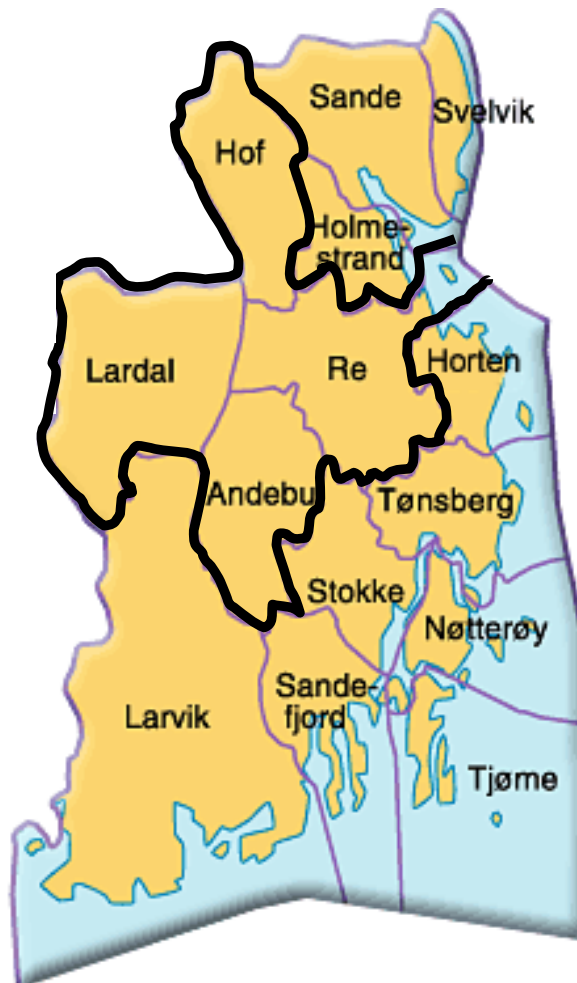


## Kommunestruktur i området Re, Andebu, Hof og Lardal



Utredning av konsekvenser av ulike  
kommunealternativer

Januar 2005



## Forord

Utredningen av kommunestruktur i området Re, Andebu, Hof og Lardal er gjennomført på oppdrag av de fire kommunene. Utredningen er kommet i gang etter vedtak i kommunestyrene etter initiativ fra Kommunenes sentralforbund (KS) i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Fylkesmannen i Vestfold har bevilget utredningsmidler til kommunene. Utredningen har vært ledet av en styringsgruppe med følgende sammensetning:

- Thorvald Hillestad, ordfører Re kommune (leder)
- Olav Bjørnli, ordfører i Hof kommune
- Hans Hilding Hønsvall, ordfører i Andebu kommune
- Nils Røsholt, ordfører i Lardal kommune
- Trond Wifstad, rådmann i Re kommune
- Terje Kr. Thoresen, kst. rådmann i Hof kommune
- Ole Sverre Lund, rådmann i Andebu kommune
- Arve Semb Christophersen, rådmann i Lardal kommune
- Petter Lodden, seniorrådgiver Fylkesmannen i Vestfold

Utredningen startet opp i september 2004 og blir avsluttet med levering av sluttrapport 17. januar 2005. Det har vært avholdt to styringsgruppemøter og en samling. Samlingen hadde bred deltakelse av politikere og tillitsvalgte fra kommunene som har bidratt med kvalitetssikring av og innspill til utredningen.

Kaupang AS har gjennomført utredningen med Dag Stokland som prosjektleder og Kjell Ove Johansen og Hans Terje Mysen som prosjektmedarbeidere. Vi takker for et hyggelig og spennende samarbeid med styringsgruppen og andre bidragsytere fra kommunene.

Oslo 17. januar 2005, Dag Stokland, Kaupang AS

# Innhold

<b>1</b>	<b>INNLEDNING .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>ALTERNATIVER, KRITERIER OG METODISKE TILNÆRMINGER.....</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>ØKONOMISKE KONSEKVENSER.....</b>	<b>7</b>
3.1	Inntekts- og utgiftsstrukturen .....	8
3.2	Finansielle nøkkeltall.....	10
3.3	Konsekvenser for rammetilskudd .....	12
3.4	Analyser av effektiviseringspotensialer.....	16
3.5	Muligheter for å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon.....	18
3.6	Engangskostnader ved kommunesammenslåing .....	21
<b>4</b>	<b>KOMMUNALE TJENESTETILBUD TIL BRUKERNE .....</b>	<b>23</b>
4.1	Barnehager.....	25
4.2	Grunnskoler .....	28
4.3	Pleie og omsorg.....	32
4.4	Vann, avløp og renovasjon .....	35
4.5	Kultur .....	37
4.6	Stordriftsfordeler innenfor tjenesteproduksjon.....	37
<b>5</b>	<b>REKRUTTERING AV ARBEIDSKRAFT OG KOMPETANSE OG KONSEKVENSER FOR ANSATTE .....</b>	<b>40</b>
<b>6</b>	<b>INNBYGGERNES MULIGHETER TIL Å PÅVIRKE UTVIKLINGEN I SITT LOKALSAMFUNN .....</b>	<b>46</b>
<b>7</b>	<b>KOMMUNEN SOM REGIONAL UTVIKLINGSAKTØR .....</b>	<b>51</b>
7.1	Regionen som bo- og arbeidsmarked .....	51
7.2	Næringsutvikling .....	55
7.3	Arealbruk og samferdsel.....	56
7.4	Kommunen som regional utviklingsaktør .....	57
<b>8</b>	<b>AKTUELLE GRENSEJUSTERINGER.....</b>	<b>60</b>
<b>9</b>	<b>OPPSUMMERING .....</b>	<b>61</b>
9.1	Kommunealternativer – oppsummering av fordeler og ulemper .....	61
9.2	Opplegg for en evt. videre utredningsprosess .....	65

# 1 Innledning

## **Bakgrunn**

De fire kommunene Re, Andebu, Hof og Lardal i Vestfold fattet våren/sommeren 2004 vedtak i respektive kommuner om å få utredet kommunestrukturen i området.

Bakgrunnen er at KS har tatt initiativ til et samarbeidsprosjekt med regjeringen hvor kommunene i løpet av 2004 og våren 2005 utfordres til å diskutere og gi innspill til en framtidig kommunestruktur. Målsettingen med prosjektet er å styrke kommunene som de fremste leverandører av velferdsytelser, som gode samfunnsutviklere og forvaltere av lokaldemokratiet. Sammen med kommunene har derfor KS tatt på seg ansvaret for å legge til rette for lokale prosesser hvor alle kommunene blir invitert til å drøfte og legge fram forslag om en tjenlig kommunestruktur som kan møte de framtidige utfordringene.

De lokale prosessene skal munne ut i et grunnlag som gjør at de enkelte kommunestyrene kan drøfte og ta stilling til de inndelingsalternativene som er aktuelle for sin kommune. På grunnlag av kommunestyrebehandlingene skal en prosjektgruppe utarbeide en samlet rapport fra fylket til den sentrale koordineringsgruppen. Fylkesstyrene i KS uttaler seg til rapporten før den sendes videre.

## **Utredning på overordnet nivå**

Den foreliggende utredningen, som er gjennomført av konsultantselskapet Kaupang AS, er en utredning på overordnet nivå (makronivå) hvor en i begrenset grad har gått i dybden på de ulike utredningstemaene. Utredningen skal gi et grunnlag for å vurdere om en skal gå videre med prosessen, og ikke gi et grunnlag for å si ja eller nei til kommunesammenslåing 1. kvartal 2005. Velger en å gå videre med prosessen, vil det sannsynligvis være nødvendig med grundigere utredninger på flere av de aktuelle områdene.

## **Rapportens oppbygging**

I neste kapittel omtales kommunealternativene som er utredet, vurderingskriterier og metodiske tilnærminger. Derest følger kapitlene med de fem sentrale utredningstemaene; økonomiske konsekvenser, kommunale tjenestetilbud til brukerne, rekruttering av arbeidskraft og kompetanse og konsekvenser for de ansatte, innbyggernes muligheter til å påvirke utviklingen i sitt lokalsamfunn og kommunen som regional utviklingsaktør.

Etter dette følger en kort omtale av aktuelle grensejusteringer gitt at ikke alle de fire kommunene slår seg sammen til én ny kommune. Rapporten avsluttes med en oppsummering av fordeler og ulemper ved de aktuelle kommunealternativene, sett i forhold til de sentrale utredningstemaene.

## 2 Alternativer, kriterier og metodiske tilnærminger

	<p>To hovedelementer i utredningen av kommunestrukturen i området Re, Andebu, Hof og Lardal er:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Strukturelle alternativer (kommunealternativer) innenfor det geografiske området de fire kommunene dekker, som skal vurderes nærmere</li><li>• Kriterier som alternativene vurderes i forhold til</li></ul>
<b>Kommunealternativer</b>	<p>De tre alternativene for sammenslåtte kommuner som vurderes innenfor området er:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>I. Re + Andebu + Hof + Lardal (RAHL)</li><li>II. Re + Andebu + Hof (RAH)</li><li>III. Re + Hof (RH)</li></ol>
<b>Grensejusteringer</b>	<p>De tre alternativene (nummereringen innebærer ingen rangering av alternativene) vurderes opp mot en videreføring av dagens tre kommuner. I tillegg omtales også aktuelle grensejusteringer gitt at ikke sammenslåing(er) finner sted, se kapittel 8.</p>
<b>Kriterier</b>	<p>Tre hovedkriterier alternativene vurderes i forhold til, er knyttet til kommunen som:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Leverandør av velferdsytelser - tjenesteproduksjon</li><li>• Forvalter av lokaldemokratiet</li><li>• Samfunnsutvikler</li></ul> <p>Utredningstemaene (kapitlene 3 – 7) kan for øvrig ses på som konkretiseringer av disse kriteriene.</p>
<b>Metodiske tilnærminger</b>	<p>Metoder som er benyttet under utredningen, omfatter i første rekke:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Gjennomgang av relevant kildemateriale (se litteraturlisten)<ul style="list-style-type: none"><li>- Offisielle dokumenter (St.meldinger, NOUer etc.)</li><li>- Nasjonal forskningslitteratur</li><li>- Tidligere utredninger av kommunesammenslåinger</li><li>- Lokale utredninger (for eksempel i 9K-regi)</li></ul></li><li>• Deskriptiv/komparativ statistikk (sammenligninger), inkl.vurderinger/beregninger basert på statistikk</li><li>• Intervjuer med nøkkelpersoner i kommunene (ledergruppe og tillitsvalgte)</li><li>• Prosessmetodikk - samling med kvalitetssikring av og innspill til utredningen</li></ul>

### 3 Økonomiske konsekvenser

#### Sentrale problemstillinger

Vurderingene av konsekvenser for kommuneøkonomien av en endring i kommunestrukturen fokuserer på:

- Rammetilskuddet
- Stordriftsfordeler innenfor tjenesteproduksjon
- Muligheter for å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon
- Engangskostnader ved en kommunesammenslåing

Ved vurdering av konsekvenser for rammetilskuddet må en blant annet se nærmere på inntektsutjevningen og utgiftsutjevningen, inkludert basistilskudd og inndelingstilskudd.

Stordriftsfordeler innenfor tjenesteproduksjonen vil først og fremst bli vurdert i forbindelse med omtalen av tjenesteproduksjonen i neste kapittel. Det gjennomføres sammenligninger mellom kommunene innenfor ulike områder og sektorer. Store variasjoner på utgiftssiden kan være et uttrykk for varierende kvalitet på tjenestetilbudet, ulike behov eller prioriteringer, eller en indikasjon på innsparingsmuligheter.

#### Kjennskap til status

Som et bakteppe for vurderingen av de økonomiske konsekvensene er det nyttig å få en oversikt over inntekts- og utgiftsstrukturen og finansielle nøkkeltall for de fire kommunene. Det kan avdekkes hvorvidt kommunene har anledning til å disponere inntektene til investeringer, nedbetaling av gjeld, styrking av tjenestetilbudet, fondsavsetninger m.v.

#### Datagrunnlaget

Analysen av inntekts- og utgiftsstrukturen i dette kapitlet og tjenestetilbudet i neste kapittel er i stor grad basert på KOSTRA-tall for 2003. I tillegg er vurderingene basert på innspill fra kommunene, men ikke på en mer omfattende gjennomgang av kjennetegnene ved de ulike tjenesteområdene i kommunene.

Re, Andebu, Hof og Lardal sammenlignes ved hjelp av ulike KOSTRA-indikatorer, og det gjennomføres også sammenligninger med relevante kommunegrupper for enkelte av indikatorene.

### 3.1 Inntekts- og utgiftsstrukturen

#### Inntektstyper

Kommunenes inntekter omfatter følgende hovedkategorier:

- Skatteinntekter – kommuneskatt på inntekt og formue fra innbyggerne
- Rammetilskudd (statlige rammeoverføringer) – tilskudd fra staten som er sammensatt av hovedelementene:
  - Inntektsutjevning
  - Innbyggertilskudd
  - Utgiftsutjevningstilskudd
  - Regionalpolitisk motiverte tilskudd
  - Skjønnstilskudd og overgangsordninger
- Øremerkede tilskudd
- Salgsinntekter, avgifter og gebyrer fra innbyggerne
- Renteinntekter – renter på bankinnskudd og andre fordringer

Summen av skatteinntektene (ekskl. eiendomsskatt) og rammetilskuddene kalles gjerne de frie inntektene. Dette er inntekter som kommunene kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter.

Re, Andebu, Hof og Lardal har totale brutto driftsinntekter i 2003 på henholdsvis 306, 179, 123 og 96 millioner kr. Tabell 3.1 viser sammensetningen av inntektene (ekskl. renteinntekter) målt pr. innbygger i de fire kommunene i 2003. Eiendomsskatt inngår i *andre driftsinntekter*.

#### Driftsinntekter pr. innbygger

Hof og Lardal, de to minste kommunene, har høyere driftsinntekter pr. innbygger enn Re og Andebu. Andebu har lavest inntekter pr. innbygger av de fire kommunene. Re har de høyeste skatteinntektene pr. innbygger, mens Lardal har de høyeste statlige rammeoverføringene pr. innbygger, både i målt i kr og prosent.

**Tabell 3.1 Driftsinntekter pr. innbygger fordelt på inntektstyper i Re, Andebu, Hof og Lardal kommuner 2003. Kr (og prosent av total)**

	Re	Andebu	Hof	Lardal
Skatt på inntekt og formue	14 598 (39)	13 842 (39)	14 238 (35)	14 053 (35)
Statlig rammeoverføring	10 695 (29)	10 636 (30)	12 614 (31)	14 044 (35)
Salgs- og leieinntekter	5 205 (14)	4 953 (14)	5 708 (14)	5 250 (13)
Andre driftsinntekter	5 602 (15)	4 960 (14)	7 390 (18)	5 073 (13)
Andre statlige tilskudd til driftsformål	1 207 (3)	1 244 (3)	766 (2)	1 856 (5)
<b>Brutto driftsinntekter i alt</b>	<b>37 307</b>	<b>35 636</b>	<b>40 715</b>	<b>40 275</b>

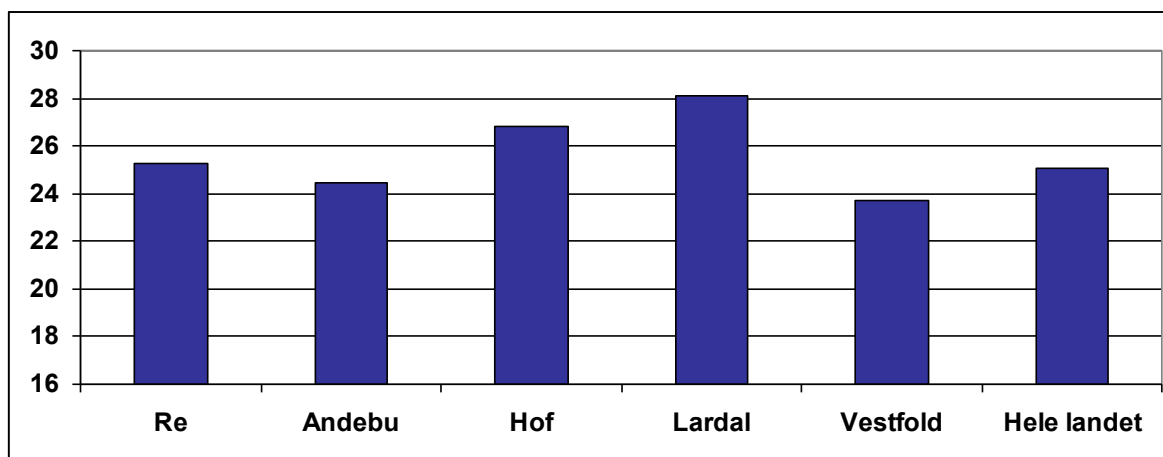
Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)



**Frie inntekter pr. innbygger**

De *frie inntektene*, dvs. skatt på inntekter og formue (eksklusiv eiendomsskatt) og statlige rammeoverføringer, regnet pr. innbygger, er høyest i Lardal av de fire kommunene, om lag 28 100 kr pr. innbygger. Andebu ligger lavest med om lag 24 500 kr pr. innbygger. Alle de fire kommunene ligger høyere enn fylkesgjennomsnittet på 23 700 kr pr. innbygger, og bare Andebu ligger under landsgjennomsnittet (utenom Oslo) på om lag 25 000 kr pr. innbygger i frie inntekter.

**Figur 3.1 Frie inntekter i 2003. 1000 kr. pr. innbygger**



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

**Brutto driftsutgifter**

Brutto driftsutgifter omfatter de samlede driftsutgiftene inkludert avskrivninger korrigert for dobbeltføringer som skyldes viderefremidling av utgifter/internkjøp mv. Fordelingen av brutto driftsutgifter pr. innbygger på de ulike funksjonene/formålene (noe sammenslått ift. grunnlagsstatistikken) i KOSTRA er vist i tabell 3.2. Summert over formålene er totale utgifter for Re, Andebu, Hof og Lardal henholdsvis om lag 291, 169, 120 og 101 millioner kr i 2003 (i tillegg kommer enkelte funksjoner, blant annet art 710 sykkelønsrefusjoner, som ikke er definert under noen av tjenesteområdene i KOSTRA).

**Driftsutgifter pr. innbygger**

Tabellen viser at totale brutto driftsutgifter pr. innbygger er høyest i Lardal, om lag 42 500 kr pr. innbygger. Hof har også høye driftsutgifter, om lag 39 600 kr pr. innbygger. I Re er tilsvarende utgifter om lag 35 600 kr pr. innbygger, mens Andebu har de laveste utgiftene av de fire kommunene med i underkant av 34 000 kr pr. innbygger.

Tabellen viser for øvrig at Lardal har høyere utgifter til administrasjon pr. innbygger enn de tre andre kommunene, noe som for øvrig er nærmere omtalt i 3.5 under. Lardal har gjennomgående høyere utgifter pr. innbygger til de ulike formålene enn de andre tre kommunene. Målt i prosent av de totale utgiftene pr. innbygger, bruker Andebu mest til skole og Hof mest til helse og sosial av de fire kommunene. Re har også relativt sett høye utgifter til helse og sosial.

**Tabell 3.2 Brutto driftsutgifter pr. innbygger i Re, Andebu, Hof og Lardal kommuner 2003. Kr. og (prosent av total)**

	<b>Re</b>	<b>Andebu</b>	<b>Hof</b>	<b>Lardal</b>
Administrasjon, styring og fellesutg.	3 362 (9)	3 440 (10)	3 702 (9)	5 503 (13)
Grunnskole	10 758 (30)	10 957 (33)	10 372 (26)	11 379 (27)
Barnehager	2 884 (8)	2 311 (7)	3 709 (9)	2 652 (6)
Helse og sosial	13 308 (37)	12 250 (36)	14 976 (38)	14 952 (35)
Bolig og næring	1 251 (4)	1 290 (4)	1 652 (4)	1 910 (4)
Kultur og kirke	1 968 (6)	1 530 (6)	2 566 (6)	2 573 (6)
Vann, avløp og renovasjon/avfall	1 626 (5)	1 470 (5)	2 041 (5)	2 841 (7)
Samferdsel	404 (1)	363 (1)	540 (1)	662 (2)
<b>Totalt</b>	<b>35 562</b>	<b>33 610</b>	<b>39 558</b>	<b>42 472</b>

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

## 3.2 Finansielle nøkkeltall

Tabell 3.3 viser finansielle nøkkeltall for Re, Andebu, Hof og Lardal sammen med gjennomsnitt for Vestfold fylke og hele landet utenom Oslo.

**Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall 2003**

	<b>Re</b>	<b>Andebu</b>	<b>Hof</b>	<b>Lardal</b>	<b>Vestfold</b>	<b>No.</b>
Brutto driftsresultat i % av driftsinnt.	0,3	0,6	-1,8	-9,6	-2,0	-0,7
Netto driftsresultat i % av driftsinnt.	6,3	0,6	3	3,7	2,3	0,7
Langsiktig lånegjeld i % av driftsinnt.	150	142	96	144	152	153
Netto lånegjeld i 1000 kr. pr. innb.	54	49	37	55	50	53
Arbeidskapital i % av driftsinnt.	80	69	72	92	70	23

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

- Brutto driftsresultat** Brutto driftsresultat er definert som brutto driftsinntekter minus brutto driftsutgifter. Avskrivninger som er uttrykk for verdiforringelsen på kommunale anleggsmidler, føres i driftsregnskapet, men blir eliminert før regnskapsmessig resultat fastsettes. I brutto driftsresultat gis imidlertid avskrivningene resultateffekt.
- Tabellen viser at Andebu og Re har positive driftsresultat i 2003 som utgjør henholdsvis 0,6 prosent og 0,3 prosent av driftsinntektene. Hof og Lardal har tilsvarende *negative* driftsresultat på henholdsvis 1,8 og 9,6 prosent. 5 – 6. Fylkes- og landsgjennomsnittet er negative driftsresultat på henholdsvis 2 og 0,7 prosent.
- Netto driftsresultat** Netto driftsresultat er definert som brutto driftsresultat pluss resultatet av eksterne finansieringstransaksjoner (netto renter og avdrag, samt kommunale utlån, utbytter og eieruttak), og i tillegg er det korrigert for avskrivninger slik at disse ikke gir resultateffekt. Netto driftsresultat kan enten brukes til finansiering av investeringer eller avsettes (i fond) til senere bruk.
- Alle de fire kommunene har positive netto driftsresultat. Re ligger høyest med et netto driftsresultat på 6,3 prosent av driftsinntektene, mens Andebu ligger lavest med et netto driftsresultat på 0,6 prosent av driftsinntektene, og er den eneste av de fire kommunene som ikke tilfredsstiller fylkesmannens normtall om at netto driftsresultat bør være minst 3 prosent av driftsinntektene. Til sammenligning er fylkes- og landsgjennomsnittet positive netto driftsresultat som utgjør henholdsvis 2,3 og 0,7 prosent av landsgjennomsnittet.
- Langsiktig gjeld** Langsiktig gjeld omfatter langsiktig gjeldsbelastning i forhold til ordinære renter og avdrag på lån finansiert av driftsinntektene og har normalt lengre løpetid enn ett år. Langsiktig lånegjeld i prosent av driftsinntektene er høyest i Re, 150 prosent, og lavest i Hof, 96 prosent. Tilsvarende tall for Andebu og Lardal er 142 og 144 prosent. Alle de fire kommunene har dermed lavere langsiktig gjeldsnivå enn gjennomsnittet for både fylket og landet, på henholdsvis 152 og 153 prosent.
- Lånegjeld pr. innbygger** Netto lånegjeld pr. innbygger i de fire kommunene varierer mellom om lag 37 000 kr i Hof og 55 000 kr i Lardal. Lardal og Re (54 000 kr) ligger så vidt høyere enn landsgjennomsnittet på 53 000 kr pr. innbygger, mens Andebu ligger så vidt lavere enn fylkesgjennomsnittet på 50 000 kr.
- Arbeidskapital** Arbeidskapital defineres som differansen mellom omløpsmidler og kortsiktig gjeld, og er et uttrykk for kommunens likviditet/løpende betalingsevne. Fylkesmannen anbefaler at arbeidskapitalens driftsdel bør være positiv.

Tabellen viser at likviditetssituasjonen er best i Lardal med arbeidskapital på 92 prosent av driftsinntektene og dårligst i Andebu med tilsvarende 69 prosent. Nivået i Andebu ligger så vidt lavere enn fylkesgjennomsnittet på 70 prosent men betydelig høyere enn landsgjennomsnittet på 23 prosent. I Re utgjør arbeidskapitalen 80 prosent av driftsinntektene, mens Hof ligger så vidt høyere enn fylkesgjennomsnittet med en arbeidskapital på 72 prosent av driftsinntektene.

### 3.3 Konsekvenser for rammetilskudd

Endringer i kommunestrukturen kan få konsekvenser for rammetilskuddet til kommunene først og fremst via inntekts- og utgiftsutjevningen.

#### **Inntekts- utjevningen**

Gjennom inntektsutjevningen utjevnes forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene, jf. kommuneproposisjonen (St.prp. nr.64 (2003-2004)). For 2005 gjelder et mer symmetrisk opplegg for inntektsutjevningen enn det som har vært de senere årene. Kommuner som har høyere skatteinntekter pr. innbygger enn gjennomsnittet, skal gi fra seg 55 prosent av differansen fra gjennomsnittet, mens de som ligger under gjennomsnittet, motsvarende skal motta 55 prosent av differansen. De som ligger under 90 prosent av gjennomsnittet, skal i tillegg kompenseres for 35 prosent av differansen fra 90 prosent.

Re, Andebu, Hof og Lardal har i 2003 alle skatteinntekter pr. innbygger som ligger lavere enn 90 prosent av landsgjennomsnittet. Det innebærer at inntektsutjevningen ikke påvirkes av en kommunesammenslåing; det inntektsutjevningende tilskuddet til en sammenslått kommune vil være om lag likt med summen av det enkeltkommunene vil få uten en sammenslåing. Dette gjelder alle de aktuelle sammenslåingsalternativene.

#### **Selskapsskatten**

Nytt for 2005 er også at en betydelig del av selskapsskatten (samlet om lag 5,5 mrd. kr) skal tilbakeføres kommunene hvor selskapene er etablert.

#### **Utgiftsutjevningen**

Utgiftsutjevningen er et element i rammeoverføringen til kommunene hvor hensikten er å utjevne forskjeller i utgiftsbehov mellom kommuner. For å bestemme utgiftsbehovet til en kommune, vektet en sammen 19 ulike kriterier til en utgiftsbehovsindeks for hver kommune. Kriteriene omfatter blant annet ulike demografiske og sosiale faktorer, og reiseavstand/reisetid til kommunesenteret.

For de fleste av kriteriene vil ikke en kommunesammenslåing få noen effekt på utgiftsutjevningen sammenlignet med en situasjon uten sammenslåing. Endring i kommunestrukturen i området vil imidlertid få effekt på utgiftsutjevningen via basiskriteriet og endrede avstandskriterier og endret urbanitetskriterium. Av de tre avstandskriteriene er avstand til kommunesenteret det viktigste.

#### **Basistilskuddet**

Et element i utgiftsutjevningen er det såkalte basistilskuddet på om lag 6 millioner kr pr. år som hver kommune mottar. Et inntektstap ved en evt. kommunesammenslåing er bortfall av basistilskudd. Når to eller flere kommuner slår seg sammen til én, vil den nye kommunen bare motta ett basistilskudd, og en taper ett eller flere basistilskudd (avhengig av hvor mange kommuner slår seg sammen).

#### **Regionaltilskuddet**

I tillegg til basistilskuddet mottar også mindre kommuner et regionaltilskudd som er begrunnet ut fra regionalpolitiske hensyn. Fra og med 2004 er det innført en trappetrinnsordning som innebærer at kommuner med mindre enn 3 000 innbyggere får fullt regionaltilskudd, mens kommuner med 3 200 innbyggere eller mer ikke får regionaltilskudd. I 2005 får Lardal med 2 386 innbyggere (1. jan 2004) 3 348 000 kr i regionaltilskudd. Hof med 3 031 innbyggere (1. jan. 2004) får 2 678 000 i regionaltilskudd (80 prosent av full sats) i 2005.

Ved en kommunesammenslåing vil en ny kommune få mer en 3 200 innbyggere uansett alternativ. Dermed vil den nye kommunen ikke motta noe regionaltilskudd.

#### **Inndelings- tilskuddet**

Tapet av basistilskudd og regionaltilskudd vil bli kompensert fullt ut gjennom det såkalte inndelingstilskuddet de første ti årene etter en kommunesammenslåing. Inndelingstilskuddet fryses reelt på det nivået det har det året kommunene slutter seg sammen, og gis en varighet på 10 år. Inndelingstilskuddet vil deretter bli nedtrappet med 1/5 i hvert av de påfølgende fem årene. Inndelingstilskuddet er en kompensasjonsordning for kommuner som slår seg sammen, slik at kommunesammenslåingen ikke skal medføre reduserte rammeoverføringer fra staten, jf. kommuneproposisjonen.

Effekten av bortfallet av basistilskudd og regionaltilskudd vil dermed først bli økonomisk merkbart ti år etter en evt. kommunesammenslåing og da med bortfall av en femtedel av det totale bortfallet. Først etter 15 år vil det totale bortfallet av basistilskudd og regionaltilskudd være fullt ut realisert. Den neddiskonterte verdien (nåverdien) av bortfallet femten år etter en evt. sammenslåing vil være vesentlig lavere enn dagens verdi, litt over halvparten (55 prosent) med en realrente på 4 prosent.

Tabell 3.4 viser nettoeffekten av tap av basistilskudd og kompensasjon med inndelingstilskudd for de ulike kommunealternativene. I tillegg viser tabellen økt utgiftsutjevning pga. endret urbanitet og endret reisetid til kommunesenteret sett i forhold til en situasjon uten kommunesammenslåing, se nærmere omtale under. Endring i utgiftsutjevningen som følge av endrede urbanitets- og reisetidskriterier vil få effekt umiddelbart etter en kommunesammenslåing.

**Tabell 3.4 Nettoeffekt av basistilskudd og inndelingstilskudd ved endring i kommunestrukturen. Millioner kr**

Kommunealternativ	Nettoeffekt basis-, regional- og inndelingstilskudd		Urbanitet	Reisetid
	0 – 10 år	15 år		
I Re + Andebu + Hof + Lardal	0	- 24	3,7	5 – 8
II Re + Andebu + Hof	0	- 14,7	2,6	4 - 5
III Re + Hof	0	- 8,7	1	1,5 - 2

Slår alle fire kommunene seg sammen, innebærer bortfall av tre basistilskudd og to regionaltilskudd et årlig tap på 24 millioner kr etter 15 år, og tilsvarende og tilsvarende om lag 15 millioner kr i tap med sammenslåing av Re, Andebu og Hof. Sammenslåing av Re og Hof innebærer et årlig tap på om lag 9 millioner kr etter 15 år. For å sette tallene i perspektiv: 24 millioner kr utgjør om lag 5 prosent av de totale frie inntektene i de fire kommunene.

**Urbanitetskriteriet** Urbanitetskriteriet er utformet slik at store kommuner belønnes (folketall opphøyes i 1,2). Dermed vil en kommunesammenslåing i området gi uttelling i økt utgiftsutjevning pga. økt verdi på urbanitetskriteriet (urbanitetskriteriet for en sammenslått kommune er større enn summen av kriteriene for kommunene som slår seg sammen).

**RAHL gir 4 mill. kr pluss pga. urbanitetskriteriet** Tabellen viser at om alle fire kommunene slår seg sammen, øker utgiftsutjevningen med i underkant av 4 millioner kr pr. år pga. urbanitetskriteriet. Sammenslåing av tre kommuner (Re, Andebu og Hof) gir økt utgiftsutjevning på 2,6 millioner kr, mens sammenslåing av Re og Hof gir om lag 1 millioner kr i økt utgiftsutjevning pga. urbanitetskriteriet.

**Beregnet reisetid til kommunesenteret** Sammenslåing av kommuner i området vil gi noe lenger avstand og dermed lenger reisetid til kommunesenteret i gjennomsnitt for innbyggerne. Dette vil gi økt utgiftsutjevning sammenlignet med en situasjon uten sammenslåing pga. økt verdi på kriteriet *beregnet reisetid*.

Det er ikke beregnet nye kriterieverdier (av SSB) for kommunealternativene som omfatter Re, Andebu, Hof og Lardal. Ut fra kriterieverdi beregnet for sammenslåing av Stokke, Andebu og Sandefjord, er det imidlertid mulig å gi grove anslag for effekten for utgiftsutjevningen av endret reisetid til kommunesenteret av de aktuelle kommunealternativene. Slike anslag er vist i tabell 3.4. Anslagene er basert på at kommunesenteret blir liggende i den største av kommunene som inngår i alternativet, dvs. Revetal i Re kommune i alle tre alternativene.

**RAHL gir 5 - 8 mill. kr pluss pga økt reisetid til kommunesenteret**

Ved sammenslåing av de fire kommunene vil økt reisetid til kommunesenteret gi 5 – 8 millioner kr i økt utgiftsutjevning pr. år. Trekommunealternativet (RAH) gir tilsvarende 4 – 5 millioner kr i økt utgiftsutjevning, mens tokommunealternativet (RH) gir 1,5 – 2 millioner kr pr. år.

**Skjønn**

Kommunene mottar skjønnsmidler ut fra fylkesmannens vurdering av behov i kommunene. Et aktuelt spørsmål er om tildelingen av skjønn påvirkes av en kommunesammenslåing: Vil en sammenslått kommune få skjønnsmidler som er større eller mindre enn summen av skjønnsmidlene til kommunene som inngår? Det er ikke noe klart svar på dette spørsmålet. Det vil fortsatt være *skjønn* som er avgjørende – ut fra de til enhver tid gjeldende retningslinjer fra departementet. En kan likevel ikke se bort fra at skjønn kan vurderes og tildeles på en slik måte at det vil bli mer attraktivt for kommunene å slå seg sammen.

**Usikkerhet ved inntektssystemet**

Beregningene av konsekvenser av kommunesammenslåing for rammetilskuddet er basert på dagens opplegg for inntektssystemet. Erfaringsmessig endres inntektssystemet over tid, og dermed vil det være usikkert i hvilken grad disse effektene vil gjelde framover. For eksempel er urbanitetskriteriet et nytt element. Et regjeringsoppnevnt utvalg som vurderer inntektssystemet, er for tiden i arbeid og skal levere sine forslag (sin utredning) våren 2005.

**Fortsatt lønnsomt å være liten?**

Dagens inntektssystem gir noen fordeler for små kommuner, f. eks. basistilskudd og regionaltilskudd. I dagens system betraktes kommunistørrelse og evt. smådriftsulemper som en ”ufrivillig” kostnad, dvs. som gitt. Det er ikke urimelig å forvente at rammebetingelsene vil endres slik at det etter hvert blir mindre lønnsomt for kommunene å være små – særlig der det ikke er for store (geografiske) hinder for sammenslåing. Dette vil særlig være aktuelt med regjeringer som ønsker færre og større kommuner. På en konferanse i Trondheim 14. januar 2005 sa kommunalminister Erna Solberg at dersom små kommuner velger å være små, må de i framtiden bære en større del av kostnadene for dette selv (kilde: Kommunal rapport nettgave 14. januar 2005).

Hvor fort og hvor mye rammebetingelsene blir endret i en slik retning, vil sannsynligvis i stor grad avhenge av hvilket politisk alternativ som sitter i regjering og av stortingsflertallet i årene (periodene) som kommer.

### 3.4 Analyser av effektiviseringspotensialer

<b>Effektiviseringspotensial i kommunal tjenesteproduksjon</b>	<p>Ulike analyser konkluderer med et effektiviseringspotensial i kommunal tjenesteproduksjon, se f.eks. Kittelsen og Før Sund (2001). Det er imidlertid mer usikkert i hvilken grad det er nødvendig med sammenslåing for å ta ut disse potensialene, dvs. i hvilken grad det dreier seg om stordriftsfordeler som bare kan tas ut gjennom sammenslåing eller evt. interkommunalt samarbeid. Uansett er det også potensial for effektivisering innenfor dagens kommunestruktur. Det er opplagt stordriftsfordeler innenfor administrasjon, og det er også påvist visse stordriftsfordeler, eller smådriftsulemper, innenfor institusjonsbasert omsorg, grunnskole og tekniske tjenester (Myrvold, 2001).</p>
<b>Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner</b>	<p>Statistisk sentralbyrå har gjennomført en analyse av kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner (Langørgen, Aaberge og Åserud, 2002). Analysen er basert på en modell for kommunenes budsjettadferd og tar utgangspunkt i data fra 1998. Modellen er utformet i overensstemmelse med regnskapsmessige sammenhenger mellom inntekter, utgifter og netto driftsresultat, slik at disse sammenhengene alltid vil være oppfylt.</p> <p>Besparelsene blir tolket som et uttrykk for stordriftsfordeler samt endringer i kommunenes kostnader knyttet til reiseavstander. Resultatene fra analysen viser at stordriftsfordelene som kan realiseres ved en sammenslåing, i de fleste tilfellene er store nok til å oppveie økte kommunale kostnader knyttet til reiseavstander.</p>
<b>Frie disponible utgifter</b>	<p>Kostnadsbesparelsene er beregnet som reduksjoner i kommunenes <i>bundne kostnader</i> og kan uttrykkes som endringer i kommunenes <i>frie disponible utgifter</i>. Modellen beregner bundne kostnader innenfor ulike sektorer som er de kostnadene som kommunene ikke kan velge seg bort fra, f.eks. knyttet til nasjonale reguleringer og minstestandarder etc. Bundne kostnader varierer mellom kommuner avhengig av blant annet demografiske, sosiale og geografiske faktorer. Frie disponible utgifter er definert som differansen mellom kommunens samlede utgifter og de bundne kostnadene. De frie disponible utgiftene er midler som kommunene selv kan allokere til de formål som de ønsker å prioritere og kan derfor tolkes som uttrykk for kommunenes økonomiske handlefrihet.</p>
<b>SSBs beregning for Stokke og Andebu</b>	<p>SSB har ikke beregnet kostnadsbesparelser ved sammenslåing av alle de fire kommunene Re, Andebu, Hof og Lardal, men det er gjennomført beregninger for ulike sammenslåingsalternativer hvor de fire kommunene inngår:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Andebu, Ramnes, Våle, Borre, Nøtterøy, Stokke, Tjøme, Tønsberg</b> Kostnadsbesparelse 71 mill. kr – 690 kr pr. innbygger</li><li>• <b>Hof, Holmestrand</b> Kostnadsbesparelse 16,5 mill. kr – 1 363 kr pr. innbygger</li></ul>



- **Lardal, Larvik**  
Kostnadsbesparelse 11,5 mill. kr – 274 kr pr. innbygger
- **Andebu, Stokke**  
Kostnadsbesparelse 19,4 mill. kr. – 1392 kr pr. innbygger

Hvis en gjør en grov forutsetning om at de fire kommunene ved en sammenslåing kan oppnå samme kostnadsbesparelser pr. innbygger som de åtte kommunene (kulepkt. 1), vil dette gi en total kostnadsbesparelse på om lag 15 millioner kr pr. år målt i 2004-kroner. Grunnlaget er en årlig kostnadsbesparelse pr. innbygger på i underkant av 800 kr målt i 2004-kroner.

**Usikkerheter ved anslag for innsparingspotensial**

Det er store usikkerheter ved slike anslag. Generelt er SSB's beregninger som er gjennomført for hele landet, basert på relativt grove forutsetninger og kan nødvendigvis ikke fange opp alle relevante lokale forhold. I tillegg er data fra 1998, og en bør ikke utelukke at det i de påfølgende seks årene er gjennomført betydelige effektiviseringer i kommunene slik at potensialet for ytterligere effektivisering nå er lavere. For å vurdere nærmere relevansen av SSBs potensialer i dag, kreves en grundigere sammenligning av likheter og ulikheter mellom kommunene enn det som er gjennomført innenfor rammene av det foreliggende prosjektet.

**Innsparingspotensial innenfor administrasjon**

Det er vanlig å trekke fram et potensial for innsparte utgifter til administrasjon ved sammenslåing av kommuner. Kalseth og Rattsø (1994) har analysert ressursbruken i kommuneadministrasjonene. Analysen er basert på utgiftsdata fra 1992 og dokumenterer en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og administrasjonsutgifter pr. innbygger. De minste kommunene har de høyeste administrasjonsutgiftene. De laveste administrasjonsutgiftene finner man i de mellomstore kommunene med 11 000 – 12 000 innbyggere.

**Smådriftsulemper**

Disse forskjellene mellom kommuner av ulik størrelse kan ikke bare forklares av at det er stordriftsfordeler i kommunal administrasjon. For eksempel kan et gjennomgående høyt inntektsnivå i de små kommunene også bidra til høye administrasjonsutgifter. Men analysene dokumenterer smådriftsulemper i kommunal administrasjon, også etter at det er kontrollert for inntektsnivå, alderssammensetning og befolkningsvekst.

**Andre utredninger viser innsparingspotensialer**

I nylig gjennomførte utredninger om konsekvenser ved kommunesammenslåing er det påvist innsparingsmuligheter innenfor administrasjon. Utredningen om Hyllestad, Askvoll og Fjaler (Sanda, 2002) peker på et innsparingspotensial på om lag 8 millioner kr, mens utredninger om Hol og Ål (Kaupang, 2002), Frei og Kristiansund, Leikanger og Sogndal og Hobøl og Spydeberg (alle Kaupang, 2003) angir innsparingspotensialer innenfor administrasjon på mellom 2,5 og 16 millioner kr pr. år. Alle disse utredningene gjelder kommuner som sammenslått vil ha langt færre innbyggere enn de tre aktuelle kommunene til sammen har.

I utredningene om kommunestruktur i områdene (1) Stokke, Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme og (2) Stokke, Andebu og Sandefjord (begge Kaupang, 2004) angis i begge områdene innsparingspotensial innenfor administrasjon, styring og fellesutgifter på om lag 16 millioner kr pr. år. Dette er vurdert som forsiktige anslag.

### 3.5 Muligheter for å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon

- Stordriftsfordeler** Det er som nevnt over, vanlig å anta stordriftsfordeler i administrasjon som for eksempel kan realiseres gjennom en kommunesammenslåing. En begrunnelse er at utgiftene knyttet til enkelte av oppgavene innenfor administrasjon i mindre grad avhenger av kommunestørrelse. Kostnadene blir dermed høyere pr. innbygger i små kommuner enn i store kommuner.
- Som omtalt over, vil stordriftsfordelene bli uttømt når en viss kommunestørrelse nås. Det er ikke gitt at en kommune på 70 000 innbyggere skal ha mye lavere utgifter til administrasjon pr. innbygger enn en kommune på 10 – 20 000 innbyggere. Det kan imidlertid observeres store forskjeller i utgifter til administrasjon pr. innbygger i kommuner av samme størrelse, noe som er en indikasjon på innsparingspotensial i mange kommuner.
- En effektiviseringsgevinst innenfor administrasjon kan benyttes til å øke ressursinnsatsen i tjenesteproduksjonen.
- Ulike administrative funksjoner** Administrasjon omfatter ulike funksjoner, og innsparingsmulighetene vil være ulike innenfor ulike funksjoner. I en utredning av sammenslåing/samarbeid på Nedre Romerike peker Agenda (2004) på funksjoner med større og mindre muligheter for innsparing:
- Større muligheter: Regnskap, fakturering, lønnsutbetaling, skatteinnkreving, skatteregnskap, arbeidsgiverkontroll, innkjøp, IKT-drift og brukerstøtte, personalforvaltning, arkiv, sentralbord, servicetorg etc.
  - Mindre muligheter: Rådmannsfunksjon og overordnet sektorledelse, budsjett og økonomiplan, oppfølging av politiske vedtak, økonomistyring, kontroll og rapportering, oppfølging av virksomheter/resultatenheter, finansforvaltning

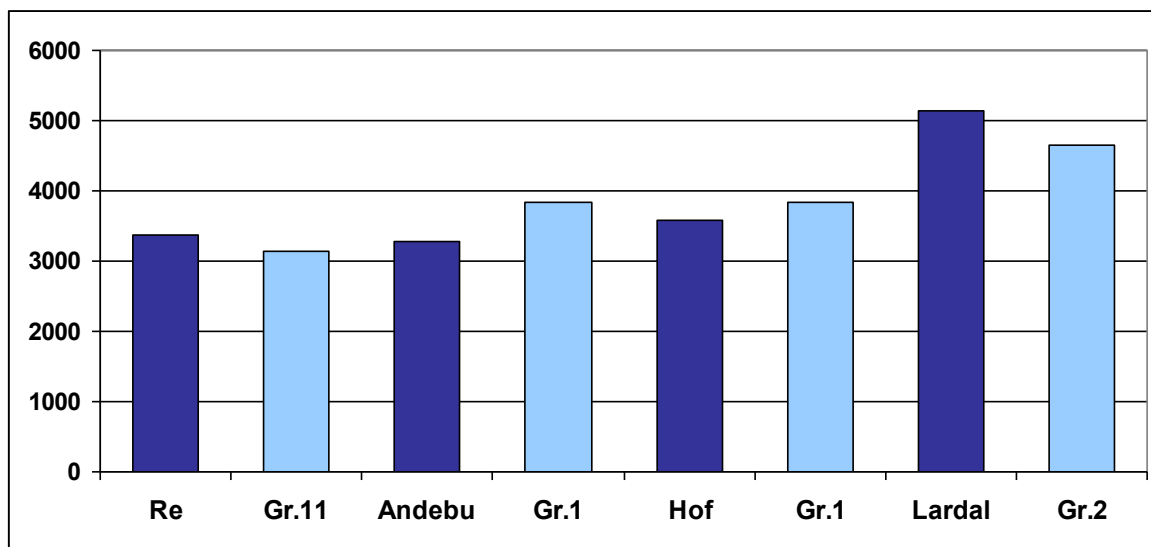
**Politisk styring**

I KOSTRA er utgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter slått sammen. Ved en sammenslåing av kommuner vil det åpenbart være potensial for innsparing innenfor politisk styring når flere kommunestyre blir slått sammen. Antall kommunestyrerepresentanter i den nye kommunen vil være lavere enn summen av representanter i de opprinnelige kommunene. Saksforberedende arbeid og avholdelse av møter vil kreve mindre ressurser i en sammenslått kommune enn summen av ressurser til disse aktivitetene i de opprinnelige kommunene.

**Grunnlag for å beregne innsparingspotensial**

Et utgangspunkt for å vurdere stordriftsfordeler innenfor administrasjon er KOSTRA-tallene for kommunenes utgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter pr. innbygger i 2003 i Re, Andebu, Hof og Lardal og gjennomsnitt for kommunegruppene i KOSTRA som hver enkelt kommune inngår i. Merk at brutto driftsutgifter her er eksklusive noen elementer som inngår i tilsvarende tall i tabell 3.2 (se noten under tabellen).

**Figur 3.2 Brutto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter 2003\*. Kr. pr. innbygger**



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

\* Ekskl. postene 170 (Premieavvik), 180 (Diverse fellesutgifter) og 190 (interne serviceenheter)

Figuren viser at Re og Andebu har om lag like store utgifter til administrasjon etc. målt pr. innbygger, henholdsvis 3 400 og 3 300 kr pr. innbygger. Tilsvarende utgifter i Hof er bare litt høyere, om lag 3 600 kr pr. innbygger, mens de er betydelig høyere i Lardal, den minste kommunen, om lag 5 100 kr pr. innbygger. Noe av forskjellen mellom kommunene kan ligge i ulik organisering og ulik praksis for føring av utgifter til administrasjon. Lardal oppgir at den tradisjonelle avdelingsstrukturen i denne kommunen gjør at noe av kostnadene (avdelingsledelse) som er ført på administrasjon, skulle vært fordelt til tjenester.

Til tross for usikkerheten mht. i hvilken grad tallene er sammenlignbare, mener vi disse tallene kan gi en pekepinn på hvilken størrelsesorden innsparingspotensialet innenfor administrasjon har.

Sammenlignet med gjennomsnitt for egne kommunegrupper i KOSTRA har Re og Lardal høyere utgifter til administrasjon etc. pr. innbygger. Avvikene er henholdsvis i overkant av 200 kr og i underkant av 500 kr pr. innbygger. Andebu og Hof har lavere tilsvarende utgifter enn gjennomsnitt for sine kommunegrupper. Avvikene er henholdsvis i overkant av 500 kr og om lag 250 kr pr. innbygger.

**Forutsetning for å beregne potensial**

Potensialer for å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon kan gjøres ut fra ulike forutsetninger. Her velges følgende forutsetninger:

- Brutto driftsutgifter pr. innbygger til administrasjon etc. i en sammenslått kommune blir lik gjennomsnittlig utgiftsnivå i den kommunegruppen den nye kommunen vil inngå. Dette vil sannsynligvis bli samme kommunegruppe som Re inngår i i dag, kommunegruppe 11 (mellomstore kommuner med middels bundne kostnader pr. innbygger og middels frie disponible utgifter). Gjennomsnittlig brutto driftsutgifter til administrasjon etc. i kommunegruppe 11 er **3 150** kr pr. innbygger pr. år (2003)
- Brutto driftsutgifter pr. innbygger til administrasjon etc. i en sammenslått kommune blir lik utgiftsnivået i kommunegruppe 11 hvor 25 prosent av kommunene har lavere utgifter til formålet enn dette nivået, dvs. om lag **2 850** kr pr. innbygger pr. år (2003)

Tabell 3.5 viser beregnet potensial for muligheter for å overføre ressurser fra administrasjon, styring og fellesutgifter til tjenesteproduksjon gitt forutsetningen for de ulike kommunealternativene.

**Tabell 3.5 Beregning av potensial for muligheter for å overføre ressurser fra administrasjon, styring og fellesutgifter til tjenesteproduksjon ved sammenslåing etter ulike kommunealternativer. Millioner kr pr. år**

Kommunealternativ	Gj.sn. gr. 11	25 % lavere i gr. 11
I Re, Andebu, Hof og Lardal	8,5	14,1
II Re, Andebu og Hof	3,8	8,7
III Re og Hof	3,1	6,5

**Anslag 8 - 14 millioner kr**

Sammenslåing av de fire kommunene vil etter de gitte forutsetningene gi en mulighet for å overføre mellom 8 og 14 millioner kr. fra administrasjon etc. til tjenesteproduksjon pr. år.

Gitt tilsvarende forutsetninger for de to andre alternativene blir intervallene for innsparingspotensial henholdsvis om lag 4 til 9 millioner kr og 3 til 7 millioner kr pr. år for Re, Andebu og Hof (RAH) og Re og Hof (RH).

Det må igjen understrekes at dette bare er et teoretiske potensial basert på noen grove forutsetninger. Det kan være særlige forhold i kommunene som gjør at innsparingspotensialet kan være større eller mindre. På den annen side kan selve omstillingsprosessen gi muligheter for nye og mer effektive måter å organisere seg på som er vanskeligere å oppnå ved en videreføring av de eksisterende administrasjoner.

**Grundigere analyse nødvendig** En grundigere gjennomgang og analyse av utgiftene til administrasjon og forutsetningene for disse, vil være nødvendig for å få sikrere anslag på mulighetene for innsparing. En slik innsparing vil jo måtte forutsette færre årsverk innenfor administrasjon etc., og det vil dermed vanligvis måtte ta noe tid etter en sammenslåing før innsparingspotensialet er realisert.

### 3.6 Engangskostnader ved kommunesammenslåing

Generelt vil det være vanskelig å si noe sikkert om engangskostnadene ved en konkret kommunesammenslåing uten en grundig gjennomgang av bygningsmasse, telefonsystem, datasystem etc. Det er for eksempel sannsynlig at nødvendige investeringer innenfor IKT vil være betydelige.

Kommunal- og regionaldepartementet vil dekke en del av engangskostnadene. I kommuneproposisjonen for 2002 (kap 18) heter det:

”Når det gjelder utgiftsdekning i forbindelse med sammenslutningen vil departementet i tråd med gjeldende praksis, og etter skjønnsmessig vurdering, bidra til å finansiere mellom 40 – 60 prosent av de totale engangsutgiftene ved sammenslutningen, som f.eks. ombyggings- og flyttekostnader, omlegging av telefonsystemer mv.”

Dette er fortsatt den offisielle politikken, selv om praksis kan være situasjonsbestemt, jf. omtalen av Vindafjord og Ølen under.

**Erfaringer fra Re** Re kommune opplyser å ha hatt om lag 8,5 millioner kr i engangskostnader (utenom ombyggingskostnader) i perioden fra 1999 til 2002 i forbindelse med sammenslåingen av Ramnes og Våle til den nye kommunen. Sentrale kostnadselementer har vært:

- Kostnader knyttet til gjennomføringen av selve omorganiseringsprosessen, herunder lønn til prosjektleder/ny rådmann
- Investeringer i nye styringssystemer
- Gjennomføring av ekstraordinært kommunevalg
- Flytteutgifter
- Utarbeidelse av nytt kommunevåpen
- Opplæring av ansatte som får nye oppgaver

Re oppgir at de sett i ettertid har undervurdert ressursene til omskolering som er nødvendig for å få til en ønskelig overføring av aktivitet fra administrasjon til tjenesteproduksjon.

#### **Vindafjord og Ølen**

Den nye Vindafjord kommune (Vindafjord og Ølen sammenslått) opererer med et budsjett for sammenslåingen på drøyt 32 millioner kr (Kommunal rapport 9. sept. 2004). I dette budsjettet er det elementer som nok i like stor grad har preg av å være oppgradering som å være strengt nødvendig for en sammenslåing. Vindafjord og Ølen har 1. januar 2004 henholdsvis 4 756 og 3 426 innbyggere og er dermed til sammen om lag like store som Re.

I følge Kommunal rapport gir Kommunal- og regionaldepartementet den nye kommunen i underkant av 29 millioner kr til å dekke engangskostnader ved sammenslåing noe som er betydelig mer enn Re fikk i sin tilsvarende prosess. Departementet begrunner dette med at kommunene er i en vanskelig økonomisk situasjon i utgangspunktet, og at kostnadene ved en sammenslåing ikke skal gå ut over den ordinære driften.

#### **Støtte til infrastruktur?**

I enkelte tilfeller er det satt forutsetninger om statlig støtte til infrastrukturutbygging (vei, bro og tunnel) for ja-vedtak om kommunesammenslåing. I folkeavstemminger har det også vært lagt inn slike forbehold for en ja-stemme. Dette gjelder for eksempel i områdene Bjarkøy/Harstad og Aure/Tustna.

#### **Engangskostnader ved kommunesammenslåing i området Re, Andebu, Hof og Lardal?**

Det vil sannsynligvis være en viss sammenheng mellom kommunestørrelse og engangskostnader. Men det vil være svært vanskelig på forhånd å anslå engangskostnader ved sammenslåing for de tre aktuelle kommunealternativene uten en nærmere analyse av aktuelle forutsetninger. Alle alternativene innebærer nye kommuner som er større enn Re (og Vindafjord), så det er nærliggende å anta at engangskostnadene vil bli en del større enn hva som var tilfellet for Re.

En sammenslåing av fire kommuner vil være en mer kompleks prosess enn en sammenslåing av to kommuner, noe som vil bidra til et større ressursbehov i førstnevnte situasjon. Ikke minst vil det være behov for å sette av større ressurser til bygging av en felles kultur når flere enn to kommuner er involvert.

## 4 Kommunale tjenestetilbud til brukerne

<b>Sentralt tema</b>	Et sentralt spørsmål for analysen av tjenestetilbudet er: I hvilken grad kan kommunesammenslåing gi mulighet for kvalitetsheving av tjenestetilbudet innenfor dagens rammer, evt. gi mulighet for innsparing uten at kvaliteten blir dårligere.
<b>Kjennetegn ved tjenestetilbudet</b>	<p>Innenfor tjenestetilbudet og tjenesteproduksjonen er særlig følgende kjennetegn eller forhold relevante å vurdere i forhold til en kommunesammenslåing:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Omfang/dekningsgrad</i> Omfanget av tjenesteproduksjonen målt i volum eller verdi/hvor stor del av målgruppen (behovsgruppen) som omfattes av tjenestetilbudet</li><li>• <i>Prioritering</i> Andelen av totale utgifter som brukes til de ulike tjenestetilbudene</li><li>• <i>Produktivitet/kostnadseffektivitet</i> Forholdet mellom omfanget av tjenesteproduksjonen og ressursinnsatsen (for eksempel kostnaden ved å produsere en konkret tjeneste sett i forhold til antall brukere). Dette kan litt grovt formuleres som å ”gjøre tingene riktig”</li><li>• <i>Prioriteringseffektivitet</i> Et uttrykk for i hvilken grad tjenestetilbudet, gitt ressursinnsatsen, er i tråd med innbyggernes behov og ønsker for eksempel uttrykt gjennom politiske mål. Dette kan litt grovt formuleres som å ”gjøre de riktige tingene”. Dette begrepet henger sammen med <i>Prioritering</i> (kulepkt. 2) men er normalt vanskeligere å måle, og er også vanskeligere å måle enn <i>Produktivitet/kostnadseffektivitet</i> (kulepkt. 3) fordi innbyggernes behov og ønsker og politiske mål ofte er vanskelig å gi et entydig innhold</li><li>• <i>Kvalitet</i> Kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon er ikke noe entydig begrep, og vil i de fleste tilfeller være vanskelig å måle direkte. Kvalitet måles i praksis ofte som brukernes vurdering av kvaliteten på tjenestene, for eksempel gjennom ulike typer brukerundersøkelser. Omfang eller dekningsgrad kan også i enkelte tilfeller benyttes som indikatorer for kvaliteten på tjenestene</li></ul>
<b>Sammenligninger av nøkkeltall</b>	I den følgende gjennomgang og vurdering vil vi i første rekke fokusere på de tre første kulepunktene (dekningsgrad, prioritering og produktivitet). Dette skyldes at prioriteringseffektivitet og kvalitet som nevnt er vanskelig å måle, og at datagrunnlag som muliggjør sammenligning for ulike typer tjenestetilbud, er vanskelig tilgjengelig.

Sammenligninger av nøkkeltall gjennomføres for Re, Andebu, Hof og Lardal og gjennomsnitt for relevante kommunegrupper, fylket og landet. De samme kommunegruppene og de samme KOSTRA-tallene er lagt til grunn for vurderingene i dette kapittelet som i kapittelet om økonomiske konsekvenser.

**Behovsprofil**

For flere av sektorene vil det også være hensiktsmessig å vurdere *behovsprofilen*, dvs. andelen innbyggere i målgruppen (f.eks. andelen barn 1 – 5 år for barnehagene).

**Produktivitet og kvalitet**

Ved sammenligninger av indikatorer for produktivitet vil det ofte være usikkert om observerte forskjeller skyldes at en kommune er mer (kostnads-)effektiv i sin tjenesteproduksjon enn en annen, eller at forskjellen er et uttrykk for ulik kvalitet – dvs. at den kommunen som tilsynelatende har lavest produktivitet, faktisk leverer tjenester med høyere kvalitet. Slike spørsmål kan vanskelig besvares med utgangspunkt i KOSTRA-data alene, men vil måtte ses i sammenheng med indikatorer for kvalitet framkommet på annen måte. Ved å koble KOSTRA-tall for produktivitet med indikatorer for kvalitet (framkommet gjennom brukerundersøkelser), vil en kunne få en bedre forståelse av hvor effektiv tjenesteproduksjonen er. Dette er imidlertid ikke gjort i denne utredningen fordi det pr. midten av januar ikke er offentliggjort sammenlignbare resultater for brukerundersøkelser i de aktuelle sektorene. Resultater fra brukerundersøkelser innenfor pleie og omsorg i Re, Andebu og Hof vil imidlertid bli offentliggjort i februar 2005.

**Usikkerhet ved KOSTRA-tallene**

I tillegg til usikkerheten knyttet til produktivitet og kvalitet er det også viktig å være bevisst den generelle usikkerheten ved KOSTRA-tallene. Det er fortsatt slik at rapporteringsrutinene kan variere noe fra kommune til kommune. Det vil for eksempel være risiko for at et spesifikt kostnadselement kan inngå i en KOSTRA-indikator i en kommune og i en annen KOSTRA-indikator i en annen kommune, jf. omtalen knyttet til administrasjonsutgifter i kapittel 3. Derfor må en være varsom med å trekke for bastante konklusjoner ved sammenligninger mellom kommunene basert på KOSTRA-indikatorene.

**Tjenesteområder**

Analysen omfatter følgende tjenesteområder:

- Barnehagene
- Grunnskolene
- Pleie og omsorg
- Tekniske tjenester (Vann, avløp og renovasjon (VAR))
- Kultur

**Datagrunnlaget**

Analysen av tjenestetilbudet er basert på KOSTRA-tall for 2003, statistikk fra kommunene og innspill fra nøkkelpersoner i kommunene. Analysen er ikke basert på en mer omfattende gjennomgang av kjennetegnene ved de ulike tjenesteområdene i kommunene ut over dette.



## 4.1 Barnehager

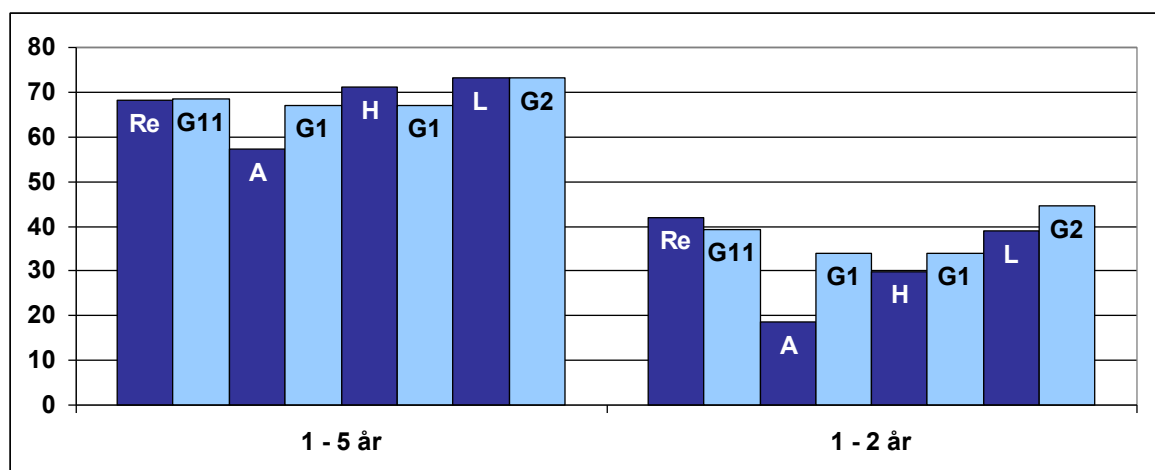
**Behovsprofil** Andelen barn i den primære behovsgruppen for barnehager, dvs. 1 – 5 år, er høyest i Hof og Re, henholdsvis 6,8 og 6,6 prosent og lavest i Andebu og Lardal, henholdsvis 6,4 og 6,1 prosent. Fylkesgjennomsnittet er 6 prosent, mens landsgjennomsnittet er 6,5 prosent.

**Barnehagedekning** Figur 4.1 viser at barnehagedekninger er høyest i Lardal og lavest i Andebu. Lardal har en barnehagedekning på om lag 73 prosent for barna i 1 – 5 år, mens Andebu har en tilsvarende dekningsgrad på om lag 57 prosent. Hof har også høy barnehagedekning, om lag 71 prosent, mens barnehagedekningen i Re er litt lavere, om lag 68 prosent.

Ift. den nasjonale målsettingen om full barnehagedekning på om lag 70 prosent, ligger dermed Lardal og Hof over, og Re like under. Sammenlignet med barnehagedekningen i egne kommunegrupper ligger Hof høyere og Andebu lavere, mens Re og Lardal ligger på om lag samme nivå.

Barnehagedekningen for de minste barna (1 – 2 år) er høyest i Re, om lag 42 prosent, og lavest i Andebu om lag 19 prosent. Landsgjennomsnittet for denne aldersgruppen er 42 prosent, mens den nasjonale målsettingen om full barnehagedekning for denne gruppen er 53 prosent og dermed høyere enn nivået i alle fire kommunene.

**Figur 4.1 Barnehagedekning – andel barn med tilbud 2003 i kommuner og respektive kommunegrupper. Prosent\***



Kilder: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003) og Stokke kommune

\* A = Andebu, H = Hof, L = Lardal, GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

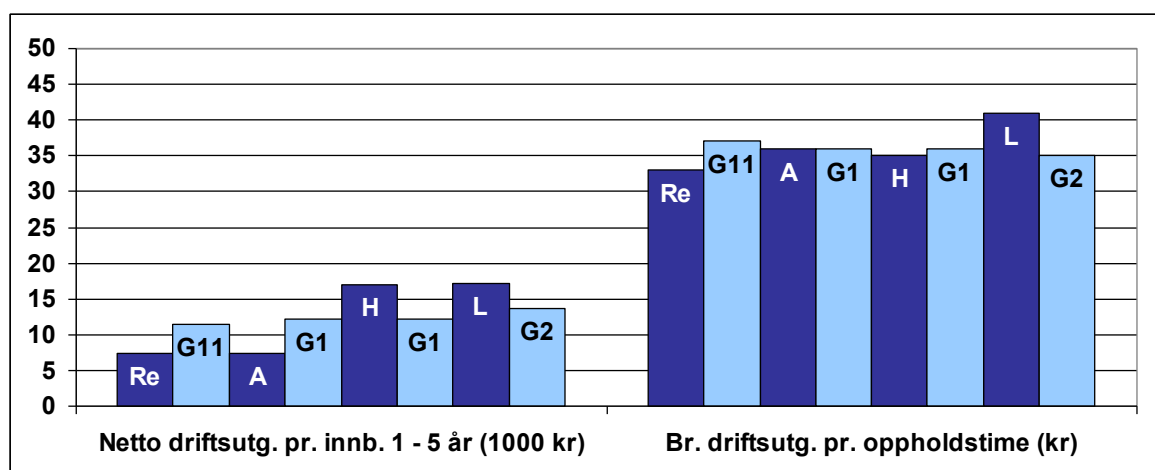
**Kommunalt tilbud** Hof og Andebu har høyest andel kommunale barnehageplasser, begge om lag 90 prosent, mens Lardal har den tilsvarende laveste andelen, 39 prosent. I Re er tilsvarende andel 66 prosent.

## Prioritering

Hof og Lardal bruker i 2003 større andeler av sine totale netto driftsutgifter til barnehager (henholdsvis 4 og 3,1 prosent) enn Re og Andebu (begge 1,8 prosent). Dette henger blant annet sammen med høyere barnehagedekning i de to førstnevnte kommunene. Lardal oppgir også å ha relativt store tilskudd til de private barnehagene. Landsgjennomsnittet er 3,2 prosent av de totale netto driftsutgiftene til barnehager.

Netto driftsutgifter til barnehager målt pr. innbygger i den primære målgruppen (1 – 5 år), er dermed også høyere i Hof og Lardal enn i Re og Andebu, jf. figur 4.2. Hof og Lardal ligger også betydelig høyere på denne indikatoren enn gjennomsnitt for egne kommunegrupper, mens Re og Andebu tilsvarende ligger betydelig lavere.

Figur 4.2 Utgifter til barnehagene 2003\*



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

\* A = Andebu, H = Hof, L = Lardal, GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

## Produktivitet

Produktiviteten i barnehagene, målt som korrigerede brutto driftsutgifter pr. korrigeret oppholdstime (korrigeret for alder og oppholdstid), er høyere i Re (lavere utgifter pr. time) enn i de tre andre kommunene. Lardal har vesentlig høyere driftsutgifter pr. time enn de andre kommunene.

Brutto driftsutgifter pr. oppholdstime er 33 kr i Andebu, mot 41 kr i Lardal. I Andebu og Hof er tilsvarende utgifter henholdsvis 36 og 35 kr pr. oppholdstime. Landsgjennomsnittet er til sammenligning 37 kr pr. oppholdstime. Målt på denne måten har Re høyere produktivitet enn gjennomsnittet for egen kommunegruppe, mens Lardal har lavere produktivitet enn gjennomsnittet for sin kommunegruppe. Produktiviteten i Andebu og Hof er om lag på nivå med gjennomsnittet for de respektive kommunegruppene.

En kan imidlertid ikke ut fra tallene uten videre slutte at barnehagedriften er mindre effektiv i Lardal enn i de tre andre kommunene. De høye utgiftene pr. oppholdstime kan like gjerne skyldes høy kvalitet på barnehagetilbudet i denne kommunen. For å vurdere dette nærmere, trengs imidlertid bedre kunnskap om ulike sider ved tjenestene kvaliteten på tjenestene for eksempel målt ved brukerundersøkelser.

#### Innspill fra kommunene

Innspillene fra kommunene om barnehagedriften kan oppsummeres i følgende punkter:

- Det er lite stordriftsfordeler som kan tas ut ved en kommunesammenslåing innenfor barnehagedriften. Det kan evt. være noe stordriftsfordeler innenfor administrasjon av barnehagene
- Det er en fordel for brukerne å få mulighet til å få kommunal barnehageplass innenfor et større område – for eksempel for de som i dag pendler mellom kommunene

I den nasjonale forskningslitteraturen er det vanlig å regne med begrensede stordriftsfordeler innenfor barnehagedriften. Barnehagedekning og lokalisering er viktig for brukerne.

**Tabell 4.1 Utvalgte KOSTRA-indikatorer for barnehager 2003. (Andel målt i prosent, beløp i 1000 kr\* og oppholdstimer i 1000 timer)\*\***

	Re	G11	A	G1	H	G1	L	G2	V	N
<b>Behovsprofil</b>										
Andel innbyggere 1-5 år	6,6	6,5	6,4	6,4	6,8	6,4	6,1	6	6	6,5
<b>Dekningsgrad</b>										
Andel 1-5 år med barnehageplass	68,2	68,6	57,3	66,9	71,2	66,9	73,3	73,3	66,9	68,6
Andel 1-2 år med barnehageplass	41,9	39,4	18,6	33,9	29,9	33,9	38,9	44,7	39,3	42,4
Andel med opph.tid over 33 t/uke	63,5	50,8	54,5	45,2	61,9	45,2	14	50,7	73,1	65,5
Andel kommunale barnehagepl.	65,8	64,3	89,7	76,2	91,2	76,2	39,4	81,2	51,4	55,3
<b>Prioritering</b>										
Netto driftsutg. i % av totale	1,8	2,6	1,8	2,7	4	2,7	3,1	2,6	3,7	3,2
Netto driftsutg. pr. innb. 1-5 år	7,4	11,5	7,4	12,2	17,0	12,2	17,1	13,6	16,4	13,8
<b>Produktivitet</b>										
Opph.timer pr. årsv. i kommunale	14,9	10,7	10,7	10,9	11,4	10,9	10,8	11,0	10,8	10,8
Korr. br. dr.utg. pr. barn i komm.	73	78	70	73	79	73	73	75	93	88
Korr. br. dr.utg. pr. korr. opph.time	33	37	36	36	35	36	41	35	38	37

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

\* Korr. br. dr.utg. pr. korr. opph.time målt i kr

\*\* A = Andebu, H = Hof, L = Lardal, V = Vestfold, N = Norge (utenom Oslo)

GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

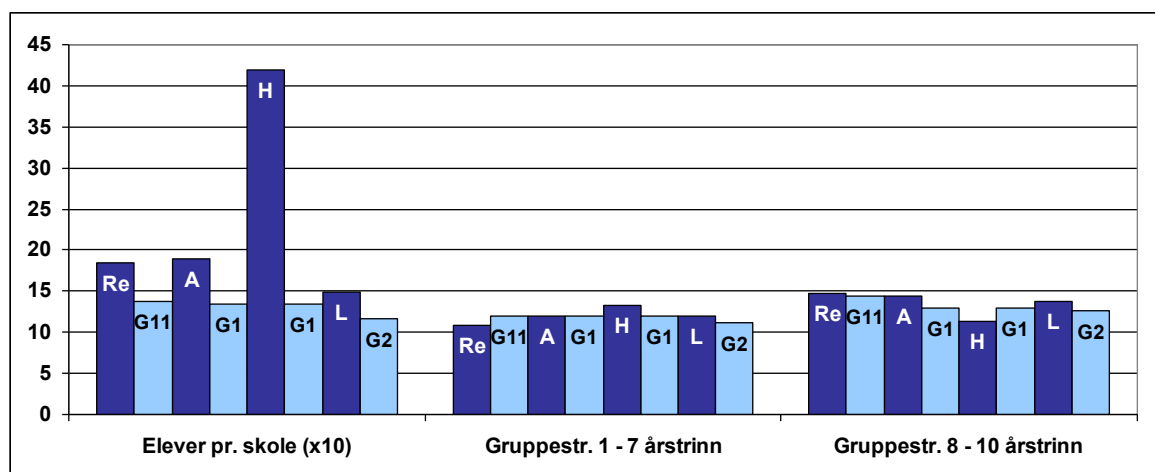
## 4.2 Grunnskoler

**Behovsprofil** Andelen 6-15-åringar i 2003 er høgere i de to største kommunene (henholdsvis 15,4 og 14,6 prosent i Re og Andebu) enn i de to minste (henholdsvis 14 og 12 prosent i Hof og Lardal). Fylkes- og landsgjennomsnittet er om lag 14 prosent.

**Stor skole i Hof** I Hof er det gjennomført en sentralisering slik at alle elevene i grunnskolen går på én skole med over 400 elever. Figur 4.3 viser at denne skolen er over dobbelt så stor som den gjennomsnittlige skolestørrelsen i de tre andre kommunene. Re og Andebu har grunnskoler med i gjennomsnitt om lag 190 elever pr. skole, mens skolene i Lardal er mindre med i gjennomsnitt 150 elever pr. skole. Gjennomsnittet for fylket er 240 elever pr. skole, mens landsgjennomsnittet er på nivå med Re og Andebu. Alle de fire kommunene har større grunnskoler enn gjennomsnittet for egne kommunegruppene.

**Gruppestørrelse** Skolestørrelse har naturlig nok betydning for ressursbruken i grunnskolen, men klasse- og/eller gruppestørrelse betyr mer for ressursbruken pr. elev. Tidligere opererte KOSTRA med klassestørrelse, mens en nå opererer med gruppestørrelse som anses som en bedre indikator for lærertetthet. Gruppestørrelse er et uttrykk for forholdet mellom elevtimer og lærertimer. Jo større gruppestørrelsen er, jo lavere er dermed lærertettheten.

**Figur 4.3 Grunnskolene – skole- og gruppestørrelser 2003\***



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

\* A = Andebu, H = Hof, L = Lardal, GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

**Gruppestørrelse 1. – 7. årstrinn** Figuren viser at gruppestørrelsen i 1. – 7. årstrinn er høyest i Hof med nær 13,3 elever pr. gruppe og lavest i Re med 10,9 elever pr. gruppe. I Andebu og Lardal er det om lag 12 elever pr. gruppe. På denne indikatoren ligger Hof om lag på landsgjennomsnittet på 13,1 men under fylkesgjennomsnittet på 13,7 elever pr. gruppe.

Re har mindre grupper enn gjennomsnittet for egen kommunegruppe, Andebu har like store grupper, mens Hof og Lardal har større grupper på barnetrinnet enn gjennomsnittet for egne kommunegrupper.

**Gruppestørrelse  
8. - 10. årstrinn**

På ungdomstrinnet (8. – 10. årstrinn) er det Re som har de største gruppene, i underkant av 15 elever pr. gruppe, mens Hof har de minste gruppene, i overkant av 11 elever pr. gruppe. Gruppene i Andebu er nesten like store som i Re, mens det i gjennomsnitt er 13,7 elever pr. gruppe i Lardal. Re ligger på nivå med landsgjennomsnittet, mens fylkesgjennomsnittet er nær 16 elever pr. gruppe på ungdomstrinnet. Sammenlignet med gjennomsnitt for egne kommunegrupper ligger Andebu og Lardal høyere, Re om lag på samme nivå og Hof lavere på denne indikatoren.

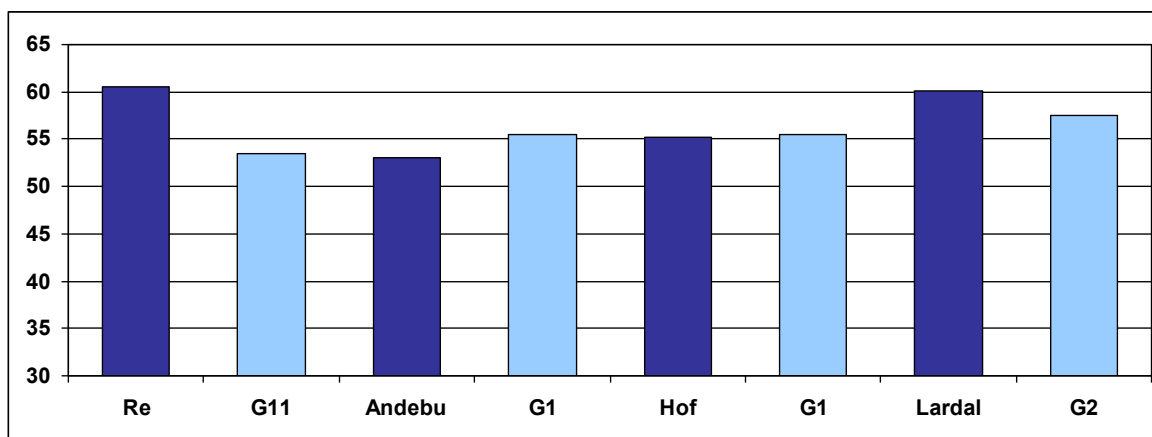
Andelen av netto driftsutgifter til grunnskolen i prosent av de totale driftsutgiftene i 2003 er vesentlig høyere i Re og Andebu enn i Hof og særlig i Lardal, jf. tabell 4.2 under. Om lag 36,5 prosent av netto driftsutgifter går til dette formålet i Re og Andebu, mens tilsvarende andeler i Hof og Lardal er henholdsvis er om lag 33 og 29 prosent. Fylkes- og landsgjennomsnittet er om lag 31 prosent.

De relativt sett høye netto driftsutgiftene til grunnskolene i Re og Andebu henger sannsynligvis sammen med relativt høye andeler innbyggere i den aktuelle aldersgruppen (6 – 15 år) som er omtalt over.

**Høye driftsutgifter  
pr. elev i Re og  
Lardal**

Figur 4.4 viser at korrigerte brutto driftsutgifter pr. elev til undervisning i grunnskolene i 2003 er høyere i Re og Lardal, om lag 60 000 kr i begge kommunene, enn i Andebu og Hof med henholdsvis om lag 53 000 og 55 000 kr pr. elev. Lardal og særlig Re ligger høyere enn gjennomsnittet for egne kommunegrupper, mens Andebu tilsvarende ligger lavere og Hof på samme nivå. De fire kommunene ligger alle høyere enn fylkes- og landsgjennomsnittet, begge på om lag 51 000 kr pr. elev.

**Figur 4.4      Brutto driftsutgifter til undervisning pr. elev 2003. 1000 kr\***



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

\* GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

**Effektiviserings-  
potensial?**

Forskjellene i produktivitet, målt som brutto driftsutgifter pr. elev, mellom de fire kommunene og sammenlignet med kommunegrupper, fylkes- og landsgjennomsnitt, indikerer at det kan være effektiviseringspotensial i Re og Lardal. I gruppe 11, som er den gruppen alle de strukturelle alternativene sannsynligvis vil inngå i, er brutto driftsutgifter pr. elev om lag 54 000 kr og dermed vesentlig lavere enn nivået i de to kommunene og også litt lavere enn utgiftsnivået i Hof. Andebu har driftsutgifter pr. elev som tilsvarer gjennomsnittet for gruppe 11.

Relativt sett høye driftsutgifter pr. elev i to av kommunene kan imidlertid like mye være et uttrykk for høyere kvalitet i undervisningen og en bevisst politisk satsning på dette, enn mindre effektiv skoledrift. Relativt lave gruppestørrelser på barnetrinnet i Re kan være en indikasjon på dette. Gode sammenlignbare data for kvalitet er for øvrig vanskelig å framskaffe (sammenlignbare brukerundersøkelser ville være et grunnlag), så det er vanskelig å treffe noen sikre konklusjoner på dette området.

En skal også være varsom med å trekke for sikre slutninger på basis av disse KOSTRA-tallene fordi det kan være ulik praksis for hva som inngår i kostnadene.

**Skolestrukturen  
kan endres  
uavhengig av  
kommune-  
sammenslåing**

I kommune-Norge er det generelt ofte muligheter for billigere skoledrift ved å endre skolestrukturen, dvs. redusere antall skoler og øke gjennomsnittlig antall elever pr. gruppe. Et slikt effektiviseringspotensial kan imidlertid realiseres innenfor hver av kommunene uavhengig av kommunesammenslåing. Den isolerte økonomiske gevinsten ved evt. sammenslåing av barneskoler må uansett også vurderes opp mot negative konsekvenser som lenger skolevei for flere og dermed større behov for skoleskyss, forringing av lokalmiljø og store muligheter for redusert elev- og foreldretrivsel.

En grundig vurdering av skolestrukturen i de fire kommunene inngår ikke i den foreliggende utredningen.

I den nasjonale forskningslitteraturen regner en med små stordriftsgevinster i barneskolene ved kommunesammenslåing, noe som henger sammen med ønsket om å opprettholde lokalisering nær brukerne. Mulige stordriftsgevinster i ungdomsskolene regnes for å være moderate.

**Innspill fra kommunene**

Innspillene fra kommunene om grunnskolene kan oppsummeres i følgende punkter:

- En kommunesammenslåing kan være rasjonelt sett ift. elevers bosted og skoletilhørighet (eks. elever fra Vivestad i Re på skoler i Andebu, barneskole på Høyjord og ungdomsskole i Andebu sentrum), men dette kan også løses gjennom samarbeid
- Skolestrukturen er slik at det sannsynligvis er innsparingspotensial i Re og Lardal og kanskje også i Andebu, men ikke i Hof hvor det bare er én skole. Men det er ikke nødvendig med sammenslåing for å realisere slike potensialer
- Omstillingsprosessen en sammenslåing innebærer, kan imidlertid gi en anledning til å revurdere strukturen
- Endringer i skolestrukturen må vurderes opp mot mulige negative virkninger for kvaliteten på undervisningen, nærmiljø, elev- og foreldretrivsel
- Generelt er det lite stordriftsfordeler på ordinær skoledrift som krever en kommunesammenslåing for å bli realisert. Det kan evt. være noe stordriftsfordeler innenfor skoleadministrasjon

**Tabell 4.2 Utvalgte KOSTRA-indikatorer for grunnskoler 2003. (Andel målt i prosent og beløp i 1000 kr)\***

	Re	G11	A	G1	H	G1	L	G2	V	N
<b>Behovsprofil</b>										
Andel innbyggere 6-15 år	15,4	14,4	14,6	14,3	14	14,3	12	13,6	13,7	14
<b>Dekningsgrad</b>										
Elever pr. kommunal skole	185	137	190	135	420	135	149	117	241	187
Gruppestørrelse 1. - 7. årstrinn	10,9	12	12	11,9	13,3	11,9	11,9	11,2	13,7	13,1
Gruppestørrelse 8. - 10. årstrinn	14,7	14,4	14,4	13	11,4	13	13,7	12,7	15,9	14,8
Elever pr. undervisn.rel. årsverk	12	11,6	11,1	11	11,8	11	11,9	10,5	13,1	12,5
<b>Prioritering</b>										
Netto driftsutg. i % av totale	36,4	32	36,6	32,7	32,7	32,7	29	30,1	30,9	31,1
Netto driftsutg. pr. innb. 6-15 år	62	65	64	67	68	67	81	71	60	62
<b>Produktivitet</b>										
Korr. brutto driftsutg. til undervisn. pr. elev i vanlig grunnskole	60	54	53	55	55	55	60	58	51	51

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

 \* A = Andebu, H = Hof, L = Lardal, V = Vestfold, N = Norge (utenom Oslo)  
 = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

GX

## 4.3 Pleie og omsorg

Pleie og omsorg representerer samlet det desidert største og mest ressurskrevende området innenfor helse og sosial og omfatter:

- Hjemmetjenester
- Institusjoner for eldre og funksjonshemmede
- Boliger til pleie- og omsorgsformål
- Aktivisering for eldre og funksjonshemmede

Av disse er det hjemmetjenester og institusjoner som utgjør de store postene.

### **Relativt mange over 67 år i Lardal**

Andelen innbyggere 67 år og over er høyest i Lardal og lavest i Re av de fire kommunene, jf. tabell 4.3 under. I overkant av 16 prosent av innbyggerne i Lardal er 67 år eller eldre, mens om lag 11 prosent av innbyggerne i Re er i denne aldersgruppen. Tilsvarende andeler i Andebu og Hof er 12,4 og 12,8 prosent. Dermed ligger Lardal høyere enn fylkes- og landsgjennomsnittet (henholdsvis 14 og 13,4 prosent), mens de andre tre kommunene ligger lavere på denne indikatoren.

Disse tallene viser at Lardal har en relativt sett gammel befolkning, men ikke sammenlignet med egen kommunegruppe. Sammenlignet med egne kommunegrupper er andelen 67 år og over faktisk lavere i alle de fire kommunene.

Fordelingen av de aller eldste innbyggeren (80 år og over) følger om lag det samme mønsteret – Lardal har den høyeste andelen i denne aldersgruppen (5,7 prosent), mens Re har den laveste andelen (3,9 prosent).

### **Høy dekningsgrad for hjemmetjenester i Re og Lardal**

Figur 4.5 viser at dekningsgraden for hjemmetjenester i 2003 er høyest i Re og Lardal, om lag 23 prosent i begge kommunene, og lavest i Hof, om lag 19 prosent. I Andebu mottar om lag 20,5 prosent av innbyggerne over 66 år hjemmetjenester. Fylkes- og landsgjennomsnittet er til sammenligning om lag 19,5 prosent. Sammenlignet med egne kommunegrupper er andelen som mottar hjemmetjenester høyere i Re og Lardal og lavere i Andebu og Hof.

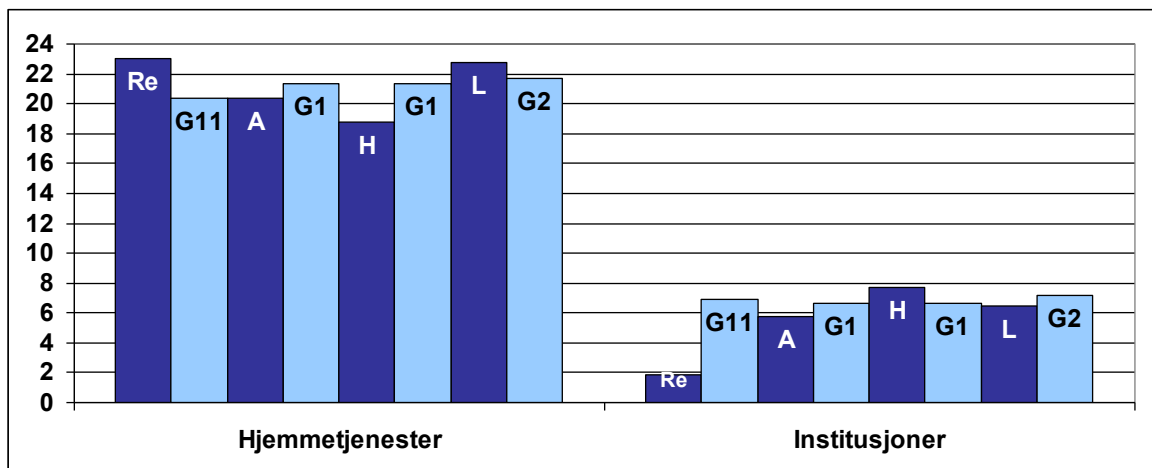
### **Relativt få på institusjoner**

Figuren viser også at Re har en svært lav andel beboere på institusjoner, bare 1,9 prosent. Til sammenligning bor 7,7 prosent av beboerne i aldersgruppen på institusjoner i Hof. Tilsvarende dekningsgrader i Andebu og Lardal er henholdsvis 5,8 og 6,5 prosent. Lardal er dermed på nivå med landsgjennomsnittet på denne indikatoren, mens fylkesgjennomsnittet er lavere, om lag 5 prosent. Sammenlignet med gjennomsnittet for egne kommunegrupper ligger Hof høyere og de tre andre kommunene lavere.



Den lave andelen på institusjoner i Re henger sammen med at denne kommunen har en egen modell som skiller seg fra de andre kommunene, med få på institusjoner og flere i boliger.

**Figur 4.5 Andel innbyggere 67 år og over som mottar pleie- og omsorgstjenester 2003. Prosent\***



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

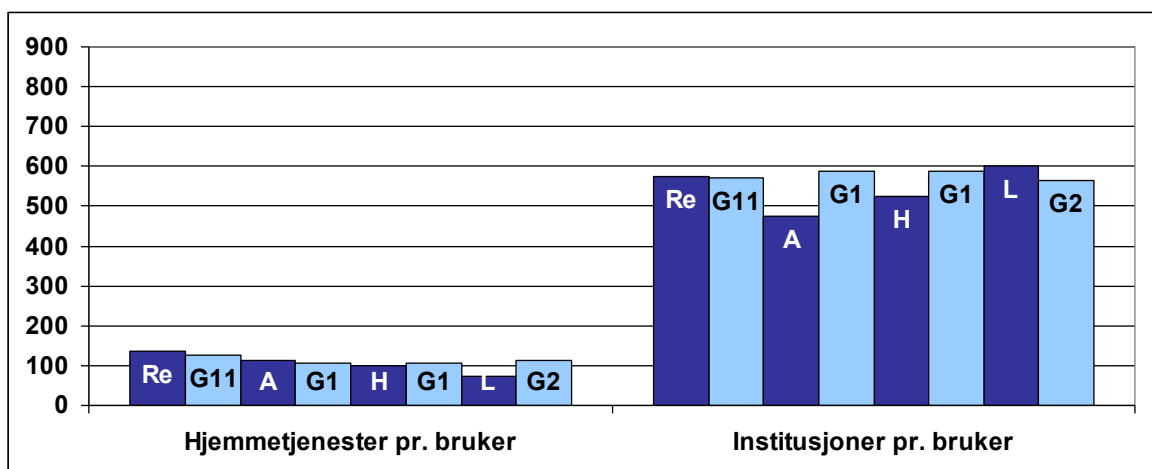
\* A = Andebu, H = Hof, L = Lardal, GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

**Høye driftsutgifter pr. bruker av hjemmetjenester i Stokke**

Figur 4.6 viser at Re har høyest og Lardal lavest brutto driftsutgifter pr. bruker av hjemmetjenester, henholdsvis 137 000 kr og 75 000 kr pr. bruker. Tilsvarende driftsutgifter i Andebu og Hof er henholdsvis 114 000 kr og 99 000 kr pr. bruker.

Fylkesgjennomsnittet ligger på om lag 130 000 kr pr. bruker, mens landsgjennomsnittet er noe lavere, om lag 125 000 kr pr. bruker. Sammenlignet med egne kommunegrupper ligger Re og Andebu litt høyere og Hof og særlig Lardal lavere på denne indikatoren.

**Figur 4.6 Pleie og omsorg – brutto driftsutgifter 2003\*. 1000 kr\*\***



Kilder: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003) og Stokke kommune

\* Reviderte tall for Re, Andebu og Hof (bare hjemmetj.) ift. KOSTRA-tallene publisert juni 2004

\*\* A = Andebu, H = Hof, L = Lardal, GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

<b>Driftsutgifter pr. bruker i institusjoner</b>	<p>Til brukerne i institusjonene er det Re og Lardal som har de høyeste brutto driftsutgiftene, henholdsvis om lag 575 000 kr og 600 000 kr pr. bruker. Lavest driftsutgifter pr. bruker i institusjoner har Andebu med om lag 475 000 kr pr. bruker, mens tilsvarende utgift i Hof er 525 000 kr pr. bruker. Lardal er på nivå med fylkes- og landsgjennomsnittet på denne indikatoren, mens de tre andre kommunene dermed ligger lavere enn dette nivået. Sammenlignet med egne kommunegrupper ligger Lardal så vidt høyere, Re på samme nivå og Andebu og Hof lavere.</p>
<b>Effektiviseringspotensial?</b>	<p>KOSTRA-tallene gir ikke noe endelig svar på om forskjellene i driftsutgiftene skyldes ulik effektivitet i tjenesteproduksjonen eller ulik kvalitet/ulikt omfang på tjenestene. For eksempel omfatter hjemmetjenesten både hjemmesykepleie og praktisk bistand i hjemmet. Det er stor kostnadsforskjell på disse tjenestene, og en bør kjenne fordelingen ved sammenligninger mellom kommuner.</p> <p>Det er også forskjell mellom kommunene i hva som inngår i det som kalles institusjoner i KOSTRA. Dette gjør at sammenligning av driftsutgifter pr. bruker i kommunale institusjoner blir problematisk.</p> <p>Gitt at det eksisterer effektiviseringspotensial innenfor pleie- og omsorgstjenesten, er det ikke sikker at en kommunesammenslåing er nødvendig for å realisere potensialene. For å få en klarere oppfatning om dette, trengs en grundigere analyse av strukturen innenfor tjenesteområdet i de fire kommunene. Uansett er det likevel slik at en kommunesammenslåing lettere vil legge til rette for at de omstillinger kan gjennomføres, som er nødvendig for å realisere et eventuelt effektiviseringspotensial. Særlig er dette tilfelle hvis det eksisterer stordriftsfordeler som ikke er realisert.</p> <p>I den nasjonale forskningslitteraturen er det vanlig å regne at det er små stordriftsfordeler i hjemmetjenestene, men at det er klare stordriftsfordeler i institusjonene. Det betyr at institusjonene må ha en viss størrelse for at tjenesteproduksjonen skal være effektiv.</p>
<b>Innspill fra kommunene</b>	<p>Innspillene fra kommunene om pleie og omsorg kan oppsummeres i følgende punkter:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Det er sannsynligvis lite stordriftsfordeler på ordinære hjemmetjenester, men det kan være noe på institusjonsdrift</li><li>• Sentralisering av institusjoner vil oppfattes negativt av brukerne</li><li>• Det er risiko for mindre lokal kjennskap til brukerne ved sammenslåing, noe som kan bidra til redusert kvalitet på tjenestene</li></ul>

**Tabell 4.3 Utvalgte KOSTRA-indikatorer for pleie og omsorg 2003\* (andel målt i prosent og beløp i 1000 kr)**

	Re	G11	A	G1	H	G1	L	G2	V	N
<b>Behovsprofil</b>										
Andel innbyggere 67 år og over	10,9	14,2	12,4	14,3	12,8	14,3	16,2	16,5	14	13,4
Andel innbygger 80 år og over	3,9	5,1	4,4	5,2	5,1	5,2	5,7	6	4,8	4,6
<b>Dekningsgrad</b>										
Andel 67 år og over som mottar hjemmetjenester	23	20,4	20,4	21,3	18,8	21,3	22,8	21,7	19,6	19,4
Andel 67 år og over på institusjon	1,9	6,9	5,8	6,6	7,7	6,6	6,5	7,2	4,9	6,3
<b>Prioritering</b>										
Netto driftsutg. i % av totale	31	35,1	32,6	32,4	27,6	32,4	30,3	35,3	33,6	33,4
Netto driftsutg. pr. innb. 67 år +	75	72	67	66	63	66	63	68	64	70
<b>Produktivitet</b>										
Korr. brutto driftsutg. pr. bruker	200	217	211	196	210	196	167	208	200	215
Årsverk pr. bruker	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3
Korr.br. driftsutg. pr. bruker av hjemmetjenester**	137	127	114	107	99	107	75	114	129	124
Korr. brutto driftsutg. pr. bruker i kommunale institusjoner**	574	570	474	587	525	587	602	566	597	604

Kilder: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003) og kommunene

\* A = Andebu, H = Hof, L = Lardal, V = Vestfold, N = Norge (utenom Oslo)  
 = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

GX

\*\* Reviderte tall for Re, Andebu og Hof ift. KOSTRA-tallene publisert juni 2004

## 4.4 Vann, avløp og renovasjon

### Driftsinntekter

Andebu har høyere driftsinntekter (netto driftsutgifter med negativt fortegn i tabell 4.4 under) knyttet til vann, avløp og renovasjon, målt som prosent av totale netto driftsutgifter, enn det de andre fire kommunene har. I Andebu utgjør disse inntektene 1,9 prosent av de totale netto driftsutgiftene mot 0,7 prosent i Re. Hof har ikke netto inntekter fra disse tjenestene, mens Lardal har netto utgifter på 1 prosent. Fylkesgjennomsnittet er så vidt høyere enn nivået i Andebu, mens landsgjennomsnittet er lavere.

### Årsgebyr

Årsgebyr for vannforsyning er relativt sett lave i Re (1 600 kr pr. år) og høye i Lardal (3 500 kr pr. år), både sammenlignet med gjennomsnitt for egne kommunegrupper, fylkes- og landsgjennomsnitt. Andebu og Hof med henholdsvis 1 900 kr og 1 800 kr i året ligger mellom fylkes- og landsgjennomsnittet.

Årsgebyr for avløpstjenesten er høyest i Andebu og Hof, henholdsvis 3 100 kr og 3 400 kr. Re og Lardal har årsgebyr på 2 700 kr for denne tjenesten noe som tilsvarer fylkesgjennomsnittet men er litt høyere enn landsgjennomsnittet.

Årsgebyr for avfallstjenesten er høyest i Re og Lardal, 1 900 kr i begge kommunene, og lavest i Andebu, 1 500 kr. I Hof er årsgebyret om lag 1 600 kr og dermed på nivå med gjennomsnittet for fylket. Landsgjennomsnittet er om lag 1 800 kr pr. år.

**Tabell 4.4 Utvalgte KOSTRA-indikatorer for vann, avløp, renovasjon og avfall. (Andel målt i prosent og beløp i 1000 kr)\***

	Re	G11	A	G1	H	G1	L	G2	V	N
<b>Prioritering</b>										
Netto driftsutg. i % av totale	-0,7	-1	-1,9	-0,8	0	-0,8	1	-1,1	-2,1	-1,5
<b>Produktivitet</b>										
Årsgebyr for vannforsyning	1,6	2,0	1,9	2,2	1,8	2,2	3,5	2,5	1,7	2,0
Årsgebyr for avløpstjenesten	2,7	2,6	3,1	2,8	3,4	2,8	2,7	2,6	2,7	2,4
Årsgebyr for avfallstjenesten	1,9	1,8	1,5	1,6	1,6	1,6	1,9	1,8	1,6	1,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

\* A = Andebu, H = Hof, L = Lardal, V = Vestfold, N = Norge (utenom Oslo)  
GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

Med unntak av relativt sett høye årsgebyr i vannforsyningen i Lardal og avløpstjenesten i Andebu og Hof skiller årsgebyrene i de fire kommunene seg lite fra gjennomsnitt i de respektive kommunene og fylkes- og landsgjennomsnitt. Hvorvidt observerte forskjeller i årsgebyr er uttrykk for forskjeller i produktivitet eller skyldes andre forhold, er vanskelig å si ut fra dette tallgrunnlaget.

Generelt er det slik at det innenfor tekniske tjenester ofte ligger til rette for samarbeid. På den måten kan en få bedre utnyttelse av realkapital/utstyr og kompetanse, og større satsninger og investeringer kan forsvares. Erfaringsmessig vil et effektivt samarbeid på disse områdene kunne etableres uavhengig av om kommunene slås sammen eller ei.

I den nasjonale forskningslitteraturen pekes det på klare stordriftsfordeler innenfor tekniske tjenester, men bosettingsstruktur og naturgitte forhold setter klare begrensninger.

#### **Innspill fra kommunene**

Innspill fra kommunene om de tekniske tjenestene kan oppsummeres i følgende punkter:

- Det er relativt mye interkommunalt samarbeid på dette området sammenlignet med andre tjenesteområder. En del av stordriftsfordelene er allerede hentet ut gjennom det eksisterende samarbeidet
- Større fagmiljøer og felles drift og vedlikehold kan fortsatt gi en mer effektiv tjenesteproduksjon og bedre tjenester
- Tjenestene må uansett utføres lokalt, og lokal kunnskap er viktig – kan svekkes ved sentralisering
- Sammenslåing kan gi bedre bestillerkompetanse

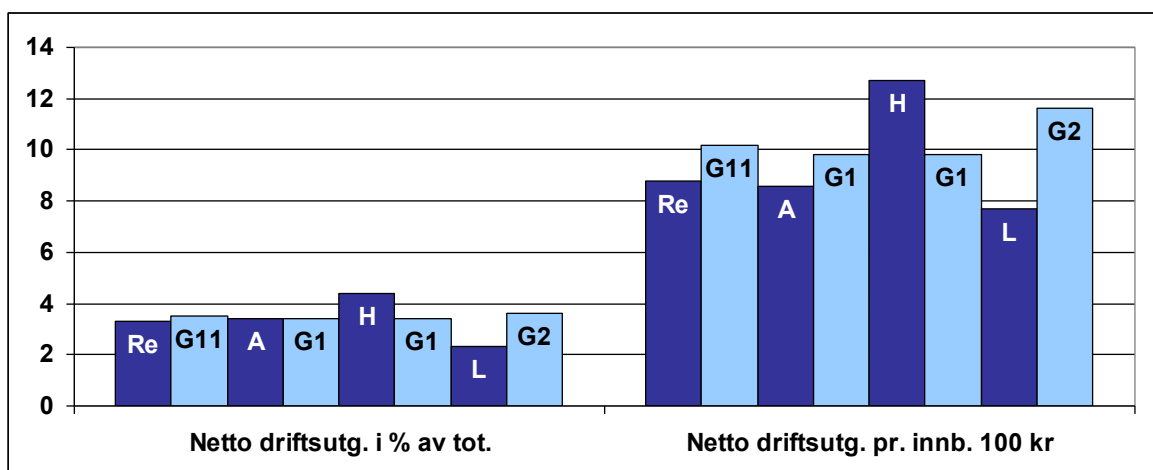
## 4.5 Kultur

### Høy prioritering av kultur i Hof

Figur 4.7 viser at Hof er den av de fire kommunene som prioriterer kulturen høyest hvis en bruker kulturutgiftens andel av de totale utgiftene som målestokk. Lardal bruker relativt sett minst på kultur. Fordelingen av netto driftsutgifter pr. innbygger mellom de fire kommunene bekrefter dette bildet.

Som for de andre tjenesteområdene må en imidlertid være varsom med å trekke altfor bastante konklusjoner ut fra en sammenligning av KOSTRA-tall alene. For eksempel oppgir Lardal at de stiller lokaler med vaktmestertjenester til rådighet for en rekke lag og foreninger. De tilhørende kostnadene føres i dag på skolesektoren, mens en del av disse kostnadene burde vært ført på kultursektoren.

Figur 4.7 Utgifter til kultur 2003



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

## 4.6 Stordriftsfordeler innenfor tjenesteproduksjon

### Sammenheng mellom kommunestørrelse og effektivitet

I en analyse av sammenhengen mellom kommunestørrelse og effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon oppsummerer NIBR (2003) at gevinsten ved kommunesammenslåinger avhenger av trekk ved tjenestens produksjonsstruktur, egenskaper ved tjenestene og lokalisering. NIBR deler tjenestene inn i fire kategorier:

#### I. Tjenester der en verken kan forvente stordrifts- eller kvalitetsgevinster

Det er lite å vinne på kommunesammenslåing for tjenester som har karakter av å være rene private goder, der kostnadene i vesentlig grad er knyttet til tjenester til enkeltindivider og enkelthusholdninger. Særlig gjelder dette tjenester til store grupper i befolkningen. Et typisk eksempel er hjemmetjenester

## **II. Tjenester der en primært kan forvente stordriftsgevinster**

Det vil være stordriftsfordeler der kapasiteten i anleggene ikke er fullt utnyttet, for eksempel i sykehjem og i en del tekniske tjenester der geografiske og andre naturgitte forhold tillater stordrift. Tjenester som innebærer betydelige investeringer, kan også dra fordel av kommunesammenslåing.

Administrative funksjoner hører også inn under denne kategorien

## **III. Tjenester der en kan forvente både stordriftsgevinster og kvalitetsgevinster**

Det er særlig tjenester rettet mot små befolkningsgrupper hvor en kan forvente kvalitetsmessige gevinster ved kommunesammenslåing, for eksempel som følge av bedre tilgang på kompetent arbeidskraft og større bredde i tjenestetilbudet. Når slike tjenester er knyttet til anlegg, som kulturskoler og andre kulturinstitusjoner, kan sammenslåing innbære både stordriftsgevinster og kvalitetsgevinster

## **IV. Tjenester der en først og fremst kan forvente kvalitetsgevinster**

I tjenester som rettes mot små grupper av innbyggerne, og som krever spisskompetanse, kan en forvente kvalitetsgevinster ved kommunesammenslåing. Dette skyldes større fagmiljø, bedre rekrutteringsmuligheter og større bredde i tjenestene.

Eksempler er barnevernstjenester og tjenester for innbyggere med psykiske problemer

### **Sammenslåing av tjenester**

Ved kommunesammenslåinger er det generelt mest aktuelt å slå sammen tjenester som relativt sjelden benyttes av innbyggerne, for eksempel administrative og andre tjenester lokalisert i rådhuset. For tjenestene nær brukerne, for eksempel barnehager, skoler og institusjonsbaserte tjenester, er det mindre vanlig med sammenslåing av tjenestene.

### **Mulige stordriftsfordeler**

Ut fra vurderingene basert på KOSTRA-tall og innspillene fra kommunene vil vi konkludere med følgende ang. mulige stordriftsfordeler innenfor tjenesteproduksjonen:

- Det er generelt lite stordriftsfordeler som kan realiseres ved en kommunesammenslåing, innenfor de tjenesteområdene som er vurdert i utredningen. Mulige unntak er institusjoner og tekniske tjenester. Tilsynelatende forskjeller i produktivitet kan være uttrykk for ulik kvalitet og for ulike politiske prioriteringer, eller kan skyldes at KOSTRA-tallene ikke er sammenlignbare i tilstrekkelig grad
- Omstillingen som en kommunesammenslåing innebærer, kan legge til rette for å organisere tjenestetilbudet på en bedre måte
- Innenfor skole- og barnehagedriften kan det være noe stordriftsfordeler innenfor administrasjon

- En sammenslåing kan være rasjonelt sett ift. elevens bosted og skoletilhørighet (eks. Vivestad – Andebu)
- KOSTRA-tallene tyder på en kostbar skolestruktur, særlig i Re og Lardal. Innsparingspotensialer på dette området kan sannsynligvis realiseres uavhengig av kommunesammenslåing (men må vurderes opp imot mulige negative virkninger for brukerne og nærmiljø)
- Evt. stordriftsfordeler på institusjonsdrift må veies opp mot brukernes ønske om lokale tilbud

**Grundigere  
analyser nødvendig**

Grundigere analyser av tjenesteområdene er nødvendig for å kunne få mer eksakt kunnskap om stordriftsfordelene. Selv om det er begrensede stordriftsfordeler innenfor tjenesteproduksjonen, vil en kommunesammenslåing likevel kunne gi større og mer kompetansetunge fagmiljøer og dermed en bedre kvalitet på tjenesteproduksjonen, se for øvrig omtale i neste kapittel.

## 5 Rekruttering av arbeidskraft og kompetanse og konsekvenser for ansatte

Å beholde og rekruttere personer med nødvendig kompetanse, er en helt sentral forutsetning for at kommunene skal kunne utføre sine oppgaver på en god måte. På dette området stilles kommunesektoren overfor stadig større utfordringer. Både kvalitets- og effektivitetsmessige hensyn tilsier dessuten at det er viktig for kommunens å utnytte egen kompetanse best mulig.

Kommunenes evnet til å rekruttere og beholde medarbeidere med ønsket kompetanse henger naturlig nok sammen med ansattes situasjon, generelt og spesielt sett ift. en kommunesammenslåing. Det er klart at størrelse på fagmiljøer, mulighet for samarbeid og spesialisering og sårbarhet til fagmiljøer vil ha stor betydning for de ansattes arbeidssituasjon.

I dette kapitlet er hovedtema konsekvenser av en kommunesammenslåing sett i forhold til:

### Hovedtema

- Det nasjonale bakteppet – kampen om kompetansen
- Muligheten for å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft
- Størrelse på fagmiljøer
- Sårbare fagmiljøer
- Konsekvenser for de ansatte:
  - Størrelse på fagmiljøer
  - Tilhørighet/identitet og sosialt miljø
  - Avstand mellom ledere og ansatte
  - Avstand mellom arbeidssted og bolig

### Kilder

Vurderingene er basert på nasjonal forskning, erfaringer fra andre kommunesammenslåinger og utredninger og intervjuer med kommunene.

### Det nasjonale bakteppet: Økende kamp om kompetansen

Det er flere grunner til at kommunene opplever en økt konkurranse om den kompetente arbeidskraften. For det første overføres det flere oppgaver fra staten til kommunene både innenfor etablerte og nye fagområder. Beregninger viser at dette bare innen pleie- og omsorgssektoren vil medføre et behov for 40 – 50 000 nye arbeidstakere i kommunesektoren i løpet av de nærmeste åra.

### Kortere arbeidsår og yrkesliv

For det andre har arbeidslivsreformer og aldersbetinget avgang medført at antall arbeidstimer og arbeidsår pr. ansatt, er redusert i forhold til tidligere. Dette øker rekrutteringsbehovet i kommunesektoren ytterligere.



<b>Flere slutter og/eller bytter jobb oftere</b>	Dessuten er det stadig flere ansatte som forlater kommunesektoren – enten fordi de går av pga. aldersgrensen (gjennomsnittsalderen i kommunesektoren er generelt sett høy) eller fordi de ønsker yrkesmessige utfordringer i andre kommuner eller i andre deler av arbeidslivet. Denne økende mobiliteten var lenge først og fremst et problem for mindre distriktskommuner, men har nå i varierende grad også spredd seg til mindre og større byer. Det er særlig yngre og høyt utdannede som er ”minst trofaste” i betydning av at de lettere og oftere bytter arbeidsgivere.
<b>Færre unge med ”kommunale drømmer”</b>	Trendstudier viser også at færre unge arbeidstakere er interessert i å jobbe i den offentlige velferdsstaten. Særlig står IT- og mediarelaterte oppgaver høyt i kurs hos studenter og yngre arbeidstakere. Situasjonen forverres ytterligere ved at de ungdomskullene som nå står på trappene til videregående og høyere utdanning, er langt mindre enn de som gikk inn på arbeidsmarkedet på 1970-, 80,- og 90-tallet. Oppsummert betyr dette at kampen mellom kommunene om den kvalifiserte arbeidskraften vil intensiveres betydelig i åra framover.
<b>Det lokale handlingsrommet</b>	<p>Viktige årsaker til den økte kampen om kompetansen er å finne i andre deler av samfunnet enn i den enkelte kommune. Kommunene har likevel virkemidler for å bedre rekrutteringssituasjonen. Vi ser at kommunene i stadig større grad benytter seg av – og har anledning til å benytte - lønnplassering som et virkemiddel for å ”kapre” ønskede arbeidstakere. Dette bidrar også til at konkurransen skjerpes ytterligere.</p> <p>Dessuten viser studier at kommunens eller deler av kommunens image eller rykte, kan være utslagsgivende for evnen til å rekruttere kvalifiserte arbeidstakere. Makter kommunen å skape gode og interessante arbeidsplasser, vil dette kunne ha en positiv effekt på evnen til å rekruttere kvalifiserte arbeidstakere.</p>
<b>Stabilisering: Trivsel og faglig utvikling</b>	For personer som allerede er ansatt i en kommune, er ”trivsel på egen arbeidsplass” og ”mulighetene for faglig og karrieremessig utvikling” de viktigste årsakene til å bli værende hos eksisterende arbeidsgiver. Kommuner som makter å legge forholdene til rette for dette, vil derfor generelt sett ha lettere for å beholde ansatte med nøkkelkompetanse.
<b>Erfaringer</b>	<p>Erfaringene fra kommunesammenslåingene i Sarpsborg, Arendal, Hamar, Hammerfest og delvis Fredrikstad er oppsummert i rapporten ”Så samles vi på valen” (1993). Rapporten viser at sammenslåingene har ført til økt kompetanse på tre ulike måter:</p> <ol style="list-style-type: none"><li><b>I. Større fagmiljø</b> - en større arbeidsstokk har bidratt til flere spesialister og flere generalister i kommuneorganisasjonene. Det framheves også at fagmiljøene er blitt bredere og bedre</li></ol>

**II. Flere spesialister** - spesialisering av funksjoner/oppgaver har gjort det mulig å ansette personell med spisskompetanse. Konkrete eksempler som nevnes er nærings sjef, plansjef og organisasjons- og personalsjef

**III. Økt endringskompetanse** - de ansatte har gjennom deltakelse i selve sammenslåingsprosessen fått en endringskompetanse som kommuneorganisasjonene har hatt nytte av i ettertid

**Muligheter for rekruttering**

At sammenslåing kan gjøre det lettere å rekruttere og holde på kompetent arbeidskraft, er en rimelig robust antakelse. Et sentralt spørsmål er da hvilken relevans det har for kommunene i området.

Innspill fra kommunene ang. muligheten for rekruttering kan oppsummeres i følgende punkter:

- Rekrutteringssituasjonen er i utgangspunktet relativt god i kommunene fordi de er attraktive boområder
- Men sammenslåing og større fagmiljøer vil sannsynligvis gi bedre rekruttering for spesielle tjenesteområder (sårbare fagmiljøer)

Spesielle tjenesteområder har både brukere med særlige behov og medarbeidere med spesialkompetanse, for eksempel innen barnevern, psykiatri, rusomsorg og PPT. En sammenslåing vil hindre at en konkurrerer om denne spesialkompetansen.

**Størrelse på fagmiljøer**

Det er vanlig å anta at kommunesammenslåing vil gi større, mer robuste og kompetansetunge fagmiljøer med større muligheter for samarbeid og spesialisering. Dette har særlig relevans for tjenester til brukere med særlige behov.

**Sårbarhet**

Det er en sammenheng mellom størrelsen på fagmiljøer og sårbarheten til disse miljøene. Det er dermed vanlig å anta at kommunesammenslåing kan styrke sårbare fagmiljøer. Fagmiljøer er sårbare hvis for eksempel langtids sykefravær eller oppsigelser (at medarbeidere sier opp) svekker fagmiljøets evne til å opprettholde en forsvarlig tjensteproduksjon – på grunn av at det er vanskelig å rekruttere nye medarbeidere som kan fylle rollen til de som forsvinner.

Innspill fra kommunene ang. størrelsen på fagmiljøer og sårbarhet kan oppsummeres i følgende punkter:

- En gevinst ved sammenslåing er større fagmiljøer på spesielle områder – administrasjon og i tjenester for brukere med spesielle behov (f. eks. barnevern) og i teknisk sektor
- Sårbarheten (mht. oppsigelser og sykefravær) til disse fagmiljøene kan reduseres ved en sammenslåing

Generelt vil organiseringen være viktig for hvilke konsekvenser en sammenslåing vil få for fagmiljøene. Mange av fagmiljøene nær brukerne, for eksempel innen skoler, barnehager og hjemmetjenester, trenger ikke å berøres i særlig grad av en kommunesammenslåing.

Momentene ang. rekruttering, størrelse på fagmiljøer og sårbarhet gjelder i større grad for Hof og Lardal enn for Andebu og Re. Som den største kommunen av de fire og med sin lokalisering er Re i utgangspunktet mest robust på disse områdene.

### **Konsekvenser for de ansatte**

Ved kommunesammenslåinger vil de ansatte i kommunene berøres via de konsekvensene de ulike alternativene har for organisering av tjenestoområdene og økonomiske rammevilkår.

Omtalen av det nasjonale bakteppet over har naturligvis også relevans for vurderinger av konsekvenser for de ansatte, ikke minst erkjennelsen av at trivsel og muligheter for faglig og karrieremessig utvikling er sentrale elementer for å holde på gode medarbeidere. Betydningen av karrieremessig utvikling nyanseres noe av resultater fra en medarbeiderundersøkelse i forbindelse med en tidligere utredning av kommunesammenslåing (Hobøl og Spydeberg, 2003). Noen hovedfunn i denne medarbeiderundersøkelsen er:

### **Hobøl og Spydeberg**

- De ansatte i de to kommunene mener at arbeidsmiljø, ledelse og arbeidets innhold er viktigst for valg av arbeidsforhold. Karriereutvikling og størrelsen på arbeidsmiljøet betyr ikke like mye
- Mulighetene for faglig utvikling anses særlig som bedre i en sammenslått kommune, mens tryggheten for framtidig ansettelse anses å bli marginalt dårligere
- De under 40 år er mer positive i vurderingen av en kommunesammenslåing enn de over 40 år

Ved vurderingen av disse resultatene er det viktig å være klar over at de gjelder ansatte i to relativt små kommuner, med om lag 4 500 innbyggere i hver av kommunene.

### **Frei og Kristiansund**

Det er også gjennomført en medarbeiderundersøkelse i forbindelse med utredningen av kommunesammenslåing mellom Frei og Kristiansund (2003). Også denne undersøkelsen viser at arbeidsmiljø, ledelse og arbeidets innhold betyr mye for valg av arbeidsforhold, mens karriereutvikling og størrelse på arbeidsmiljøet ikke betyr like mye. Undersøkelsen viser videre at medarbeiderne vurderer at en kommunesammenslåing vil ha en positiv effekt på de forholdene de anser som viktige.

### **Størrelse på fagmiljøer**

Som nevnt over kan en kommunesammenslåing gi større fagmiljøer som kan gi medarbeiderne større muligheter for samarbeid, kompetanseheving, faglige utfordringer og spesialisering. Medarbeiderne vil sannsynligvis oppleve dette som positivt, selv om størrelse på fagmiljø isolert sett altså ikke vurderes som det aller viktigste i medarbeiderundersøkelser i andre kommuner.

Innspill fra kommunene ang. størrelse på fagmiljøer sett ift. ansattes situasjon, kan oppsummeres i følgende punkter:

- Det er mest positivt med større fagmiljø for ansatte i områder innenfor administrasjon, i tjenester for brukere med spesielle behov (eks. barnevern) og i teknisk sektor. Det gir større muligheter for samarbeid og faglig utvikling
- En sammenslåing vil ha mindre betydning for de store tjenesteområdene
- Generalistrollen svekkes, og spesialistrollen styrkes. Mange ansatte vil vurdere generalistrollen og de muligheter for variasjon og ulike utfordringer en slik rolle innebærer, som positivt
- Det vil være større karrieremuligheter og høyere lønnsnivå i en større kommune

**Tilhørighet/  
identitet og sosialt  
miljø**

Det er vanlig å anta at en kommunesammenslåing vil gi større uvisshet og utrygghet for de ansatte i en overgangsfase. Det vil også være en risiko for å svekke gode eksisterende fag- og arbeidsmiljø.

Innspill fra kommunene ang. spørsmål knyttet til tilhørighet/identitet og sosialt miljø kan oppsummeres i følgende punkter:

- I utgangspunktet vil de ansatte føle mindre tilhørighet til en større/sammenslått kommune
- De ansatte er skeptiske til forandringer som innebærer ny fysisk lokalisering og nye miljøer og forhold seg til. De vet hva de har, men ikke hva de får
- Det er bekymring for at gode sosiale miljøer kan svekkes ved sammenslåing
- Det er utrygghet for tap av arbeidsplasser pga. den effektiviseringen som en sammenslåing kan innebære
- Arbeidsmiljøet på de enkelte tjenestesteder vil i begrenset grad bli påvirket

**Avstand mellom  
ledere og ansatte og  
mellom arbeidssted  
og bolig**

Det er åpenbart at det vil bli en større avstand mellom ledere og ansatte i en sammenslått kommune enn hva tilfelle er i de opprinnelige kommunene. Større avstand mellom ledere og ansatte oppfattes vanligvis som negativt. Ved en kommunesammenslåing vil avstanden mellom hjemsted og arbeidssted for de ansatte i ulik grad bli berørt.

Innspill fra kommunene ang. avstand mellom ledere og ansatte og mellom arbeidssted og bolig kan oppsummeres i følgende punkter:

- Avstanden mellom ansatte og toppledelse vil bli mindre i en større kommune. Det vil bli mindre formell og uformell kontakt
- Avstand mellom ansatte og tjenestestedsledere vil i mindre grad bli påvirket av en kommunesammenslåing. Men det er en oppfatning om at lederne i større kommuner er mer borte på kurs og møter
- Det blir lenger avstand for de fleste ansatte til ”rådhuset”, men ikke nødvendigvis til arbeidsplassen
- Generelt er det små avstander i området, men det vil likevel oppfattes som en ulempe for de som får lenger vei til arbeidet

For flertallet av ansatte (barnehager, skoler, pleie og omsorg) vil en sammenslåing sannsynligvis ikke påvirke arbeidssted, gitt at det ikke samtidig gjennomføres store strukturendringer i tjenesteproduksjonen.

#### **Garantier for de ansatte?**

Hvis det blir aktuelt med en kommunesammenslåing, vil de ansatte være opptatt av en eller annen form for garanti for ansettelse i den nye kommunen. Holdningen til de ansatte er at ingen skal sies opp som følge av kommunesammenslåingen, og at effektiviseringsgevinster i form av færre ansatte må komme som en følge av naturlig avgang.

Uansett hva slags utforming en evt. garanti vil få, vil ledelsen vanligvis legge til grunn at ingen ansatte kan få garanti om samme arbeidssted og funksjon etter en evt. sammenslåing, noe som gjelder både ledere og andre medarbeidere. Likevel vil vanligvis, som nevnt over, flertallet av de ansatte i liten grad bli direkte berørt av en sammenslåing.

#### **Entydig modell**

Spørsmålet om garanti for de ansatte er en politisk sak og vil ikke bli avklart før på et senere tidspunkt i prosessen. Uansett må avtaleverkets bestemmelser legges til grunn. En bør likevel så tidlig som mulig i prosessen bli klar på hvilken modell som velges, og utformingen må være entydig og klar og ikke gi rom for ulike tolkninger på et senere tidspunkt. Dette er viktig for at de ansatte skal bidra konstruktivt i en evt. sammenslåingsprosess, noe som åpenbart vil være en kritisk suksessfaktor i etableringen av en ny kommune.

## 6 Innbyggernes muligheter til å påvirke utviklingen i sitt lokalsamfunn

I hvilken grad en kommunesammenslåing vil påvirke innbyggernes muligheter til å påvirke utviklingen i sitt lokalsamfunn, er usikkert og vil avhenge av flere ukjente faktorer. Det kan være lettere å si noe om hvordan innbyggerne vurderer at mulighetene til å påvirke utviklingen i sitt lokalsamfunn, vil endres ved en kommunesammenslåing.

### **Argumenter mot sammenslåing**

Det er innenfor dette området en vanligvis finner de tyngste argumentene mot kommunesammenslåing. Hvor viktig dette området er, understrekes av at det i folkeavstemminger om kommunesammenslåinger de senere årene flere ganger har blitt nei. I de tilfellene det har blitt ja-resultat, har det gjerne vært marginalt ja-flertall i en av kommunene. I andre tilfeller er prosessen stoppet før en har kommet til folkeavstemming fordi en har forventet et nei-resultat.

Innenfor dette området vil vi se nærmere på:

**Hovedtema**

- Identitet/tilhørighet og holdninger
- Lokaldemokrati – mulighet til å påvirke utviklingen i eget lokalsamfunn
- Valgdeltakelse

Disse temaene vil bli belyst både på bakgrunn av nasjonal forskning på området, og lokal statistikk og innbyggerundersøkelser gjennomført i andre områder hvor spørsmålet om kommunesammenslåing har vært satt på dagsorden.

**Identitet/tilhørighet og holdninger**

Det er gjennomført ulike analyser og utredninger, som blant annet bygger på innbyggerundersøkelser, som kartlegger sammenhenger mellom kommunestørrelse og identitet/tilhørighet og holdninger til egen kommune, jf. litteraturlisten. Noen sentrale konklusjonene fra disse analysene er:

- Det er sterkest tilhørighet til kommunen i små kommuner (forskningen spriker noe på dette området)
- Det er større tilknytning til nærmiljøet i små kommuner
- Mellommenneskelig tillit er uavhengig av kommunestørrelse
- Kommunesammenslåing vil gi større risiko for konflikter mellom ulike deler av kommunen
- Innbyggerne i små kommuner er mer fornøyd med tjenestetilbudet enn innbyggerne i større kommuner
- Et lite flertall mener at antall kommuner bør reduseres – men et flertall er mot at egen kommune skal bli slått sammen med andre kommuner
- Motstand mot kommunesammenslåing har avtatt over tid
- De under 40 år er mer positive i vurderingen av en kommunesammenslåing enn de over 40 år

**Innbyggerundersøkelse i Andebu, Sandefjord og Stokke**

I forbindelse med utredningen av kommunestruktur i området Stokke, Andebu og Sandefjord høsten 2004 ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse i de tre kommunene. 200 tilfeldig valgte personer i hver av kommunene ble stilt spørsmål om tilhørighet og vurdering av konsekvenser av kommunesammenslåing.

Innbyggerundersøkelsen viste at tilhørigheten til kommunen er stor i de tre kommunene. Nær 80 prosent av de spurte oppga en stor grad eller svært stor grad av tilhørighet til kommunen de bor i. Den nasjonale tendensen til at det er sterkest tilhørighet i de små kommunene, ble imidlertid ikke bekreftet av undersøkelsen. Innbyggerne i Sandefjord oppga litt høyere grad av tilhørighet enn innbyggerne i de to andre kommunene, men forskjellene var ikke store. Det var ingen forskjell i tilhørigheten mellom kvinner og menn, men de over 50 år oppga en litt større tilhørighet enn de under 50 år.

**Lokaldemokrati – muligheter til å påvirke utviklingen**

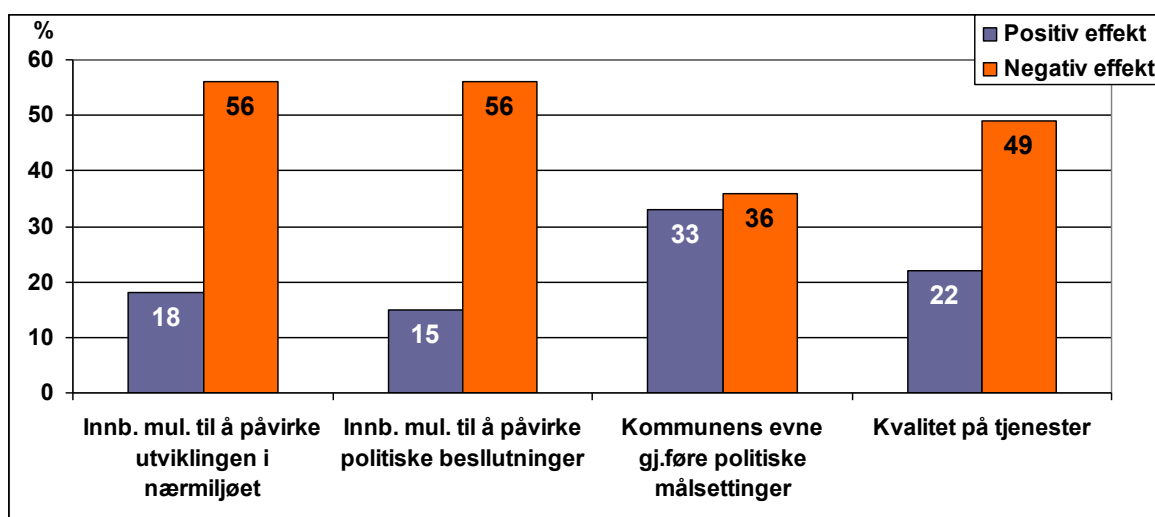
Basert på gjennomførte analyser nasjonalt, erfaringer og generelle vurderinger kan en trekke fram følgende sentrale momenter knyttet til lokaldemokrati og muligheten til å påvirke utviklingen i lokalsamfunnet:

- Folk i mindre kommuner har større tro på egne påvirkningsmuligheter enn folk i større kommuner
- Det vil bli større avstand mellom velgere og folkevalgte ved en kommunesammenslåing – både fysisk og opplevd. Det vil bli færre folkevalgte i en sammenslått kommune enn summen av folkevalgte i de opprinnelige kommunene
- Det er større tillit til politikerne/kommunestyret i små kommuner enn i store kommuner. Politikerne oppleves som mer lydhøre i små kommuner
- Flere tar direkte kontakt med kommunene i små kommuner
- Større kommuner gjennomfører oftere tiltak for å stimulere til brukermedvirkning, for eksempel brukerundersøkelser, brukerpaneler etc.
- Hver stemme teller mindre internt i store kommuner enn i små kommuner
- Men store kommuner er vanligvis sterkere eksternt – har større kraft til å gjennomføre politiske målsettinger
- Tjenestetilbudet oppfattes som viktigere enn lokaldemokratiet (både blant tilhengere og motstandere av kommunesammenslåinger)

**Skepsis til effekter av kommunesammenslåing**

Den omtalte innbyggerundersøkelsen i Andebu, Sandefjord og Stokke viser at innbyggerne er skeptiske til effektene av en kommunesammenslåing, jf. figur 6.1. I overkant av halvparten av de spurte mener at en kommunesammenslåing vil ha negativ effekt (*negativ effekt* eller *svært negativ effekt*) på innbyggernes mulighet til å påvirke utviklingen i nærmiljøet og til å påvirke politiske beslutninger.

**Figur 6.1 Innbyggernes vurdering av effekter av kommunesammenslåing i Andebu, Sandefjord og Stokke. Frekvensfordelinger. Prosent**





Når det gjelder kommunens evne til å gjennomføre politiske målsettinger, er det så vidt flere som mener at en kommunesammenslåing vil ha en negativ effekt (36 prosent) enn de som mener at en kommunesammenslåing vil ha en positiv effekt (33 prosent). Det mye brukte argumentet (jf. kapittel 7.) om at en kommunesammenslåing vil styrke kommunens gjennomslagskraft, får dermed i liten grad støtte fra innbyggerne i de fire kommunene.

Nær halvparten av de spurte mener at en kommunesammenslåing vil ha negativ effekt på kvaliteten på tjenestene, mens 22 prosent mener at en sammenslåing vil ha en positiv effekt på kvaliteten. Både denne vurderingen og vurderingen ang. kommunens evne til å gjennomføre politiske målsettinger, er sannsynligvis preget av en generell motvilje mot endringer i kommunestrukturen som berører egen kommune.

**Innbyggerne i Andebu mer skeptiske enn i Stokke og Sandefjord**

Ang. forskjeller mellom kommunene og mellom kjønn og aldersgrupper viser innbyggerundersøkelsen at:

- Innbyggerne i Andebu (den minste av kommunene) er mest skeptiske til effektene av en kommunesammenslåing, men forskjellene er ikke store
- Kvinner er noe mer skeptiske enn menn
- De under 30 år er litt mindre skeptiske enn de over 30 år

**Innspill fra kommunene**

Innspill fra kommunene (Re, Andebu, Hof og Lardal) ang. muligheten til å påvirke politikken kan oppsummeres i følgende punkter:

- Kommunesammenslåing vil gi mindre nærhet og en større faktisk og opplevd avstand til politikerne. Det vil bli en større barriere mot å ta direkte kontakt med politikerne.
- I en større kommune vil det bli større avstander for brukerne til administrasjonen, noe som vil redusere mulighetene for å oppnå fleksible løsninger
- Det er bekymring for at Lardal, Hof (og Andebu) vil bli utkanter i en ny storkommune med Revetal som kommunesenter

**Redusert valgdeltakelse**

Det er en internasjonal og nasjonal trend i retning av lavere valgdeltakelse, særlig ved lokalvalg. Tabell 7.1 viser en synkende valgdeltakelse i kommunevalg fra 1991 til 2003, både i landet og i Vestfold fylke hvor deltakelsen imidlertid er den samme i 2003 som i 1999. At det ikke er nedgang i valgdeltakelsen i Vestfold fra 1999 til 2003, henger blant annet sammen med økt valgdeltakelse i Nøtterøy og Tønsberg i 2003 trolig pga. motstanden mot bomringen og all oppmerksomheten rundt dette spørsmålet i dette området.

**Tabell 7.1 Valgdeltakelse i kommunevalg 1991 – 2003. Prosent**

	1991	1995	1999	2003
<b>Re*</b>	69,7	69,1	64,3	61,2
<b>Andebu</b>	65,1	63,1	61,4	58
<b>Hof</b>	70,8	66,3	62,2	63,1
<b>Lardal</b>	77,1	78,9	72,8	64,4
<b>Vestfold</b>	65,9	64,1	60,5	60,5
<b>Norge</b>	66	62,8	60,4	59

Kilde: Statistisk sentralbyrå

\* Gjennomsnitt av valgdeltakelsen i Ramnes og Våle i valgene 1991, 1995 og 1999

En tendens i retning av redusert oppslutning om kommunevalg kan observeres i de Re, Andebu, Hof og Lardal fra 1991 til 2003. Stokke har gjennomgående den høyeste valgdeltakelsen, og Sandefjord den laveste valgdeltakelsen (bortsett fra i 1995 hvor valgdeltakelsen i Sandefjord er så vidt høyere enn valgdeltakelsen i Andebu).

Analyser viser at valgdeltakelse og partiaktivitet er større i små enn i store kommuner. Forskjellene på valgdeltakelse er imidlertid ikke store. Det er særlig de aller minste kommunene som har en noe høyere valgdeltakelse enn de andre kommunene. Tabellen bekrefter bare delvis dette bildet; valgdeltakelsen er lavest i den største av kommunene, Sandefjord, men høyest i Stokke som er en over dobbelt så stor kommune (målt i folketall) som Andebu.

**Ingen klar sammenheng mellom kommunesammenslåing og valgdeltakelse**

Det er ikke mulig å trekke noen klare konklusjoner om sammenhengen mellom kommunesammenslåinger og valgdeltakelse. Dette henger særlig sammen med at det parallelt med sammenslåinger som er gjennomført, har skjedd så store endringer ved valgdeltakelsen at det er vanskelig å skille ut noen enkelt forklaringsfaktor.

I Re kommune er valgdeltakelsen redusert fra i overkant av 64 prosent i 1999 (gjennomsnitt av Ramnes og Våle) til i overkant av 61 prosent i 2003. Om dette har noe med sammenslåingen å gjøre, er vanskelig å si siden deltakelsen i kommunevalg generelt er fallende. For eksempel var nedgangen i valgdeltakelsen i Andebu i samme periode om lag like stor.

I en innbyggerundersøkelse ifm. utredning av sammenslåing av Frei og Kristiansund (2003), vurderer for øvrig to tredjedeler av innbyggerne i Kristiansund og i overkant av halvparten av innbyggerne i Frei at deres politiske engasjement vil øke etter en kommunesammenslåing.

**Stabilitet viktig**

I sin omtale av demokratiutfordringer på Nedre Romerike konkluderer Agenda (2004) med at hensynet til deltakelse, identitet og påvirkningsmuligheter kan tale for stabilitet i kommunestrukturen. Det er stabilitet som er viktig, ikke kommunistørrelsen. I forhold til disse kriteriene kan det være selve forandringen og frykten for hva som vil skje ved omstillinger til en ny og større kommune, som er utslagsgivende.

## 7 Kommunen som regional utviklingsaktør

### Sentrale problemstillinger

I vurderingen av regionale virkninger er et hovedtema hvordan sammenslåing av en eller flere av kommunene i området vil påvirke kommunenes muligheter til å spille en aktiv rolle i samfunnsutviklingen i regionen. Konkret vil vi se nærmere på:

- Regionen som bo- og arbeidsmarked
- Næringsutvikling
- Arealbruk og samferdsel
- Kommunen som regional utviklingsaktør

Det første kulepunktet kan oppfattes som et bakteppe for hvorfor det er aktuelt å vurdere en ny kommunestruktur i området, mens det siste punktet vil innebære en oppsummering av vurderingene innenfor området.

### 7.1 Regionen som bo- og arbeidsmarked

#### Regionbegrepet

I følge Juvkam (2002) er en region et avgrenset geografisk område med en eller annen form for indre enhet som skiller det fra de geografiske områdene rundt det. Regioner kan være av flere typer og kan avgrenses på ulike måter ut fra hvilke kriterier for regioninndeling som legges til grunn. I den foreliggende utredningen vil regionale virkninger primært gjelde regionen som utgjør området som avgrenses av de fire kommunene (RAHL-regionen). Men ved vurdering av regional gjennomslagskraft vil det være aktuelt å vurdere denne regionen opp mot en større region, som Vestfold fylke, BTV-regionen eller Osloregionen.

**Bo- og arbeidsmarkedsregioner**

Et utgangspunkt for å vurdere sammenslåing av kommunene innenfor et regionperspektiv er å ta utgangspunkt i de såkalte bo- og arbeidsmarkedsregionene. Juvkam har inndelt landet i 161 bo- og arbeidsmarkedsregioner, hvorav 65 regioner består av kun én kommune.

Bo- og arbeidsmarkedsregionene danner geografiske områder med begrenset intern reiseavstand, der avgrensningen er knyttet til forholdet mellom bosted og arbeidsplasser. Det kan enten være markert pendling inn til et sentrum eller mellom kommunene, eller det kan være så kort reiseavstand mellom kommunene at slik pendling er lett gjennomførbart hver arbeidsdag.

De tre aktuelle bo- og arbeidsmarkedsregionene for de fire kommunene er:

- Tønsberg, Nøtterøy, Stokke, Re, Tjøme, Andebu, Horten
- Holmestrand, Hof
- Larvik, Sandefjord, Lardal

De fire kommunene inngår altså ikke i samme bo- og arbeidsmarkedsregion. For å vurdere nærmere i hvilken grad Re, Andebu, Hof og Lardal er integrert, er det interessant å se på utpendlingen fra og innpendlingen til de fire kommunene. Tabell 7.1 viser yrkespendlingen mellom de fire kommunene, og andre viktige kommuner sett i forhold til utpendling fra og innpendling til området. Kommunene i tabellen er rangert ut fra antall pendlinger til/fra andre Vestfold-kommuner. Tabellen viser også egendekning av arbeidsplasser (antall arbeidsplasser i kommunen/antall arbeidstakere i kommunen).

**Tabell 7.1 Utpendling og innpendling 4. kvartal 2003 og egendekning av arbeidsplasser 2002**

	Utpendling til	Ant.	Innpendling fra	Ant.	Egendekning
<b>Re</b>	1. Tønsberg	1 082	1. Tønsberg	219	57 %
	2. Horten	268	2. Horten	149	
	3. Holmestrand	257	3. Holmestrand	116	
	7. Andebu	58	6. Hof	44	
	8. Hof	41	7. Andebu	34	
	13. Lardal	2	12. Lardal	4	
<b>Andebu</b>	1. Tønsberg	476	1. Sandefjord	163	69 %
	2. Sandefjord	433	2. Tønsberg	148	
	3. Stokke	138	3. Stokke	133	
	7. Re	34	5. Re	58	
	10. Hof	3	8. Lardal	8	
	11. Lardal	3	9. Hof	7	
<b>Hof</b>	1. Holmestrand	189	1. Holmestrand	77	63 %
	2. Tønsberg	138	2. Re	41	
	3. Re	46	3. Lardal	20	

	10. Andebu 11. Hof	7 6	10. Andebu	3	
<b>Lardal</b>	1. Larvik 2. Tønsberg 3. Sandefjord 4. Hof 7. Andebu 11. Re	179 57 23 20 8 4	1. Larvik 2. Sandefjord 3. Horten/Tbg. 5. Hof 9. Andebu 10. Re	106 15 8/8 6 3 2	66 %

Kilder: Næringscenteret i Vestfold, Statistisk sentralbyrå

Tabellen viser i hvilken grad de ulike kommunene er integrert med hverandre som arbeidsmarked. Følgende hovedtrekk ved pendlingsmønsteret for de fire kommunene og området som helhet er karakteristiske:

#### Re

- er desidert mest integrert med Tønsberg (stor utpendling) og dernest Horten og Holmestrand
- er til en viss grad integrert med Andebu og Hof
- er i ubetydelig grad integrert med Lardal

#### Andebu

- er mest integrert med Tønsberg og Sandefjord (litt større utpendling til Tønsberg og litt større innpendling fra Sandefjord) og dernest Stokke
- er til en viss grad integrert med Re
- er i ubetydelig grad integrert med Hof og Lardal

#### Hof

- er mest integrert med Holmestrand, men er også betydelig integrert med Re, og har også stor utpendling til Tønsberg (men ubetydelig innpendling fra)
- har relativt stor innpendling fra Lardal (men liten utpendling til)
- er i ubetydelig grad integrert med Andebu

#### Lardal

- er mest integrert med Larvik, og har også en relativt stor utpendling til Tønsberg
- er til en viss grad integrert med Hof (særlig utpendling til)
- er i ubetydelig grad integrert med Andebu og Re

Oppsummert er regionen i et arbeidsmarkedsperspektiv kjennetegnet ved at:

- Alle de fire kommunene er preget av stor utpendling til nærliggende byer, jf. egendekning av arbeidsplasser
- Re er tyngdepunktet i området. Andebu og Hof er integrert med Re, men i liten grad med hverandre
- Lardal er bare integrert med Hof av de tre andre kommunene (enn viss utpendling til men liten innpendling fra)

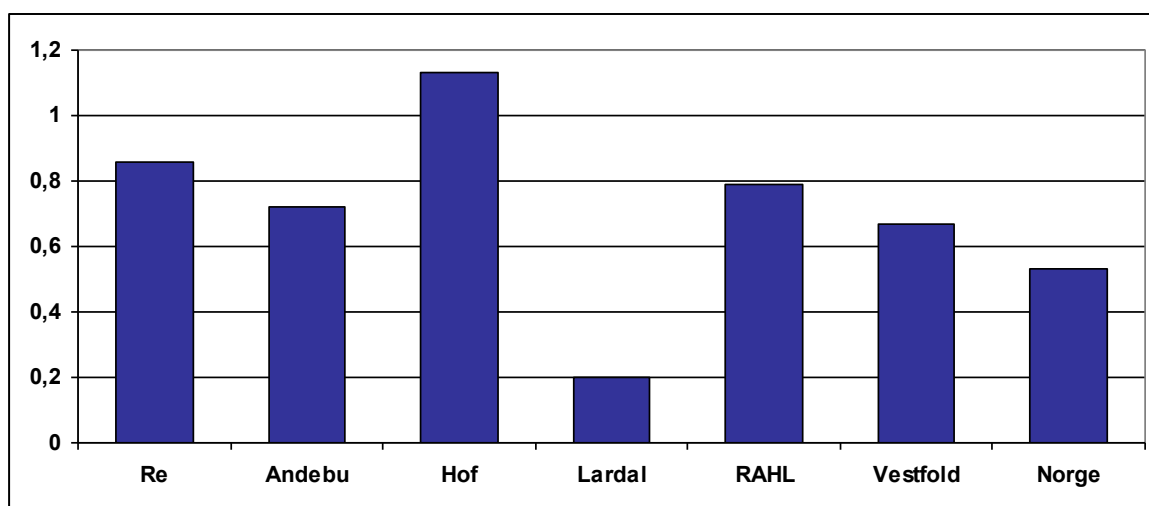
Res integrasjon med Andebu og Hof er om lag like sterk. Litt flere pendler fra Re til Andebu enn til Hof. På den annen side pendler litt flere fra Hof til Re enn fra Andebu.

### Utviklingen i folketallet

Utviklingen i folketallet og ikke minst i aldersfordelingen gir en indikasjon på det framtidige behovet for tjenester, og er også et uttrykk for ”tyngden” til regionen.

Figur 7.1 viser den årlige prosentvise veksten i folketallet fram mot 2020 basert på SSBs framskrivning fra 2002, etter alternativet *Middels nasjonal vekst*. I følge denne framskrivningen vil Hof ha den høyeste befolkningsveksten, 1,1 prosent pr. år, mens Lardal vil ha den laveste veksten, 0,2 prosent pr. år. Re og Andebu vil ha årlig befolkningsvekst på henholdsvis 0,9 og 0,7 prosent. For de fire kommunene samlet blir den årlige veksten på om lag 0,8 prosent pr. år. I følge framskrivningen blir veksten i RAHL-regionen større enn tilsvarende vekst i både fylket og landet, henholdsvis om lag 0,7 og om lag 0,5 prosent pr. år.

**Figur 7.1** Befolkningsvekst fra 2002 – 2020 etter alternativet *Middels nasjonal vekst*. Prosent pr. år



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Inntrykket av RAHL-regionen som en vekstregion forsterkes hvis lokale befolkningsframskrivinger (og målsettinger) legges til grunn. Befolkningsframskrivinger dokumentert i 9K-rapporten ”Vekst og bosettingsmønster 2 – Statusbeskrivelse” (2002), tilsier for eksempel befolkningsvekst i Re, Andebu og Hof på henholdsvis 2 og 1,7 og 2,2 prosent pr. år.

**Folketall i ulike alternativer**

Tabell 7.2 viser folketall i de fire kommunene og de tre sammenslåingsalternativene i 2004 og 2020 framskrevet av SSB (med 2002 som basisår). I følge denne framskrivningen vil folketallet i de fire kommunene øke fra om lag 18 600 i 2004 til om lag 21 200 i 2020. De lokale framskrivningene ville som nevnt over, gitt enda større vekst i folketallet.

**Tabell 7.2 Folketall i 2004 (faktisk) og 2020 (framskrivning *Middels nasjonal vekst*)**

	Re	Andebu	Hof	Lardal	RAHL	RAH	RH
2004	8 194	5 031	3 031	2 386	18 642	16 256	11 225
2020	9 541	5 485	3 712	2 472	21 210	18 738	13 253

Kilde: Statistisk sentralbyrå

## 7.2 Næringsutvikling

**Mulige konsekvenser av sammenslåing**

Basert på ulike kilder og erfaringer (jf. litteraturlisten) kan en på generelt grunnlag si noe om mulige konsekvenser for kommunenes næringsutvikling av en kommunesammenslåing. Punktvis oppsummert kan en kommunesammenslåing gi:

- Næringslivet større utviklings- og samarbeidsflate
- En mer profesjonell samarbeidspartner for næringslivet
- Større tyngde i arbeidet med næringsutvikling
- Mindre nærhet til kommunen for de næringsdrivende

**Selskapsskatt til kommunene**

Disse momentene bekreftes i stor grad av kommunene i intervjuene som er gjennomført. I tillegg pekes det på at opplegget med selskapsskatt til kommunene også har relevans ift. spørsmålet om kommunesammenslåing. Når mer av selskapsskatten tilfaller kommunene, vil det være en fordel for hver enkelt kommune at næringsvirksomhet er lokalisert i egen kommune. Dette kan gi en suboptimal eller uheldig lokalisering av næringslivet i regionen sett under ett, noe en vil unngå hvis kommunene slår seg sammen. Dermed kan kommunesammenslåing gi en mer optimal lokalisering av næringsvirksomhet.

**Fordel for sentrale områder**

Det kommer imidlertid til uttrykk en bekymring for at det er de sentrale områdene i en ny storkommune som vil få mest utbytte av en evt. styrket næringsutvikling.

**Erfaringer fra Fredrikstad og Sarpsborg**

I rapporten ”Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling” fra Møreforskning (Amdam m. fl. 2003) er det blant annet referert til de sammenslåtte kommunene Fredrikstad og Sarpsborg hvor nøkkelpersoner er intervjuet. Noen sentrale vurderinger fra disse kommunene er:

- Kommunene har fått en mer egnet størrelse for å kunne utøve en mer helhetlig bo-, arbeids- og næringspolitikk
- Sammenslåingene har gitt mer vektlegging av de overordnede utfordringene for næringslivet og bedre samarbeidsforhold med store bedrifter

- Sammenslåingen har ført til et større hierarki, og det er vanskeligere å finne fram til hvem som er rette vedkommende (færre generalister og flere spesialister). Terskelen for førstegangsbrukere blir høyere

## 7.3 Arealbruk og samferdsel

Innenfor 9K-samarbeidet, som Re, Andebu og Hof er en del av, men ikke Lardal, har samarbeid om arealbruk og arealplanlegging vært et sentralt tema i flere år. Dette samarbeidet er dokumentert i flere utredninger, ikke minst "Felles kommunale planprosesser ang. næringsarealer og næringsparker" fra 2000 (den gang sju kommuner). Et sentralt spørsmål er i hvilken grad en sammenslåing vil gi en ytterligere gevinst ift. det som kan oppnås med samarbeid.

### **Mulige konsekvenser av sammenslåing**

Med utgangspunkt i ulike kilder og erfaringsmateriale (blant annet tidligere 9K-utredninger) kan en også for arealbruk og –planlegging punktvis liste opp mulige sentrale konsekvenser ved sammenslåing:

- Kommunesammenslåing vil kunne styrke en mer helhetlig planlegging i regionen – gi en mer rasjonell kobling mellom boligbygging og infrastruktur
- Eventuelle arealkonflikter vil lettere kunne løses i én kommune enn mellom flere kommuner
- Kommunegrenser vil da ikke være til hinder for den mest rasjonelle løsningen
- En vil få et sterkere og bredere planleggingsmiljø

Arealplanlegging blir for øvrig trukket fram som den definitivt viktigste fordelen med å bli i større i Fredrikstad og Sarpsborg, i rapporten fra Møreforskning nevnt over. De to kommunene mener de har greid å få til en vesentlig spesialisering og kompetanseheving i egne organisasjoner, og at dette skyldes kommunesammenslåingene.

### **Innspill fra kommunene:**

Momentene blir til en viss grad bekreftet i intervjuene med kommunene, som i tillegg peker på at:

- En sammenslått kommune vil gi en mer rasjonell arealbruk og –planlegging, for eksempel sett ift. jordvern
- Men kommunene har i utgangspunktet godt med arealer
- De interessante arealene i området henger i begrenset grad sammen



- Erfaringer viser at markedet bestemmer mye, og at arealplanlegging derfor har sine begrensninger, jf. næringsetablering og bosetting (jf. også målsettingen om å vri befolkningsveksten mot områdene vest for E18)

### **Samferdsel**

Arealbruk og samferdsel henger nært sammen og må ses i sammenheng. Også innenfor samferdsel er behovet for gode felles løsninger stort. Et slikt samarbeid må foregå uansett, men samarbeidet hadde kanskje gått lettere innenfor én kommune enn mellom flere kommuner. For å kunne oppnå så store som mulige bevilgninger til samferdsel fra sentrale myndigheter, er det avgjørende med felles opptreden.

En bedre integrasjon av området enn i dag krever bedre vegforbindelser, i første rekke mellom:

- Andebu og Re (Arnadal – Re)
- Lardal og Re (Vivestad – Revetal)

En sammenslått kommune vil kunne gi større kraft til å gjennomføre ønskede vegprosjekter. På den annen side vil Andebu ved en orientering mot landkommunene få mindre trykk på utviklingen av RV 305 (Kodal – E18) og Borgekogen – Fossnes/ Arnadal enn om de vender seg mot Sandefjord/Stokke.

Disse vegprosjektene er nærmere beskrevet i rapporten ”En strategi for realisering av prioriterte tverrforbindelser” utarbeidet av Næringscenteret i Vestfold (2000) for 7-kommunesamarbeidet i Vestfold (senere 9K).

## **7.4 Kommunen som regional utviklingsaktør**

### **Argument for sammenslåing**

Kommunens rolle som regional utviklingsaktør eller som samfunnsutbygger blir ofte framhevet som det viktigste argumentet som taler for en kommunesammenslåing. Dette kommer klart til uttrykk både innenfor forskningslitteraturen og i konkrete tidligere gjennomførte utredninger.

I rapporten fra Møreforskning nevnt over (Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling) heter det:

”Kommunesammenslåing i homogene områder med klart definerte sentra kan gi ny styrke til regionalt utviklingsarbeid og styrke i området sin konkurranse i forhold til andre regioner i inn- og utland.”

**Hvorfor er det viktig å være en sterk regional utviklingsaktør?**

Det kan være nyttig med en klargjøring av hvorfor det er viktig å være en sterk regional utviklingsaktør. Momenter som ofte trekkes fram, er at en sterk regional utviklingsaktør har:

- Større kraft til å gjennomføre politiske målsettinger
- Større tiltrekkingskraft på:
  - Statlige og regionale offentlige funksjoner
  - Næringsliv
  - Kompetent arbeidskraft
  - Kultur- og utdanningsinstitusjoner
- Større interesse som utviklingsaktør i samarbeid med andre offentlige myndigheter og næringsliv

(sammenlignet med en svakere regional utviklingsaktør.)

**Sammenheng med kommuneøkonomien**

Hva kommunen oppnår som regional utviklingsaktør, vil på sikt påvirke kommuneøkonomien gjennom:

- Areal- og boligpolitikk og dermed demografisk utvikling og behov for utbygging av infrastruktur
- Næringsutvikling og –etableringer (særlig med økt selskapskatt til kommunene)
- Evne til å tiltrekke seg eller oppnå statlige eller regionale ressurser/ bevilgninger

**Konsekvenser av sammenslåing**

Basert på forskningslitteraturen og tidligere utredninger kan en oppsummere sentrale konsekvenser av en kommunesammenslåing for regional utviklingskraft, på følgende måte:

- Folketallet vil øke, og folketallet er utad/eksternt det mest konkrete uttrykket for kommunens tyngde og kraft, samt markedets størrelse (for eksempel etterspørsel etter offentlige og private varer og tjenester)
- Samordning av kommunale planfunksjoner kan gi et større og bredere fagmiljø som kan gi viktige kvalitetsmessige gevinster – en unngår kamp om attraktiv arbeidskraft
- Bedre grunnlag for å avsette og samle ressurser til et løpende strategisk utviklingsarbeid
- Enhetlig opptreden utad – mindre intern konkurranse (selv om denne ikke nødvendigvis forsvinner)
- Mulighet til å satse på større tiltak, for eksempel innenfor kultur – unngår gratispassasjerproblematikk

**Vurderinger fra kommunene**

Disse momentene gis til en viss grad tilslutning av kommunene, men en peker også på at:

- Lardal, Hof (og Andebu) vil i mindre høste fordelene av at en sammenslått kommune blir en sterkere regional utviklingsaktør. Disse kommunene med tilhørende sentra kan bli utkanter i en stor kommune, og det er tvilsomt om det er der de viktige institusjonene/funksjonene vil havne
- En er urolig for at de opprinnelige kommunesentraene (med unntak av Revetal) kan miste funksjoner de har i dag, etter en kommunesammenslåing

**Samarbeid, tillit og forståelse**

Forskerne bak rapporten fra Møreforskning konkluderer med å si at skal en kommunesammenslåing føre til en rask maktstyrking for regionen, må det på forhånd være utviklet et utstrakt samarbeid og etablert tillit mellom alle sentrale aktører koblet med en grunnleggende forståelse av at en sammenslåing er nødvendig for å oppnå en bedre samfunnsutbygging.

## 8 Aktuelle grensejusteringer

**Innspill fra kommunene** Hvis en eller flere av sammenslåingsalternativene ikke blir realisert, kan det være aktuelt å vurdere ulike grensejusteringer. I det følgende omtales ulike aktuelle grensejusteringer som kommunene har spilt inn, med momenter for og mot de ulike alternativene. Momentene står for kommunenes egen regning, og det ligger ingen vurderinger fra konsulentens side i dette materialet. Det kan også være uenigheter mellom kommunene om ulike momenter for og mot ut fra ståsted, men ingen innspill fra kommunene er her ”sensurert”.

**Aktuelle grensejusteringer** De aktuelle grensejusteringene med argumenter for og mot er vist i tabell 8.1:

**Tabell 8.1 Aktuelle grensejusteringer. Argumenter for og mot basert på innspill fra kommunene**

	<b>For</b>	<b>Mot</b>
Vivestad fra Re til Andebu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vivestad ligger i samme dalføre som Andebu</li> <li>• Rasjonelt ift. elevens hjemsted og skoletilhørighet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Økonomi?</li> </ul>
Høyjord fra Andebu til Re	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Felles oppvekstmiljø for Høyjord og Vivestad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Høyjord ligger i samme dalføre som Andebu</li> </ul>
Hvittingfos sammen med RAHL (evt. HL)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvittingfoss har mye å gjøre med Lardal</li> <li>• Hvittingfoss er utkant i Kongsberg og er vendt mot Vestfold – greie vegforbindelser til Vestfold</li> <li>• Fylkesgrenser kan bli mindre viktige</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvittingfoss tilhører i dag et annet fylke</li> </ul>
Kodal fra Andebu til Sandefjord	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vil bli utkant i en stor landkommune</li> <li>• Integret med Sandefjord</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vil bli utkant i Sandefjord</li> </ul>

## 9 Oppsummering

### 9.1 Kommunealternativer – oppsummering av fordeler og ulemper

I det følgende gis en oppsummering av fordeler og ulemper ved de tre ulike alternativene – basert på vurderingene i rapporten. Argumentene for og mot er ordnet etter de fem utredningstemaene. Mange av momentene – både for og mot – vil være felles for de ulike alternativene, men de vil ha ulik tyngde. For at framstillingen ikke skal bli unødig omstendelig, er det bare for alternativet med sammenslåing av alle fire kommunene (RAHL) at alle momentene er skrevet ut. For de to andre alternativene er det henvist til momentene fra RAHL-alternativet når momentene er de samme – om enn med ulik tyngde

#### **Ingen anbefaling**

Vårt mandat har vært å peke på de ulike relevante momentene for og mot de ulike alternativene – ikke å komme med noen anbefaling. Når en ser på oppsettet av momenter, er det ikke antall argumenter for og ikke antall argumenter mot som er avgjørende. For hvert alternativ er det den totale vekten av ja-argumentene veid opp mot den totale vekten av nei-argumentene som bør være avgjørende. Og det bør være opp til politikerne, og i siste instans innbyggerne i folkeavstemming – hvis en kommer så langt, å foreta denne avveiningen.

En kan heller ikke se bort fra at andre argumenter, enn de som framkommer av denne utredningen, kan være av betydning. Som nevnt skal denne utredningen bare gi et grunnlag for om en skal gå videre i prosessen – ikke for å ta stilling til kommunesammenslåing eller ei.

Alt.: RAHL	Fordeler	Ulemper
<b>Økonomi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Økt utgiftsutjevning <i>urbanitet</i> 3,7 mill. kr og <i>avstand kommunesenter</i> 5 - 8 mill. kr</li> <li>• Muligheter for å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon - 8 – 14 mill. kr</li> <li>• Mulige stordriftsfordeler innenfor tjenesteproduksjon (sanns. ikke betydelige)</li> <li>• Sannsynligvis vil rammebetingelsene for små kommuner bli mindre gunstige etter hvert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tap av 3 basistilskudd og 2 regionaltilskudd - 24 mill. kr etter 10 - 15 år</li> <li>• Engangskostnader ved sammenslåing</li> </ul>
<b>Kommunale tjenestetilbud til brukerne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Større og bredere fagmiljøer kan gi bedre kvalitet på tjenestene – særlig for tjenester til brukere med spesielle behov</li> <li>• Bredere barnehagetilbud</li> <li>• Rasjonelt ift. skolestruktur</li> <li>• Mulige stordriftsfordeler innenfor institusjoner og tekniske tjenester</li> <li>• Omstilling kan legge til rette for å organisere tjenestetilbudet på en bedre måte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan bli større avstand til noen tjenestetilbud</li> <li>• Risiko for mindre kjennskap til brukernes behov lokalt</li> <li>• Større og mer uoversiktlig organisasjon for brukerne å forholde seg til</li> </ul>
<b>Rekruttering av arbeidskraft og kompetanse og ansattes situasjon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Større, mer robuste og kompetansetunge fagmiljø med større muligheter for samarbeid og spesialisering (brukere med spesielle behov)</li> <li>• Lettere å rekruttere og holde på kompetent arbeidskraft (spesielle tjenesteområder)</li> <li>• Større valgmuligheter og karrieremuligheter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generalistrollen svekkes</li> <li>• Uvisshet og utrygghet i en overgangsfase</li> <li>• Skepsis til endringer i lokalisering og arbeidsmiljø</li> <li>• Risiko for å svekke gode eks. fag- og sosiale arbeidsmiljø</li> <li>• Større avstand mellom (topp-) ledere og ansatte</li> </ul>

Alt.: RAHL	Fordeler	Ulemper
<b>Identitet og lokaldemokrati</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunen får større kraft til å gjennomføre viktige politiske målsettinger (men innbyggerne deler kanskje ikke denne)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Svekkelse av tilhørighet til kommunen</li> <li>• Større avstand mellom velgere</li> </ul>

	vurderingen)	<p>og folkevalgte (fysisk og opplevd)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Større og mer uoversiktlig organisasjon</li> <li>• Redusert tro på egen påvirkningsmulighet</li> <li>• Bekymring for at Lardal, Hof (og Andebu) blir utkanter</li> <li>• Risiko for konflikter mellom ulike deler av kommunen</li> <li>• Risiko for lavere valgdeltakelse</li> </ul>
<b>Kommunen som regional utviklingsaktør</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Større kraft til å gjennomføre viktige politiske målsettinger – for eksempel veiprosjekter</li> <li>• Større tiltrekkingskraft på attraktive offentlige og private funksjoner og kompetent arbeidskraft</li> <li>• Styrket og mer helhetlig planlegging knyttet til arealbruk og samferdsel og bedre grunnlag for å avsette og samle ressurser til et løpende strategisk utviklingsarbeid</li> <li>• Større tyngde i arbeidet med næringsutvikling</li> <li>• Mer optimal lokalisering av næringsvirksomhet gitt mer selskapsskatt til kommunene</li> <li>• En sterk landkommune som motvekt til bykommunene langs kysten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Større hierarki – vanskeligere å finne fram til rette vedkommende (færre generalister og flere spesialister)</li> <li>• Mindre nærhet til kommunen for de næringsdrivende</li> <li>• Utkantene i en ny storkommune vil i begrenset grad dra nytte av at kommunen blir en sterkere regional utviklingsaktør (risikerer å miste funksjoner som er der i dag)</li> <li>• Eks. kommunesentra i området er spredt og i begrenset grad integrert (pendlingsmønster)</li> </ul>

**Tabell 9.2** Kommunealternativet Re, Andebu og Hof (RAH) – fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing

Alt.: RAH	Fordeler	Ulemper
<b>Økonomi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Økt utgiftsutjevning <i>urbanitet</i> 2,6 mill. kr og <i>avstand kommunesenter</i> 4 – 5 mill. kr</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tap av 2 basistilskudd og et regionatilskudd - ca. 15 mill. kr etter 10–15 år</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muligheter for å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon - 4 – 9 mill. kr</li> <li>• Mulige stordriftsfordeler innenfor tjenesteproduksjon (sanns. ikke betydelige)</li> <li>• Sannsynligvis vil rammebetingelsene for små kommuner bli mindre gunstige etter hvert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Engangskostnader ved sammenslåing</li> </ul>
<b>Kommunale tjenestetilbud til brukerne</b>	Samme momenter som for RAHL	Samme momenter som for RAHL
<b>Rekruttering av arbeidskraft og kompetanse og ansattes situasjon</b>	Samme momenter som for RAHL	Samme momenter som for RAHL
<b>Innbyggernes muligheter til å påvirke utviklingen i sitt lokalsamfunn</b>	Samme moment som for RAHL	Samme momenter som for RAHL (utkantproblematikken nå knyttet til Hof (og Andebu))
<b>Kommunen som regional utviklingsaktør</b>	Samme momenter som for RAHL men med noe mindre tyngde	Samme momenter som for RAHL, men RAH er mer integrert enn RAHL

**Tabell 9.3** Kommunealternativet Re og Hof (RH)  
– fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing

Alt.: RH	Fordeler	Ulemper
<b>Økonomi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Økt utgiftsutjevning <i>urbanitet</i> 1 mill. kr og <i>avstand kommunesenter</i> 1,5 - 2 mill. kr</li> <li>• Muligheter for å overføre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tap av et basistilskudd og et regionatilskudd - ca. 9 mill. kr etter 10–15 år</li> <li>• Engangskostnader ved</li> </ul>



	ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon - 3 – 6,5 mill. kr <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mulige stordriftsfordeler innenfor tjenesteproduksjon (sanns. ikke betydelige)</li> <li>• Sannsynligvis vil rammebetingelsene for små kommuner bli mindre gunstige etter hvert</li> </ul>	sammenslåing
<b>Kommunale tjenestetilbud til brukerne</b>	Samme momenter som for RAH	Samme momenter som for RAH
<b>Rekruttering av arbeidskraft og kompetanse og ansattes situasjon</b>	Samme momenter som for RAH, men argumentet om rasjonell skolestruktur får mindre relevans	Samme momenter som for RAH
<b>Innbyggernes muligheter til å påvirke utviklingen i sitt lokalsamfunn</b>	Samme moment som for RAH	Samme momenter som for RAH (utkantproblematikken nå knyttet til Hof)
<b>Kommunen som regional utviklingsaktør</b>	Samme momenter som for RAH men med mindre tyngde. Vegforbindelsene innenfor RH er mindre problematiske enn for de andre alternativene	Samme momenter som for RAH, men RH er mer integrert enn RAH

## 9.2 Opplegg for en evt. videre utredningsprosess

Som nevnt er den foreliggende utredningen på et overordnet nivå (makronivå) hvor en i begrenset grad har gått i dybden på de ulike utredningstemaene. Utredningen skal gi et grunnlag for å vurdere om en skal gå videre med prosessen, og ikke gi et grunnlag for å si ja eller nei til kommunesammenslåing høsten 2004.

**Politisk behandling** Vurderingen om en skal gå videre med prosessen, er et politisk spørsmål. Det er lagt opp til en politisk behandling i kommunene i perioden fra rapporten foreligger (17. januar) til mars 2005, med høring og behandlinger i kommunestyrene. Kommunestyrene skal ta stilling til om en skal gå videre med prosessen.

**Grov framdriftsplan** Velger en å gå videre med prosessen, er det ulike aktiviteter som det er aktuelt å gjennomføre. En mulig grov framdriftsplan kan være:

- April 05 – des. 05: Videre utredning og avklaring av viktige prinsipper
- 1. kvartal 2006: Politisk behandling. Beslutning om en skal legge spørsmål om sammenslåing (et eller flere alternativer) ut til folkeavstemming
- 2. og 3. kvartal 2006: Informasjons- og debattperiode
- 4. kvartal 2006: Folkeavstemming og endelig politisk behandling i kommunestyrene
- 2007: Forberedelse til sammenslåing

**Ulik framdrift i ulike områder** Framdriften i en slik prosess har vært ulik i ulike områder. Noen steder har det vært rask framdrift, mens andre steder har en brukt lenger tid. For eksempel brukte en i Ramnes og Våle et drøy halvår fra utredningen var ferdig til en gjennomførte folkeavstemming, mens en i Hobøl og Spydeberg brukte et snaut halvt år. I Frei og Kristiansund brukte en til sammenligning om lag et år på denne fasen.

Som en del av den videre utredningen bør en innhente mer informasjon fra ulike områder før en fastsetter en endelig framdriftsplan.

**Videre utredning** Det kan være nødvendig med grundigere utredninger på flere aktuelle områder. Noen mulige temaer for videre utredning kan være:

- Vurdering av kommunestrukturen opp mot hva som skjer på regionalt nivå (for eksempel dagens fylkeskommuner, større regioner eller ikke et regionalt nivå), både mht. forvaltning, tjenesteproduksjon og oppgavefordeling i vid forstand
- Generelt grundigere analyser av utredningstemaene – for eksempel av stordriftsfordeler innenfor administrasjon og tjenesteproduksjon, og muligheter for bedre kvalitet på tjenesteproduksjonen

- Kartlegging av kompetansesituasjonen
- Kartlegging av medarbeidernes holdninger - medarbeiderundersøkelse
- Lokaldemokrati – kartlegging av innbyggernes holdninger til *konkrete sammenslåingsalternativer* gjennom en innbyggerundersøkelse
- Kartlegging av erfaringer med kommunen som regional utviklingsaktør etter sammenslåing, for eksempel sett ift. hva som kan oppnås vis a vis sentrale myndigheter
- Utnyttelse av bygninger og materiell

**Avklaring av viktige prinsipper**

Det er ulike viktige prinsipper som må avklares i en sammenslåingsprosess. Sentrale prinsipper er knyttet til status til en evt. folkeavstemming (bindende eller rådgivende) og til ansattes rettigheter, jf. omtale under kapittel 5. Konsekvenser for ansatte. For at ansatte skal bidra konstruktivt i prosessen, er det viktig med en avklaring av deres situasjon i en ny kommune så tidlig som mulig. Ut fra sin erfaringene med sammenslåing av Ramnes og Våle peker Re på bred medvirkning fra politikere og ansatte som svært viktig i sammenslåingsprosessen.

**Informasjonsopplegg**

Det er viktig med et godt informasjonsopplegg, både overfor media og innbyggerne. Elementer i et informasjonsopplegg kan være pressekonferanser ifm. utredningsresultater, folkemøter, interne møter i kommunene, informasjonsbrosjyrer og informasjon på internett. Informasjonsopplegget vil være særlig viktig i perioden fram mot en folkeavstemming, men også i de andre fasene vil det være nødvendig å fokusere på informasjon, både eksternt og internt.

**Forberedelse til sammenslåing**

Forberedelse av sammenslåing innebærer en rekke aktiviteter, for eksempel:

- Valg av kommunenavn (kan gjennomføres tidligere i prosessen)
- Søknad til Stortinget og formell behandling i Stortinget
- Utforming av politisk struktur og reglementer
- Utforming av administrativ hovedstruktur, inkludert ansettelse av nye ledere

**Erfaringer fra Re**

Ramnes og Våle gjennomførte en rekke delaktiviteter som forberedelse til sammenslåingen:

- Politisk og administrativ struktur
- Retningslinjer og rutiner for politisk og administrativt arbeid
- Felles økonomi og lønssystemer
- Kommunevåpen
- Lokalisering og flytting
- Ekstern og intern informasjon
- Forholdet til eksterne samarbeidspartnere og leverandører
- Kultur- og trivselstiltak
- Åpningsseremoni og faglig konferanse

Det ble nedsatt prosjektgrupper som arbeidet med disse spørsmålene.

## **Kilder**

- Agenda (2004): Samarbeidsrådet for Nedre Romerike. Tid for grenseoppgang? R4512
- Agenda og Econ (2004): Ny kommunestruktur på Øvre Romerike. Utredning for Kommunenes sentralforbund
- Amdam, J. m.fl. (2003): Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling. Forskningsrapport Møreforskning Volda og Høgskulen i Volda
- Amdam, J. m.fl. (2003): Nye samspelsformer – utviklingsarbeid og partnerskap. Rapport nr. 52, 2003. Møreforskning Volda
- Baldersheim, H. m.fl. (2003): Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning. Rapport nr. 1, 2003. Universitet i Oslo, Institutt for statsvitenskap
- Engesæter, P., B. Ericsson og R. Grefsrud (2003): Fordeler og ulemper ved å slå sammen kommunene Aure og Tustna. ØF-rapport nr. 07/2003. Østlandsforskning
- FAFO: Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte? Strategier for å rekruttere og beholde arbeidskraft
- Grefsrud og Hagen (2003): Kriterier for kommuneinndeling. ØF-rapport nr. 21/2003. Østlandsforskning
- Hansen, T. m.fl. (2003): Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme – kommunesammenslutningens legitimeringsgrunnlag. NIBR-rapport 2003
- Juvkam, D. (2002): Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner. NIBR-rapport 2002:20
- Kalseth, J. og J. Rattsø (1994): Kommunestørrelse og ressursbruk i kommunaladministrasjon: Vekst, forskjeller og effektiviseringspotensiale. Rapport, Senter for samfunnsforskning, Trondheim
- Kaupang AS (2004): Kommunestruktur i området Stokke, Andebu og Sandefjord. Utredning av konsekvenser av ulike kommunealternativer
- Kaupang AS (2004): Kommunestruktur i området Stokke, Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme. Utredning av konsekvenser av ulike kommunealternativer
- Kaupang AS (2002): Utviklingsområder for 9-kommuneregionen som regionsenter. Rapport for 9K-samarbeidet i Vestfold
- Kaupang AS (2002): Vekst og bosettingsmønster 2: Mål, strategier og tiltak og Statusbeskrivelse. Rapporter for 9K-samarbeidet i Vestfold
- Kaupang AS (2003): Ekteskap- eller bare gode venner? Frei og Kristiansund – en eller to kommuner? Konsekvensanalyse
- Kaupang AS (2003): Utgreiing av konsekvensar ved samanslåing av kommunane Leikanger og Sogndal
- Kaupang AS (2003): Utredning om samarbeidsmuligheter og sammenslåing av Hobøl og Spydeberg kommuner?
- Kittelsen, S. A. C. og F. Førsum (2001): Empiriske forskningsresultater om effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon. Økonomisk forum nr. 6 2001
- Kommunal- og regionaldepartementet (2004): Analyseveileder kommuneinndeling
- Kommunal- og regionaldepartementet (2001): Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002 (kommuneproposisjonen). St.prp. nr. 82 (2000 – 2001)
- Kommunal- og regionaldepartementet (2004): Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen). St.prp. nr. 64 (2003 – 2004)
- Kommunal- og regionaldepartementet (2001): Om lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser. Ot.prp. nr. 41 (2000-2001)
- Kommunal- og regionaldepartementet (2001): Kommune, fylke og stat – en bedre oppgavefordeling. St.meld. nr. 31 (2000 – 2001)
- Kommunal- og regionaldepartementet (2004): Inntektssystemet for 2005 for kommuner og fylkeskommuner. Rundskriv H-23/04
- Kommunal- og regionaldepartementet (2004): Statsbudsjettet. Tiltråding fra KRD. St.prp. nr. 1 (2004-2005)
- Kommunal- og regionaldepartementet (1993): Så samles vi på valen... Erfaringer fra kommunesammenslutninger i byområder
- Kommunenes sentralforbund (2000): Kommunene og den kompetente arbeidskraften. Gjennomtrekk og rekruttering i et organisatorisk perspektiv. NF-rapport nr. 11 2000

- Langørgen, A. R. AAberge og R. Åserud (2001): *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser*. Rapport 2001/35
- Langørgen, A. R. AAberge og R. Åserud (2002): *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*. Rapport 2002/15
- Laudal, T. og J. M. Steineke (2001): *Reduserte kostnader og bedre tjenester gjennom samarbeid/sammenslåing*. RF-Rogalandsforskning 2001
- Lie, K. og W. Mo (1998): *Våle og Ramnes – to eller én? Utredning av beslutningsgrunnlag for status quo, utvidet samarbeid eller sammenslåing?* Rapport nr 144 1998. Telemarksforskning-Bø
- Moe, H. (2004): *Framtidens kommuner – med ansvar for egen utvikling. En veileder til å utforske framtiden*. Kommuneforlaget
- Myrvold, T.M (2001): *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatordiskusjon*. NIBR Prosjektrapport 2001:1
- Myrvold og Toresen (2003): *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvenser ved endringer av kommunesektoren*. NIBR i KS (red.)
- NF-rapport nr. 11-2000: *Kommunene og den kompetente arbeidskraften. Gjennomtrekk og rekruttering i et organisatorisk perspektiv*
- Næringscenteret i Vestfold (2000): *En strategi for realisering av prioriterte tverrforbindelser*. Rapport for 7-kommunesamarbeidet i Vestfold
- Næringscenteret i Vestfold (2000): *Felles kommunale planprosesser angående næringsarealer og næringsparker*. Rapport for 7-kommunesamarbeidet i Vestfold
- Næringscenteret i Vestfold (2002): *Hol og Ål: En eller to kommuner? Fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing eller utvidet samarbeid*
- Næringscenteret i Vestfold (2001): *Vurdering av økonomiske, sosiale og kulturelle konsekvenser av endret vekstmønster i Tønsbergregionen*. Rapport for 7-kommunesamarbeidet i Vestfold
- Råd, G. R. og H. Sunde (2003): *Bedre å være stor enn (u)lykkelig som liten...? En utredning av sammenslutning i Valdres*. Rapport 2003-014. Asplan Viak AS
- Sanda, K. G. (2002): *Hyllestad, Askvoll og Fjaler – tre, to eller ein? Utgreiing om framtidig kommunestruktur i HAF-området*. Rapport nr. 192 2002. Telemarksforskning - Bø
- Sanda, K. G. (2004): *Kommunesammenslutningers effekter på rammeoverføringene*. Rapport. Telemarksforskning Bø.
- Scandiaconsult (2002): *Felles næringspolitikk. Sluttrapport med anbefalinger*. Rapport for 9K-samarbeidet i Vestfold
- Selstad, Tor m.fl. (2004): *Regionenes tilstand. 50 indikatorer for vekstkraftige regioner*. ØF-rapport nr. 07/2004. Østlandsforskning
- Statistisk sentralbyrå (2003): KOSTRA- og befolkningstall på internett