

RAPPORT

GEVINSTREALISERING VED KOMMUNESAMMENSLÅING



MENON-PUBLIKASJON NR. 94/2019

Av Cecilie Bjelland, Annegrete Bruvoll, Ellen Hveem, Peter Aalen og Jonas Erraia

Forord

Prosjektet har vært gjennomført av Annegrete Bruvoll, Ellen Hveem, Cecilie Bjelland, Peter Aalen og Jonas Erraia. Rapporten er kvalitetssikret av Andreas Høistad Sjøberg og Gjermund Grimsby.

Vi takker Kommunal- og moderniseringsdepartementet for et spennende oppdrag. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Desember 2019

Annegrete Bruvoll
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	4
1 INNLEDNING OG BAKGRUNN	7
2 METODE	8
2.1 Utvalg av kommuner	8
2.2 Litteraturgjennomgang	9
2.3 Intervjuer	10
2.4 Statistiske og økonometriske analyser av gevinster	10
2.4.1 Indikatorer	10
2.4.2 Difference-in-differences analyser med kommunefaste effekter	12
2.4.3 Syntetiske kontrollgrupper	12
3 BAKGRUNN OG FORVENTNINGER TIL SAMMENSLÅINGENE	13
3.1 Inderøy	13
3.2 Harstad	15
3.3 Sandefjord	17
4 KOMMUNENES ARBEID MED GEVINSTREALISERING	19
4.1 Planer nedfelt i dokumenter i forkant av sammenslåingen	20
4.1.1 Inderøy	20
4.1.2 Harstad	22
4.1.3 Sandefjord	23
4.2 Erfaringer og arbeid etter sammenslåing	23
4.2.1 Inderøy	23
4.2.2 Harstad	24
4.2.3 Sandefjord	25
4.3 Drøfting av kommunenes arbeid med gevinstrealisering	26
5 GJENNOMGANG AV GEVINSTER	29
5.1 Økonometriske analyser	29
5.2 Inderøy	30
5.2.1 Kommunens omtale av realiserte gevinster	30
5.2.2 Signifikant nedgang i administrasjonsutgiftene	31
5.2.3 Økonomistyringsindikatoren	33
5.2.4 Befolkningsmengde og inntektsnivå	33
5.3 Harstad	35
5.3.1 Kommunens omtale av realiserte gevinster	35
5.3.2 Nedgang i administrasjonsutgifter	35
5.3.3 Økonomistyringsindikatoren	37
5.3.4 Befolkningsmengde og inntektsnivå	37
5.4 Sandefjord	38
5.4.1 Kommunens omtale av realiserte gevinster	38
5.4.2 Administrasjonsutgifter	38
5.4.3 Befolkningsutvikling og inntektsnivå	40
6 VURDERINGER OG ANBEFALINGER	41
6.1 Gevinster i kommunereformen	41
6.1.1 Gode og likeverdige tjenester	42
6.1.2 Styrket lokaldemokrati	43

6.1.3	Andre gevinster	44
6.2	Anbefalinger	45
6.2.1	Nullpunktmåling og gevinstrealiseringsplan	45
6.2.2	Realistiske planer	45
6.2.3	Bred involvering og forankring i kommuneorganisasjonen	47
6.2.4	Forankring i befolkningen	47
6.2.5	Tilstrekkelig tid i planleggingen	48
6.2.6	Andre råd	48
7	LITTERATURLISTE	49
	VEDLEGG	50
	Vedlegg 1 Metoder for de økonometriske analysene	50
	Difference-in-difference metoden	50
	Syntetisk kontrollgruppe metoden	50
	Placebo-tester	51
	Vedlegg 2 Intervjuer	54

Sammendrag

Hensikten med dette prosjektet er å formidle erfaringer fra nylig sammenslåtte kommuner til kommuner som slås sammen fra 2020, med vekt på hvordan kommunene har arbeidet med måloppnåelse, på hvilke gevinstområder og når gevinster eventuelt er blitt realisert.

Stortinget har sluttet seg til følgende mål for kommunereformen: gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati. Disse målene er rimelig sammenfallende med de gevinstene kommunene har vært opptatt av, men skiller seg noe ved at myndighetene er mer opptatt av kommunene som samfunnsutvikler, og kommunene er mer opptatt av lokale enkeltsaker.

Gevinster

Gode og likeverdige tjenester er, direkte og indirekte, det sentrale målet for kommunenes virksomhet, og for kommunereformen. Alle kommunene rapporterer at *tjenestetilbudet til innbyggerne er styrket*. Det er vanskelig å isolere virkningene på tjenestetilbudet av kommunesammenslåinger, ettersom det er få år siden kommunene ble slått sammen, og mange påvirkningsfaktorer endres samtidig. Om en legger til grunn at styrket økonomi tas ut i styrket tjenesteproduksjon, kan økonomiske besparelser benyttes som indikator på styrket kvalitet eller økt omfang av kommunale tjenester. På samme måten er det en rimelig klar sammenheng mellom økt kompetanse og kvalitet i tjenestene.

Vi har funnet signifikante *besparelser i administrasjonskostnadene* i én av sammenslåingene, og tydelige indikasjoner på besparelser i de to andre. Alle kommuner har rapportert om økonomisk effektivisering med reduksjoner i antall politikere og restrukturering og nedbemanning av administrasjon. Kommunene melder også at de har *større økonomisk robusthet*, og særlig gjelder dette de minste kommunene som også har hatt de største økonomiske utfordringene. Ettersom vi finner overbevisende indikasjoner på at kommunesammenslåingene har frigjort økonomiske ressurser, er det også god grunn til å tro at kvalitet og/eller kvantitet i tjenestene er høyere enn de ville vært uten kommunesammenslåingene. Det er også rimelig å forvente at tilbudet er blitt mer likeverdig, i den forstand at forskjeller mellom flere kommuner reduseres når de slår seg sammen.

Sammenslåingene har generelt *økt mengde og bredde i kompetansebasen*. Større fagmiljøer og bedre økonomi har også gjort det mulig å lyse ut flere hele stillinger, som igjen trekker til seg flere og mer kompetente søkere og ytterligere styrket fagmiljø. Alle de tre kommunesammenslåingene viser til forsterkede fagmiljø, og spesielt gjelder dette de mindre kommunene som slo seg sammen med større kommuner.

De minste kommunene nevnte at de hadde problemer med habilitet, og kommunene rapporterer at *habilitetsproblemene er redusert* etter sammenslåingene. Sammenslåinger reduserer utfordringene med doble roller og personlige bindinger mellom beslutningstakere og innbyggere, og vil på den måten styrke lokaldemokratiet.

Vi finner at sammenslåingene har gitt de nye kommunene rom for tiltrengt *omorganisering i organisasjonen*. Kommunene hadde underliggende behov for omstillinger, og de så et momentum for å gjøre store endringer.

Alle kommunene nevner at *tilgang til større arealer* har vært en gevinst, med økt tilgang til nærings-, bolig- og fritidsområder. Dette gir mulighet for å planlegge og utnytte kommunens areal på en annen måte, for eksempel i kommuneplanenes arealdeler.

En del gevinster er knyttet til enkeltsatsinger, som ikke er like aktuelle å generalisere. Fastlandsforbindelsen var en gevinst for Bjarkøy. Men det er ikke gitt at bruforbindelsen ga netto nytte for samfunnet, da skulle den vært bygget uavhengig av forutsetningen om kommunesammenslåing med Harstad. Inderøy fikk lavere arbeidsgiveravgift. Dette er en type gevinst som først og fremst omfordeler skatteinntekter, og er ikke nødvendigvis en netto gevinst for samfunnet. En del andre gevinster nevnes, som bredbåndsutbygging og digitale løft. Med økt vekt på digitalisering er dette kanskje noe som er naturlig å fokusere på også i framtidige sammenslåinger. Det er vanskelig å være sikre på at slike enkeltsatsinger ikke ville skjedd uansett, men det er likevel mer kostnadseffektivt å bygge IKT-systemer i en stor kommune enn for hver enkelt kommune parallelt. Enkeltstående eksempler med avtaler om lokalisering og bevaring av tjenesteproduksjonen og redusert arbeidsgiveravgift kan betraktes som gevinster for den enkelte kommunen oppnådd gjennom forhandlingene, men ikke nødvendigvis for samfunnet.

Tidsfaktor

Innsparinger i administrasjonsutgifter, bedret kompetansetilgang og mindre habilitetsproblemer vil være mulig å realisere like etter sammenslåing. Men virkningene av disse for tjenestetilbudet og demokratiet, altså selve gevinstene, vil komme over tid, og krever økonomiske metoder og tidsserier for å identifisere. De ønskede virkningene på tjenesteproduksjonen og innbyggernes velferd vil også avhenge av at kommunene utnytter potensialene og arbeider for å realisere gevinstene.

Vi ser at *administrasjonskostnadene* går ned like etter sammenslåing. Antallet politikere reduseres umiddelbart, mens administrasjonen trappes gjerne ned mer gradvis siden kommunene gjerne legger opp til naturlig avgang. *Kompetansebasen* vil øke umiddelbart etter sammenslåingen, og fagmiljøene kan styrkes videre over tid som følge av at stillingene blir mer attraktive. Realisering av gevinster krever imidlertid at kommunene utnytter den økte kompetansebasen aktivt. *Habilitetsutfordringene* vil reduseres raskt etter omorganiseringen av kommunen, forutsatt at den nye kommunen bevisst benytter mulighetene som ligger i tilgang til en større populasjon i ulike verv og stillinger.

Anbefalinger

- *Vi anbefaler at alle kommunene som nylig har slått seg sammen, eller skal gjøre det senere, utarbeider en nullpunktmåling og en gevinstrealiseringsplan for hvilke gevinster som skal tas ut og hvordan.*

Kommunene har i varierende grad tydeliggjort formålene med sammenslåingen. Mange av gevinstene kommunene rapporterer var ikke konkretisert på forhånd, og utilstrekkelig planlegging har vært til hinder for å realisere gevinster. Det er grunn til å tro at bedre planlegging ville gitt større gevinster.

- *Vi anbefaler en evaluering av bruken av nullpunktmålinger og gevinstrealiseringsplaner i kommunene som slås sammen i 2020.*

Dersom tilgjengelige gevinstrealiseringsverktøy ikke treffer kommunenes behov godt nok, bør verktøyene forbedres slik at kommunene har praktisk nyttige verktøy for å etablere nødvendige gjennomføringsplaner.

- *Vi anbefaler kommunene å legge stor vekt på å sikre at planene er realistiske og at intensjons- og samarbeidsavtalene ikke lover mer enn den nye kommunen kan innfri.*

Et gjennomgående tema er at planene må være realistiske. I iveren etter å skape et politisk grunnlag og flertall i befolkningen, må en ikke overselge budskapet. Kommunene rapporterer både om at tidlig planlegging og realistiske planer er svært viktig for en vellykket sammenslåing, og negative erfaringer med uheldige bindinger til lokalisering og opprettholdelse av tjenester. Avtalene må være realistiske både med hensyn til gevinster og kostnader, og en må være tydelig på hvilke resultater en kan forvente de første årene. Tjenesteproduksjonen endrer seg over årene, og intensjonsavtaler som legger føringer på lokalisering kan miste gyldighet over tid.

- *Det er viktig å sikre sterk forankring i befolkningen før en sammenslåing eventuelt vedtas.*

Det er rimelig å forvente at større forankring i befolkningen gjør det enklere både å få til gode og realistiske avtaler før sammenslåing og å samarbeide etterpå. Den ulike forankringen i befolkningen kan ha hatt betydning for hvor vellykket gjennomføringen av kommunesammenslåingen og senere realisering av gevinster har vært i kommunene vi har sett på. Svak forankring kan føre til mindre realistiske planer, mens god forankring gjør at en kan være tydeligere også på ulempene og fordelingsvirkningene som følger av sammenslåingen.

- *Kommunene må være tydelige på hvordan personalkostnadene skal reduseres når økonomiske besparelser ligger inne i planene.*

Hoveddelen av kommunenes variable kostnader er knyttet til lønn. Dermed ligger det største innsparingspotensialet i effektivisering av stillinger. Dersom frivillig avgang er en forutsetning for sammenslåingen bør det legges en strategisk plan for mulig kompetanseutvikling samt naturlig avgang som sikrer kommunens langsiktige behov.

- *Det er viktig å sikre sterk forankring i kommuneorganisasjonen.*

Vi ser at god forankring i administrasjonen henger sammen med større realisme i planleggingen. Kommunene har gode erfaringer med tidlig involvering av de ansatte i kommunen og bruk av interne ressurser i prosjektorganiseringen, som grunnlag for å lykkes med en god omstillingsavtale. Det er viktig å være tydelig på hva de ansatte kan forvente med hensyn til hvilke funksjoner og arbeidsplasser som skal legges ned og endres.

- *Vi anbefaler at det settes av god tid for å planlegge omorganiseringen, og at den nye kommunen sikrer gevinstrealisering med nullpunktmåling og utarbeidelse av gevinstrealiseringsplan.*

Kommunene framhevet fordelene ved å avklare prosjektorganiseringen tidlig, med avklaring av vilkår for ansatte og hvordan de ulikt organiserte kommunene skal harmoniseres. Erfaringer har vist at kort tid mellom vedtak om sammenslåing og gjennomføring kan gi for lite ressurser til prosjektarbeidet, når andre oppgaver samtidig skal gå som normalt.

1 Innledning og bakgrunn

Den 1. januar 2020 slås 109 kommuner sammen til 43. Dette er en del av kommunereformen som ble igangsatt i 2014. Etter dette vil antallet kommuner i Norge være redusert fra 428 til 356. Det er en utfordring for både kommuner og statlige myndigheter å vurdere de faktiske gevinstene som reformen medfører. Av regjeringens målsettinger leser vi at det på nasjonalt nivå forventes at tjenestetilbudet vil bli bedre og mer likeverdig over hele landet, som følge av at de større kommunene samlet sett vil ha bedre kapasitet og kompetanse. Videre forventes det at kommunenes ressursbruk vil bli mer effektiv innenfor gitte økonomiske rammer, og at lokaldemokratiet vil styrkes som følge av reduserte habiliteitsproblemer, spesielt i mindre kommuner.

Det er godt begrunnede hypoteser for at sammenslåinger av kommuner samlet sett vil gi slike virkninger. Utnyttelse av stordriftsfordeler i administrasjon og ledelse forventes å frigjøre ressurser til å styrke kommunenes kjerneoppgaver, og flere undersøkelser viser at større kommuner har høyere kompetanse og bedre evne til å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft enn mindre kommuner (Meld. St. 14 (2014-2015), SØF 2017). Økt kompetanse og stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen gir grunnlag for mer effektiv ressursbruk i oppgaveløsingen, som kan øke kapasitet og kvalitet på tjenestene eller frigjøre ressurser til andre tjenesteområder.

Samtidig må kommunene ha et bevisst forhold til potensialet som ligger i sammenslåingene og følge opp disse aktivt for å sikre at de mulige gevinstene realiseres, enten dette gjelder effektivisering eller høyere kvalitet. Erfaringer fra sammenslåtte kommuner kan være nyttige for kommende sammenslåinger.

Hensikten med dette prosjektet er å synliggjøre positive og negative erfaringer fra arbeidet med å realisere gevinster i tidligere sammenslåinger. Analyser av gjennomførte sammenslåinger skal være grunnlag for eventuelle læringspunkter for kommuner som slås sammen fra 2020 og fremover. Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsker å få belyst hvordan kommunene har jobbet med måloppnåelse og gevinstrealisering, på hvilke områder gevinster eventuelt er realisert og når det ble mulig å se gevinster av sammenslåingen.

Kommunene sitter selv med best kompetanse på tolkninger av hvordan gevinstene har oppstått og hvilke prosesser som virker i det enkelte tilfellet, og hva som eventuelt har hindret realisering av identifisert gevinstmål. Vi har innhentet erfaringer fra tre kommunesammenslåinger: Inderøy, Harstad og Sandefjord, som var nye kommuner fra henholdsvis 2012, 2013 og 2017. Intervjuer, dokumentstudier og statistiske analyser gir til sammen et kunnskapsgrunnlag for råd til gevinstrealisering i kommende sammenslåinger.

2 Metode

2.1 Utvalg av kommuner

Siden 2012 er det gjennomført sju kommunesammenslåinger (før dette var den forrige nye Kristiansund i 2008). Av disse sju sammenslåingene har vi valgt å fokusere på tre nye kommuner: *Inderøy* (tidligere Mosvik og Inderøy), *Harstad* (tidligere Bjarkøy og Harstad) og *Sandefjord* (tidligere Andebu, Stokke og Sandefjord), se Tabell 2.1.

Tabell 2.1 Kommunesammenslåinger siden 2012

Ny kommune	Fylke	Kommuner før sammenslåing	Andel befolkning før sammenslåing	Befolkning
Inderøy Ny i 2012	Trøndelag	1729 Inderøy 1723 Mosvik	88 % 12 %	6 717
Harstad Ny i 2013	Troms	1901 Harstad 1915 Bjarkøy	98 % 2 %	24 291
Sandefjord Ny i 2017	Vestfold	0706 Sandefjord 0719 Andebu 0720 Stokke	85 % 11 % 4 %	61 573

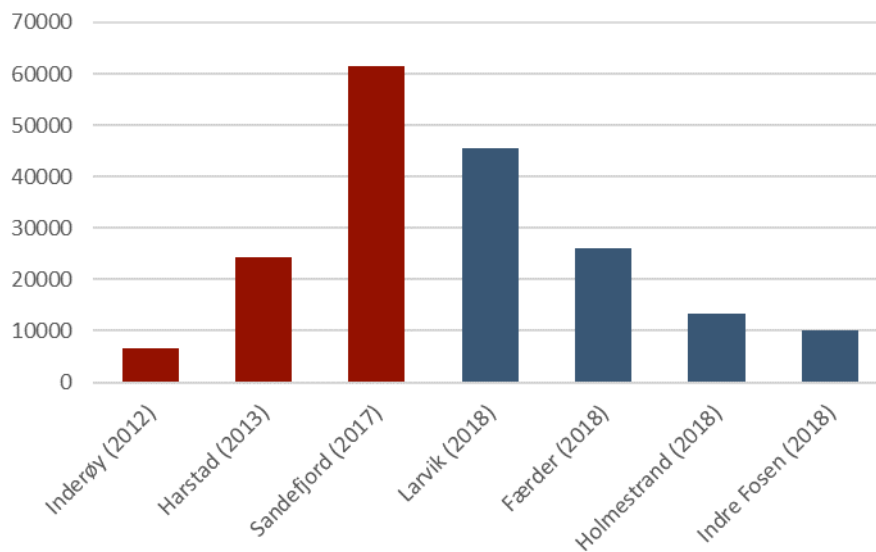
Kommunene vi analyserer er valgt etter følgende kriterier:

- *Sammenslåingsår*: De nye kommunene bør ha lengst mulig erfaringsgrunnlag
- *Geografisk spredning*: Kommunene bør dekke ulike deler av landet
- *Spredning i størrelse*: Kommunene bør representere ulike størrelser
- *Spredning i antall kommuner som inngår i sammenslåingen*: Kommunene bør representere sammenslåinger med både to og flere kommuner

De tre kommunesammenslåingene representerer tre forskjellige fylker, kommunene har lengst erfaring etter 2-7 år siden sammenslåing, de er av relativt ulik størrelse, og representerer sammenslåing av to og tre kommuner.

De siste fire kommunesammenslåingene etter 2012 (Larvik, Holmestrand, Færder og Indre Fosen) dekkes geografisk av de tre første kommunene (de ligger i Trøndelag og Vestfold), de befinner seg innenfor spennet av de samme kommunestørrelsene som de tre sammenslåingene, og de er alle sammenslåinger av to kommuner. De fire kommunene ble etablert i 2018, noe som begrenser erfaringsgrunnlaget etter sammenslåing.

Figur 2.1 Befolkning i valgte case (rødt) og andre kommuner som er slått sammen etter 2012, sammenslåingsår i parentes



2.2 Litteraturgjennomgang

Vi har kartlagt og gjennomgått relevant dokumentasjon for de syv kommunene som besluttet sammenslåing til de tre nye. Kommunesammenslåingene har ulik motivasjon, og de har i liten eller ingen grad brukt standardiserte maler for struktur og prosess fra tidspunkt for sonderinger til sammenslåing ble effektivert. Dette har gitt en individuell tilnærming for hver enkelt kommune, med tilhørende variasjon i hvilke dokumenter vi har funnet relevante. Dokumentene kan grovt sorteres i to kategorier:

- *Forberedende dokumentasjon*: Informasjon som er utarbeidet i forkant av sammenslåingen og som regulerer og avklarer eller formidler forholdet mellom partene, herunder saksforberedende dokumenter, intensjonsavtaler/planer og annen dokumentasjon om beslutninger som er fattet.
- *Erfaringsbasert dokumentasjon*: Informasjon om partenes arbeid og intensjoner forut for sammenslåingen, basert på skriftlige eller muntlige kilder i etterkant. Dette omfatter rapporter, presentasjoner og andre dokumenter utarbeidet fra kommunen selv, departement og mer uavhengige tredjeparter.

Dokumentene har vært grunnlag for våre vurderinger av hvordan kommunene har arbeidet med realisering av gevinster før sammenslåing, og utfyller informasjonen i intensjonsavtalene, som kan være vage eller ikke-eksisterende. I egne politiske beslutningsdokumenter kan den enkelte kommune ha formulert forventninger til gevinster som avviker fra intensjonsavtalene. Erfaringsbaserte dokumenter kan også inneholde noe informasjon om utviklingen i etterkant av sammenslåingen. Vi har også benyttet oss av gjennomførte eksterne utredninger.¹

¹ Særlig er informasjon hentet fra Telemarksforskning (2010) og KPMG (2002)

2.3 Intervjuer

Det er gjennomført workshops med alle de tre nye kommunene og oppfølgende enkeltsamtaler. Representantene fra kommunene har, eller har hatt, følgende funksjoner: to ordførere, tre rådmenn, én prosjektleder, én tillitsvalgt og seks som arbeider innen økonomi-, personal- og stabsfunksjoner. Det var i stor grad opp til kommunene selv å samle ressurspersoner de mente er og har vært sentrale for sammenslåingene, under veiledning fra Menon og Vivento. Dette ga et utvalg i kommunene som til sammen hadde godt innblikk i prosessen før, under og etter sammenslåingen, fra flere ulike perspektiver (se oversikt i Vedlegg 2).

Alle som ble intervjuet fikk oversendt materiale i forkant av intervjuet, med problemstillingene som skulle diskuteres, og mål og gevinster som ble identifisert som del av dokumentgjennomgangen. Intervjuene ble fasilitert, innledet og dokumentert av Menon og Vivento. Alle de intervjuede fikk tilsendt referater i etterkant, med mulighet til å kommentere disse.

Intervjuene ble gjennomført i et semistrukturert format. Kommunene fikk oversendt en intervjuguide i forkant, med tema inndelt etter «*konseptfasen*», «*planleggingsfasen*», «*gjennomføringsfasen*» og «*avslutning og realisering*». Vi stilte hovedsakelig åpne spørsmål for å sikre at deltakerne kunne komme med innspill de kom på underveis. I tillegg benyttet vi en sjekkliste med spørsmål som sikret at vi dekket alle sentrale deler av prosjektet.

Følgende hovedtema ble belyst:

- Motivasjon og prosesser i forkant av sammenslåingen
- Gevinster og mål på gevinster som ble identifisert som del av dokumentgjennomgangen
- Forventede gevinster av sammenslåingen
- Hvordan eller i hvilken grad det ble lagt gevinstrealiseringsplaner i kommunen
- Hvordan gevinstrealiseringsplanene ble fulgt opp etter at sammenslåingen var iverksatt
- Hva som har fungert godt og mindre godt
- Hvilke erfaringer som kan deles med andre kommuner som skal slå seg sammen og som de tar videre per i dag

Vi intervjuet også to representanter fra pressen, for å sikre bredere dekning av befolkningens syn på prosessene, i tillegg til kommunenes politikere og administrasjon.

2.4 Statistiske og økonomiske analyser av gevinster

Informasjon fra litteraturgjennomgangen og intervjuer er brukt som grunnlag for å identifisere ønskede og planlagte gevinster. Generelt er de uttrykte forventningene til gevinster fra disse kildene på overordnet, ikke direkte kvantifiserbart nivå. For å kunne vurdere faktisk oppnådde gevinster kvantitativt, har vi trukket ut indikatorer som representerer aktuelle gevinster.

2.4.1 Indikatorer

For å identifisere indikatorer har vi benyttet verktøyet NULLPUNKT, utarbeidet av Menon på oppdrag for KS (Menon 2019). Dette verktøyet inneholder en database med indikatorer og veiledning for målinger og oppfølging av gevinster. Vi har også benyttet data fra TBUs produksjonsindeks og Menons

økonomistyringsindikator. Indikatorene er valgt ut på bakgrunn av relevans, tilgjengelighet og lengde på tidsseriene.

Indikatorer som er testet eller illustrert i rapporten:

Følgende indikatorer er vurdert om de er påvirket av kommunesammenslåingene:

- *Netto driftsutgifter til administrasjon per innbygger.* Dette er et område hvor det er sannsynlig å kunne måle oppnådde stordriftsfordeler.
- *TBUs Produksjonsindeks, og delindekser på barnehage, grunnskole, primærhelse, omsorg, barnevern, sosialtjenester og kultur.* Disse er indikatorer for kvalitet i tjenestene.
- *Indeks for gebyrsatser på selvkost-områder.* Denne er satt sammen av størrelsen på byggesaksgebyr og avfallsgebyr. En mer effektivt drevet kommune bør kunne ta lavere satser på selvkost-områder.
- *Andel bredbåndsabonnenter.* Flere av sammenslåingskommunene hadde som uttalt mål å bygge ut mer bredbånd.
- *Økonomistyringsindikatoren.* Dette er et mål på om de nye kommunene driftes bærekraftig på lang sikt. Indikatoren måler forholdet mellom nivået på netto driftsresultat, som er nødvendig for å finansiere gjennomsnittlig investeringsnivå, relativt til inntekter, dersom gjeld relativt til inntekter holdes konstant, og nivået dersom kommunen opprettholder samme kostnadsnivå relativt til inntekter.²

I tillegg til indikatorene i punktlisten ovenfor viser vi grafisk utvikling i

- *Folketall*
- *Arbeidsledighet*
- *Gjennomsnittsinntekter*

Vi har fått tilgang til tidsseriedata for produksjonsindeksen fra oppdragsgiver. Andre aktuelle data som gjengis i grafer og statistiske analyser er hentet fra statistikkbanken i SSB. Data for de nye kommunene bakover i tid er beregnet med utgangspunkt i data fra de sammenslåtte kommunene.

Andre relevante indikatorer:

Andre aktuelle indikatorer som ble vurdert på et overordnet nivå er forskjeller i bruttointekt kvinner/menn (likestilling), utgifter til helse/sosialektoren, andel kulturskoleelever, driftsutgifter til samferdsel, sysselsettingsandel og driftsutgifter til kultur. Disse ble ikke testet ut, da det ikke framkom informasjon fra intervjuer eller dokumenter som tydet på at kommunene bevisst arbeidet for, eller forventet, gevinster på disse områdene.

² Økonomistyringsindikatoren er utviklet av Menon på oppdrag for KS, med Telemarksforskning som underleverandør, som verktøy for norske kommuner i deres langsiktige økonomistyring (Menon-notat, mars 2019). Modellen angir et anbefalt minimumsnivå for netto driftsresultat og disposisjonsfond på bakgrunn av kommunens økonomiske situasjon, fremtidige planer og risikoeksponering. Anbefalt minimumsnivå for netto driftsresultat er utledet fra det nivået som er nødvendig for å finansiere gjennomsnittlig investeringsnivå relativt til inntekter, dersom gjeld relativt til inntekter holdes konstant. Forventet netto driftsresultat er utledet fra nivået kommunen vil ligge på dersom de opprettholder samme kostnadsnivå relativt til inntekter. Økonomistyringsindikatoren utgjør differansen mellom disse to målene, og er en god indikator på om kommunen har styrt økonomien mot langsiktig bærekraft over tid.

I mange tilfeller er det hull og mangler i datamaterialet, og da spesielt for indikatorer for kvalitet i tjenestetilbudet og generelt for data for årene før sammenslåing for de minste kommunene. Dette har begrenset mulighetene for å gjennomføre statistiske tester.

2.4.2 Difference-in-differences analyser med kommunefaste effekter

Godt hjulpet av informasjon fra kommunene kan indikatorene gi indikasjoner på virkningen av sammenslåingene. Men det er ikke mulig å trekke slutninger om årsaker og virkninger fra dette materialet alene. Tilsynelatende endringer etter sammenslåing kan komme fra andre faktorer som sammenfalt i tid. På samme måte kan tilsynelatende mangel på virkninger komme av at andre faktorer trekker i motsatt retning, slik at virkninger av sammenslåingen nulles ut.

Som et innledende forsøk på å isolere virkningene av sammenslåingene har vi gjennomført analyser ved hjelp av såkalte «difference-in-differences» (*diff-in-diff-analyser*).³ Her sammenlignes utviklingen i den sammenslåtte kommunen før og etter sammenslåingen med en rekke sammenlignbare kommuner. Ved å inkludere kommunefaste effekter som kontrollvariabler kontrolleres det for uobserverbare kjennetegn ved kommunene som er konstante over tid. I praksis vil det si at vi ved bruk av metoden kun analyserer hvordan endringer i forklaringsvariablene påvirker endringer i utfallsvariabelen. Uobserverbare kjennetegn ved kommunene som bidrar til konstante nivå-forskjeller mellom kommunene holdes med andre ord utenfor, noe som bidrar til å bedre kunne isolere hvordan sammenslåingene har påvirket utfallsvariablene. For hver av de tre sammenslåtte kommunene har vi identifisert om lag 30 kontrollkommuner som ikke har slått seg sammen, der utviklingen langs en rekke parametere ligger tett opptil de sju som er slått sammen til tre, se nærmere beskrivelse i Vedlegg 1.

2.4.3 Syntetiske kontrollgrupper

Bruk av såkalte *syntetiske kontrollgrupper* er en mer presis og datadrevet metode for å matche sammenligningskommuner enn de mer tradisjonelle diff-in-diff-analysene, se Vedlegg 1. I praksis finner metoden et vektet snitt av andre kommuner som ikke er blitt slått sammen, basert på en rekke relevante indikatorer. Dette vektete snittet skal treffe best mulig på utviklingen før sammenslåing i variabelen en er ute etter å identifisere effekten på, samt på en rekke kontrollvariabler. Matching-variablene vi har brukt er befolkningsstørrelse, andel som bor i tettsteder, andel unge og gamle, andel med høyere utdanning, samt skatteinngang per innbygger relativt til landsgjennomsnittet. Når det er etablert en god syntetisk kontrollkommune, blir det sjekket om utviklingen i den sammenslåtte kommunen avviker fra den syntetiske varianten av kommunen etter sammenslåing. Ettersom den syntetiske kommunen i gjennomsnitt skal være mest mulig lik den sammenslåtte kommunen, bortsett fra at den ene er slått sammen, tolkes det som at avvik kan tilskrives sammenslåingen.

For å teste om resultatene kan komme av tilfeldig variasjon har vi, i tråd med litteraturen på området, gjennomført såkalte *placebo-tester*. Placebo-testene er tunge å kjøre for programvaren, og de er derfor bare benyttet på de indikatorene hvor vi har sterkest hypoteser og resultatene fra diff-in-diff-analysene tilsier at det er grunn til å dykke dypere.

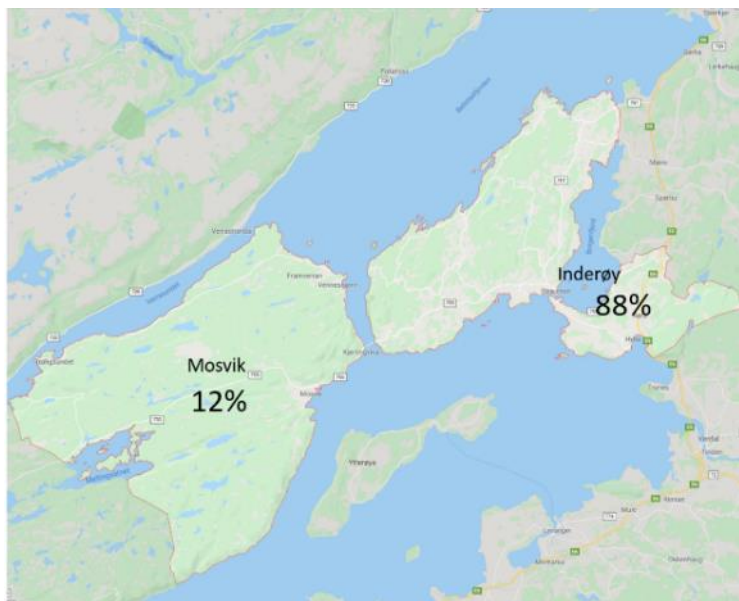
³ Diff-in-diff-metoden er brukt i flere analyser av den danske kommunereformen, og Menon har brukt denne i flere analyser blant annet av regionale virkninger av investeringer i veiprosjekter og analyser av forklaringsfaktorer bak utvikling i kommunenes skatteinntekter per innbygger.

3 Bakgrunn og forventninger til sammenslåingene

I dette kapittelet går vi gjennom bakgrunnen for hver enkelt sammenslåing og hvilke gevinster kommunene har uttrykt at de forventet i dokumenter og intervjuer.

3.1 Inderøy

Figur 3.1 Kart med prosentandeler innbyggere, gamle Mosvik og Inderøy kommuner



Nye Inderøy ble etablert i 2012 etter initiativ fra Mosvik i 2010. Mosvik hadde hatt en sterkt negativ befolkningsutvikling de siste 30 årene før sammenslåingen og forventet utvikling var fortsatt negativ. Utviklingen var noe sterkere i Inderøy, men fortsatt svakere enn i landet for øvrig. Mosvik hadde svak kommuneøkonomi og små og sårbare fagmiljøer, med få arbeidsplasser og stor netto utpendling. Mosvik sto foran økonomiske utfordringer som ville kreve omfattende nedbemanning, samtidig som

investeringsbehovet var stort med behov for nytt skolebygg og opprusting i omsorgssektoren. En sammenslåing ble vurdert som nødvendig for å styrke økonomien og realisere de nødvendige investeringene. En annen utfordring var det lave folketallet med tette bindinger mellom innbyggerne og dobbeltroller for flere personer i Mosvik kommune. Dette ga habilitetsproblemer gjennom nære relasjoner mellom beslutningstakere, tjenesteutøvere og innbyggere, som ville bli mindre i en større kommune.

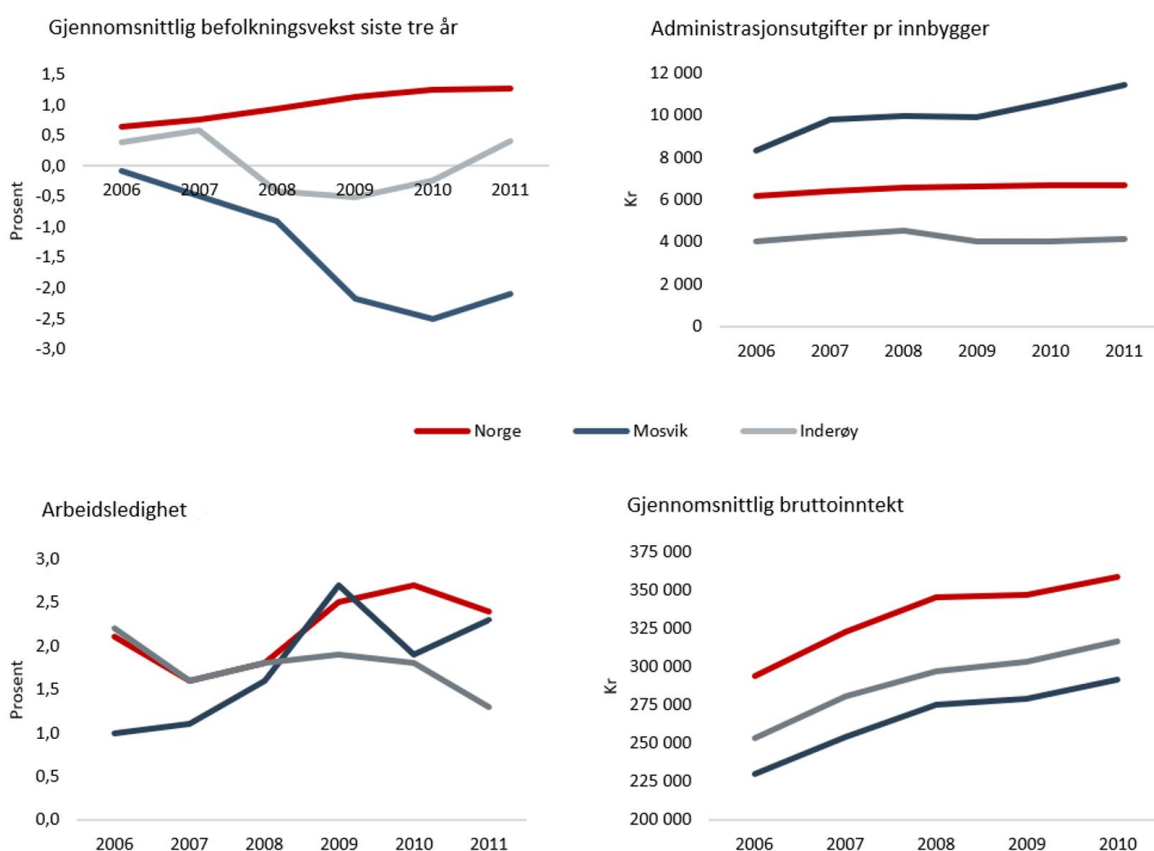
Mosvik hadde fra før et utstrakt samarbeid med både Fosen og Inderøy, Verran og Steinkjer, og Inderøy samarbeidet også mye med Verran og Steinkjer. Det var fokus på etablering av tjenestesamarbeid i hele Innherreds-regionen. Henvendelsen til Inderøy kom etter at bompengerperioden på Skarnsundbrua (mellom Mosvik og Inderøy) var over. Mosvik hadde også hatt flere møter østover med Inderøy, Verran og Steinkjer, som ønsket Mosvik velkommen inn i samarbeidet. Mosvik opplevde samtidig at mye i samarbeidet med Fosen ble bestemt uten at Mosvik ble tilstrekkelig involvert. Da det ble vurdert å ha felles legevakt for Fosen på Ørlandet, ønsket Mosvik heller legevaktssamarbeid østover med Inderøy/Levanger, og etter dette ble samarbeidet med Fosen avsluttet. Orienteringen mot Inderøy sammenfalt også i tid med muligheten for å bli med på et planlagt felles datasystem for Inderøy, Verran og Steinkjer.

I 2010 gjennomførte Mosvik en utredning av mulighetene for og konsekvensene av å gjennomføre en kommunesammenslåing med Inderøy med virkning fra 2012 (Telemarksforskning 2010). I utredningen

framkom forventninger om både gevinster og bekymringer om kostnader ved sammenslåing, og det ble konkludert med at fordelene med kommunesammenslåing ville være større enn ulempene.

Inderøy ønsket å være imøtekommende da Mosvik henvendte seg om kommunesammenslåing. De så det også som positivt at de ville få tilgang på større arealer, og muligheter for økt gjennomslag i kraft av å være en større kommune i regionen. Kommunene var vant til å samarbeide fra tidligere, blant annet om ungdomsskoletilbudet. Etter at det ble utformet en intensjonsplan mellom de to kommunene ble det avholdt folkeavstemming i Mosvik i mai 2010 som ga flertall (på 58 prosent) for sammenslåing med Inderøy.

Figur 3.2 Indikatorer for utvikling i befolkning, arbeidsmarked og økonomi før sammenslåing, Inderøy



Forventede gevinster som motiverte sammenslåingen:

- Stordriftsfordeler innenfor administrasjon og tjenesteproduksjon: Med reduksjon i netto driftsutgifter i Mosvik til nivået i Inderøy, var beregnet innsparing i overkant av 19 mill. kroner årlig.
- Regional slagkraft: Kommunene forventet økt tyngde i regionale samarbeidsfora.
- Større fagmiljøer med samlokalisering av tjenester, økt kompetanse og økt kvalitet i saksbehandlingen.
- Mosvik forventet bedre økonomi.
- Mosvik forventet mindre habitetsutfordringer i en større kommune.
- Mosvik forventet redusert behov for interkommunalt samarbeid.

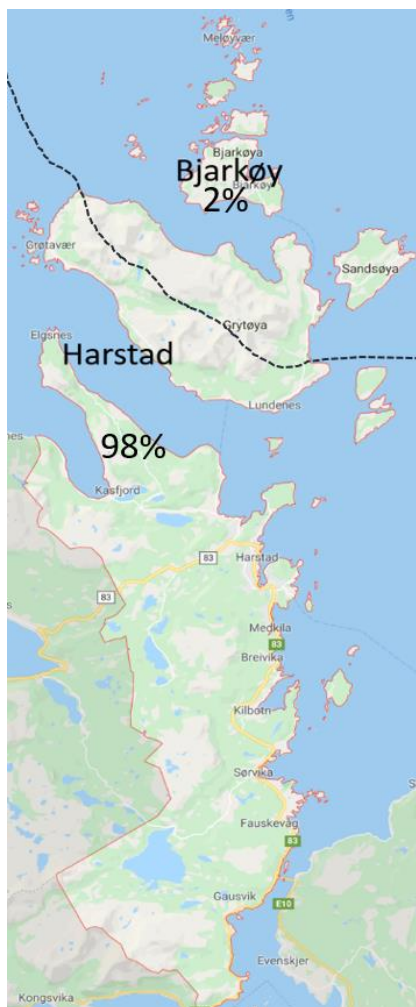
- Mosvik hadde mål om opprettholdelse og videreutvikling av kommunalt, lokalt tjenestetilbud, spesielt innenfor skole, barnehage, sykehjem og servicekontor.

Mulige ulemper ved sammenslåingen:

- Det framkom bekymring blant Mosviks innbyggere om tap av arbeidsplasser og forsterket negativ befolkningsutvikling. Klare mål ble etterspurt og forsøkt tydeliggjort i utkastet til intensjonsplan fra en felles prosjektgruppe.

3.2 Harstad

Figur 3.3 Kart med prosentandeler innbyggere, gamle Bjarkøy og Harstad kommune



Nye Harstad kommune ble etablert i 2013 etter at Bjarkøy kommune hadde tatt initiativ til kommunesammenslåing. Initiativet var hovedsakelig motivert av muligheten for å få realisert fergefri forbindelse mellom Bjarkøya, Grytøya og Sandsøya. Bjarkøy kommune, med 455 innbyggere, var i stor grad avhengig av interkommunalt samarbeid, og Bjarkøyforbindelsen, kombinert med sammenslåing, ville kunne gi lokalsamfunnet tilgang til tjenester og finansiering av nye tiltak.

Sammenslåing som middel for å få realisert vegforbindelsen var ikke en ny tanke. Det var igangsatt utredningsarbeid og tatt initiativ til dialog med stat og fylkeskommune tidlig på 2000-tallet. Det ble gjennomført et forprosjekt med utredning av kommunesammenslåing av Bjarkøy og Harstad allerede i 2002 (KPMG 2002) med anslag på økonomiske gevinster og synergier ved sammenslåing. Bjarkøy hadde også en negativ demografisk utvikling med aldrende befolkning. Arbeid for kommunesammenslåing ble besluttet ved folkeavstemming i Bjarkøy i september 2002, med over 60 prosent valgdeltakelse og 90 prosent som stemte for at de to kommunene skulle slå seg sammen.

Harstad hadde ikke avstemming, men åpen høring samme høst. Harstad så fordeler med større arealer, og bånd til Bjarkøy gjennom slekt, bekjentskaper og fritidseiendommer i øyriket.

Sammenslåingen ga også økte muligheter for næringsutvikling innen havbruk og reiseliv for Harstad.

Forventede gevinster var altså først og fremst at Bjarkøy ville få fastlandsforbindelse. Gevinster var mindre relevante for Harstad.

Forventede gevinster som motiverte sammenslåingen:

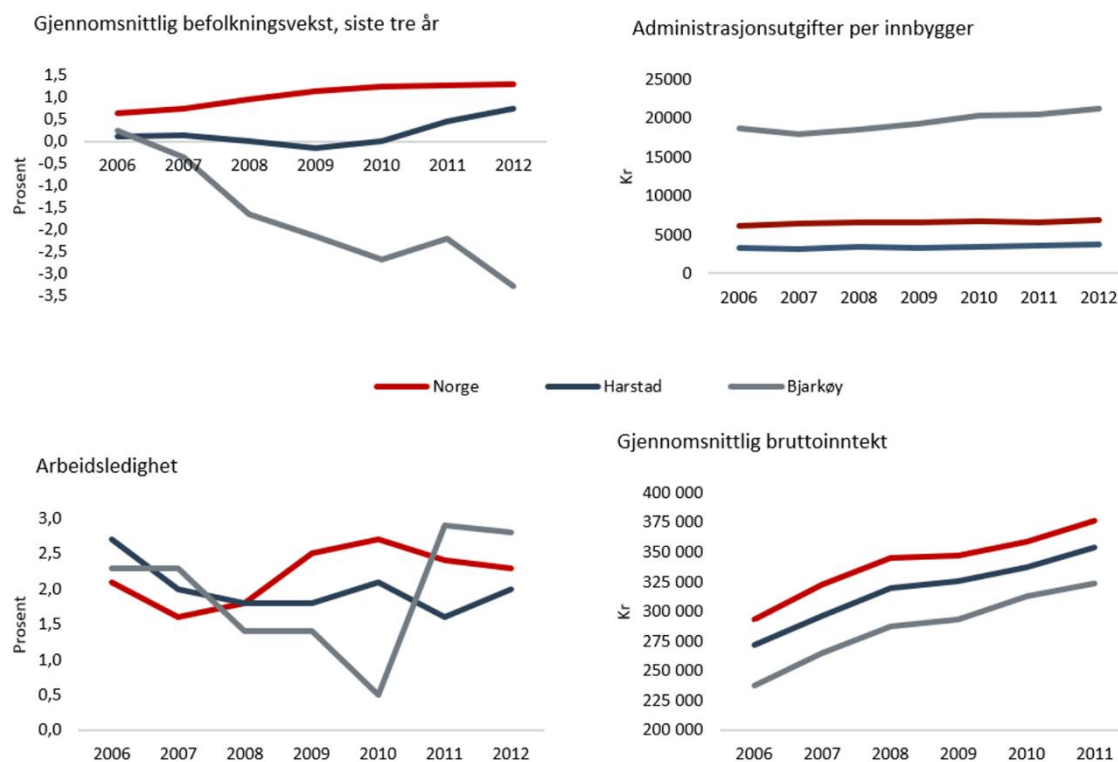
- Forbindelse mellom Bjarkøy og Harstad med bro og tunnel fra Grytøya til Bjarkøya og Sandsøya

- Gjennom effektivisering av driften kunne kommunene bidra til finansiering av forbindelsen gjennom en gevinst opprinnelig beregnet til 7 mill. kroner (justert i 2012 til 9 mill. kroner)
- Sikring av kommunale tjenester for Bjarkøy
- Økte arealer for Harstad

Mulige ulemper ved sammenslåingen:

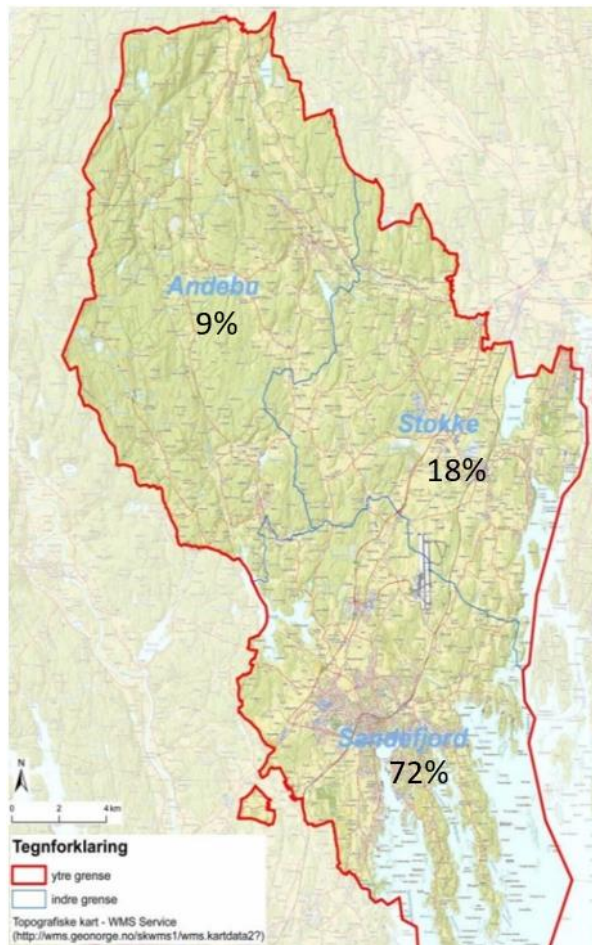
- Det var en viss bekymring for at fraflyttingen fra Bjarkøy skulle øke etter at forbindelsen kom på plass.

Figur 3.4 Indikatorer for utvikling i befolkning, arbeidsmarked og økonomi, Harstad



3.3 Sandefjord

Figur 3.5 Kart med prosentandeler innbyggere, gamle Andebu, Stokke og Sandefjord kommuner



Nye Sandefjord kommune ble etablert i 2017. Arbeidet startet med et initiativ fra Stokke i 2014, som henvendte seg til Sandefjord med forespørsel om sammenslåing. De to kommunene henvendte seg deretter samlet til Andebu. I intervjuer omtales sammenslåingen mellom de tre kommunene som politisk styrt, der folkevalgte initierte og dro prosessen.

Andebu og Stokke så muligheter for å styrke kommunens investeringsevne. Sandefjord kommune så muligheter for høyere fleksibilitet med hensyn til areal, spesielt for å understøtte næringsutvikling. De tre kommunene ønsket å være en tydelig vekt mot Tønsberg, og i intervjuene uttrykte de at de hadde kulturer som passet godt sammen. En viktig motivasjon for sammenslåingen var også at kommunene ønsket å være først ute i kommunereformen. De så det som viktig å markere at nye Sandefjord var et fremoverlent prosjekt som raskt grep muligheten da den bød seg og ikke brukte mye tid på interne stridigheter. De opplevde at de møtte velvilje og fikk innspill, positive tilbakemeldinger og bistand

ved behov fra departementet, KS og fra andre kommuner.

Det beskrives en bred enighet i de tre kommunene om å slå seg sammen, både på tvers av kommunegrenser og politiske partier, og også i befolkningen, og at sammenslåingen var en positiv prosess med få innvendinger.

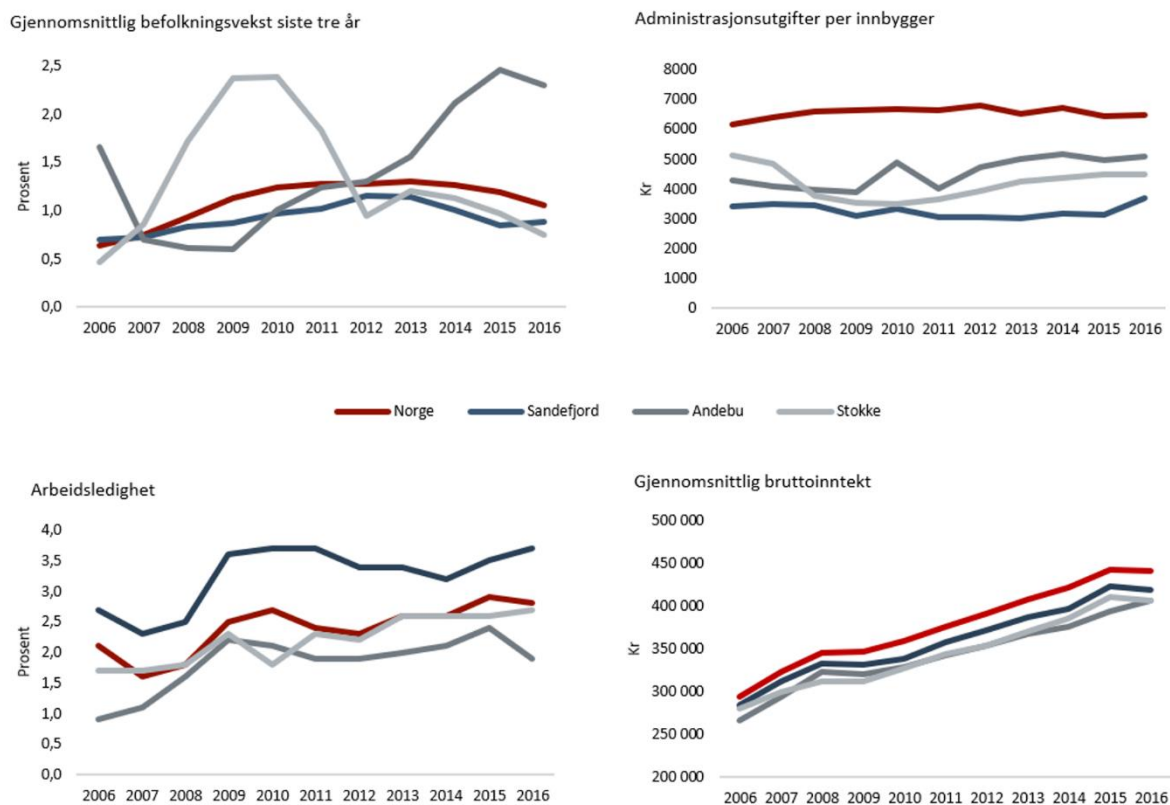
Forventede gevinster som motiverte sammenslåingen:

- Kommunenes overordnede uttalte mål var å bedre forutsetningene for å løse ekspertutvalgets kriterier fra 2014⁴. Dette var en generell målsetting, og gevinstene var i liten grad konkretisert.
- For Andebu og Stokke var det viktigst å sikre økonomien, dette kunne blant annet sikre høyere kvalitet i skole og omsorgstjenester enn uten sammenslåing.
- For tidligere Sandefjord var næringsutvikling viktig. Et større geografisk område å arbeide med ville gi økt fleksibilitet, med økte lokaliseringmuligheter for bedrifter.
- Kommunene forventet at de sammen ville få større regional gjennomslagskraft.

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Kriterier-for-god-kommunestruktur1/id2342657/>

- En større kommune ville kunne gi mer robuste tjenester og øke kompetansen ved å samle fagmiljøene innen områder som barnevern, beredskap, rus, psykiatri og helse.
- Sammenslåingen var ventet å gi stordriftsfordeler, som kunne gi besparelser innen administrasjon og tjenester.
- Det var ønske om å øke mulighetene til å gjennomføre større investeringer.
- Forventning om engangsstøtte for dekning av kostnader ved sammenslåingen på 40 mill. kroner (1 prosent av inntekten til de tre kommunene samlet).

Figur 3.6 Indikatorer for utvikling i befolkning, arbeidsmarked og økonomi, Sandefjord



4 Kommunenes arbeid med gevinstrealisering

For å sikre at planlagte og ønskede gevinster fra kommunesammenslåinger blir realisert, må en gjøre konkrete tiltak og følge opp med arbeid etter at sammenslåingen er gjennomført. Gevinstrealisering innebærer å planlegge og organisere med tanke på å hente ut gevinster av et tiltak, og å følge opp disse gevinstene slik at de faktisk blir realisert (DFØ). Vi har vurdert sammenslåingene i lys av hvorvidt kommunene har fulgt de trinnene som ligger inne i en standard gevinstrealiseringsplan.

Det finnes en rekke veiledere i gevinstrealisering som kan benyttes på ulike temaområder, eksempelvis KS Gevinstkokebok, Veikart for tjenesteinnovasjon, Prosjektveiviseren og DFØs veileder i gevinstrealisering. Figur 4.1 er hentet fra prosjektveiviseren.no, som er DIFIs anbefalte prosjektmodell for styring av digitaliseringsprosjekter i offentlige virksomheter. Figuren illustrerer hvordan prosjektet, i dette tilfellet kommunesammenslåinger, kan utløse gevinster en ikke ville hatt uten reformen.

Figur 4.1 Sammenheng mellom kommunereform og gevinster



Kilde: DIFI | Prosjektveiviseren.no

Trinn 1 – Identifisere gevinster. Første trinn handler om å identifisere og beskrive gevinster som en ønsker å realisere og forutsetninger som må tilfredstilles for å realisere disse. I dette trinnet beskrives forventede og ønskede gevinster, forventninger om omfang og forutsetninger for å realisere dem.

Trinn 2 – Planlegge gevinstrealisering. *Gevinstrealiseringsplanen* er en operativ handlingsplan for administrativ ledelse i den nye kommunen til bruk i oppfølging av sammenslåingen. Denne skal bidra til å forplikte, motivere og holde fokus i arbeidet med å realisere gevinster av sammenslåingsprosesser. Det bør gjennomføres en *nullpunktmåling* av relevante indikatorer for gevinster identifisert i Trinn 1. Nullpunktmålingen skal måle tilstanden på de områdene der en planlegger å realisere gevinster ved måleindikatorer. Verdiene på måleindikatorene skal brukes senere for å vurdere utviklingen over tid og opp mot planlagte gevinster.

Trinn 3 – Følge opp gevinstrealisering. Gjennomføringen av gevinstrealiseringen består i å etablere eierskap til prosessen framover, ha jevnlig kontakt med de ansvarlige og andre viktige interessenter og sørge for at tiltakene i planen blir gjennomført.

Trinn 4-5 – Overføre til linjen og måle gevinster. Realiserte resultater dokumenteres normalt under oppfølging av nullpunktmålingen. Dersom det er betydelige avvik mellom dokumenterte resultater og forventningene i gevinstrealiseringsplanen, bør årsakene til avvikene undersøkes.

Dette og andre verktøy for nullpunktmålinger og gevinstrealisering (for eksempel KMD 2015, SØF 2017, Menon 2019) var ikke utviklet ved sammenslåingene i Inderøy og Harstad 2012 og 2013, og i mindre grad for sammenslåingen i 2017 i Sandefjord enn for de kommende kommunesammenslåingene fra 2020. Det er derfor naturlig at vi finner stor variasjon i hvordan kommunene på forhånd har konkretisert forventede gevinster.

I det følgende kapitlet drøfter vi hvordan kommunene arbeidet med gevinstrealisering i planleggingen i forkant av sammenslåingen, og etter at den nye kommunen er etablert. I neste kapittel (kapittel 5) drøftes hvilke gevinster som er oppnådd.

4.1 Planer nedfelt i dokumenter i forkant av sammenslåingen

4.1.1 Inderøy

I forkant av sammenslåingen hentet kommunene erfaringer fra sammenslåingen mellom Kristiansund og Frei kommune i 2008. Kristiansunds kommuneadvokat deltok i et møte for å diskutere det arbeidsrettslige med fylkesmannen tilstede. Det ble bygget på Telemarksforsknings utredning av kommunesammenslåing fra 2010, med vurderinger av vesentlige økonomiske forventninger. Deretter ble det nedsatt arbeidsgrupper med overordnet mål om å integrere de to kommunene. Noen av gruppene ble lokalisert i Mosvik, og andre på Inderøy. For de involverte beskrives dette som et meget stort arbeid med utarbeidelse av nye regler og styringssystemer, sammenbygging av tjenester på tvers av kommunegrenser og harmonisering av de ansattes vilkår og pensjon. I intervjuene beskrives korte frister, der mye skulle gjennomføres. Det ble derfor tidlig fokus på å kutte i administrasjonen, noe som kan ha gjort flere bekymret for stillingene sine, til tross for at det var enighet om at man kun skulle kutte ved naturlig avgang.

Arbeidet beskrives likevel som en positiv prosess med bred og grundig involvering, mye energi og vilje til å finne løsninger. Av de involverte som er intervjuet i dette prosjektet ble det oppfattet som en periode med mye harmoni og optimisme med tanke på mulighetene i sammenslåingen. Det ble framhevet som positivt at de to kommunene hadde samarbeid fra før. De var opptatt av å bygge gode relasjoner, og sammenslåingen ble forankret i for eksempel sosiale arrangementer for å bygge felles kultur.

Det ble satt ned en kort avtale, omtalt som «intensjonsplan», i 2010. Intensjonsplanen var veldig spesifikk på at Mosvik skulle beholde og videreutvikle en god del tjenester, som legekontor, sykehjem med kjøkken, barnehage, skole og servicekontor. Det skulle også gjennomføres besparelser i administrasjon, primært gjennom å fjerne duplikate stillinger som rådmann og ordfører. Habilitetsutfordringer skulle også løses ved at ingen lenger skulle holde flere roller samtidig. Gevinstrealisering ble ikke ansett som det viktigste i prosessen, det var heller viktigere å få de to kommunene til å gå i hop. Men det ble arbeidet med å få til gevinster i form av innsparinger og effektivisering, og synergier ved å gå ned i samlede tjenester.

Intensjonsplanen definerte også tidspunkt for sammenslåing, kommunesenter, navn, kommunevåpen, samt hovedmål og delmål for sammenslåingen.⁵ Intensjonsplanen klargjorde følgende av betydning for senere realisering av gevinster:

- **Geografisk plassering av tjenester:** Kommunesenteret skulle ligge i Inderøy. Mosvik skulle beholde tjenesteenheter som barnehage, barneskole, sykehjem med kjøkken, legekantor og servicekontor.
- **Behandling av ansatte:** Det var garantert at ingen ansatte i kommunen skulle sies opp som følge av prosessen, men at antallet stillinger skulle reduseres ved naturlig avgang. Dette kan betraktes som nødvendig for å forankre sammenslåingen.
- **Fordeling av kraftmidler:** Kraftverkmidler som før sammenslåing ble tilført et lokalt næringsfond skulle brukes i Mosviksamfunnet i en overgangsperiode.
- **Rekruttering og kompetanse:** Små fagmiljø hadde særlig vært et problem i Mosvik. Det var et mål å unngå delte fagstillinger, og øke antallet heltidsansatte i fast stilling, særlig innen helse- og omsorgssektoren. Videre var det nødvendig å harmonisere lønnsnivået i de to kommunene, noe som skulle løses ved å redusere vekstbanen for lønnen til de som hadde høyest lønn ved sammenslåingen. I intervju med kommunen fremkommer det at Mosvik kommune hadde høyere lønnsnivå enn gamle Inderøy.
- **Redusert arbeidsgiveravgift i nye Inderøy:** Gamle Mosvik hadde lavere arbeidsgiveravgift enn de omkringliggende kommunene. Det skulle arbeides for å beholde lavere sats for Mosvik og få samme lave sats for hele den nye kommunen.
- **Bedre bredbånd:** Det skulle satses på bredbåndsutbygging i den nye kommunen.
- **Reduserte habilitetsutfordringer:** I Mosvik kommune var det flere personer som satt med dobbeltroller, og det blir beskrevet habilitetsutfordringer som var skadelige for lokaldemokratiet i kommunen. Med sammenslåingen ville risikoen for slike habilitetsutfordringer bli redusert.

Som vi skal komme tilbake til senere, skapte denne intensjonsavtalen problemer. En tidligere politiker i Mosvik peker på manglende politisk enighet om innholdet i intensjonsavtalen, og at det ble brukt for lite tid på avtalen og på å etablere en felles forståelse av den nye kommunen som skulle etableres. Flere i kommunestyret i gamle Mosvik ønsket ikke å inkludere alle de punktene som ble vedtatt, da de mente at de ville bli vanskelige å innfri. Dette gjaldt spesielt lokalisering av servicekontor og legehjemmel i Mosvik. Servicekontoret som lå i Mosvik var godt besøkt, men det ble likevel stilt spørsmål ved om det var realistisk at dette ville bestå når kommuneadministrasjonen skulle ligge i Inderøy. I intervjuer framkom synspunkter om at vedtakene av fremtidens skoler, sykehjem og legekantor burde være rasjonelt og funksjonelt basert ut fra hvor folk i kommunen faktisk bor, og uavhengig av tidligere kommunegrenser.

⁵ Hovedmål: Etablere en livskraftig og attraktiv kommune og sikre og videreutvikle kvalitet i tjenestene til innbyggerne. Delmål: Videreføre det beste av begge kommuner, sikre demokratisk styring og innfrielse av statlige krav gjennom bredt faglig miljø, kostnadseffektive tjenester ut fra tilgjengelige økonomiske ressurser, attraktive bolig og fritidsområder i alle deler av kommunen, gode oppvekstmiljø, styrket grunnlag for næringsutvikling og riktig kulturliv samt utviklende og attraktive arbeidsplass for ansatte.

4.1.2 Harstad

Før sammenslåingen mellom Harstad og Bjarkøy til nye Harstad kommune ble det stadfestet at sammenslåingen hvilte på realiseringen av Bjarkøyforbindelsen, og mye av forarbeidet var rettet mot hvordan denne forbindelsen kunne realiseres finansielt. Ti år før sammenslåingen ble det gjennomført et forprosjekt med utredning av kommunesammenslåing av KPMG (KPMG, 2002), med anslag på økonomisk og samfunnsøkonomisk gevinstpotensial og synergier. Det ble senere gjort vedtak i fellesnemnd om hvordan KPMGs besparingspotensial kunne realiseres ved å legge ned skole og barnehage. Dette ble blant annet mulig fordi reiseavstanden mellom Bjarkøya, Sandsøya og Grytøya ble såpass redusert at det ble mulig å enkelt komme seg til skole og barnehage på disse øyene dersom man bodde på Bjarkøya. Det ble ansatt en prosjektleder et år før sammenslåingen og laget en omstillingsavtale med de ansatte i kommunen i 2012.

Ifølge Distriktsenteret (2014) hadde **Harstad og Bjarkøy formulert en liste med flere mål for sammenslåingen**. Disse målene ble omtalt som likeverdige:

- Optimal utnytting av potensial innen havbruk, reiseliv og landbruk.
- Befolkningen i storkommunen skal ha tilgang til offentlige tjenester i et volum og en kvalitet som er minst like gode som de har med to kommuner.
- Arbeidsplasser i storkommunen skal fremstå som så attraktive at relevant kompetanse rekrutteres.
- Realisere de påviste økonomiske gevinster etter kommunesammenslåingen

I **kommunestyrenes vedtak om sammenslåing** og påfølgende vedtak i Fellesnemnda ble blant annet følgende vedtatt:

- Kommunestyret skulle reduseres fra totalt 56 medlemmer i Bjarkøy og gamle Harstad til 35 medlemmer i sammenslåtte Harstad kommune.
- Eiendomsskatten skulle videreføres i Harstad, mens innføring i Bjarkøy skulle utsettes.
- Anslåtte gevinster skulle brukes til å delfinansiere Bjarkøyforbindelsen.⁶

Omstillingsavtalen ble vedtatt i Fellesnemnda i 2012 med følgende føringer:

- Eventuell nedbemanning skulle skje med naturlig avgang, ikke oppsigelser. Overtallige skulle tilbys alternative stillinger.
- Harstads bemanningsplan skulle legges til grunn for identifisering av eventuelle overtallige og innplassering i stillinger.

Forprosjekt:

Harstad og Bjarkøy kommune hadde ikke egen intensjonsavtale for sammenslåingen. Fire delrapporter behandlet innsatsområder, strategi og økonomi før dette ble sammenfattet i en sluttrapport. Forutsetningen i disse rapportene ble lagt til grunn ved behandlinger i Fellesnemnda i 2012.

⁶ Harstad kommunes spesifisering av årlige beregnede besparelser (i 2002-kroner) var på 7,1 mill. kroner. Opprinnelig var det forventet at den nye kommunens bidrag til forbindelsen skulle tas gjennom effektivisering av driften av Bjarkøy som følge av sammenslåing. Dette var politisk virksomhet, sentraladministrasjon og felles utgifter. Da det i 2012 ble klart at bidraget ble 1,6 millioner dyrere enn forutsatt i 2002 ble det utarbeidet en ny modell for å finansiere dette. Den ble behandlet av fellesnemnda 09.10.2012 der innsparingen var 1) reduksjon av kostnader i Bjarkøy kommune, 2) besparelser gjennom ny organisering og 3) identifikasjon av 1,8 mill. kroner for 2013 og 1,3 mill. kroner fra 2014 som det måtte gjøres ytterligere inndekning for.

4.1.3 Sandefjord

I intervjuer beskrives sammenslåingen som en prosess med kort tid mellom beslutningen om sammenslåing i februar 2015 til gjennomføring i 2017. Den raske gjennomføringen betydde at sentrale lederressurser var presset. I tillegg medførte utfordring med å få rekruttert ny rådmann tap av verdifull tid og fremdrift i arbeidet. Ansvarlig redaktør i Sandefjord Blad, som fulgte prosessen, beskriver det som problematisk at den nye kommunen måtte ansette ny rådmann samtidig med arbeidet med å få de tre kommunene sammen. En varslings sak med først avskjedigelse og senere renavking av rådmann betegnes som en prosess som ga den nye kommunen utfordringer. Blant annet ble det vanskelig å rekruttere ny rådmann raskt nok.

Fra saksdokumenter i de tre kommunestyrene⁷ framgår at det ble nedsatt et forhandlingsutvalg med tre politikere fra hver av de tre kommunene. Her ble politisk og administrativ organisering regulert, men overordnede mål var lite konkretiserte, og ikke på et kvantifisert nivå.⁸ Prosessen startet med vedtak i kommunestyrene i februar, med påfølgende oppstart av arbeid i fellesnemda. Ny prosjektleder og rådmann ble ansatt fra oktober, og dermed skjedde lite mellom februar og oktober 2015.

Potensialet for gevinstoppnåelse var ikke utredet og konkretisert før sammenslåingen. En felles oppfatning var at en skulle hente ut det beste av det beste fra tjenesteproduksjonen i alle tre kommuner. Det var også bekymringer om at det var for store forventninger i befolkningen om de kortsiktige gevinstene.

4.2 Erfaringer og arbeid etter sammenslåing

Det er kommunene som aktivt må realisere gevinstene om de nasjonale målene for kommunesammenslåinger skal oppnås. I tillegg har kommunene egne mål de ønsker å realisere.

4.2.1 Inderøy

Intensjonsavtalen mellom Mosvik og Inderøy var relativt konkret. Men rammebetingelsene for gjennomføring av avtalen ble etter hvert endret, som følge av demografiske endringer, endrede statlige krav til tjenesteyting, og endringer i hvordan innbyggere konsumerer tjenester, blant annet siden flere benytter tjenester via nettet i stedet for å gå på kommunens servicetorg. Diskusjoner om tjenestelokalisering i Mosvik omtales som en opprivende prosess. En representant fra media mener at problemene i gjennomføringen kan knyttes til at intensjonsavtalen var *for* konkret og målbar, og at det derfor var enkelt å trekke den fram når det likevel ble vedtatt å legge tjenester utenfor grensene til den gamle kommunen.

Tjenestetilbudet: Etter intensjonsavtalen skulle Mosvik ha sykehjem med kjøkken, legekantor, servicekontor, skole og barnehage. Det gamle sykehjemmet er revet, mens et nytt helsebygg med heldøgns omsorgsplasser er under bygging. Andre punkter har vært vanskeligere å realisere. Blant annet ble det ved flere anledninger lyst ut en legehjemmel i Inderøy med krav om flere arbeidsdager i

⁷ <https://www.sandefjord.kommune.no/Politikk-og-innsyn/kommunesammenslaing-o/prosess-ram-til-vedtak/>

⁸ *Den nye kommunen skulle etableres, driftes og videreutvikles med utgangspunkt i hver av de gamle kommunenes tradisjoner, fortrinn, sterke sider og utfordringer, en rasjonell, effektiv og publikumsrettet tjenesteproduksjon skulle opprettholdes lokalt, og gevinster skulle tas ut i form av bedre tjenester til innbyggerne.*

Mosvik, uten at noen søkte på jobben. Årsaken kan være et for lite attraktivt fagmiljø. Servicekontoret er lagt til Inderøy rådhus. Vi forstår det slik at dette først og fremst var av praktiske årsaker fordi innbyggerne brukte dette. Det ble også besluttet at barneskolen i Mosvik, som ville hatt 40 elever, skulle legges ned.

Økonomiske besparelser i administrasjon og tjenester: Antallet politikere og ble redusert som følge av at to kommuner ble til én.

Kommuneøkonomien ble endret i årene etter sammenslåing. Kommunene fikk dobbelt småkommunetillegg i begynnelsen. Etter hvert falt dette bort. Inndelingstilskuddet er innrettet slik at kommunene får fullt tilskudd i 15 år etter sammenslåingen, før det trappes ned over fem år. Endringene har ifølge kommunen gitt et trangere økonomisk handlingsrom. Hva den økonomiske situasjonen for de to tidligere kommunene ville vært uten sammenslåing er vanskelig å beregne, og særlig for gamle Inderøy som ikke hadde identifisert økonomiske gevinster. Ved sammenslåingen ble det arbeidet for at Mosviks lavere arbeidsgiveravgift skulle gjøres gjeldende for hele den nye kommunen, noe de fikk gjennomført og som er en økonomisk forbedring for næringslivet i tidligere Inderøy.

Andre endringer: Stillingsbeskrivelser, lønn og personalforhold er harmonisert mellom de to kommunene. Lønnen harmoniseres over tid ved redusert vekstbane i lønnen for de som fra før hadde høyere lønn.

4.2.2 Harstad

Økonomiske besparelser i administrasjon og tjenester: Ressursbruken på Bjarkøy var høyere per bruker enn i Harstad. Harmonisering av lønninger ble gjort over 2-3 år. Skole og barnehage på Bjarkøy ble lagt ned etter åpning av Bjarkøyforbindelsen, da reisetiden mellom Bjarkøy og alternativ skole og barnehage ble kortere. Dette var, ifølge kommunen, uten innsigelser, da nedleggelsen var vedtatt flere år tidligere. I Bjarkøy kommune var det betydelige habilitetsproblemer, da mange satt med mer enn én hatt. De som skulle omstilles ble innkalt til samtaler om hvilken rolle de behersket best, noe som var med på å bestemme hvor de ble plassert i den nye kommuneadministrasjonen. De ansatte ved Bjarkøy kommune fikk tilbud om hjemmekontor. Dette var spesielt relevant før forbindelsen ble ferdigstilt, da mange hadde halvannen times reisetid til Harstad sentrum. Etter at forbindelsen var ferdigstilt ble reisetiden halvert. En effektivisering og utgiftsreduksjon på nærmere 7 mill. kroner som var besluttet før sammenslåingen ble oppnådd i 2012/2013, som inngikk i finansieringen til bruforbindelsen.

Økt kompetanse: Det var betydelig mangel på kompetanse innen flere sektorer i gamle Bjarkøy. Med den nye kommunen har flere ansatte fått større fagmiljø med gamle Harstad. Det trekkes imidlertid frem at det fortsatt er utfordrende å rekruttere sykepleiere til nye Bjarkøy, og at mange av de som tidligere var ansatt i Bjarkøy foretrekker å reise inn til Harstad for å ta del i det større fagmiljøet der, slik at færre lokaliserer seg på Bjarkøy.

Næringsutvikling: Med sammenslåingen ble den nye kommunen blant de største havbrukskommunene i landet.

Bjarkøyforbindelsen var en premisse for at beboerne i Bjarkøy ti år tidligere hadde sagt ja til sammenslåing, og selve kjernen i mulighetene for å realisere gevinster mellom de to kommunene.

Finansieringen forutsatte bidrag fra stat, fylkeskommune og kommune. Etter vedtak om sammenslåing endret imidlertid fylkeskommunen sitt tilsagn, noe en samlet ny kommune protesterte på. Dette ble gjenstand for politisk behandling mellom kommune og fylkesting. Det ble også opprettet en Facebook-gruppe for å utøve politisk press på fylkespolitikere i Troms og sikre fylkeskommunal finansiering (Distriktssenteret 2014). Konsekvensen var at fylkestinget reverserte sin beslutning, og forbindelsen ble vedtatt i fylkestinget i slutten av 2013. Ifølge intervjuer ble utfallet av denne hendelsen ansett som prinsipielt viktig for tilliten til samarbeidsprosessene for kommende kommunesammenslåinger.

Det ble gjennomført flere tiltak for å forankre sammenslåingen, med blant annet folkemøter for å gi opplysninger og å avdempe eventuelle negative reaksjoner. Det ble lagt vekt på at ansatte ikke opplevde usikkerhet og underskudd på informasjon, og det ble inngått avtale med de tillitsvalgte om at ingen skulle sies opp som hovedregel og at det skulle nedsettes grupper for ansatte som ville bli spesielt berørt. Representanter fra Bjarkøy fikk like stor mulighet som Harstad til å være med og gi innspill og råd til hvordan kommunen skulle se ut videre. Det ble også nedsatt et kommunedelsutvalg som rådgivende organ til kommunestyret om blant annet havbruk, reiseliv, kultur, skole, barnehage og eldreomsorg. Samtidig framheves det i intervjuene at å få to organisasjoner til å smelte sammen er et langsiktig arbeid.

Det som ga noe uventet støy var valg av kommunevåpen. Bjarkøys kommunevåpen ble først vedtatt, men vedtaket ble omgjort og Harstads gamle kommunevåpen ble brukt. Dette framholdes som den mest problematiske saken og er en illustrasjon på betydningen symbolverdier og identitet kan ha i sammenslåingsprosesser.

Der annet ikke ble eksplisitt bestemt, har den nye kommunen bygget videre på gamle Harstad kommunes administrative og organisasjonsmessige systemer. Bortsett fra nedleggelse av skole og barnehage i Bjarkøy var det meste som var planlagt ferdigstilt i 2014.

4.2.3 Sandefjord

Økonomiske besparelser i administrasjon og tjenester: Den nye kommunen kom i posisjon til å reforhandle priser på en samlet forsikring for den nye kommunen som reduserte forsikringskostnadene. Kostnadene ble redusert innen interkommunale tjenester og i administrasjonen ved at 20 kommunalsjefer ble redusert til åtte. Lønnskostnadene ble redusert ved harmonisering av lønnsnivået på tvers av de tidligere kommunene, der den nye kommunen stort sett la seg på et minimumsnivå av betingelser.

Forbedret tjenestetilbud: For tidligere Andebu har det vært mulig å realisere investeringer som var påbegynt og påtenkt, med bygging av ny skole og omsorgsboliger.

Økt kompetanse: Det var et sterkt ønske om å samlokalisere barnevernstjenesten for å få et større fagmiljø og spare ressurser. Arbeid med løsninger og prosess ble vanskeliggjort ved at det ble mindre aktivitet ved kommunehuset i Andebu. Det var likevel stor motstand mot å flytte ressurser fra Sandefjord til Stokke og Andebu, men ikke like mye når aktiviteter ble sentralisert i Sandefjord, da flere var villige til å pendle inn mot enn ut fra byen.

Effektivisering av organisasjonen: Sammenslåingen åpnet muligheten til å gjennomgå organiseringen i kommunen og gjorde det enklere å etablere en ny, felles strategi for digitale tjenester. Fra

saksdokumenter i de tre kommunestyrene⁹ framgår at det ble nedsatt et forhandlingsutvalg med tre politikere fra hver av de tre kommunene. Her ble politisk og administrativ organisering regulert. Overordnede mål var på et ikke-kvantifisert nivå¹⁰. Fremover (fra 2019) planlegges det å redusere fra fem til fire kommunalområder.

Digitalisering: Som følge av sammenslåingen fikk den nye kommunen reformstøttemidler for å dekke engangskostnadene i kommunereformen i 2015. Deler av dette beløpet ble brukt til å gjennomføre investeringer i digital infrastruktur. Ifølge kommunen ville de ikke vært i stand til å gjennomføre disse investeringene uten en sammenslåing. Dette ga muligheten for en forbedret standard på tvers av kommunene, og var avgjørende for at kommunen fikk startet arbeidet med sin digitale grunnmur. Det er også investert i bedre bredbåndsdekning og styrking av beredskap. I første fase har en prioritert å få på plass IKT-grunnmuren, slik at alle startet på samme digitale plattformer i den nye kommunen. I andre fase gjennomføres evaluering av gjennomførte IKT-endringer og kommunen generelt. Effekter tas ut i form av å innføre porteføljestyring og gevinstrealisering generelt, ikke bare innenfor IKT.

Det er grunn til å forvente gevinster ved innføring av felles systemer og nye modeller for portefølje og gevinstrealisering. Det ble imidlertid ikke gjennomført en nullpunktmåling som gjør det mulig å kvantifisere disse. Uten en sammenslåing er det imidlertid grunn til å tro at hver enkelt kommune ville måttet gjøre dette arbeidet før eller siden slik vi nå ser er tilfellet for de fleste kommuner, men da uten en reformstøtte.

Som ledd i forankringen av den nye kommunen ble det også nedsatt temakomiteer som behandlet nytt kommunevåpen, festmarkering i alle de tre kommunenes sentrum, kartlegginger av HR, IKT og arkiv i kommunen.

En kompliserende faktor var området Vear i Stokke, som omfattet 19 prosent av innbyggerne og tre prosent av arealet i kommunen. Innbyggerne ga i en folkeavstemning uttrykk for at de ønsket å bli en del av Tønsberg, og departementet vedtok grensejustering etter at sammenslåingen var vedtatt av kongen i statsråd. Arbeidet med denne grensejusteringen var en ekstra utfordring, men ikke kritisk for prosjektet.

4.3 Drøfting av kommunenes arbeid med gevinstrealisering

Vår vurdering er at ingen av disse tre sammenslåingene har fulgt stadiene i en standard gevinstrealiseringsplan som beskrevet ovenfor, med identifiserte gevinster, operativ handlingsplan for å realisere gevinster, oppfølging og definert eierskap til gevinstrealiseringsplanen, dokumentering av resultater og overføring av prosjektene til linja.

Fra dokumentgjennomgang og intervjuer fremgår det at det er stor variasjon i hvilken grad de tre kommunene har kartlagt eller planlagt for gevinster **før sammenslåingen**. Noen gevinster følger av

⁹ <https://www.sandefjord.kommune.no/Politikk-og-innsyn/kommunesammenslaing-o/prosess-ram-til-vedtak/>

¹⁰ Den nye kommunen skulle etableres, driftes og videreutvikles med utgangspunkt i hver av de gamle kommunenes tradisjoner, fortrinn, sterke sider og utfordringer, en rasjonell, effektiv og publikumsrettet tjenesteproduksjon skulle opprettholdes lokalt, og gevinster skulle tas ut i form av bedre tjenester til innbyggerne.

selve premissene for sammenslåingene, og det er i praksis lite behov for kommunene å følge opp disse, mens mange andre mål i intensjonsavtalene vanligvis er lite konkrete og vanskelige å kvantifisere.

Bjarkøy og Harstad var mest tydelige på hvilken konkret gevinst de ønsket å realisere, som var offentlig finansiering til bygging av Bjarkøyforbindelsen. Dette var et hovedpremiss for sammenslåing, mens myndighetenes intensjoner for kommunesammenslåinger (kommunereformen) syntes ikke å være del av deres motivasjon. Økonomiske innsparinger var et mål, ikke med formål å for eksempel bedre tjenestetilbudet, men for å medfinansiere fastlandsforbindelsen fra Bjarkøy. Distriktsenteret (2014) viser også til at forventninger om nye, store infrastrukturprosjekt har vært sentrale for noen sonderinger av kommunesammenslåinger, og at manglende støtte til å realisere eller framskynde konkrete infrastrukturtiltak har vært brukt som begrunnelse for å avslutte sammenslåingsprosesser. Likeledes har store infrastrukturprosjekter som fikk regional og nasjonal støtte bidratt til at kommuner er blitt sammenslått.

Forventninger om reduserte habilitetsproblemer og dermed styrket lokaldemokrati var mer framtrødende for Mosvik, som også så fordeler i økt kompetanse og økonomisk drahjelp fra Inderøy. Det var ikke utarbeidet en klar plan for gevinstrealisering, men selve sammenslåingen ville redusere Mosviks problemer med doble roller og begrenset økonomisk fleksibilitet. Økt kompetansebase var også en virkning som ville komme mer eller mindre av seg selv, uten nødvendige forarbeider, men for å realisere gevinster må den økte kompetansebasen benyttes aktivt.

Nye Inderøy og nye Harstad ble etablert før reformen ble satt i gang i 2014, og det er forklarlig at kommunene ikke hadde samme fokus på nullpunktmålinger og gevinstrealiseringsplaner slik en kan forvente fra kommunene som har slått og vil slå seg sammen etter 2014. For Sandefjords del var formålet med kommunereformen kjent og det var igangsatt utredninger om nullpunktmålinger og etablert verktøy for gevinstrealisering (DFØ 2014) og nullpunktmålinger (SØF 2017, Menon 2019). Det ble likevel ikke satt opp konkrete mål med reformen, og det er heller ikke planlagt gjennomført nullpunktmåling. Hovedmotivet for nye Sandefjord framstår som å komme i forkant av andre sammenslåinger, og arbeidet ble fokusert om å få gjennomført sammenslåingen ved årsskiftet til 2017.

I arbeidet **etter sammenslåingene** har kommunene arbeidet med å redusere administrasjonsutgifter, hovedsakelig ved reduksjoner i antall politikere og administrativt ansatte, harmonisering av lønnskostnader og sammenslåinger av tjenester. Kommunene rapporterer også at de har økt samarbeidet i fagmiljøene og dermed styrket kompetansen. Kommunene har opprettet flere hele stillinger og sammen med styrking av fagmiljøene økt evnen til å rekruttere kompetent personell. Dette er forventede effekter av større enheter, men betinger likevel aktiv innsats for å realisere. Alle tre kommunene har arbeidet med omorganisering og effektivisering av administrasjon, og benyttet anledningen til å legge organisasjonskartet på nytt og bryte uheldige bindinger og rutiner i administrasjon.

Alle kommunene har hatt forventninger til gevinster, men det har i liten grad vært naturlig å følge med handlingsplaner over flere trinn over tid. Bjarkøys sammenslåing med Harstad var en strategisk beslutning for å få gjennomført et viktig prosjekt, og der sammenslåingen ble brukt som virkemiddel. Vårt inntrykk er imidlertid at sammenslåingen i seg selv ikke ble ansett som viktig for å realisere gevinster utover de åpenbare fordelene som bruforbindelsen ville gi. For de andre små-kommunene i sammenslåingene, Mosvik, Andebu og Stokke, var det større forventninger til gevinster, ikke som følge

av effektivisering, men først og fremst fordi de ble sikret økonomisk handlingsrom, færre uheldige dobbeltroller og større stabilitet ved at de kom inn under en større kommune.

Et relevant spørsmål er om fokus på disse nærmest automatiske gevinstene har gått på bekostning av arbeid med å utløse andre gevinster som krever mer aktiv innsats og vanskelige prioriteringer. En observasjon er at lovnader om gevinster i form av lokalisering av tjenester og stillingsvern har vært til hinder for effektivisering av drift. Mens slike bindinger har vært nødvendige for å få aksept for sammenslåingene, har de samtidig vært til hinder for reelle innsparinger som kunne finansiert konkrete gevinster.

5 Gjennomgang av gevinster

Mens vi i kapittel 3 drøftet kommunenes forventninger i forkant av sammenslåingene, og i kapittel 4 arbeidet med gevinstrealisering, er temaet for dette kapittelet hva som faktisk er oppnådd i etterkant av sammenslåingene. For hver av kommunene omtaler vi først inntrykkene fra *hva kommunene har meldt om oppnådde gevinster*. Gode tjenester er det underliggende og viktigste målet for kommunenes virksomhet. Men disse er vanskelige for kommunene å måle, og kommunene er vel så opptatt av faktorer som bygger opp under gode tjenester, som økonomisk handlingsrom og kompetanse. Kommunene er også svært opptatt at befolkningsvekst. Her gjengir vi hva kommunene har meldt om opplevde gevinster. Deretter drøfter vi funnene fra den økonometriske testingen supplert med grafiske illustrasjoner.

- *Netto driftsutgifter til administrasjon per innbygger*. Kommunene har målsettinger om at reduserte administrasjonsutgifter vil frigjøre midler for realisering av kommunale oppgaver.
- *Økonomistyringsindikatoren*. Dette er et mål på om ny kommune driftes langsiktig økonomisk bærekraftig (se nærmere beskrivelse i avsnitt 2.3).
- *Befolkningsvekst*. I de fleste sammenslåinger er det et ønske, spesielt fra de mindre kommunene, om å snu negative befolkningstrender og øke befolkningen.
- *Inntektsnivå*. Utviklingen i private inntekter kan være en indikator på at næringslivet og arbeidslivet går godt, som ofte går igjen som en ønsket virkning av sammenslåing.

5.1 Økonometriske analyser

Sammenslåingen er bare én av flere faktorer som påvirker utviklingen over tid, i tillegg til blant annet økonomiske trender, befolkningsutvikling og generell teknologisk framgang som påvirker effektiviseringen i kommunene. Datagrunnlaget er begrenset, med få år på å teste data etter sammenslåing. Med dette i mente har vi gjennomført *økonometriske analyser* av relevante data, som vil gi det best mulige grunnlaget som er tilgjengelig per i dag for å vurdere virkningene av de tre kommunesammenslåingene, gitt at en tar høyde for usikkerheten.

I de økonometriske analysene er det benyttet to metoder. Resultatene fra *diff-in-diff-metoden* tilsier at sammenslåingene ikke har hatt statistisk signifikant innvirkning på noen av indikatorene. Vi finner imidlertid tydelige effekter på reduserte administrasjonsutgifter når vi tester data ved å konstruere en kontrollgruppe til *diff-in-diff* ved hjelp av syntetisk kontrollgruppemetoden. Dette er området der vi gjennom intervjuer har fått sterkest inntrykk av at gevinster er hentet ut, og der det også bør være størst grunn til å forvente å finne målbare effekter. Resultatene er omtalt under hver av kommunesammenslåingene.

Som et innledende forsøk på å isolere virkningene av sammenslåingene, har vi gjennomført analyser ved hjelp av *diff-in-diff-metoden* som er omtalt i avsnitt 2.4.2 og Vedlegg 1. Indikatorene som vi har testet er følgende:

- *Netto driftsutgifter til administrasjon per innbygger*. Dette er et område hvor det burde være mulig å måle oppnådde stordriftsfordeler.

- *TBUs Produksjonsindeks og delindekser på barnehage, grunnskole, primærhelse, omsorg, barnevern, sosialtjenester og kultur.*¹¹ Dette er et mål på kvalitet i tjenestene.
- *Indeks for gebyrsatser på selvkost-områder.* Denne er satt sammen av størrelsen på byggesaksgebyr og avfallsgebyr. En mer effektivt drevet kommune bør kunne ta lavere satser på selvkost-områder.
- *Økonomistyringsindikatoren.* Dette er et mål på om ny kommune driftes langsiktig bærekraftig.
- *Andel bredbåndsabonnenter.* Flere av sammenslåingskommunene hadde som uttalt mål å bygge ut mer bredbånd.

Den umiddelbare konklusjonen fra testing ved hjelp av diff-in-diff-analysene er at sammenslåingene hverken har hatt negativ eller positiv påvirkning på disse indikatorene. Vi finner ingen statistisk signifikant innvirkning av sammenslåingen på noen av disse indikatorene.

Men manglende sammenhenger kan komme av at metoden ikke fanger opp virkningene. For eksempel er det for Harstads tilfelle liten grunn til å forvente at sammenslåingens eventuelle effekter lar seg måle statistisk, da Bjarkøys befolkning utgjorde under to prosent av befolkningen i den samlede kommunen. I Sandefjord er det gått for kort tid til at det er mulig å teste utviklingen etter sammenslåing. At det ikke finnes statistikk for hver av de tidligere kommunene etter sammenslåingen fjerner også muligheten for å teste effekter på de tidligere kommuneområdene i de nye kommunene.

Syntetisk kontrollgruppe-metoden gir en mer robust matching av sammenligningskommuner enn diff-in-diff-analyser med enklere kontrollgrupper, og her finner vi resultater, som vi kommer tilbake til under omtalen av hver enkelt kommune.

5.2 Inderøy

5.2.1 Kommunens omtale av realiserte gevinster

Mer effektiv administrasjon omtales som den fremste gevinsten i Inderøy. Selv om administrasjonen ikke direkte ble halvert som planlagt, ble antallet ledere redusert. Det rapporteres i intervju at fagmiljøene ble forsterket gjennom økt samlet tilgang til kompetanse, og lønn og andre personalforhold ble harmonisert i den nye kommunen. Hele den nye kommunen fikk samme lave arbeidsgiveravgift som Mosvik, noe som var en gevinst for næringslivet i tidligere Inderøy. Dette er en type gevinst som først og fremst omfordeler skatteinntekter, og er ikke nødvendigvis en netto gevinst for samfunnet.

Habilitetsutfordringer i gamle Mosvik kommune ble også redusert, noe som i intervjuene framheves som en gevinst og styrking av den demokratiske styringen. Kommunen trekker også frem som en

¹¹ På grunn av en rekke hull i datamaterialet finnes det ikke tall for TBUs Produksjonsindeks for Bjarkøy før sammenslåing, slik at denne indikatoren ikke har vært mulig å teste for Harstad. Det siste tilgjengelige året for Produksjonsindeksen er 2017 og ettersom nye Sandefjord ble dannet i 2017 har vi ikke kunnet bruke indikatoren for Sandefjord. For Inderøy, Mosvik og nye Inderøy finnes produksjonsindeksen for årene 2008,2012,2015,2016,2017. Hull i datamaterialet for Inderøy hindrer oss i å benytte syntetisk kontrollgruppe-metoden for å teste innvirkningen på indikatoren. Det er derfor kun gjennomført tester med diff-in-diff-metoden for disse indikatorene og kun for Inderøy.

gevinst at kommunen samlet sett har fått svært attraktive bolig- og fritidsområder. De to kommunene har til sammen store strandsoner og varierte områder.

På flere felter ble tjenesteproduksjonen i gamle Mosvik forbedret og bevart. Dette kan betraktes som gevinster, dersom alternativet var større grad av nedleggelse i en ikke-sammenslått kommune. Det gamle sykehjemmet er revet og nye boenheter med heldøgns omsorg er under etablering i Mosvik. I etterkant av sammenslåingen er det også gjennomført en satsing på bredbåndutbygging i hele den nye kommunen, og det legges fiber over Skarnsundbrua og frem til Mosvik sentrum. Det er imidlertid ikke gitt at slike enkeltinvesteringer direkte kan tilskrives kommunesammenslåingen.

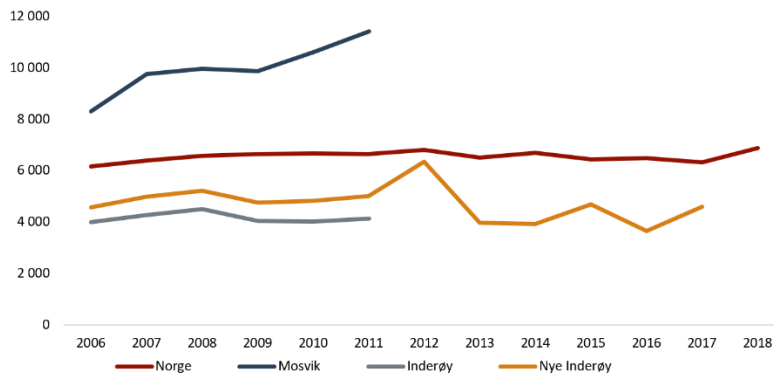
I ettertid er det flere punkter i intensjonsavtalen som ikke er innfridd. Intensjonsavtalen listet flere svært konkrete tjenester som skulle legges til Mosvik. Dette gjør at oppfyllelsen av intensjonsavtalen blir svært målbar. Når tiltakene ikke er innfridd, oppleves det som et tap for flere av innbyggerne. I intervju med representanter fra medier i området, påpekes det at for eksempel skolen i Mosvik, som ble nedlagt, hadde svært liten klassestørrelse og vansker for å tiltrekke seg arbeidskraft. Likevel oppleves skolesammenslåing som et tap for innbyggerne. Det samme gjelder for sykehjemmet. Selv om Mosvik får flere nye heldøgns omsorgsplasser, er det sykehjem med kjøkken som er nedfelt i intensjonsavtalen, og det har derfor vært noe misnøye knyttet til at sykehjemmet er nedlagt.

Av gevinstene som kommunen rapporterer, anser vi at økonomiske besparelser er mest målbar. Om en legger til grunn at bedre økonomi tas ut i styrket tjenesteproduksjon, kan vi betrakte økonomiske besparelser som en indikator på økt kvalitet eller kvantitet i tjenestetilbudet. En slik sammenheng mellom økonomiske besparelser og tjenesteproduksjon er bakgrunnen for kommunenes fokus på effektivisering og økonomiske innsparinger, og begrunner vårt valg av administrasjonsutgifter som en sentral gevinstindikator ved kommunesammenslåinger.

5.2.2 Signifikant nedgang i administrasjonsutgiftene

I Figur 5.1 vises netto driftsutgifter til administrasjon per innbygger. Tallene er deflatert med den kommunale deflatoren fra Det Tekniske Beregningsutvalget. Mens Mosvik hadde høye og voksende driftsutgifter, har den nye kommunen tilsynelatende fått til å redusere disse utgiftene. I sammenslåingsåret ser man at kommunens administrasjonsutgifter får et midlertidig hopp, trolig knyttet til ekstra utgifter ved selve sammenslåingen. Etter sammenslåingsåret har administrasjonsutgiftene gått ned i den nye sammenslåtte kommunen til et nivå omtrent som for gamle Inderøy.

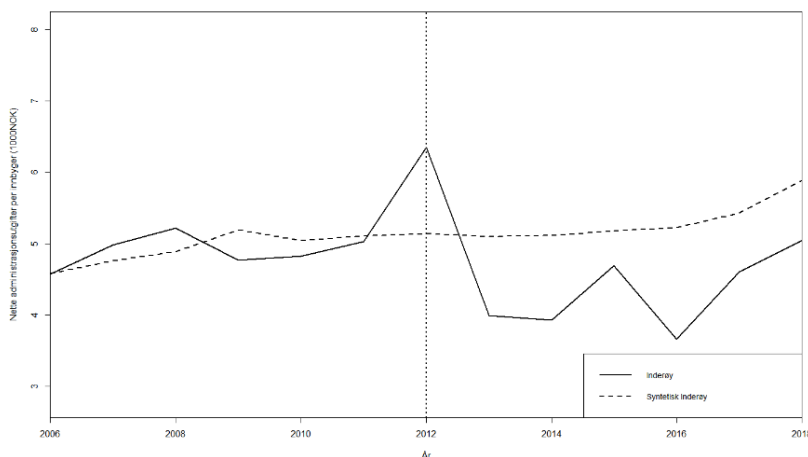
Figur 5.1: Netto driftsutgifter til administrasjon per innbygger, 2018-kroner. Sammenslåingsår: 2012. Kilde: KOSTRA og Menon



Det er som nevnt ovenfor ikke mulig å spore endringen i administrasjonsutgifter tilbake til kommunesammenslåingen i diff-in-diff-analysen (omtalt i avsnitt 5.1). I resultatene fra syntetisk kontrollgruppe-metoden finner vi likevel en signifikant reduksjon i driftsutgiftene etter sammenslåing. Som man kan se av Figur 5.2, treffer den syntetiske versjonen av Inderøy godt på utviklingen i netto driftsutgifter i nye Inderøy fram til 2011. Den treffer også godt på andre relevante forklaringsvariabler for administrasjonsutgifter før sammenslåing. Etter sammenslåing har faktiske Inderøy først et hopp i 2012, før den ligger konsistent under sin syntetiske versjon. Dette kan være en indikasjon på at Inderøy har redusert utgiftene til administrasjon per innbygger som følge av sammenslåingen, noe kommunen også selv har formening om i intervju. De økonometriske resultatene understøtter altså kommunens egne oppfatning, da de ser besparelser i kostnader i selve kommuneadministrasjonen som blant de fremste gevinstene fra kommunesammenslåingen.

Placebotesten bekrefter at administrasjonsutgiftene er redusert som følge av sammenslåingen. I denne beregningen har vi holdt selve sammenslåingsåret utenfor, ettersom det er indikasjoner for at kostnadsøkningen i selve sammenslåingsåret var midlertidig og ikke langsiktig. Den estimerte gjennomsnittlige årlige effekten for nye Inderøy er at de har spart om lag 1000 kroner per innbygger i administrasjonsutgifter, trolig som følge av sammenslåingen.

Figur 5.2: Inderøy og syntetisk Inderøy, netto driftsutgifter til administrasjon per innbygger, tusen 2018-kroner. 2012=sammenslåingsåret. Kilde: Menon

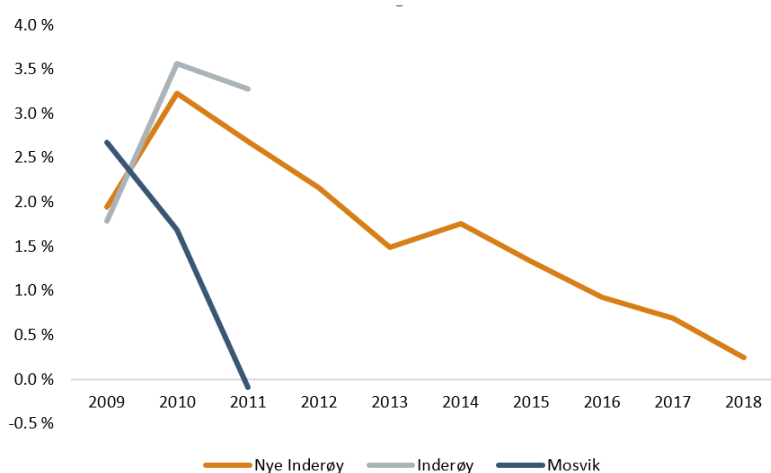


Placebotesten er utført basert på samme metodologi (se også Vedlegg 1). Her er alle andre kommuner i samme KOSTRA-gruppe som Inderøy testet *som om* de var Inderøy opp mot den syntetiske kontrollgruppen. Dersom også disse testene hadde gitt samme resultater som vi ser for Inderøy, ville det ikke vært sannsynlig at det var kommunesammenslåingen som var utslagsgivende for Inderøy. Dersom man tar med alle kommuner i Inderøys KOSTRA-gruppe hvor det maksimum er tre ganger dårligere fit mellom den faktiske kommunen og dens syntetiske versjon enn Inderøy er Inderøys negative avvik det 33. største negative avviket blant 34 kontrollkommuner. Dersom vi kun sammenligner mot de 18 kommunene som har minst like god fit før sammenslåing som Inderøy har Inderøy det største negative avviket etter sammenslåing. En mer utfyllende beskrivelse av robustheten i funnene er gjengitt i Vedlegg 1.

5.2.3 Økonomistyringsindikatoren

Figur 5.3 viser utviklingen i økonomistyringsindikatoren for Mosvik, Inderøy og nye Inderøy (se forklaring av denne i kapittel 2.4.1). Negative tall tilsier at kommunen enten vil måtte redusere investeringene og/eller driftskostnadene og/eller økt gjelda relativt til inntektene for å kunne drive bærekraftig framover. Det siste året før sammenslåing måtte Mosvik tatt slike grep for å styre mot langsiktig bærekraft. Inderøy og nye Inderøy styrer imidlertid bærekraftig, noe som indikerer at sammenslåingen i det minste har vært positivt for Mosviks økonomi.

Figur 5.3: Økonomistyringsindikatoren: Differansen mellom forventet nivå på netto driftsresultat og anbefalt minimumsnivå på netto driftsresultat. Sammenslåingsår: 2012. Kilde: Menons Økonomistyringsverktøy og Menon



5.2.4 Befolkningsmengde og inntektsnivå

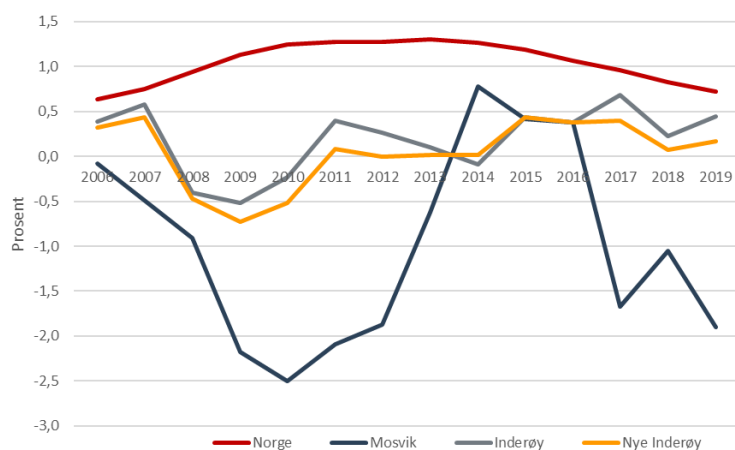
Befolkningsmengden falt sterkt i Mosvik i årene før sammenslåing, se Figur 5.4, noe som var en bekymring i kommunen. Vi har beregnet befolkningen for de samme grunnkretsene som tidligere Mosvik kommune etter sammenslåingen i 2012. Vi ser at området for tidligere Mosvik hadde svakt positiv treårsvekst i befolkning i 2014-2016 etter sammenslåingen, men befolkningsveksten i denne delen av den nye kommunen har siden igjen falt sterkt.¹² Samtidig har befolkningen i tidligere Inderøy

¹² Befolkningsveksten fordelt på Mosvik og gamle Inderøy etter sammenslåing er beregnet med utgangspunkt i befolkningsdata på grunnkretsnivå, se SSBs Tabell 04362.

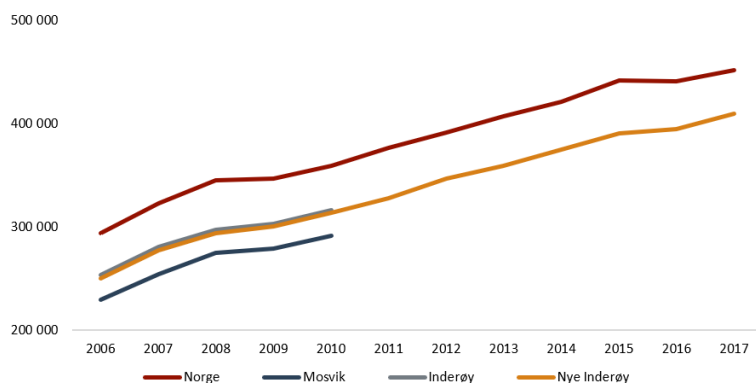
hatt en svakt positiv utvikling. Vi ser også at nye Inderøy, hvor data er beregnet også bakover i tid og fram til sammenslåing, har fortsatt med svak positiv befolkningsvekst. Vi kan ikke se noe dramatisk trendskifte etter sammenslåingen, men vi ser at veksten har nærmet seg nasjonalt nivå.

Av Figur 5.5 ser vi at gjennomsnittlig inntektsnivå lå under landsgjennomsnittet både i Inderøy og Mosvik før sammenslåingen, men sammenlignet med landsnivået ser ikke inntektsnivået ut til å ha blitt påvirket. Merk også at Mosvik utgjør bare 12 prosent av den nye kommunen, slik at gamle Inderøy dominerer utviklingen.

Figur 5.4: Befolkningsvekst siste tre år, Inderøy, Mosvik og nye Inderøy. Sammenslåingsår: 2012. Kilde: SSB



Figur 5.5: Utvikling i gjennomsnittlig bruttoinntekt for Mosvik, Inderøy, Nye Inderøy og landet som helhet. Sammenslåingsår: 2012. Kilde: SSB



5.3 Harstad

5.3.1 Kommunens omtale av realiserte gevinster

Figur 5.6: Bjarkøyforbindelsen. Kilde: Statens vegvesen



Som følge av sammenslåingen ble den 3250 meter undersjøiske tunnelen mellom Bjarkøya og Grytøya og bro mellom Grytøya og Sandøya realisert, se Figur 5.6. Dette bandt øyriket tettere sammen, og reduserte blant annet reisetiden mellom Bjarkøy og Harstad sentrum fra en og en halv time til tre kvarter. Dette gjorde det også mulig å sentralisere tjenester i Bjarkøy og kommunen for øvrig uten at dette hadde betydelig negativ påvirkning på reisetiden til de som bodde på Bjarkøy.

I tillegg til de økonomiske besparelsene, har kommunen selv identifisert flere gevinster i ettertid av sammenslåingen. Blant annet ble det ansett som positivt at den samlede kommunen fikk større fagmiljøer. Spesielt beskrives dette for gamle Bjarkøy kommune.

Videre påpekes det i intervjuene at sammenslåingen ga den nye kommunen rom for omorganisering i kommuneadministrasjonen. Dette betegnes som verdifullt, spesielt siden kommunene antageligvis måtte ha gjennomført en omstilling uansett, men sammenslåingen ble et nyttig påskudd for å få dette til. Sammenslåingen la også til rette for å legge om til nye digitale prosesser allerede i 2013, blant annet fordi det måtte tilrettelegges for at ansatte som tidligere satt ved kommunehuset i Bjarkøy skulle kunne ha hjemmekontor.

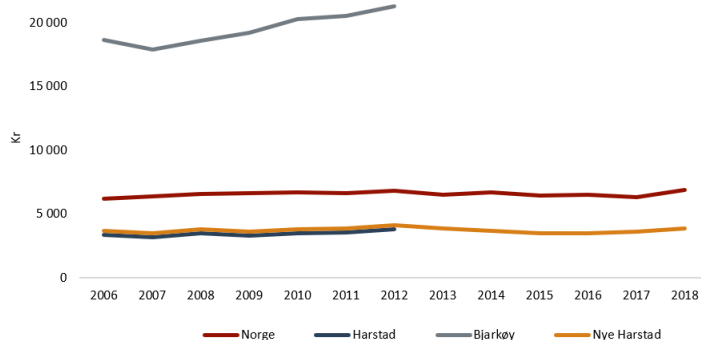
En annen gevinst som ikke var planlagt for, men som Harstad oppdaget først etter at sammenslåingen var et faktum, var at den nye kommunen ble blant Norges fem største havbrukskommuner. Dette la altså til rette for næringsutvikling, og ga blant annet kommunen en ny stilling i nasjonal sammenheng. Forsvaret båndlegger store deler av gamle Harstads sjøareal, og tilgang på mer areal ga kommunen større fleksibilitet i arealbruken.

På samme måte som for Inderøy er noen gevinster åpenbare, som bruforbindelsen og tilgang til større fagmiljø og digital oppgradering. Samtidig er det ikke gitt at bruforbindelsen ga netto nytte for samfunnet. Da skulle den vært bygget uavhengig av forutsetningen om kommunesammenslåing.

5.3.2 Nedgang i administrasjonsutgifter

Figur 5.7 viser netto driftsutgifter til administrasjon per innbygger. Bjarkøy hadde svært høye og voksende utgifter sammenlignet med landsgjennomsnittet, noe som blant annet henger sammen med Bjarkøys størrelse.

Figur 5.7: Netto driftsutgifter til administrasjon per innbygger, tusen 2018-kroner. Sammenslåingsår: 2013. Kilde: KOSTRA og Menon

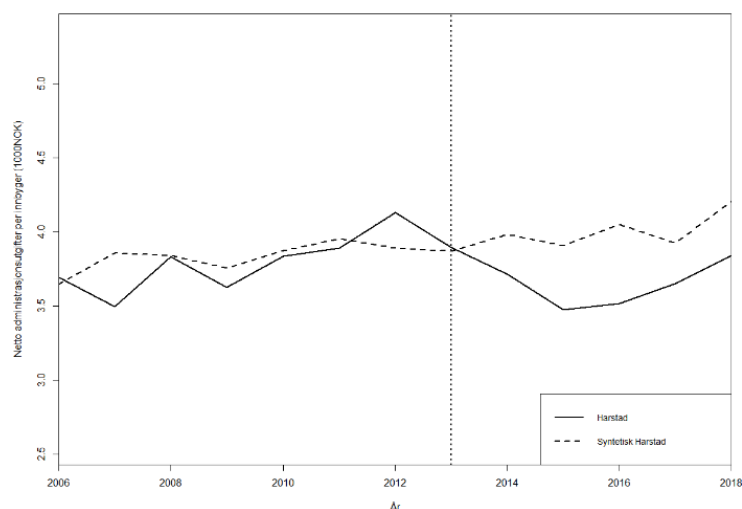


Diff-in-diff-testen viste som nevnt i avsnitt 5.1 ingen signifikant endring i driftsutgifter til administrasjon som følge av kommunesammenslåing. Fra syntetisk kontrollgruppe-metoden finner vi imidlertid tilsynelatende en slik sammenheng. Figur 5.8 viser Harstads utvikling i netto administrasjonsutgifter per innbygger kontra sin syntetiske versjon før og etter sammenslåingen i 2013. Det gjennomsnittlige avviket mellom Harstad og syntetiske Harstad etter sammenslåingsåret er en besparelse på om lag 270 kroner per innbygger. Vi får god match på årene før sammenslåing og reduksjon i administrasjonsutgiftene sammenlignet med den syntetiske versjonen. Dette forsterker hypotesen om at Harstad har redusert utgiftene til administrasjon per innbygger.

Samtidig viser placebo-tester at avviket kan komme av tilfeldig variasjon. Fem av 24 kommuner i samme KOSTRA-gruppe hvor den syntetiske versjonen av kommunen traff minst like godt som nye Harstads syntetiske versjon før sammenslåing hadde større negative avvik enn de vi finner mellom Harstad og den syntetiske Harstad.

Størrelsesforholdet mellom de to kommunene gjør det vanskelig å finne signifikante effekter av sammenslåingen. Kvalitative vurderinger tilsier at innsparinger har inntruffet, men det er nærliggende å tro at de er så små at de drukner i tilfeldige variasjoner i Harstads mye større budsjett.

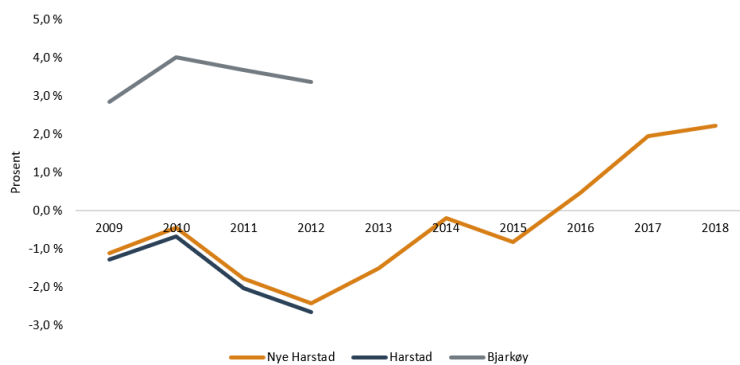
Figur 5.8: Harstad og syntetisk Harstad, netto driftsutgifter til administrasjon per innbygger, tusen 2018-kroner. Kilde: Menon



5.3.3 Økonomistyringsindikatoren

Økonomistyringsindikatoren tilsier at Bjarkøy hadde en bærekraftig styring og kunne tillatt seg et høyere kostnadsnivå relativt til sine inntekter, se Figur 5.9. Derimot kunne Harstad på sin side ikke opprettholdt kostnads- og investeringsnivået relativt til inntektene på nivået de hadde ved sammenslåingstidspunktet. Dette var kommunen bevisst på, og allerede i 2010 ble det vedtatt en plan for å ta ned kostnadsnivået. Nye Harstad har imidlertid tatt grep og styrer mot langsiktig bærekraft. Men siden Bjarkøy kun utgjør en liten andel av den nye kommunen, er det lite trolig at endringen i nye Harstad kan tilskrives sammenslåingen.

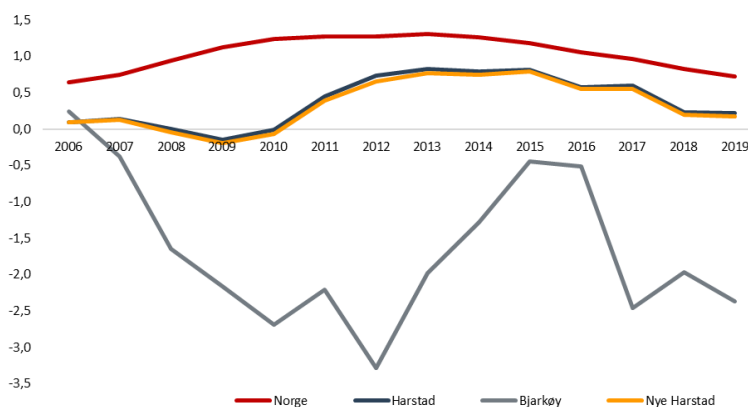
Figur 5.9: Økonomistyringsindikatoren: Differansen mellom forventet nivå på netto driftsresultat og anbefalt minimumsnivå på netto driftsresultat. Sammenslåingsår: 2013. Kilde: Menons Økonomistyringsverktøy og Menon



5.3.4 Befolkningsmengde og inntektsnivå

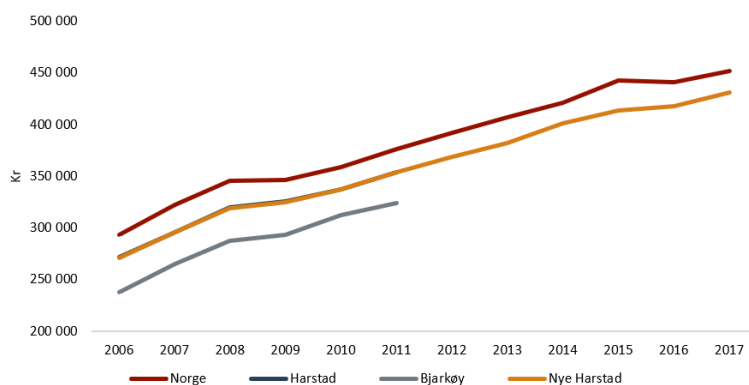
Innbyggertallet i Bjarkøy falt sterkt årene før sammenslåing, mens Harstad hadde en svak positiv utvikling, se Figur 5.10. Den samlede kommunen (tidsserien er beregnet også bakover i tid og fram til sammenslåingen) har fortsatt med svak positiv befolkningsvekst. Etter sammenslåing har befolkningsutviklingen i det samme geografiske området som gamle Bjarkøy fortsatt å falle, men befolkningsveksten i gamle Harstad er fortsatt positiv, men noe lavere enn landsgjennomsnittet. Vi har ingen indikasjon på at sammenslåingen har påvirket den samlede befolkningsveksten. Dette er også påpekt av Harstad kommune selv.

Figur 5.10: Befolkningsvekst siste tre år, Harstad, Bjarkøy og nye Harstad. Sammenslåingsår: 2013. Kilde: SSB



Av Figur 5.11 ser vi at gjennomsnittlig inntektsnivå er under landsgjennomsnittet både i Bjarkøy og Harstad. Utviklingen følger landsgjennomsnittet, og ser ikke ut til å ha blitt nevneverdig påvirket av sammenslåingen. Inntektsnivået vil først påvirkes ved bedre forhold for næringslivet og arbeidslivet.

Figur 5.11: Utvikling i gjennomsnittlig bruttoinntekt for Harstad, Bjarkøy, Nye Harstad og landet som helhet. Sammenslåingsår: 2013. Kilde: SSB



5.4 Sandefjord

5.4.1 Kommunens omtale av realiserte gevinster

For gamle Sandefjord kommune var større tilgang på arealressurser framholdt som viktig, og det har de fått. Dette har muliggjort næringsutvikling over et større område på tvers av de gamle kommunegrensene. For Andebu og Stokke var hovedmotivasjonen bedre økonomisk handlingsrom og mer robuste tjenester gjennom blant annet styrking av fagmiljøene for alle tre kommuner. Erfaringen er at mål om bedre tjenester for alle har vært vanskelig å realisere på kort sikt.

Av realiserte gevinster framheves spesielt økt rom for næringsutvikling, ny IKT-grunnmur, muligheten for å finansiere byggingen av Kodal skole, omsorgsboliger ved Møylandsenteret, bedre bredbånddekning og styrking av beredskapen.

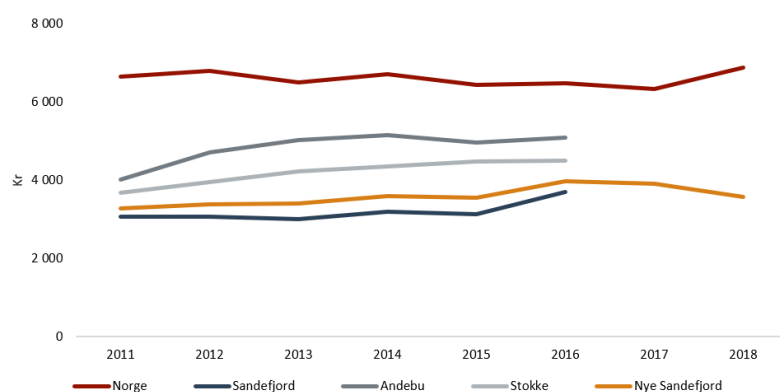
Det trekkes også frem økonomiske besparelser ved stordriftsfordeler i administrasjonen, og at sammenslåingen har muliggjort reforhandling av nye og bedre avtaler innen for eksempel forsikringer for den nye storkommunen. Habilitetsproblemer i barnevernstjenesten i Andebu er redusert, og i intervjuer hevdes det at enkeltaktører i næringslivet har fått mindre dominerende innflytelse. Sammenslåingen ga også mulighet til å gjennomgå organiseringen innad i kommunen.

5.4.2 Administrasjonsutgifter

Alle kommunene hadde lavere administrasjonskostnader per innbygger enn landsgjennomsnittet i utgangspunktet, som over perioden har ligget på om lag 6500 2018-kroner per innbygger, se Figur 5.12. Slik vi har sett i de andre to casene er administrasjonsutgiftene per innbygger lavere jo større kommunene er. Etter en midlertidig økning året før og i selve sammenslåingsåret, kan det framstå som at de samlede administrasjonsutgiftene per innbygger har begynt å falle. Området Vear i Stokke, med

en befolkning på om lag 2200 innbyggere, kan også ha bidratt til at administrasjonsutgifter per innbygger gikk midlertidig opp i 2017.

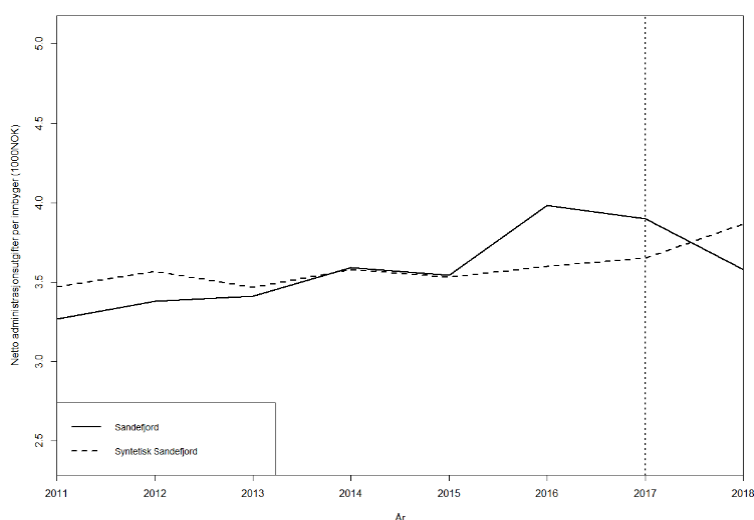
Figur 5.12: Netto driftsutgifter til administrasjon per innbygger, tusen 2018-kroner. Sammenslåingsår: 2017. Kilde: KOSTRA og Menon



I diff-in-diff-analysen er reduksjonen i administrasjonsutgiftene etter kommunesammenslåingen ikke signifikant forskjellig fra endringer i administrasjonsutgifter i de sammenlignbare kommunene. Dette er naturlig, gitt den korte tiden siden sammenslåingen.

Vi har likevel gjennomført en syntetisk kontrollgruppe-analyse for Sandefjord. Som man kan se av Figur 5.13, fanger metoden i mindre grad opp endringer enn de to øvrige kommunesammenslåingene. I selve sammenslåingsåret ligger Sandefjord over sin syntetiske versjon, mens de ligger under i året etter. Det er grunn til å tro at administrasjonsutgifter i alle tilfeller øker midlertidig i selve sammenslåingsåret. Man sitter da igjen med kun ett år for å analysere den langsiktige effekten. Det er derfor for tidlig å konkludere med virkninger av kommunesammenslåingen på Sandefjords administrasjonsutgifter.

Figur 5.13: Sandefjord og syntetisk Sandefjord, netto driftsutgifter til administrasjon per innbygger, tusen 2018-kroner. Kilde: Menon

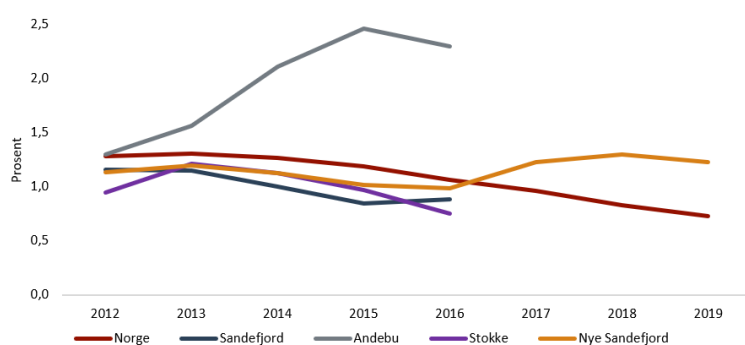


5.4.3 Befolkningsutvikling og inntektsnivå

Den statistiske analysen viser at alle kommunene som inngår i nye Sandefjord har hatt positiv befolkningsutvikling på høyde med eller høyere enn snittet for hele landet, se Figur 5.14. For nye Sandefjord er data beregnet, også bakover i tid. Data er korrigert for at Vear i Stokke kommune ble en del av Tønsberg ved sammenslåingen.

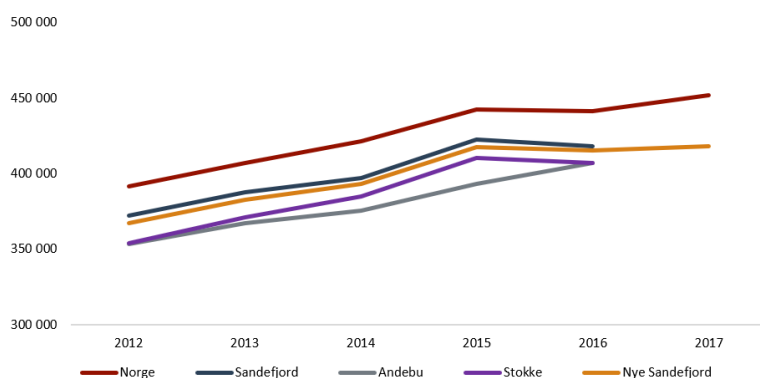
Alle de tre kommunene har hatt et gjennomsnittlig inntektsnivå som ligger omtrent like langt under landsgjennomsnittet, og veksten har vært noe svakere enn for landet forøvrig, se Figur 5.15.

Figur 5.14: Befolkningsvekst siste tre år, Sandefjord, Stokke, Andebu og nye Sandefjord*. Sammenslåingsår: 2017. Kilde: SSB



* Korrigert for endring av kommunegrense rundt Vear i 2017

Figur 5.15: Utvikling i gjennomsnittlig bruttointekt for Sandefjord, Stokke, Andebu, Nye Sandefjord og landet som helhet. Sammenslåingsår: 2017 Kilde: SSB



6 Vurderinger og anbefalinger

Her drøfter vi identifiserte gevinster og anbefalinger for kommende sammenslåinger.

6.1 Gevinster i kommunereformen

Mål og rammer for kommunereformen er presentert i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S, 2013– 2014), og Stortinget sluttet seg til disse: gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati¹³. Målene om gode og likeverdige tjenester, økonomisk robusthet og lokaldemokrati er rimelig sammenfallende med de gevinstene kommunene selv har vært opptatt av. Men i de tre casene finner vi mindre fokus på gevinster knyttet til kommunenes forutsetninger for samfunnsutvikling på områder som arealbruk, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og helsemessig og sosial utvikling.

Når vi omtaler gevinster, er det nyttig å ta utgangspunkt i en enkel modell for tjenesteproduksjon, inspirert av SØF (2017), se Figur 6.1. Gode og likeverdige tjenester er det underliggende og viktigste målet for kommunenes virksomhet, og et sentralt mål med kommunereformen. Resultatene for bruker er altså selve kjernen i gevinstrealiseringen. Men i praksis er det vanskelig å isolere virkninger av kommunesammenslåinger og måle endringer for innbyggerne i kommunen, i alle fall på så kort sikt og med så få kommuner som vi har mulighet til å analysere i Norge. Det er enklere å måle virkninger på de økonomiske rammebetingelsene og innsatsfaktorene, som påvirkes tidligere i produksjonsprosessen. Om en legger til grunn at bedre økonomi tas ut i styrket tjenesteproduksjon, kan vi betrakte økonomiske besparelser som en nærliggende indikator til kvalitet eller omfang i kommunale tjenester. På samme måte er det rimelig at det er en klar sammenheng mellom økt kompetanse som er en innsatsfaktor i produksjonen av tjenester, og kvaliteten på tjenestene. I praksis omtales derfor faktorer som økonomiske innsparinger og bedret kompetanse som gevinster i denne rapporten.

Figur 6.1: En enkel modell for tjenesteproduksjon



Innsparinger i administrasjonsutgifter, bedret kompetansetilgang og mindre habilitetsproblemer vil oppstå så å si rett etter sammenslåing. Men virkningene av disse for tjenestetilbudet og demokratiet, altså selve gevinstene, vil komme over tid, og krever økonomiske metoder og tidsseriedata for å identifisere.

Noen kommuner har klart definerte mål med å gå inn for en sammenslåing. Et godt eksempel på dette er sammenslåingen mellom Harstad og Bjarkøy. Kommunene hadde en klar identifisert gevinst og plan

¹³ I forbindelse med kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S (2013– 2014))

om hvordan denne skulle oppnås: Sammenslåingen med Harstad var nødvendig for å få realisert fastlandsforbindelse. For disse kommunene var altså sammenslåingen en strategisk beslutning for å få gjennomført et viktig prosjekt, og der sammenslåingen var et politisk premiss. Vårt inntrykk er at sammenslåingen i seg selv ikke ble ansett som viktig for å realisere gevinster utover de åpenbare fordelene som bruforbindelsen ville gi.

De andre mindre kommunene i sammenslåingene vi har sett på, Mosvik, Andebu og Stokke, hadde større forventninger til gevinster. Disse kom ikke som følge av langsiktig effektivisering ved å være flere kommuner sammen, men først og fremst fordi de ble sikret økonomisk handlingsrom, færre uheldige dobbeltroller og større stabilitet i økonomi og tjenestetilbud ved at de kom inn under en større kommune. Hovedmotivet for nye Sandefjord framstår som å være tidlig ute og i forkant i en kommende reform de visste ville innebære sammenslåinger. For Harstad og Inderøy er inntrykket at de ikke forventet større fordeler enn at de fikk tilgang på mer areal, og at de som største kommune ville være imøtekommende mot de mindre kommunene som tok initiativ til sammenslåingen.

Vi har gjennomført økonometriske tester av virkninger av sammenslåingene, og vi finner signifikante resultater for Inderøy, som har lengst datagrunnlag. I Harstads tilfelle er det liten grunn til at sammenslåingens eventuelle effekter lar seg måle statistisk, siden Bjarkøys befolkning utgjorde bare to prosent i den nye kommunen, mens for Sandefjord har det gått for kort tid til at det er mulig å teste utviklingen økonometrisk.

Alle kommunene har arbeidet med omorganisering og effektivisering av administrasjon, og benyttet anledningen til å legge organisasjonskartet på nytt. Dette er en form for gevinstrealisering som krever større grad av aktiv handling enn det som følger av stordriftsfordelene ved sammenslåingen. For noen av kommunene framstår ikke denne muligheten som planlagt på forhånd. Identifisering av faktiske gevinster vil være enklere om kommunene har gjort nullpunktmålinger i forkant av sammenslåingen, noe som ikke er tilfellet for disse tre sammenslåingene. Ingen har fulgt en gevinstrealiseringsplan med identifisering av gevinster, planlegging av hvordan gevinstene skal realiseres og evalueres.

6.1.1 Gode og likeverdige tjenester

Alle kommunene rapporterer at tjenestetilbudet til innbyggerne er styrket. Kommunene har vært opptatt av å levere gode tjenester til sine innbyggere, og særlig framholdes helsesektoren. Det er også rimelig å forvente at tilbudet er blitt mer likeverdig, i den forstand at forskjeller mellom flere kommuner reduseres og i prinsippet kan utlignes når de slår seg sammen.

Det er imidlertid vanskelig å isolere virkninger av kommunesammenslåinger og måle endringer, i alle fall på så kort sikt og med så få kommuner som vi har mulighet til å analysere i Norge. Om en legger til grunn at bedre økonomi tas ut i styrket tjenesteproduksjon, kan vi betrakte økonomiske besparelser som en nærliggende indikator til økt kvalitet og/eller omfang i kommunale tjenester. På samme måten er det rimelig at det er en klar sammenheng mellom økt kompetanse og høyere kvalitet i tjenestene.

Tidsfaktor: Generelt vil de gevinstene, eller rettere sagt gevinstindikatorene, som omtales her realiseres i forbindelse med selve sammenslåingen. De ønskede virkningene på tjenesteproduksjonen og innbyggernes velferd vil imidlertid være avhengig av at kommunene faktisk arbeider for å realisere gevinstene. De frigjorte ressursene må kanaliseres mot de viktigste behovene i kommunenes

tjenesteproduksjon, og den økte kompetansetilgangen må aktivt benyttes for at den skal komme innbyggerne til gode.

Reduserte administrasjonskostnader

Vi har funnet en klar og signifikant indikasjon på at Inderøy har redusert utgiftene til administrasjon per innbygger som følge av sammenslåingen. Dette styrker kommunens egne oppfatning, da de ser besparelser i kostnader i selve kommuneadministrasjonen som blant de fremste gevinstene fra kommunesammenslåingen. Vi finner samme effekten, men noe svakere, fra sammenslåingen av Bjarkøy og Harstad, til tross for den store forskjellen i størrelse på de to kommunene. Alle kommuner har også selv rapportert om økonomisk effektivisering i form av reduksjoner i antall politikere og restrukturering og nedbemanning av administrasjon. Kommunene melder også at de har oppnådd høyere økonomisk robusthet, ved å ha blitt større, og særlig gjelder dette de minste kommunene som også har vært mest økonomisk sårbare. Det trekkes også fram at sammenslåingen til en større kommune har muliggjort reforhandling av nye og bedre avtaler innen for eksempel forsikringer.

Med frigjorte økonomiske ressurser er det grunn til å tro at kvalitet og/eller kvantitet i tjenestene har økt som følge av kommunesammenslåingene.

Tidsfaktor: Administrasjonskostnadene øker tilsynelatende fram til sammenslåingen, før de går ned, noe som kan komme av ekstra arbeid med å få den nye kommunen på plass. Vi forventer at de økonomiske innsparingene iverksettes like etter sammenslåing. Antallet politikere reduseres umiddelbart, mens administrasjonen trappes gjerne ned mer gradvis siden kommunene ser ut til å legge opp til naturlig avgang.

Større fagmiljø

Kompetanse en sentral innsatsfaktor i tjenesteproduksjonen, og sammenslåingene har generelt økt mengde og bredde i kompetansebasen. Større fagmiljøer og bedre økonomi har også gjort det mulig å lyse ut flere hele stillinger, som igjen trekker til seg flere og mer kompetente søkere og ytterligere styrket fagmiljø. Alle de tre kommunesammenslåingene rapporterer om forsterkede fagmiljø, og spesielt gjelder dette de mindre kommunene, bedre tilfang av søkere til fagstillinger og større mulighet for å bruke hele, faste stillinger.

Tidsfaktor: Kompetansebasen vil øke umiddelbart etter sammenslåingen, og fagmiljøene kan styrkes videre over tid som følge av at stillingene blir mer attraktive. Realisering av gevinster krever likevel at kommunene utnytter den økte kompetansebasen aktivt.

6.1.2 Styrket lokaldemokrati

Alle de minste kommunene nevnte at de hadde problemer med habilitet. Sammenslåinger vil redusere problemene med doble roller og personlige bindinger mellom beslutningstakere og innbyggere, og på den måten styrke demokratiet. Reduserte habilitetsutfordringer er en styrke for innbyggerne da en må anta at dette objektivt sett styrker kvaliteten på saksbehandlingen, og for politikerne som kan slippe krevende habilitetsvurderinger. I tillegg gir det bedre rolleavklaringer som er egnet til å styrke politikernes omdømme og oppgave som ombudsmann for innbyggerne.

Kommunene rapporterer slike gevinster ved sammenslåingene. I intervjuene framheves at habilitetsutfordringer i gamle Mosvik ble redusert, og at dette har styrket den demokratiske styringen. Det rapporteres også om reduserte habilitetsproblemer i barnevernstjenesten i Andebu, og mindre dominerende innflytelse fra enkeltaktører i næringslivet. Demokratiske endringer kan imidlertid ikke måles, men kan eventuelt analyseres ved bruk av spørreundersøkelser, eller ved økonometriske analyser av endringer i valgdeltakelse over tid.

Tidsfaktor: Habilitetsutfordringene vil reduseres raskt etter omorganiseringen av kommunen, forutsatt at den nye kommunen bevisst benytter mulighetene som ligger i tilgang til en større populasjon i ulike verv og stillinger.

6.1.3 Andre gevinster

Vi nevner her mer generelle gevinster, eller endringer som bygger opp under målene i kommunereformen.

Sammenslåing som momentum for endring

Vi finner at sammenslåingene har gitt de nye kommunene rom for tiltrengt omorganisering i organisasjonen. Kommunene ville hatt behov for omstillinger uansett, og de så et momentum for å gjøre store endringer. Alle kommunene rapporterer om en sjelden mulighet til å tegne nytt organisasjonskart, samordne og rydde i digitale systemer og effektivisere og forbedre tjenesteproduksjonen. Sandefjord poengterte spesielt mulighetsrommet for å gjennomgå organiseringen innad i kommunen, og i kjølvannet av sammenslåingen har kommunen for eksempel gjennomført store investeringsprosjekter i skole og omsorg og oppgradert den digitale strukturen.

Økt rom for næringsutvikling

Alle kommunene nevner større arealer som en gevinst. Dette gir mulighet for å planlegge og utnytte kommunens areal på en annen måte, for eksempel i kommuneplanenes arealdeler. For Sandefjord har større tilgang på arealressurser muliggjort næringsutvikling over et større område på tvers av de gamle kommunegrensene. Det var også en fordel å få samlet flyplassen i én kommune. Inderøy og Harstad har samlet sett fått økt tilgang til attraktive bolig- og fritidsområder.

Enkeltstatsinger

En del gevinster er knyttet til enkeltstatsinger, som ikke er like aktuelle å generalisere. Fastlandsforbindelsen var en gevinst for Bjarkøy. Men det er ikke gitt at bruforbindelsen ga netto nytte for samfunnet, da skulle den vært bygget uavhengig av forutsetningen om kommunesammenslåing med Harstad. Inderøy fikk lavere arbeidsgiveravgift. Dette er en type gevinst som først og fremst omfordeler skatteinntekter, og er ikke nødvendigvis en netto gevinst for samfunnet. En del andre gevinster nevnes, som bredbåndsutbygging og digitale løft. Med økt vekt på digitalisering er dette kanskje noe som er naturlig å fokusere på også i framtidige sammenslåinger. Det er vanskelig å være sikre på at slike enkeltstatsinger ikke ville skjedd uavhengig av sammenslåingene, men det er uansett mer kostnadseffektivt å bygge IKT-systemer i en stor kommune enn for flere mindre kommuner parallelt. Enkeltstående eksempler med avtaler om lokalisering og bevaring av tjenesteproduksjonen og

reduisert arbeidsgiveravgift kan betraktes som gevinster for den enkelte kommunen oppnådd gjennom forhandlingene, men ikke nødvendigvis for samfunnet.

6.2 Anbefalinger

I dette kapittelet legger vi vekt på våre råd til kommende sammenslåinger, basert på analysene i denne rapporten og innspill fra kommunene.

6.2.1 Nullpunktmåling og gevinstrealiseringsplan

Kommunene har i varierende grad tydeliggjort formålene med sammenslåingen. Vi ser at mange av gevinstene som er oppnådd var lite konkretisert på forhånd, og at utilstrekkelig planlegging til en viss grad har vært til hinder for å realisere gevinster. Det er derfor grunn til å tro at bedre planlegging ville gitt større gevinster. Et relevant spørsmål er om fokus på de nærmest automatiske stordriftsfordelene har gått på bekostning av arbeid med andre gevinster som krever mer aktiv innsats og vanskelige prioriteringer. I Sandefjord framhever representanter fra kommunen at det ville vært en fordel å etablere et nullpunkt i forkant av sammenslåingen for å måle progresjon etter hvert. Mangelen på definert nullpunkt har senere gjort det vanskelig å peke på gevinster.

- Vi anbefaler at alle kommunene som nylig har slått seg sammen, eller skal gjøre det senere, utarbeider en nullpunktmåling og en gevinstrealiseringsplan for hvilke gevinster som skal tas ut og hvordan.

For kvalitative gevinster er det vanskelig og kanskje også kontroversielt hvordan en skal kvantifisere gevinster, og dette kan bety at det alt vesentligste av faktiske forventede gevinster ikke blir fulgt opp. Likevel bør gevinstmodellene anvendes for å sette et nullpunkt og måle fortløpende.

- Vi anbefaler en evaluering av bruken av nullpunktmålinger og gevinstrealiseringsplaner i kommunene som slås sammen i 2020.

Dersom en evaluering av de 43 nye kommunene avdekker at eksisterende verktøy ikke treffer kommunenes behov godt nok, bør verktøyene forbedres slik at kommunene kan etablere nødvendige gjennomføringsplaner for å sikre realisering av mulige gevinster.

6.2.2 Realistiske planer

Et gjennomgående tema er at planene må være realistiske. I iveren etter å skape et politisk grunnlag og flertall i befolkningen, må en ikke overselge budskapet. Avtalene må være realistiske både med hensyn til de gevinster en kan forvente og til hvilke kostnader, og en må være tydelig på hvor store – eller små – resultater en kan forvente de første årene. De viktigste avklaringene må prioriteres først.

Harstad framstiller en positiv prosess med tidlig planlegging og realistiske planer som et svært viktig kriterium for en vellykket sammenslåing. Representanter fra kommunen peker på viktigheten av å søke et overordnet, felles mål for sammenslåingen, med et omforent målbilde, slik Harstad og Bjarkøy gjorde med Bjarkøyforbindelsen. Det er viktig for samarbeidet å innstille tankesettet for den nye kommunen som en hel kommune, ikke som flere kommuner. Det ble oppfattet som viktig å være raus og at Bjarkøy skulle ha reell påvirkningskraft over områder som var viktig for dem. Samtidig må ikke

raushet gå på bekostning av effektivitetsgevinster. De vanskelige diskusjonene om konkret effektivisering ble tatt tidlig i prosessen. Vi forstår det slik at denne forankringen gjorde det enklere å minne hverandre om hva en var enige om tidlig innledningsvis ved sammenslåingen, når uklarheter oppsto senere.

Det samme poenget understøttes av negative erfaringer i Mosvik. Intensjonsavtalen var spesifikk på lokalisering av tjenesteproduksjon, og skapte problemer da endrede behov, økonomiske rammebetingelser og krav til kommunal tjenesteproduksjon gjorde det vanskelig å innfri lovnadene. Blant annet har økt digitalisering av tjenester redusert behovet for fysisk tilstedeværelse. Manglende innfrielse av intensjonsavtalen har preget samkjøringen og fellesskapsfølelsen i de to tidligere kommunene i ettertid, og det er fremdeles diskusjoner om befolkningen i Mosvik har fått det de hadde avtalt. Konsekvensen er svakere gjennomføringskraft til å utløse de gevinstene som potensielt ligger i sammenslåingen. Også en representant fra mediene mener få politikere ønsker å flagge positive historier, til tross for gevinster med økt økonomisk og faglig robusthet og mindre habilitetsproblemer.

I nye Sandefjord hadde kommunene som mål å gjennomføre «det beste av det beste» for alle tre. Dette har vist seg vanskelig å innfri i praksis, siden det vil innebære økte utgifter for to av tre tidligere kommuner på en rekke tjenestekområder.

Dersom en skal kompensere de delene av kommunen som for eksempel mister arbeidsplasser og tjenester, bør dette kommuniseres, og eventuelle kompensasjoner bør være realistiske. I den sammenheng er det viktig å definere de faktiske økonomiske utfordringene den nye kommunen står overfor, for å gi en best mulig oversikt over det økonomiske handlingsrommet. Når størrelsesforholdet er skjævt, bør den store kommunen være raus for å sikre forankring, men imøtekommenhet må ikke sementere ugunstige tjenestestrukturer og være til hinder for å utløse gevinster etter sammenslåing. Kommunene bør unngå for stor vekt på lokalisering av tjenesteproduksjonen som premisse for lokalsamfunnsutvikling. Tjenesteproduksjonen endrer seg over årene, og intensjonsavtaler som legger føringer på lokalisering kan miste gyldighet over tid. Endringer i teknologier må tas høyde for i avtalene.

- Vi anbefaler kommunene å legge stor vekt på å sikre at planene er realistiske og at intensjons- og samarbeidsavtalene ikke lover mer enn den nye kommunen kan innfri.

Hoveddelen av kommunenes variable kostnader er knyttet til lønn. Det betyr også at det største innsparingspotensialet ligger i effektivisering av stillinger. Avtaler om frivillig avgang vil imidlertid begrense handlingsrommet for økonomiske besparelser tilknyttet reformer, med mindre det samtidig legges en plan for hvordan ansatte skal utfases eller flyttes. En observasjon er at kommunene gir lovnader om gevinster i form av lokalisering av tjenester, sammen med lovnader om stillingsvern. Mens slike bindinger har vært nødvendige for å få aksept for sammenslåingene, har de samtidig vært til hinder for effektiv drift og reelle innsparinger.

- Kommunene bør være tydelige på at personalkostnadene må ned for å realisere økonomiske gevinster. Dersom frivillig avgang er en forutsetning for sammenslåingen bør det legges en strategisk plan for mulig kompetanseutvikling samt naturlig avgang som sikrer kommunens langsiktige behov.

6.2.3 Bred involvering og forankring i kommuneorganisasjonen

Vi ser at god forankring i administrasjonen synes å henge sammen med større realisme i planleggingen. Harstad hadde en god representasjon av både politikere og administrasjon i planleggingen, der sistnevnte bidro med grundig tallmateriale som grunnlag for beslutninger. Disse virker godt forberedt, realistiske og med tydelig evne til å konkretisere endringer på et tidlig tidspunkt. Dette har gitt ro rundt prosess og utvikling i samsvar med forventninger (med unntak av fylkestinget). Sandefjord er i den motsatte enden av skalaen, her var prosessen politisk drevet uten særlig utarbeidet saksgrunnlag. Målene ble da heller ikke særlig konkrete og partene synes lite opptatt av å konkretisere og fylle disse med innhold i etterkant. Inderøy var i hovedsak politisk drevet, med tydelig assistanse av administrasjon i gjennomføring. Her hadde man konkretisert lavterskeltilbud uten å konkretisere omfang og innhold, noe som skapte støy i etterkant.

I intervjuer med Inderøy framheves tidlig involvering av de ansatte i kommunen som viktig for å forankre de forestående endringene. De hadde positive erfaringer fra å sette ned grupper fra ulike områder og sikre bred involvering. Et råd fra intervjuene var å heller involvere tillitsvalgte for mye enn for lite. På samme måte påpeker Inderøy viktigheten av tidlig avklaring av organiseringen i den nye kommunen. Organisasjonene ble smeltet godt sammen, og organisasjonskartet ga en tidlig mulighet til å bli kjent med den nye organisasjonen. Det ble satt opp en faseinndeling slik at de ansatte hele tiden visste hva som skulle skje, noe som ga ro og trygghet for at ansatte i kommunen ikke skulle miste jobben. Inderøy framhevet at det er viktig å ikke automatisk videreføre praksis fra den største kommunen, men å søke de beste løsningene på et fritt grunnlag.

Harstad framhever fordelene av å bruke interne ressurser i prosjektorganiseringen, i stedet for å trekke inn en ekstern prosjektorganisasjon. En prosjektorganisasjon som ligger i linja har de beste forutsetningene for å forstå behovene. Prosjektleder for gjennomføringen satte i gang arbeidet ett år før sammenslåing. Kommunens representanter understreket fordelene ved å bruke kort tid på gjennomføring, siden lang tid kan skape omkamper og prosesser knyttet til mindre viktige tema. Tidlig og bred involvering av de tillitsvalgte ble omtalt som avgjørende for å lykkes med en god omstillingsavtale. Det er viktig å være tydelig på hva de ansatte kan forvente med hensyn til hvilke funksjoner og arbeidsplasser som skal legges ned og endres. Omstillingsavtalen med de ansatte ble oppfattet å skape ro i organisasjonen og gi rom for godt samarbeid i planlegging og gjennomføring.

Alle kommunene påpeker at partene rundt forhandlingsbordet må behandles som likeverdige parter, og spesielt er det nødvendig at den største kommunen, som i utgangspunktet har høyest forhandlingsmakt, er raus.

- Samlet understreker kommunenes erfaringer viktigheten av å sikre forankring i kommuneorganisasjonen.

6.2.4 Forankring i befolkningen

Det er rimelig å forvente at bredere forankring i befolkningen gjør det enklere både å få til gode og realistiske avtaler før sammenslåing og å samarbeide etterpå. Den ulike forankringen i befolkningen kan ha hatt betydning for forskjellig situasjonsbeskrivelse i Inderøy og Harstad.

I Bjarkøy ble det holdt en folkeavstemming i september 2002, med over 60 prosent valgdeltakelse og 90 prosent som stemte for at de to kommunene skulle slå seg sammen. Dette var ti år før sammenslåing,

og vi har ingen indikasjoner på at folkemeningen endret seg. Harstad hadde ikke avstemming, men åpen høring samme høst.

I Mosvik synes sammenslåingen å være langt svakere forankret i befolkningen. I folkeavstemmingen stemte 58 prosent for, mens kommunestyret var mer positivt med 85 prosent for sammenslåing. Gamle Mosvik kommune består av to hovedgrender, Mosvik og Framverran. Framverran var til og med 1967 en del av Verran kommune. Tidligere varaordfører i Mosvik kommune mener at andelen ja var betydelig større i Framverran enn i Mosvik, og at dette kan komme av at noen i Framverran fremdeles ikke var helt tilfreds med å være del av Mosvik kommune, i tillegg til liten geografisk avstand fra Framverran til sentrum i Mosvik og Inderøy. En stor andel på 42 prosent som var imot sammenslåingen i Mosvik, kan ha forsterket problemene med manglende realisme i intensjonsavtalen.

- Det er viktig å sikre sterk forankring i befolkningen.

6.2.5 Tilstrekkelig tid i planleggingen

Harstad framhevet fordelene de hadde hatt av å avklare prosjektorganiseringen tidlig, med planlegging av de kommende fasene og vekt på harmonisering av vilkår for ansatte og samkjøring av to ulikt organiserte kommuner.

Sandefjord så også fordeler ved rask gjennomføring, siden det ikke ble brukt unødvendige ressurser på utredninger. Samtidig er det klart at det var kort tid mellom vedtak om sammenslåing og gjennomføring. Det gjorde at administrasjonen fikk dårlig tid. Mens andre oppgaver gikk som normalt, ble det et stort arbeidspress på sentrale driftspersoner og for lite ressurser på prosjektarbeidet. At regnskapene for de tre gamle kommunene måtte avsluttes kom for eksempel som en uventet stor jobb før gjennomføring av sammenslåingen. Mangel på ledelse ble også pekt på som et problem, da kommunene uventet sto uten rådmann en lang periode. Kommunen anbefaler å ansette en felles rådmann som er med hele veien i planleggingen av den nye kommunen. En samlende ledelse må på plass tidlig.

- Vi anbefaler at det settes av god tid for å planlegge omorganiseringen, og at den nye kommunen sikrer gevinstrealisering med nullpunktmåling og utarbeidelse av gevinstrealiseringsplan.

6.2.6 Andre råd

Tilbakemeldingen fra alle undersøkte kommuner er at enhver sammenslåing må ta utgangspunkt i de faktiske og lokale forhold. Samtidig uttrykker de nytte i å kunne trekke på erfaring og råd fra andre prosesser når de skal utforme sin egen.

Avklaringen av kommunevåpen i Harstad tok mye tid og ressurser og var den saken som synes å ha skapt mest problemer og uenigheter mellom kommunene. For de som arbeidet administrativt tok dette mye av oppmerksomheten bort fra det som ble sett som viktig å få på plass før sammenslåingen. I ettertid er rådet fra kommunen å ikke underkjenne følelser om symbolsaker.

Flere av disse rådene er understøttet av Telemarksforsking (2017) i deres analyse av Sandefjord.

7 Litteraturliste

Telemarksforskning (2017): Erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke, notat 396.

Telemarksforskning (2010): Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing, notat 264.

DFØ (2014): Veileder. Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter.

Distriktsenteret (2014): Kunnskap og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing.

KMD (2015): Veien mot en ny kommune. Veileder for utredning og prosess

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/kommunereform.no/veien_mot_en_ny_kommune.pdf

KPMG (2002): Kommunesammenslåing Bjarkøy og Harstad kommune

Menon (2019): Nullpunktmålinger ved kommune- og fylkessammenslåinger, Menon rapport nr. 3, av A. Bruvoll og S. Pedersen.

Meld. St. 14 (2014-2015): Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner

Prop. 95 S (2013– 2014): Kommuneproposisjonen 2015

SØF (2017): Nullpunktmåling. Hovedrapport, Senter for økonomisk forskning, rapport 01/17.

Vedlegg

Vedlegg 1 Metoder for de økonometriske analysene

Difference-in-difference metoden

I diff-in-diff-analysene sammenlignes utviklingen i de sammenslåtte kommunene med utviklingen i en gruppe kommuner som sammen ligner på de som ble slått sammen. For hver av de tre sammenslåtte kommunene har vi identifisert om lag 30 kontroll-kommuner som ikke har slått seg sammen, og som ligger tett opptil de sju som er slått sammen til tre.

For å identifisere kontrollkommunene har vi gjennomført en empirisk analyse av hvilke kommuner som to år før sammenslåingsåret var likest den sammenslåtte kommunen. Vi har valgt to år før som året vi matcher på ettersom året før kan være utenom det vanlige på grunn av den forestående sammenslåingen. Parameterne vi har benyttet er befolkningsmengde og -tetthet, andel eldre og unge, økonomistyringsindikatoren, andel høyt utdannede, og skatteinngang per innbygger. Kommunene med lavest sum av kvadrerte avvik mellom sine verdier for kriteriene og den sammenslåtte kommunens verdier på disse matching-parameterne ble valgt som kontrollkommuner.¹⁴ Vi har deretter gjennomført diff-in-diff-analyser av avviket mellom kontroll-kommunene og de sammenslåtte kommunene i perioden etter sammenslåing.

Da en lang rekke forhold kan påvirke utviklingen i en kommune, vil resultatene ikke kunne tolkes som en kausal sammenheng mellom sammenslåing og avvik mellom utviklingen i kontrollkommunene og den sammenslåtte kommunen. Vår metode vil imidlertid identifisere kontrollkommuner som var svært like de sammenslåtte kommunene på sammenslåingstidspunktet, men som ikke inngikk i noen sammenslåing. Nivået på indikatorene kan påvirkes av en lang rekke forhold som ikke er observerbare, men ved å bruke diff-in-diff-analyser der kommunefaste effekter trekkes ut kontrollerer man for alle uobserverbare kjennetegn ved kommunene som er konstante over tid og tester kun om endringer i kontrollvariablene fører til endringer i utfallsvariabelen. Dette bidrar til å gjøre resultatene mer robuste enn normal lineær regresjon eller en diff-in-diff-analyse uten kommunefaste effekter.

Matching-variablene benyttes som kontrollvariabler i diff-in-diff-analysene, i tillegg til at kommunefaste effekter kontrolleres for. Til slutt har vi lagt inn en dummy-variabel som markerer om observasjonen er en sammenslåingskommune etter sammenslåing, som er variabelen vi er interessert i å teste om har signifikant innflytelse på indikatorene.

Syntetisk kontrollgruppe metoden

I metoden beregnes et vektet snitt av andre kommuner som ikke har blitt slått sammen, som treffer best på utviklingen før sammenslåing i variabelen man er ute etter å identifisere en effekt på, samt en

¹⁴ Kriteriene ble normalisert slik at variansen til kriteriene ble sammenlignbar, samt at vi har vektet enkelte kriterier høyere enn andre. Verdiene to år før sammenslåing ble benyttet som året vi matcher på.

rekke andre relevante kontrollvariabler. Basert på dette konstrueres en syntetisk versjon av sammenslåingskommunen

Forklaringsfaktorene vi har brukt er de samme som i diff-in-diff-analysen. Deretter sjekker vi om utviklingen i den faktiske sammenslåtte kommunen avviker fra den syntetiske varianten av kommunen etter sammenslåing. Ettersom den syntetiske kommunen skal være mest mulig lik den sammenslåtte kommunen, bortsett fra at den ene har blitt slått sammen og den andre ikke, er det grunn til å tro at avvik kan tilskrives sammenslåingen.

Metoden gir imidlertid ikke signifikansnivåer på disse eventuelle avvikene. For å få en indikasjon på om resultatene kan tilskrives sammenslåingen heller enn tilfeldig variasjon i data gjennomfører vi derfor placebo-tester på alle kommuner i samme KOSTRA-gruppe som den sammenslåtte kommunen. Dette betyr at vi gjennomfører den syntetisk kontrollgruppe-metoden på alle kommunene i samme KOSTRA-gruppe, som om disse kommunene hadde blitt slått sammen på samme tidspunkt som den sammenslåtte kommunen. Dersom avviket etter sammenslåing mellom den sammenslåtte kommunen og den syntetiske sammenslåtte kommunen er større enn avvikene mellom de andre kommunenes syntetiske versjoner kan man konkludere med at avviket ikke kommer av tilfeldig variasjon. Metoden er tung å kjøre, spesielt ettersom man må kjøre et stort antall placebo-tester så den er kun benyttet på indikatorene der vi har sterkeste hypoteser og der resultatene fra diff-in-diff-analysene i størst grad tilsier at det er grunn til å dykke dypere.

Placebo-tester

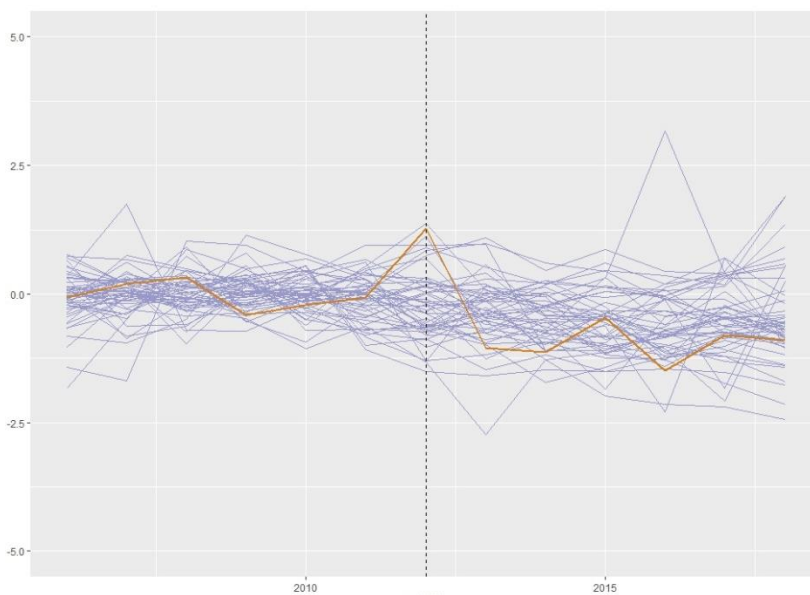
Her har vi gjennomført samme metodologi på alle kommuner i samme KOSTRA-gruppe som kommunen som har slått seg sammen. Vi får da én syntetisk kommune, for hver av kommunene i den relevante KOSTRA-gruppen. Dersom avviket mellom den faktiske sammenslåtte kommunen og den syntetiske versjonen av kommunen etter sammenslåing er større enn avviket mellom de andre kommunene og deres syntetiske versjon, tilsier dette at avviket ikke kommer av tilfeldig variasjon. Placebo-tester av denne metoden er imidlertid svært tidkrevende, og vi har derfor kun brukt denne metoden der det er sterkeste teoretisk grunn til å anta en effekt og der de enklere diff-in-diff-analysene i størst grad pekte mot at det kunne være statistisk signifikante resultater. Testen er derfor gjennomført for virkninger på kommunale administrasjonsutgifter i Inderøy.

For å teste robustheten i funnene, har vi gjennomført tilsvarende analyse for alle kommuner i samme KOSTRA-gruppe, som om disse kommunene også hadde slått seg sammen i 2012. Dersom avviket mellom Inderøy og syntetiske Inderøy er større enn det vi finner i disse placebo-testene, kan vi sannsynliggjøre at avviket ikke kommer av tilfeldig variasjon.

Figur V.1 viser differansen mellom de faktiske kommunenes netto administrasjonsutgifter per innbygger og tilsvarende i de syntetiske variantene. De blå linjene er andre kommuner i Inderøys KOSTRA-gruppe, som vi har gjennomført syntetisk kontrollgruppe-metoden på med nøyaktig samme oppsett som for Inderøy. Den oransje linja viser differansen mellom Inderøy og syntetisk Inderøy. Det gjennomsnittlige avviket mellom Inderøy og syntetisk Inderøy fra og med 2013 er om lag minus 1000 2018-kroner i gjennomsnitt per år. Kommuner hvor man ikke finner en syntetisk versjon som ikke treffer godt før 2012 er det liten grunn til å tro at treffer etter 2012, dette er bakgrunnen for at vi ikke sammenligner med alle kommunene i KOSTRA-gruppen. Dersom man sammenligner Inderøys avvik fra sin syntetiske versjon med kommuner som har maksimum tre ganger større kvadrert gjennomsnittlig

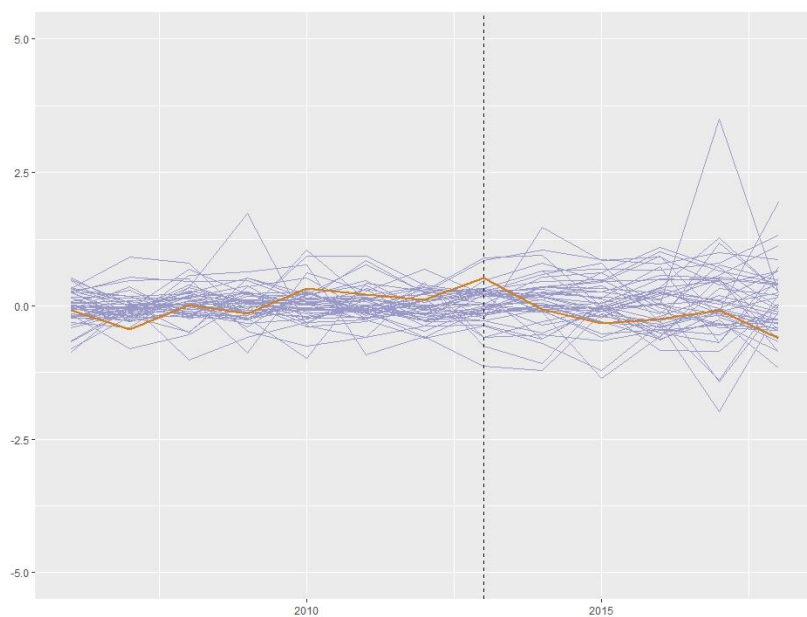
avvik før 2012, har Inderøy det 33. største negative avviket av 34 kommuner. Enkelte kommuner som ikke har slått seg sammen finnes det ikke noen god syntetisk match for, og det er derfor ikke grunn til å tro at de skal være noen god match etter «sammenslåing». Dersom vi kun sammenligner mot de 18 kommunene som har minst like god fit før sammenslåing som Inderøy har Inderøy det største negative avviket etter sammenslåing. Dette tilsvarer at det er mer negativt enn om lag 97 prosent av placebo-testene som har en tilnærmet god syntetisk versjon før 2012. Dette er en indikasjon på at funnet ikke kommer av tilfeldig variasjon.

Figur V.1: Differanse mellom Inderøy og syntetisk Inderøy, samt differanse mellom alle andre kommuner i samme KOSTRA-gruppe og deres syntetiske versjon, netto driftsutgifter til administrasjon per innbygger, tusen 2018-kroner. Kilde: Menon



Vi har gjennomført samme test for Harstad, se figur under. For Harstad er det ikke mulig å konkludere like sterkt basert på metoden. Fem av 24 kommuner som hadde minst like god treff før sammenslåingen hadde større negativt avvik mellom kommunen og sin syntetiske versjon etter sammenslåing. Dersom vi ser på de kommunene som hadde maksimum tre ganger dårligere treff før sammenslåing som Harstad, hadde 8 av 35 større negativt avvik enn Harstad og syntetisk Harstad. Vi kan med bakgrunn i metoden ikke konkludere med at kommunesammenslåingen ga en effekt på administrasjonsutgifter per befolkning for den nye kommunen som helhet. Kvalitative funn tilsier imidlertid at besparelser har inntruffet, men at de vil være svært vanskelige å måle ettersom Bjarkøy kun utgjorde to prosent av befolkningen i nye Harstad. Vi har ikke gjennomført placebo-tester for nye Sandefjord. Dette kommer av at det kun er ett år med tilgjengelig statistikk etter sammenslåingsåret, og at dette er for få år for å etablere en signifikant forskjell i alle tilfeller.

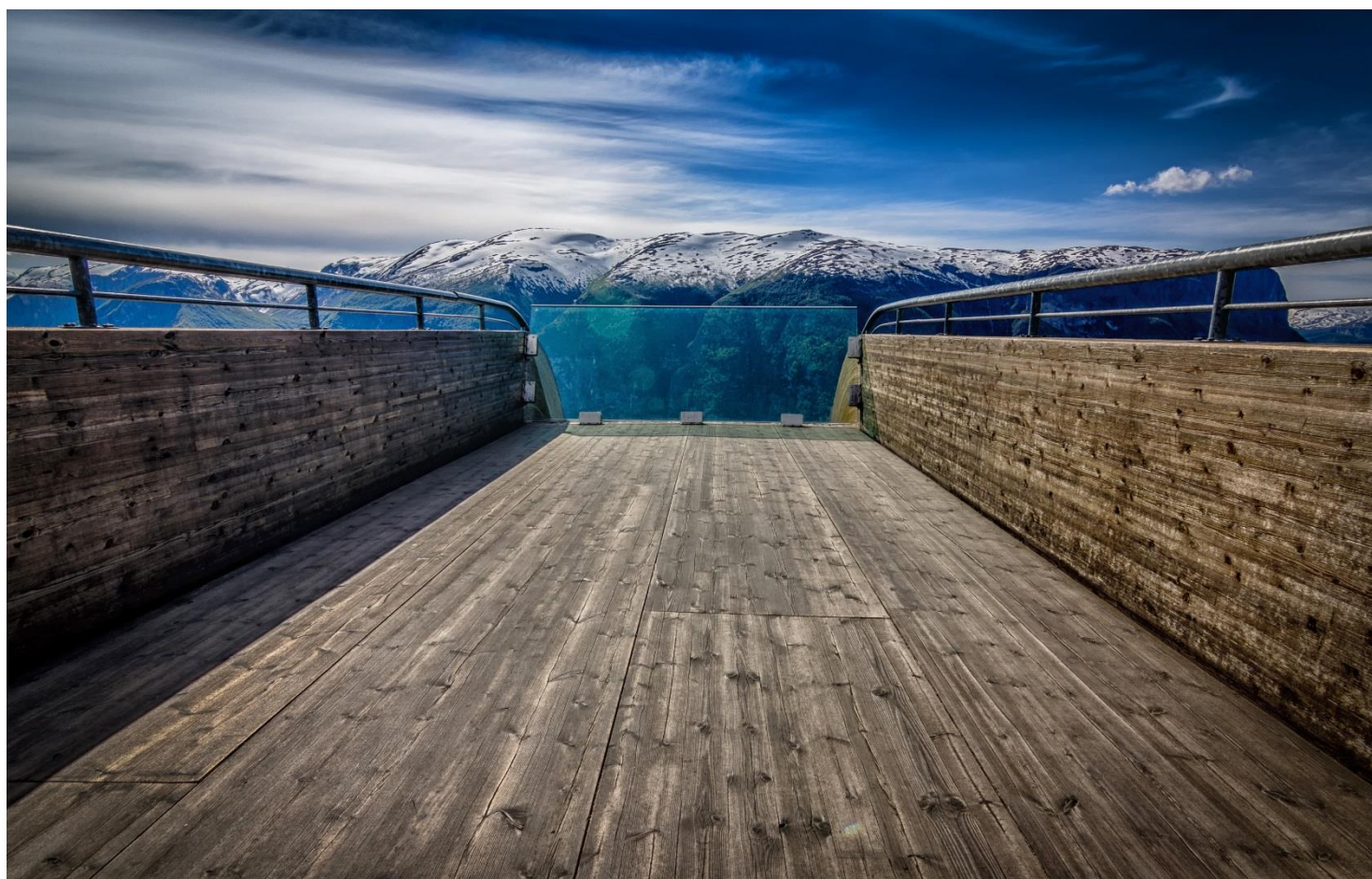
Figur V.2: Differanse mellom Harstad og syntetisk Harstad, samt differanse mellom alle andre kommuner i deres KOSTRA-gruppe og deres syntetiske versjon, netto driftsutgifter til administrasjon per innbygger, tusen 2018-kroner. Kilde: Menon



Vedlegg 2 Intervjuer

Tabell V.1 Personer intervuet i de tre casene

Tidspunkt	Kommune	Deltakere
3.10.2019	Inderøy	<ul style="list-style-type: none">• Peter Ardon: Rådmann i Inderøy siden 2015, tre år etter sammenslåingen• Jon Olav Heggeli: Personalavdelingen. Satt i arbeidsgruppe knyttet til personal og ledelse under sammenslåingen• Nanna Marit Dyrendal: Hovedtillitsvalgt i fagforbundet• Ida Stuberg: Ordfører. Varaordfører i gamle Inderøy 2007-2011• Nåværende rådmann, tidligere rådmann, ordfører, hovedtillitsvalgt
7.10.2019	Harstad	<ul style="list-style-type: none">• Marianne Bremnes: tidligere ordfører i Harstad
8.10.2019	Harstad	<ul style="list-style-type: none">• Hugo Hansen: Rådmann• Sturla Bangstad: Prosjektleder for kommunesammenslåingen• Roar E Andersen: Stabssjef• John Gabrielsen Ørnes: Økonomisjef
30.9.2019	Sandefjord	<ul style="list-style-type: none">• Lars Petter Kjær, assisterende rådmann (Sandefjord). Leder for digitaliseringsarbeidet• Morten Tangestuen: Økonomi- og stabssjef oppvekst og kunnskap. Hadde tilsvarende stilling i Sandefjord før sammenslåingen.• Øyvind Rivrud, Økonomi & stabssjef, helse og omsorg/ (tilsvarende rolle i Sandefjord før sammenslåing)• Eirik Fossnes, Budsjettsjef, seksjon for økonomisk planlegging og analyse.• Stein Rismyhr, assisterende rådmann, tidligere rådmann i Andebu



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no