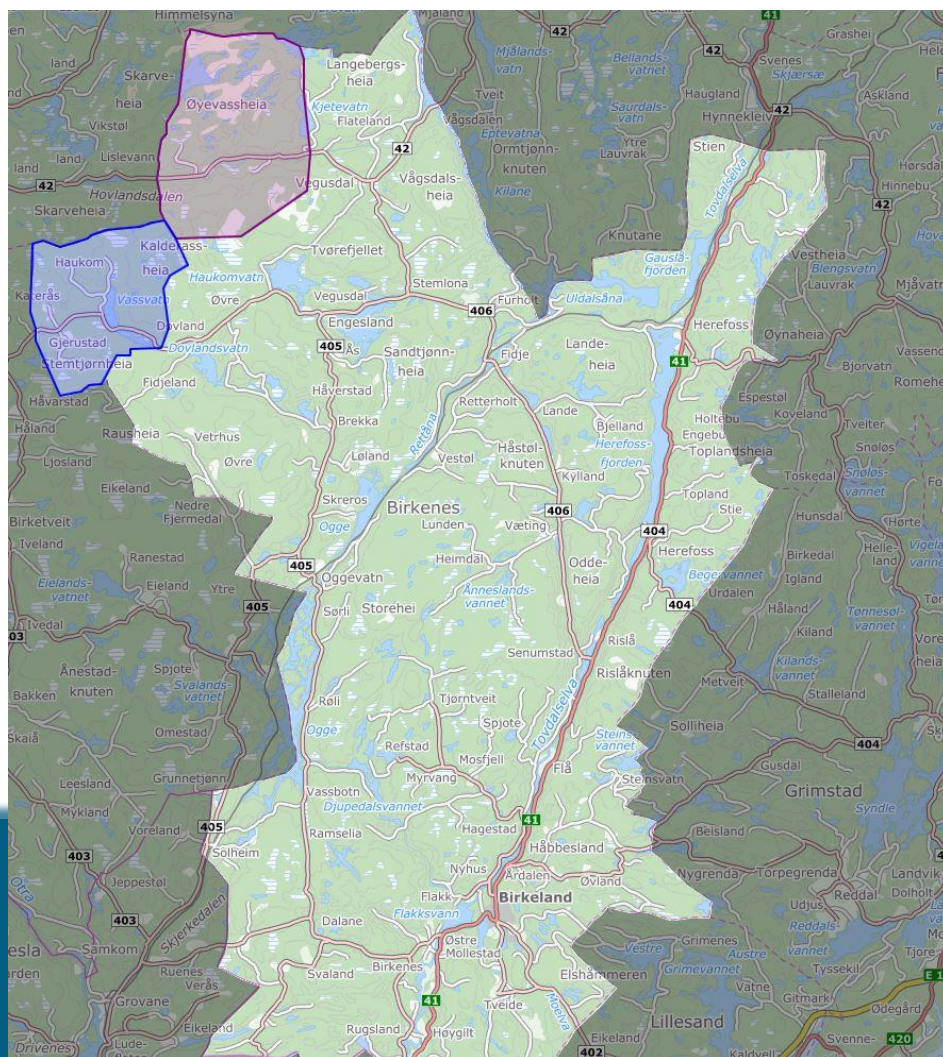




Birkenes kommune



Utredning – Konsekvenser av grensejusteringer Hovlandsdalen og Vassgrenda



Innhold

Innledning	3
Avgrensning	3
Tilbaketrekking av søknad	4
Prosess	4
Barnehage og skole	5
Engesland skole	5
Skoleskyss	6
Engesland barnehage	6
Samlet sett	7
Tjenesteområdet teknisk	7
Tjenesteområdet helse og omsorg	8
Andre økonomiske konsekvenser	9
Oppsummeringer og konklusjoner	11



Innledning

Denne utredningen er en oppfølging av kommunestyrets vedtak om å igangsette en prosess for å vurdere konsekvenser av en grensejustering hvor to områder har søkt om at kommunegrensene justeres slik at innbyggerne blir en del av en annen kommune. Områdene blir ofte referert som (del av) Hovlandsdalen og Vassgrenda. Områdene er vist i kart nedenfor og vil i denne utredningen refereres til som Hovlandsdalen og Vassgrenda. Administrasjonen bes også om å vurdere tilstøtende geografiske områder;

Kommunestyret har fattet følgende vedtak:

Kommunestyret ber rådmannen om å igangsette en prosess for å vurdere konsekvenser av grensejusteringer som foreligger ved søknader og ved tilstøtende geografiske områder.

Kommunestyret ber Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder om å avvente saksbehandling av foreliggende søknader om grensejustering til etter at Birkenes kommune har vurdert konsekvensene av disse justeringene.

det vil si hva slags virkninger en endring vil kunne ha for Engeslandsområdet.

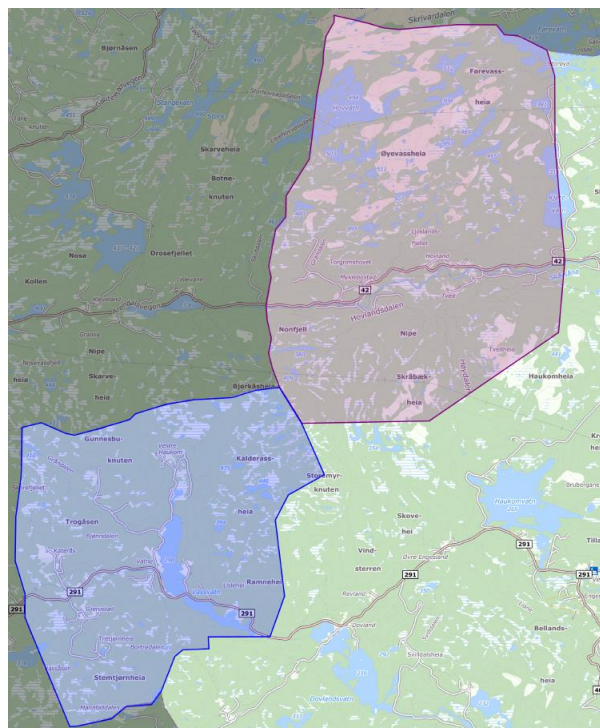
Det er de to områdene som vist i utsnitt av kart nedenfor som berøres direkte av en grensejustering. Det bemerkes at linjene som er trukket kun viser et omtrentlig omriss og ikke følger eiendomsgrensene nøyaktig. Ingen kommunale veier, eventuelle kommunale installasjoner og eiendom splittes av en grensejustering.

Avgrensning

Denne utredningen skal vise konsekvensen av at de to overnevnte områdene blir en del av en annen kommune. Utredningen vil da spesielt si noe om konsekvenser for offentlige tjenester på Engesland. Konsekvensene vil først og fremst vises på et overordnet nivå, det vil si konsekvenser for kommunen og Engesland som et viktig sentrum i Birkenes.

Administrasjonen oppfatter av vedtaket som ble gjort at det er dette som er hovedanliggende i det oppdraget som kommunestyret gav.

Administrasjonen vil i denne utredningen ikke konkludere om





hvilken løsning som bør velges. Utredningens mål er å legge til rette for en diskusjon om konsekvensene av en eller flere grensejusteringer i området.

Et tema denne utredningen ikke har tatt med er de sosiale, mellommenneskelige påvirkningene av en eventuell grensejustering. Dette er slik administrasjonen forstår det litt på siden av oppdraget. Dette er i tillegg noe som vil kreve en mye større studie og være svært mye mer detaljert og omfattende enn det denne utredningen legger opp til.

Alle tallene som presenteres her er tall for begge områdene, med mindre annet er presisert. Det er brukt gjennomsnittstall når det legges frem tall knyttet til for eksempel skatt. Det er ressurskrevende å finne de eksakte tallene, samt at man fort kommer ned på personlige forhold. Administrasjonen mener at det er mest riktig å foreta en gjennomsnittsberegning av hensyn til personvernet. Et alternativ til å benytte seg av gjennomsnitt er å benytte seg av medianen. Både median og gjennomsnitt har sine fordeler og svakheter uten at administrasjonen vil gå i dybden på det. Bakgrunn for valg av gjennomsnitt er at de tallene er lettere tilgjengelig og vurderes som gode nok for denne utredningen.

Tilbaketrekking av søknad

I løpet av tiden som har gått siden første søknad om endring av kommunegrensene er det kommet henvendelser fra enkelte av innbyggerne i området som ønsker å trekke seg fra foreliggende søknad. Administrasjonen har i de tilfelle henvist til Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder som er saksbehandler i forhold til søknaden. Av hensyn til ressursbruk og tid har ikke administrasjonen endret det geografiske området som følge av tilbaketrekkingene. Administrasjonen mener at dette ikke er avgjørende for å få et overblikk over konsekvensene av grensejusteringer i området.

Prosess

Etter kommunestyrets vedtak tok kommuneplanlegger for seg de ulike tjenesteområdene som vil kunne påvirkes av en slik endring i kommunegrensene.

I en innledende fase ble det vurdert hva som er hensiktsmessig å undersøke i forhold til hva som er oppdraget/problemstillingene som skal ses på. Det ble derfor i oppstarten brukt noe tid på å få en god oversikt og vurdere tenkelige muligheter/utfordringer for ulike sektorer.

Relativt raskt etter dette ble det arrangert møter mellom kommuneplanlegger og representant(-er) for de ulike sektorene:

- 1) Skole og barnehage
- 2) Tekniske tjenester
- 3) Helse og sosial

I tillegg ble det gjennomført møte med kommunens økonomiledelse om økonomiske konsekvenser av endringene. Det har også vært kontakt med geodata-ansvarlig i kommunen for å få gode oversikter over aldersfordelingen for de som til enhver tid bor i de berørte områdene og for å utarbeide kart.



De ulike sektorene ble utfordret på sine tjenesteleveranser; hva som ble levert og økonomiske konsekvenser av grensejusteringene.

Det er kommuneplanlegger som har stått for selve utredningen som nå foreligger, men bakgrunns materialet og faktagrunnlaget er utarbeidet av de enkelte fagområdene. Perioden har vært preget av svært stor arbeidsmengde på flere av de involverte i prosessen og arbeidet har dessverre tatt noe lenger tid en først forutsatt (beregnet ferdigstilt vinteren/våren 2017).

Barnehage og skole

De aktuelle områdene ligger i Engesland skolekrets. Endringer i størrelsen på skolekretsen vil kunne få konsekvenser for skolen. Engesland barnehage har ikke noen fastlagt krets, men vil også kunne bli påvirket av endringer i innbyggergrunnlaget som geografisk kan sokne til barnehagen og til skolen.

Skole og barnehage vil ta utgangspunkt i foreliggende erfaringstall (skoleåret 2016-2017) for å beregne konsekvensene for skole og barnehage. Basert på tall ved starten av skoleåret, er det seks elever som bor i Gjerustad/Katerås-området i Vassgrenda og tre elever i Hovlandsdalen, inkludert Skåre, som ikke lenger ville vært elever ved Engesland skole. Totalt blir det ni færre elever ved skolen. For barnehagen ville en slik endring i samme periode, basert på tall ved oppstart og søknader i løpet av året, medført tre færre barn, hvis grensen for Vassgrenda-området går ved broen til Vassvatnet og seks barn hvis den skal gå ved Kjelle vann. For Hovlandsdalen er snakk om tre færre barn i barnehagen. Totalt gir det inntil ni færre barn i barnehagen.

Engesland skole

Det er ca. 70 elever ved Engesland skole. En reduksjon på ni elever tilsvarer ca. 8% reduksjon av elevtallet ved skolen. Det legges da til grunn av alle de berørte elevene skal bytte skole til en skole i den kommunen de vil tilhøre. Alle former for overgangsordninger vil kreve særskilte forhandlinger med de nye kommunene. Det er folkeregistrert adresse som regulerer hvilken skole eleven skal gå på i den kommunen den tilhører. Skulle noen elever kunne gå noe lenger på Engesland skole etter at kommunegrensene er justert, vil det kreve at kommunen eleven da tilhører sier seg villig til å gi kostnadsdekning for eleven etter årlig fastlagte grunnsatser (for 2016-2017 kr. 91.200,- pr. elev) og dekning av skysskostnader.

Redusert antall elever trenger ikke medføre vesentlige reduserte kostnader til skoledrift. Elevene er i ulik alder og fordelt på ulike trinn. Derfor vil ikke reduksjon av elever medføre reduksjon i bemanning ved skolen, siden det ikke vil være mulig å kutte klasser eller årstrinn. Skolen er fådelt (kun en klasse pr. trinn) og har i tillegg sammenslåtte klasser på de fleste trinn, for å få større elevgrupper enn for eksempel en til tre elever, noe som er tilfellet enkelte år og som derfor er viktig for læringsmiljøet. Slik sammenslåing gir også lavere driftskostnader, siden det krever færre lærere. Bemanningen ved skolen er således allerede optimalisert, både når det gjelder lærere og assistenter.



I Prosjekt balanse ble det gjort analyser av strukturkvaliteten i Birkenesskolen. Det ble, spesielt med begrunnelse i sårbarheten for læringsmiljøet på ungdomstrinnet, anbefalt å flytte ungdomstrinnet fra Engesland skole til Valstrand skole. På dette tidspunktet var det 11 elever på ungdomstrinnet (8.-10. trinn). En reduksjon av elevtallet på ungdomstrinnet vil ytterligere øke sårbarheten for læringsmiljøet i denne kritiske fasen i oppveksten. For barnetrinnet ble det anbefalt å opprettholde Engesland skole som nærskolen. Dette endrer seg ikke selv om elevtallet går ned. Likevel vil en reduksjon av elever også her kunne påvirke hvor robust oppvekst og læringsmiljøet vil være, siden sårbarheten vil øke. Dette er spesielt ufordelaktig hvis noen hovedtrinn (småtrinn, mellomtrinn) får vesentlig færre elever.

Det foreligger avtale for en elev i Hovlandsdalen som går på skole på Evje. Her dekker Birkenes kommune utgifter til opplæring og skyss. Dette vil falle bort om eleven blir hjemmehørende i Evje og Hornnes kommune.

Skoleskyss

Kostnader til skoleskyss beregnes pr. elev pr. kilometer innenfor takstområder. Det er altså den faktiske reiseavstanden fra hjemmet til skolen for den enkelte elev med skyssrett som legges til grunn. Færre elever med skyssrett vil følgelig bety reduserte skysskostnader for kommunen.

Agder kollektivtrafikk, som er organiserer skoleskyssen, må sørge for å ha tilstrekkelig materiell. Redusert antall elever vil ikke bety at antall bussruter kan reduseres, men en eller to av bussene kan muligens kjøre noe kortere rute, avhengig om den skal korrespondere med skyssen til videregående skole eller ikke. Dette vil ikke påvirke kommunens kostnader eller elevenes reisetid.

Engesland barnehage

Når foreldre velger hvor de søker barnehageplass skjer det hovedsakelig etter vurdering av to kriterier; A) barnas oppvekstmiljø og hvem de senere skal gå på skole med, og B) familiens logistiksituasjon, f.eks. om barnehagen ligger nært hjemmet, på kjøreveien til eller ved foreldrenes arbeidsplasser. Engesland barnehage vil for mange være det naturlige valget dersom de bor i området Engesland skolekrets. Dette fordi det ikke er flere barnehager i det samme område og fordi barna da vil gå i barnehage sammen med de samme barna som de senere skal gå på skole med og som de vil kunne treffe for eksempel på fritidsaktiviteter. Hvis foreldrene jobber i Vennesla, Iveland eller på Evje, vil det gjerne være aktuelt å vurdere barnehageplass på disse stedene også. Stort sett går barn som skal begynne på Engesland skole i Engesland barnehage først. Det er ikke barn fra andre kommuner i Engesland barnehage. Det er som regel slik at kommuner ikke kjøper barnehageplass i offentlige barnehager i andre kommuner, så lenge de kan tilby plass i barnehager i egen kommune.



Ved endring av kommunegrensen i de aktuelle områdene vil befolkningsgrunnlaget som sokner til Engesland skolekrets reduseres, noe som også må forventes at vil medføre lavere søkertall til barnehagen.

Det er til enhver tid barnetallet og barnas alder som avgjør hvordan bemanningen i barnehagen må være sammensatt av pedagoger og assistenter og hvor mange personer som må til. Ofte vil barnehagen ha en avdeling full drift og bruke den andre avdelingens lokale deler av dagen til å dele barna noe etter alder i forhold til dagsrytmen og hvilke aktiviteter som skal foregå. Dette vil ikke endre seg ved noen færre barn i barnehagen. Antallet ansatte vil bli justert noe, hvor hvert fjerde barn på en småbarnsavdeling vil utløse behov for en ny voksen og likeledes hvert syvende barn på en storbarnsavdeling, forutsatt at kravet til pedagogisk bemanning er ivaretatt. Det kan ikke forventes vesentlig reduksjon i andre driftskostnader i barnehagen.

Samlet sett

Reduksjon i innbyggertallet i kommunen vil påvirke kommunens inntektsgrunnlag og rammeoverføringen i statsbudsjettet. Lavere elevtallsgrunnlag vil påvirke elevtallet på skolen og øke sårbarheten i læringsmiljøet, men vil ikke føre til reduserte kostnader ved skolen. Noe reduserte skysskostander vil det bli. Søkningen til barnehagen må forventes at blir noe redusert, siden familiene i de aktuelle områdene må forventes å orientere seg mot den kommunen de vil tilhøre og den skolen barna senere vil sokne til. Det kan ikke forventes at kommunene innbyggerne vil tilhøre vil være interessert i å dekke kostnader til offentlige barnehageplasser eller skoleplasser i Birkenes kommune etter en grensejustering.

Tjenesteområdet teknisk

Innenfor jordbruk og skogbruk har kommunen ingen særskilte forpliktelser i området. En grensejustering vil derfor i liten grad påvirke Birkenes. I og med at det er skogbruk og noe jordbruk vil det være noen, men svært begrensede, administrative utgifter knyttet til dette temaet.

Per i dag (2016-tall) er det beregnet eiendomsskatt på vel 280 000,- fra dette området. I tillegg er det noe tap av eiendomsskatt for næringsvirksomhet i området knyttet til kraft og kommunikasjon. Dette er beregnet til mellom 90 000 og 100 000,-.

Det er ingen kommunale vann- og avløpsledninger i området, og det er heller ikke kjent at det er noen gatelys. Om det finnes lyspunkter i området er kostnaden beregnet til å være svært lav/ubetydelig.

Renovasjon belastes i sin helhet gjennom Libir og er selvfinansiert. Det kan selvsagt problematiseres at jo færre «utkantstrøk» man må kjøre til, jo mer effektiv vil kjøringen bli og dermed også mer kostnadseffektiv for Birkenes kommune isolert sett. Dette er ikke ytterligere problematisert i denne utredningen.

Følgende kommunale veier finnes i området:

- Vei nr. 65 Tveit/Hovlandsdalen. Lengde 1010 meter.



- Vei nr. 10 Vestre Haukom. Lengde 2620 meter.
- Vei nr. 71 Gjerustad. Lengde 890 meter.
- Vei nr. 11 Katerås. Lengde 500 meter.

Kommunen har foretatt en enkel beregning av kostnadene ved vedlikehold av veien basert på budsjett for 2016. Dette er kun driftsbudsjettet, i tillegg kommer investeringsbudsjettet. Det er ikke planlagt investeringer ut over vedlikehold for veier beskrevet i denne utredningen. Samlet årlig driftskostnad for nevnte veier er beregnet til å være ca. 250 000,- og inkluderer alt av vedlikehold, også brøyting.

Det er ikke kjent at det er annen kommunalt eide arealer bortsett fra de kommunale veiene i området.



Tjenesteområdet helse og omsorg

Helse og omsorgssektoren er en sektor som er svært viktig for å gi innbyggere i kommunen det de har krav på og behov for. Det er kommunens plikt å legge til rette for at innbyggerne får den hjelpen som er nødvendig.

Innenfor helse og omsorg er det to områder som enten har blitt levert, blir levert eller kan måtte leveres i fremtiden¹ i området. Dette dreier seg om hjemmehjelp og hjemmesykepleie. På generelt grunnlag er det noen faktorer som virker inn på nivået på utgifter kommunen har i forhold til slike tjenester:

- Avstander. Lengre avstand fra kommunesenteret medfører økte kostnader.
- Tjenestemottaker. Utgifter avhenger også i stor grad av type tjenestemottakere. Noen tjenestemottakere har bare behov for et besøk noen få ganger i uka. Andre igjen har behov for tjenester opp til flere ganger om dagen.



¹Det går ikke i detalj her både av hensyn til evt tjenestemottakere og dybdebegrensingen i denne utredningen.



Hjemmehjelp

Snittutgift for kommunens utgifter innenfor hjemmehjelpstjenesten er i dag grovt regnet mellom 1700 og 1800,- per bruker per måned regnet ut etter budsjetterte utgifter. Det bemerkes at dette kun er gjennomsnittet og at den reelle utgiften vil avhenge av både avstander og behovet til tjenestemottakeren.

På dette området er det svært vanskelig å forutsi hvordan fremtiden vil bli, samt at sensitive opplysninger gjør at det i en slik utredning vil være krevende å si noe konkret. Det vi kan gjøre er å sette opp scenarier for hva som vil skje om det kom to personer med spesielle behov til området. Årlig i snitt vil det medføre en utgift på 21 000,- per person, men reelt sett høyere da avstandene er store. I forhold til et effektivt tjenestetilbud vil det uten tvil isolert sett være en besparelse om en slik tjeneste ble tilbudt fra Evje. Det bemerkes at dette kun er utgifter knyttet til hjemmehjelp.

Hjemmesykepleie

I denne utredningen er det ikke tatt med utregning for hjemmesykepleien da dette vil kreve en mer omfattende utredning. Generelt kan det allikevel sies at hjemmesykepleien vil ha et betydelig høyere gjennomsnitt da det er en tjeneste som oftest gis 1-5 ganger i døgnet, mens hjemmehjelp i utgangspunktet er hver 14. dag. Alternativet er at kommunen tilbyr flytting til Birkeland. Dette krever i sin tur ytterligere kapasitetsøkning sentralt og går direkte mot kommunens mål om at tjenestemottakere skal kunne bo lengst mulig i sitt eget hjem.

Det er ikke kjent at det er andre helsetjenester som berøres av dette. Teoretisk sett vil allikevel færre barn i kommunen gi mindre behov for tjenestene som leveres av for eksempel helsesøster og administrasjon.

Andre økonomiske konsekvenser

Ved en endring i grensene er det først og fremst knyttet inntekter til skatt på personinntekt og næring.

Anslaget som her legges til grunn er basert på opplysninger om innbyggere i området (folkeregisterregistrerte) per 1. januar 2017. Dette er med utgangspunkt i at det er en «normalbefolkning» i området. Det vil si at det ikke er noen store avvik; at det ikke er innbyggere med svært høy inntekt eller innbyggere med svært lav inntekt ut over normalen.

	Antall personer	Mer-/mindreutgift 2017 (i 100 2016-kr)
0-5 år	-3	-378
6-15 år	-13	-1 893
16-66 år	-43	-719
67-79 år	-10	-525
80-89 år	0	0
90 år og eldre	0	0
Sum	-69	-3 516



Tabellen over viser at inntektstapet for kommunen på skatt og rammeoverføringer vil være på rundt 3,5 millioner kr med de forutsetningene som er lagt til grunn.

Det er ikke kjent at det er andre inntekter til kommunen bortsett, fra noe eiendomsskatt på næring (se Utredning tjenestetilbud teknisk).

Det er ikke mulig å si noe konkret om administrasjonsutgiftene vil endres av en såpass liten justering i grensene. Befolkningen som berøres er drøye 1 % av Birkenes befolkning og mindreforbruket på administrasjonsutgifter må spres på såpass mange sektorer at endringen kun vil være teoretisk.



Oppsummeringer og konklusjoner

Oppsummert kan man på et generelt grunnlag si at kortere avstand til kommunesenteret gir lavere utgifter for kommunen. Helse og omsorgssektoren er et eksempel på dette. Det understrekes at isolert sett vil alle som trenger helsetjenester i kommunen, selv om de bor midt i Birkeland sentrum, utgjøre en kostnad for kommunen som igjen skal dekkes inn av skatter og avgifter. Lengre avstander gjør imidlertid at tjenestene vil være dyrere for kommunen å gi enn om reiseveien er kortere. Noen tjenester kan leveres raskere og mer effektivt fra for eksempel Evje til personer i Hovlandsdalen.

På den andre siden vil en lavere befolkning også gi et inntektstap til kommunen i form av skatteinntekter. Når vi trekker dette fra i en «normalsituasjon» skal inntektene og utgiftene gå i null. Utfordringen når det foretas en utredning av en såpass liten andel av befolkningen er at ekstremitetene blir svært utslagsgivende. Én person med spesielle behov kan alene gi en ekstra utgift på et syvsifret beløp. Motsatt kan det sies at én person med svært unormal høy inntekt kan gi et overdrevet positivt utslag på inntektene. Utfordringen er å kunne si noe nøyaktig nok uten å gå på bekostning av personvernet. I denne utredningen har administrasjonen forsøkt å unngå det med å ta utgangspunkt i gjennomsnittsinntekter i hele kommunen og heller påpeke at dette da kun gir et gjennomsnittsbilde økonomisk. Et utgangspunkt i gjennomsnitt kan også gi et skjevt bilde i en befolkning på kun 5000 i Birkenes. Man kunne derfor også vurdert om en median hadde gitt et mer riktig bilde. Dette er ikke problematisert ytterligere og administrasjonen har landet på å benytte seg av et gjennomsnitt som er benyttet i hele utredningen.

Et annet interessant moment i denne utredningen er at barnehagen og skolen isolert sett ikke trues av det mindre antallet som vil sokne til Engesland ved en justering, men at sårbarheten i læringsmiljøet vil øke. Man kan heller ikke forvente at færre barn gir reduserte kostnader for drift av skolen, men snarere at stykkprisen øker.

Til syvende og sist vil enhver faktor som er med på å redusere befolkningen i og rundt Engesland gjøre sitt for å svekke det offentlige tilbudet på stedet. Det er imidlertid ikke noe som tyder på at denne spesifikke endringen vil ha avgjørende betydning for framtiden for Engesland som et senter. Flere endringer, som for eksempel om andre områder søker overgang til andre kommuner eller endringer i skolekretser vil kunne ha negativ innvirkning på opprettholdelsen av tjenestetilbudet.