



Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008

Erfaringer og effekter fra
Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund

Bent Aslak Brandtzæg

TF-rapport nr. 258

2009

TF-rapport

Tittel:	Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund
TF-rapport nr:	258
Forfatter(e):	Bent Aslak Brandtzæg
År:	2009
Gradering:	Åpen
Antall sider:	168
ISBN:	978-82-7401-327-8
ISSN:	1501-9918
Pris:	300
	Kan lastes ned gratis som pdf fra telemarksforskning.no

Prosjekt:	Konsekvenser av og erfaringer fra frivillige kommunesammenslutninger i Norge
Prosjektnr.:	20090610
Prosjektleder:	Bent Aslak Brandtzæg
Oppdragsgiver(e):	Kommunal- og regionaldepartementet

Resymé:

Rapporten omfatter en kartlegging av erfaringer og resultater knyttet frivillige kommunesammenslutninger som er gjennomført i Norge i perioden 2005-2008. Viktige tema for utredningen har vært kommunen som demokratisk arena, som leverandør av velferdstjenester, som myndighetsorgan og som samfunnsutvikler.

Telemarksforskning, Boks 4, 3833 Bø i Telemark. Org. nr. 948 639 238 MVA

Forord

Telemarksforsking har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet gjennomført en kartlegging av erfaringer og konsekvenser knyttet til de fire siste kommunesammenslutningene i Norge. Utredningsarbeidet er gjennomført høsten 2009. Ved Telemarksforsking har Bent Aslak Brandtzæg vært prosjektleder og har også gjennomført det vesentligste av arbeidet. Audun Thorstensen har bistått med sammenstilling av Kostradata, mens Karl Gunnar Sanda og Kjetil Lie har bidratt med faglige innspill og tilbakemeldinger under veis i arbeidet. Norstat har stått for gjennomføring av en spørreundersøkelse til innbyggerne i kommunene, men Telemarksforsking har hatt det faglige ansvaret også for denne.

Ved KRD har vår kontaktperson vært Stein Ove Pettersen. Vi vil takke for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføring av prosjektet. Vi vil også benytte anledningen til å ta takke alle i kommunene som velvillig har stilt opp på intervju og bidratt med annen informasjon.

Bø, 16.11.2009

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder

Innhold

English summary	9
Sammendrag	11
1. Innledning	23
2. Utredningstemaer og problemstillinger	27
2.1 Kommunens rolle som demokratisk arena	27
2.1.1 Kunnskapsstatus og utfordringer	27
2.1.2 Konkretisering av problemstillinger	29
2.2 Kommunen som leverandør av velferdstjenester	30
2.2.1 Kunnskapsstatus og utfordringer	30
2.2.2 Konkretisering av problemstillinger	31
2.3 Kommunen som myndighetsorgan	32
2.3.1 Kunnskapsstatus og utfordringer	32
2.3.2 Konkretisering av problemstillinger	34
2.4 Kommunen som samfunnsutvikler	35
2.4.1 Kunnskapsstatus og utfordringer	35
2.4.2 Konkretisering av problemstillinger	37
3. Metode og gjennomføring	39
3.1 Datainnsamling og datahåndtering	39
3.2 Rapportering og presentasjon av data	41
4. Førsituasjonen	43
4.1 Bodø og Skjerstad	43
4.1.1 Bakgrunn og målsetninger for sammenslutningen	43
4.1.2 Erfaringer med sammenslutningsprosessen	44
4.2 Ølen og Vindafjord	46

4.2.1	Bakgrunn og målsetninger for sammenslutningen	46
4.2.2	Erfaringer med sammenslutningsprosessen	48
4.3	Aure og Tustna	51
4.3.1	Bakgrunn og målsetninger for sammenslutningen	51
4.3.2	Erfaringer med sammenslutningsprosessen	52
4.4	Kristiansund og Frei.....	54
4.4.1	Bakgrunn og målsetninger med sammenslutningen	54
4.4.2	Erfaringer med sammenslutningsprosessen	55
4.5	Oppsummerende vurdering	58
5.	Kommunens rolle som demokratisk arena	61
5.1	Politisk representasjon	61
5.2	Lokalutvalg	64
5.3	Politisk engasjement og deltakelse	66
5.4	Politisk handlingsrom	69
5.5	Oppsummerende vurdering	71
6.	Kommunen som leverandør av velferdstjenester.....	73
6.1	Lokalisering og tilgjengelighet	73
6.1.1	Generelle trekk.....	73
6.1.2	Ølen og Vindafjord	74
6.1.3	Bodø og Skjerstad	75
6.1.4	Aure og Tustna	76
6.1.5	Kristiansund og Frei.....	77
6.2	Organisatoriske endringer	78
6.2.1	Bodø og Skjerstad	79
6.2.2	Ølen og Vindafjord	81
6.2.3	Aure og Tustna	86

6.2.4	Kristiansund og Frei.....	91
6.3	Kostra-effekter.....	95
6.3.1	Korrigerte frie inntekter	95
6.3.2	Netto driftsresultat.....	97
6.3.3	Tjenesteområder og ressursfordeling.....	101
6.4	Innbyggernes synspunkter	106
6.4.1	Overordnede vurderinger	106
6.4.2	Vurderinger av konkrete tjenesteområder	108
6.5	Oppsummerende vurderinger	113
7.	Kommunen som myndighetsorgan.....	117
8.	Kommunen som samfunnsutvikler.....	121
8.1	Bodø og Skjerstad	121
8.2	Ølen og Vindafjord.....	123
8.3	Aure og Tustna	126
8.4	Kristiansund og Frei.....	128
8.5	Innbyggernes vurderinger	131
8.6	Oppsummerende vurdering	132
9.	Konklusjoner	135
	Referanser	139
	Vedlegg	141
	Resultater fra spørreundersøkelsen	141
	Innledende spørsmål/bakgrunnsspørsmål.....	141
	Demokrati	142
	Kommunale tjenester	144
	Kommunen som myndighetsorgan	161
	Kommunen som samfunnsutvikler	162

Spørreundersøkelse til innbyggere i sammenslåtte kommuner 163

English summary

The purpose of this report, which is an assignment from the Ministry of Local Government and Regional Development, has been to provide knowledge about the effects of the four last voluntary municipality mergers in Norway. They are as follows:

- Kristiansund and Frei municipalities in Møre og Romsdal county merged and became the new Kristiansund municipality from 1st January 2008.
- Ølen and Vindafjord municipalities in Rogaland county merged and became the new Vindafjord municipality from 1st January 2006.
- Aure and Tustna municipalities in Møre og Romsdal county merged and became the new Aure municipality from 1st January 2006.
- Bodø and Skjerstad municipalities in Nordland county merged and became the new Bodø municipality from 1st January 2005.

The main focus of this report has been to map and evaluate experiences and consequences of the mergers related to the municipality's role as a democratic arena, the municipality as a supplier of welfare services, the municipality as an authoritative body and the municipality as a community developer.

We also had a closer look at the background and purpose of the different mergers, in addition to the merger process itself. This is background information that may be significant for the results achieved through the mergers themselves.

The main conclusion of the report is that the advantages of the mergers seem to be greater than the disadvantages. Experiences and results reveal that the municipalities have become more robust and efficient in facing future challenges in production of services, and also related to business and community development.

Sammendrag

Formål og gjennomføring

Formålet med utredningen har vært å skaffe tilveie kunnskap om effektene av de fire siste frivillige kommunesammenslutningene i Norge:

- Kristiansund og Frei kommuner i Møre og Romsdal sluttet seg sammen til nye Kristiansund kommune fra 1.1.2008.
- Ølen og Vindafjord kommuner i Rogaland sluttet seg sammen til nye Vindafjord kommune fra 1.1.2006.
- Aure og Tustna kommuner i Møre og Romsdal sluttet seg sammen til nye Aure kommune fra 1.1.2006.
- Bodø og Skjerstad kommuner i Nordland sluttet seg sammen til nye Bodø kommune fra 1.1.2005.

Målsetningen med utredningen har vært å kartlegge hva slags betydning kommunesammenslutningene har hatt for kommunenes rolle som demokratisk arena, leverandør av velferdstjenester, myndighetsorgan og samfunnsutvikler.

Vi har også sett nærmere på bakgrunn og formål med de ulike kommunesammenslutningene, samt erfaringer med selve sammenslutningsprosessen. Dette er bakgrunnsinformasjon som kan ha betydning for de resultater som er oppnådd gjennom selve sammenslutningene.

Utredningen er basert på et todagers besøk med gjennomføring av intervjuer i hver av de sammensluttede kommunene. I tillegg er det foretatt en telefonintervjuundersøkelse for å kartlegge innbyggernes erfaringer med kommunesammenslutningene. Videre har vi benyttet Kostra-data for å få mer inngående oversikt over endringer knyttet til kommunenes økonomiske handlingsrom, prioriteringer og fordeling av ressurser på ulike tjenesteområder.

Bakgrunn og formål med sammenslutningene

Utfordringene og motivene har vært noe forskjellig for de ulike kommunene som har blitt sammensluttet. Når det gjelder sammenslutningen mellom Bodø og Skjerstad, ble den gjennomført etter initiativ fra Skjerstad kommune. Skjerstad var en liten kommune med litt over 1000 innbyggere. Med utgangspunkt i negativ befolkningsutvikling og en stadig vanskeligere kommuneøkonomi, var den viktigste målsetningen for initiativet å sikre det kommunale tjenestetilbudet for befolkningen i Skjerstad. Videre lå det også målsettinger om å få til en mer aktiv bygde- og næringsutvikling enn det Skjerstad kunne klare på egen hånd. Gjennom å bli en del av en større kommune, var det håp om at dette kunne gi tilgang til en sterkere ”slagkraft” og større økonomisk forutsigbarhet. Det var i den forbindelse også bevissthet om at dette ville være avhengig av Bodø kommunes vilje til å ivareta Skjerstadsamfunnets interesser i årene etter en eventuell sammenslutning.

Ølen og Vindafjord var to kommuner som var omtrent like store med samlet antall innbyggere på litt over 8000. Kommunene hadde stor interaksjon på tvers av kommunegrensene. Her var det viktigste målet med kommunesammenslutningen å bli en større og mer livskraftig kommune på indre Hauglandet. Man ønsket også å sikre og utvikle de kommunale tjenestene, og skape et grunnlag for bedre koordinering og samordning på ulike områder.

For Aure og Tustna var bygging av Imarsundforbindelsen viktig som grunnlag for å snu negative utviklingstendenser over lenger tid og skape et bedre grunnlag for næringsliv og bosetting, og sammenslutningen ble nærmest brukt som et virkemiddel for å få finansiert brua. Gjennom å bli en større kommune var det også en målsetning å bidra til å sikre det kommunale tjenestetilbudet og samordne og styrke innsatsen på ulike kommunale ansvarsområder.

Sammenslutningen mellom Kristiansund og Frei var spesielt motivert ut fra at kommunene fungerte som et felles bo- og arbeidsmarked som ble delt av en kommunegrense. For Kristiansund var det et stort problem at man manglet ledige arealer for utvidelse av nærings- og boligområdene. En stor andel av befolkningen på Frei jobbet i Kristiansund. Målsetningen for sammenslutningen var således å kunne ta mer helhetlige og langsiktige grep i forhold til framtidig utvikling av Kristiansund som regionsenter.

Erfaringer med sammenslutningsprosessene

De fire kommunesammenslutningsprosessene har vært forskjellige med hensyn til innretning, omfang og tidsbruk.

Kommunesammenslutningen mellom Aure og Tustna og Ølen og Vindafjord, kan, med bakgrunn i at kommunene hadde noenlunde samme befolkningstall, karakteriseres som likeverdige kommunesammenslutninger. I forbindelse med disse sammenslutningene ble det sett på som naturlig å samtidig også etablere helt nye administrative modeller for de nye kommunene. Aure og Tustna gjennomførte sammenslutningen på 1,5 år, dvs. halve tiden av det man brukte i Ølen og Vindafjord. I førstnevnte sammenslutning opplevde man at tiden ble for knapp, og mange uløste oppgaver resulterte i en krevende oppstart for den nye kommunen. I Ølen og Vindafjord mente man at man kunne brukt noe kortere tid på sammenslutningsprosessen, noe som har sammenheng med at prosessen kom sent i gang. Det virker sånn sett som et tidsperspektiv på to er et minimum for gjennomføring av slike prosesser. Uansett tidsbruk viser erfaringene at det er krevende å foreta store omorganiseringer samtidig med en kommunesammenslutning. Nye administrative strukturer fordrer også nye samhandlingssystemer, regler og rutiner. Parallelt med dette skal kommunene ivareta normale driftsoppgaver, noe som medfører betydelige belastninger og slitasje på dem som er involvert i prosessene. Man har heller ingen garanti for at den nye organisasjonen vil fungere som forutsatt, og både i nye Aure og nye Vindafjord har det vært behov for betydelig organisatoriske endringer i ettertid. På den annen side vil en sammenslutning av likeverdige kommuner kanskje alltid måtte forutsette store organisatoriske grep?

Sammenslutningene mellom Bodø og Skjerstad og Kristiansund og Frei, kan i større grad karakteriseres som innlemmelsesprosesser hvor det ikke ble nødvendig med store organisatoriske omstruktureringer, og småkommunene ble mer eller mindre føyd inn i storkommunen sin organisasjon. Disse sammenslutningene synes å ha gått mer smertefritt. Det faller seg mer naturlig å legge opp til en slik prosess når det er store forskjeller i størrelsen på kommunene, men det synes uansett som det kan være hensiktsmessig å ikke legge lista for høyt i forhold til store organisatoriske omveltninger i forbindelse med en kommunesammenslutning. I Kristiansund og Frei valgte man bevisst å bygge på eksisterende strukturer for å

unngå at sammenslutningen skulle bli for omfattende og krevende, og har heller valgt å fokusere på organisatoriske tilpasninger i etterkant av sammenslutningen. Erfaringene med denne strategien er positive, og gode sammenslutningsprosesser er også viktig med tanke på realisering av potensielle gevinster av sammenslutningen i ettertid.

Kommunens rolle som demokratisk arena

Det er viktig at kommunestrukturen er slik at hensynet til demokrati og deltakelse ivaretas. Som følge av kommunesammenslutningene, har det blitt færre folkevalgte per innbygger, og interessen blant innbyggerne for å påta seg politiske verv synes å ha blitt noe redusert. Til dels synes dette også å gjelde interessen for å fremme sine synspunkter gjennom andre kanaler. Interessen for å stemme ved kommunevalg har imidlertid ikke blitt mindre, og valgdeltakelsen synes ikke å ha blitt påvirket av kommunesammenslutningene.

I små kommuner spiller det gjerne mindre rolle hvilke partier som sitter i kommunestyret i forhold til hvilke personer som sitter der. Det er kun innbyggerne i Skjerstad som gir uttrykk for at kommunevalget etter sammenslutningen i større grad har blitt et partivalg framfor et personvalg. Dette har sannsynligvis sammenheng med at vi har å gjøre med en svært liten kommune som har slått seg sammen med en stor bykommune.

En kanskje overraskende observasjon er at tidligere bygdelister har blitt borte i forbindelse med kommunesammenslutningene. Fra andre sammenslutninger, bl.a. Fredrikstad, vet vi at kommunesammenslutningen har vært utløsende for opprettelse av bygdelister. At dette ikke er tilfellet her, oppleves som en sunt tegn, og indikerer at forutsetningene for et helhetlig fokus på den framtidige utviklingen i kommunene er til stede.

Nye Bodø og Nye Vindafjord har også lokalutvalg/grendeutvalg som kan jobbe med lokale saker og komme med forslag og innspill til kommunestyret. Erfaringene med slike utvalg er positive, og de åpner for at politikerne i større grad kan ta rollen som kommunepolitikere i stedet for bygdepolitikere. Ellers er det generelle inntrykket fra alle de fire sammensluttende kommunene at det sjelden eller aldri

forekommer politiske avstemminger der skillelinjene følger de gamle kommunegrensene.

Innbyggerne synes ikke å ha merket vesentlige endringer når det gjelder kommunenes politiske handlingsrom. Det er innbyggerne i Kristiansund som i størst grad gir uttrykk for at man har fått en mer politisk handlekraftig kommune, noe som høyst sannsynlig har sammenheng med arealknapphet har satt klare begrensninger for den videre utviklingen av kommunen før sammenslutningen. I tillegg til Kristiansund, er det Bodø og Skjerstad som har de mest positive vurderingene, noe som ikke er unaturlig sett i lys av utviklingen som har foregått i Skjerstad. Her har det blitt iverksatt og realisert flere tiltak som Skjerstad ikke ville maktet på egen hånd.

Det er for øvrig viktig å være oppmerksom på at de sammensluttede kommunene har, som mange andre av landets kommuner, opplevd en strammere kommuneøkonomi i 2007 og 2008. Det økte økonomiske handlingsrommet som følge av kommunesammenslutningen har således blitt mindre synlig for innbyggerne. I kommunene blir det imidlertid rapportert om at denne situasjonen hadde vært vanskeligere å håndtere dersom kommunene ikke var sammensluttet, og at man har fått større og sterkere kommuner hvor potensialet for å planlegge og påvirke framtidig utvikling har blitt styrket.

Kommunen som leverandør av velferdstjenester

I forbindelse med alle fire kommunesammenslutningene har det, spesielt for de mindre kommunene, vært en målsetning å sikre og styrke tjenestetilbudet. Dersom man skal sikre og forbedre kvaliteten på tjenestene gjennom større og bedre fagmiljøer, forutsetter dette samlokalisering av tjenester. Dette kan imidlertid medføre økte avstander og redusert tilgjengelighet for brukerne. Blant brukerne av tjenestene kan også nærhet og lett tilgjengelighet være en viktig del av kvalitetsbegrepet.

Når det gjelder kommunens rolle som leverandør av velferdstjenester som følge av kommunesammenslutningene, er helhetsinntrykket at større førstelinjetjenester som skoler, barnehager og sykehjem er lokalisert videreført som tidligere. For øvrig har man i alle kommunene, om enn i noe varierende grad, også valgt en desentralisert

lokalisering av en del andre tjenester. I nye Vindafjord omfatter dette barnevern, PU-omsorg og PPT som er lokalisert til Vikedal. Helse og psykiatri, landbruk, plan og bygg, og kommunaltekniske tjenester i Sandeid. I tillegg til Ølen, er det også lokalisert lege og helsetjenester i Skjold og Vikedal.

I Nye Bodø har man etablert et utvidet servicekontor i Skjerstad med flere førstelinjefunksjoner og en del saksbehandlingsoppgaver i tillegg. Deler av landbrukskontoret er også lokalisert der.

I forbindelse med sammenslutningen av Aure og Tustna har man opprettholdt legekontor, helsestasjon og bibliotek i begge de gamle kommunene. På Tustna er det også fysioterapi- og psykiatritjenester. I det gamle kommunehuset på Tustna ble det etablert servicekontor. Tilbudet ved kontoret er senere redusert og samlokalisert med biblioteket.

I forbindelse med sammenslutningen av Kristiansund og Frei ble enhet for barn, familie og helse lokalisert til det gamle rådhuset på Frei. Videre ble biblioteket videreført som bibliotekfilial.

I og med at man i relativt stor grad har etablert desentraliserte løsninger for større publikumsrettede tjenester, synes det ikke som at tilgjengeligheten til tjenestene har blitt vesentlig svekket. Dette bekreftes også gjennom spørreundersøkelsen til innbyggerne. Her er tilbakemeldingene at lokaliseringen av tjenestetilbudet ikke har blitt endret på en slik måte at det representerer noe stort problem. Det er innbyggerne på Tustna og i Skjerstad som relativt sett opplever de største utfordringene knyttet til tilgjengeligheten. For innbyggerne på Tustna har dette høyst sannsynlig sammenheng med at de må betale bompenger for å komme til kommunesenteret. Fra det gamle kommunesenteret i Skjerstad er det 7 mil til Bodø by, noe som er langt i de tilfeller man må til Bodø for å oppsøke bestemte tjenester. Man har imidlertid etablert et utvidet servicekontor i det gamle kommunehuset i Skjerstad for å lette tilgjengeligheten til ulike kommunale tjenester.

Et sentralt formål med kommunesammenslutningene er å skape større fagmiljøer og bedre og mer effektive tjenester. De sammenslåtte kommunene har fått større og sterkere fagmiljøer på områder der hvor tjenestene er slått sammen, f.eks. innen tekniske tjenester, planlegging, landbruk, barn, familie og helse. Innenfor administrative tjenester, som økonomi og personal, meldes det også om at man har fått en sterkere og mer robust tjeneste, og at man spesielt i de minste kommunene

ikke lenger er så avhengig av enkeltpersoner for gjennomføring av kritiske oppgaver. Samtidig ser vi også at noen av kommunene i større grad enn andre, har valgt å lokalisere en og samme type tjeneste flere steder, noe som gjør at man bevarer tilgjengeligheten til brukerne, men det bidrar til at man ikke får utnyttet potensielle stordriftfordeler fullt ut.

Når det gjelder endringer i kvaliteten på tjenestetilbudet, er ikke kvaliteten kun avhengig av hvorvidt man klarer å etablere større fagmiljøer eller ikke. Den er også avhengig av bl.a. demografiske forskjeller mellom kommunene, og hva slags nivå kommunene hadde på tjenestene før de ble sammensluttet. Som følge av kommunesammenslutningen mellom Bodø og Skjerstad, ble tjenestetilbudet i Skjerstad hevet opp på nivå med normtallene som gjelder for øvrige deler av Bodø kommune. For Frei kommune, som med sin relativt unge befolkning, hadde en spesielt god dekning av sykehjemsplasser og hjemmehjelpstjenester, har kommunesammenslutningen resultert i en harmonisering av dekningsgradene ned på det nivået man hadde i Kristiansund.

I forhold til effektivisering og innsparing, er det innen administrasjon, ledelse og fellesutgifter vi finner de største reduksjonene etter sammenslutningene, og vi ser at dette gjenspeiler seg i en økning i utgiftene til tjenesteproduksjonen. Det er for de minste kommunene vi ser de klart største effektene, noe som også blir en illustrasjon på de smådriftsulempene som mange små kommuner har innenfor administrasjon. Før kommunesammenslutningene gikk eksempelvis rundt 19 % av de totale brutto driftsutgiftene i Skjerstad og Tustna til administrasjon, styring og fellesutgifter. Til sammenligning lå tilsvarende andel på 5-7 % i gamle Bodø og gamle Kristiansund. Sammenlignet med situasjonen i Ølen og gamle Vindafjord, gir reduksjonen av andelen av driftsutgifter til administrasjon og styring i nye Vindafjord seg utslag i en økning i ressursene til barnehage og helse. For Tustna og Gamle Aure ser vi lignende effekter i en økning i andelen av utgiftene som går til pleie og omsorg og samferdsel. Effektene er små for gamle Bodø og Kristiansund fordi dette er store kommuner hvor det meste av stordriftspotensialet er hentet ut allerede. Sammenlignet med situasjonen i Frei, går en mye større andel av utgiftene til pleie og omsorg i nye Kristiansund. Dette har som nevnt sammenheng med at den nye kommunen har en annen aldersfordeling. Tilsvarende gir dette for gamle Kristiansund seg utslag i en viss økning i andelen av utgiftene til grunnskoleopplæring.

At man får anledning til å overføre ressurser fra administrasjon og ledelse til tjenesteproduksjon, er positivt med tanke på å sikre og videreutvikle kvaliteten på tjenestene.

Et flertall av innbyggerne gir uttrykk for at de ikke har merket noen endringer i kvaliteten på tjenestene, verken i negativ eller positiv retning. Av dem som har pekt på tjenester hvor de føler kvaliteten er blitt endret, er det innbyggerne i Skjerstad som i størst grad trekker fram tjenester med forbedringer, mens det er innbyggerne i Frei som i størst grad trekker fram tjenester hvor kvaliteten har blitt dårligere. For Frei gjelder dette i første rekke pleie og omsorg og helse, og ser ut til å ha sammenheng med de ovenfor nevnte årsaker.

Helhetsinntrykket er altså at kommunesammenslutningene ikke har medført store endringer i folks opplevelse av tjenestetilbudet. Det er innbyggerne i Aure og Tustna, i tillegg til innbyggerne i Frei, som gir uttrykk for minst tilfredshet med endringene i kvaliteten på tjenestetilbudet. Årsakene til at Aure og Tusta ligger noe lavere, kan ha sammenheng med at kommunen nettopp har vært igjennom økonomiske innsparinger og en ny omorganisering. Stram økonomi er imidlertid en situasjon flere av landets kommuner står overfor og som ikke kan relateres til kommunesammenslutningen. Tvert imot er det flere i de sammenslåtte kommunene som påpeker at den økonomiske situasjonen kunne vært vanskeligere å håndtere dersom kommunen ikke hadde vært sammensluttet. Det er grunn til å tro at dette er sammenhenger som mange innbyggere ikke er klar over, og som påvirker vurderingene når det gjelder resultater av kommunesammenslutningen. Med tanke på vurdering av resultatene, er det også viktig i å være klar over at de nye kommunene har eksistert i kort tid, og at flere av de nye kommunene preges av å ha vært i en overgangsfase helt fram til nå. Tilbakemeldingene fra kommunene er at større fagmiljø har vært positivt både for de ansatte og kvaliteten på tjenestene. Det er også klare tilbakemeldinger på at man har fått kommuner som har større potensial for framtidig utvikling av det kommunale tjenestetilbudet, enn det de gamle kommunene ville hatt. Der er da spesielt de mindre kommunene som står bedre rustet i så måte.

Kommunen som myndighetsorgan

Kommunens rolle som myndighetsutøver er nært beslektet med kommunens rolle som tjenesteleverandør, og større fagmiljøer gir også økt sikkerhet for at de beslutninger som fattes er korrekte. Samtidig kan det bli lettere å unngå inhabilitet. Her er tilbakemeldingene fra alle kommunene at de anser seg som mer robuste og at de har bedre forutsetninger for å sikre likebehandling og ivareta rettssikkerhet. Spesielle områder som nevnes i så måte er barnevern, tekniske tjenester og spesialiserte helsetjenester.

I Vindafjord blir det pekt på at det har tatt lang tid å få kommuneplanen på plass. Enkelte kommenterer at dette har skapt noen vanskeligheter, og at manglende eierskap til kommuneplanen kan være en utfordring når det gjelder å holde klare linjer i forhold til behandling av dispensasjonssøknader. Lignende erfaringer blir også trukket fram i Aure og Tustna. Dette tyder på at det er viktig å komme tidlig i gang med kommuneplanarbeidet.

Tilbakemeldingene fra innbyggerne tyder ikke på at de ikke har merket vesentlige endringer i forhold til kommunen som saksbehandler og myndighetsorgan, men det er et flertall som har følt mindre behov for å klage etter kommunesammenslutningen. Fra kommunene har vi heller ikke fått tilbakemeldinger om økt klagevilje. I Kristiansund er det også etablert et eget kvalitetsråd som skal bidra til å føre tilsyn med at myndighetskravene for helse- og sosiale tjenester overholdes. Avvik og klager blir gjennomgått og fulgt opp som grunnlag for å forbedre kommunens tjenester. Andre utredninger tyder på at det er et betydelig uutnyttet potensial i mange av landets kommuner når det gjelder systematisk sammenstilling, behandling og oppfølging av klager som grunnlag for forbedring av tjenestene.

Kommunen som samfunnsutvikler

Å styrke kommunenes handlingsrom, slagkraft og tyngde som lokal og regional utviklingsaktør, har vært en sentral målsetning for alle de fire kommunesammenslutningene. Utfordringene har imidlertid vært noe forskjellig i de ulike kommunene.

Skjerstad, som var en liten kommune, hadde store utfordringer knyttet til befolkningsnedgang, svakt næringsgrunnlag og stor utpendling. Kommunens mål var å snu utviklingen gjennom å bli en del av storkommunen Bodø. Det er ingen tvil om at sammenslutningen med Bodø så langt har vært positiv i forhold å sikre tjenestetilbudet og i forhold til nærings- og tettstedsutvikling. En forutsetning for dette er også at det fra Bodø sin side har vært utvist raushet i forhold til rollen som regionsenter og ”storebror”.

Ølen og Vindafjord var to mindre og relativt jevnstore kommuner med stor interaksjon over kommunegrensene. Den viktigste målsetningen med å slå seg sammen var å bli en mer slagkraftig kommune på Indre Haugalandet. Den nye kommunen har på den ene siden utfordringer knyttet til å balansere ønsket om å sikre og videreutvikle aktive bygder, og på den andre siden behovet for å utvikle et større og mer attraktivt sentrumsområde. Erfaringene så langt er at man har fått en kommune som bedre samsvarer med et integrert bo- og arbeidsmarked, noe som gir muligheter for å ta et mer helhetlig grep i forhold til framtidig utvikling. Konkret har man merket at mulighetene for å betjene næringslivet på en god måte er styrket. Den nye kommunen har siden sammenslutningen og fram til nå, vært preget av å ha vært i en overgangsfase. Kommunen synes nå å ha funnet sin form, og tilbakemeldingene er klare på at man har fått en kommune som står sterkere i forhold til å møte framtidige utfordringer. Konkrete gevinster må således måles i et mer langsiktig perspektiv.

Å styrke kommunene og regionens utviklingsmuligheter har også vært en viktig motivasjon for sammenslutningen mellom Aure og Tustna. Bedre infrastruktur og bedre kommunikasjoner for å sikre bedre vilkår for næringsliv og bosetting har stått sentralt, og kommunesammenslutningen har blitt brukt som en brekkstang for å få Imarsundforbindelsen på plass. Imarsundforbindelsen har bidratt til at man har blitt en del av et større bo- og arbeidsmarked, slik at det har blitt lettere å bo i Aure og jobbe andre steder. Det er i dag flere eksempler på at folk som bor i gamle Aure dagpendler til Kristiansund. Det er også planer om nye infrastrukturtiltak og næringsetableringer som kan gi en positiv utvikling på sikt. Så lenge bompengefinansiering av Imarsundforbindelsen pågår, er dette til hinder for å få til en god integrering mellom de gamle kommunene, men fordelene karakteriseres som større enn ulempene, og kommunesammenslutningen oppleves som en framtidsrettet

løsning med tanke på mulighetene for å kunne bidra til positiv utvikling i kommunen og regionen.

I de kommunene som har slitt med fraflytting og befolkningsnedgang, har den negative befolkningsutviklingen bremsset opp eller fått en mer positiv utvikling etter sammenslutningen. I hvor stor grad dette direkte kan relateres til kommunesammenslutningen er usikkert, men det er klart at det som følge av kommunesammenslutningene er gjennomført tiltak, og gitt signaler om tiltak, som typisk kan virke positivt i forhold til nærings- og befolkningsutvikling. Kommunenes forutsetning for å påvirke lokal og regional utvikling har blitt bedre, og slik sett kan man si at kommunenes rolle som samfunnsutvikler har blitt styrket.

Per i dag er det også et flertall av innbyggerne i alle de gamle kommunene som gir uttrykk for at man nå har fått en kommune som står bedre rustet til å møte framtidige utfordringer knyttet til samfunns- og næringsutvikling. Innbyggerne i Kristiansund og Skjerstad skiller seg ut med de mest positive vurderingene.

Det er imidlertid kort tid siden kommunesammenslutningene ble gjennomført, og dokumentasjon av konkrete resultater vil man først kunne observere i et noe lengre perspektiv.

Konklusjon

Utredningen har hatt hovedfokus på å kartlegge og vurdere erfaringer og konsekvenser av kommunesammenslutningene i forhold til kommunens rolle som demokratisk arena, kommunen som leverandør av velferdstjenester, kommunen som myndighetsorgan og kommunen som samfunnsutvikler. Samlet sett synes fordelene å være større enn ulempene. Erfaringene og resultatene viser klart at kommunene har blitt mer robuste og handlekraftige i forhold til å møte framtidige utfordringer knyttet til tjenesteproduksjon og i forhold til nærings- og samfunnsutvikling.

1. Innledning

Bakgrunnen for utredningen er at Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) ønsker å skaffe tilveie kunnskap om effektene av kommunesammenslutninger som er gjennomført de senere årene. Siden 2002 er det gjennomført fem kommunesammenslutninger i Norge, og alle er basert på frivillighet:

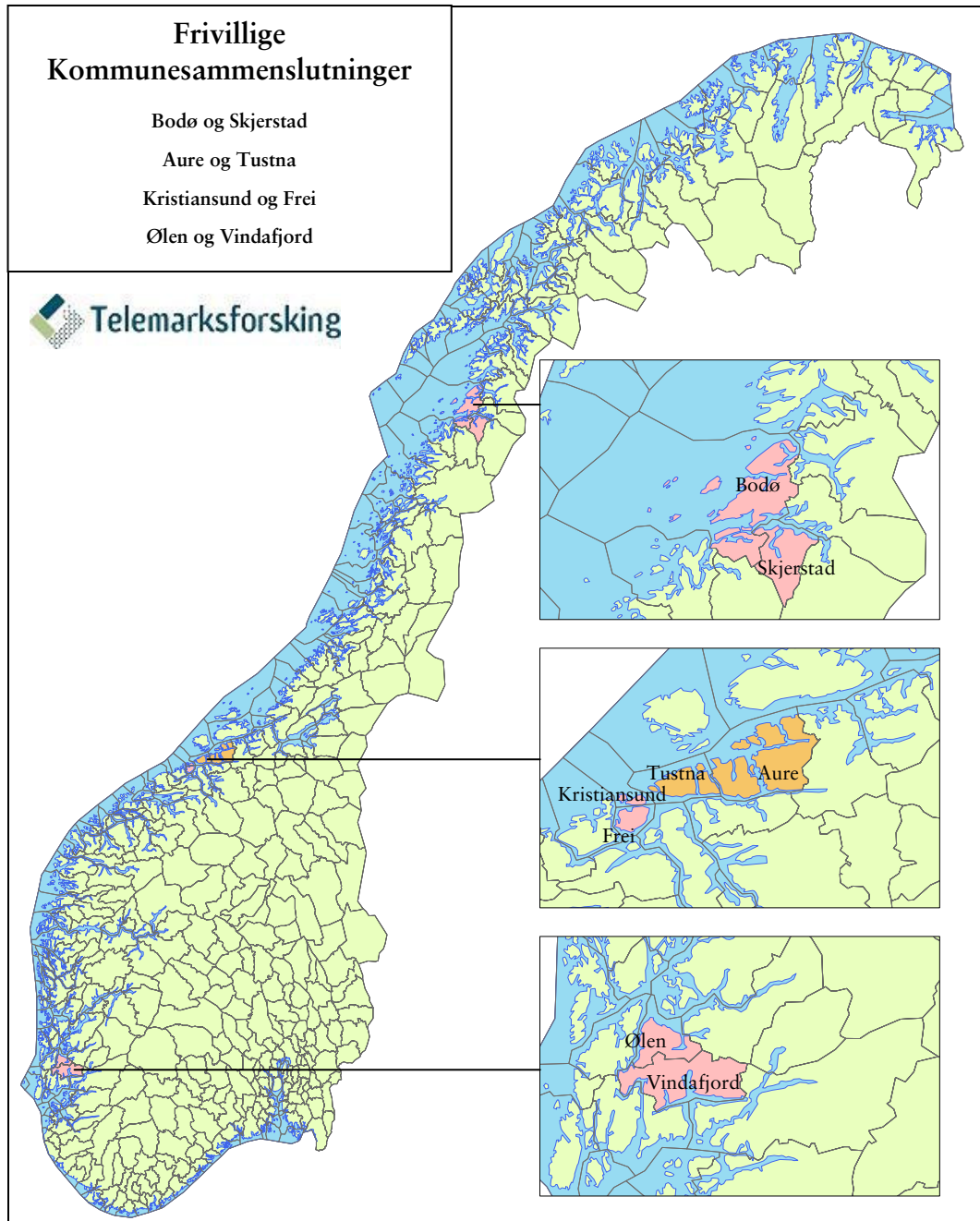
- Kristiansund og Frei kommuner i Møre og Romsdal sluttet seg sammen til nye Kristiansund kommune fra 1.1.2008.
- Ølen og Vindafjord kommuner i Rogaland sluttet seg sammen til nye Vindafjord kommune fra 1.1.2006.
- Aure og Tustna kommuner i Møre og Romsdal sluttet seg sammen til nye Aure kommune fra 1.1.2006.
- Bodø og Skjerstad kommuner i Nordland sluttet seg sammen til nye Bodø kommune fra 1.1.2005.
- Ramnes og Våle kommuner i Vestfold sluttet seg sammen til Re kommune fra 1.1.2002.

I forbindelse med sammenslutningen av Våle og Ramnes til Re kommune, er det foretatt evalueringer av både sammenslutningsprosessen og effekter av denne (Henningsen 2002, Agenda 2006). I forhold til de fire siste sammenslutningene er det gjennomført en større følgeevaluering av sammenlutningsprosessene av Sunde & Brandtzæg (2006), men konsekvensene og erfaringene i etterhånd er ikke kartlagt. Formålet med denne utredningen er derfor å framskaffe et erfaringsgrunnlag knyttet til effektene av de fire siste sammenslutningene (jf. Figur 1). KRD har lagt vekt på å få utredet følgende temaer og problemstillinger:

- Kommunens rolle som demokratisk arena
 - Hvordan har kommunesammenslutningen påvirket den nye kommunens rolle som demokratisk arena for sine innbyggere?
 - Hvordan er denne rollen opplevd blant innbyggerne før og etter sammenslutningen?
- Kommunen som leverandør av velferdstjenester

- Hvordan har kommunesammenslutningen påvirket kommunens rolle som leverandør av velferdstjenester?
- Hvordan er denne rollen opplevd blant innbyggerne før og etter sammenslutningen?
- Kommunen som myndighetsorgan
 - Hvordan har kommunesammenslutningen påvirket kommunens rolle som myndighetsorgan?
- Kommunen som samfunnsutvikler
 - Har sammenslutningen påvirket kommunens mulighet til å fylle rollen som samfunnsutvikler?

I påfølgende avsnitt vil vi foreta en nærmere konkretisering av disse overordede problemstillingene. Konkretiseringen baseres på en gjennomgang av kunnskapsstatus og utfordringer knyttet til de ulike hovedtemaene.



Figur 1 Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Oversiktskart.

2. Utredningstemaer og problemstillinger

2.1 Kommunens rolle som demokratisk arena

2.1.1 Kunnskapsstatus og utfordringer

Det er viktig at kommunestrukturen er slik at hensynet til demokrati og deltakelse ivaretas. Et levende lokaldemokrati omtales gjerne som grunnsteinen i folkestyret, og en forutsetning for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret. Ulike kriterier som kan legges til grunn for å beskrive hva som er godt lokaldemokrati, er bl.a. nærhet, innbyggernes engasjement og deltakelse, politisk handlingsrom og reell påvirkningskraft på samfunnsutviklingen.

Ut fra forskning relatert til kommunestruktur og kommunestørrelse, er det vanskelig å påvise enkle og entydige sammenhenger mellom kommunestruktur og demokrati, f.eks. Bukve (2002). På den ene siden blir det hevdet at små kommuner gir større muligheter for deltakelse i folkevalgte verv og utvikling av politiske engasjement. På den andre siden kan deltakelsesformer som ikke er koblet opp mot politiske valg og formell politisk representasjon, være mer utbredt i større kommuner. Politisk engasjement har også sammenheng med hva slags politisk handlingsrom som er tilgjengelig og hvilke muligheter man har til å påvirke samfunnsutviklingen. Undersøkelser viser at større kommuner har størst egenfinansiering og større evne i forhold til å finansiere tiltak som går ut over de basale kommunale tjenestene. Større kommuner har også større og sterkere fagmiljøer som gjør at disse kommunene får større slagkraft i en regionalpolitisk kontekst. Grefsrud & Hagen (2003) konkluderer med at på noen demokrati-kriterier kommer små kommuner bedre ut enn større kommuner, mens større kommer bedre ut på andre. Videre understrekes det at det uansett er små forskjeller mellom store og små kommuner.

Det er imidlertid vanlig å anta at bedre samsvar mellom bo- og arbeidsmarkeds-regioner kan gi ”bedre” lokaldemokrati. Økt mobilitet har bidratt til at flere

benytter seg av ulike tilbud i nabokommunene. Det kan være hyggelig å være gratispassasjer, men man får ikke anledning til å være med å påvirke tilbudet gjennom valg.

I forbindelse med sammenslutningen av Våle og Ramnes til Re kommune, ble det gjennomført en forundersøkelse (Brandtzæg 2001) og en etterundersøkelse (Agenda 2006) for bl.a. å kartlegge endringer knyttet til innbyggernes oppfatninger av det kommunale tjenestetilbudet, forvaltningen og deltakelse i politisk arbeid. I forbindelse med utforming av spørsmål knyttet til forundersøkelsen ble det lagt vekt på at disse skulle være sammenlignbare med lignende undersøkelser, først og fremst en spørreundersøkelse foretatt av Opinion i forbindelse med KIKS-prosjektet (Opinion 1998). Sammenligninger av resultater knyttet til demokratissspørsmål som ble gjennomført i forundersøkelsen (Brandtzæg 2001) med undersøkelsen fra Opinion (1998), viste bra samsvar på spørsmål om deltakelse i politiske aktiviteter (deltakelse i kommunestyre, råd og utvalg, underskriftskampanjer, protestmøter o.l. og bruk av aviser for å fremme synspunkter på styre og stell i kommunen). Sammenlignet med i 1998, var det i 2001 imidlertid betydelig færre som kunne tenke seg å stille til en plass i kommunestyret eller ta på seg annet politisk verv. Det var også betydelig færre som vurderte sine egne muligheter for å påvirke det som skjer i kommunen, som gode. Det ble i forundersøkelsen diskutert ulike årsaker til dette. Forundersøkelsen ble foretatt mens sammenslutningsprosessen pågikk, og det ble i rapporten pekt på at pågående organisatoriske endringer og tilpasninger kunne ha bidratt til at forholdene i kommunene virket mer uoversiktlige og ustabile for innbyggerne, noe som videre kunne ha bidratt til at folk ble mer usikre på sine egne påvirkningsmuligheter og den framtidige situasjonen. I Agendas etterundersøkelse, som kun sammenligner med resultatene fra 2001, konkluderes det med at sammenslutningen har hatt klar positiv effekt på flere demokrativariabler. I og med og med at man i etterundersøkelsen har unnlatt å kommentere tallene fra 1998, synes det heller å være slik at man i 2005 var tilbake på 1998-nivået, etter å ha vært igjennom en periode preget av stor usikkerhet som en direkte følge av selve sammenslutningsprosessen.

2.1.2 Konkretisering av problemstillinger

For å kartlegge hvordan kommunesammenslutningene har påvirket den nye kommunens rolle som demokratisk arena for sine innbyggere, har vi fokusert på endringer knyttet til politisk organisering samtidig som vi også har foretatt en kartlegging av innbyggernes synspunkter.

I forhold til å kartlegge organisatoriske endringer, har følgende spørsmål vært av spesiell interesse

- Hvilke endringer har skjedd med hensyn til politisk hovedstruktur i etterkant av sammenslutningen?
- Hva har skjedd av endringer når det gjelder organisering av kommunale styrever, råd, nemnder, råd og utvalg?
- Har det skjedd endringer knyttet til valg av ordfører?
- Har det skjedd endringer knyttet antall medlemmer i kommunestyret?
- Er det satt i verk spesielle tiltak for å informere og komme i dialog med innbyggerne?
- Har kommunen fått økt handlingsrom, f.eks. kompetansemessig eller økonomisk (som kan direkte relateres til kommunesammenslutningen)?

Som grunnlag for kartlegge innbyggernes vurderinger, har følgende spørsmål stått i fokus:

- Har det fått større eller mindre betydning hvilket parti, eller hvilke partier, som har flertall i kommunestyret?
- Har det blitt mer eller mindre interessant å engasjere seg politisk arbeid etter kommunesammenslutningen?
- Har det blitt lettere eller vanskeligere å påvirke det som skjer i kommunen etter sammenslutningen?
- Har det blitt mer eller mindre interessant å stemme ved kommunevalget?
- Stemmer man taktisk i forhold til gamle kommunedeler?

2.2 Kommunen som leverandør av velferdstjenester

2.2.1 Kunnskapsstatus og utfordringer

Kommunale tjenester kan beskrives langs forskjellige dimensjoner, bl.a. ut fra effektivitet, hvor godt tilpasset tjenesten er innbyggernes ønsker og behov, samt hvilken målbar kvalitet det er på tjenesten. Innbyggernes økte forventninger og nye statlige krav fører til et stadig økende behov for kompetanse og kvalifikasjoner i kommunene. Kvalitet på tjenestene er et viktig tema i forbindelse med vurdering av kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Innbyggerne har forventninger om et noenlunde likeverdig tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor.

Det er en målsetning at kommunene skal være ”generalister” i den forstand at de skal ivareta både demokratiske funksjoner, tjenesteproduksjon overfor innbyggerne og utviklingsoppgaver i lokalmiljøet. Kommunene bør ha et bredt og enhetlig ansvar for offentlig tjenesteproduksjon innenfor sine geografiske områder, på en slik måte at innbyggerne har akseptabel tilgjengelighet til et mest mulig likeverdig tjenestetilbud. Målsetningen med en kommunesammenslutning vil være å styrke kommunenes muligheter for å ivareta sine oppgaver. I løpet av de siste 10-årene har det skjedd store endringer i kommunenes rammebetingelser samtidig som den administrative inndelingen har ligget fast. Forbedret infrastruktur har f.eks. resultert i bedre kommunikasjonsmuligheter og lettere tilgjengelighet til mange kommunesentra. En større andel av befolkningen bor i tilknytning til byer og tettsteder, og arbeidsmarkedsområdene har økt både i antall innbyggere og geografisk utstrekning. Samtidig har kommunesektoren fått ansvar for flere arbeidsoppgaver som stiller økende krav til kapasitet og kompetanse.

En kommunesammenslåing kan tenkes å ha ulike virkninger for det kommunale tjenestetilbudet. Det kan f.eks. tenkes at tjenestene blir bedre fordi en større kommune har mer ressurser og dermed mulighet for å bygge opp et større og bedre fagmiljø. På den annen side kan en mindre kommune ha bedre kjennskap til lokalmiljøet, være mer fleksibel og tilpasningsdyktig, slik at man kan forvente mer tilfredshet i små kommuner. Det kan også være at det ikke er noen forskjeller, eller at mindre kommuner har bedre tjenestetilbud på noen områder, mens større kommuner har bedre tjenestetilbud på andre områder. Christiansenutvalget (NOU

1992: 15) pekte på at det er smådriftulemper i kommunal administrasjon for de minste kommunene, og at en sammenslåing til større enheter gir muligheter for å flytte ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon. I den forbindelse ble det hevdet at de største effektene ville oppnås ved sammenslåing av kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. En undersøkelse foretatt av Opinion 1998 viste at tilfredsheten med skolevesen, barnehage, eldreomsorg, tiltak for barn og unge er bedre i mindre kommuner enn i store, mens tilfredsheten med helse/legetjenester, fritids- og kulturtilbud og tekniske tjenester er bedre i større kommuner enn i små. Det siste har sammenheng med stordriftsfordeler og muligheter for spesialisering.

Ut fra en gjennomgang av forskning og statistikk på området (Hovik & Myrvold 2001 a,b, Myrvold 2001, Kvello & Wendelborg 2003), virker det som små kommuner har et like godt tjenestetilbud på de nasjonale velferdstjenestene som større kommuner. Det er de aller største kommunene som kommer dårligst ut. Dræge, Løyland og Ringstad (1997) forklarer dette med variasjoner i inntektsnivået snarere enn kommunestørrelse. Smådriftsulemper blir utjevnet mellom inntektssystemet samtidig som små kommuner også får ekstra inntekter i form av regionalpolitisk begrunnede tilskudd, og mange småkommuner har i tillegg store kraftrelaterte inntekter.

Utfordringene for de minste kommunene synes å ligge i å ha tilstrekkelig bredde og dybde i tjenestetilbudet, å ha ansatte med riktig kompetanse og en kostnadseffektiv organisasjon (Grefsrud & Hagen 2003). Barnevern er f.eks. et tjenesteområde der små kommuner ikke makter å etablere et tilfredsstillende fagmiljø og tjenestetilbud på egen hånd (Brandtzæg, 2006 a,b). Samtidig kan små kommuner ha fordeler av at forholdene er oversiktlige og at det er et forholdsvis nært forhold mellom kommunen og innbyggerne. Dette gir muligheter for økt fleksibilitet i oppgaveløsningen.

2.2.2 Konkretisering av problemstillinger

For å kartlegge om kommunesammenslutningene har påvirket kommunens rolle som leverandør av velferdstjenester, har vi forsøkt å se på hva som har skjedd av faktiske endringer i forhold til tjenestetilbudet og folks oppfatninger av kommunens rolle som tjenesteleverandør. Når det gjelder faktiske endringer i tjenestetilbudet, har vi lagt vekt på følgende spørsmål:

- Hva har skjedd i forhold til lokalisering og tilgjengelighet til tjenestetilbudet?
- Hva har skjedd av organisatoriske endringer når det gjelder tilretteleggingen av tjenestetilbudet?
- Har innholdet i tjenestene blitt endret – har det blitt etablert nye tilbud?
- Hvordan har sammenslutningene påvirket fagmiljøene?

Som grunnlag for å kartlegge hvordan innbyggerne opplever kommunens rolle som tjenesteleverandør før og etter sammenslutningen, har vi fokusert på følgende spørsmål:

- I hvilken grad har innbyggerne blitt mer eller mindre tilfreds med ulike typer kommunale tjenester?
- Har innbyggerne blitt mer eller mindre tilfreds med tilgjengeligheten til tjenestetilbudet etter kommunesammenslutningen?
- I hvilken grad har innbyggerne blitt mer eller mindre tilfreds med det kommunale tjenestetilbudet som helhet etter sammenslutningen?

2.3 Kommunen som myndighetsorgan

2.3.1 Kunnskapsstatus og utfordringer

Kommunesektoren er i ulike sammenhenger tillagt myndighetsutøvelse. Dette innebærer at kommunene på forskjellige saksområder har myndighet til å fastsette påbud og forbud eller gi tillatelser, bevilgninger/tilskudd og bevillinger. Dette er disposisjoner som kan være bestemmende for enkeltindivider, grupper av enkeltindivider, bedrifter eller organisasjoners rettigheter og plikter. Et eksempel er den myndighet kommunen er gitt etter Plan- og bygningsloven. Her treffer kommunene avgjørelser som kan ha stor betydning både for bedrifter og enkeltpersoner. Myndighetsutøvelse skjer ved forskrift eller enkeltvedtak. Den kommunale rollen som velferdsleverandør og utøver av myndighet gjør hensynet til

rettssikkerhet viktig i forholdet mellom innbyggerne og kommunene. Mange av myndighetsoppgavene medfører klageadgang for innbyggerne og kommunen må opprette egne organer som skal behandle klager.

Kommunenes tjenesteproduksjon omfatter en rekke ulike oppgaver som i hovedsak er regulert gjennom kommuneloven og ulike særlover. Disse lovene går enten ut på å påby kommunen å yte bestemte tjenester eller de går ut på å gi kommunene myndighet til å iverksette påbud eller forbud, gi godkjenning, tillatelser eller dispensasjoner og føre tilsyn med innbyggernes virksomhet på ulike områder osv. Det er ikke alltid lett å skille mellom tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i praksis. For barnevern vil f.eks. kommunens forberedelse av saker i forbindelse med omsorgsovertakelse være myndighetsutøving, mens tilbud om tiltak i hjemmet til barn som er i vanskeligheter, kan sees på som tjenesteproduksjon. I en del interkommunale samarbeid om barnevern, ser vi at man har etablert et klart skille mellom disse rollene (Brandtzæg 2006 a), noe som må være fordelaktig rettsikkerhetsmessig.

Etter hvert som det har blitt mer vanlig med konkurranseutsetting av tjenesteproduksjon og med innføring av nye organisasjonsmodeller, f.eks. såkalt ”flat struktur”, har kommunene vært nødt til å bli mer bevisste på å skille mellom selve produksjonsvirksomheten og oppgaven som myndighetsutøver. Vi finner også flere eksempler på slike endringer i forbindelse med de siste kommunesammenslutningene (Sunde & Brandtzæg 2006).

I følge Grefsrud og Hagen (2003) er det ikke gjort noen empiriske analyser av forholdet mellom kommuneinndelingen og kvaliteten på myndighetsutøvelsen, isolert sett. Det vises i den forbindelse til at myndighetsutøvelsen er nært knyttet til andre deler av kommunal virksomhet, og til rettssikkerhetshensyn. Det antydes at det vil være vanskelig å finne ut hva kommuneinndelingen kan ha å si for myndighetsutøvelsen, uten at en knytter myndighetsutøvelsen til konkrete oppgaver/virksomheter.

Mulighetene for å klage på kommunal forvaltning er et viktig element dersom man ønsker økt brukerorientering av offentlig forvaltning (Brandtzæg & Møller 2004). Her vises det til en landsomfattende undersøkelse av Sletvold (2001) som viser et stort forbedringspotensiale på dette området. At en stor andel mener at kommuneadministrasjonen er lite smidig, at den i liten grad tar hensyn til folks

behov og at den driver forskjellsbehandling, er i seg selv en indikasjon på et behov for økt brukerorientering. At omtrent halvparten tror at det sjelden eller aldri nytter å klage, tyder på at mange føler avmakt i forhold til kommunen. At en stor andel av befolkningen mener at kommunen i svært liten grad er lydhøre for folk synspunkter, indikerer at kommunene i liten grad er opptatt at brukernes synspunkter for å servicere og effektivisere sine tjenester. Det er også en betydelig andel, spesielt blant de med lav utdanning, som frykter at det å fremme en klage kan få uheldige konsekvenser for klageren på et senere tidspunkt.

Det er også slik at de som kjenner den kommunale forvaltningen best, også har lettere for å klage på kommunale tjenester og vedtak. I følge Sletvold (2001) var det også kun 10 % som kjente til lovendringen fra 1993 som utvidet klageretten til også å omfatte vedtak fattet av organer opprettet etter kommuneloven. Dårlig kjennskap til klagerettigheter innebærer at det er behov for å styrke innbyggernes kunnskaper om dette, noe som bør være i kommunenes egeninteresse dersom de er opptatt av kvalitet, effektivisering og service. Kommunene har således også en utfordring i å informere innbyggerne om sine rettigheter. En annet forhold som er verdt å merke seg fra Sletvold sin undersøkelse, er at over halvparten av klagen var muntlige, noe som tyder på at et stort antall klager ikke har vært gjenstand for formell behandling. Brandtzæg og Møller (2004) foreslår at en kommune som ønsker å framstå som brukerorientert, systematisk bør registrere, behandle og evaluere klagen, slik at innkomne klager kan benyttes aktivt som en tilbakemeldingskanal fra brukerne. På den måten kan man gjennom innkomne klager avlede informasjon som kan være nyttig for å tilpasse tjenestene til brukernes behov og finne formåls effektive løsninger. Mange norske kommuner har høyst sannsynlig en lang vei å gå før man er i en slik situasjon.

2.3.2 Konkretisering av problemstillinger

Som grunnlag for å kartlegge hvordan kommunesammenslutningene har påvirket kommunens rolle som myndighetsorgan, har vi overfor kommunene hatt fokus på følgende spørsmål:

- I hvilken grad har sammenlutningen bidratt til styrking av kompetanse og bedre kvalitet på saksbehandlingen?

- Har sammenslutningen bidratt til å redusere eventuelle habilitetsutfordringer?
- I hvilken grad og på hvilken måte har man som følge av sammenslutningen arbeidet med brukerorientering som grunnlag for forbedring av kommunale tjenester?
- Hvordan informeres innbyggerne om sine rettigheter?
- Hvordan har utviklingen av klagesaker på ulike tjenesteområder vært, hvordan er klagebehandlingen organisert, og i hvilken grad brukes klagesaker som kilde forbedring av kommunens rolle som myndighetsorgan og tjenesteleverandør?

Sett fra et innbyggerperspektiv, har følgende spørsmål vært av spesiell interesse:

- I hvilken grad har det blitt lettere eller vanskeligere å finne fram til kommunale kontorer og virksomheter etter kommunesammenslutningen?
- Føler innbyggerne at de større eller mindre grad er garantert å få de tjenester de har krav på som følge av kommunesammenslutningen?
- I hvilken grad føler innbyggerne økt eller redusert trygghet for at saker behandles på en riktig og rettferdig måte etter sammenslutningen?
- Har de etter kommunesammenslutningen i større eller mindre grad klagd, eller følt behov for å klage, på tjenester eller vedtak?

2.4 Kommunen som samfunnsutvikler

2.4.1 Kunnskapsstatus og utfordringer

Kommunene har en sentral rolle når det gjelder å skape en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. I forbindelse med denne utredningen har det vært ønskelig å legge en bred definisjon av ”samfunnsutvikling” legges til grunn, slik at det kan omfatte innsats på en rekke områder.

En viktig målsetting med en kommunesammenlutning er få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Dette avhenger bl.a. av kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheter for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. Utfordringene i kommunene kan være svært forskjellige, f.eks. avhengig av om man snakker om vekstkommuner eller fraflyttingskommuner.

I mange kommuner er det vanskelig å drive en helhetlig og langsiktig planlegging fordi kommunegrensene ikke samsvarer med bo-, arbeids- og serviceregioner, enhetlig naturområder osv. Dette bidrar gjerne til at man ender opp med ugunstige planer og investeringer som kunne vært unngått hvis man kunne sett større områder i sammenheng.

En viktig målsetting for enhver kommune er å stimulere til næringsutvikling og økt sysselsetting. Dette er noe som også krever kompetanse, evne til nettverksbygging, gode planer og god infrastruktur. At flere kommuner innen den samme bo- arbeids- og serviceregionen driver næringsrettet arbeid på hver sin måte, kan også lett ende opp med lite hensiktsmessige tiltak. Det er fare for at man ender opp med konkurrerende tiltak i stedet for tiltak som understøtter og bygger opp om hverandre. Dersom forutsetningene ellers er til stede, kan en samlet næringspolitikk bidra til å styrke grunnlaget for næringsutviklingen i hele regionen.

En annen fordel ved større kommuner kan være at man står sterkere i forhold til utadrettet virksomhet, f.eks. i forhold til å skaffe seg utviklingsmidler, trekke til seg nye virksomheter (både offentlige og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekter både nasjonalt og internasjonalt. Man står sterkere dersom man kan tale utad med en felles røst i stedet for å krangle seg imellom. Våle og Ramnes kommuner, som ble slått sammen til Re kommune fra 01.01.2002, har positive erfaringer i forhold til dette.

2.4.2 Konkretisering av problemstillinger

For å kartlegge hvorvidt sammenslutningen har påvirket kommunenes muligheter til å fylle rollen som samfunnsutvikler, har vi forsøkt å få svar på følgende spørsmål:

- Har sammenslutningen bidratt til å styrke kommunenes planleggingskompetanse og planleggingskapasitet, og på hvilken måte har denne blitt styrket?
- Har sammenslutningen økt mulighetene for en mer helhetlig og langsiktig planlegging i forhold arealbruk, næringsutvikling, kultur og miljø, og ev. på hvilken måte?
- Har sammenslutningen bidratt til å styrke kommunenes påvirkningskraft og maktbalanse i regionen/fylket/nasjonalt?
- Har sammenslutningen bidratt til å styrke kommunene i forhold til utradrettet virksomhet, bygging av nettverk og partnerskap og derigjennom bedret kommunens forutsetninger og muligheter til å trekke til seg ressurser og nye virksomheter?

Fra et innbyggersynspunkt har vi også sett det som interessant å kartlegge hvorvidt de mener at kommunesammenslutningen har gjort kommunen sterkere rustet i forhold til å imøtekomme framtidige utfordringer knyttet til nærings- og samfunnsutvikling.

3. Metode og gjennomføring

3.1 Datainnsamling og datahåndtering

Det er store og komplekse problemstillinger som har dannet grunnlag for utredningen, og som er forsøkt kartlagt i fire sammenslåtte kommuner. I den forbindelse har det også vært en utfordring å velge et metodisk opplegg som er best mulig egnet for å gi svar på aktuelle problemstillinger og spørsmål, og som har latt seg gjennomføre innenfor de rammer som har vært stilt til rådighet.

Som gjennomgangen av temaer og problemstillinger i det foregående viser, har vi skissert problemstillinger som det har vært behov for å belyse både fra et kommunalt perspektiv og et innbyggerperspektiv.

Det kommunale perspektivet, har hatt fokus på hva som har skjedd i kommunene som følge sammenslutningene, og i hvilken grad disse endringene har endret forutsetningene for, og eventuelt bidratt til, å styrke kommunenes ulike roller i det nasjonale styringssystemet. For å svare på disse spørsmålene har vi forsøkt å kartlegge hva som har skjedd av endringer når det gjelder både politisk og administrativ organisering av kommunene, og hvordan kommunene selv opplever at effektene av sammenslutningene har endret kommunenes muligheter og evne til å ivareta ulike roller og funksjoner. For å kunne gå i dybden på disse spørsmålene og få forståelse for utviklingsprosesser, effekter og årsakssammenhenger, har det vært nødvendig å gjennomføre intervjuundersøkelser i de sammensluttede kommunene. I alt er det gjennomført 27 intervjuer (7 i Vindafjord, 6 i Aure, 8 i Kristiansund og 6 i Bodø). Enkelte av intervjuene ble gjennomført som gruppeintervjuer. I alle de sammensluttede kommunene har vi gjennomført intervjuer med ordfører/politikere, rådmann og noen kommunalsjefer og/eller etatsledere. I noen kommuner har også andre personer med spesiell befatning eller kjennskap til prosessene blitt intervjuet, bl.a. personalsjef og tillitsvalgte. Intervjuene ble gjennomført i forbindelse med et todagers besøk i hver av de sammensluttede kommune.

Førsituasjonen og potensielle gevinster knyttet til de fire kommunesammenslutningene, er tidligere kartlagt av henholdsvis Gjertsen et al. (2003), Kaupang

(2003), Engesæter 2003, KPMG 2003 og Laudal (2001). Følgeevaluering av alle fire sammenslutningsprosessene er foretatt av Sunde & Brandtzæg (2006). Disse utredningene bidrar med sentral bakgrunnsinformasjon, og har dannet et viktig bakteppe for kartlegging av effektene av kommunesammenslutningene. Erfaringene fra følgeevalueringen av sammenslutningsprosessene har vært av spesielle interesse, fordi det har vært naturlig å anta at gjennomføringen av selve sammenslutningsprosessen også har betydning for resultatene man oppnår i ettertid.

I forbindelse med besøkene i kommunene har vi også samlet inn rapporter og annen skriftlig dokumentasjon som har vært av relevans for å belyse aktuelle problemstillinger.

I forbindelse med intervjuer i kommunene og gjennomgang av skriftlig dokumentasjon av situasjonen før og etter kommunesammenslutningene, har vi lagt spesiell vekt på å kartlegge hvilke endringer som har skjedd med hensyn til lokalisering av det kommunale tjenestetilbudet. Samlokalisering kan ha betydning for innbyggernes tilgjengelighet til tjenestene og kvaliteten på de tjenestene som leveres. Et viktig formål med en kommunesammenslutning er å etablere større og sterkere fagmiljøer, noe som gir muligheter for økt kompetanse og en bedre og mer effektiv tjenesteproduksjon.

Innbyggerperspektivet på kommunesammenslutningen har vi innhentet gjennom telefonintervjuer. Vi har utformet et intervjueskjema med 19 lukkede spørsmål (se velegg). Norstat stått for gjennomføring av selve intervjuundersøkelsen. I utgangspunktet ble det lagt opp til gjennomføring av 200 intervjuer med personer over 18 år i hver av de gamle kommunene som har blitt sammensluttet. Dette for å kunne sikre muligheten for å kartlegge meningsforskjeller mellom innbyggere i de gamle kommunene. Folkeavstemmingene for sammenslutningene har bl.a. vist at det er en tendens til størst skepsis til sammenslutning blant innbyggere i kommuner som ikke får kommunesenteret. Sånn sett vil det også være interessant å se om det er variasjoner mellom innbyggerne i de gamle kommunene i forhold til vurderinger av den sammenslåtte kommunen i dag. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at en flytting av kommunesenteret gir dårligere tilgjengelighet for alle innbyggerne i kommunen som mister kommunesenteret. For å kunne vurdere betydningen av endret tilgjengelighet på en god måte, har vi også i forbindelse med innbyggerundersøkelsen forsøkt å kartlegge i hvilken grad endret lokalisering av tjenestetilbudet oppleves som et problem.

Det viste seg å være vanskelig å få 200 intervjuer i de tre minste kommunene som ble sammenslått. Dette gjelder Tustna (88 intervjuer), Aure (151 intervjuer) og Skjerstad (182 intervjuer). Til sammen er det gjennomført 1436 intervjuer. At det er gjennomført færre intervjuer, spesielt i Tustna, medfører større statistisk usikkerhet, men antallet er likevel tilstrekkelig for å gi et brukbart bilde på innbyggernes synspunkter. Ved å kombinere ulike datakilder, dvs. kvalitative intervjuer, spørreundersøkelser og eksisterende statistikk, oppnår man og bedre forståelse for de problemstillinger som belyses, og dermed også økt trygget for at konklusjonene som trekkes er riktige.

I tillegg til å belyse effekter av kommunesammenslutningene på det kommunale tjenestetilbudet gjennom intervjuene og spørreundersøkelsen til innbyggerne, har vi også benyttet Kostra-data for å sammenligne situasjonen før og etter sammenslutningene. Kostra er et nasjonalt informasjonssystem som inneholder informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder som grunnlag for analyse, planlegging og styring. Dataene er tilgjengelig på ulike nivåer, både som grunnlagsdata og indikatorer. I vårt tilfelle vil det være av spesiell interesse å fokusere på indikatorer som gir uttrykk for endringer i økonomisk handlingsrom og prioritering og fordeling av ressurser på ulike tjenesteområder.

3.2 Rapportering og presentasjon av data

I forbindelse med rapporteringen har vi innledningsvis i kap. 4 valgt å gi en kort presentasjon av bakgrunn og formål med de ulike kommunesammenslutningene, samt viktige erfaringer med selve sammenslutningsprosessen. Dette er grunnlagsinformasjon som er av relevans for videre vurderinger av konsekvenser og effekter av kommunesammenslutningene.

I kap. 5-8 blir det foretatt en gjennomgang av effekter knyttet til kommunesammenslutningene med fokus på de fire hovedtemaene som utredningen fokuserer på, henholdsvis kommunens rolle som demokratisk arena, kommunen som leverandør av velferdstjenester og kommunen som myndighetsorgan og kommunen som samfunnsutvikler.

Avslutningsvis har vi i kap. 9 foretatt en sammenstilling av hovedkonklusjoner fra utredningen.

Resultatene fra spørreundersøkelsene foreligger i sin helhet som et vedlegg bak i rapporten. Vi har gitt tabell- og figurhenvisninger til vedlegget i forbindelse med gjennomgang av data fra spørreundersøkelsene.

4. Førstiasjon

4.1 Bodø og Skjerstad

4.1.1 Bakgrunn og målsetninger for sammenslutningen

Det første formelle initiativet til sammenslutning mellom Bodø og Skjerstad kom fra Skjerstad kommune i 1999. Svekket kommuneøkonomi over flere år ble oppgitt som en utløsende årsak til at sammenslutning med nabokommunen Bodø ble sett som den beste langsiktige løsningen for Skjerstad. Betydelige nedskjæringer i driftsutgifter og tjenestetilbud ville vært nødvendig for å bringe framtidige budsjetter i balanse. Kommunen hadde også hatt en svært negativ befolkningsutvikling over mange år, og innbyggertallet i kommunen var halvert over en periode på 50 år. Per 01.01.2004 var det kun 1030 innbyggere i kommunen.

Med utgangspunkt i en vanskelig kommuneøkonomi, var den viktigste målsetningen med sammenslutningen å sikre det kommunale tjenestetilbudet for befolkningen i Skjerstad. Videre var det også målsettinger om å få til en mer aktiv bygde- og næringsutvikling enn det Skjerstad kunne klare på egen hånd. Det var en erkjennelse av at man i Skjerstad ikke hadde tilstrekkelig kompetanse og kapasitet for drive dette arbeidet selv.

Utredningen av fordeler og ulemper med en sammenslutning konkluderte med at det var overraskende lite å hente ved en sammenslutning mellom Bodø og Skjerstad i form av økte inntekter (Gjertsen et al. 2003). Det ble imidlertid fremhevet at Skjerstad ville få tilgang til en sterkere "slagkraft" og større økonomisk forutsigbarhet i en stor kommune. I den forbindelse ble det også understreket at dette ville være avhengig av Bodø kommunes vilje til å ivareta Skjerstadsamfunnets interesser i årene etter en eventuell sammenslutning.

4.1.2 Erfaringer med sammenslutningsprosessen

Etter kommunestyrevalget i 1999 ble det satt i gang prosesser med tanke på å få avklart sammenslutningsspørsmålet i løpet av valgperioden. Nedenfor har vi satt opp viktige milepæler i sammenslutningsprosessen (Sunde & Brandtzæg 2006):

- Vedtak om utredning Februar 2002
- Utredning ferdig Januar 2003
- Lokal folkeavstemning Skjerstad Mai 2003
- Kommunestyrevedtak om sammenslutning Juli 2003
- Første felles kommunestyremøte Juli 2003
- Kgl res om sammenslutning August 2003
- Sammenslutning gjennomført 1. januar 2005

Det ble gjennomført rådgivende folkeavstemning i Skjerstad kommune i mai 2003, dvs. noen måneder før kommunevalget samme år. Valgdeltakelsen lå på 79 %, og resultatet ble ja med kun to stemmers overvekt. I Bodø ble det ikke gjennomført folkeavstemning fordi man antok at Bodøs innbyggere ikke ville være opptatt av dette spørsmålet. Vedtak om sammenslutning var tilnærmet enstemmig i bystyret i Bodø kommune.

Gjennom folkemøter og skriftlig informasjon til innbyggerne, ble det ble relativt tidlig i prosessen lagt vekt på å synliggjøre gevinster for Skjerstad kommune ved en sammenslutning. Bodø viste raushet i forhold til å imøtekomme en del utfordringer og behov som Skjerstad kommune stod overfor. Dette omfattet bl.a. følgende punkter:

- Bygging av ny skole til 30 millioner kroner i Misvær, som var kommunesenteret i gamle Skjerstad kommune.
- Servicekontor med førstelinjetjeneste til ulike kommunale tjenester
- Etablering av nærings- og utviklingsprogram for Skjerstad
- Utbygging av bredbånd til Skjerstad
- Lokalisering av kommunale landbruksfunksjoner til Skjerstad

Videre ble det fra statlig hold gitt garantier om at dersom de to kommunene ble slått sammen, ville statlige bevilgninger dekke opp underskudd i Skjerstad kommunes budsjett for 2004. Uten sammenslutningsvedtak ville kommunen ha måttet redusere driftsbudsjettet med ca. 4-5 millioner kroner. Dette er mye i en liten kommune, og ville medført behov for oppsigelser. Det ble også sendt ut oppsigelser til ansatte i mars 2003, men disse ble trukket tilbake da det ble vedtatt at kommunene skulle slås sammen. Begrunnelsen var at det ville være behov for disse i Bodø kommunes organisasjon. Det ble for øvrig gitt garantier om at ingen skulle sies opp som følge av sammenslutningsprosessen.

Sammenslutningsprosessen mellom Bodø og Skjerstad gikk raskt. Fellesnemda ble etablert høsten 2003. I forhold til den politiske fusjonen ble det vedtatt at Bodø kommunes kommunestyre skulle utvides med 2 representanter (fra 39-41) fra Skjerstad kommune fram til nytt kommunevalg i 2007. Da ble antallet representanter igjen redusert i 39. For øvrig valgte man å omgjøre Skjerstad kommune sitt kommunestyre til lokalutvalg etter tilsvarende modell som kommunen har for Saltstraumen og Kjerringøy. Medlemmer til lokalutvalgene velges samtidig med kommunevalgene, og antall medlemmer i lokalutvalget ble redusert fra 13 til 7 medlemmer i forbindelse med kommunevalget i 2007. Lokalutvalget er formell høringsinstans i saker som angår områdene de representerer, blant annet i plansaker. De har også delegert myndighet til å fatte vedtak om tillateleser til snøskuterskjøring i henhold til Lov om motorferdsel i utmark.

Den administrative gjennomføringsprosessen ble ledet av en styringsgruppe som startet sitt arbeid i januar 2004, dvs. kun et år før sammenslutningen. Videre ble det nedsatt flere arbeidsgrupper for å utrede detaljer knyttet til sammenslutningen av ulike tjenesteområder.

Rådmannen i Skjerstad fungerte som prosjektleder og ledet arbeidet i tett samarbeid med rådmannen i Bodø. Bodø kommunes administrative modell ble lagt til grunn for organiseringen, noe som innbar at sammenslutningsprosessen ikke ble like omfattende og komplisert som i en del av de andre sammenslutningskommunene. Avdelinger i Skjerstad kommune inngikk som nye virksomhetsområder i Bodø kommunes organisasjon.

Proessen gikk raskt, noe som skapte en del slitasje blant de som var med i prosessen. Erfaringene synes imidlertid å være at prosessen gikk bra, selv om det var hektisk og slitsomt for de involverte aktørene. I og med at denne sammenslutningsprosessen var mer å betrakte som en utvidelse av Bodø kommune, og man ikke skulle organisere og bygge en ”ny” kommune, tillot dette en relativt rask gjennomføring. Faktorer som i ettertid blir trukket fram som viktige for en vellykket sammenslutningsprosess, er at Bodø kommune utviste raushet og imøtekommenhet overfor ”lillebor”. God medvirkning fra de tillitsvalgte og garantier om at ingen skulle miste jobben som følge av sammenslutningen, var også viktig. Når det gjelder ting som kunne vært gjort på en bedre måte, er det flere som mener det at det burde vært ansatt en egen prosjektleder. Det praktiske gjennomføringsarbeidet ble ledet av rådmennene, og det er krevende å lede en slik prosess i tillegg til daglig drift. Dette var noe man spesielt merket i Skjerstad kommune. Videre ble det pekt på at informasjonen til de ansatte kunne vært bedre i sammenslutningsprosessen. Blant de i ansatte i Skjerstad førte mangel på informasjon til økt usikkerhet om framtidig arbeidssituasjon. Dersom man hadde hatt en egen prosjektleder, kunne man også hatt bedre kapasitet til å utvikle et bedre informasjonsopplegg.

4.2 Ølen og Vindafjord

4.2.1 Bakgrunn og målsetninger for sammenslutningen

Sammenslutningen av Ølen og Vindafjord er et eksempel på en sammenslutning der kommunene er omtrent like store. Ølen kommune hadde pr. 01.01.04 3426 innbyggere, mens Vindafjord hadde 4756. Ølen hadde de 10 forutgående årene hatt økning i folketallet på litt over 7 prosent, mens Vindafjord hadde hatt en nedgang på omtrent 3 prosent. Forut for sammenslutningen var det relativt stor interaksjon over kommunegrensene mellom de to kommunene. Ølen var viktigste utpendlingskommune for Vindafjord og vice versa. Av de som pendlet ut fra Vindafjord, var det 27 % som pendlet til Ølen, og av de som pendlet ut fra Ølen, var det 33 % som pendlet til Vindafjord.

Arbeidet med å utrede en mulig sammenslutning av Ølen og Vindafjord startet opp i 2001. Kommunene Etne, Ølen og Vindafjord gjorde da vedtak om å arbeide for økt interkommunalt samarbeid. I tillegg gjorde Ølen og Vindafjord vedtak om å vurdere hva en frivillig sammenslutning av de to kommunene ville medføre av fordeler og ulemper. Rogalandforskning ble engasjert til å gjennomføre en utredning som forelå i desember 2001.

Rapporten konkluderte med at en sammenslutning av Ølen og Vindafjord ville gi dobbelt så store økonomiske gevinster i forhold til samarbeidsalternativet mellom de tre kommunene. Gevinstene ble i rapporten anslått til 6,7 millioner kroner. Av dette utgjorde 1 million besparelser i utgifter til det politiske nivået. Det ble også pekt på at potensielle besparelser ville utgjøre en liten andel av de samlede driftsutgiftene i de to kommunene – i overkant av 2 prosent. I tillegg ble det trukket fram en rekke gevinster ut over de økonomiske, bl.a. bedre muligheter for spesialisering, kompetanseheving, lettere rekruttering av fagpersonell, mindre personavhengige fagområder (reduisert sårbarhet), bedre ressursutnyttelse og bedre tjenester. Det ble også pekt på at felles profilering utad kunne bidra til at kommunene ville stå sterkere overfor omverden. På bakgrunn av resultatene fra utredningen, samt egne vurderinger av problemstillinger og utfordringer knyttet til en kommunesammenslutning, vedtok kommunene i løpet av våren 2002 at det skulle holdes folkeavstemming 17. februar 2003.

Forut for folkeavstemmingen ble det utarbeidet en intensjonsplan for sammenslutning og avholdt fire folkemøter. I intensjonsplanen ble innbyggerne invitert til å ta standpunkt til om kommunene skulle slås sammen eller ikke. I intensjonsplanen ble det også pekt på viktige målsetninger for en kommunesammenslutning. Hovedmålet som ble satt opp, var å sikre en livskraftig kommune på Indre Haugalandet. Videre ble følgende delmål skissert:

- Styrke grunnlaget for en samordnet utvikling av nærings- og kulturlivet i distriktet
- Sikre og videreutvikle kvaliteten på tjenestene til innbyggerne gjennom et bredt fagmiljø i tjenesteytende enheter
- Skape grunnlag for kostnadseffektive tjenester ut fra tilgjengelige økonomiske ressurser
- Tale utad med større styrke og en felles røst

- Være en utviklende og attraktiv arbeidsplass for de ansatte

Videre uttrykte kommunestyrene gjennom intensjonsplanen at de gikk inn for at Ølen skulle bli kommunesenter og at den nye kommunen skulle hete Vindafjord. Valget av Ølen som kommunesenter, ble begrunnet med at Ølen var stedet som har størst utviklingspotensial i forhold til andre sentra i regionen. Det ble videre lagt til grunn at kommunesenteret skulle inneholde kontor til ordfører og rådmann med stab, men at eksisterende bygningsmasse i Ølen og Vindafjord skulle nyttes så langt det var praktisk og økonomisk mulig. Ytterligere føringer på strukturene ble det overlatt til det nye kommunestyret, som ble valgt høsten 2003, å ta stilling til. I forhold til eventuelle overtallige medarbeidere som følge av en kommunesammenslutning, ble det lagt til grunn at dette skulle håndteres gjennom omplasseringer og naturlig avgang. Intensjonsplanen sa også at kommunene fra og med budsjettåret 2004 skulle informere hverandre om større investeringsprosjekter (over 1 mill. kr) før prosjektene ble vedtatt av kommunestyret. Dette for å sikre at disponeringene som ble foretatt var til det beste for innbyggerne i den nye kommunen.

4.2.2 Erfaringer med sammenslutningsprosessen

Viktige milepæler for sammenslutningsprosessen har vært som følger (Sunde & Brandtzæg 2006):

- | | |
|--|---------------|
| • Vedtak om utredning | August 2001 |
| • Utredning ferdig | Desember 2001 |
| • Lokal folkeavstemning | Februar 2003 |
| • Kommunestyrevedtak om sammenslutning | Mars 2003 |
| • Første felles kommunestyremøte | Mars 2003 |
| • Kgl res om sammenslutning | 23.01.2004 |
| • Ekstraordinært kommunestyrevalg | Oktober 2005 |
| • Sammenslutning gjennomført | 01.01.2006 |

Folkeavstemmingen resulterte i et klart ja-flertall i Ølen (63,5 %), mens ja-flertallet i Vindafjord var med knappest mulig margin (50,1 %). Det første fellesmøtet mellom kommunestyrene i Ølen og Vindafjord ble holdt i Vindafjordhallen 18.03.03. Her ble det fattet viktige vedtak i forhold til etableringen av Nye Vindafjord kommune. Begge kommunestyrene hadde imidlertid delegert vide fullmakter til fellesnemnda som hadde i oppgave å forberede kommunesammenslutningen. Fellesnemnda bestod av formannskapene i de to kommunene. Det var til sammen 16 representanter i fellesnemnda, hvorav 7 kom fra Ølen og 9 fra Vindafjord.

Kommunestyrene opprettet et arbeidsutvalg som besto av ordførerne og varaordførerne i de to kommunene. I tillegg hadde rådmennene i Ølen og Vindafjord møte- og talerett. Prosjektlederen hadde møte-, tale- og forslagsrett. Prosjektlederen var sekretær for arbeidsutvalget. Fellesnemnda vedtok 27.01.2004 å delegere oppgaven med oppfølging av sammenslutningsprosessen til arbeidsutvalget på vegne av fellesnemnda, samt at Arbeidsutvalget fikk myndighet til å fatte vedtak på områder delegert fra fellesnemnda. Arbeidsutvalget ble senere i prosessen utvidet med ytterligere 3 politiske representanter fra fellesnemnda.

En egen prosjektleder for sammenslutningsprosessen ble ansatt høsten 2003. Prosjektlederen, som ble eksternt rekruttert, tiltrådte stillingen 15.12.2003, og ble ansatt på vilkår som innebar at han skulle tiltre som ny rådmann i nye Vindafjord kommune. Med virkning fra 01.06.2004 ble det også ansatt en prosjektmedarbeider.

I forbindelse med sammenslutningsprosessen etablerte man også et partsammensatt utvalg, en rådgivningsgruppe, faggrupper, strategigrupper og tilsetningsutvalg.

En vesentlig del av arbeidet med sammenslutning gikk på å utrede nye modeller for administrativ og politisk organisering av den nye kommunen. Fellesnemnda vedtok på møte 25.5.04 en overordnet modell for administrativ organisering av nye Vindafjord kommune, og man valgte en organisering som tilsvarer en tonivåmodell. I februar 2005 ble det vedtatt en modell med 28 selvstyrte tjenesteytende enheter. På dette tidspunktet gjenstod det imidlertid en del utredningsarbeid innefor områdene pleie/omsorg og skole.

Den 12. oktober 2004 vedtok fellesnemnda at videre utredning av politisk modell for styring av nye Vindafjord skulle ta utgangspunkt i Formannskapsmodellen. Komiteen som utredet politisk styringsmodell, anbefalte en modell med formannskap på 9 medlemmer og 3 utvalg med 8 medlemmer i hvert utvalg. Denne modellen ble vedtatt i møtet i fellesnemnda 15. januar 2005.

Fram til februar 2005 bestod sammenslutningsprosessen i hovedsak av utredningsarbeid i forhold til planlegging og utforming av den nye kommunen. Ansettelsesprosessene startet opp i slutten av februar. Sentrale stillinger ble imidlertid besatt på et tidligere tidspunkt. Dette gjaldt i første rekke økonomisjef, personalsjef og IKT-leder.

I løpet av februar og begynnelsen av mars 2005 ble det foretatt ansettelse av lederstillinger i rådmannen sin stab og de selvstyrte enhetene som var klare. Enhetsledere som ble ansatt fikk ansvar for å utarbeide forslag til organisering og bemanningsplan for sitt område.

Hovedinntrykket var at sammenslutningsprosessen gikk bra. At man utarbeidet en intensjonsplan, delegerte vide fullmakter til fellesnemnda, og la opp til bred deltakelse blant ansatte og tillitsvalgte, ble sett som positivt. Flere peker imidlertid på at det hadde vært hensiktsmessig å benyttet kortere tid. I den forbindelse blir det spesielt vist til at det tok lang tid før man kom i gang, noe som bl.a. skyldtes at det tok lang tid å få prosjektleder på plass. Lange prosesser bidrar til å at det blir vanskelig å holde entusiasmen oppe, og det oppstår lett usikkerhet og misnøye blant de ansatte. Det ble også etterlyst bedre informasjon i prosessen. Det var utarbeidet en egen informasjonsstrategi, men man hadde kapasitetsproblemer i forhold til å følge opp denne. Mangel på informasjon skaper lett uro blant de ansatte, og erfaringsmessig er det også viktig å informere om at ”det ikke er noe å informere om”. To andre erfaringspunkter er at sentrale ledere burde tiltrådt i sine stillinger på et tidligere tidspunkt, og at man burde kommet tidligere i gang med samordning av kommunenes budsjetter.

4.3 Aure og Tustna

4.3.1 Bakgrunn og målsetninger for sammenslutningen

Før kommunesammenslutningen var Tustna en kommune med litt over 1000 innbyggere mens Aure hadde nærmere 2700 innbyggere. Begge kommunene hadde hatt negativ befolkningsutvikling over flere år forut for sammenslutningen.

Et viktig motiv for sammenslutningsarbeidet var mulighetene for realisering av den såkalte Imarsundforbindelsen med bru over sundet mellom de to kommunene. På den annen side var også bruforbindelsen en nødvendig forutsetning for kommunesammenslutningen, og kommunene sa ja til kommunesammenslutning under forutsetning av det ble bruforbindelse over Imarsundet.

I tillegg til etablering av bruforbindelsen, var det også en viktig målsetning med kommunesammenslutningen å få en større og bedre kommuneorganisasjon, styrke mulighetene for å opprettholde et bredt tjenestetilbud, og få mer tyngde og større muligheter for å profilere seg i forhold til nye næringsetableringer. Begge kommunene, og spesielt Tustna, hadde betydelige utfordringer knyttet til befolkningsutvikling, kommunal økonomi og opprettholdelse av det kommunale tjenestetilbudet.

I forhold til kommunal tjenesteproduksjon pekte forundersøkelsen på at man ved en sammenslutning ville kunne spare 5 – 6 millioner kroner på administrasjon, styring og fellesutgifter (Engesæter 2003). I utredningen forutsatte man da at de fleste oppgavene ble sentralisert til en nytt kommunesenter. Utredningen konkluderte med at en sammenslutning kunne virke positivt i forhold til kommunenes økonomiske handlefrihet, forutsatt at kommunene foretok de grep som var nødvendige. Dette ville gi muligheter for å styrke tjenestetilbudet, men det ble også pekt på at dette forutsetter en sentralisering, og at en del ville få lengre reiseavstander internt i kommunen, spesielt innbyggerne lengst vest på Tustna. Det ble også antydnet at en sammenslutning ville kunne bidra til litt større grad av spesialisering og litt større fagmiljø.

I forhold til regional utvikling konkluderte utredningen med at det i første rekke var realiseringen av Imarsundbrua som ville bety noe i forhold til bosetting og arbeidsplasser. Man antok at realiseringen av bruforbindelsen ville bidra til å binde

kommunene tettere sammen, og gi bedre muligheter for en samordnet planlegging og utvikling. Det ble også poengtert at en sammenslått kommune fremdeles ville være såpass liten at det var tvilsomt om en sammenslutning ville føre til større tyngde utad.

Samtidig med vedtaket om å slå sammen de to kommunene, ble det vedtatt en intensjonsplan for sammenslåingen. Her var hovedmålet som følger

- Sikre en livskraftig distriktskommune

Videre ble følgende delmål skissert:

- Bedre kommunikasjoner (ved at Imarsundforbindelsen ble lagt inn som en forutsetning i søknaden overfor KRD for å slå sammen de to kommunene)
- Styrke grunnlaget for samordnet næringsutvikling og kulturliv i distriktet
- Sikre og videreutvikle kvaliteten i tjenestene til innbyggerne gjennom et bredere fagligmiljø i tjenesteytende enheter
- Skape grunnlag for kostnadseffektive tjenester ut fra tilgjengelige økonomiske ressurser
- Være en utviklende og attraktiv arbeidsplass for de ansatte

4.3.2 Erfaringer med sammenslutningsprosessen

Viktige milepæler for sammenslutningsprosessen har vært som følger (Sunde & Brandtzæg 2006):

- | | |
|---|--------------------|
| • Vedtak om utredning | September 2001 |
| • Utredning ferdig | Mars 2003 |
| • Folkeavstemming | 15. september 2003 |
| • Vedtak om Imarsundforbindelsen i Stortinget | 15. juni 2004 |
| • Kommunestyrevedtak om sammenslutning | 24. juni 2004 |
| • Prosjektleder tiltrer i stillingen | 1. august 2004 |
| • Første felles kommunestyremøte | 26. august 2004 |
| • Kgl res om sammenslutning | 26. november 2004 |

- Ekstraordinært kommunestyrevalg Oktober 2005
- Sammenslutning 1. januar 2006

Sammenslutningsprosessen startet med et felles formannskapsmøte høsten 2001, og to enstemmige kommunestyrer vedtok 20. september i 2001 å få utredet en mulig sammenslåing. På dette møte ble det også vedtatt at nødvendig reduksjon i bemanningen, som følge av en eventuell sammenslutning, skulle skje ved naturlig avgang og ikke ved oppsigelser. Videre ble det vedtatt at Imarsundprosjektet måtte være igangsatt før sammenslåingen kunne realiseres. Det ble også vedtatt at det skulle holdes folkeavstemming om spørsmålet samtidig i begge kommunene. Resultatet av folkeavstemmingen ble ja-flertall på 64,8 prosent Aure ja, mens 52,7 prosent stemte ja i Tustna.

Etter planen hadde man med et ja-flertall ved folkeavstemmingen sett for seg en politisk behandling i kommunene høsten 2003 med tanke på en formell oppstart av sammenslutningsprosessen fra januar 2004. Imarsundprosjektet ble imidlertid utsatt pga. behov for flere grunnundersøkelser. Videre måtte bruprosjektet til ny behandling i Stortinget siden tilbudsprisene ble høyere enn forutsatt. Prosjektet ble til slutt ca. 30 mill dyrere enn forutsatt, og man måtte bruke ekstra tid på få finansieringen på plass. Imarsundprosjektet ble vedtatt i Stortinget 16. juni 2004. En avgjørende forutsetning var dermed på plass, og 24. juni 2004 kunne Aure kommunestyre og Tustna kommunestyre vedta sammenslåing av de to kommunene fra 01.01.2006.

Prosjektleder tiltrådte i stillingen 01.08.2004, noe som innebar at man hadde knappe ett og et halvt år på gjennomføring av sammenslutningsprosessen. Aure og Tustna er således et eksempel på en sammenslutningsprosess som er gjennomført i løpet av en relativt kort tidsperiode.

I ettertid var erfaringen at arbeidsmengden knyttet til sammenslutningsprosessen var undervurdert, noe som bl.a. medførte stor arbeidsbelastning på de ansatte. Informasjonsarbeidet ble også skadelidende, spesielt i den første fasen av prosjektet. Det skjedde mye, og mangel på informasjon skapte en del unødig uro og frustrasjon i organisasjonene.

Man valgte en ny administrativ hovedstruktur for den nye kommunen, og som av kommunene selv ble karakterisert som en ”lett sektormodell”. I realiteten var dette en tonivåmodell med to kommunalsjefer og ca. 20 selvstyrte resultatenheter. Det ble satt ned bredt sammensatte arbeidsgrupper for å utrede innholdet i den nye modellen. På grunn av den korte tiden man hadde til rådighet, ble det ikke foretatt tilsetninger og innplasseringer i nye stillinger før høsten 2005, og det var mange uløste oppgaver som man gjerne skulle sett hadde vært på plass. Dette gjelder spesielt klargjøring av bygninger, kontorlokaler, IT- løsninger og nærmere spesifisering av arbeidsfordeling og arbeidsrutiner i og mellom ulike enheter. Den raske sammenslutningsprosessen resulterte i en krevende start for den nye kommunen, og i ettertid blir det gitt uttrykk for at man minst skulle hatt et halvt år til på prosessen. Erfaringene tyder på at gjennomføring av en kommunesammenslutning i kombinasjon med innføring av nye organisasjonsmodeller, er en langt mer krevende øvelse enn i de tilfeller hvor man i større grad velger en innlemmelsesprosess i et eksisterende system.

4.4 Kristiansund og Frei

4.4.1 Bakgrunn og målsetninger med sammenslutningen

Gamle Kristiansund var en kommune med ca. 17 000 innbyggere, mens Frei hadde litt over 5000. Gamle Kristiansund var således over 3 ganger så stor som Frei. Med over 5000 innbygger var imidlertid ikke Frei noen liten kommunene i landsmålstock. På landsbasis er det ca. 55 prosent av norske kommuner har mindre enn 5000 innbyggere.

Spørsmålet om kommunesammenslutning mellom Kristiansund og Frei er ikke av ny dato. Dagfinn Ripnes, som var ordfører i gamle Kristiansund i perioden fram til kommunesammenslutningen, tok opp spørsmålet i sitt første innlegg i bystyret som ungdomsrepresentant i 1963. Kommunesammenslutning ble også anbefalt av Scheikomiteén i 1964, men denne anbefalingen ble ikke fulgt opp.

Etter hvert som årene og samfunnsutviklingen har gått sin gang, har de to kommunene blitt tettere og tettere integrert. Arealknapphet skapte store ut-

fordringer for videre utvikling i Kristiansund. Boligarealer ble regulert til industriformål og friarealer til boligformål. Folk flyttet til Frei og jobbet i Kristiansund, noe som resulterte i at innbyggertallet gikk ned i Kristiansund, mens det økte i Frei.

1996 gjennomførte Fylkesmannen i Møre og Romsdal en forstudie av en kommunesammenslåing. Det var skepsis til kommunesammenslutning i Frei, og kommunen avstod fra deltakelse i utredningsarbeidet. I 1997 oversendte Fylkesmannen utredningen til Kommunaldepartementet med anbefaling om at det skulle igangsettes en større konsekvensutredning av en kommunesammenslutning. Året etter konkluderte departementet i brev til kommunene med at behovet og forutsetningene ikke var til stede for å gi støtte til en mer omfattende studie av kommuneinndelingen i området. I 2001 meddelte 12 enkeltpersoner i Frei i en pressemelding at de hadde etablert en arbeids gruppe for sammenslutning av Kristiansund og Frei og inviterte alle innbyggere til å bli støttespillere i en interesseforening. Samme år vedtok kommunestyret i Frei, med knappst mulig margin, å utrede konsekvensene av en kommunesammenslåing. Samme vedtak ble fattet i Kristiansund. Gradvis økt tilflytting til Frei av folk som fikk jobb i Kristiansund, ble trukket fram som en faktor som bidro til å snu holdingene i Frei kommune.

4.4.2 Erfaringer med sammenslutningsprosessen

Viktige milepæler for sammenslutningsprosessen har vært som følger (Sunde & Brandtzæg 2006):

- Vedtak om utredning Vår 2001
- Utredning ferdig April 2003
- Lokal folkeavstemning Mars 2004
- Kommunestyrevedtak om sammenslutning Mai 2004
- Første felles kommunestyremøte Nov 2004
- Kgl res om sammenslutning Mai 2005
- Sammenslutning gjennomført 01.01.2008

Utredningen av kommunesammenslutningen ble foretatt av Kaupang as i 2003, og hadde på fokus økonomi, tjenestetilbud, lokaldemokrati og næringsutvikling. I forbindelse med utredningen ble det også foretatt en kartlegging blant innbyggerne.

I rapporten ble det beregnet et økonomisk innsparingspotensial ved en kommunesammenslutning på anslagsvis 5-9 mill kr årlig. Det ble det påpekt at kvaliteten i tjenestetilbudet kunne styrkes gjennom større og mer attraktive fagmiljøer. Kartlegging blant innbyggerne viste at lokaldemokratiet var mindre viktig for befolkningen enn kvaliteten på tjenestene, men et flertall av innbyggerne trodde det politiske engasjementet ville øke i en sammensluttet kommune. Skepsisen var imidlertid størst i Frei. Med utgangspunkt i den store utpendlingen fra Frei til Kristiansund, ble det i utredningen gitt uttrykk for næringspolitikken territorielle nedslagsfelt ville stemme bedre med det faktiske arbeidsmarkedet i en sammensluttet kommune, og at dette også kunne gi bedre muligheter for politisk påvirkning. Videre ble det også advart mot å gjennomføre en sammenslutning på tross av sterk motstand, da dette kunne være til hinder for å realisere potensielle gevinster.

Fram mot folkeavstemmingen ble det drevet et massivt informasjonsarbeid, og det var opphetede folkemøter og stor debatt i avisene. Ved folkeavstemmingen i Frei ble det et ja-flertall på 51,5 prosent. Tilsvarende prosentandel i Kristiansund var på 95,5 %. Mye tyder på at lovnader om investeringstilskudd fra KRD var viktig for at valgresultatet endte med et flertall for sammenslutning. I og med at man hadde hatt omfattende prosesser fram mot folkeavstemmingen, blir det hevdet at alle var kollektivt innforstått med at kommunene skulle slå sammen når resultatet av folkeavstemmingen forelå, og det har ikke vært tendenser til omkamper.

Etter folkeavstemmingen tok det omtrent et år før man fikk vedtatt en kongelig resolusjon, noe medførte at det tok lang tid før selve kommunesammenslutningsprosessen kom i gang. Fellesnemnda ble ikke etablert før den kongelige resolusjonen forelå. På administrativ side startet man imidlertid på arbeidet før den tid, noe som skapte litt problemer i starten ved at politikerne kom litt "bakpå" i forhold til administrasjonen. En annen utfordring i starten var at Fellesnemnda fikk et svakt mandat, noe som medførte at alle viktige avgjørelser knyttet til den nye kommunen måtte vedtas i den enkelte kommunes kommunestyre. Dette resulterte i

tungrodd og vanskelige prosesser, og man fikk etter hvert gjort endringer i forhold til dette.

Sammenslutningen mellom Kristiansund og Frei innebar mindre organisatoriske endringer sammenlignet med sammenslutningen mellom Ølen og Vindafjord. I og med at Kristiansund og Frei var den siste av de frivillige kommunesammenslutningene som ble gjennomført, hadde man noen erfaringer fra de andre sammenslutningsprosessene å trekke på. Man vurderte det slik at en større omorganisering ville bli for krevende å gjennomføre samtidig med kommunesammenslutningen. Fokuset ble lagt på å få til en best mulig sammenslutningsprosess uten at alt for mange baller ble satt i spill på en gang. I og med at begge kommunene i utgangspunktet hadde noenlunde lik organisering etter tonivåmodellen, ble utfordringen å innlemme Frei sin organisasjon inn i strukturen man hadde i Kristiansund. I denne prosessen ble det lagt til grunn at ingen skulle miste jobben, og det ble lagt opp til en bred organisering med arbeidsgrupper og sterk involvering av de tillitsvalgte gjennom hele løpet. Det ble sett som viktig at mange var med for å sikre et bredt eierskap til prosessen. Det var fokus på at man skulle bruke det beste fra hver av kommunene og innbyggerne ble trukket inn i en prosess for å utvikle grunnverdier og visjoner for den nye kommunen.

Med utgangspunkt i forutgående prosesser ble grunnverdiene og visjonene vedtatt i to store folkemøter ledet av Ingebrigt Steen Jensen. Grunnverdiene man ble enige om, var Samhandling, Nyskaping, Optimisme, Raushet (SNOR-verdiene). Visjonen ble: ”Kristiansund. I medvind uansett vær”. Disse grunnverdiene og visjonene er videre utdypet og innarbeidet i kommuneplaner og virksomhetsplaner, og brukes aktivt i forbindelse med profilering og formidling. Årsmeldingene har f.eks. fokus på hvordan visjonene og grunnverdiene følges opp.

Tilbakemeldingene i ettertid tyder på stor tilfredshet med måten sammenslutningsprosessen ble gjennomført på. Man brukte lang tid på sammenslutningen, men flere peker på at dette var vel anvendt tid, spesielt med tanke på at befolkningen i Frei var delt i synet på sammenslutning med nabokommunen. Grundige og brede prosesser bidro til å skape trygghet, eierskap og positive holdninger til sammenslutningen. Et godt og systematisk informasjonsarbeid, både internt i kommunen og til innbyggerne, blir også trukket fram som en viktig suksessfaktor for en vellykket sammenslutningsprosess. At man hadde en gradvis sammenslutning av enheter mellom kommunene underveis i prosessen, har også

bidratt til myk overgang til den nye kommunen. Med utgangspunkt i erfaringer fra andre sammenslutningsprosesser, blir det også sett på som en stor fordel av man ikke valgte å kombinere kommunesammenslutningen med en stor omorganisering.

4.5 Oppsummerende vurdering

De fire kommunesammenslutningsprosessene har vært noe ulike med hensyn til innretning, omfang og tidsbruk. Sammenslutningen mellom Aure og Tustna og Ølen og Vindafjord, kan karakteriseres som de mest "likeverdige" kommunesammenslutningene ut fra størrelsen på kommunene. I begge disse sammenslutningene valgte man samtidig å etablere nye administrative modeller for kommunene. Aure og Tustna gjennomførte sammenslutningen på halve tiden av det man brukte i Ølen og Vindafjord. I førstnevnte sammenslutning opplevde man at tiden ble for knapp, mens man i sistnevnte mente man kunne brukt noe kortere tid. Det virker som et tidsperspektiv på to år er et minimum for gjennomføring av slike prosesser. Erfaringene viser klart at det å forta store omorganiseringer samtidig med en kommunesammenslutning er krevende. Nye administrative strukturer fordrer også nye samhandlingssystemer, regler og rutiner. Parallelt med dette skal kommunene også ivareta normale driftsoppgaver, noe som medfører betydelige belastninger og slitasje på dem som er involvert i prosessene. Man har heller ingen garanti for at den nye organisasjonen vil fungere som forutsatt, og både i nye Aure og nye Vindafjord har det vært behov for betydelig organisatoriske endringer i ettertid.

Sammenslutningene mellom Bodø og Skjerstad og Kristiansund og Frei, kan i større grad karakteriseres som innlemmelsesprosesser av en liten kommune i en stor. Dette er gjort uten store organisatoriske omstruktureringer, og sammenslutningene synes også å ha gått mer smertefritt. Om disse erfaringene kan generaliseres er vi usikre på, men det synes uansett som det kan være hensiktsmessig å ikke legge lista for høyt i forhold til store organisatoriske omveltninger i forbindelse med en kommunesammenslutning. I Kristiansund og Frei valgte man bevisst å bygge på eksisterende strukturer for unngå at sammenslutningen skulle bli for omfattende og krevende, og man har heller valgt å fokusere på organisatoriske tilpasninger i etterhånd av sammenslutningen. Erfaringene med denne strategien er positive, og

”smertefrie” prosesser er også viktig med tanke på realisering av potensielle gevinster av sammenslutningen i ettertid.

5. Kommunens rolle som demokratisk arena

5.1 Politisk representasjon

Det er det viktig at kommunestrukturen er slik at hensynet til demokrati og deltakelse ivaretas på en best mulig måte. Som vist i kap. 2.1, er det vanskelig å påvise enkle og entydige sammenhenger mellom kommunetørrelse og demokrati.

Det som er klart er at større kommuner har færre folkevalgte representanter per innbygger enn små kommuner, og det er dermed naturlig at den politiske representasjonen blir mindre når kommuner slås sammen. Dersom den politiske representasjonen skulle vært på samme nivå, måtte man ha slått sammen antallet kommunestyremedlemmer som hver av kommunene hadde før sammenslutningen. Dette er ikke tilfellet i noen av de kommunesammenslutningene som omfattes av denne utredningen. Endringer når det gjelder antall medlemmer i kommunestyrene er som følger:

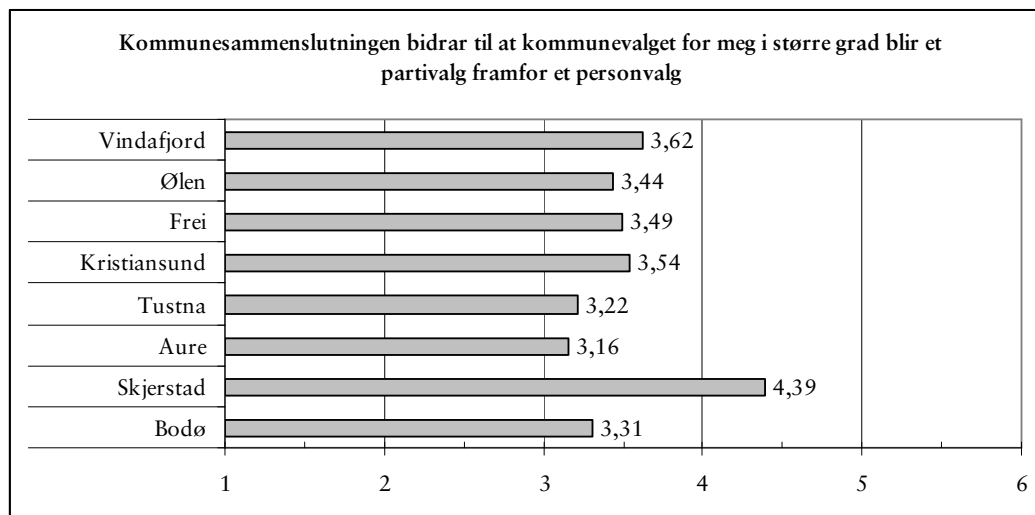
- Tustna (17), Gamle Aure (21), nye Aure (23)
- Ølen (21), gamle Vindafjord (19), nye Vindafjord (25)
- Skjerstad (13), gamle Bodø (39), nye Bodø (39)
- Frei (23), gamle Kristiansund (45), Nye Kristiansund (45)

I Ølen og Vindafjord var situasjonen slik at gamle Vindafjord reduserte antallet kommunestyremedlemmer fra 29 til 19 forut for sammenslutningen. Ølen hadde hatt 21 medlemmer i kommunestyret over lenger tid. I forbindelse med kommunesammenslutningen ble det gjennomført ekstraordinært kommunevalg i forbindelse med stortingsvalget i 2005. Antall medlemmer i kommunestyret ble da satt til 33. I forbindelse med det ordinære kommunestyrevalget i 2007, ble antallet medlemmer i kommunestyret ytterligere redusert til 25. Ølen hadde direkte valg av ordfører i 2003, noe som også ble lagt inn i søknaden om kommunesammenslutning, og ordningen ble videreført i den nye kommunen ut prøveperioden. Det

er imidlertid besluttet at ordningen med direktevalg på ordfører ikke skal videreføres.

Bodø og Skjerstad ble slått sammen 01.01.2005, men det ble ikke holdt noe ekstraordinært kommunestyrevalg i forbindelse med sammenslutningen. I stedet ble det vedtatt at nye Bodø kommune sitt kommunestyre ble utvidet med to personer fra Skjerstad kommunen fram til det ordinære kommunevalget i 2007. Da ble antallet medlemmer igjen redusert til 39 personer, dvs. det antallet som Bodø kommune hadde fra tidligere.

I og med at det i mange av sammenlutingene bare har vært et knapt flertall for kommunesammenslutning, kunne man tenke seg at dette ville bidra til økt oppslutning om bygdelister, eller at det ble viktigere for bygder eller bestemte områder å få sine representanter inn i kommunestyret. På den annen side kan man tenke seg at partipolitikken i små kommuner spiller mindre rolle, og at det er viktigere hvem som sitter i kommunestyret enn hvilket parti de tilhører. I den forbindelse ble innbyggerne gjennom spørreundersøkelsen bedt om å ta stilling til en påstand om at kommunesammenslutningen bidrar til at kommunevalget i større grad blir et partivalg framfor et personvalg (jf. Figur 2, vedlegg Tabell 8). På dette spørsmålet er det ingen som har gjennomsnittlige vurderinger som utmerker seg i den ene eller andre retningen. Unntaket er innbyggerne i Skjerstad der svarene i gjennomsnitt ligger på 4,4, som er den eneste av de gamle kommunene hvor innbyggerne samlet sett uttrykker en klar enighet i at kommunevalget i større grad har blitt et partivalg framfor et personvalg etter sammenslutningen. Dette har sannsynligvis sammenheng med at Skjerstad var en svært liten kommune som har blitt sammenslått med en kommune som er over 40 ganger større. I små og oversiktlige kommuner er gjerne personlige faktorer viktigere ved kommunevalg enn i store kommuner, hvor kjennskapen til ulike politikere blir mindre og partipolitikken blir viktigere.



Figur 2 Grad av enighet i følgende påstand: Kommunesammenslutningen bidrar til at kommunevalget for meg i større grad blir et partivalg framfor et personvalg. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.

Et trekk som går igjen i alle fire kommunesammenslutningene, er at bygdelistene er blitt borte. Dette er til dels overraskende ut fra erfaringer fra andre kommunesammenslutninger hvor bygdelister har blitt opprettet, f.eks. i Fredrikstad.

Vindafjord og Ølen hadde henholdsvis 3 og 2 bygdelister. Her er det nå kun en bygdeliste igjen, og denne har kun en representant. Frei hadde tidligere bygdelister som ikke ble med inn i den nye kommunen. Nye Aure kommune hadde to bygdelister etter at kommunen ble sammenslått. Disse ble borte i forbindelse med det ordinære kommunevalget i 2007. I Skjerstad var det også en bygdeliste mot sammenslutningen som ble etablert i forbindelse med det siste kommunevalget før sammenslutningen. Kommunesammenslutningen ble imidlertid vedtatt like før valget, og de etablerte partiene gikk sammen og sørget for at bygdelista ikke fikk maktposisjoner i det nye kommunestyret.

Det blir sett på som sunt trekk at bygdelistene har blitt borte. I den forbindelse blir det også pekt på at man har større muligheter for å være med å påvirke dersom man er med i de store partiene, og at det nødvendigvis ikke er positivt for en bygd å ha en bygdeliste, noe som bl.a. annet har blitt uttalt på følgende måte: *”Så fort man har bygdelister er ikke den bygda de andre partiene sitt ansvar. De har jo egen bygdeliste.”*

Partiene har lagt vekt på å tenke på hele kommunen når de har utarbeidet valglister for de nye kommunene. Vi ser også at de to kommunene som har slått

seg sammen med større bykommuner, har god representasjon i henhold til folketallet i de nye kommunene. I nye Kristiansund kommunene er det f.eks. 12 av de 45 representantene i bystyret som kommer fra Frei kommune. Av toppkandidatene på listene var også 3 av 8 fra Frei. Fra Skjerstad kommune er det to som har fått plass i nye Bodø kommunes bystyre, samt en vararepresentant. Sett i forhold til folketallet er dette en bra representasjon. I Nye Vindafjord er blitt det pekt på at enkelte bygder er bedre representert enn andre og at bygdene ikke er underrepresentert i forhold til sentrumskretsene. Det som trekkes fram som årsaker til dette er at enkelte bygder er mer aktive og har høy valgdeltakelse. Dette gir seg også utslag på valgresultatet.

5.2 Lokalutvalg

Som et supplement til de tradisjonelle demokratiske kanalene, opererer man i to av de sammensluttede kommunene med lokalutvalg eller grendeutvalg. I Bodø kommune har man nå til sammen fem lokalutvalg. I forbindelse med sammenslutningen av Skjerstad og Bodø kommune, ble kommunestyret i Skjerstad omgjort til lokalutvalg. Lokalutvalgene er forankret i Kommune-loven § 12 og i henhold til rammevedtektene for lokalutvalg i Bodø kommune, er de viktigste arbeidsoppgavene som følger:

- Ivareta og fremme lokalområdets interesser overfor kommunens politiske organer, administrasjon og andre offentlige instanser.
- Være kontaktforum mellom den kommunale forvaltning og lokalmiljøet.
- Utarbeide strategier og fremme forslag til utvikling av lokalmiljøet på områder som: Bosetting, oppvekstmiljø, helse, omsorg, arealdisponering, kommunikasjon, service, sysselsetting, næringsutvikling, - og på øvrige områder av interesse for lokalbefolkningen.
- Avgi råd overfor kommunen i saker som spesielt berører området.
- Plansaker og andre saker som spesielt berører lokalutvalgets område skal sendes til lokalutvalget for uttalelse/medvirkning tidligst mulig i en utrednings-/arbeidsprosess.

Lokalutvalgene består av 5-9 personer valgt av og blant lokalområdets beboere. Funksjonstid følger kommunevalgperioden og valget avvikles som praktisk ordning i tilknytning til kommunevalget. Valgbar er alle personer over 18 år med bostedsadresse innenfor gjeldende lokalområde. Lokalutvalget disponerer en sekretærressurs fra kommunen for ivaretagelse av administrative oppgaver knyttet til kontorhold, saksbehandling, informasjon, service m.m.

Skjerstad lokalutvalg består av syv medlemmer. Antall ble redusert fra 13 til 7 ved siste kommunestyrevalg. Lokalutvalget har også beslutningsmyndighet når det når det gjelder motorferdsel og ”Kulturarv i Skjerstad”. ”Kulturarv i Skjerstad” er et samarbeidsorgan som skal koordinere virksomheten mellom det offentlige kulturarbeidet og det arbeidet som utføres av organisasjoner, stiftelser, enkeltpersoner og bedrifter. Målet er å forestå en helhetlig forvaltning og utvikling av kulturarven i Skjerstad ved å:

- ta vare på og utvikle lokal kompetanse
- ta vare på det lokale initiativ
- dokumentere, foredle og formidle
- la kultur- og miljøverdier være utgangspunkt for næringsutvikling
- samle enkeltaktører og utvikle helhetlige strategier

Lokalutvalget bidrar sånn sett til å videreføre et lokalpolitisk fokus på lokal kultur og nærings- og utviklingsarbeid, noe som er viktig for identitetsbygging og engasjement rundt utvikling av eget lokalsamfunn. Utfordringene man hadde i forhold til å opprettholde det øvrige tjenestetilbudet i Skjerstad kommune har nå blitt storkommunen sitt ansvar.

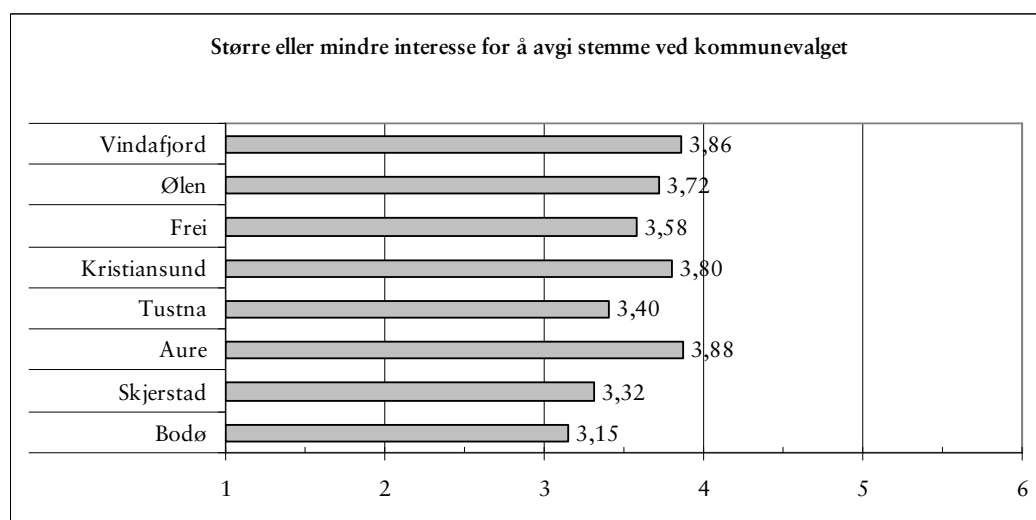
I Vindafjord har man også forsøkt å revitalisere grendeutvalgene. Målet er at grendeutvalgene skal være et interesseorgan for egen grend. Noe av formålet med dette er også at kommunepolitikere skal slippe å være hver sin bygd sin talsmann, og at de i større grad legge til grunn et helhetlig utviklingsperspektiv for kommunen. Grendeutvalgene i Vindafjord har ingen formell status på samme måte som i Bodø. En mulig formell status har vært diskutert, f.eks. status som formelt høringsorgan, men man har funnet dette vanskelig og tungrodd å gjennomføre. Det er opp til grendene selv å organisere seg, engasjere seg og komme med innspill til

kommunen på saker som angår lokalområdet. Vats Grendeutval ble f.eks. etablert på et folkemøte i Vindafjordhallen 4. sept. 2008 i forbindelse med informasjonsmøtene kommunen hadde i alle bygder knyttet til utarbeidelse av ny kommuneplan. Sju av bygdene i kommunen har egne nettsider med informasjon om bygda, aktuelle saker og ting som skjer. Grendeutvalgene får noe økonomisk støtte fra kommunen til sitt arbeid.

Erfaringene med etablering av lokalutvalg eller grendeutvalg i forbindelse med disse kommunesammenslutningene, gir grunn til anta at dette kan være en hensiktsmessig løsning for å kompensere for redusert politisk representasjon i kommunestyret, og for bidra til fortsatt fokus utvikling av aktive bygder. I den grad dette i større grad kan bidra til at politikerne i større grad blir kommunepolitikere framfor ”bygdepolitikere” kan dette også være positivt.

5.3 Politisk engasjement og deltakelse

Når det gjelder innbyggernes interesse for å stemme ved kommunevalget har den i gjennomsnitt økt litt i fem av de gamle kommunene, mens den har gått litt ned i tre (jf. Figur 3, vedlegg Tabell 9).



Figur 3 hvilken grad interessen for å avgi stemme ved kommunevalget har blitt større eller mindre som følge av kommunesammenslutningen. 1 er mye mindre og 6 er mye større. Gjennomsnitt.

Dette inntrykket bekreftes også dersom vi ser på SSB sin statistikk over valgdeltakelse (jf Tabell 1). Tre av de fire sammenslåtte kommunene har en valgdeltakelse ved kommunevalget i 2007 som er høyere enn det de gamle kommunene samlet sett hadde ved valget i 2003. Dette er imidlertid en trend som også gjør seg gjeldende på landsbasis.

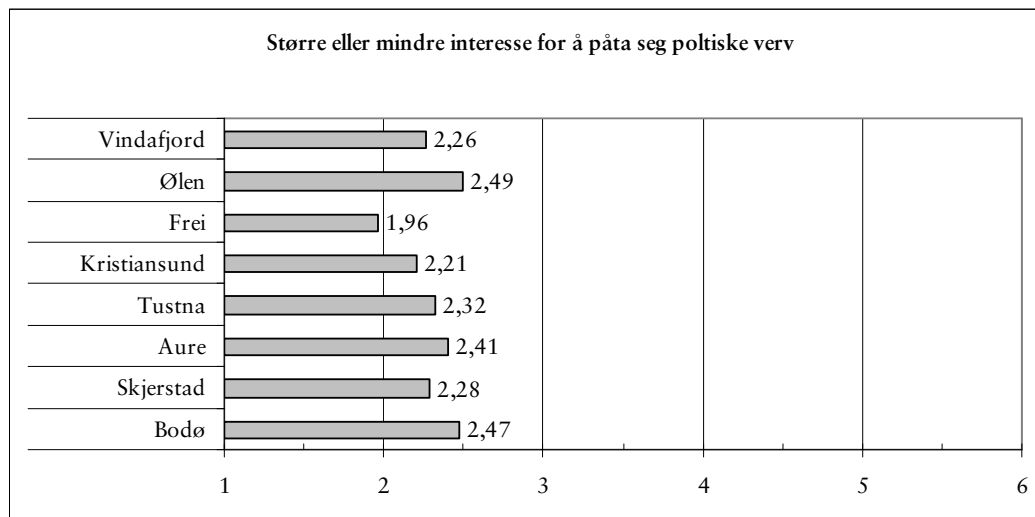
Tabell 1 Valgdeltakelse ved kommunevalg. Prosent av stemmeberettigede. De sammensluttede kommunene er markert med grått. Data fra SSB.

Kommune	1999	2003	2007
1154 Vindafjord (t.o.m. 2005)	59,0	54,8	
1159 Ølen (t.o.m. 2005)	72,6	60,8	
Ølen + Vindafjord (t.o.m. 2005)	64,5	57,3	
1160 Vindafjord			58,7
1503 Kristiansund (t.o.m. 2007)	62,1	54,9	
1556 Frei (t.o.m. 2007)	57,3	54,6	
Kristiansund + Frei (t.o.m. 2007)	61,0	54,8	
1505 Kristiansund			59,4
1569 Aure (t.o.m. 2005)	57,2	63,8	
1572 Tustna (t.o.m. 2005)	73,0	71,8	
Aure + Tustna (t.o.m. 2005)	61,5	66,0	
1576 Aure			63,5
1804 Bodø (t.o.m. 2004)	52,3	47,2	58,6
1842 Skjerstad (t.o.m. 2004)	74,1	66,4	
1804 Bodø	52,9	47,6	58,6
Hele landet	61,4	59,0	61,2

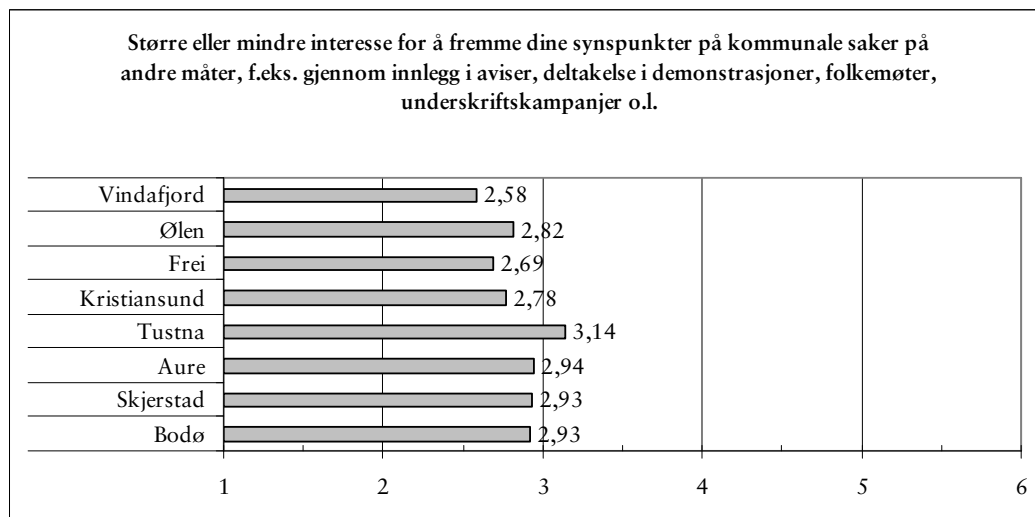
Interessen for å påta seg politiske verv blant innbyggerne synes å ha blitt noe redusert som følge av kommunesammenslutning (jf. Figur 4, vedlegg Tabell 10). På en skal fra 1-6, der 1 er mye mindre og 6 er mye større, varierer gjennomsnittet til besvarelsene fra 2-2,5. Interessen for å fremme synspunkter på kommunale saker på andre måter, f.eks. gjennom innlegg i aviser, deltagelse i demonstrasjoner, folkemøter, underskriftskampanjer o.l., synes også samlet sett å være redusert, men ikke i samme grad (jf Figur 5, vedlegg Tabell 11). På samme vurderingsskala ligger her gjennomsnittlige vurderinger på litt i underkant av 3.

At interessen samlet sett for å påta seg politiske verv har blitt mindre, er ikke unaturlig i og med at kommunene har blitt større, og det er færre verv som er tilgjengelige per innbygger. Det er ikke dermed sagt at det er mindre interessant å drive politisk arbeid, eller at interessen for lokalpolitiske spørsmål blir mindre. Det siste indikeres også av at interessen for å fremme synspunkter gjennom andre

kanaler i mindre grad er redusert sammenlignet med interessen for å påta seg politiske verv.



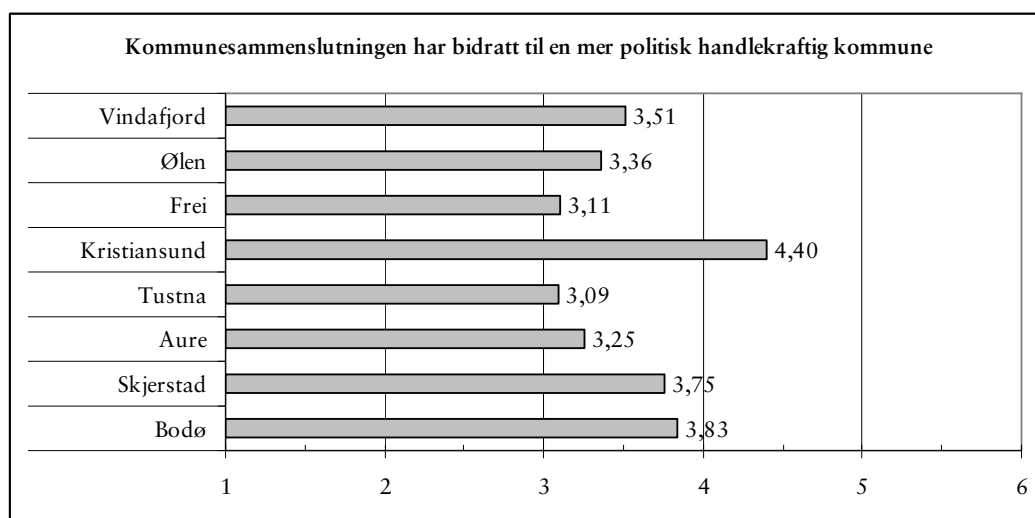
Figur 4 I hvilken grad interessen for påta seg politiske verv i kommunen har blitt større eller mindre som følge av kommunesammenslutningen. 1 er mye mindre og 6 er mye større. Gjennomsnitt.



Figur 5 I hvilken grad interessen for å fremme dine synspunkter på kommunale saker på andre måter, f.eks. gjennom innlegg i aviser, deltakelse i demonstrasjoner, folkemøter, underskriftskampanjer o.l., har blitt større eller mindre som følge av kommunesammenslutningen. 1 er mye mindre og 6 er mye større. Gjennomsnitt.

5.4 Politisk handlingsrom

I forbindelse med spørreundersøkelsen til innbyggerne i de sammensluttede kommunene, ble innbyggerne og bedt om å ta stilling til en påstand om at kommunesammenslutningen hadde bidratt til en mer politisk handlekraftig kommune (jf. Figur 6, vedlegg Tabell 7).



Figur 6 Grad av enighet i følgende påstand: Kommunesammenslutningen har bidratt til en mer politisk handlekraftig kommune. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.

Vi ser at de gjennomsnittlige vurderingene stort sett ligger mellom 3 og 4, noe som indikerer at innbyggerne opplever små forskjeller før og etter sammenslutningen. Det er imidlertid interessant å legge merke til at innbyggerne i gamle Kristiansund skiller seg ut med positive vurderinger som i gjennomsnitt ligger på 4,4. Dette er ikke unaturlig fordi arealknapphet var en viktig utfordring i gamle Kristiansund kommune, og det var behov for en helhetlig forvaltning av arealene i begge kommunene for å sikre framtidige utviklingsmuligheter for næringslivet og Kristiansund som regionsenter. På grunn av arealknappet var det problemer med etablering av nye bolig og næringsarealer. Dette var en utfordring som også gjenspeilte seg i befolkningssammensetningen i de to kommunene. Frei hadde en langt yngre befolkning og fungerte i stor grad som en bostedskommune for folk som jobbet i gamle Kristiansund. Ved folkeavstemmingen var det også hele 95 % av innbyggerne i gamle Kristiansund som stemte ja til kommunesammenslutningen.

Det er også interessant å legge merke til at vurderingene til innbyggerne i Frei ligger markant lavere enn innbyggerne i gamle Kristiansund. Det er klart at det er mange faktorer som kan påvirke dette og oppfatningene av kommunens politiske handlekraft kan bli påvirket av de saker som til enhver tid står på dagsorden. Frei har bl.a. fått innført eiendomsskatt og det har skjedd en harmonisering av tjenestenivået som en del av innbyggerne i Frei kan oppfatte som negativt. I Frei var det også et svært knapt flertall som stemte ja ved folkeavstemmingen.

I tillegg til Kristiansund, er det Bodø og Skjerstad som har de mest positive vurderingene av hvorvidt kommunesammenslutningen har bidratt til en mer handlekraftig kommune. Dette er ikke unaturlig, spesielt sett i lys av utviklingen i Skjerstad. Som følge av sammenslutningen har det i Skjerstad blitt iverksatt og realisert flere tiltak som Skjerstad ikke ville ha maktet på egen hånd. Før sammenslutningen stod Skjerstad kommune overfor en situasjon med svært stram økonomi, og behov for betydelige reduksjoner av det kommunale tjenestetilbudet.

Det er Aure og Tustna som har de minst positive vurderingene. Dette er ikke unaturlig dersom man ser på utviklingen som har vært i den nye kommunen etter sammenslutningen. Ut fra intervjuene i kommunen går det fram at det har vært en stram økonomi i kommunen og det har vært behov for innstramminger for å tilpasse seg et sunt driftsnivå. Det blir hevdet at begge kommunene gikk inn i sammenslutningen med for høyt driftsnivå. I Tustna ville det uavhengig av sammenslutningen vært behov innparinger. I Aure hadde man en situasjon hvor man brukte fondsmidler for å balansere driftsbudsjettet. Når man nå har tatt fatt i dette gjennom justeringer av den kommunale organisasjonen og visse tilpasninger av tjenestetilbudet, og derigjennom fått et mer balansert driftsbudsjett, virker det som det er en del som gir kommunesammenslutningen skylda for de problemene man har stått overfor. I den forbindelse kan det også være viktig å være oppmerksom på at sammenslutningsprosessen i Aure og Tustna gikk svært raskt, samtidig som man valgte nye organisatoriske løsninger, og det var mye som ikke var på plass på sammenslutningstidspunktet (jf. kap. 4.3). Arbeidet med å få organisering, systemer og rutiner på plass som følge av sammenslutningen, har pågått helt fram til i dag.

Ølen og Vindafjord er de kommunene hvor vurderingene i minst grad tipper i den ene eller andre retningen. Gjennom intervjuene går det imidlertid fram at man føler at kommunen har fått større regional tyngde. Det blir gitt uttrykk for at det er

forskjell på å ha 8000 innbyggere i ryggen i stedet for 4000, og det er lettere å bli sett og hørt i regionale fora.

Generelt sett er det viktig å ha klart for seg at en kommunesammenslutning ikke er over ved sammenslutningstidspunktet, og at det tar tid før den nye kommunen har ”satt seg”. Dette vil også påvirke innbyggernes oppfatninger av resultatene man har oppnådd som følge av kommunesammenslutningene. Samtidig er det relativt kort tid siden flere av sammenslutningene fant sted, synspunktene kan således variere alt etter hvilket tidspunkt etter sammenslutningene kartleggingene blir foretatt.

Det har vært klare tilbakemelding fra informantene i kommunene om at det politisk sett ikke har vært noen tendenser til omkamper etter vedtaket om kommunesammenslutning ble fattet. De toneangivende motstanderne har tatt avstemningsresultatet til følge og hatt fokus på å finne de beste løsninger i forhold til utformingen av den nye kommunen. Dette fremheves som spesielt viktig i forhold til å sikre gode sammenslutningsprosesser. For det politiske handlingsrommet og mulighetene for framtidig utvikling, er det viktig at de gamle kommunegrensene ikke danner utgangspunkt for rivalisering i forhold til strategiske utviklingsspørsmål. Tilbakemeldingene er også at det sjelden eller aldri har vært voteringer i de nye kommunestyrene som har fulgt de gamle kommunegrensene. I og med at sammenslutningene har vært frivillige, burde også forholdene ligge godt til rette for at slike utfordringer unngås også for fremtiden. Fra tidligere har vi eksempler på at kommunesammenslutninger gjennom tvang ikke alltid gir ønskede resultater.

5.5 Oppsummerende vurdering

Kommunesammenslutningene har påvirket kommunen som demokratisk arena i den forstand at det har blitt færre folkevalgte per innbygger, noe som kan medføre at det blir større avstand mellom politikerne og innbyggerne. Ut fra spørreundersøkelsen til innbyggerne synes interessen for å påta seg politiske verv å ha blitt noe redusert. Interessen for å fremme politiske synspunkter gjennom andre kanaler, synes også ha blitt noe redusert, men i mindre grad. Kommunesammenslutningene

synes ikke å ha redusert interessen for å avgi stemme ved kommunevalg. Dette bekreftes også av valgstatistikken.

I små kommuner kan det være slik at det blant innbyggerne er vel så viktig hvilke personer som sitter i kommunestyret framfor hvilket parti de tilhører. Det er kun innbyggerne i Skjerstad som gir et klart uttrykk for at kommunevalget som følge av kommunesammenslutningen i større grad har blitt et partivalg framfor et personvalg. Dette er ikke unaturlig siden Skjerstad har gått fra å være en av landets minste kommuner til å bli en del av en stor bykommune.

I nye og Bodø og Vindafjord har man etablert et system med bygdeutvalg som kan arbeide for lokale og saker og komme med innspill og forslag til kommunestyret. Den synes å være et nyttig lokaldemokratisk supplement i større kommuner. Bodø har f.eks. fem lokalutvalg, og har gode erfaringer med det. I og med lokalutvalgene har fokus på å fremme bygdeinteressene, åpner det for at kommunepolitikere ikke i samme grad trenger å fungere som bygdepolitikere, men i større grad kan fokus på den helhetlige utviklingen av kommunen. Ellers er det et interessant trekk at etablerte bygdelister har blitt borte i forbindelse med kommunesammenslutningen. Dette blir oppfattet som en sunt tegn i kommunene, og tyder også på at det har blitt mer fokus på den helhetlige utviklingen av kommunen enn på bygdepolitikk. Her er det også tilbakemeldinger som tyder på at det har vært en erkjennelse av at påvirkningsmulighetene er vel så store gjennom deltakelse i de politiske partiene.

Det er innbyggerne i gamle Kristiansund som i størst grad opplever at sammenslutningen har bidratt til en mer politisk handlekraftig kommune. Dette har høyst sannsynligvis sammenheng med at arealknapphet satte klare begrensninger for framtidige utviklingsstrategier og prioriteringer. Ellers er det viktig å være klar over at innbyggernes vurderinger av det politiske handlingsrommet høyst sannsynlig er preget av dagsaktuelle saker. Situasjonen i flere kommuner har etter sammenslutningen vært preget av omorganiseringer og tilpasninger av ny organisasjon samtidig som kommunene generelt sett har opplevd strammere økonomi. Så langt har nok derfor innbyggerne i mindre grad merket at man har fått en større kommune med flere ressurser og større rom for satsinger. Fra intervjuene er det imidlertid et gjennomgående inntrykk at man har fått en større og sterkere kommune hvor potensialet for å planlegge og påvirke framtidig utvikling har blitt styrket.

6. Kommunen som leverandør av velferds-tjenester

En viktig målsetning i forbindelse med alle kommunesammenslutningene har vært å sikre og videreutvikle kvaliteten på det kommunale tjenestetilbudet, bl.a. ved å få større, sterkere og mer attraktive fagmiljøer (jf. kap. 4). Samtidig har det også i noen av kommunen vært målsetninger om en mer effektiv tjenesteproduksjon ved å hente ut stordriftsfordeler.

For å kartlegge om kommunesammenslutningene har påvirket kommunens rolle som leverandør av velferdstjenester, har vi både forsøkt kartlegge hva som har skjedd av faktiske endringer i tjenestetilbudet og folks oppfatninger av kommunens rolle som tjenesteleverandør.

6.1 Lokalisering og tilgjengelighet

6.1.1 Generelle trekk

Dersom man skal sikre og forbedre kvaliteten på tjenestene gjennom etablering av større og mer robuste fagmiljøer, forutsetter dette samlokalisering av tjenester. Her er målsetningene stort sett sammenfallende med etablering av interkommunale tjenester. Blant brukerne kan også nærhet og lett tilgjengelighet til tjenestene være en viktig del av kvalitetsbegrepet. Det er således interessant å få en oversikt over hvilke endringer som har skjedd med hensyn til lokalisering av tjenestetilbudet.

Generelt er inntrykket fra de fire sammenslutningene at de største endringene har skjedd i forhold til administrasjon og ledelse, mens viktige 1. linjetjenester i stor grad har samme lokalisering som tidligere. Dette gjelder spesielt skoler, barnehager og sykehjem. I forbindelse med alle kommunesammenslutningene har man i tillegg også fordelt enkelte kommunale tjenester eller oppgaver mellom de gamle

kommunene. Det har også vært en målsetning, f.eks. i forbindelse med sammenslutningen av Ølen og Vindafjord, at eksisterende bygningsmasse i begge kommunene skulle nyttes så langt det var praktisk og økonomisk mulig.

6.1.2 Ølen og Vindafjord

I gamle Vindafjord har det vært kommunal forvaltning i Sandeid, Vikedal og Skjold. Denne tredelingen har sin forklaring fra kommunesammenslutningen i 1964, da hele eller deler av 7 kommuner ble slått samme til Vindafjord, og det var den gangen har strid om hva som skulle være kommunesenteret. I Ølen kommune har det vært mer automatikk i at ting har blitt plassert i tettstedet Ølen.

Etter sammenslutningen i 2006, har forvaltning og drift knyttet til tekniske tjenester blitt plassert i det gamle kommunehuset på Sandeid. Den operative tekniske driftsenheten ligger på et industriområde mellom Sandeid og Ølen. Videre ble sosialtjenesten, barneverntjenesten og PP-tjenesten samlokalisert i Vikedal. Sosialtjenesten er nå gått inn i NAV, som er midlertidig lokalisert i Sandeid. Etter planen skal NAV flyttes til Ølen i 2011. Det er krav fra staten at NAV skal ligge i kommunesenteret. PP-tjenesten ønsket ikke å flytte til Vikedal og ”tvangsflyttingen” var ikke vellykket. PP-tjenesten er nå derfor lokalisert i Ølen. Hva som skjer videre med lokaliseringen av barnevern er usikkert fordi man er i ferd med å utrede et større interkommunalt samarbeid om barnevern for hele Haugalandet.

Innen pleie og omsorg ble dementsavdelingene i gamle Ølen og Vindafjord slått sammen og lokalisert til Vindafjordtunet. Det vil si at dementsomsorgen ved Ølen omsorgssenter ble lagt ned. For å få det til måtte man flytte en avdeling fra Vindafjordtunet i Vats inn på Ølen omsorgssenter, slik at det nå kun er allmenngeriatriiske pasienter ved Ølen omsorgssenter. Prosessen med å samle dementsomsorgen medførte en del protester, spesielt blant de pårørende.

Kommunene har tre legesenter, ett privat i Skjold og to kommunale i henholdsvis Vikedal og Ølen. I de kommunale legesentrene er det også privatpraktiserende leger. Disse tre stedene har også helsestasjoner, men det er en utredning på gang i forhold til samlokalisering av helsesøstre. Fra Ølen til Skjold er det ca 20 km, og

fra Ølen til Vikedal er det ca. 16 km. Det er relativt korte avstander mellom disse stedene. I Vikedal er det også psykiatrisk dagsenter og aktivitetshus.

Biblioteksektoren ble sentralisert i begge i de gamle kommunene før sammenslutningen, dvs. til Sandeid og Ølen. I 2008 ble bibliotekene samlet i Ølen.

I forbindelse med kommunesammenslutningen har man valgt å opprettholde desentraliserte løsninger på flere kommunale tjenesteområder. I forbindelse med en strammere økonomisk situasjon blir det vist til at man i budsjettssammenheng har sett at det er behov for å se på mer samlokalisering. I tilknytning til dette blir det også fra enkelte gitt uttrykk for at dersom man ønsker mer tjenester av høyere kvalitet, og samtidig ønsker økt økonomisk handlekraft for å gjennomføre nye ting, vil den eneste måten å oppnå dette på være gjennom sentralisering og kostnadseffektivisering.

Det har også skjedd andre private strukturendringer som følge av kommunesammenslutningen. Ulike aktører som yter tjenester overfor landbruket har gått sammen og etablert Landbrukets AS i Ølen. Formålet er å drive utleie av kontorlokaler til tjenesteprodusenter som har landbruk og annet næringsliv som målgruppe. Her finner man lag, organisasjoner og konsulenter som yter tjenester overfor landbruket (TINE, regnskapskontor, avløserlag, forsøksring, skogeierlag osv.) Totalt dreier dette seg om 15-20 kontorplasser. Det rapporteres om at dette kontorfellesskapet fungerer godt, og at det stimulerer til utvikling av samarbeid mellom ulike aktører, og dermed et bedre og mer helhetlig tilbud. Videre fungerer det som en møteplass for brukerne, og det er en fordel at de får utrettet flere ting på ett og samme sted.

6.1.3 Bodø og Skjerstad

Sammenslutningen mellom Bodø og Skjerstad skiller seg fra de andre kommunesammenslutningene på grunn av den store forskjellen i størrelse mellom kommunene. I og med at gamle Bodø var over 40 ganger større enn Skjerstad, er det her i større grad snakk om en innlemmelse av Skjerstad i Bodø kommune. Fra Bodø sentrum til kommunehuset kommunesenteret i Misvær er det hele 7 mil, noe som gjør at avstandene mellom de gamle kommunesentrene også er betydelig. Slik sett er dette en sammenslutning som i langt større grad berører tjenestetilbudet til

innbyggerne i Skjerstad sammenlignet med innbyggerne i gamle Bodø kommune. Dette illustreres også ved at man i Bodø kommune ikke så behov for folkeavstemning forut for sammenslutningen.

Etter sammenslutningen, er det først og fremst administrasjon og ledelsesoppgaver som er sentralisert. Skoler, barnehager og sykehjem har samme lokalisering som før i Skjerstad. På det gamle kommunehuset i Skjerstad har man videre etablert servicekontor som har førstelinjetjenester for flere kommunale tjenester. Servicekontoret har også funksjon som reservesentralbord for hele kommunen, samt en del saksbehandlingsoppgaver. Landbruk er en viktig næring i Skjerstad kommune, og etter planene skulle hele landbrukskontoret flytte til Skjerstad i løpet av 2010. Fram til nå har man praktisert en delt løsning, der man har to faste personer på landbrukskontoret i Bodø, og hvor jordbrukssjefen i nye Bodø kommune har en fast dag per uke i Skjerstad. De ansatte føler at denne ordningen fungerer bra, og at det er mulig at dette bør bli en permanent ordning. Ved en flytting av hele landbrukskontoret til Misvær, vil avstandene til de vestlige delene av kommunen bli svært store.

I Skjerstad har man også fått styrket tjenestetilbudene på flere områder, bl.a. annet ved at man har fått bygget ny barneskole i Misvær til 30 millioner kroner, noe som kommunen ikke ville ha maktet på egen hånd. Det er også foretatt utvidelse av sykehjemmet. Servicekontoret i det gamle kommunehuset i Skjerstad har som nevnt 1. linjetjeneste for flere kommunale tjenester, og bidrar med veiledning og kontakt i forhold til aktuelle kommunale instanser som er lokalisert i Bodø by.

6.1.4 Aure og Tustna

I forbindelse med sammenslutningen av Aure og Tustna, er det meste av administrasjon og ledelse sentralisert til Aure, men det er ikke foretatt endringer av skolestruktur, sykehjem og barnehager på Tustna. På Tustna er det to skoler. Den ene er Leira skole med elever fra 1.-4. trinn og Sør-Tustna med elever fra 5.-10 trinn. I Aure er det tre skoler. Disse er Straumsvik (1.-7. trinn), Stemshaug skole (1.-4. trinn) og Aure barne- og ungdomsskole (1.-10. trinn). Det er foretatt endringer av skolestrukturen, men disse er basert på vedtak forut for sammenslutningen. Lesund og Nordlandet er lagt ned og flyttet til Aure. Det er kulturskole på Nordheim, som ligger på den nordlige delen av Tustna.

Videre har begge de gamle kommunene legekontor, helsestasjon, sykehjem, bibliotek og servicekontor, samt tjenester knyttet til psykiatri og fysioterapi. Når det gjelder servicekontorene, ble det ene etablert ved rådhuset i Aure kommune og det andre ved det tidligere kommunehuset på Gullstein. Servicekontoret på Tustna ble etter vedtak i kommunestyret 27.05.08 lagt ned 01.08.08 og det ble altså opprettet et tilbud samlokalisert med biblioteket på Gullstein. Det siste utløste en underskriftsaksjon utformet som et innbyggerinitiativ med krav om å splitte de sammenslåtte kommunene.

Avstandene internt i nye Aure kommune er ikke spesielt store. Fra Aure sentrum til fergekaia på Tømmervågen, som ligger på sørspissen av Tustna, tar det i underkant av 40 minutter med bil. Flere peker imidlertid på at det er en utfordring at Imarsundforbindelsen, som var en forutsetning for kommunesammenslutningen, er delvis bompengefinansiert. Uten rabattkort koster det 95 kr en vei for å passere bommen. Tradisjonelt har det ikke vært noen stor interaksjon over kommunegrensene mellom Aure og Tustna. Aure kommune har hatt større tilbøyelighet til samhandling nordover, mens det på Tustna har vært større samhandling sørover mot Kristiansund. At det nå er en bom på den gamle kommunegrensa er ikke noe som bidrar til å lette interaksjonen mellom de gamle kommunene, og er også en faktor som bidrar til at kommunen velger dobbeltløsninger på en del områder hvor man under andre omstendigheter kanskje hadde vurdert en konsentrasjon.

6.1.5 Kristiansund og Frei

Også i Kristiansund er det slik at sentralisering av oppgaver og funksjoner i størst grad har omfattet administrasjon og ledelse, mens de større ytre tjenestene i stor grad har samme lokalisering som tidligere. Dette gjelder i første rekke skoler, barnehager og sykehjem. Ved sykehjemmet i Frei er imidlertid kjøkkendriften lagt ned. Dette for å dra nytte av stordriftfordeler og ledig kapasitet ved å legge matlagingen til storkjøkkenet ved sykehjemmet i Kristiansund. Her er det samtidig samlet en del andre interne tjenester, bl.a. vaktmesterfunksjoner, rengjøring og matombringing, som tidligere var spredt på flere enheter. På den annen side det gamle rådhuset på Frei fått lokalisert en del funksjoner dekker hele den nye kommunen. Dette omfatter enhet for barn, familie og helse, som har ansvar for barnevern, helsestasjon og skolehelsetjeneste, kommuneoverlegen og fastlegene.

Barnevernet er interkommunalt og dekker også Averøy kommune. Barnevernet har kontordag på Averøy en dag i uka.

Videre er biblioteket på Frei videreført som bibliotekfilial. Frei hadde ikke noe uttadrettet servicekontor før kommunesammenslutningen, og det er det heller ikke etablert i forbindelse med sammenslutningen. Frei hadde et servicekontor rette mot interne tjenester, men i og med at behovet for dette kontoret falt bort som følge av sammenslutningen, er det lagt ned. Kristiansund hadde et publikumsrettet servicekontor fra tidligere, og dette har fått styrket sine funksjoner i forbindelse med sammenslutningen. Det er små avstander i den nye kommunen, og det tar bare ca. 20 minutter å kjøre fra den ene enden til den andre. Det blir og hevdet at de offentlige kommunikasjonene er lagt opp slik at det for mange på Frei er enklere å komme seg til rådhuset i Kristiansund enn til administrasjonsbygget på Frei.

På grunn av kommunesammenslutningen, har Kristiansund vært plassert i siste fase av NAV-etableringen. NAV Kristiansund ble derfor først etablert fra 1. september i år. Kristiansund har lagt flere oppgaver inn i NAV enn det som har vært vanlig i de fleste andre kommuner. I tillegg til sosialtjenesten, inngår også tjenester knyttet til rus, flyktninger og rehabilitering. Formålet er få flere koblinger på tvers, og bedre samhandling med ulike ordinger som bl.a. kan gjøre det lettere å få folk ut av sosialhjelp.

6.2 Organisatoriske endringer

Hvorvidt man har lyktes med å nå målsetningene om å sikre, videreutvikle, forbedre og effektivisere de kommunale tjenestene, har også sammenheng med hvordan man velger å organisere disse. Hvorvidt man ved sammenlutningstidspunktet har klart å etablere gode og velfungerende organisasjoner, ser ut til å ha sammenheng med omfanget av de endringsprosesser, måten sammenslutningsprosessene har vært lagt opp og tidsrammen man har hatt til rådighet.

6.2.1 Bodø og Skjerstad

Overordnet struktur

Selve sammenslutningsprosessen i Bodø og Skjerstad gikk relativt raskt, og man brukte ca. 1,5 år på prosessen (jf. kap. 4.1). Tilbakemeldingene er at var viktig å ha tempo på prosessen og ikke trekke ut arbeidet lenger enn nødvendig. Erfaringene er at sammenslutningen gikk bra. Et unntak som trekkes fram i ettertid, er informasjonsarbeidet. Det var en del av de ansatte som følte usikkerhet og uvisshet i forbindelse med kommunesammenslutningen, og mangel på informasjon førte til enkelte situasjoner med negativt fokus. Erfaringen er at mye og god informasjon er viktig, og at det også er viktig å informere om at ”det ikke er noe å informere om”

Mangelen på informasjon i prosessen, henger også sammen med at man forsøkte å gjennomføre sammenslutningen på en kostnadseffektiv måte. Man ansatte ikke en egen prosjektleder for sammenslutningen, men overlot denne oppgaven til rådmannen i Skjerstad som ledet sammenslutningen i tett samarbeid med rådmannen i Bodø.

Sammenslutningen mellom Bodø og Skjerstad skiller fra de andre ved at Skjerstad i praksis bare ble innlemmet i Bodø, noe som er en mindre krevende oppgave enn å omorganisere til en helt ny kommune. Bodø kommunes administrasjon er inndelt i en sentraladministrasjon og tre avdelinger med underliggende kontorer. Hver avdeling ledes av en kommunaldirektør med ansvar for henholdsvis oppvekst og kultur, teknisk avdeling og helse- og sosialavdelingen. De organisatoriske utfordringene var således å plassere Skjerstad kommune sine virksomheter inn i Bodø kommune sin modell.

Tjenesteområder

Tilbakemeldingene er at det var relativt ukomplisert å plassere Skjerstads virksomheter inn i Bodø kommunes sin modell. Virksomhetene, f.eks. innenfor skole, barnehage, sykehjem og hjemmebasert basert omsorg kunne bare plasseres inn som nye enheter i modellen. Det var gitt garanti om at ingen skulle sies opp som følge av kommunesammenslutningen. De største utfordringene var knyttet til å finne plass for sentraladministrasjonen i Skjerstad. En del av løsningen ble

etablering av et utvidet servicetorg i Skjerstad med link inn til helse og sosialavdelingens tildelingskontor. I og med Bodø kommune er en stor kommune med stor naturlig utskiftning av personell, gikk det greit å innplassere de resterende fra sentraladministrasjonen i Bodø kommune sin administrasjon. Som eksempel kan nevnes at rådmannen i Skjerstad begynte som personalsjef i Bodø. Skolesjefen gikk inn i staben til kommunaldirektøren innefor skole og barnehage. En på ingeniørsiden gikk over til å bli leder av byggesaksavdelingen. Innfasing av funksjoner i Bodø kommune skjedde gjennom gradvis økt samhandling. Bodø kommune gikk som rådgiver innenfor flere tjenesteområder i Skjerstad for å sikre at disse ble best mulig tilpasset den nye kommune. Bodø kommune tok bl.a. over styringen av prosjektet med bygging av ny skole i Misvær før kommunesammenslutningen ble gjennomført.

Kostnader og kvalitet

I og med at Skjerstad var en svært liten kommune, og det var snakk om en innlemming av Skjerstad i Bodø kommune, er det innbyggerne i Skjerstad som i størst grad har merket konsekvensene av sammenslutningen. Nivået på tjenestene i Skjerstad ble tilpasset nivået eller normtallene for tjenestene i Bodø. Det synes å være relativt bred enighet om at sammenslutningen ikke har bidratt til noen senking av nivået på tjenestene i den nye kommunen.

For Skjerstad blir det konkret vist til at kommunen hadde en svært anstrengt økonomi forut for sammenslutningen. Sykehjemmet i Skjerstad var bygd ut, men det manglet penger til å bemanne det opp. Det var også satt i gang en prosess for å slå sammen skolen i Skjerstad og Misvær for å spare penger, og det var sendt ut varsel om oppsigelse til flere ansatte i kommunen. Som følge av sammenslutningen ble skolestrukturen bevart, man har fått ny skole i Misvær og sykehjemmet er sikret bemanning. I og med at landbruk er en viktig næring for Skjerstad, var det viktig at deler av landbrukskontoret i storkommunen ble lokalisert i Skjerstad. Varslene om oppsigelser ble trukket tilbake med en begrunnelse om at det vil være ledig jobber i nye Bodø kommune etter sammenslutningen.

Før Bodø kommune konkluderte i forhold til en sammenslutning, ble det foretatt en tilleggsutredning i samarbeid med KPMG (2003). Det ble foretatt en kortfattet utredning som tok for seg organisering, bemanning, kostnader og mulig prosess.

Skisserte muligheter for innparinger og støtte i form av inndelingstilskudd og investeringsmidler fra staten, gjorde at man fant å kunne gå noenlunde i balanse. I ettertid har man sett at sammenslutningskostnaden ble større enn forutsett. Dette skyltes spesielt bredbåndsutbygging til Skjerstad. I følge vår informanter ble kostnadene nesten det dobbelte av det man fikk i tilskudd fra staten til dette tiltaket.

Fram til 2008 har Bodø hatt relativt god økonomi, men Bodø har, som andre kommuner nå merket en strammere økonomisk situasjon. Ved behov for innsparinger, blir det vist til at man ikke kan skjerme gamle Skjerstad fra den virkelighet alle andre kommuner opplever. Det er ikke foretatt dramatiske kutt, men det har spesielt vært utfordringer med å holde kostnadsveksten innenfor helse og omsorg innenfor budsjettet. Når det er snakk om innsparinger, blir det også kommentert at det er enkelte som har en tendens til å gi kommunesammenslutningen skylda for alt som virker negativt: *”Er du i utgangspunktet skeptisk vil du hele tiden lete etter negative ting som kan skyldes kommunesammenslutningen”*. Det generelle inntrykket fra intervjuene er imidlertid at erfaringene med og resultatene fra kommunesammenslutningen mellom Bodø og Skjerstad er positive.

6.2.2 Ølen og Vindafjord

Overordnet struktur

Ved administrativ organisering av den nye kommunen valgte man en organisering som tilsvarer en tonivå-modell. Ølen kommune hadde en lignende organisering fra tidligere, mens Vindafjord i større grad hadde en sektormodell. Innhold, struktur, og organisering av ulike tjenesteområder ble utredet høsten 2004. Dette gjaldt også antall og innretning av de selvstyrte tjenesteproduserende enhetene.

Løsningen man valgte var en modell med 28 resultatenheter med hver sin enhetsleder. Dette resulterte i en omfattende omorganiseringsprosess, hvor mange av de ansatte begynte i nye stillinger. Etter sammenslutningen viste det seg at en tonivå-modell med mange selvstyrte enheter hadde sine utfordringer. Flesteparten av informantene hevder i ettertid at kontrollspennet for rådmannen ble for stort

med så mange enheter. Det ble vanskelig i forhold til økonomistyring og i forhold til samhandling og koordinering, og det ble mange som skulle være ”herre i eget hus”. I ettertid blir det gitt uttrykk for at det hadde vært bedre om man hadde hatt en sterkere strategisk ledelse fra starten av som kunne styre i én bestemt retning.

For å sørge for bedre samhandling mellom enhetene, og for at innbyggerne i større grad skal oppleve kommunen som en helhet, har man redusert antall enheter og styrket kommuneledelsen med ansettelse av to kommunalsjefer. Den ene kommunalsjefen har ansvar for barnhage, skole, PPT og barnevern, mens den andre har ansvar for pleie og omsorg, helse og psykiatri, funksjonshemmede, NAV og kultur. Rådmannen selv har hovedansvar for kommunaltekniske tjenester, landbruk, renhold og stab, ved siden av topplederrollen. Dette er en organisering som kom på plass i 2009.

Tjenesteområder

De tjenesteområdene hvor de organisatoriske endringene var størst som følge av kommunesammenslutningen, var innen til pleie og omsorg. Endringene omfattet bl.a. inndeling i nye geografiske distrikter. Fra før var det et sykehjem i Ølen (Ølen omsorgssenter og i Vats (Vindafjordtunet). I forbindelse med kommunesammenslutningen ble det opprettet en felles demensavdeling på Vindafjordtunet. Det innebar både flytting av demente og ansatte ved Ølen omsorgssenter til Vindafjordtunet. Samlet sett ble pleie og omsorg delt inn i 6 enheter som omfattet 4 geografiske distrikter, en demensavdeling og en rehabiliteringsavdeling. Rehabiliteringsavdelingen ble aldri etablert pga. dårlig økonomi. I tillegg ble det lagt ned 8 sengeplasser på Ølen omsorgssenter for å redusere de totale utgiftene.

I 2008 gjorde man et forsøk på å etablere en liten dagesenhet for demente på Vindafjordtunet, men pga. behov for ytterligere innsparinger ble dette lagt på vent. Dette er imidlertid nå lagt inn på langtidsbudsjettet for 2010.

Innen pleie og omsorg har man etter kommunesammenslutningen hatt hele to omorganiseringer, hvor man først reduserte antall enheter til fire i mai 2008, dvs. to enheter på hver institusjon. I 2009 ble disse ytterligere redusert slik at man nå kun har en enhetsleder på hver institusjon. Årsaken var det var store problemer knyttet til samhandling mellom enhetene samtidig som det var store utfordringer knyttet til økonomi, ledelse, koordinering, rekruttering og bemanning. Videre var

det utfordringer knyttet til at det var nye arbeidsplasser, nye pasientgrupper og nye retningslinjer. Stort arbeidspress og mange nye krevende utfordringer resulterte i sykemeldinger og ustabilitet i forhold til ledelsesoppgavene. Samtidig var det utfordringer med oppfølging av mange enhetsledere. Det synes nå å være relativt bred enighet om man nå har kommet fram til en organisering som fungerer.

På teknisk sektor har det også vært organisatoriske utfordringer knyttet til fordeling av oppgaver mellom forvaltning og drift, og det har vært behov for justeringer i ettertid for å få en mest mulig rasjonell gjennomføring av oppgaver.

Det har vært lagt vekt på å opprettholde et desentralisert tjenestetilbud, men det rapporteres om at det er utfordringer knyttet til at en del tjenester er for små og fragmenterte. Kulturskole, bibliotek og kultur blir nå slått sammen til en enhet. Det snakkes også om å slå sammen de tre helsestasjonene i kommunen. Disse fungerer i dag stort sett som ”enmannskontorer”, man har ikke noe fagmiljø og de er vanskelig å drive.

Skolestrukturen er ikke berørt i forbindelse med kommunesammenslutningen. Innenfor barnehagene har det skjedd en betydelig utbygging i bygdene for å heve kvaliteten og sikre full barnehagedekning. I kommunestyret er det vedtatt at man skal ha en innsparing på skolestruktur på 1,5 millioner kroner, men det er usikkert hva det vil innebære. Kommunen har i dag 9 barneskoler og 3 ungdomsskoler.

Det jobbes også for å få til en noe større samlokalisering av administrasjonen. Den i er i dag fordelt på tre administrasjonsbygg i henholdsvis Ølen, Sandeid og Vikedal.

I forbindelse med kommunesammenslutningen er det etablert ett servicetorg ved rådhuset i Ølen. I en tidlig fase av sammenslutningsprosessen var det planer om å etablere servicekontor ute i de ulike bygdene, men pga. korte avstander valgte man ikke å få for en slik løsning. Det har imidlertid vært jobbet med å styrke og utvikle servicetorget i Ølen forhold til hjelp, veiledning og tjenester overfor brukerne, og det er noe det fremdeles jobbes med.

Kostnader og kvalitet

På spørsmål om tjenestene er blitt bedre, peker alle informantene i kommunen på at kvaliteten på tjenestene har økt på de områder hvor man har fått større

fagmiljøer og mer robuste tjenester. Spesielt trekkes barnevern, psykiatri og funksjonshemma fram som gode eksempler.

I forhold til å hente ut potensialet som ligger i en sammenslått kommune i forhold til større fagmiljøer, bedre tjenester og mer kostnadseffektiv drift, er det en del av informantene som mener det er en utfordring at man fremdeles har en for desentralisert struktur. Så langt har man redusert antall stillinger i sentraladministrasjonen i betydelig grad, og økt innsatsen i knyttet til barnehager, funksjonshemma og psykiatri. For å øke det økonomiske handlingsrommet med tanke på å styrke tjenestene, vil det være behov for sentralisering og effektivisering. Det er også slik at rammeoverføringene gradvis vil bli mindre ved en nedtrapping av inndelingstilskuddet. For å styrke kommuneøkonomien har det også blitt fattet vedtak om å utvide eiendomsskatten fra å gjelde verker og bruk til å omfatte hele kommunen. Enkelte av informantene viser også til at en større kommune, større fagmiljøer, bedre og mer effektive tjenester ikke nødvendigvis gir reduserte kostnader, bl.a. fordi et oppegående fagmiljø avdekker ”mørketall” f.eks. innen barnevern. Økte kostnader på enkelte tjenestoområder kan sånn sett være bra ut fra et samfunnsøkonomisk synspunkt, fordi man kan sette inn tiltak for hindre større samfunnskostnader på lengre sikt. Samtidig bidrar dette til å styrke rettsikkerheten og sikre innbyggerne de tjenestene man har krav på. Dette innebærer med andre ord at man får bedre kvalitet, men til en høyere pris.

I forhold til økonomiske utfordringer, har det også vært utfordringer med overtallighet, høyt driftsnivå og at det er vanskelig å dimensjonere en kommune ”over natta”. Enkelte informanter hevder også at det var for lite fokus på økonomisk drift, at kommunene hadde med seg et for høyt driftsnivå inn i sammenslutningen, og at det da ble den nye kommunens oppgave å tilpasse seg et sunt driftsnivå. Noe urettferdig blir det da sammenslutningen som får skylda for de innstramminger som likevel måtte ha blitt gjennomført. Endringer av inntektssystemet og økte renteinntekter har også slått negativt ut.

Konkret vises det til at administrasjonen har blitt redusert 20 årsverk i forbindelse med sammenslutningen, men at det har vært behov for ytterligere innsparinger. Mesteparten av innsparingene har skjedd ved naturlig avgang og ved at oppgaver ikke lenger blir utført. Gjennom utredningsarbeidet som ble foretatt i forkant av sammenslutningen, ble det ikke satt noe mål på antall ansatte i hver enhet. Prosjektgruppene skulle utrede beste kvalitet på tjenestene, og det var ingen som

utredet med tanke på innsparinger. I ettertid ser man at det hadde vært en fordel om man hadde hatt en mer målbevisst styring på hvordan økonomiske gevinster skulle tas ut, dvs. hvor og på hvilken måte.

På spørsmål om hvordan innbyggerne opplever endringer av tjenestetilbudet i kommunen, er tilbakemeldingene gjennom intervjuene at innbyggerne trolig merker liten forskjell. Informantene hevder at de svakeste og mest utsatte gruppene har fått et bedre tilbud, men at det resterende tjenestetilbudet i stor grad er som tidligere. Som vi har beskrevet, har det vært krevende omorganiseringer innen pleie og omsorg både under og etter kommunesammenslutningen. Det er grunn til å anta at brukerne også har oppfattet dette negativt.

Etter hvert som brikkene faller på plass i den nye kommunen, blir det gitt uttrykk for at det tjenestenivået som kommunen kan tilby framover vil være bedre enn det man ville vært i stand til som to små kommuner. I forhold til kvaliteten på tjenestetilbudet blir det også vist til at man i utredningsfasen, hvor det ble satt ned arbeidsgrupper som skulle utrede innholdet i de ulike tjenesteenheter, hadde et alt for vagt mandat. Gruppene skulle utrede ”best practise”. Det er da lett at forventningene skrus opp at det oppfattes negativt dersom man ikke er i stand til å realisere forslagene. Det blir også etterlyst beskrivelser som sier noe om nivået på tjenestene som kommunen skal levere og at dette kommuniseres til innbyggerne. Enkelte peker på at det stilles økende krav fra innbyggerne, og at det i den forbindelse er viktig å kommunisere hva slags nivå på tjenestene innbyggerne har krav på og hva de kan forvente.

Enkelte peker på at man i forbindelse med en utredningsfase ikke bør være for opptatt av at alle tjenester skal være bundet av en bestemt modell, og at det bør være åpenhet for at ulike tjenesteområder kan ha behov for ulike organisering.

Samlet sett er inntrykket at man nå har kommet over de største ”etterdønningene” av kommunesammenslutningen. Man har fått på plass en administrativ hovedstruktur slik man vil ha den, men at det fortsatt er behov for justeringer og tilpasninger av ulike tjenesteområder. Informantene etterlater ingen tvil om at det var bra å slå sammen kommunene, og at gevinstene for kommunen samlet sett, og i et langsiktig perspektiv, er større enn ulempene.

6.2.3 Aure og Tustna

Administrativ hovedstruktur

Aure og Tustna hadde begge en administrativ organisering etter sektormodellen før sammenslutningen. I forbindelse med kommunesammenslutningen var det tre modeller som var oppe til vurdering med tanke på organisering av den nye kommunen. Modellen som ble valgt innebar en ledergruppe bestående av rådmannen og 2 kommunalsjefer som igjen hadde 20 enhetsledere under seg.

Det viste seg å være flere utfordringer knyttet til denne modellen, og noen av disse har sammenheng med at sammenslutningsprosessen gikk for rakst. Den ble gjennomført på 1,5 år og alle informantene gir uttrykk for at man burde hatt fra et halvt til ett år ekstra tid på prosessen. Det ble spesielt hektisk i forhold til bemanningsprosessene. Økonomisjef ble ansatt med virkning fra 01.03.05 og rådmann med virkning fra 01.01.06. Etter forutgående interne stillingsutlysninger, foretok ansettelsesutvalget 30. juni 2006 ansettelse av to kommunalsjefer, leder av servicekontoret og personalleder. 11 enhetsledere ble ansatt i september-oktober 2005. Lederstillinger og enkelte fagstillinger ble lyst ledig internt i de to kommunene, og alle med fast ansettelse hadde mulighet til å søke stillingen. Det var kun rådmannstillingen som ble lyst ut eksternt. Ansettelsesutvalget gjorde vedtak 18. oktober om innplassering av 56 personer i faste stillinger. Dette gjaldt noen enhetsledere og de som jobbet i administrasjonen. 10 rektorer og barnehagestyrere ble innplassert som enhetsledere for sine skoler og barnehager uten forutgående prosess. På grunn av tidspress kom man ikke så langt som man hadde ønsket i forhold til innfasing av ny organisasjonsmodell. Ansatte ble innplassert i nye stillinger uten at man hadde en plan for optimal bemanning for den nye organisasjonen, og uten at arbeidsrutiner og arbeidsoppgaver for den enkelte var klart spesifisert. Etter sammenslutningen var det derfor en del som dem som begynte i ”nye stillinger”, som var usikre på hva de skulle gjøre. Det er således fram til den senere tid vært en oppgave for den nye kommunen å få strukturer, oppgavefordeling og rutiner på plass.

De uløste oppgavene resulterte i en tung oppstart for den nye kommune, og det var også uklarheter og utfordringer knyttet til ledergruppens oppgaver, og en del uheldige omstendigheter førte til at denne ikke fungerte optimalt, bl.a. på grunn av

samarbeidsproblemer og sykemeldinger. Det var også utfordringer knyttet til koordinering av mange og tunge enheter innen skole og helse og omsorg. Innenfor de tekniske tjenestene var man godt fornøyd.

I forbindelse med organisatoriske utfordringer og behovet for å tilpasse seg reduserte økonomiske rammer, ble det i 2008 satt i gang en ny prosess for å få en bedre og mer effektiv organisering. Resultatet ble en slankere og flatere administrativ organisasjonsmodell med rett linje mellom rådmannen og 9 enhetsledere. Kommunalsjefsnivået, som aldri hadde vært i full funksjon, ble altså tatt bort, og antall enhetsledere ble mer enn halvert.

Disse endringene har resultert i at man har fått en ledergruppe som fungerer bedre, og ved at beslektede virksomheter nå har fått en felles enhetsleder, får man bedre koordinering og samhandling. På skolene ble det f.eks. gitt uttrykk for at man savnet skolesjefen. Ved at man nå har fått en felles enhetsleder, er denne funksjonen ivaretatt. På teknisk savner de til en viss grad overordnet koordinering og kompetanse på tvers av tjenesteområdene. Sånn sett føler man her at man har mistet kompetanse som følge av at kommunalsjefen er borte. Tilbakemeldingen er likevel at man totalt sett har fått en organisasjon som fungerer bedre. I den grad det er aktuelt med ytterligere endringer, vil dette kun dreie seg om mindre løpende justeringer.

Det er interessant å legge merke til at både nye Aure og nye Vindafjord etter sammenslutningen har gjennomført en prosess med reduksjon av antall enheter. I Vindafjord har man samtidig innført et kommunalsjefnivå, mens man i Aure har tatt det bort. Vi har fått tilbakemeldinger om at dette har litt med ”smak og behag” å gjøre, men det er samtidig forskjeller på kommunene. Vindafjord er en betydelig større kommune enn Aure, har flere resultatenheter og dermed større behov for et koordinerende og oppfølgende kommunalsjefnivå.

Tjenesteområder

I forbindelse med omorganiseringen, er de største endringene knyttet til den administrative strukturen. Endringene er mindre når det gjelder de konkrete tjenesteområdene. Skoler, barnehager, legekantor og helsestasjoner består som før. Enkelte har i den forbindelse kommentert at selv om man har slått sammen kommunene, har det vært et ønske om å operere som to kommunedeler. Det vises

til at det på Tustna har vært mistanke om at mye av tjenestetilbudet på Tustna skulle legges ned, og det var store protester når tilbudet på servicekontoret ble redusert.

Etter den omorganiseringen som er foretatt, foreligger nå ikke noen planer om ytterligere reduksjoner av tjenestetilbudet. Tvert i mot skal nå bygges 10 nye omsorgsboliger i tilknytning til sykehjemmet på Tustna.

Samtidig er det også enkelte av informantene som hevder at det er vanskelig å få full effekt av fellesskapet så lenge man kjører med doble tjenester. Dette er til hinder for å få til en god integrering av kommune – at man klarer å skape en felles kommunal identitet. Bompengefinansieringen av Imarsundforbindelsen omtales også som en sperre i forhold til integrering. I den forbindelse er det verdt å merke seg at det tradisjonelt har vært liten pendling og interaksjon over de gamle kommunegrensene. Aure har vært orientert nordover mot Hemne i Sør-Trøndelag, mens Tustna har vært orientert sørover mot Kristiansund. Den viktigste årsaken til dette har vært vanskelige kommunikasjonsforhold over Imarsundet.

Som nevnt i det foregående, har man noen utfordringer knyttet til koordinering på teknisk sektor. Planlegging, kommunalteknikk og eiendom er fordelt på to enheter. Her er det en del saker som berører begge enhetene, men hvor man merker at det skorter litt på både kompetanse og kapasitet for å få til en best mulig samhandling. Det blir den forbindelse pekt på at det er enkelte saker som kunne ha vært håndtert på en bedre måte dersom man hadde hatt en sterkere faglig koordinering mellom de to enhetene.

Et annet område som har hatt en del utfordringer etter sammenslutningen, er pleie og omsorg. Utfordringene knytter seg i første rekke til en rask sammenslutningsprosess, kombinert med behovet for omorganiseringer og nedskjæringer i ettertid. Både sammenslutningsprosessen og de to første årene etter sammenslutningen opplevdes som spesielt krevende, noe som uttrykkes på følgende måte: ”Når mange personer tar svalestup inn i det ukjente blir det en underlig frustrert mølje”.

Rollene var ikke klart definert, det var tendenser til fokus på posisjonering framfor oppgaveløsning, det var høyt sykefravær, stort arbeidspress og vanskeligheter med rekruttering av arbeidskraft. Det var mange ting som ikke var på plass og som måtte ordnes under veis. Det har med andre ord tatt tid å få brikkene til å falle på plass og få hovedfokus på ordinære driftsoppgaver.

Innenfor pleie og omsorg er også bommen en hindring for effektiv utnyttelse av bemanning på tvers av de gamle kommunegrensene fordi det koster penger å krysse brua. Dette har også vært en utfordring i forhold til å skaffe vikarer, men man har etter hvert fått noen som tar vakter på begge sider av bommen. Det blir også antydnet at bommen fungerer som en slags ”mental sperre” nå i oppstarten, og at dette vil gå seg til etter hvert.

Generelle erfaringer som blir trukket fram i etterkant, er man må være bevisst på at grunnleggende endringer av en organisasjon trenger tid for å sette seg. Det er bred enighet blant informantene at prosessene gikk for fort og at målet ikke var klart nok definert. Dette resulterte i svakt eierskap til prosessen, og usikkerhet i forhold til det ukjente skapte en del motvilje. Klarere visjoner og mål for hva man ville oppnå ville vært en fordel. Enkelte informanter hevder at byggingen av Imarsundforbindelsen var det viktigste målet med sammenslutningen og at andre mål kom i ettertid og i andre rekke.

Kostnader og kvalitet

Forut for sammenslutningen hadde Tustna en anstrengt økonomi og utfordringer i forhold til opprettholdelse av tjenestetilbudet. Aure var en kommune med bedre økonomi, bl.a. som følge av skatteinntekter fra Tjeldbergodden. Gjennom intervjuene har vi fått tilbakemeldinger på at begge kommunene kjørte med for høyt driftsbudsjett inn i sammenslutningen.

De økonomiske rammeoverføringene slo heldig ut for kommunen det første året etter sammenslutningene, mens det i 2007 og 2008 var en innstramming som omfattet mange kommuner. I kombinasjon med for høyt driftsnivå fra tidligere, medførte dette behov for betydelige innsparinger. Det ble satt i gang en prosess for nedskjæring og omlegging av driften i 2007. Forut for denne prosessen var det etablert en felles virkelighetsforståelse i organisasjonen, noe som resulterte i en bra samhandling i forhold til å styre i sammen retning. For å gjennomføre tøffe nedskjæringer ble det kjørt prosesser med bred involvering fra tillitsvalgte og ledere. I utgangspunktet var det snakk om reduksjoner på 20 millioner kroner.

I løpet av 2007 og 2008 ble staben redusert med i alt 20 stillinger. Det ble foretatt reduksjoner i hele organisasjonen, men pleie og omsorg måtte ta de største kuttene. En nyåpnet avdeling med 6 sykehjemsplasser på Aure sykehjem ble blant annet lagt

ned, noe som alene medførte en reduksjon på 10 stillinger. Det ble også foretatt noen innstramminger i hjemmetjenesten. For 2009 har Aure fått et budsjett med et driftsnivå som er tilpasset de økonomiske rammene man har til rådighet. I dette regnestykket er det også slik at de ekstra midlene fra inndelingstilskuddet i stor grad går til å finansiere kommunens egenandel knyttet til utbygging av Imarsundforbindelsen. Et annet lyspunkt er at trafikken har vært større en forutsatt, noe som kan bidra til en nedkortning av tiden med bompengefinansiering. Flere informanter påpeker at nedskjæringene trolig ville virke ennå tøffere uten kommunesammenslutningene, spesielt for Tustna. Dette er imidlertid noe som et er vanskelig å skape forståelse for blant folk flest, hvor behovet for nedskjæring ofte kobles med kommunesammenslutningen.

Når det gjelder kvaliteten på tjenestene, blir det ikke trukket fram noen områder som har kommet dårligere ut som følge av kommunesammenslutningen – den har snarere bidratt til å sikre eller konsolidere stillingen.

Reduksjonene på sykehjemssiden har bidratt til at bemanningsfaktoren per pasient har gått ned. Videre har belastningen på hjemmetjenesten økt i form av flere og tyngre brukere. Man etterlyser en klarere beskrivelse av hva slags nivå eller kvalitet brukerne kan regne med å få. Så lenge man ikke har det, kan det være vanskelig å yte et tjenestenivå som er i samsvar brukernes forventinger.

Hele sammenslutningsprosessen og tiden fram til i dag har innebåret en kraftig omstillingsfase for nye Aure. Man har imidlertid nå funnet fram til strukturer og systemer som fungerer, og man har fått på plass en basis hvor fokus i større grad ligger på rene driftsoppgaver og videreutvikling av disse. Når Imarsundforbindelsen er ferdig finansiert, er det flere som peker på at det blir lettere å få til samhandling og fellesløsinger på tvers av de gamle kommunegrensene. Flere viser til at det er vanskelig å få til en enhetsfølelse i befolkningen så lenge bommen står der, og at aurgjeldingene vil ha sitt tilbud i Aure og tustningene sitt på Tustna. Pårørende til sykehjemspasienter ønsker f.eks. ikke å ha disse plassert på andre siden av bommen. Brua ble åpnet i februar 2007 og bommen skal etter planen stå i 15 år.

6.2.4 Kristiansund og Frei

Administrativ hovedstruktur

Sammenslutningen mellom Kristiansund og Frei innebar langt mindre organisatoriske endringer sammenlignet med sammenslutningen mellom Ølen og Vindafjord og Aure og Tustna, og det er bred enighet om man har hatt en vellykket sammenslutningsprosess. I og med at Kristiansund og Frei var den siste av de frivillige kommunesammenslutningene, hadde man tilgang på erfaringer fra de andre sammenslutningsprosessene. Man bestemte seg tidlig for å ikke ville gjennomføre en full omorganisering samtidig med kommunesammenslutningen. Fokuset ble lagt på å få til en best mulig sammenslutningsprosess uten at alt for mange baller ble satt i spill (jf. kap 4.4). I og med at begge kommunene i utgangspunktet hadde noenlunde lik organisering etter to-nivåmodellen, ble utfordringen å innlemme Frei sin organisasjon inn i strukturen man hadde i Kristiansund. I denne prosessen ble det lagt til grunn at ingen skulle miste jobben, og det lagt opp til en bred medvirkning med arbeidsgrupper og sterk involvering av de tillitsvalgte gjennom hele løpet.

I forbindelse med sammenslutningsprosessen ble det kartlagt hvilke stillinger som hadde dubletter. Man hadde bl.a. 2x2 kommunalsjefer, to økonomisjefer, to personalsjefer, to biblioteksjefer to kulturskolesjefer, to kultursjefer, to servicekontorledere og to ledende helsesøstere. For alle plasser hvor de hadde dubletter, ble det gjennom prosesser med berørte parter og tillitsvalgte tatt beslutning om hvem som skulle får stillingen. Målet var å få dette på plass ett år før sammenslutningen, noe man klarte. I forbindelse med kommunalsjefstillingene valgte man en løsning der den nye kommunen fikk fire kommunalsjefer, og det ble dermed plass til alle.

Når lederkabalene var lagt, ble det lagt vekt på å slå sammen organisasjonene så raskt som mulig. Etter hvert som enheter ble slått sammen, gav de tjenester til begge kommunene, bl.a. innefor økonomi, personal, kultur, skole, barnehage og tekniske tjenester. Under sammenslutningsprosessen hadde man blant annet fritt skolevalg og felles barnehageopptak, noe som innbar at man kunne velge fritt på tvers av kommunegrensene. At man organiseringen på plass på et relativt tidlig tidspunkt, synes å ha virket positivt på sammenslutningsprosessen.

Kristiansund gikk over til to-nivåmodellen i år 2000. Før den tid hadde kommunen en sektororganisering. Innenfor helse og pleie og omsorg, som er store sektorer i kommunen, hadde man etatssjefer med et helhetlig totalansvar. Etter tonivåmodellen ble innført har man fått en større fragmentering av enhetene, samtidig som det er mange brukere som er avhengige av tjenester fra flere enheter. Gjennom sammenlutingen med Frei ble det enda flere enheter, noe som bidro at disse utfordringene ble enda tydeligere. For å sikre bedre koordinering og samhandling, er det etablert en egen enhet for tildeling og koordinering.

Gjennom intervjuene går det fram at alle jevnt over er fornøyd med sammen-slutningsprosessen. At man valgte å basere seg på eksisterende strukturer i stedet for å bygge noe helt nytt, blir sett på som et lurt grep. At man har hatt ryddige prosesser i forhold til stillinger med dubletter, har bidratt til å skape ro rundt prosessene og hindret kamp om posisjonene. At tjenester har blitt slått sammen gradvis har bidratt til hindre en brå overgang ved sammenslutningstidspunktet. Behov for justeringer, tilpasninger og forbedringer av organisasjonen er en prosess er som man nå har startet på, og som man ønsker å bruke tid på framover. Å ikke ha fokus på for mange ting om gangen, synes å ha vært en viktig suksessfaktor for en vellykket kommunesammenslutning, og man har unngått mye av de problemene og utfordringene som man har hatt i noen av de andre kommunesammenslutnings-prosessene.

Tjenesteområder

Som nevnt i det foregående, har endringene i først og fremst omfattet ledelse og administrasjon. De aller fleste som jobber ute i enhetene, har vært mindre berørt. Som vist i kap. 6.1.5, er det tjenestene knyttet til barn, familie og helse som har gjennomgått de største endringene. Disse er samlokalisert med PP-tjenesten i administrasjonsbygget på Frei.

Ellers er de ytre tjenestene stort sett som før, selv om det har skjedd en del tilpasninger. Skoler, barnehager og sykehjem ligger der de har vært. Når det gjelder hjemmetjenesten ble den slått sammen, men slik at Frei ble ett nytt hjemmetjeneste-distrikt. Teknisk sektor har blitt ”smeltet sammen” og består av de fem enhetene som Kristiansund hadde fra før (bygningssjefen, bygg og eiendom, brann og redning, byingeniøren og park).

I forbindelse med den organisatoriske gjennomgangen kommunen nå skal i gang med, vil man også vurdere om antall og innretning på de ulike enhetene er hensiktsmessig, f.eks. om det er behov for en reduksjon av enhetsledere innen barnehagesektoren. Spesielt blir det pekt på at de kan det kan være behov færre enhetsledere for å sikre bedre koordinering på tvers av områdene.

Kostnader og kvalitet

Med utgangspunkt i det utredningsarbeidet som dannet grunnlaget for å vurdere en kommunesammenslutning (Kaupang 2003), har det ligget til grunn en forventning om en innsparing på 8-9 millioner kroner som følge av kommunesammenslutningen. Gjennom intervjuene blir det fra ulike hold gitt uttrykk for at innsparingspotensialet er tatt ut gjennom tilpasninger foretatt av den enkelte kommune under veis i prosessen, og ved at man gradvis har slått sammen tjenester. I og med at man har foretatt tilpasninger over flere år, blir det også pekt på at det er svært vanskelig å dokumentere hvilke innparinger som direkte kan relateres til kommunesammenslutningen. Fra politisk hold har det vært forventninger om at gevinstene skulle synliggjøres i det første budsjettet for den nye kommunen. Dette har vært vanskelig i og med at de viktigste økonomiske effektene var tatt ut perioden fram mot sammenslutningen. I den forbindelse blir det også vist til at Frei kommune kuttet sine brutto driftsutgifter med 8 % i 2003, dvs. en reduksjon som ikke kom med i Kaupang sin utredning. Dette viser at det er vanskelig å dokumentere innsparinger som følge av sammenslutningen, spesielt når prosesser går over flere år.

Fra politisk hold ble det gitt signaler om at man i forbindelse med sammenslutningen skulle ta det beste fra hver kommune. I ettertid blir det gitt uttrykk for at dette var viktig for å skape positive holdninger i forhold til kommunesammenslutningen, men at det også har bidratt til å skape en del urealistiske forventninger som det har vært vanskelig å innfri. Det som trekkes fram som en viktig årsak til dette, er demografiske forskjeller mellom kommunene. Frei hadde en betydelig yngre befolkning enn gamle Kristiansund, noe som skyldtes at Frei i stor grad fungerte som en bostedskommune for folk som arbeidet i Kristiansund. I gamle Kristiansund var det trangt om plassen og mangel på boliger, noe som medførte at mange tilflyttere og barnefamilier bosatte seg i Frei. I og med at Kristiansund hadde

en betydelig større andel eldre, var det en del tjenester som var ulikt dimensjonert i de to kommunene. Et av eksemplene som ble trukket fram i intervjuene er hjemmetjenesten. I forbindelse med kommunesammenslutningen ble Frei et nytt hjemmetjenestedistrikt. Kristiansund hadde to distrikter fra før. Dekningen på tjenesten var forskjellig i de to kommunene, og terskelen for å få innvilget søknad om hjemmehjelp var lavere i Frei enn i Kristiansund. I og med at gamle Kristiansund har en betydelig større andel eldre, tillater ikke de økonomiske rammene at man senker terskelen for å få hjelp ned på det nivået man opprinnelig hadde i Frei. For å harmonisere nivået mellom de ulike hjemmetjenestedistriktene, har man måttet tilpasse seg nivået i gamle Kristiansund. For brukere i Frei vil dette fortone seg som et dårligere tilbud. Tilsvarende utfordringer hadde man når det gjaldt dekning av sykehjemsplasser. Frei hadde svært høy dekning, mens Kristiansund hadde lav. Dersom den nye kommunene skulle lagt seg på samme nivå som dekingen i Frei, hadde dette medført svært store kostnader, noe man ikke har anledning til. Når det gjelder tilgang til sykehjemsplasser, er det derfor også naturlig at innbyggerne i Frei ikke føler at tilbudet er like godt som før. Til gjengjeld hadde Frei større press på skoler og barnehager enn det som var tilfellet i Kristiansund. Sånn sett har sammenslutningen bidratt til at man har fått en kommune som demografisk sett oppleves som mer normal.

Det vises også til at tilskudd til lokale lag og foreninger var betydelig høyere i Kristiansund enn i Frei. Her har resultatet blitt en reduksjon i Kristiansund og en økning i Frei.

For øvrig har Frei fått eiendomsskatt som følge av kommunesammenslutningen. Gamle Kristiansund hadde eiendomsskatt fra tidligere. At det ble innført eiendomsskatt i Frei er imidlertid noe som også en del av innbyggerne i gamle Kristiansund har fått merke. Det er en god del som bor i gamle Kristiansund, som har hytte i Frei.

Ellers blir det vist til at sammenslutningen på en del områder har bidratt til større fagmiljøer og bedre og mer spesialisert kompetanse, spesielt gjelder dette innen sentraladministrasjonen. Tekniske tjenester trekkes fram som et område hvor man antar at innbyggerne, spesielt i gamle Frei, vil oppleve at man får tilgang til større fagkompetanse. På den annen side vil innbyggerne i Frei oppleve lengre saksbehandlingstid og at man ikke har samme nærhet til saksbehandleren. Dette fremheves som en konsekvens av mer spesialisert kompetanse. Alle funksjonene

som tidligere ble ivaretatt av en person i Frei, er nå spredt på flere personer og enheter i Kristiansund. Større fagmiljøer og mer robuste tjenester blir generelt oppfattet som en styrke. Større fagmiljøer oppleves også som positivt i forhold til framtidig rekruttering, og mange som søker jobb i kommunen gir uttrykk for at ønsker å jobbe i Kristiansund fordi kommunen kan tilby flere kollegaer og større fagmiljøer som de kan utvikle seg i.

6.3 Kostra-effekter

Gjennomgangen i foregående avsnitt vedrørende kommunesammenslutningenes betydning for kommunenes rolle som tjenesteleverandører, er i hovedsak basert på opplysninger som er fremkommet gjennom intervjuer i de ulike kommunene. I dette avsnittet ønsker vi å se nærmere på hvordan endringene gir seg utslag i økonomiske rammebetingelser og fordeling av ressurser på ulike tjenesteområder slik vi kan lese det i KOSTRA.

6.3.1 Korrigerte frie inntekter

Endringer i økonomiske rammebetingelse er en faktor som er av grunnleggende betydning for det økonomiske handlingsrommet man får som følge av kommunesammenslutningen. Korrigerte frie inntekter er en indikator som gir uttrykk for kommunenes reelle inntektsnivå. Kommunenes frie inntekter består av rammetilskudd og skatt (på inntekt og formue), og utgjør om lag 70 prosent av de samlede inntektene. Korrigerte frie inntekter viser nivået på de frie inntektene korrigert for variasjon i utgiftsnivå. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov ("billige" i drift) vil få justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov ("dyre" i drift) vil få justert ned sine inntekter. Det er først og fremst variasjoner i omfanget av regionalpolitiske overføringer, skjønnstilskudd og skatteinntekt som forklarer variasjoner i utgiftskorrigerte frie inntekter mellom kommunene.

Det viktig å huske på at det er begrensninger ved å bruke utgiftskorrigerte frie inntekter når man sammenligner inntektsnivået mellom kommuner. Grunnen er at viktige inntektskomponenter som øremerkede tilskudd og gebyrer ikke er med i beregningene. Det er heller ikke tatt hensyn til at noen kommuner har fordeler ved

ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Indikatoren gir imidlertid et godt bilde på kommunenes reelle inntektsnivå.

For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes frie inntekter viser vi i Tabell 2 kommunenes korrigerte frie inntekter både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Tabellen synes å vise en økning i korrigerte frie inntekter per innbygger for alle kommunene det første året etter kommunesammenslutningen sammenlignet med landsgjennomsnittet. Dette er ikke unaturlig i og med at sammensluttede kommuner får et inndelingstilskudd. Inndelingstilskuddet gis som kompensasjon til kommuner som slutter seg sammen, og skal sørge for at kommunene ikke får reduserte statlige rammeoverføringer som en følge av sammenslutningen.

Ellers ser vi at både Bodø og Aure kommune hadde en viss nedgang i korrigerte frie inntekter i 2007 sammenlignet med landet for øvrig. For Aures vedkommende, som har den største reduksjonen, synes dette å ha sammenheng med bortfall av kompensasjon for redusert arbeidsgiveravgift.

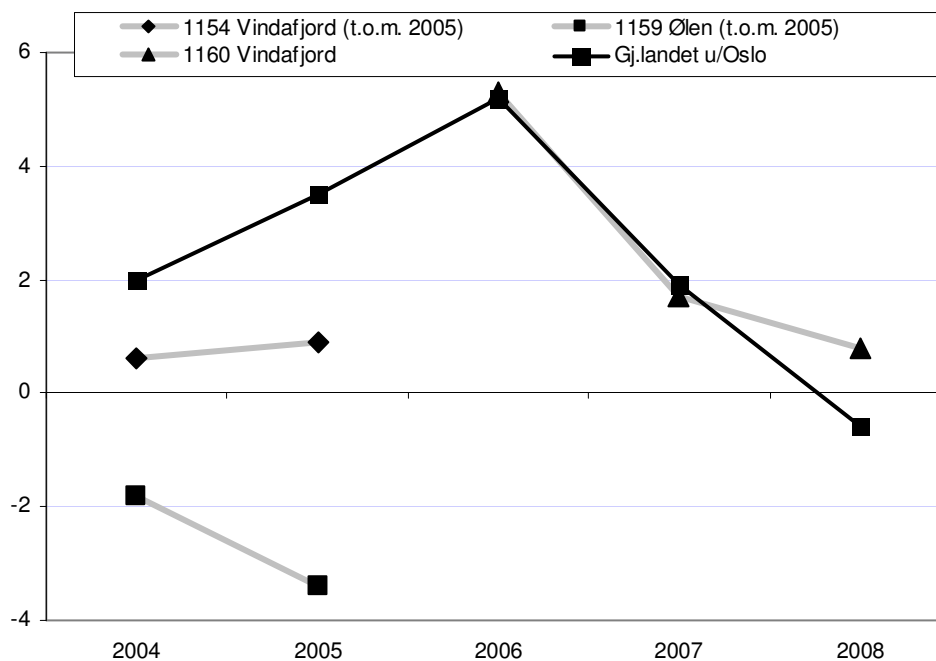
Tabell 2 Korrigerte frie inntekter for perioden 2004-2008. Tallene viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger (KRD).

Korrigerte frie inntekter 2004-08										
	Korr. frie innt. ekskl. e-skatt+konsesjonskraftinnt.*					Korr. frie innt. inkl. e-skatt+konsesjonskraftinnt.**				
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008
1503 Kristiansund (t.o.m. 2007)	94	92	93	93		97	94	94	97	
1556 Frei (t.o.m. 2007)	96	94	93	93		94	91	90	90	
1505 Kristiansund					94					95
1154 Vindafjord (t.o.m. 2005)	96	93				94	91			
1159 Ølen (t.o.m. 2005)	101	98				100	96			
1160 Vindafjord			100	102	101			98	99	99
1842 Skjerstad (t.o.m. 2004)	129					129				
1804 Bodø	101	104	105	102	100	101	104	106	102	101
1569 Aure (t.o.m. 2005)	101	103				130	132			
1572 Tustna (t.o.m. 2005)	116	115				113	112			
1576 Aure			116	111	109			133	127	126

6.3.2 Netto driftsresultat

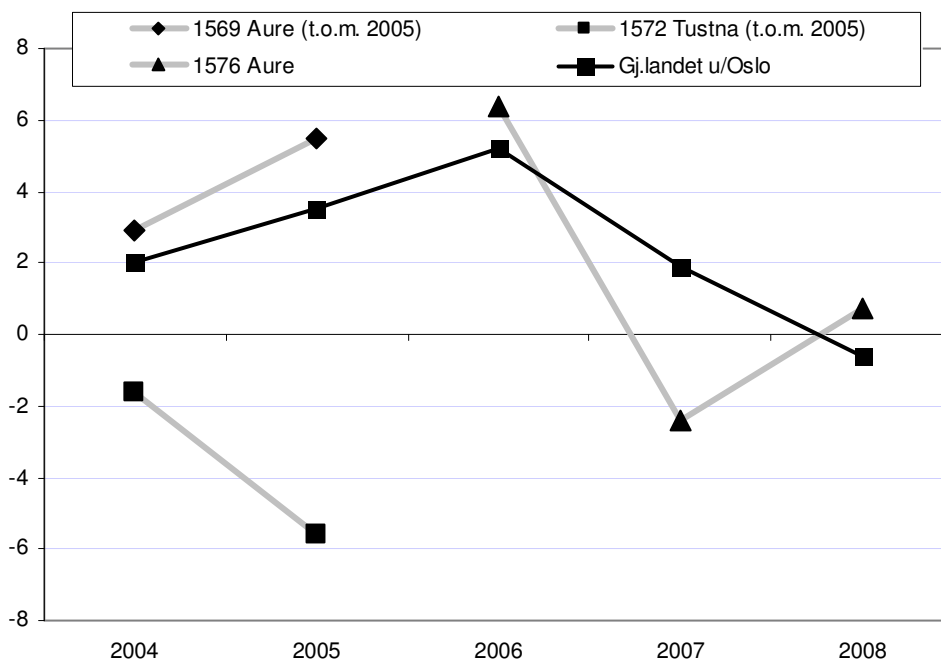
Et annet interessant mål på den økonomiske situasjonen i kommunene, er netto driftsresultat. Netto driftsresultatet brukes blant annet av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat er et mål på hvor mye kommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, netto renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultat således hvor stor andel av de tilgjengelige driftsinntektene kommunene kan disponere til avsetninger og investeringer. TBU har foretatt beregninger som indikerer at netto driftsresultatet over tid bør ligge på om lag 3 prosent av driftsinntektene for at kommunene og fylkeskommunene skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer.

Figur 7 viser netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter for Ølen og Vindafjord. Vi ser vi at begge kommunene ligger under landsgjennomsnittet og betydelig under det nivået som TBU anbefaler de siste to årene før kommunesammenslutningen. I Ølen var også driftsresultatet negativt. Etter sammenslutningen ender nye Vindafjord opp med et driftsresultat på i overkant av 5 prosent. I 2005 synker denne andelen til i underkant av 1 prosent. Dette er imidlertid en utviklingstendens som også gjør seg gjeldende på landsbasis.



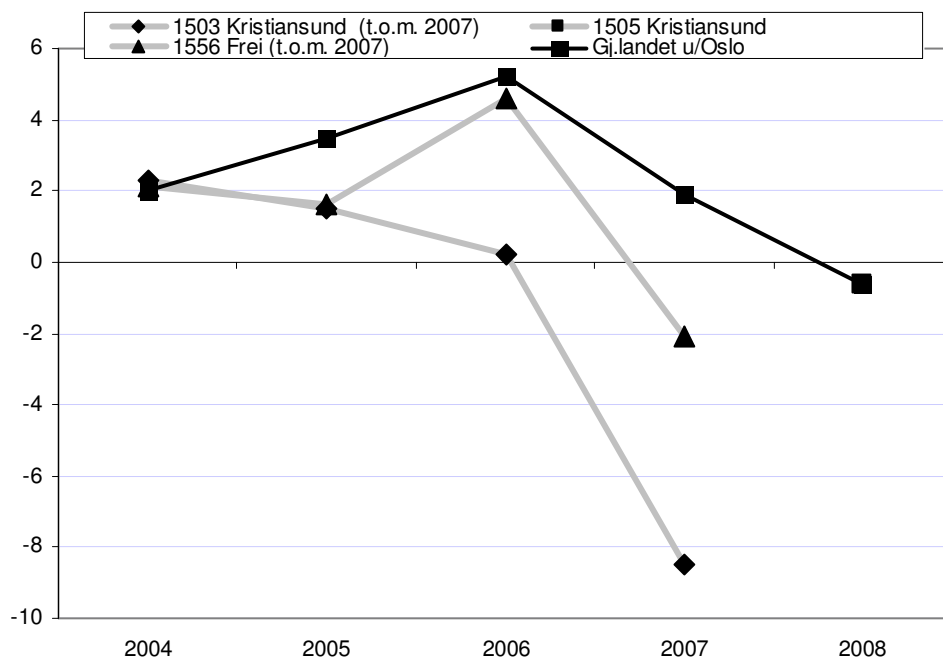
Figur 7 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Ølen og Vindafjord. 2004-2008.

Når det gjelder Aure og Tustna, ser vi at Tustna hadde et driftsnivå som var betydelig høyere enn inntektene (jf. Figur 8). Dette er noe som også bekreftes gjennom intervjuene i kommunene. I Aure hadde man et positivt driftsresultat, men her ble driftsnivået holdt kunstig høyt gjennom tæring på oppsparte fond. Nye Aure hadde et godt driftsresultat i det første året etter sammenslutning. I intervjuene blir det kommentert man fikk ”stang inn i forhold til rammeoverføringene”. Situasjonen ble betydelig verre i 2007, og som tidligere nevnt ble det da satt i gang en gjennomgang av hele organisasjonen med tanke på skjære ned på utgiftene. I alt ble det foretatt en reduksjon på ca. 20 årsverk.



Figur 8 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Aure og Tustna. 2004-2008.

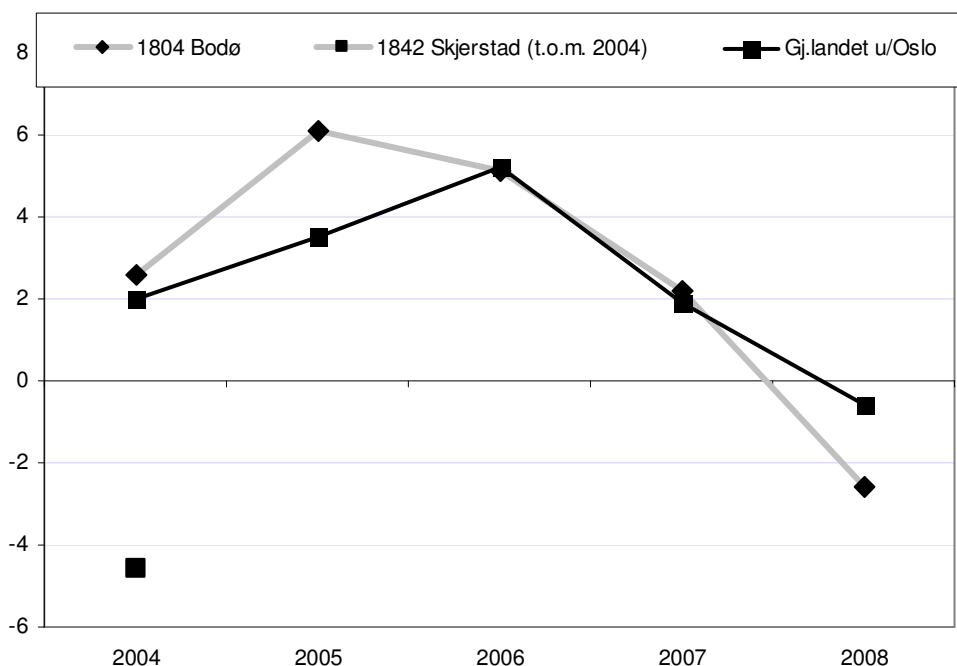
Både Kristiansund og Frei hadde et netto driftsresultat som lå lavere enn landsgjennomsnittet de siste årene før sammenslutningen (jf. Figur 9). Kommunene har hatt et positivt netto driftsresultat fram til det siste året før sammenslutningen. Da fikk begge kommunene et driftsunderskudd, og det var spesielt gamle Kristiansund som skilte seg ut med et dårlig resultat. Gjennom intervjuene går det også fram at økonomien i Kristiansund har vært presset. Det som trekkes fram som årsaker, er høyt driftsnivå og en del overskridelser spesielt innen pleie og omsorg. Høyt sykefravær har også bidratt til å trekke kostnadene i været. Samtidig er det også enkelte som peker på at fokuset på økonomistyring ble for svakt i forbindelse med sammenslutningsprosessen. Nye Kristiansund ble ROBEK-kommune i 2008, og det er satt inn tiltak for å forbedre situasjonen gjennom økonomiplanarbeidet. I forbindelse med gjennomgangen av den administrative organiseringen som man har startet på, er det også en målsetning å finne fram til mer kostnadseffektive løsninger.



Figur 9 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Kristiansund og Frei. 2004-2008.

En viktig årsak til at Skjerstad valgte å slå seg sammen med Bodø var behov for harde økonomiske nedskjæringer. Et netto driftsresultat på ca. minus 5 prosent det siste året før sammenslutningen, viser at situasjonen var utfordrende (jf. Figur 10). Situasjonen i Bodø har vært betydelig bedre, og har til dels også ligget over landsgjennomsnittet. I 2008 ble det imidlertid i Bodø, som for kommunene samlet sett, et negativt driftsresultat. Dette noe som også har blitt kommentert som en utfordring i forbindelse med intervjuene, og man har nå økt fokus på å holde kostnadsveksten nede.

Det er et gjennomgående trekk at kommunene har fått en strammere økonomi i 2007 og 2008 enn i foregående år. Dette har kanskje spesielt vært en utfordring for de kommunene som nylig har slått seg sammen. Her har det ligget forventninger om mer kostnadseffektiv drift og større økonomisk handlingsrom som følge av kommunesammenslutningene. Når det da oppstår en situasjon hvor kommunene generelt sett får dårligere råd, er det noen røster i de sammenslåtte kommunene som gir kommunesammenslutningen skylda for dårligere økonomiske tider. Dette er en pedagogisk utfordring for ledelsen i kommunen. I flere av de gamle kommunene er det klart at situasjonen ville vært enda vanskeligere dersom kommunene ikke var blitt sammensluttet.



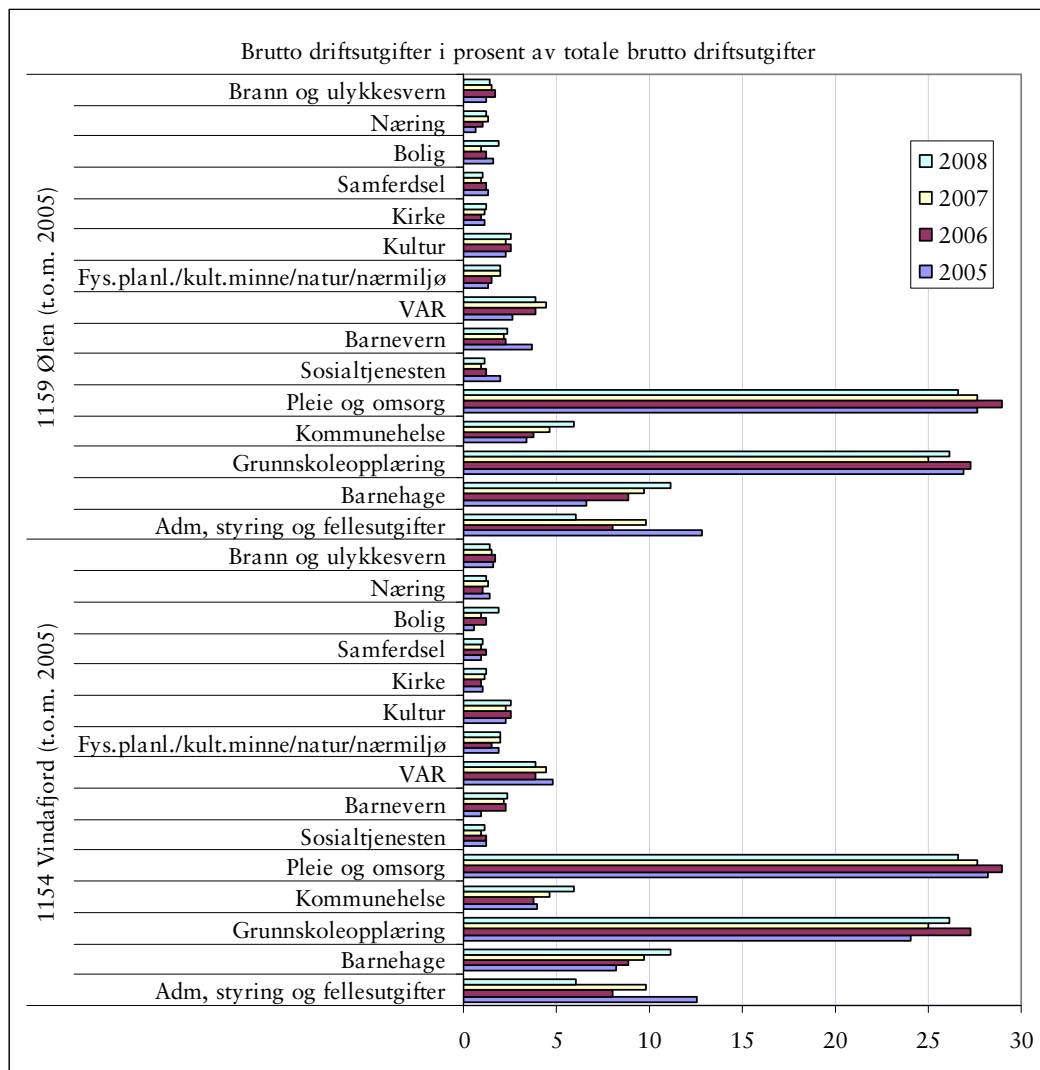
Figur 10 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Bodø og Skjerstad. 2004-2008.

6.3.3 Tjenesteområder og ressursfordeling

En av de sentrale målsetningene med en kommunesammenslutning er å hente ut potensielle stordriftsfordeler. Spesielt gjelder dette muligheter for å flytte ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon. For å se nærmere på hva slags betydning kommunesammenslutningene har hatt i så måte, har vi i dette avsnittet satt opp oversikter som viser brutto driftsutgifter på ulike tjenester i prosent av totale brutto driftsutgifter (jf. Figur 11 til Figur 14). Figurene viser situasjonen før sammenslutningene ble gjennomført og de endringene som har skjedd etter sammenslutningstidspunktet.

Alle kommunene har en nedgang i utgiftene knyttet til administrasjon, styring og fellesutgifter etter at sammenslutningen fant sted, noe er sammenfallende med de endringer som tidligere er beskrevet i kap. 6.2. I Ølen og Vindafjord lå andelen av brutto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter på henholdsvis 12,8 og 12,5 prosent i 2005 (jf. Figur 11). Tilsvarende andel for den nye kommunen er i

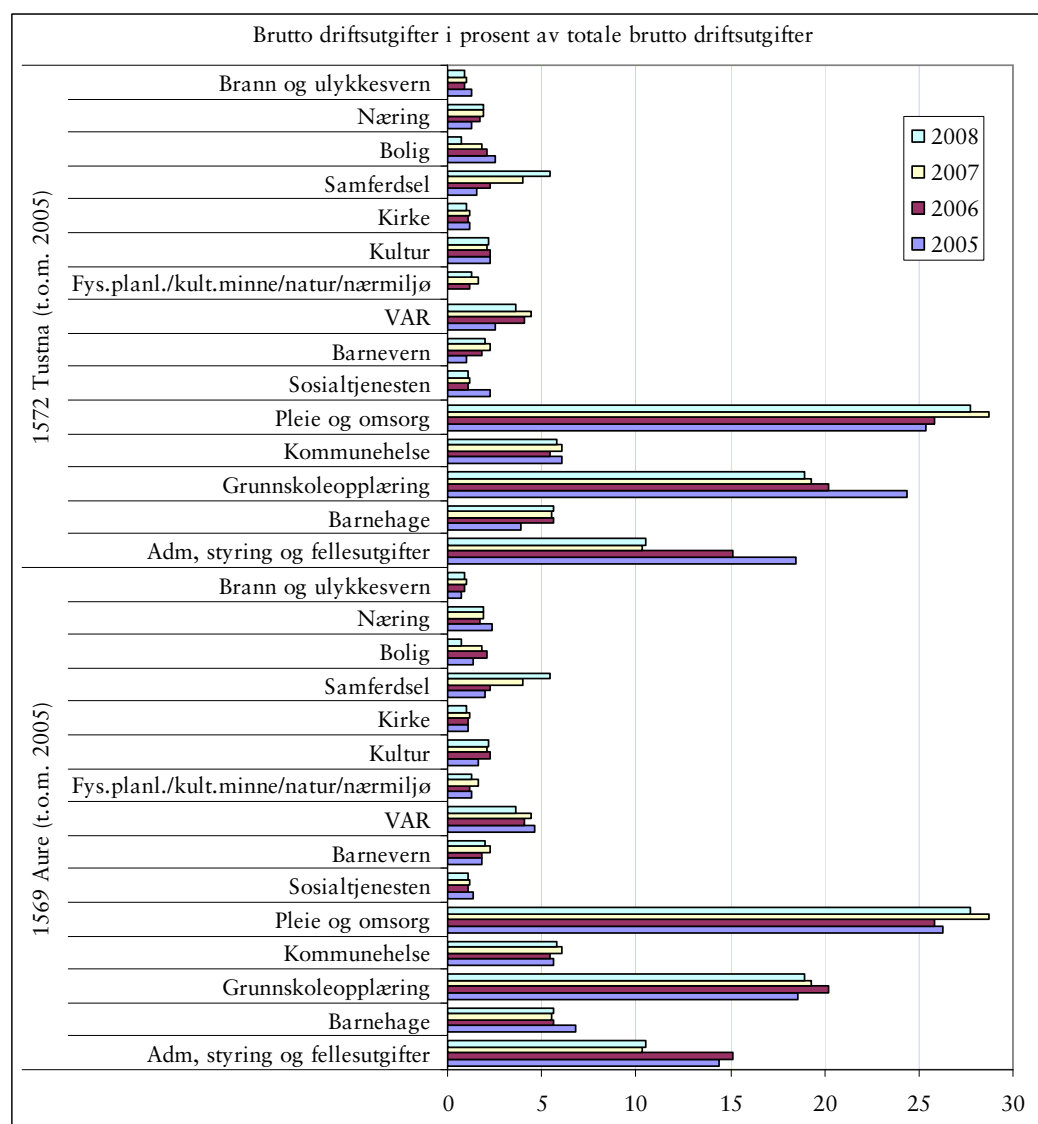
2008 6 prosent. Reduksjonen knyttet til administrasjon og styring synes i første rekke å gjenspeile seg i en økning av utgiftene knyttet til barnehager og helse. Disse endringene bekreftes av tilbakemeldingene vi har fått gjennom intervjuene i kommunen. I forbindelse med sammenslutningsprosessen er det foretatt en betydelig reduksjon i bemanningen knyttet til administrasjon og ledelse, og etter sammenslutningen har det blitt foretatt en betydelig utbygging og styrking av barnehagetilbudet i flere bygder i kommunen.



Figur 11 Brutto driftsutgifter på ulike tjenester i prosent av totale brutto driftsutgifter. Ølen og Vindafjord. 2005-2008.

For Aure og Tustna lå andelen utgiftene knyttet til administrasjon og styring på henholdsvis 14,4 og 18,5 prosent i 2005. For nye Aure lå denne andelen på 10,5 prosent i 2008 (jf. Figur 12). I og med at man i ettertid har foretatt en ny

omorganisering med nedskjæringer på ledernivå, er det sannsynlig at denne andelen vil ligge enda lavere i 2009.

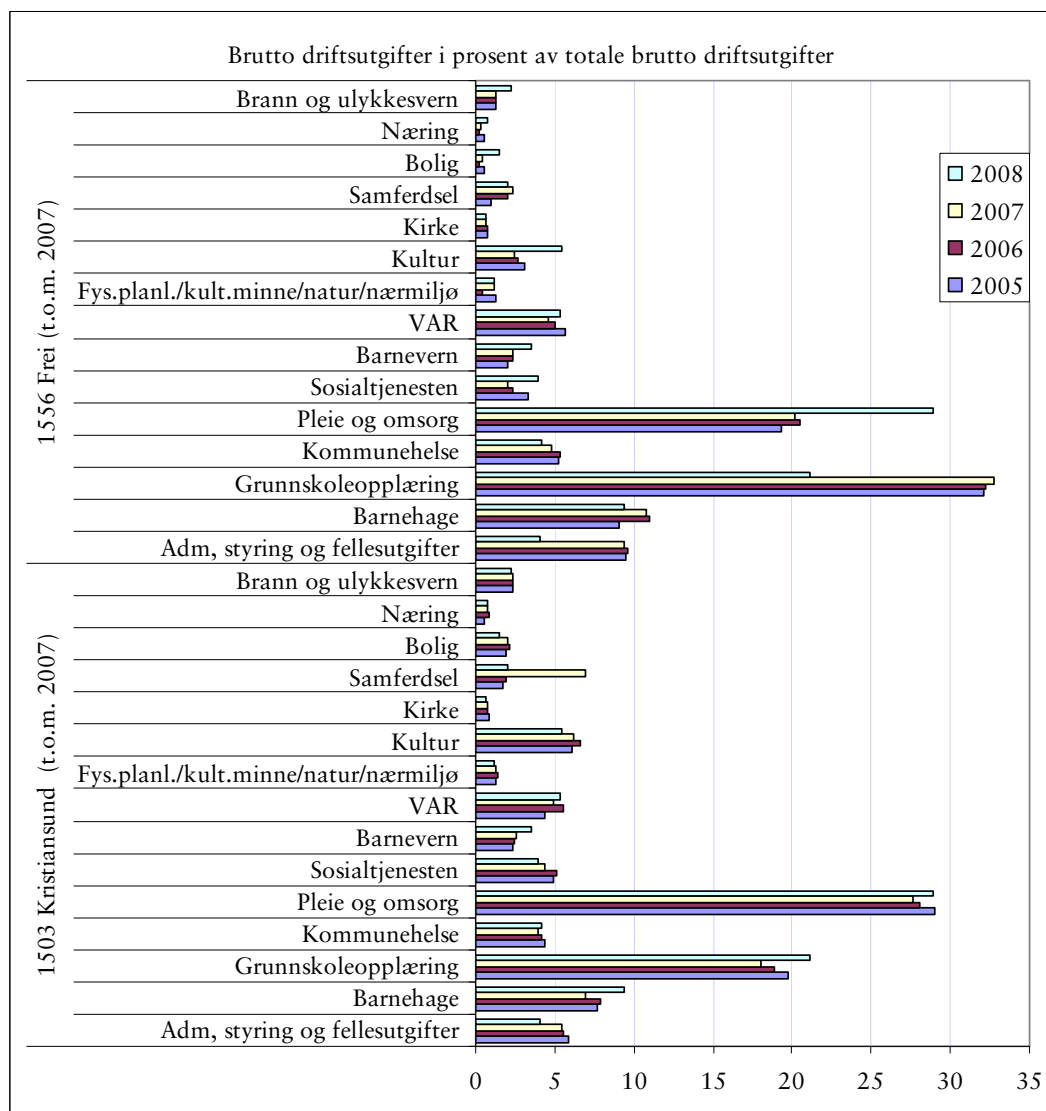


Figur 12 Brutto driftsutgifter på ulike tjenester i prosent av totale brutto driftsutgifter. Aure og Tustna. 2005-2008.

Reduksjonene i andelen utgifter knyttet til administrasjon og styring har sitt motstykke i en økning av utgiftene til pleie og omsorg og samferdsel. Økte kostnader inne pleie og omsorg har vært en utfordring for kommunen, og en avdeling med 6 sykehjemsplasser ved det nyrehabiliteret sykehjemmet i Aure ble midlertidig stengt for å redusere kostnadene. Høyt sykefravær har også bidratt til økte kostnader. Økte utgifter knyttet til samferdsel, relaterer seg høyst sannsynlig til finansiering av kommunens andel knyttet bygging av Imarsundforbindelsen. For

gamle Aure ser vi også at andel av utgiftene til grunnskoleopplæring er redusert. Dette relaterer seg sannsynligvis til nedleggelse av grendeskoler i gamle Aure. Dette er imidlertid en sentralisering som ville ha skjedd uavhengig av kommunesammenslutningen.

Når det gjelder Kristiansund og Frei, som er de kommunene som ble sammensluttet sist, har vi kun KOSTRA-tall for ett år etter sammenslutningen (jf. Figur 13).

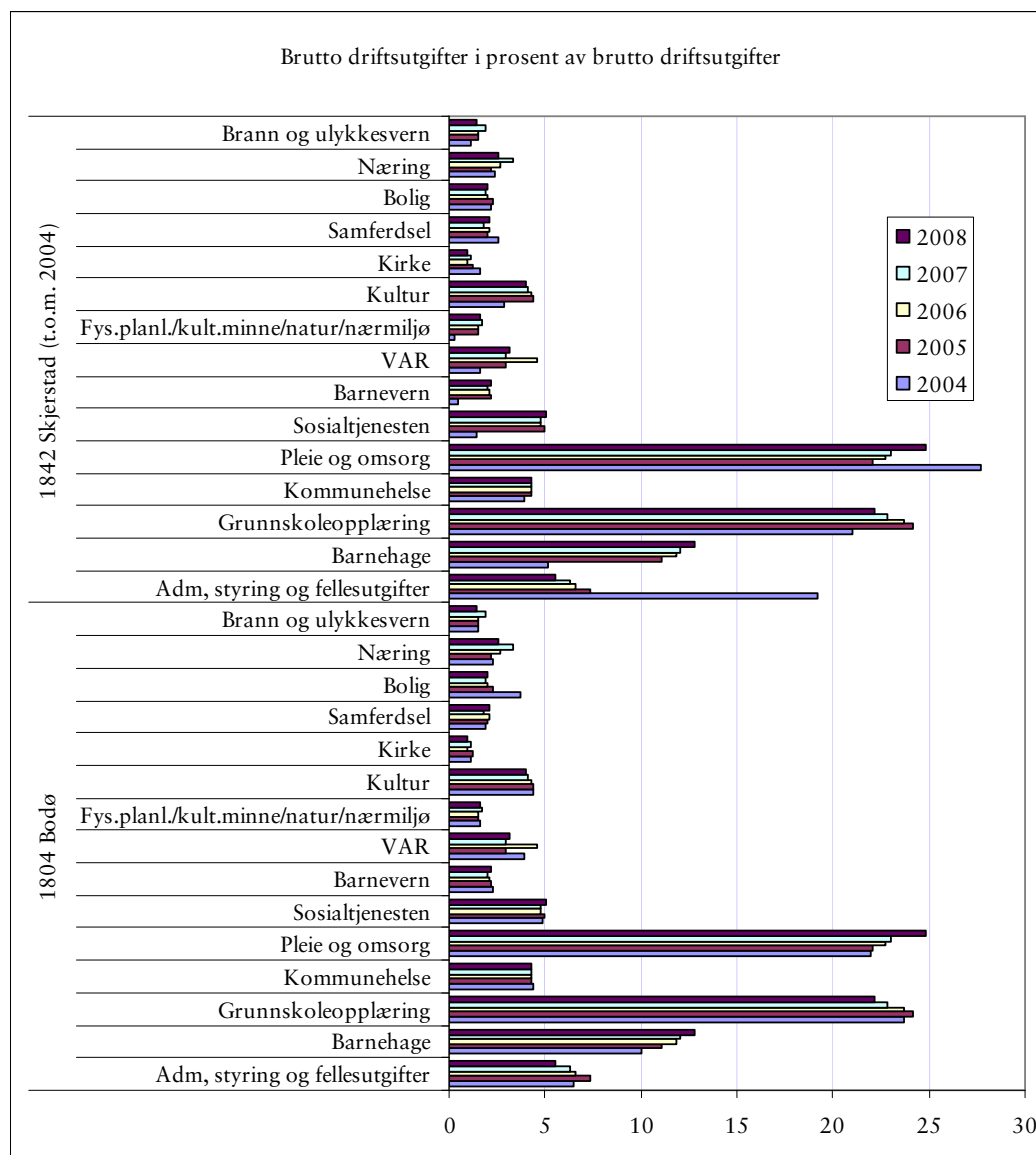


Figur 13 Brutto driftsutgifter på ulike tjenester i prosent av totale brutto driftsutgifter. Kristiansund og Frei. 2005-2008.

Ett års erfaring er for kort tid til å trekke konklusjoner om effekter. En kommunesammenslutning er ikke ferdig ved sammenslutningstidspunktet, og det tar gjerne flere år før man ser effektene fullt ut.

Nye Kristiansund har nettopp startet på en gjennomgang av den administrative organiseringen som vi ennå ikke har sett resultatene av. I 2008, som er det første året etter kommunesammenslutningen, er imidlertid utgiftene til administrasjon, styring og fellesutgifter også redusert her. For gamle Kristiansund og Frei lå andelen av disse utgiftene på henholdsvis 5,4 og 9,4 prosent i 2007. Etter sammenslutningen i 2008 er andelen redusert til 4,1 prosent. Kristiansund, men også til dels Frei, var relativt store kommuner sammenlignet med mange av de andre kommunene som har slått seg sammen. Slik sett er det interessant å merke seg at andelen av utgiftene til administrasjon, styring og fellesutgifter lå betydelig lavere i utgangspunktet enn for mange av de mindre kommunene. Det vil si at en større andel av stordriftspotensialet allerede var hentet ut. Potensialet for reduksjon av administrasjonsutgiftene er dermed mindre.

Dersom vi ser på Bodø og Skjerstad (jf. Figur 14), får vi en god indikasjon smådriftsulempene som mindre kommuner opplever. For Skjerstad, som var en kommune på ca. 1000 innbyggere, gikk i 2004 hele 19,2 prosent av de totale brutto driftsutgiftene til administrasjon, styring og fellesutgifter. Tilsvarende andel for Bodø lå på 6 prosent. Dette illustrerer potensialet knyttet til å overføre midler fra administrasjon til tjenesteproduksjon i forbindelse med etablering av større kommuner. I det forgående så vi også at Tustna, som var en kommune på størrelse med Skjerstad, hadde omtrent den samme andelen av utgiftene knyttet til styring, administrasjon og kontroll. For Bodø kommune, som i dag har over 46 000 innbyggere, resulterte ikke sammenslutningen med Skjerstad noen nevneverdige endringer i andel av utgiftene som går til administrasjon. Vi ser andelen ble redusert til 5,5 prosent i 2008. Som tidligere nevnt var dette år med trangere økonomiske rammer for mange kommuner, og reduksjonen gjenspeiler høyst sannsynlig tiltak for å dempe utgiftsveksten, mer enn sammenslutningen med Skjerstad.



Figur 14 Brutto driftsutgifter på ulike tjenester i prosent av totale brutto driftsutgifter. Bodø og Skjerstad. 2005-2008.

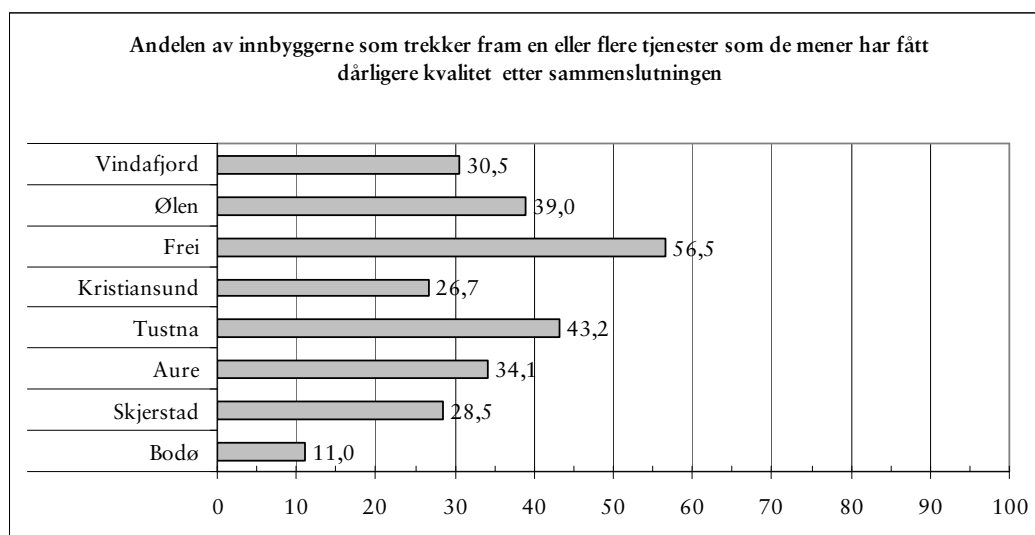
6.4 Innbyggernes synspunkter

6.4.1 Overordnede vurderinger

Kommunale tjenester er rettet mot kommunens innbyggere, og det er således av spesiell interesse å få nærmere oversikt over hvorvidt innbyggerne har opplevd endringer i kvaliteten på tjenestetilbudet etter sammenslutningene. I forbindelse

med spørreundersøkelsen rettet mot innbyggerne, ble det stilt spørsmål om det er noen tjenestoområder hvor de synes kvaliteten er blitt dårligere eller bedre som følge av sammenslutningen. De fikk anledning til å trekke fram inntil tre områder hvor de synes kvaliteten har blitt dårligere og tre områder hvor de synes kvaliteten har blitt bedre.

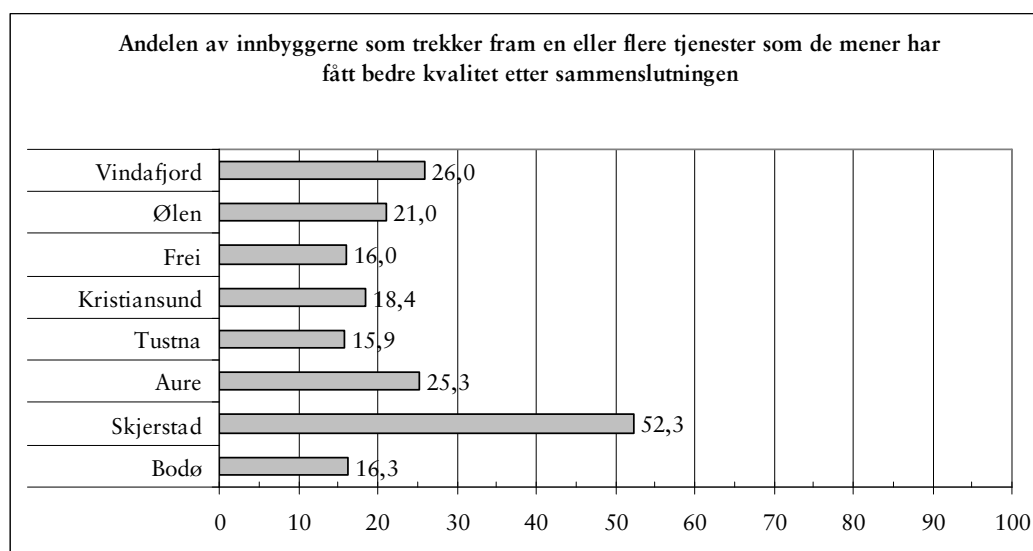
I forbindelse med intervjuene i kommunene stilte vi også spørsmål til respondentene om hvordan de tror innbyggerne opplever endringer i tjenestetilbudet som følge av kommunesammenslutningen. Her fikk vi stort sett til svar at det ikke var store endringer i tjenestetilbudet som følge av kommunesammenslutningen. De trodde heller ikke at innbyggerne i det store og hele merket så store endringer. Disse inntrykkene synes å bli bekreftet gjennom innbyggerundersøkelsen. Her er det stort sett et mindretall av innbyggerne som peker på tjenester som har fått dårligere kvalitet etter sammenslutningen. For seks av de gamle kommunene ligger andelen av innbyggerne som har trukket fram en eller flere tjenester som de mener har fått dårligere kvalitet, mellom 27 og 43 prosent (jf. Figur 15). Det er Frei og Tustna som skiller seg ut med de største andelen med henholdsvis 57 og 43 prosent.



Figur 15 Andelen av innbyggerne som trekker fram en eller flere tjenester som de mener har fått dårligere kvalitet etter sammenslutningen. Prosent.

Det er heller ikke en stor andel av innbyggerne som peker på spesielle tjenestoområder hvor de mener tjenestene er blitt bedre etter kommunesammenslutningen

(jf. Figur 16). For ett flertall av kommunene er det en noe større andel som peker på tjenesteområder som har de mener har blitt dårligere enn som har blitt bedre. Dette er ikke uventet med tanke på en del av de omstillingsprosesser noen av kommunene har vært igjennom. Det er Frei og Tustna, som er de kommunene hvor innbyggerne i størst grad peker på tjenester hvor de mener kvaliteten er blitt dårligere, som også er de kommunene som i minst grad trekker fram tjenesteområder med forbedringer. Videre er det interessant å merke seg at Skjerstad skiller seg markant fra de andre kommunene ved at hele 52 prosent av innbyggerne trekker fram konkrete tjenesteområder med forbedringer etter kommunesammenslutningen. Dette samsvarer bra med inntrykkene vi sitter igjen med fra kartleggingen i kommune.



Figur 16 Andelen av innbyggerne som trekker fram en eller flere tjenester som de mener har fått bedre kvalitet etter sammenslutningen. Prosent.

6.4.2 Vurderinger av konkrete tjenesteområder

Figur 27 til Figur 60 i vedlegget, viser hvor stor andel av innbyggerne som mener ulike tjenesteområder har fått bedre eller dårligere kvalitet etter kommunesammenslutningen. De tjenesteområdene som størst grad trekkes fram både i positive og negativ retning, er grunnskole, pleie og omsorg og helse. Dette er ikke unaturlig siden dette er store tjenesteområder med mange brukere. For alle disse tjeneste-

områdene, er det innbyggerne i gamle Ølen, Frei, Aure og Tustna som i størst grad mener kvaliteten tjenestene er blitt dårligere. Det er innbyggerne i Frei som har de mest negative vurderingene, spesielt i forhold til pleie og omsorg og helse. At det er disse kommunene som har den største andelen med innbyggere som mener kvaliteten på tjenestene er blitt dårligere, er ikke unaturlig når vi sammenholder disse opplysningene fra intervjuene i kommunene og med tall for den økonomiske utviklingen.

I Ølen har sannsynligvis negative vurderinger sammenheng med at nye Vindafjord hadde en utfordrende økonomisk situasjon i 2008 med behov for innsparinger på i størrelsesorden 6-7 millioner. Noe av dette ble tatt på tjenestene direkte og berørte i størst grad pleie og omsorg og skole. I sammenheng med dette har også det blitt gitt uttrykk for at det er vanskelig å sette inn sparetiltak direkte på den enkelte skole. Kommunestyret har i den forbindelse vedtatt at det skal utredes innparinger på skolestruktur tilsvarende 1,5 millioner kroner. Kommunen har i dag 9 barneskoler, noe som innebærer at hver bygd har sin skole og alle kjemper for å opprettholde denne. I tillegg er det tre ungdomsskoler. Det er naturlig at nedskjæringer, kombinert med frykt for endringer av skolestrukturen, fører til at en del av innbyggerne oppgir at kvaliteten på skoletilbudet er redusert. Som en følge av kommunesammenslutningen ble dementsomsorgen i de to kommunene slått sammen og lokalisert til Vindafjordtunet. Nedleggningen av dementsomsorgen ved Ølen omsorgsenter skapte stor motstand blant de pårørende.

Som nevnt er det Frei som har største andelen av innbyggerne som mener at kvaliteten på tjenestene er redusert. I forbindelse med intervjuene i kommunene, går det fram at det er spesielt innbyggerne i Frei som føler at kvaliteten på tjenestene knyttet til og pleie og omsorg har blitt redusert (jf. kap. 6.2.4). Frei hadde en betydelig andel eldre enn gamle Kristiansund, og det var dermed lettere å opprettholde en høy dekning på disse tjenestene sammenlignet med Kristiansund. Som følge av kommunesammenslutningen har nivået på tjenestene blitt tilpasset nivået i gamle Kristiansund, noe som innebærer en noe høyere terskel for å få både hjemmehjelp og sykehjemsplass. I og med at økonomien i gamle Kristiansund kommune var dårligere enn forventet, har det også blitt antydnet at dette også kan påvirke holdningene negativt i Frei i større grad enn i Kristiansund.

I Aure og Tustna kan tilbakemeldingene om dårligere kvalitet på tjenestene ha sammenheng med at den nye kommunen har hatt organisatoriske utfordringer, og

at kommunen nylig har vært igjennom omfattende omstrukturering og innsparinger for å få driftsbudsjettet i balanse. Når det gjelder skolene, vises det også til at det er behov for utbygging pga. av kapasitetsmangel. Det har også vært forslag om ytterligere endringer av skolestrukturen, men dette har blitt nedstemt i kommunestyret. Ved det nyrehabiliterede sykehjemmet i Aure ble det midlertidig lagt ned 6 plasser i forbindelse med økonomiske nedskjæringer.

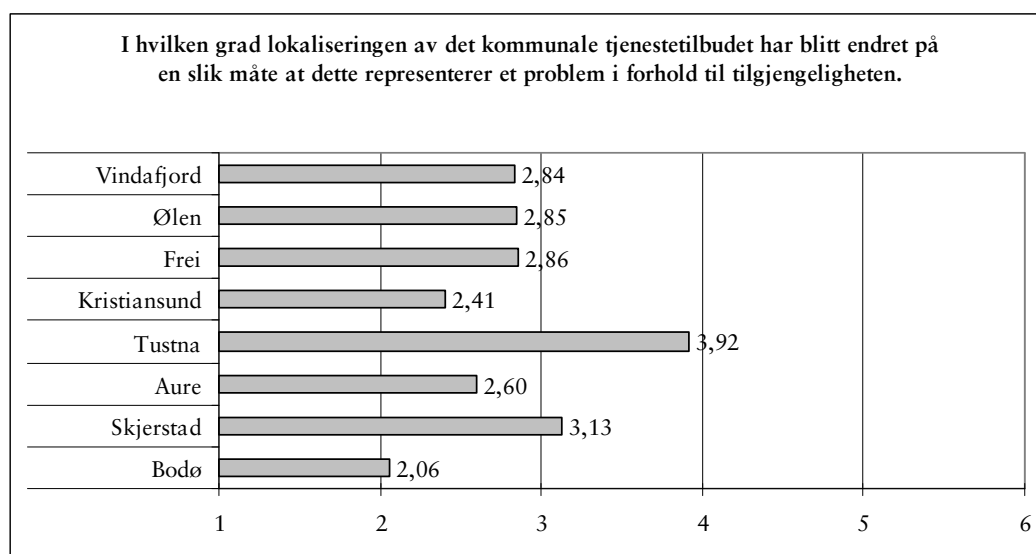
Den kommunen som helt klart skiller seg ut når det gjelder positive vurderinger både grunnskole, pleie og omsorg og helse, er Skjerstad. På grunnskole er det hele 39 prosent som gir uttrykk for at kvaliteten på grunnskoletiljenestene er blitt bedre. Tidligere har vi sett at Skjerstad som en direkte følge av kommunesammenslutningen har fått bevart skolestrukturen og fått bygd helt ny skole i Misvær. Kommunesammenslutningen bidro også til å sikre bemanning på sykehjemmet.

For de øvrige tjenesteområdene er det kun en svært liten andel som trekker fram tjenester hvor kvaliteten har beveget seg i positiv eller negativ retning etter kommunesammenslutningen.

Vi ser at det i de gamle kommunene som ikke har fått kommunesenteret, er en større andel som synes kvaliteten på tekniske tjenester er blitt dårligere. Ut fra intervjuene har vi ikke inntrykk av at disse har blitt dårligere, men at det heller har skjedd en forbedring. Vi har imidlertid fått tilbakemeldinger på at større og mer spesialiserte tjenester kan bidra til at det tar lenger tid for brukerne å få behandlet en sak, og at dette kan oppfattes som en kvalitetsforringelse. I små kommuner er det gjerne slik at en og samme person har flere oppgaver og kan behandle det meste. Ulempene med dette er at tjenesten er sårbar, og det kan være utfordringer knyttet til for stor nærhet til brukerne.

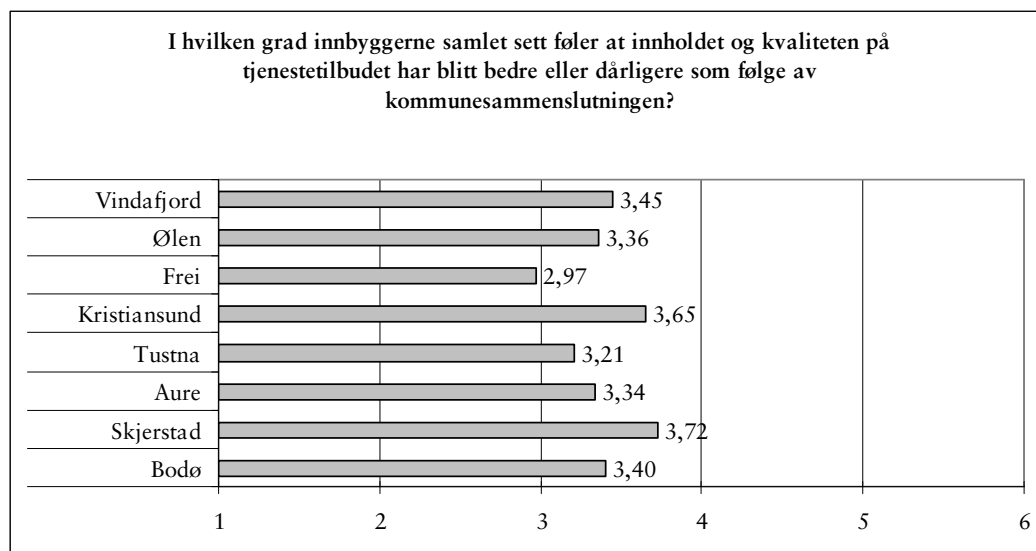
Endret lokalisering av tjenestetilbudet kan også tenkes å påvirke innbyggernes opplevelse av kvaliteten på tjenestetilbudet. I den forbindelse ble innbyggerne stilt spørsmål om i hvilken grad lokaliseringen av det kommunale tjenestetilbudet har blitt endret på en slik måte at dette representerer et problem i forhold til tilgjengeligheten (jf. Figur 17, vedlegg Tabell 12). På en skala fra 1 til 6, der 1 er ikke i det hele tatt og 6 er stor grad, ligger de gjennomsnittlige besvarelsene for kommunene mellom 2 og 2,6 for 6 av kommunene. Det er Skjerstad og Tustna som i størst grad mener tilgjengeligheten er problem med gjennomsnittlige svar på henholdsvis 3,13 og 3,92. At det er innbyggerne på Tustna som i størst grad gir

uttrykk for problemer knyttet til tilgjengeligheten, har høyst sannsynlig sammenheng med at de må betale bompenger for å komme til kommunesenteret. Samlet sett synes imidlertid ikke kommunesammenslutningene å ha skapt store problemer i forhold til innbyggernes tilgjengelighet til det kommunale tjenestetilbudet. Det er også i liten grad foretatt endringer når det gjelder lokalisering av viktige brukerfokuserete tjenester som skole, barnehage, sykehjem og helsetjenester.



Figur 17 I hvilken grad respondentene opplever du at lokaliseringen av det kommunale tjenestetilbudet har blitt endret på en slik måte at dette representerer et problem i forhold til tilgjengeligheten. 1 mye dårligere og 6 er mye bedre. Gjennomsnitt.

Innbyggerne ble også bedt om gi en helhetsvurdering av endringene av kvaliteten på tjenestetilbudet som følge av kommunesammenslutningen. Figur 18 (vedlegg Tabell 13) viser at de gjennomsnittlige besvarelsene stort sett ligger omtrent midt på skalaen, dvs. verken bedre eller dårligere. Frei ligger lavest på skalaen med en gjennomsnittlig vurdering på 3 og Skjerstad ligger høyest med en gjennomsnittlig vurdering på 3,7.



Figur 18 I hvilken grad innbyggerne samlet sett føler at innholdet og kvaliteten på tjenestetilbudet har blitt bedre eller dårligere som følge av kommunesammenslutningen? 1 er mye mindre grad og 6 er mye større grad. Gjennomsnitt.

Tilbakemeldingene fra intervjuene i kommunen, var stort sett at man antok at innbyggerne ikke hadde merket den store forskjellen når det gjaldt endringer i kvaliteten på tjenestetilbudet. Selv om det er noe variasjon mellom kommunene, er dette et inntrykk som bekreftes gjennom innbyggernes oppfatninger av endringer i kvalitetene på tjenestene både enkeltvis og samlet. Det er imidlertid en noe større andel av innbyggerne som trekker fram tjenester som har fått dårligere kvalitet enn tjenester som har fått bedre kvalitet. Et moment som det er viktig å være oppmerksom på når det gjelder tolkingen av innbyggernes tilbakemeldinger, er at synspunktene når det gjelder endringer i kvaliteten på tjenestetilbudet også kan ha være påvirket av andre faktorer enn kommunesammenslutningen. Vi har tidligere sett at norske kommuner som helhet opplevde en strammere økonomisk situasjon i 2007 og 2008. Dette har også bidratt til behov for nedskjæringer i de nylig sammenslåtte kommunene. Det er urettferdig å gi kommunesammenslutningene skylda for dette, men det kan påvirke innbyggernes resultatvurderinger. Dersom den økonomiske situasjonen for kommunene i etterkant av sammenslutningene generelt sett hadde vært bedre, er det grunn til å tro dette kunne ha påvirke innbyggernes vurdering i mer positiv retning.

En annen faktor som har betydning for innbyggernes syn, er at det har gått relativt kort tid etter at kommunesammenslutningene ble gjennomført.

Sammenslutningstidspunktet har vært forskjellig i kommunene, og noen kommuner har åpenbart hatt en mer vellykket sammenslutningsprosess enn andre. For innbyggerne innebærer en kommunesammenslutning uoversiktlig og usikkerhet. I kommunene blir det også gitt uttrykk for at kommunesammenslutningen ikke er ferdig ved sammenslutningstidspunktet, og for noen har man brukt tiden fram til nå til å få mer hensiktsmessige organisatoriske løsninger på plass. Slik sett har nok de sammenslåtte kommunene i varierende grad realisert alle stordriftsfordeler og potensielle gevinster som ligger i kommunesammenslutningen. Man kan regne med at innbyggernes vurderinger vil kunne dreie mer positivt etter hvert som den nye kommunen får satt seg i organisatorisk forstand.

6.5 Oppsummerende vurderinger

Når det gjelder kommunens rolle som leverandør av velferdstjenester som følge av kommunesammenslutningene, er helhetsinntrykket at viktige ytre tjenester som skoler, barnehager og sykehjem er videreført som tidligere. For øvrig har man i alle kommunene, om enn i noe varierende grad, også valgt en desentralisert lokalisering også av del andre tjenester. I nye Vindafjord omfatter dette barnevern, pu-omsorg og PPT som er lokalisert til Vikedal. Helse og psykiatri, landbruk, plan og bygg, og kommunaltekniske tjenester i Sandeid. I tillegg til Ølen, er det også lokalisert lege og helsetjenester i Skjold og Vikedal.

I Nye Bodø har man etablert et utvidet servicekontor i Skjerstad med flere førstelinjefunksjoner og en del saksbehandlingsoppgaver i tillegg. Deler av landbrukskontoret er også lokalisert der.

I forbindelse med sammenslutningen av Aure og Tustna har man opprettholdt legekontor, helsestasjon og bibliotek i begge de gamle kommunene. På Tustna er det også fysioterapi- og psykiatritjenester. I det gamle kommunehuset på Tustna ble det etablert servicekontor. Tilbudet ved kontoret er senere redusert og samlokalisert med biblioteket.

I forbindelse med sammenslutningen av Kristiansund og Frei ble enhet for barn, familie og helse lokalisert til det gamle rådhuset på Frei. Videre ble biblioteket videreført som bibliotekfilial.

I og med at man i relativt stor grad har etablert desentraliserte løsninger for større publikumsrettede tjenester, synes ikke lokaliseringen av tjenestetilbudet å ha medført vesentlige problemer for brukerne. Dette bekreftes også gjennom spørreundersøkelsen til innbyggerne.

Et sentralt formål med kommunesammenslutningene er å skape større fagmiljøer og bedre og mer effektive tjenester. Det rapporteres om større og sterkere fagmiljøer på områder der hvor tjenestene er slått sammen, f.eks. innen tekniske tjenester, planlegging, landbruk, barn, familie og helse. Innenfor administrative tjenester, som økonomi og personal, meldes det også om at man har fått en sterkere og mer robust tjeneste, og at man spesielt i de minste kommunene ikke lenger er så avhengig av enkeltpersoner for gjennomføring av kritiske oppgaver. Samtidig ser vi også at noen av kommunene i større grad enn andre, har valgt å lokalisere en og samme tjeneste på flere steder i den nye kommunen, noe som gjør at man bevarer tilgjengeligheten til brukerne. Samtidig bidrar dette til at man ikke får hentet ut stordriftsfordeler knyttet til større fagmiljøer, bedre kvalitet på tjenesten og mer effektiv tjenesteproduksjon. Det virker som om nye Vindafjord er den kommunen som har valgt de mest spredte og desentraliserte tjenestene. Kommunene er på litt over 8000 innbyggere, og har 9 barneskoler, tre ungdomsskoler og tre legekontorer med tilhørende helsestasjoner. Her er det imidlertid prosesser på gang for i større grad å samle kommunale oppgaver, og det er fattet vedtak om innsparinger knyttet til strukturen på deler av det kommunale tjenestetilbudet.

Når det gjelder endringer i kvaliteten på tjenestetilbudet som følge av kommunesammenslutningene, er ikke kvaliteten kun avhengig av hvorvidt man klarer å etablere større fagmiljøer eller ikke. Det er også avhengig av bl.a. demografiske forskjeller mellom kommunene, og hva slags nivå kommunene hadde på tjenestene før de ble sammensluttet. I forbindelse med sammenslutningen mellom Skjerstad og Bodø, var Skjerstad i en svært presset situasjon økonomisk og sto overfor behov for betydelige innsparinger på det økonomiske tjenestetilbudet. I som følge av kommunesammenslutningen ble tjenestetilbudet i Skjerstad hevet opp på nivået som gjelder for øvrige deler av Bodø kommune.

For Frei kommune, som med sin relativt unge befolkning, hadde en spesielt god dekning av sykehjemsplasser og hjemmehjelptjenester, har kommunesammenslutningen resultert i en harmonisering av dekningsgradene ned på det

nivået man hadde i Kristiansund. Å heve nivået i gamle Kristiansund, opp på nivået i Frei, ville medført svært store kostnader.

I forhold til effektivisering og innsparing som følge av kommunesammenslutningene, er det innen administrasjon, ledelse og fellesutgifter vi finner de største reduksjonene, og vi ser at dette gjenspeiler seg i en tilsvarende økning i utgiftene til tjenesteproduksjonen. Dette bidrar også til en kvalitetsheving på de områder som prioriteres. Det er for de minste kommunene vi ser de klart største effektene, noe som også illustrerer noe av smådriftsulempene som mange små kommuner står overfor. Før kommunesammenslutningene gikk eksempelvis rundt 19 % av de totale brutto driftsutgiftene i Skjerstad og Tustna til administrasjon, styring og fellesutgifter. Til sammenligning lå tilsvarende andel på 5-7 % i gamle Bodø og gamle Kristiansund. Sammenlignet med situasjonen i Ølen og gamle Vindafjord, gir reduksjonen av andelen av driftsutgifter til administrasjon og styring i nye Vindafjord seg utslag i en økning i ressursene til barnehage og helse. For Tustna og Gamle Aure ser vi lignende effekter i en økning i andelen av utgiftene som går til pleie og omsorg og samferdsel. Effektene er små for gamle Bodø og Kristiansund fordi dette er store kommuner hvor det meste av stordriftspotensialet er hentet ut allerede. Sammenlignet med situasjonen i Frei, går en mye større andel av utgiftene til pleie og omsorg i nye Kristiansund. Dette har som nevnt sammenheng med at den nye kommunen har en annen aldersfordeling. Tilsvarende gir dette for gamle Kristiansund seg utslag i en viss økning i andelen av utgiftene til grunnskoleopplæring.

Et flertall av innbyggerne gir uttrykk for at de ikke har merket noen endringer i kvaliteten på det kommunale tjenestetilbudet i den ene eller andre retning. Av de innbyggerne som har trukket fram tjenester som de føler har fått endret kvalitet, dreier dette seg i første rekke om grunnskole, pleie og omsorg og helse. Videre synes tilbakemeldingene å samsvare relativt bra med de endringene som har skjedd som følge av kommunesammenslutningene. Det er innbyggerne på Frei som i størst grad trekker fram tjenester hvor de mener kvaliteten har blitt dårligere, spesielt innen pleie og omsorg og helse. Dette har sannsynligvis sammenheng med at dekningsgradene på disse tjenestene er harmonisert ned på det nivået man hadde i gamle Kristiansund. Det er innbyggerne i Skjerstad som i størst grad gir uttrykk for forbedringer. Her har vi også sett at man gjennom kommunesammenslutningen har fått sikret og hevet nivået på flere tjenesteområder.

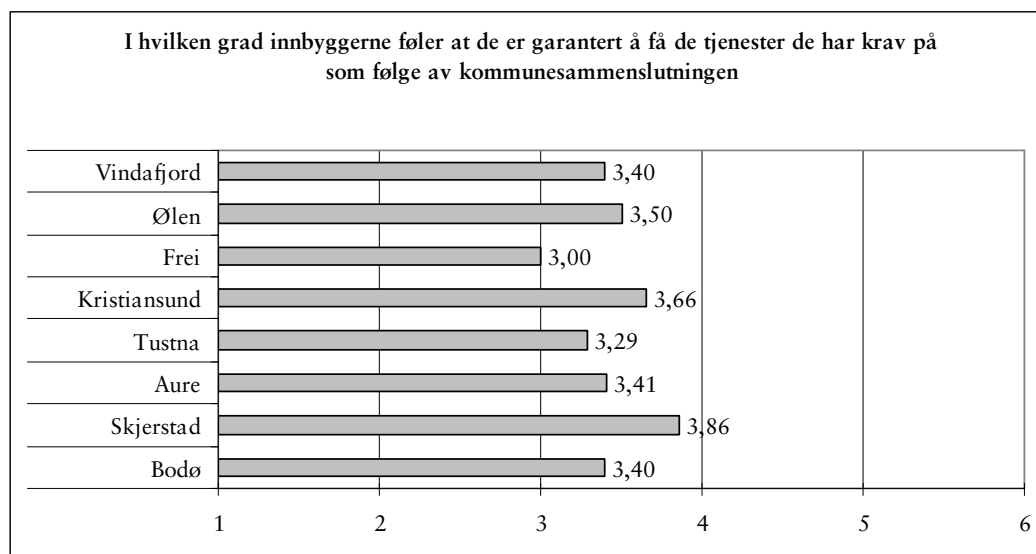
Helhetsinntrykket er altså at kommunesammenslutningene ikke har medført store endringer i folks opplevelse av tjenestetilbudet. Det er innbyggerne i Aure og Tustna, i tillegg innbyggerne i Frei, som gir uttrykk for minst tilfredshet med endringene i kvaliteten på tjenestetilbudet. Årsakene til at Aure og Tusta ligger noe lavere, kan ha sammenheng med at kommunen nettopp har vært igjennom økonomiske innsparinger og en ny omorganisering. Stram økonomi er imidlertid en situasjon flere av landets kommuner står overfor og som ikke kan relateres til kommunesammenslutningen. Tvert i mot er det flere i de sammenslåtte kommunene som påpeker at den økonomiske situasjonen kunne vært vanskeligere å håndtere dersom kommunen ikke hadde vært sammensluttet. Det er grunn til å tro at dette er sammenhenger som mange innbyggere ikke er klar over, og som påvirker vurderingene når det gjelder resultater av kommunesammenslutningen. Med tanke på vurdering av resultatene, er det også viktig i å være klar over at de nye kommunene har eksistert i kort tid, og at flere av de nye kommunene preges av å ha vært i en overgangsfase helt fram til nå. Tilbakemeldingene fra kommunene er at større fagmiljø har vært positivt både for de ansatte og kvaliteten på tjenestene. Det er også klare tilbakemeldinger på at man har fått kommuner som har større potensial for framtidig utvikling av det kommunale tjenestetilbudet, enn det de gamle kommunene ville hatt. Der er da spesielt de mindre kommunene som står bedre rustet i så måte.

7. Kommunen som myndighetsorgan

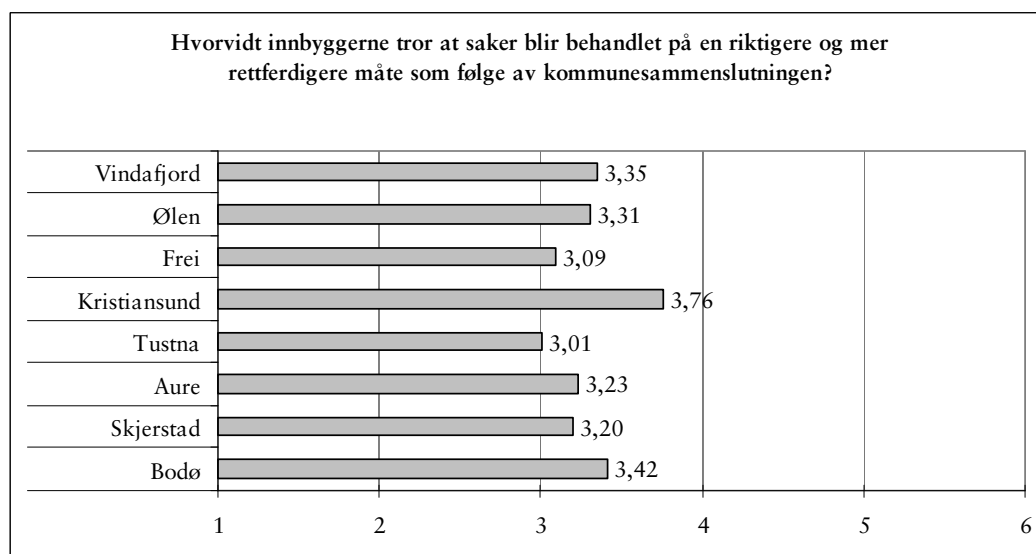
Som nevnt i kap. 2.3, er kommunesektoren i ulike sammenhenger tillagt myndighetsutøvelse. Den kommunale rollen som velferdsleverandør og utøver av myndighet gjør hensynet til rettssikkerhet viktig i forholdet mellom innbyggerne og kommunene. Mange av myndighetsoppgavene medfører klageadgang for innbyggerne og kommunen må opprette egne organer som skal behandle klager. Det er ikke alltid lett å skille mellom tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i praksis, og det er naturlig å tenke seg at kvaliteten på myndighetsutøvelsen er nært sammenfallende med tjenesteproduksjon. Etablering av større og sterkere fagmiljøer, vil også styrke kvaliteten på myndighetsutøvelsen.

I forbindelse med spørreundersøkelsen rettet mot innbyggerne i kommunene, ble det stilt tre spørsmål som var direkte relatert til kommunen som myndighetsutøver. Det første spørsmålet går på i hvilken grad innbyggerne føler at de er garantert å få de tjenestene de har krav på som følge av kommunesammenslutningen (jf. Figur 19, vedlegg Tabell 14). På en skal fra 1-6 der 1 er i mye mindre grad og 6 er i mye større grad, ser vi at de gjennomsnittlige svarene ligger omtrent midt på skalaen i alle kommunene. Dette indikerer altså at innbyggerne ikke føler nevneverdige forskjeller som følge av kommunesammenslutningen. Det er Frei som har lavest gjennomsnittlig score på 3,0. Det er ikke unaturlig i og med at terskelen for tilgang på en del tjenester, spesielt innen pleie og omsorg, har blitt redusert etter kommunesammenslutningen. I Skjerstad ligger gjennomnittet for besvarelsene på 3,9 noe som indikerer at et flertall av innbyggerne føler at de i større grad er garantert å få de tjenestene de har krav på som følge av kommunesammenslutningen.

Videre ble innbyggerne stilt spørsmål om hvorvidt de tror at saker blir behandlet på en riktigere og mer rettferdigere måte som følge av kommunesammenslutningen. (jf. Figur 20, vedlegg Tabell 15). Svarfordelingen her er noenlunde sammenfallende med foregående spørsmål, noe som innebærer at innbyggerne samlet sett opplever små endringer.



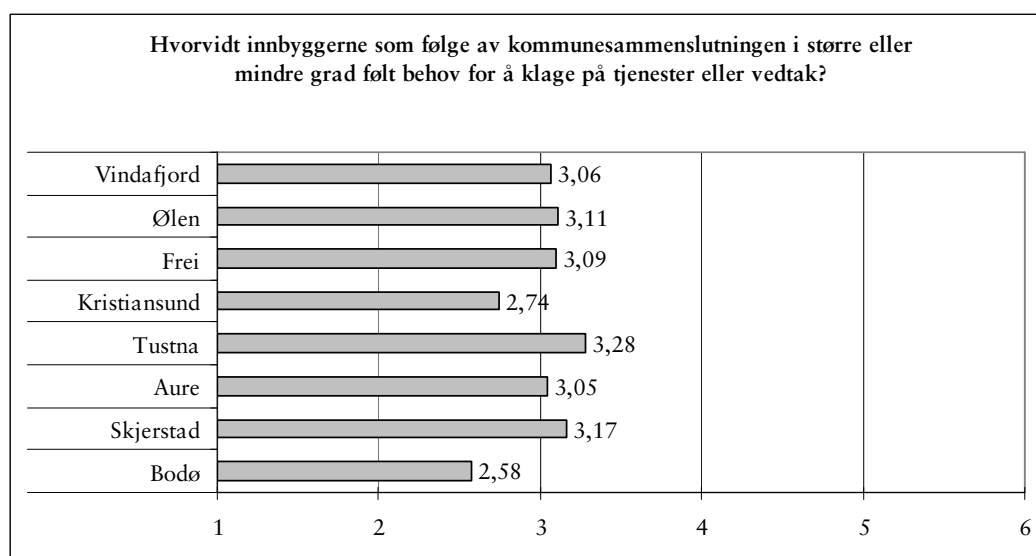
Figur 19 I hvilken grad innbyggerne føler at de er garantert å få de tjenester de har krav på som følge av kommunesammenslutningen. 1 er mye mindre grad og 6 er mye større grad. Gjennomsnitt.



Figur 20 Hvorvidt innbyggerne tror at saker blir behandlet på en riktigere og mer rettferdigere måte som følge av kommunesammenslutningen. 1 er mye mindre rettferdig og 6 er mye mer retterferdig. Gjennomsnitt.

Det siste spørsmålet hadde fokus på hvorvidt innbyggerne som følge av kommunesammenslutningen i større eller mindre grad har følt behov for å klage på tjenester eller vedtak (jf. Figur 21, vedlegg Tabell 16). På den seksdelte skalaen varierer de

gjennomsnittlige svarene mellom kommunene fra 2,6-3,3. Hovedtyngdene av svarene ligger her med andre ord på den nedre halvdel av skalaen. Det er ikke snakk om store utslag, men indikerer at innbyggerne som helhet i noe mindre grad har følt behov for å klage på tjenester eller vedtak.



Figur 21 Hvorvidt innbyggerne som følge av kommunesammenslutningen i større eller mindre grad følt behov for å klage på tjenester eller vedtak. 1 er mye mindre grad og 6 er mye større grad. Gjennomsnitt.

At det er en tendens til mindre klagevilje er ikke unaturlig ut fra tilbakemeldinger vi har fått gjennom intervjuene. Her rapporteres det ikke om økt klagevilje etter sammenslutningen. Om dette henger sammen med bedre kvalitet på tjenestene er det for tidlig å si noe sikkert om. I en av de sammenslåtte kommunene blir det kommentert at den nye kommunen har håndtert klagesaker som hadde sin opprinnelse før kommunen ble sammenslått. Klagesakene var knyttet til forskjellsbehandling fra teknisk sektor. Årsakene som trekkes fram var liten bemanning og for mange oppgaver ble plassert på en og samme saksbehandler.

Ellers er tilbakemeldingene at større kommuner blir mer robuste og har bedre forutsetninger for å sikre likebehandling og ivareta rettssikkerhet. Erfaringene er at større fagmiljø bidrar til å skape større trygget for at beslutningene som fattes, er riktige. Spesielle områder som nevnes i så måte er barnevern, tekniske tjenester og spesialiserte helsetjenester.

I Vindafjord blir det pekt på at det har tatt lang tid å få kommuneplanen på plass. Samfunnsdelen er vedtatt men arealdelen vil ikke bli vedtatt før neste år. Enkelte kommenter at det er en utfordring at man ikke har en felles kommuneplan for den nye kommunen, og at manglende eierskap til kommuneplanen kan være en utfordring i forhold til å holde klare linjer i forhold til behandling av dispensasjonsøknader. Lignende erfaringer blir også trukket fram i Aure og Tustna. Erfaringene er således at det er viktig å komme tidlig i gang med dette arbeidet.

I Kristiansund har man opprettet et eget klageråd, der alle avvik og klager skal meldes inn. Alle enhetsledere har ansvar for å melde avvik, f.eks. i forhold til feilmedisinering. Alle avvik tas opp i kvalitetsrådet som går igjennom disse og kommer med innspill til forbedringer. Dette blir sett på som et positivt tiltak i forhold til å lære av erfaringer og utvikle gode tjenester. I forbindelse med en utredning av brukerperspektivet i offentlig sektor (Brandtzæg & Møller 2006, jf. kap. 2.3), blir det også understreket at det er et betydelig uutnyttet potensial i kommune når det gjelder systematisk sammenstilling, behandling og oppfølging av klager som grunnlag for forbedring av tjenestene.

8. Kommunen som samfunnsutvikler

Som grunnlag for å vurdere hva slags betydning kommunesammenslutningene har hatt for kommunens rolle som samfunnsutvikler, har vi lagt en bred definisjon til grunn. Ulike aspekter som vi har lagt vekt på er nærmere omtalt i kap 2.4, og har det til felles at de fokuserer på kommunens rolle som lokal og regional utviklingsaktør. En kommunesammenslutning kan gi muligheter for å styrke kommunens ressurser og kompetanse knyttet planlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. Å styrke kommunenes handlingsrom og regionale tyngde som grunnlag for å påvirke sin framtidige utvikling, har vært en sentral målsetning for alle de fire kommunesammenslutningene som inngår i denne utredningen.

Utgangspunktet og utfordringene knyttet til å styrke kommunenes rolle som samfunnsutvikler har imidlertid vært noe forskjellig i de ulike kommunene.

8.1 Bodø og Skjerstad

I forbindelse med kommunesammenslutningen mellom Skjerstad og Bodø, var det Skjerstad som stod overfor de største utfordringene. Kommunen var preget av sterk befolkningsnedgang, svakt næringsgrunnlag og stor utpendling. Framtidig næringsutvikling og etablering av nye arbeidsplasser, ble sett på som kritisk viktig for lokalsamfunnets videre eksistens, og det var forventinger om at det å bli en del av storkommunen Bodø kunne bidra til å styrke mulighetene for økt sysselsetting og utvikling av lokalsamfunnet.

Vi har tidligere sett at kommunesammenslutningen i stor grad har bidratt til å styrke tjenestetilbudet og sikre offentlige arbeidsplasser. Det er ingen tvil om at kommunesammenslutningen også har hatt positiv effekt for Skjerstad på utviklingssiden. I forbindelse med kommunesammenslutningen, ble det etablert et 3-årig utviklingsprogram for Skjerstad med fokus på nærings- og stedsutvikling.

Programmet gikk fra 2004 – 2007 og hadde som hovedmål å styrke grunnlaget for bosetting og sysselsetting i Skjerstad, legge til rette for og skape nye arbeidsplasser og videreutvikle Misvær sentrum. Målet var 30 nye arbeidsplasser i kommunen (10 prosent økning) innen utgangen av 2007.

Gjennom utviklingsprogrammet har det vært gjennomført en rekke tiltak:

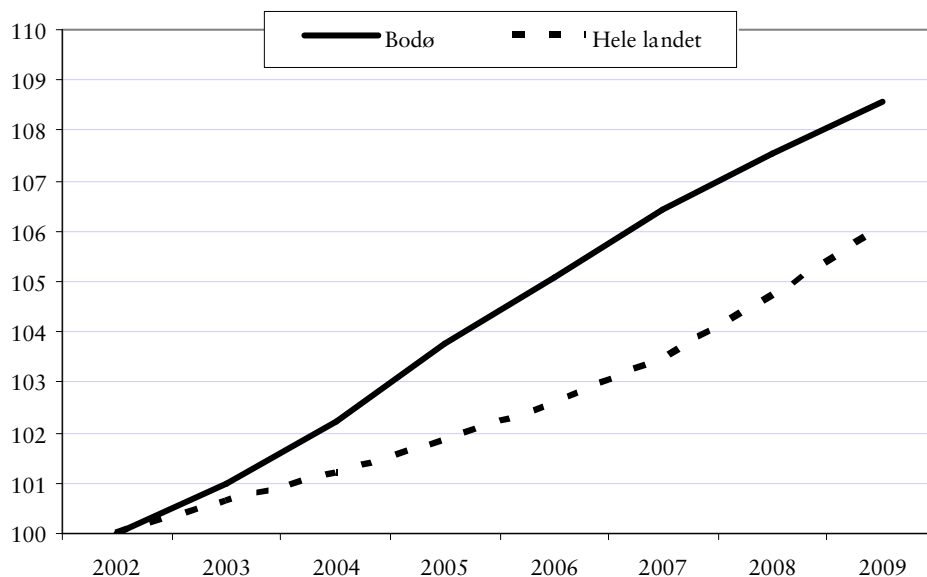
- analyser av arbeidsmarkeds og etableringsmuligheter
- bistand i forbindelse med nyetablering og videreutvikling av næringslivet
- utvikling av Misværmarka idrettspark
- stedsutvikling i Misvær sentrum
- oppdrettsvirksomhet i Skjerstadfjorden
- Utvikling av Misvær ysteri
- Dolomittuttak i Ljøsenhammeren
- Felles utsalgssted for Skjerstadprodukter
- Markedsføring og kommunikasjon

Videre er det etablert bredbåndsløsninger gjennom legging av fiberkabel og etablert et prosjekt rette mot grønn tilflytting i regi av landbrukskontoret. Det er også tilbudt gratis boligtomter i området.

Resultatene av de ulike tiltakene har foreløpig vært noe varierende. Ved utgangen av det 3-årige prosjektet, ble det likevel rapportert om det var skapt 20-25 nye private arbeidsplasser i løpet av perioden. Det ble også vist til at folketallet i Skjerstad hadde en liten økning i 2005 etter 25 år med nedgang. I forbindelse med intervjuene går det fram at man fortsatt har en del utfordringer, og at det fortsatt er viktig å fokus på lokalt utviklingsarbeid selv om man ikke har spesielle prosjekter knyttet til dette per i dag. Den lokale bensinstasjonen og et lokalt bakeri er lagt ned, noe som skaper negative signaler. Alt i alt har imidlertid kommunesammenlutingen bidratt til positive utviklingstiltak som Skjerstad ikke ville maktet som egen kommune.

Gamle Bodø kommune og Skjerstad kommune hadde til sammen 42 823 innbyggere i 2002. Fram til 2009 hadde antallet innbyggere økt til 46 495. At kommunen er i rakst vekt, illustreres også av Figur 22. Her ser vi at veksten er

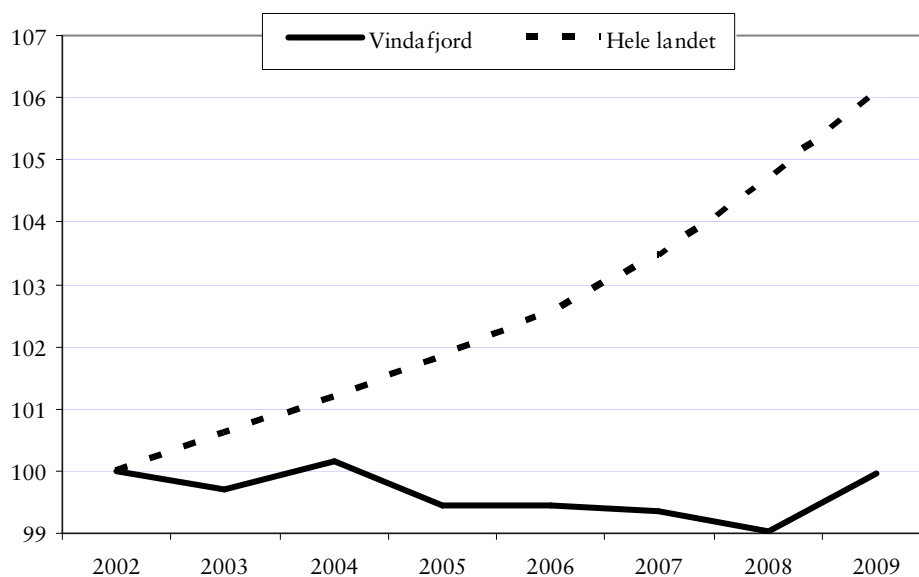
betydelig høyre enn veksten på landsbasis. Selv om utviklingen i Bodø er positiv, er også kommunen bevisst sin rolle som regionsenter, og er også opptatt av at det skjer en positiv utvikling i region som helhet, blant annet gjennom samarbeidet i Salten regionråd.



Figur 22 Befolkningsutvikling for Bodø inkludert Skjerstad. Tallene er indeksert slik at nivået i 2002 er satt til hundre. Innbyggertall 2002: Bodø (41743), Skjerstad (1080), Bodø + Skjerstad (46495). Innbyggertall Bodø 2009 (46495).

8.2 Ølen og Vindafjord

I Ølen og Vindafjord var det en viktig målsetning å bruke sammenslutningen til å bli en slagkraftig kommune på indre Hauglandet. Det var relativt stor interaksjon mellom kommunene før kommunesammenslutningen, noe som illustreres ved at kommunene var hverandres viktigste utpendlingskommune. Etter sammenslutningen har den nye kommunen fått litt over 8000 innbyggere. Fra 2002 og fram til i dag har det samlet sett ikke vært noen vekst i folketallet (jf. Figur 23). Etter jevn svak nedgang fra 2004, har det imidlertid vært en positiv utvikling i 2009, slik at man nå er tilbake på nivået i 2002. Selv om folketallet ikke har gått ned, opplever man likevel en relativ nedgang i innbyggertallet når man måler det med befolkningsutviklingen på landsbasis.



Figur 23 Samlet befolkningsutvikling for Vindafjord og Ølen. Tallene er indeksert slik at nivået i 2002 er satt til hundre. Innbyggertall 2002: Gamle Vindafjord (4823), Ølen (3341), gamle Vindafjord + Ølen (8164). Innbyggertall nye Vindafjord 2009 (8161).

I forhold til å utvikle og styrke kommunens rolle som regional utviklingsaktør, blir det imidlertid sett på som en utfordring å etablere et sterkt sentrum. Det er en liten andel av innbyggere som bor i kommunesenteret sammenlignet med andre kommuner. Bare ca. 1400 innbyggere bor i sentrums-kretsen, noe som utgjør ca. 15 % av kommunens innbyggere. Det er et sterkt engasjement for å ivareta og sikre godene i bygdene utenom sentrum, og det er en utfordring å finne god balanse mellom tiltak i bygdene og i sentrum. Fokus på å utvikle Ølen som et mer attraktivt sentrum, fremheves som viktig for å trekke til seg nye bedrifter og nærings-etableringer. Flere hevder at dette vil være viktig for hele kommunen. Avstandene er korte, og for utviklingen av bygdene i kommunen vil det også være en fordel å ha et attraktivt sentrum i nærheten. Det rapporteres også om positive utviklingstendenser i form av nye forretningsetableringer og planer om utvidelser av eksisterende i Ølen sentrum.

Som en større kommune har man også fått en følelse av at man taler med større tyngde i regionale fora og overfor statlige myndigheter. Det er forskjell på å ha 8000 innbyggere i ryggen i stedet for 4000. Som eksempel blir det pekt på at man har fått gjennomslag i Vegvesenet i forhold til utbygging av gang- og sykkelstier.

Videre blir det pekt på at har fått en kommune som i større grad dekker deler av en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. Dette gjør det også mulig å ta et mer helhetlig grep i forhold til planlegging og tilrettelegging av nye industriområder og nye boligfelt. Det arbeides nå med å slutføre arealdelen av kommuneplanen og det har vært folkemøter rundt i bygdene i forbindelse med planprosessen. Det blir sett på som viktig å ha tilgjengelige boligtomter i alle bygder, og man prøver som nevnt å kjøre en ”både og-linje” i forhold til sentrumsutvikling og bygdeutvikling. Det er ikke tvil om at det er Ølen som skal være kommunesenteret, men ”aktive bygder” er også et slagord i utviklingsarbeidet. Det har vært, og er mangel på ledige tomter for folk som ønsker å etablere seg. For tiden er det størst behov for tomter i Ølen, Sandeid og Skjold. Det er langs aksen Ølen – Skjold, dvs. lang riksveg 134, at det er størst vekst. Det vises i den forbindelse til at folketallet har tatt seg opp litt i det siste, og at potensialet for økt vekst er til stede.

Gamle Ølen har vært, og er fortsatt, en betydelig industrikommune med stor netto innpendling, og det er også stor innvandring fra utlandet. En av bedriftene har 16 nasjonaliteter i arbeidsstokken. Sammenslutningen kom omtrent samtidig med bortfallet av differensiert arbeidsgiveravgift. I forbindelse med kompensasjonen som kommunen fikk pga. dette, ble det etablert et arbeidsgiverforum i samarbeid mellom kommunen og bedriftene. Man fikk også etablert et kompetansesenter for kompetanseutvikling i bedriftene, og som også brukes i forbindelse med regionale utviklingstiltak. Det blir hevdet at dette ikke hadde skjedd dersom kommunene ikke hadde vært sammensluttet.

Videre merker man at stor innpendling også medfører at det stilles større krav til de kommunale tjenestene. Større kommunale fagmiljøer har bidratt til at kommunen står sterkere, har mer ressurser og er mer fleksibel til å håndtere utviklingsoppgaver. Slik sett har kommunen bedre muligheter for å betjene næringslivet. At man har fått etablert et landbrukets hus, hvor ulike støttefunksjoner til landbruket er samlet, blir også pekt på som positivt i den forbindelse.

Det samlede inntrykket er at man gjennom sammenslutningen av Ølen og Vindafjord har fått en kommune som er i stand til å håndtere rollen som samfunnsutvikler på en bedre måte. Det er foreløpig et stykke igjen før Vindafjord kan karakteriseres som en vekstkommune befolkningsmessig, men en del av de tiltak og resultater man har sett, og oppgaver som man arbeider med, gir grunnlag for å forvente en positiv utvikling i et mer langsiktig perspektiv.

8.3 Aure og Tustna

I Aure og Tustna er det også nye muligheter for vekst og utvikling som har vært et viktig motivasjon for sammenslutningen, ved siden av å bruke kommunesammenslutningen som en brekkstang for å få Imarsundforbindelsen på plass. Brua har blitt sett på som viktig for bevaring og utvikling av næringslivet i området.

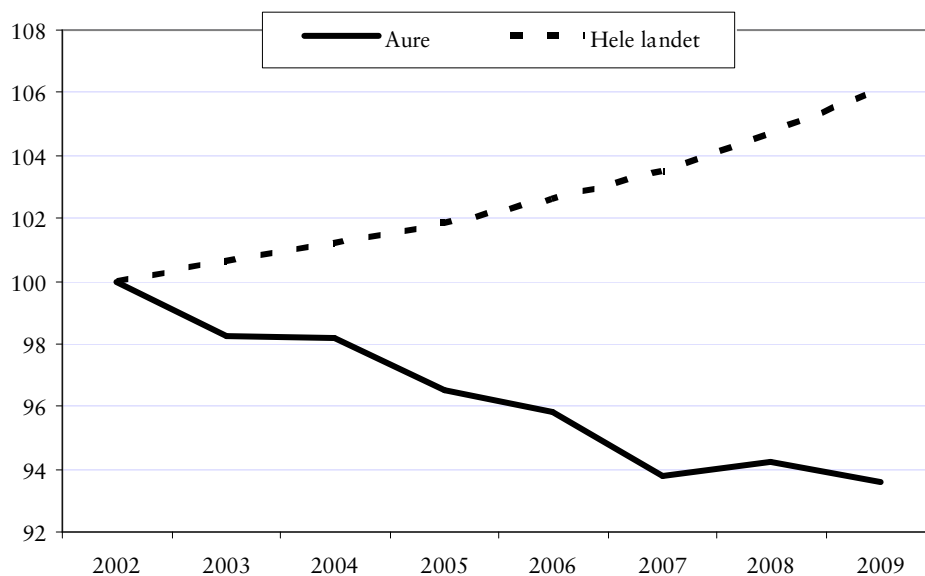
Bruprojektene har ført til at kommunikasjonen har blitt mye bedre enn den var før. Det viser seg også at trafikken over Imarsundforbindelsen er mye større enn forventet, noe som kan korte ned nedbetalingstiden. Videre er det under planlegging en fergeforbindelse fra Hitra inn til Kjørsvikbugen, der Tjeldbergodden industriområde ligger. Dette vil binde sammen kommunene på en ny måte, og vil også bidra til en utvidelse av bo- og arbeidsmarkedsregionen. På Tjeldbergodden har seriøse aktører planer om å bygge et jernverk. Utbyggingsplanene har et omfang på 6 milliarder kroner, og går ut på å frakte inn jernmalm fra Kiruna og utnytte gass til å skille jernet fra malmen. Dersom utbyggingen realiseres, vil det bli skapt i overkant av 100 nye arbeidsplasser. Det skal etter planen tas en investeringsbeslutning innen utgangen av 2010.

Planene om utbygging av fergeforbindelsene, vil i kombinasjon med Imarsundforbindelsen, også bidra til lettere tilgjengelighet fra Frøya og Hitra til Kristiansund. Befolkningen på Hitra vil få kortet ned reistiden til Kristiansund med 1,5 time. Frøya og Hitra er store på lakseeksport, og en forbedring av transportmulighetene til Kristiansund vil bl.a. gjøre det lettere å nå ut til utenlandske markeder.

Nye Aure har ca. 3500 innbyggere etter kommunesammenslutningen, og må fremdeles karakteriseres som en liten kommune. At man tross alt har blitt større, og ikke minst at man har fått Imarsundforbindelsen på plass, gir likevel økte muligheter i forhold til framtidig utvikling. For gamle Aure oppleves det som en fordel at man er blitt ”nabo” med Kristiansund. Det er blitt lettere å dagpendle til Kristiansund, noe man merker at flere benytter seg av. I forhold til å sikre bosettingen er det en fordel å ha et større arbeidsmarked å spille på.

Foreløpig har ikke Imarsundforbindelsen, bidratt til å snu den negative befolkningsutviklingen, men håpet er at man så langt har klart å konsolidere stillingen. Det blir også gitt uttrykk for at det nå ligger til rette for bedre utvikling

framover, men at det tar tid å realisere muligheter og potensial. Dersom vi ser på den samlede befolkningsutviklingen i Aure og Tustna fra 2002 og fram til i dag, er det et faktum at ned negative trenden har flatet ut de tre siste årene (jf. Figur 24). Dersom man lykkes med å realisere ytterligere infrastrukturtiltak og planene om videre utbygging på Tjeldbergodden realiseres, kan befolkningskurvene komme til å peke oppover relativt raskt.



Figur 24 Samlet befolkningsutvikling for Aure og Tustna. Tallene er indeksert slik at nivået i 2002 er satt til hundre. Innbyggertall 2002: Gamle Aure (2702), Tustna (1045), gamle Aure + Tustna (3747). Innbyggertall nye Aure 2009 (3508).

Ellers blir det også trukket fram at det også skjer positive ting i regi av Orkidé-samarbeidet.¹ Som et ledd i en felles IKT-satsing, er det er 11 kommuner som samarbeider om et prosjekt som benevnes som Scansen, og som blant annet skal scanne gamle byggesaksarkiv for kommunene. Prosjektet skal lokaliseres til det gamle kommunehuset på Tustna, og det blir sett på som et positivt signal i etterkant av kommunesammenslutningen at det blir nytt liv i disse lokalene. Man regner med at dette prosjektet vil løpe over flere år.

¹ Ordfører og rådmannskollegiet på Nordmøre.

Ellers er det lokalt ønsker om større utbygginger for gi et bedre tjenestetilbud til innbyggerne og derigjennom å øke kommunens attraktivitet, bl.a. idrettshall og kulturhus, men det er en utfordring å balansere behovet for kommunale fellesfunksjoner med ønsket om en sterk grendepolitikk.

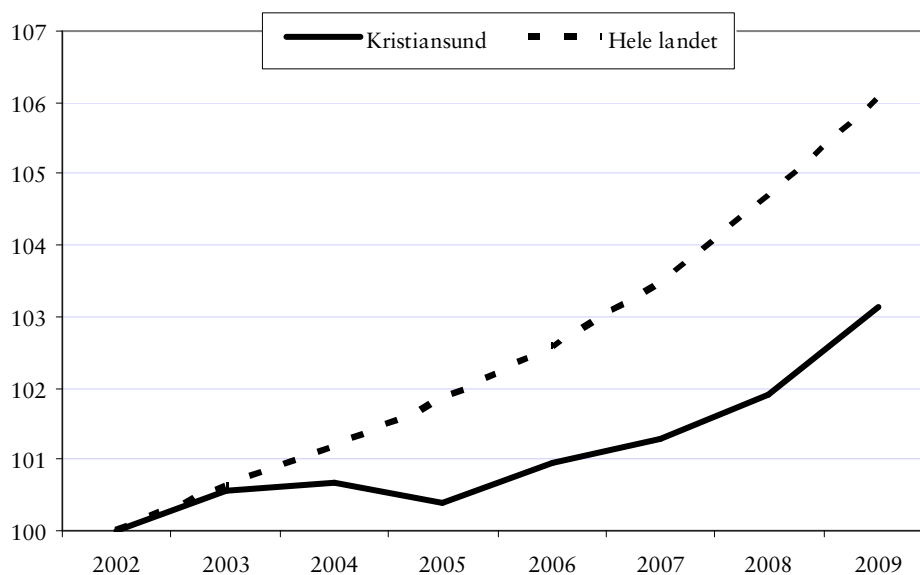
Samlet sett virker det som kommunesammenslutningen og infrastrukturtiltakene som er gjennomført som en del av denne, har bidratt til at forutsetningen for en positiv kommuneutvikling er styrket. Vi har tidligere nevnt at bommen på Imarsundbrua også fungerer som fysisk og mentalt hinder for integrering av to kommuner som i utgangspunktet hadde lite med hverandre å gjøre. Oppfatningene synes likevel at fordelene langt overgår ulempene, og at kommunesammenslutningen har vært en framtidsrettet løsning.

8.4 Kristiansund og Frei

For gamle Kristiansund var den klart viktigste målsetningen med kommunesammenslutningen å kunne ivareta rollen som samfunnsutvikler på en bedre måte. I den inneklemt bykommunen var det mangel på arealer både et til nærings- og boligformål. Kristiansund har tidligere hatt nedgang i folketall, mens Frei hatt omtrent tilsvarende økning. Dette går også fram av Figur 25, som viser at antall innbyggere samlet sett for de to kommunene var relativt stabilt i perioden fra 2002-2005. Etter den tid har det vært en tiltakende befolkningsvekst, og fra 2008-2009 var veksten på nivå med landsgjennomsnittet.

Man så for seg at man kunne sikre en bedre og mer helhetlig utvikling av regionen gjennom å arealmessig bli en større enhet. Man kom derfor også tidlig i gang med kommuneplanarbeidet sammenlignet med en del av de andre kommunene. Samfunnsdelen av kommuneplanen ble vedtatt våren 2008, dvs. like etter kommunesammenslutningen. Kommunen driver nå og avslutter arbeidet med arealdelen. I og med at areal knapphet har vært en stor utfordring, ble det sett på som viktig at man fikk dette på plass. Det har også vært en samarbeid med naboen

i vest, Averøy kommune, i forhold til koordinering av arealutviklingen.



Figur 25 Samlet befolkningsutvikling for Kristiansund og Frei. Tallene er indekstert slik at nivået i 2002 er satt til hundre. Innbyggertall 2002: Gamle Kristiansund (17034), Frei (5204), gamle Kristiansund + Frei (22238). Innbyggertall nye Kristiansund 2009 (22937).

Å legge til rette for vekst og utvikling blir sett på som viktig for Kristiansund som regionsenter, og kommunen bruker mye tid og ressurser på dette. Dette innebærer også å sørge for et tett og godt samarbeid med kommunene i regionen som helhet. Orkidé-samarbeidet² blir bl.a. sett som et viktig fora i den forbindelse. I samarbeid mellom Orkidé og RoR³ skal det gjennomføres en forsight-analyse i forhold til videreutvikling av regionen.

Kristiansund kommune har vedtatt at fiskeri- og oljesektoren skal ha et spesielt fokus i forhold til næringsutviklingen i kommunen. Mye av arbeidet innrettes på å ivareta, og utvikle, den rollen som Kristiansund har oppnådd som hovedforsyningsbase, driftssenter og helikopterbase for Midt-Norge. For kommunen er det viktig å sørge for at nødvendig infrastruktur er til stede, f.eks. når det gjelder samferdselstilbud, heliport, flyplass og sykehus. Framtidig utvikling er avhengig av at man klarer å legge til rette for hensiktmessig utvidelse av næringsarealene. For å

² Ordfører og rådmannskollegiet på Nordmøre.

³ Romsdal regionråd.

legge til rette for en fruktbar samhandling mellom næringsliv og kompetansemiljøer arbeider kommunen aktivt for å styrke tilbudet om høgskoleutdanning i regionen.

Vestbase (oljebasen) ønsker stadig utvidelser. Dette er en oljerelatert næringspark med plass til 70-80 bedrifter, og det er 8-900 arbeidsplasser. Man legger nå også opp til oljerelatert virksomhet på andre siden av havnebassenget, dvs. i gamle Frei kommune.

Rollen som regionsenter krever at Kristiansund må være så stor og robust at kommunen kan tilby tjenester ikke alle andre kommuner har anledning til. En styrking av Kristiansund som regionsenter er noe som vil komme alle kommunene til gode, og det legges i den forbindelse vekt på et godt samspill mellom kommunene på Nord-Møre. Det hevdes at kommunesammenslutningen har bidratt til å styrke kommunens rolle som regionsenter.

Enkelte kommenterer også at kommunesammenslutningen har medført at Kristiansund har fått åpnere forhold til nabokommunene, og samarbeidet gjennom Orkidé har generelt sett blitt styrket. Det er større fellesprosjekter knyttet til IKT, og det samarbeides om innkjøp, kurs og kompetanseutvikling.

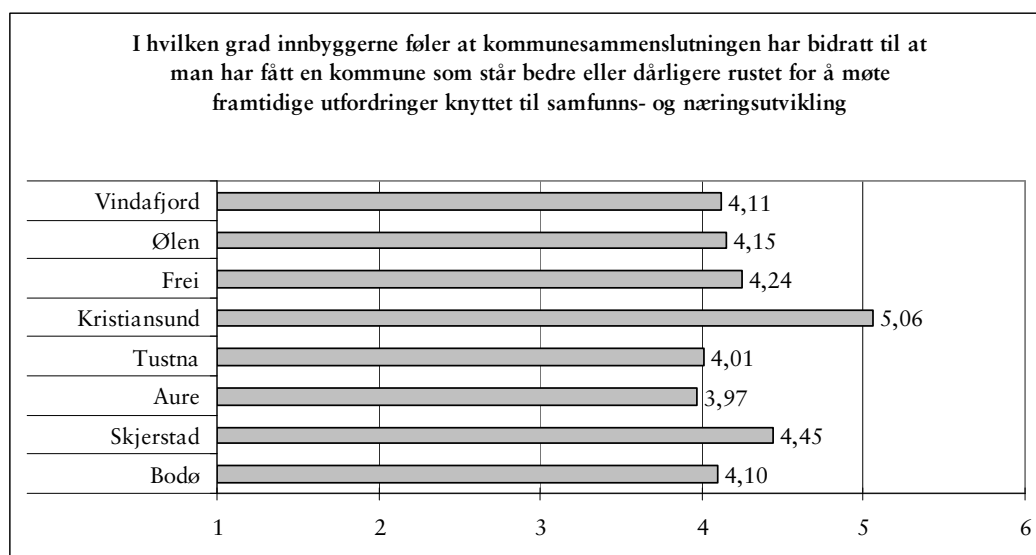
Det generelle inntrykket er kommunesammenslutningen har bidratt til å styrke kommunens rolle som samfunnsutvikler. I den forbindelse blir det også stort sett hevdet at kommunesammenslutningen var et overmodent prosjekt – i hvert fall sett fra bykommunens side. Dette gjenspeiles også av at 95 % av innbyggerne i Kristiansund stemte ja til kommunesammenslutningen. Tilbakemeldingene er at man har fått et sunt næringsliv med flere ben å stå på innenfor både olje, fiskeri og handel. Det rapporteres også om at det har vært økt tilflytting som følge av økt handelsvirksomhet den senere tiden. Økt befolkningsvekst tilskrives generell vekst og utvikling av næringslivet, i kombinasjon med kommunesammenslutningen. Det har sånn sett vært økt tilflytting til nye Kristiansund enn de gamle kommunene til sammen. I forhold til å vurdere effekter av sammenslutningen er det imidlertid viktig å være oppmerksom på at det enda ikke har gått to år siden sammenslutningen ble gjennomført. Det få er i tvil om, er at man nå har fått en kommune som er mer enhetlig og robust i forhold til å håndtere og framtidige utfordringer knyttet til samfunns- og næringsutvikling. En bred og vellykket

sammenslutningsprosess synes også å ha bidratt gode felleskoblinger og optimisme i forhold til framtidig utvikling.

8.5 Innbyggernes vurderinger

Som vist i foregående avsnitt har styrking av kommunens rolle som samfunns- utviklingsaktør vært en sentral målsetning med alle kommunesammenslutningene, og stort sett mener våre intervjuobjekter i kommunene at forutsetninger og muligheter når det gjelder lokalt og regionalt utviklingsarbeid har blitt styrket etter sammenslutningene.

Men hvordan ser innbyggerne på dette spørsmålet? I spørreundersøkelsen til innbyggerne ble det stilt spørsmål om i hvilken grad de føler at kommunesammenslutningen har bidratt til at man har fått en kommune som står bedre eller dårligere rustet for å møte framtidige utfordringer knyttet til samfunns- og næringsutvikling (jf. Figur 26, vedlegg Tabell 17).



Figur 26 I hvilken grad innbyggerne føler at kommunesammenslutningen har bidratt til at man har fått en kommune som står bedre eller dårligere rustet for å møte framtidige utfordringer knyttet til samfunns- og næringsutvikling. 1 er mye dårligere og 6 er mye bedre. Gjennomsnitt.

På en skala fra 1 til 6, der 1 er mye dårligere og 6 er mye bedre, ligger de gjennomsnittlige svarene i alle kommunene klart på den positive siden av skalaen. Innbyggerne i gamle Kristiansund skiller seg som de klart mest positive med et gjennomsnitt på litt over 5. Dette er ikke unaturlig i og med at arealmangel var et så tydelig problem i denne kommunen. Den positive holdningen er nok også et resultat av det har blitt gjennomført en sammenslutningsprosess som det jevnt over uttrykkes stor tilfredshet med.

Det er innbyggerne i gamle og Aure og Tustna som ligger lavest på skalaen. Lavere skår i disse kommunene kan også henge sammen med at man har brukt tiden fram til disse dager med å få brikkene til å falle på plass. Imarsundforbindelsen var en viktig forutsetning for kommunesammenslutningen, men effektene av denne har blitt oppfattet som både positive og negative. I en langsiktig perspektiv er brua viktig for den regionale utviklingen, men på kort sikt oppleves bompengefinansieringen som en hinder for integrering og utnyttelse av stordriftsfordeler. Den gjennomsnittlige vurderingene blant innbyggerne ligger likevel på ca. 4, noe som altså innebærer at et klart flertall også her mener at man har fått en kommune som er bedre rustet til å møte framtidige utfordringer knyttet til samfunns- og næringsutvikling.

Det helhetlige inntrykket, både ut fra tilbakemeldinger gjennom intervjuer i kommunene og gjennom spørreundersøkelsen til innbyggerne, er at man gjennom kommunesammenslutningene har fått kommuner som er bedre rustet til å møte framtidige utfordringer i rollen som samfunnsutvikler.

8.6 Oppsummerende vurdering

Å styrke kommunenes handlingsrom, slagkraft og tyngde som lokal og regional utviklingsaktør, har vært en sentral målsetning for alle fire kommunesammenslutningene. Utfordringene har imidlertid vært noe forskjellig i de ulike kommunene, og virkemiddelet ”kommunesammenslutning” har blitt brukt på ulike måter for å møte disse utfordringene.

Skjerstad, som en liten kommune med store utfordringer knyttet til befolkningsnedgang, svakt næringsgrunnlag og stor utpendling, hadde som mål å snu

utviklingen gjennom å bli en del av storkommunen Bodø. Det er ingen tvil om at sammenslutningen med Bodø så langt har vært positiv i forhold å sikre tjenestetilbudet og i forhold til nærings- og tettstedsutvikling. En forutsetning for dette er også at det fra Bodø sin side har vært utvist raushet i forhold til rollen som storebror i sammenslutningen.

Ølen og Vindafjord var to mindre og relativt jevnstore kommuner med stor interaksjon over kommunegrensene. Den viktigste målsetningen med å slå seg sammen var å bli en mer slagkraftig kommunen på Indre Haugalandet. Den nye kommunen har ennå utfordringer knyttet balansen mellom sentrumsutvikling og bygdeutvikling. Den nye kommunen samsvarer bedre med et integrert bo- og arbeidsmarked, noe som gir muligheter for å ta et mer helhetlig grep i forhold til framtidig utvikling. Konkret har man merket at forutsetningene for å betjene næringslivet på en god måte er styrket. Men den nye kommunen har siden sammenslutningen og fram til nå vært preget av å ha vært i en overgangsfase. Kommunen synes nå å ha funnet sin form, og tilbakemeldingene er klare på at man har fått en kommune som står sterkere i forhold til å møte framtidige utfordringer. Konkrete gevinster i Vindafjord må således måles i et mer langsiktig perspektiv.

Å styrke kommunene og regionens utviklingsmuligheter har også vært en viktig motivasjon for sammenslutningen mellom Aure og Tustna. Bedre infrastruktur og bedre kommunikasjoner for å sikre bedre vilkår for næringsliv og bosetting har vært helt vesentlig i den forbindelse, og kommunesammenslutningen har blitt brukt som et verktøy for å få Imarsundforbindelsen på plass ”utenom tur”.

Imarsundforbindelsen har bidratt til at man har blitt en del av et større bo- og arbeidsmarked, slik at det har blitt lettere å bo i nye Aure og jobbe andre steder. Det er flere eksempler på at folk som nå bor i gamle Aure dagpendler til Kristiansund. Det er også planer om nye infrastrukturiltak og næringsetableringer som kan gi en positiv utvikling på sikt. Så lenge bompengefinansieringen av Imarsundforbindelsen pågår, er dette til hinder for å få til en god integrering mellom de gamle kommunene, men fordelene karakteriseres som større enn ulempene og kommunesammenslutningen oppleves som en framtidsrettet løsning med tanke på mulighetene for å kunne bidra til positiv kommunal og regional utvikling.

I de kommunene som har slitt med fraflytting og befolkningsnedgang, har den negative befolkningsutviklingen bremsset opp eller snudd etter sammenslutningen. I

hvor stor grad dette kan direkte relateres til kommunesammenslutningene er usikkert, men det er klart at det som følge av kommunesammenslutningene er gjennomført tiltak, og gitt signaler om tiltak, som kan virke positivt i forhold til nærings- og befolkningsutvikling. Kommunenes forutsetninger for å påvirke lokal og regional utvikling har blitt bedre, og sånn sett kan man si at kommunenes rolle som samfunnsutvikler har blitt styrket.

Per i dag er det også et flertall av innbyggerne i alle de gamle kommunene som gir uttrykk for at man nå har fått en kommune som står bedre rustet for å møte framtidige utfordringer knyttet til samfunns- og næringsutvikling. Innbyggerne i Kristiansund og Skjerstad skiller seg ut med de mest positive vurderingene.

Det er imidlertid kort tid siden kommunesammenslutningene ble gjennomført, og det er umulig på det nåværende tidspunkt å si noe sikkert om hvordan sammenslutningene har virket på evnen som samfunnsutvikler. Ikke minst må det også korrigeres for generelle utviklingstrekk før man gir kommunesammenslutningene "skylden" eller "æren" for en gitt utvikling på dette området.

9. Konklusjoner

Utredningen har hatt hovedfokus på å kartlegge og vurdere erfaringer med og konsekvenser av fire kommunesammenslutninger i forhold til kommunens rolle som demokratisk arena, som leverandør av velferdstjenester, som myndighetsorgan og som samfunnsutvikler. Samlet sett synes fordelene av de fire kommunesammenslutningene å være større enn ulempene på alle disse områdene. Videre virker det klart at måten en sammenslutning gjennomføres på, også har betydning for hvilke resultater man oppnår som følge av sammenslutningen, spesielt på kort sikt.

De fire kommunesammenslutningsprosessene har vært noe forskjellige med hensyn til innretning, omfang og tidsbruk. Kommunesammenslutningen mellom Aure og Tustna og Ølen og Vindafjord er eksempler på likeverdige kommunesammenslutninger ut fra størrelsen på kommunene. I begge disse eksemplene fant kommunene det nødvendig å bygge en ”ny kommune” der ikke en av partene ble innlemmet. I tillegg til å etablere nye administrative modeller og enheter, fordrer også nye strukturer nye samhandlingssystemer, regler og rutiner. Man har heller ingen garanti for at den nye organisasjonen vil fungere som forutsatt, og både i nye Aure og nye Vindafjord har det vært behov for betydelig organisatoriske endringer i ettertid.

Sammenslutningene mellom Bodø og Skjerstad og Kristiansund og Frei, kan i større grad karakteriseres som innlemmelsesprosesser der behovet store organisatoriske omstruktureringer var langt mindre. Disse sammenslutningene synes også å ha gått mer smertefritt. Det faller mer naturlig å unngå store omorganiseringer når det er store forskjeller i størrelsen på kommunene, men det synes uansett som det kan være hensiktsmessig å ikke legge lista for høyt i forhold til store organisatoriske omveltninger i forbindelse med en kommunesammenslutning. Det vil også gjøre det lettere å realisere potensielle gevinster av sammenslutningen i ettertid.

Når det gjelder kommunen som demokratisk arena, har sammenslutningene bidratt til mindre politisk representasjon, og noe mindre tilbøyelighet til å ta på seg politiske verv. Handlingsrommet i forhold politiske prioriteringer har imidlertid økt, og mulighetene for å kunne ta mer helhetlige grep i forhold til framtidige ufordringer har blitt styrket.

I forhold til kommunen som leverandør av velferdstjenester, viser vår undersøkelse at kvaliteten på tjenestene har blitt bedret på områder hvor man har fått større fagmiljøer. Ressurser er flyttet fra ledelse, administrasjon og fellesoppgaver og over på tjenesteproduksjon. Vi har sett at harmonisering av tjenestenivå kan være en utfordring på enkelte områder dersom kommunene og nivået på tjenestene i utgangspunktet er svært forskjellig. Økonomiske realiteter gjør at kommunene kanskje tvinges til å velge ”worst practise” framfor ”best practise” etter en sammenslutning. Frei har f.eks. opplevd at dekningsgraden innen pleie og omsorg har gått ned fordi en stor andel eldre i gamle Kristiansund gjorde det umulig å opprettholde ”Frei-nivået” i den nye kommunen. Det motsatte har skjedd i Bodø der normtallene for tjenestene i gamle Bodø har bidratt til en kvalitetsheving for gamle Skjerstad.

Alle de nye kommunene har hatt fokus på å opprettholde et desentralisert tjenestetilbud, og sammenslutningene har ikke resultert i endringer når det gjelder lokalisering og tilgjengelighet som innbyggerne oppfatter som problematiske. Potensialet for realisering av framtidige stordriftsfordeler er for flere av kommunene betydelig større enn før sammenslutningen. Fram til nå er dette unyttet i varierende grad.

Kommunens rolle som myndighetsutøver er nært beslektet med kommunens rolle som tjenesteleverandør, og større fagmiljøer gir også økt sikkerhet for at beslutninger som fattes er korrekte. Det blir også lettere å unngå inhabilitet. Spesielt i forhold til barnevern og tekniske tjenester blir større fagmiljøer sett på som en fordel i forhold til dette aspektet. Tilbakemeldingene fra innbyggerne tyder ikke på at de har merket vesentlige endringer, men det virker som innbyggernes klagetilbøyelighet har gått noe ned. I Kristiansund er det også etablert et eget kvalitetsråd som skal bidra til, og føre tilsyn med, at myndighetskravene for helse- og sosiale tjenester overholdes. Avvik og klager blir gjennomgått og fulgt opp som grunnlag for å forbedre kommunens tjenester.

Å styrke kommunens rolle som samfunnsutvikler har vært en av de viktigste målsetningene for kommunesammenslutningene. Utfordringene har vært noe forskjellig i kommunene, men erfaringene er at kommunesammenslutningene har gitt bedre forutsetninger, muligheter og handlingsrom i forhold til lokalt og regionalt utviklingsarbeid. Det er på dette området vi også finner de mest positive tilbakemeldingene fra innbyggerne. I alle de sammensluttede kommunene er det et

klart flertall som mener at kommunesammenslutningen har bidratt til at man har fått en kommune som står bedre rustet for å møte framtidige utfordringer knyttet til samfunns- og næringsutvikling.

Siden kommunesammenslutningene ble gjennomført og fram til i dag, har flere av de fire kommunene vært i en overgangsfase med omorganiseringer, justeringer og tilpasninger. De nye kommunene begynner nå å finne sin form, og mulighetene for å realisere potensielle gevinster av sammenslutningene skulle slik sett nå være tilgjengelige – hvis kommunene ønsker å bruke dem.

Referanser

- Agenda 2006. Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle. – Agenda.
- Brandtzæg, B.A. & Møller, G. 2004. Forbrukerrådets rolle i forhold til brukerperspektivet i offentlig forvaltning. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 16 2004.
- Brandtzæg, B.A. 2001. Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning før sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 10/2001.Vinsand 2006
- Brandtzæg, B.A. 2006 a. Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern. Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 229.
- Brandtzæg, B.A. 2006 b. Evaluering av forsøk med interkommunalt samarbeid om barnevern i Vest-Telemark. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 29/2006.
- Bukve, O. 1999. Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommunestrukturen. – Høgskolen i Sogn og Fjordane. R-nr 1/99.
- Dræge, M., Løyland, K. og Ringstad, V. 1997. Brukertilfredshet med kommunale tjenester. - Telemarksforskning-Bø. rapport nr 131.
- Engesæter, Pelle m fl (2003): Fordeler og ulemper ved å slå sammen kommunene Aure og Tustna. Østlandsforskning, mars 2003. Rapport nr 7/2003.
- Gjertsen, A., Elvehøi O.-M.& Solvoll G 2003. Fra naboskap til ekteskap? Sammenslåing av Skjerstad og Bodø kommuner. - Nordlandsforskning rapport 4/2003.
- Grefsrud & Hagen 2003. Kriterier for kommuneinndeling. – Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 21/2003.
- Henningsen, E. 2002. Organiseringen av sammenslåingsprosessen i Våle og Ramnes kommuner. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 3/2002.
- Kaupang as (2003). Ekteskap – eller bare gode venner? Frei og Kristiansund – en eller to kommuner – en vurdering av fordeler og ulemper ved en kommunesammenslåing.
- KPMG (2003): Kommunesammenslåing – Skjerstad og Bodø kommuner. Rapport fra begrenset forprosjekt. Samordning og lokalisering av tjenester, økonomiske konsekvenser, mal for informasjonsgrunnlag til innbyggerne.
- Kvello, Ø. & Wendelborg C. 2003. Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge. Kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og

effektiviteten i hjelpeapparatet. - Nord-Trøndelagsforskning. NTF-rapport 2003:2. Steinkjer.

Laudal, T. (2001): Reduserte kostnader og bedre tjenester gjennom samarbeid/sammenslåing. Rogalandforskning, rapport nr. 2001/288.

Myrvold, T. M. 2001. Smått og godt ? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatordiskusjon. Prosjektrapport 2001:1, NIBR.

NOU 1992: 15. Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring. – Kommunaldepartementet.

Opinion 1998 a. Lokaldemokratiet i norske kommuner – juni 1995. Ramnes kommune. – Opinion AS.

Opinion 1998 b. Lokaldemokratiet i norske kommuner – juni 1995. Våle kommune. – Opinion AS. Hovik & Myrvold 2001 a,b,

Sletvold, L. 2001. Om klager på kommunen. En surveyundersøkelse. – Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Skriftserie 4/01.

Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. 2006. Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslåinger. Asplan Viak/Telemarksforskning-Bø. Rapport.

Vedlegg

Resultater fra spørreundersøkelsen

Innledende spørsmål/bakgrunnsspørsmål

Tabell 3 Aldersfordeling blant respondentene. Prosent.

Alder	Bodø	Skjerstad	Aure	Tustna	Kristiansund	Frei	Ølen	Vindafjord
18-30 år	9,6	10,6	12,1	13,6	4,4	13,0	11,5	13,0
31-45 år	29,2	17,2	23,1	20,5	19,4	32,0	24,0	21,0
46-60 år	35,4	37,7	35,7	28,4	38,8	30,5	35,0	34,5
61 år og eldre	25,8	34,4	29,1	37,5	37,4	24,5	29,5	31,5
N	209,0	151,0	182,0	88,0	206,0	200,0	200,0	200,0

Tabell 4 Kjønnsfordeling blant respondentene. Prosent.

	Bodø	Skjerstad	Aure	Tustna	Kristiansund	Frei	Ølen	Vindafjord
Mann	53,6	55,0	51,1	54,5	43,7	49,5	53,0	50,0
Kvinne	46,4	45,0	48,9	45,5	56,3	50,5	47,0	50,0
Sum	209,0	151,0	182,0	88,0	206,0	200,0	200,0	200,0

Tabell 5 Antall års utdanning blant respondentene. Prosent.

	Bodø	Skjerstad	Aure	Tustna	Kristiansund	Frei	Ølen	Vindafjord
Ingen	2,4	9,9	7,7	9,1	2,9	6,5	8,0	5,0
1-3 år	25,8	37,7	47,3	47,7	33,0	33,5	42,5	44,5
4-6 år	37,3	32,5	28,0	22,7	36,4	34,0	34,5	32,5
Mer enn 6 år	34,0	19,9	16,5	20,5	27,2	26,0	14,5	18,0
Ubesvart	0,5	0,0	0,5	0,0	0,5	0,0	0,5	0,0
N	209	151	182	88	206	200	200	200

Tabell 6 Endringer i avstand til kommunesenteret som følge av kommunesammenslutningen. Prosent.

	Bodø	Skjerstad	Aure	Tustna	Kristiansund	Frei	Ølen	Vindafjord
Økt avstand (41 km og lengre)	0,5	44,4	0,0	5,7	0,0	1,0	0,0	0,0
Økt avstand (11- 40 km)	0,0	19,2	0,0	70,5	0,5	19,5	1,5	15,0
Økt avstand (1-10 km)	1,4	3,3	1,1	9,1	1,5	57,5	4,0	36,5
Uendret	91,9	27,2	97,8	9,1	93,7	17,0	92,0	25,5
Kortere avstand	6,2	6,0	1,1	5,7	4,4	5,0	2,5	23,0
N	209	151	182	88	206	200	200	200

Demokrati

Tabell 7 Grad av enighet i følgende påstand: Kommunesammenslutningen har bidratt til en mer politisk handlekraftig kommune. 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

	Bodø	Skjerstad	Aure	Tustna	Kristiansund	Frei	Ølen	Vindafjord
1	4,8	16,6	13,7	20,5	5,3	19,0	11,5	11,5
2	7,2	8,6	19,8	11,4	4,4	17,0	13,5	13,0
3	23,9	13,9	21,4	30,7	16,5	24,0	25,0	22,5
4	22,0	19,9	18,7	15,9	21,4	16,0	22,5	24,5
5	12,0	17,2	11,5	12,5	19,9	15,0	12,5	10,5
6	13,4	19,9	9,9	6,8	30,1	6,5	7,5	13,0
Vet ikke	16,7	4,0	4,9	2,3	2,4	2,5	7,5	5,0
N	209	151	182	88	206	200	200	200

Tabell 8 Grad av enighet i følgende påstand: Kommunesammenslutningen bidrar til at kommunevalget for meg i større grad blir et partivalg framfor et personvalg. 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

	Bodø	Skjerstad	Aure	Tustna	Kristiansund	Frei	Ølen	Vindafjord
1	19,1	8,6	15,9	19,3	9,7	16,5	13,5	10,5
2	11,5	2,6	18,7	13,6	15,0	9,0	13,0	11,5
3	19,1	14,6	24,2	22,7	22,8	20,5	22,5	21,5
4	14,8	20,5	16,5	13,6	21,4	22,5	15,5	21,0
5	11,0	18,5	10,4	12,5	15,0	16,0	20,0	18,5
6	13,4	32,5	9,3	11,4	11,7	11,5	8,5	11,0
Vet ikke	11,0	2,6	4,9	6,8	4,4	4,0	7,0	6,0
N	209	151	182	88	206	200	200	200

Tabell 9 I hvilken grad interessen for å avgi stemme ved kommunevalget har blitt større eller mindre som følge av kommunesammenslutningen. 1 er mye mindre og 6 er mye større.

	Bodø	Skjerstad	Aure	Tustna	Kristiansund	Frei	Ølen	Vindafjord
1	14,8	12,6	7,7	13,6	4,4	10,5	5,5	5,5
2	7,7	9,3	3,3	14,8	3,9	9,5	8,0	7,0
3	43,1	39,7	31,9	26,1	38,8	30,0	35,0	27,5
4	16,7	13,2	21,4	20,5	26,7	19,5	23,0	27,0
5	6,7	9,9	16,5	10,2	11,2	16,5	11,5	16,5
6	7,2	10,6	16,5	13,6	14,6	11,5	14,5	14,0
Vet ikke	3,8	4,6	2,7	1,1	0,5	2,5	2,5	2,5
N	209	151	182	88	206	200	200	200

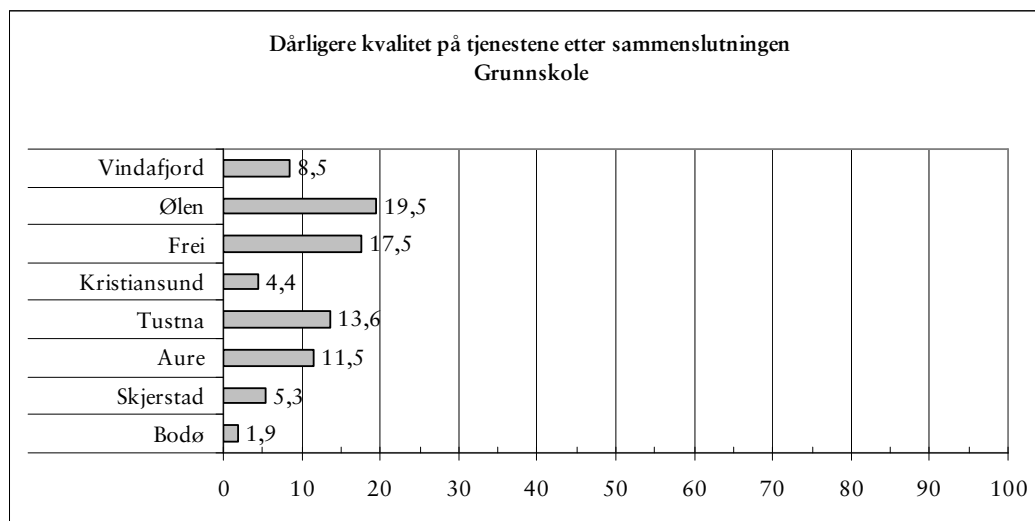
Tabell 10 I hvilken grad interessen for påta seg politiske verv i kommunen har blitt større eller mindre som følge av kommunesammenslutningen. 1 er mye mindre og 6 er mye større.

	Bodø	Skjerstad	Aure	Tustna	Kristiansund	Frei	Ølen	Vindafjord
1	30,6	42,4	37,9	43,2	44,7	49,0	31,0	36,0
2	12,0	11,9	9,3	10,2	12,1	11,0	10,5	18,0
3	36,4	24,5	26,4	18,2	26,7	24,5	33,0	21,0
4	11,0	7,3	12,6	11,4	10,2	6,5	10,5	15,0
5	3,8	6,6	6,0	9,1	1,5	2,5	4,0	2,5
6	1,4	2,6	1,6	1,1	3,4	0,0	2,5	0,5
Vet ikke	4,8	4,6	6,0	6,8	1,5	6,5	8,5	7,0
N	209	151	182	88	206	200	200	200

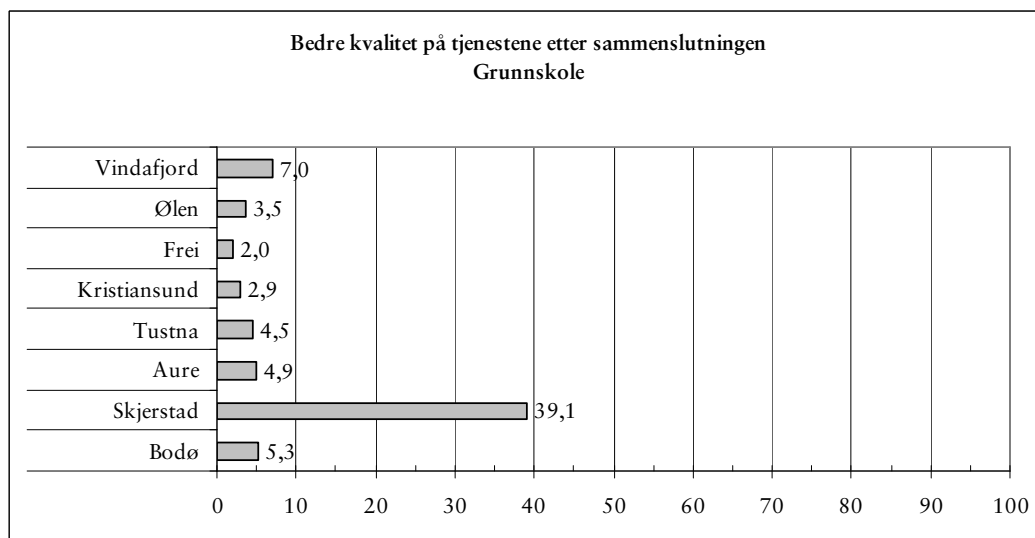
Tabell 11 I hvilken grad interessen for å fremme dine synspunkter på kommunale saker på andre måter, f.eks. gjennom innlegg i aviser, deltakelse i demonstrasjoner, folkemøter, underskriftskampanjer o.l., har blitt større eller mindre som følge av kommunesammenslutningen. 1 er mye mindre og 6 er mye større.

	Bodø	Skjerstad	Aure	Tustna	Kristiansund	Frei	Ølen	Vindafjord
1	19,1	25,8	20,9	22,7	24,3	25,5	21,5	26,5
2	12,4	10,6	12,6	6,8	16,0	14,5	11,5	19,0
3	36,8	30,5	28,0	27,3	29,6	31,5	31,5	25,0
4	16,7	11,3	18,1	15,9	15,0	13,0	18,0	12,5
5	7,7	11,3	8,8	18,2	10,2	7,0	7,0	6,0
6	3,8	7,3	4,4	4,5	2,4	3,0	2,0	3,0
Vet ikke	3,3	3,3	7,1	4,5	2,4	5,5	8,5	8,0
N	209	151	182	88	206	200	200	200

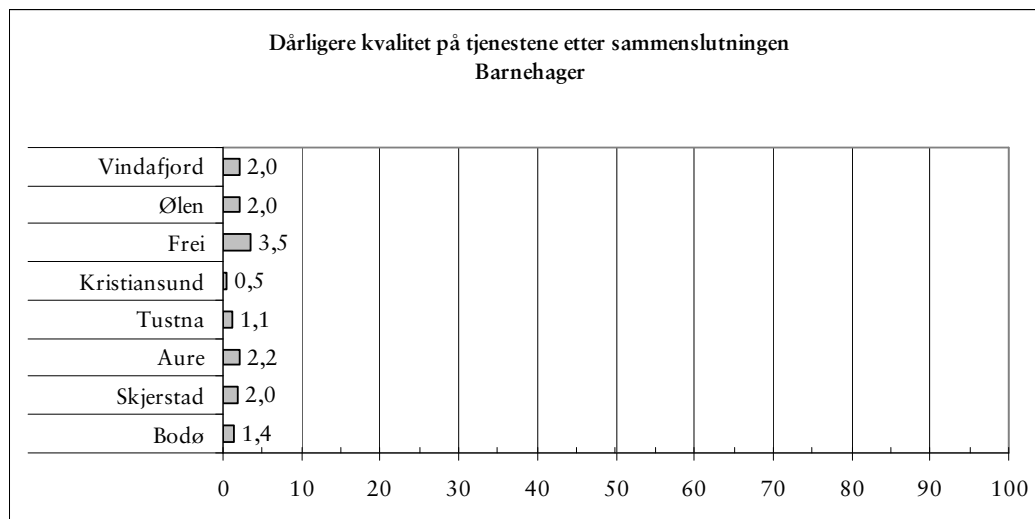
Kommunale tjenester



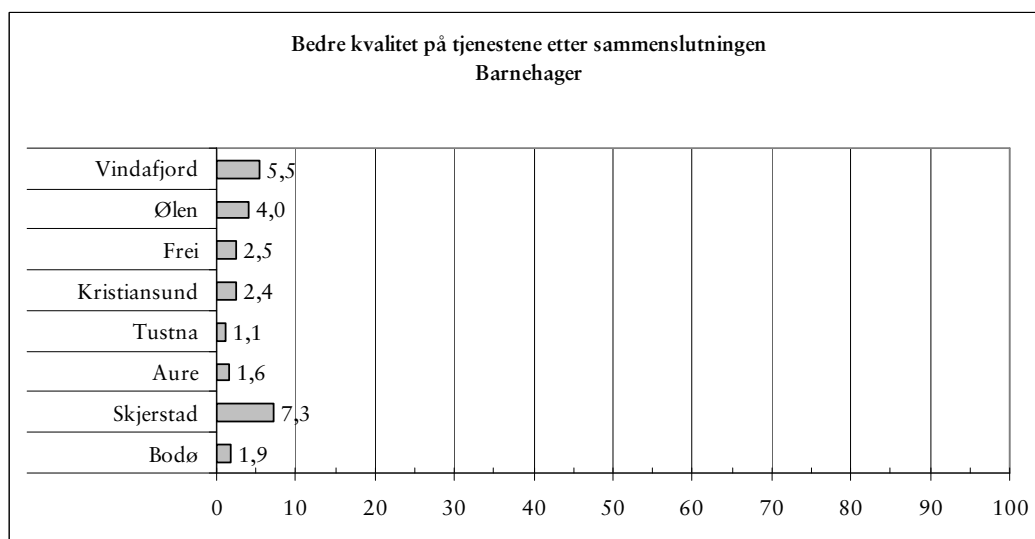
Figur 27 Andel av respondentene som trekker fram grunnskole som et område hvor det har blitt dårligere kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



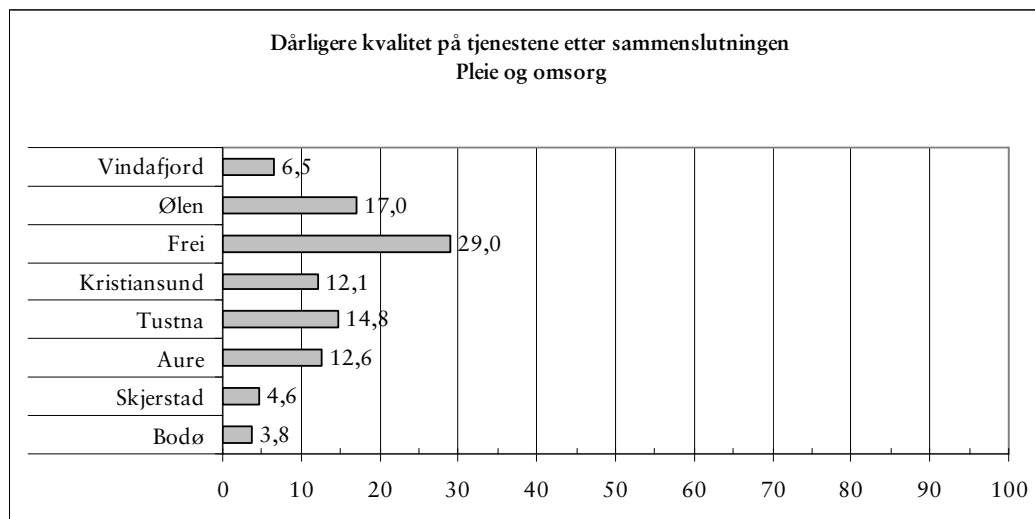
Figur 28 Andel av respondentene som trekker fram grunnskole som et område hvor det har blitt bedre kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



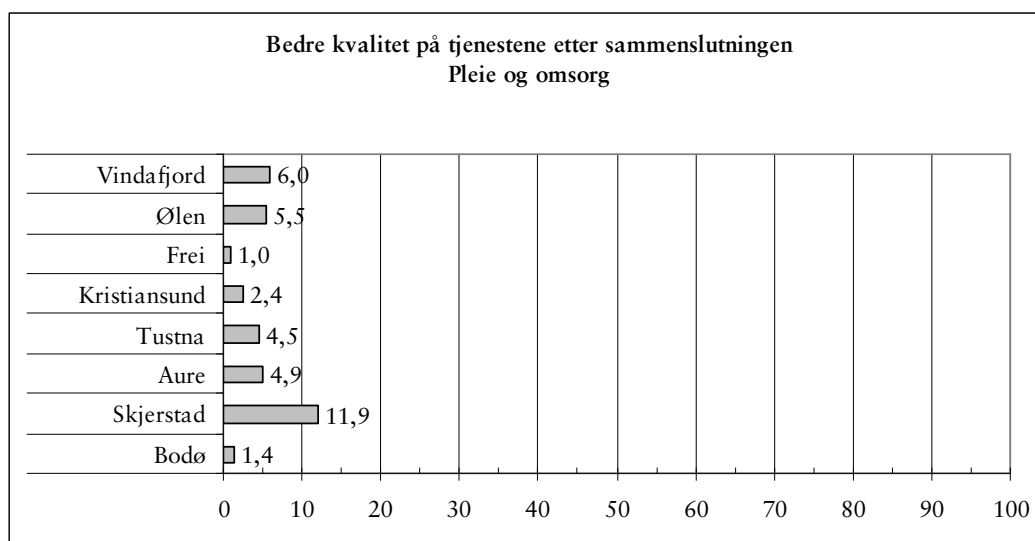
Figur 29 Andel av respondentene som trekker fram barnehager som et område hvor det har blitt dårligere kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



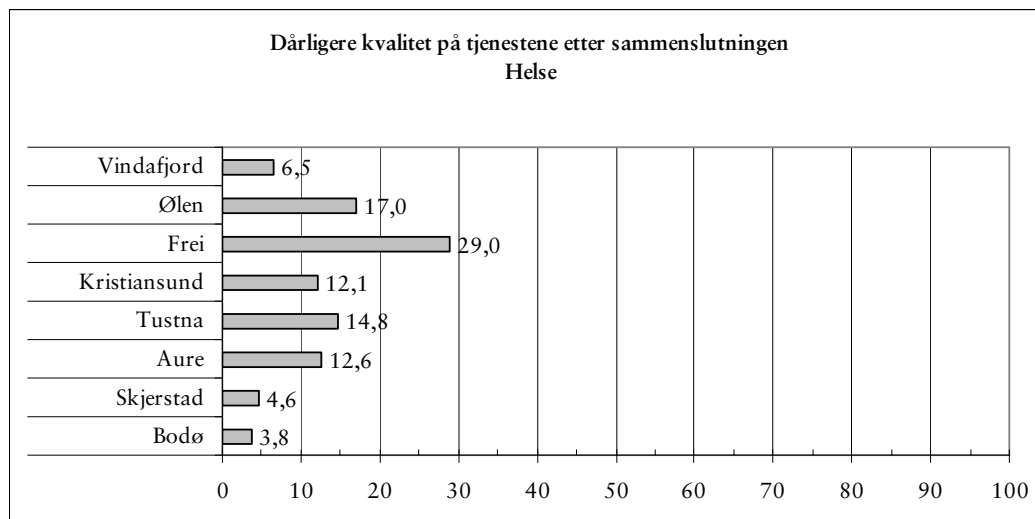
Figur 30 Andel av respondentene som trekker fram barnehager som et område hvor det har blitt bedre kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



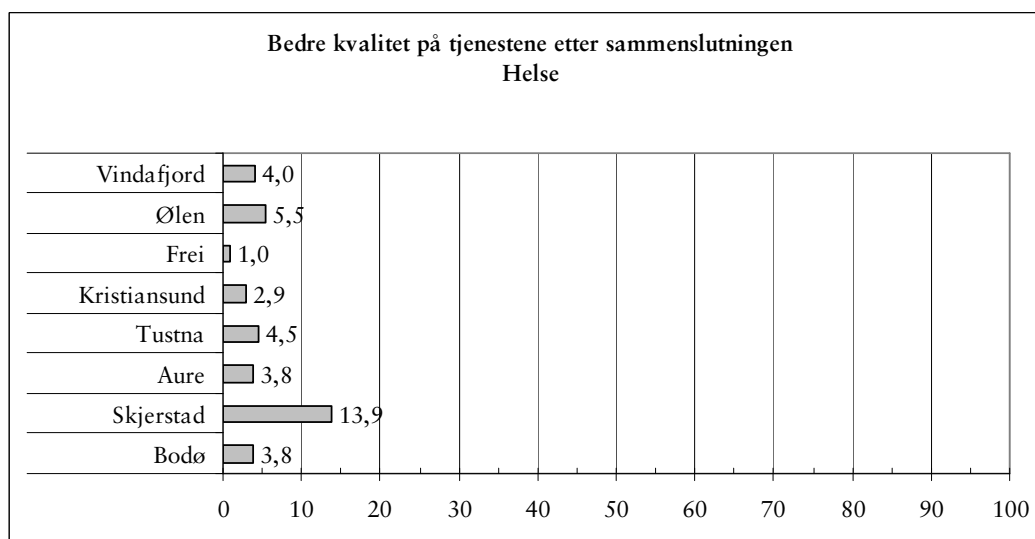
Figur 31 Andel av respondentene som trekker fram pleie og omsorg som et område hvor det har blitt dårligere kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



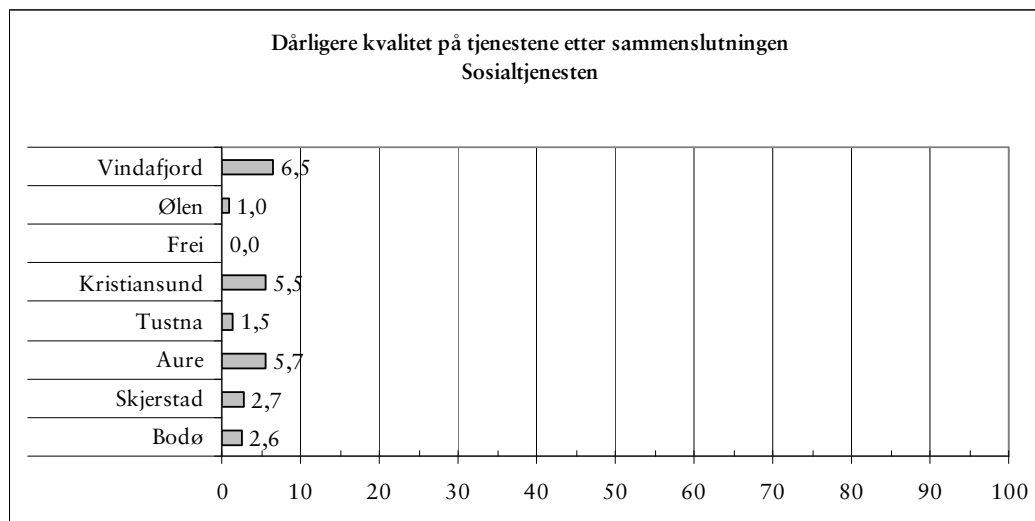
Figur 32 Andel av respondentene som trekker fram pleie og omsorg som et område hvor det har blitt bedre kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



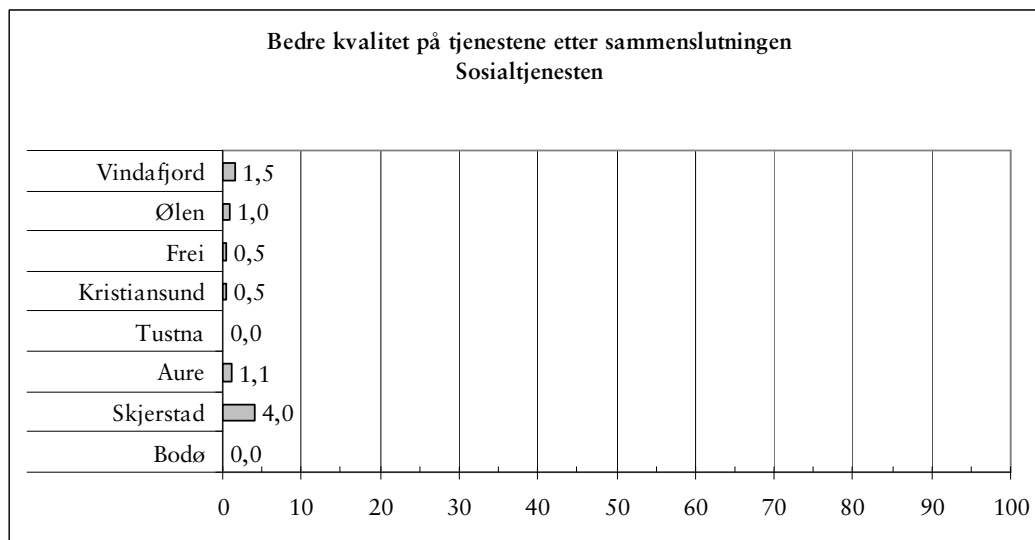
Figur 33 Andel av respondentene som trekker fram helse som et område hvor det har blitt dårligere kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



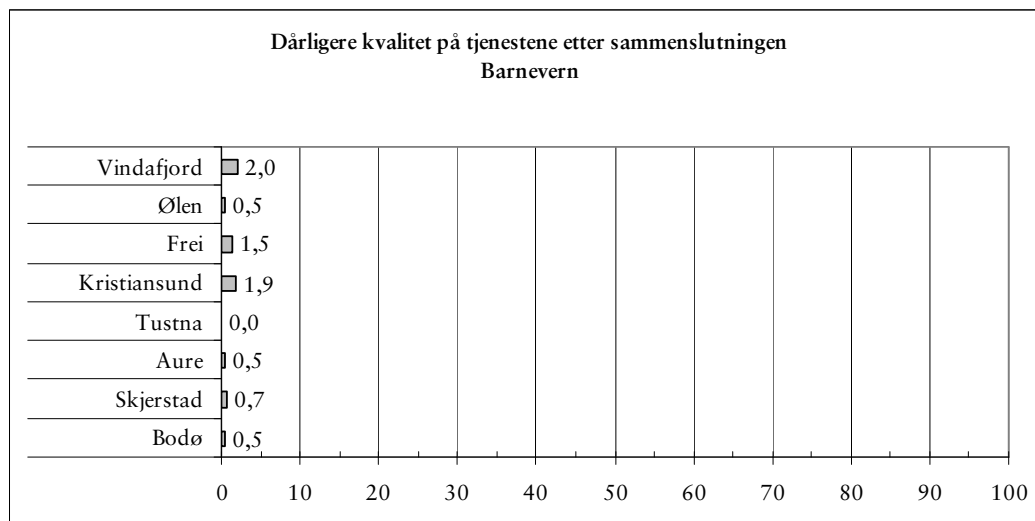
Figur 34 Andel av respondentene som trekker fram helse som et område hvor det har blitt bedre kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



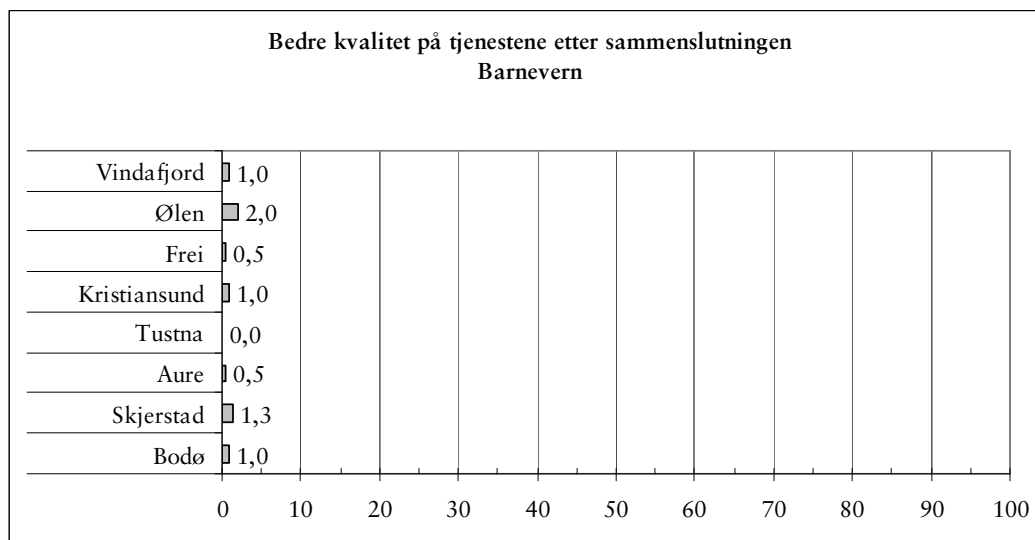
Figur 35 Andel av respondentene som trekker fram sosialtjenesten som et område hvor det har blitt dårligere kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



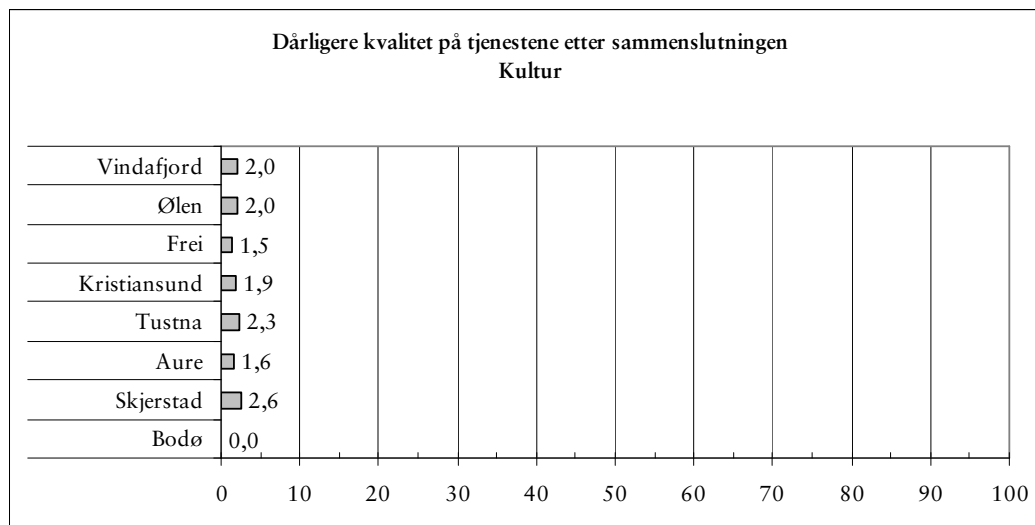
Figur 36 Andel av respondentene som trekker fram sosialtjenesten som et område hvor det har blitt bedre kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



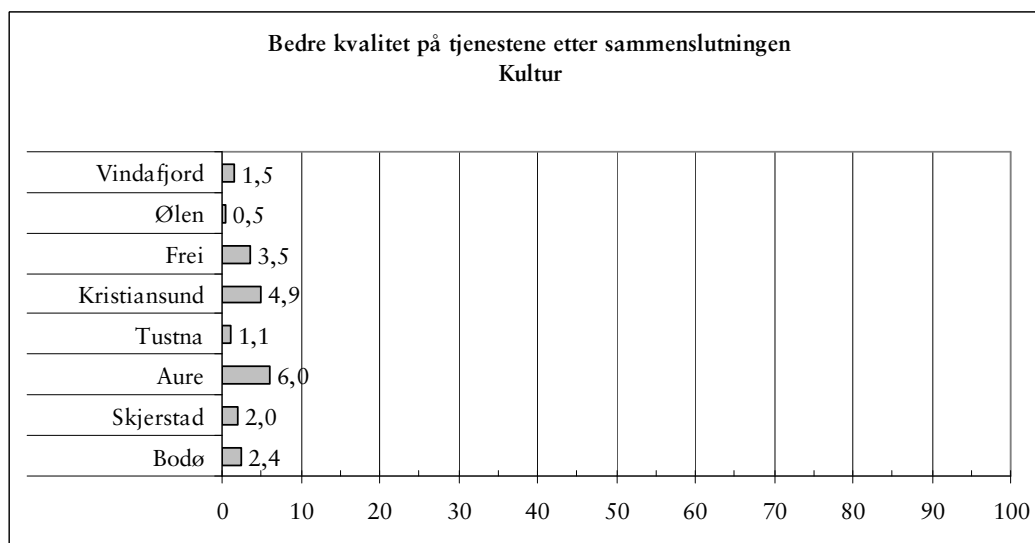
Figur 37 Andel av respondentene som trekker fram barnevern som et område hvor det har blitt dårligere kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



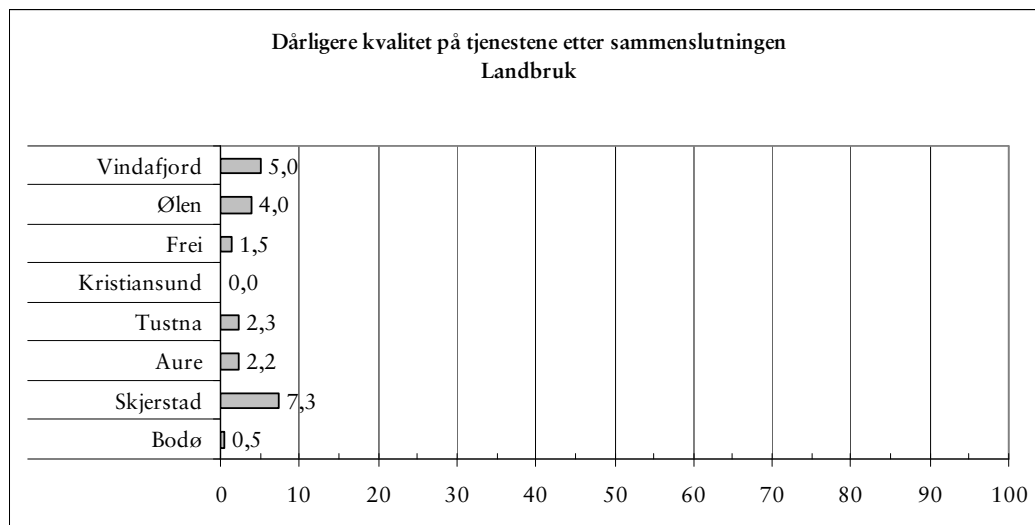
Figur 38 Andel av respondentene som trekker fram barnevern som et område hvor det har blitt bedre kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



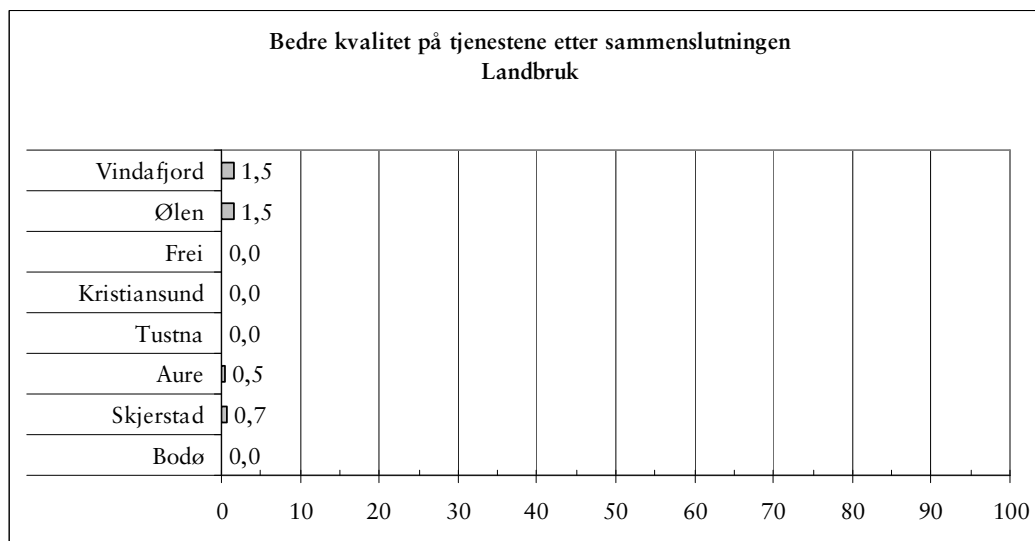
Figur 39 Andel av respondentene som trekker fram kultur som et område hvor det har blitt dårligere kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



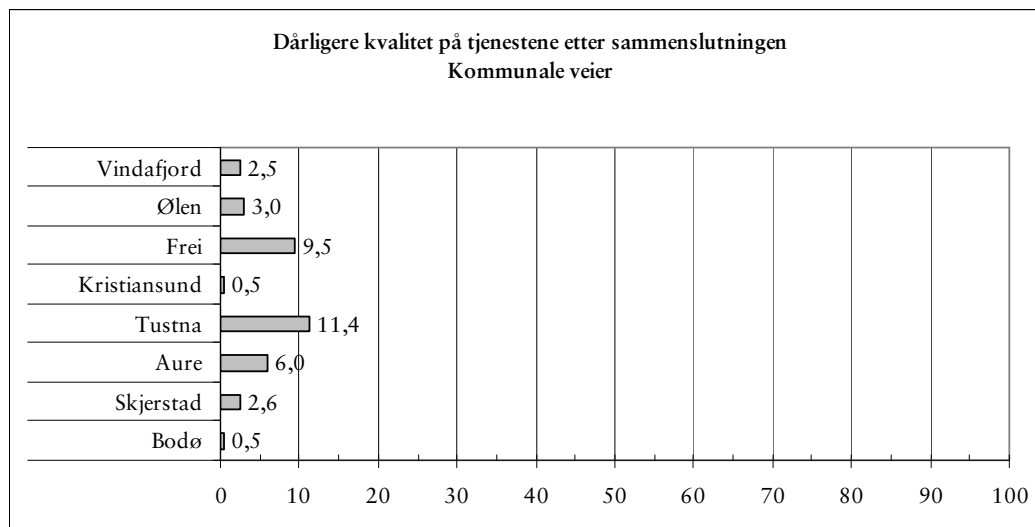
Figur 40 Andel av respondentene som trekker fram kultur som et område hvor det har blitt bedre kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



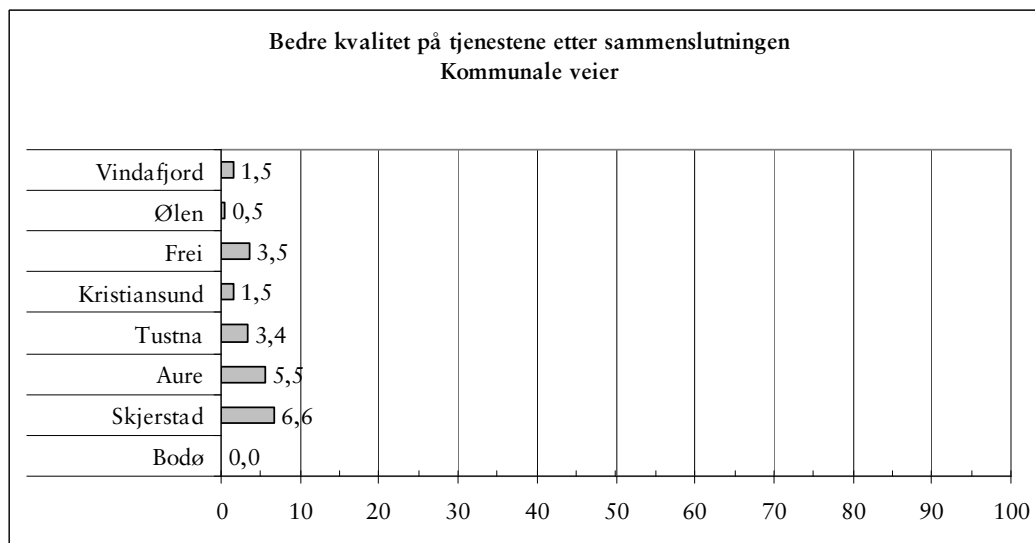
Figur 41 Andel av respondentene som trekker fram landbruk som et område hvor det har blitt dårligere kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



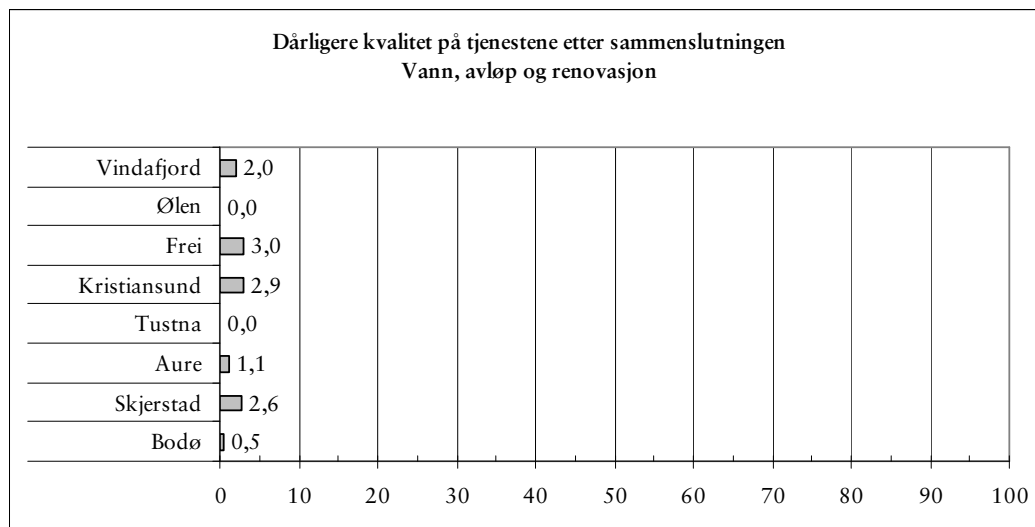
Figur 42 Andel av respondentene som trekker fram landbruk som et område hvor det har blitt bedre kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



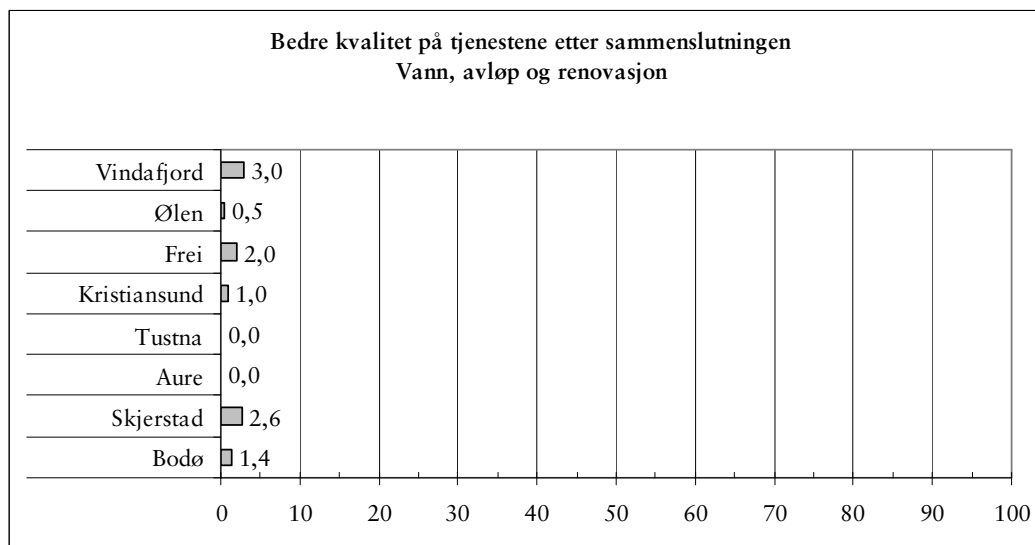
Figur 43 Andel av respondentene som trekker fram kommunale veier som et område hvor det har blitt dårligere kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



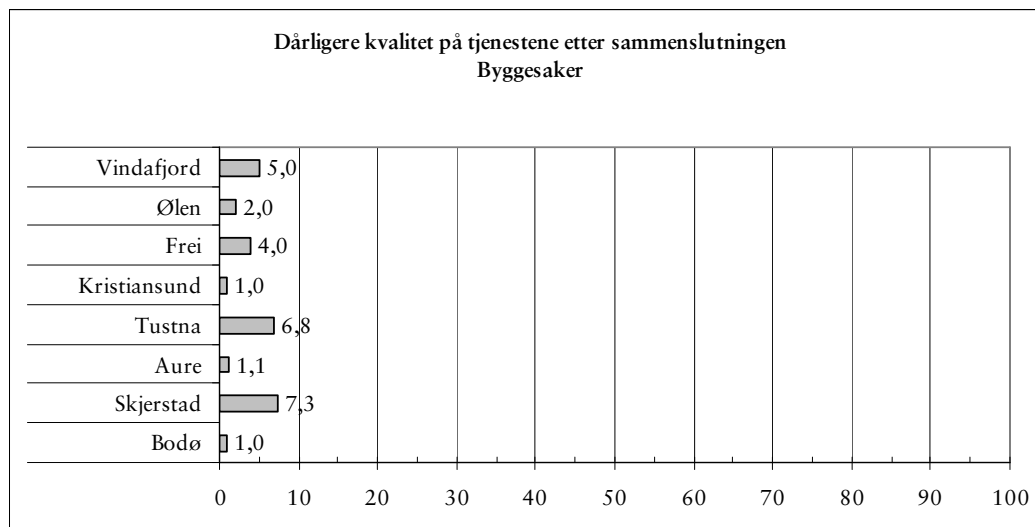
Figur 44 Andel av respondentene som trekker fram kommunale veier som et område hvor det har blitt bedre kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



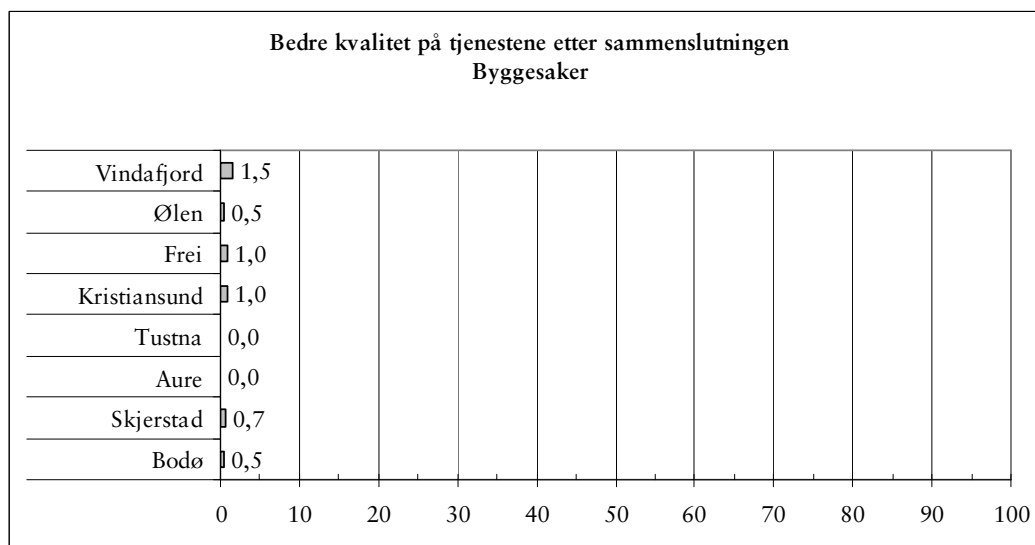
Figur 45 Andel av respondentene som trekker fram vann, avløp og renovasjon som et område hvor det har blitt dårligere kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



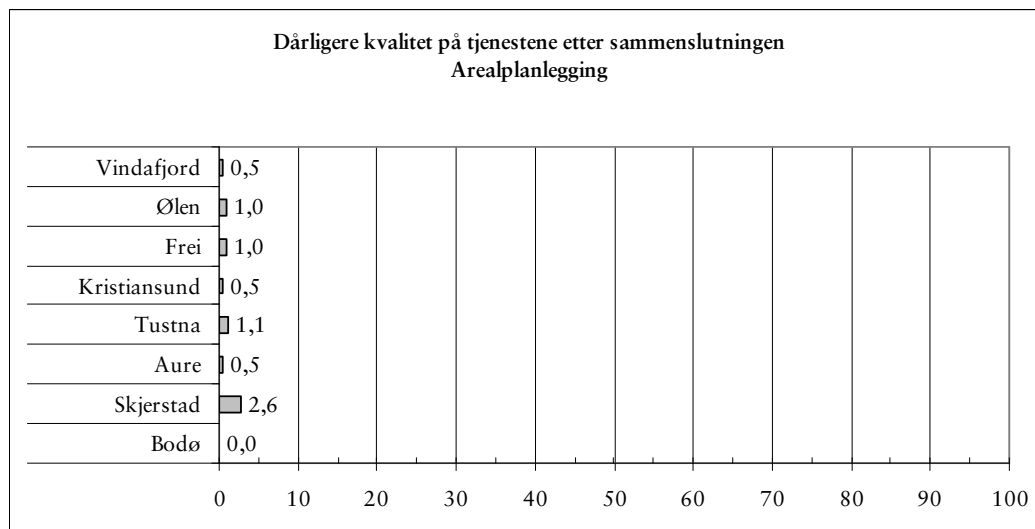
Figur 46 Andel av respondentene som trekker fram vann, avløp og renovasjon som et område hvor det har blitt bedre kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



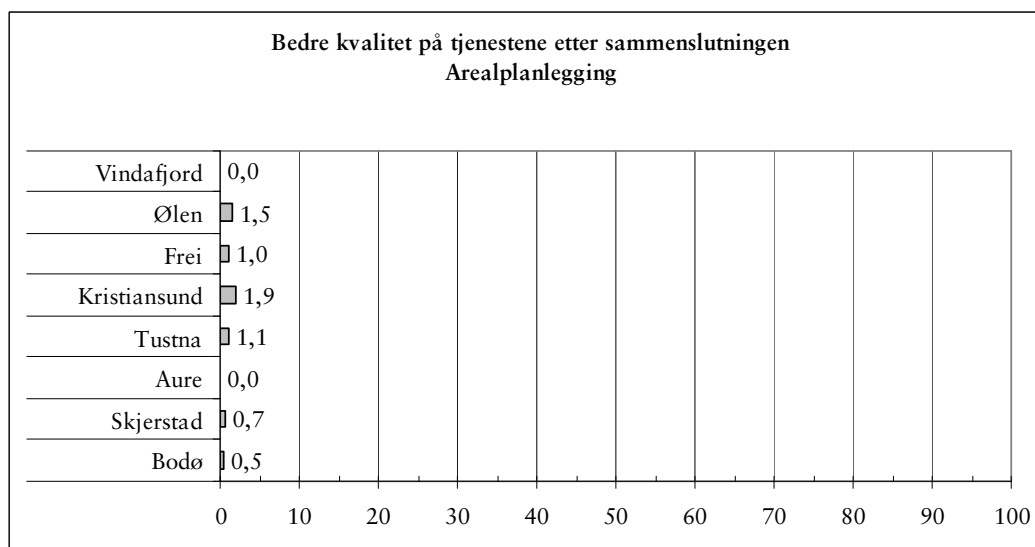
Figur 47 Andel av respondentene som trekker fram byggesaker som et område hvor det har blitt dårligere kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



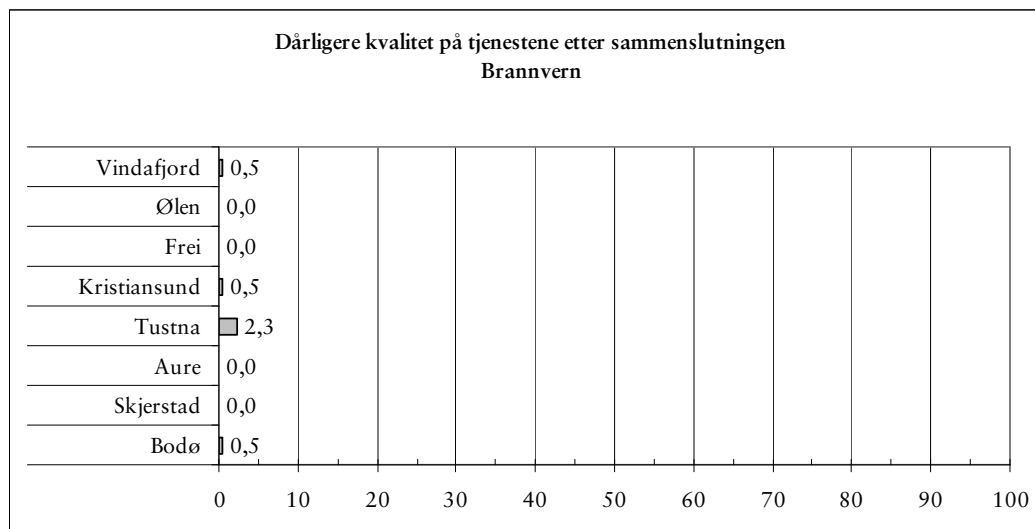
Figur 48 Andel av respondentene som trekker fram byggesaker som et område hvor det har blitt bedre kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



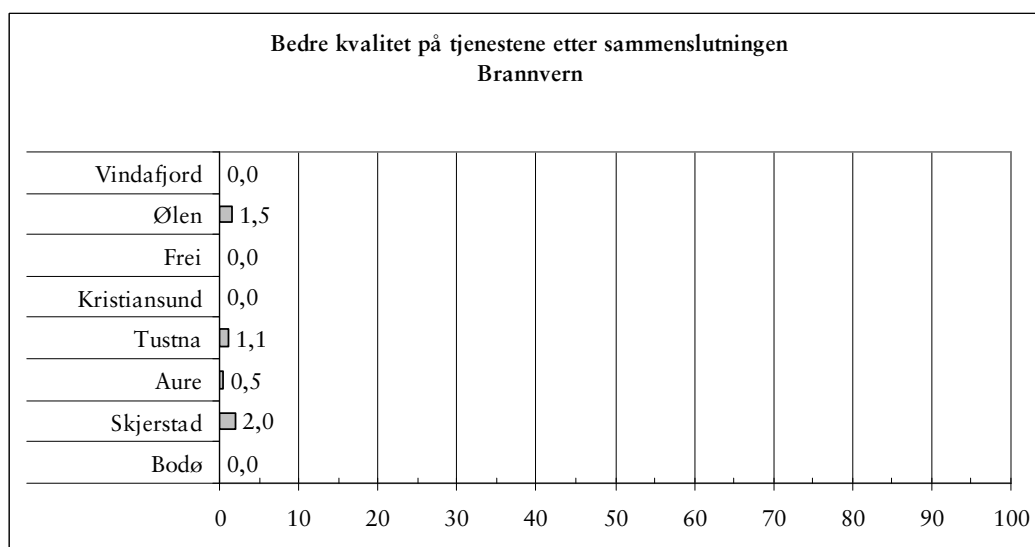
Figur 49 Andel av respondentene som trekker fram arealplanlegging som et område hvor det har blitt dårligere kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



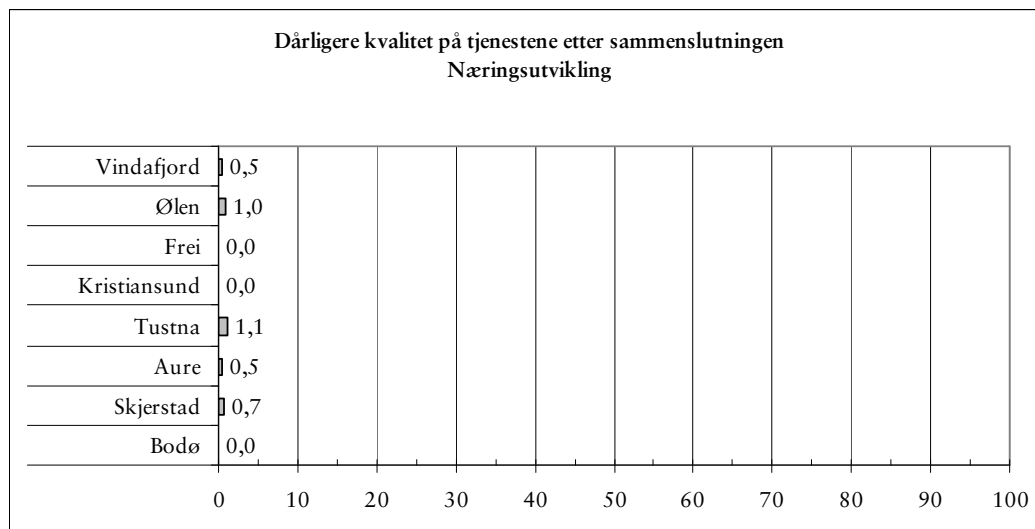
Figur 50 Andel av respondentene som trekker fram arealplanlegging som et område hvor det har blitt bedre kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



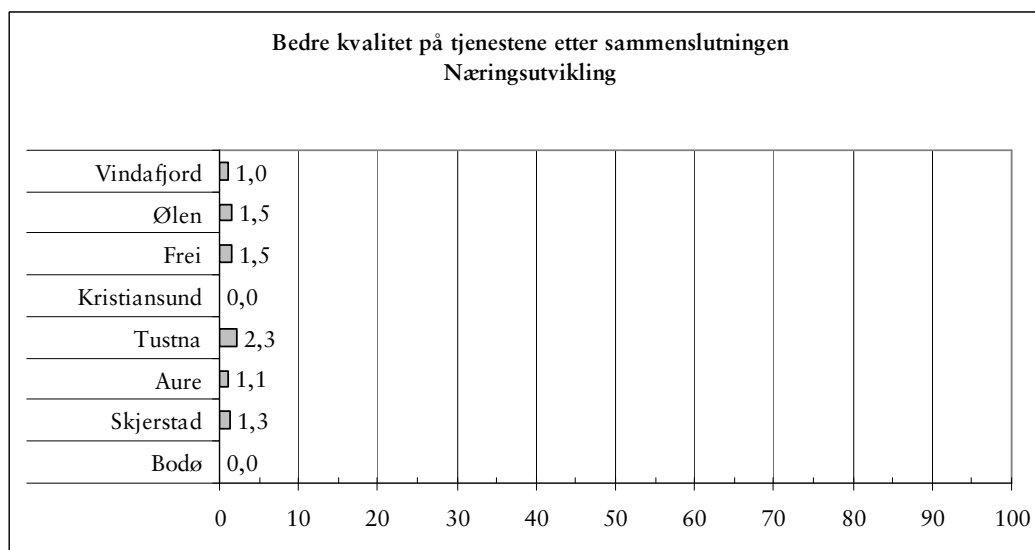
Figur 51 Andel av respondentene som trekker fram brannvern som et område hvor det har blitt dårligere kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



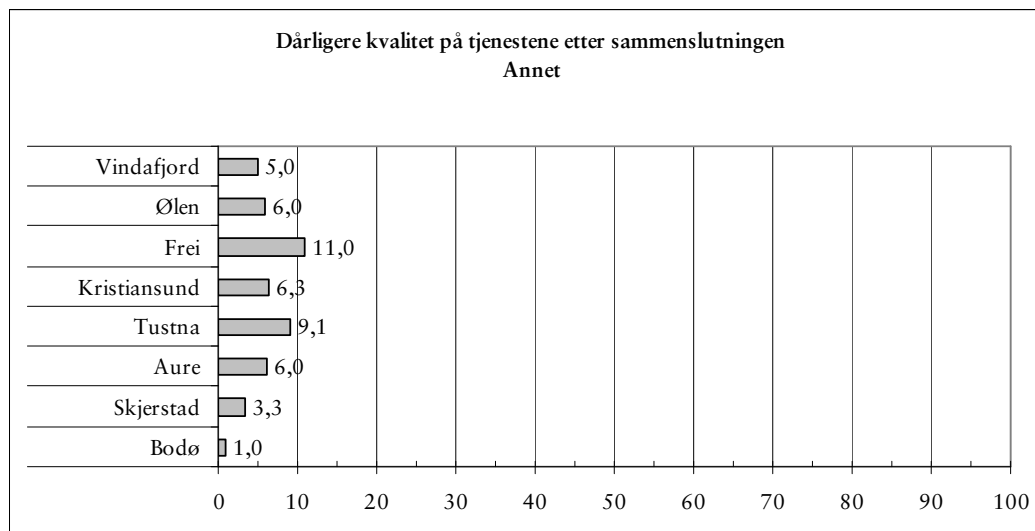
Figur 52 Andel av respondentene som trekker fram brannvern som et område hvor det har blitt bedre kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



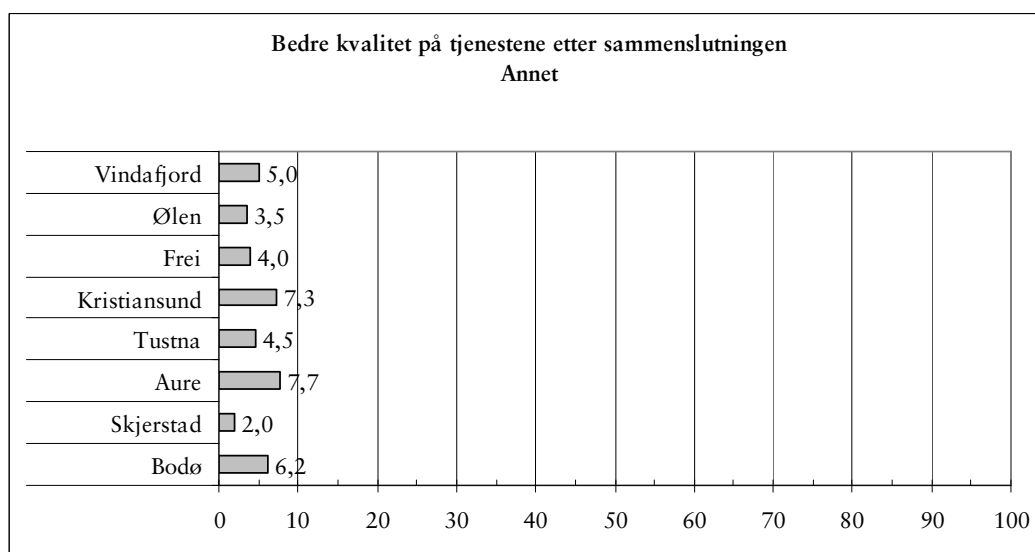
Figur 53 Andel av respondentene som trekker fram næringsutvikling som et område hvor det har blitt dårligere kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



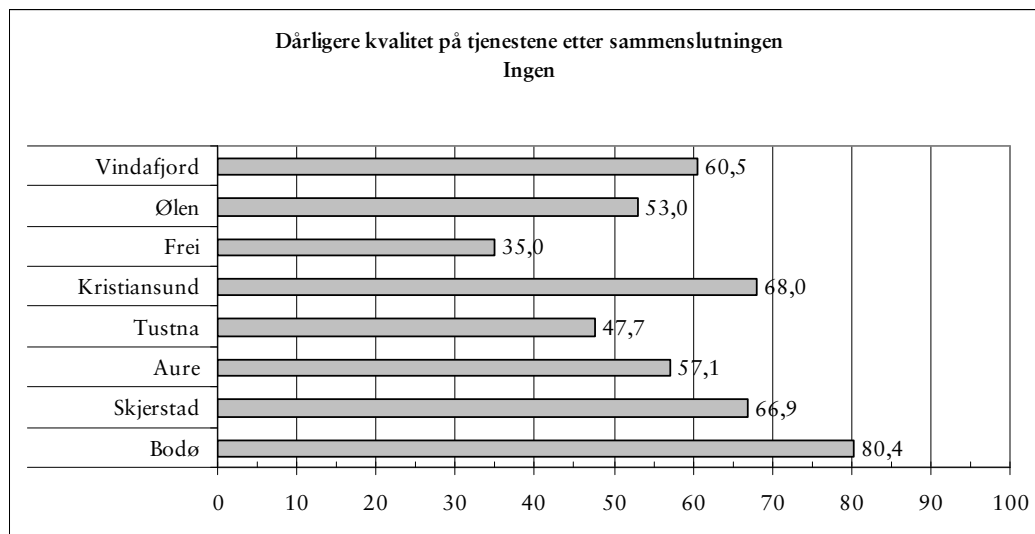
Figur 54 Andel av respondentene som trekker fram næringsutvikling som et område hvor det har blitt bedre kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



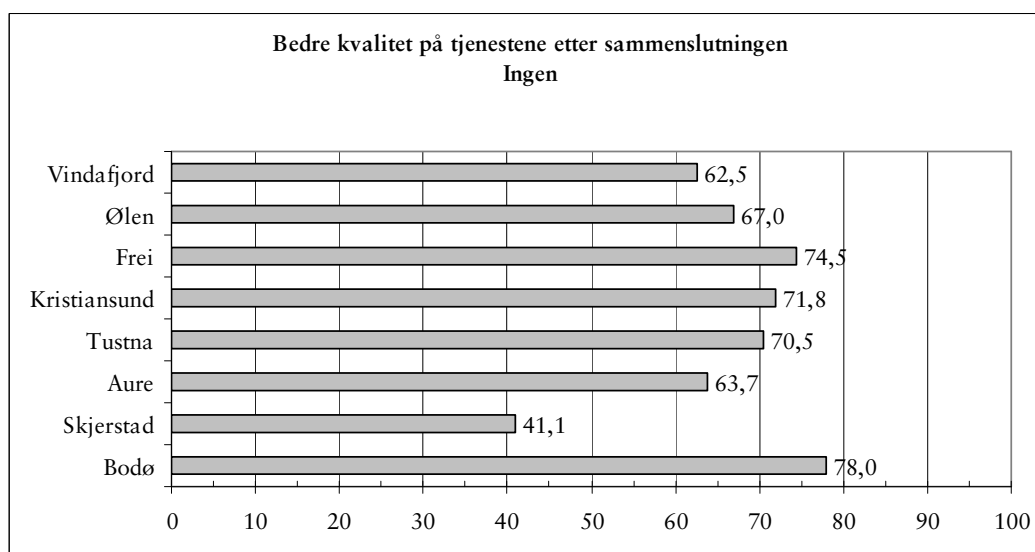
Figur 55 Andel av respondentene som trekker fram ”annet” som et område hvor det har blitt dårligere kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



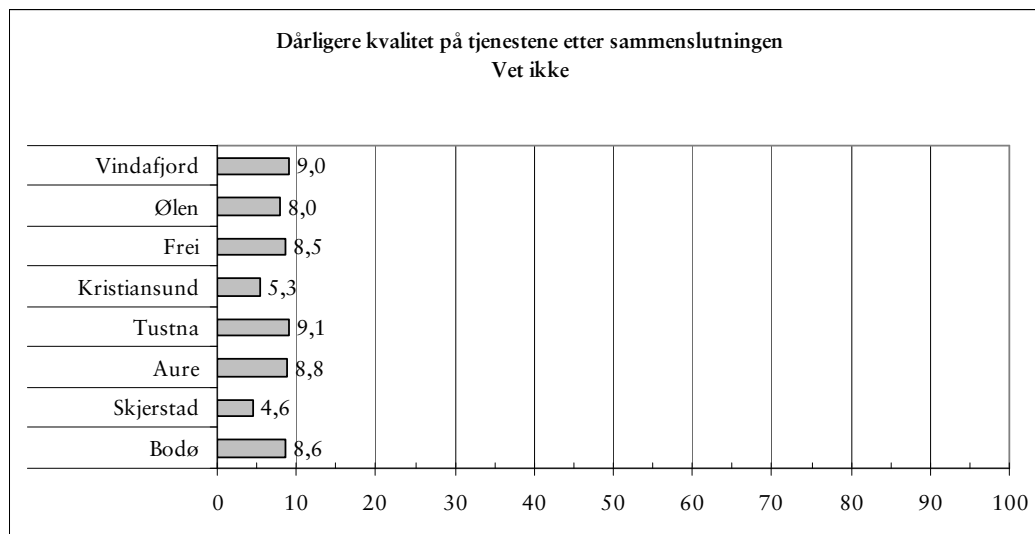
Figur 56 Andel av respondentene som trekker fram ”annet” som et område hvor det har blitt bedre kvalitet på tjenestene etter sammenslutningen. Hver respondent hadde anledning til nevne inntil tre områder. Prosent.



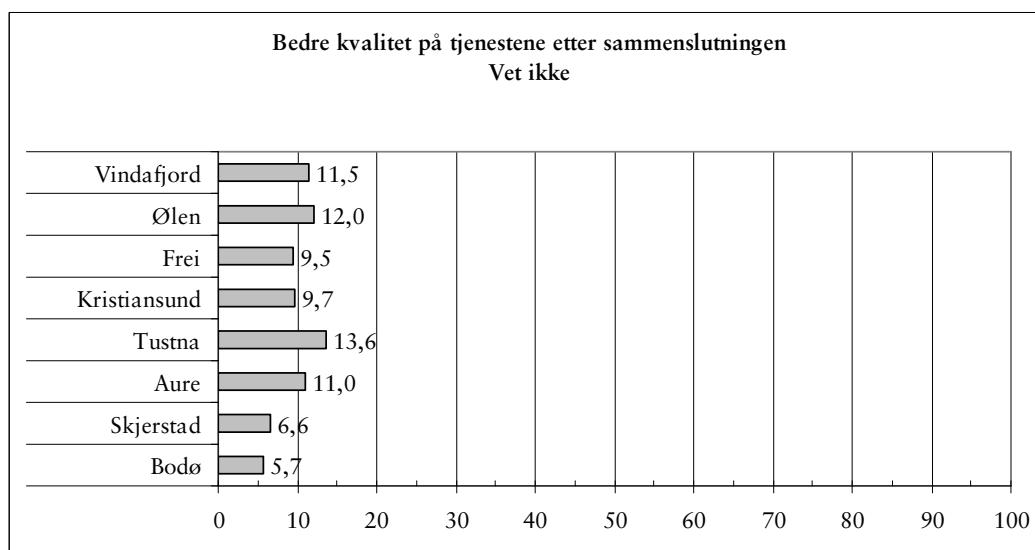
Figur 57 Andel av respondentene som ikke trekker fram noen tjenesteområder med dårligere kvalitet etter sammenslutningen. Prosent.



Figur 58 Andel av respondentene som ikke trekker fram noen tjenesteområder med bedre kvalitet etter sammenslutningen. Prosent.



Figur 59 Andel av respondentene som har svart "vet ikke" på spørsmål om det er noen tjenesteområder med dårligere kvalitet etter sammenslutningen. Prosent.



Figur 60 Andel av respondentene som har svart "vet ikke" på spørsmål om det er noen tjenesteområder med bedre kvalitet etter sammenslutningen. Prosent.

Tabell 12 I hvilken grad respondentene opplever du at lokaliseringen av det kommunale tjenestetilbudet har blitt endret på en slik måte at dette representerer et problem i forhold til tilgjengeligheten. 1 er ikke det hele tatt og 6 er i stor grad. Prosent.

	Bodø	Skjerstad	Aure	Tustna	Kristiansund	Frei	Ølen	Vindafjord
1	51,7	30,5	39,0	11,4	47,1	33,5	28,0	29,5
2	8,6	11,3	8,8	10,2	11,2	7,5	12,5	13,5
3	18,7	13,9	18,1	15,9	15,0	24,5	18,5	21,0
4	7,7	15,9	14,3	21,6	10,7	12,5	17,0	17,5
5	3,3	14,6	9,9	14,8	9,2	10,5	10,5	10,5
6	3,3	13,2	4,9	23,9	5,8	9,0	5,5	6,0
Vet ikke	6,7	0,7	4,9	2,3	1,0	2,5	8,0	2,0
N	209	151	182	88	206	200	200	200

Tabell 13 I hvilken grad innbyggerne samlet sett føler at innholdet og kvaliteten på tjenestetilbudet har blitt bedre eller dårligere som følge av kommunesammenslutningen? 1 er mye dårligere og 6 er mye bedre. Prosent.

	Bodø	Skjerstad	Aure	Tustna	Kristiansund	Frei	Ølen	Vindafjord
1	5,7	9,9	4,4	12,5	2,9	13,0	4,5	6,0
2	4,8	7,9	9,9	12,5	5,8	16,0	12,5	12,5
3	45,9	20,5	46,7	36,4	41,3	37,0	38,0	30,5
4	24,4	29,1	24,7	21,6	26,7	23,5	29,0	28,0
5	9,6	21,9	7,7	11,4	17,5	7,0	11,5	12,5
6	3,3	8,6	3,8	4,5	4,9	0,5	1,5	4,5
Vet ikke	6,2	2,0	2,7	1,1	1,0	3,0	3,0	6,0
N	209	151	182	88	206	200	200	200

Kommunen som myndighetsorgan

Tabell 14 I hvilken grad innbyggerne føler at de er garantert å få de tjenester de har krav på som følge av kommunesammenslutningen. 1 er mye mindre grad og 6 er mye større grad. Prosent.

	Bodø	Skjerstad	Aure	Tustna	Kristiansund	Frei	Ølen	Vindafjord
1	6,7	8,6	7,7	9,1	3,9	12,0	3,5	7,5
2	4,8	8,6	7,1	12,5	6,8	18,5	10,0	11,0
3	46,4	22,5	43,4	34,1	38,3	36,0	38,5	32,0
4	23,4	20,5	25,8	26,1	24,8	17,0	27,0	28,5
5	10,5	19,9	8,8	11,4	16,5	9,0	13,0	12,5
6	3,8	15,9	6,6	3,4	6,8	2,5	4,0	3,5
Vet ikke	4,3	4,0	0,5	3,4	2,9	5,0	4,0	5,0
N	209	151	182	88	206	200	200	200

Tabell 15 Hvorvidt innbyggerne tror at saker blir behandlet på en riktigere og mer rettferdigere måte som følge av kommunesammenslutningen? 1 er mye mindre rettferdig og 6 er mye mer rettferdig. Prosent.

	Bodø	Skjerstad	Aure	Tustna	Kristiansund	Frei	Ølen	Vindafjord
1	9,6	19,9	8,2	12,5	4,9	12,5	6,0	11,5
2	4,3	17,9	11,5	15,9	8,7	12,5	12,5	8,0
3	41,6	13,9	44,0	44,3	31,1	40,0	38,0	31,5
4	21,1	22,5	22,5	17,0	22,8	18,5	22,5	23,5
5	9,1	15,2	6,6	5,7	21,8	8,5	11,5	15,5
6	7,7	7,9	4,9	4,5	8,7	3,5	2,5	3,0
Vet ikke	6,7	2,6	2,2	0,0	1,9	4,5	7,0	7,0
N	209	151	182	88	206	200	200	200

Tabell 16 Hvorvidt innbyggerne som følge av kommunesammenslutningen i større eller mindre grad følt behov for å klage på tjenester eller vedtak. 1 er mye mindre grad og 6 er mye større grad. Prosent.

	Bodø	Skjerstad	Aure	Tustna	Kristiansund	Frei	Ølen	Vindafjord
1	25,8	17,9	15,9	12,5	24,8	19,0	10,5	12,0
2	8,1	13,9	12,1	17,0	13,1	7,0	13,5	15,5
3	48,3	27,2	40,1	28,4	35,0	36,0	39,5	35,5
4	11,0	15,9	16,5	18,2	11,7	17,5	17,0	20,5
5	1,9	11,9	10,4	10,2	7,3	10,0	7,0	6,5
6	1,4	8,6	3,8	10,2	3,9	5,5	4,5	4,0
Vet ikke	3,3	4,6	1,1	3,4	4,4	5,0	8,0	6,0
N	209	151	182	88	206	200	200	200

Kommunen som samfunnsutvikler

Tabell 17 I hvilken grad innbyggerne føler at kommunesammenslutningen har bidratt til at man har fått en kommune som står bedre eller dårligere rustet for å møte framtidig utfordringer knyttet til samfunns- og næringsutvikling. 1 er mye dårligere og 6 er mye bedre. Prosent.

	Bodø	Skjerstad	Aure	Tustna	Kristiansund	Frei	Ølen	Vindafjord
1	3,3	6,0	4,9	6,8	1,0	3,5	5,0	5,5
2	3,3	4,6	9,9	8,0	1,9	7,0	7,0	8,5
3	25,8	13,9	22,5	19,3	7,3	17,5	18,0	15,0
4	23,9	15,2	18,7	21,6	13,6	21,5	16,5	21,5
5	26,3	29,8	28,0	27,3	32,0	27,5	37,0	31,5
6	12,9	27,2	13,2	14,8	43,7	19,0	12,0	14,0
Vet ikke	4,3	3,3	2,7	2,3	0,5	4,0	4,5	4,0
N	209	151	182	88	206	200	200	200

Spørreundersøkelse til innbyggere i sammenslåtte kommuner

Innledende spørsmål

- Hvor gammel er du?
 - Alder:_____

- Kjønn?
 - Mann
 - Kvinne

- Der du bor nå, hvilken kommune tilhørte stedet før kommunesammenslutningen?
 - Bodø
 - Skjerstad
 - Aure
 - Tustna
 - Kristiansund
 - Frei
 - Ølen
 - Vindafjord

- Hvor lang avstand hadde til kommunesenteret før kommunesammenslutningen, og hvor lang har du i dag?
 - Avstand i km i før kommunesammenslutningen:_____
 - Avstand i km i dag:_____

Demokrati

- I hvilken grad er du enig følgende påstander (du kan svare på en skala fra 1-6 der 1 er helt uenig og 6 er helt enig)
 - Kommunesammenslutningen har bidratt til en mer politisk handlekraftig kommune.
 - 1-6, vet ikke
 - Kommunesammenslutningen bidrar til at kommunevalget for meg i større grad blir et partivalg framfor et personvalg.
 - 1-6, vet ikke

- I hvilken grad har din interesse for følgende politiske aktiviteter blitt større eller mindre som følge av kommunesammenslutningen? Du kan svare på en skala fra 1-6 der 1 er mye mindre og 6 er mye større.
 - Avgi stemme ved kommunevalget?
 - 1-6, vet ikke
 - Påta deg politiske verv i kommunen?
 - 1-6, vet ikke
 - Fremme dine synspunkter på kommunale saker på andre måter, f.eks. gjennom innlegg i aviser, deltakelse i demonstrasjoner, folkemøter, underskriftskampanjer o.l.
 - 1-6, vet ikke

Kommunale tjenester

- Kommunene har ansvar for ulike tjenesteområder, bl.a. knyttet til skole, barnehage, pleie- og omsorg, helse, sosiale tjenester, barnevern, kultur, landbruk, samferdsel, vann, avløp og renovasjon, byggesaker, arealplanlegging, brannvern og næringsutvikling.
 - Er det noen tjenesteområder hvor du synes kvaliteten på tjenestene blitt dårligere etter sammenslutningen? Nevn i tilfellet de tjenesteområdene du mener har fått dårligere kvalitet (maks tre områder).
 - Grunnskole
 - Barnehager
 - Pleie og omsorg
 - Helse
 - Sosialtjenesten
 - Barnevern
 - Kultur
 - Landbruk
 - Kommunale veier
 - Vann, avløp og renovasjon
 - Byggesaker
 - Arealplanlegging
 - Brannvern
 - Næringsutvikling
 - Annet, hva da? _____
 - Ingen
 - Vet ikke

- Er det noen tjenesteområder hvor du synes kvaliteten på tjenestene er blitt bedre etter sammenslutningen? Nevn i tilfellet de tjenesteområdene du mener har fått bedre kvalitet (maks tre områder).
 - Grunnskole
 - Barnehager
 - Pleie og omsorg
 - Helse
 - Sosialtjenesten
 - Barnevern
 - Kultur
 - Landbruk
 - Kommunale veier
 - Vann, avløp og renovasjon
 - Byggesaker
 - Arealplanlegging
 - Brannvern
 - Næringsutvikling
 - Annet, hva da? _____
 - Ingen
 - Vet ikke

- I hvilken grad opplever du at lokaliseringen av det kommunale tjenestetilbudet har blitt endret på en slik måte at dette representerer et problem i forhold til tilgjengeligheten. Du kan svare på en skala fra 1-6 der 1 er ikke det hele tatt og 6 er i stor grad.
 - 1-6, vet ikke

- Samlet sett, i hvilken grad føler du at innholdet og kvaliteten på tjenestetilbudet har blitt bedre eller dårligere som følge av kommunesammenslutningen? Du kan svare på en skala fra 1-6 der 1 er mye dårligere og 6 er mye bedre.
 - 1-6, vet ikke

Kommunen som myndighetsorgan/rettsikkerhet

- Føler du at du i større eller mindre grad er garantert å få de tjenester du har krav på som følge av kommunesammenslutningen. Du kan svare på en skala fra 1-6 der 1 er mye mindre grad og 6 er mye større grad.
 - 1-6, vet ikke
- Tror du at saker blir behandlet på en riktigere og mer rettfærdigere måte som følge av kommunesammenslutningen. Du kan svare på en skala fra 1-6 der 1 er mye mindre rettfærdig og 6 er mye mer rettfærdig.
 - 1-6, vet ikke
- Har du som følge av kommunesammenslutningen i større eller mindre grad følt behov for å klage på tjenester eller vedtak? Du kan svare på en skala fra 1-6 der 1 er mye mindre grad og 6 er mye større grad.
 - 1-6, vet ikke

Kommunen som samfunnsutvikler

- I hvilken grad føler du at kommunesammenslutningen har bidratt til at man har fått en kommune som står bedre eller dårligere rustet for å møte framtidig utfordringer knyttet til samfunns- og næringsutvikling? Du kan svare på en skala fra 1-6 der 1 er mye dårligere og 6 er mye bedre.
 - 1-6, vet ikke

Bakgrunnsspørsmål

- Hvor mange års utdanning ut over grunnskolen har du?
 - Ingen
 - 1-3 år
 - 4-6 år
 - Mer enn 6 år

- I hvilken sektor jobber du?
 - Statlig
 - Kommunal
 - Privat
 - Ikke i arbeid