



Omstillingsbehov i Søndre Land kommune

Søndre Land i møte med framtida

ERIK MAGNUSSEN, AUDUN THORSTENSEN, KNUT VAREIDE OG AILIN AASTVEDT

TF-rapport nr. 478

2019

Tittel:	Omstillingsbehov i Søndre Land kommune
Undertittel:	Søndre Land i møte med framtida
TF-rapport nr:	478
Forfattere:	Erik Magnussen, Audun Thorstensen, Knut Vareide og Ailin Aastvedt
Dato:	19. mars 2019
ISBN:	978-82-336-0218-5
ISSN:	1501-9918
Pris:	Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforsking.no .
Framsidedfoto:	Bjørn H. Stuedal
Prosjekt:	Søndre Land i møte med framtida
Prosjektnr.:	20181100
Prosjektleder:	Ailin Aastvedt
Oppdragsgiver:	Søndre Land kommune

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforsking, Postboks 4, 3833 Bø i Telemark

Tlf: +47 35 06 15 00

www.telemarksforsking.no

Resymé:

I dette prosjektet har vi sett nærmere på de utfordringer Søndre Land står ovenfor, både som lokalsamfunn og som kommuneorganisasjon. Søndre Land har hatt en betydelige nedgang i befolkningsutviklingen de siste årene, og hovedutfordringen for Søndre Land er å snu utviklingen. En utvikling i samme retning som i dag vil føre til fortsatt nedgang i befolkningen. Et framtidsscenario med vekst må innebære at Søndre Land tar helt nye grep i forhold til det kommunen gjør i dag.



Erik Magnussen jobber med ulike typer oppdrag i kommunal sektor, herunder organisering, interkommunalt samarbeid, drifts- og ressursgjennomganger, omstillingsprosjekter og helse- og velferdsplaner. Magnussen er utdannet statsviter fra Universitetet i Agder, med fordypning innen offentlig politikk og ledelse, og endring og omstilling i lokalforvaltningen. Hans masteroppgave var en studie av hvorfor noen kommuner opplever hyppige skift av rådmenn og andre få. I dette prosjektet har Erik gjennomført intervjuer i kommunen.



Audun Thorstensen er utdannet statsviter og har vært ansatt som forsker ved Telemarksforsking siden 2007. Audun har spesialkompetanse på økonomiske beregninger og bruk av data fra sentrale registre som f.eks. KOSTRA. Han har gjennomført mange drifts- og organisasjonsgjennomganger for flere kommuner, og har gjort beregninger av framtidig tjenestebehov i mange av kommunestrukturutredninger. I dette prosjektet har Audun hatt ansvaret for KOSTRA- og effektivitetsanalyser, samt analyser av framtidig utgiftsbehov knyttet til sentrale tjenesteområder.



Knut Vareide har arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling siden han fullførte utdanningen som sosialøkonomi i 1985. Han har vært ansatt ved Telemarksforsking siden 1996 og er spesialist på statistikk og kvantitative analyser. Knut har i dette prosjektet hatt ansvar for analysene knyttet til befolkningsutvikling og næringsutvikling, og deltatt i prosessene knyttet til dette.



Ailin Aastvedt er seniorforsker med førstelektorkompetanse og fagkoordinator for fagområdet kommunal- og velferdsforskning. Hun har ti års erfaring fra kommunalforskning og har blant annet jobbet med utredning av flere kommunesammenslåinger. De siste fire årene har hun vært økonomisjef i Telemark fylkeskommune. Ailin har det overordnede ansvaret for gjennomføring av dette prosjektet, og har ledet arbeidsverkstedene og gjennomført intervjuer i kommunen.

Forord

Telemarksforsking har fått i oppdrag å kartlegge og analysere utfordringene og omstillingsbehovet for Søndre Land kommune. Oppdraget omfatter utforming av et utfordringsbilde og scenarioer, gjennomføring av medvirkningsprosesser og utarbeidelse av en sluttrapport med anbefalinger og plan for realisering av nødvendig omstilling i Søndre Land. Denne rapporten beskriver omstillingsbehovet og danner kunnskapsgrunnlaget for de anbefalingene som senere vil bli presentert i sluttrapporten.

Arbeidet med å identifisere omstillingsbehovet er gjennomført i perioden januar til mars 2019. Ved Telemarksforsking har Ailin Aastvedt vært prosjektleder og prosessleder for medvirkningsprosessene. Erik Magnussen har vært en sentral medarbeider gjennom hele prosjektet og gjennomført intervjuer og medvirkningsprosesser sammen med prosjektleder. Knut Vareide har hatt ansvar for befolknings- og næringsanalyser. Audun Thorstensen har foretatt de kommunaløkonomiske analysene. Rapporten er kvalitetssikret etter Telemarksforskings interne retningslinjer.

Pål Rønningen, kommunalsjef lokalsamfunn og stab i Søndre Land kommune, har vært vår kontaktperson, og vi vil takke for et godt samarbeid. Vi vil også takke de som har deltatt i intervjuer og arbeidsversteder og bidratt med annen informasjon.

Bø, 19. mars 2019

Ailin Aastvedt

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	6
1. Innledning	9
1.1 Om oppdraget og rapporten.....	9
1.2 Metode	10
2. Befolknings- og næringsutvikling	12
2.1 Befolkningsutvikling og bostedsattraktivitet.....	13
2.2 Arbeidsplasser og næringsstruktur	18
2.3 Scenarioer for vekst i arbeidsplasser og befolkning	23
3. Tillitsundersøkelse	32
3.1 Om attraktivitet og tillit.....	32
3.2 Resultater.....	35
3.3 Oppsummering og konklusjon fra tillitsmålingen i Søndre Land.....	37
4. Kommuneøkonomi	38
4.1 Overordnet økonomisk situasjon.....	39
4.2 Økonomisk situasjon på tjenestenivå	41
4.3 Økonomisk omstillingsbehov	48
5. Kommuneorganisasjonen	56
5.1 Organisasjonsstruktur	57
5.2 Organisasjonskultur og innovasjon	63
6. Evaluering av omstillingsprosjekt 2012	67
6.1 Økonomiske målsettinger.....	68
6.2 Omdømme og selvrespekt hos de ansatte.....	69
6.3 Oppsummerende vurdering	70
Referanser	72
Vedlegg	74
1 Intervjuguide.....	74
2 Oppsummering fra arbeidsverksted 5.3.19	76

3 Spørsmålene i tillitsundersøkelsen	78
4 Utgiftsutjevning 2016-2018 – fordelt på delkostnadsområder.	80
5 Befolkningsutvikling 2000-2018 med SSBs framskrivninger	81

Sammendrag

Denne rapporten er et kunnskapsgrunnlag som skal gi et bilde av omstillingsbehovet for Søndre Land, både som lokalsamfunn og som kommune.

Det overordnede målet med prosjektet, som er grunnlag for denne rapporten, er å:

Bidra til at kommunen i løpet av økonomiplanperioden 2019–2022 oppnår balanse mellom inntekter og utgifter, samtidig som det skapes økonomisk handlingsrom til å prioritere tiltak og strategier for å nå kommunens langsiktige mål i kommuneplanens samfunnsdel.

Vi vil i denne rapporten omtale hovedutfordringene til kommunen for å gi en bedre forståelse og bakgrunn for kommunens omstillingsbehov.

Hovedutfordringen for Søndre Land er uten tvil å snu en negativ befolknings- og næringsutvikling som har pågått over mange år. En utvikling i samme retning som i dag vil føre til fortsatt nedgang i befolkningen. Selv om Søndre Land har hatt en negativ næringsattraktivitet de siste ti årene, har det vært perioder med positiv næringsattraktivitet. Utfordringen blir å oppnå jevn og stabil positiv næringsattraktivitet de neste årene, slik at nedgangen i antall arbeidsplasser kan avløses av vekst.

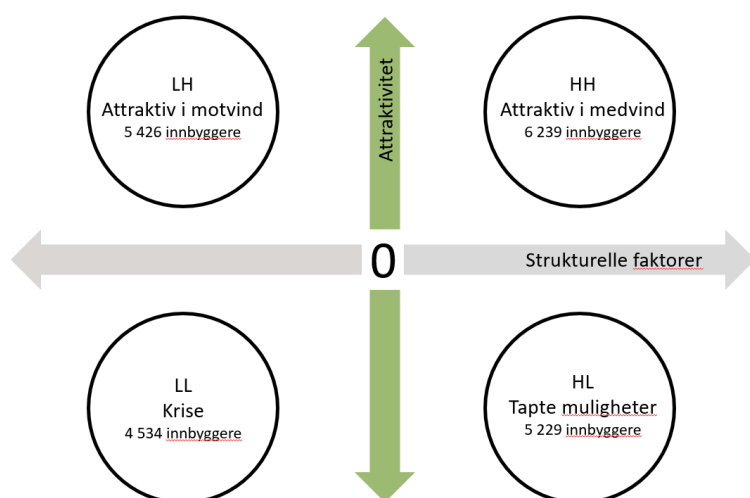
Et framtidsscenario med vekst må innebære at Søndre Land tar helt nye grep i forhold til det kommunen gjør i dag. For å få til vekst er tillit avgjørende. Tillitsmålingen i Søndre Land viser at næringslivet har liten tillit til kommunen, og at stedsidentiteten og optimismen er lav. Alle parter mener at det er en del usunn patriotisme og drakamp mellom ulike deler av kommunen.

Søndre Land later til å ha kommet inn i en negativ spiral med nedgang i folketall og arbeidsplasser og lav tillit mellom de ulike partene i kommunen. Det bør da være en viktig oppgave å samle de ulike aktørene i kommunen til felles innsats for å snu nedgang til vekst i hele kommunen. Det vil antakelig være en lang prosess å snu pessimisme til optimisme, da dette forutsetter at det gjøres reelle framskritt som vises i lokalsamfunnet. Den neste rapporten i dette prosjektet vil ta for seg strategier og tiltak for å snu den negative utviklingen og møte omstillingsbehovet som vi dokumenterer i denne rapporten.

Det ligger to typer årsaker til grunn for utviklingen i antall arbeidsplasser og folketall: 1) Årsaker som det enkelte sted ikke (på kort sikt) kan påvirke selv. Dette kaller vi for strukturelle faktorer. 2) Årsaker som det enkelte sted *kan* påvirke selv. Dette omtaler vi som attraktivitet. Det enkelte sted kan altså påvirke sin egen attraktivitet og dermed få en bedre eller dårligere utvikling enn forventet.

Attraktiviteten til Søndre Land har vært lav de siste årene. Søndre Land må øke attraktiviteten, både som bosted og for næringslivet, ellers vil det bli fortsatt nedgang i befolkningen.

Vi har utarbeidet scenarier for framtidig befolknings- og arbeidsplassutvikling basert på Telemarksforsknings attraktivitetsmodell. Framover kan vi se for oss fire scenarier, avhengig av om den nasjonale veksten og de strukturelle forholdene er gode eller dårlige, og om Søndre Land klarer å bli et attraktivt sted å bo og drive næring eller ikke. Scenariene viser folketall i 2040 basert på ulike forutsetninger.



- HH: Attraktiv i medvind; et attraktivt Søndre Land i oppgangstider for Norge – 6 239 innbyggere
 HL: Tapte muligheter; et mislykket Søndre Land i gode tider for Norge – 5 229 innbyggere
 LH: Attraktiv i motvind; et attraktivt Søndre Land i vanskelige tider for Norge – 5 426 innbyggere
 LL: Krise; Søndre Land mislykkes samtidig som det er harde tider for Norge – 4 534 innbyggere

Det er 5 623 innbyggere i Søndre Land ved inngangen til 2019. De fire scenarioene gir svært forskjellig folketall i 2040. Det illustrerer hvor stor reell usikkerhet det er når det gjelder fremtidig befolkningsvekst. En del av usikkerheten er knyttet til den nasjonale veksten som avgjøres av innvandring til Norge og fruktbarheten til norske kvinner. Det er forhold som Søndre Land ikke kan gjøre noe med, men som gir omtrent 1000 flere innbyggere i Søndre Land dersom den nasjonale veksten blir høy, enn når den nasjonale veksten blir lav. En annen del av usikkerheten er knyttet til Søndre Lands attraktivitet, som kan påvirkes. Scenarioene viser at det blir omtrent 1000 flere innbyggere i Søndre Land i 2040 hvis attraktiviteten blir høy, enn hvis attraktiviteten blir lav.

Utviklingen i befolkningen får også stor betydning for kommuneøkonomien. For det første bidrar både innbyggere og næringsliv til skatteinntekter, og flere innbyggere betyr også økt rammetilskudd fra staten til kommunen.

I vår analyse av dagens situasjon av kommuneøkonomien finner vi at kommunen har gjort betydelige innsparingstiltak i henhold til tidligere vedtatt omstillingsstrategi, men at utviklingen nå går i en negativ retning. Det er behov for å gjøre tiltak for å få langsiktig balanse mellom inntekter og utgifter. Basert på regnskapstall fra 2017 finner vi indikasjoner på at kommunen bruker mer penger enn utgiftsbehovet skulle tilsi, og at dette er knyttet både til barnehage, administrasjon, grunnskole og barnevern.

Vel så viktig som å se på dagens økonomi er det å se på framtidig utgiftsbehov. Kommunen har ansvar for tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene i stor grad påvirkes av den demografiske utviklingen. Det snakkes mye om eldrebølgen, ikke uten grunn. Antall eldre innbyggere i Søndre Land vil øke sterkt, og alle scenarioene har en sterk økning i antall eldre fram mot 2040. Samtidig viser alle scenarioene, også det svært optimistiske, en nedgang i gruppen barn og unge fram mot 2040.

Dette innebærer at uavhengig av hvor godt Søndre Land lykkes med å bli attraktive, vil det bli nødvendig å omdisponere midler fra skole og barnehage til pleie og omsorg, gitt samme dekningsgrad og standard på tjenestene som i dag. Det er imidlertid nødvendig med befolkningsøkning for å skape en mer balansert

befolkningssammensetning. Det er fordi eldre personer sjelden flytter mellom kommuner. Forsørgerbyrden er forholdet mellom eldre og personer i arbeidsdyktig alder. Forsørgerbyrden vil øke spesielt mye i de to scenarioene med lav attraktivitet for Søndre Land. Behovet for årsverk per innbygger i yrkesaktiv alder innen tjenesteområdet pleie og omsorg vil også bli vesentlig høyere ved lav attraktivitet.

Vi har også sett nærmere på den kommunale organisasjonen, både utfordringer knyttet til organisering og lederstrukturer, oppgavefordeling og styringslinjer, samt organisasjonskultur, samarbeid, innovasjon og utvikling og rekruttering og kompetanse. Kommunen gjennomførte en omfattende endring i organisasjonsstrukturen i forbindelse med gjennomføring av omstillingsprosjekt 2012. Kommunen har likevel ikke oppnådd alle målene med endring i organisasjonsstrukturen. Det viktigste er kanskje at det fremdeles er vanskelig å finne tid og rom til å drive med strategi og utvikling. Enkelte ledere har så stort ansvarsområde at arbeidsmengden og kontrollspennet står i veien for mer strategisk utvikling og innovasjon. Oppsummert – og noe spissformulert – mener vi det er grunn til å hevde at Søndre Land kommune tilsynelatende har organisert seg bort fra det man gjerne forbinder med fordeler for små kommuner, og som vi kan kalle «smådriftsfordeler», slik som fleksibilitet, korte beslutningsveier og oversiktighet i organisasjonen.

Oppsummert ser vi tydelige spor av at det er jobbet aktivt med å skape en mer innovativ organisasjonskultur. Samtidig gjenstår det ennå mye arbeid for å skape en felles kultur som er samarbeids- og utviklingsorientert. Dette gjelder ikke bare kommuneorganisasjonen, men hele lokalsamfunnet i Søndre Land.

1. Innledning

Denne rapporten inngår i prosjektet *Søndre Land kommune i møte med framtida*. Dokumentets hensikt er å gi en oversikt over Søndre Lands fremste utfordringer i dag, og det som kan forventes å bli situasjonen i årene som kommer. Rapporten inneholder en beskrivelse av mulige utviklingsscenarioer og omstillingsbehov, samt våre vurderinger knyttet til måloppnåelse ved omstillingsprosjektet kommunen gjennomførte fra og med 2012. Rapporten utgjør første delrapport fra Telemarksforskning og er tenkt brukt som et kunnskaps- og faktagrunnlag for den videre prosessen, og for sluttrapporten fra Telemarksforskning.

1.1 Om oppdraget og rapporten

1.1.1 Oppdragets bakgrunn og mål

Søndre Land beskriver bakgrunnen for prosjektet på følgende måte:

Søndre Land kommune gjennomfører betydelige investeringer, blant annet for å imøtekomme den demografiske utviklingen. Investeringene medfører betydelig høyere finanskostnader og driftskostnader. Dette bidrar til å skape en økende ubalanse mellom inntekter og utgifter i økonomiplanperioden 2019 – 2022. Omstillingsbehovet er beregnet til ca. 16 mill. kroner i 2019 og ca. 45 mill. kroner i 2022 før mulige innsparingstiltak.

I tillegg til den demografiske utviklingen, har Søndre Land kommune utfordringer knyttet til folkehelse, sysselsetting og næringsstruktur. For å møte disse utfordringene, har kommunen de senere årene satt innovasjon og utvikling særlig høyt på dagsorden. Dette blant annet som en erkjennelse av at en tradisjonell tilnærming med kutt i budsjettammer, uten reell endring, ikke gir effekt som varer over tid.

Det overordnede målet med prosjektet er å:

Bidra til at kommunen i løpet av økonomiplanperioden 2019 – 2022 oppnår balanse mellom inntekter og utgifter, samtidig som det skapes økonomisk handlingsrom til å prioritere tiltak og strategier for å nå kommunens langsiktige mål i kommuneplanens samfunnsdel.

1.1.2 Innhold og framdriftsplan for prosjektet

Prosjektet *Søndre Land kommune i møte med framtida* består av fire deler. Den **første delen** består av å gjennomføre en analyse av dagens situasjon og den historiske utviklingen i kommunen, inkludert å evaluere måloppnåelsen av omstillingsprosjektet fra 2012 og å kartlegge og analysere organisasjonen. **Del to** handler om kommunens framtidssikter og inneholder scenarioer for vekst i arbeidsplasser og befolkning og analyser av framtidig utgiftsbehov på sentrale tjenesteområder.

Denne rapporten er utarbeidet på bakgrunn av datainnsamlingen, analysene og medvirkningsprosessene som er gjennomført i del 1 og del 2 av prosjektet. Rapportens hensikt er å gi en oversikt over Søndre

Lands fremste utfordringer i dag, og det som kan forventes å bli situasjonen i årene som kommer. Vi beskriver omstillingsbehovet til kommunen og fire mulige utviklingsscenarioer. Vi vurderer også måloppnåelse for omstillingsprosjektet kommunen gjennomførte fra og med 2012.

Dokumentet danner kunnskapsgrunnlaget for den videre prosessen – del tre og fire i prosjektet. **Del tre** har som mål å identifisere strategier og tiltak for å møte omstillingsbehovet. I denne fasen vil et nytt arbeidsverksted gjennomføres for å få innspill til aktuelle strategier og tiltak som kommunen kan iverksette for å møte omstillingsbehovet. I etterkant vil vi oppsummere innspillene og komme med en faglig vurdert anbefaling til aktuelle strategier og tiltak. I **del fire** vil det så bli utarbeidet en sluttrapport for prosjektet, hvor vi:

- sammenstiller resultatene fra aktivitetene som har blitt gjennomført i prosjektet
- presenterer mulige tiltak og strategier for å imøtekomme omstillingsbehovet
- gir anbefalinger om hvordan kommunen kan gå fram for å imøtekomme omstillingsbehovet.

Kommunen vil følge opp anbefalingene fra dette prosjektet i et hovedprosjekt hvor planen for realisering av omstillingene vil gjennomføres.

1.1.3 Dokumentets oppbygging

Dokumentets oppbygging er som følger:

I kapittel 2 ser vi på både historisk og mulig framtidig befolknings- og næringsutvikling. Her presenteres mulige utviklingsscenarioer for de neste årene, basert på ulike nasjonale utviklingstrekk, kombinert med ulike scenarioer for hvor godt Søndre Land kommune lykkes i å skape attraktivitet for bosetting og næringsliv.

Kapittel 3 er basert på en spørreundersøkelse om tillitsforholdet mellom politikere, ansatte i kommunen, frivillig sektor og næringslivsledere i Søndre Land kommune (Vareide 2018). Tillitsmålingene er godt egnet til å gi et bilde av samarbeidsforholdene i kommunen og hvilke samarbeidsrelasjoner kommunen bør rette spesiell oppmerksomhet mot å forbedre.

I kapittel 4 har vi kartlagt kostnadsnivået i Søndre Land i forhold til sammenlignbare kommuner, og gjort beregninger av forventet utgiftsbehov basert på forventet demografisk utvikling.

I kapittel 5 ser vi på ulike aspekter knyttet til kommuneorganisasjonen i Søndre Land – både formelle og uformelle elementer. Mer konkret ser vi på utfordringer knyttet til organisering og strukturer for arbeidet, oppgavefordeling og styringslinjer, organisasjonskultur, samarbeid og utvikling og innovasjon.

Kapittel 6 gir en overordnet evaluering av måloppnåelsen i omstillingsprosjekt fra 2012.

1.2 Metode

I arbeidet med dette dokumentet har vi benyttet en kombinasjon av ulike metoder, herunder dokumentanalyse, litteraturgjennomgang, intervjuer og statistiske analyser basert på data fra SSB/KOSTRA. Vi har mottatt en rekke dokumenter fra Søndre Land kommune som bakgrunnsinformasjon for våre vurderinger, som planer- og styringsdokumenter, kompetanseplaner, reglementer, innbygger- og medarbeiderundersøkelse, m.m.

Alle grunnlagsdata i kapittelet om befolknings- og næringsutvikling er hentet fra SSB og bearbeidet av Telemarksforskning. Flere analyser og beskrivende statistikk for Søndre Land kommune kan leses på web via denne linken: <http://regionaleanalyser.no/report> under minirapporter. Befolkningsframskrivningene våre er basert på SSBs befolkningsframskrivninger, men justert for ulik utvikling når det gjelder attraktivitet. Ved beregning av demografikostnadene baserer vi oss på det samme opplegget som Teknisk beregningsutvalg for kommunal økonomi (TBU) benytter.

Vi har i økonomianalysene basert oss på KOSTRA-data for 2017 og tall for tidligere årganger. I disse beregningene har vi forutsatt at kommunen har ført regnskapet i henhold til KOSTRA-veilederen. For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunens økonomiske nøkkeltall er det tatt utgangspunkt i KOSTRA-tall for kommunen som konsern. Flere analyser og oppdaterte tall for Søndre Land kommune kan leses på web via denne linken: <http://kostraanalyse.no>.

Tillitsmålingen er fra 2017 og er basert på en spørreundersøkelse til politikere, ansatte og næringslivsledere i kommunen. Den følger samme opplegg som Telemarksforskning har gjennomført i flere andre kommuner. Nærmere beskrivelse av metoden finnes i Vareide (2018).

I tillegg har vi gjennomført et arbeidsverksted med deltakelse fra Søndre Land kommune – både politisk og administrativt, næringslivet og frivillig sektor. Temaene for samlingen var befolknings- og næringsutvikling, lokalsamfunn og samspill, og tjenestebehov og samfunnsutvikling. Oppsummering fra samlingen er vedlagt rapporten.

Vi har også gjennomført kvalitative intervjuer med politisk og administrativ ledelse og stabsfunksjoner i Søndre Land kommune, samt hovedverneombud og tillitsvalgte. Intervjuene er gjennomført som semi-strukturerte intervjuer, hvor vi har en intervjuguide som ramme for intervjuene. Det er både gjennomført gruppeintervjuer og samtaler én til én. Intervjuguiden er vedlagt rapporten. Vi baserer vår rapport på samtaler med et begrenset antall informanter. Intervjuene vil derfor ikke gi et fullstendig bilde av de spørsmålene som er reist i intervjuene. Informantene er valgt fordi de har sentrale roller i organisasjonen. Selv om antallet informanter ikke er tilstrekkelig til å si noe om helhetsinntrykket av oppfatningene blant alle ansatte og politikere, gir tilbakemeldingene fra intervjuene en indikator på situasjonen i Søndre Land kommune. Sammen med øvrige innhentede data bør denne informasjonen gi et dekkende bilde av situasjonen i kommunen.

2. Befolknings- og næringsutvikling

Søndre Land har hatt en svært negativ befolknings- og næringsutvikling over lang tid. En svak arbeidsplassutvikling er hovedårsaken til den negative befolkningsutvikling. Vi har utarbeidet fire mulige utviklingsscenarioer for de neste årene. I det mest optimistiske scenarioet har vi tatt utgangspunkt i høy nasjonal vekst samtidig som Søndre Land har oppnådd høy attraktivitet både som bosted og for næringsliv. I det mest pessimistiske scenarioet er det lav nasjonal vekst kombinert med en lite gunstig attraktivitetsutvikling for Søndre Land. En utvikling i samme retning som kommunen har per i dag vil føre til fortsatt nedgang i befolkningen. Et framtidsscenario med vekst forutsetter derfor at Søndre Land må gjøre noe helt nytt i forhold til det kommunen gjør i dag.



Foto: Søndre Land kommune.

I dette kapitlet skal vi først beskrive og analysere utviklingen i Søndre Land med hensyn til befolkning- og arbeidsplassutvikling etter år 2000. Deretter har vi utarbeidet fire scenarioer for utviklingen fram til 2040.

Det er to hovedforklaringer bak utviklingen i antall arbeidsplasser og folketall:

- 1) Strukturelle faktorer
Faktorer som det enkelte sted ikke kan påvirke selv (på kort sikt)
- 2) Attraktivitet
Faktorer som det enkelte sted kan påvirke selv

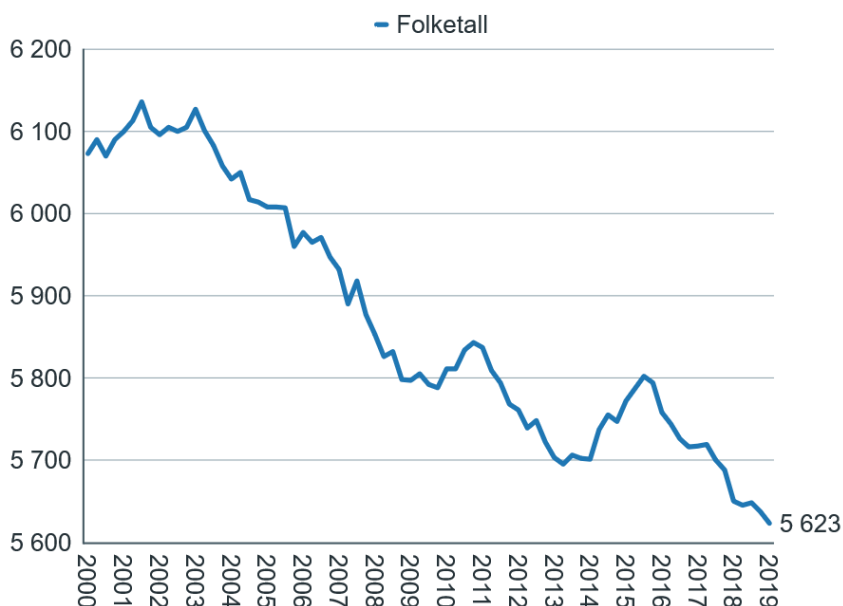
De strukturelle faktorene er knyttet til utviklingen i Norge som nasjon. Dette er faktorer som:

- Nasjonal vekst
innvandring, fruktbarhet og befolkningsvekst i Norge
- Endringer i den strukturelle utviklingen i næringslivet i Norge,
som bestemmer hvilke bransjer som vil vokse mest og hvilke som vokser minst.

Andre faktorer er et resultat av hvordan Søndre Land innretter seg. Vil kommunen fortsatt ha lav bosteds- og næringsattraktivitet, eller vil kommunen skape høyere attraktivitet for bosetting og næringsliv enn tidligere?

2.1 Befolkningsutvikling og bostedsattraktivitet

Søndre Land har hatt en markant nedgang i folketallet siden 2000. Utviklingen er vist i figuren under.

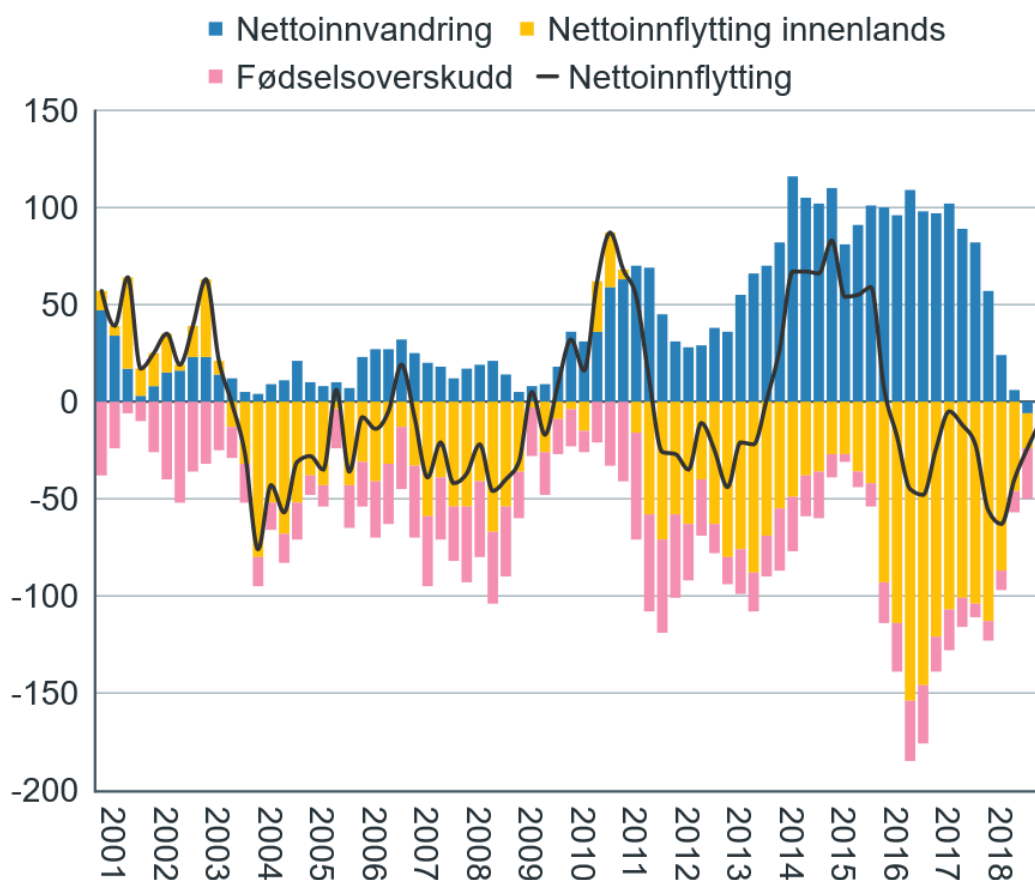


Figur 1: Folketallet i Søndre Land, målt hvert kvartal.

Søndre Land har hatt perioder med vekst i folketallet, men utviklingen siden 2000 er mest preget av periodene med nedgang. 1. januar 2019 var det 5 623 innbyggere i kommunen, mens det var over 6 100 innbyggere i 2003.

For å forstå utviklingen i folketallet skal vi først se hvordan nettoinnvandring, nettoflytting innenlands og fødselsbalansen har bidratt. Deretter skal vi analysere hva som er drivkreftene for nettoflyttingen til Søndre Land og kommunens bostedsattraktivitet.

I figuren under har vi dekomponert befolkningsendringene i hver 12-månedperiode siden 2000 med bruk av SSBs statistikk over kvartalsvise befolkningsendringer. Det blir da overlappende perioder, og vi får fram trendene i utviklingen på en tydelig måte.



Figur 2: Dekomponert befolkningsutvikling i Søndre Land siste 12 måneder.

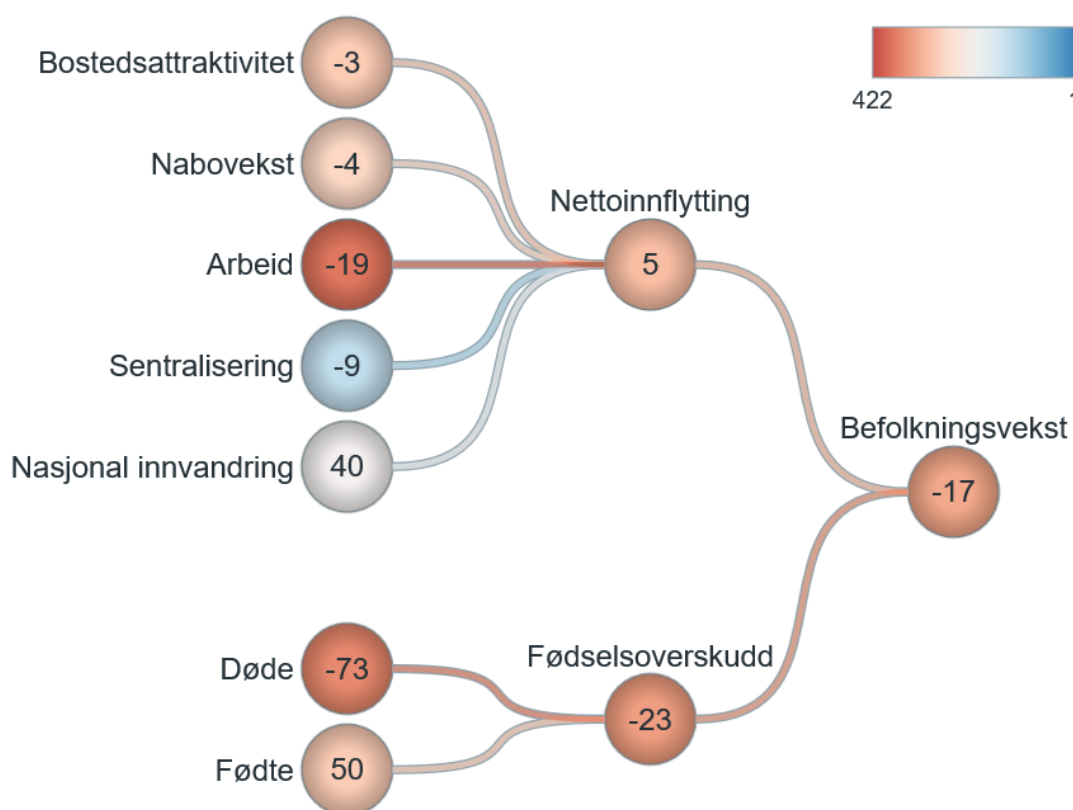
De rosa søylene er fødselsbalansen til Søndre Land. Fødselsbalansen har vært negativ siden 2000. Dermed må kommunen ha netto innflytting eller innvandring for å unngå nedgang i folketallet.

De blå søylene er netto innvandring til Søndre Land. Vi kan se at det var svært stor nettoinnvandring fra 2014 til 2017. Det var denne nettoinnvandringen som førte til at folketallet vokste i begynnelsen av denne perioden.

De gule søylene viser nettoutflyttingen til andre norske kommuner. Denne innenlandske nettoutflyttingen har vært positiv i noen perioder, men mest negativ. Det ble også mye høyere innenlands utflytting etter at innvandringen ble høyere. Mange av innvandrerne til Søndre Land er flyktninger. Det er vanlig at flyktninger flytter videre fra den kommunen hvor de ble bosatt da de ankom, til en annen norsk kommuner etter kort tid. Mye av den store nettoutflyttingen til andre norske kommuner i 2016 og 2017 er antakelig flyktninger som ble bosatt Søndre Land. I 2018 har innvandringen til kommunen stoppet helt opp og faktisk blitt negativ. Samtidig har også den innenlandske nettoutflyttingen stoppet opp.

Det er den samlede nettoflyttingen som betyr noe til slutt. For befolkningsutviklingen til Søndre Land spiller det ikke så stor rolle om det er nettoflytting fra utlandet (innvandring) eller nettoflytting fra andre deler av Norge.

I figuren under viser vi resultatet fra en analyse over drivkrefter for befolkningsutviklingen i Søndre Land.



Figur 3: Gjennomsnittlige årlige endringer i antall innbyggere i perioden 2009-2018 i absolutte tall. Fordelt på fødselsbalanse og dekomponert i ulike drivkrefter. Fargene illustrerer utviklingen i prosent i forhold til kommunene i landet.

Søndre Land har hatt en gjennomsnittlig nedgang i antall innbyggere på 17 per år i de siste ti årene.

Fødselsbalansen i samme periode er negativ, tilsvarende en nedgang på 23 innbyggere per år. Mye av nedgangen de siste ti årene skyldes altså den negative fødselsbalansen.

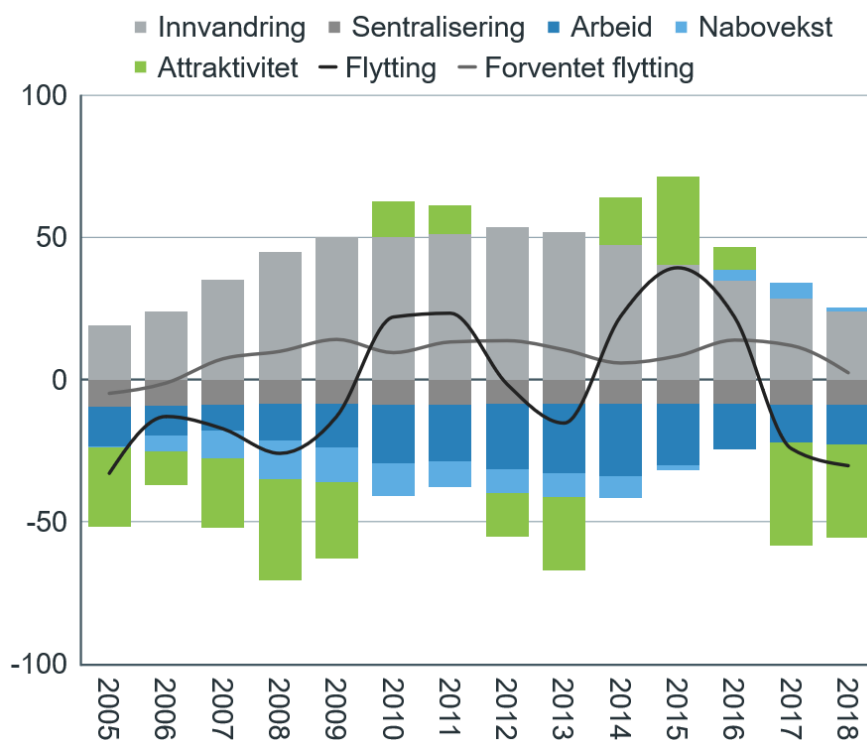
Det var en årlig positiv nettoflytting til Søndre Land på fem innbyggere per år i denne perioden.

Hvis Søndre Land hadde hatt en nettoinnvandring som landsgjennomsnittet, ville det gitt 40 innbyggere per år (nasjonal innvandring). Søndre Land er en lite sentral kommune. Det reduserer nettoflyttingen med ni personer per år (sentralisering). Nedgangen i antall arbeidsplasser i Søndre Land har gitt et tap på 19 innbyggere per år. Dersom Søndre Land i stedet hadde hatt gjennomsnittlig arbeidsplassvekst, ville nettoflyttingen vært 19 innbyggere høyere. Da ville det blitt vekst i folketallet i kommunen. Vi kan si at svak arbeidsplassutvikling har vært hovedårsaken til at folketallet har blitt negativt.

Det har også vært svak arbeidsplassvekst i kommuner som Søndre Land pendler til. Gjøvik er spesielt viktig som arbeidsmarked for innbyggere i Søndre Land. Svak nabovekst har redusert flyttetallene med

fire innbyggere per år. Ut fra de nevnte forholdene (innvandring, sentralisering, arbeid og nabovekst) ville vi forvente at nettoflyttingen til Søndre Land lå på +8 innbygger per år. Fasiten ble +5. Differansen mellom faktisk og forventet nettoflytting regner vi som et mål for bostedsattraktiviteten til en kommune. Søndre Land hadde en bostedsattraktivitet på -3 innbyggere. Det er ikke så mye, men hvis Søndre Land i stedet hadde hatt en positiv bostedsattraktivitet, ville det gitt mindre befolkningsnedgang.

Vi skal også se hvordan drivkreftene for nettoflytting og bostedsattraktiviteten til Søndre Land har utviklet seg over tid.



Figur 4: Drivkrefter for flytting, forventet flytting, bostedsattraktivitet og faktisk nettoflytting i Søndre Land.

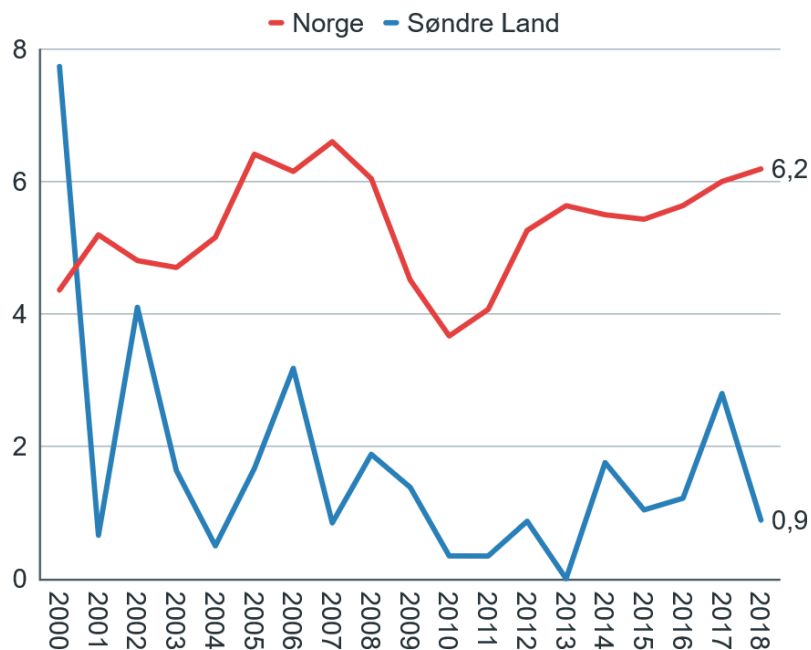
De lysegrå søylene viser hvilken innvandring Søndre Land ville ha hatt, dersom de fikk sin proporsjonale andel. Vi kan se at dette bidraget gradvis blir lavere ettersom innvandringen til Norge har avtatt de siste årene.

De blå søylene viser effekten av arbeidsplassutviklingen i egen kommune. Siden Søndre Land har hatt under gjennomsnittlig vekst i hele perioden, har arbeidsplassveksten hatt en svært negativ effekt på nettoflyttingen. Naboveksten, altså veksten i kommuner det pendles til, var negativ fram til 2015, men positiv de tre siste årene.

Søndre Land har hatt perioder med positiv bostedsattraktivitet, men flest perioder med negativ. I perioden 2014 til 2016 var bostedsattraktiviteten positiv. Det hang nok sammen med at Søndre Land tok imot mange flyktninger i denne perioden. I 2017 og 2018 har bostedsattraktiviteten blitt negativ. Det hadde antakelig også sammenheng med de samme flyktningene, som nå flyttet videre til en annen kommune uten at det ble «påfyll» av nye innvandrere.

Bostedsattraktiviteten sier noe om hvor gode flyttetallene til en kommune er, gitt arbeidsplassveksten i egen kommune, nabokommuner og sentraliteten til kommunen. Attraktive kommuner har bedre flyttetall enn forventet, mens kommuner som har dårligere flyttetall enn forventet, er lite attraktive som bosted.

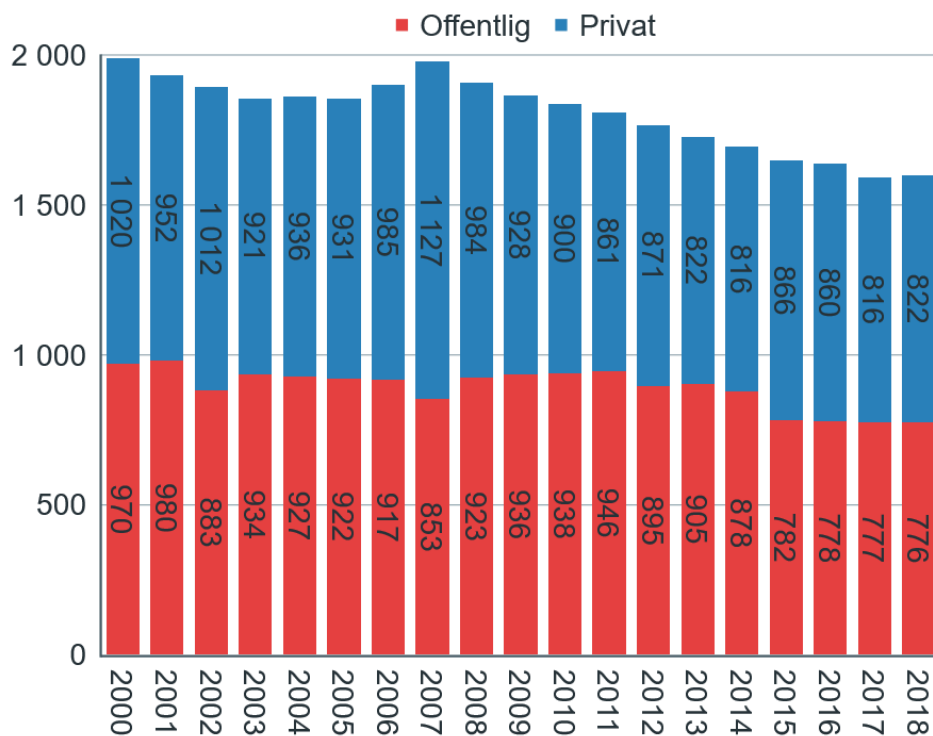
Vi antar at bostedsattraktiviteten til en kommune påvirkes av mange forhold. Et av forholdene er boligbyggingen i kommunen. Figuren under viser hvor mange boliger det er bygget per 1000 innbyggere i Søndre Land fra 2000 til 2018. Tallene er sammenliknet med tilsvarende tall for Norge. Boligbyggingen i Søndre Land er svært lav de siste ti årene i forhold til resten av landet.



Figur 5 Antall nye fullførte boliger per 1000 innbyggere.

2.2 Arbeidsplasser og næringsstruktur

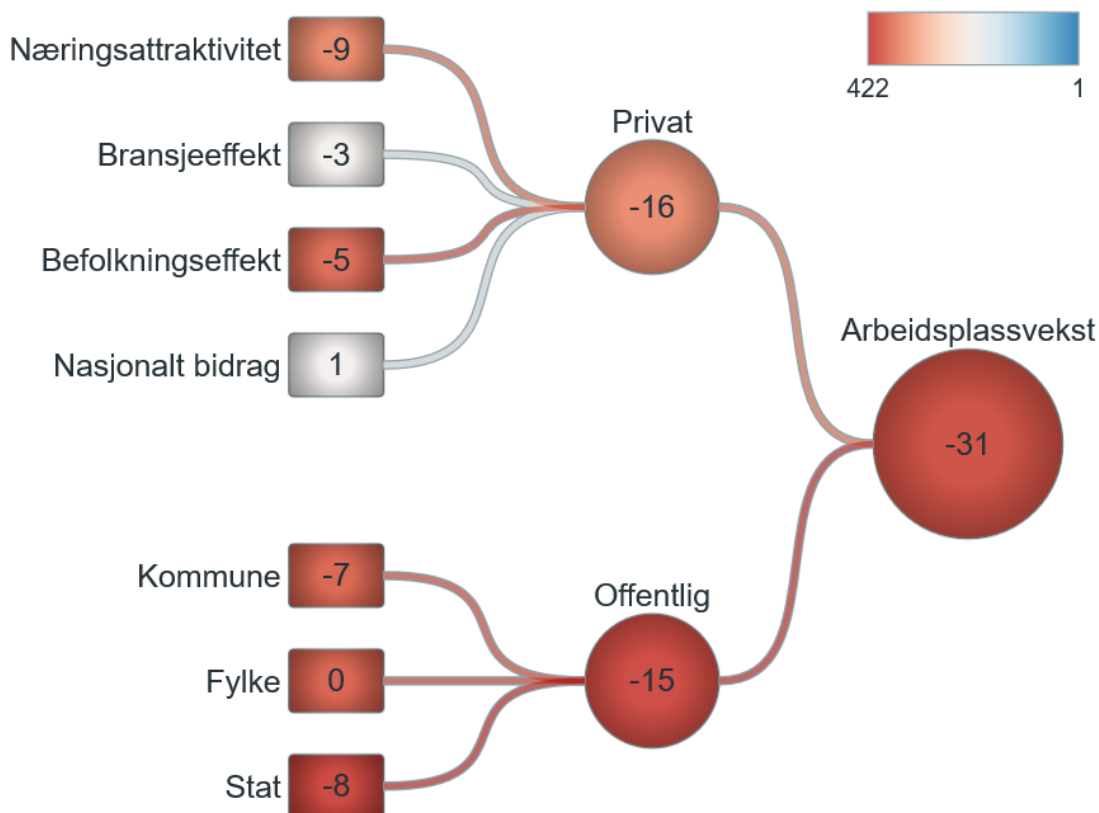
Antall arbeidsplasser i Søndre Land har sunket mye siden 2007. I 2007 var det 1 127 arbeidsplasser i næringslivet i Søndre Land. På slutten av 2018 var antallet arbeidsplasser i næringslivet sunket til 822. Det har vært nedgang i antall arbeidsplasser i det offentlige også.



Figur 6: Antall arbeidsplasser i Søndre Land.

2.2.1 Drivkrefter bak arbeidsplassutviklingen

I figuren under viser vi en analyse av hva som har vært drivkrefter for arbeidsplassutviklingen i Søndre Land de siste ti årene.



Figur 7: Årlig arbeidsplassvekst i Søndre Land de siste ti årene, dekomponert på ulike årsaker og drivkrefter.

Søndre Land har hatt en gjennomsnittlig nedgang på 31 arbeidsplass per år de siste ti årene.

Nesten halvparten, 15 arbeidsplasser per år, kan tilskrives nedgang i offentlig sektor. Det har vært sterk nedgang i både kommunale og statlige arbeidsplasser i Søndre Land i denne perioden. Ellers i landet har det vært sterk vekst i kommunesektoren og staten.

Næringslivet står for en nedgang på 16 arbeidsplasser per år. Dersom Søndre Land hadde hatt en vekst i næringslivet som landsgjennomsnittet, hadde det gitt en vekst på en arbeidsplass per år (nasjonalt bidrag).

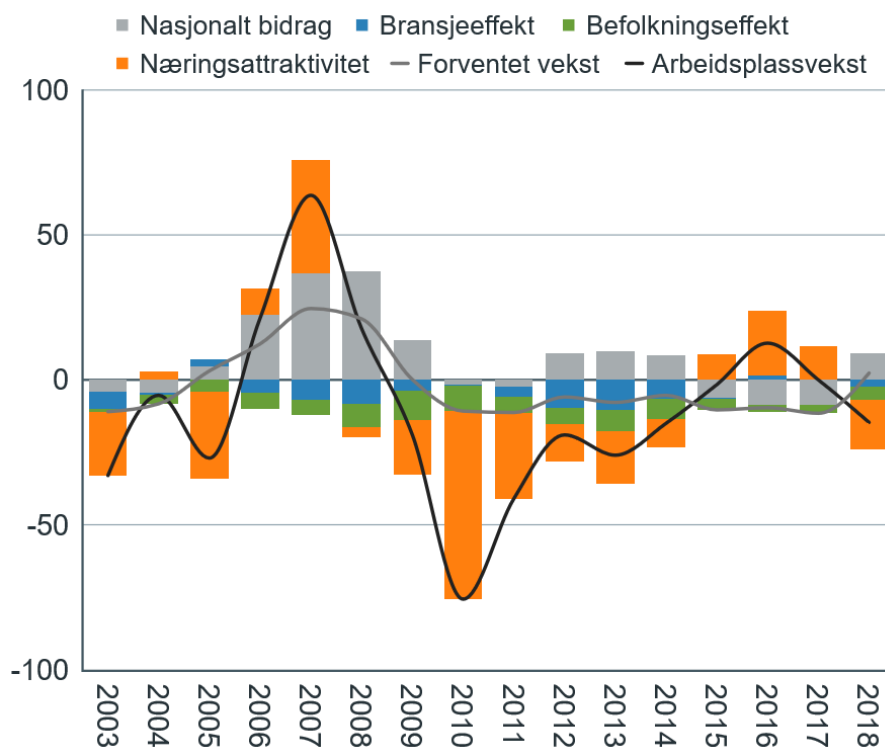
Utviklingen i folketallet i Søndre Land har vært mye svakere enn landsgjennomsnittet de siste ti årene. Nedgang i folketallet har gitt fallende etterspørsel til det lokale næringslivet og dette har isolert sett ført til en nedgang på fem næringslivsarbeidsplasser per år.

Bransjestrukturen i Søndre Land har også vært lite gunstig. Det har redusert veksten i næringslivet med ytterligere tre arbeidsplasser per år.

Ut fra disse strukturelle forholdene var det forventet en nedgang på sju arbeidsplasser per år i næringslivet i Søndre Land. Fasit ble en nedgang på 16. Det betyr at næringslivet i Søndre Land hadde en svakere utvikling i næringslivet enn forventet ut fra de strukturelle vekstbetingelsene.

Dette avviket bruker vi som et mål for næringsattraktivitet. Attraktive næringssteder har en høyere vekst enn forventet i næringslivet, mens steder som har svakere vekst enn forventet, er lite attraktive for næringsliv. Søndre Land har altså vært lite attraktiv for næringsliv de siste ti årene.

Det er interessant å se hvordan de strukturelle betingelsene og næringsattraktiviteten har variert over tid. I figuren under kan vi se utviklingen i Søndre Land.



Figur 8: Faktisk og forventet vekst i næringslivet, drivkrefter for vekst og næringsattraktivitet. Tre års glidende gjennomsnitt.

De grå søylene er den nasjonal veksten i næringslivet og representerer de økonomiske konjunkturerne i Norge.

De blå søylene viser bransjeeffekten, altså om næringslivet i Søndre Land har hatt en gunstig eller ugunstig bransjestruktur. I årene fra 2006 til 2014 var bransjeeffekten negativ, som betyr at de bransjene som Søndre Land hadde mye av, hadde svak vekst. De siste tre årene har bransjestrukturen vært omtrent nøytral.

De grønne søylene viser befolkningseffekten. Denne befolkningseffekten har stort sett vært negativ, men i 2016 og 2017 var befolkningseffekten nesten nøytral.

Forventet vekst er vist med den grå streken, mens faktisk vekst er den sorte streken. Avviket, som er et mål for næringsattraktivitet, er vist med de gule søylene. Søndre Land hadde negativ næringsattraktivitet i årene fra 2008 til 2014. Fra 2015 til 2017 hadde Søndre Land en positiv næringsattraktivitet. I disse tre årene var veksten i næringslivet i Søndre Land bedre enn forventet. Dessverre fikk Søndre Land en negativ næringsattraktivitet igjen i 2018.

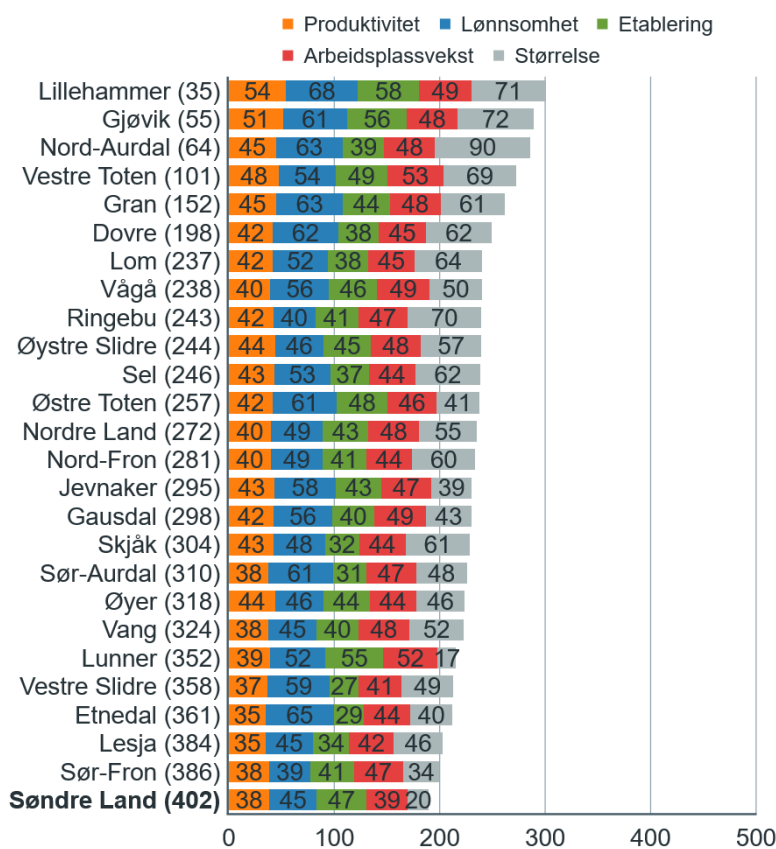
Selv om Søndre Land har hatt en negativ næringsattraktivitet de siste ti årene, har det vært perioder med positiv næringsattraktivitet. Utfordringen framover blir å oppnå jevn og stabil positiv næringsattraktivitet de neste årene, slik at nedgangen i antall arbeidsplasser kan avløses av vekst.

Forklaringen på næringsattraktivitet må søkes i kommunen. Når vi måler næringsattraktiviteten, har vi filtrert bort drivkrefter som skapes utenfra. En god lokal næringspolitikk kan forklare hvorfor noen kommuner har en positiv næringsattraktivitet. Men den samlede næringsutviklingen har sammenheng med en rekke andre forhold også. En sterk vekst i en lokal hjørnesteinsbedrift vil gjøre at en kommune kommer positivt ut når det gjelder næringsattraktivitet. På samme måte vil nedgang i antall arbeidsplasser i en eller flere større bedrifter gjøre at kommunen får negativ næringsattraktivitet. Bevegelsen i slike større bedrifter trenger ikke å ha noe med kommunens næringspolitikk å gjøre. Noen kommuner kan ha et dyktig og ambisiøst næringsliv som skaper vekst, uten at kommunen har gjort noe spesielt. Andre kommuner kan ha mange bedrifter som mislykkes uten at det skyldes kommunal næringspolitikk.

Derfor må man ikke bruke næringsattraktivitet som eneste mål for om kommunen har en god næringspolitikk, i hvert fall ikke på kort sikt. Men vi tror at en god næringspolitikk i en kommune har en påvirkning på veksten i næringslivet på lang sikt. Hvis kommunen har gjort et godt arbeid, vil det på sikt vises i næringsattraktiviteten.

2.2.2 Næringslivsindeksen

Så langt har vi analysert arbeidsplassutviklingen i næringslivet i Søndre Land. Vi skal også vise hvordan næringslivet i Søndre Land kommer ut på en næringsindeks, hvor vi også måler næringslivets produktivitet (verdiskaping per ansatt), lønnsomhet, nyetableringer og næringslivets relative størrelse i forhold til folketallet.

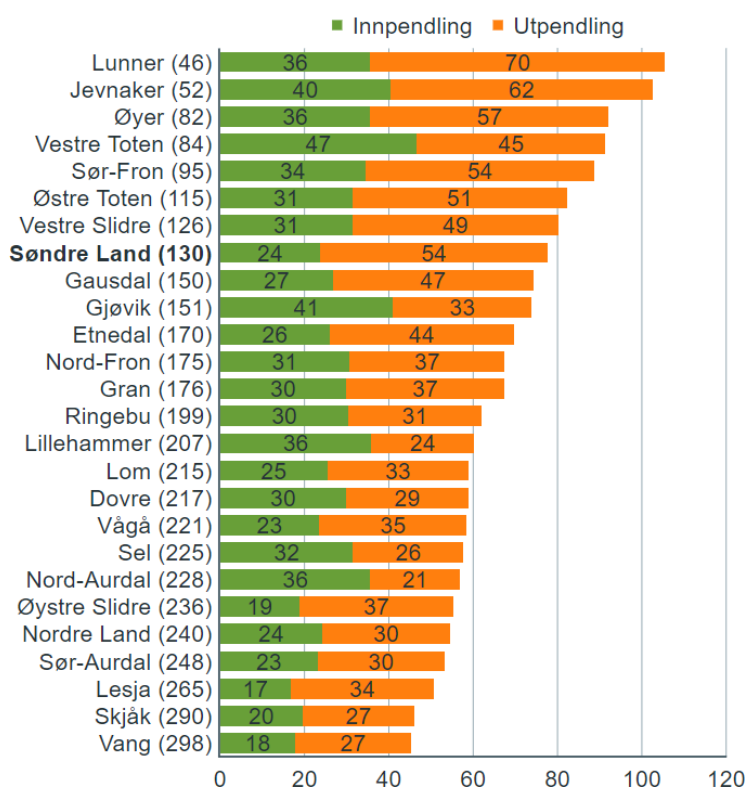


Figur 9: Oppland kommunenes score på næringslivsindeksen i 2017. For hver enkelt delindeks gis en score fra 0=sva-keste kommunen i landet til 100=beste kommunen i landet. Kommunens rangering blant de 422 kommunene i landet samlet sett er vist til høyre for kommunenavnet.

Søndre Land gjør det svært dårlig på denne næringslivsindeksen. Næringslivet i Søndre Land har lav produktivitet, svak lønnsomhet, svak arbeidsplassvekst og er svært lite i forhold til folketallet i kommunen. Søndre Land gjør det relativt best når det gjelder nyetableringer, men er også her dårligere enn middels av kommunene (middelkommunen har en score på 50, Søndre Land har 47).

2.2.3 Arbeidsmarkedsintegrasjon

Arbeidsmarkedsintegrasjon er et begrep som forteller hvor godt arbeidsmarkedet i en kommune henger sammen med arbeidsmarkedet utenfor kommunen. Vi bruker en indikator som er antall utpendlere i prosent av sysselsettingen pluss antall innpendlere i prosent av antall arbeidsplasser. I figuren under ser vi arbeidsmarkedsintegrasjonen i kommunene i fylket.

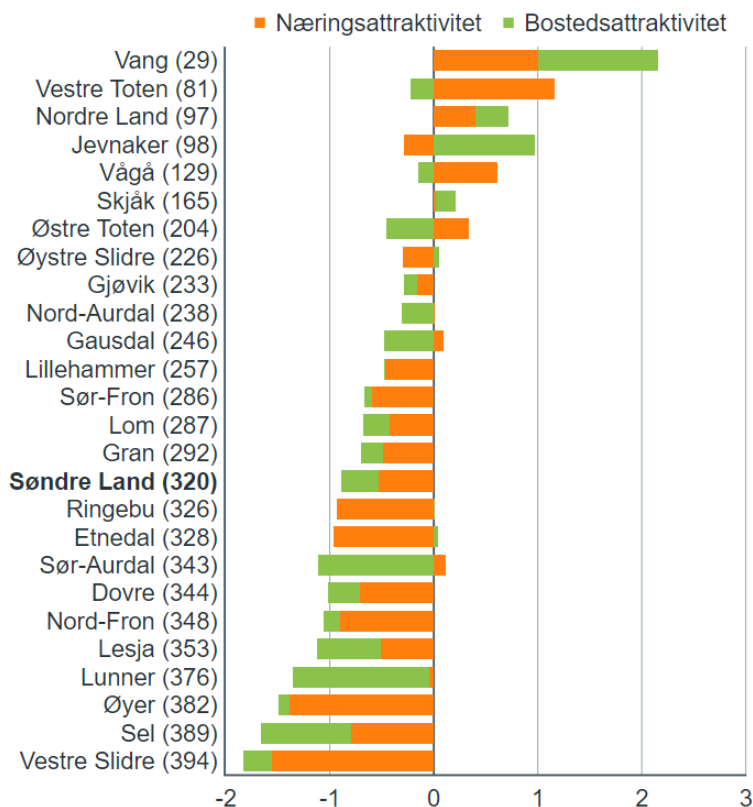


Figur 10: Arbeidsmarkedsintegrasjon i kommunene i Oppland i 2018.

Søndre Land har stor utpendling, da i hovedsak til Gjøvik. Søndre Land er med andre ord del av et integrert arbeidsmarked med Gjøvik, men mange pendler også til Nordre Land og Vestre Toten.

2.2.4 Samlet attraktivitet

Som en oppsummering viser vi i figuren under hvor attraktiv kommunen har vært for henholdsvis bosetting og næringsliv de ti siste årene, rangert etter samlet attraktivitet.



Figur 11: Samlet attraktivitet i perioden 2009-2018. Kommuner i Oppland. Nasjonal rangering blant 422 kommuner i tallet i parentes

Hvis vi skal legge sammen bosteds- og næringsattraktivitet til samlet attraktivitet, må vi ta stilling til hvordan vi skal vekte disse to attraktivitetsdimensjonene. Bostedsattraktivitet måler ekstra innflytting av personer i forhold til forventet, mens næringsattraktivitet måler ekstra arbeidsplassvekst i næringslivet utover forventet. I denne rapporten har vi vektet disse to attraktivitetsdimensjonene slik at de varierer omtrent like mye.

2.3 Scenarier for vekst i arbeidsplasser og befolkning

Den analysen av utviklingen i Søndre Land som er vist på de foregående sidene, avdekker drivkrefter for utvikling i arbeidsplasser og folketall. Den modellen som vi har brukt for å analysere de historiske drivkreftene, kan også brukes til å generere ulike scenarier for utviklingen fram til 2040. Når vi skal lage scenarier, må vi også ta stilling til hvordan vi tror den framtidige utviklingen blir for ulike faktorer som vi vet har betydning for veksten i Søndre Land.

De strukturelle vekstbetingelsene som påvirker utviklingen i Søndre Land, skapes av forhold som Søndre Land i liten grad kan påvirke. Dette er faktorer som nasjonal vekst og endringer i bransjeutviklingen i næringslivet i Norge. Andre faktorer er resultat av hva Søndre Land selv gjør. Søndre Land kan påvirke sin

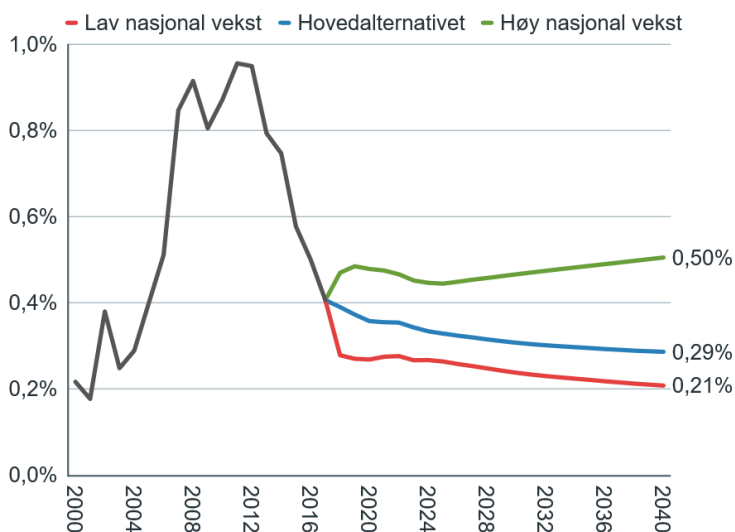
egen attraktivitet og dermed få bedre eller dårligere utvikling enn forventet. Hvordan dette kan gjøres, og hva som påvirker et steds attraktivitet, vil beskrives nærmere i sluttrapporten.

Her vil vi presentere fire ulike scenarioer for utviklingen i Søndre Land. Scenarioene er ulike avhengig av om den nasjonale veksten og de strukturelle forholdene er gode eller dårlige, og om Søndre Land klarer å bli et attraktivt sted å bo og drive næring eller ikke.

2.3.1 Utsikter til nasjonal vekst

Den første dimensjonen som har betydning for utvikling i Søndre Land, er den *nasjonale* utviklingen. Her vil nettoinnvandringen til Norge og utviklingen av fruktbarhet for norske kvinner få stor betydning for befolkningsveksten nasjonalt og for utviklingen i en enkelt kommune som Søndre Land. SSB har laget framskrivinger av utviklingen i nettoinnvandring og fruktbarhet for Norge. Siden slike framskrivinger alltid vil være beheftet med stor usikkerhet, har SSB ulike framskrivinger: Hovedalternativet, som de anser som mest sannsynlig, et alternativ med høy nasjonal vekst (med større nettoinnvandring og høyere fruktbarhet) og et alternativ med lav nasjonal vekst (med lavere nettoinnvandring og fruktbarhet enn hovedalternativet).

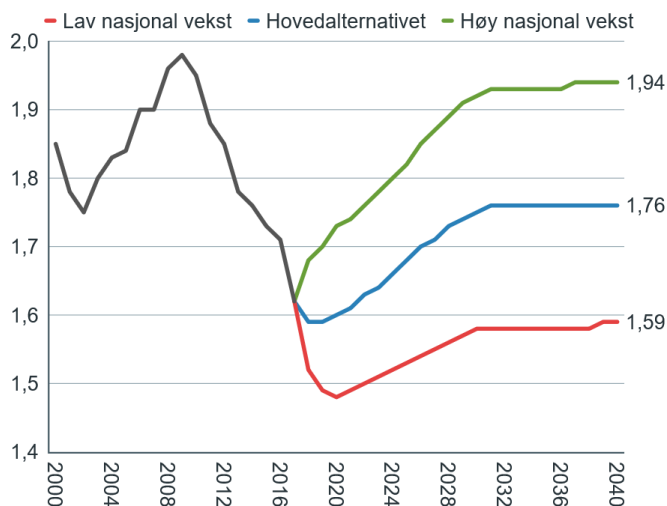
Når vi lager scenarioer for Søndre Land, vil vi bruke SSBs framskrivinger som bakteppe for scenarioene for Søndre Land. I disse framskrivingene er det også beregnet utvikling i framtidig fruktbarhet og dødelighet som vi bruker for å beregne antall fødte og døde i Søndre Land.



Figur 12: Netto innvandring til Norge.

Hovedalternativet til SSB er at nettoinnvandringen til Norge skal bli litt lavere enn nivået i 2017. Nettoinnvandringen til Norge har sunket fra å tilsvare nesten en prosent av folketallet i 2012 til 0,4 prosent av folketallet i 2017. SSB antar i hovedalternativet at nettoinnvandringen til Norge skal synke til under 0,3 prosent i 2040. Det ligger an til å bli langt mindre innvandring til Norge enn hva vi har sett de siste 15 årene. Dette gir lavere befolkningsvekst i hele landet og lavere forventet vekst i alle kommunene.

SSBs framskrivinger av fruktbarheten til norske kvinner er vist i figur 13. Fruktbarheten måles med et tall som forteller hvor mange barn en gjennomsnittskvinne vil få i løpet av livet.

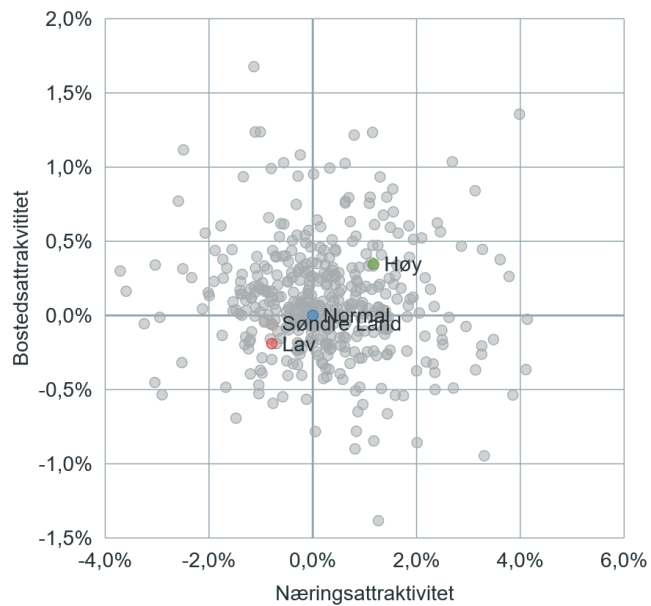


Figur 13: Fruktbarhetstall i SSBs framskrivinger.

Fruktbarheten til norske kvinner har falt mye, fra 1,98 barn per kvinne i 2009 til 1,56 barn per kvinner i 2018. SSB antar at fruktbarheten på sikt vil ta seg litt opp, men ikke til det høye nivået fra 2009. Lavere fruktbarhet vil redusere befolkningsveksten i Norge. Endringene i fruktbarhet skjer i hele landet, slik at alle kommuner må regne med at det blir født færre barn.

2.3.2 Forventet attraktivitet for Søndre Land

Derneft har vi brukt attraktivitetsmodellen for å beregne hvilken nettoutflytting vi kan forventet for Søndre Land. Denne modellen er bygd opp annerledes enn den modellen SSB bruker for befolkningsframskrivinger for kommuner. SSB bruker en modell hvor prinsippet er å framskrive flyttemønsteret fra de siste årene. Dermed vil kommuner som har hatt stor netto utflytting få framskrevet fortsatt stor utflytting, mens kommuner som har hatt stor innflytting får framskrevet denne innflyttingen. I vår modell blir nettoutflyttingen beregnet ut fra forventet arbeidsplassutvikling, kommunens sentralitet og kommunens attraktivitet for næringsliv og bosetting. Vi kan da få fram hvilken utvikling en kommune kan få dersom de oppnår en høy attraktivitet for bosetting og næringsliv, altså hvilket *potensial* det er for befolkningsvekst.

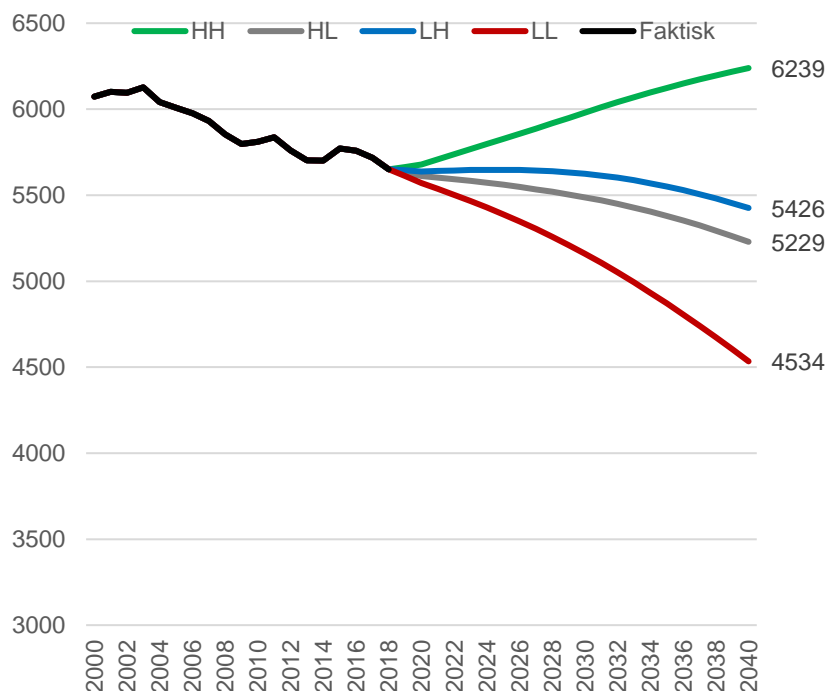


Figur 14: Verdier for attraktivitet for næringslivet og bosetting for de ulike scenarioene for Søndre Land.

I figur 14 over kan vi se hvilke attraktivitetsverdier vi bruker for scenarioene til Søndre Land, sammen med faktiske attraktivitetsverdier for alle norske kommuner for de siste ti årene. Hver grå prikk er en kommune i dette diagrammet. Når vi velger attraktivitetsverdier for høy attraktivitet i Søndre Land, legger vi lista på nivået hvor Søndre Land er mer attraktiv enn 70 prosent av kommunene, altså blant de 30 prosent mest attraktive kommunene for både nærings- og bostedsattraktivitet. Det er altså et nivå for attraktivitet som er ambisiøst, men likevel realistisk. Omtrent ni prosent av kommunene vil oppnå denne samlede attraktiviteten.

2.3.3 Befolkningsutvikling i Søndre Land

I figuren under viser vi ulike scenarier for utvikling i folketallet i Søndre Land kommune fram til 2040.



Figur 15: Fire scenarier for folketallet i Søndre Land.

I figuren over viser vi fire scenarier for befolkningsutvikling i Søndre Land.¹

HH: Høy nasjonal vekst og høy attraktivitet i Søndre Land. Da vil folketallet øke til 6 239 i 2040.

HL: Høy nasjonal vekst og lav attraktivitet i Søndre Land. Da vil folketallet synke til 5 229 i 2040.

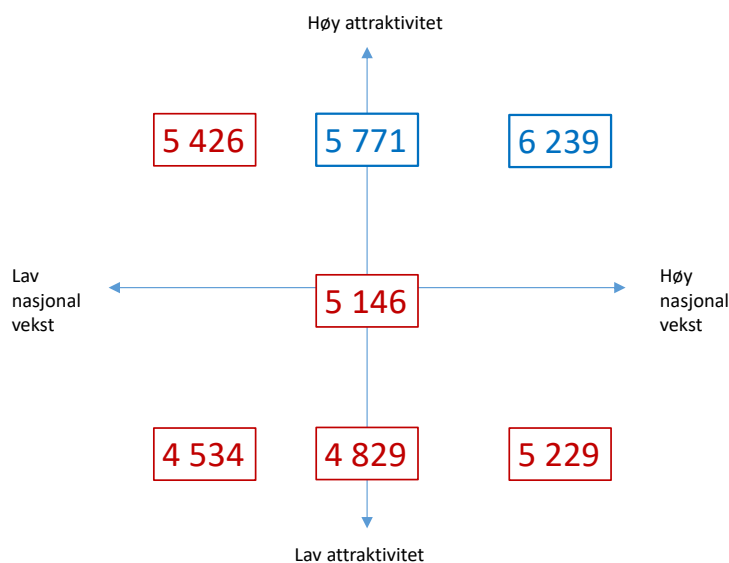
LH: Lav nasjonal vekst og høy attraktivitet i Søndre Land. Da vil folketallet synke til 5 426 i 2040.

LL: Lav nasjonal vekst og lav attraktivitet i Søndre Land. Da vil folketallet synke til 4 534 i 2040.

De fire scenarioene gir svært forskjellig folketall i 2040. Det illustrerer hvor stor reell usikkerhet det er når det gjelder framtidig befolkningsvekst. En del av usikkerheten er knyttet til den nasjonale veksten som avgjøres av innvandring til Norge og fruktbarheten til norske kvinner. Det er forhold som Søndre Land ikke kan gjøre noe med, men som gir omtrent 1000 flere innbyggere i Søndre Land dersom den nasjonale veksten blir høy, enn når den nasjonale veksten blir lav. En annen del av usikkerheten er knyttet til Søndre Lands attraktivitet, som kan påvirkes. Det blir omtrent 1000 flere innbygger i Søndre Land i 2040 hvis attraktiviteten blir høy, enn hvis attraktiviteten blir lav.

¹ Befolkningsutvikling med SSBs alternativ «4M» er vist i vedlegg.

I figuren under kan vi se disse fire alternativene, sammen med et alternativ der den nasjonale veksten følger hovedalternativet.



Figur 16: Folketallet i 2040 med ulike scenarier.

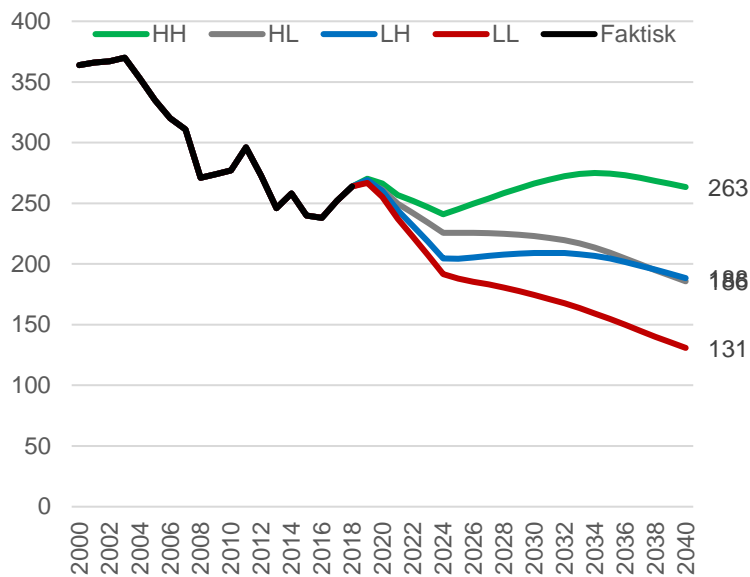
Det er 5 623 innbyggere i Søndre Land ved inngangen til 2019. Her kan vi se at hvis den nasjonale veksten følger hovedalternativet, synker folketallet i Søndre Land til 5 146 innbyggere dersom attraktiviteten blir som middels, altså verken høy eller lav. Attraktiviteten til Søndre Land har vært lavere enn dette nivået de siste årene.

Søndre Land må altså øke attraktiviteten, både som bosted og for næringslivet, ellers vil det bli nedgang i befolkningen. Samtidig må en håpe at den nasjonale veksten ikke blir lav. Utviklingen så langt i 2018 tyder på at alternativet for høy nasjonal vekst ikke vil slå til, selv om dette er for tidlig å si noe om. Vi anser imidlertid et framtidsscenario på 6 209 innbyggere i Søndre Land i 2040 som lite sannsynlig. Dersom Søndre Land lykkes i å bli mer attraktive, er målsettingen om 5 771 innbyggere mer sannsynlig.

2.3.4 Alderssammensetning i scenarioene

Vi kan også vise scenarier for befolkningsutvikling innenfor ulike alderstrinn.

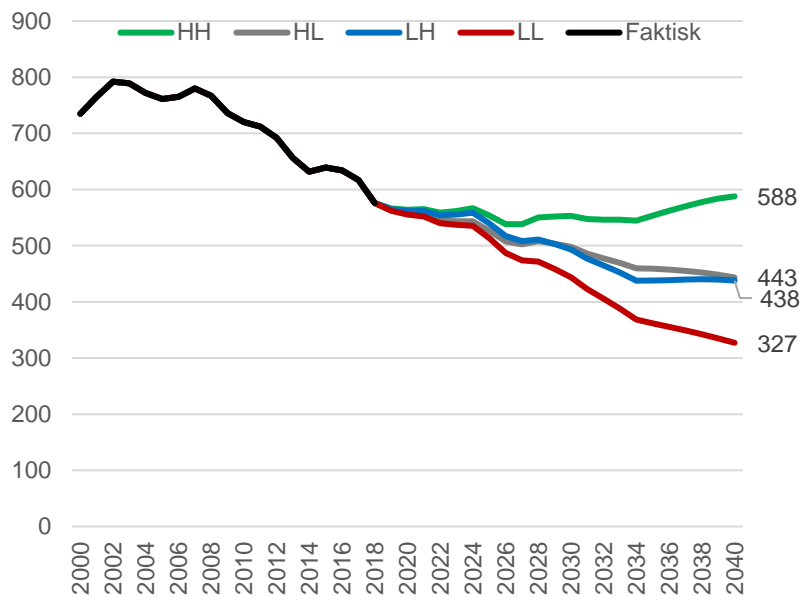
Hvor mange av innbyggerne vil være barnehagebarn?



Figur 17: Befolningsframskrivninger for ulike attraktivitetsscenarioer i alderen 1-5 år i Søndre Land.

Det mest optimistiske scenarioet viser at det blir 263 barnehagebarn i 2040. Det var 263 barnehagebarn i 2018. I det mest optimistiske scenarioet opprettholdes altså antall barnehagebarn i Søndre Land. I det mest pessimistiske scenarioet vil antall barnehagebarn synke til 131 i 2040. Det er en halvering fra dagens antall. I de andre to scenarioene blir det også færre barnehagebarn i 2040 enn det er i dag.

Hva så med skolebarn?

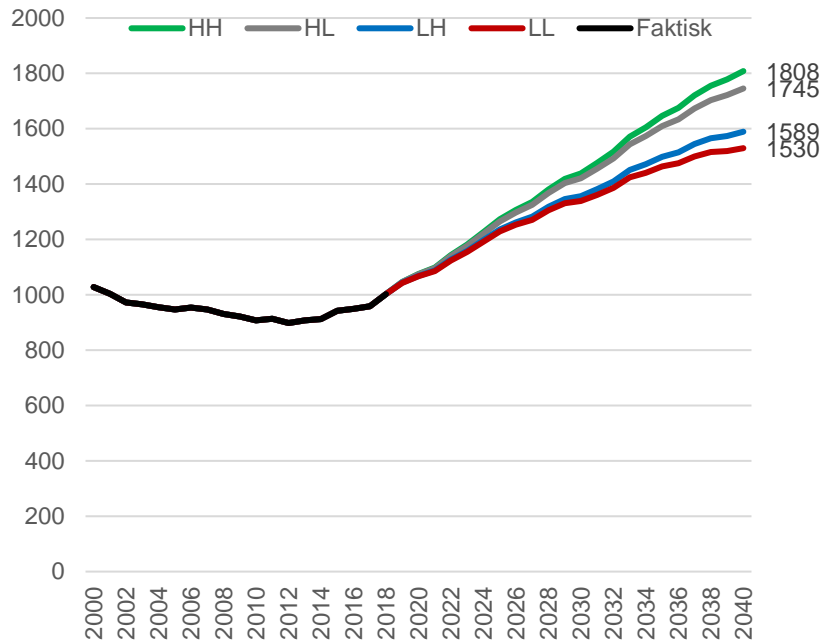


Figur 18: Befolningsframskrivninger for ulike attraktivitetsscenarioer i alderen 6 til 15 år.

Antall skolebarn forventes å synke de neste årene i alle scenarioene. Men i det mest optimistiske scenarioet vil antall skolebarn øke igjen etter noen år. Da blir det 588 skolebarn i Søndre Land i 2040, 12 flere enn i dag.

I det mest pessimistiske scenarioet vil det være bare 327 skolebarn i kommunen i 2040.

Det snakkes mye om eldrebølgen, ikke uten grunn. Antall eldre innbyggere i Søndre Land vil øke sterkt, og alle scenarioene har en sterk økning i antall eldre fram mot 2040.

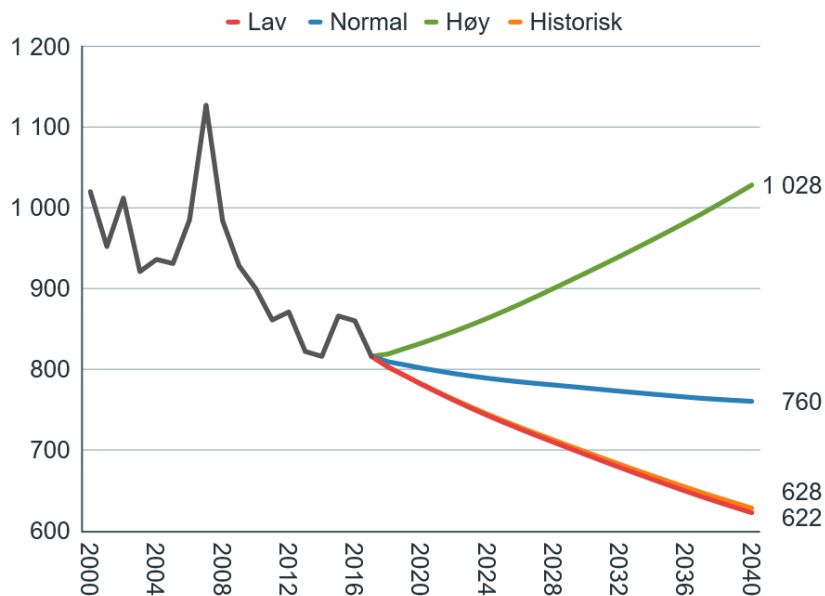


Figur 19: Befolkningsframskrivinger for ulike attraktivitetsscenarioer for innbyggere 67+ år i Søndre Land.

I det mest pessimistiske scenarioet har Søndre Land 1 530 innbyggere over 67 år i 2040. Det mest optimistiske har 1 808. I 2018 var det 1 002 innbyggere over 67 år i kommunen. Det blir altså helt sikkert mange flere eldre i de neste årene, antallet vil øke med minst 50 prosent fram til 2040. Scenarioene skiller seg mindre når det gjelder utviklingen i antall pensjonister enn i andre aldersgrupper. Det er fordi eldre personer sjelden flytter mellom kommuner. Dermed blir usikkerheten i utviklingen i langt mindre grad påvirket av arbeidsmarked og bostedsattraktivitet.

I kapittel 0 går vi nærmere inn på anslått endring i de ulike aldersgruppene for de ulike scenarioene.

2.3.5 Scenarier for arbeidsplassutvikling i næringslivet



Figur 20: Scenarier for arbeidsplassutvikling i næringslivet i Søndre Land.

Scenarioet med høy attraktivitet for Søndre Land innebærer at antall arbeidsplasser i næringslivet skal øke fra litt over 800 til over 1 000 arbeidsplasser i 2040. Denne arbeidsplassveksten er nødvendig for å skape den befolkningsveksten som ligger i scenarioet for folketallsutviklingen. Det betyr at det skal skapes vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet som tilsvarer den nedgangen næringslivet har hatt siden 2000.

3. Tillitsundersøkelse

Tillit kan være viktig for å skape utvikling i en kommune. Det gjelder tillit generelt mellom innbyggerne, men spesielt tillit mellom politikere, kommunens ansatte og næringslivet. Tillitsmålinger som er gjennomført så langt, indikerer at det er en sammenheng mellom tillitsnivået i en kommune og kommunens attraktivitet for næringsliv og bosetting. I dette kapittelet presenterer vi resultater fra en tillitsundersøkelse gjennomført i Søndre Land kommune i forbindelse med en større tillitsmåling for alle kommuner i Gjøvikregionen.



Foto: Rawpixel, Unsplash.

Vi vil her presentere noen hovedfunn for Søndre Land fra en tillitsmåling for hele Gjøvikregionen, som Telemarksforskning har gjennomført tidligere – på oppdrag fra Gjøvik Utvikling. For fullstendige resultater fra denne undersøkelsen, både for Søndre Land og nabokommuner, viser vi til rapporten *Tillitsmåling Gjøvikregionen* (TF-rapport nr. 421).

3.1 Om attraktivitet og tillit

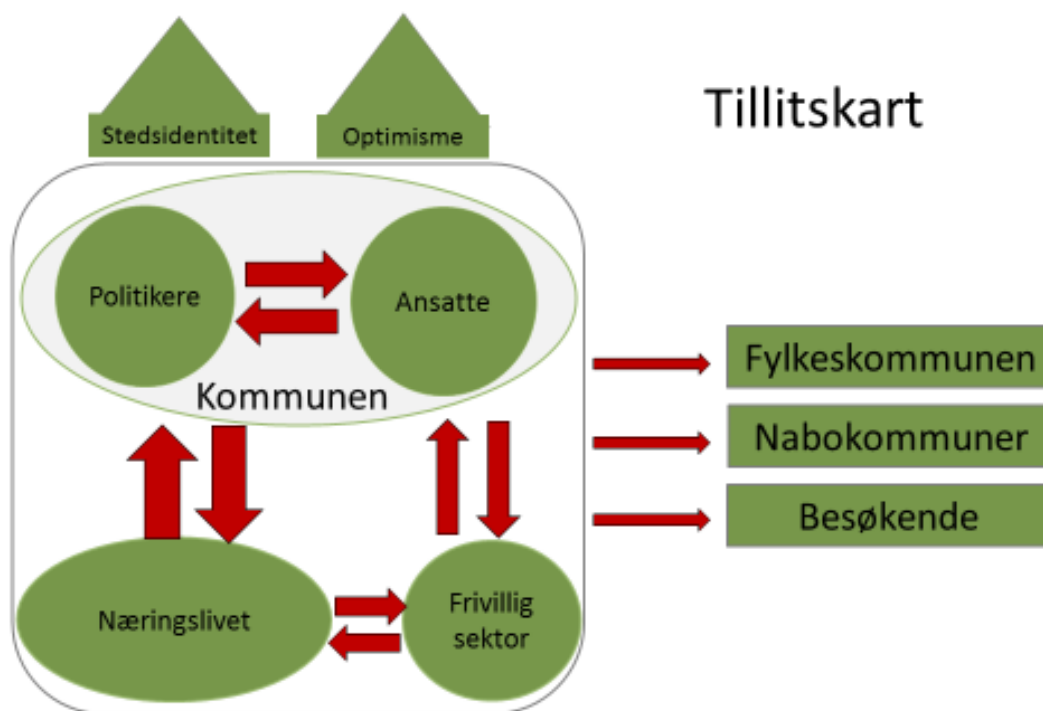
Tillit kan bety mye for den økonomiske utviklingen og velferden. Internasjonale undersøkelser viser at det er en sterk sammenheng mellom tillit og økonomi når en sammenlikner ulike land. Norge og de andre nordiske landene er kjennetegnet av en høy grad av tillit sammen med høy produktivitet og velferd. I land med en høy grad av tillit synker transaksjonskostnadene. Det er lett å gjøre avtaler og samarbeide med

andre, og økonomien flyter raskere og bedre. Hvis det er en sammenheng mellom økonomisk utvikling og tillit internt i et land, kan kanskje tillit også være et forhold som kan forklare forskjeller i vekst mellom regioner og kommuner i Norge?

Vi mener at en av forutsetningene for at et sted kan utvikle sin egen attraktivitet, er at kommunens politikere, kommunens ansatte, næringslivet og andre viktige parter og institusjoner samarbeider og koordinerer innsatsen for å forbedre kvaliteter i samfunnet. For å få til dette kommer tillit inn som en viktig faktor. Det er åpenbart at det er vanskelig eller umulig å få til et effektivt samarbeid dersom det ikke er tillit mellom de som skal samarbeide. Dette er bakgrunnen for at vi har blitt interessert i tillitsbegrepet i vår forskning på hva som skaper attraktivitet. Kan tillit være en faktor som er viktig for å skape et attraktivt sted?

For å finne ut hva tillit betyr for stedlig attraktivitet, må vi ha en stringent definisjon på hva vi forstår med tillit. Ikke bare hva tillit betyr generelt, men hvordan vi kan forstå og beskrive *tillit på et sted*. Sammenhengen mellom tillit og økonomisk utvikling i ulike land er basert på enkle generelle spørsmål av typen: Er folk flest til å stole på? Dette er antakelig ikke fruktbart for å finne ut av hvorfor noen steder i Norge er attraktive. I Norge har folk generelt høy tillit til folk flest, og det gjelder antakelig i omtrent samme grad i Kongsberg, Fredrikstad, Sandefjord eller Søndre Land. Forskjellene fra sted til sted i Norge er svært små i forhold til forskjeller mellom land som Norge, Russland, India og Burundi.

Vi har derfor endt opp med en definisjon og dekomponering av stedlig tillit som vist i figuren under:



Figur 21: Tillitskart for en kommune

Politikere, kommunens ansatte og næringslivets tillit til hverandre og seg selv

Tillitsmålingen i Søndre Land er rettet mot tre grupper: politikere, ansatte i kommunen og næringslivsledere. Disse tre gruppene anses som de mest sentrale aktørene i å skape attraktivitet.

En av de viktigste tillitsdimensjonene er mellom næringsliv og kommune. Næringslivets tillit til kommunen er en tillitsdimensjon som ofte er svak. Det er bare kommunens politikere som har legitimitet til å definere de overordnede mål og strategier for kommunens utvikling. De ansatte i kommunen skal gjennomføre strategiene. Det er opplagt at dersom næringslivet ikke har tillit til kommunens politikere og ansatte, vil næringslivet i liten grad respondere positivt på kommunens strategier.

Tillitsforholdet mellom politikere og administrasjon er også en viktig tillitsdimensjon. I kommuner der det er svak tillit mellom politikere og administrasjon vil det være vanskelig å både definere og gjennomføre en kraftfull utviklingsstrategi.

De tre gruppene kan også ha varierende tillit til seg selv. Her er det interne politiske klimaet viktig. I hvilken grad har kommunen en langsiktig utviklingsstrategi som har bred tverrpolitisk oppslutning? Og er kommunens politikere samlet om mål om å skape en positiv utvikling i hele kommunen, eller er det mange politikere som har sin lojalitet i deler av kommunen? Også næringslivets interne tillit er en viktig faktor. Det kan påvirke samarbeidsklimaet bedriftene i mellom.

Pilene i figuren skal illustrere at det er et gjensidig tillitsforhold mellom de ulike gruppene. Samtidig er det også snakk om tillit innenfor hver enkelte gruppe. Når vi måler tillitsnivået i spørreundersøkelsen, har vi forsøkt å stille spørsmål som avdekker tre forhold som til sammen avgjør graden av tillit: tillit til kompetanse, tillit til velvilje og tillit til integritet. Dette er forhold som er viktig for tillit mellom personer og institusjoner.

Stedlig identitet og optimisme

Vi ønsker også å måle styrken til faktorer som ikke er knyttet til personer eller institusjoner. Det er styrken til den stedlige identiteten og graden av optimisme knyttet til stedet generelt. Den stedlige identiteten omhandler forhold som at innbyggerne er stolte av kommunen, at de framsnakker kommunen til andre og at stedet har en enhetlig identitet og ikke består av ulike deler som bruker energien til interne konkurranser i stedet for å skape felles vekst. Optimisme handler om at innbyggerne tror fremtiden ser lys ut, og at det nytter å påvirke utviklingen. En sterk stedsidentitet og høy optimisme antas å være positivt for vekst og utvikling.

Andre grupper og institusjoner

Det er også interessant å se på hvor stor tillit som de tre partene i kommunen har til andre grupper og institusjoner. Her har vi valgt ut fylkeskommunen, eventuell regionale utviklingsinstitusjoner, nabokommuner, frivillig sektor i kommunen og besøkende til kommunen. Her får vi bare målt tilliten som kommunens politikere og ansatte samt næringslivslederne har til disse gruppene og institusjonene.

3.1.1 Spørsmålene i undersøkelsen

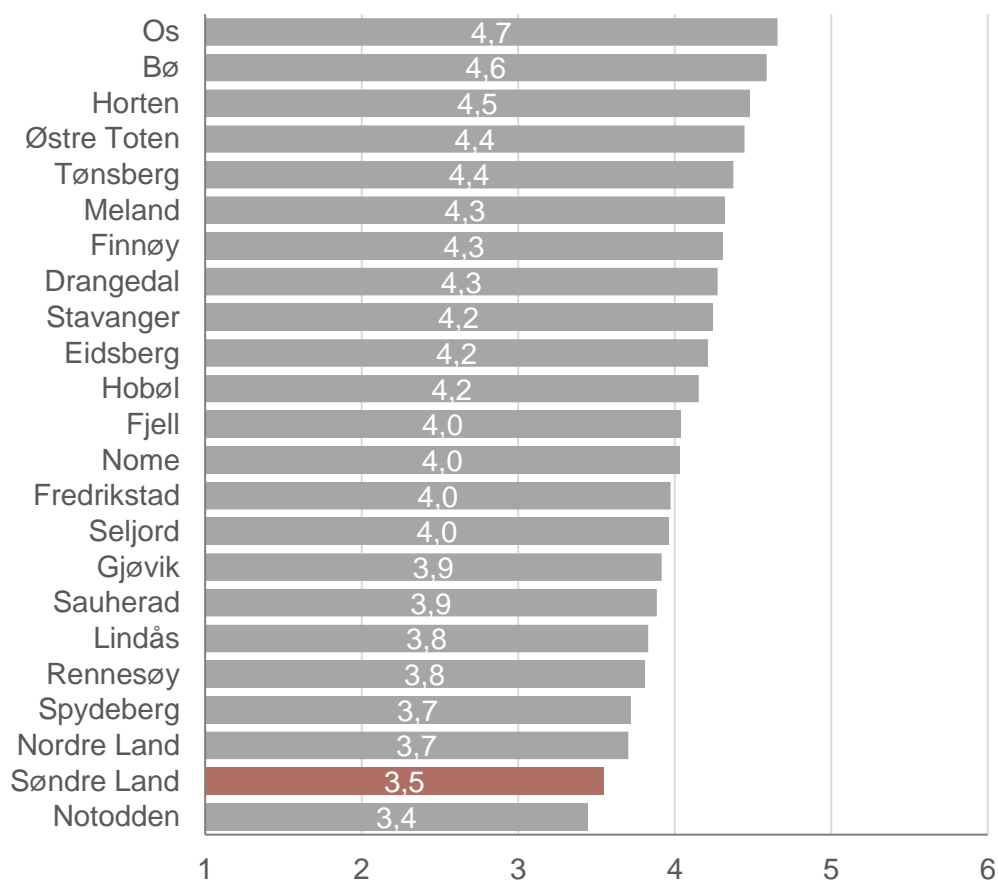
Tillitsmålingen er en spørreundersøkelse der respondentene blir bedt om å ta stilling til en rekke påstander og angi i hvilken grad de er enige på en skala fra 1 til 6 (oversikt over spørsmålene er vedlagt rapporten). En rekke av påstandene omhandler respondentenes holdning til de tre gruppene politikere, kommunens ansatte og næringslivet. Når vi analyserer svarene, har vi opplysninger om hvorvidt respondenten representerer politikere, ansatte eller næringslivet. Vi kan da lage tillitskart der vi måler graden av tillit mellom de ulike gruppene.

3.2 Resultater

3.2.1 Tillit generelt

Spørreundersøkelsen inneholder et generelt spørsmål: *Kommunen min er preget av en høy grad av tillit.* Respondentene ble bedt om å angi om de var enige i dette på en skala fra 1: helt uenig til 6: helt enig. Dette spørsmålet kan vi bruke for å få et generelt bilde på tillitsklimaet i kommunen.

Resultatene er vist i figuren under.



Figur 22: Gjennomsnittsscore: Kommunen min er preget av en høy grad av tillit.

Søndre Land er den kommunen som kommer nest dårligst ut på dette spørsmålet av kommunene som har gjennomført undersøkelsen. En score på 3,5 er det samme som at svarene ble jevnt fordelt mellom alle alternativene, og kan tolkes som at respondentene i sum verken var enige eller uenige i påstanden. En score over 3,5, slik de fleste kommuner har, viser at et flertall er enige.

I figuren under er både gjennomsnittsscore totalt og gjennomsnittsscore fordelt på de tre gruppene respondenter som deltok i undersøkelsen (politikere, ansatte i kommunen og næringslivsledere). I tillegg til kommunene i Gjøvik har vi tatt med resultater fra noen andre kommuner som på undersøkelsestidspunktet hadde gjennomført den samme undersøkelsen, slik at vi har flere å sammenlikne med.

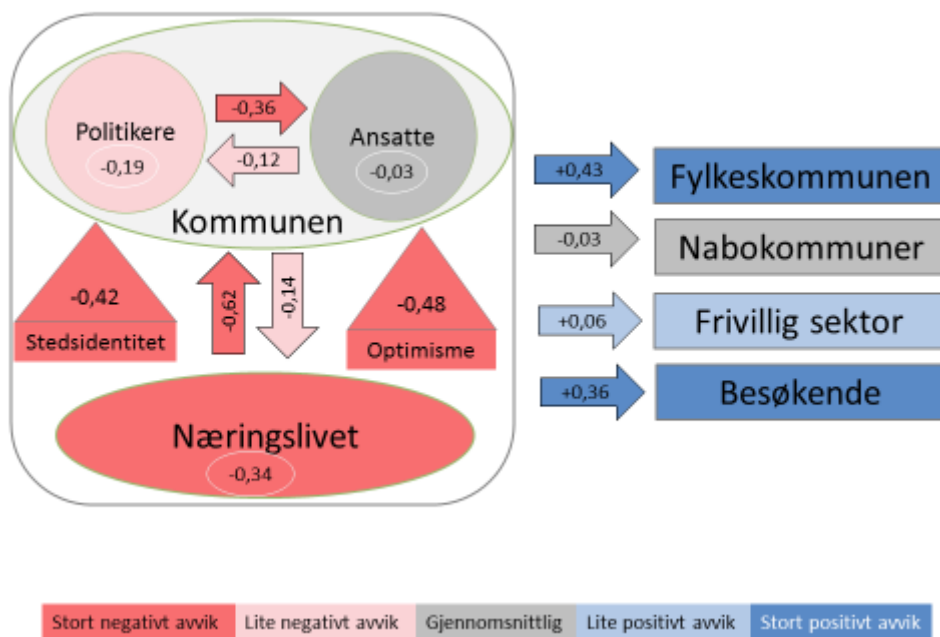
	Svar var gruppe:			Totalsum
	Kommunens ansatte	Næringslivsledere	Politikere	
Vestre Toten	5,3	3,8	4,8	4,8
Os	4,8	4,8	4,3	4,7
Bø	5,0	4,2	4,9	4,6
Østre Toten	4,8	3,8	4,4	4,4
Meland	4,3	4,6	4,0	4,3
Fredrikstad	4,2	3,8	4,0	4,0
Nome	4,4	3,6	4,5	4,0
Fjell	3,9	4,0	4,3	4,0
Sauherad	3,6	3,9	4,5	3,9
Gjøvik	4,0	3,6	4,1	3,9
Lindås	4,3	3,5	4,1	3,8
Nordre Land	3,8	3,5	3,7	3,7
Søndre Land	3,9	2,9	3,7	3,5
Totalsum	4,3	3,9	4,2	4,1

Figur 23 Gjennomsnittsscore: Kommunen min er preget av en høy grad av tillit.

En score på 3,5 er det samme som at svarene ble jevnt fordelt mellom alle alternativene og kan tolkes som at respondentene i sum verken var enige eller uenige i påstanden. Figuren viser videre at bedriftsledere (score på 2,9) vurderer det generelle tillitsnivået i Søndre Land som noe lavere enn de ansatte i kommunen (3,9) og politikere (3,7), men alle tre grupper vurderer det som lavt.

3.2.2 Tillitskart Søndre Land kommune

Vi presenterer hovedresultatene fra tillitsmålingen i Søndre Land grafisk i figuren under. Verdiene som ble målt i Søndre Land sammenliknes igjen med gjennomsnittet for de 13 andre kommunene som på undersøkelsestidspunktet hadde gjennomført slike tillitsmålinger. Avvikene illustreres med farger.



Figur 24: Tillitskart for Søndre Land, 2017.

Når vi ser på de ulike tillitsdimensjonene, kommer det fram at det er store negative avvik på mange av tillitsdimensjonene. Søndre Land har svært lavt nivå når det gjelder både stedsidentitet og optimisme. Det er relativt liten andel som er stolt av kommunen, eller som synes framtiden ser positiv ut, og mange som er enig i at det er mye usunn patriotisme og drakamp mellom ulike deler av kommunen. Lav optimisme skyldes antakelig at kommunen faktisk har hatt en negativ utvikling i folketall og arbeidsplasser de siste årene. Den negative utviklingen kan også ha bidratt til at de ulike gruppene har lav tillit til hverandre. Politikere og ansatte har lav tillit til hverandre. Politikerne har spesielt lav tillit til de ansatte. Næringslivet har svært lav tillit til kommunen, både til politikerne og de ansatte. Næringslivet er i liten grad enige i at politikere og ansatte i kommunen har kompetanse på nærings- og samfunnsutvikling og mener at politikere i liten grad har klare mål om vekst i næringslivet.

Søndre Land har forholdsvis høy tillit til fylkeskommunen og er positivt innstilt til besøkende og frivillig sektor.

3.3 Oppsummering og konklusjon fra tillitsmålingen i Søndre Land

Søndre Land later til å ha kommet inn i en negativ spiral med nedgang i folketall og arbeidsplasser og lav tillit mellom de ulike partene i kommunen. De mest negative trekkene i tillitskartet er at næringslivet har liten tillit til kommunen og at stedsidentiteten og optimismen er lav. Når næringslivet i liten grad mener at kommunens politikere har klare mål om vekst i næringslivet, og at politikere har liten interesse for næringsutvikling, er dette kanskje det punktet som er lettest å starte med for å bygge opp tillitsnivået mellom næringsliv og kommune. Kommunen må stå fram som mer interessert i næringsutvikling og mer interessert i å skape vekst. Alle parter mener at det er en del usunn patriotisme og drakamp mellom ulike deler av kommunen. Det bør da være en viktig oppgave å samle de ulike aktørene i kommunen til en felles innsats for å snu nedgang til vekst i hele kommunen. For at kommunen skal lykkes med dette, vil det være nødvendig med gode prosesser og en god dialog mellom kommune og næringsliv, samtidig med en fornyet og overbevisende interesse og innsats for nærings- og samfunnsutvikling fra kommunen side. Det vil antakelig være en lengre prosess å snu pessimisme til optimisme, da dette forutsetter at det gjøres reelle framskritt som vises i lokalsamfunnet.

4. Kommuneøkonomi

Vi har kartlagt kostnadsnivået i Søndre Land i forhold til sammenlignbare kommuner. Det er også gjort beregninger av forventet utgiftsbehov basert på forventet demografiutvikling. Beregningene viser at Søndre Land må bruke mer penger i framtiden på de eldre innbyggerne og tjenesteområdet pleie og omsorg.



Foto: Marianne Konow, Søndre Land kommune.

I dette kapitlet vil vi se nærmere på økonomi og kostnadsutvikling i Søndre land kommune. Økonomiske rammebetingelser, ressursbruk og framtidig behov vil bli belyst.

Våre beregninger viser at Søndre land på de sentrale tjenesteområdene hadde et samlet merforbruk på 21,3 mill. kr i forhold til kommunens «normerte og inntektsjusterte utgiftsnivå» i 2017. Et avvik fra «normert nivå» indikerer at det kan være et innsparingspotensial på området. Analysene viser at det er flere områder hvor kommunen bør analysere nærmere årsaken til merforbruk i forhold til «normert nivå». Årsaken til merforbruk i forhold til «normert nivå» behøver ikke nødvendigvis bety at det er et innsparingspotensial. Det kan også være spesielle forhold i 2017 eller feil i regnskapsføring som er årsak til mer- eller mindreforbruk fra normert nivå. Det vil likevel i utgangspunktet være mest aktuelt å søke etter omstillings-, innovasjons- eller effektiviseringstiltak på de tjenestene (funksjoner i KOSTRA-sammenheng) som synes å ha spesielt høyt forbruk.

Nærmere om hvordan vi har beregnet dette, er utdypet i dette kapitlet.

4.1 Overordnet økonomisk situasjon

4.1.1 Økonomiske rammebetingelser

De økonomiske rammebetingelsen vil være styrende for det tjenestetilbudet kommunen kan tilby innbyggerne. Søndre land kan defineres som en lavinntektskommune. I KOSTRA er Søndre Land plassert i kommunegruppe 10, dvs. mellomstore kommuner med middels bundne kostnader og lave frie disponible inntekter.² Inntektsnivået (målt som korrigerede frie inntekter) lå 7 prosent under landsgjennomsnittet i 2017. Samlet beregnet utgiftsbehov lå 6 prosent over landsgjennomsnittet.

Korrigerede frie inntekter er en indikator som gir uttrykk for kommunenes reelle inntektsnivå. Kommunenes frie inntekter består av rammetilskudd og skatt og utgjør om lag 80 prosent av de samlede inntektene. Korrigerede, frie inntekter viser nivået på de frie inntektene justert for variasjon i utgiftsbehov. Indikatoren viser dermed inntekts- og utgiftssiden samlet. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov (billig i «drift») får justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov (dyr i «drift») får justert ned sine inntekter. Forskjeller i korrigerede frie inntekter skal dermed gjenspeile at ulike kommuner har forskjellige muligheter til å yte det samme tjenestetilbudet.

Tabellen under viser nivået på korrigerede frie inntekter for Søndre Land og to andre sammenlignbare kommuner i 2017.² Nivået (i prosent av landsgjennomsnittet) er vist med eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift.³ Tabellen viser at Søndre Land hadde et inntektsnivå som lå 7 prosent under landsgjennomsnittet i 2017.

Tabell 1 Korrigerede frie inntekter 2017. Landsgjennomsnittet=100. Kilde: KMD

	Korrigerede frie inntekter 2017
Søndre Land	93
Østre Toten	93
Gran	90
Oppland	99
Landet	100

Vertskommunetilskudd

Søndre Land mottar et øremerket tilskudd som tidligere vertskommune for HVPU-institusjon. I 2017 utgjorde dette tilskuddet om lag 65,8 mill. kr. Søndre Land hadde 42 vertskommunebrukere per 1.1.16. Det vil si at tilskuddet utgjorde ca. 1,57 mill. kr per bruker. I 2016 var gjennomsnittsalderen for de aktuelle brukerne i Søndre Land ca. 67 år. Det kommer ikke nye brukere inn i ordningen, og gjennomsnittsalderen på brukerne er økende.⁴ På sikt vil derfor vertskommunetilskuddet reduseres, tilsvarende vil også noe av

² I KOSTRA er kommunene delt inn i ulike kommunegrupper etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser. Hensikten er å gjøre det mulig å sammenligne «like kommuner». I KOSTRA er de aktuelle kommunene plassert i kommunegruppe 10, dvs. mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger og lave frie disponible inntekter.

³ Søndre Land har ikke eiendomsskatt og ligger i sone 2 for arbeidsgiveravgift (sats 10,6 prosent).

⁴ Tilskuddet er beregnet ut fra utgiftene til de tidligere institusjonstilbudene og er derfor noe varierende mellom ulike kommuner. For 2017 utgjorde tilskuddet til sammen 940 mill. kr, noe som utgjør 1,53 mill. kr for hver av de 613 brukerne. Hvert år faller mellom 30 og 40 brukere fra. I 2015 var gjennomsnittsalderen for brukerne i vertskommunene på 61,8 år. Kommuner som taper mer enn 300 kr per innbygger fra et år til det neste, kommer inn under skjermingsordningen for frafall og trekkes maks 300 kr.

utgiftene reduseres. I inntektssystemet får kommunene kompensert ca. 600.000 kr per år for øvrige psykisk utviklingshemmede over 16 år.

I områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren foreslo ekspertgruppen at vertskommunetillegget bør vurderes for innlemming i rammetilskuddet:

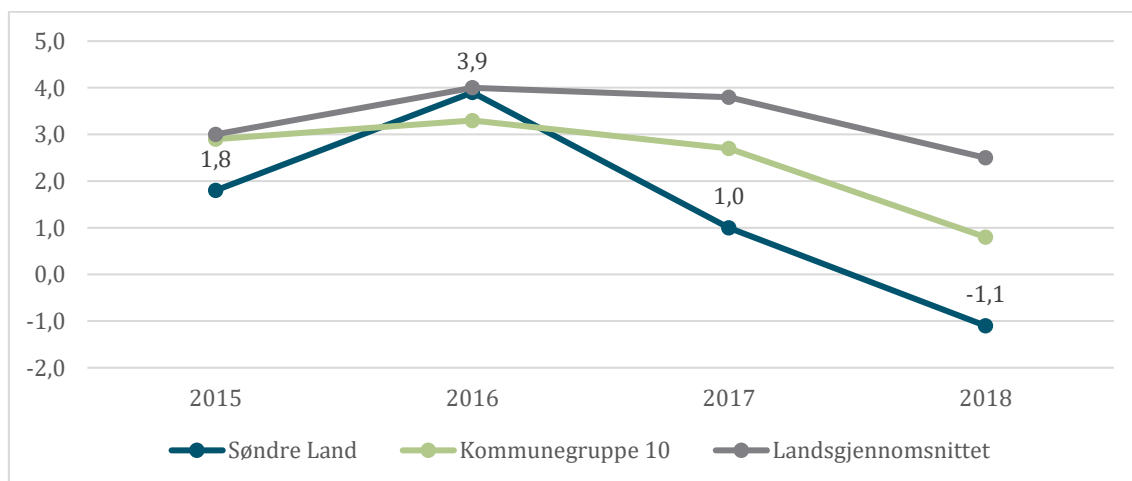
«Selv om tilskuddet gjelder en klart definert gruppe innbyggere, er det etter ekspertgruppens vurdering lite som skiller disse beboerne fra tilsvarende brukere i andre kommuner. De ordinære hjemmeboende brukerne kompenseres kommunene for gjennom inntektssystemet, og eventuelle merkostnader utover dette vil det kunne søkes (delvis) refusjon for gjennom tilskuddsordningen til ressurskrevende tjenester. På den bakgrunn vurderer ekspertgruppen at det ikke virker rimelig å opprettholde et slikt særskilt tilskudd.»

Det er viktig å være oppmerksom på at kommunen må redusere sitt utgiftsnivå i takt med bortfall av dette tilskuddet.

4.1.2 Økonomisk styring og prioritering

At kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser, er en viktig forutsetning for å kunne tilby innbyggerne gode velferdstjenester. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere innstramminger eller uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne.

Netto driftsresultat blir blant annet brukt av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal økonomi (TBU) som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. TBU anbefaler at nivået på netto driftsresultat for kommunene som helhet bør være 1,75 prosent.⁵ Som det framgår av diagrammet under, hadde Søndre Land et netto driftsresultat på -1,1 prosent i 2018.⁶



Figur 25: Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2015-2018. Kilde: KOSTRA.

Tabellen under viser sentrale finansielle nøkkeltall for Søndre Land kommune hentet fra KOSTRA.⁶ Det er klare sammenhenger mellom de ulike nøkkeltallene. Dersom kommunen klarer å forholde seg til et gitt mål på netto driftsresultat, vil dette gi muligheter for å nå målet om en økonomisk buffer i form av et gitt

⁵ TBU opererer med en «norm» for netto driftsresultat for kommunene på 1,75 prosent. Dette for å sikre at kommunene skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer.

⁶ 2018-tallene er basert på ureviderte tall publisert 15.3.19 av SSB.

nivå på disposisjonsfondet. Lånegjelden gir et bilde på hvor stor andel av framtidige inntekter som vil bli bundet til rente- og avdragsutgifter.

Nivået på disposisjonsfondet kan si noe om hvilken økonomisk «buffer» kommunene har ved uforutsette hendelser eller ved egenfinansiering av investeringer. For kommuner med lavt nivå på disposisjonsfondet vil det være en viktig oppgave å bygge opp fondet som en økonomisk trygghet mot uventet utgiftsøkning eller sviktende inntekter. Søndre Land kommune hadde et disposisjonsfond på 14,3 prosent i 2018. Til sammenligning var nivået på landsbasis 9,0 prosent. Nivået på disposisjonsfond synes basert på dette å være en tilstrekkelig «buffer».

Netto lånegjeld er et uttrykk for kommunens gjeldsbelastning, soliditet og finansieringsstruktur. Indikatoren viser om kommunen har lav eller høy gjeld i forhold til betalingsevnen. Jo lavere tall desto bedre er det for kommunens økonomi. Kommuner som har korrigert netto lånegjeld på over 75 prosent av inntektene regnes å ha begrenset økonomisk handlingsrom (KS, 2018). Gjeldsgraden for Søndre Land kommune lå lavere enn landsgjennomsnittet i 2018.

Tabell 2 Sentrale finansielle nøkkeltall. I prosent av brutto driftsinntekter 2015-2018. Kilde: SSB

	Søndre Land				K-gr. 10	Landet
	2015	2016	2017	2018	2018	2018
Brutto driftsresultat	0,7	2,3	-1,6	0,0	0,5	2,0
Netto driftsresultat	1,8	3,9	1,0	-1,1	0,8	2,5
Disposisjonsfond	10,3	12,6	14,6	14,3	8,8	9,0
Netto lånegjeld	48,5	51,3	55,1	55,2	71,7	73,6

Totalt sett viser nøkkeltallene at Søndre Land har hatt stor grad av økonomisk handlefrihet, men at utviklingen i sentrale nøkkeltall under ett er negativ. I 2018 var netto driftsresultat negativt, samtidig som netto lånegjeld har økt. Det er viktig å være oppmerksom på at disse tallene er basert på historiske tall, og gir ikke nødvendigvis et godt bilde av kommunens framtidige økonomiske handlingsrom. Vi kommer tilbake til dette i kap 4.3.

4.2 Økonomisk situasjon på tjenestenivå

Forskjellene mellom landets kommuner er til dels store når det gjelder kostnadsstruktur og demografisk sammensetning. Både etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved tjenesteytingen vil derfor variere mellom kommunene. Målet med kommunenes inntektssystem er å fange opp slike variasjoner. En «tar» fra de relativt sett letdrevne kommunene og «gir» til de relativt sett tungdrevne. Gjennom kostnadsnøkler bestående av objektive kriterier og vektorer fanges variasjoner i kommunenes utgiftsbehov opp.

Indeks for beregnet utgiftsbehov viser hvor tung eller lett en kommune er å drive, sammenlignet mot det som er gjennomsnittet for alle landets kommuner. En indeks over 1,0 betyr at kommunen får et tillegg i innbyggertilskuddet i form av et utgiftsutjevneende tilskudd. Søndre Land fikk beregnet en utgiftsbehovsindeks på 1,0577 i inntektssystemet for 2017 (der indeks lik 1 betyr et utgiftsbehov lik landsgjennomsnittet). Det vil si at kommunen ble beregnet å være om lag 6 prosent mer kostnadskrevende å drive enn gjennomsnittskommunen. Tabellen under viser at det er pleie og omsorg som er mer kostnadskrevende å drive i Søndre Land.

Kostnadsnøkkelen eller utgiftsbehovet kan dekomponeres i åtte ulike delkostnadsnøkler. Tabellen under viser beregnet utgiftsbehov for Søndre Land fordelt på ulike delkostnadsområder i 2017. Nivået på behovsindeksen varierer fra år til år, og endring fra 2016 til 2018 er vist i vedlegg.

Administrasjon, landbruk, pleie og omsorg og kommunehelse fikk beregnet et høyere utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet, mens områdene barnehage, grunnskole, barnevern og sosialtjeneste fikk beregnet et lavere utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet i 2017.

Tabell 3 Indeks for beregnet utgiftsbehov 2017. Søndre Land kommune. Kilde: KMD/beregninger ved TF

	Vekt	Indeks	Bidrag til «hovedindeks»
Barnehage	0,1673	0,7176	-4,7 %
Administrasjon	0,0828	1,0983	0,8 %
Landbruk	0,0021	2,5640	0,3 %
Grunnskole	0,2610	0,9655	-0,9 %
Pleie og omsorg	0,3418	1,2902	9,9 %
Kommunehelse	0,0500	1,1604	0,8 %
Barnevern	0,0390	0,9239	-0,3 %
Sosialtjeneste	0,0560	0,9708	-0,2 %
Kostnadsindeks	1,0000	1,0577	5,8 %

Søndre Land fikk f.eks. beregnet en behovsindeks på delkostnadsnøkkelen for barnehage som innebærer at kommunen framstod som ca. 28 prosent *mindre* kostnadskrevende å drive enn gjennomsnittskommunen (indeks 0,72). På delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg ble kommunen beregnet å være om lag 29 prosent *mer* kostnadskrevende å drive enn gjennomsnittskommunen (indeks 1,29). Dette har sammenheng med at Søndre land har mindre barn enn gjennomsnittskommunen, og flere eldre.

4.2.1 KOSTRA- og effektivitetsanalyser på tjenestenivå

Til bruk i KOSTRA- og effektivitetsanalyser har vi utviklet en metode som skal illustrere hvordan en kommunes ressursbruk på sentrale tjenesteområder harmonerer med kommunens økonomiske rammebetingelser (dvs. hensyntatt både beregnet utgiftsbehov og reelt inntektsnivå). Vi vil imidlertid presisere at et slikt beregnet utgiftsnivå generelt ikke må oppfattes som en slags fasit på et ”riktig” nivå. Beregningene er mer en illustrasjon på hvordan kommunen faktisk har tilpasset seg et forbruksnivå på det aktuelle tjenesteområdet - sammenlignet med hva utgiftsbehovet (ifølge kriteriene i inntektssystemet) og de reelle, frie inntektene ideelt sett skulle tilsi. Hensikten med beregningene er å få en indikasjon på hvilke tjenesteområder som det kan være grunn til å se nærmere på.

I tabellen under er netto driftsutgifter på sentrale tjenesteområder i 2017 sammenlignet med landsgjennomsnittet og et «normert» og inntektsjustert nivå.

Våre beregninger viser at Søndre Land kommune, på de sentrale tjenesteområdene som inngår i inntektssystemet, hadde merutgifter i forhold til landsgjennomsnittet på 82,0 mill. kr i 2017. Da er det ikke hensyntatt verken at kommunen tross alt hadde et høyere beregnet utgiftsbehov enn «gjennomsnittskommunen» (ca. 6 prosent i 2017), eller at kommunen mottar et særskilt vertskommunetilskudd (ca. 65,8 mill. kr i 2017). Beregningene viser at Søndre Land kommune hadde mindreutgifter på 0,4 mill. kr i forhold til kommunens «normerte utgiftsnivå» i 2017, der det også er tatt høyde for vertskommunetilskuddet. Etter

justering for et nivå på korrigerede frie inntekter på 93 prosent av landsgjennomsnittet (tilsvarende om lag 21,7 mill. kr), er det beregnet et samlet merforbruk på 21,3 mill. kr (=21,7-0,4).⁷

Tabell 4 Mer-/mindreforbruk sammenlignet mot landsgjennomsnittet og «normert nivå» i 2017. I mill. kr. Søndre Land kommune. Kilde: SSB/KMD/beregninger ved TF.

	Beregnet utgiftsbehov 2017	Netto driftsutgifter 2017			Mer-/mindreutgift sammenlignet med		
		Søndre Land kommune	Landsgjennomsnitt	Søndre Land "normert nivå"	Landsgjennomsnittet	"Normert utgiftsnivå"	«Normert og inntektsjust. nivå»
		kr per innb	kr per innb	kr per innb	Mill. kr	Mill. kr	Mill. kr
Barnehage	0,7176	6 944	8 376	6 011	-8,1	5,3	8,9
Administrasjon	1,0983	5 603	4 242	4 659	7,7	5,3	7,1
Landbruk	2,564	234	102	261	0,7	-0,2	-0,1
Grunnskole	0,9655	14 002	13 009	12 561	5,6	8,1	13,8
Pleie og omsorg	1,2902	28 601	17 218	22 215	64,3	-29,7	-22,3
Kommunehelse	1,1604	2 783	2 606	3 024	1,0	-1,4	-0,3
Barnevern	0,9239	4 897	2 205	2 037	15,2	16,2	17
Sosialtjeneste	0,9708	1 741	2 537	2 463	-4,5	-4,1	-2,9
Sum	1,0577				82,0	-0,4	21,3

Oppsummert indikerer oversikten i tabellen over at kommunen bruker mer penger enn nivået skulle tilsi, og at dette er knyttet både til barnehage, administrasjon, grunnskole og barnevern. Årsakene til avvikene må imidlertid undersøkes nærmere før det er mulig å konkludere på om det er innsparingspotensial på disse områdene.

Oppdaterte KOSTRA-tall for 2018 viser også at netto driftsutgifter per innbygger til både barnehage, administrasjon og grunnskole øker mer fra 2017 til 2018 i Søndre Land enn landsgjennomsnittet og kommunegruppe 10. Utgifter til barnevern er vesentlig lavere i 2018 enn i 2017, men likevel dobbelt så høyt per innbygger 0-17 år som landsgjennomsnittet.

I tabellen under er vist netto driftsutgifter i kr per innbygger og mer-/mindreutgifter etter justering for behov og inntektsnivå, fordelt på aktuelle KOSTRA-funksjoner. Her er altså tallene i Tabell 4 ytterligere spesifisert.

⁷ Søndre Land mottar som én av 33 tidligere vertskommuner for HVPU-institusjoner et eget øremerket tilskudd (= vertskommunetilskuddet). I 2017 utgjorde dette tilskuddet om lag 65,8 mill. kr. I kommunens regnskap er disse tilskuddsmidlene inntektsført sentralt i henhold til KOSTRA-rapporteringen. Reelt sett kan en derfor si at vertskommunetilskuddet reduserer utgiftene på pleie- og omsorgsområdet tilsvarende, eller i alle fall med en stor andel av tilskuddet. På tjenestoområdet for pleie og omsorg får kommunen etter justering for vertskommunetilskuddet beregnet et mindreforbruk i forhold til «normert og inntektsjustert utgiftsnivå» på 22,3 mill. kr i 2017. Vi har da lagt til grunn at hele vertskommunetilskuddet i utgangspunktet anvendes innenfor pleie og omsorg.

Tabell 5 Netto driftsutgifter i kr per innb. Mer-/mindreforbruk sammenlignet mot landsgjennomsnittet og «normert nivå», fordelt på aktuelle KOSTRA-funksjoner i 2017.⁸ I mill. kr. Søndre Land kommune. Kilde: SSB/KMD/beregninger ved TF.

	Netto driftsutgifter (kr per innb.)		Mer-/mindreutgifter (mill. kr) sammenlignet med		
	Søndre Land	Landet	Landet	"Normert utgiftsnivå"	"Normert og inntekstjustert nivå"
Barnehage (F201, 211, 221)	6 944	8 376	-8,1	5,3	8,9
201 Førskole	5 318	7 195	-10,6	0,9	3,7
211 Styrket tilbud til førskolebarn	768	619	0,8	1,8	2,2
221 Førskolelokaler og skyss	857	562	1,7	2,6	3,0
Administrasjon og styring (F100, 110, 120, 121, 130)	5 603	4 242	7,7	5,3	7,1
100 Politisk styring	540	386	0,9	0,7	0,8
110 Kontroll og revisjon	143	99	0,3	0,2	0,2
120 Administrasjon ⁹	4 486	3 129	7,7	5,9	7,4
121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen	329	279	0,3	0,1	0,2
130 Administrasjonslokaler	106	350	-1,4	-1,6	-1,5
Landbruk (F329)	234	102	0,7	-0,2	-0,1
329 Landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling	234	102	0,7	-0,2	-0,1
Grunnskole (F202, 215, 222, 223)	14 002	13 009	5,6	8,1	13,8
202 Grunnskole	10 947	10 309	3,6	5,6	10
215 Skolefritidstilbud	129	225	-0,5	-0,5	-0,5
222 Skolelokaler	2 390	2 211	1	1,4	2,4
223 Skoleskyss	537	264	1,5	1,6	1,8
Pleie og omsorg (F234, 253, 254, 261)	28 601	17 218	64,3	-29,7	-22,3
234 Aktivisering eldre og funksjonshemmede	1 066	966	0,6	-3,5	-3,2
253 Pleie, omsorg, hjelp i institusjon	9 448	6 664	15,7	-16,9	-14,5
254 Pleie, omsorg, hjelp i hjemmet	16 897	8 682	46,4	-6,7	-2,3
261 Botilbud i institusjon	1 190	906	1,6	-2,6	-2,3
Kommunehelse (F232, 233, 241)	2 783	2 606	1,0	-1,4	-0,3
232 Forebygging - skole- og helsestasjons-tjeneste	623	621	0,0	-0,6	-0,3

⁸ Veiledning til hvilke utgifter som inngår i de ulike KOSTRA-funksjonene finnes her: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/kostra/regnskapsrapporteringen/id551573/>

⁹ Agenda Kaupang gjennomførte i 2018 en kartlegging av administrative stillinger i en rekke kommuner, inkludert Søndre Land. Denne undersøkelsen viste at kommunen ikke hadde høyere administrativ bemanning enn sammenlignbare kommuner. Det kan imidlertid være andre årsaker enn administrativ bemanning til at utgiftene på funksjon 120 er høyere enn «normert» nivå.

233 Forebyggende arbeid, helse og sosial	499	193	1,7	1,6	1,8
241 Diagnose, behandling, rehabilitering	1 661	1 791	-0,7	-2,4	-1,7
Barnevern (F244, 251, 252)	4 897	2 205	15,2	16,2	17,0
244 Barneverntjeneste	1 735	649	6,1	6,4	6,7
251 Barneverntiltak i familien	465	245	1,2	1,3	1,4
252 Barneverntiltak utenfor familien	2 697	1 311	7,8	8,4	8,9
Sosialtjeneste (F242, 243, 281)	1 741	2 537	-4,5	-4,1	-2,9
242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	1 252	951	1,7	1,9	2,7
243 Tilbud til personer med rusproblemer	77	384	-1,7	-1,7	-1,6
281 Økonomisk sosialhjelp	412	1 203	-4,5	-4,3	-4,0

Vi ser av tabellen at for eksempel en stor andel av merforbruket på barnevern skyldes barneverntiltak utenfor familien. Det kan da være verdt å undersøke nærmere om dette skyldes mange barn med barneverntiltak utenfor familien eller om kostnadene per barn er spesielt høye. Tallene kan indikere at det er noe å hente på å vri innsatsen til mer forebyggende tiltak, men det er ikke mulig å konkludere på dette uten å undersøke hva som ligger bak tallene.¹⁰

Vi kan også se på utgiftene i Søndre Land opp mot to aktuelle sammenligningskommuner i 2017. Vi har valgt Nordre Land og Nord-Aurdal. Poenget med dette er å se om disse analysene gir oss samme bildet som analysene over, eller om sammenligning med nabokommuner kan utdype eller nyansere tidligere analyser. I tabellen under har vi beregnet mer-/mindreforbruk for Søndre Land sammenlignet mot Nordre land og Nord-Aurdal på ulike sentrale tjenestoområder, der også forskjeller i inntektsnivå skal være hensyntatt.

Tabell 6 Mer-/mindreforbruk for Søndre Land sammenlignet mot Nordre Land og Nord-Aurdal hensyntatt utgiftsbehov og inntektsnivå. Mill. kr 2017. Kilde: SSB/beregninger ved TF.

	Avvik fra Nordre Land	Avvik fra Nord-Aurdal
Barnehage	23,3	23,3
Administrasjon	6,8	10,1
Landbruk	0,1	0,3
Grunnskole	23,6	19,6
Pleie og omsorg	-38,3	-33,5
Helse	-4,3	5,1
Barnevern	-6,6	37,5
Sosialtjeneste	-0,5	-6,3
Sum	4,2	56,2

Vi finner at Søndre Land samlet sett hadde merforbruk sammenlignet mot Nordre Land og Nord-Aurdal på hhv. 4,2 mill. kr og 56,2 mill. kr i 2017, der både forskjeller i utgiftsbehov og inntektsnivå skal være hensyntatt. Barnehage og grunnskole peker seg her spesielt ut som områder med innsparingspotensial.

¹⁰ Se for eksempel Brandtzæg m.fl. (2018) for en slik analyse.

Også administrasjon og barnevern er områder som det kan være grunn til å se nærmere på. Dette samsvarer med funnene i Tabell 4.

4.2.1 Analyse av ressursbruk på utvalgte områder utenfor inntektssystemet i 2017

Vi har også utarbeidet en analyse av kommunens ressursbruk på utvalgte områder som ikke inngår i inntektssystemet. I vurderingen av utgiftsnivået for de aktuelle områdene har vi tatt høyde for kommunens samlede utgiftsbehov.

Tallene viser at Søndre Land kommune hadde merutgifter i forhold til landsgjennomsnittet på de aktuelle områdene på 0,6 mill. kr i 2017. Dersom vi justerer for kommunens samlede utgiftsbehov (ca. 6 prosent over landsgjennomsnittet), viser beregningen et samlet mindreforbruk på 1,1 mill. kr.

Tabell 7 Illustrasjon av ressursbruk sammenholdt mot landsgjennomsnittet og «normert nivå» på utvalgte områder utenfor inntektssystemet. Søndre Land kommune 2017. Kilde: KOSTRA, beregninger ved TF

	Netto driftsutgifter (i kr per innb.)			Mer-/mindreutgift (mill. kr) sammenlignet med	
	Søndre Land kommune	Landsgjennomsnitt	Søndre Land «normert nivå»	Landsgjennomsnittet	«Normert nivå»
Fys.planl./kult.minne/natur/nærmiljø	846	686	726	0,9	0,7
Kultur	1 697	2 297	2 429	-3,4	-4,1
Kirke	904	574	607	1,9	1,7
Samferdsel	740	863	913	-0,7	-1
Brann og ulykkesvern	1 132	794	840	1,9	1,7
Sum				0,6	-1,1

Søndre Land ser ut til å bruke betydelig mer enn normert nivå på brann og ulykkesvern og kirke. Det er mindreutgifter på kulturområdet i forhold til normert nivå på hele 4,1 mill. kr. som bidrar til mindreforbruk totalt sett på områder utenfor inntektssystemet.

For å få mer innsikt i årsakene til avvik fra «normert nivå» kan vi dele de enkelte områdene opp på aktuelle KOSTRA-funksjoner. I tabellen under har vi vist netto driftsutgifter i kr per innbygger og mer-/mindreutgifter etter justering for behov og inntektsnivå, fordelt på aktuelle KOSTRA-funksjoner.

Tabell 8 Netto driftsutgifter i kr per innb. Mer-/mindreforbruk sammenlignet mot landsgjennomsnittet og «normert nivå», fordelt på aktuelle KOSTRA-funksjoner i 2017. I mill. kr. Søndre Land kommune. Kilde: SSB/KMD/beregninger ved TF.

	Netto driftsutgifter (kr per innb.)		Mer-/mindreutgifter (mill. kr) sammenlig- net med	
	Søndre Land	Landet	Landet	"Normert utgifts- nivå"
Fys.planl./kult.minne/natur/nærmiljø	846	686	0,9	0,7
301 Plansaksbehandling	341	248	0,5	0,4
302 Bygge- delings- og seksjoneringsarbeid	132	15	0,7	0,7
303 Kart og oppmåling	167	85	0,5	0,4
335 Rekreasjon i tettsted	98	213	-0,7	-0,7
360 Naturforvaltning og friluftsliv	109	104	0,0	0,0
365 Kulturminnevern	0	21	-0,1	-0,1
Kultur	1 697	2 297	-3,4	-4,1
231 Aktivitetstilbud barn og unge	158	204	-0,3	-0,3
370 Bibliotek	274	281	0,0	-0,1
373 Kino	53	8	0,3	0,3
375 Muséer	56	84	-0,2	-0,2
377 Kunstformidling	0	110	-0,6	-0,7
380 Idrett og tilskudd til andres idrettsanlegg	28	208	-1,0	-1,1
381 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg	248	572	-1,8	-2,0
383 Musikk- og kulturskoler	264	274	-0,1	-0,1
385 Andre kulturaktiviteter og tilskudd til andres kul- tur- og idrettsbygg	365	303	0,4	0,3
386 Kommunale kulturbygg	250	252	0,0	-0,1
Kirke	904	574	1,9	1,7
390 Den norske kirke	897	494	2,3	2,1
393 Gravplasser og krematorier	7	81	-0,4	-0,4
Samferdsel	740	863	-0,7	-1,0
330 Samferdselsbedrifter/transporttiltak	0	-136	0,8	0,8
332 Kommunale veier	740	1 000	-1,5	-1,8
Brann og ulykkesvern	1 132	794	1,9	1,7
338 Forebygging av branner og andre ulykker	6	56	-0,3	-0,3
339 Beredskap mot branner og andre ulykker	1 127	738	2,2	2,0

Tabellen over viser at det er først og fremst innen idrettsbygg og anlegg kommunen bruker mindre penger enn normert nivå. Kommunen har ikke ført noen utgifter på kunstformidling i 2017. Brannberedskap ser

ut til å være dyr i drift i Søndre Land. Det kan være grunn til å undersøke nærmere hva årsaken til dette er. Det ser også ut til å være et mulig innsparingspotensial knyttet til funksjon 390 Den norske kirke. Det kan også være grunn til å se på innsparingspotensial innen teknisk sektor, på områdene byggesak, plan og kart og oppmåling.

4.3 Økonomisk omstillingsbehov

Fram til nå har vi sett på historiske regnskapstall for å identifisere mulige områder med innsparingspotensial. Kommunene har ansvar for blant annet barnehage, grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene i stor grad påvirkes av den demografiske utviklingen. For å kunne si noe om framtidig ressursbehov er det relevant å se på utviklingen i befolknings sammensetningen, da dette i stor grad sier noe om hvordan kommunen må prioritere i framtiden.

4.3.1 Demografi og kommuneøkonomi framover

Vi har utarbeidet en analyse hvor sammenhengene mellom den forventede demografiutviklingen og utgiftsbehovet i Søndre Land vil bli belyst og illustrert. Vi beregner her demografikostnadene totalt og fordelt på ulike aldersgrupper og tilhørende tjenesteområder i kommunen. Befolkningsframskrivningene i dette kapitlet er basert på samme forutsetninger som i kap 2.3.

I beregningen av demografikostnadene baserer vi oss på det samme opplegget som Teknisk beregningsutvalg for kommunal økonomi (TBU) benytter. Mer-/mindreutgiftene vil gjenspeiles gjennom endret rammetilskudd, og vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser kommunen vil ha for å håndtere framtidig befolkningsutvikling og kostnader knyttet til dette.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal økonomi (TBU) estimerer at den demografiske utviklingen i 2018 vil medføre merutgifter (demografikostnader) for kommunene på om lag 1,9 mrd. 2018-kr i 2019. Utgiftsberegningene er basert på hovedalternativet (MMMM) fra befolkningsframskrivingene fra SSB. Merutgiftene som må finansieres av de frie inntektene, vil med hovedalternativet kunne anslås til om lag 1,6 mrd. kr for 2019. Det understrekes at utgiftsberegningene er beheftet med stor usikkerhet. Anslagene er basert på uendret standard, dekningsgrad og effektivitet i tjenesteytingen, og er et uttrykk for hva det vil koste kommunesektoren å bygge ut tjenestetilbudet for å holde tritt med befolkningsutviklingen.

I tillegg har vi utarbeidet en analyse av framtidig behov for kommunale årsverk på barnehage, grunnskole og pleie og omsorg i Søndre Land kommune. I beregningene er det tatt utgangspunkt i samme dekningsgrad og standard på tjenestene som i 2017.

4.3.2 Anslått endring i ulike aldersgrupper

Tabellen under viser befolkningssammensetning for Søndre Land, fylket og landet per 1.1.18. Som det framgår av tabellen, har Søndre Land generelt en noe eldre befolkning enn landsgjennomsnittet. Andel eldre over 67 år utgjorde 19,2 prosent for Søndre Land. Til sammenligning utgjorde andelen for fylket og landet hhv. 18,6 prosent og 14,8 prosent.

Tabell 9 Andel innbyggere i ulike aldersgrupper per 1.1.18. Kilde: SSB/beregninger ved TF.

	Søndre Land	Oppland	Hele landet
0-5 år	5,6	5,7	6,8
6-15 år	10,2	11,2	12,0
16-66 år	64,9	64,5	66,3
67-79 år	14,2	13,3	10,6
80-89 år	4,1	4,3	3,4
90 år og eldre	1,0	1,0	0,8
0-66 år	80,8	81,4	85,2
67 år og eldre	19,2	18,6	14,8

I tabellen under vises utvikling i ulike aldersgrupper med bruk av TFs framskrivingsalternativer. Alternativene anslår en utvikling for Søndre Land på mellom -19,8 prosent og +10,4 prosent fra 2018 til 2040. I aldersgruppene 0–66 år er det anslått en nedgang på mellom -4,7 prosent og -35,7 prosent, mens det i aldersgruppene 67 år og eldre er anslått en vekst på mellom 47,3 prosent og 73,9 prosent.

Tabell 10: Personer i ulike aldersgrupper 2018 og 2040. Prosentvis endring 2018-2040. Søndre Land. TFs framskrivingsalternativer.¹¹

	2018	2040				% - endring 2018-2040			
		LL	HL	LH	HH	LL	HL	LH	HH
0-5 år	318	155	220	223	312	-51,3	-30,8	-29,8	-1,9
6-15 år	576	327	443	438	588	-43,2	-23,0	-24,0	2,1
16-66 år	3 669	2 450	2 744	3 098	3 449	-33,2	-25,2	-15,6	-6,0
67-79 år	800	997	1 076	1 052	1 135	24,6	34,6	31,5	41,8
80-89 år	231	482	564	491	575	108,8	144,3	112,6	148,7
90 år og eldre	56	123	181	123	181	118,8	222,4	119,1	222,8
Sum	5 650	4 534	5 229	5 426	6 239	-19,8	-7,5	-4,0	10,4
0-66 år	4 563	2 932	3 407	3 759	4 349	-35,7	-25,3	-17,6	-4,7
67 år og eldre	1 087	1 601	1 821	1 666	1 890	47,3	67,6	53,3	73,9

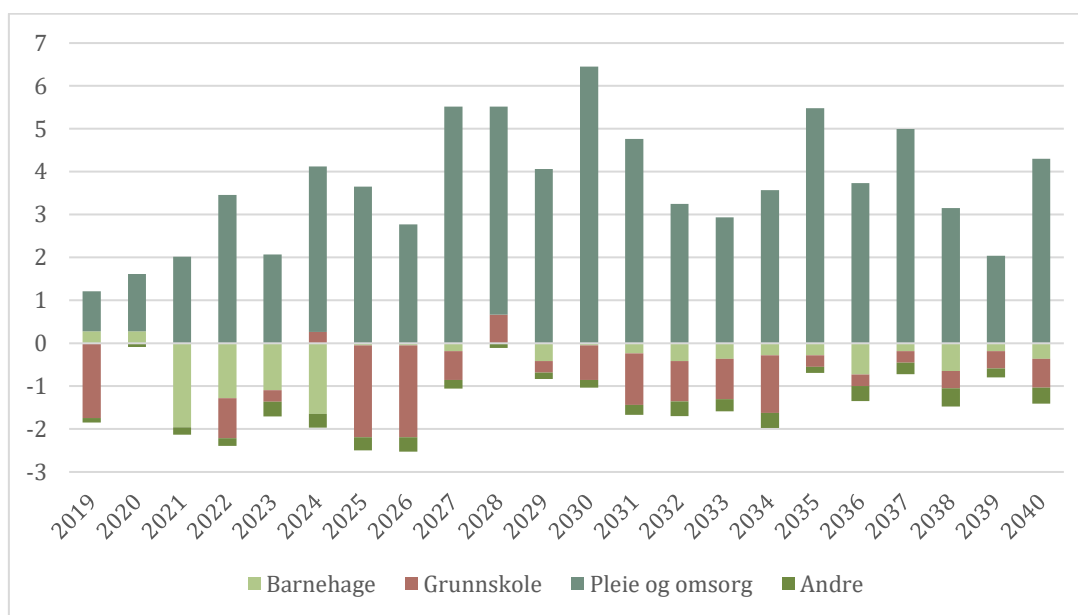
¹¹ Samme tabell er vist i vedlegg med SSBs framskrivingsalternativer L, M og H.

Det vil bli en markant økning i antall eldre i alle alternativene. Scenarioene skiller seg lite når det gjelder utviklingen i antall pensjonister. Det er fordi eldre personer sjelden flytter mellom kommuner.

I alle scenarioene vil det bli færre barn og unge. I det mest optimistiske scenarioet (HH) er det anslått en liten vekst i aldersgruppen 6–15 år. I samtlige scenarioer er det altså færre unge og flere eldre. Hvilken betydning dette får for det framtidige utgiftsbehovet for de ulike tjenesteområdene, omtaler vi nærmere nedenfor.

4.3.3 Framtidig utgiftsbehov

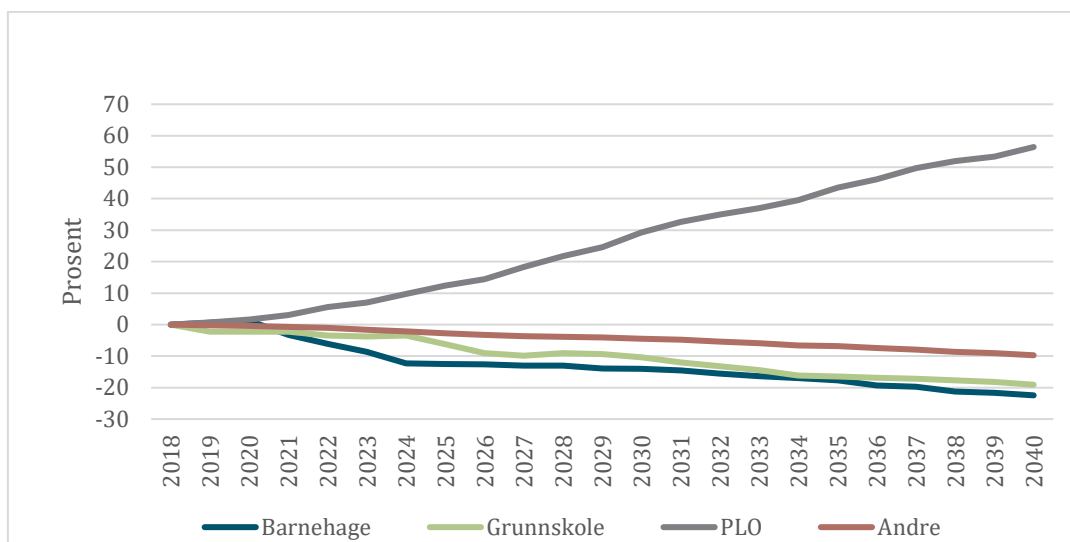
I figuren under er årlig beregnede demografikostnader fordelt på ulike tjenesteområder for Søndre Land kommune. Diagrammet viser at framtidige økte demografikostnader i all hovedsak kan knyttes til tjenesteområdet pleie og omsorg.



Figur 26: Årlige beregnede demografikostnader fordelt på ulike tjenesteområder 2019-2040. I faste mill. 2018 kr. Søndre Land kommune. Kilde: SSB/TBU/beregninger ved TF¹²

Fra 2018 til 2040 er utgiftsbehovet på barnehage og grunnskole anslått å reduseres med hhv. 22,5 prosent og 19,1 prosent. På pleie og omsorg er utgiftsbehovet anslått å øke med 56,4 prosent, mens behovet på øvrige områder er anslått å reduseres med 9,7 prosent.

¹² Kategorien andre omfatter tjenesteområdene helse, sosial og barnevern



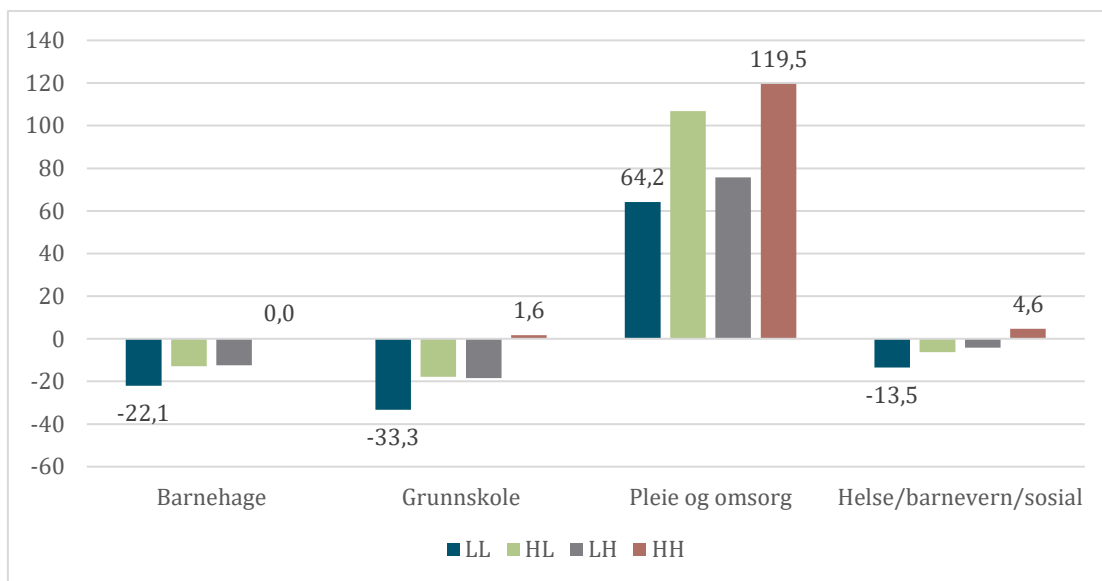
Figur 27: Prosentvis endring i utgiftsbehov 2018-2040. Søndre land kommune. Kilde: SSB/TBU/beregninger ved TF

Under er vist beregnede demografikostnader 2019–2040 med bruk av TFs framskrivingsalternativer. De fire framskrivingsalternativene anslår demografikostnader på mellom -4,9 mill. kr i det mest pessimistiske scenarioet (LL) og 125,8 mill. kr ved det mest optimistiske scenarioet (HH). I aldersgruppene under 66 år er det anslått reduserte demografikostnader, mens det i aldersgruppene over 67 år er anslått økte demografikostnader. Det er anslått betydelig økte utgifter knyttet til den eldre delen av befolkningen i alle fire scenarioene. Det vil si mellom 81,9 mill. kr i (LL-alternativet) til 127,9 mill. kr i (HH-alternativet).

Tabell 11: Beregnede demografikostnader 2019-2040 knyttet til den demografiske utviklingen. Aldersgrupper. Søndre Land kommune. Akkumulert. Faste mill. 2018-kr. Kilde: SSB/TBU/beregninger ved TF

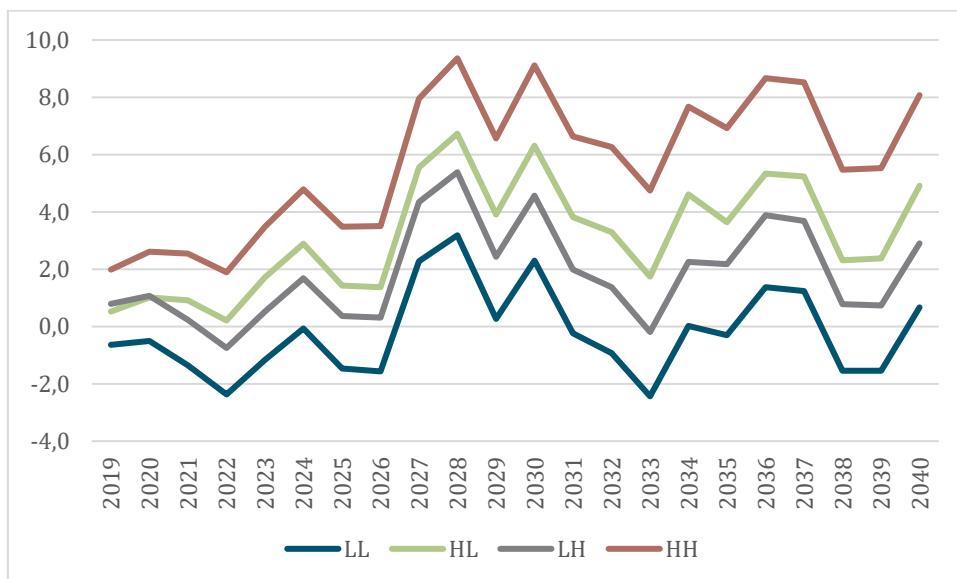
	LL	HL	LH	HH
0-5 år	-25,4	-14,9	-14,4	-0,1
6-15 år	-38,2	-20,4	-21,2	1,9
16-66 år	-23,2	-17,5	-10,7	-3,9
67-79 år	11,1	15,7	14,3	19,0
80-89 år	46,8	62,1	48,5	64,0
90 år og eldre	24,0	44,9	24,1	45,0
Sum	-4,9	69,9	40,5	125,8
0-66 år	-86,8	-52,8	-46,4	-2,2
67 år og eldre	81,9	122,7	86,8	127,9

Figuren under viser beregnede demografikostnader for de ulike sentrale tjenesteområdene for perioden 2019–2040. For området barnehage er det anslått demografikostnader på mellom -22 mill. kr (LL) og 0 kr (HH). For grunnskole ligger kostnadsanslaget på mellom -33 mill. kr (LL) og +2 mill. kr (HH), mens anslaget for pleie- og omsorgsområdet ligger i intervallet +64 mill. kr (LL) og +120 mill. kr (HH). På områdene helse, barnevern og sosialtjeneste er det anslått demografikostnader på mellom -13 mill. kr og +5 mill. kr.



Figur 28: Beregnede demografikostnader 2019-2040 knyttet til den demografiske utviklingen. Tjenesteområder. Søndre Land kommune. Akkumulert. Faste mill. 2018-kr. Kilde: SSB/TBU/beregninger ved TF

Under er vist årlige beregnede demografikostnader med bruk av TFs framskrivingsalternativer. På 2020-tallet anslår TFs framskrivinger årlige demografikostnader i snitt på mellom 0 kr i det mest pessimistiske anslaget (LL) og ca. +5 mill. kr i det mest optimistiske scenarioet (HH) per år. På 2030-tallet anslås årlige demografikostnader i snitt å ligge på mellom 0 og ca. +7 mill. kr per år.

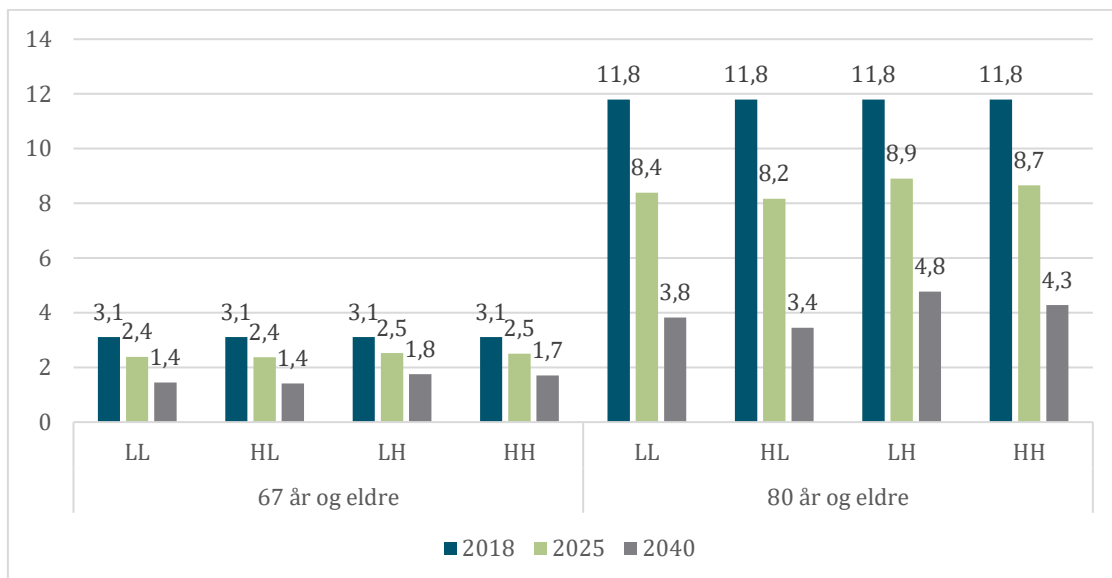


Figur 29: Beregnede årlige demografikostnader 2019-2040 knyttet til den demografiske utviklingen. Søndre Land kommune. Faste mill. 2018-kr. Kilde: SSB/TBU/beregninger ved TF.

4.3.4 Framtidig behov for kommunale årsverk

Arbeidsfør alder er 20–66 år, mens de eldre aldersgruppene er 67 år og over, og 80 år og over. En reduksjon i forholdstallet mellom de to aldersgruppene betyr at det er færre innbyggere i yrkesaktiv alder per innbygger i den eldre aldersgruppen. I figuren under er beregnet forholdstall for innbyggere i yrkesaktiv alder i forhold til eldre innbyggere basert på TFs framskrivinger. Forholdstallet for aldersgruppen 67 år og eldre (3,1 i 2018) anslås i 2040 å ligge mellom 1,4 (LL og HI-scenarioene) og 1,8 (LH-scenarioet). Forholdstallet for aldersgruppen 80 år og eldre (11,8 i 2018) anslås i 2040 å reduseres til mellom 3,4 (HL-scenarioet) og 4,8 (LH-scenarioet).

I scenarioet HL (høy nasjonal vekst og lav attraktivitet i Søndre Land) vil innbyggerne i Søndre Land leve lenger, samtidig som det blir færre i arbeidsfør alder enn i de øvrige alternativene. Lav nasjonal vekst og gunstig utvikling for Søndre Land (LH) vil dermed gi høyest andel arbeidsføre innbyggere i forhold til eldre innbyggere. Dette innebærer at Søndre Land må lykkes i å bli attraktive for å redusere forsørgerbyrden per innbygger.



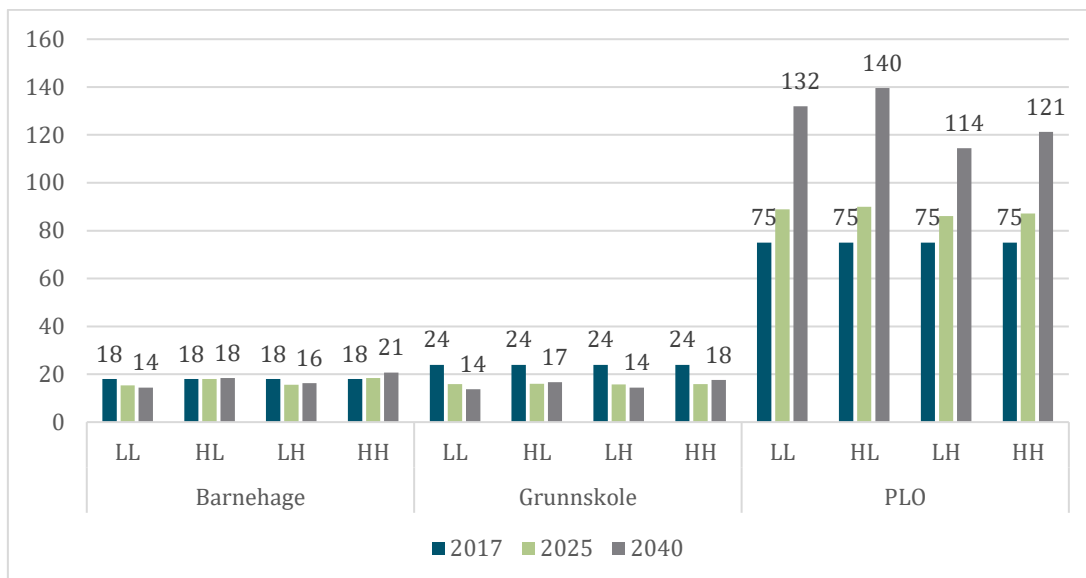
Figur 30: Antall innbyggere 20-66 år i forhold til eldre innbyggere. Søndre Land kommune. TF framskrivinger LL, HL, LH og HH. Kilde: SSB/beregninger ved TF

Basert på utviklingen i de ulike aldersgruppene kan vi anslå framtidig behov for årsverk innenfor de sentrale velferdsområdene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg.

Vi beregner framtidig behov for årsverk basert på TFs befolkningsframskrivinger. I anslagene på framtidig tjenestebehov er det lagt til grunn samme standard og dekningsgrad som i 2017. Det er ikke tatt hensyn til teknologisk utvikling eller andre samfunnsendringer som kan påvirke tjenestebehovet framover. Det er også viktig å merke seg at ulike kommuner har ulikt behov for årsverk per bruker innenfor de ulike tjenestene, og at årsverk per bruker ikke nødvendigvis sier noe om effektiviteten innenfor de ulike sektorene.

Figuren under viser at behovet for årsverk på barnehage og grunnskole vil endres lite fram til 2025 og 2040.

Behovet for årsverk på pleie og omsorg i 2040 (per 1000 innb. 20–66 år) varierer fra 114 i LH-scenariotet til 140 i HL-scenariotet. Høy nasjonal vekst og lite gunstig utvikling for Søndre Land (HL) vil dermed gi størst økning i framtidig behov for årsverk innen pleie og omsorg. Behovet for årsverk vil uansett scenario øke kraftig i årene framover, spesielt fra 2025 til 2040. Dette må ses i lys av eldrebølgen og gjelder for alle landets kommuner.



Figur 31: Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk per 1000 innb. 20-66 år. Søndre Land kommune. TF framskrivninger LL, HL, LH og HH. Kilde: SSB/beregninger ved TF.

5. Kommuneorganisasjonen

I dette kapittelet går vi nærmere inn på hvordan kommunen drives. Her er organisering, strukturer for arbeidet, oppgavefordeling, styringslinjer og organisasjonskultur omtalt.

Omtalen i dette kapittelet er basert på intervjuer og dokumentstudier. Intervjuene kan ofte belyse bakenforliggende årsaker og utdype de statistiske funnene som er omtalt tidligere i rapporten.



I grove trekk kan vi si at kommuner driver med fire hovedtyper av oppgaver. For det første driver de med *tjenesteyting*, slik som helse-, omsorg- og velferdstjenester, skoler og barnehager, vanntilførsel, søppeltømming osv. I tillegg har kommunene ansvar for en del *forvaltningsoppgaver*, slik som areal- og reguleringsplanlegging, saksbehandling etter plan- og bygningsloven, bevilninger m.m., og *utviklingsoppgaver* slik som næringsutvikling og kulturvirksomhet. Til slutt driver kommunene *intern administrasjon* – oppgaver som skal få den kommunale organisasjonen til å fungere på en hensiktsmessig måte (Jacobsen, 2009).

Jacobsen og Thorsvik (2007) skiller mellom indre og ytre organisatorisk kontekst. Indre organisatorisk kontekst består av de interne forholdene i organisasjonen, som igjen kan deles inn i formelle og uformelle elementer. Mens de formelle elementene handler om organisering, strukturer, mål og strategi, handler de uformelle elementene om kulturen og maktforhold i organisasjonen. I dette kapittelet presenterer vi sentrale utfordringer Søndre Land kommune står ovenfor i dag, som organisasjon, slik vi ser det. Vi går gjen-

nom aspekter knyttet til både formelle og uformelle elementer ved organisasjonen, og mer spesifikt utfordringer knyttet til organisering og lederstrukturer, oppgavefordeling og styringslinjer, samt organisasjonskultur, samarbeid, innovasjon og utvikling og rekruttering og kompetanse.

5.1 Organisasjonsstruktur

Grovt oppsummert viser begrepet organisasjonsstruktur til formelt vedtatt arbeidsdeling for å fremme spesialisering i organisasjonen, gruppering av ulike organisasjonsheter for å fremme koordinering mellom oppgavene, hvem som har myndighet til å bestemme hva som skal gjøres, og systemer for styring og kontroll av arbeidet som utføres i organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik, 2007).

Organisasjonsstrukturer kan utformes på forskjellig vis, og om en gitt struktur virker positivt eller negativt, er avhengig av hva slags atferd man ønsker å oppnå i en organisasjon. Det er Telemarksforskings erfaring at det er nær sammenheng mellom en kommunes organisering og ledelsesstruktur, og hvor effektivt kommunen driver. Samtidig må strukturen forsøke å balansere mellom å skape stabilitet (og den effektivitet det medfører) og å gi rom for innovasjon og utvikling. Å balansere kravet til stabilitet, som trekker i retning av overordnet styring, formalisering og kontroll, med behovet for initiativ, kreativitet og omstillingsevne i alle deler av en organisasjon, som trekker i retning av å gi medarbeidere handlefrihet, er en av hovedutfordringene når organisasjonsstrukturer skal utformes.

I dette delkapittelet ser vi innledningsvis på utviklingstrekk ved organiseringen i norske kommuner siden starten av 1990-tallet, før vi gjør rede for dagens administrative organisering i Søndre Land. Deretter presenterer vi de funn vi har gjort knyttet til hvordan dagens organisering oppleves å fungere i praksis blant de informantene vi har intervjuet gjennom prosjektet. Vi har også sett på den dokumentasjonen kommunen har oversendt oss.

Mer konkret har vi sett nærmere på den interne samhandlingen og styringslinjer innad i, og mellom tjenesteområder og avdelinger, og hvordan organiseringen bygger opp under effektiv tverrfaglig samhandling mellom rådmannsnivået, tjenesteområder og avdelinger og stabsfunksjonene. Disse har forskjellige ansvar, roller og oppgaver, men samhandlingen og styringslinjene er imidlertid avgjørende for en effektiv ledelse og tjenesteproduksjon. Våre hovedfunn kan oppsummeres i følgende punkter:

- Stabs- og støttefunksjonenes rolle og posisjon
- Ansvarsområde for ledere
- Internt samarbeid
- Rekruttering og kompetanse

5.1.1 Organisasjonsstruktur og utviklingstrekk i norske kommuner

Norske kommuner er forskjellige og har ulike utfordringer og økonomiske forutsetninger. Kommunene har frihet til å utforme organisatoriske løsninger tilpasset «det lokale terrenget».

På 90- og utover 2000-tallet ble mange norske kommuner, som andre organisasjoner, inspirert av tankegodset i New Public Management (NPM), noe som blant annet medvirket til innføring av den såkalte to-nivåmodellen for administrativ organisering. Målet var forenklede lederstrukturer, lite administrasjon, virksomhetsledere med stor myndighet innenfor sine felt og korte avstander mellom ansatte og ledere. Flat struktur var i 2009 den helt dominerende modellen i norske kommuner.

Det siste tiåret ser vi imidlertid at trenden går mot flere ledernivåer i kommunenes administrasjon, en form for rehierarkisering. I samme periode er fleksible strukturer blitt langt vanligere, hvor antall ledernivåer varierer mellom sektorer og tjeneste-/fagområder. En av fem kommuner oppgir at det er tilfelle i deres kommune (Monkerud m.fl., 2016). Slik vi ser det, er dette et uttrykk for en erkjennelse i kommunene om at dagens kommuner er komplekse tjeneste- og myndighetsutøvende organisasjoner. Det stilles stadig krav til endring og utvikling, hvor ulike tjeneste- og virksomhetsområder gjerne også krever ulik organisering for å levere tjenester og tilbud av tilstrekkelig kvalitet. Når endringstakten øker, blir kommunene mer og mer avhengig av en organisasjon med stor endringskapasitet og fleksibilitet. Dette ser vi blant annet gjennom:

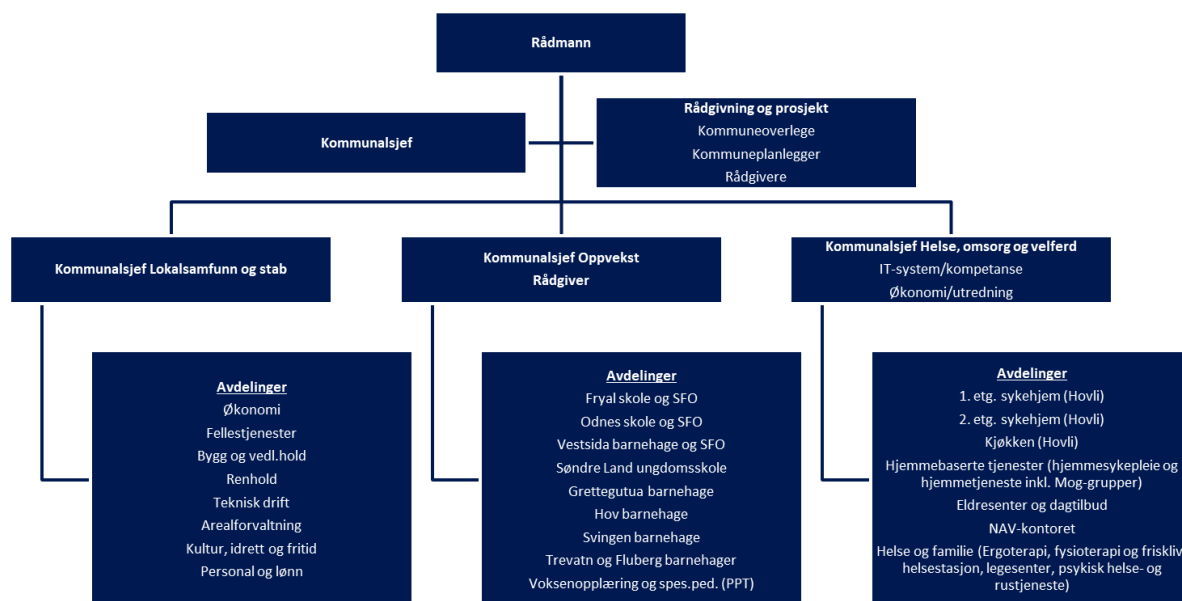
- Stadig nye kommunale oppgaver
- Lovfesting av stadig flere brukerrettigheter. Større forventninger fra innbyggerne
- Trangere økonomiske rammer, spesielt for små og mellomstore distriktkommuner
- Fortløpende teknologiske endringer, for eksempel gjennom digitalisering og robotisering

5.1.2 Dagens organisering i Søndre Land

Som ledd i omstillingsprosjektet som ble gjennomført fra og med 2012, gjorde Søndre Land kommune endringer i den politiske og administrative organiseringen i kommunen.

Søndre Land kommune er i dag politisk organisert etter formannskapsmodellen, hvor tre komiteer utgår av kommunestyret; en komité for oppvekst, en for lokalsamfunn og en for helse, omsorg og velferd. I tillegg til de ordinære folkevalgte organene har kommunen et partssammensatt utvalg bestående av formannskapet og de hovedtillitsvalgte, en særskilt viltneimnd, arbeidsmiljøutvalg samt lovpålagte organ som eldreråd, ungdomsråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne (Søndre Land kommune, 2018a).

Administrativt er Søndre Land organisert etter en kommunalsjef-modell, hvor tre kommunalsjefer har ansvar for hvert sitt kommunalområde, mens en kommunalsjef har en mer tverrsektoriell oppgaveportefølje (Søndre Land kommune, 2018b). Kommunalområdene speiler den politiske organiseringen, og kommunens stabs- og støttetjenester inngår i ansvarsområdet til kommunalsjef for lokalsamfunn og stab.



Figur 32 Administrativ organisering av Søndre Land kommune

Avdelingsledere er ansvarlig for sine avdelinger og har myndighet til å sikre enhetenes drift, både når det gjelder faglige, økonomiske, personalmessige og organisatoriske forhold (jf. Administrativt delegeringsreglement) (Søndre Land kommune, 2017a).

Utover tjenestene som leveres i rådmannens linje, håndterer Søndre Land kommune en rekke tjenester gjennom interkommunale samarbeid og selskaper. Tematisk har tjenestene et vidt spenn fra revisjon, arkiv, anskaffelser og avfallshåndtering, til barnevern, rus og psykiatri og legevakt. Til slutt er det to private barnehager og en privat skole i kommunen.

5.1.3 Stabs- og støttefunksjonenes rolle og posisjon

Før omorganiseringen i kjølvannet av omstillingsprosjektet i 2012 bestod toppledelsen i Søndre Land av rådmannen og to kommunalsjefer som begge hadde oppgaver rettet mot stabs- og støttefunksjoner. Ansvar for tjenesteproduksjon lå til tjenesteområdeledere som ikke inngikk i rådmannsteamet.

I forprosjektrapporten fra omstillingsprosjektet ble det foreslått å endre organisering og lederstruktur, med følgende innretning på rådmannens ledergruppe med tilhørende kommunalområde:

- Rådmann
- Kommunalsjef med ansvar for alle stabsfunksjoner
- Kommunalsjef med ansvar for oppvekst
- Kommunalsjef med ansvar for helse, omsorg og velferd
- Kommunalsjef med ansvar for kommunalteknikk og lokalsamfunn

En sentral begrunnelse for forslaget var en oppfatning av at kommunens administrative toppledelse var for stabsrettet, mer enn rettet mot tjenestene, og at det var viktig at de lederne som har det overordnede ansvaret for tjenesteproduksjonen i kommunen kommer «tett på» rådmannen (Arneson 2011).

Denne foreslåtte modellen – med fire kommunalområder – ble implementert i 2012. I 2014 ble imidlertid kommunens stabs- og støttefunksjoner og kommunalteknikk og lokalsamfunn lagt inn under en og samme kommunalsjef (kommunalområde lokalsamfunn og stab). Grepene med å samle alle stabs- og støttefunksjoner til samme kommunalområde som eksempelvis kultur, idrett og frivillighet og teknisk drift synes å ha gått utover stabsfunksjonenes posisjon og rolle i organisasjonen.

Kommunens stabs- og støttefunksjoner får gode skussmål fra de øvrige tjenesteområdene. Både når det gjelder servicenivå og samarbeid med de øvrige tjenesteområdene har man tilsynelatende blitt bedre de seneste par årene, og særlig personal- og økonomiavdelingene får skryt for å yte god service og bidra med faglig god kvalitet – tross knappe ressurser.

«Det har skjedd en endring på både økonomi og personal til det bedre. Vi får veldig god hjelp derfra.»

Litt mer utfordrende virker samarbeidet mellom tjenestene i «linjen» og kommunens IKT-tjenester å være. Det er ulike synspunkter på hva samarbeidsutfordringene her skyldes, men momenter som ulike syn på servicenivå, mangel på tilstrekkelige ressurser og mangel på «kundeperspektiv» blir nevnt.

Videre påpeker enkelte at det på noen områder er uklart hvilke oppgaver som ligger til stabs- og støttefunksjonene, og hva som er delegert ut på avdelingslederne. Av intervjuene går det også fram at det å samle stabsfunksjoner og mer utadrettede tjenester ikke har gitt en optimal dynamikk internt innen kommunalområdet. Flere gir uttrykk for at dagens organisering gjør det vanskelig å reddykke og utvikle stabs-

og støttefunksjonene i tilstrekkelig grad, at disse tjenestene ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet i rådmannens ledergruppe, og at det er behov for et klarere skille mellom innadrettede og mer utadrettede tjenester. Flere gir uttrykk for at de trenger mer støtte fra stabsfunksjonen til forhold som utvikling, personaloppfølging og økonomistyring.

5.1.4 Ansvarsområde for ledere

Et siste sentralt moment relatert til dagens organisering og lederstruktur handler om ansvarsområde for ledernivået. Her vil vi særlig peke på to poeng.

Det første poenget går på både omfang og spenn på kommunalsjefenes ansvarsområder. Et argument for å innføre dagens kommunalsjefmodell var at man ville få fordelene ved to-nivåmodellen (korte avstander) uten å få ulempene ved den (mangel på faglig kompetanse på overordnet nivå). Samtidig er ansvarsområdet for enkelte kommunalsjefer i dag nokså stort, og med et stort faglig spenn. Både omfang og stort faglig spenn gjør nødvendigvis noe med hva kommunalsjefene kan gå inn i og ikke, og kan gjøre det vanskelig å gå dypere ned i – og følge opp de enkelte fag- og tjenesteområdene. Styringen av kommunalområdene blir dermed på et mer overordnet nivå.

Det andre poenget handler om press på mellomledernivået i kommunen. Med innføringen av dagens organisering ble avdelingsledere delegert et helhetlig lederansvar for egne tjenester, herunder både økonomisk, faglig og personalmessig ansvar. Flere av våre informanter mener denne desentraliserte ledermodellen fungerer på en god måte, mens andre gir uttrykk for at det er et stort press på mellomledernivå, og at man savner støttefunksjoner for mellomledere og intern støtte fra toppledernivå. Lav ledertetthet og enkelte store avdelinger gir grunn til å stille spørsmål ved den enkelte leders kapasitet til å følge opp sine ansatte på en tilstrekkelig god måte (personalansvar).

Den økonomiske situasjonen i Søndre Land kommune var et sentralt tema i intervjuene vi har gjennomført. Økonomien i kommunen er presset, og flere tjenester har slitt med merforbruk. Mens enkelte gir uttrykk for at selve budsjett- og rapporteringsprosessene er gode nok, har andre helt motsatt oppfatning. Det er også delte meninger om hvorvidt det å plassere økonomiansvar hos avdelingslederne fungerer hensiktsmessig, eller ikke:

«Den økonomiske forståelsen hos enkelte avdelingsledere kunne vært bedre. De har jo helhetlig lederansvar, men økonomiforståelsen ute i organisasjonen kunne vært bedre».

Om det skyldes manglende ressurser hos økonomiavdelingen, at avdelingsledere ikke tar sitt økonomiansvar på tilstrekkelig alvor (eller ansvarliggjøres i stor nok grad), eller om kommunalsjefene ikke følger opp godt nok, er vanskelig å si, men vi sitter igjen med et inntrykk av at alvoret i den økonomiske situasjonen ikke i tilstrekkelig grad er forstått ute i organisasjonen. Vårt inntrykk er at budsjett disiplinen kan synes noe lav, og at økonomi- og ressursstyringen generelt kunne vært bedre. Flere informanter gir uttrykk for at budsjettene ikke er realistiske, og at man vet at en vil gå i merforbruk når budsjettet blir lagt. Uttrykket «donaldbudsjett» brukes av flere informanter for å illustrere poenget med manglende samsvar mellom budsjett og regnskap.

Oppsummert – og noe spissformulert – mener vi det er grunn for å hevde at Søndre Land kommune tilsynelatende har organisert seg bort fra det man gjerne forbinder med fordeler for små kommuner, og som vi

kan kalle «smådriftsfordeler», slik som fleksibilitet, korte beslutningsveier og oversiktligheit i organisasjonen (Brandtzæg m.fl. 2019).¹³

5.1.5 Internt samarbeid

Alle norske kommuner skal ivareta mange ulike og komplekse oppgaver som krever spesialisert kunnskap. Det gjør arbeidsdeling og avgrensing av oppgaver i ulike enheter, avdelinger eller tjenesteområder helt nødvendig. Samtidig vil det alltid være mange oppgaver og problemstillinger som krever samarbeid på tvers av fag- eller tjenesteområder, og i økende grad. Økt fokus på forebyggende arbeid krever mer tverrfaglig samarbeid. Eksempelvis har et viktig formål med barnevernerformen som trer i kraft fra 2020, vært å stimulere til økt tverrfaglig arbeid og tidlig innsats i kommunene.

Et hovedinntrykk vi sitter igjen med, er at Søndre Land kommune har et forbedringspotensial når det gjelder tverrfaglig samarbeid internt, både innad og på tvers av kommunalområder og avdelinger, og at dette delvis kan relateres til dagens organisering. Begreper som silo-tenkning og «tette skott» går igjen i intervjuene, noe følgende to sitater eksemplifiserer:

«Når vi valgte å organisere oss som vi gjorde, med helhetlig lederansvar ute på avdelingene, og det er blitt veldig mange avdelinger med egne resultatkrav, så er det fort gjort at det blir litt silotenkning. [...] Det tror jeg gjelder alle kommunalområder og alle avdelinger.»

«De fleste er interesserte i å få til et samarbeid der de ser nytten for seg selv. Men ser de ikke den umiddelbare nytten, så er man straks mer lunkne. Det er tette skott rundt om, og det er en utfordring når det gjelder internt samarbeid.»

Etterlatt inntrykk er at mange enkeltavdelinger har et nokså sterkt fokus internt på egen virksomhet. Videre kan dagens styrings- og/eller budsjettregime synes å være en hemsko for økt tverrfaglig samarbeid. Med dette mener vi at det fremgår av intervjuene at enkelte er opptatt av å hegne om og verne eget område mot kutt, eller oppnå budsjettbalanse, heller enn å tenke tverrfaglig samarbeid og utvikling:

«Vi klarer ikke å løse oppgaver ved samarbeid – godt nok. Vi ser det i budsjettssammenheng. Mange slår veldig ring rundt egne rammer, istedenfor å se på samarbeid og å finne felles løsninger.»

Det kommer likevel fram at det er noe tverrfaglig samarbeid, men at det er behov for å styrke dette samarbeidet. Følgende sitat kan illustrere dette poenget:

«Det er ikke slå lett å samarbeide på tvers. Vi jobber mye med det, og har det som tema jevnlig. Men modellen i seg selv taler mot å få til samarbeid. Det er noen tråder som trekker i feil retning. Så selv om vi nå har det som team i ledermøter, og har satt samarbeid som punkt i lederavtaler, så blir det litt dobbeltkommunikasjon rundt dette.»

Dette samsvarer med funn fra ledergruppens kartlegging av innovasjonsarbeidet i kommunen i 2016, som også påpekte behov for mer samarbeid på tvers i organisasjonen. Det ble da bestemt at det skulle etableres tverrfaglige nettverk for avdelingsledere.

¹³ Denne rapporten er en utredning om kommuner under 3 000 innbyggere. Vi mener likevel at funnene er relevant for Søndre Land kommune med en befolkning på 5 623 innbyggere per 1. januar 2019.

5.1.6 Rekruttering og kompetanse

Kommunesektoren består av kompetanseintensive arbeidsplasser, og utvikling av egne ansatte er viktig for å dekke kompetansebehov framover. For mange mindre kommuner har man de siste par tiårene sett en utvikling hvor rekruttering og små fagmiljøer innen mange tjenesteområder er en utfordring, samtidig som det hele tiden er behov for større kapasitet og kompetanse for å håndtere nye og mer krevende oppgaver. På de områdene mindre kommuner ikke har tilstrekkelig kompetanse ut fra behovet, skyldes dette i første rekke at kommunen har for få innbyggere og brukere til å kunne etablere et fagmiljø (Brandtzæg, 2019).

Våre intervjuer avdekker at rekruttering og tilgang på tilstrekkelig kompetanse er en utfordring også i Søndre Land kommune. Tydeligst kommer det fram innen helse- og omsorgstjenestene hvor det er enkelte små og sårbare fagmiljøer og utfordringer med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft. Det gjelder særlig sykepleiere og vernepleiere, men også innen psykisk helsetilbud – både for voksne og barn og unge.

Til slutt trekkes kompetanse fram også i sammenheng med digitaliseringsarbeidet i kommunen. Her pekes det først og fremst på at det er behov for økte IKT-ressurser, men også på at generelt lav IKT-kompetanse i arbeidsstokken er en reell barriere for digitaliseringsarbeidet. Følgende sitat kan illustrere dette:

«Hovedutfordringen på digitalisering i vår kommune er den generelle IKT- og digitaliseringskompetansen i organisasjonen. Det trengs mer opplæring, og må mer på dagsorden. Kompetanseløft er en ting. Så tror jeg vi skal bli flinkere når vi rekrutterer, og stille krav om at digitalisering er en del av hverdagen i Søndre Land, og at man må ha gode, grunnleggende IKT-ferdigheter og digital kompetanse».

Mange kommuner dekker sitt kompetansebehov via interkommunale samarbeid. Tilbakemeldinger fra andre mindre kommuner er at de er for små til å drive omfattende utviklingsarbeid knyttet til digitalisering på egen hånd (Brandtzæg 2018).

5.1.7 Interkommunalt samarbeid

Over flere tiår har det vært en utvikling der de største kommunene har blitt større og de minste mindre. Etter vedtatte sammenslåinger i forbindelse med Regjeringen Solbergs kommunereform vil om lag halvparten av kommunene i Norge fortsatt ha under 5000 innbyggere og flere enn 120 ha færre enn 3000 innbyggere. Mange mindre kommuner velger å gå inn i interkommunale samarbeid for å løse ulike oppgaver og tjenester. Vinsand og Langseth (2016) finner i en undersøkelse av interkommunalt samarbeid i fire norske fylker at kommuner med et innbyggertall mellom 5000–9999 innbygger i gjennomsnitt deltar i 34 ulike former for interkommunalt samarbeid.

Også Søndre Land kommune deltar i dag i flere interkommunale samarbeid innen ulike tjenesteområder:¹⁴

- Horisont Miljøpark IKS (GLT-Avfall)
- Gjøvikregionen Helse- og Miljøtilsyn IKS
- Innlandet Revisjon IKS
- Krisesenteret i Gjøvik IKS
- Støttesenter mot Incest og Seksuelle Overgrep IKS (SMISO)
- Legevakt (vertskommune Gjøvik)

¹⁴ Kilde: Søndre Land kommune.

- Anskaffelser (vertskommune Gjøvik)
- Tilsynsføring for fosterhjem (vertskommune Gjøvik)
- Gjøvik og Land barneverntjeneste (vertskommune Gjøvik)
- Rus og psykiatri (Hov Nordre. Vertskommune Søndre Land)
- Søndre Land og Vestre Toten kemnerkontor (felles kontor for skatt og innkreving av kommunale fordringer lokalisert til Vestre Toten)
- Arkiv (vertskommune Oppland fylkeskommune)
- Randfjordmuseet AS
- Kompetanse-, Universitets- og Forskningsfondet i Oppland AS
- Dokkadeltaet Nasjonale Våtmarkssenter AS
- Sølve AS (kompetansebedrift hvor arbeidsinkludering er hovedmålet)

Andre områder som mange kommuner samarbeider om, er ø-hjelp, PP-tjeneste, reiseliv, IKT og landbrukskontor (Borge m. fl. 2017). Sett under ett finner vi at deltakelse i interkommunale samarbeid ofte har vært resultat av behov som oppstår innen de enkelte tjenestene, mer enn en samlet plan for interkommunale samarbeid.

5.2 Organisasjonskultur og innovasjon

Organisasjonskultur er et komplekst begrep som kan beskrives som delte verdier og normer, eller sagt på en mer folkelig måte; «slik gjør vi det her» (Tidd og Bessant, 2013:140). Dette kommer til uttrykk i hva organisasjonen synes er viktig, hvordan den tenker om seg selv og kollegaene, og hvordan man oppfører seg. Organisasjonskultur har vært et sentralt tema i våre intervjuer.

Først og fremst er det klart for oss at det har vært jobbet med organisasjonskulturen i Søndre Land de senere år. Eksempelvis er «Stolte Sammen»-samlinger et tiltak for å bygge felles kultur. Her deltar alle som jobber i kommunen, og det informeres om utviklingsarbeid som gjøres, og positive saker, og det jobbes med som etiske retningslinjer og medarbeiderskap:

«På Stolte Sammen-samlingene diskuterer vi blant annet hva som er positivt med de ulike arbeidsplassene, og hva som er utfordringene. Folk er gjerne litt forsiktige i begynnelsen, men slipper seg mer og mer løs. Det bidrar sterkt til at folk opplever at det er et «VI» i større grad enn før. Jeg opplever og at dette øker forståelsen for at arbeidsplassen min er noe mer enn bare egen avdeling. Det er positivt.»

Generelt mener de fleste vi intervjuet at kulturen i organisasjonen er endret i positiv retning

Ledelsen i Søndre Land kommune har uttrykt et klart ønske om å skape en mer innovativ organisasjon. Av kommunens styringsdokumenter går det klart fram at både politisk og administrativ ledelse i Søndre Land de seneste årene har viet innovasjons- og utviklingsarbeid mye oppmerksomhet. Ikke minst hos kommunens administrative toppledelse har det vært en «utviklingsiver», og det er satt i gang mange initiativ, prosjekter og tiltak. Innovasjon ble satt på dagsorden høsten 2015, med flere ledersamlinger med innovasjon som tema. Rådmannens ledergruppe har gått på innovasjonsskolen i regi av Høgskolen i Innlandet – med mål om å spre teori og praksis til resten av organisasjonen. Dette startet i 2016, og flere ledere har nå gjennomført dette studiet. Målet er at alle mellomlederne skal gjennomføre innovasjonsskolen og dermed få grunnlag for å skape en innovativ organisasjonskultur. Videre har kommunen, tross stram økonomi, satt av midler til innovasjons- og utviklingsarbeid, og kommunens folkehelsesatsing og digitaliseringsprosjekt er to blant flere utviklingsprosjekter og -prosesser som er i gang.

En innovativ organisasjonskultur vil ha andre grunnleggende kjennetegn enn en mer tradisjonell byråkratisk organisasjonskultur. Organisasjonskulturen må støtte opp under nye ideer og kreativitet, og være åpen for nye løsninger. Ledergruppen har selv foretatt en kartlegging av innovasjonsarbeidet i kommunen og hvordan dette kan forsterkes. De finner at innovasjonsklimaet blant ledere i Søndre Land kommune ligger tett opp til andre kommuner og organisasjoner i Norge. Organisasjonen skåret imidlertid lavt på idétid, og de gode eksemplene blir i liten grad spredt i organisasjonen, eller for omverden.

Kommunen har utarbeidet noe de kaller ti bud for innovasjon. Budene bygger på forskning, andres erfaringer, egne erfaringer og er utviklet sammen med ledere og mellomledere i Søndre Land. Hensikten med dette er å bygge en felles kultur og samtidig gi noen konkrete råd som kan være nyttige når man vil ta tak i uløste problemstillinger.



Figur 33: Innovasjonsplakaten for Søndre Land kommune.

Satsing på innovasjon og utvikling er et spor som stort sett alle informanter mener er klokt – sammenliknet med det enkelte kaller «ostehøvel-strategien vi stod i»:

«Rådmannen har en tanke om at vi må jobbe med utvikling hvis vi skal komme i balanse, og få til noe. Det er en tanke jeg synes er strålende, og mye lettere å jobbe under enn tradisjonelle kutt».

Vårt inntrykk er at Søndre Land kommune har tatt første skritt i retning av en mer innovativ organisasjonskultur. Dette er imidlertid prosesser som tar tid, og det kan være vanskelig å se konkrete resultater i første omgang. Flere informanter er av den oppfatning at man fortsatt har en vei å gå når det gjelder å bygge en kultur som understøtter innovasjon og utvikling. Og i den sammenheng er risiko og åpenhet for nye løsninger særlig relevant, noe følgende sitater eksemplifiserer:

«Jeg oppfatter i det store og hele at organisasjonskulturen er rimelig grei. Men vi er voldsomt byråkratiske innimellom. Ja, vi har et strengt regelverk å forholde oss til, men vi har tross alt store muligheter til å opptre fleksibelt innenfor dette regelverket.»

«Hvis vi skal se hele Søndre Land under ett, som kommune, så er vi vel ikke akkurat en fremoverlent kommune. Det er litt «satt» her, litt typisk «innlands», litt forsiktige, tilbakelente.»

Det kan være mange utfordringer knyttet til å få til mer innovasjon i offentlig sektor. Det er utfordrende å skape bedre tjenester gjennom innovasjon og nytenking uten å være bundet av nåværende arbeidsformer. Å ta risiko er en sentral del av innovasjon, og vilje til å ta risiko er nødvendig for å lykkes med innovasjon. Når en kommune velger å satse systematisk på innovasjon, så vil det også bli noen innovasjoner som slår feil. Skal man utvikle en kultur for nyskaping og innovasjon, må det være rom for å prøve å gjøre ting på nye måter. Samtidig må det være aksept for at man ikke alltid lykkes, og nødvendig å erkjenne det når feil er blitt gjort. Flere er inne på at man her fortsatt har en vei å gå:

«Da jeg startet her, så merket jeg at det ikke var rom for å gjøre feil her. Det var en redsel for å gjøre feil. Det har vi prøvd å gjøre noe med. Men det sitter noe i veggene her. Samtidig er rommet for å feile blitt større. I arbeidsgiverstrategien vår har vi løftet frem som et eget område at det skal være rom for å feile – og aksept for det.»

«Det å være ydmyk og innrømme at man har gjort en feil, sitter langt inne. Da er man veldig fort på å skyld på andre, eller klage på omstendighetene. I det hele tatt, det å ha en god dialog rundt utfordringer er vanskelig. Blir lett at man går i forsvarsposisjon, heller enn å være konstruktive.»

Vi oppfatter at det fremdeles er et stykke igjen til at kommunen har en «prøve- og feilekultur», hvor det er lov å gjøre feil. Det er likevel en god start at kommunen kommenterer bud 10 på følgende måte:

«Innovasjonsarbeid betyr at en må ta sjansen på å sette i gang noe som viser seg ikke å fungere. Men en må prøve, feile og lære raskt av sine feil. Noen ganger må en ut på dypt vann. Den som har begge beina på jorda står stille, er det sagt.»

Samtidig har vi omtalt at mange opplever at både kommunalsjefer og mellomledernivået i organisasjonen har et stort press. Dette henger igjen til en viss grad sammen med det vi kan kalle «spenningen» mellom utviklingsoppgaver og driftsoppgaver. Forventningen til kommunalsjefer er at det skal jobbes med strategi og utvikling. Samtidig er det mange driftsrelaterte oppgaver som er krevende og tar mye tid. Det er grunn til å tro at dette dilemmaet i alle fall ikke er noe mindre for avdelingsledere, som har forventninger både ovenfra og nedenfra i organisasjonen, og som «står» i veldig mange oppgaver. Flere avdelingsledere – riktignok i varierende grad – virker også å være mer eller mindre med i den daglige driften av avdelingene. Og selv om de fleste er positive til – og enige i – at det må satses på innovasjon og utvikling og ønsker å bidra i dette arbeidet, er det flere som opplever at det settes i gang i overkant mange tiltak og prosjekter.

«Jeg er ikke uenig [i at det er bra trykk på innovasjon og utvikling, vår anm.], men det blir satt i gang veldig mange prosesser uten at man stopper opp og tenker hvilken retning vi skal gå i. Vi skal styre en hverdag i tillegg. Vi bør ha en overordnet plan på hvilken retning vi skal, for jeg føler vi starter med så mye i fryktelig mange retninger. Vi ønsker så mye, og så godt, men så blir det vel mye, spesielt for ledere, som sliter med å være tilstede for sine ansatte. Med mange prosjekter som går samtidig, vil det gå utover daglig drift, slik er det bare.»

Slik vi ser det, er det grunn til å stille spørsmål ved om både ledere på ulike nivå og resten av organisasjonen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å «absorbere» - og henge med på - alle utviklingsprosjektene, og hvorvidt prosjektene og tiltakene er gjenstand for systematisk evaluering og med en plan for gevinstrealisering.

Oppsummert ser vi tydelige spor av at det er blitt jobbet med kulturen i kommuneorganisasjonen. Samtidig fremgår det av intervjuene at det gjenstår mye arbeid. Fortsatt kan det synes som om «jeg og min avdeling» for mange er viktigere enn det «store Vi-et». Begreper som «jantelov», «nedsnacking» og «enkeltmannsforetak internt i organisasjonen» går igjen, og flere mener alle de gode tingene som gjøres i Søndre Land kommune, ikke løftes frem i stor nok grad. Vi avslutter avsnittet med å vise til et sitat som underbygger nettopp det:

«Det som alltid har slått meg, er at det blir gjort veldig mye bra, men det er veldig få som tør å stå fram og si det. Kanskje er det litt jantelov her. Det gjøres mye bra, men løftes ikke godt nok frem. Det er mange som ikke sier noe og, de blir passive av alt det negative. Vi må jobbe med dem som er utfordrende, og ta alvorlige grep der folk ikke vil ta til seg dette.»

6. Evaluering av omstillingsprosjekt 2012

Søndre Land kommune har tidligere gjennomført en gjennomgang av organisasjonen for å kunne foreta en helhetlig vurdering av omstillingsbehovet i kommunen. Rapporten som var et resultat av denne gjennomgangen, inneholdt en rekke forslag til endring av den administrative organiseringen og forslag til innsparingstiltak på totalt 23 mill. kr. I dette kapitlet evaluerer vi resultatene av dette prosjektet.



Bakgrunnen for omstillingsprosjekt 2012 var at kommunen hadde gjennomført flere utredninger som drøftet omstillingsbehovet i Søndre Land kommune. På bakgrunn av dette ble det fastsatt følgende mål for omstillingen i Søndre Land Kommune:

1. Kommunen skulle i løpet av 2013 oppnå balanse mellom inntekter og utgifter
2. Kommunen skulle utvikle tiltak, løsninger og endringer – med konsekvensvurderinger – for å hente ut en effektiviseringsgevinst evt. senke nivået til ”godt nok”.
3. Kommunen skulle søke etter forbedringer - organisering, bemanning, arbeidsprosesser og samhandling som kunne bidra til at målet ble nådd, og sikre at kommunen bygger opp kompetanse for framtidig omstilling.
4. Ut over en alminnelig god balanse mellom aktivitetsnivå og inntekter skulle prosjektet bidra til 3 % netto driftsresultat i 2014.

- Legge grunnlaget for en økonomi som styrker omdømme og sjølrespekten ved å arbeide i kommunen og derved bidra til at kommunen blir en mer attraktiv arbeidsplass.

Arneson consulting gjennomførte på bakgrunn av dette en organisasjonsgjennomgang og kom med en rekke anbefalinger til konkrete innsparingstiltak i sin rapport (Arneson 2011). Oppsummert ble det anbefalt en nedbemanning med 38 stillinger anslått til om lag 23 mill. kr i økonomisk effekt. Videre ble det foreslått å endre organisering og lederstruktur.

Mål 3 er nærmere omtalt i kap 5. Her er endring i organisasjonsstruktur og vurdering av hvordan denne fungerer, nærmere omtalt. Vi har også omtalt kommunens organisering inkludert om kommunen har en innovativ organisasjonskultur, og tiltak som er iverksatt for å utvikle organisasjonskulturen i kap 5.

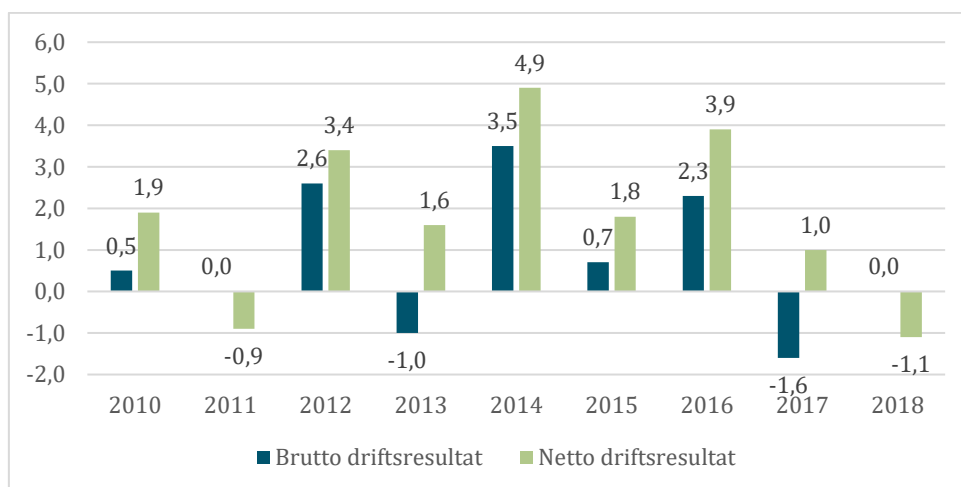
Kommuneorganisasjonen I dette kapitlet omtaler vi måloppnåelsen av de øvrige målene i omstillingsprosjektet, uten at vi går inn på de enkelte foreslåtte tiltakene i den omtalte rapporten.

6.1 Økonomiske målsettinger

To av målene omtalt over er økonomiske målsettinger som er direkte målbare gjennom kommunens regnskaper. Dette er målet om balanse mellom inntekter og utgifter og et netto driftsresultat på 3 % (mål 1 og 4).

Vi tolker her balanse mellom inntekter og utgifter som brutto driftsresultat. Brutto driftsresultat er resultat før dekning av kommunenes rente- og avdragsutgifter, inntekter i form av utbytte og renter, samt eventuelle avsetninger og egenfinansiering av investeringer. Avskrivninger påvirker også brutto driftsresultatet. Begrepet kan i stor grad sammenlignes med driftsresultat i resultatoppstillingen til bedrifter med regnskapsplikt etter regnskapsloven.

Netto driftsresultatet brukes av Teknisk beregningsutvalg for kommunal økonomi (TBU) som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat er et mål på hvor mye kommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, netto renter og avdrag er betalt. Målet i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultat hvor stor andel av de tilgjengelige driftsinntektene kommunene kan disponere til avsetninger og investeringer. Under viser vi utvikling i netto og brutto driftsresultat i Søndre Land fra 2010 til 2018.



Figur 34: Brutto og netto driftsresultat i Søndre Land i prosent av totale driftsinntekter i perioden 2010 til 2018. Kilde: KOSTRA⁶

I tabellen under viser vi også sammenligning med landet i samme periode.

Tabell 12 Brutto og netto driftsresultat i Søndre Land og for landet i prosent av totale driftsinntekter i perioden 2010 til 2017¹⁵. Kilde: KOSTRA.

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Søndre Land	Brutto driftsresultat	0,5	0,0	2,6	-1,0	3,5	0,7	2,3	-1,6	0,0
	Netto driftsresultat	1,9	-0,9	3,4	1,6	4,9	1,8	3,9	1,0	-1,1
Hele landet	Brutto driftsresultat	1,3	1,9	2,4	1,9	0,5	2,3	3,6	3,2	2,0
	Netto driftsresultat	2,6	2,5	3,2	2,8	1,3	3,0	4,0	3,8	2,5

Figuren viser at driftsresultatet varierer ganske mye mellom år. Søndre Land kommune hadde et godt både brutto og netto driftsresultat i 2012, 2014 og 2016. I 2013 og 2017 var det et negativt brutto driftsresultat, noe som viser at det ikke var balanse mellom inntekter og utgifter. Det er imidlertid verdt å merke seg at Søndre Land kommune hadde betydelig bedre netto og brutto driftsresultat enn landsgjennomsnittet i 2014. Det kan altså se ut som om Søndre Land kommune har gjort innsparingsiltak som har hatt kort-siktige virkninger, men vi har ikke undersøkt nærmere årsaken til de gode resultatene i 2014 og 2016. Balansen mellom utgifter og inntekter har imidlertid vært negativ de to siste årene, og i 2018 er brutto driftsresultat i null og netto driftsresultat negativt.

Kommunen hadde imidlertid et vesentlig merforbruk i forhold til budsjett i 2017. Det var merforbruk innen alle kommunalområdene. På oppvekstområdet var merforbruket på mer enn 10 prosent av budsjettet, mens tilsvarende tall for helse, omsorg og velferd var 9,4 prosent. Dette gir indikasjoner på manglende økonomisk styring og budsjett disiplin.

6.2 Omdømme og selvrespekt hos de ansatte

Ett av målene i omstillingsprosjektet 2012 var:

Legge grunnlaget for en økonomi som styrker omdømme og sjølrespekten ved å arbeide i kommunen og derved bidra til at kommunen blir en mer attraktiv arbeidsplass.

I kap 3 har vi beskrevet tillitsundersøkelsen som ble foretatt i 2017.

Vi mener at tillitsundersøkelsen som ble foretatt i 2017 til en viss grad kan svare på dette. Vi gjengir nedenfor svarene fra de ansatte i kommunene.

¹⁵ Tall for landet for 2018 er ennå ikke publisert. Tall for Søndre Land kommune for 2018 er ureviderte tall.

Tabell 13 Gjennomsnittsscore fra kommunalt ansatte vedrørende spørsmål om identitet og optimisme.

Kilde: TF-rapport nr. 421.

Radetiketter	Gjøvik	Nordre Land	Søndre Land	Vestre Toten	Østre Toten	Totalsum
Identitet						
Jeg er stolt av kommunen jeg representerer	4,7	4,9	4,6	5,1	5,0	4,8
Jeg opplever at det kan være en del usunn patriotisme og drakamp mellom ulike bygdeseentra/deler av kommunen	2,7	3,0	2,1	2,8	2,4	2,5
Jeg snakker positivt om kommunen når jeg er utenfor kommunen	5,3	5,0	5,1	5,4	5,3	5,2
Identitet Totalt	4,3	4,3	3,9	4,5	4,3	4,2
Optimisme						
Jeg tror det nytter å påvirke utviklingen i kommunen	4,6	4,7	4,7	5,3	4,9	4,8
Jeg tror fremtiden ser positiv ut for kommunen	4,6	4,4	3,9	5,1	4,7	4,5
Kommunen min er preget av høy grad av tillit	3,9	3,7	3,5	4,8	4,4	4,0
Optimisme Totalt	4,3	4,1	4,1	5,0	4,6	4,4
Totalsum	4,3	4,2	4,0	4,7	4,4	4,3

Vi ser at identiteten og optimismen er lavere i Søndre Land enn i de andre kommunene i Gjøvikregionen. Det er likevel verdt å merke seg at de ansatte i noen grad er stolt av kommunen de representerer, og at de snakker positivt om kommunen når de er utenfor kommunen.

Den ansatte er også spurt om hvordan de vurderer seg selv i undersøkelsen. Dette kan gi et bilde på de ansattes selvtillit. Vi ser av tabellen nedenfor at de ansatte i Søndre Land skårer høyt på ønske om å gjøre en god jobb. De mener også selv at de ansatte generelt er dyktige og ryddige og ærlige.

Tabell 14 Gjennomsnittsscore fra kommunalt ansatte vedrørende spørsmål om kommunalt ansatte. Kilde: TF-rapport 421.

Radetiketter	Gjøvik	Nordre Land	Søndre Land	Vestre Toten	Østre Toten	Totalsum
Integritet						
Kommunens ansatte er stort sett ryddige og ærlige	4,7	4,6	4,8	5,2	5,1	4,9
Integritet totalt	4,7	4,6	4,8	5,2	5,1	4,9
Kompetanse						
Kommunens ansatte er generelt dyktige	4,8	4,7	4,9	5,1	5,0	4,9
Kommunens ansatte har god forståelse for næringsutvikling	3,9	4,4	4,1	4,4	4,1	4,1
Kommunens ansatte har god kompetanse på samfunnsutvikling	3,9	4,5	4,1	4,6	4,1	4,2
Kompetanse totalt	4,2	4,6	4,4	4,7	4,4	4,4
Velvilje						
Kommunens ansatte er generelt positivt innstilt til nærliv	4,5	4,8	4,9	5,1	4,8	4,7
Kommunens ansatte ønsker å gjøre en god jobb	5,3	5,1	5,4	5,3	5,3	5,3
Velvilje totalt	4,9	5,0	5,2	5,2	5,0	5,0
Totalsum	4,5	4,7	4,7	5,0	4,7	4,7

Oppsummert kan vi si at selvbildet til de ansatte i Søndre Land kunne vært bedre, men er likevel ikke negativt.

6.3 Oppsummerende vurdering

Kommunen har selv evaluert måloppnåelsen ved dette prosjektet i nettverksgrupper og ledersamling våren 2018. Vi gjengir her hvordan kommunen selv vurderer om de overordnede målene ved omstillingsprosjektet er oppnådd:

- Fokus på økonomi, men stabil balanse er ikke oppnådd. Rammene er ennå ikke tilpasset driftsnivået.
- Uklart om effektiviseringseffekter er oppnådd
- Begrepet «godt nok» oppleves som diffust
- Formelle strukturer på plass
- Potensial for samhandling
- Ikke i mål på omdømme og sjølrespekt

Omstillingsprosjektet ble avsluttet som prosjekt 31.12.14 og gikk da over i linjeorganisasjonen. I handlings- og økonomiplan 2015–2018 og årsbudsjett 2015 for Søndre Land er omstillingsprosjektet omtalt på følgende måte:

«De tre siste årene har dreid seg om å nå omstillingsmålet med kutt i driftsbudsjettet på 23 mill. kroner (39 årsverk). (Tar en med merforbruk i drifta på 4,1 mill. kroner i 2011 er omstillingsmålet 27 mill. kroner.) Ved utgangen av 2014 ligger det an til at budsjettet er redusert med vel 20 mill. kroner. Det gjenstår et omstillingsmål på ca. 2 mill. kroner som er skyvet ut til ny barnehage i Fluberg er i full drift. Dette viser at organisasjonen arbeider målrettet og godt for å nå omstillingsmål. Samtidig skal det heller ikke stikkes under stol at omstilling er en krevende øvelse.»

I økonomiplanen 2015–2018 er det vist hvordan kommunen har fulgt opp omstillingsstrategien på de enkelte tjenesteområdene, og at omstillingsmålene i all hovedsak er gjennomført.

En av informantene uttrykker seg slik om kommunen kom i mål med omstillingsprosjektet:

«Vi kom for så vidt i mål på de tørre tall. Vi reduserte med stillinger, og tok ned økonomi. Men spørsmålet er om man da senket skuldrene litt, og at ting har kommet tilbake igjen. Vi må få inn en forståelse av at endring og tilpasning til hvordan «verden ser ut» må foregå kontinuerlig.»

Flere av informantene påpeker at selv om målene med omstillingsprosjektet ble nådd, kunne selve prosessen vært bedre. Flere i organisasjonen opplevde at løsningene kom uten at organisasjonen ble tilstrekkelig involvert.

Kommunens egen vurdering av omstillingsprosjektet samsvarer godt med våre funn. Endringene i organisasjonsstruktur som ble anbefalt i forbindelse med omstillingsprosjektet, er gjennomført. Kommunen har likevel ikke oppnådd alle målene med endring i organisasjonsstrukturen. Det viktigste er kanskje at det fremdeles er vanskelig å finne tid og rom til å drive med strategi og utvikling.

Kommunen har foretatt innsparingstiltak men har likevel ikke klart å oppnå et varig sunt driftsnivå. Som vår analyse i kap 4 viser, har kommunen fremdeles et stort omstillingsbehov for å tilpasse driften til de økonomiske rammene i framtiden.

Referanser

- Arneson, Gaute (2011) Søndre Land kommune. Forprosjekt. Organisasjonsgjennomgang. 23.11.2011. Arneson Consulting.
- Borge, L.-E., Brandtzæg, B. A., Flatval, V. S., Kråkenes, T., Rattsø, J., Røtnes, R., Sørensen, R. J. og Vinsand, G. *Nullpunktsmåling: hovedrapport*. SØF-rapport nr. 01/17.
- Brandtzæg, B.A. (2018) Evaluering av samarbeidet i Kongsbergregionen. Telemarksforskning, TF-notat 3/2018.
- Brandtzæg, B. A., Groven, S. og Thorstensen, A. (2018) Gjennomgang av barneverntjenesten i Sarpsborg kommune. TF-rapport 469. Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B. A., Lunder, T. A., Thorstensen, A., Aastvedt, A., Groven, S. og Møller, G. (2019). Utredning om små kommuner. TF-rapport 473. Telemarksforskning. (Upublisert ved trykking av denne rapporten).
- Helgesen, O. (2018) Sammenlikning av kommunenes administrative stillinger. Agenda Kaupang. Rapport 25. september 2018.
- Hovik, S. og Stigen, I. M. (2004). *Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-notat 2004: 124. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6ac839eba291440a8845b7f5c22b8049/2004.pdf>
- Jacobsen, D. I. (2007). Perspektiver på kommune-Norge – en innføring i kommunalkunnskap. Bergen: Fagbokforlaget
- Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J. (2009). Hvordan organisasjoner fungerer. Bergen: Fagbokforlaget.
- KS (2018) Kommunenes gjeldsbelastning og økonomisk handlingsrom. Notat fra avdeling for kommuneøkonomi, 21.6.18. Hentet fra: www.ks.no
- Monkerud, L. C., Indset, M., Stokstad, S. og Klausen, J. E. (2016). *Kommunal organisering 2016*. Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-rapport 2016:20. Hentet fra <http://www.hioa.no/content/download/130393/3426786/file/2016-20.pdf>
- Søndre Land kommune (2017). Administrativt delegasjonsreglement. Dokument oversendt Telemarksforskning.
- Søndre Land kommune (2018a). Politisk organisering i Søndre Land kommune. Hentet fra <https://www.sondre-land.kommune.no/publisert-innhold/politikk-og-organisasjon/politisk-organisering/>
- Søndre Land kommune (2018b). Organisasjonskart Søndre Land kommune. Hentet fra <https://www.sondre-land.kommune.no/globalassets/02-dokumenter/politikk-og-organisasjon/organisasjonskart-oppdater-sept-18.pdf>
- Tidd, J. og Bessant, J. R. (2013). *Managing Innovation: Integrating Technological, Market and Organizational change*. Hoboken: Wiley.
- Vareide, K. (2018). *Tillitsmåling Gjøvikregionen*, TF-rapport nr 421: Telemarksforskning.

Vinsand, G. & Langset, M. (2016). Status for interkommunalt samarbeid. NIVI Rapport 2016:3. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/859468c5041141fd81ddf399e1374a07/status_interkommunalt.pdf

Vedlegg

1 Intervjuguide

0 Generelt
Kan du si litt om ditt ansvarsområde og dine arbeidsoppgaver?
1 Status
1.1 Dagens situasjon
1.1.1 Tjenestetilbud, økonomi og ressursstyring
Hvordan vil du beskrive dagens tjenestetilbud innen ditt område?
Hvordan vil du beskrive den økonomiske situasjonen innen ditt kommunalområde?
Hvordan vil du beskrive ressurs- og økonomistyringen i kommunen?
1.1.2 Innovasjon og utvikling
Kan du si litt om hvordan dere jobber med innovasjon og utvikling i kommunen?
Kan du si litt om kommunens arbeid med digitalisering og bruk av teknologi?
1.1.3 Kultur
Hva legger du i begrepet organisasjonskultur?
Hvordan vil du beskrive organisasjonskulturen i kommunen?
Er det forskjeller innad i kommunen når det gjelder organisasjonskultur, eventuelt hvilke og hvordan kommer dette til uttrykk?
Hvis du kunne forandre eller påvirke noe ved organisasjonskulturen i kommunen, hva ville det være og hvordan ville du gå frem?
1.1.4 Samarbeid
Hvordan vil du beskrive samarbeidet internt i kommunen?
Hvordan vil du beskrive samarbeidet deres med stab- og støttefunksjonene i kommunen?
Hvordan vil du beskrive samarbeidet mellom folkevalgte og administrasjonen i kommunen?
Samarbeider dere med andre aktører i kommunen eller i kommunens omgivelser, i tilfelle hvem og på hvilke måter?
1.1.5 Organisering
Hvordan vil du beskrive dagens organisering i kommunen?
Har du noen forslag til endringer i dagens organisering, i tilfelle hvilke og hvorfor?

1.2 Omstillingsprosjekt 2012
Kan du si litt om omstillingsprosjektet som ble satt i gang i 2012?
Hvilke tiltak, løsninger eller endringer ble gjennomført?
Har du gjort deg noen vurderinger av om disse har vært vellykket eller ikke? I tilfelle hvordan, eller på hvilken måte?
Vil man kunne se noen resultater av omstillingsarbeidet på lengre sikt, eventuelt hvilke eller hvordan?
Er det noe som burde vært gjort annerledes i omstillingsprosjektet, slik du ser det? I tilfelle hva eller hvordan?
Har du gjort deg noen andre erfaringer eller tanker rundt omstillingsprosjektet?
2 Omstillingsbehov
Hva er de største utfordringene innen ditt ansvarsområde fremover, slik du ser det?
Hva er de største overordnede utfordringene for kommunen som organisasjon fremover, slik du ser det?
Hva er de største samfunnsmessige utfordringene i Søndre Land kommune fremover, slik du ser det?
Hvordan oppfatter du tilliten mellom de ulike aktørene i kommunen, som politikere, ansatte, næringsliv og frivillig sektor?
Er det ellers noe du vil legge til når det gjelder omstillingsbehovet fremover?
3 Omstillingsstrategi og tiltak
Har du noen tanker om hva som kan gjøres innen ditt ansvarsområde for å møte kommunens omstillingsbehov?
Har du noen tanker om hva kommunen kan gjøre for å fremme arbeidet med innovasjon og utvikling fremover? I tilfelle hva og hvorfor?
Har du noen tanker om grep kommunen kan gjøre for å fremme eller tilrettelegge for samhandling med aktører i kommunen eller i kommunens omgivelser?
Hva mener du kommunen bør gjøre for å møte de samfunnsmessige utfordringene Søndre Land står overfor?
4 Annet
Har du andre innspill du mener vi bør ta med oss videre i prosessen?
Oppsummert: Hva er det viktigste kommunen kan gjøre for å bli et attraktivt sted med gode livsvilkår, hvor folk vil bo?

2 Oppsummering fra arbeidsverksted 5.3.19

Tema: Omstillingsbehov – befolknings- og næringsutvikling

Deltakere: Næringsliv, frivillig sektor, administrasjon og politisk ledelse i kommunen. Totalt om lag 50.

Mål: Etter arbeidsverkstedet skal deltakere forstå:

- Handlingsrom for befolknings- og næringsutvikling
- Hva vi kan gjøre noe med lokalt, og hva som er ytre faktorer
- Betydningen av tillit og samarbeids- og endringskultur

Program kl 14.00 – 18.00

Velkommen (ved ordfører Terje Odden og rådmann Arne Skogsbakken)

Introduksjon (ved Ailin Aastvedt, Telemarksforsking)

Scenarioer for befolknings- og næringsutvikling i Søndre Land. Presentasjon av resultater fra analysene (ved Knut Vareide, Telemarksforsking)

Grupperefleksjon 1

Hvilket mål skal Søndre Land ha for folketalls- og næringsutviklingen?

Er dere villig til å gjøre det som trengs for å havne på ønsket framtidsscenario?

Hva er attraktivitet? Hva kan dere gjøre noe med selv? (ved Knut Vareide, Telemarksforsking)

Betydningen av tillit, presentasjon av tillitskart, og hva som kan gjøres for å bedre tilliten

Grupperefleksjon 2

Hvordan jobbe for å skape best mulig tillit og mobilisere for utvikling i den nye kommunen?

Oppsummering: Hva tar vi med oss videre i prosessen? (ved rådmann Arne Skogsbakken)

Hvilke mål skal Søndre Land ha for befolknings- og næringsutviklingen?

Så godt som alle mente at en burde satse på vekst i folketallet og i næringslivet, og at de var villig til å bidra til å nå dette målet. Noen har konkretisert målet til 5750 innbyggere innen 2040 og 40 nye arbeidsplasser. Andre mener at dette målet er for ambisiøst, og at målet heller bør være å stoppe befolkningsnedgangen og bevare eksisterende bedrifter. Det er også ulike meninger om kommunen skal satse på vekst i næringslivet eller heller satse på å bli en attraktiv bokommune, og legge til rette for pendling. En konkretisering av dette er målet: «bli foretrukken bokommune for folk i aldersgruppen 25-40 år» og «Bosetting her – arbeidsmarked i Gjøvikregionen». Mange peker på at det må legges til rette for bosetting, særlig for yngre. For å bli en attraktiv bokommune er et synspunkt at kommunen satser på gode møteplasser, gode skoler og barnehager og bredbånd til alle. Et eksempel for å skille kommunen fra andre kommuner er satting på mikrohushus.

Flere påpeker at det er viktig å bli enige om målet og sammen dra i samme retning.

Hvordan jobbe for å skape best mulig tillit og mobilisere for utvikling i kommunen?

De fleste kjente seg godt igjen i utfordringsbildet, og i tillitsmålingen. Noen oppsummerer dette spørsmålet med: «bygg hus og skap arbeidsplasser». Andre var mer konkrete, og mange la vekt på at det bør etableres faste arenaer for dialog på tvers av ulike aktører i kommunen. Både faglige og sosiale møteplasser ble etterspurt, om for ulike aktører, som mellom næringsliv og kommunen, blant ungdommer og frivillig sektor. Stikkord som gikk igjen:

- Snakke mer og bedre sammen, dialog
- framsnakking, rose hverandre, ærlig og åpen kommunikasjon, skryte av Søndre Land
- stå sammen, dra sammen, ro i takt, ikke dem, men vi
- handlingskraft, gjennomføringsevne og -kraft, gjøre det vi blir enige om
- framtidstro, tro på at vi kan
- tørre å satse, gjøre ting annerledes, si ja til nye ideer, positiv til nytenking
- velvilje og positivitet til de som henvender seg, serviceinnstilling, løsningsorientert
- gjennomføre det sier skal gjøre, levere som lovet, troverdig mening, levere som lovet
- stille opp på de positive tingene som skjer, heie på de som lykkes

Det legges også vekt på at kommunen må følge opp samlingen for å skape tillit. Det er klare forventninger om å jobbe med mer konkrete tiltak for videre utvikling av kommunen.

Oppfølgingspunkt:

- Etablere et fora for direkte dialog mellom kommunen og næringslivet (4 ganger i året)
- Etablere en årlig møteplass for lag og foreninger før sommer 2019
- Innhente konkrete innspill fra ungdomsrådet på hva kommunen kan gjøre for å bli attraktive for unge

3 Spørsmålene i tillitsundersøkelsen

Målgruppe	Kategori	Spørsmål
Politikere	Integritet	Det er godt samsvar mellom hva som sies og hva som gjøres i det politiske miljø i kommunen
		Politikerne i kommunen hever seg over snever partipolitikk når det er snakk om viktige samfunns mål
		Sentrale politikere i kommunen lar ikke egen prestisje gå foran fellesskapets interesser
	Kompetanse	Politikerne har god kompetanse på næringsutvikling
		Politikerne i kommunen er generelt dyktige
		Politikerne i kommunen har god kompetanse på samfunnsutvikling
		Jeg har høy tillit til kommunepolitikere
Velvilje	Politikerne har klare mål om vekst i næringslivet	
	Politikerne har stor interesse for næringsutvikling	
Næringsliv	Integritet	Bedriftene i kommunen er generelt ærlige og redelige
	Kompetanse	Mange bedriftsledere har god forståelse for samfunnsutvikling
		Vi har generelt mange dyktige bedrifter i kommunen
		Jeg har høy tillit til bedriftslederne i kommunen
	Velvilje	Bedriftene i kommunen er stort sett bare opptatt av egen profitt
		Bedriftene i kommunen samarbeider godt med hverandre
Mange bedriftsledere er opptatt av at bedriften skal bidra positivt i lokalsamfunnet		
Nabokommuner	Velvilje	Vi burde samarbeide mer med nabokommunene
		Vi gleder oss når det går bra i nabokommunene
Kommunens ansatte	Integritet	Kommunens ansatte er stort sett ryddige og ærlige
	Kompetanse	Kommunens ansatte er generelt dyktige
		Kommunens ansatte har god forståelse for næringsutvikling
		Kommunens ansatte har god kompetanse på samfunnsutvikling
	Velvilje	Jeg har høy tillit til kommunens ansatte
	Kommunens ansatte er generelt positivt innstilt til næringslivet	
Fylkeskommune		Kommunens ansatte ønsker å gjøre en god jobb
	Integritet	Fylkeskommunen opptrer ærlig og redelig
	Kompetanse	Vi har mye å lære av fylkeskommunen
		Jeg har høy tillit til fylkeskommunen
Velvilje	Fylkeskommunen er opptatt av å skape en positiv utvikling i vår kommune	
Stedet	Identitet	Jeg er stolt av kommunen jeg representerer
		Jeg opplever at det kan være en del usunn patriotisme og drakamp mellom ulike bygdesentra/deler av kommunen
		Jeg snakker positivt om kommunen når jeg er utenfor kommunen
	Optimisme	Jeg tror det nytter å påvirke utviklingen i kommunen

		Jeg tror framtiden ser positiv ut for kommunen
		Kommunen min er preget av høy grad av tillit
Besøkende		Flere turister og besøkende ville vært positivt for kommunen
		Vi burde satse mer på å tiltrekke oss flere turister og besøkende til kommunen

4 Utgiftsutjevning 2016-2018 – fordelt på delkostnadsområder.

Søndre Land kommune. Kilde: KMD/beregninger ved TF

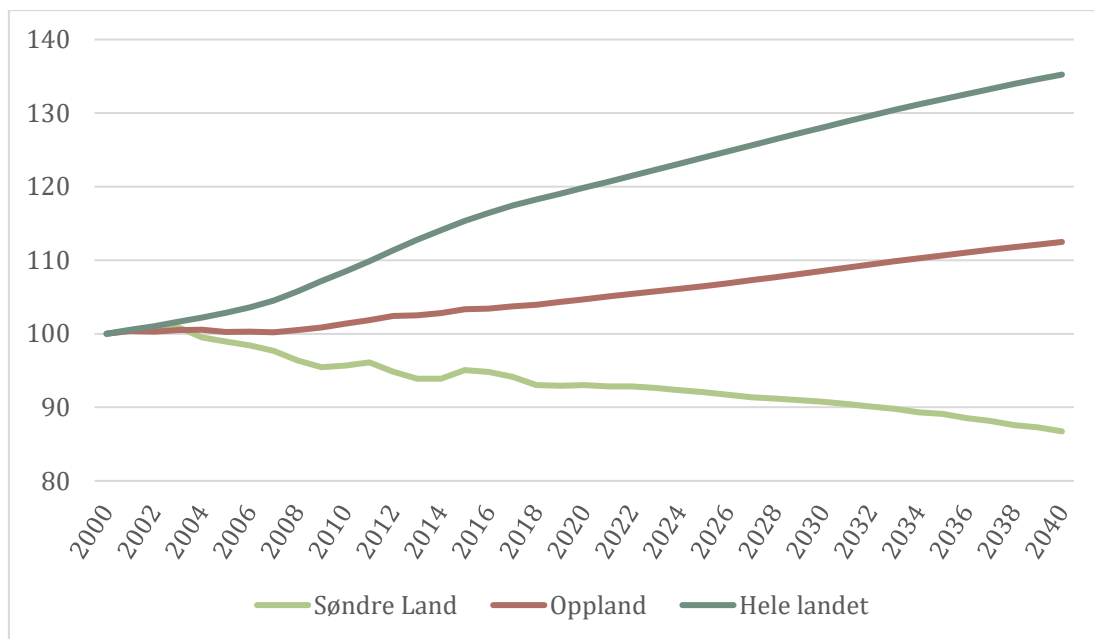
Delkostnadsområder	Utslag fra delkostnadsnøk- lene			Tillegg/trekk (omfordeling) for kom- munen i 1000 kr		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Barnehage	0,68	0,72	0,77	-14 677	-13 453	-11 157
Administrasjon	1,17	1,10	1,10	4 461	2 319	2 343
Landbruk	-	2,56	2,67	-	939	1 014
Grunnskole	0,99	0,97	0,95	-952	-2 562	-3 954
Pleie og omsorg	1,28	1,29	1,29	25 804	28 254	28 888
Kommunehelse	1,16	1,16	1,17	1 896	2 284	2 343
Barnevern	0,92	0,92	0,93	-734	-846	-853
Sosialtjeneste	0,80	0,97	0,97	-2 722	-465	-417
Kostnadsindeks	1,05	1,06	1,06	12 931	16 426	18 185
Nto.virkn. statl/priv. Skoler*				-1 107	-1 002	-190
Sum utgiftsutjevning m.m.				11 824	15 424	17 995

Sum utgiftsutjevning m.m. utgjorde rundt 18 mill. kr for 2018.

* Kommunene får et trekk i rammetilskuddet (utgiftsutjevningen) knyttet til antall elever i statlige og private skoler. Korreksjonsordningen omfordeler midler fra kommuner med mange elever i statlige og private skoler til kommuner med få eller ingen elever i statlige og private skoler. I denne ordningen får kommunene et uttrekk i rammetilskuddet for de elevene de har i statlige og private skoler. Etter at trekket er gjort, blir det samlede trekket tilbakeført til alle kommuner etter andel beregnet utgiftsbehov/kostnadsnøkkelen (UB). Søndre Land hadde 27 elever i statlige/private skoler i 2018. Nettovirkningen av ordningen for Søndre Land var rundt -0,2 mill. kr i 2018.

5 Befolkningsutvikling 2000-2018 med SSBs framskrivninger

Fra 2018 til 2040 foreskriver SSB alternativ «4M» en befolkningsnedgang for Søndre Land på 383 personer eller -6,8 prosent. For fylket og landet er det anslått en vekst på hhv. 8,2 prosent og 14,4 prosent.



Befolkningsutvikling 2000-2018, videreført med SSBs framskrivninger 2019-2040. Utvikling indeksert, 2000=100. Kilde: SSB framskrivningsalternativ M.

Personer i ulike aldersgrupper 2018 og 2040. Prosentvis endring 2018-2040. Søndre Land. SSBs framskrivningsalternativer L, M og H. Kilde: SSB

	2018	2040			%endring 2018-2040		
		L	M	H	L	M	H
0-5 år	318	211	243	285	-33,6	-23,6	-10,4
6-15 år	576	410	466	536	-28,8	-19,1	-6,9
16-66 år	3 669	2 789	2 872	3 026	-24,0	-21,7	-17,5
67-79 år	800	1 010	1 041	1 066	26,3	30,1	33,3
80-89 år	231	478	519	557	106,9	124,7	141,1
90 år og eldre	56	112	126	146	100,0	125,0	160,7
Sum	5 650	5 010	5 267	5 616	-11,3	-6,8	-0,6
0-66 år	4 563	3 410	3 581	3 847	-25,3	-21,5	-15,7
67 år og eldre	1 087	1 600	1 686	1 769	47,2	55,1	62,7