

# Kommunestruktur i området Stokke, Andebu og Sandefjord



Utredning av konsekvenser av ulike  
kommunealternativer

Desember 2004



## **Forord**

Utredningen av kommunestruktur i området Stokke, Andebu og Sandefjord er gjennomført på oppdrag av de tre 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:

- Hans Hilding Hønsvall, ordfører Andebu kommune (leder)
- Bjørn Ole Gleditsch, ordfører i Sandfjord kommune
- Nils Ingar Aabol, ordfører i Stokke kommune
- Ole Sverre Lund, rådmann i Andebu kommune
- Gisle Dahn, rådmann i Sandefjord kommune
- Kjell A. Hansen, rådmann i Stokke kommune
- Petter Lodden, seniorrådgiver Fylkesmannen i Vestfold

Utredningen startet opp i august 2004 og blir avsluttet med levering av sluttrapport 1. desember 2004. Det har vært gjennomført fire prosjektgruppemøter og to samlinger. Samlingene har hatt bredere deltakelse av politikere og tillitsvalgte fra kommunene som har bidratt med kvalitetssikring av og innspill til opplegg og utredningsresultater.

Kaupang AS har gjennomført utredningen med Dag Stokland som prosjektleder og Kjell Ove Johansen og Hans Terje Mysen som prosjektmedarbeidere. Skala Markedsanalyse AS har stått for den praktiske gjennomføringen av innbyggerundersøkelsen. Vi takker for et hyggelig og spennende samarbeid med styringsgruppen og andre bidragsytere fra kommunene.

Oslo 1. desember 2004, 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.....	36
4.5	Stordriftsfordeler innenfor tjenesteproduksjon.....	38
<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>56</b>
7.1	Regionen som bo- og arbeidsmarked .....	56
7.2	Næringsutvikling .....	59
7.3	Arealbruk og samferdsel.....	60
7.4	Kommunen som regional utviklingsaktør .....	61
<b>8</b>	<b>AKTUELLE GRENSEJUSTERINGER.....</b>	<b>63</b>
<b>9</b>	<b>OPPSUMMERING .....</b>	<b>65</b>
9.1	Kommunealternativer – oppsummering av fordeler og ulemper .....	65
9.2	Opplegg for en evt. videre utredningsprosess .....	69

# 1 Innledning

## **Bakgrunn**

De tre kommunene Stokke, Andebu og Sandefjord i Vestfold fattet våren 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 høsten 2004. 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 tre 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

To hovedelementer i utredningen av kommunestrukturen i området Stokke, Andebu og Sandefjord er:

- Strukturelle alternativer (kommunealternativer) innenfor det geografiske området de tre kommunene dekker, som skal vurderes nærmere
- Kriterier som alternativene vurderes i forhold til

### **Kommunealternativer**

De fire alternativene for sammenslåtte kommuner som vurderes innenfor området er:

**I.** Stokke + Andebu + Sandefjord (SAS)

**II.** Stokke + Andebu (STA)

**III.** Stokke + Sandefjord (STS)

### **Grensejusteringer**

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.

### **Kriterier**

Tre hovedkriterier alternativene vurderes i forhold til, er knyttet til kommunen som:

- Leverandør av velferdsytelser - tjenesteproduksjon
- Forvalter av lokaldemokratiet
- Samfunnsutvikler

Utredningstemaene (kapittel 3 – 7) kan for øvrig ses på som konkretiseringer av disse kriteriene.

### **Metodiske tilnærminger**

Metoder som er benyttet under utredningen, omfatter i første rekke:

- Gjennomgang av relevant kildemateriale (se litteraturlisten)
  - Offisielle dokumenter (St.meldinger, NOUer etc.)
  - Nasjonal forskningslitteratur
  - Tidligere utredninger av kommunesammenslåinger
  - Lokale utredninger (for eksempel i 9K-regi)
- Deskriptiv/komparativ statistikk (sammenligninger), inkl. vurderinger/beregninger basert på statistikk
- Intervjuer med nøkkelpersoner i kommunene (ledergruppe og tillitsvalgte)
- Prosessmetodikk - to samlinger med kvalitetssikring av og innspill til opplegg og utredningsresultater

### 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.

Stokke, Andebu og Sandefjord 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
  - Utgiftsutjevnerende tilskudd
  - 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.

Stokke, Andebu og Sandefjord har totale brutto driftsinntekter på henholdsvis 361, 179 og 1 489 millioner kr. Tabell 3.1 viser sammensetningen av inntektene (ekskl. renteinntekter) målt pr. innbygger i de tre kommunene i 2003. Eiendomsskatt inngår i *andre driftsinntekter*.

#### Driftsinntekter pr. innbygger

Sandefjord og Stokke har noe høyere driftsinntekter pr. innbygger enn Andebu, men forskjellene er ikke store. Sandefjord og Stokke har også høyere skatteinntekter enn Andebu, mens Andebu har høyere statlige rammeoverføringer, både målt i kroner og prosent.

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

	Stokke	Andebu	Sandefjord
Skatt på inntekt og formue	15 316 (42)	13 842 (39)	15 518 (43)
Statlig rammeoverføring	7 117 (20)	10 636 (30)	7 825 (22)
Salgs- og leieinntekter	5 743 (16)	4 953 (14)	6 088 (17)
Andre driftsinntekter	5 551 (15)	4 960 (14)	4 603 (13)
Andre statlige tilskudd til driftsformål	2 449 (7)	1 244 (3)	2 288 (6)
<b>Brutto driftsinntekter i alt</b>	<b>36 176</b>	<b>35 636</b>	<b>36 321</b>

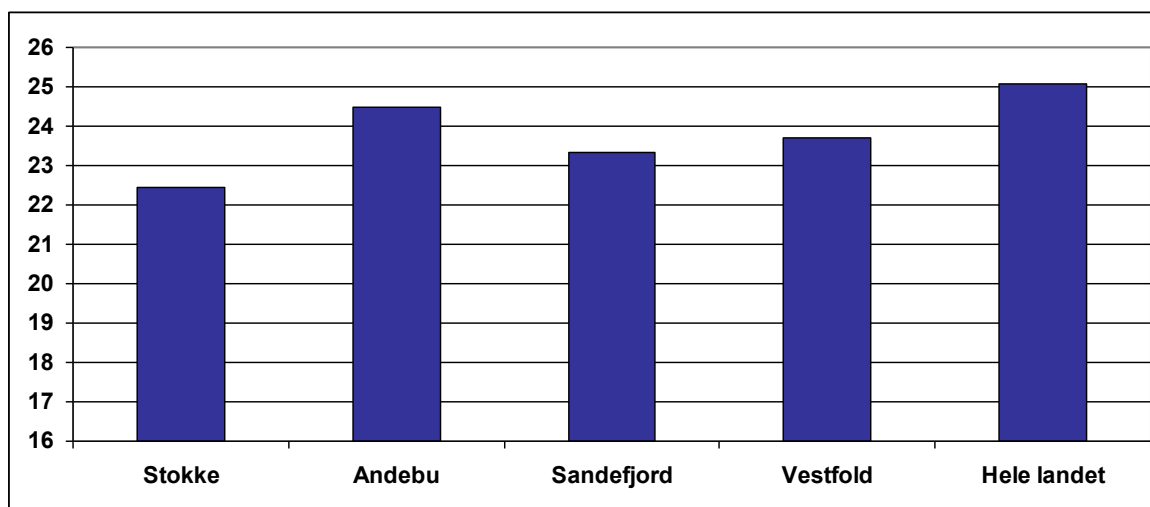
Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)



**Frie inntekter pr. innbygger**

De *frie inntektene*, dvs. skatt på inntekter og formue (eksklusiv eiendomsskatt) og statlige rammeoverføringer, regnet pr. innbygger, er høyest i Andebu av de tre kommunene, om lag 24 500 kr pr. innbygger. Stokke ligger lavest med om lag 22 500 kr pr. innbygger, mens Sandefjord har om lag 23 300 kr pr. innbygger i frie inntekter. Sammenlignet med fylkesgjennomsnittet på 23 700 kr pr. innbygger er det dermed bare Andebu som ligger høyere. Men også 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 Stokke, Andebu og Sandefjord henholdsvis om lag 367, 169 og 1 506 millioner kr i 2003 (i tillegg kommer enkelte funksjoner, blant annet art 710 sykelønnsrefusjoner, som ikke er definert under noen av tjenestoområdene i KOSTRA).

**Driftsutgifter pr. innbygger**

Tabellen viser at totale brutto driftsutgifter pr. innbygger er om lag på samme nivå i Stokke og Sandefjord, i underkant av 37 000 kr pr. innbygger, mens utgiftene er lavere i Andebu, i underkant av 34 000 kr pr. innbygger.

Tabellen viser for øvrig at Stokke og Andebu har høyere utgifter til administrasjon pr. innbygger enn Sandefjord, noe som for øvrig er nærmere omtalt i 3.5 under. Andebu har relativt sett høye utgifter pr. innbygger til grunnskole, mens Sandefjord har relativt lave utgifter pr. innbygger til dette formålet. Utgiftene til helse og sosial er noe lavere målt pr. innbygger, i Andebu enn i de to andre kommunene. I Sandefjord er utgiftene til kultur og kirke vesentlig høyere enn i Stokke og Andebu.

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

	<b>Stokke</b>	<b>Andebu</b>	<b>Sandefjord</b>
Administrasjon, styring og fellesutg.	3 382 (9)	3 440 (10)	2 597 (7)
Grunnskole	11 070 (30)	10 957 (33)	9 474 (26)
Barnehager	2 637 (7)	2 311 (7)	2 891 (8)
Helse og sosial	13 688 (37)	12 250 (36)	13 871 (38)
Bolig og næring	1 616 (4)	1 290 (4)	1 503 (4)
Kultur og kirke	2 004 (5)	1 530 (5)	3 419 (9)
Vann, avløp og renovasjon/avfall	1 940 (5)	1 470 (4)	2 183 (6)
Samferdsel	466 (1)	363 (1)	794 (2)
<b>Totalt</b>	<b>36 802</b>	<b>33 610</b>	<b>36 733</b>

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

## 3.2 Finansielle nøkkeltall

Tabell 3. viser finansielle nøkkeltall for Stokke, Andebu og Sandefjord sammen med gjennomsnitt for Vestfold fylke og hele landet utenom Oslo.

**Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall 2003**

	<b>Stokke</b>	<b>Andebu</b>	<b>Sandefj.</b>	<b>Vestf.</b>	<b>No.</b>
Brutto driftsresultat i % av driftsinnt.	-5,9	0,6	-4,9	-2,0	-0,7
Netto driftsresultat i % av driftsinnt.	-1,4	0,6	4,7	2,3	0,7
Langsiktig lånegjeld i % av driftsinnt.	134,3	141,9	101,7	151,7	153,2
Netto lånegjeld i kr. pr. innbygger	46 981	48 563	33 851	49 677	52 697
Arbeidskapital i % av driftsinnt.	71,9	68,7	84,2	70,2	23,4

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 har et positivt driftsresultat i 2003 som utgjør 0,6 prosent av driftsinntektene. De to andre kommunene har tilsvarende *negative* driftsresultat på 5 – 6, og ligger dermed på denne indikatoren dårligere an enn både fylkes- og landsgjennomsnittet med 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.

Sandefjord og Andebu har positive netto driftsresultat i 2003 som utgjør henholdsvis 4,7 og 0,6 prosent av driftsinntektene, mens Stokke har et *negativt* netto driftsresultat på 1,4 prosent av driftsinntektene. Til sammenligning er fylkes- og landsgjennomsnittet positive netto driftsresultat som utgjør henholdsvis 2,3 og 0,7 prosent av landsgjennomsnittet. Dermed er det bare Sandefjord som tilfredsstiller fylkesmannens normtall om at netto driftsresultat bør være minst 3 prosent av driftsinntektene.

**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 Andebu, 134 prosent, og lavest i Sandefjord, 102 prosent. Tilsvarende tall for Stokke er 134 prosent. Alle de tre kommunene har dermed lavere langsiktig gjeldsnivå enn gjennomsnittet for både fylket og landet, på henholdsvis 152 og 153 prosent.

Ut fra denne indikatoren har Andebu og Stokke en økonomisk handlefrihet litt bedre enn gjennomsnittet, mens Sandefjord ligger enda bedre an.

**Lånegjeld pr. innbygger**

Netto lånegjeld pr. innbygger i de tre kommunene varierer mellom om lag 34 000 kr i Sandefjord og 49 000 kr i Andebu. Stokke har så vidt lavere lånegjeld pr. innbygger enn Andebu som igjen ligger så vidt lavere enn fylkesgjennomsnittet. Landsgjennomsnittet er noe høyere, om lag 53 000 kr pr. innbygger.

**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 Sandefjord med arbeidskapital på 84 prosent av driftsinntektene og dårligst i Andebu med tilsvarende 69 prosent. Nivået i Andebu ligger så vidt lavere enn fylkesgjennomsnittet men betydelig høyere enn landsgjennomsnittet på 23 prosent. I Stokke utgjør arbeidskapitalen 72 prosent av driftsinntektene noe som er så vidt høyere enn fylkesgjennomsnittet.

### 3.3 Konsekvenser for rammetilskudd

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

**Inntektsutjevningen** Gjennom inntektsutjevningen utjevnes forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene, jf. kommuneproposisjonen. For 2004 vil inntektsutjevningen baseres på at kommuner med en skatt under 110 prosent av landsgjennomsnittet (målt i kr pr. innbygger) får kompensert 90 prosent av forskjellen mellom egen skatt og referansenivået på 110 prosent. Kommuner som har skatt over 134 prosent av landsgjennomsnittet, trekkes for 50 prosent av skatteinntektene over treknivået på 134 prosent.

Stokke, Andebu og Sandefjord har i 2003 skatteinntekter som utgjør henholdsvis 91, 85 og 93 prosent av landsgjennomsnittet. Dermed er alle tre kommunene minsteinntektskommuner (kommuner med skatt lavere enn 110 prosent av landsgjennomsnittet). En sammenslått kommune vil også være en minsteinntektskommune, og det inntektsutjevvende tilskuddet vil være om lag likt med summen av det enkeltkommunene ville fått uten en sammenslåing.

**Forslag til mer symmetrisk inntektsutjevning** I forslaget til statsbudsjett for 2005 ligger det også et forslag til et nytt opplegg for inntektsutjevningen. Dette forslaget innebærer en mer symmetrisk inntektsutjevning enn dagens. I følge forslaget skal kommuner som har høyere skatteinntekter pr. innbygger enn gjennomsnittet, 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.

Det nye opplegget vil innebære at kommunesammenslåing vil få effekt for inntektsutjevningen for to av kommunealternativene:

- SAS: - 1,6 millioner kr pr. år
- STA: - 0,7 millioner kr pr. år
- STS: Ingen effekt

Effekten skyldes at skatteinntektene pr. innbygger i Andebu i utgangspunktet utgjør under 90 prosent av landsgjennomsnittet. Ved en sammenslåing vil nivået øke til over 90 prosent for SAS-alternativet og nærmere 90 prosent (men fortsatt litt under) for STA-alternativet. Dermed forsvinner/redueres den særlige kompensasjonen som skyldes et skatteinivå pr. innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet, ved en kommunesammenslåing.

En kommunesammenslåing også gi en utjevning av skatteinntektene mellom kommunene, slik at en kommune med høye skatteinntekter i utgangspunktet vil få reduserte skatteinntekter pr. innbygger. Motsvarende vil en kommune med lave skatteinntekter i utgangspunktet få økte skatteinntekter pr. innbygger etter en sammenslåing. Basert på skattetallene fra 2003 er det Sandefjord som vil få en reduksjon i skatteinntektene pr. innbygger, mens Stokke og særlig Andebu vil få en økning i skatteinntektene pr. innbygger. Økningen for Stokke er svært beskjeden, fra 91,2 til 92 prosent av landsgjennomsnittet.

**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, venter 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 (avh. av hvor mange kommuner slår seg sammen).

**Inndelings-  
tilskuddet**

Imidlertid vil dette tapet bli kompensert fullt ut gjennom det såkalte inndelingstilskuddet de første ti årene etter en sammenslåing. 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 (St.prp. nr.64 (2003-2004)).

Effekten av bortfallet av basistilskuddet 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 basistilskuddet være fullt ut realisert. Den neddiskonterte verdien (nåverdien) av bortfallet femten år etter en evt. kommunesammenslåing 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- og inndelingstilskudd		Urbanitet	Reisetid
	0 – 10 år	15 år		
I Stokke + Andebu + Sandefjord	0	- 12	8,1	8,2
II Stokke + Andebu	0	- 6	1,5	Ca. 2,5
III Stokke + Sandefjord	0	- 6	4,9	Ca. 5

Slår alle tre kommunene seg sammen, innebærer bortfallet av basistilskuddet et tap på 12 millioner kr etter 15 år, og tilsvarende 6 millioner kr med to kommuner som slår seg sammen. For å sette tallene i perspektiv: 16 millioner kr utgjør om lag 1 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).

<b>SAS gir 8 mill. kr pluss pga. urbanitetskriteriet</b>	Tabellen viser at om alle tre kommunene slår seg sammen, øker utgiftsutjevningen med om lag 16 millioner kr pga. urbanitetskriteriet. Minst blir uttellingen hvis bare Stokke og Andebu slår seg sammen. Økt utgiftsutjevning pga. urbanitetskriteriet blir da 1,5 millioner kr.
<b>Beregnet reisetid til kommunesenteret</b>	<p>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 <i>beregnet reisetid</i>.</p> <p>Ved beregningene er det forutsatt at kommunesenteret blir liggende i den største av kommunene som inngår i sammenslåingsalternativet. Bare for SAS er beregningen av effekt av økt reisetid basert på ny kriterieverdi fra Statistisk sentralbyrå. For de andre alternativene er det gjort grove anslag basert på noen enkle proporsjonalitetsberegninger.</p>
<b>SAS gir 8 mill. kr pluss pga økt reisetid til kommunesenteret</b>	Ved en sammenslåing av de tre kommunene vil gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret øke fra om lag 4,5 minutter i dag til i underkant av 8 minutter gitt at Sandefjord blir kommunesenter i den sammenslåtte kommunen. Dette gir økt utgiftsutjevning på om lag 8 millioner kr pr. år.
<b>Skjønn</b>	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 <i>skjønn</i> 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.
<b>Usikkerhet ved inntektssystemet</b>	Beregningene av konsekvenser av kommunesammenslåing for rammetilskuddet er basert på dagens opplegg eller forslag i statsbudsjettet. 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 (utredning) våren 2005.

### 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 Førstund (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 smådriftsulempen, 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 tre kommunene Stokke, Andebu og Sandefjord, men det er gjennomført beregninger for sammenslåing av Stokke og Andebu. Det er også beregnet kostnadsbesparelser ved sammenslåing av Sandefjord, Larvik og Lardal.</p> <p>Ved sammenslåing av de Stokke og Andebu vil en ifølge SSB kunne oppnå kostnadsbesparelser på om lag 1 400 kr pr. innbygger, noe som innebærer en total kostnadsbesparelse på om lag 19 millioner kr pr. år (1998-kroner). Tilsvarende tall for Sandefjord, Larvik og Lardal er om lag 160 kr pr. innbygger og 13 millioner kr pr. år.</p>



<b>Usikkerheter ved anslag for innsparingspotensial</b>	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.
<b>Innsparingspotensial innenfor administrasjon</b>	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.
<b>Smådriftsulemper</b>	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.
<b>Andre utredninger viser innsparingspotensialer</b>	<p>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.</p> <p>I utredningen om kommunestruktur i området Stokke, Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme (Kaupang, 2004) angis et innsparingspotensial innenfor administrasjon, styring og fellesutgifter på 16 millioner kr pr. år, noe som er vurdert som et forsiktig anslag.</p>

### 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

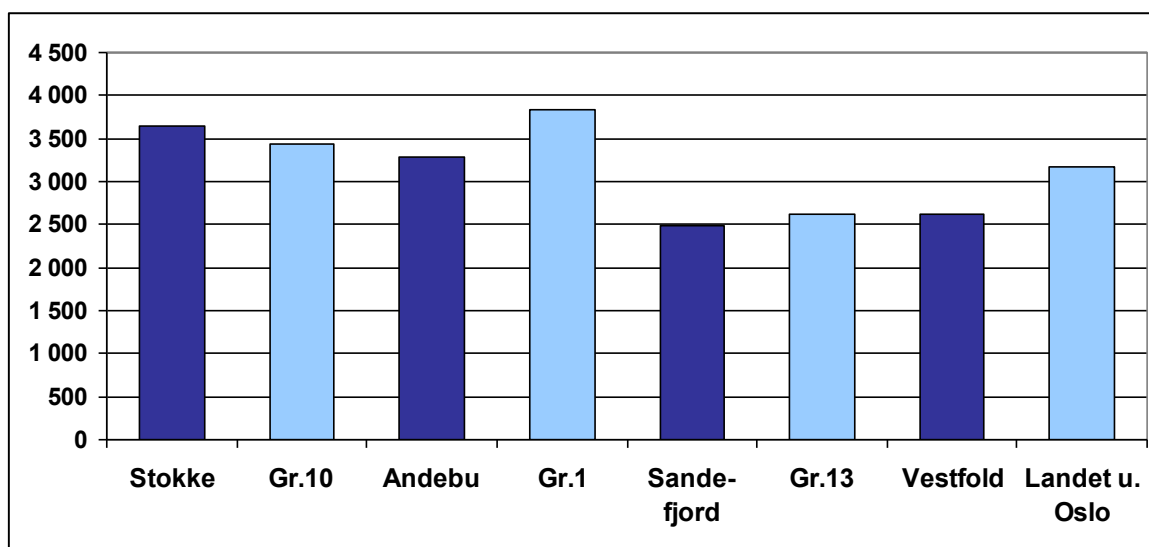
**Politisk styring**

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  
vurdere  
stordriftsfordeler**

Et utgangspunkt for å vurdere stordriftsfordeler innenfor administrasjon er KOSTRA-tallene for kommunenes utgifter til administrasjon. Figur 3.2 viser brutto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter pr. innbygger i 2003 i Stokke, Andebu og Sandefjord 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 den største kommunen, Sandefjord, har de laveste utgiftene til administrasjon målt pr. innbygger. Noe av forskjellen mellom kommunene kan ligge i ulik organisering og ulik praksis for føring av utgifter til administrasjon. Til tross for denne usikkerheten mht. i hvilken grad tallene er sammenlignbare, mener vi disse tallene kan gi en pekepinn på hvilken størrelsesorden innsparingspotensialet innenfor administrasjon har.

Mens Sandefjord har brutto driftsutgifter til administrasjon på om lag 2 500 kr pr. innbygger er tilsvarende utgifter pr. innbygger i Andebu og Stokke henholdsvis om lag 3 300 kr og 3 600 kr. Sammenlignet med egne kommunegrupper i KOSTRA har Sandefjord og særlig Andebu lavere utgifter til administrasjon, mens Stokke har noe høyere utgifter pr innbygger til dette formålet.

**Forutsetning for å beregne potensial**      Potensialer for å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon kan gjøres ut fra ulike forutsetninger. Her velges følgende forutsetning:

- Brutto driftsutgifter pr. innbygger til administrasjon i en sammenslått kommune blir lik utgiftsnivået i den av kommunene med lavest utgifter til formålet. I de aktuelle tilfellene ligger disse nivåene litt lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppen en sammenslått kommune vil havne i (SAS og STS gruppe 13 og STA gruppe 10)

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	Innsparingspotensial
I Stokke + Andebu + Sandefjord	15,7
II Stokke + Andebu	3,5
III Stokke + Sandefjord	11,6

*Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)*

**Forsiktig anslag 16 millioner kr**      Sammenslåing av de tre kommunene vil etter den gitte forutsetningen gi en mulighet for å overføre om lag 16 millioner kr. fra administrasjon etc. til tjenesteproduksjon pr. år, noe som må anses som et forsiktig anslag.

Ved utredningen av sammenslåing av Kristiansund og Frei ble det benyttet en forutsetning om at den eksisterende administrasjonen i Kristiansund skulle dekke hele den sammenslåtte kommunen. En tilsvarende forutsetning for Stokke, Andebu og Sandefjord, dvs. at administrasjonen i Sandefjord dekker hele den sammenslåtte kommunen, vil gi et potensial for overføring av ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon på om lag 53 millioner kr.

Dette er naturligvis en langt mer drastisk forutsetning, og det kan stilles spørsmål ved realismen ved en slik forutsetning, som ikke er nærmere vurdert her. En slik forutsetning vil gi utgifter til administrasjon på nivå med den kommunen i kommunegruppe 13 som har de laveste utgiftene til administrasjon pr. innbygger, Larvik (om lag 1 800 kr. pr innbygger). Vi minner igjen om usikkerheten knyttet til i hvilken grad disse KOSTRA-tallene er sammenlignbare. Potensialet for å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon vil etter dette ligge innenfor intervallet 15 – 50 millioner kr, men det er sannsynligvis mer realistisk å havne nærmere den nedre grensen for intervallet enn den øvre grensen.

Gitt forutsetningen om at utgifter til administrasjon etc. i en sammenslått kommune blir på nivå med utgiftene i den kommunen som har de laveste utgiftene til formålet, blir anslagene for de to andre kommunealternativene henholdsvis 3,5 millioner kr pr. år (Stokke og Andebu) og 11,6 millioner kr pr. år (Stokke og Sandefjord).

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 i Vestfold 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
- 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 infrastrukturbygging (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 Stokke, Andebu og Sandefjord?** 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 vesentlig 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.

## 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 antall brukere sett i forhold til kostnaden ved å produsere en konkret tjeneste). 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.

	<p>Sammenligninger av nøkkeltall gjennomføres for Stokke, Andebu og Sandefjord 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.</p>
<b>Behovsprofil</b>	<p>For flere av sektorene vil det også være hensiktsmessig å vurdere <i>behovsprofilen</i>, dvs. andelen innbyggere i målgruppen (f.eks. andelen barn 1 – 5 år for barnehagene).</p>
<b>Produktivitet og kvalitet</b>	<p>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. Dette er imidlertid ikke gjort i denne utredningen fordi det pr. høsten 2004 ikke foreligger sammenlignbare brukerundersøkelser i de aktuelle sektorene.</p>
<b>Usikkerhet ved KOSTRA-tallene</b>	<p>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.</p>
<b>Tjenesteområder</b>	<p>Analysen omfatter følgende tjenesteområder:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Barnehagene</li><li>• Grunnskolene</li><li>• Pleie og omsorg</li><li>• Tekniske tjenester (Vann, avløp og renovasjon (VAR))</li></ul>
<b>Datagrunnlaget</b>	<p>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.</p>



## 4.1 Barnehager

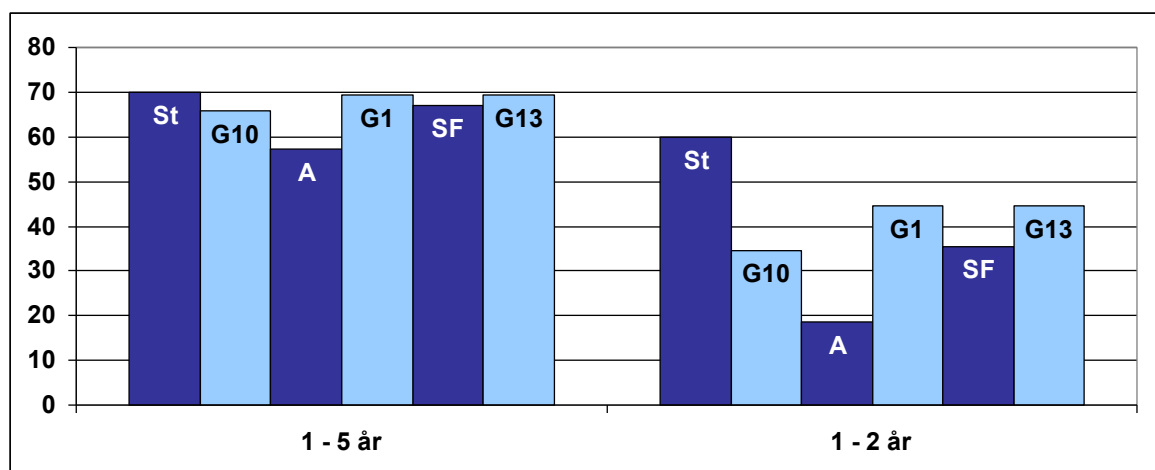
**Behovsprofil** Andelen barn i den primære behovsgruppen for barnehager, dvs. 1 – 5 år, er 6,4 prosent i Stokke og Andebu og 6,2 prosent i Sandefjord. Fylkesgjennomsnittet er 6 prosent, mens landsgjennomsnittet er 6,5 prosent.

**Barnehagedekning** Figur 4.1 viser at barnehagedekningen i 2003 for Andebu og Sandefjord og 2004 for Stokke. Tallene for Stokke er ca.-tall basert på opplysninger fra kommunen og er tatt inn fordi barnehagedekningen i kommunen har økt mye siden 2003.

Stokke har en barnehagedekning på om lag 70 prosent for barna i 1 – 5 år, mens Sandefjord har en tilsvarende dekningsgrad på om lag 67 prosent. I Andebu har 57 prosent av barna i aldersgruppen barnehageplass. Ift. den nasjonale målsettingen om full barnehagedekning på om lag 70 prosent, ligger dermed Stokke godt an, mens de to andre kommunene ligger lavere. Sandefjord og særlig Andebu har også lavere barnehagedekning enn gjennomsnittet i egne kommunegrupper.

Stokke har også den høyeste barnehagedekningen for de minste barna (1 – 2 år), om lag 60 prosent, mot henholdsvis 19 og 35 prosent i Andebu og Sandefjord. 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 Andebu og Sandefjord.

**Figur 4.1 Barnehagedekning – andel barn med tilbud 2003 og 2004\* i kommuner og respektive kommunegrupper. Prosent\*\***



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

\* Ca-tall for Stokke kommune 2004 oppgitt av kommunen

\*\* St = Stokke, A = Andebu, SF = Sandefjord, GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

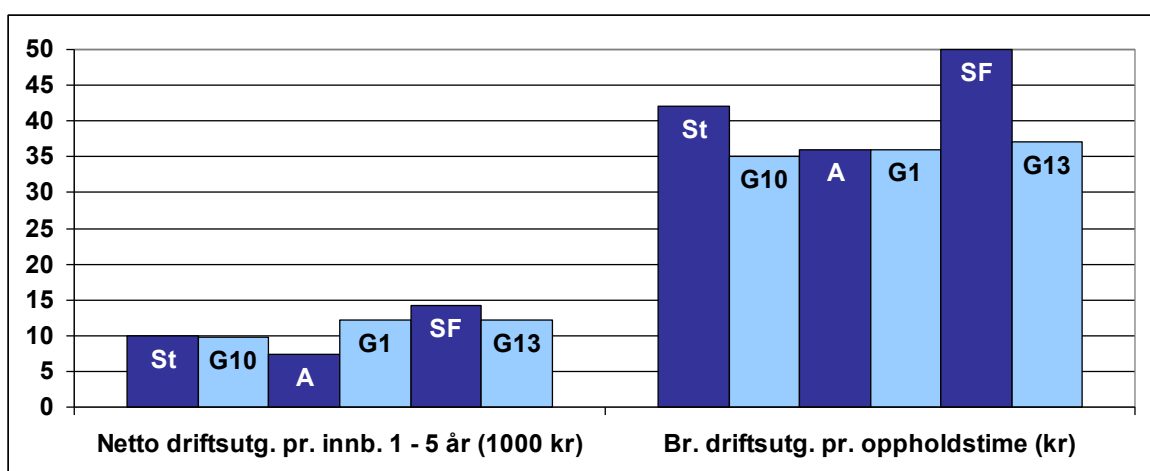
**Kommunalt tilbud** Andebu har den høyeste andelen kommunale barnehageplasser, 90 prosent, mens Sandefjord har den tilsvarende laveste andelen, 31 prosent.

### Prioritering

Sandefjord bruker i 2003 en større andel av sine totale netto driftsutgifter til barnehager enn de to andre kommunene, 3,3 prosent mot 2,4 og 1,8 prosent i Stokke og Andebu. Med den betydelig høyere barnehagedekningen i Stokke i 2004 utgjør nok utgiftene til barnehager en vesentlig større andel i denne kommunen dette året. 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 Sandefjord enn i de to andre kommunene, jf. figur 4.2. Stokke ligger sannsynligvis betydelig høyere på denne indikatoren i 2004 enn i 2003.

Figur 4.2 Utgifter til barnehagene 2003\*



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

\* St = Stokke, A = Andebu, SF = Sandefjord, 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 Andebu (lavere utgifter pr. time) enn i de to andre kommunene. Brutto driftsutgifter pr. oppholdstime er 36 kr i Andebu, mot henholdsvis 42 og 50 kr pr. oppholdstime i Stokke og Sandefjord. Landsgjennomsnittet er til sammenligning 37 kr pr. oppholdstime. Målt på denne måten har Andebu produktivitet på nivå med gjennomsnittet for egen kommunegruppe, mens de to andre kommunene har lavere produktivitet enn gjennomsnittet for respektive kommunegrupper.

Det er imidlertid ulike forhold som gjør at det tallene vanskelig kan sammenlignes. Som nevnt har Stokke økt barnehagedekningen betydelig fra 2003 til 2004. Dette vil sannsynligvis også påvirke utgiftsbildet. I tillegg inngår kostnader til en familiebarnehage og to åpne barnehager tallgrunnlaget til Stokke uten at antall barn/timer fra disse barnehagene er med i grunnlaget. Dermed er sannsynligvis brutto driftsutgifter pr. oppholdstime i Stokke lavere enn det som framgår av KOSTRA-tallene.

En kan heller ikke ut fra tallene slutte at barnehagedriften er mindre effektiv i Sandefjord er mindre effektiv enn i de to andre kommunene. De høye utgiftene pr. oppholdstime kan like gjerne skyldes høy kvalitet på barnehagetilbudet i denne kommunen. Et relativt lavt antall oppholdstimer pr. årsverk, jf. tabell 4.1, kan være en indikasjon på dette. For å vurdere dette nærmere, trengs imidlertid bedre kunnskap om 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
- 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 og 2004\*. (Andel målt i prosent, beløp i 1000 kr\*\* og oppholdstimer i 1000 timer)\*\*\***

	St	G10	A	G1	SF	G13	V	N
<b>Behovsprofil</b>								
Andel innbyggere 1-5 år	6,4	6,3	6,4	6,4	6,2	6,4	6	6,5
<b>Dekningsgrad</b>								
Andel 1-5 år med barnehageplass	70*	65,8	57,3	66,9	67,1	69,3	66,9	68,6
Andel 1-2 år med barnehageplass	60*	34,4	18,6	33,9	35,4	44,7	39,3	42,4
Andel med opph.tid over 33t/uke	76,9	48,1	54,5	45,2	71,3	78	73,1	65,5
Andel kommunale barnehagepl.	43,3	69,1	89,7	76,2	30,8	45,2	51,4	55,3
<b>Prioritering</b>								
Netto driftsutg. i % av totale	2,4	2,3	1,8	2,7	3,3	3	3,7	3,2
Netto driftsutg. pr. innb. 1-5 år	10,0	9,8	7,4	12,2	14,2	12,1	16,4	13,8
<b>Produktivitet</b>								
Opph.timer pr. årsv. i kommunale	10,2	11,4	10,7	10,9	8,9	11,0	10,8	10,8
Korr. br. dr.utg. pr. barn i komm.	105	73	70	73	115	95	93	88
Korr. br. dr.utg. pr. korr. opph.time	42	35	36	36	50	37	38	37

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

\* Ca.-tall for Stokke kommune 2004 oppgitt av kommunen

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

\*\*\* St = Stokke, A = Andebu, SF = Sandefjord, V = Vestfold, N = Norge (utenom Oslo)

GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

## 4.2 Grunnskoler

### Behovsprofil

Andelen 6-15-åringene i 2003 er lavere i Sandefjord enn i de to andre kommunene, 13,4 prosent mot 14,6 prosent i Andebu og 15,1 prosent i Stokke. Fylkes- og landsgjennomsnittet er om lag 14 prosent.

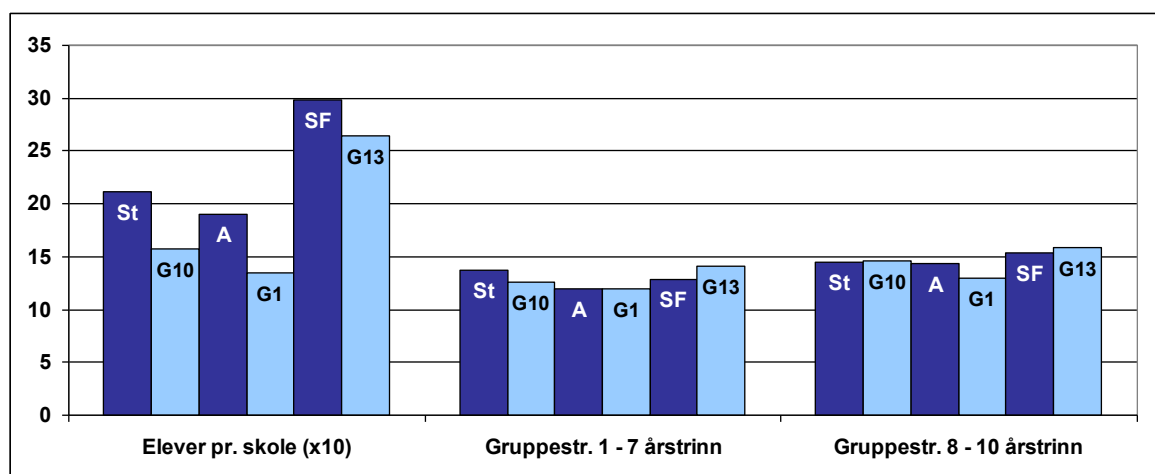
### Store skoler i Sandefjord

Grunnskolene i Sandefjord er i gjennomsnitt større enn skolene i de andre tre kommunene, jf. figur 4.3. I gjennomsnitt er det 300 elever pr. skole i Sandefjord, mens det tilsvarende er 210 elever på skolene i Stokke og 190 i Andebu. Gjennomsnittet for fylket er 240 elever pr. skole, mens landsgjennomsnittet er på nivå med Andebu. Alle de tre kommunene har større skoler enn gjennomsnitt for egne kommunegrupper.

### 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)

\* St = Stokke, A = Andebu, SF = Sandefjord, GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

### Gruppestørrelse 1. – 7. årstrinn

Figuren viser at gruppestørrelsen i 1. – 7. årstrinn er høyest i Stokke med nær 14 elever pr. gruppe og lavest i Andebu med 12 elever pr. gruppe. I Sandefjord er det om lag 13 elever pr. gruppe. På denne indikatoren ligger Stokke på fylkesgjennomsnittet, mens Sandefjord ligger om lag på landsgjennomsnittet. Stokke har større grupper på barnetrinnet enn gjennomsnitt for egne kommunegrupper, mens Andebu ligger på nivå med egen kommunegruppe og Sandefjord tilsvarende lavere.

**Gruppestørrelse  
8. - 10. årstrinn**

Det er små forskjeller mellom gruppestørrelsene i 8. – 10. årstrinn i de tre kommunene. Gruppene i Sandefjord med i gjennomsnitt 15,4 elever litt større enn i Stokke og Andebu med rundt 14,5 elever. Landsgjennomsnittet ligger litt høyere enn nivået i Sandefjord, mens fylkesgjennomsnittet ligger litt høyere enn nivået i Stokke og Andebu. Sammenlignet med egne kommunegrupper ligger Stokke på samme nivå, Andebu litt høyere og Sandefjord litt lavere på denne indikatoren.

**Lavere andel av  
netto driftsutgifter  
til skoler i  
Sandefjord**

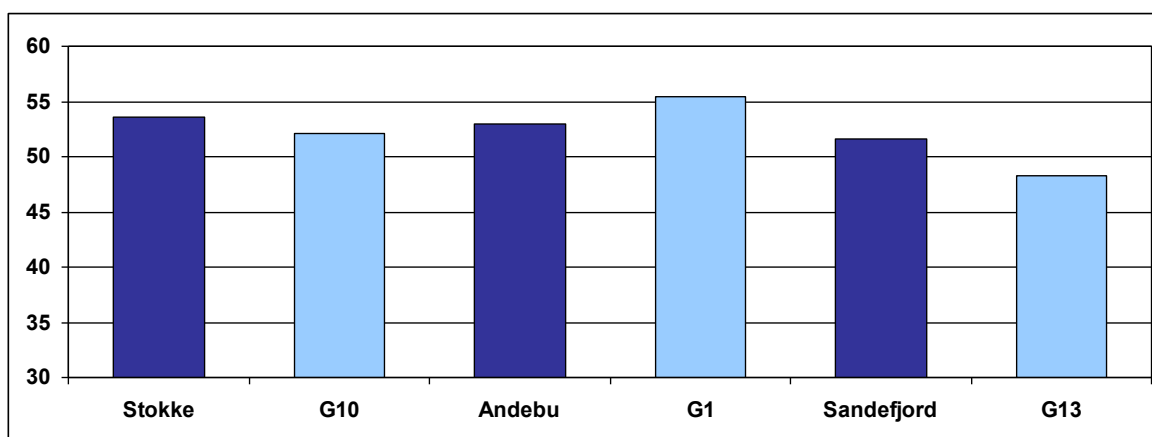
Andelen av netto driftsutgifter til grunnskolen i prosent av de totale driftsutgiftene i 2003 er betydelig lavere i Sandefjord enn i de to andre kommunene, jf. tabell 4.2 under. Om lag 31 prosent av netto driftsutgifter går til dette formålet i Sandefjord, mens tilsvarende andeler i Stokke og Andebu er henholdsvis om lag 36 og 37 prosent. Fylkes- og landsgjennomsnittet ligger på nivå med Sandefjord.

De relativt sett lave netto driftsutgiftene til grunnskolene i Sandefjord henger sannsynligvis sammen med den lavere andelen innbyggere i den aktuelle aldersgruppen (6 – 15 år) som er omtalt over. Relativt store skoler og store grupper (jf. figur 4.3) kan også være med på å forklare det lave nivået på denne indikatoren for kommunen.

**Små forskjeller i  
driftsutgifter pr.  
elev**

Figur 4.4 viser at korrigerte brutto driftsutgifter pr. elev til undervisning i grunnskolene i 2003 er høyest i Stokke (54 000 kr) og lavest i Sandefjord (52 000 kr), men at forskjellen mellom kommunene er små. De tre kommunene ligger alle høyere enn fylkes- og landsgjennomsnittet, begge på om lag 51 000 kr pr. elev. Sammenlignet med egne kommunegrupper ligger Stokke og Sandefjord høyere, mens Andebu ligger lavere.

**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 tre kommunene er ikke store og indikerer derfor isolert sett ikke at det er noe stort effektiviseringspotensial som for eksempel kan realiseres ved en kommunesammenslåing. Derimot kan den høyere produktiviteten (lavere brutto driftsutgifter pr. elev) i de relevante kommunegruppene bære bud om muligheter for effektivisering eller innsparing. I gruppe 13, som er den gruppen alle de strukturelle alternativene evt. vil inngå i, er brutto driftsutgifter pr. elev om lag 48 000 kr og dermed vesentlig lavere enn nivået i de tre kommunene.

Relativt sett høye driftsutgifter pr. elev i de tre kommunene kan imidlertid like mye være et uttrykk for høyere kvalitet i undervisningen og en bevisst politisk satsning på dette, enn mindre effektiv skoledrift. Lavere gruppestørrelser i Sandefjord enn i egen kommunegruppe 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.

Det at to av skolene i Stokke er relativt små, kan være med på å forklare det relativt høye utgiftsnivået til skoledrift i denne kommunen.

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. For eksempel inngår all aktivitet som lærer utfører, i utgiftene til undervisning i Stokke, mens dette ikke er tilfelle i alle andre kommuner.

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

I kommunenorge 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 tre 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:

- Sammenslåing vil gi kortere skolevei for ungdomsskoleelever i Fossnes/Arnadal og på RV 305 i Stokke. De vil ha kortere vei til Andebu sentrum enn til Stokke sentrum. Dette vil også kunne oppnås ved grensejusteringer
- Skolestrukturen er slik at det sannsynligvis er innsparingspotensial i alle kommunene, 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 som kan realiseres ved en kommunesammenslåing, på ordinær skoledrift. Det kan evt. være noe stordriftsfordeler innenfor skoleadministrasjon og spesielle tjenesteområder som PPT

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

	St	G10	A	G1	SF	G13	V	N
<b>Behovsprofil</b>								
Andel innbyggere 6-15 år	15,1	14,4	14,6	14,3	13,4	13,7	13,7	14
<b>Dekningsgrad</b>								
Elever pr. kommunal skole	212	158	190	135	299	264	241	187
Gruppestørrelse 1. - 7. årstrinn	13,7	12,6	12	11,9	12,9	14,1	13,7	13,1
Gruppestørrelse 8. - 10. årstrinn	14,5	14,6	14,4	13	15,4	15,9	15,9	14,8
Elever pr. undervisn.rel. årsverk	11,3	12,2	11,1	11	13,4	13,6	13,1	12,5
<b>Prioritering</b>								
Netto driftsutg. i % av totale	35,6	33,6	36,6	32,7	30,7	31	30,9	31,1
Netto driftsutg. pr. innb. 6-15 år	64	63	64	67	61	58	60	62
<b>Produktivitet</b>								
Korr. brutto driftsutg. til undervisn. pr. elev i vanlig grunnskole	54	52	53	55	52	48	51	51

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

 \* St = Stokke, A = Andebu, SF = Sandefjord, V = Vestfold, N = Norge (utenom Oslo)  
 GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

## 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 få over 67 år i Stokke

Andelen innbyggere 67 år og over er høyere i Sandefjord enn i de to andre kommunene, jf. tabell 4.3 under. I overkant av 14 prosent av innbyggerne i Sandefjord er 67 år eller eldre, mens Stokke har relativt sett færrest innbyggere i denne aldersgruppen, i overkant av 10 prosent. Tilsvarende andel i Andebu om lag 12,5 prosent. Sandefjord ligger så vidt over fylkesgjennomsnittet (14 prosent), mens landsgjennomsnittet (13,4 prosent) ligger mellom nivåene i Andebu og Sandefjord. Disse tallene viser at Stokke har en relativt sett meget ung befolkning.

Sammenlignet med egne kommunegrupper er andelen 67 år og over høyere i Sandefjord og lavere i Andebu og særlig i Stokke.

Fordeelingen av de aller eldste innbyggeren (80 år og over) følger om lag det samme mønsteret – Sandefjord har den høyeste andelen i denne aldersgruppen (4,8 prosent), mens Stokke har den laveste andelen (3,3 prosent).

### Dekningsgrad for hjemmetjenester

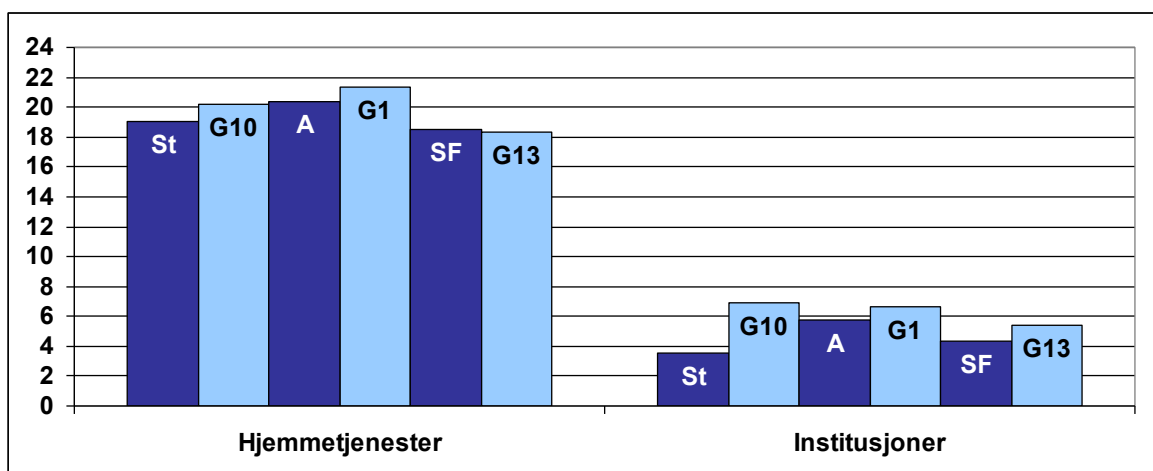
Figur 4.5 viser at dekningsgraden for hjemmetjenester i 2003 er høyest i Andebu og lavest i Sandefjord, henholdsvis om lag 20,5 og 18,5 prosent av innbyggerne over 66 år mottar hjemmetjenester i disse to kommunene. Tilsvarende dekningsgrad i Stokke er 19 prosent. Fylkes- og landsgjennomsnittet er til sammenligning om lag 19,5 prosent. Sammenlignet med egne kommunegrupper er andelen som mottar hjemmetjenester så vidt høyere i Sandefjord og lavere i Stokke og Andebu.

### Relativt få på institusjoner

Figuren viser også at Andebu har den høyeste andelen beboere på institusjoner blant innbyggerne 67 år eller eldre. 5,8 prosent i denne aldersgruppen er beboere på institusjon i denne kommunen, mens Stokke bare har 3,5 prosent i aldersgruppen på institusjon. Tilsvarende andel i Sandefjord er 4,3 prosent og dermed lavere en fylkesgjennomsnittet på 4,9 prosent. Landsgjennomsnittet er så høyt som 6,3 prosent. Alle de tre kommunene har lavere andeler i aldersgruppen på institusjon enn gjennomsnittet for egne kommunegrupper.

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





Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

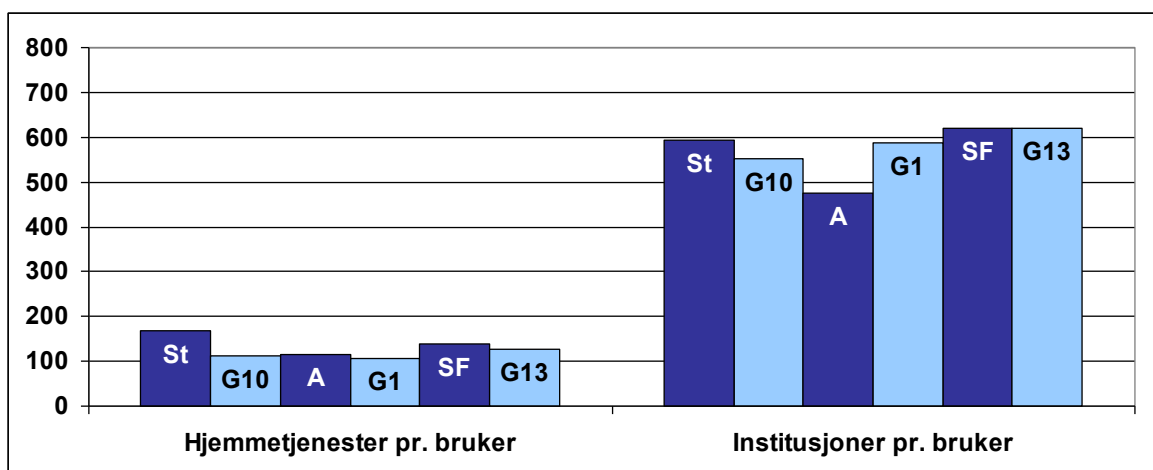
\* St = Stokke, A = Andebu, SF = Sandefjord, GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

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

Figur 4.6 viser at Stokke har vesentlig høyere brutto driftsutgifter pr. bruker av hjemmetjenester enn hva som er tilfelle i de to andre kommunene. Driftsutgiftene pr. bruker i Stokke er om lag 170 000 kr, mens tilsvarende utgifter i Andebu og Sandefjord er henholdsvis om lag 115 000 kr og 140 000 kr pr. innbygger. Det må understrekes at disse KOSTRA-tallene er revidert for Stokke og Andebu, men ikke for Sandefjord.

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 alle tre kommunene høyere (Andebu bare marginalt høyere).

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



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

\* Reviderte tall for Stokke og Andebu ift. KOSTRA-tallene publisert i juni 2004

\*\* St = Stokke, A = Andebu, SF = Sandefjord, GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

**Driftsutgifter pr. bruker i institusjoner**

Til brukerne i institusjonene er det Sandefjord som har de høyeste brutto driftsutgiftene, 620 000 kr pr. bruker, mens Andebu har de laveste utgiftene, om lag 475 000 kr pr. bruker. Stokke har tilsvarende om lag 595 000 kr pr. bruker og ligger dermed så vidt lavere enn fylkes- og landsgjennomsnittet på denne indikatoren. Sammenlignet med gjennomsnittet for egne kommune grupper ligger Stokke litt høyere, Andebu lavere og Sandefjord på samme nivå. Merk at også disse tallene er revidert for Stokke og Andebu, men ikke for Sandefjord.

**Effektiviseringspotensial?**

KOSTRA-tallene gir ikke noe endelig svar på om det høye utgiftsnivået pr. bruker i hjemmetjenesten i Stokke skyldes lite effektiv tjenesteproduksjon eller høy kvalitet/stort 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.

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. KOSTRA-tallene gir ikke noe klart svar på hvor utgiftene pr. bruker i institusjon er så lave i Andebu. Det at avlastningsboliger inngår i Stokkes tallgrunnlag for denne indikatoren men ikke i Andebus tallgrunnlag, kan forklare noe av forskjellen mellom disse to kommunene, men langt fra hele.

Sannsynligvis henger et høyt utgiftsnivå pr. bruker sammen med høy kvalitet på tjenestene. Men en kan ikke se bort fra at det relativt sett høye utgiftsnivået pr. bruker til hjemmetjenester i Stokke kan være et uttrykk for at det eksisterer et effektiviseringspotensial. Men en må altså også ta høyde for at de observerte forskjellene kan skyldes ulik praksis for føring av utgifter og i mindre grad er et uttrykk for reelle forskjeller.

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 tre 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.

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.

**Innspill fra kommunene**

Innspillene fra kommunene om pleie og omsorg kan oppsummeres i følgende punkter:

- Økt kompleksitet og spesialisering i tjenestene gjør at det kan være gevinster å hente ved sammenslåing, for eksempel innenfor psykiatri, rusomsorg og tjenester til brukere med andre spesielle behov
- Det er sannsynligvis lite stordriftsfordeler (som ikke er realisert) på ordinære hjemmetjenester, men det kan være noe på institusjonsdrift
- Det er risiko for mindre lokal kjennskap til brukerne ved sammenslåing, noe som kan bidra til redusert kvalitet på tjenestene

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

	St	G10	A	G1	SF	G13	V	N
<b>Behovsprofil</b>								
Andel innbyggere 67 år og over	10,3	13,9	12,4	14,3	14,2	13,1	14	13,4
Andel innbygger 80 år og over	3,3	4,8	4,4	5,2	4,8	4,3	4,8	4,6
<b>Dekningsgrad</b>								
Andel 67 år og over som mottar hjemmetjenester	19	20,2	20,4	21,3	18,5	18,3	19,6	19,4
Andel 67 år og over på institusjon	3,5	6,9	5,8	6,6	4,3	5,4	4,9	6,3
<b>Prioritering</b>								
Netto driftsutg. i % av totale	30,2	34,3	32,6	32,4	31	33,5	33,6	33,4
Netto driftsutg. pr. innb. 67 år +	79	66	67	66	58	66	64	70
<b>Produktivitet</b>								
Korr. brutto driftsutg. pr. bruker	262	200	211	196	208	216	200	215
Årsverk pr. bruker	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3
Korr.br. driftsutg. pr. bruker av hjemmetjenester	169* *	112	114* *	107	139	128	129	124
Korr. brutto driftsutg. pr. bruker i kommunale institusjoner	594* *	552	474* *	587	620	620	597	604

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

 \* St = Stokke, A = Andebu, SF = Sandefjord, V = Vestfold, N = Norge (utenom Oslo)  
 GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

\*\* Reviderte tall ift. KOSTRA-tallene publisert i juni 2004

## 4.4 Vann, avløp og renovasjon

**Driftsinntekter** Stokke 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 tre kommunene har. I Stokke utgjør disse inntektene 2,8 prosent av de totale netto driftsutgiftene mot 1,9 prosent i Andebu og 1 prosent i Sandefjord. Fylkesgjennomsnittet er så vidt høyere enn nivået i Andebu, mens landsgjennomsnittet er lavere.

**Årsgebyr** Årsgebyr for vannforsyning er relativt sett lave i Stokke og Sandefjord, både sammenlignet med gjennomsnitt for egne kommunegrupper, fylkes- og landsgjennomsnitt. Andebu med om lag 1 900 kr i året ligger mellom fylkes- og landsgjennomsnittet. I Sandefjord er årsgebyret om lag 1 100 kr, mens det er om lag 1 400 kr i Stokke.

Også årsgebyret for avløpstjenesten er høyest i Andebu, 3 100 kr mot 1 400 kr i Stokke og 2 100 kr i Sandefjord. Årsgebyret i Stokke ligger lavere enn gjennomsnittet for egen kommunegruppe, i Andebu litt høyere og i Sandefjord på samme nivå.

Årsgebyr for avfallstjenesten er høyest i Stokke og lavest i Sandefjord, henholdsvis 1 700 kr og 1 300 kr. Stokke og Andebu ligger på nivå med gjennomsnittet for egne kommunegrupper, fylkes- og landsgjennomsnitt, mens Sandefjord ligger litt lavere.

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

	St	G10	A	G1	SF	G13	V	N
<b>Prioritering</b>								
Netto driftsutg. i % av totale	-2,8	-1,8	-1,9	-0,8	-1	-2,1	-2,1	-1,5
<b>Produktivitet</b>								
Årsgebyr for vannforsyning	1,4	2,1	1,9	2,2	1,1	1,4	1,7	2,0
Årsgebyr for avløpstjenesten	1,4	2,9	3,1	2,8	2,1	2,1	2,7	2,4
Årsgebyr for avfallstjenesten	1,7	1,8	1,5	1,6	1,3	1,6	1,6	1,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

\* St = Stokke, A = Andebu, SF = Sandefjord, V = Vestfold, N = Norge (utenom Oslo)  
GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

**Lave gebyrer** Hvorvidt observerte forskjeller i årsgebyr for vannforsyning og avløpstjenesten er uttrykk for forskjeller i produktivitet eller skyldes andre forhold, er vanskelig å si ut fra dette tallgrunnlaget. Med unntak av avløpstjenesten i Andebu er årsgebyrene relativt lave i de tre kommunene, noe som kan være et uttrykk for et begrenset potensial for effektivisering.

Generelt er det likevel slik at det innefor 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. Men det er mer samarbeid i andre geografiske områder, og det er dermed potensial for ytterligere samarbeid mellom de tre kommunene. 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
- Sammenslåing (og til en viss grad samarbeid) vil kunne gi en bedre utnyttelse av realkapital/utstyr (maskinparken) og kompetanse.
- Andebu kjøper mye tjenester i dag. Ved en sammenslåing kan en større andel av oppgavene utføres av egne ansatte

## 4.5 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. Et mulig unntak er 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 barnehagedriften kan det være noe stordriftsfordeler innenfor administrasjon
- Kommunesammenslåing kan legge til rette for mer rasjonell skoledrift, særlig vil flere av ungdomsskoleelevene kunne få kortere skolevei
- Det er evt. noe stordriftsfordeler innenfor skoleadministrasjon og spesiell tjenesteområder som PPT
- Skolestrukturen er slik at det er innsparingspotensial i alle kommunene, men det er ikke nødvendig med sammenslåing for å realisere disse potensialene
- Økt kompleksitet og spesialisering i tjenestene gjør at det kan være gevinster å hente ved sammenslåing, for eksempel innenfor psykiatri, rusomsorg og tjenester til brukere med andre spesielle behov
- Høye utgifter pr. bruker i hjemmetjenesten i Stokke kan være uttrykk for et effektiviseringspotensial men kan også være uttrykk for høy kvalitet på tjenestene
- Det kan være noe stordriftsfordeler på institusjonsdrift
- Det er stordriftsfordeler innenfor tekniske tjenester mht. drift og vedlikehold og utnyttelse av maskinparken

**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 utnyttet 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.



**Flere slutter  
og/eller bytter jobb  
oftere**

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.

**Færre unge med  
”kommunale  
drømmer”**

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.

**Det lokale  
handlingsrommet**

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 - lønns plassering som et virkemiddel for å ”kapre” ønskede arbeidstakere. Dette bidrar også til at konkurransen skjerpes ytterligere.

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.

**Stabilisering:  
Trivsel og faglig  
utvikling**

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.

**Erfaringer**

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:

- I. Større fagmiljø** - en større arbeidsstokk har bidratt til flere spesialister og flere generalister i kommuneorganisasjonene. Det framheves også at fagmiljøene er blitt bredere og bedre

**II. Flere spesialister** - spesialisering av funksjoner/oppgaver har gjort det mulig å ansette personell med spisskompetanse. Konkrete eksempler som nevnes er næringssjef, 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 god i kommunene fordi de er attraktive boområder
- Men sammenslåing og større fagmiljøer vil sannsynligvis gi bedre rekruttering for spesielle tjenesteområder
- Sammenslåing er en fordel sett ift. konkurranse mellom kommunene om nøkkelkompetanse, men det er en fare for å miste ansatte som vil bo mer perifert i en sammenslått kommune enn i dag (for eksempel kan det være mer attraktivt for de som bor i Stokke å arbeide i Tønsberg enn i Sandefjord)

Spesielle tjenesteområder har både brukere med særlige behov og medarbeidere med spesialkompetanse, for eksempel innen 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.

Innspill fra kommunene ang. størrelsen på fagmiljøer 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)
- Sandefjord kommune har allerede store fagmiljøer, men det vil fortsatt være fordel med større fagmiljøer på enkelte områder etter en kommunesammenslåing

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.

**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.

I følge kommunene er mange av fagmiljøene i området i stor grad robuste (ikke sårbare). En sammenslåing vil imidlertid kunne bidra til å redusere sårbarheten på spesielle tjenestoområder og til mindre fagmiljøer. Dette gjelder for eksempel for økonomikompetanse i administrasjonen, deler av teknisk sektor og tjenester til brukere med spesielle behov.

**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 arbeidstakere. 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 innbygger 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 spesialiserte funksjoner, i administrasjon og rettet mot brukergrupper med spesielle behov. Større fagmiljø vil her gi større faglige utviklingsmuligheter
- En sammenslåing vil ha mindre betydning for de store tjenesteområdene
- En ulempe ved en kommunesammenslåing er at fagmiljøene vil dekke et større område – det blir større avstander mellom de lokale fagmiljøene på tjenestestedene. Dermed blir det tyngre å samle fagmiljøene pga. lengre reisetid
- 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 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 forholde 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
- Det er positivt med muligheten til å bli kjent med flere kollegaer i en større kommune

**Avstand mellom ledere og ansatte**

Det er åpenbart at det vil bli en større avstand mellom ledere og ansatte i en sammenslått kommune en hva tilfelle er i de opprinnelige kommunene. Større avstand mellom ledere og ansatte oppfattes vanligvis som negativt.

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

- Avstanden mellom ledere og ansatte vil bli større ved en sammenslåing. Dette gjelder i første rekke avstanden mellom ledere på de øverste nivåene, toppledere og evt. mellomledere, og de ansatte
- Avstand mellom ansatte og tjenestestedsleder 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

**Avstand mellom arbeidssted og bolig**

En kommunesammenslåing vil for de fleste medarbeiderne innebære en større avstand til kommuneadministrasjonen, men ikke nødvendigvis til arbeidsplassen. 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. Generelt er det også små avstander i regionen, og det er allerede i dag en relativt stor grad av pendling over kommunegrensene for de kommuneansatte.

**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 er 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 folkeavstemninger 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 en innbyggerundersøkelse som er gjennomført i de tre kommunene i forbindelse med utredningsprosjektet.

**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:

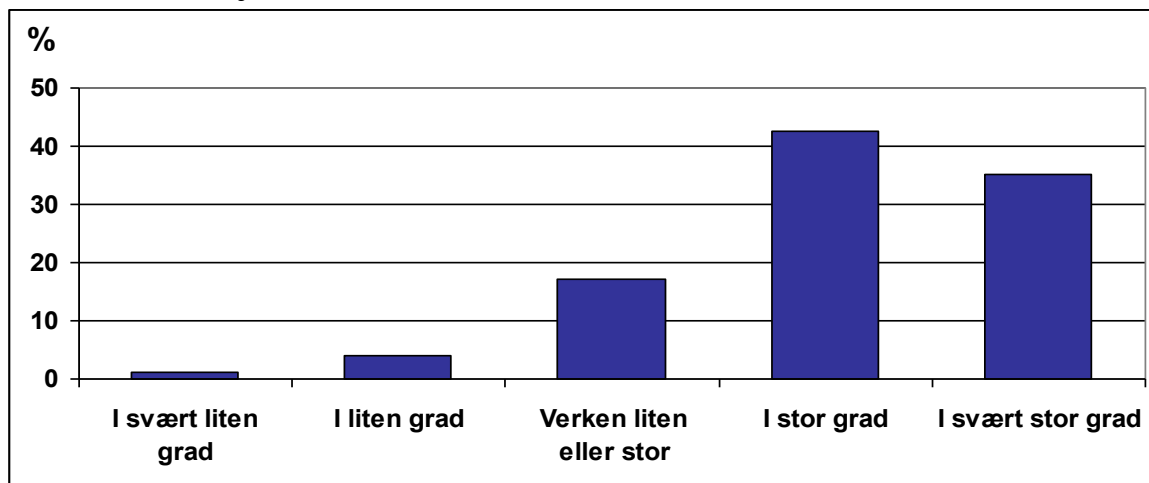
- Det er sterkest tilhørighet til kommunen i små kommuner (forskningen spriker noe på dette området)
- Det er større tilknytning til nærmiljøet i små kommuner
- Mellommenneskelig tillit er uavhengig av kommunestørrelse
- Kommunesammenslåing vil gi større risiko for konflikter mellom ulike deler av kommunen
- 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**

Det er gjennomført en innbyggerundersøkelse i Stokke, Andebu og Sandefjord i slutten av oktober 2004. Skala Markedsanalyse har telefonintervjuet 200 tilfeldig valgte personer over 18 år i hver av kommunene. Respondentene er stilt et spørsmål om tilhørighet og fire spørsmål om vurdering av konsekvenser av en kommunesammenslåing. Det er ikke stilt spørsmål om et konkret sammenslåingsalternativ men om kommunesammenslåing mer generelt: ”vil det at din kommune eventuelt blir slått sammen med en eller flere av nabokommunene, etter din mening i hovedsak ha positiv eller negativ effekt når det gjelder .....

Figur 6.1 viser at tilhørigheten til egen kommune er stor i de tre kommunene; nær 80 prosent av de spurte oppgir en stor grad eller svært stor grad av tilhørighet til kommunen de bor i. Det er svært få som oppgir liten eller svært liten grad av tilhørighet til kommunen.

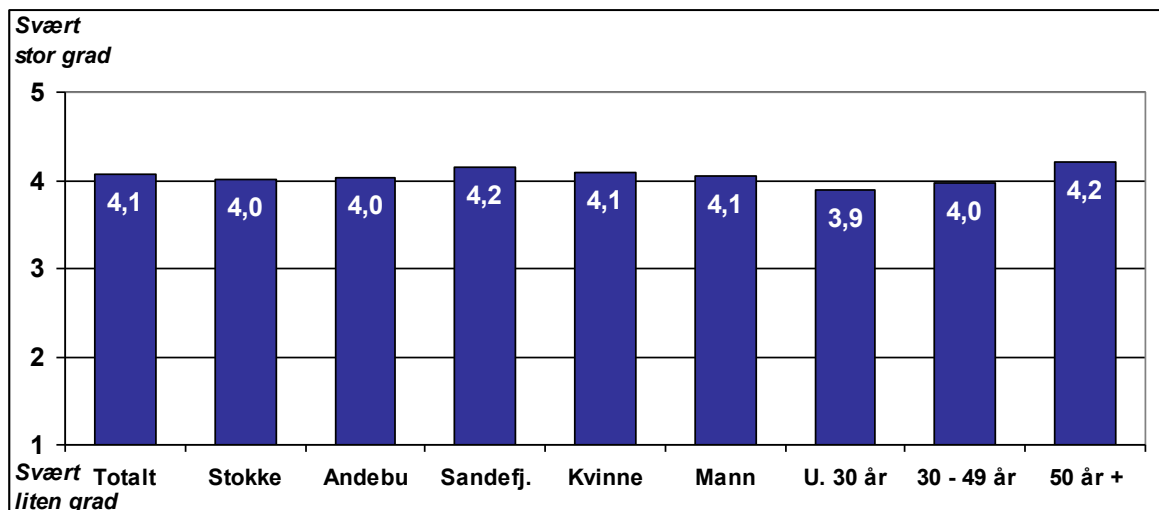
**Figur 6.1 ”I hvilken grad føler du tilhørighet til den kommunen du bor i”. Frekvensfordeling for innbyggerundersøkelse i Stokke, Andebu og Sandefjord. Prosent**



Figur 6.2 viser at tilhørigheten til kommunene er stor i alle de tre kommunene. På en skala fra 1 til 5 (*svært liten grad av tilhørighet* til *svært stor grad av tilhørighet*) er gjennomsnittresultatet 4,1 for de 600 som har svart. Den nasjonale tendensen til at det er sterkest tilhørighet i de små kommunene, bekreftes imidlertid ikke. Innbyggerne i Sandefjord oppgir litt høyere grad av tilhørighet enn innbyggerne i de to andre kommunene.

**Figur 6.2 ”I hvilken grad føler du tilhørighet til kommunen du bor i?” Gjennomsnittresultater etter kommune, kjønn og alder**





Den observerte forskjellen mellom Sandefjord og de to andre kommunene er så vidt større enn feilmarginen. Det er ingen forskjell i tilhørigheten mellom kvinner og menn, men de over 50 år oppgir en litt større tilhørighet enn de under 50 år.

#### Lokaldemokrati – muligheter til å påvirke utviklingen

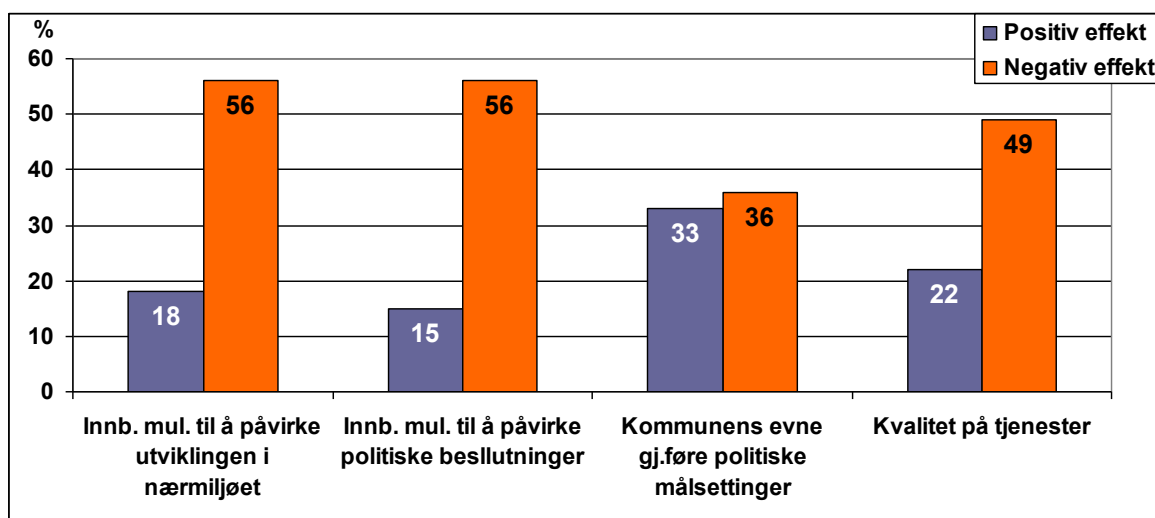
Basert på gjennomførte analyser nasjonalt, erfaringer og generelle vurderinger kan en trekke fram følgende sentrale momenter knyttet til lokaldemokrati og muligheten til å påvirke utviklingen i lokalsamfunnet:

- 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 mentalt. 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**

Figur 6.3 viser at innbyggerne i Stokke, Andebu og Sandefjord skeptiske til effektene av en kommunesammenslåing. 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. Bare henholdsvis 18 og 15 prosent mener at en kommunesammenslåing vil ha positiv effekt (*positiv effekt* eller *svært positiv effekt*) på disse områdene. Resten mener at en sammenslåing verken vil ha negativ eller positiv effekt.

**Figur 6.3 Innbyggernes vurdering av effekter av kommunesammenslåing. Frekvensfordelinger. Prosent**

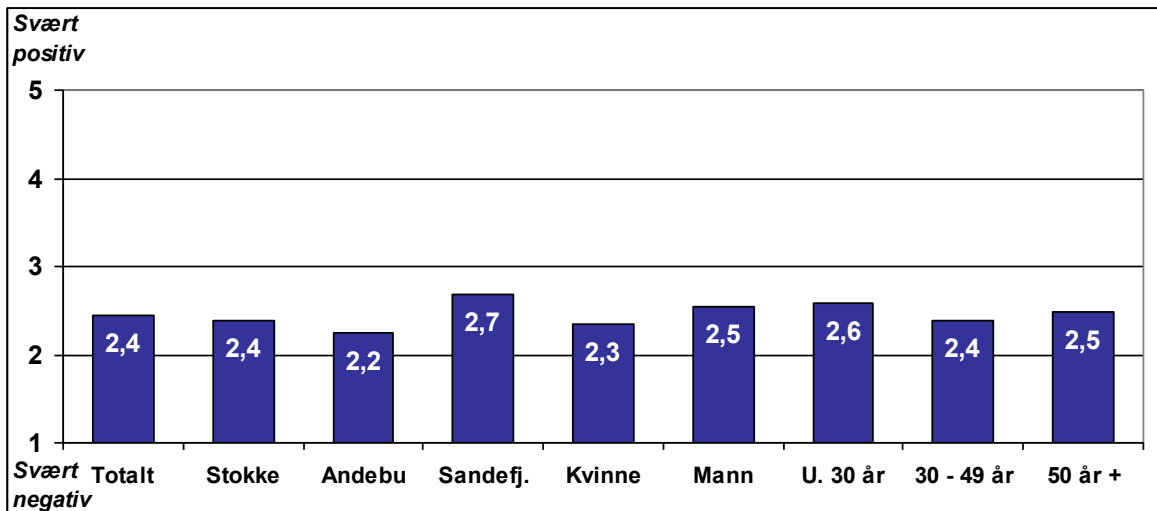


Når det gjelder kommunens evne til å gjennomføre politiske målsettinger er det så vidt flere som mener at en kommunesammenslåing vil ha en negativ effekt (36 prosent) enn de som mener at en kommunesammenslåing vil ha en positiv effekt (33 prosent). Det mye brukte argumentet (jf. kapittel 7.) om at en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

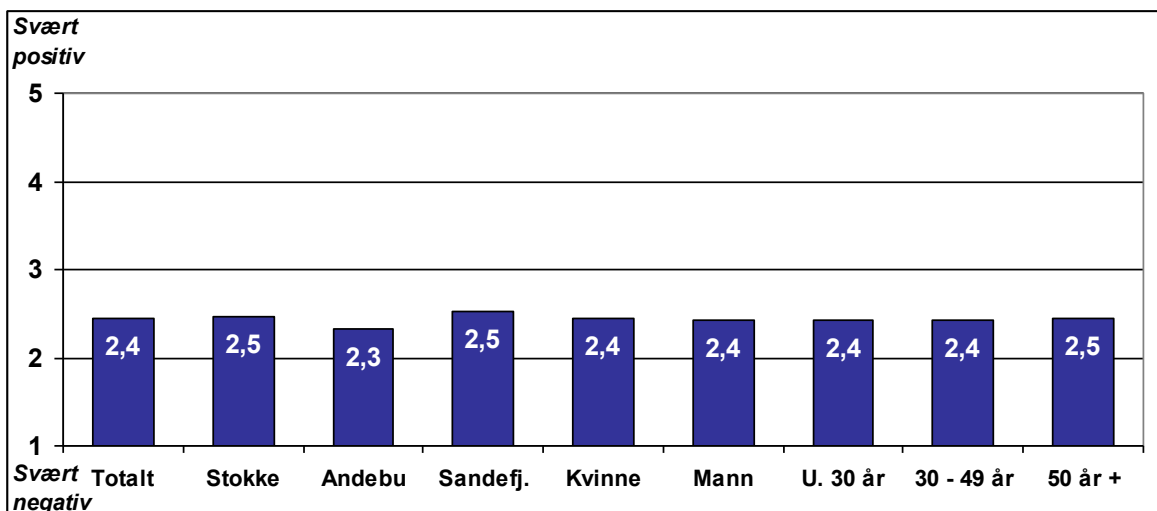
Figur 6.4 viser, ikke uventet, at innbyggerne i Andebu (den minste kommunen) er mer negative til effekten av en kommunesammenslåing for innbyggernes mulighet til å påvirke sitt nærmiljø, enn innbyggerne i Sandefjord (den største kommunen).

**Figur 6.4 Effekt av kommunesammenslåing for: "Innbyggernes mulighet til å påvirke utviklingen i sitt nærmiljø i den nye kommunen." Gjennomsnittresultater etter kommune, kjønn og alder**



På en skala fra 1 til 5 (*svært negativ effekt* til *svært positiv effekt*) er gjennomsnittresultatet for Andebu 2.2 mens gjennomsnittresultatet for Sandefjord 2.7. Selv om innbyggerne i Sandefjord er mindre negative enn i Andebu, er altså innbyggerne her mer negative enn positive til effekten av en kommunesammenslåing for muligheten til å påvirke utviklingen i sitt nærmiljø. Et resultat på 3 tilsvarer en nøytral holdning (i gjennomsnitt). Innbyggerne i Stokke er mer skeptiske enn innbyggerne i Sandefjord men mindre skeptiske enn innbyggene i Andebu, men forskjellene mellom kommunene er ikke store. Figuren viser også at kvinner er litt mer skeptiske enn menn.

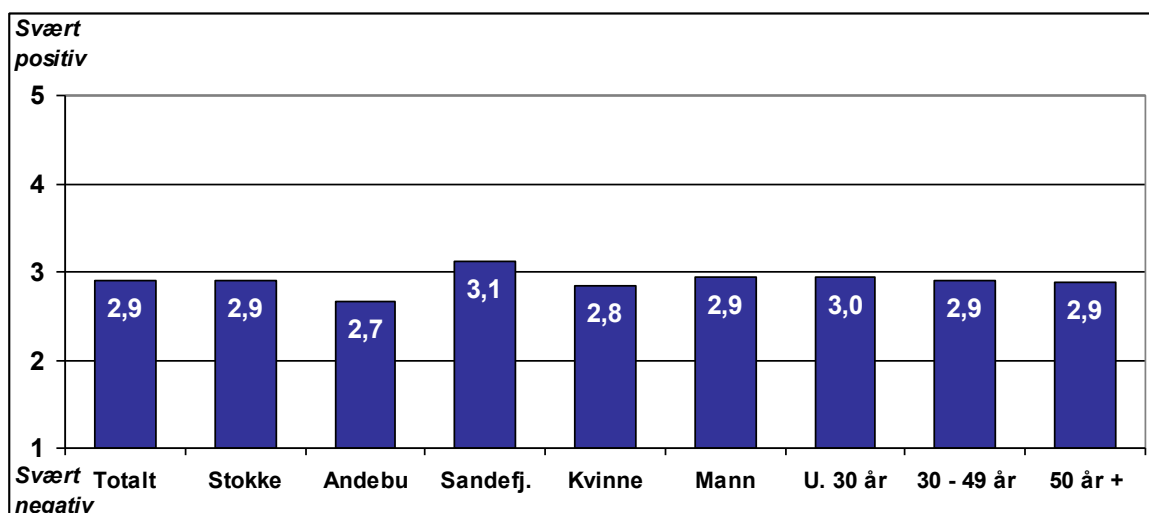
**Figur 6.5 Effekt av kommunesammenslåing for: ”Innbyggernes egen mulighet til å påvirke viktige politiske beslutninger den nye kommunen.”**  
Gjennomsnittresultater etter kommune, kjønn og alder



Vurderingen av effekten av en kommunesammenslåing for innbyggernes mulighet til å påvirke viktige politiske beslutninger er i gjennomsnitt den samme for muligheten til å påvirke utviklingen i nærmiljøet. Figur 6.4 viser imidlertid at forskjellen mellom kommunene er mindre på dette spørsmålet, men fortsatt er innbyggerne i Andebu mest skeptiske.

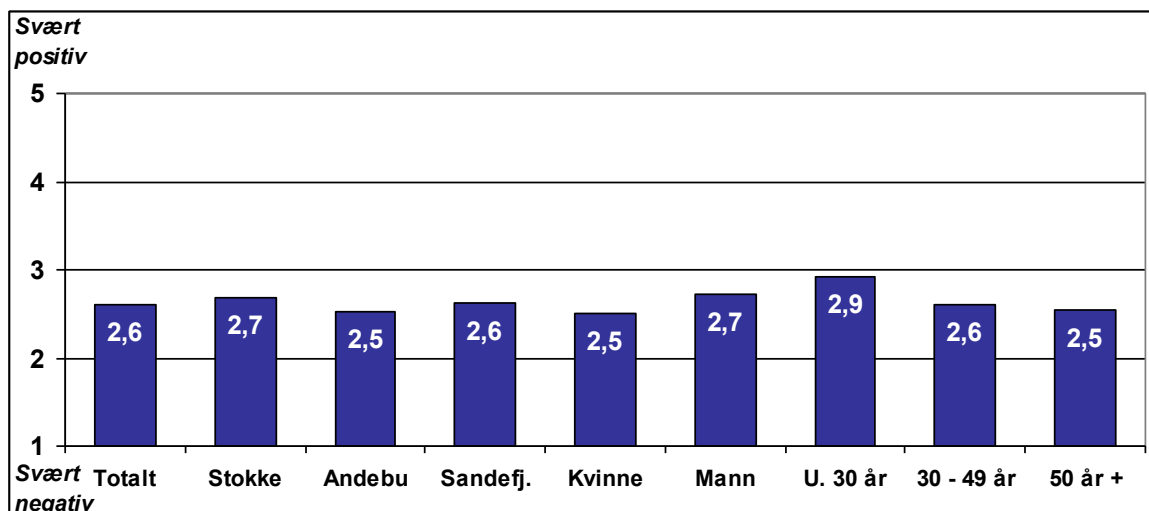
I vurderingen av den nye kommunens evne til å gjennomføre viktige politiske målsettinger etter en kommunesammenslåing, er også innbyggerne i Andebu mer skeptiske enn innbyggerne i de andre to kommunene, jf. figur 5.6. Igjen er innbyggerne i Sandefjord de mest positive, så vidt høyere enn det nøytrale midtpunktet på 3. Det er liten forskjell mellom kvinner og menn og ulike aldersgrupper i vurderingen av dette spørsmålet.

**Figur 6.6 Effekt av kommunesammenslåing for: "Den nye kommunens evne til å gjennomføre viktige politiske målsettinger." Gjennomsnittresultater etter kommune, kjønn og alder**



Figur 6.6 viser at det er mindre forskjeller mellom kommunene i innbyggernes vurdering av hvordan en kommunesammenslåing vil påvirke kvaliteten på tjenestene. Innbyggerne i Stokke synes å være noe mindre negative enn innbyggerne i Andebu på dette spørsmålet. For øvrig er det små forskjeller mellom kvinner og menn og ulike aldersgrupper.

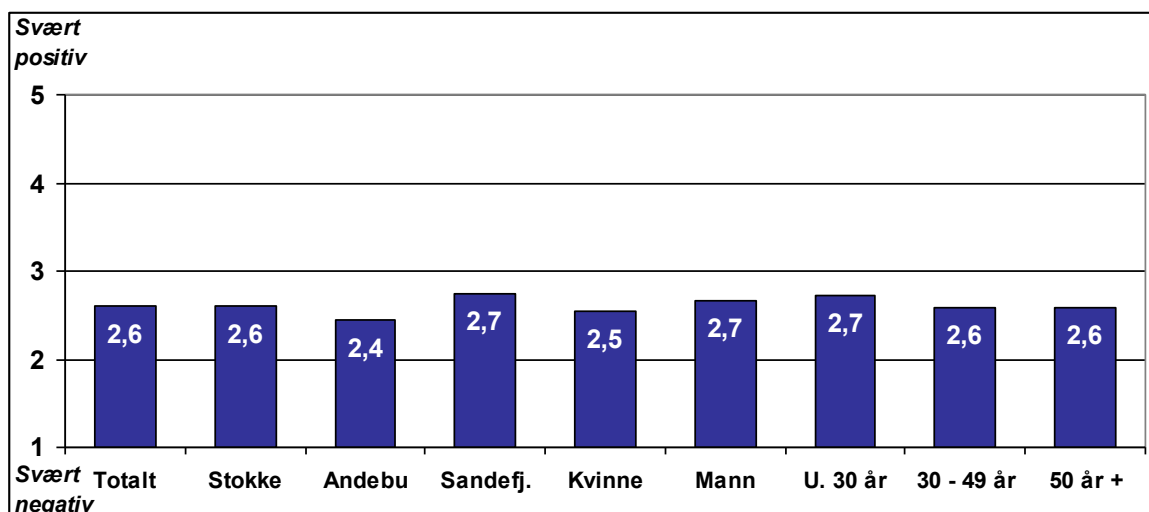
**Figur 6.6 Effekt av kommunesammenslåing for: ”Kvaliteten på den nye kommunens tjenester til innbyggerne.” Gjennomsnittresultater etter kommune, kjønn og alder.**



**Totalvurdering av effekt av kommunesammenslåing**

For å få et bilde av innbyggernes ”totalvurdering” av effektene av en kommunesammenslåing er det konstruert en indeks som er et uveid gjennomsnitt av resultatene på de fire aktuelle spørsmålene. Figur 6.7 bekrefter inntrykket av en skeptisk holdning til konsekvensene av en kommunesammenslåing. Totalresultatet er 2,6 og dermed lavere enn det nøytrale midtpunktet på 3.

**Figur 6.7 Totalvurdering av effekt av kommunesammenslåing. Indeks. Gjennomsnittresultater etter kommune, kjønn og alder.**



Innbyggerne i Andebu er totalt sett mer negative til konsekvensene av en sammenslåing enn innbyggerne i Stokke og Sandefjord. Innbyggerne i Sandefjord er marginalt mindre negative enn innbyggerne i Stokke – men også de på den negative siden av det nøytrale midtpunktet. Menn er litt mindre negative enn kvinner, og de yngste er litt mindre negative enn de over 30 år.

**Innspill fra kommunene**

Innspill fra kommunene ang. muligheten til å påvirke politikken kan oppsummeres i følgende punkter:

- Kommunesammenslåing vil gi mindre nærhet og en større mental avstand til politikerne. Det vil bli en større barriere mot å ta direkte kontakt med politikerne. Dette gjelder i mindre grad Sandefjord enn de andre kommunene
- 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 Andebu vil bli periferi i en ny storkommune

**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>Stokke</b>	68,3	67,2	62,4	61,7
<b>Andebu</b>	65,1	63,1	61,4	58
<b>Sandefjord</b>	64,3	63,7	60,3	56,9
<b>Vestfold</b>	65,9	64,1	60,5	60,5
<b>Norge</b>	66	62,8	60,4	59

*Kilde: Statistisk sentralbyrå*

En tendens i retning av redusert oppslutning om kommunevalg kan observeres i de Stokke, Andebu og Sandefjord 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 deltagelsen 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 deltagelse, identitet og påvirkningsmuligheter kan tale for stabilitet i kommunestrukturen. Det er stabilitet som er viktig, ikke kommunestørrelsen. 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 tre kommunene (SAS-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 to aktuelle bo- og arbeidsmarkedsregionene for de tre kommunene er:

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



De tre kommunene inngår altså ikke i samme bo- og arbeidsmarkedsregion. For å vurdere nærmere i hvilken grad Stokke, Andebu og Sandefjord er integrert, er det interessant å se på utpendlingen fra og innpendlingen til de tre kommunene. Tabell 7.1 viser yrkespendlingen mellom de tre 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**

	<b>Utpendling til</b>	<b>Ant.</b>	<b>Innpendling fra</b>	<b>Ant.</b>	<b>Egendekning</b>
<b>Stokke</b>	1. Tønsberg	1 765	1. Tønsberg	562	75 %
	2. Sandefjord	392	2. Sandefjord	385	
	3. Nøtterøy	163	3. Nøtterøy	193	
	4. Andebu	133	4. Larvik	141	
			5. Andebu	138	
<b>Andebu</b>	1. Tønsberg	476	1. Sandefjord	163	70 %
	2. Sandefjord	433	2. Tønsberg	148	
	3. Stokke	138	3. Stokke	133	
<b>Sandefjord</b>	1. Tønsberg	1 276	1. Larvik	1 764	95 %
	2. Larvik	1 082	2. Tønsberg	473	
	3. Stokke	385	3. Andebu	433	
	4. Andebu	163	4. Stokke	392	

*Kilder: Næringscenteret i Vestfold, Statistisk sentralbyrå*

Tabellen viser følgende hovedtrekk ved pendlingsmønsteret:

- Stokke er mer integrert med Tønsberg enn med Sandefjord, særlig når det gjelder utpendling fra Stokke. Sett ift. antall pendlinger er Stokke også noe mer integrert med Nøtterøy enn med Andebu (noe som henger sammen med at Nøtterøy er en mye større kommune enn Andebu)
- Andebu er om lag like integrert med Sandefjord som med Tønsberg. Utpendlingen er større til Tønsberg, men innpendlingen er større fra Sandefjord. Kodal betyr nok mye for at Andebu er tett integrert med Sandefjord. Andebu er også tett integrert med Stokke
- Sandefjord er mer integrert med Larvik enn med Tønsberg. Riktignok er det noe større utpendling fra Sandefjord til Tønsberg enn til Larvik, men innpendlingen er betydelig større fra Larvik enn fra Tønsberg. Sandefjord er også tett integrert med Stokke og Andebu

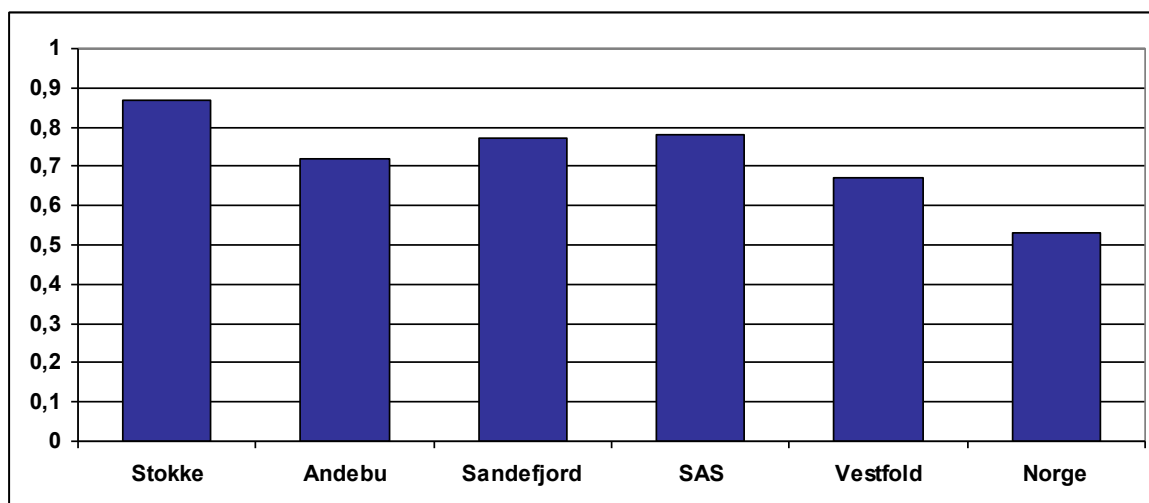
Ut fra pendlingsmønsteret kan vi konkludere med at Stokke, Andebu og Sandefjord langt på vei utgjør et integrert bo- og arbeidsmarked. Men Stokke er mer integrert med Tønsberg enn med Sandefjord, og Sandefjord er mest integrert med Larvik.

### 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 Stokke, ha en årlig vekst i folketallet på nær 0,9 prosent, Sandefjord nær 0,8 prosent og Andebu om lag 0,7 prosent. For de tre kommunene samlet blir den årlige veksten på i underkant av 0,8 prosent pr. år. I følge framskrivningen blir veksten i SAS-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 SAS-regionen som en vekstregion forsterkes hvis lokale befolkningsframskrivinger (og målsettinger) legges til grunn. Befolkningsframskrivinger utarbeidet ifm. prosjektet ”Vurdering av økonomiske, sosiale og kulturelle konsekvenser av endret vekstmønster i Tønsbergregionen” (2001), tilsier for eksempel årlig befolkningsvekst i Stokke og Andebu på henholdsvis 1,6 og 1,7 prosent.

### Folketall i ulike alternativer

Tabell 8.1 viser folketall i de tre kommunene og de tre sammenslåingsalternativene i 2004 og 2020 framskrevet av SSB (med 2002 som basisår). I følge denne framskrivningen vil folketallet i de tre kommunene øke fra 56 000 i 2004 til om lag 63 000 i 2020. De lokale framskrivingene ville som nevnt over, gi enda større vekst i folketallet.

**Tabell 7.1 Folketall i 2004 (faktisk) og 2020 (framskrivning *Middels nasjonal vekst*)**

	<b>Stokke</b>	<b>Andebu</b>	<b>Sandefj.</b>	<b>SAS</b>	<b>STA</b>	<b>STS</b>
2004	9 985	5 031	40 992	56 008	15 016	50 977
2020	11 480	5 485	45 974	62 939	16 965	57 454

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 forslaget om selskapsskatt til kommunene (forslaget til statsbudsjett høsten 2004) 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.

### 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 Stokke og Andebu er en del av, men ikke Sandefjord, 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 i stor grad bekreftet i intervjuene med kommunene, og inntrykket er at det er mer å hente enn det som foreløpig er oppnådd gjennom samarbeid. Kommunene peker i tillegg på at:

- Hensynet til en rasjonell og optimal arealbruk på tvers av dagens kommunegrenser er et viktig argument for kommunesammenslåing. En vil kunne oppnå en mer helhetlig løsning for nærings- og boarealer og dermed også bidra til gode bo- og oppvekstområder
- Det er lite rasjonelt at hver kommune er selvforsynt med arealer til alle formål hver for seg
- Det er fordel med én forvaltning av Torp-området
- Det er større risiko for (lokaliserings-)konflikter mellom ulike sentra og områder innenfor en større kommune
- Erfaringer viser at markedet bestemmer mye, og at arealplanlegging derfor har sine begrensninger (jf. 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. Det er viktig med samarbeid om store samferdselsprosjekter, for eksempel E18-utbygging, jernbaneutbygging og utvikling av flyplassen på Torp. 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 sammenslått kommune vil gi mer kraft til å gjennomføre ønskede vegprosjekter:

- **RV 305 fra Andebus grense til Fokserød**

Det er viktig med heving av vegstandarden og avkjøring fra E18 mot nord og på E18 fra nord (retning Kodal/Andebu). Eksisterende vei er i relativt dårlig forfatning og har ingen direkte tilknytninger til E18. En slik oppgradering av veisystemet er særlig viktig for Kodal i Andebu, og vil bety mye både for næringsliv og innbyggere

- **Vegforbindelse fra Borgeskogen til riksvei 312 (Fossnes/Arnadal)**

En slik vegforbindelse vil gi:

- Kortere kjøreavstand mellom Stokke og Andebu
- Mer effektiv person- og næringstransport til/fra Borgeskogen til/fra indre deler av Vestfold
- Bedre mulighet for utvikling av Gryte/Fossnesområdet (boligområder)

Disse vegprosjektene er nærmere beskrevet i rapporten ”En strategi for realisering av prioriterte tverrforbindelser” (2000) utarbeidet av Næringscenteret i Vestfold 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. Flere av kommunene har også understreket regionale virkninger som det viktigste argumentet for sammenslåing, både i intervjuene og på samlingene.

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 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 selskapsskatt 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 vektlegges også av kommunene i intervjuene og på samlingene, om enn i ulik grad. Kommunene peker også i tillegg på at:

- Erfaringene med å stå sammen overfor myndighetene er ikke bare gode, jf. finansieringen av Vegpakke Tønsberg
- Andebu vil i mindre grad enn de andre kommunene høste fordelene av å være en del av et regionsenter. Andebu vil bli utkant i en stor kommune, og det er tvilsomt om det er der de viktige institusjonene/funksjonene vil havne
- Etablering av desentraliserte servicesentere for innbyggerkontakt kan være en motvekt mot ”utarming” av de sentrene som ikke får ”rådhuset” ved en kommunesammenslåing (for eksempel aktuelt for sentrene Stokke og Andebu ved en sammenslåing med Sandefjord)
- Sandefjord vil i mindre grad få effekt av å bli større – men det kan likevel være viktig å vokse sett i sammenheng med andre regioner i fylket og andre mulige kommunesammenslåinger

**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 gitt forutsetninger om kommunesammenslåing, er:

Hvis ikke SAS eller STA blir realisert:

- i. Gjein fra Stokke til Andebu
- ii. Arnadal fra Stokke til Andebu

Hvis ikke SAS blir realisert:

- iii. Område sør for Kodal fra Sandefjord til Andebu
- iv. Kodal fra Andebu til Sandefjord

Tabell 8.1 oppsummerer momenter for og mot knyttet til de ulike grensejusteringene.

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

	<b>For</b>	<b>Mot</b>
i. Gjein fra Stokke til Andebu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hører naturlig sammen med Andebu – RV305</li> <li>• Rasjonelt sett ift. tjenesteproduksjon – skoler</li> </ul>	
ii. Arnadal fra Stokke til Andebu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kortere vei til Andebu enn til Stokke sentrum</li> </ul>	
iii. Område sør for Kodal fra Sandefjord til Stokke	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Henger naturlig sammen med Kodal</li> <li>• Rasjonelt sett ift. tjenesteproduksjon – skoler</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innbyggerne er mot?</li> </ul>
iv. Kodal fra Andebu til Sandefjord	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan være aktuelt hvis Andebu slår seg sammen med innlandskommunene eller Stokke</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 tre kommunene (SAS) at alle momentene er skrevet ut. For de to andre alternativene er det henvist til momentene fra SAS-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 om en skal ta stilling til alternativene for kommunesammenslåing.

Alt.: SAS	Fordeler	Ulemper
<b>Økonomi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Økt utgiftsutjevning <i>urbanitet</i> 8 mill. kr og <i>avstand kommunesenter</i> 8 mill. kr</li> <li>• Muligheter for å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon (15 mill. kr +?)</li> <li>• Mulige stordriftsfordeler innenfor tjenesteproduksjon (sanns. ikke betydelige)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tap av 2 basistilskudd (12 mill. kr) etter 10 - 15 år</li> <li>• Redusert inntektsutjevning med 1,6 mill. kr hvis nytt opplegg innføres</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>• Kortere skolevei for noen elever</li> <li>• Sannsynligvis mulighet for bedre kapasitetsutnyttelse innenfor 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> <li>• Flere av innbyggerne mener at kvaliteten på tjenesteproduksjonen svekkes enn at den styrkes</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 tjenestoområder)</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.: SAS	Fordeler	Ulemper
<b>Innbyggernes muligheter til å</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunen får større kraft til å gjennomføre viktige politiske målsettinger (men</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mulig svekkelse av tilhørighet til kommune og nærmiljø</li> <li>• Større avstand mellom velgere</li> </ul>

<p><b>påvirke utviklingen i sitt lokalsamfunn</b></p>	<p>innbyggerne deler ikke denne vurderingen)</p>	<p>og folkevalgte (fysisk og mentalt)</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 Andebu blir periferi</li> <li>• Risiko for konflikter mellom ulike deler av kommunen</li> <li>• Risiko for lavere valgdeltakelse</li> </ul>
<p><b>Kommunen som regional utviklingsaktør</b></p>	<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>• Fordel med én forvaltning av Torp-området</li> <li>• Større tyngde i arbeidet med næringsutvikling</li> <li>• Mer optimal lokalisering av næringsvirksomhet gitt forslag om selskapskatt</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>• Usikkerhet om effekten, for eksempel ift. statlige bevilgninger (pga. erfaringer)</li> </ul>

**Tabell 9.2 Kommunealternativet Stokke og Andebu (STA) – fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing**

Alt.: STA	Fordeler	Ulemper
Økonomi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Økt utgiftsutjevning <i>urbanitet</i> 1,5 mill. kr og <i>avstand kommunesenter</i> ca. 2,5 mill.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tap av 1 basistilskudd (6 mill. kr) etter 10 - 15 år</li> <li>• Redusert inntektsutjevning</li> </ul>

	kr • Muligheter for å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon (3,5 mill. kr +?) • Mulige stordriftsfordeler innenfor tjenesteproduksjon (sanns. ikke betydelige)	med 0,7 mill kr. hvis nytt opplegg innføres • Engangskostnader ved sammenslåing
<b>Kommunale tjenestetilbud til brukerne</b>	Samme momenter som for SAS	Samme momenter som for SAS
<b>Rekruttering av arbeidskraft og kompetanse og ansattes situasjon</b>	Samme momenter som for SAS	Samme momenter som for SAS
<b>Innbyggernes muligheter til å påvirke utviklingen i sitt lokalsamfunn</b>	Samme moment som for SAS	Samme momenter som for SAS
<b>Kommunen som regional utviklingsaktør</b>	Samme momenter som for SAS (bortsett fra momentet om Torp) men med mindre tyngde	Samme momenter som for SAS

**Tabell 9.3    Kommunealternativet Stokke og Sandefjord (STS)  
– fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing**

<b>Alt.: STS</b>	<b>Fordeler</b>	<b>Ulemper</b>
<b>Økonomi</b>	• Økt utgiftsutjevning <i>urbanitet</i> 5 mill. kr og <i>avstand kommunesenter</i> ca. 5 mill. kr • Muligheter for å overføre ressurser fra administrasjon til	• Tap av 1 basistilskudd (6 mill. kr) etter 10 - 15 år • Engangskostnader ved sammenslåing

	tjenesteproduksjon (12 mill. kr +?) • Mulige stordriftsfordeler innenfor tjenesteproduksjon (sanns. ikke betydelige)	
<b>Kommunale tjenestetilbud til brukerne</b>	Samme momenter som for SAS	Samme momenter som for SAS
<b>Rekruttering av arbeidskraft og kompetanse og ansattes situasjon</b>	Samme momenter som for SAS	Samme momenter som for SAS
<b>Innbyggernes muligheter til å påvirke utviklingen i sitt lokalsamfunn</b>	Samme moment som for SAS	Samme momenter som for SAS (bortsett fra momentet som er spesifikt for Andebu)
<b>Kommunen som regional utviklingsaktør</b>	Samme momenter som for SAS (men med noe mindre tyngde)	Samme momenter som for SAS

## 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 (1. desember) til mars 2005, med høring og behandlinger i kommunestyrene. Etter planen skal kommunestyrene i mars 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 (erfaringer fra Fredrikstad og Sarpsborg)
- 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. Re kommune peker 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, 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. AÅberge og R. Åserud (2001): Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser. Rapporter 2001/35

- Langørgen, A. R. AABerge og R. Åserud (2002): *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner.* Rapporter 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