

# Kommunestruktur i området Stokke, Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme



Utredning av konsekvenser av ulike  
kommunealternativer

November 2004



## Forord

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

- Trond Stenhaus, rådmann i Tønsberg kommune (prosjektleder)
- Kjell A. Hansen, rådmann i Stokke kommune
- Kurt Orre, rådmann i Nøtterøy kommune
- Gunnar Hansø, rådmann i Tjøme kommune
- Toril Eeg, kommunalsjef i Stokke kommune
- Erna Kvernberg, hovedtillitsvalgt i Stokke kommune
- Kjell Thu, hovedtillitsvalgt i Tønsberg kommune
- Ruth Marthinsen, hovedtillitsvalgt i Nøtterøy kommune
- Kjell Sørensen, hovedtillitsvalgt i Tjøme kommune
- Petter Lodden, seniorrådgiver Fylkesmannen i Vestfold

Utredningen startet opp i august 2004 og blir avsluttet med levering av sluttrapport 1. november 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. Vi takker for et hyggelig og spennende samarbeid med prosjektgruppen og andre bidragsyttere fra kommunene.

Oslo 1. november 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.....	11
3.3	Konsekvenser for rammetilskudd.....	13
3.4	Analyser av effektiviseringspotensialer.....	16
3.5	Muligheter for å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon.....	18
3.6	Engangskostnader ved kommunesammenslåing.....	22
<b>4</b>	<b>KOMMUNALE TJENESTETILBUD TIL BRUKERNE.....</b>	<b>23</b>
4.1	Barnehager.....	26
4.2	Grunnskoler.....	29
4.3	Pleie og omsorg.....	34
4.4	Vann, avløp og renovasjon.....	38
4.5	Stordriftsfordeler innenfor tjenesteproduksjon.....	40
<b>5</b>	<b>REKRUTTERING AV ARBEIDSKRAFT OG KOMPETANSE.....</b>	<b>42</b>
<b>6</b>	<b>KONSEKVENSER FOR DE ANSATTE.....</b>	<b>45</b>
<b>7</b>	<b>INNBYGGERNES MULIGHETER TIL Å PÅVIRKE UTVIKLINGEN I SITT LOKALSAMFUNN.....</b>	<b>49</b>
<b>8</b>	<b>KOMMUNEN SOM REGIONAL UTVIKLINGSAKTØR.....</b>	<b>53</b>
8.1	Regionen som bo- og arbeidsmarked.....	53
8.2	Næringsutvikling.....	56
8.3	Arealbruk og samferdsel.....	57
8.4	Kommunen som regional utviklingsaktør.....	58
<b>9</b>	<b>AKTUELLE GRENSEJUSTERINGER.....</b>	<b>61</b>
<b>10</b>	<b>OPPSUMMERING.....</b>	<b>63</b>
10.1	Kommunealternativer – oppsummering av fordeler og ulemper.....	63
10.2	Opplegg for en evt. videre utredningsprosess.....	69

# 1 Innledning

## **Bakgrunn**

De fire kommunene Stokke, Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme 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 leverandørene 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 kort kommunealternativene som er utredet, vurderingskriterier og metodiske tilnærminger. Dernext følger kapitlene med de seks sentrale utredningstemaene; økonomiske konsekvenser, kommunale tjenestetilbud til brukerne, rekruttering av arbeidskraft og kompetanse, 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 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, og et forslag til opplegg for en evt. videre utredningsprosess.

## 2 Alternativer, kriterier og metodiske tilnærminger

To hovedelementer i utredningen av kommunestrukturen i området Stokke, Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme er:

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

### Kommunealternativer

De fire alternativene for sammenslåing av kommuner som vurderes innenfor området er:

- I. Stokke + Tønsberg + Nøtterøy + Tjøme (STNT)
- II. Tønsberg + Nøtterøy + Tjøme (TNT)
- III. Nøtterøy + Tjøme (NT)
- IV. Stokke + Tønsberg (ST)

### Grensejusteringer

De fire alternativene (nummereringen innebærer ingen rangering av alternativene) vurderes opp mot en videreføring av dagens fire kommuner. I tillegg omtales også aktuelle grensejusteringer gitt at ikke sammenslåing(er) finner sted, se kapittel 9.

### Kriterier

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

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

Utredningstemaene (kapitlene 3 – 8) 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, Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme 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
  - Utgiftsutjevnende 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, Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme har totale brutto driftsinntekter på henholdsvis 361, 1 387, 726 og 178 millioner kr. Tabell 3.1 viser sammensetningen av inntektene (ekskl. renteinntekter) målt pr. innbygger i de to kommunene i 2002. Eiendomsskatt inngår i *andre driftsinntekter*.

### Driftsinntekter pr. innbygger

Tjøme har de høyeste driftsinntektene pr. innbygger, i overkant av 39 000 kr. Dernest kommer Tønsberg med om lag 38 500 kr pr. innbygger, mens Stokke og Nøtterøy har de laveste driftsinntektene pr. innbygger med i overkant 36 000 kr.

Tønsberg og Nøtterøy har de høyeste skatteinntektene pr. innbygger, mens Stokke og Tjøme har de høyeste statlige rammeoverføringene. For øvrig har Tjøme relativt høye salgs- og leieinntekter, Stokke relativt høye *andre* driftsinntekter og Tønsberg relativt høye *andre* statlige tilskudd til driftsformål noe som skyldes rammeforsøket.



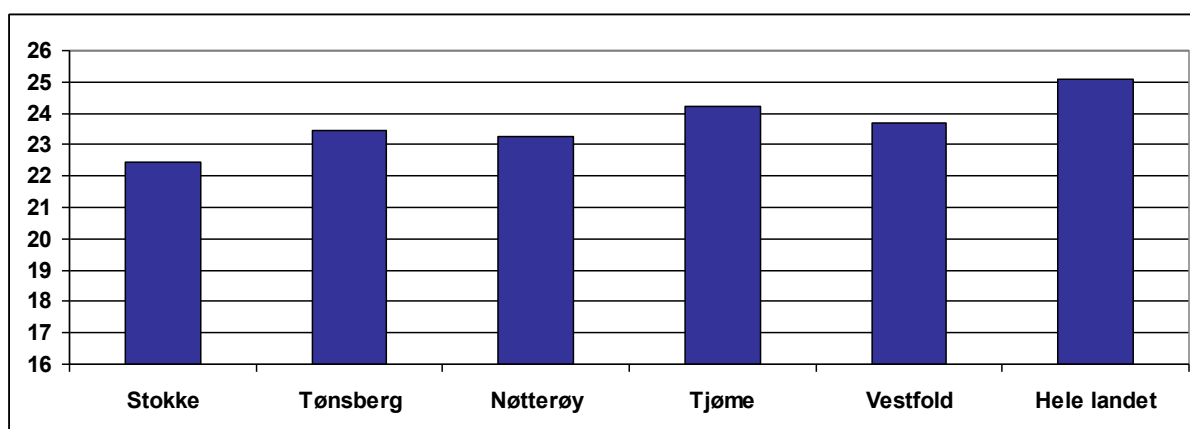
**Tabell 3.1 Driftsinntekter pr. innbygger fordelt på inntektstyper i Stokke, Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme kommuner 2003. Kr (og prosent av total)**

	<b>Stokke</b>	<b>Tønsberg</b>	<b>Nøtterøy</b>	<b>Tjøme</b>
Skatt på inntekt og formue	15 316 (42)	17 223 (45)	16 678 (46)	16 313 (42)
Statlig rammeoverføring	7 117 (20)	6 229 (16)	6 614 (18)	7 933 (20)
Salgs- og leieinntekter	5 743 (16)	7 189 (19)	6 080 (17)	8 294 (21)
Andre driftsinntekter	5 551 (15)	3 714 (10)	4 151 (11)	4 491 (11)
Andre statlige tilskudd til driftsformål	2 449 (7)	4 136 (11)	2 694 (7)	2 169 (6)
<b>Brutto driftsinntekter i alt</b>	<b>36 176</b>	<b>38 492</b>	<b>36 215</b>	<b>39 199</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 Tjøme av de fire kommunene, i overkant av 24 000 kr pr. innbygger. Stokke ligger lavest med om lag 22 500 kr pr. innbygger, mens Tønsberg og Nøtterøy har i underkant av 23 500 kr pr. innbygger i frie inntekter (Tønsberg noe høyere enn Nøtterøy). Sammenlignet med fylkesgjennomsnittet på 23 700 kr pr. innbygger er det dermed bare Tjøme som ligger høyere. Men også Tjøme 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 videreformidling 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, Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme henholdsvis om lag 367, 1 327, 733 og 178 millioner kr i 2003 (i tillegg kommer enkelte funksjoner, blant annet art 710 sykkelønsrefusjoner, som ikke er definert under noen av tjenesteområdene i KOSTRA).

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

	<b>Stokke</b>	<b>Tønsberg</b>	<b>Nøtterøy</b>	<b>Tjøme</b>
Administrasjon, styring og fellesutg.	3 382 (9)	1 092 (3)	2448 (7)	3 882 (10)
Grunnskole	11 070 (30)	9 026 (25)	10 704 (29)	10 686 (27)
Barnehager	2 637 (7)	3 115 (8)	2 663 (7)	3 309 (8)
Helse og sosial	13 688 (37)	15 913 (43)	14 691 (40)	13 788 (35)
Bolig og næring	1 616 (4)	1 908 (5)	1 356 (4)	1 306 (3)
Kultur og kirke	2 004 (5)	2 830 (8)	2 107 (6)	2 118 (5)
Vann, avløp og renovasjon/avfall	1 940 (5)	2 268 (6)	2 201 (6)	3 337 (9)
Samferdsel	466 (1)	658 (2)	388 (1)	662 (2)
<b>Totalt</b>	<b>36 802</b>	<b>36 810</b>	<b>36 557</b>	<b>39 088</b>

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

**Driftsutgifter pr. innbygger**

Tabellen viser at totale brutto driftsutgifter pr. innbygger er om lag på samme nivå i Stokke, Tønsberg og Nøtterøy, i underkant av 37 000 kr pr. innbygger, mens utgiftene er høyere i Tjøme, om lag 39 000 kr pr. innbygger.

Tabellen viser for øvrig at Stokke og Tjøme har høyere utgifter til administrasjon pr. innbygger enn de to andre kommunene. På dette området har Tønsberg svært lave utgifter pr. innbygger, noe som imidlertid sannsynligvis henger sammen med organisering og dermed ulik plassering av utgifter, se nærmere omtale under.

Stokke og Nøtterøy har relativt sett høye utgifter pr. innbygger til grunnskole, mens Tønsberg tilsvarende har lave utgifter, noe som skyldes en lav andel 6 – 15-åringer i kommunen. Tønsberg og dernest Nøtterøy har de høyeste utgiftene til helse og sosial. De høye utgiftene til helse og sosial i Tønsberg skyldes en høy andel personer over 67 år. Tjøme har relativt sett høye utgifter til vann, avløp og renovasjon/avfall. Forhold omkring tjenestetilbudet er nærmere omtalt i kapittel 4.

### 3.3 Finansielle nøkkeltall

Tabell 3.3 under viser finansielle nøkkeltall for Stokke, Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme sammen med gjennomsnitt for Vestfold fylke og hele landet utenom Oslo.

**Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall 2003**

	Stokke	Tbg.	Nøtt.	Tjøme	Vestf.	No.
Brutto driftsresultat i % av driftsinnt.	-5,9	0,6	-5,1	-2,9	-2,0	-0,7
Netto driftsresultat i % av driftsinnt.	-1,4	6	-1,4	1,9	2,3	0,7
Langsiktig lånegjeld i % av driftsinnt.	134,3	170,9	147,6	159,7	151,7	153,2
Netto lånegjeld i kr. pr. innbygger	46 981	53 802	46 208	57 263	49 677	52 697
Arbeidskapital i % av driftsinnt.	71,9	57,7	40,3	76	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 Tønsberg har et positivt driftsresultat i 2003 som utgjør 0,6 prosent av driftsinntektene. De tre andre kommunene har tilsvarende *negative* driftsresultat på 5 – 6 prosent for Nøtterøy og Stokke og om lag 3 prosent for Tjøme. Dermed ligger alle fire kommunene på denne indikatoren dårligere enn både fylket og landet 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 korrigerert for avskrivninger slik at disse ikke gir resultateffekt. Netto driftsresultat kan enten brukes til finansiering av investeringer eller avsettes (i fond) til senere bruk.

Tønsberg og Tjøme har positive netto driftsresultat i 2003 som utgjør henholdsvis 6 og 1,9 prosent av driftsinntektene. Stokke og Nøtterøy har begge *negative* 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 Tønsberg som tilfredsstillende fylkesmannens normtall om at netto driftsresultat bør være minst 3 prosent av driftsinntektene.

Det høye netto driftsresultatet i Tønsberg i 2003 henger sammen med ekstra høy avkastning på fond og stort premieavvik på pensjon. Resultatet for Nøtterøy er i stor grad påvirket av høye investeringsnivå (som har gitt en gode kommunal infrastruktur) og finansdisposisjoner.

### **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 Tønsberg, 171 prosent, og lavest i Stokke, 134 prosent. Tilsvarende tall for Nøtterøy og Tjøme er henholdsvis 148 prosent og 160 prosent. Mellom nivåene i disse to kommunene ligger fylkes- og landsgjennomsnittet på henholdsvis 152 og 153 prosent.

Ut fra denne indikatoren har Nøtterøy og Tjøme en om lag gjennomsnittlig økonomisk handlefrihet, mens handlefriheten i Stokke er noe bedre enn snittet og i Tønsberg noe dårligere enn snittet.

### **Lånegjeld pr. innbygger**

Netto lånegjeld pr. innbygger i de fire kommunene varierer mellom om lag 46 000 kr i Nøtterøy og 57 000 kr i Tjøme. Stokke har så vidt høyere lånegjeld pr. innbygger enn Nøtterøy, mens Tønsberg ligger litt høyere enn landsgjennomsnittet på i underkant av 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 Tjøme med arbeidskapital på 76 prosent av driftsinntektene og dårligst på Nøtterøy med tilsvarende 40 prosent. Nøtterøy ligger imidlertid høyere enn landsgjennomsnittet på 23 prosent. I Stokke utgjør arbeidskapitalen 72 prosent av driftsinntektene noe som er så vidt høyere enn fylkesgjennomsnittet. Tilsvarende andel for Tønsberg er 58 prosent.

### 3.3 Konsekvenser for rammetilskudd

Endringer i kommunestrukturen får konsekvenser for rammetilskuddet til kommunene via inntekts- og utgiftsutjevningen.

#### **Inntekts- utjevningen**

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 136 prosent.

Stokke, Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme har i 2003 skatteinntekter som utgjør henholdsvis 91, 104, 100 og 97 prosent av landsgjennomsnittet. Dermed er alle fire kommunene minsteinntektskommuner (kommuner med skatt lavere enn 110 prosent av landsgjennomsnittet). En sammenslått kommune vil også være en minsteinntektskommune, og det inntektsutjevningstilskuddet 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 heller ikke innebære at en kommunesammenslåing i området vil få noen effekt for inntektsutjevningen. Inntektsutjevningen til en sammenslått kommune vil tilsvare summen av inntektsutjevningen til de opprinnelige kommunene. Dette skyldes symmetrien i opplegget og at ingen av de fire kommunene har mindre enn 90 prosent av gjennomsnittet for skatteinntekter pr. innbygger.

Imidlertid vil en kommunesammenslåing 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 Tønsberg som vil få den største reduksjonen i skatteinntekter pr. innbygger med 103,7 prosent av landsgjennomsnittet i utgangspunktet. Hvis forslaget om selskapsskatt til kommunene (jf. forslaget til statsbudsjett) blir realisert, vil denne effekten bli forsterket for Tønsberg sin del. Stokke vil få den største økningen i skatteinntekter pr. innbygger med 91,2 prosent av landsgjennomsnittet i utgangspunktet.

#### **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, vekter en sammen 19 ulike kriterier til en utgiftsbehovsindeks for hver kommune. Kriteriene omfatter blant annet ulike demografiske og sosiale faktorer, reiseavstand/reisetid til kommunesenteret og det såkalte basiskriteriet.

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 basistilskuddet og endrede avstandskriterier og endret urbanitetskriterium. Av de tre avstandskriteriene er avstand til kommunesenteret det viktigste.

#### **Basistilskudd og inndelingstilskudd**

Et inntektstap ved en evt. kommunesammenslåing er bortfall av basistilskudd. I utgangspunktet har hver kommune hvert sitt basistilskudd. Når to eller flere kommuner slår seg sammen til én, vil den nye kommunen bare motta ett basistilskudd. Imidlertid vil dette 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 slår 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.

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

Kommunealternativ	Nettoeffekt – basis- og inndelingstilskudd	
	0 – 10 år	15 år
I Stokke + Tønsberg + Nøtterøy + Tjøme	0	- 18
II Tønsberg + Nøtterøy + Tjøme	0	- 12
III Nøtterøy + Tjøme	0	- 6
IV Stokke + Tønsberg	0	- 6

Slår alle fire kommunene seg sammen, innebærer bortfallet av basistilskuddet et tap på 18 millioner kr etter 15 år, og tilsvarende 12 og 6 millioner kr med henholdsvis tre og to kommuner som slår seg sammen.

**Urbanitetskriteriet** Urbanitetskriteriet er utformet slik at store kommuner belønnes (folketall opphøyes i 1,2). Dermed vil 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).

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

Tabell 3.5 viser økt utgiftsutjevning pga. endret urbanitet og endret reisetid til kommunesenteret for de ulike kommunealternativene sett i forhold til en situasjon uten kommunesammenslåing. Ved beregningene er det forutsatt at kommunesenteret blir liggende i den største av kommunene som inngår i sammenslåingsalternativet. Bare for STNT 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.

**Tabell 3.5 Utgiftsutjevning. Effekt av endret urbanitetskriterium og endret reisetid til kommunesenter ved endring i kommunestrukturen. Millioner kr**

Kommunealternativ	Urbanitet	Reisetid
I Stokke + Tønsberg + Nøtterøy + Tjøme	16,4	8,6
II Tønsberg + Nøtterøy + Tjøme	10,6	Ca. 6
III Nøtterøy + Tjøme	2	1 – 1,5
IV Stokke + Tønsberg	4,6	Ca. 2,5

<b>STNT gir 16 mill. kr pluss pga. urbanitets-kriteriet</b>	Tabellen viser at om alle fire kommunene slår seg sammen, øker utgiftsutjevningen med om lag 16 millioner kr pga. urbanitetskriteriet. Minst blir uttellingen hvis bare Nøtterøy og Tjøme slår seg sammen. Økt utgiftsutjevning pga. urbanitetskriteriet blir da i underkant av to millioner kr. For å sette tallene i perspektiv: 16 millioner kr utgjør om lag 1 prosent av de totale frie inntektene i de fire kommunene.
<b>STNT gir 9 mill. kr pluss pga økt reisetid til kommunesenteret</b>	Ved en sammenslåing av de fire kommunene vil gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret øke fra om lag 5 minutter i dag til i underkant av 8 minutter gitt at Tønsberg blir kommunesenter i den sammenslåtte kommunen. Dette gir økt utgiftsutjevning på i underkant av 9 millioner kr pr. år.
<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>	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 smådriftsulemper, innenfor institusjonsbasert omsorg, grunnskole og tekniske tjenester (Myrvold, 2001).
<b>Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner</b>	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.  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.



**Frie disponible utgifter**

Kostnadsbesparelsene er beregnet som reduksjoner i kommunenes *bundne kostnader* og kan uttrykkes som endringer i kommunenes *frie disponible utgifter*. 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.

**SSBs beregning for åtte kommuner**

SSB har ikke beregnet kostnadsbesparelser ved sammenslåing av Stokke, Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme kommuner, men det er gjennomført beregninger for sammenslåing av disse fire kommunene sammen med Ramnes, Våle, Andebu og Borre (beregningene ble gjennomført før Ramnes og Våle ble sammenslått og Borre skiftet navn til Horten). Det er i tillegg beregnet kostnadsbesparelser ved sammenslåing av Nøtterøy og Tjøme.

Ved sammenslåing av de åtte kommunene vil en ifølge SSB kunne oppnå kostnadsbesparelser på om lag 690 kr pr. innbygger, noe som innebærer en total kostnadsbesparelse på om lag 70 millioner kr pr år (1998-kroner). Tilsvarende tall for Nøtterøy og Tjøme er om lag 650 kr pr. innbygger og om lag 15 millioner kr pr. år totalt.

Hvis en gjør en grov forutsetning om at samme kostnadsbesparelser pr. innbygger kan oppnås ved en sammenslåing av de fire kommunene Stokke, Tønsberg, Nøtterøy og Tønsberg som kan oppnås ved sammenslåing av de åtte kommunene, vil dette gi en total kostnadsbesparelse på om lag 60 millioner kr pr. år målt i 2004-kroner ved sammenslåing av de fire kommunene. Grunnlaget er en årlig kostnadsbesparelse pr. innbygger på i overkant av 800 kr målt i 2004-kroner.

**Usikkerheter ved anslag for innsparingspotensial**

Det er store usikkerheter ved et slikt anslag. For det første er det ikke sikkert kostnadsbesparelsene pr. innbygger er de samme ved sammenslåing av fire kommuner som ved sammenslåing av åtte kommuner, selv om de fire kommunene inngår i de åtte kommunene. For å vurdere om dette er sannsynlig eller ei, kreves en nærmere sammenligning av likheter og ulikheter mellom de åtte kommunene. I tillegg er data fra 1998, og en bør ikke utelukke at det er gjennomført betydelige effektiviseringer i kommunene etter dette slik at potensialet for ytterligere effektivisering nå er lavere. 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.

	<p>Kostnadsbesparelsen på om lag 60 millioner kr er beregnet på basis av utgiftsnivået i 1998. Gitt samme prosentvise kostnadsbesparelse som i dette året, vil besparelsen i 2004 (eller senere) på grunn av høyere utgiftsnivå utgjøre et større kronebeløp.</p>
<b>Innsparingspotensial innenfor administrasjon</b>	<p>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.</p> <p>De minste kommunene har de høyeste administrasjonsutgiftene. De laveste administrasjonsutgiftene finner man i de mellomstore kommunene med 11 000 – 12 000 innbyggere.</p>
<b>Smådriftsulemper</b>	<p>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.</p>
<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 fire aktuelle kommunene til sammen har.</p>

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

<b>Stordriftsfordeler</b>	<p>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.</p>
---------------------------	--

Som omtalt over, vil stordriftsfordelene bli uttømt når en viss kommunestørrelse nås. Det er ikke gitt at en kommune med 70 000 innbyggere skal ha mye lavere utgifter til administrasjon pr. innbygger enn en kommune med 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.

Selve omstillingsprosessen kan gi muligheter for nye og mer effektive måter å organisere seg på som er vanskeligere å oppnå ved en videreføring av de eksisterende administrasjoner.

En effektiviseringsgevinst innenfor administrasjon kan benyttes til å øke ressursinnsatsen i tjenesteproduksjonen.

### **Ulike administrative funksjoner**

Administrasjon omfatter ulike funksjoner, og innsparingsmulighetene vil være ulike innenfor ulike funksjoner. I en utredning av sammenslåing/samarbeid på Nedre Romerike peker Agenda (2004) på funksjoner med større og mindre muligheter for innsparing:

- Større muligheter: Regnskap, fakturering, lønnsutbetaling, skatteinnkreving, skatteregnskap, arbeidsgiverkontroll, innkjøp, IKT-drift og brukerstøtte, personalforvaltning, arkiv, sentralbord, servicetorg etc.
- Mindre muligheter: Rådmannsfunksjon og overordnet sektorledelse, budsjett og økonomiplan, oppfølging av politiske vedtak, økonomistyring, kontroll og rapportering, oppfølging av virksomheter/resultatenheter, finansforvaltning

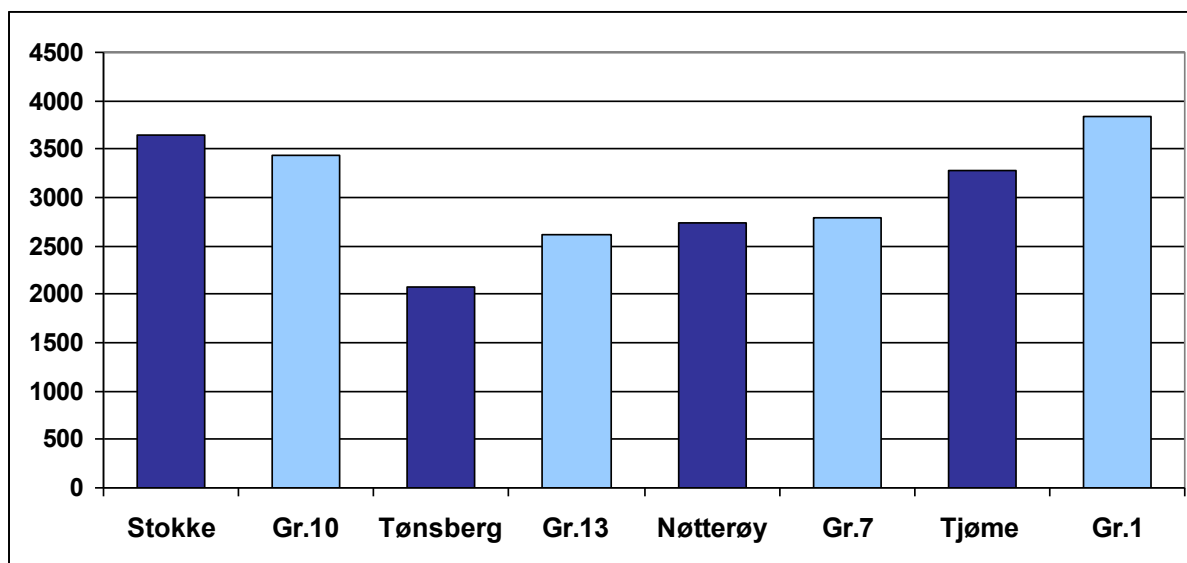
### **Politisk styring**

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

### **Grunnlag for å beregne innsparingspotensial**

Et utgangspunkt for å vurdere stordriftsfordeler innenfor administrasjon er KOSTRA-tallene for kommunenes utgifter til administrasjon. Figur 3.2 viser brutto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter pr. innbygger i 2003 i Stokke, Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme 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, Tønsberg, har de laveste utgiftene til administrasjon målt pr. innbygger. Som nevnt kan noe av forskjellen mellom kommunene ligge i ulik organisering og ulik praksis for føring av utgifter til administrasjon. Sannsynligvis føres en større del av administrasjonen som er nært knyttet til tjenesteproduksjonen, på de ulike virksomhetene i Tønsberg enn det som er tilfelle i de andre kommunene. 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 Tønsberg har brutto driftsutgifter til administrasjon på om lag 2 100 kr pr. innbygger er tilsvarende utgifter pr. innbygger i Nøtterøy, Tjøme og Stokke henholdsvis om lag 2 700 kr, 3 300 kr og 3 600 kr. Sammenlignet med egne kommunegrupper i KOSTRA har Tønsberg og Tjøme betydelig lavere utgifter til administrasjon, Nøtterøy har noe lavere utgifter, mens Stokke har noe høyere utgifter.

#### Forutsetning for å beregne potensial

Beregning av potensial for innsparing i administrasjon kan gjøres ut fra ulike forutsetninger. Her velges følgende forutsetning:

- Brutto driftsutgifter pr. innbygger til administrasjon i en sammenslått kommune blir lik gjennomsnittet i kommunegruppen en sammenslått kommune vil tilhøre. Brutto driftsutgifter i "Tønsberg-delen" av den nye kommunen holdes uendret (for de alternativene det er aktuelt)

Tabell 3.6 viser beregnet innsparingspotensial innenfor administrasjon gitt forutsetningen for de ulike kommunealternativene. Den aktuelle KOSTRA-gruppen for alle alternativene er gruppe 13: *Store kommuner utenom de fire største byene.*

**Tabell 3.6 Beregning av potensial for innsparing til administrasjon, styring og fellesutgifter ved sammenslåing etter ulike kommunealternativer. Millioner kr pr. år**

Strukturelt alternativ	Innsparingspotensial
I Stokke + Tønsberg + Nøtterøy + Tjøme	15,7
II Tønsberg + Nøtterøy + Tjøme	5,5
III Nøtterøy + Tjøme	5,5
IV Stokke + Tønsberg	10,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

**Forsiktig anslag 16 millioner kr**

Sammenslåing av de fire kommunene vil etter den gitte forutsetningen gi en mulighet for å spare inn om lag 16 millioner kr. til administrasjon etc. pr. år, noe som må anses som et forsiktig anslag. En kunne benyttet forutsetninger om at den nye kommunen skulle ha administrasjonsutgifter pr. innbygger lik kommunen med lavest utgifter av kommunene som slår seg sammen, eller av kommunene i KOSTRA-gruppen. Slike forutsetninger vil gi betydelig større innsparingspotensialer, men benyttes ikke her pga. de store usikkerhetene mht. til i hvilken grad disse KOSTRA-tallene er sammenlignbare.

Tilsvarende anslag for de andre strukturelle alternativene er 5,5 millioner kr for (II) Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme og (III) Nøtterøy og Tjøme og om lag 10 millioner kr for (IV) Stokke og Tønsberg. Disse anslagene sier først og fremst noe om størrelsesordenen for mulig innsparing innenfor administrasjon som kan brukes til å styrke tjenestetilbudet.

Det må igjen understrekes at dette bare er teoretiske potensial basert på noen grove forutsetninger. Det kan være særlige forhold i kommunene som gjør at innsparingspotensialet kan være større eller mindre.

**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.

**Engangskostnader ved kommunesammenslåing i området Stokke, Tønsberg, Tjøme og Nøtterøy?**

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 fire 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**

**Sentralt tema**

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

### **Kjennetegn ved tjenestetilbudet**

Innenfor tjenestetilbudet og tjenesteproduksjonen er særlig følgende kjennetegn eller forhold relevante å vurdere i forhold til en kommunesammenslåing:

- *Omfang/dekningsgrad*  
Omfanget av tjenesteproduksjonen målt i volum eller verdi/hvor stor del av målgruppen (behovsgruppen) som omfattes av tjenestetilbudet
- *Prioritering*  
Andelen av totale utgifter som brukes til de ulike tjenestetilbudene
- *Produktivitet/kostnadseffektivitet*  
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”
- *Prioriteringseffektivitet*  
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 *Prioritering* (kulepkt. 2) men er normalt vanskeligere å måle, og er også vanskeligere å måle enn *Produktivitet/kostnadseffektivitet* (kulepkt. 3) fordi innbyggernes behov og ønsker og politiske mål ofte er vanskelig å gi et entydig innhold
- *Kvalitet*  
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

### **Sammenligninger av nøkkeltall**

I den følgende gjennomgang og vurdering vil vi i første rekke fokusere på de tre første kulepunktene (dekningsgrad, prioritering og produktivitet). Dette skyldes at prioriteringseffektivitet og kvalitet som nevnt er vanskelig å måle, og at datagrunnlag som muliggjør sammenligning for ulike typer tjenestetilbud, er vanskelig tilgjengelig.

Sammenligninger av nøkkeltall gjennomføres for Stokke, Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme 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.



<b>Behovsprofil</b>	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).
<b>Produktivitet og kvalitet</b>	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.
<b>Usikkerhet ved KOSTRA-tallene</b>	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.
<b>Tjenesteområder</b>	Analysen omfatter følgende tjenesteområder: <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>	Analysen av tjenestetilbudet er basert på KOSTRA-tall for 2003, statistikk fra kommunene og innspill fra nøkkelpersoner i kommunene. Analysen er ikke basert på en mer omfattende gjennomgang av kjennetegnene ved de ulike tjenesteområdene i kommunene ut over dette.

## 4.1 Barnehager

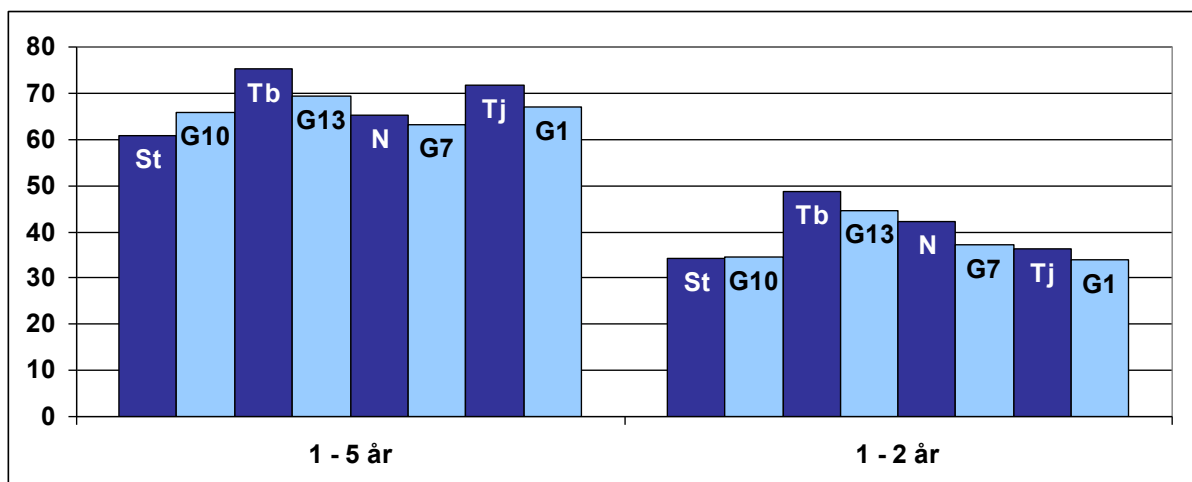
**Behovsprofil** Andelen barn i den primære behovsgruppen for barnehager, dvs. 1 – 5 år, er 5,8 prosent i Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme og 6,4 prosent i Stokke, se tabell 4.1 under. Fylkesgjennomsnittet er 6 prosent, mens landsgjennomsnittet er 6,5 prosent.

**Best barnehagedekning i Tønsberg** Figur 4.1 viser at barnehagedekningen i 2003 høyest i Tønsberg og lavest i Stokke, henholdsvis 75 og 61 prosent av alle barn i aldersgruppen 1 – 5 år. Tjøme har en barnehagedekning som er litt høyere enn landsgjennomsnittet på 69 prosent, mens Nøtterøy har en barnehagedekning som er noe lavere enn landsgjennomsnittet. Ift. den nasjonale målsettingen om full barnehagedekning på om lag 70 prosent, ligger dermed Tønsberg og Tjøme høyere, mens Nøtterøy og Stokke ligger lavere.

Alle kommunene utenom Stokke har høyere barnehagedekning enn gjennomsnittet for egne kommunegrupper i KOSTRA. Fra 2003 til 2004 har barnehagedekningen blitt høyere i Nøtterøy og Stokke. Generelt er det en høy barnehagedekning i de fire kommunene sett under ett.

Tønsberg har også den høyeste barnehagedekningen for de minste barna (1 – 2 år), 49 prosent, mot henholdsvis 42, 36 og 34 prosent i Nøtterøy, Tjøme og Stokke. Landsgjennomsnittet for denne aldersgruppen er som i Nøtterøy, 42 prosent, mens den nasjonale målsettingen om full barnehagedekning for denne gruppen er 53 prosent og dermed høyere enn nivået enn i alle fire kommunene. Barnehagedekningen i Stokke er her på nivå med gjennomsnittet for egen kommunegruppe, mens de tre andre kommunene ligger høyere enn egen kommunegruppe.

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



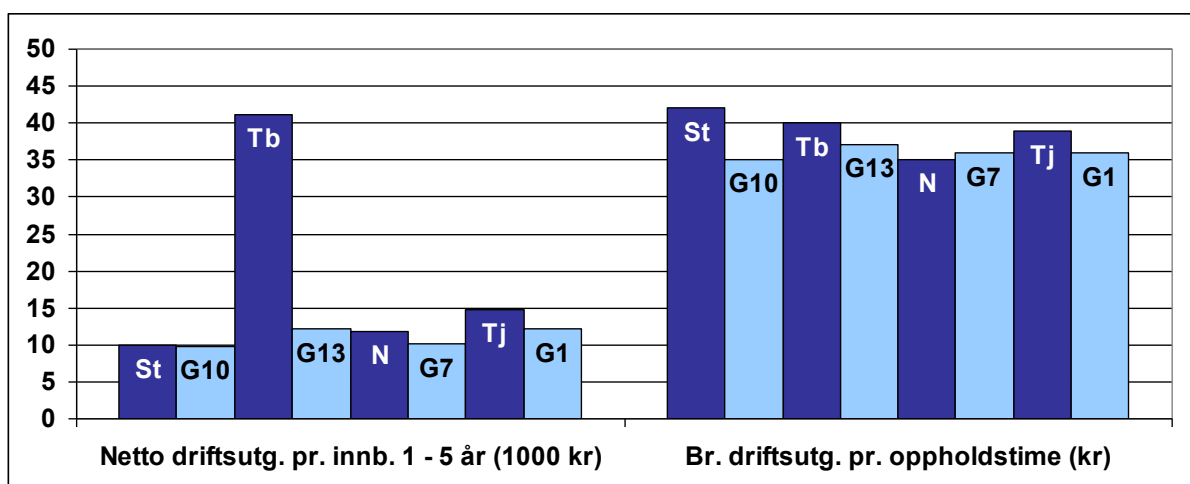
Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

\* St = Stokke, Tb = Tønsberg, N = Nøtterøy, Tj = Tjøme, GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

<b>Oppholdstid</b>	Tabell 4.1 viser at andelen barn med lang oppholdstid i de kommunale barnehagene er betydelig høyere i Nøtterøy (94 prosent) enn i de andre kommunene. Lavest er oppholdstiden i Tjøme hvor 71 prosent av barna er lenger enn 33 timer i uken i barnehagen.
<b>Kommunalt tilbud</b>	Tjøme har den høyeste andelen kommunale barnehageplasser, 72 prosent, mens Stokke har den tilsvarende laveste andelen, 43 prosent. I Nøtterøy er 55 prosent av det totale barnehagetilbudet kommunalt, noe som også tilsvarer landsgjennomsnittet, mens tilsvarende andel i Tønsberg er 48 prosent.
<b>Prioritering</b>	Tønsberg bruker en tilsynelatende en betydelig større andel av sine totale netto driftsutgifter til barnehager enn de andre kommunene, hele 8,8 prosent mot mellom 2,4 og 3,1 prosent i de andre kommunene. Tønsbergs høye netto driftsutgifter til barnehager skyldes imidlertid at statstilskuddet blir gitt som rammetilskudd og ikke som øremerket tilskudd til barnehager. Dermed er ikke tallet for Tønsberg sammenlignbart med de andre kommunene på denne indikatoren. 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 betydelig høyere i Tønsberg enn i de andre tre kommunene, jf. figur 4.2, av samme årsaker som beskrevet over. Nettoutgifter i de andre tre kommunene ligger mellom 10 000 kr (Stokke) og 15 000 kr (Tjøme). Landsgjennomsnittet er til sammenligning i underkant av 14 000 kr. Alle de fire kommunene ligger høyere på denne indikatoren enn gjennomsnittet for de respektive kommunegruppene.

**Figur 4.2 Utgifter til barnehagene 2003**



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

\* St = Stokke, Tb = Tønsberg, N = Nøtterøy, Tj = Tjøme, 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 Nøtterøy (lavere utgifter pr. time) enn i de andre tre kommunene. Brutto driftsutgifter pr. oppholdstime er 35 kr i Nøtterøy, mot henholdsvis 39, 40 og 42 kr pr. oppholdstime i Tjøme, Tønsberg og Stokke. Landsgjennomsnittet er til sammenligning 37 kr pr. oppholdstime. Målt på denne måten har Nøtterøy høyere produktivitet enn gjennomsnittet for egen kommunegruppe, mens de tre andre kommunene har lavere produktivitet enn gjennomsnittet for respektive kommune grupper.

En kan imidlertid ikke ut fra dette slutte at barnehagene drives mer effektivt på Nøtterøy enn i de tre andre kommunene. Det kan ikke utelukkes at kvaliteten på tjenestene er høyere der driftsutgiftene pr. oppholdstime er høyest. For å vurdere dette nærmere, trengs 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
- For pendlere på Tjøme vil det være positivt å kunne benytte barnehager (i Nøtterøy) på vegen til arbeid

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

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

	St	G10	Tb	G13	N	G7	Tj	G1	V	N
<b>Behovsprofil</b>										
Andel innbyggere 1-5 år	6,4	6,3	5,8	6,4	5,8	6,6	5,8	6,4	6	6,5
<b>Dekningsgrad</b>										
Andel 1-5 år med barnehageplass	60,7	65,8	75,3	69,3	65,1	63,3	71,6	66,9	66,9	68,6
Andel 1-2 år med barnehageplass	34,3	34,4	48,6	44,7	42,3	37,1	36,2	33,9	39,3	42,4
Andel med opph.tid over 33t/uke	76,9	48,1	80,5	78	93,5	71,1	71,3	45,2	73,1	65,5
Andel kommunale barnehagepl.	43,3	69,1	47,6	45,2	54,9	47,6	72	76,2	51,4	55,3
<b>Prioritering</b>										
Netto driftsutg. i % av totale	2,4	2,3	8,8	3	2,6	2,7	3,1	2,7	3,7	3,2
Netto driftsutg. pr. innb. 1-5 år	10,0	9,8	41,2	12,1	11,8	10,2	14,8	12,2	16,4	13,8
<b>Produktivitet</b>										
Opph.timer pr. årsv. i kommunale	10,2	11,4	10,7	11,0	9,9	10,7	10,8	10,9	10,8	10,8
Korr. br. dr.utg. pr. barn i komm.	105	73	104	95	92	87	92	73	93	88
Korr. br. dr.utg. pr. korr. opph.time	42	35	40	37	35	36	39	36	38	37

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

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

\*\* St = Stokke, Tb = Tønsberg, N = Nøtterøy, Tj = Tjøme, 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 Tønsberg enn i de tre andre kommunene, 12,5 prosent mot om lag 15 prosent i Stokke, Nøtterøy og Tjøme. Fylkes- og landsgjennomsnittet er om lag 14 prosent.

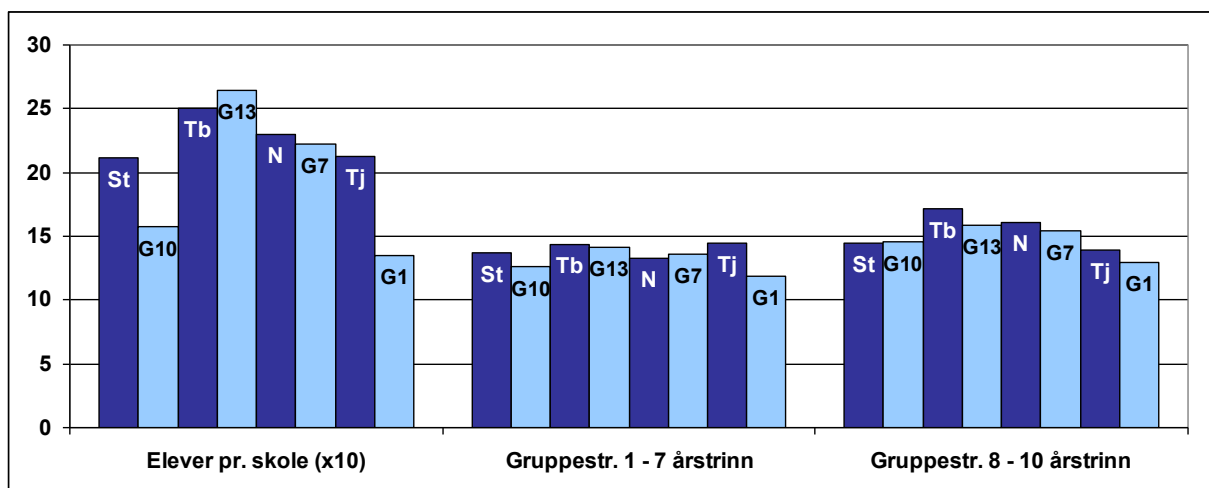
### Store skoler

Grunnskolen i Tønsberg er i gjennomsnitt større enn skolene i de andre tre kommunene, jf. figur 4.3. I gjennomsnitt er det 250 elever pr. skole i Tønsberg, mens det tilsvarende er 230 elever på skolene i Nøtterøy og i overkant av 210 elever på skolene i Stokke og Tjøme. Gjennomsnittet for fylket (240 elever pr. skole) ligger mellom nivåene i Tønsberg og Nøtterøy, mens landsgjennomsnittet er så lavt som om lag 190 elever pr. skoler. Med unntak av Tønsberg har alle kommunene større skoler enn gjennomsnittet for egne kommunegrupper, særlig er differansen stor for Stokke og Tjøme. I Tønsbergs gruppe (13) er det i gjennomsnitt om lag 265 elever pr. skole.

## 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, Tb = Tønsberg, N = Nøtterøy, Tj = Tjøme, GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

Figuren viser at det er relativt små forskjeller mellom gjennomsnittlig gruppestørrelse i 1. – 7. årstrinn i de fire kommunene. Gruppestørrelsen er høyest i Tønsberg og Tjøme, om lag 14,5 elever i gjennomsnitt, lavere i Stokke og lavest i Nøtterøy, henholdsvis 13,7 og 13,3 elever pr. gruppe. På denne indikatoren ligger Stokke på fylkesgjennomsnittet, mens Nøtterøy ligger så vidt høyere enn landsgjennomsnittet på 13,1 elever i gjennomsnitt pr. gruppe. Tønsberg og særlig Stokke og Tjøme har større grupper på barnetrinnet enn gjennomsnitt for egne kommunegrupper, mens Nøtterøy ligger så vidt lavere enn egen kommunegruppe.

På ungdomstrinnet (8. – 10. årstrinn) har størst grupper, med 17,2 elever i gjennomsnitt pr. gruppe. Dernest følger Nøtterøy med 16,1, mens gruppene i Stokke og Tjøme er lavere, henholdsvis 14,5 og 13,9 elever pr. gruppe. Nøtterøy ligger om lag på fylkesgjennomsnittet på denne indikatoren, mens Stokke ligger så vidt lavere enn landsgjennomsnittet på 14,8 elever pr. gruppe. Sammenlignet med egne kommunegrupper ligger Tønsberg og Tjøme høyere, mens Stokke og Nøtterøy ligger på om lag samme nivå.

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

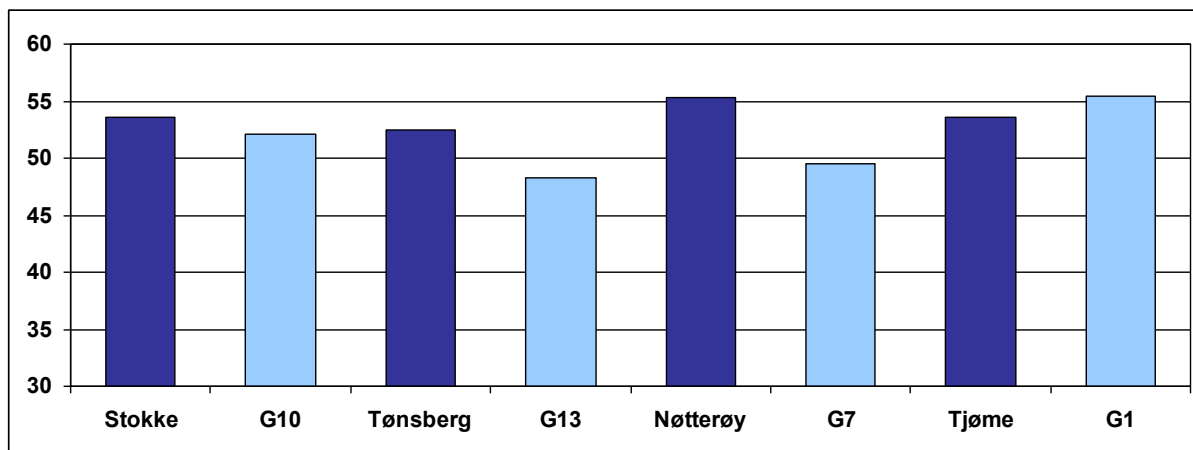
Andelen av netto driftsutgifter til grunnskolen i prosent av de totale driftsutgiftene i 2003 er betydelig lavere i Tønsberg enn i de tre andre kommunene, jf. tabell 4.2 under. Om lag 28 prosent av nettodriftsutgiftene går til dette formålet i Tønsberg, mens tilsvarende andeler i de andre tre kommunene ligger mellom 34 og 36 prosent. Fylkes- og landsgjennomsnittet ligger i mellom, på om lag 31 prosent.

De relativt sett lave netto driftsutgiftene til grunnskolene i Tønsberg henger sannsynligvis sammen med den lave 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. I tillegg er det relativt mange fra Tønsberg som går i statlige eller private skoler.

**Små forskjeller i driftsutgifter pr. elev**

Figur 4.4 viser at korrigerede brutto driftsutgifter pr. elev til undervisning i grunnskolene i 2003 er noe høyere i Nøtterøy enn i de tre andre kommunene. Nøtterøy har driftsutgifter pr. elev på om lag 55 000 kr, Stokke og Tjøme har tilsvarende utgifter på om lag 54 000 kr, mens Tønsberg ligger lavest med om lag 52 000 kr pr. elev. De fire kommunene ligger alle høyere enn fylkes- og landsgjennomsnittet, begge på om lag 51 000 kr pr. elev. Sammenlignet med egne kommunegrupper ligger Stokke, Tønsberg og særlig Nøtterøy høyere på denne indikatoren, mens Tjøme ligger noe lavere.

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



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

\* St = GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

**Effektiviserings-  
potensial?**

Forskjellene i produktivitet, målt som brutto driftsutgifter pr. elev, mellom de fire 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 fire kommunene.

Høyere driftsutgifter pr. elev i de fire kommunene utenom Tjøme enn i de respektive kommunegruppene kan imidlertid like mye være et uttrykk for høyere kvalitet i undervisningen og en bevisst politiske satsning på dette, enn mindre effektiv skoledrift. Gode sammenlignbare data for kvalitet er vanskelig å framskaffe (sammenlignbare brukerundersøkelser ville være et grunnlag), så det er vanskelig å treffe noen sikre konklusjoner på dette området. Forskjeller i gruppestørrelser vist i figur 4,3, gir heller ingen klare svar.

**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 fire kommunene inngår ikke i den foreliggende utredningen.

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

**Innspill fra  
kommunene**

Innspillene fra kommunene om grunnskolene kan oppsummeres i følgende punkter:

- 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
- Kommunesammenslåing kan legge til rette for mer rasjonell skoledrift og –utbygging for områdene Husøy/Foymland og Kaldnes/Teie (i Tønsberg/Nøtterøy). Dette kan også oppnås ved grensejusteringer



- Skolestrukturen er slik at det 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
- Kommunesammenslåing vil gi et bredere tilbud til brukerne (for eksempel er det bare en ungdomsskole i Tjøme kommune i dag)

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

	St	G10	Tb	G13	N	G7	Tj	G1	V	N
<b>Behovsprofil</b>										
Andel innbyggere 6-15 år	15,1	14,4	12,5	13,7	14,7	14,2	15,2	14,3	13,7	14
<b>Dekningsgrad</b>										
Elever pr. kommunal skole	212	158	250	264	230	222	213	135	241	187
Gruppestørrelse 1. - 7. årstrinn	13,7	12,6	14,4	14,1	13,3	13,6	14,5	11,9	13,7	13,1
Gruppestørrelse 8. - 10. årstrinn	14,5	14,6	17,2	15,9	16,1	15,4	13,9	13	15,9	14,8
Elever pr. undervisn.rel. årsverk	11,3	12,2	14,2	13,6	12,4	12,8	12,2	11	13,1	12,5
<b>Prioritering</b>										
Netto driftsutg. i % av totale	35,6	33,6	27,6	31	34,4	34,2	34,1	32,7	30,9	31,1
Netto driftsutg. pr. innb. 6-15 år	64	63	60	58	63	59	62	67	60	62
<b>Produktivitet</b>										
Korr. brutto driftsutg. til undervisn. pr. elev i vanlig grunnskole	54	52	52	48	55	49	54	55	51	51

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

\* St = Stokke, Tb = Tønsberg, N = Nøtterøy, Tj = Tjøme, 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 sett gammel befolkning i Tønsberg**

Andelen innbyggere 67 år og over er høyere i Tønsberg enn i de tre andre kommunene, jf. tabell 4.3 under. I overkant av 26 prosent av innbyggerne i Tønsberg er 67 år eller eldre, mens Stokke har relativt sett færrest innbyggere i denne aldersgruppen, i overkant av 22 prosent. Tilsvarende andeler i Tjøme og Nøtterøy er henholdsvis om lag 24,5 og 23,5 prosent, og dermed ligger Tjøme om lag på fylkesgjennomsnittet (24,4 prosent) og Nøtterøy litt under landsgjennomsnittet (24 prosent) på denne indikatoren.

Sammenlignet med egne kommunegrupper er andelen 67 år og over vesentlig høyere i Tønsberg og litt høyere i Nøtterøy, mens andelen er lavere i Stokke og Tjøme.

Fordelingen av de aller eldste innbyggeren (80 år og over) følger om lag det samme mønsteret – Tønsberg har den høyeste andelen i denne aldersgruppen (5,2 prosent), mens Stokke har den laveste andelen (3,3 prosent).

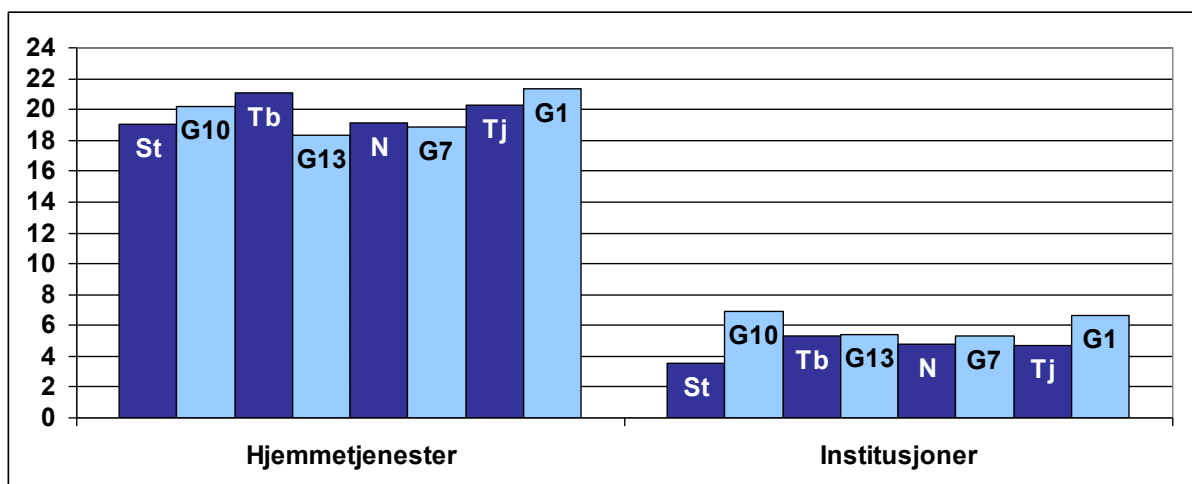
### **Høy dekningsgrad for hjemmetjenester i Tønsberg**

Figur 4.4 viser at dekningsgraden for hjemmetjenester i 2003 er høyest i Tønsberg og Tjøme, henholdsvis om lag 21 og 20 prosent av innbyggerne over 66 år mottar hjemmetjenester i disse to kommunene. Tilsvarende dekningsgrad i Nøtterøy og Stokke er om lag 19 prosent. Fylkes- og landsgjennomsnittet er til sammenligning om lag 19,5 prosent. Sammenlignet med egne kommunegrupper er andelen som mottar hjemmetjenester høyere i Tønsberg, lavere i Stokke og Tjøme og om lag på samme nivå i Nøtterøy.

### **Relativt få på institusjoner**

Figuren viser også at Tønsberg har den høyeste andelen beboere på institusjoner blant innbyggerne 67 år eller eldre. 5,3 prosent i denne aldersgruppen er beboere på institusjon i denne kommunen, mens Stokke bare har 3,5 prosent i aldersgruppen på institusjon. Tilsvarende andeler i Nøtterøy og Tjøme er 4,5 og 4,3 prosent. Tønsberg ligger så vidt høyere enn fylkesgjennomsnittet på 5 prosent men vesentlig lavere enn landsgjennomsnittet på 6,3 prosent. Alle de fire kommunene har lavere andeler i aldersgruppen på institusjon enn gjennomsnittet for egne kommunegrupper (Tønsberg så vidt lavere).

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

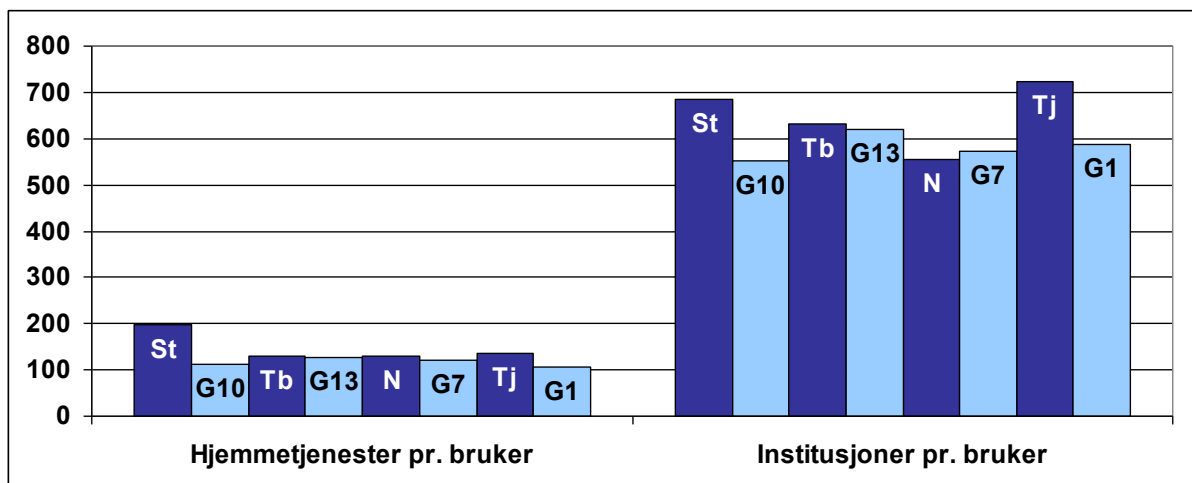


Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

\* St = Stokke, Tb = Tønsberg, N = Nøtterøy, Tj = Tjøme, GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

Netto driftsutgifter til pleie og omsorg utgjør en betydelig større andel av totale netto driftsutgifter i Tønsberg enn i de tre andre kommunene, om lag 38 prosent mot om lag 31 prosent i Nøtterøy og Tjøme og 30 prosent i Stokke, jf. tabell 4.3. Den høye andelen til dette formålet i Tønsberg henger sannsynligvis sammen med den høye andelen 67 år og over og høye dekningsgrader hjemmetjenester og institusjoner som er omtalt over.

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



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

\* St = Stokke, Tb = Tønsberg, N = Nøtterøy, Tj = Tjøme, GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

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

Figur 4.6 viser at Stokke har betydelig høyere brutto driftsutgifter pr. bruker av hjemmetjenester enn hva som er tilfelle i de tre andre kommunene. Driftsutgiftene pr. bruker i Stokke er nær 200 000 kr, mens tilsvarende utgifter for de tre andre kommunene ligger i området 130 – 135 000 kr. Fylkesgjennomsnittet ligger også på om lag 130 000 kr pr. bruker, mens landsgjennomsnittet er noe lavere, om lag 125 000 kr. Sammenlignet med egne kommunegrupper ligger Tjøme og særlig Stokke høyere på denne indikatoren, mens Tønsberg og Nøtterøy ligger på om lag samme nivå. Stokke har for øvrig meldt at KOSTRA-tallene for kommunen på dette området må revideres.

**Høye driftsutgifter pr. bruker i institusjoner**

Til brukerne i institusjonene er det Tjøme som har de høyeste brutto driftsutgiftene, om lag 720 000 kr pr. bruker, fulgt av Stokke med om lag 680 000 kr pr. bruker. Nøtterøy ligger betydelig lavere med 550 000 kr, mens driftsutgiftene pr. bruker i institusjoner i Tønsberg er om lag 630 000 kr. Nøtterøy ligger dermed lavere enn fylkes- og landsgjennomsnittet på om lag 600 000 kr, mens de tre andre kommunene altså ligger over dette. Tjøme og Stokke ligger også betydelig høyere enn gjennomsnittet i egne kommunegrupper på denne indikatoren, mens Tønsberg og Nøtterøy ligger på om lag samme nivå.

**Effektiviseringspotensial?**

KOSTRA-tallene gir ikke noe endelig svar på om det høye utgiftsnivået pr. bruker i hjemmetjenesten i Stokke og i institusjoner i både Stokke og Tjøme 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. Det foregår for tiden et arbeid innenfor effektiviseringsnettverkene, hvor Stokke, Nøtterøy og Tjøme deltar, for å revidere og differensiere KOSTRA-tallene slik at sammenligninger blir mer relevante.

En mulig forklaring på høye driftsutgifter i Stokke kan være at relativt få mottar hjelp eller bor på institusjoner i denne kommunen. Dermed kan disse relativt sett være ”tyngre”/mer hjelpetrengende brukere enn det som er tilfelle i kommuner hvor større andeler dekkes av tilbudene. Mottakere pr. årsverk i hjemmetjenesten i er også relativt lavt i Stokke, 2,0 mot mellom 2,6 og 3,8 i de andre kommunene. Dette gir naturlig nok også relativt sett høye lønnsutgifter pr. mottaker i hjemmetjenesten i Stokke.

Stokke og Tjøme har relativt sett få beboere i institusjon pr. årsverk, henholdsvis 0,4 og 0,6 mot 0,9 og 0,8 i Tønsberg og Nøtterøy. Få beboere pr. årsverk kan være med på å forklare de høye driftsutgiftene pr. bruker i institusjoner til Stokke og Tjøme. Brutto driftsutgifter til drift av institusjon pr. kommunal plass er også høyere i Stokke og særlig i Tjøme enn i de to andre kommunene. Tjøme bruker nær 100 000 pr. kommunal plass, mens Nøtterøy bare bruker om lag 40 000 kr pr. plass. Tjøme rapporterer at dette henger sammen med ulik praksis for føring av driftsutgiftene, noe som gjør sammenligning vanskelig.

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 og i institusjoner i Stokke og Tjøme (gitt at forskjellene er reelle) kan være et uttrykk for at det eksisterer et effektiviseringspotensial i de to kommunene. 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 i de to kommunene, 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 to 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:

- Det er sannsynligvis lite stordriftsfordeler (som ikke er realisert) på institusjoner og hjemmetjenester, men det kan evt. være noe stordriftsfordeler på administrasjon av tjenestene
- 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 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	Tb	G13	N	G7	Tj	G1	V	N
<b>Behovsprofil</b>										
Andel innbyggere 67 år og over	22,3	25	26,3	22,6	23,6	23	24,6	26,5	24,4	24
Andel innbygger 80 år og over	3,3	4,8	5,2	4,3	4,5	4,1	4,3	5,2	4,8	4,6
<b>Dekningsgrad</b>										
Andel 67 år og over som mottar hjemmetjenester	19	20,2	21,1	18,3	19,1	18,9	20,3	21,3	19,6	19,4
Andel 67 år og over på institusjon	3,5	6,9	5,3	5,4	4,8	5,3	4,7	6,6	4,9	6,3
<b>Prioritering</b>										
Netto driftsutg. i % av totale	30,2	34,3	37,9	33,5	31,4	31,5	31	32,4	33,6	33,4
Netto driftsutg. pr. innb. 67 år +	79	66	68	66	59	62	65	66	64	70
<b>Produktivitet</b>										
Korr. brutto driftsutg. pr. bruker	262	200	192	216	195	197	217	196	200	215
Årsverk pr. bruker	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3
Korr.br. driftsutg. pr. bruker av hjemmetjenester	196	112	130	128	129	121	136	107	129	124
Korr. brutto driftsutg. pr. bruker i kommunale institusjoner	683	552	632	620	555	572	722	587	597	604

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

\* St = Stokke, Tb = Tønsberg, N = Nøtterøy, Tj = Tjøme, V = Vestfold, N = Norge (utenom Oslo)  
GX = kommunegruppe X i KOSTRA-smh.

## 4.4 Vann, avløp og renovasjon

**Driftsinntekter** Tjøme 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 Tjøme utgjør disse inntektene 3,4 prosent av de totale netto driftsutgiftene mot 2,8 prosent i Stokke og om lag 2 prosent i Tønsberg og Nøtterøy. Fylkesgjennomsnittet er på nivå med Tønsberg og Nøtterøy, mens landsgjennomsnittet er lavere.

**Årsgebyr** Årsgebyr for vannforsyning er relativt sett lave i de fire kommunene, både sammenlignet med gjennomsnitt for egne kommunegrupper, fylkes- og landsgjennomsnitt. Lavest er årsgebyret i Tønsberg med om lag 1000 kr, mens Nøtterøy og Tjøme ligger høyest av de fire med om lag 1 500 kr pr. år. Fylkesgjennomsnittet er om lag 1 700 kr, mens landsgjennomsnittet er om lag 2 000 kr pr. år.

Også årsgebyret for avløpstjenesten er høyest i Tjøme, 3 900 kr mot mellom 1 400 kr og 2 200 kr i Stokke, Tønsberg og Nøtterøy (lavest i Stokke). De tre sistnevnte kommunene har lavere årsgebyr enn gjennomsnitt i egne kommunegrupper og fylkes- og landsgjennomsnittet.

Årsgebyr for avfallstjenesten varierer lite mellom de fire kommunene, fra lavest i Tjøme, om lag 1 500 kr, til høyest i Nøtterøy, om lag 1 800 kr. Fylkes-, landsgjennomsnitt og gjennomsnittet i de respektive kommunegruppene ligger innenfor samme intervall.

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

	St	G10	Tb	G13	N	G7	Tj	G1	V	N
<b>Prioritering</b>										
Netto driftsutg. i % av totale	-2,8	-1,8	-2	-2,1	-2,1	-1,9	-3,4	-0,8	-2,1	-1,5
<b>Produktivitet</b>										
Årsgebyr for vannforsyning	1,4	2,1	1,0	1,4	1,5	1,7	1,5	2,2	1,7	2,0
Årsgebyr for avløpstjenesten	1,4	2,9	1,6	2,1	2,2	2,7	3,9	2,8	2,7	2,4
Årsgebyr for avfallstjenesten	1,7	1,8	1,6	1,6	1,8	1,6	1,5	1,6	1,6	1,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2003)

\* St = Stokke, Tb = Tønsberg, N = Nøtterøy, Tj = Tjøme, 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 vann og avløp i Tjøme er årsgebyrene lave i de fire 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 mye interkommunalt samarbeid på dette området. Mye av stordriftsfordelene er dermed allerede hentet ut
- Mye konkurranseutsetting begrenser også effektiviseringspotensialet. Men en kan bli en mer effektiv bestiller ved sammenslåing
- Større fagmiljøer og felles drift og vedlikehold kan likevel gi en mer effektiv tjenesteproduksjon og bedre tjenester
- Det er en risiko for mindre kjennskap til lokale forhold (infrastrukturen) ved sammenslåing

- Sammenslåing (og til en viss grad samarbeid) vil kunne gi en bedre utnyttelse av realkapital/utstyr (maskinparken) og kompetanse. Dessuten kan større satsninger og investeringer forsvares

## 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 og –utbygging for områdene Husøy/Foymland og Kaldnes/Teie
- Skolestrukturen er slik at det er innsparingspotensial i alle kommunene, men det er ikke nødvendig med sammenslåing for å realisere disse potensialene
- Innenfor pleie og omsorg kan det være noe stordriftsfordeler på administrasjon av tjenestene
- 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 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

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. 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

### 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 - lønnsplassing 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 imidlertid 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**

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
- Og bedre rekruttering på ledersiden

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**

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

- Flere av kommunene har allerede store fagmiljøer
- Gevinst ved sammenslåing med større fagmiljøer på spesielle områder (fysio-/ergoterapi, psykiatri, rus, PPT)
- Det vil være uheldig med sentralisering av sosialkontor

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 tjenesteproduksjon – på grunn av at det er vanskelig å rekruttere nye medarbeidere som kan fylle rollen til de som forsvinner.

**Innspill fra kommunene**

I følge kommunene er fagmiljøene i området i stor grad robuste (ikke sårbare) i utgangspunktet. Dette gjelder i mindre grad for Tjøme enn de andre tre kommunene. Noen spesielle tjenesteområder i noen av kommunene er mer sårbare, jf. omtalen av størrelse på fagmiljøer. Sårbarheten varierer over tid.

## 6 Konsekvenser for de ansatte

Situasjonen for de ansatte ved endringer i kommunestrukturen er direkte knyttet til forholdene som er omtalt under 5. Rekruttering av arbeidskraft og kompetanse. Det er klart at størrelse på fagmiljøer, mulighet for samarbeid og spesialisering og sårbarhet til fagmiljøer vil ha stor betydning for de ansattes arbeidssituasjon. Dette reflekteres da også til en viss grad i den følgende omtalen av konsekvenser for de ansatte.

Ved kommunesammenslåinger vil de ansatte i kommunene berøres via de konsekvensene de ulike alternativene har for organisering av tjenesteområdene og økonomiske rammevilkår. Dette vil påvirke de ansatte blant annet i form av:

### Hovedtema

- Størrelse på fagmiljøer
- Tilhørighet/identitet og sosialt miljø
- Avstand mellom ledere og ansatte
- Avstand mellom arbeidssted og bolig

### Erfaringer

Omtalen av det nasjonale bakteppet i forrige kapittel 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 er av mindre betydning
- 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 at disse 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**

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

- Det er mest positivt med større fagmiljø for de med høy og spesialisert kompetanse. For disse vil det være særlig viktig med større faglige utviklingsmuligheter
- Generalistrollen svekkes og spesialistrollen svekkes. Mange ansatte vil vurdere generalistrollen og de muligheter for variasjon og ulike utfordringer en slik rolle innebærer, som positivt
- Mange av fagmiljøene nær brukerne (for eksempel barnehager, skoler, hjemmetjenester) vil sannsynligvis i liten grad berøres av en kommunesammenslåing (som tidligere nevnt). Dermed vil også størrelsen på fagmiljøene bli uendret

**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**

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 større mulighet til å skifte miljø etter en kommunesammenslåing. Det vil ikke minst ha relevans ifm. omstillinger

**Avstand mellom ledere og ansatte**

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

**Innspill fra kommunene**

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
- Konsekvenser for avstand mellom ledere og ansatte avhenger av organisering. Avstand til tjenestestedsleder vil i mindre grad bli påvirket
- Sammenslåing gir større avstand begge veier. Ledelse vil bli mer formalisert i en større kommune
- Sammenslåing kan føre til et større hierarki og gi behov for flere mellomledere. Dette vil avhenge av organisering

**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.



## 7 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 folkeavstemminger om kommunesammenslåinger de senere årene flere ganger har blitt nei. I de tilfellene det har blitt ja-resultat, har det gjerne vært marginalt ja-flertall i en av kommunene. I andre tilfeller er prosessen stoppet før en har kommet til folkeavstemming fordi en har forventet et nei-resultat.

Innenfor dette området vil vi se nærmere på:

### **Hovedtema**

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

### **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

Det er ikke gjennomført noen innbyggerundersøkelser i de fire kommunene som kan belyse disse nasjonale tendensene. (I slutten av oktober 2004 er det gjennomført en innbyggerundersøkelse ifm. utredningen av kommunestruktur i området Stokke, Andebu og Sandefjord. Resultater fra denne undersøkelsen blir omtalt i utredningsrapporten for prosjektet.) En antagelse er at holdninger til kommunesammenslåinger varierer med alder, hvor lenge en har bodd i kommunene og hvor i kommunen en bor. Sannsynligvis er unge innbyggere i kommunen som er bosatt i nye boligfelt med en del innflyttere mindre skeptiske til sammenslåing enn eldre innbyggere i de mer etablerte boligområdene.

**Lokaldemokrati – muligheter til å påvirke utviklingen**

Basert på gjennomførte analyser, 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)

**Innbyggerundersøkelse Frei/Kristiansund**

En innbyggerundersøkelse gjennomført i forbindelse med utredning av kommunesammenslåing mellom kommunene Frei og Kristiansund, bekrefter og nyanserer noen av disse momentene:

- Muligheten til å påvirke politikken som føres i kommunen, vurderes som like god i Kristiansund (om lag 17 000 innbyggere) som i Frei (om lag 5 000 innbyggere)

- Nær halvparten av innbyggerne i Frei mener at egen mulighet til å påvirke politikken i en sammenslått kommune blir mindre enn den er i utgangspunktet, mens om lag 15 prosent mener at den blir bedre. I Kristiansund mener et flertall at det ikke blir noen forskjell i egen mulighet til å påvirke politikken i en sammenslått kommune
- Mange flere mener at tjenestetilbudet er viktigst sammenlignet med de som mener at å kunne påvirke avgjørelser er viktigst

Ved folkeavstemmingen om sammenslåing av Frei og Kristiansund mars 2004 ble det for øvrig Ja-flertall i begge kommunene, et knapt flertall i Frei og et klart flertall i Kristiansund.

#### **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 Tønsberg enn de andre kommunene
- Kommunesammenslåing kan gi en større og mer uoversiktlig organisasjon. Det kan bli nødvendig med en eller annen form for oppdeling – for eksempel i ”bydeler”. Dette vil imidlertid i stor grad avhenge av organisering. Med en flat organisasjon er det mulig å øke antall virksomheter/enheter uten at organisasjonen nødvendigvis blir mer kompleks
- På Tjøme er en bekymret for at det vil bli færre politikere fra øya som vil tale øyas sak, 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.

**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>Tønsberg</b>	64,4	64,5	59,6	63
<b>Nøtterøy</b>	65,8	66,4	63,6	68,2
<b>Tjøme</b>	67,1	67,6	64,9	64,1

<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 fire kommunene fra 1991 til 1999. I 2003 øker imidlertid valgdeltakelsen i Tønsberg og Nøtterøy sammenlignet med deltakelsen fire år tidligere. Dette henger sannsynligvis sammen med motstanden mot bomringen og all oppmerksomheten rundt dette spørsmålet. Stokke og Tjøme har en liten nedgang i valgdeltakelsen fra 1999 til 2003.

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.

**Ingen klar sammenheng mellom kommunesammenslåing og valgdeltakelse**

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

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

I den omtalte innbyggerundersøkelsen vurderer for øvrig to tredjedeler av innbyggerne i Kristiansund og i overkant av halvparten av innbyggerne i Frei at deres politiske engasjement vil øke etter en kommunesammenslåing.

**Stabilitet viktig**

I sin omtale av demokratiutfordringer på Nedre Romerike konkluderer Agenda (2004) med at hensynet til deltakelse, identitet og påvirkningsmuligheter kan tale for stabilitet i kommunestrukturen. Det er stabilitet som er viktig, ikke 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.

## 8 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.

### 8.1 Regionen som bo- og arbeidsmarked

#### Regionbegrepet

I følge Juvkam (2002) er en region et avgrenset geografisk område med en eller annen form for indre enhet som skiller det fra de geografiske områdene rundt det. Regioner kan være av flere typer og kan avgrenses på ulike måter ut fra hvilke kriterier for regioninndeling som legges til grunn. I den foreliggende utredningen vil regionale virkninger primært gjelde regionen som utgjør området som avgrenses av de fire kommunene (STNT-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.

En av de 161 bo- og arbeidsmarkedsregionene utgjøres av Stokke, Tønsberg, Nøtterøy, Tjøme, Re, Andebu og Horten. De fire aktuelle kommunene inngår dermed som en sentral del av denne bo- og arbeidsmarkedsregionen, og har med om lag 70 000 nær to tredjedeler av folketallet i denne regionen.

To viktige grunner til at det er de fire kommunene, og ikke de sju, som utreder kommunesammenslåing, er sannsynligvis:

- En storkommune med to bysentra (Horten og Tønsberg) vil skape større problemer for samordning og samarbeid mellom de ulike geografiske delene av kommunen enn en storkommune med ett ubestridt sentrum. Med to sentra er det for eksempel større risiko for lokaliseringsstrid
- Landkommunene Re og Andebu gir klart uttrykk for at de ikke ønsker å inngå i en stor bykommune

**De fire kommunene utgjør en egen bo- og arbeidsmarkedsregion**

Ut fra geografi og faktiske forhold knyttet til lokalisering av boliger og arbeidsplasser og pendlingsmønster, er det også relevant å vurdere de fire kommunene som en egen bo- og arbeidsmarkedsregion (selv om de også inngår i en større bo- og arbeidsmarkedsregion). Pendlingsstatistikken (fra 1999) viser for eksempel at det er vesentlig større andeler av de arbeidsaktive innbyggerne i Stokke, Nøtterøy og Tjøme enn i Horten som pendler til Tønsberg. Det skal likevel ikke underslås at så mange som om lag 1 500 fra Horten har sitt arbeid i Tønsberg (mens om lag halvparten pendler motsatt vei).

**9K-utredninger**

For en dokumentasjon som ytterligere kan underbygge en vurdering av de fire kommunene som en egen bo- og arbeidsmarkedsregion, viser vi til ulike utredninger i 9K-sammenheng: "Felles kommunale planprosesser angående næringsarealer og næringsparker" (2000), "Vurdering av økonomiske, sosiale og kulturelle konsekvenser av endret vekstmønster i Tønsbergregionen" (2001), "Vekst og bosettingsmønster 2" (2002), "Senterutvikling i en storregion" (2002) og "Felles næringspolitikk" (2002). Disse utredningene utgjør for øvrig et aktuelt og relevant kildemateriale for vurderinger av regionale virkninger av en kommunesammenslåing.

**Komplementære kvaliteter**

Rapporten om senterutvikling påviser at kommunene i 9K-regionen har mange av de sentrale kjennetegnene som er typiske for regionsentra. Det kommer klart fram at kommunene er komplementære og utfyller hverandre mht. ulike kjennetegn og kvaliteter, for eksempel innenfor kommunikasjon, næringsliv, utdanning, kultur, bo- og oppvekstforhold og friluftsmuligheter. Det samme vil man også kunne si om regionen som omfatter de fire kommunene, som for øvrig har om lag 60 prosent av folketallet i 9K.

**9K som bakgrunn for å vurdere/ utrede sammen- slåing**

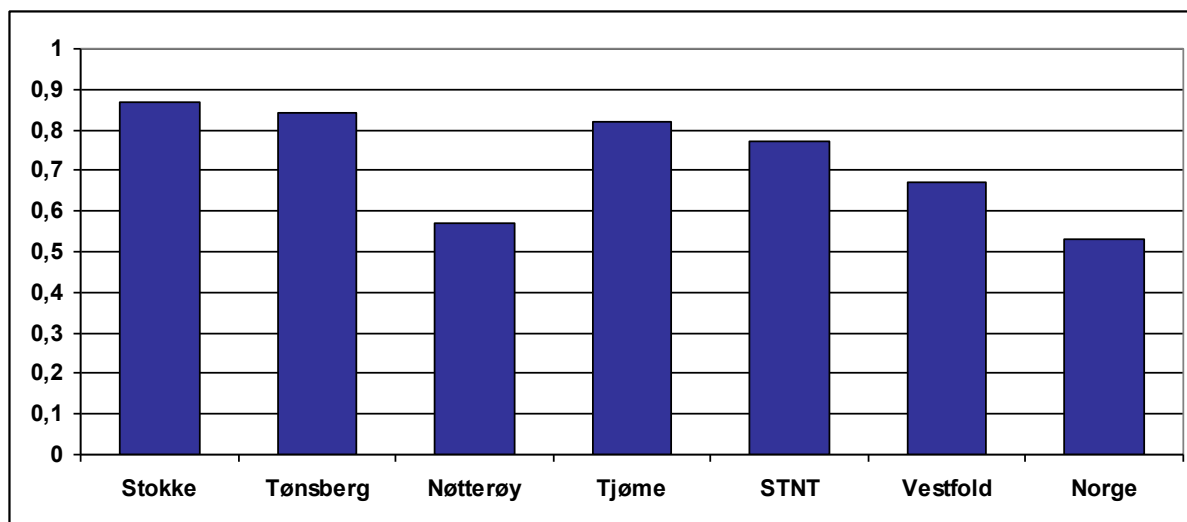
En hypotese er at erfaringene fra samarbeidet i 9K, og de relasjoner som der er etablert, har bidratt til en holdning i kommunene (i første rekke politikere og administrasjon) hvor tanken om en kommunesammenslåing er mindre skremmende enn tidligere. I tillegg kan de begrensningene som faktisk viser seg i interkommunalt samarbeid, gjøre at mange ønsker å vurdere konsekvenser av å gå ett skritt videre. I tillegg kommer naturligvis det ytre trykket fra sentralt hold og initiativet til KS.

### 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, Tønsberg og Tjøme ha en årlig vekst i folketallet på mellom 0,8 og 0,9 prosent, mens veksten på Nøtterøy blir i underkant av 0,6 prosent pr. år. For de fire kommunene samlet blir den årlige veksten på i underkant av 0,8 prosent pr. år. I følge framskrivningen blir veksten i STNT-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 nasjonale vekst*. Prosent pr. år**



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Inntrykket av STNT-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”, tilsier årlig befolkningsvekst i Stokke og Tjøme på henholdsvis 1,6 og 1,7 prosent. Tønsberg har for øvrig etter dette målsatt en vekst på 1,4 prosent pr. år.

### Folketall i ulike alternativer

Tabell 7.1 viser folketall i de fire kommunene og de fire sammenslåingsalternativene i 2004 og 2020 framskrevet av SSB (med 2002 som basisår). I følge denne framskrivningen vil folketallet i de fire kommunene øke fra i overkant av 70 000 i 2004 til i underkant av 80 000 i 2020. De lokale framskrivningene ville som nevnt over, gitt enda større vekst i folketallet.

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

	Stokke	Tønsberg	Nøtterøy	Tjøme	STNT	TNT	NT	ST
2004	9 985	36 046	20 050	4 553	70 634	60 649	24 603	46 031

2020	11 480	41 060	21 912	5 247	79 699	68 219	27 159	52 540
------	--------	--------	--------	-------	--------	--------	--------	--------

Kilde: Statistisk sentralbyrå

**Byhierarkiet i Norge** En annen illustrasjon av regionens tyngde framkommer i Tor Selstads ("Regionenes tilstand", 2004) beskrivelse av byhierarkiet i Norge. I rangeringen av byområder i Norge basert på tettstedsstørrelse (by og omland), er Tønsberg nr. 10 på listen.

## 8.2 Næringsutvikling

**Felles arbeidsmarked** Kommunene utgjør som beskrevet over, et felles bo- og arbeidsmarked. Oversikt over pendlingsmønsteret i regionen, se for eksempel "Felles næringspolitikk" (2002), viser at Tønsberg med om lag 150 prosent dekning av arbeidsplasser er senter i dette arbeidsmarkedet. Flere av de yrkesaktive i Stokke og særlig i Nøtterøy finner sitt arbeid i Tønsberg enn i hjemkommunen.

**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. Gitt forslaget 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

## 8.3 Arealbruk og samferdsel

Innenfor 9K-samarbeidet 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.

**Planlegging og marked**

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 9K-samarbeidet. Det påpekes imidlertid også at markedet legger sterke begrensninger på effekten av felles planlegging vurdert ift. hvordan målsettinger i praksis blir nådd. Et nærliggende eksempel er målsettingen om å vri befolkningsveksten mot innlandsområdet (vest for E18) som har vist seg vanskelig å realisere, jf. ”Vekst og bosettingsmønster 2”. For eksempel er etableringen av en ny bydel på Kaldnes, som en for øvrig var inneforstått med i det nevnte prosjektet, med på å trekke utviklingen i motsatt retning.

**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 Vegpakke Tønsberg, 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.

## 8.4 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 hvis nytt forslag til selskapskatt til kommunene realiseres)
- 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:

- STNT med 70 000 innbyggere vil bli det ubestridte tyngdepunktet i fylket
- Erfaringene med å stå sammen overfor myndighetene er ikke bare gode, jf. finansieringen av Vegpakke Tønsberg
- Tjøme vil i mindre grad enn de andre kommunene høste fordelene av å være en del av et regionsenter (tvil om at det er der de viktige institusjonene/funksjonene vil havne)
- En sammenslåing kan gi en mer samordnet og ”rettferdig” håndtering av konsekvenser av storbyproblemer. I dag er det Tønsberg som får den største belastningen på dette området selv om de aktuelle brukerne like gjerne kommer fra nabokommunene

**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.

## 9 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 STNT eller TNT blir realisert:

- i. Husøy fra Tønsberg til Nøtterøy (eller Nøtterøy/Tjøme)
- ii. Kaldnesområdet (Nøtterøydelen av Tønsberg - grunnkretsene Kaldnes, Fagerheim, Teie, Ørsnes) fra Tønsberg til Nøtterøy (eller Nøtterøy/Tjøme)

Hvis ikke STNT eller ST blir realisert:

- iii. Bjelland/Hogsnes (inkl. Smørberg) fra Tønsberg til Stokke
- iv. Vear (skolekrets) fra Stokke til Tønsberg
- v. Semsbyen fra Tønsberg til Stokke

Folketallet (1. jan. 2004) i de aktuelle områdene er:

- Husøy: 907
- Kaldnesområdet: 942
- Bjelland/Hogsnes (inkl. Smørberg): 1328
- Vear (skolekrets): 2 205
- Semsbyen: 1898

### Konsekvenser for folketallet i Tønsberg

Alle grensejusteringene unntatt iv. innebærer at Tønsberg mister områder. For å illustrere hva dette betyr for folketallet: Hvis Tønsberg mister Husøy og Kaldnes, reduseres folketallet i kommunen fra dagens om lag 36 000 til om lag 34 200. Hvis kommunen i tillegg mister Hogsnes reduseres folketallet til om lag 32 900, og hvis den også mister Sem til om lag 31 000.

Tabell 9.1 på neste side oppsummerer momenter for og mot knyttet til de ulike grensejusteringene.

**Tabell 9.1 Aktuelle grensejusteringer. Argumenter for og mot basert på innspill fra kommunene**

	<b>For</b>	<b>Mot</b>
i. Husøy fra Tønsberg til Nøtterøy(/Tjøme)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geografi og infrastruktur taler for</li> <li>• Rasjonelt ift. tjenesteproduksjon – skoler</li> <li>• Sannsynligvis lite problematisk ift. identitet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tønsberg svekkes som regionsenter/regional utviklingsaktør</li> <li>• Økonomi?</li> </ul>
ii. Nøtterøydelen av Tønsberg til Nøtterøy(/Tjøme)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geografi – kanalen som naturlig grense</li> <li>• Rasjonelt ift. tjenesteproduksjon – skoler</li> <li>• Rasjonelt ift. utbygging av nye skoler (Kaldnes/Teie)</li> <li>• Kommunegrenser bør ikke krysse boligområder</li> <li>• Sannsynligvis lite problematisk ift. identitet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tønsberg svekkes som by/regionsenter/regional utviklingsaktør</li> <li>• En ny bydel som blir en del av Tønsbergs bysentrum</li> <li>• Ekstrakostnader for Nøtterøy (bydel i vekst)</li> </ul>
iii. Bjelland/Hogsnes fra Tønsberg til Stokke	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Henger sammen med Vear i Stokke som boområde</li> <li>• Kommunegrenser bør ikke krysse boligområder</li> <li>• Innbyggerne bruker tilbud på Vear</li> <li>• Jarlsbergjordene naturlig skille mellom Stokke og Tønsberg (også bomringen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tønsberg svekkes som regionsenter/regional utviklingsaktør</li> <li>• Tønsbergidentitet?</li> <li>• Økonomi?</li> </ul>
iv. Vear fra Stokke til Tønsberg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Henger sammen med Bjelland/Hogsnes som boområde</li> <li>• Kommunegrenser bør ikke krysse boområder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stokke svekkes som regional utviklingsaktør – får en mindre robust størrelse</li> <li>• Økonomi (Stokke taper skatteinntekter)</li> <li>• Stokkeidentitet i Vear?</li> <li>• Utvikling av Vear blir best ivaretatt i Stokke</li> </ul>
v. Sem fra Tønsberg til Stokke	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geografisk nær Stokke</li> <li>• Jarlsbergjordene naturlig skille mellom Stokke og Tønsberg (også bomringen)</li> <li>• Naturlig hvis Bjelland/Hogsnes går til Stokke</li> <li>• Sem deler Stokke og Andebu</li> <li>• Én forvaltning av Akersvannet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tønsberg svekkes som regionsenter/regional utviklingsaktør</li> <li>• Tønsbergidentitet på Sem?</li> <li>• Økonomi?</li> </ul>

## 10 Oppsummering

### 10.1 Kommunealternativer – oppsummering av fordeler og ulemper

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

**Tabell 10.1** Kommunealternativet Stokke, Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme (STNT) – fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing

Alt.: STNT	Fordeler	Ulemper
<b>Økonomi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Økt utgiftsutjevning <i>urbanitet</i> 16 mill. kr og <i>avstand kommunesenter</i> 9 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 3 basistilskudd (18 mill. kr) etter 10 - 15 år</li> <li>• Engangskostnader ved sammenslåing</li> </ul>
<b>Kommunale tjenestetilbud til brukerne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Større og bredere fagmiljøer kan gi bedre kvalitet på tjenestene – særlig for tjenester til brukere med spesielle behov</li> <li>• Sannsynligvis mulighet for bedre kapasitetsutnyttelse innenfor tekniske tjenester</li> <li>• Omstilling kan legge til rette for å organisere tjenestetilbudet på en bedre måte</li> <li>• Mer rasjonell skoledrift og –utbygging</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan bli større avstand til noen tjenestetilbud</li> <li>• Risiko for mindre kjennskap til brukernes behov lokalt</li> <li>• Større og mer uoversiktlig organisasjon for brukerne å forholde seg til</li> </ul>
<b>Rekruttering av arbeidskraft og kompetanse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Større, mer robuste og kompetansetunge fagmiljø med større muligheter for samarbeid og spesialisering (brukere med spesielle behov)</li> <li>• Lettere å rekruttere og holde på kompetent arbeidskraft (spesielle tjenesteområder)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generalistrollen svekkes</li> </ul>
<b>Ansattes situasjon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Større valgmuligheter og karrieremuligheter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <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.: STNT	Fordeler	Ulemper
<b>Innbyggernes muligheter til å</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Større kraft til å gjennomføre viktige politiske målsettinger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mulig svekkelse av tilhørighet til kommune og nærmiljø</li> </ul>



<p><b>påvirke utviklingen i sitt lokalsamfunn</b></p>	<p>(jf. regionalisering)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Større avstand mellom velgere og folkevalgte (fysisk og mentalt)</li> <li>• Større og mer uoversiktlig organisasjon</li> <li>• Redusert tro på egen påvirkningsmulighet</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>• STNT en egen bo- og arbeidsmarkedsregion (med Tønsberg som senter) i vekst og med komplementære kvaliteter</li> <li>• Det ubestridte tyngdepunktet i fylket</li> <li>• Større kraft til å gjennomføre viktige politiske målsettinger</li> <li>• Større tiltrekkingskraft på attraktive offentlige og private funksjoner og kompetent arbeidskraft</li> <li>• Styrket og mer helhetlig planlegging knyttet til arealbruk og samferdsel og bedre grunnlag for å avsette og samle ressurser til et løpende strategisk utviklingsarbeid</li> <li>• Større tyngde i arbeidet med næringsutvikling</li> <li>• Mer optimal lokalisering av næringsvirksomhet gitt 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 10.2** Kommunealternativet Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme (TNT) – fordeler og ulemper

Alt.: TNT	Fordeler	Ulemper
-----------	----------	---------

<b>Økonomi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Økt utgiftsutjevning <i>urbanitet</i> 11 mill. kr og <i>avstand kommunesenter</i> ca. 6 mill. kr</li> <li>• Muligheter for å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon (5 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>• Engangskostnader ved sammenslåing</li> </ul>
<b>Kommunale tjenestetilbud til brukerne</b>	I stor grad samme som STNT	I stor grad samme som STNT
<b>Rekruttering av arbeidskraft og kompetanse</b>	I stor grad samme som STNT	I stor grad samme som STNT
<b>Ansattes situasjon</b>	I stor grad samme som STNT	I stor grad samme som STNT
<b>Innbyggernes muligheter til å påvirke utviklingen i sitt lokalsamfunn</b>	I stor grad samme som STNT	I stor grad samme som STNT
<b>Kommunen som regional utviklingsaktør</b>	I stor grad samme som STNT, men vil være en noe svakere regional utviklingsaktør	I stor grad samme som STNT

Tabell 10.3 Kommunealternativet Nøtterøy og Tjøme (NT) – fordeler og ulemper

Alt.: NT	Fordeler	Ulemper
<b>Økonomi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Økt utgiftsutjevning <i>urbanitet</i> 2 mill. kr og <i>avstand kommunesenter</i> 1 -1,5 mill. kr</li> <li>• Muligheter for å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon (5 mill. kr +)</li> <li>• Mulige stordriftsfordeler innenfor tjenesteproduksjon (sanns. ikke betydelige)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tap av ett basistilskudd (6 mill. kr) etter 10 - 15 år</li> <li>• Engangskostnader ved sammenslåing</li> </ul>
<b>Kommunale tjenestetilbud til brukerne</b>	Samme momenter* som TNT, men i betydelig svakere grad. Mest relevant for Tjøme. * Ikke: Mer rasjonell skoledrift og -utbygging	Samme momenter som TNT, men i betydelig svakere grad. Mest relevant for Tjøme
Alt.: NT	<b>Fordeler</b>	<b>Ulemper</b>
<b>Rekruttering av arbeidskraft og kompetanse</b>	Samme momenter som TNT, men i betydelig svakere grad. Mest relevant for Tjøme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generalistrollen svekkes for ansatte i Tjøme kommune</li> </ul>

<b>Ansattes situasjon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Større valgmuligheter og karrieremuligheter for ansatte i Tjøme kommune</li> </ul>	Samme momenter som TNT, men i betydelig svakere grad. Mest relevant for Tjøme. Sannsynligvis betydelig mindre skepsis fra ansatte i Tjøme og lite eller ingen skepsis fra ansatte i Nøtterøy
<b>Innbyggernes muligheter til å påvirke utviklingen i sitt lokalsamfunn</b>	Samme momenter som TNT, men i betydelig svakere grad. Mest relevant for Tjøme	Samme momenter som TNT, men i betydelig svakere grad. Mest relevant for Tjøme. Sannsynligvis betydelig mindre skepsis fra innbyggerne i Tjøme og liten skepsis fra innbyggerne i Nøtterøy (ikke empirisk belegg for slike vurderinger)
<b>Kommunen som regional utviklingsaktør</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Større kraft til å gjennomføre viktige politiske målsettinger</li> <li>• Større tiltrekkingskraft kompetent arbeidskraft</li> <li>• Styrket og mer helhetlig planlegging knyttet til arealbruk og bedre grunnlag for å avsette og samle ressurser til et løpende strategisk utviklingsarbeid</li> <li>• Større tyngde i arbeidet med næringsutvikling</li> <li>• Mer optimal lokalisering av næringsvirksomhet gitt forslag om selskapskatt</li> </ul> <p>Momentene har svakere grad enn for TNT og størst relevans for Tjøme</p>	Samme momenter som TNT, men i betydelig svakere grad. Mest relevant for Tjøme

**Tabell 10.4** Kommunealternativet Stokke og Tønsberg (ST) – fordeler og ulemper

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

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muligheter for å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteprod. (10 mill. kr +)</li> <li>• Mulige stordriftsfordeler innenfor tjenesteproduksjon (sanns. ikke betydelige)</li> </ul>	sammenslåing
<b>Kommunale tjenestetilbud til brukerne</b>	Samme momenter* som STNT, men i noe svakere grad. Mest relevant for Stokke. * Ikke: Mer rasjonell skoledrift og -utbygging	Samme momenter som STNT, men i noe svakere grad. Mest relevant for Stokke
<b>Rekruttering av arbeidskraft og kompetanse</b>	Samme momenter som STNT, men i noe svakere grad. Mest relevant for Stokke	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generalistrollen svekkes for ansatte i Stokke kommune</li> </ul>
<b>Ansattes situasjon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Større valgmuligheter og karrieremuligheter for ansatte i Stokke kommune</li> </ul>	Samme momenter som STNT, men i noe svakere grad. Mest relevant for Stokke. Mulig mindre skepsis fra ansatte i Stokke
<b>Innbyggernes muligheter til å påvirke utviklingen i sitt lokalsamfunn</b>	Samme momenter som STNT, men i noe svakere grad. Mest relevant for Stokke	Samme momenter som STNT, men i noe svakere grad. Mest relevant for Stokke
<b>Kommunen som regional utviklingsaktør</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Større kraft til å gjennomføre viktige politiske målsettinger</li> <li>• Større tiltrekkingskraft på attraktive offentlige og private funksjoner og kompetent arbeidskraft</li> <li>• Styrket og mer helhetlig planlegging knyttet til arealbruk og samferdsel og bedre grunnlag for å avsette og samle ressurser til et løpende strategisk utviklingsarbeid</li> <li>• Større tyngde i arbeidet med næringsutvikling</li> <li>• Mer optimal lokalisering av næringsvirksomhet gitt forslag om selskapskatt</li> </ul> <p>Momentene har svakere grad enn for STNT og størst relevans for Stokke</p>	Samme momenter som STNT, men i noe svakere grad. Mest relevant for Stokke

## 10.2 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. november) 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 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 lønnsystemer
- 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 (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. Rapport for 9K-samarbeidet i Vestfold
- Kaupang AS (2003): Ekteskap- eller bare gode venner? Frei og Kristiansund – en eller to kommuner? Konsekvensanalyse
- Kaupang AS (2003): Utgreiing av konsekvensar ved samanslåing av kommunane Leikanger og Sogndal
- Kaupang AS (2003): Utredning om samarbeidsmuligheter og sammenslåing av Hobøl og Spydeberg kommuner?
- Kittelsen, S. A. C. og F. Førsum (2001): Empiriske forskningsresultater om effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon. Økonomisk forum nr. 6 2001
- Kommunal- og regionaldepartementet (2004): Analyseveileder kommuneinndeling
- Kommunal- og regionaldepartementet (2001): Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002 (kommuneproposisjonen). St.prp. nr. 82 (2000 – 2001)
- Kommunal- og regionaldepartementet (2004): Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen). St.prp. nr. 64 (2003 – 2004)
- Kommunal- og regionaldepartementet (2001): Om lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser. Ot.prp. nr. 41 (2000-2001)
- Kommunal- og regionaldepartementet (2001): Kommune, fylke og stat – en bedre oppgavefordeling. St.meld. nr. 31 (2000 – 2001)
- Kommunal- og regionaldepartementet (2004): Inntektssystemet for 2005 for kommuner og fylkeskommuner. Rundskriv H-23/04
- Kommunal- og regionaldepartementet (2004): Statsbudsjettet. Tiltråding fra KRD. St.prp. nr. 1 (2004-2005)
- Kommunal- og regionaldepartementet (1993): Så samles vi på valen... Erfaringer fra kommunesammenslutninger i byområder
- Kommunenes sentralforbund (2000): Kommunene og den kompetente arbeidskraften. Gjennomtrekk og rekruttering i et organisatorisk perspektiv. NF-rapport nr. 11 2000
- Langørgen, A. R. AAberge og R. Åserud (2001): Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser. 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): *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*

