



# En effektiv og fremtidsrettet kommunestruktur i Vest-Agder fylke

*Kommunereformens virkninger i et samfunnsøkonomisk perspektiv*

**Av: Espen Opseth Lindal og Emil Hagland Flam**

**Veileder: Professor Rolf Jens Brunstad**

MASTERUTREDNING I ØKONOMISK STYRING (BUS)

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer innestår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

# FORORD

Denne oppgaven er gjennomført som et ledd i masterstudiet i økonomisk styring ved Norges Handelshøyskole. Temaet for oppgaven er kommunestruktur.

Arbeidet med oppgaven har vært interessant, krevende og lærerikt. Gjennom arbeidet har vi fått innsikt og kunnskap om forvaltningsnivåene i Norge samt de ulike utfordringene kommunesektoren står ovenfor i dag og i tiden fremover. Etersom arbeidet med oppgaven har foregått parallelt med ulike utredninger, debatter og kunngjøringer omkring temaet har det vært krevende, men også motiverende for videre arbeid. I Vest-Agder har det pågått en rekke ulike utredninger om kommunesammenslåinger, der en og samme kommune har hatt flere utredninger gående parallelt. I stor grad synes de ulike utredningene å ha en politisk motivert agenda, noe som overskygger det overordnede fokuset på hva samfunnet som helhet er best tjent med. Videre er flere av de pågående prosessene preget av sterk innbyrdes avhengighet. Dette viser noe av kommunereformens kompleksitet og omfang. En vesentlig del av vår motivasjon for valg av tema og problemstilling har derfor vært å gi en objektiv og usminket fremstilling av reformens potensielle konsekvenser for kommunene i Vest-Agder.

Vi vil samtidig benytte anledningen til å takke vår veileder, Professor Rolf Jens Brunstad, for konstruktive tilbakemeldinger underveis i arbeidet. Samtidig ønsker vi å rette en stor takk til forelesere, medstudenter, arbeidsgivere og ikke minst familie, for all hjelp, motivasjon og tålmodighet gjennom studietiden.

## SAMMENDRAG

Denne oppgaven analyserer konsekvensene av en endret kommuneinndeling i Vest-Agder fylke i et samfunnsøkonomisk perspektiv. En del av analysen er derfor viet til å finne en hensiktsmessig kommuneinndeling i fylket, som deretter danner grunnlaget for den mer inngående analysen av sammenslåingens virkninger. Som hjelpemiddel i analysen benyttes Direktoratet for økonomistyring sin veileder i samfunnsøkonomiske analyser samt relevante samfunnsøkonomiske teorier.

Gjennom analysen vurderes kommunens rolle som samfunnsutvikler, tjenesteprodusent, myndighetsutøver og demokratisk arena opp mot følgende kriterier: økonomisk bærekraft, kostnadseffektivitet, kvalitet og kompetanse, næringsutvikling, politisk og demokratisk deltakelse samt rettssikkerhet.

Oppgaven konkluderer bl.a. med at det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å foreta kommunesammenslåinger i Vest-Agder fylke. Det er imidlertid beheftet betydelig usikkerhet knyttet til kommunenes fremtidige inntekter og oppgaveansvar, noe som er førende for utøvelsen av de fire rollene. Etter vår vurdering er den foreliggende usikkerheten av helt grunnleggende betydning, noe som medfører at vår endelige konklusjon er at kommunene bør avvente beslutningen om sammenslåing til usikkerheten er redusert til et akseptabelt nivå.

---

# INNHALDSFORTEGNELSE

<b>FORORD .....</b>	<b>2</b>
<b>SAMMENDRAG.....</b>	<b>3</b>
<b>INNHALDSFORTEGNELSE .....</b>	<b>4</b>
<b>LISTE OVER FIGURER OG TABELLER .....</b>	<b>7</b>
<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>10</b>
1.1 BAKGRUNN .....	10
1.2 KONKRETISERING AV PROBLEMSTILLING .....	12
1.3 OPPGAVENS STRUKTUR.....	13
<b>2. DEN NORSKE FORVALTNINGSMODELLEN.....</b>	<b>14</b>
2.1 KOMMUNEN .....	16
2.1.1 <i>Kommunens politiske og administrative organisering .....</i>	<i>17</i>
2.1.2 <i>Kommunale tjenester, ressursbruk og sysselsetting .....</i>	<i>18</i>
2.1.3 <i>Kommunale inntekter og kommunenes inntektssystem.....</i>	<i>22</i>
2.2 VEST-AGDER.....	27
2.2.1 <i>Demografi .....</i>	<i>28</i>
2.2.2 <i>Arbeidsmarked, arbeidsledighet og kommunal sysselsetting .....</i>	<i>32</i>
<b>3. TIDLIGERE FORSKNING.....</b>	<b>35</b>
<b>4. TEORETISK RAMMEVERK .....</b>	<b>41</b>
4.1 KORT OM VELFERDSTEORIEN .....	41
4.2 MARKEDSSVIKT OG DEN VELFERDS ØKONOMISKE BEGRUNNELSEN FOR OFFENTLIG SEKTOR.....	43
4.2.1 <i>Eksterne virkninger .....</i>	<i>43</i>
4.2.2 <i>Kollektive goder .....</i>	<i>44</i>
4.2.3 <i>Stordriftsfordeler.....</i>	<i>46</i>

---

<b>5. METODEVEILEDNING.....</b>	<b>51</b>
<b>5.1 SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE .....</b>	<b>51</b>
5.1.1 <i>Fase 1: problembeskrivelse .....</i>	<i>53</i>
5.1.2 <i>Fase 2: spesifisere relevante tiltak.....</i>	<i>54</i>
5.1.3 <i>Fase 3: spesifisere virkninger .....</i>	<i>54</i>
5.1.4 <i>Fase 4: oppfølging og evaluering .....</i>	<i>56</i>
<b>6. ANALYSE.....</b>	<b>57</b>
<b>6.1 FASE 1: PROBLEMBESKRIVELSE .....</b>	<b>57</b>
6.1.1 <i>Nullalternativet: dagens Vest-Agder.....</i>	<i>61</i>
6.1.2 <i>Ønsket tilstand og mål.....</i>	<i>63</i>
<b>6.2 FASE 2: RELEVANTE TILTAK.....</b>	<b>64</b>
6.2.1 <i>Eksisterende interkommunalt samarbeid .....</i>	<i>64</i>
6.2.2 <i>Bo- og arbeidsmarkedsregioner.....</i>	<i>67</i>
6.2.3 <i>Inndelingskriteria - konklusjon .....</i>	<i>70</i>
<b>6.3 FASE 3: VIRKNINGER AV SAMMENSLÅINGENE.....</b>	<b>71</b>
6.3.1 <i>Økonomisk bærekraft .....</i>	<i>72</i>
6.3.2 <i>Kostnadseffektivitet .....</i>	<i>80</i>
6.3.3 <i>Kvalitet og kompetanse .....</i>	<i>87</i>
6.3.4 <i>Næringsutvikling .....</i>	<i>96</i>
6.3.5 <i>Politisk og demokratisk deltagelse.....</i>	<i>114</i>
6.3.6 <i>Rettsikkerhet .....</i>	<i>120</i>
<b>6.4 FASE 4: SAMLET VURDERING .....</b>	<b>125</b>
<b>6.5 VURDERINGER AV USIKKERHET .....</b>	<b>131</b>
<b>7. KONKLUSJONER.....</b>	<b>133</b>
<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>134</b>



---

# LISTE OVER FIGURER OG TABELLER

## FIGURER

<i>Figur 1: Den norske forvaltningsmodellen (kilde: Statistisk sentralbyrå [SSB], 2013a).....</i>	<i>14</i>
<i>Figur 2: Kommunenes brutto driftsutgifter (kilde: basert på SSB, 2014b).....</i>	<i>18</i>
<i>Figur 3: Kommunenes langsiktige gjeld i prosent av brutto driftsinntekter (kilde: SSB, 2014c).....</i>	<i>19</i>
<i>Figur 4: Utvikling i utgiftsfordeling når Oslo er utelatt (kilde: «Figur 2» i SSB, 2014b).....</i>	<i>20</i>
<i>Figur 5: Sysselsatte i kommunen fordelt på tjenesteområder (kilde: SSB, 2014a).....</i>	<i>21</i>
<i>Figur 6: Oversikt over sysselsetning i IKS og KF (kilde: SSB, 2014a).....</i>	<i>21</i>
<i>Figur 7: Utvikling skatteinntekter og brukerbetaling (kilde: basert på Kommuneprofilen, 2014a).....</i>	<i>22</i>
<i>Figur 8: Utvikling i kommunenes inntekter 2003-2013 (kilde: SSB, 2014b).....</i>	<i>23</i>
<i>Figur 9: Kommunekart over Vest-Agder med byer (kilde: basert på Internettfoto av Søby, 2006a og 2006b).....</i>	<i>27</i>
<i>Figur 10: Befolkningssammensetning i Vest-Agder 2014-2040 (kilde: SSB, 2014d) .....</i>	<i>30</i>
<i>Figur 11: Sysselsatte i kommunene i Vest-Agder – Konsern (kilde: SSB, 2015c) .....</i>	<i>33</i>
<i>Figur 12: Løsning på eksternaliteter – illustrert (kilde: basert på figur 16.1 i Perloff, 2011, s. 567).....</i>	<i>44</i>
<i>Figur 13: Skalafordeler og -ulempet – illustrert (kilde: basert på figur 7.7 i Perloff, 2011, s. 232).....</i>	<i>48</i>
<i>Figur 14: Breddefordeler – illustrasjon (kilde: basert på definisjonen til Bel, 2012).....</i>	<i>50</i>

---

<i>Figur 15: Fremgangsmåte ved samfunnsøkonomiske analyser (kilde: basert på tabell 2.1 i «Veileder for samfunnsøkonomiske analyser», Finansdepartementet, 2005, s. 13).....</i>	<i>53</i>
<i>Figur 16: Lovfesta modell for IKS (kilde: basert på figur s. 5 i Kommunenes sentralforbund, 2013).....</i>	<i>65</i>
<i>Figur 17: Storkommuner iht. IKS og BA-markeder (kilde: basert på Sjøby, 2006a og 2006b).....</i>	<i>70</i>
<i>Figur 18: Kommunenes eiendomsskatt av brutto driftsinntekter (kilde: SSB, 2014b).....</i>	<i>76</i>
<i>Figur 19: Sammenheng mellom innbyggertall og utgifter til administrasjon (kilde: SSB, 2014c).....</i>	<i>81</i>
<i>Figur 20: Utvikling i nyetableringer (kilde: NHO, 2015).....</i>	<i>99</i>
<i>Figur 21: Utvikling i næringslivets størrelse 2010-2014 (kilde: NHO, 2015).....</i>	<i>100</i>
<i>Figur 22: Fylkesvis rangering i NæringsNM (kilde: NHO, 2015).....</i>	<i>101</i>
<i>Figur 23: Valgdeltagelse i kommunene (kilde: SSB, 2011).....</i>	<i>116</i>

## TABELLER

<i>Tabell 1: Demografisk utvikling (kilde: basert på SSB, 2014d) .....</i>	<i>28</i>
<i>Tabell 2: Registrerte arbeidsledige i aldersgruppen 15-74 år (kilde: SSB, 2015b) .....</i>	<i>32</i>
<i>Tabell 3: Sysselsatte i kommunen etter næring (kilde: SSB, 2015c).....</i>	<i>34</i>
<i>Tabell 4: Pendlertabell Vest-Agder – andelstall 2013 (kilde: basert på Knutepunkt Sørlandet, 2014b).....</i>	<i>68</i>
<i>Tabell 5: Pendlertabell Vest-Agder – absolutte tall for 2013 (kilde: basert på Knutepunkt Sørlandet, 2014b).....</i>	<i>68</i>
<i>Tabell 6: Kriterier for robuste kommuner (kilde: KRD, 2004).....</i>	<i>71</i>



---

<i>Tabell 7: Korrigerte frie inntekter og indeksberegnet utgiftsbehov 2014 (kilde: SSB, 2014c og KMD 2014b).....</i>	<i>73</i>
<i>Tabell 8: Oversikt over kommunenes økonomiske robusthet (kilde: SSB, 2014c).....</i>	<i>75</i>
<i>Tabell 9: Netto driftsutgifter til administrasjon 2013 – tall i 1000-kroner (kilde: SSB, 2014c).....</i>	<i>82</i>
<i>Tabell 10: Teoretisk mer/mindreforbruk i tjenesteområdene (kilde: SSB, 2014c, KMD, 2014b og egne beregninger).....</i>	<i>83</i>
<i>Tabell 11: Gevinstpotensial i kommunaladministrasjon 2013 (kilde: SSB, 2014c).....</i>	<i>85</i>
<i>Tabell 12: Sysselsatte i kommunale tjenesteproduksjon (kilde: SSB, 2014a).....</i>	<i>90</i>
<i>Tabell 13: Sysselsatte i PLO - 2013 (kilde: SSB, 2014a).....</i>	<i>91</i>
<i>Tabell 14: Sektorfordelt kvalitetsvurdering (kilde: Pedersen, 2014).....</i>	<i>92</i>
<i>Tabell 15: Oversikt over næringsandeler i Vest-Agder (kilde: SSB, 2014f).....</i>	<i>102</i>
<i>Tabell 16: Kommunenes plassering i NæringsNM 2014 (kilde: NHO, 2015).....</i>	<i>105</i>
<i>Tabell 17: Skala for samfunnsøkonomisk vurdering.....</i>	<i>125</i>
<i>Tabell 18: Samlet vurdering av sammenslåingene.....</i>	<i>126</i>
<i>Tabell 19: Sektornøkler i inntektssystemet 2014 (kilde: KMD, 2014b).....</i>	<i>150</i>
<i>Tabell 20: Utdrag av Lillesands indeks-verdier og indekserte utgiftsbehov 2013 (kilde: KMD, 2014b og egne beregninger).....</i>	<i>151</i>

# 1. INNLEDNING

## 1.1 BAKGRUNN

I Norge har kommunene hovedansvaret for å ivareta noen av de aller viktigste samfunns- og velferdsoppgavene. Sammen med fylkeskommunene står sektoren for om lag 60 prosent av den offentlige tjenesteproduksjonen (Stortinget, 2013). Trenden i den norske forvaltningen er og har vært at kommunene har fått større ansvar via flere og mer komplekse oppgaver.

Kvaliteten i kommunens tjenesteproduksjon avhenger av flere faktorer, der en av de mest betydningsfulle er kommunens økonomiske tilstand. Kommunen finansieres i stor grad gjennom statlige overføringer som reguleres i tråd med tildelingen av nye oppgaver. Det er imidlertid langt ifra alle nye oppgaver som blir fullfinansiert fra statens side, noe som legger et stadig økende press på kommunebudsjettene. Med stadig mer komplekse og omfattende oppgaver stilles det større krav til kompetanse og ferdigheter i den kommunale sektoren. Det økte behovet for høyt utdannet arbeidskraft legger ytterligere press på sektorens budsjetter.

Det er nå over 50 år siden forrige kommunereform, og periodens endringer har vært roten til diskusjonen om hvorvidt de norske kommunegrensene er modne for justeringer. Ved inngangen av 2014 oppnevnte sittende Regjering et ekspertutvalg som skulle komme med anbefalinger for å gjøre sektoren mer tilpasset dagens og fremtidens krav. Ekspertutvalget konkluderte bl.a. med at kommunene bør ha minst 15.000-20.000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet [KMD], 2014a).

Et bredt flertall i Stortinget har uttrykt støtte til igangsetting av lokale prosesser vedrørende kommunesammenslutninger. Fra innstillingen til kommunal- og forvaltningskomiteen kan man lese følgende (Stortinget, 2014, s. 38):

*«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, er derfor positive til at alle landets kommuner høsten 2014 inviteres til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Flertallet forventer at kommunene på en god måte fra starten av en slik prosess involverer innbyggere, organisasjoner og*

---

*ansatte på en god måte. Slik involvering øker sannsynligheten for en best mulig prosess for lokalsamfunnet. Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, merker seg at regjeringen mener det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall i kommunene. Samtidig er flertallet opptatt av at det skal være reell frivillighet for de kommunene som deltar i sammenslåingsprosesser. Dersom kommuner etter en helhetlig vurdering og etter å ha innhentet synspunkter fra sine innbyggere konkluderer med at sammenslåing ikke er aktuelt på det nåværende tidspunkt, er dette en konklusjon flertallet mener må respekteres. Unntak fra dette frivillighetsprinsippet vil likevel kunne være aktuelt i helt spesielle situasjoner der enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.»*

Dersom man legger til grunn ekspertutvalgets samlede anbefalinger vil dagens 428 kommuner bli redusert til om lag 100 kommuner. I oktober 2014 hadde mer enn 250 kommuner startet egne utredninger om kommunesammenslåinger.

Til tross for klare anbefalinger fra ekspertutvalget er det langt fra enighet om hvordan kommunene bør se ut fremtiden. Professor i forvaltningsøkonomi og tidligere rådmann Bjarne Jensen, er sterkt kritisk til ekspertutvalgets anbefalinger om storkommuner. Han peker på at norske kommuner er store sammenliknet med Europa, og trekker frem at gjennomsnittlig antall innbyggere i kommunene i EU er 5.530 mot ca. 11.000 i de norske kommunene (Vermes, 2014). Jensen mener videre at fokuset bør være å lage gode fremfor store kommuner.

## 1.2 KONKRETISERING AV PROBLEMSTILLING

Det fremkommer av Sundvolden-erklæringen at det skal «*Gjennomføres en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden*» (Regjeringen, 2013, s. 47). Dersom lovnaden i erklæringen skal følges, må det fattes nødvendige vedtak innen utgangen av regjeringsperioden, altså innen sommeren 2017.

Vi ønsker å gjennomføre en analyse av de potensielle effektene en kommunereform kan ventes å ha for samfunnet og innbyggerne i de aktuelle kommunene. Ettersom kommunereformen er en landsomfattende reform, må vi av kapasitetsmessige hensyn foreta avgrensninger. Vi avgrenser oppgaven til å gjelde kommunene i Vest-Agder fylke, men dersom det viser seg fornuftig, vil nærliggende kommuner i andre fylker også inkluderes i analysen. Avgrensningen mot Vest-Agder bygger hovedsakelig på undertegnede lokalkunnskap om fylket.

Foruten den geografiske avgrensningen, har vi også avgrenset i henhold til fag. Vi anser at diskusjonen om en optimal kommunestruktur trekker på betydelig tverrfaglig kunnskap. Selv om denne masteroppgaven er en oppgave innenfor økonomi, anser vi det som hensiktsmessig og nødvendig å involvere andre fagdisipliner. Diskusjonen omkring fagområder utenfor økonomi vil støtte seg til tidligere forskning, og dens resultater.

Opgavens formål er å kartlegge den kommunestrukturen som er mest effektiv og fremtidsrettet i Vest-Agder. Ettersom kommunesammenslåinger fremdeles bygger på frivillighetsprinsippet, ønsker vi også å kartlegge den kommunestrukturen som synes å være mest gjennomførbar. Vi formulerer følgende problemstilling:

- *Hvilken gjennomførbar kommunestruktur er mest effektiv og fremtidsrettet i Vest-Agder? Og hvilke konsekvenser kan sammenslåingene ventes å ha for innbyggerne i kommunene?*

Det er mange forhold som må tas hensyn til ved en vurdering av en effektiv og fremtidsrettet kommunestruktur. Det mest nærliggende er derfor å gjennomføre en kvalitativ analyse, der vi vurderer både positive og negative virkninger av en endret kommunestruktur. Siden vi

søker å svare på effektene av en hypotetisk hendelse, er en samfunnsøkonomisk analyse passende for vårt formål.

## 1.3 OPPGAVENS STRUKTUR

Oppgavens struktur ligger tett opp mot konsulentrapporter, men ettersom dette er en masteroppgave vil den underlegges mer formelle krav til stil og struktur.

Oppgavens første del, kapittel 2, gir en generell innføring i den norske forvaltningsmodellen med spesiell vekt på det kommunale forvaltningsnivået. I dette kapittelet presenterer vi kommunenes organisering, tilstand og historisk utvikling. Dette vil danne grunnlag for den følgende teoretiske diskusjonen, og oppgaven for øvrig.

I del 2, kapittel 3, presenterer vi tidligere forskning innenfor temaet kommunestruktur, mens vi i kapittel 4 presenterer det teoretiske rammeverket for oppgaven.

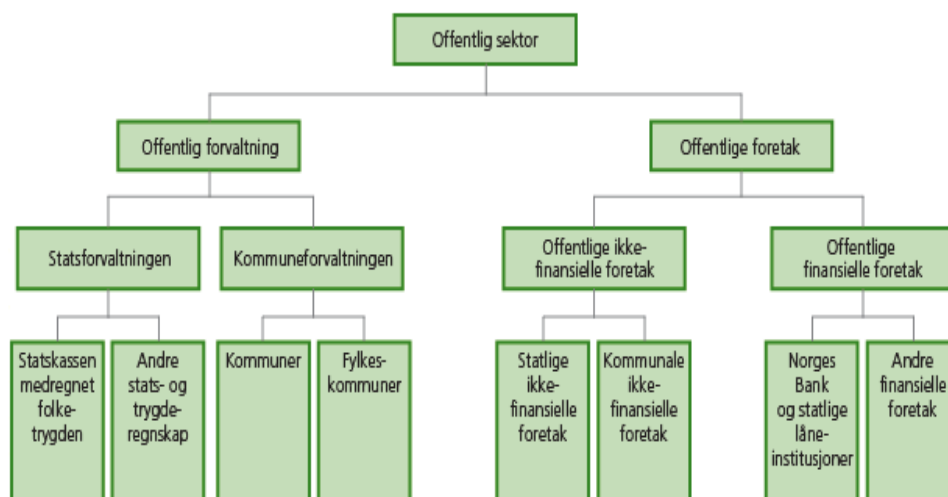
I oppgavens tredje del, kapittel 5, presenteres det metodiske rammeverket for oppgaven, mens selve analysen gjennomføres i kapittel 6.

I oppgavens siste del, kapittel 7, kommer vi med avsluttende kommentarer og konklusjoner med bakgrunn i analysen.

## 2. DEN NORSKE FORVALTNINGSMODELLEN

Offentlig sektor har ansvaret for et spekter av ulike oppgaver, og noen av de viktigste er å opprettholde og utvikle det juridiske rammeverket, sørge for politiske institusjoner og makroøkonomisk stabilitet (Ringstad, 1999, s. 14-27).

Slik den norske forvaltningsmodellen er organisert, kan den offentlige sektor inndeles i en forvaltningsdel og en foretaksdel. Den offentlige forvaltningen består stats- og kommunalforvaltning, hvor både fylkeskommuner og kommuner er innrettet. Foretaksdelen består av markedsbaserte virksomheter som eies, eller på en annen måte kontrolleres av det offentlige. Foretaksdelen kan igjen splittes i finansielle og ikke-finansielle foretak (Ringstad, 1999, s. 14).



Figur 1: Den norske forvaltningsmodellen (kilde: Statistisk sentralbyrå [SSB], 2013a)

Etter den norske modellen vil all forvaltning være underlagt staten, fylkeskommunen eller kommunen. Ettersom staten er det suverene forvaltningsnivået, vil staten ha reguleringsmyndighet overfor kommunen og fylkeskommunen. Totalt sett, sysselsetter den offentlige sektoren over 1/3 av Norges yrkesaktive befolkning, noe som medfører at sektoren er landets desidert største arbeidsgiver (SSB, 2014a).

Det finnes en rekke begrunnelser på hvorfor vi trenger en offentlige sektor, noe vi også vil

komme tilbake til i det teoretiske kapittelet, men vi mener imidlertid at Vidar Ringstad (1999, s. 22) sine begrunnelser gir gode forklaringer:

- «Den muliggjør bedre bruk av tilgjengelige ressurser i samfunnet, slik at den totale velferden blir høyere.»
- «Den muliggjør en jevnere fordeling av de goder som skapes av økonomisk virksomhet.»

Oppgavene til offentlig sektor er mange og komplekse, men man kan likevel knytte dem til tre hovedkategorier; allokering-, stabiliserings- og fordelingspolitikk. Oppgavene som knytter seg til allokeringspolitikken er avgjørende for at man unngår feil bruk av ressursene. Feil bruk av samfunnets ressurser vil skape ulike former for markedssvikt<sup>1</sup>, og man kan gjennom en annen allokering av ressursene oppnå en høyere nytte for samfunnet som helhet. Oppgavene som er tilknyttet stabiliseringspolitikken er avgjørende slik at man unngår underutnyttelse av knappe ressurser. Eksempelvis vil en situasjon hvor arbeidskraften er underutnyttet være mulig å bedre gjennom offentlige sysselsettingstiltak, slik at en større andel av arbeidsstyrken blir utnyttet. Til sist er de oppgavene som knytter seg til fordelingspolitikken, avgjørende slik at man oppnår den mest riktige fordelingen av velferden. Fordelingspolitikken sørger bl.a. for at alle i samfunnet sikres et minstenivå for livsopphold (Ringstad, 1999, s. 20-21).

Virkemidlene som den offentlig sektor har for å oppnå god allokering-, stabiliserings- og fordelingspolitikk, består bl.a. av skatter og avgifter, overføringer og subsidier, lover og forskrifter, offentlig produksjon samt penge- og kredittpolitiske tiltak (Ringstad, 1999, s. 23).

---

<sup>1</sup> Jf. kapittel 4.2.

## 2.1 KOMMUNEN

Kommunen er som nevnt et av de tre forvaltningsnivåene i den norske forvaltningsmodellen, der en kommune kan defineres som «*et geografisk avgrenset område som utgjør en egen politisk og administrativ enhet innen en statsdannelse*» (Thorsnæs og Berg, 2014). I det avgrensede området er kommunen å anse som en selvstendig enhet, der selvstendigheten kan forstås som at det eksisterer et lokaldemokrati. Lokaldemokratiet innebærer videre at kommunene styres av folkevalgte representanter, der kommunes handlefrihet begrenses av lover og regler pålagt av overordnede offentlige organer. I økonomisk forstand kan det sies at de folkevalgtes oppgave er å sørge for å maksimere innbyggernes velferd gitt gjeldende ressursrammer.

Slik begrepet kommune forstås i dag, stammer fra innføringen av det kommunale selvstyret i 1837 (formannskapsloven). Det ble da etablert i alt 392 kommuner, et antall som økte i årene som fulgte. I 1930 nådde antallet kommuner sitt toppunkt med 747 kommuner. Først når Schei-komiteen ble opprettet i 1946 fikk vi en gjennomgang av kommuneinndelingen. Komiteens arbeid fortsatte utover 1950-tallet, og resulterte i en kommunereform med omfattende kommunesammenslåinger i årene mellom 1960 og 1966. Periodens sammenslåinger medførte at antallet kommuner ble redusert med 293 kommuner (Thorsnæs og Berg, 2014). I kjølvannet av 1960-tallets sammenslåinger var det få sammenslåinger på 1970-tallet – faktisk ble noen få kommuner delt opp igjen og skilt ut som egne kommuner. På slutten av 1980-tallet til tidlig 1990-tallet begynte man på nytt å slå sammen kommuner i Norge, men dette var hovedsakelig rundt de mellomstore byene. Sammenslåingene kom som et resultat av Buvik-utvalgets anbefalinger i to norske offentlige utredninger (Kommunal- og arbeidsdepartementet, NOU 1986:7 og NOU 1989:16). Sammenslåingene ble da gjennomført med tvang, og omfattet i alt 28 kommuner. Tvangssammenslåingene dannet videre grunnlag for Stortingets vedtak i 1995 om at kommuner «*ikke skal slås sammen mot egen vilje*» (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1995). Frem til i dag er det gjennomført et fåtall frivillige sammenslåinger, og pr. 1. januar 2015 består Norge av totalt 428 kommuner.

Landets kommuner er svært ulike i både størrelse og areal. Folketallet varierer fra om lag 200 innbyggere på Utsira til drøyt 630.000 i hovedstaden Oslo. De arealmessige variasjonene byr på like store forskjeller, der Utsira har en størrelse på om lag 6 km<sup>2</sup>, mens Kautokeino kommune har et samlet areal på ca. 9.704 km<sup>2</sup> (SSB, 2013c).



---

### 2.1.1 *Kommunens politiske og administrative organisering*

Kommunestyret er kommunens øverste politiske organ, og består utelukkende av folkevalgte representanter. Etter kommunelovens § 7 er minste tillatte størrelse på kommunestyret 11 representanter, forutsatt at kommunen ikke har flere enn 5.000 innbyggere (koml. § 7-2, 1992). De folkevalgte skal i tillegg til å utgjøre kommunestyret, fordeles til ulike komiteer og utvalg, bl.a. et formannskap og en kontrollkomite. De ulike utvalgene behandler saker som faller inn under deres fagområde, og gir innstillinger ovenfor kommunestyret i saker som skal opp til politisk behandling. Kontrollutvalget, som er kommunestyrets kontrollorgan, har i oppgave å utføre kontroll og tilsyn med hele den kommunale virksomheten (koml. § 77, 1992).

Formannskapet forbereder saker for det samlede kommunestyret samt står for behandling av forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. Formannskapets sammensetning skal gjenspeile de ulike politiske partienes oppslutning i kommunestyret, og styrets medlemmer blir valgt hvert fjerde år ved Kommune- og fylkestingsvalget (Regjeringen, 2014a). Kommunestyret fastsetter selv området for formannskapets virksomhet, og kan bestemme at formannskapet skal ha avgjørelsesrett i saker hvor ikke annet følger av lov (koml. § 8, 1992). Både kommunestyret og formannskapet ledes av kommunens ordfører som velges av kommunestyret i det konstituerende møtet etter valget (Thorsnæs og Berg, 2014).

Den administrative organiseringen i kommunene kan variere avhengig av størrelse og egenskaper ved kommunen. Rådmannen<sup>2</sup> er uansett valg av organisasjonsform, kommunens øverste administrative sjef. Rådmannen utreder saker for politikerne på fritt grunnlag, og har tale og forslagsrett i formannskapet, men ikke stemmerett. Rådmannen er også øverste ansvarlige for at politiske vedtak og beslutninger blir iverksatt i tråd med vedtak fattet av kommunestyret. Han skal i særlig grad føre tilsyn med penge og regnskapsvesen samt utarbeide budsjetter og økonomiplan. Underlagt rådmannen befinner det seg kommunalsjefer og etatsledere med ansvar for ulike fagområder som f.eks. teknisk etat, oppvekst og kultur, helse og omsorg, mv. Administrasjonen som helhet skal bistå politikerne med informasjon og opplysninger slik at de kan treffe politiske beslutninger på et best mulig grunnlag (koml.

---

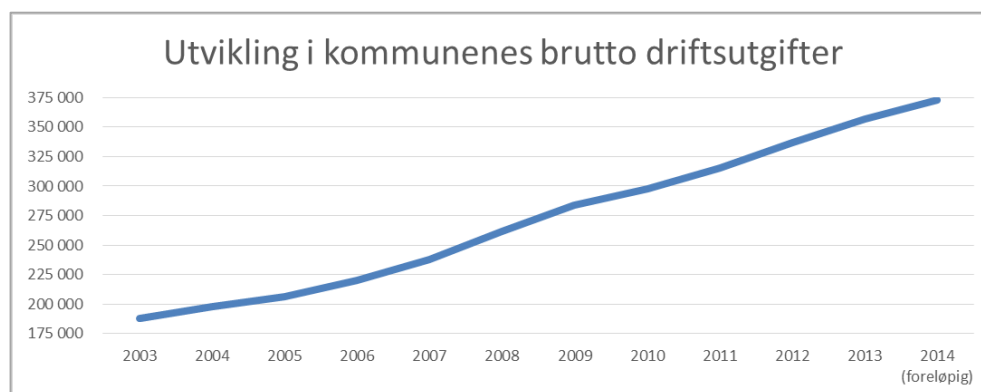
<sup>2</sup> Kommunens rådmann refereres i noen tilfeller til som administrasjonssjefen.

§ 23, 1992).

## 2.1.2 *Kommunale tjenester, ressursbruk og sysselsetting*

Kommunenes tjenestetilbud er hovedsakelig sammensatt av oppgaver innen barnehage, grunnskole, kommunehelse, pleie og omsorg, sosialtjenester, vann, avløp og renovasjon, barnevern og kultur (SSB, 2015d). Selv om kommunene til en viss grad kan prioritere sine midler etter innbyggernes preferanser, må kommunen følge generalistkommuneprinsippet (Holvik og Myrvold, 2001, s. 7). Prinsippet står som en hjørnestein i den norske forvaltningen, og innebærer at hver kommune skal tilby sine innbyggere et likeverdig offentlig tjenestetilbud, både med hensyn til kvalitet og kvantitet. Kommunene har altså, uavhengig av størrelse eller andre kjennetegn, akkurat samme krav til oppgaveutførelse. Dette betyr at innbyggere med samme behov, i prinsippet, skal motta det samme tjenestetilbudet uavhengig om de bor i en liten eller stor kommune.

Som en indikasjon på utviklingen av omfanget i den kommunale sektoren, kan vi rette søkelyset mot kommunenes samlede brutto driftsutgifter. I 2013 var disse på om lag kr 357 mrd., noe som representerer en økning på ca. 5,8 prosent fra 2012. De foreløpige tallene for 2014 viser en ytterligere økning på ca. 4,6 prosent (SSB, 2014b).

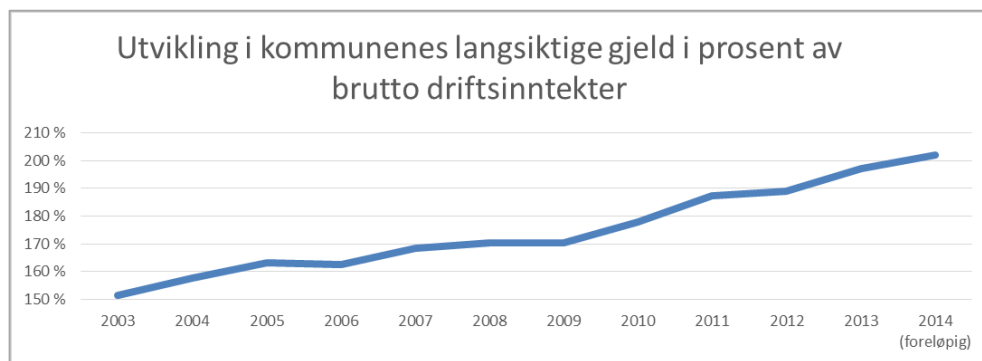


Figur 2: Kommunenes brutto driftsutgifter (kilde: basert på SSB, 2014b)

Kommunene forvalter altså en betydelig del av de samlede økonomiske ressursene i norsk økonomi, og i løpet av perioden 2003 til 2013 har kommunenes brutto driftsutgifter nesten

doblet seg. Fordeler man kommunenes samlede brutto driftsutgifter på antall innbyggere pr. 1. januar 2013 utgjør dette om lag kr 70.675 pr. innbygger.

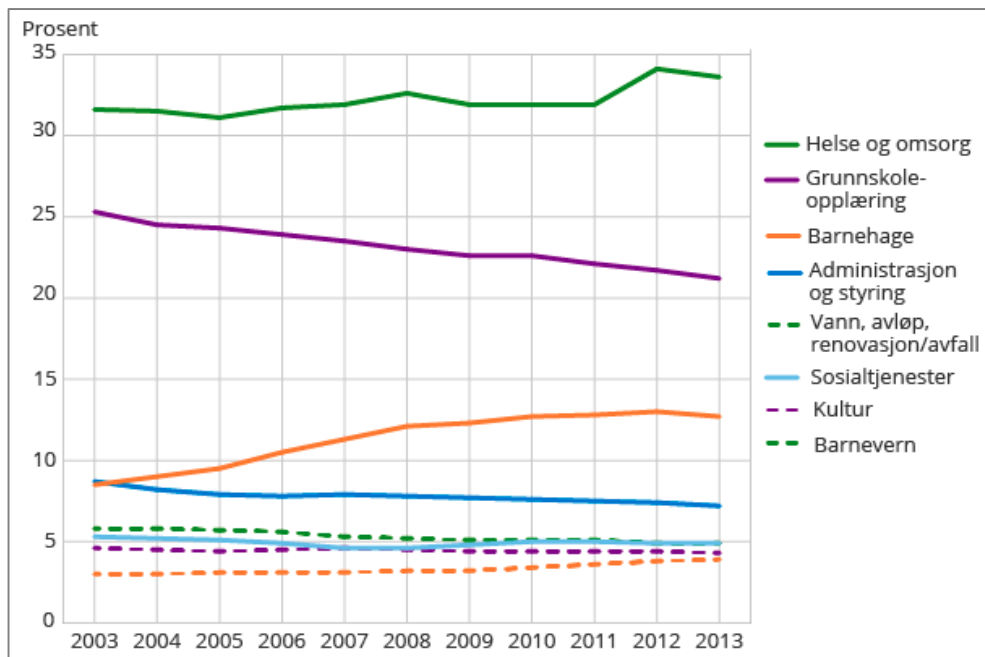
En annen indikator som sier noe om aktivitetsnivået i kommunene er nivået på den kommunale gjelden. Høy gjeld kan sies å være både positivt og negativt for den kommunale tjenesteproduksjonen, der høy gjeld impliserer et høyt investeringsnivå, men også høyere utgifter. Av Figur 3 kan man se at gjeldsnivået, som en andel av kommunenes brutto driftsinntekter, har økt markant i løpet av den siste 10 års perioden.



*Figur 3: Kommunenes langsiktige gjeld i prosent av brutto driftsinntekter (kilde: SSB, 2014c)*

I 2003 utgjorde kommunenes gjeld om lag 150 prosent av kommunenes driftsinntekter. Pr. 2014 har tilsvarende forholdstall passert 200 prosent. I denne sammenheng er utviklingen i rentenivået av vesentlig interesse. Ved for sterk gjeldsvekst vil kommunene bli sårbare, og for avhengig av variasjonene i rentemarkedene. Fastrenteordninger kan fjerne noe av usikkerheten, men ikke alt. Høyere rente i fremtiden kan bety dårligere kommunalt tjenestetilbud ettersom en større del av kommunens inntekter må brukes til å betjene gjeld. Det er viktig at gjeldsnivået i kommunene holdes på et bærekraftig nivå slik at tjenestetilbudet ikke forringes som følge av svingningene i rentemarkedet.

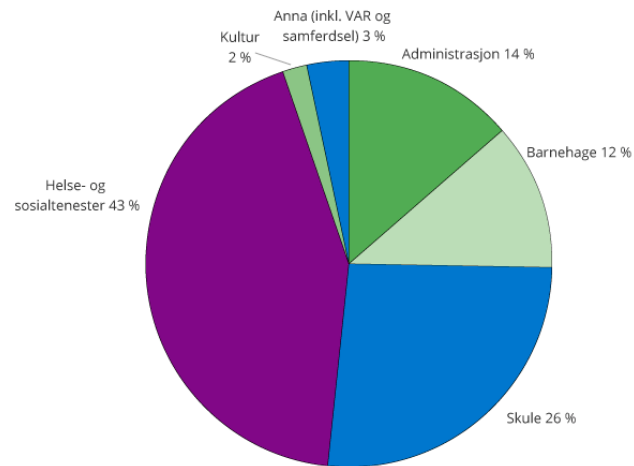
Mesteparten av kommunenes ressurser brukes i den kommunale tjenesteproduksjonen. Reviderte tall fra kommuneregnskapene i 2013 viser at de tre høyest prioriterte tjenesteområdene er helse- og omsorg, grunnskole og barnehage (SSB, 2014b).



Figur 4: Utvikling i utgiftsfordeling når Oslo er utelatt (kilde: «Figur 2» i SSB, 2014b)

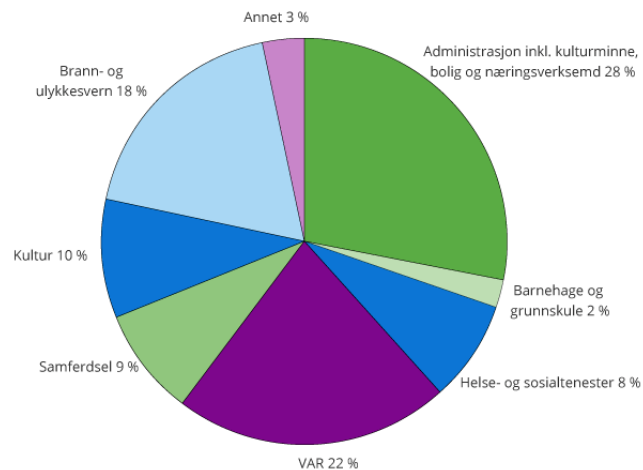
Om lag 65 prosent av kommunenes utgifter brukes til å finansiere tjenesteområdene barnehage, grunnskole og helse- og omsorgstjenester. Sistnevnte tjenesteområde utgjør om lag 34 prosent av kommunens totale utgifter, og er dermed det mest utgiftskrevende tjenesteområdet i kommunen. Grunnskoleopplæringen utgjør den nest største utgiftsposten, men har en fallende kurve, og utgjør en stadig mindre andel av de samlede utgiftene. Dette skyldes ikke nødvendigvis endrede prioriteringer, men forskjeller i veksttakten til de totale utgiftene og utgiftene i grunnskolen. Som en følge av barnehagereformen ble finansieringen av barnehagene endret i 2005 (SSB, 2014b). Barnehagesektoren står nå for en større andel av de totale utgiftene, og utgjør i 2013 om lag 13 prosent av de samlede utgiftene.

Det Figur 4 ikke viser er hva som driver kostnadene. Kommunenes største utgiftspost er lønnskostnader til sine ansatte. I 2013 var det i overkant av 466.000 sysselsatte i kommunal sektor, hvorav de fleste var sysselsatt innenfor kommunale helse- og sosialtjenester. Om lag 43 prosent av alle kommuneansatte jobber innenfor disse tjenestene, noe som utgjør ca. 155.500 årsverk (SSB, 2014a).



Figur 5: Sysselsatte i kommunen fordelt på tjenesteområder (kilde: SSB, 2014a)

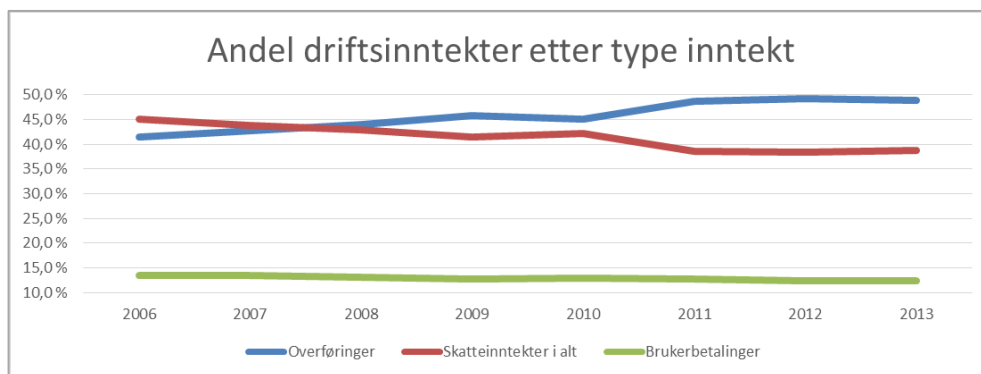
Etter lov om interkommunale selskaper (intkomsel. 1999) og kommuneloven (kompl. 1992), har kommunene anledning til å organisere noe av sin virksomhet i et felles selskap. I 2013 var det ca. 9.800 personer sysselsatt i slike selskaper. Interkommunale selskap [IKS] er mest vanlig innenfor visse tjenester som vann, avløp og renovasjon samt brann og ulykkesvern (SSB, 2014a). Figur 6 viser en oversikt over sysselsettingen i interkommunale selskap og kommunale foretak [KF].



Figur 6: Oversikt over sysselsetning i IKS og KF (kilde: SSB, 2014a)

### 2.1.3 Kommunale inntekter og kommunenes inntektssystem

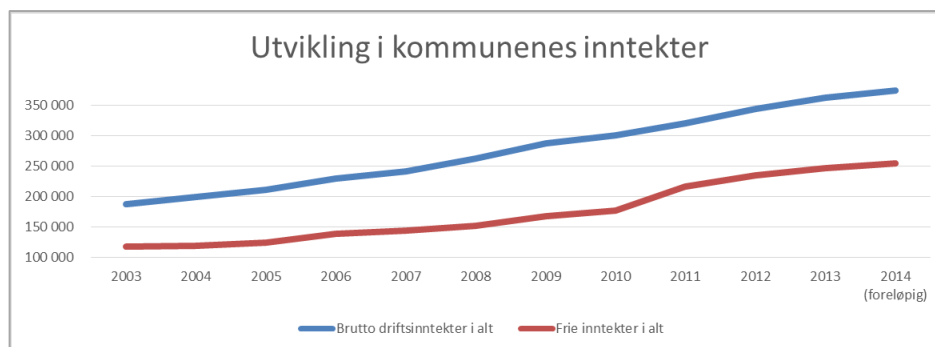
I 2013 hadde kommunene samlet brutto driftsinntekter på om lag kr 362 mrd. Av dette var om lag 115,5 mrd. statlige rammetilskudd, 46 mrd. øremerkede tilskudd, 129,5 mrd. skatt fra inntekt og formue, 8,8 mrd. inntekt fra eiendomsskatt<sup>3</sup>. 14 mrd. fra brukerbetaling og 30 mrd. fra diverse salgsinntekter (Kommuneprofilen, 2014a). Rammeoverføringer og skatt på inntekt og formue i 2013 utgjorde tilsammen nesten 70 prosent av de totale inntektene til kommunene. Dette viser at kommunenes inntekter er svært sensitive for endringer i skattesystemet eller rammeoverføringene. Samlet sett kan inntektene deles inn i overføringer, skatteinntekter og brukerbetaling.



Figur 7: Utvikling skatteinntekter og brukerbetaling (kilde: basert på Kommuneprofilen, 2014a)

Kommunene har i løpet av perioden 2003 til 2013 hatt en økning i brutto driftsinntekter på om lag 94 prosent. Som nevnt er mesteparten av kommunenes inntekter rammeoverføringer og skatteinntekter, disse kan kommunene fritt disponere og kalles derfor kommunens «frie inntekter» (KMD, 2014d). Nivået på dem bestemmes ut ifra den generelle lønns- og prisveksten, vekst i skatteinntekter, innlemming av øremerkede tilskudd, satsinger over rammetilskuddet og korreksjoner i rammetilskuddet for endringer i oppgavesammensetningen (KMD, 2014d). Figuren nedenfor viser utviklingen i brutto driftsinntekter i tillegg til veksten i kommunenes frie inntekter.

<sup>3</sup> Kommunestyret kan velge å innføre skatt på eiendom på mellom 2 og 7 promille, jf. eiendomsskattelova § 2 og 11. Hva som kan beskattes er regulert i eiendomsskattelova § 3.



Figur 8: Utvikling i kommunenes inntekter 2003-2013 (kilde: SSB, 2014b)

Det kommunale inntektssystemets overordnede mål er å bidra til utjevning av de økonomiske forutsetningene, og derigjennom gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggere i alle deler av landet. Dette målet realiseres gjennom ulike mekanismer i kommunenes inntektssystem. Gjennom inntektsutjevningen korrigeres det for forskjeller i skattegrunnlaget, mens det i utgiftsutjevningen tas hensyn til om kommunene lider under ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold. Kommunenes inntektssystem utgjør derfor en betydelig andel av det samlede finansieringssystemet, og er et viktig system for omfordelingen av samfunnets ressurser. Inntektssystemet er bl.a. et av de viktigste virkemidlene for å sikre at velferdstjenestene er godt tilpasset innbyggerne der de bor (KMD, 2014b).

En av styrkene ved dagens rammefinansieringsmodeller er at systemet bygger opp under lokaldemokratiet ved at hoveddelen av inntektene består av frie inntekter. Samtidig pekes det på at den lokale friheten i ressursdisponeringen kan bidra til økt prioriteringseffektivitet<sup>4</sup> ved at tjenestesammensetningen blir bedre tilpasset de lokale preferansene. Rammefinansiering kan også stimulere til økt kostnadsfokus i kommunene ettersom kommunene selv får beholde eventuelle gevinster av effektiviseringstiltak. Rammefinansieringen virker også styrkende på den makroøkonomiske styringen med kommunene, og er i denne sammenheng bedre egnet enn utstrakt bruk av øremerket finansiering (KRD, 2005).

Kommunenes inntektssystem er et relativt omfattende og komplisert system. Det består av en rekke tilskudds og overføringsordninger, der de viktigste blir presentert i det følgende.

<sup>4</sup> Prioriteringseffektivitet innebærer at det er samsvar mellom ressursbruken og innbyggernes behov (KRD, 2005, s. 30).

### Basistilskuddet

Både areal og innbyggertall har stor betydning for kostnadsbildet i kommunene. Inntektssystemet er derfor utformet slik at kommuner med smådriftsulemper kompenseres gjennom basistilskuddet. Tilskuddet er likt for alle kommuner, og i 2014 var det i overkant av kr 12,3 millioner pr. kommune. Tilskuddet utgjør dermed en større andel pr. innbygger i små kommuner enn i større kommuner. For kommuner med få innbyggere, ville det uten tilskuddet vært avgjørende å ha et høyere inntektsnivå pr. innbygger enn større kommuner for å ha mulighet til å tilby det samme tjenestetilbudet. Vektingen av basistilskuddet skal derfor reflekterer de beregnede kostnadsulempene knyttet til nasjonal velferdsproduksjon, og er et viktig bidrag til opprettholdelsen av et likeverdig tjenestetilbud i kommuner av forskjellig størrelse (KRD, 2005).

### Utgiftsutjevningen

Det er store kostnadsforskjeller mellom kommunene i den kommunale tjenesteproduksjonen. For noen kommuner ligger forutsetningene for kostnadseffektiv tjenesteproduksjon bedre til rette enn for andre kommuner. Dette skyldes vanligvis forhold kommunene selv ikke kan påvirke. Eksempelvis vil aldersfordeling og sosiale og strukturelle forhold legge føring for kostnadsbildet i kommunen. En funksjon i inntektssystemet er derfor at de kommunene som har uforskyldte kostnadsulemper i tjenesteproduksjonen, skal kompenseres (Regjeringen, 2014b). I praksis estimeres kommunens utgiftsbehov av et sett kostnadsnøkler med tilhørende kriteriedata. Når kommunenes utgiftsbehov er beregnet blir tilskuddet fordelt etter deres utgiftsbehov. Kommuner med et beregnet utgiftsnivå lavere enn landsgjennomsnittet får fratrukk i innbyggertilskuddet, mens kommuner med et beregnet utgiftsbehov høyere enn landsgjennomsnittet får et tilskudd for differansen. Utgiftsutjevningen i inntektssystemet er derfor en ren omfordelingsmekanisme der det som trekkes fra noen kommuner gis til andre kommuner (KMD, 2014b).



---

### Skatteutjevningen

Skatteutjevningen i inntektssystemet er ment å jevne ut forskjeller i skatteinntektene mellom kommunene. Utjevningen omfatter skatteinntekter på innbyggernes inntekt og formue samt naturressursskatt fra kraftforetakene. Kommuner som har lave skatteinntekter blir kompensert med 60 prosent av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Tilsvarende blir kommuner med skatteinntekt over landsgjennomsnittet trukket for 60 prosent av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. For kommuner som har skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet blir tilleggs kompensert for 35 prosent av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Dette gjøres ved at hver kommune blir trukket med et likt kronebeløp pr. innbygger (KMD, 2014b).

### Inndelingstilskuddet<sup>5</sup>

Dersom to eller flere kommuner skulle velge å slå seg sammen, vil utformingen av inntektssystemet medføre at den nye kommunen får en betydelig reduksjon i inntektene. Først og fremst vil kommunen kun motta ett basistilskudd. Videre vil man kunne oppleve endringer i regionaltilskudd på grunn av at innbyggertallet i den nye kommunen overstiger en forhåndsdefinert grense. I forbindelse med kompensasjonsordningen for ufrivillige kostnadsulemper hevdes det at basistilskuddet kan være problematisk. Dette fordi en del av de kostnadsulemper man ser i kommunene faktisk kan tolkes som frivillige i den forstand at ulempene kan begrenses ved organisering i interkommunale samarbeid eller sammenslåing av kommuner (KRD, 2005).

Det er to sentrale utfordringer knyttet til inntektssystemets kompensasjon for «frivillige» smådriftsulemper. Ettersom de kommunesammenslåingens eventuelle kostnadsbesparelser også vil tilfalle staten i form av lavere overføringer til kommunene, vil dagens kompensasjoner redusere kommunenes insentiver til å inngå i kommunesammenslåinger. Det andre problemet er knyttet til at kommunene behandles ulikt basert på hvordan de søker å begrense smådriftsulempene. Kommuner som velger å inngå i sammenslåinger og således

---

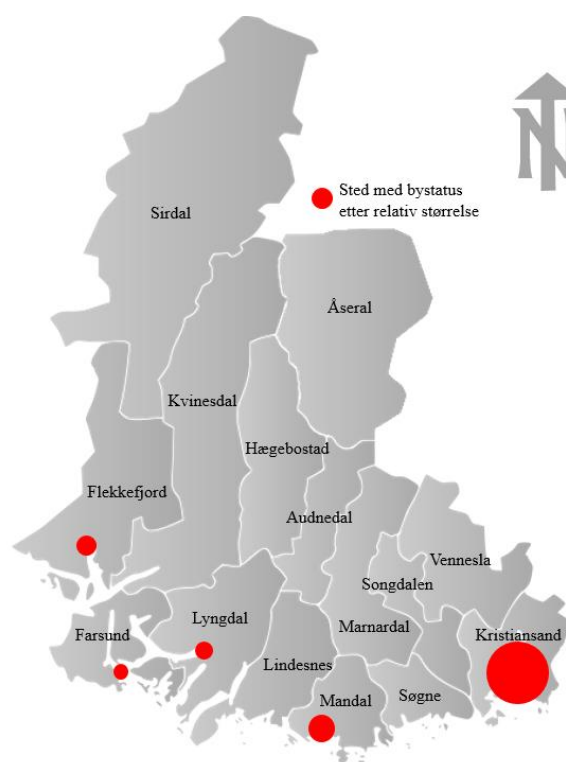
<sup>5</sup> Inndelingstilskuddet er kun aktuelt for kommuner som slår seg sammen.

begrenser smådriftsulempene vil få reduserte overføringer i fremtiden, mens de kommunene som i stedet benytter seg av interkommunalt samarbeid for å begrense kostnadsulempene beholder de samme overføringene fra staten. Disse ulempene begrenses av inndelingstilskuddet, som gir kommunene full kompensasjon de første 15 årene etter sammenslåingen, mens tilskuddet delvis trappes ned mot null over de følgende 5 årene. Etter 20 år gis det derfor ingen kompensasjon for tidligere sammenslåinger, noe som kan kunne skape betydelige økonomiske utfordringer for de sammenslåtte kommunene. Dette er dermed ingen fullverdig løsning på basistilskuddets utfordring ved lave insentiver til sammenslåing (KRD, 2005)

I tillegg til de egenskapene presentert over, inneholder inntektssystemet også andre tilskuddsordninger som er begrunnet ut ifra regionalpolitiske prioriteringer. Dette omfatter Nord-Norge- og Namdalstilskuddene, distriktstilskudd i Sør-Norge og storbytilskudd.

## 2.2 VEST-AGDER

Vest-Agder er Norges sydligste fylke, og grenser mot Rogaland i nord-vest og Aust-Agder i nord-øst. Før de omfattende kommunesammenslåingene på 1960-tallet var det hele 41 kommuner i Vest-Agder. Kommunesammenslåingen på 1960-tallet medførte således en reduksjon i antall kommuner i Vest-Agder på over 60 prosent (Kommunaldepartementet, 1992). Fylkets 7.281 kvadratkilometer er pr. i dag fordelt på 15 kommuner, hvorav 5 kommuner har bystatus.



Figur 9: Kommunekart over Vest-Agder med byer (kilde: basert på Internettfoto av Søby, 2006a og 2006b)

Med et omfattende veinett og status som landets nest største havneby, er fylket et viktig «nettverksnav» i nasjonal og internasjonal sammenheng. Vest-Agder er også landets ledende eksportfylke for bearbejdede varer dersom man holder petroleumsvarer utenfor. I følge statistisk sentralbyrås oversikt over fylkesfordelt eksport, eksporterte næringslivet i Vest-Agder for om lag 29 mrd. kr. i 2014 (SSB, 2015e).

## 2.2.1 Demografi

Folketallets størrelse og sammensetning er viktige momenter i diskusjonen om en effektiv og fremtidsrettet kommunestruktur av flere grunner. Demografidimensjonen er spesielt viktig i forbindelse med kommunenes utøvelse og planlegging av fremtidige tjenester og kompetansebehov. Den demografiske utviklingen vil også spille en sentral rolle for størrelsen av potensielle stordriftsfordeler i den kommunale tjenesteproduksjonen slik den er i dag, men også ved en kommunesammenslåing<sup>6</sup>.

Økonomiske vekst, enten det er for et land, en region eller en kommune, er i stor grad assosiert med utviklingen i demografien, dvs. hvor mange som kan arbeide, og produktiviteten, dvs. hvor effektivt man jobber (Skogstrøm et al., 2015).

Kommune	Ant. innbyggere i 1989	Ant. innbyggere i 2014	Ant. innbyggere i 2040	Endring 1989-2014	Endring 2014-2040
Kristiansand	64 395	85 983	113 097	33,5 %	31,5 %
Mandal	12 450	15 349	18 881	23,3 %	23,0 %
Farsund	9 378	9 516	10 527	1,5 %	10,6 %
Flekkefjord	8 796	9 013	9 285	2,5 %	3,0 %
Vennesla	11 436	13 986	20 479	22,3 %	46,4 %
Songdalen	5 072	6 303	9 106	24,3 %	44,5 %
Søgne	7 353	11 005	14 204	49,7 %	29,1 %
Marnardal	2 240	2 290	2 904	2,2 %	26,8 %
Åseral	807	923	1 109	14,4 %	20,2 %
Audnedal	1 633	1 743	2 376	6,7 %	36,3 %
Lindesnes	4 158	4 853	5 846	16,7 %	20,5 %
Lyngdal	6 728	8 102	10 651	20,4 %	31,5 %
Hægebostad	1 557	1 690	2 085	8,5 %	23,4 %
Kvinesdal	5 652	5 891	6 875	4,2 %	16,7 %
Sirdal	1 695	1 831	2 193	8,0 %	19,8 %
<b>Vest-Agder</b>	<b>143 350</b>	<b>178 478</b>	<b>229 618</b>	<b>24,5 %</b>	<b>28,7 %</b>
Landet	4 220 086	5 109 056	6 323 563	21,1 %	23,8 %

Tabell 1: Demografisk utvikling (kilde: basert på SSB, 2014d)

Tabell 1 viser befolkningsutviklingen til de 15 kommunene i Vest-Agder fra 1989-2014 og forventet utvikling frem til 2040<sup>7</sup>. Vest-Agder har i løpet av perioden 1989-2014 hatt en

<sup>6</sup> Jf. kapittel 6.3.2

<sup>7</sup> Den forventede utviklingen er basert på SSB sitt middelalternativ for befolkningsframskriving (SSB, 2014d).

---

befolkningsvekst på 24,5 prosent, hvorav fødselsoverskuddet<sup>8</sup> utgjør nesten 50 prosent. Av tabellen ser man at kommunene i fylket har hatt og fremdeles har store forskjeller i veksten i folketallet. Prognosene for befolkningsframskrivingen viser at forskjellene i stor grad vil fortsette i tiden fremover.

Av tabellen ser vi også at Kristiansandsregionen (Kristiansand, Vennessla, Søgne og Songdalen) har hatt en sterk vekst i folketallet over perioden, spesielt Søgne og Kristiansand skiller seg ut med vekstrater på hhv. 49,7 prosent og 33,5 prosent. Samlet sett har disse 4 kommunene hatt en vekst på over 32 prosent, tilsvarende 28.721 personer.

Selv om befolkningsvekst er et viktig element for økonomisk vekst og utvikling, vil det på kort og mellomlang sikt kunne medføre såkalte «voksesmerter» for kommunene. Kommunene må til enhver tid sørge for at det er nok kapasitet i tjenestene de leverer, og må derfor i mange tilfeller foreta store investeringer med kostbar kapital. Økt befolkningsgrunnlag utløser riktignok økte statlige overføringer, men tregheter i beregnings- og overføringssystemene kan skape ubalanser i kommunenes økonomi. Voksesmerter, i økonomisk forstand, relaterer seg altså til en mismatch mellom inntekter og utgifter.

For kommunene i Listerregionen (Lyngdal, Farsund, Kvinesdal, Flekkefjord, Hægebostad og Sirdal) har befolkningsveksten fra 1989 til 2014 vært betydelig svakere. Listerregionen har i løpet av perioden hatt en befolkningsvekst på i underkant av 7 prosent, tilsvarende 2.237 personer. Om lag 62 prosent av denne veksten har vært i Lyngdal, noe som indikerer den svake utviklingen i de øvrige Lister-kommunene. Ser vi på befolkningsutviklingen fra midten av 1990-tallet frem til midten av 2000-tallet ser vi at Flekkefjord, Kvinesdal og Sirdal til sammen hadde negativ vekst i folketallet. Til sammenlikning har Lindesnesregionen (Lindesnes, Mandal, Audnedal, Åseral og Marnardal) hatt en vekst på til sammen over 18 prosent, tilsvarende 3.870 personer.

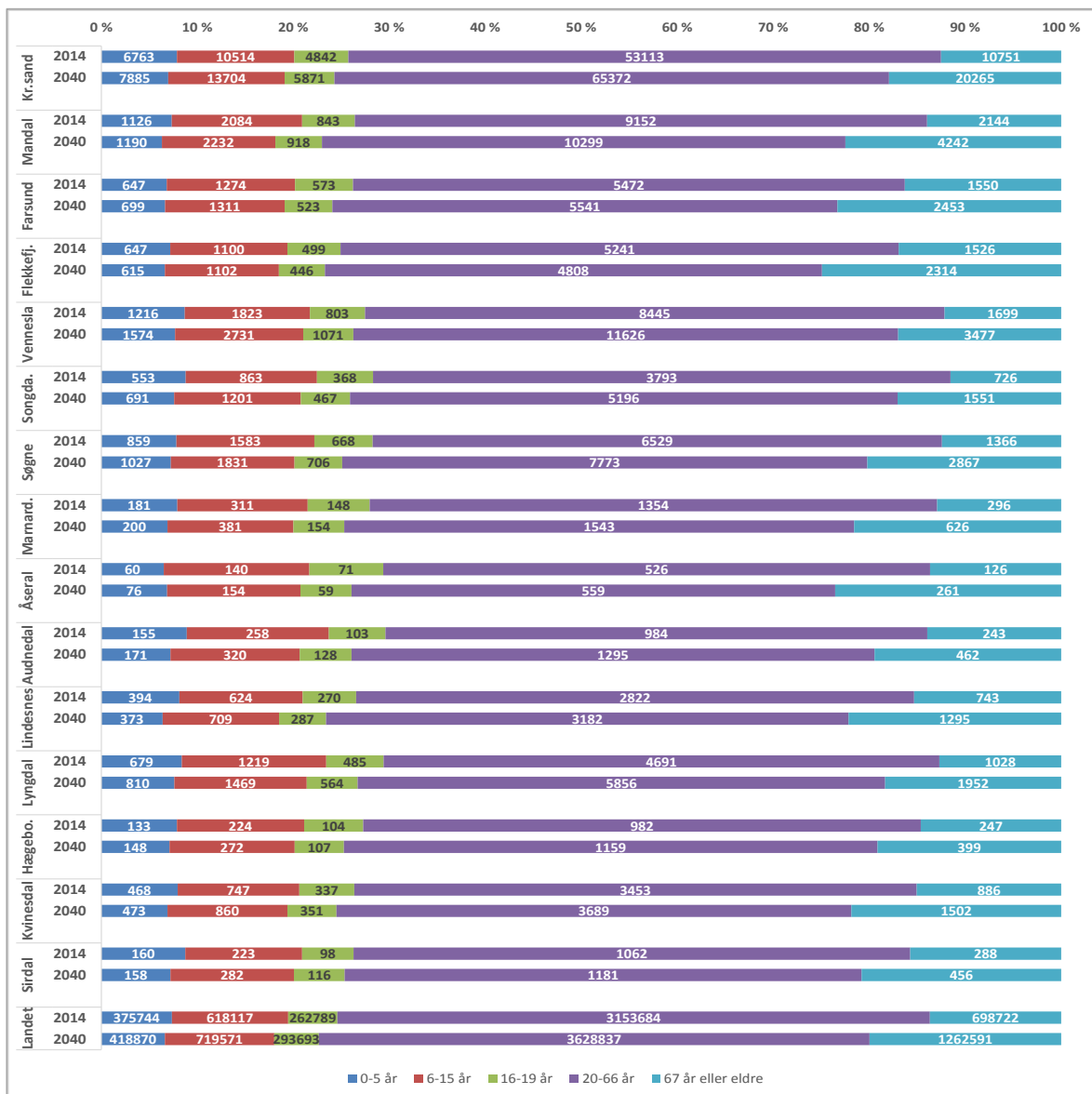
Dersom vi ser på prognosene for 2040 ser vi at utviklingen i Listerregionen vil nærme seg utviklingen til de øvrige 2 regionene, men at veksten fremdeles er betydelig høyere i kommunene som grenser til Kristiansand, noe som tyder på at folk i større grad vil bosette

---

<sup>8</sup> «Fødselsoverskuddet er fødselstallet minus dødstallet, altså er det antall barn som i et visst år blir født utover det antall mennesker som døde det samme året» (Nesheim, 2009).

seg i bynære områder. Prognosene viser videre at Vest-Agder fylke samlet sett kan vente seg en vekst på om lag 28 prosent i løpet av perioden, tilsvarende 51.140 personer.

Prognoser over befolkningsutviklingen er viktige indikatorer for det fremtidige utgiftsbehovet i kommunene, men sier lite om hvilke tjenesteområder som settes under press. Befolkningens alderssammensetning er i denne sammenheng mer passende, og gir indikasjoner om kommunenes fremtidige ressursallokeringer mellom tjenesteområdene. Typisk tilsier mange eldre økt ressursbruk i eldreomsorgen, mens mange barn i alderen 0-5 år tilsier økt behov for barnehageplasser.



Figur 10: Befolkningssammensetning i Vest-Agder 2014-2040 (kilde: SSB, 2014d)

---

Ser man på landets prognoser for 2040, er det liten tvil om at Norge står ovenfor en eldrebølge<sup>9</sup> i årene som kommer dersom SSB sine beregninger slår til. Dette er også høyst gjeldene for kommunene i Vest-Agder, der andelen av befolkningen over 67 år skiller seg sterkt ut fra de øvrige aldersgrupperingene. Når disse virkningene slår inn for fullt er det avgjørende for god tjenesteyting at kommunene er forberedt og har den nødvendige kompetansen og kapasiteten som kreves. For kommunene vil en synkende andel av befolkningen i yrkesaktiv alder medføre lavere skatteinngang samtidig som utgiftene knyttet til helse og omsorgstjenester gradvis vil tilta. Økt gjennomsnittsalder, med relativt sett flere pensjonister, vil medføre at en større andel av verdiskapingen skjer gjennom offentlig sektor. Dette knytter seg til økte offentlige pensjonsytelser og økt omfang på offentlig tjenesteproduksjon.

En indikator på forholdet mellom den yrkesaktive befolkningen og den eldre delen av befolkningen, er *aldersbæreevnen*. Denne indikatoren er av spesiell interesse for å si noe om fremtidens økonomiske bæreevne og nivået på velferdstilbudet, men særlig nivået på helse- og sosialtjenestene. For landet som helhet viser denne indikatoren 4,9 personer i yrkesaktiv alder pr. eldre i 2014, 4,0 i 2025 og 3,1 i 2040 (Helse- og omsorgsdepartementet, 2013). For kommunene kan en slik omstilling bli utfordrende, både med tanke på kapasitet og finansiering, men også i forhold til rekruttering av kompetent arbeidskraft.

For kommunene i Vest-Agder er problemstillingen knyttet til en fallende aldersbæreevne høyst gjeldende. I 2014 viser indikatoren 4,8 personer i yrkesaktiv alder pr. eldre, mens tilsvarende forholdstall for 2040 er 3,2. Dette indikerer at utgiftspostene knyttet til eldreomsorgen vil øke i årene fremover. Det er også mulig at man vil få økte regionale forskjeller i økonomisk utvikling og tjenestetilbud bl.a. som en følge av regionale forskjeller i aldring og økt konkurranse om arbeidskraften (Foss og Rangnes, 1989).

Det er viktig å presisere at det er stor usikkerhet knyttet til hvordan folketallet og sammensetningen av befolkningen i Norge vil utvikle seg. I framskrivningene gjort på fylkes- og kommunenivå forutsettes det at de siste fem års regionale mønstre for fruktbarhet, flytting og dødelighet vil fortsette samt relativt strenge forutsetninger om utvikling i ytre

---

<sup>9</sup> Begrepet *eldrebølge* beskriver en situasjon med mange alderspensjonister, forårsaket av «at fødselsraten er liten og dødeligheten avtar» (Solerød, 2015).

faktorer som bl.a. infrastruktur og boligbygging (SSB, 2014d). Det kan også nevnes at mottak av flyktninger er av stor betydning for utviklingen i innbyggertallet i kommunene.

## 2.2.2 Arbeidsmarked, arbeidsledighet og kommunal sysselsetting

I Vest-Agder fylke var det i 2014 sysselsatt i overkant av 90.000 personer av en samlet arbeidsstyrke på om lag 94.000 (SSB, 2015a). Dette gir en registrert arbeidsledighet<sup>10</sup> på i underkant av 3 prosent.

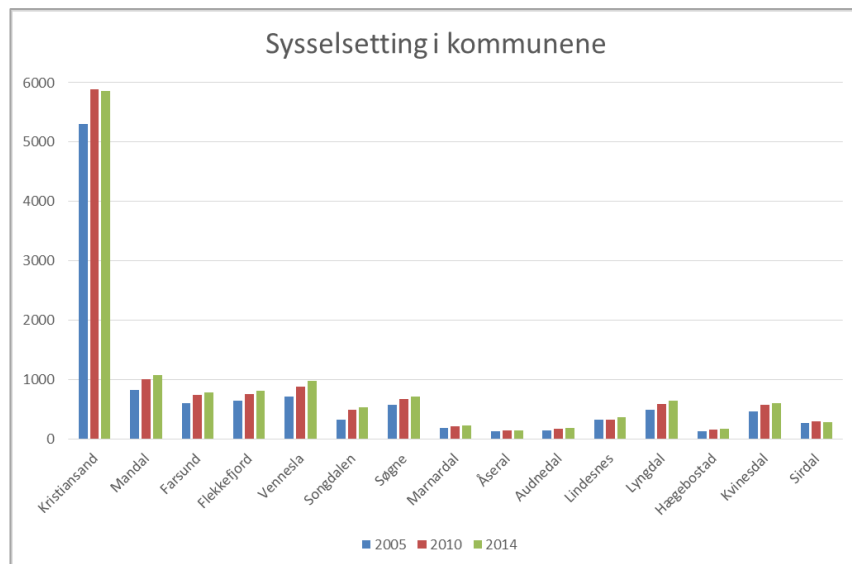
Kommune \ År	2000	2005	2010	2014
Kristiansand	3,4 %	4,0 %	3,0 %	3,4 %
Mandal	3,1 %	2,9 %	3,1 %	2,4 %
Farsund	4,8 %	2,5 %	3,1 %	1,7 %
Flekkefjord	2,4 %	3,0 %	2,7 %	2,0 %
Vennesla	2,7 %	3,3 %	2,7 %	3,1 %
Songdalen	2,5 %	3,0 %	2,8 %	3,7 %
Søgne	2,2 %	2,5 %	2,4 %	3,0 %
Marnardal	2,2 %	2,2 %	2,6 %	2,0 %
Åseral	1,2 %	1,2 %	1,0 %	2,8 %
Audnedal	1,1 %	1,4 %	2,6 %	1,8 %
Lindesnes	2,7 %	2,2 %	2,8 %	2,6 %
Lyngdal	3,1 %	2,1 %	2,9 %	1,8 %
Hægebostad	3,3 %	1,4 %	2,5 %	1,3 %
Kvinesdal	3,2 %	2,9 %	3,2 %	2,0 %
Sirdal	1,5 %	1,1 %	1,7 %	0,9 %

Tabell 2: Registrerte arbeidsledige i aldersgruppen 15-74 år (kilde: SSB, 2015b)

Med utgangspunkt i Tabell 2, kan man se at samtlige av kommunene i Listerregionen har hatt en betydelig nedgang i registrert arbeidsledighet fra 2010 til 2014. Samtidig kan man se at den registrerte ledigheten økte for samtlige kommuner i Kristiansandsregionen i samme periode. For kommunene i Lindesnesregionen, unntatt Åseral, kan man se at den registrerte ledigheten har falt i løpet av perioden. Totalt sett er den registrerte arbeidsledigheten i fylket omtrent uendret fra 2010 til 2014.

<sup>10</sup> Arbeidsledig regner vi som *helt* arbeidsledig. Dvs. personer som ikke har inntektsgivende arbeid, men som inngår i arbeidsstyrken (SSB, 2015b).





Figur 11: Sysselsatte i kommunene i Vest-Agder – Konsern (kilde: SSB, 2015c)

Figuren ovenfor viser utviklingen i antall sysselsatte i Vest-Agder, hvor man kan se at kommunene har hatt en økning i antall ansatte fra 2005-2010. Dette er en forventet utvikling ettersom omfanget av den kommunale forvaltningen har vært økende i samme periode. Dersom vi sammenlikner befolkningsveksten i fylket opp mot økningen i kommunalt ansatte, fremkommer det at økningen i kommunalt ansatte er betydelig høyere enn befolkningsveksten. Fra 2005-2010 økte befolkningen med ca. 6 prosent, mens antall årsverk i kommunal sektor økte med over 16 prosent i samme periode. Dersom man ser på endringen i kommunalt ansatte i perioden 2005 til 2014 ser man en vekst på om lag 20 prosent. Dette tilsier at ca. 80 prosent av veksten kom i perioden 2005-2010. Ser man nøyere på den grafiske oversikten ovenfor fremkommer det at Kristiansand kommune faktisk har redusert antallet kommunale årsverk i perioden 2010 til 2014. Et annet forholdstall som er av interesse er antall kommunale årsverk pr. innbygger. I 2005 var det 69 kommunale årsverk pr. 1000 innbygger i Vest-Agder, men 76 i 2014 (SSB, 2015c).

Som nevnt ovenfor kan endringer i kommunale årsverk si noe om samfunns- og velferdsutviklingen, men lite om produktivitetsutviklingen i kommunene. Utviklingen i demografi og oppgaveansvar samt kompleksiteten i tjenesteproduksjonen, er i stor grad førende for sysselsettingen i kommunene. En annen viktig bidragsyter til veksten i

kommunale stillinger er den økende graden av rettighetslover, f.eks. i form av rett til barnehageplass (Kunnskapsdepartementet, 2007).

Selv om kommunene er blant de største arbeidsgiverne på arbeidsmarkedet, er over 85 prosent av arbeidsstyrken sysselsatt utenfor kommuneforvaltningen. Pr. 2013 fordelte sysselsettingen i Vest-Agder seg med 2 prosent i primærnæringene, 26 prosent i sekundærnæringene og 72 prosent i tjenesteytende næringer<sup>11</sup>. Går vi noe lengre, og fordeler sysselsettingen til hver kommune, kan vi få frem forskjeller mellom kommunene i forhold til de tre hovednæringene.

Kommune \ Næring	Primær	Sekundær	Tjenesteytende
Kristiansand	0,3 %	23,1 %	76,6 %
Mandal	1,9 %	27,2 %	70,9 %
Farsund	3,1 %	33,0 %	63,9 %
Flekkefjord	3,2 %	24,1 %	72,8 %
Vennesla	2,2 %	27,5 %	70,3 %
Songdalen	2,3 %	31,6 %	66,1 %
Søgne	2,2 %	33,2 %	64,6 %
Marnardal	14,0 %	22,2 %	63,8 %
Åseral	30,4 %	25,8 %	43,8 %
Audnedal	7,7 %	27,9 %	64,4 %
Lindesnes	6,7 %	34,0 %	59,3 %
Lyngdal	2,3 %	27,6 %	70,1 %
Hægebostad	8,9 %	39,2 %	51,9 %
Kvinesdal	4,4 %	26,1 %	69,4 %
Sirdal	5,4 %	32,8 %	61,7 %

Tabell 3: Sysselsatte i kommunen etter næring (kilde: SSB, 2015c)

Som tabellen viser er fordelingen er mellom kommunene relativt stabil, men med noen unntak. Kristiansand utmerker seg med en andel av tjenesteytende næring på nesten 80 prosent, mens Hægebostad ligger i den andre enden av skalaen med en andel på rett over 50 prosent. I Marnardal utgjør primærnæringen nesten 9 prosent, mens tilsvarende næring i Kristiansand utgjør under 0,5 prosent. Slike forskjeller har sine naturlige forklaringer i form av kommunens beliggenhet og størrelse. I byområdene er andelen tjenesteytende næring høyere, mens primærnæringen er høyere i innlands-/distriktskommunene.

<sup>11</sup> *Primærnæringene* omfatter jordbruk, skogbruk, fiske og fangst, *sekundærnæringene* omfatter utvinning, industri, kraft- og vannforsyning og bygge- og anleggsvirksomhet, mens *tjeneste næringer* omfatter varehandel, hotell og restaurant, transport, lagring, kommunikasjon, finans, undervisning, helse- og omsorgstjenester (SSB, 2014f).

---

### 3. TIDLIGERE FORSKNING

Hva som kan forventes av kommunesammenslutninger er ofte meget hypotetisk og abstrakt, men tidligere forskning kan gjøre antagelsene noe mer konkrete. Det finnes betydelige mengder litteratur omkring temaet, men det er ikke all forskning som er like verdifulle for antagelser om norske forhold. Tradisjonelt inndeler man de ulike europeiske forvaltningsmodellene i forvaltningskategorier. De nordiske landene (Danmark, Sverige, Norge, Island og Finland) har en tilnærmet lik forvaltningsstruktur, og kategoriseres i samme forvaltningskategori (KMD, 2014b, s.23). Den mest relevante forskningen vil dermed stamme fra de skandinaviske landene.

I 2007 trådte den danske kommunereformen i kraft, og sammenslo i alt 239 kommuner til 66 nye – samtidig ble 32 kommuner utelatt fra sammenslåing (kontrollgruppen). Blom-Hansen, Houlberg og Serritzlew (2014) brukte denne strukturendringen i et forsøk på å finne en optimal størrelse for det politiske system. Forskerne brukte regresjonsmodeller på tilgjengelig data fra før og etter reformen, og fant at gjennomsnittskostnaden i administrasjonen falt i samtlige kommuner, også blant kommunene i kontrollgruppen. Det var altså en forbedring i samtlige kommuner, men likevel var forbedringen om lag 10 prosent høyere i de sammenslåtte kommunene enn kontrollgruppen. De statistiske funnene indikerer dermed at det finnes skalaeffekter i den kommunale administrasjonen. Forskernes funn indikerer også at slike effekter er fordelt over tid, slik at noe av skalaeffektene fremkommer 3-4 år etter den formelle sammenslåingen. Selv om det er store likhetstrekk mellom norsk og dansk forvaltning, er vi noe skeptiske til muligheten for en fullverdig generalisering mot norske kommuner. Som følge av finanskrisen, kan også resultatene inneholde noen feilkilder eller feiltolkninger. Finanskrisens påvirkning på danske kommuner er ikke kvantifisert, men kan tenkes lede til naturlige kostnadskutt. Likeledes vil kontrollgruppen kontrollere for noen av feilkildene, slik at krisens utslag på resultatene reduseres. Avslutningsvis er det tankevekkende at forfatterne ikke eksplisitt fremmer den størrelsen de mener er mest optimal. Vi anser dette som at utfordringene med å finne en optimal størrelse for kommunen politiske system overgår hva det som kan estimeres av regresjonsmodeller.

Hvor store gevinster som potensielt kan utløses i den norske kommunesektoren har bl.a. blitt analysert av Langørgen, Aaberge og Åserud (2002). Studiens utgangspunkt var Christiansen-utvalget (Kommunaldepartementet, 1992), som fastslo at det i hovedsak fantes stordriftsfordeler i kommunens administrasjon og teknisk sektor. Forfatterne definerte besparelser av sammenslåingene som frigjorte bundne utgifter og kostnader som følge av sammenslåingen som økte reisekostnader. Dersom nettoeffekten var positiv ble de tolket som stordriftsfordeler<sup>12</sup>. Av SSB sin mikroøkonomiske modell, KOMMODE II, ble kommunenes variasjoner estimert på bakgrunn av kommuneskapene i KOSTRA-statistikken. Variasjonene dannet grunnlag for hva som kunne bli frigjort ved en sammenslåing. For å undersøke utslaget av faktiske sammenslåingsreformer, stiller forfatterne opp tre alternative prinsipper for inndeling. Den mest radikale inndelingen er basert på inndelingen av kommunekartet i økonomiske regioner (SSB, 2000). Ved en slik inndeling vil antallet kommuner reduseres til 89, og gi årlige besparelser på opp mot 3,5 mrd. 2001-kroner. En noe mindre radikal inndeling var sammenslåing etter innbyggertall. Forfatterne setter en minstestørrelse på 5.000 innbyggere, og finner at det vil gi en årlig besparelse på opp mot 2,7 mrd. 2001-kroner. Det er en rekke forhold analysen utelater, og slikt sett gjør det problematisk å anvende resultatene ensidig for å finne en optimal kommunestruktur. Rapporten indikerer imidlertid at det finnes betydelige innsparingspotensial i den kommunale sektoren.

Johnsen (1999) søker i sin forskningsartikkel å gi kommunereformer et nytt perspektiv ved en diskusjonsanalyse av kommunesammenslåingsdebatten i lys av ressursavhengighetsteori. Ressursavhengighetsteori beskrives av Johnsen som en økonomisk organisasjonsteori som tar for seg hvordan omgivelsene påvirker og begrenser organisasjonen, og hvordan organisasjonen forholder seg til eksterne begrensninger og et nettverk av avhengigheter til andre organisasjoner. Johnsen analyserer spørsmålet om kommunesammenslåing fra de små kommuners perspektiv, og inndeler kommunens omgivelser i fire sektorer – hhv. leverende, avtagende, konkurrerende og regulerende sektor. Innen hver sektor finnes det punkter som taler for sammenslåing, men det er kommunenes opprinnelige størrelse som legger føring for preferansene for sammenslåing. Johnsen argumenterer at det i hovedsak er de større kommunene som er mest mottagelige for sammenslåing da det vil resultere i økt direkte

---

<sup>12</sup> Begrepet stordriftsfordeler kan sies å være gevinster som følge av en større drift: Begrepet vil bli drøftet i mer detalj i kapittel 4.2.3.

---

kontroll over kritiske ressurser samt redusert usikkerhet mot omgivelsene. For mindre kommuners del, vil ofte kommunesammenslåing innebære et bytte mellom økonomisk avhengighet til staten og ønsket politisk avhengighet. Selv om teoriene ikke er empirisk undersøkt i kommunesektoren, ser vi mange likhetstrekk i den pågående debatten vedrørende dagens kommunereform.

Kalseth, Rattsø og Sørensen (1993) har gjort beregninger knyttet til potensielle stordriftsfordeler i den kommunale administrasjonen. Utgangspunktet for deres beregning er en optimeringsmodell som forutsetter at kommunene søker å oppnå størst mulig velferd for innbyggerne innenfor et gitt budsjett. Modellen innebærer at kommunenes tilpasning av tjenestetilbudet kan uttrykkes ved hjelp av etterspørselen for de ulike tjenestene. Modellen er konsentrert om kommunenes prioriteringer mellom de fem hoved-sektorene sentraladministrasjon, grunnskolen, helse- og sosial, kultur og utbygging. Søkelyset i undersøkelsen rettes mot de to hovedfaktorene som er avgjørende for kommunenes tjenestesammensetning. Den første faktoren relaterer seg til at kommunene har ulikt budsjett pr. innbygger (rike og fattige kommuner), mens den andre relaterer seg til forskjeller i folketall, alderssammensetning og bosettingsmønster. Funnene i undersøkelsen gir klare antydninger til at det finnes stordriftsfordeler i den kommunale administrasjon, og understøttes av at de minste kommunene har betydelige merutgifter pr. innbygger i administrasjon. Gevinstene er dog stort sett uttømt ved en kommunestørrelse på ca. 5.000 innbyggere. Fra beregningene kan vi videre se at betydningen av kommunestørrelse utgjør, med utgangspunkt i en størrelse på 15.000 innbyggere, ca. 200 millioner 1989-kroner.

Det er ikke bare det økonomiske perspektivet ved gevinster og tap som er bestemmende for optimalitet i kommunesektoren. De kvalitative perspektivene inngår like fullt i søken etter det optimale. Monkerud og Sørensen (2010) gjennomførte på sin side en undersøkelse av kommunestørrelsens innvirkning på tilfredshet av det kommunale tjenestetilbudet. Datamaterialet ble innsamlet ved spørreundersøkelser og offentlige registre, som siden ble behandlet i regresjonsanalyser over flere nivåer. Til forskjell fra tidligere undersøkelser forsøkte forfatterne å korrigere for egenskapene ved kommunen og innbyggerne. Korrigeringen er ifølge forfatterne nødvendig fordi det er de forskjellige egenskapene som mest sannsynlig legger føringen for innbyggernes tilfredshet – og ikke bare utelukkende kommunens størrelse. F.eks. vil normalt innbyggere i mindre kommuner være eldre og mindre utdannet enn innbyggerne i større kommuner. Dette kan gi seg utslag i den samlede tilfredsheten ettersom yngre og mer utdannede mennesker normalt setter større krav til

kvaliteten i de kommunale tjenestene. Resultatene midtveis i studien indikerte at innbyggerne i de små kommunene faktisk er mer tilfreds enn innbyggerne i de større kommunene, men etter forfatterne gjorde sine korrigeringer var det ikke lenger tilstrekkelig bevis for å hevde at tilfredsheten er høyere i små kommuner enn i de store. Dette resultatet gir også grunnlag for å hevde at det ikke kan sies å eksisterer «småkommunefordeler» som f.eks. nærhet til politikere, større oversiktighet, mv. Forfatterne undersøkte så hvordan en eventuell sammenslåing ville gi seg utslag i innbyggernes tilfredshet. Forfatterne brukte et av sammenslåingsforslagene i Langørgeren et al. (2002), og foretok hypotetiske sammenslåinger slik at ingen av kommunene hadde mindre enn 5.000 innbyggere. Resultatene fra denne delen av analysen var at en reduksjon i antallet kommuner ville kunne øke den samlede tilfredsheten i samfunnet marginalt. Essensen i dette resultatet er at den marginale økningen gjelder samfunnet som helhet, og ikke den enkelte kommune. Med andre ord kan enkelte kommuner oppleve større positive eller negative virkninger som følge av sammenslåingen.

Houlberg (2000) har undersøkt stordriftsfordeler i danske kommuners fem sentrale utgiftsområder, hhv. barnehager, folkeskolen, eldreomsorg, vegvesen og administrasjon. Innenfor de kommunale barnehagene viser resultatene at kommuner med 16.000-30.000 innbyggere er de mest effektive. Innenfor folkeskolen, administrasjon og vegvesen gir undersøkelsen klare holdepunkter for stordriftsfordeler opp til de aller største kommunene. Innenfor eldreomsorg viser analysene derimot at de billigste kommunene er de med innbyggertall fra 4.000-6.000, der utgiftene stiger med økende kommunestørrelse. Det er viktig å presisere at analysene ikke er fullstendige i og med at en rekke faktorer, som f.eks. effektivitet og kvalitet i tjenesteproduksjonen, er utelatt. På grunn av grunnleggende ulikheter mellom landene og kommunene er det også viktig å understreke at resultatene ikke uproblematisk kan overføres til å gjelde for norske kommuner. Resultatene gir likevel klare indikasjoner på at det kan være ressurser å spare innenfor kommunal sektor.

Lars-Erik Borge et al. (2014) søker i sin forskning å måle effektiviteten i kommunenes tjenesteproduksjon, mer presist i barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. Effektivitetspotensialet finner forskerne ved bruk av DEA-analyser. Analysen beregner kommunenes effektivitet som et resultat av forholdet mellom en produksjonsindeks for kommunale tjenester og frie inntekter inkludert eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter, korrigert for variasjoner i kommunenes utgiftsbehov. Hver kommunes potensial beregnes mot en referansefront, og differansen angir dermed kommunens aktuelle forbedringspotensial. Forskerne finner i årene 2010-2012 at potensialet for

---

effektivitetsforbedringer i kommuner med lav effektivitet er opp mot 35 prosentpoeng, forutsatt at ressursene utnyttes like godt som de beste kommunene. Ettersom hver kommunes forbedringspotensial beregnes mot en referansefront tilpasset kommunens størrelse, gir ikke analysen utvidet forståelse for optimal kommunestørrelse. Studien gir imidlertid innblikk i kommunenes nåsituasjon. Studien har også undersøkt utviklingen over tid, og finner at det er små endringer i effektiviteten fra år til år. Vi er usikre på hvordan dette resultatet kan tolkes, men en alternativ fortolkning kan være at strukturen i kommunesektoren skjærer dem mot krav om forbedringer – det være seg kostnads-, kvalitets- eller produksjonsforbedringer.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vedtok primo 2014 å oppnevne et ekspertutvalg, der mandatet var å komme med en vurdering av sentrale kriterier med betydning for oppgaveløsningen i kommunene. Av det faktum at oppgaveløsningen i den kommunale sektoren er tuftet på generalistkommuneprinsippet, vil store oppgaver tildeles små aktører. Dette leder til at kvaliteten i tjenestene kan variere mellom kommunene, slik at kvaliteten i det kommunale tjenestetilbudet avhenger av hvor man bor. Med bakgrunn i dette anbefalte utvalget en minstestørrelse på 15.000-20.000 innbyggere pr. kommune. Denne størrelsen er etter utvalgets oppfatning nødvendig for å opprettholde de tilstrekkelige fagmiljøene i oppgaveløsningen – og da særlig i de miljøene som retter seg mot oppgaver tilknyttet helse- og utdanningstjenester. Utvalget anser videre at kommunens rolle som myndighetsutøver og samfunnsutvikler styrkes av dette «minstekravet». Utvalget hevder videre at større kommuner vil få økt kompetanse og kvalitet i det administrative apparatet, noe som også vil kunne gi et bedre lokaldemokrati. Utvalget viser til at det behøves en strukturendring, uavhengig av minstestørrelse, som fremmer samfunnsutvikling. Særlige utfordringer finner man i oppsplittede byområder der kommunegrensene er et hinder for den helhetlige samfunnsutviklingen. For å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer bør også staten redusere sin detaljstyring. En kommunereform kan videre lede til at bosetningsmønsteret vris og sentraliseres slik at man mister den ønskede bredden i bosettingen. Utvalget anser denne problematikken som mindre aktuell ettersom erfaringer viser at større kommuner har bedre forutsetninger til å gi bedre utviklingsarbeid i sine desentrale strøk, og på den måten opprettholde et sunt bosetningsmønster (KMD, 2014a).

Produktivitetskommisjonen ble oppnevnt av regjeringen 7. februar 2014 for å kartlegge årsakene til den svake produktivitetsveksten de siste årene. Kommisjonen ble også bedt om å fremme konkrete forslag som kan styrke produktiviteten og veksten i norsk økonomi (NOU 2015:1). Et eget kapittel ble tildelt kommunesektoren. Kommisjonen hevder i sin utredning

at mange av dagens kommuner er for små, og dermed ikke har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å drive kompetansetunge tjenester og lokalt utviklingsarbeid. Kommisjonen begrunner dette i flere forhold, og konkluderer at kommunestrukturen fremstår som et hinder for effektiv ressursutnyttelse i kommunesektoren. I utredningen trekkes det frem at dagens struktur medfører unødvendige samfunnsøkonomiske kostnader forbundet med manglende helhetlig planlegging innenfor samfunnsutbyggingen og samferdsel. Det at kommunene kjemper for de saker som har størst nytteverdi for egen kommune, vil bremse den regionale utviklingen og medføre at relativt enkle prosesser tar lang tid og påfører storsamfunnet unødvendige kostnader. Tjenestetilbudet i kommunene er generelt godt og velfungerende, men dersom man sammenlikner kommunene finner man store variasjoner i hvilke tjenester som tilbys, og effektiviteten i produksjonen av dem. Den relativt svake utviklingen i grunnskolen gir grunn til å spørre om kommunesektoren er godt nok egnet til å drifte og utvikle grunnskolen. Grunnskolen behøver tilrettelegging for utvikling av skoleeierrollen og bedre bruk av kvalitetsvurderingssystemer. Videre er det slik at befolkningsveksten og økende antall eldre stiller større krav til omstilling og fornying i kommunene. For lokal politisk styring pekes det på at det er behov for kommuner med større administrativ kapasitet til å utøve reel styring og kontroll over lovpålagte oppgaver. Det pekes på at større administrativ kapasitet vil bedre de lokale beslutningene ved at de folkevalgte kan få bedre og grundigere beslutningsgrunnlag for sine vedtak. Sammenslåing av kommunene kan medføre at man kan hente ut gevinster knyttet til stordriftsfordeler, men ikke i forhold til måten man har organisert og innrettet tjenesteproduksjonen på. En kommunereform må derfor legge til rette for en mer effektiv kommunestruktur, med økt kvalitet i tjenestene og bedre utnyttelse av stordriftsfordeler.



## 4. TEORETISK RAMMEVERK

I dette kapitlet vil vi redegjøre for den teoretiske litteraturen som ligger til grunn for oppgaven. Første delkapittel gir et innblikk i velferdsteorien og dens forutsetninger. I det andre delkapitlet anvendes velferdsteorien for å svare på hvorfor vi behøver en overordnet myndighet i samfunnet.

### 4.1 KORT OM VELFERDSTEORIEN

En samfunnsøkonomisk effektiv ressursallokering tilsier at for en gitt mengde ressurser er det ikke mulig å forbedre situasjonen for et individ uten at noen andre får det dårligere. Den beskrevne situasjonen kalles Pareto-optimalitet (Ringstad, 1999, s. 32-33), og innebærer at følgende kriterier er tilfredsstillende:

- Effektivitet i konsumet: En reallokering av godene kan ikke gi en høyere nytteverdi for et individ uten at et annet får en lavere nytteverdi.
- Effektivitet i produksjonen: En reallokering av innsatsfaktorene i produksjonen kan ikke lede til at det kan produseres mer av et gode uten at det må produseres mindre av et annet gode.
- Effektivitet i sammensetningen av produksjonen: Produksjonen innrettes på en slik måte at den relative produksjonskostnaden blir avstemt mot den relative betalingsvilligheten på konsumentens side.

Et generelt resultat fra økonomisk velferdsteori, er at frie markeder vil lede til den mest effektive ressursbruken<sup>13</sup>. For å oppnå en frikonkurranselikevekt i et marked, må markedet og markedsaktørene tilfredsstillende følge følgende forutsetninger:

- Det handles bare med «vanlige» private goder, f.eks. matvarer, klær, sko, mv.

---

<sup>13</sup> Resultatet kalles også «velferdsteoriens første hovedteorem».

- Det er mange produsenter og konsumenter av de enkelte private godene, og alle er små nok til at de ikke selv kan påvirke markedsprisen.
- Markedsaktørene er rasjonelle, hvilket innebærer at de kun er opptatt av å maksimere sin egen nytte.
- Alle aktørene har fullstendig informasjon om priser og alle andre relevante forhold.
- Godene er helt homogene, og enhver som ønsker å produsere eller konsumere et av godene kan gjøre det uten restriksjoner.
- Det er et fullstendig sett av markeder som eliminerer produksjonen av fellesgoder og eksterne virkninger.

Dersom de overnevnte forutsetningene er oppfylt, har vi i en situasjon hvor *indifferens lov* gjelder. Loven tilsier at det i markedet for et bestemt gode kun er én pris som er gjeldende (Ringstad, 1999, s. 43). Prisen i hvert marked dannes ved at konsumentene tilpasser sin egen inntekt slik at de maksimerer sin egen nytte. Samtidig vil produsentene i markedet maksimere sin egen nytte<sup>14</sup> gjennom en kostnadseffektiv bruk av innsatsfaktorene og maksimal utnyttelse av kapasiteten i produksjonen. Det antas videre at produsentenes grensekostnad ikke er avtagende i produksjonen, noe som innebærer at det eksisterer stordriftsfordeler. Produsentenes grensekostnad blir dermed lik markedsprisen, og tilbudt mengde blir der konsumentenes etterspørsel møter markedsprisen. Ved en slik tilpasning, hvor alle aktørene handler etter sitt eget beste, vil ressursene anvendes på den beste måten for samfunnet som helhet, noe som også innebærer at Pareto-kriteriet blir tilfredsstillt (Perloff, 2011, s. 244-248).

Selv om Pareto-kriteriet er en nyttig teori om effektiv ressursallokering, har teorien begrenset praktisk verdi. Dette fordi en reallokering av ressursene iht. Pareto-kriteriet forutsetter at ingen får det dårligere når andre får det bedre, noe som sjeldent er tilfelle i praksis. Et resultat av dette er at dersom Pareto-optimalitet skal ligge til grunn for offentlige tiltak, vil svært få tiltak bli gjennomført. En mer praktisk rettet teori er Kaldor-Hicks teorien, som innebærer at en reallokering av ressursene leder til bedre ressursbruk dersom nytten til de som får det bedre overstiger ulempene for de som får det dårligere. Kaldor-Hicks-kriteriet

---

<sup>14</sup> Maksimal nytte for produsentene er det samme som maksimal profitt.

---

legger altså til grunn nettoeffekten av tiltaket i vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet (Ringstad, 1999, s. 33-34).

## 4.2 MARKEDSSVIKT OG DEN VELFERDS ØKONOMISKE BEGRUNNELSEN FOR OFFENTLIG SEKTOR

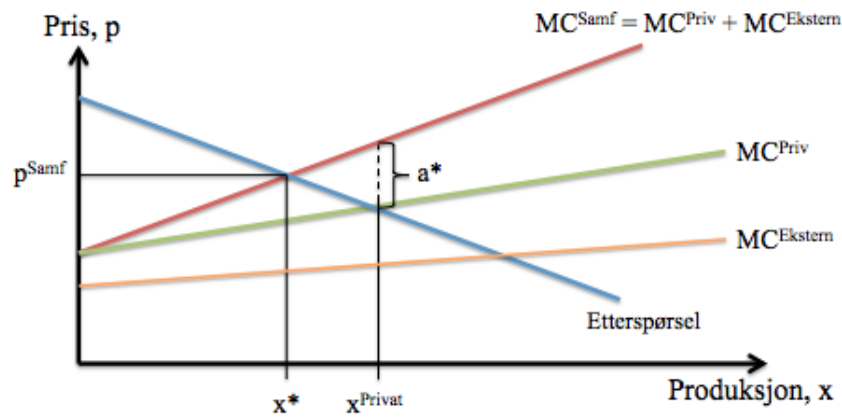
Dersom forutsetningene for fri konkurranse ikke er oppfylt, vil ikke markedene selv finne frem til den ressursallokeringen som er til det beste for alle. Vi har dermed en situasjon der markedet svikter, og en eller annen form for markedsintervensjoner vil være avgjørende for å oppnå den mest effektive allokeringen av samfunnets ressurser. Dette kan således sies å være den velferdsøkonomiske begrunnelsen for hvorfor vi behøver en offentlig sektor. Sektoren kan, på et nøytralt grunnlag, intervensjoner i de markeder som ikke fungerer perfekt og bistår markedet slik at det ivaretar samfunnets målsetninger om effektiv ressursbruk (Ringstad, 1999, s. 135-143).

Markedssviktene kan oppstå som følge av forhold ved produksjonen av godet eller godet selv, noe som medfører at det finnes flere typer markedssvikt. Vi vil i det følgende trekke frem de mest relevante markedssviktene for den kommunale sektor.

### 4.2.1 *Eksterne virkninger*

Eksterne virkninger kan omtales som gevinster eller kostnader som belastes en utenforstående tredjepart ved produksjonen eller konsumet av et gode. Ettersom det er tredjeparten som belastes virkningene, vil det ikke være rasjonelt for produsenten eller konsumenten å ta hensyn til disse effektene i sin produksjon eller sitt konsum (Perloff, 2011, s. 563). Vi får dermed en situasjon hvor det produseres eller konsumeres mer eller mindre enn det som er samfunnsøkonomisk effektivt – vi har med andre ord et markedssvikt.

Den klassiske løsningen på problemet er at det offentlige griper inn og enten regulerer med lover og forskrifter, tar selv over produksjonen, eller pålegger avgifter eller gir subsidier for å stabilisere situasjonen.



Figur 12: Løsning på eksternaliteter – illustrert (kilde: basert på figur 16.1 i Perloff, 2011, s. 567)

I Figur 12 har vi illustrert en situasjon der produksjonen av et gode medfører at det også produseres en eksternalitet. I utgangspunktet tilpasser aktørene seg der tilbudet (marginalkostnaden  $MC^{\text{Priv}}$ ) møter etterspørselen, her gitt ved  $x^{\text{Privat}}$ . Ettersom aktørene i markedet ikke tar hensyn til den negative eksternaliteten, her gitt ved  $MC^{\text{Ekstern}}$ , pålegger det offentlige en avgift ( $a$ ) pr. produsert enhet. Produsentene sin tilbudskurve blir dermed presset opp i diagrammet, slik at den nye tilbudskurven i markedet blir lik marginalkostnadskurven  $MC^{\text{Samf}}$ . Avgiften medfører således at markedets nye likevekt blir i punkt  $x^*$ , hvor prisen er høyere og produsert mengde er lavere. Denne intervensjonen leder til en mer effektiv ressursbruk ettersom avgiften oppveier noe av det samfunnsøkonomiske tapet som eksternalitet pålegger samfunnet. Som figuren illustrerer, har den optimale løsningen også noe produksjon av eksternaliteter. Det vil med andre ord ikke være optimalt å redusere eksternalitet til null.

#### 4.2.2 Kollektive goder

Mange av de tjenestene og varene som kommunene produserer har karakter av å være *kollektive goder*. Rent definisjonsmessig er kollektive goder kjennetegnet av å være ikke-ekskluderbare og ikke-rivaliserende i konsumet (Perloff, 2011, s. 564). Ikke-ekskludering innebærer at en konsumets konsum ikke ekskluderer noen andre konsumenter fra å nyte godt av det samme godet. Ikke-rivaliserende innebærer at den nytten en konsument får av godet

---

ikke forringes ved at andre konsumenter bruker det samme godet. Dette skaper et motstykke til vanlige private goder som f.eks. matvarer og klær, ettersom disse er både ekskluderende og rivaliserende i konsumet.

For private goder, optimaliseres produksjonen der den private grensenytten er lik den private grensekostnaden – og realiseres ved at begge sider tilpasser seg den samme prisen (jf. frikonkurranse tilpasningen). Prinsippet er imidlertid det samme for kollektive goder, det optimal produksjon er der den private grensenytten er lik den private grensekostnaden. Sagt på en annen måte er det der den marginale substitusjonsrate<sup>15</sup> (MSB) er lik den marginale transformasjonsraten<sup>16</sup> (MTB):

4.1

$$\sum_{i=0}^n MSB_i = MTB$$

Ettersom den optimale løsningen beror på hver konsumenters subjektive oppfatning av grensenytte og grensekostnad, kan det være vanskelig å finne frem til den optimale løsningen hvor alle markedsaktører er tilfredsstillt. Den vanlige løsningen er at et felles beslutningsorgan griper inn og finner den beste løsningen for alle, enten gjennom egenproduksjon eller ved finansiering av privat produksjon (Strøm og Vislie, 2007). Den andre utfordringen ved kollektive goder, er at det kan være vanskelig å få pålitelig informasjon om konsumentenes betalingsvillighet for godet. Dette kan skyldes at enkelte konsumenter ønsker å oppnå en situasjon hvor andre konsumenter betaler for godet slik at de selv kan bruke godet uten å betale for det. Denne atferden beskriver «gratispassasjerproblemet», og er ofte en av årsakene til at det offentlige står for produksjonen av kollektive goder (Ringstad, 1999, s. 143). Dette er også synlig i forbindelse med kommunegrenser, der befolkningens bruk av kommunale tilbud i andre kommuner enn hvor de selv bor, kan tjene som et eksempel.

---

<sup>15</sup> Den marginale substitusjonsrate er et mål på hva konsumenten er villig til å bytte av en vare for å øke konsumet marginalt (Perloff, 2011, s. 67).

<sup>16</sup> Den marginale transformasjonsraten er et mål på hvor mye nedgangen i produksjonen av en vare er dersom produksjonen av den andre varen økes marginalt (Perloff, 2011, s. 75).

### 4.2.3 Stordriftsfordeler

Fra kapittelet om tidligere forskning ble det hevdet at kommunesammenslutninger kan utløse gevinster som følge en større drift, altså såkalte stordriftsfordeler. Det finnes imidlertid ulike former for stordriftsfordeler, der de to vanligste kan defineres på følgende måte (Bel, 2012, s. 4):

*“There are **economies of scale**<sup>17</sup> when the average cost decreases as production increases. ... On the other hand, when the average cost decreases as the number of services produced by the same infrastructure increases, or as a result of the integration of several successive phases in the production process, **economies of scope**<sup>18</sup> exist.”*

Av definisjonene ser vi at både skala- og breddefordeler kan være aktuelle gevinster som følge av en større produksjon. Fellesnevneren for de begge er fallende gjennomsnittskostnader.

Gjennomsnittskostnadene er det beløpet én produsert enhet ( $x$ ) beslaglegger av de totale kostnadene (Perloff, 2011, s. 211). På et aggregert nivå vil de totale kostnadene ( $TC$ ) i produksjonen avhenge av kostnader ved arbeidskapitalen ( $w$ ) og forbruket av realkapital ( $r$ ). Vi kan dermed formulere følgende matematiske definisjon på de totale kostnadene:

4.2

$$TC = C(w, r, x)$$

Ettersom de gjennomsnittlige kostnadene er den andelen én produsert enhet beslaglegger av de totale kostnadene, kan vi anvende uttrykket i 4.2 og matematisk definere gjennomsnittskostnadene ( $AC$ ) som:

---

<sup>17</sup> «Economies of scale» er det engelske uttrykket for skalafordeler.

<sup>18</sup> «Economies of scope» er det engelske uttrykket for breddefordeler.

## 4.3

$$AC = \frac{TC}{x} = \frac{C(w, r, x)}{x}$$

Skalafordeler:

I henhold til Bels definisjon ovenfor, vil skalafordeler eksistere dersom de gjennomsnittlige kostnadene i produksjonen faller med økt produsert mengde. En alternativ forklaring er at det eksisterer skalafordeler dersom en marginal endring i produksjonen resulterer i en relativt mindre økning i de gjennomsnittlige kostnadene (Perloff, 2011, s. 229). Vi kan dermed gi skalafordelene følgende matematiske uttrykk:

## 4.4

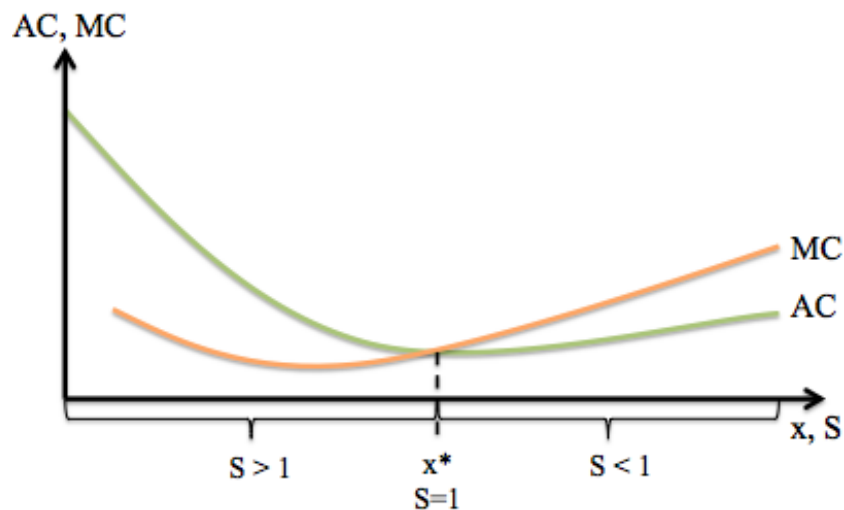
$$S = \frac{\partial AC}{\partial x} = \frac{C(w, r, x)}{x \frac{\partial C(w, r, x)}{\partial x}}$$

I uttrykket over representerer  $\left\langle \frac{\partial C(w, r, x)}{\partial x} \right\rangle$  marginalkostnadene (MC) i produksjonen, og således kostnadsendringen ved en marginal endring i produksjonen (Perloff, 2011, s. 210). Dette medfører at uttrykket i 4.4 kan forenkles og skrives slik:

## 4.5

$$S = \frac{AC}{MC}$$

For skalafordelene er det et teoretisk, men også ofte et praktisk tak. Fordelene vil ved et visst nivå avta mot null for så å bli negative. Dersom  $S > 1$  har vi en situasjon med skalafordeler, mens dersom  $S < 1$  har vi en situasjon med skala-ulempen.  $S = 1$  antyder imidlertid at det ikke finnes ytterligere skalafordeler i produksjonen. Det teoretiske taket gir opphav til tesen om at gjennomsnittskostnadene er u-formet, se figuren nedenfor (Perloff, 2011, s. 229).



Figur 13: Skalafordeler og -ulemper – illustrert (kilde: basert på figur 7.7 i Perloff, 2011, s. 232)

Som Figur 13 viser, vil produksjon over et visst nivå (her markert med  $x^*$ ) gi høyere gjennomsnittskostnader pr. produsert enhet. Skalafordelene er altså ikke en utømmelig kilde til effektivitetsgevinster. Dette tilsier at en kommunesammenslåing ikke nødvendigvis vil resultere skalafordeler, men at en større drift også kan medføre skala-ulemper.

#### Breddefordeler:

Et produksjonsanlegg som tillater produksjon av to eller flere goder samtidig, kan gi opphav til breddefordeler. Breddefordelene innebærer at det vil være mer effektivt å samle produksjonen i et produksjonsanlegg enn å produsere de samme tjenestene i separate produksjonsanlegg.

Etter Bels definisjon, vil det eksisterer breddefordeler dersom gjennomsnittskostnadene faller når produksjonen samles. De tradisjonelle kildene til breddefordeler definerer Besanko et al. (2010) til å være en deling av innsatsfaktorene i produksjonen.



For å illustrere fordelene kan vi anta det produseres to typer goder, A og B. I produksjonen av godene vil det inngå både faste<sup>19</sup> og variable kostnader<sup>20</sup>, og utgangspunktet er at de produseres i hvert sitt anlegg. De totale kostandene i hvert produksjonsanlegg vil dermed være:

4.6

$$TC(x_i) = F_i + V_i x_i \quad \text{der } i = A, B$$

De totale kostnadene for å produsere A og B i hvert sitt anlegg blir dermed:

4.7

$$TC(x_A) + TC(x_B) = F_A + F_B + V_A x_A + V_B x_B$$

Dersom produksjonen samles i et produksjonsanlegg, antas det at enkelte produksjonsrelaterte kostnader kan deles mellom A og B. De totale kostandene ved samlet produksjon kan dermed skrives slik:

4.8

$$TC(x_A, x_B) = F_{AB} + \mu_A x_A + \mu_B x_B + \mu_{AB} x_A x_B$$

Her representerer  $F_{AB}$  de delte faste kostandene i det samlede produksjonsanlegget, og  $\mu_{AB}$  de delte variable kostandene for det samlede produksjonsanlegget. Ettersom de variable kostandene ved samlet produksjon også vil skille seg fra separat produksjon, er  $\mu_A$  og  $\mu_B$  de variable kostandene i produksjonen som direkte relaterer seg til produksjonen av godene A og B. Av uttrykkene i 4.7 og 4.8 kan vi gi en matematisk avveining mellom den separate og samlede produksjonen, og videre analysere om det eksister breddefordeler:

---

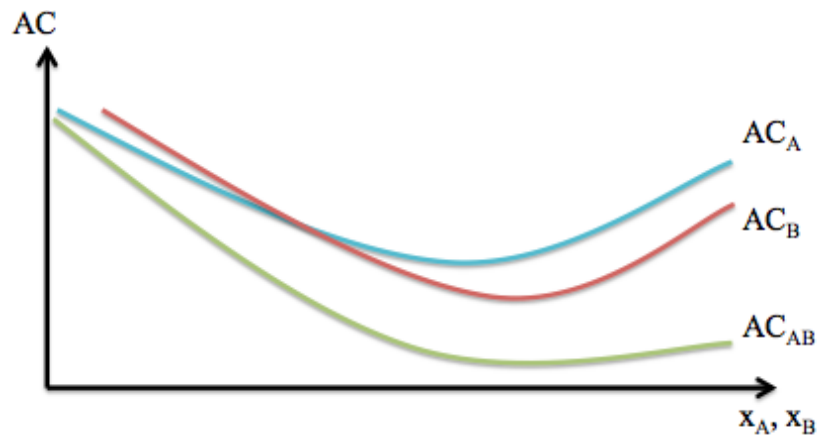
<sup>19</sup> Faste kostnader i produksjonen er kostnader som er uavhengig av produsert kvantum opptil et visst nivå. F.eks. bygninger, eiendomsskatt, mv. (Besanko et al., 2010, s. 14-15).

<sup>20</sup> Variable kostnader er i motsetning til faste kostander, kostander som varierer med produksjonen. F.eks. materialer, elektrisitet, mv. (Besanko et al., 2010, s. 14-15).

## 4.9

$$\text{Breddefordeler} = TC(x_A) + TC(x_B) - TC(x_A, x_B)$$

Dersom « $TC(x_A) + TC(x_B) > TC(x_A, x_B)$ » sies det å eksisterer positive breddefordeler, noe som innebærer at den samlede produksjonen er mer kostnadseffektiv enn den separate produksjonen.



Figur 14: Breddefordeler – illustrasjon (kilde: basert på definisjonen til Bel, 2012)

På lik linje med skalafordelene, finnes det en effektivitetsgrense for breddefordelene. Dette er teoretisk og praktisk rimelig, da en utømmelig kilde til breddefordeler fordrer at gjennomsnittskostnadene faller mot null ved en uendelig produksjon.

## 5. METODEVEILEDNING

I dette kapitlet presenteres metoden som vil bli benyttet i analysen for å besvare problemstillingen. Metodeveiledningen er basert på tre ulike kilder, der samtlige omhandler de ulike stegene i en ideell samfunnsøkonomisk analyse. Kildene vi har brukt, er to veiledere hvor den ene er fra Finansdepartementet<sup>21</sup> og den andre er fra Direktoratet for økonomistyring [DFØ]<sup>22</sup>. I tillegg har vi brukt en utredningsrapport fra Concept analyse<sup>23</sup> om ikke-prissatte virkninger.

### 5.1 SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE

Offentlige ressurser er knappe, og allokeringen av dem er derfor en viktig oppgave ved alle forvaltningsnivå. For å sikre en samfunnseffektiv allokering av ressursene, må man vite hvilke konsekvenser alternative tiltak vil medføre for samfunnet.

Hovedformålet med samfunnsøkonomiske analyser er å *«kartlegger konsekvensene av offentlige tiltak ved at det systematisk fremskaffes mest mulig fullstendig og sammenlignbar informasjon om nytte- og kostnadsvirkninger ved tiltakene»* (DFØ, 2014, s. 184). Analysen utgjør derfor en viktig del av beslutningsgrunnlaget før iverksettelsen av det offentlige tiltaket, slik at forutsetningene for effektiv ressursbruk bedres.

For å styrke beslutningsgrunnlaget må analysen søke å svare på følgende spørsmål: Hvilket samfunnsproblem må løses, og hvilke tiltak kan bidra til å løse det? Hvilke fordeler og ulemper finnes ved de ulike tiltakene, og hvilke grupper vil påvirkes dersom de gjennomføres? Er gevinstene ved tiltaket store nok til at man kan forsvare den offentlige

---

<sup>21</sup> «Samfunnsøkonomisk analyse» (Finansdepartementet, 2005)

<sup>22</sup> «Veileder i samfunnsøkonomisk analyse» (DFØ, 2014)

<sup>23</sup> «Ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomisk analyse» (Bull-Berg et al, 2014).

ressursbruken? Hva vil alternativet til tiltaket være? Dette er grunnleggende spørsmål en samfunnsøkonomisk analyse bør besvare.

Av analysens natur, skal alle gevinster og kostnader knyttet til det aktuelle prosjektet inkluderes. Dette skyldes de forhold som skiller samfunnsøkonomisk lønnsomhet fra bedriftsøkonomisk lønnsomhet<sup>24</sup>. Eksempler kan være kostnader som belastes offentlige budsjetter, inntekts- og kostnadsendringer for private husholdninger og næringsliv samt endringer i overføringer mellom offentlige og private aktører. I tillegg skal det tas hensyn til virkninger for helse, miljø og sikkerhet. Summen av alle virkningene sammenlignes med dagens situasjon eller hva situasjonen i fremtiden vil være dersom det analyserte tiltaket ikke gjennomføres. Dersom det finnes flere aktuelle tiltak skal dette gjøres rede for.

Hvis summen av alle virkninger og alternativer er positiv, sies det at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dvs. at samfunnets samlede betalingsvillighet for tiltaket overstiger tiltakets kostnader. I hovedsak benyttes tre ulike analyseformer for å beregne den samfunnsøkonomiske lønnsomheten: nytte-kostnadsanalyse, kostnadseffektivitetsanalyse og kostnads-virkningsanalyse. Finansdepartementet (2005, s. 17) definerer, kortfattet, de ulike analyseformene slik:

- *«En nytte-kostnadsanalyse er en systematisk kartlegging av fordeler og ulemper ved et bestemt tiltak. Nyttevirkninger og kostnader verdsettes i kroner så langt det er faglig forsvarlig.*
- *En kostnadseffektivitetsanalyse er en systematisk verdsetting av kostnadene ved ulike alternative tiltak som kan nå samme mål. Kostnadene verdsettes i kroner, og man søker å finne den rimeligste måten å nå et gitt mål.*
- *En kostnads-virkningsanalyse er en kartlegging av kostnader for ulike tiltak som er rettet mot samme problem, men der effektene ikke er helt like. I slike tilfeller kan man ikke uten videre velge det tiltaket med lavest kostnader».*

Selve gjennomføringen av en samfunnsøkonomisk analyse deles normalt inn i fire faser. Fasene gir en stilisert og rettlinjert fremstilling av analyseprosessen, men i praksis vil analysen føre frem som en iterativ prosess. Det innebærer at analysen er en prosess hvor det

---

<sup>24</sup> Jf. kapittel 4.

kan være nødvendig å gå frem og tilbake mellom de ulike fasene etter hvert som arbeidet fører frem. Figur 15 gir en stilisert oversikt over de ulike fasene i en samfunnsøkonomisk analyse.



Figur 15: Fremgangsmåte ved samfunnsøkonomiske analyser (kilde: basert på tabell 2.1 i «Veileder for samfunnsøkonomiske analyser», Finansdepartementet, 2005, s. 13)

### 5.1.1 Fase 1: problembeskrivelse

Den første fasen i analysen er å gjøre rede for bakgrunnen og begrunnelsen for det som er problematisk med dagens situasjon gjennom en problembeskrivelse. I problembeskrivelsen bør det også fremgå om problemet er av en slik art at det ikke vil bli løst uten tiltak i offentlig regi. For å ha et sammenligningsgrunnlag må man også beskrive hva utviklingen forventes å være dersom det ikke gjennomføres tiltak, noe som kalles for nullalternativet. Fase 1 bør beskrives nøye ettersom den vil fungerer som en «rettesnor» for det følgende arbeidet.

Det skal i analysens første fase også formuleres mål som angir ønsket tilstand eller resultat. Målet bør formuleres så presist at det er mulig å vurdere måloppnåelse i ettertid, og dersom

det finnes flere mål kan disse deles opp i primære og sekundære mål (Finansdepartementet, 2005, s. 14).

### 5.1.2 *Fase 2: spesifisere relevante tiltak*

Når problembeskrivelsen og målet(ene) er spesifisert, bør alle aktuelle tiltak som kan bidra til måloppnåelse, identifiseres og beskrives. Formålet med å spesifisere disse er å inkludere alle relevante løsninger som kan bidra til måloppnåelse. Tiltak med utelukkende beskrankninger, det være seg budsjettmessige, juridiske og/eller tekniske, bør tas ut av analysen. Et grundig arbeid i denne fasen er viktig ettersom det ikke nødvendigvis bare er ett tiltak som er lønnsomt sammenlignet med nullalternativet.

For at de *relevante* tiltakene skal kunne kvantifiseres, er det avgjørende at de konkretiseres nøye med hensyn til hvordan de tenkes gjennomført og hva de reelt sett går ut på. Tidsramme, finansiering og nødvendig kompetanse er naturlige holdepunkter her, men også hvilken offentlig myndighet som har ansvar for gjennomføringen av tiltaket.

### 5.1.3 *Fase 3: spesifisere virkninger*

I fase tre skal virkningene av alle relevante tiltak identifiseres og spesifiseres. Fokuset rettes mot virkninger av en viss betydning og omfang – både med hensyn til nyttevirkninger og kostnadsvirkninger. Som et hjelpemiddel kan det være hensiktsmessig å kartlegge alle grupper som blir berørt. Dette gir en god forståelse for problemstillingen og tiltakets rekkevidde. Eksempler på berørte grupper kan være bestemte befolkningsgrupper, deler av næringslivet, staten eller brukere av et offentlig tilbud (DFØ, 2014, s. 60).

De fysiske størrelsene som kan kvantifiseres, skal verdsettes i kroner så langt dette er mulig og faglig forsvarlig. Finansdepartementets veileder slår fast at hovedprinsippet for verdsetting av en positiv effekt er at «*kroneverdien er lik det befolkningen er villig til å betale for å oppnå den*» (Finansdepartementet, 2005, s. 15). Verdien av ressursene som benyttes i tiltaket, er lik verdien av ressursene i sin beste alternative anvendelse.

---

Et annet prinsipp som ligger til grunn for verdsettingen av effektene i den samfunnsøkonomiske analysen, er bruk av kalkulasjonspriser. Disse skal reflektere betalingsvilligheten for de nyttevirkningene tiltaket skaper, og alternativkostnaden til ressursene som inngår i tiltaket. I et perfekt fungerende marked vil kalkulasjonsprisene være lik markedsprisene. I praksis finnes det imidlertid få perfekte markeder, og ulike former for markedssvikt fører til nødvendige avvik mellom markeds- og kalkulasjonsprisene. Eksempler på dette kan være arbeidsledighet, fellesgoder og vridende beskatning.

Ettersom den samfunnsøkonomiske analysen utføres i forkant av tiltaket kan det være utfordrende å kvantifisere alle virkninger nøyaktig. Derfor kan det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i tilsvarende tiltak som har vært gjennomført eller generell teoretisk kunnskap. I tilfeller hvor virkninger er usikre, er det naturlig å benytte forventningsverdier<sup>25</sup>.

Det finnes imidlertid ikke en klar grense for hvor langt det er hensiktsmessig å gå i å sette en bestemt pengeverdi på en virkning. En viktig forutsetning for å bestemme en pengeverdi bør likevel være at den gir analysen et klarere og mer utfyllende bilde av virkningen enn om virkninger ble drøftet ved kvalitative metoder. Effekter som ikke kan tallfestes i fysiske størrelser og derfor ikke mulig å verdsette i en pengeverdi, skal vurderes kvalitativt. Det man primært er opptatt av er sluttvirkningene av tiltaket for menneskenes velferd. I mange tilfeller vil fysiske størrelser i form av en pengeverdi gi liten informasjon til beslutningstakerne. Dette kan skyldes at tiltakene har en stor verdi utover hva som kan vedsettes i kroner og ører. I denne sammenheng er omfanget av virkningene sentrale elementer å vurdere. Omfanget relaterer seg til graden av endringer som følge av at tiltaket gjennomføres. For å systematisere omfanget og virkningene av tiltaket for de ulike aktørene, kan det være hensiktsmessig å benytte en pluss-minusmetode. Denne metoden innebærer at man foretar en kvalitativ vurdering av de ulike virkningene for de ulike berørte gruppene (Bull-Berg et al, 2014, s. 23-29).

Ettersom analyseperioden innebærer vurderinger om fremtidige forhold, vil vurderingene være preget av usikkerhet i varierende grad. Det kan derfor være hensiktsmessig å gjennomføre sensitivitetsanalyser av de mest kritiske virkningene for å gjøre analysen mer robust. Det vil derfor være naturlig å vurdere eventuelle tiltak for å redusere usikkerheten.

---

<sup>25</sup> En forventningsverdi er en numerisk sannsynlighetsverdi for et utfall (DFØ, 2014). F.eks. er forventningsverdien til å få 2 i et terningkast 1/6.

Usikkerhet om fremtidige nytte- og kostnadsvirkninger kan gjøre det lønnsomt å utsette hele eller deler av gjennomføringen av tiltaket. Det bør også vurderes om det aktuelle tiltaket skal gjennomføres i sin helhet nå, eller om det er ønskelig med en mer fleksibel og trinnvis gjennomføring (DFØ, 2014, s. 101-110).

Som en del av analysen kan det være hensiktsmessig å redegjøre for fordelingsvirkningene av tiltaket. En slik redegjørelse bør ta utgangspunkt i at selv om et tiltak totalt sett er samfunnsøkonomisk lønnsomt, kan det ha positive virkninger for noen grupper og negative virkninger for andre. Hvilken gruppe som berøres, kan ha betydning for den totale vurderingen av et tiltak. Det er derfor viktig at beslutningstaker gis mest mulig informasjon for å ta hensyn til de berørte interessegruppene. Eventuelt kan det vurderes om de gruppene som påvirkes negativt skal kompenseres (DFØ, 2014, s. 111-114).

#### **5.1.4** *Fase 4: oppfølging og evaluering*

I den siste arbeidsfasen skal den samfunnsøkonomiske lønnsomheten vurderes. Formålet er å undersøke om nytten ved tiltaket overstiger kostnadene. Dette innebærer en vurdering av både prissatte og ikke-prissatte virkninger. De prissatte virkningene beregnes normalt med utgangspunkt i nåverdimetoden<sup>26</sup>, der man anvender en kalkulasjonsfaktor for å ta hensyn til tiltakets risiko. Ettersom tiltakets virkninger i mange tilfeller spres over flere år, er det nødvendig å fastsette en analyseperiode (DFØ, 2014, s. 88-91)

Som et siste ledd i vurderingsprosessen bør de ulike tiltakene rangeres etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I analysens siste arbeidsfase kan det også være aktuelt å gi en anbefaling om tiltaket bør gjennomføres eller ei. Anbefalingen gjøres ut fra en samlet vurdering av netto nåverdi, ikke-prissatte virkninger og usikkerhet.

---

<sup>26</sup> Nåverdimetoden er en kalkulasjonsmetode for beregning av dagsverdien til fremtidige beløp. Metoden bygger på antagelsen om at verdien til et pengebeløp i dag ikke er det samme som verdien til samme pengebeløp ved et fremtidig tidspunkt (Perloff, 2011, s. 621).



## 6. ANALYSE

I denne delen av oppgaven skal vi vurdere den nåværende kommuneinndelingen i Vest-Agder, og samtidig analysere strukturtiltak som tilfredsstillende de fremtidige krav til kommunene. Avslutningsvis sammenstilles og oppsummeres konsekvensene av tiltaket for de ulike kommunene.

Føringene fra kapittel 5 danner rammen rundt analysen, noe som medfører at analysen vil inneholde elementer som allerede er presentert. Det er videre viktig å bemerke seg at kapittel 5 illustrerer en ideell samfunnsøkonomisk analyse som krever betydelige ressurser, både faglig, tidsmessig og økonomisk sett. Dette innebærer at analysen har naturlige begrensninger.

### 6.1 FASE 1: PROBLEMBESKRIVELSE

Endringene i landets økonomiske geografi<sup>27</sup> har skapt nye forutsetninger for organiseringen av offentlig forvaltning. Kommunene er et svært viktig forvaltningsnivå, og har et betydelig ansvar i ivaretagelsen av det samlede velferdstilbudet. Debatten om norsk kommunestruktur har vokst frem over flere år, og har primært handlet om hvordan de store oppgavene kan drives best mulig, herunder de fire sentrale områdene tjenesteyting, samfunnsutvikling, lokaldemokrati og myndighetsutøvelse. Kommunereformen på 1960-tallet var bl.a. et resultat av at kommunenes oppgaveansvar skulle utvides. Det var et behov for å gjøre kommunene større og mer robuste slik at nye og mer krevende oppgaver kunne løses på en tilfredsstillende måte. Siden 1960-tallet har kommunenes oppgaveansvar endret seg betydelig samtidig som kommunegrensene i all vesentlighet har forblitt uendret. Dette har utløst en debatt om hvorvidt dagens kommuner er funksjonelle nok til å ivareta dagens og fremtidens oppgaver på en tilfredsstillende måte.

---

<sup>27</sup> Økonomisk geografi er studier av lokalisering av økonomisk aktivitet (Kind et al, 1998).

I Kommuneproposisjonen for 2015 (KMD, 2014c) fremkommer det at Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform med sikte på å styrke velferdstjenestene der folk bor. Et sentralt utgangspunkt for kommunereformen er å forenkle, fornye og forbedre styringen av kommunene. Dette innebærer en styrking av nærhetsprinsippet, som søkes oppnådd ved å flytte oppgaver og beslutninger så nær dem det gjelder som mulig. Regjeringen mener at en ny kommuneinndeling er avgjørende for å bl.a.

- sikre og videreutvikle de fremtidige velferdstjenestene
- bedre forutsetningene for å oppnå en mer effektiv og helhetlig samfunnsutvikling
- oppnå et styrket lokaldemokrati samt mer rettsriktig og effektiv forvaltning

Gjennom dialog<sup>28</sup> med sentrale aktører innen politikk og administrasjon, både lokalt og regionalt i fylket, har vi undersøkt hvordan dagens kommuneinndeling oppleves. I denne sammenheng har vi fått informasjon om både fordeler og ulemper knyttet til dagens kommunestruktur i fylket. Tilbakemeldingene vi har fått viser at det er delte meninger om hvorvidt Vest-Agder har behov for en kommunereform eller ikke. Et klart mønster i tilbakemeldingene er likevel at små kommuner i utkantstrøk opplever dagens kommuneinndeling som mindre problematisk enn de større kommunene. I utgangspunktet skulle man kanskje tro at små kommuner i utkantstrøk ville respondert annerledes i og med at utfordringene knyttet til smådriftsulemper er økende jo mindre kommunen er. På en annen side er det dokumentert at innbyggere i kommuner med lavt folketall generelt er mer tilfredse med det kommunale tjenestetilbudet enn innbyggere i folkerike kommuner (Monkerud og Sørensen, 2010). I de relativt sett mer folkerike kommunene i fylket er tilbakemeldingene mer nyanserte. Vi vil i det følgende oppsummere hovedtrekkene fra vår dialog med kommunene og regionrådene.

Fra vår dialog med regionrådene<sup>29</sup> trekkes det frem at dagens kommunegrenser gir for små kommuner til å kunne sikre en tydelig og fremtidsrettet regionutvikling. For å sikre en bærekraftig og offensiv utvikling av regionene er det avgjørende at kommunene er av en slik størrelse at de i tillegg til å ivareta den kommunale oppgaveløsningen på en god måte og slik

---

<sup>28</sup> De ulike aktørene har bedt om å få være anonyme.

<sup>29</sup> I Vest-Agder er det tre regionråd Listerregionen, Lindesnesregionen og Knutepunkt Sørlandet.

---

bidra til å utvikle regionen som helhet. Dette krever robuste kommuner der både økonomi og kompetanse er avgjørende.

For å forhindre at regionutviklingen i Vest-Agder havner i skyggen av andre kommunale oppgaver er det nødvendig med større og mer robuste kommuner. Regionrådene argumenterer videre med at større kommuner er nødvendig for å lykkes med nærings- og samfunnsutvikling, markedsføring av regionene og utvikling av regionenes samlede kvaliteter. I nasjonal målestokk har regionene i Vest-Agder for liten tyngde og kraft til å nå opp i en hard konkurranse om nasjonale prioriteringer. For at kommunereformen skal anses som vellykket i Vest-Agder trekkes det også frem at Kristiansand, som Sørlandets hovedstad, må bli mer slagkraftig inn mot nasjonale myndigheter. Kristiansand er i dag for liten sammenliknet med andre storbyer i Norge, noe som medfører at Sørlandet som helhet ofte blir forbigått i nasjonale prioriteringer. Samtidig pekes det på at Kristiansand må være sitt ansvar bevisst og ta en lederrolle for å samle regionene i viktige og sentrale utviklingsprosesser, der kommunene må stå samlet. I denne sammenheng kan større og mer robuste kommuner medføre kortere planleggingstid og større gjennomslagskraft inn mot nasjonale myndigheter i forbindelse med planlegging og utbygging av betydningsfull infrastruktur som vei og jernbane.

Det fremheves også at bo- og arbeidsmarkedet i Vest-Agder i liten grad samsvarer med de regionene innbyggerne bor og arbeider i. Flere kommuner i samme bo- og arbeidsmarked gjør en helhetlig areal og transportplanlegging utfordrende. Denne uttalelsen fra kommunene er i overensstemmelse med hva ekspertutvalget trekker frem i sin rapport. Behovet for regionale løsninger har økt i takt med økende pendling og interaksjon mellom kommunene. Videre er de geografiske avstandene i fylket relativt begrenset, noe som medfører at man kan redusere arbeidspendlingen betydelig ved å slå sammen nærliggende kommuner. Ny E-39 i fylket er under planlegging og vil gjøre avstandene enda mindre enn hva det er i dag, noe som vil endre dagens forutsetninger for bo- og arbeidsmarkedet.

I forbindelse med at kommunene velger å organisere visse typer tjenester i interkommunale samarbeider pekes det på at dette primært skyldes at dagens kommuner er for små til å kunne håndtere visse typer tjenester alene. Dette medfører at kommunene søker samarbeid på tvers av kommunegrensene for å bedre ivareta oppgaveløsningen. Gjennom slike samarbeid kan man dra nytte av hverandres kunnskap og kompetanse samt etablere større og mer robuste fagmiljøer på tvers av kommunene. Det pekes også på at det rent økonomisk kan være

lønnsomt for kommunene å gå sammen om å løse visse typer oppgaver. Kommunene bekrefter at bruken av interkommunalt samarbeid er relativt utbredt og at denne bruken antas å øke i tiden fremover. Selv om organiseringen av kommunale tjenester i interkommunale selskaper har positive effekter, er det også klare ulemper forbundet med en slik organisering. Avhengig av samarbeidsform pekes det bl.a. på at slike samarbeider svekker lokaldemokratiet ved at styring og kontroll i større grad tillegges organer utenfor folkevalgt styring. Det pekes også på at en del av de interkommunale samarbeidene faktisk er fordyrende samt krevende å administrere.

Flere kommuner opplever videre at de fremstår som lite attraktive arbeidsgivere på grunn av svært begrensede fagmiljøer. Det å kunne vise til velfungerende fagmiljøer viser seg ofte å være avgjørende for å tiltrekke seg arbeidskraft med den nødvendige kompetansen. Større fagenheter, med kolleger, spesialistoppgaver, og utviklingsmuligheter for de ansatte, oppleves som svært avgjørende faktorer når fagpersoner søker seg til kommunen. Flere av de små kommunene sier i sine tilbakemeldinger at de opplever kommunens størrelse som en klar ulempe i kampen om kompetent arbeidskraft.

Flere av kommunene sier videre at deres økonomiske ressurser ikke står i stil til kommunens oppgaveansvar. Dette medfører at kommunene må foreta krevende prioriteringer mellom viktige kommunale oppgaver, noe som kan svekke innbyggernes velferdstilbud. Den svake kommuneøkonomien gjør at kommunene føler seg sårbare ovenfor uforutsette hendelser. De frykter videre at svak kommuneøkonomi i et langsiktig perspektiv, vil medføre at kommunen som helhet fremstår som lite attraktiv i forbindelse med bosetting og næringsetablering. Kommunepolitikerne vi har pratet med sier også at kommunens anstrengte økonomiske situasjon medfører uheldige kostnadsutt i form av sentralisering av tjenester. Flere av politikerne og rådmennene vi har snakket med tror at større kommuner er nødvendig for å sikre en fremtidsrettet og forutsigbar kommuneøkonomi. Imidlertid hevder andre at større kommuner fort vil gi økte kostnader i form av mer byråkrati.

Vi har også gjennom tilstedeværelse på politiske møter, der flere kommuner i fellesskap har drøftet potensielle alternativer for kommunesammenslåing, fått en grundig innføring i den pågående prosessen i kommunene. Også her var det tendenser i retning av at de folkevalgte i de små kommunene var kritiske og nervøse for hva det ville innebære å bli sammenslått med relativt sett store nabokommuner. En slik tilbakeholdenhet og skepsis fra de små kommunene er dog ikke uventet. I en sammenslåingsprosess der kommunene skal forhandle

---

og tilpasse den nye storkommunen vil kommunene med lavt innbyggertall kunne oppleve å miste verdifulle kommunale tilbud. Selv om det legges opp til at sammenslåtte kommuner skal bli mer økonomisk robuste vil det ofte være slik at en sammenslåing innebærer sentralisering av tjenester. Utfordringen i en sentraliseringsprosess er at tjenestene ofte flyttes fra de små kommunene til mer befolkningsrike områder. Dette kan være en av flere forklaringer på hvorfor de små kommunene opplever dagens inndeling som relativt uproblematisk. Dette gir videre grunn for å stille spørsmål om de små kommunene «pynter» på sannheten i sine tilbakemeldinger i frykt for å bli «glemt» i en ny storkommune.

Problemområdene knyttet til dagens kommunestruktur, som trekkes frem av kommunene og regionrådene, kan oppsummeres med følgende punkter:

- Svak regional utvikling
- Lite funksjonelle bo- og arbeidsmarkeder
- Svak økonomi og økonomisk handlerom i kommunene
- Små og begrensede fagmiljøer
- Krevende og til dels fordyrende interkommunale samarbeider
- Lokaldemokratiske utfordringer pga. bruk av interkommunale selskaper

### **6.1.1** *Nullalternativet: dagens Vest-Agder*

Utgangspunktet for nullalternativet er dagens kommuneinndeling, og innebærer at samtlige av dagens 15 kommuner opprettholdes uten endringer i kommunegrensene. Konsekvensene av nullalternativet medfører at ulempene ved dagens kommuneinndeling videreføres og forsterkes med den generelle utviklingen i de ytre faktorene, som bl.a. demografi, økonomisk aktivitet, miljø og teknologi (DFØ, 2014, side 39).

Utfordringene knyttet til de lite funksjonelle bo- og arbeidsmarkedene vil vedvare, og generell befolkningsutvikling og utbygging vil forverre situasjonen i årene fremover. Dersom man legger til grunn SSB sitt middel-alternativ for befolkningsframskriving vil

Vest-Agder ha om lag 230.000 innbyggere i 2040<sup>30</sup>. Dette representerer en økning på nesten 30 prosent i løpet av 25 år. Som tidligere påpekt er de geografiske avstandene i fylket begrenset, og ny E-39 er under planlegging. Dette vil gi kortere reiseavstander og mindre reisetid, noe som leder til økte pendlingsmuligheter. Ventelig vil dette utvide bo- og arbeidsmarkedet i fylket, og samtidig medføre at flere kommuner vil inngå i samme bo- og arbeidsmarked.

De demokratiske utfordringene ved dagens inndeling er ikke spesielt fremtredende, men den økte bruken av interkommunalt samarbeid og økt omfang av statlig detaljstyring, utfordrer kommunenes rolle som demokratisk arena. Dersom dagens inndeling forblir uendret må kommunene intensivere samarbeidene på tvers av kommunegrensene for å imøtekomme fremtidige krav til kvalitet og kompetanse. Dette vil medføre en ytterligere svekkelse av lokaldemokratiet ved at styringen av kommunale tjenester overføres til egne interkommunale organer. På en annen side kan det trekkes frem at nullalternativet innebærer flere kommuner, og dermed flere folkevalgte, noe som isolert sett styrker lokaldemokratiet. Nettoeffekten på lokaldemokratiet er derfor usikker.

Videre er det slik at dagens kommuneinndeling legger begrensninger for den regionale utviklingen. Dette kom klart frem basert på dialogen vi hadde med regionrådenes ledere. Svak utvikling av regionene skyldes primært at det er for mange kommuner som skal tas hensyn til. Motstridende interesser er det største hinderet for helhetlig regional utvikling. Uten en helhetlig koordinering på tvers av kommunene, vil regionene svekkes og kommunene i større grad bli konkurrenter enn samarbeidspartnere. Konkurransen mellom kommunene kan i mange tilfeller være gunstig ettersom det skjerper kommunenes fokus både hva angår effektiv ressursbruk og kvalitet i tjenestene. Samtidig vil for høy grad av rivalisering kunne medføre samfunnsøkonomiske tap ved at utviklingen i både regional og nasjonal målestokk svekkes.

For flere av kommunene i Vest-Agder er de økonomiske utfordringer et stadig tema. Krevende prioriteringer og nedskjæringer er tilfellet i mange kommunebudsjetter. Kommunene hevder som nevnt at oppgaveansvaret ikke står i forhold til kommunens inntekter. På lang sikt må kommunenes utgifter balanseres av inntektene. For å øke

---

<sup>30</sup> Jf. kapittel 2.2.1

inntektene kan kommunene bl.a. innføre eiendomsskatt, men må være klar over de negative virkningene er slik skattelegging kan medføre for bl.a. kommunens attraktivitet i nærings- og bosettingssammenheng (Næringslivets hovedorganisasjon [NHO], 2011, s. 20-21).

Selv om nullalternativet ikke åpner opp for endringer i kommunegrensene er det viktig å presisere at alternativet skal være realistisk og forsvarlig. Utviklingen i ytre faktorer kan medføre at kommunene må tilpasses for å sørge for et forsvarlig organisering av sektoren.

### **6.1.2** *Ønsket tilstand og mål*

Det primære målet med iverksettelse av eventuelle tiltak i Vest-Agder er å sikre en effektiv og fremtidsrettet kommunestruktur. Dette innebærer bl.a. å løse de aktuelle problemområdene beskrevet i kapittel 6.1. Vi kan derfor formulere følgende delmål for et eventuelt tiltak:

- Tilrettelegge for funksjonell regional utvikling
- Redusere problemene knyttet til det fragmenterte bo- og arbeidsmarkedet
- Bedre økonomien i kommunene og samtidig øke kommunens økonomiske handlerom
- Tilrettelegge og styrke fagmiljøene i fylket
- Begrense bruken av IKS, eller på annen måte redusere de demokratiske, økonomiske og organisatoriske problemene ved organisasjonsformen

## 6.2 FASE 2: RELEVANTE TILTAK

Det aktuelle tiltaket i denne oppgaven er kommunesammenslåinger. I utgangspunktet kan man tenke seg flere mulige kommunemodeller, men kun et fåtall vil la seg gjennomføre i praksis.

Suksessen av en kommunesammenslåing vil ifølge utredningsrapporten «*Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling*» (Amdam et al., 2003), være avhengig av at det på forhånd er «*utviklet et utstrakt samarbeid og etablert tillit mellom alle sentrale aktører; koblet med en grunnleggende forståelse av at en kommunesammenslutning er nødvendig for å oppnå bedre samfunnsbygging*». Selv om kriteriet er rettet mot samfunnsutbygging mener vi at det også vil være gjeldende for suksessen av annet arbeid i den nye kommunen. Med utgangspunkt i dette legger vi til grunn at dagens samarbeid mellom kommunene er et fornuftig inndelingskriteria.

Velfungerende bo- og arbeidsmarkeder er et vesentlig kriterium for effektive regioner som tiltrekker seg kompetente arbeidere og kompetansesøkende arbeidsgivere. Større og mer robuste arbeidsmarkeder er også bedre rustet mot endringer og omstilling, noe som blir stadig viktigere i dagens arbeidsmarked. Etersom flere av problemområdene beskrevet ovenfor retter seg mot et fragmentert bo- og arbeidsmarked, vil også dette være et fornuftig inndelingskriteria.

De to sammenslåingskriteriene vil i det følgende drøftes med vekt mot Vest-Agder, og samlet fremme den mest hensiktsmessige kommunestrukturen i fylket.

### 6.2.1 Eksisterende interkommunalt samarbeid

Generelt og historisk er formalisert samarbeid mellom kommunene en løsning man søker til når kommunene hver for seg er for små til å ivareta oppgavene på en hensiktsmessig måte. Mer konkret kan samarbeidsinitiativer, ut fra sin begrunnelse, deles i to hovedkategorier, henholdsvis *innenrikspolitisk* og *utenrikspolitisk* samarbeid. Innenrikspolitisk samarbeid mellom kommunene vil være motivert i et ønske om bedre ressursutnyttelse, herunder ønske om å realisere stordriftsfordeler og kvalitetsgevinster samt bedre rekrutteringsforholdene til

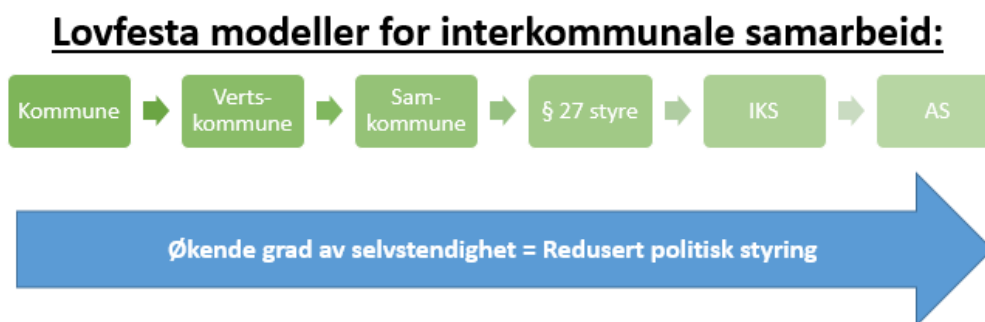


små og sårbare fagmiljøer. Utenrikspolitisk samarbeid knytter seg til ønske om å markere de deltakende kommuners interesse i forhold til omverdenen, herunder statlige myndigheter, naboregioner, næringsliv, fylkesmyndigheter, mv. (Sanda, 2001).

Det er i utgangspunktet naturlig å tenke seg at de kommunene som allerede er tett integrerte gjennom interkommunalt samarbeid også er naturlige sammenslåingskandidater, noe som er sammenfallende med *forlovelse før ekteskapet motivet*. Samtidig kan det også være slik at flere av de registrerte samarbeidene er motivert ut ifra *frykten for sammenslåing motivet* (Sanda, 2001).

I det offentlige ordskiftet er det delte meninger om hvorvidt interkommunalt samarbeid er å foretrekke eller ikke. Det regjeringsoppnevnte ekspertutvalget har i sin rapport påpekt at en sentral svakhet ved interkommunalt samarbeid er at de demokratiske kontrollmekanismer tilsidesettes (KMD, 2014a). Likevel er IKS svært utbredt og omtrent 53 prosent av kommunepolitikere i Norge oppgir at de kunne tenke seg å øke denne typen samarbeid for å møte fremtidens utfordringer for kommunestrukturen (Kommunenes sentralforbund, 2005).

Dagens interkommunale samarbeid mellom kommunene brukes ofte som argumenter for naturlige sammenslåinger. Ut ifra kommunenes eierskapsmeldinger ser vi at det finnes en rekke ulike former for samarbeid både hva angår selve samarbeidsformen, hva det samarbeides om og hvilke kommuner som inngår i samarbeidet. Samarbeidets organisering er også førende for den enkelte kommunes grad av makt og innflytelse over prosessene i samarbeidet, se Figur 16. Jo mer selvstendig et samarbeid kan opptre, dess mer indirekte er den folkevalgte styringen og kontrollen.



Figur 16: Lovfesta modell for IKS (kilde: bastert på figur s. 5 i Kommunenes sentralforbund, 2013)

Som et av de viktigste interkommunale samarbeidene mellom kommunene fremstår opprettelsen av regionrådene, som er organisert etter § 27 (intkomsel. 1999). Et regionråd representerer en form for interkommunalt samarbeid og er et politisk samarbeidsorgan som opprettes for å sikre politisk og administrativt samarbeid på tvers av kommunegrensene samt en mer overordnet styring for regionen som helhet (Nilsen og Vinsand, 2007, s. 8). I dag eksisterer det, som nevnt, 3 slike politisk-administrative grupperinger i Vest-Agder, hhv. Knutepunkt Sørlandet, Lindesnesrådet og Listerrådet.

Det foregår, foruten regionrådene, et omfattende interkommunalt samarbeid mellom kommunene og ofte er samarbeidene relatert til kommunene i rådssamarbeidet. Selv om de interkommunale samarbeidene mellom kommunene oftest observeres innad i regionene, finnes det flere eksempler på viktige samarbeid utenfor rådsstrukturen. Eksempler på formalisert samarbeid utenfor rådsstrukturene presentert ovenfor er bl.a. felles ungdomsskole mellom Audnedal og Hægebostad, felles barnevernssamarbeid mellom kommunene Evje, Hornes, Iveland og Vennesla og felles renovasjonstjenester mellom Åseral og Hægebostad. Etter vår vurdering er det hevet over tvil at det også etter en sammenslåing vil være behov for et relativt omfattende interkommunalt samarbeid innenfor flere fagområder.

En inndelingen etter eksisterende samarbeid mellom kommunene i fylket og omegn, vil etter vår mening gitt følgende tre storkommuner:

- Kristiansand, Vennesla, Songdalen og Søgne fra Vest-Agder og Lillesand og Birkenes fra Aust-Agder
- Mandal, Lindesnes, Audnedal, Åseral og Marnardal
- Farsund, Flekkefjord, Lyngdal, Kvinesdal, Sirdal og Hægebostad

Antall kommuner, vil ved en slik inndeling, bli redusert fra 18 til 3, og innbyggertallet i de 3 ville blitt på om lag 133.000 i Knutepunkt-kommunen, 25.000 i Lindesnes-kommunen og 36.500 i Lister-kommunen.

---

## 6.2.2 *Bo- og arbeidsmarkedsregioner*

Helhetlige og sammenkoblede bo- og arbeidsmarkeder er en avgjørende faktor for regional samfunnsutvikling, men også for effektiviteten av annet arbeid i kommunen. Det fremheves i Produktivitetskommissjonen (Finansdepartementet, 2015) at et fragmentert bo- og arbeidsmarked kan skape betydelig administrativt merarbeid knyttet til samarbeid, felles avklaring, kjøp av tjenester, planlegging av kollektivutvikling, mv. Som fremhevet gjør det fragmenterte bo- og arbeidsmarked i Vest-Agder at arbeidet med samfunnsutvikling blir krevende og vanskelig. Dårlig samfunnsutvikling og kommunikasjonskanaler er i neste omgang destruktivt for fylkets evne til å være nærings- og konkurransedyktig. Dette bygger på at i områder der personer arbeider, typisk byer, er mer produktive og innovative fordi det inneholder et større arbeidsmarked (Glaeser, 2011). I motsetning til flere små arbeidsmarkeder kan et større arbeidsmarked evne å matche arbeidstager og arbeidsgivere til et større jobbmangfold, gi bedre kunnskapsspredning, støtte konkurranse og gi grobunn for selvforsterkende klynger. Dermed er et samlet bo- og arbeidsmarked særdeles viktig i vurderingen av en effektiv og fremtidsrettet kommunestruktur i Vest-Agder.

Et *bo- og arbeidsmarked* kan defineres som et avgrenset geografisk økonomisk område der interaksjonen og aktiviteten mellom aktørene er hyppigere enn ellers (Juvkvam, 2002). Normalt er samspillet i området tilknyttet et senter og dets omland.

For å avgjøre hvor bo- og arbeidsmarkedene i Vest-Agder befinner seg og hvem som inngår i hvert marked, anvender vi pendlingstabeller. Tabellene angir hvilke kommuner som tiltrekker seg arbeidskraft og hvilke som har lekkasje av arbeidskraft, og dernest åpner for å synliggjøre hvilke kommuner som inngår i samme arbeidsmarked.

Tabellen nedenfor viser den relative interaksjonen mellom kommunene i Vest-Agder samt de omlandskommunene med mest interaksjon inn mot Vest-Agder. Merk at enkelte kommuners utpendling til omlandskommuner utenfor fylke er utelatt fra tabellen – dette skyldes enten at kommunene lå betydelig langt borte og/eller andelen utpendlere var svært lav.

Arbeids- kommune	Bostedskommune																		
	Lillesand	Birkenes	Iveland	Kristiansand	Mandal	Farsund	Flekkefjord	Vennesla	Songdalen	Søgne	Marnardal	Åseral	Audnedal	Lindesnes	Lyngdal	Hægebostad	Kvinesdal	Sirdal	
Lillesand	50 %	10 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Birkenes	3 %	48 %	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Iveland	0 %	1 %	38 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Kristiansand	29 %	24 %	26 %	83 %	13 %	3 %	2 %	43 %	48 %	41 %	14 %	6 %	8 %	7 %	4 %	7 %	3 %	1 %	0 %
Mandal	0 %	0 %	1 %	0 %	64 %	1 %	0 %	0 %	1 %	3 %	20 %	3 %	6 %	21 %	3 %	2 %	0 %	0 %	0 %
Farsund	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	71 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	1 %	7 %	0 %	1 %	0 %	0 %
Flekkefjord	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	2 %	74 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	2 %	3 %	14 %	1 %	0 %
Vennesla	0 %	2 %	15 %	2 %	0 %	0 %	0 %	43 %	2 %	1 %	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Songdalen	0 %	1 %	2 %	2 %	1 %	0 %	0 %	2 %	31 %	6 %	3 %	1 %	1 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %
Søgne	0 %	1 %	1 %	1 %	2 %	0 %	0 %	1 %	7 %	40 %	4 %	0 %	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Marnardal	0 %	0 %	0 %	0 %	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	42 %	1 %	2 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Åseral	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	70 %	4 %	0 %	0 %	2 %	0 %	0 %	0 %
Audnedal	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	3 %	3 %	54 %	2 %	0 %	5 %	0 %	0 %	0 %
Lindesnes	0 %	0 %	0 %	0 %	5 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	4 %	50 %	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Lyngdal	0 %	0 %	0 %	0 %	2 %	9 %	1 %	0 %	0 %	0 %	1 %	1 %	5 %	7 %	70 %	10 %	4 %	0 %	0 %
Hægebostad	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	2 %	6 %	0 %	1 %	57 %	1 %	0 %	0 %
Kvinesdal	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	5 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	2 %	4 %	62 %	0 %	0 %
Sirdal	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	2 %	1 %	82 %	0 %

Tabell 4: Pendlertabell Vest-Agder – andelstall 2013 (kilde: basert på Knutepunkt Sørlandet, 2014b)

Hovedtrekkene fra tabellen viser at bo- og arbeidsmarkedene i Vest-Agder strekker seg over kommune- og fylkesgrenser, og særlig for de kystnære kommunene. Innlandskommunene er derimot relativt mer «selvforsynt» med arbeidskraft, og har samtidig mindre lekkasje til andre kommuner. Dette skyldes i hovedsak at avstandene i både kilometer og reisetid er lengre mellom innlandskommunene enn mellom de kystnære kommunene. Noe som begrenser pendlingsaktiviteten.

Arbeids- kommune	Bostedskommune																		
	Lillesand	Birkenes	Iveland	Kristiansand	Mandal	Farsund	Flekkefjord	Vennesla	Songdalen	Søgne	Marnardal	Åseral	Audnedal	Lindesnes	Lyngdal	Hægebostad	Kvinesdal	Sirdal	
Lillesand	2 526	253	2	591	11	-	3	68	17	13	4	-	2	5	2	1	1	-	-
Birkenes	174	1 175	16	120	3	1	-	35	2	4	-	-	-	-	1	-	-	-	-
Iveland	2	30	252	31	3	-	-	102	1	1	2	1	-	-	-	-	-	-	-
Kristiansand	1 437	601	171	35 774	962	152	102	2 970	1 462	2 235	157	31	75	171	171	68	77	9	0
Mandal	15	7	4	212	4 711	58	10	33	35	140	227	17	58	496	109	15	13	3	0
Farsund	1	-	-	37	22	3 344	36	4	5	11	1	1	5	20	274	4	36	3	0
Flekkefjord	1	-	2	39	13	72	3 298	1	1	5	1	2	1	11	67	26	397	11	0
Vennesla	19	58	103	819	19	6	1	2 934	75	49	17	4	1	4	7	-	5	-	0
Songdalen	18	20	11	728	77	5	3	139	958	329	37	7	9	10	6	9	1	1	0
Søgne	21	18	10	644	137	3	1	91	230	2 204	48	-	8	18	7	1	4	-	0
Marnardal	1	-	-	13	111	-	1	3	15	14	479	3	16	25	1	1	-	-	0
Åseral	1	8	4	20	4	28	4	13	5	2	13	343	33	10	5	20	13	-	0
Audnedal	-	-	-	10	32	1	1	2	9	1	36	15	486	41	9	43	3	-	0
Lindesnes	1	-	1	14	398	22	4	4	5	14	17	-	32	1 159	99	4	7	1	0
Lyngdal	1	-	1	27	131	422	45	1	1	6	7	4	43	153	2 794	93	121	3	0
Hægebostad	-	1	-	6	6	3	11	2	8	3	7	12	55	3	23	520	31	1	0
Kvinesdal	-	2	-	13	4	62	217	1	-	3	2	-	1	8	81	40	1 813	2	0
Sirdal	1	-	-	5	1	5	46	1	-	1	1	1	6	2	1	16	30	814	0

Tabell 5: Pendlertabell Vest-Agder – absolutte tall for 2013 (kilde: basert på Knutepunkt Sørlandet, 2014b)

En ytterligere fremstilling av pendlermønsteret fremkommer dersom man ser på de absolutte pendlertallene for Vest-Agder. Som tabellen over viser, er en betydelig andel av Kristiansands innbyggere sysselsatt i egen kommune, mens en mindre andel reiser ut til nærliggende kommuner for å arbeide. Andelen utpendlere er for Kristiansand liten, men stor for de kommunene som mottar den tilreisende arbeidskraften fra Kristiansand.

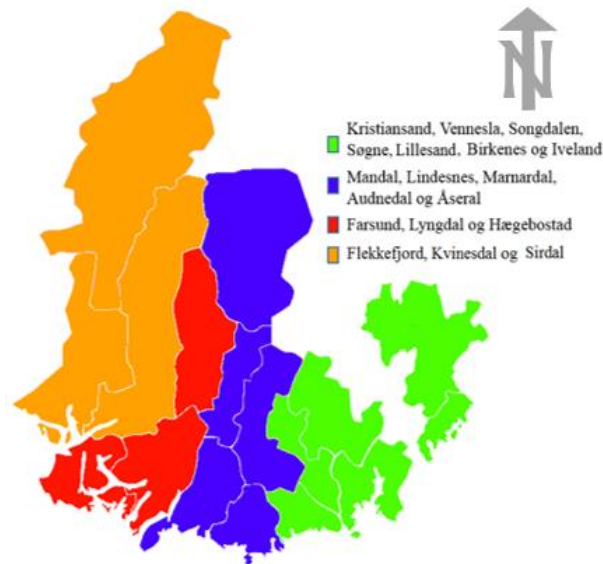
Det vil være en vurderingssak å angi akseptable nivåer for inn- og utpendling samt hvilke nivåer som angir når to eller flere kommuner tilhører samme bo- og arbeidsmarked. I våre vurderinger forholder vi oss ikke til noen absolutt grense eller nivå. Dette skyldes i hovedsak at pendlertall må vurderes i det området det er snakk om. Med andre ord kan man ikke legge til grunn de samme kriteriene for vurdering av bo- og arbeidsmarkeder i desentrale strøk som sentrale strøk.

Dersom man tar fylkets bo- og arbeidsmarkedet til følge, og inndeler fylket deretter, vil man få følgende fire nye storkommuner:

- Kristiansand, Vennesla, Songdalen og Søgne fra Vest-Agder, inklusive Aust-Agder kommunene Lillesand, Birkenes og Iveland
- Mandal, Marnardal, Lindesnes, Audnedal og Åseral
- Farsund, Hægebostad og Lyngdal
- Flekkefjord, Kvinesdal og Sirdal

### 6.2.3 Inndelingskriteria - konklusjon

Den samlede vurderingen av Vest-Agders bo- og arbeidsmarked og etablerte interkommunale samarbeider, tilsier at Vest-Agder kan inndeles i fire nye storkommuner. Vi får dermed følgende storkommuner i Vest-Agder og omegn:



Figur 17: Storkommuner iht. IKS og BA-markeder (kilde: basert på Søby, 2006a og 2006b)

Vest-Agder vil med en slik inndeling ende med fire store kommuner, både i areal og innbyggertall. Dette omfatter også tre kommuner fra Aust-Agder. Ut ifra vekst, kapasitet og lokalkjennskap, vil kommunesentrene i de nye storkommunene trolig bli i Kristiansand, Mandal, Lyngdal og Flekkefjord.

Vår antagelse er at disse kommunesammenslutningene vil gi positive konsekvenser for utøvelsen av kommunens rolle som tjenesteprodusent, samfunnsutvikler, demokratisk arena og myndighetsutøver. Vi vil i det følgende analysere konsekvensene av den nye kommuneinndelingen.

Vi navngir de nye storkommunene etter den største kommunen som inngår i sammenslåingen, noe som gir de fire nye storkommunene følgende navn: Nye-Kristiansand, Nye-Mandal, Nye-Farsund og Nye-Flekkefjord.

### 6.3 FASE 3: VIRKNINGER AV SAMMENSLÅINGENE

Ved en kommunesammenslåing antas det at kommunenes forutsetninger for å utøve de fire rollene<sup>31</sup> endres. For å analysere endringene, definerer vi et kriteriesett hvor endringen i hvert kriterium angir hvordan kommunens forutsetninger bedres eller forverres. Kriteriesettet er basert på «Analyseveileder kommuneinndeling» (Kommunal- og regionaldepartementet [KRD], 2004), og endringene i hvert kriterium vil sammenlignes med dagens inndeling (nullalternativet).

Kriteria \ Rolle	Samfunns- utvikler	Tjeneste- produsent	Myndighets- utøver	Demokratisk arena
Økonomisk bærekraft		x		
Kostnadseffektivitet		x		
Kvalitet og kompetanse	x	x	x	
Næringsutvikling	x			
Politisk og demokratisk deltagelse				x
Rettsikkerhet			x	

Tabell 6: Kriterier for robuste kommuner (kilde: KRD, 2004)

<sup>31</sup> Kommunens fire roller retter seg mot kommunen som samfunnsutvikler, tjenesteprodusent, myndighetsutøver og demokratisk arena (KRD, 2004).

### 6.3.1 Økonomisk bærekraft

Kommunens *økonomiske bærekraft* er ment å beskrive de økonomiske forutsetningene for å sikre et tilstrekkelig og robust tjenestetilbud. Dette innebærer at kommunen må evne å finansiere et nødvendig tjenestetilbud i forhold til de nasjonale fellestjenestene, og samtidig ha et tilstrekkelig økonomisk handlingsrom for å finansiere de lokalt prioriterte oppgavene (KRD, 2004). Kommunens økonomiske bærekraft kan dermed inndeles i en *finansieringsdimensjon* og en *robusthetsdimensjon*.

Kommunens finansieringsevne må videre forstås som kommunens evne til å levere et tilstrekkelig omfang av tjenester i forhold til hvilke inntekter som genereres fra kommunes inntektsgrunnlag (KRD, 2004).

Ettersom en større andel av kommunens inntekter er øremerket til bestemte formål, er det kun de frie inntektene som innvirker på kommunens finansieringsevne. De frie inntektene består hovedsakelig av skatteinntekter og rammetilskudd, og står for om lag 70 prosent av sektorens samlede inntekter<sup>32</sup>. De frie inntektene skal videre finansiere et *tilstrekkelig* omfang av tjenester. Hva som er et tilstrekkelig tjenesteomfang kan sees i sammenheng med kommunenes beregnede utgiftsbehov. Kommunens beregnede utgiftsbehov anslås med bakgrunn i dens kostnadsstruktur, demografiske sammensetning og geografiske struktur og størrelse (KMD, 2014b).

Dersom man korrigerer de frie inntektene mot kommunens utgiftsbehov, får man kommunens korrigerede frie inntekter. Denne viser dermed kommunens inntekts- og utgiftsside samlet, og er et mål på kommunens reelle inntektsnivå og finansieringsevne. Kommuner som er relativt billige i drift får oppjustert sine inntekter, mens de som er relativt dyre i drift får nedjustert sine inntekter (KMD, 2014d).

---

<sup>32</sup> Jf. kapittel 2.1.3.



Kommune	Frie inntekter pr. innbygger	Indeks beregna utgiftsbehov	Korrigerte frie innt. i % av landsgj.sn, inkl. e-skatt og naturressursskatt
Lillesand	45 585	1,022	97,31 %
Birkenes	49 395	1,102	94,35 %
Iveland	61 408	1,248	118,80 %
Kristiansand	43 764	0,974	99,46 %
Vennesla	45 451	1,020	97,52 %
Songdalen	46 094	1,047	94,24 %
Søgne	43 984	0,993	96,22 %
<b>Nye-Kristiansand</b>	<b>44 590</b>	-	-
Mandal	46 265	1,026	92,13 %
Marnardal	59 141	1,242	105,19 %
Åseral	71 554	1,430	167,52 %
Audnedal	59 739	1,247	105,96 %
Lindesnes	49 725	1,111	105,84 %
<b>Nye-Mandal</b>	<b>49 966</b>	-	-
Farsund	46 613	1,031	96,98 %
Lyngdal	47 826	1,102	92,35 %
Hægebostad	58 991	1,242	100,09 %
<b>Nye-Farsund</b>	<b>48 205</b>	-	-
Flekkefjord	51 148	1,097	98,02 %
Kvinesdal	51 709	1,117	114,15 %
Sirdal	68 098	1,235	200,48 %
<b>Nye-Flekkefjord</b>	<b>53 200</b>	-	-
<b>Landsgjennomsnitt</b>	<b>55 070</b>	<b>1,000</b>	<b>100,00 %</b>

Tabell 7: Korrigerte frie inntekter og indeksberegnet utgiftsbehov 2014 (kilde: SSB, 2014c og KMD 2014b)

Ettersom de korrigerte frie inntekter beregnes mot landsgjennomsnittet vil kommuner med frie inntekter over 100,0 prosent av landsgjennomsnittet, innebære at kommunen har relativt høyere inntekter enn gjennomsnittskommunen, og vice versa. Tilsvarende vil et utgiftsbehov med indeks over 1,0, innebære at kommunen er relativt dyrere i drift enn landsgjennomsnittet, og vice versa.

Tabellen over viser at det er store forskjeller mellom kommunene hva angår reelt inntektsnivå og finansieringsevne. Brorparten av kommunene har korrigerte frie inntekter rundt landsgjennomsnittet, mens enkelte kommuner har inntil det dobbelte av hva gjennomsnittskommunen har. Dette er særlig rike kommuner med gode forutsetninger for å finansiere sitt tjenestetilbud. Kommunene med lavere inntekter enn landsgjennomsnittet kan sies å ha strammere økonomiske rammer i forhold til sine egenskaper. Ser man på kommunenes utgiftsbehov er forskjellene noe større. Enkelte kommuner har inntil 43 prosent større utgiftsbehov enn gjennomsnittskommunen, noe som skyldes forskjeller i den demografiske og geografiske sammensetningen. Det som videre fremkommer fra tabellen er

at det er de minste kommunene som har de høyeste inntektene, men også det høyeste utgiftsbehovet.

Kommunens robusthet, vil i økonomisk forstand innebære kommunens evne til å finansiere uventede og store svingninger i utgiftene (KRD, 2004). Dersom det forutsettes at slike utgifter må finansieres av kommunens tilgjengelige midler uten statlig støtte, kan utgiftene enten finansieres over den løpende driften eller ved bruk av tilgjengelige fondsmidler. Kommunens *tilgjengelige fondsbeholdning*<sup>33</sup> består hovedsakelig av fondsmidler som ikke er øremerket til bestemte formål, og som dermed kan brukes fritt av kommunen. Forutsetningene for robusthet er dermed sterkt tilknyttet hverandre, og forklares med at det hovedsakelig er et positivt netto driftsresultat som tillater avsetning av midler til fondsbeholdningen.

Som vist i kapittel 2.1.2 har kommunenes lånegjeld hatt en sterk vekst over den siste 10 års perioden. Ettersom en større andel av kommunens investeringer finansieres ved hjelp av lånekapital, vil rentebelastningen på kommunens lånegjeld beslaglegge en stadig større andel av kommunens utgifter. Indikatoren «netto lånegjeld» er derfor også et mål på kommunens robusthet.

Det vil verken på kort eller lang sikt være økonomisk bærekraftig for en kommune å ha et negativt netto driftsresultat. Hva som er et bærekraftig nivå begrunnes av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Fra og med 2014, anbefaler TBU at netto driftsresultat bør være minimum 2 prosent av brutto driftsinntekter for å ivareta en sunn kommuneøkonomi (TBU, 2015). Denne er justert ned fra tidligere målsettinger på 3 prosent, og skyldes at mva.-kompensasjonen<sup>34</sup> er flyttet fra driftsregnskapet til investeringsregnskapet. Tall fra og med 2014, er dermed ikke direkte sammenlignbare med tidligere år. Akseptable nivåer for lånegjelden og disposisjonsfondet er vanskelig å bestemme, men den bør i det minste stå i forhold til kommunens inntektsgrunnlag.

---

<sup>33</sup> I den kommunale regnskapsstandarder kalles kommunens frie fondsbeholdningen «disposisjonsfond».

<sup>34</sup> Etter lov om kompensasjon for merverdiavgift kompenseres kommunen for betalt merverdiavgift (Lov om kompensasjon for merverdiavgift, § 3, 2003).

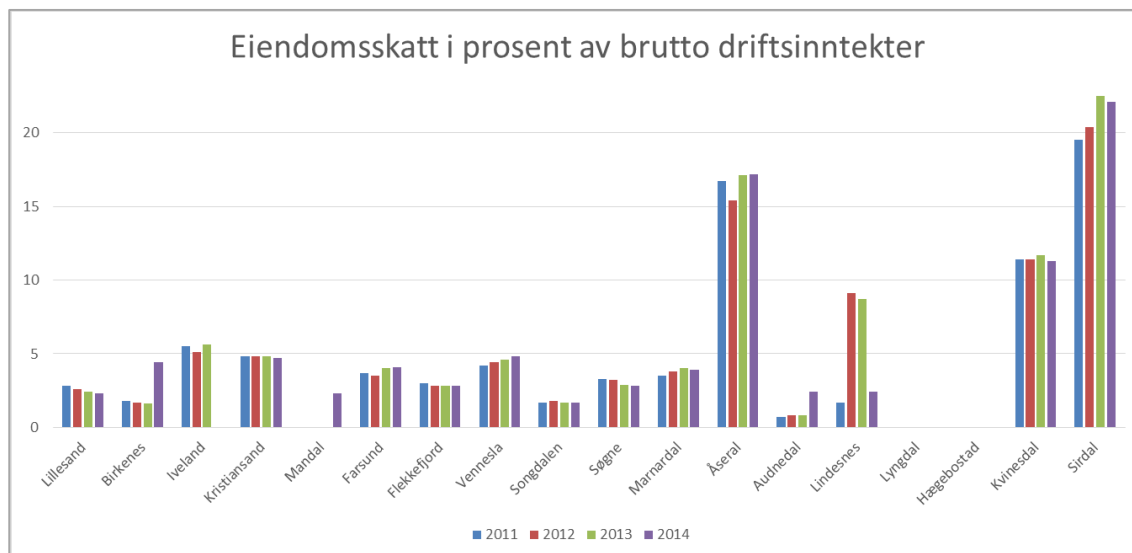
Kommune	Nto. driftsres. i % av brutto driftsinnt.		Nto. lånegjeld i % av brutto driftsinnt.		Disp.fond i % av brutto driftsinnt.	
	2013	Gj.sn. 3 siste år	2013	Gj.sn. 3 siste år	2013	Gj.sn. 3 siste år
Lillesand	-0,1%	▼ -0,2%	132,4%	130,9%	2,4%	3,8%
Birkenes	3,7%	▲ 3,7%	87,8%	80,0%	2,9%	2,7%
Iveland	7,0%	▲ 5,8%	19,3%	10,2%	27,7%	34,7%
Kristiansand	1,7%	▼ 1,8%	96,8%	94,5%	8,1%	7,5%
Vennesla	3,0%	▲ 4,3%	60,4%	61,1%	9,7%	7,6%
Songdalen	6,2%	▼ 1,7%	92,0%	93,0%	5,6%	5,5%
Søgne	2,9%	▲ 3,5%	70,3%	72,9%	7,7%	5,7%
<b>Nye-Kristiansand</b>	<b>2,1%</b>	<b>-</b>	<b>92,9%</b>	<b>-</b>	<b>7,6%</b>	<b>-</b>
Mandal	1,3%	▬ 2,6%	92,6%	97,6%	3,0%	1,9%
Marnardal	6,8%	▲ 6,0%	69,8%	70,4%	37,2%	35,8%
Åseral	12,2%	▲ 9,6%	51,5%	49,0%	49,2%	50,7%
Audnedal	2,4%	▼ 0,7%	66,1%	70,9%	31,6%	29,1%
Lindesnes	8,0%	▲ 5,9%	67,5%	77,4%	3,9%	1,4%
<b>Nye-Mandal</b>	<b>4,1%</b>	<b>-</b>	<b>80,0%</b>	<b>-</b>	<b>12,5%</b>	<b>-</b>
Farsund	3,4%	▼ 1,4%	78,7%	74,6%	0,8%	0,9%
Lyngdal	1,9%	▬ 2,0%	64,5%	55,1%	6,1%	5,7%
Hægebostad	-4,1%	▼ -1,2%	60,2%	54,0%	7,2%	13,6%
<b>Nye-Farsund</b>	<b>2,1%</b>	<b>-</b>	<b>71,4%</b>	<b>-</b>	<b>3,5%</b>	<b>-</b>
Flekkefjord	2,5%	▼ 1,3%	68,5%	67,3%	1,9%	1,8%
Kvinesdal	3,4%	▬ 2,5%	59,8%	58,6%	11,9%	11,7%
Sirdal	6,7%	▲ 6,9%	71,4%	73,5%	19,5%	18,7%
<b>Nye-Flekkfjord</b>	<b>3,6%</b>	<b>-</b>	<b>66,1%</b>	<b>-</b>	<b>8,9%</b>	<b>-</b>
<b>Landsgjennomsnitt</b>	<b>2,4%</b>	<b>▬ 2,4%</b>	<b>64,9%</b>	<b>64,4%</b>	<b>5,7%</b>	<b>5,6%</b>

Tabell 8: Oversikt over kommunenes økonomiske robusthet (kilde: SSB, 2014c)

Majoriteten av de analyserte kommunene klarer ikke å levere et netto driftsresultat i 2013 som tilfredsstillende TBU sin målsetting, noe som også er gjeldende for de siste tre årene. Kommunenes underprestering medfører at man må tære på oppspart bufferkapital, noe som gjør dem mindre robuste. Dette fremkommer delvis av Tabell 8, der man kan se en sammenheng med kommunenes disposisjonsfond og kommunens netto driftsresultater. Dette understøtter argumentet for TBU sin målsetting og videre at et positivt netto driftsresultat er en forutsetning for en bærekraftig økonomisk utvikling. Det er videre en viss grad av samvariasjon mellom kommunens størrelse og dens robusthet, der vi kan se at små kommuner har en tendens til å være mer robuste enn store kommuner. Sees de analyserte kommunenes lånegjeld i forhold til landsgjennomsnittet, er nivået noe høyt og presser både kommunens finansieringsevne og økonomiske robusthet. Ettersom små kommuner har et begrenset inntektsgrunnlag, vil de også ha utfordringer ved høye gjeldsandelere.

Som vist har flere små kommuner relativt høye inntekter, høye disposisjonsfond og gode driftsresultater. Dette medfører dermed at de små kommunene evner god robusthet og

egenfinansiering, men det tabellene over ikke får frem er hvorfor kommunene gjør det så bra. For å øke inntektene kan kommunene velge å innføre skatt på eiendom (Eigedomsskattelova § 2, 1975). Denne inntektskilden kan medføre at enkelte kommuner oppfattes som mer robuste og egenfinansierte enn hva de egentlig er.



Figur 18: Kommunenes eiendomsskatt av brutto driftsinntekter (kilde: SSB, 2014b)

Som Figur 18 viser har enkelte kommuner betydelige skatteinntekter, der det f.eks. kan trekkes frem at skatteinntektene i Sirdal er på om lag 1/5 av kommunens samlede inntekter. Det som videre fremkommer av figuren er at flere av kommune i Vest-Agder og omegn praktiserer en eller annen form for eiendomsskatt, der skatten i gjennomsnitt er på om lag 5 prosent av de totale inntektene. Dette forklarer derfor de store forskjellene mellom kommunenes robusthet og finansieringsevne. Som nevnt i kapittel 6.1.1, er en innføring av eiendomsskatt kommunens siste mulighet for å øke sine inntekter. Det er imidlertid viktig å være klar over hvilke negative virkninger dette kan ha. Ha inn noe fakta om eiendomsskatt her, i fotnote

Av de overnevnte momentene, vil hensynet til både økonomisk robusthet og finansieringsevne tilsi at kommunen bør være av en viss størrelse. Store kommuner har det enklere å redusere sitt behov for særskilte finansieringsordninger enn hva små kommuner har anledning til. Kostnadskrevende enkeltsaker vil også utgjøre en større budsjettandel jo mindre kommunen er, og således medføre at større kommuner er mer robuste i slike

---

situasjoner (KRD, 2004). Som følge av trenden i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene i Norge, har kommunene fått økt ansvar for personer med et mer omfattende pleie- og omsorgsbehov. Dette utfordrer særlig de små kommunenes økonomiske robusthet. Robustheten til små kommuner avhenger også særlig av hvordan kompensasjonsordningene i inntektssystemet fungerer. Dersom en omlegging av inntektssystemet leder til et endret inntektsgrunnlag, kan de små kommunenes robusthet bli vesentlig svekket.

#### Virkninger på kommunenes økonomiske bærekraft som følge av sammenslåingene:

Effekten på kommunenes økonomiske bærekraft er sterkt knyttet til hvor effektiv kommunen er. Dermed må vurderingene sees i sammenheng med kapittel 6.3.2.

#### *Nye-Kristiansand*

De fleste kommunene i Nye-Kristiansand har pr. i dag korrigerede frie inntekter på om lag 3 prosent under landsgjennomsnittet, mens Iveland skiller seg ut med ca. 19 prosent høyere enn landsgjennomsnittet. Kommunenes relative inntektsnivå innebærer at de fleste blir klassifisert som *middel-inntektskommuner*, og skyldes at de fleste kommunene har en underdekning av sitt utgiftsbehov.

Det er store variasjoner mellom kommunenes netto driftsresultat, lånegjeld og disposisjonsfond. Mest bekymringsfullt er situasjonen i Lillesand, Kristiansand og Songdalen over de tre siste årene. Disse kommunenes lånegjeld trekker også opp snittet for regionen samlet. De resterende kommunene oppnår derimot bedre resultater, og holder tilfredsstillende økonomisk robusthet.

Ved en sammenslåing er det usikkert hvordan inntektsgrunnlaget og utgiftsbehovet vil endre seg. Hvorvidt inntektene øker beror bl.a. på hvilken skattepolitikk den nye storkommunen ønsker å føre. Kommunene i Kristiansandsregionen har pr. i dag valgt å innføre eiendomsskatt, noe som medfører at skatten står for om lag 4 prosent av kommunenes samlede inntekter. Potensialet for å øke inntektene ytterligere gjennom en harmonisert skattepolitikk er dermed begrenset.

I henhold til storkommunens robusthet, vil de kortsiktige effektene være slik beregningene viser i Tabell 8. Dette innebærer at den relativt svake robustheten til Kristiansand og Lillesand trekker ned den samlede robustheten i den nye storkommunen. Robustheten er dermed noe som må jobbes videre med i den nye storkommunen. Vi anser imidlertid at sammenslåingen legger gode føringer for videre drift, noe som medfører at storkommune har gode forutsetninger for å bedre sin robusthet. I et lengre perspektiv er det også viktig å bemerke seg at storkommunen kan utnytte ulike effektiviseringsgevinster som pr. i dag ikke er oppnåelige som følge av kommunens størrelse, jf. kapittel 4.2.3.

### *Nye-Mandal*

Kommunene i Lindesnesregionen har relativt til kommunene i Kristiansandsregionen et høyere utgiftsbehov, men også bedre dekning for sine utgifter. Medregnet skatt fra naturressurser og eiendom, er det bare Mandal som har frie inntekter under landsgjennomsnittet. Kommunenes relative inntektsnivå innebærer at de fleste blir klassifisert som *høyinntektskommuner*, noe som gjør at de kan finansiere et høyere utgiftsbehov enn gjennomsnittskommunen.

Ser man bort ifra at Audnedal hadde et større regnskapsmessig tap på finansielle instrumenter i 2011, leverer alle kommunene unntatt Mandal gode driftsresultater over de tre siste årene. De relativt sett svake resultatene i Mandal kan delvis forklares av at kommunen er den eneste av kommunene i regionen som ikke har inntekter fra eiendomsskatt i den aktuelle perioden. Av Figur 18 ser man imidlertid at Mandal gikk til innføring av eiendomsskatt fra 2014. Holder man seg til analyseperioden mellom 2011 til 2013, må Mandals robusthet derfor vurderes til noe svak. Det er verdt å merke seg at resultatene til Lindesnes i hovedsak skyldes kommunens inntekter fra eiendomsskatt på hus og hytter. Dersom eiendomsskatten trekkes ut av kommunens regnskap vil Lindesnes nærme seg Mandal sitt nivå, men med noe lavere robusthet og finansieringsevne. De resterende kommunenes robusthet vurderes til meget god, der kommunenes fonds- og gjeldsandeler ligger på et bærekraftig nivå.

Slåes kommunene sammen vil storkommunens finansieringsevne anses som god. Pr. dags dato er det kun Mandal som har innført eiendomsskatt på hus og hytter, noe som tilsier et godt potensial for å øke inntektene i den nye storkommune. I henhold til robustheten, vil de

---

kommunene med høy formue måtte dele denne med Mandal, som har en relativt sett svakere formue. Storkommunen vurderes likevel som robust etter sammenslåingen med forventinger om økt robusthet i fremtiden som følge av en mer effektiv drift.

#### *Nye-Farsund*

De tre kommunene som danner Nye-Farsund har et noe lavere inntektsnivå, der kun Hægebostad holder et inntektsnivå på nivå med landsgjennomsnittet. Man kan også i denne regionen se at kommunens størrelse og utgiftsbehov er delvis korrelert. Hægebostad er den minste av de tre i forhold innbyggertall, men har høyest utgiftsbehovet med om lag 24 prosent mer enn landsgjennomsnittet.

Med hensyn til kommunenes robusthet, vurderes Farsund til svak og Lyngdal til god. For Farsund sin del har dette opphav i svake driftsresultater, høye gjeldsandel samt lave disposisjonsfond. Lyngdal kan vise til noe bedre driftsresultater samt betydelig bedre låne- og fondsandeler. I Hægebostad har driftsresultatene vært noe svakere over de tre siste årene, men de kan likevel vise til meget gode låne- og fondsandeler.

Sammenslås kommunene etter den skisserte inndelingen vil finansieringsevnen i det korte perspektivet bedres noe, men fremdeles forbli relativt svak. Ytterligere tiltak kan derfor være nødvendig. Potensialet som finnes i eiendomsskatten er godt, ettersom det kun er Farsund som i dag har eiendomsskatt. I det lengre perspektivet kan effektiviseringsgevinster i seg selv bedre finansieringsevnen, og således eventuelt medføre at behovet for eiendomsskatten faller bort.

Som Tabell 8 viser, vil robustheten i den nye storkommunen måtte jobbes med, men med bedre finansieringsevne og muligheter for å utnytte stordriftsfordeler forventes robustheten å bedres.

#### *Nye-Flekkefjord*

Kommunene som inngår i Nye-Flekkefjord har i utgangspunktet et godt inntektsgrunnlag og god finansieringsevne. Sirdal skiller seg imidlertid ut med korrigerede frie inntekter på om lag

200 prosent av landsgjennomsnittet. Samtlige kommuner har satt den generelle eiendomsskattesatsen på verk og bruk til 7 promille, mens Flekkefjord i tillegg har eiendomsskatt på hus og hytter (4 promille).

I henhold til kommunenes robusthet, vurderes den til god for Sirdal og Kvinesdal, mens mindre god for Flekkefjord. Mest oppsiktsvekkende er Flekkefjord sin lave fondsbeholdning. Denne kan ikke anses å være tilstrekkelig dersom en ressurskrevende situasjon skulle oppstå.

Som følge av den gode robustheten i Sirdal og Kvinesdal vil storkommunen Nye-Flekkefjord oppnå god robusthet uten behov for ytterligere bedringer. De negative virkningene som oppleves for innbyggerne i Sirdal og Kvinesdal vil dermed være av et mindre omfang. Med betydelige skatteinntekter fra kraftverkene i Sirdal og Kvinesdal, vil også finansieringsevnen forbli på et høyt nivå. Storkommunen har med dette meget gode forutsetninger for videre drift.

### **6.3.2** *Kostnadseffektivitet*

Kostnadseffektivitet i den kommunale sektoren kan sies å være produksjon av kommunale tjenester med så lite ressursbruk som mulig uten at kvaliteten i tjenestene forringes (Pettersen, 2000). Hvor effektivt kommunen evner å produsere vil bl.a. avhenge av egenskaper ved kommunen og dens innbyggere.

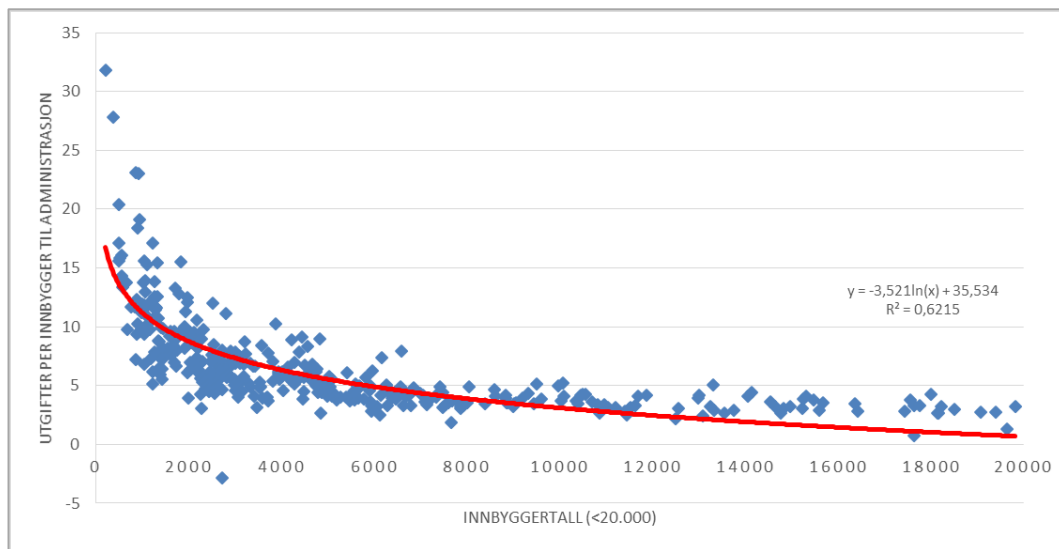
Som vist i kapittel 4.2.3 eksisterer det stordriftsfordeler dersom gjennomsnittskostnaden pr. enhet faller ved økt produksjon. Utfordringene man møter i den kommunale tjenesteproduksjon med hensyn til måling av stordriftsfordeler, er at det er problematisk å måle produksjonsmengden. En løsning på problemet er beskrevet av Kalseth, Rattsø og Sørensen (1993):

*«Siden produksjonen i administrasjon ikke kan måles på noen enkel måte, kan ikke kostnader pr. enhet beregnes. Implisitt antas her at produksjonen i administrasjon varierer proporsjonalt med folketallet i kommunene. Fallende ressursbruk pr. innbygger med økt folketall vil da innebære stordriftsfordel».*



Som fremhevet i kapittel 3 om tidligere forskning, er stordriftsfordelene ofte størst innenfor kommunal administrasjon og teknisk sektor. Beregninger som følger definerer kostnader i administrasjonen som summen av følgende KOSTRA funksjoner:

- 100 – Politisk styring
- 110 – Kontroll og revisjon
- 120 – Administrasjon
- 121 – Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltning
- 130 – Administrasjonslokaler



Figur 19: Sammenheng mellom innbyggertall og utgifter til administrasjon (kilde: SSB, 2014c)

Tall fra 2013<sup>35</sup> viser at teorien er relativt samstemt med faktum vedrørende administrasjonskostnadene til norske kommuner. Påløpte utgifter i administrasjon pr. innbygger er betydelige større i de små kommunene enn de større. Figur 19 viser videre at gevinstpotensialet i all hovedsak er uttømt når man passerer en kommunestørrelse på 14.000 innbyggere. En kommunesammenslåing av mindre kommuner kan dermed gi muligheter for å hente ut stordriftsfordeler gjennom en mer effektiv administrasjon.

<sup>35</sup> Anvender tall fra 2013 ettersom tallene fra 2014 er mangelfulle.

Kommune	KOSTRA-gruppe	Netto driftsutg. til adm. 2013 (kr. 1000)	Innbyggere 2013	Netto driftsutg. til adm. 2013, per innbygger
Lillesand	G07	39 540	10 032	3 941
Birkenes	G02	26 861	4 936	5 442
Iveland	G05	14 750	1 283	11 496
Kristiansand	G14	276 237	84 476	3 270
Vennesla	G08	44 612	13 756	3 243
Songdalen	G10	29 391	6 285	4 676
Søgne	G07	38 537	10 960	3 516
<b>Nye-Kristiansand</b>	-	<b>469 928</b>	<b>131 728</b>	<b>3 567</b>
Mandal	G07	51 230	15 237	3 362
Marnardal	G05	12 771	2 292	5 572
Åseral	G06	18 109	912	19 856
Audnedal	G05	11 831	1 728	6 847
Lindesnes	G02	22 743	4 796	4 742
<b>Nye-Mandal</b>	-	<b>116 684</b>	<b>24 965</b>	<b>4 674</b>
Farsund	G08	34 714	9 441	3 677
Lyngdal	G10	32 725	8 011	4 085
Hægebostad	G05	14 380	1 669	8 616
<b>Nye-Farsund</b>	-	<b>81 819</b>	<b>19 121</b>	<b>4 279</b>
Flekkefjord	G10	33 418	9 060	3 689
Kvinesdal	G12	28 316	5 899	4 800
Sirdal	G16	33 913	1 831	18 522
<b>Nye-Flekkefjord</b>	-	<b>95 647</b>	<b>16 790</b>	<b>5 697</b>
<b>Landsgjennomsnittet</b>	-	<b>44 833</b>	<b>11 693</b>	<b>3 834</b>

Tabell 9: Netto driftsutgifter til administrasjon 2013 – tall i 1000-kroner (kilde: SSB, 2014c)

Tabell 9 viser at det er kr. 16.613 i forskjell fra Åseral til Vennesla i netto driftsutgifter til administrasjon pr. innbygger. Slike forskjeller indikerer dermed at det kan være et innsparingspotensial ved sammenslåinger av kommunene.

Selv om de største stordriftsfordelene normalt finnes innenfor kommunens administrasjon, kan det også være kilder til gevinster i den kommunale tjenesteproduksjonen. Her kan gevinster utløses som følge av en realisasjon av stordriftsfordeler og/eller harmonisering av utgiftsnivået (Houlberg, 2000).

Hvorvidt kommunene bruker mer eller mindre ressurser i sin tjenesteproduksjon kan måles mot det beregnede utgiftsbehov. Det beregnede utgiftsbehovet er basert på egenskaper ved kommunen og dens innbyggere. Et eventuelt mer- eller mindreforbruk avslører om kommunens reelle forbruk er høyere eller lavere enn hva det beregnede utgiftsbehovet tilsier, men også hvordan kommunen velger å prioritere sine oppgaver. Man kan derfor ikke ukritisk hevde at kommunen bruker for mye eller for lite ressurser i tjenesteproduksjonen.

Teoretisk mer/mindreforbruk 2013 (per innbygger)							
Kommune\Tjeneste	Barnehage	Grunnskole	PLO	Kommunehelse	Barnevern	Sosialhjelp	SUM
Lillesand	206	783	-318	134	-138	121	789
Birkenes	194	483	-1 385	112	-173	-309	-1 077
Iveland	6 956	2 623	-2 146	-557	-969	-166	5 741
Kristiansand	-383	-63	-1 668	-173	-135	-255	-2 678
Vennesla	697	90	-1 341	-521	387	234	-454
Songdalen	266	-659	-2 658	-782	-55	-709	-4 596
Søgne	-540	-1 166	-229	-397	-507	-155	-2 995
<b>Nye-Kristiansand</b>	<b>1 057</b>	<b>299</b>	<b>-1 392</b>	<b>-312</b>	<b>-227</b>	<b>-177</b>	<b>-753</b>
Mandal	-999	-2 007	-1 344	-91	74	-222	-4 589
Marnardal	1 649	1 968	-985	-667	521	-441	2 046
Åseral	1 675	6 294	6 366	2 139	958	-215	17 217
Audnedal	3 510	-74	3 099	235	401	-1 106	6 064
Lindesnes	-830	171	-219	-713	1 026	-1 219	-1 784
<b>Nye-Mandal</b>	<b>1 001</b>	<b>1 270</b>	<b>1 383</b>	<b>181</b>	<b>596</b>	<b>-640</b>	<b>3 791</b>
Farsund	114	-276	715	-284	4	-384	-111
Lyngdal	1 140	-2 291	-583	-651	-32	-45	-2 463
Hægebostad	1 306	2 834	1 080	1 130	-454	-931	4 965
<b>Nye-Farsund</b>	<b>853</b>	<b>89</b>	<b>404</b>	<b>65</b>	<b>-161</b>	<b>-453</b>	<b>797</b>
Flekkefjord	645	694	-1 603	463	-45	-696	-541
Kvinesdal	1 879	5 023	818	1 797	-738	-1 480	7 299
Sirdal	420	152	3 482	-873	112	559	3 852
<b>Nye-Flekkefjord</b>	<b>981</b>	<b>1 957</b>	<b>899</b>	<b>462</b>	<b>-224</b>	<b>-539</b>	<b>3 536</b>

Tabell 10: Teoretisk mer/mindreforbruk i tjenesteområdene (kilde: SSB, 2014c, KMD, 2014b og egne beregninger<sup>36</sup>)

Beregningene over viser at det er flere kommuner som presterer å holde et forbruksnivå som er lavere enn hva det beregnede utgiftsnivået tilsier, men også motsatt. Av tabellen er forbruket til en viss grad korrelert med kommunens størrelse – de små kommunene har en tendens til å anvende mer ressurser enn det teoretisk riktige forbruket. Korrelasjonen er dog større dersom man ser forbruket mot kommunens inntekter – kommunen forbraker mer dersom den har høyere inntekter.

#### Virkninger på kommunenes kostnadseffektivitet som følge av sammenslåingene:

Ved en kommunesammenslåing kan det høstes gevinster som følge av reduksjoner i dublerede oppgaver, rutiner, mv. Det er imidlertid viktig å understreke at større kommuner ofte gir mer

<sup>36</sup> Jf. Vedlegg A.

byråkrati, og nye stillinger vokser frem. Vurderinger omkring hvilket driftsnivå de nye storkommunene vil ligge på etter sammenslåingene er derfor høyst usikre.

Som vist i Figur 19 er kostnadsnivået i kommunen sterkt korrelert med innbyggerstørrelsen. Det ble også vist i Tabell 7 at utgiftsnivået til en viss grad var korrelert med kommunens inntektsnivå. Det vil dermed være naturlig å forvente at de nye storkommunene, etter sammenslåingen, vil ligge på et driftsnivå som tilsvarer liknende kommuner i henhold til innbyggerstørrelse og økonomiske rammebetingelser.

SSB har ved sin kommuneinndeling gruppert kommunene etter innbyggertall, bundne kostnader pr. innbygger og frie inntekter pr. innbygger. Denne inndelingen er dermed et godt mål på forventninger omkring driftsnivået til de nye storkommunene. KOSTRA-grupperingen består av totalt 16 grupper, hvor gruppene 1 til 13 er «normale» grupper, mens gruppe 14, 15 og 16 er unntaksgrupper, og tildeles de største kommunene. Med utgangspunkt i innbyggertall klassifiseres kommunene som små, mellomstore og store kommuner. De små kommunene har færre enn 5.000 innbyggere, de mellomstore mellom 5.000 og 20.000, mens de store har over 20.000. Grupperingen etter bundne kostnader og frie inntekter gjøres med bruk av kvartilgrenser, der de 25 prosent dårligste er i en gruppe, de 50 prosent i neste og 25 prosent beste i siste gruppe (SSB, 2014e).

Storkommunen Nye-Kristiansand vil etter sammenslåingen ha i overkant av 130.000 innbyggere, og vil dermed karakteriseres som en stor kommune i nasjonal målestokk, og grupperes til KOSTRA-gruppe 14. Nye-Mandal vil som følge av sammenslåingen oppnå et innbyggertall på om lag 25.000, og faller dermed inn i det øvre sjiktet av de mellomstore kommunene i KOSTRA-grupperingen. Med en middels økning i inntektene, vil Nye-Mandal antagelig grupperes til KOSTRA-gruppe 13 – *store kommuner utenom de største byene*. Nye-Farsund antas grupperes til KOSTRA-gruppe 8, og er da en mellomstor kommune med lave bundne kostnader og middels frie inntekter. Nye-Flekkefjord vil oppnå et innbyggertall på om lag 17.000 som følge av sammenslåingen og samtidig ha høye frie inntekter. Dette innebærer trolig at Nye-Flekkefjord grupperes til KOSTRA-gruppe 12.

Region	Innbyggere per 2013	Netto driftsutg. til adm. 2013, per innbygger	Netto driftsutg. til adm. 2013
KOSTRAgruppe 14 (eksl. Oslo)	117 852	3 186	-
Kristiansand ved dagens struktur	84 476	3 270	-
Kommunene i Nye-Kristiansand samlet	131 728	3 567	469 928 000
<b>Årlig gevinst ved G14 nivå (eksl. Oslo)</b>	-	-	<b>50 278 561</b>
<b>Årlig gevinst ved nivå som Kristiansand</b>	-	-	<b>39 177 440</b>
KOSTRAgruppe 13	31 908	3 325	-
Mandal ved dagens struktur	15 237	3 362	-
Kommunene i Nye-Mandal samlet	24 965	4 674	116 684 000
<b>Årlig gevinst ved G13 nivå</b>	-	-	<b>33 667 896</b>
<b>Årlig gevinst ved nivå som Mandal</b>	-	-	<b>32 746 417</b>
KOSTRAgruppe 8	12 997	3 739	-
Lyngdal ved dagens struktur	8 011	4 085	-
Kommunene i Nye-Farsund samlet	19 121	4 279	81 819 000
<b>Årlig gevinst ved G8 nivå</b>	-	-	<b>10 326 388</b>
<b>Årlig gevinst ved nivå som Lyngdal</b>	-	-	<b>3 709 715</b>
KOSTRAgruppe 12	8 783	5 211	-
Flekkefjord ved dagens struktur	9 060	3 689	-
Kommunene i Nye-Flekkefjord samlet	16 790	5 697	95 647 000
<b>Årlig gevinst ved G12 nivå</b>	-	-	<b>8 159 312</b>
<b>Årlig gevinst ved nivå som Flekkefjord</b>	-	-	<b>33 716 733</b>

Tabell 11: *Gevinstpotensial i kommunaladministrasjon 2013<sup>37</sup> (kilde: SSB, 2014c)*

Ved driftsnivåer som storkommunenes respektive KOSTRA-grupper, oppnår samtlige storkommuner betydelige årlige besparelser som følge av sammenslåingene. De samlede årlige besparelsene er beregnet til å være på om lag 100 millioner kroner. Nye-Kristiansand vil oppnå størst gevinst i absolutt forstand med en årlig besparelse på om lag 39 millioner kroner, mens Nye-Mandal oppnår størst besparelse i relativ forstand med en årlig gevinst på om lag 28 prosent.

Ved en sammenslåing er det forventet at hele storkommunens administrasjon vil lokaliseres til et sted, dvs. full sentralisering. Det vil dermed være naturlig å beregne besparelsene ut ifra storkommunenes *nye* administrasjonssenter. I utgangspunktet er dette en politisk sak, men som diskutert i kapittel 6.2.3 har vi grunn til å tro at storkommunene vil lokalisere sin

<sup>37</sup> Det er viktig å bemerke seg at beregningene forutsetter at netto driftsutgifter til administrasjon er proporsjonale med innbyggerstørrelsen. Dette innebærer at en økning i innbyggertallet medfører en relativt lik økning i utgiftene til administrasjonen for hver storkommune. Forenklingen medfører dermed en viss grad av usikkerhet.

administrasjon til byene som av strategiske og kapasitetsmessige grunner er mest passende. Dersom forbruket til Kristiansand, Mandal, Lyngdal og Flekkefjord er representativt for de nye storkommunene, vil innsparingsbildet betydelig endres.

Hvorvidt beregningene mot kommunenes respektive KOSTRA-grupper er mer reelle enn beregningene mot lokasjonen av administrasjonssenteret er vanskelig å bestemme. Det vil imidlertid være ventet at storkommunene i det korte perspektivet må ta for gitt kostnadsstrukturen hvor all administrasjon lokaliseres. Beregningene mot gjeldende driftsnivå i de nye administrasjonssentrene kan dermed antas å være mest representative i det korte løpet.

Som tidligere bemerket over, er forbruket i den kommunale administrasjonen også avhengig av hvor rik den er. Med andre ord kan det sies at kommunenes insentiver for å være kostnadseffektiv er synkende med dens inntekter. I det lengre perspektivet forventes det derfor at beregningene mot storkommunenes respektive KOSTRA-gruppe er mer representative ettersom disse også tar hensyn til kommunenes inntekter.

Hva som i denne sammenheng ansees som det *korte løp*, anslår vi til å være de første fem årene etter sammenslåingen. Anslaget er basert på erfaringene fra den danske kommunereformen, der det ble vist til at de største besparelsene fordelte seg over de tre første årene (Blom-Hansen et al, 2014). Dette er trolig noe som også vil være gjeldende i norsk sammenheng. Det er imidlertid ingen tilsvarende studier av den danske kommunereformens langsiktige effekter, men vi anslår, på et generelt grunnlag, at det *langsiktige perspektivet* er en glidende overgang f.o.m. år 5.

Foruten stordriftsfordelene i administrasjonen, kan sammenslåingen lede til besparelser i tjenesteproduksjonen. For å høste slike stordriftsfordeler kreves det ofte at tjenesteproduksjonen sentraliseres. Hvor mottagelige tjenesteproduksjonen er for sentralisering, må forstås som brukernes villighet til å oppsøke tjenesten samt tjenestens art.

Naturlig nok er det store forskjeller mellom de kommunale tjenestene hva angår muligheten for sentralisering. Eksempelvis vil muligheten for å sentralisere legevakten være større enn muligheten for å sentralisere barnehagene. Strukturelle forhold kan også legge begrensninger for potensiale til å høste stordriftsfordeler. Eksempelvis vil sannsynligheten for at grunnskolen består som i dag være stor ved en kommunesammenslåing. Likevel vil sammenslåingens mulige gevinster i tjenesteproduksjonen, være større i et lengre perspektiv

---

hvor de strukturelle forskjellene jevnes ut. I forhold til eksempelet illustrert over, kan kommunene ved fremtidige investeringer foreta tilpasninger slik at stordriftsfordeler kan hentes ut.

På grunn av sentraliseringsutfordringer og strukturelle forhold er det krevende å beregne de mulige gevinstene i tjenesteproduksjonen. Det er også ikke nødvendigvis ønskelig for storkommunene å sørge for realisasjoner av tradisjonelle stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen. Dersom tjenestene sentraliseres kan kvaliteten i tjenestene forringes, der et kvalitetsmessig tap ofte vil overstige de kostnadsrelaterte besparelsene. Samlet sett kan derfor sammenslåingen lede til et svekket tjenestetilbud og et påfølgende samfunnsøkonomisk tap. Av overnevnte grunner finner vi det derfor lite hensiktsmessig å komme med tallstørrelser i forbindelse med innsparingspotensialet i tjenesteproduksjonen.

### 6.3.3 *Kvalitet og kompetanse*

Kvalitetsaspektet i den kommunale forvaltningen blir sett på som et av de viktigste elementene å vurdere i debatten om kommunesammenslutninger. Det er også delte meninger om hvorvidt en kommunereform vil medføre bedre eller svekket kvalitet på de godene kommunene produserer. Tilhengerne av dagens kommunestruktur hevder at nærhet og kontinuitet i tjenesteproduksjonen vil bli svekket ved overgang til større kommuner. Andre mener at de mulighetene og kompetansefortrinnene som ligger i større og mer robuste fagmiljøer vil gi økt kvalitet i tjenestene, som mer enn oppveier for eventuelle ulemper. Større kommuner har en større bredde i tjenesteproduksjonen i form av at innbyggerne får tilgang til flere tjenester. Dette har en klar sammenheng med det teoretiske begrepet «breddefordeler» beskrevet i kapittel 4.2.3. For at kommunene skal kunne levere tjenester av god kvalitet kreves det at tjenestetilbudet har en tilstrekkelig bredde. Realisasjon av breddefordeler er derfor viktig for at tjenestekvaliteten skal bedres ved kommunesammenslåinger. Det eneste som er sikkert er at kommunenes utgangspunkt er forskjellig, noe som gir seg utslag i at positive effekter for en kommune kan fremstå som negative for en annen.

*Kompetanse* sies å omfatte arbeiderenes kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger. Det er summen av disse som reflekterer hvor kompetent bemanningen er (Kåsa, 2012).

I den kommunale sektoren er kompetanse avgjørende for å levere tjenester av høy faglig kvalitet, ha en profesjonell og effektiv administrasjon samt for å løse flere av de viktige forvaltningsoppgavene kommunene har ansvaret for. Kompetanse inngår som en vesentlig del av kvalitetsbegrepet, der de ansattes kompetanse i mange tilfeller er avgjørende for om de kommunale tjenestene oppleves som gode eller dårlige.

Kvaliteten i tjenesteproduksjonen henger sammen med en rekke faktorer, bl.a. de ansattes kunnskaper og ferdigheter, sykefravær, tjenestenes tilgjengelighet og nærhet. Kvalitet er altså et sammensatt begrep, som omfatter flere dimensjoner.

Med utgangspunkt i Fürst og Høverstad (2004) sitt problemnotat «*Kvalitetsindikatorer i KOSTRA-rapporteringen*» kan kvalitet i kommunale tjenester defineres som følgende (s. 3):

*«Helheten av egenskaper og kjennetegn et produkt eller en tjeneste har, som vedrører dens evne til å tilfredsstille fastsatte krav eller behov som er antydnet.»*

Kvalitetsindikatorerne i KOSTRA-rapporteringen er inndelt i henhold til Fürst og Høverstad (2004) sin gruppering av kvalitetsindikatorer. De ulike kvalitetselementene kjennetegnes av at de har ulik «avstand» til mottakerne/brukerne.

- *Strukturkvalitet* dreier seg om forhold som kan tilskrives enheten som produserer varen eller tjenesten, og beskrives ved forhold i innsatsfaktorene, som f.eks. de ansattes kompetanse eller tjenestens økonomiske rammebetingelser.
- *Prosesskvalitet* dreier seg om forhold i utførelsen av tjenesten eller produksjon av varen, og beskrives ved dens effektivitet og smidighet. Dette kan f.eks. være knyttet til arbeidets organisering, rutiner eller ansvarsforhold.
- *Produktkvalitet* dreier seg om tjenesten eller produktets egenskaper som er av betydning for mottakeren, og beskrives ved tjenestens service og innhold.
- *Resultatkvalitet* dreier seg om de effekter tjenesten eller produktet har for mottakeren, og beskrives ved i hvilken grad behovene blir tilfredsstilt.

På det generelle nivå vil de direkte effektene på kvaliteten i hovedsak være innenfor produkt- og resultatkvalitet. De mer indirekte effektene fanges opp i struktur- og prosesskvalitet, der fokuset i større grad er ressursinnsats og organisering. I forbindelse med



---

kommunesammenslåing mener vi at effektene på kvaliteten først og fremst vil komme innenfor struktur- og prosesskvalitet. De ansattes kompetanse er nært knyttet til kommunenes fagmiljøer, men også kommunenes økonomiske ressurser, ettersom det er mer ressurskrevende for kommunen å ansette høyutdannet arbeidskraft fremfor arbeidstakere med den absolutte minimumskompetansen. Organiseringen av tjenesteproduksjonen vil ha en kostnadseffekt ved at man kan organisere tjenestetilbudet annerledes. Det vil også spille en rolle for fagmiljøene ettersom større enheter bedrer forutsetningene for å tiltrekke seg spesialistkompetanse. Samtidig vil det kunne forekomme endringer i prosesskvaliteten ved at selve utførelsen eller produksjonen av tjenestene blir organisert annerledes i en ny storkommune.

Effektene av større og mer oppegående fagmiljøer vil ikke nødvendigvis være kommuneøkonomisk gunstig på kort sikt. Dette fordi sannsynlighetene for å avdekke mangelfull tjenesteproduksjon øker når kompetansen øker. Dette kan medføre økte kostnader i form av tiltak og andre endringer. I et samfunnsøkonomisk perspektiv vil økte kostnader i kommunene kunne være gunstig av to hensyn; for det første blir kvaliteten bedre jo færre feil og mangler som eksisterer, og for det andre så vil mangler eller feil kunne medføre betydelige samfunnsøkonomiske kostnader på lang sikt dersom de ikke avdekkes.

Kvalitet, og derav kompetanse, er to sammensatte begrep, der det er vanskelig å finne bestemte mål på i hvilken grad kommunene leverer i tråd med forventningene. Det finnes imidlertid en rekke indikatorer som er egnet for å gi informasjon om kvaliteten i den kommunale tjenesteproduksjonen, og som dermed sier noe om forbedringspotensialet ved en sammenslåing av kommunene.

En aktuell indikator på *strukturkvalitet* er i denne sammenheng kommunenes ansatte i de mest kompetansekrevende tjenestene, noe som kan gi indikasjoner på størrelse og omfang i de sektorvise fagmiljøene i kommunene. En grunnleggende forutsetning for å skape en arena der de ansatte drar nytte av hverandres kunnskaper gjennom lærings- og kompetansehevende prosesser, er antall ansatte innenfor samme og beslektede fagområder.

Sektorvis årsverk eksklusive lange fravær i kommunen som konsern - 2014							
Kommune	Kommune-administrasjon	Grunnskolen	Barnehager	Kommunehelse	Pleie og omsorg	Sosialtjenesten	Kultur
Lillesand	103,3	187,9	63,0	324,7	272,4	22,5	11,5
Birkenes	63,5	126,5	37,3	155,7	133,4	8,8	15,6
Iveland	34,4	31,7	28,3	34,5	29,7	-	3,5
Kristiansand	750,7	1 343,1	497,8	2 193,1	1 738,7	320,9	320,4
Vennesla	128,1	282,1	69,2	385,3	313,2	51,1	16,5
Songdalen	69,2	119,2	101,2	176,6	135,8	24,4	5,1
Søgne	93,1	219,8	67,6	247,3	197,3	20,7	9,2
<b>Nye-Kristiansand</b>	<b>1 242,3</b>	<b>2 310,3</b>	<b>864,4</b>	<b>3 517,2</b>	<b>2 820,5</b>	<b>448,4</b>	<b>381,8</b>
Mandal	154,0	264,7	53,1	477,1	343,8	81,2	17,8
Marnardal	41,4	49,0	36,9	81,6	76,6	2,9	2,0
Åseral	28,2	31,2	10,0	40,8	33,0	1,4	3,4
Audnedal	22,5	51,1	26,7	58,5	55,8	0,8	1,3
Lindesnes	41,7	87,0	35,8	162,0	139,7	7,2	6,2
<b>Nye-Mandal</b>	<b>287,8</b>	<b>483,0</b>	<b>162,5</b>	<b>820,0</b>	<b>648,9</b>	<b>93,5</b>	<b>30,7</b>
Farsund	80,3	191,9	36,0	349,7	277,8	48,6	18,1
Lyngdal	53,5	155,6	82,8	254,7	236,6	9,7	17,2
Hægebostad	20,1	22,1	24,1	63,5	50,7	5,4	4,2
<b>Nye-Farsund</b>	<b>153,9</b>	<b>369,6</b>	<b>142,9</b>	<b>667,9</b>	<b>565,1</b>	<b>63,7</b>	<b>39,5</b>
Flekkefjord	109,9	175,1	71,2	330,5	291,0	7,5	12,8
Kvinesdal	91,0	117,5	84,0	229,7	206,4	6,7	8,0
Sirdal	68,0	39,2	31,4	97,3	73,6	2,7	5,7
<b>Nye-Flekkefjord</b>	<b>268,9</b>	<b>331,8</b>	<b>186,6</b>	<b>657,5</b>	<b>571,0</b>	<b>16,9</b>	<b>26,5</b>
<b>Landsgjennomsnitt</b>	<b>112,1</b>	<b>203,1</b>	<b>85,6</b>	<b>328,9</b>	<b>260,1</b>	<b>37,6</b>	<b>18,0</b>

Tabell 12: Sysselsatte i kommunale tjenesteproduksjon (kilde: SSB, 2014a)

Naturlig nok er det de største kommunene som har de største fagmiljøene, målt ved antall ansatte innenfor hver sektor. I forhold til landsgjennomsnittet er de små kommunene *små*. Dette antyder at det er de minste kommunene som har mest å tjene på sammenslåing ut ifra «fagmiljø-perspektivet». Fremstillingen ovenfor viser dog ikke hvilket grunnlag kommunene har for spesialiserte fagmiljøer. For å kunne si noe om dette kan man se på andel ansatte innenfor samme fagområde, som f.eks. antall fysioterapeuter eller sykepleiere med psykiatrisk helse som arbeidsfelt. Dette sier noe om størrelsen på de mer spesialiserte fagmiljøene i kommunene.

Et tjenesteområde som er kjennetegnet av behov for spesiell fagkompetanse er pleie- og omsorgstjenester (PLO). Sektoren omfatter en rekke tjenesteområder med ulike utfordringer, der en fellesnevner er behovet for økt personell og kompetanse i dag, men ikke minst i årene fremover. I denne sammenheng kan samhandlingsreformen trekkes frem, noe som har skapt både økonomiske og kompetanserelaterte utfordringer for kommunene (Gohn-Hellum, 2012). Tabellen under gir en oversikt over antall årsverk i kommunene innenfor samme fagområde.

Sektorvis årsverk i pleie- og omsorgstjenester i kommunen som konsern - 2013								
Kommune	Årsverk i PLO	Årsverk med relevant fagutd.	Psykiatrisk sykepleiere	Sykepleiere m.a. spes./vd.utd.	Ergo-terapeut	Sosionom	Barnevern-pedagog	Barne- og ungdomsarb.
Lillesand	283,5	214,6	3,0	4,0	1,6	3,2	2,8	2,6
Birkenes	119,5	93,5	1,9	6,7	0,0	0,3	0,0	0,0
Iveland	33,9	22,5	0,7	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Kristiansand	1857,5	1430,5	23,1	42,4	20,3	29,7	5,4	16,4
Vennesla	335,8	244,2	8,8	6,6	1,7	0,9	0,8	4,5
Songdalen	139,7	99,4	1,8	4,4	1,1	1,9	1,0	1,4
Søgne	180,2	149,1	1,0	7,7	0,2	2,3	2,7	4,4
<b>Nye-Kristiansand</b>	<b>2950,1</b>	<b>2253,7</b>	<b>40,3</b>	<b>73,1</b>	<b>24,8</b>	<b>38,3</b>	<b>12,7</b>	<b>29,3</b>
Mandal	363,7	312,8	3,0	9,7	0,0	2,5	2,0	4,4
Marnardal	74,1	56,1	2,0	4,4	1,0	0,5	0,7	0,3
Åseral	33,8	26,5	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
Audnedal	68,1	51,9	1,2	1,6	0,2	1,5	1,0	1,8
Lindesnes	134,6	108,8	1,0	0,9	2,1	0,0	0,0	0,0
<b>Nye-Mandal</b>	<b>674,2</b>	<b>556,1</b>	<b>8,2</b>	<b>16,5</b>	<b>3,3</b>	<b>4,5</b>	<b>3,7</b>	<b>6,9</b>
Farsund	304,4	220,0	2,1	7,6	1,9	2,0	0,0	1,7
Lyngdal	242,0	196,0	1,5	6,9	1,0	7,0	0,6	0,9
Hægebostad	52,4	40,4	0,0	1,8	0,0	0,9	0,0	0,0
<b>Nye-Farsund</b>	<b>598,8</b>	<b>456,3</b>	<b>3,6</b>	<b>16,3</b>	<b>2,9</b>	<b>9,9</b>	<b>0,6</b>	<b>2,5</b>
Flekkefjord	346,7	240,7	4,0	3,8	1,5	3,5	5,3	1,3
Kvinesdal	216,2	163,2	1,0	0,3	0,4	2,7	1,0	4,1
Sirdal	80,9	54,6	0,0	2,4	0,0	0,0	0,0	1,6
<b>Nye-Flekkefjord</b>	<b>643,8</b>	<b>458,5</b>	<b>5,0</b>	<b>6,4</b>	<b>1,9</b>	<b>6,2</b>	<b>6,3</b>	<b>7,1</b>
<b>Landsgjennomsnitt</b>	<b>288,4</b>	<b>219,7</b>	<b>3,4</b>	<b>6,3</b>	<b>2,0</b>	<b>2,9</b>	<b>2,0</b>	<b>2,3</b>

Tabell 13: Sysselsatte i PLO - 2013 (kilde: SSB, 2014a)

Her fremkommer det større forskjeller mellom kommunene, der vi ser at enkelte kommuner ikke besitter den nødvendige kompetansen. Vi ser at Kristiansand har flere ansatte innenfor hvert enkelt fagområde, noe som begrenser kommunens gevinst ved større og mer robuste fagmiljøer. Derimot ser vi at de små kommunene kan ha betydelige fordeler ved sammenslåing pga. svært begrensede eller ikke-eksisterende fagmiljøer ved dagens kommuneinndeling. Det er bekymringsfullt at enkelte kommuner har svært lave stillingsbrøker, og dermed ikke har tilstrekkelig dekning på tjenesteområdet. Dette har sin naturlige forklaring ved at behovene i de relativt sett små kommunene ikke er store nok til at kommunen binder opp ressurser i den aktuelle kompetansen.

De store forskjellene mellom kommune kan sies å være problematisk i et generalistkommuneperspektiv, der hver enkelt kommune skal gi et likeverdig tilbud til sine innbyggere. Selv om prinsippet i utgangspunktet bygger på type tjenestetilbud, vil forskjeller i tjenestenes kvalitet være like viktig.

Kompetansenivået i kommunen avhenger i første rekke av tilgjengeligheten på kompetent arbeidskraft. Når arbeidskraften er på plass er det i neste runde avgjørende at kommunen klarer å skape et attraktivt miljø der de ansatte kan utvikle sine ferdigheter og spille

hverandre gode. Kommunene møter hard konkurranse om arbeidskraften, og er i mange tilfeller preget av betydelige konkurranseulempet sammenliknet med private organisasjoner. Utfordringene som kommunene støter på kan tilskrives egenskaper ved det lokale arbeidsmarkedet, men også forhold av nasjonal karakter. Generelt vil den nasjonale tilgjengeligheten av en bestemt kompetanse være førende for kommunens posisjon i konkurransen. Dersom det nasjonale arbeidsmarkedet for en type kompetanse er lite, vil dette ofte svekke kommunens posisjon relativt til andre aktører (KRD, 2004).

De lokale forholdene knytter seg til egenskaper ved den enkelte kommune, som f.eks. kommunens størrelse (innbyggertall), de ansattes utviklingsmuligheter, og størrelsen på det aktuelle fagområdet. En liten kommune har en liten brukerbase, og derigjennom et mindre behov for arbeidstakere i tjenesteproduksjonen. Få ansatte resulterer i et lite faglig miljø. Et lite fagmiljø vil videre gi utfordringer ved å holde på kompetent arbeidskraft med en tilstrekkelig grad av spesialisering.

Vi vil også trekke inn kommunenes rangering i kommunebarometeret for 2013. Kommunal Rapport gjennomfører en årlig undersøkelse av kommunenes prestasjoner innenfor ulike sektorer. Kommunebarometeret behandler til sammen 127 nøkkeltall som danner grunnlaget for rangeringene.

Kommunebarometeret 2014 (tall 2013) - Seks viktigste sektorer - Rangering mot beste i landet									
Kommune	KOSTRA-gruppe	Korrigert inntekt	Grunnskole	Barnehage	Kommune-helse	PLO	Barnevern	Økonomi	Total-rangering
Mandal	G07	93	95	152	233	116	57	349	20
Audnedal	G05	107	164	178	98	40	284	15	21
Lyngdal	G10	95	210	114	327	11	217	265	36
Hægebostad	G05	109	Ingen rang.	29	223	12	4	327	39
Marnardal	G05	115	204	196	132	89	196	9	46
Søgne	G07	97	116	144	220	229	143	92	59
Lindesnes	G02	108	246	267	328	20	206	34	84
Songdalen	G10	98	317	129	320	65	146	213	88
Kristiansand	G14	99	126	203	337	258	181	395	187
Flekkefjord	G10	100	229	350	403	245	148	188	222
Farsund	G08	97	252	247	388	152	98	341	236
Kvinesdal	G12	117	339	375	376	17	94	88	258
Lillesand	G07	100	189	173	140	140	97	424	263
Birkenes	G02	96	329	264	312	104	350	381	267
Vennesla	G08	98	335	314	394	298	214	73	277
Iveland	G05	126	414	4	280	253	138	23	334
Sirdal	G16	212	43	338	29	67	285	64	345
Åseral	G06	179	364	141	2	19	21	62	381

Tabell 14: Sektorfordelt kvalitetsvurdering (kilde: Pedersen, 2014)

---

Av tabellen ser vi store forskjeller mellom kommunene. I totalrangeringen er Mandal klart beste kommune, mens Åseral er klart dårligst. I tabellen er totalrangeringen inntektskorrigert, mens de øvrige rangeringene ikke er korrigerede. Når tallene er inntektskorrigerede, lider kommunene med betydelige naturressursinntekter særlig, som f.eks. Åseral og Sirdal. Inntektskorrigeringen gjøres for å se hvor bra kommunene gjør det i forhold til rammebetingelsene, altså et mål på om kommunen yter maksimalt. Dette er en naturlig korrigerende, ettersom de har et inntektsgrunnlag som kan finansiere et høyere forbruk enn kommuner uten en slik inntekt (Pedersen, 2015).

Som et rent kvalitetsmål er det flere utfordringer i bruken av denne rangeringen, spesielt ettersom flere av datapunktene har karakter av å være mål på produksjon enn mål på resultat. Barometeret kan likevel tjene som en indikator på hvordan kommunen driver innenfor de ulike sektorene, og understøttes av at kommunene selv bruker barometeret til styring, evaluering og kontroll.

Ut ifra kommunebarometeret kan man vanskelig hevde at de kommunale tjenestene er bedre eller dårligere i de store kommunene. Det er imidlertid en viss grad av samvariasjon mot kommunenes mer eller mindreforbruk slik som vi beregnet i Tabell 10<sup>38</sup>. Det er altså en tendens til at de kommunene som bruker mer innenfor et tjenesteområde også rangeres høyere i kommunebarometeret. Som et eksempel på dette kan vi trekke frem Iveland. Iveland har etter våre beregninger et stort merforbruk innen barnehage, noe som kan tyde på gode barnehagetjenester. Dette bekreftes av kommunens rangering innenfor barnehageområdet i kommunebarometeret.

#### Virknings på kommunenes kompetanse og kvalitet som følge av sammenslåingene:

Ved sammenslåing til fire storkommuner vil samtlige kommuner oppnå høyere attraktivitet som arbeidsgiver, og derigjennom ha potensiale til å oppnå bedre kvalitet i form av økt kompetanse. Effekten vil «oppleves» som størst for innbyggerne i de små kommunene, ettersom smådriftsulempene knyttet til små og sårbare fagmiljøer og vanskelige rekrutteringsprosesser her er størst. Effektene av større fagmiljø og mangfoldig kompetanse

---

<sup>38</sup> Jf. kapittel 6.3.2

har åpenbare positive effekter for kommuner der dette er «daglige» utfordringer. For de større kommunene i fylket (Kristiansand, Mandal, Vennesla) blir kvalitetseffektene av større kommuner mindre åpenbare. Allerede velfungerende fagmiljøer og konkurransedyktige rekrutteringsprosesser medfører at disse kommunene vil oppleve effektene på kvaliteten som liten relativt til de små kommunene.

Som et eksempel på en sårbar kommune, der kompetansen innen pleie- og omsorgstjenestene er svært begrenset, kan vi trekke frem Sirdal. Her finnes verken psykiatrisk sykepleier, ergoterapeut, sosionom eller barnevernspedagog<sup>39</sup>. Ved en sammenslåing av regionens 3 kommuner vil dagens mangel på kompetanse i tjenesteproduksjonen i Sirdal i stor grad kunne elimineres.

Utdanningsdirektoratet publiserer statistikk over ulike karakteristika over skolene via skoleporten.no, der vi bl.a. ser at antall årsverk til undervisning pr. elev er høyere i de små fremfor de store kommunene. Dette er ikke nødvendigvis ensbetydende med bedre kvalitet, men gir likevel indikasjoner i retning av at antall lærere pr. elev synker i tråd med kommunestørrelse, noe som isolert sett taler for lavere kvalitet i form av at det er færre lærere tilgjengelig for elevene. Ser vi på de ulike skolenes grunnskolepoeng ser vi ingen indikasjoner på at resultatene er bedre i de store kommunene (Vennesla, Kristiansand, Mandal, Lillesand og Farsund) enn i de små kommunene (Sirdal, Marnardal, Åseral, Iveland og Audnedal).

Det vil videre være naturlig at noe av tjenesteproduksjonen blir sentralisert etter en sammenslåing. En viss grad av sentralisering i form av samlokaliseringer er nødvendig for å hente ut de positive effektene fra større og mer kompetansetunge fagmiljøer. Frykten for sentralisering er ett av de største ankepunktene mot kommunereformen blant befolkningen i de mindre kommunene. Selv om kommunene signaliserer at man ikke skal svekke tilgjengeligheten ved en sammenslåing, kan dette på sikt tvinge seg frem av økonomiske årsaker. Pr. i dag er det ingen holdepunkter for at større kommuner har bedre forutsetninger enn små for å opprettholde tjenestetilbudet i distriktene, snarere tvert imot. Slik inndelingstilskuddet i kommunenes inntektssystem fungerer, vil kommunene miste betydelige inntekter etter at den «nye» kommunen har eksistert i 20 år, der nedtrappingen av

---

<sup>39</sup> Se Tabell 13.

---

inndelingstilskuddet starter allerede etter 15 års virkning. Dette innebærer at kommunene isolert sett står ovenfor 2 alternativer; øke inntekten eller redusere kostnadene.

Ettersom kommunenes inntektskilder i all vesentlighet er vanskelig å påvirke, foruten innførsel av eiendomsskatt, ser man ofte en tendens i retning av sentralisering av tjenester når kommunene må kutte kostnader. Som et eksempel i denne sammenheng kan man trekke frem den nylig nedlagte barneskolen i Vigmostad i Lindesnes kommune. I denne saken var nedleggelsen utelukkende begrunnet ut ifra svak kommuneøkonomi.

Argumentene om at større kommuner har bedre økonomi kommer som nevnt i hovedsak av at den kommunale tjeneste- og vareproduksjonen kan organiseres på en slik måte at man høster stordriftsfordeler, noe som i stor grad forutsetter ulike former for sentralisering. Hvor produksjonen lokaliseres vil ha virkning for innbyggernes tilgjengelighet til tjenestetilbudet, og kan videre ha ulike virkninger for innbyggerne i de forskjellige kommunene. Det er nærliggende å tro at man velger å sentralisere tjenestene i retning av de områder preget av høy befolkningstetthet. For kommunene i Lindesnesregionen vil dette innebære en sentralisering mot Mandal og delvis Lindesnes. I Nye-Flekkefjord er det åpenbart at innbyggerne i Sirdal vil komme dårlig ut i en sentraliseringsprosess. Tilsvarende gjelder for innbyggerne i Hægebostad i Nye-Farsund, mens Iveland, Songdalen og Birkenes trolig blir mest skadelidende blant kommunene i Nye-Kristiansand.

Ut ifra økonomisk teori vil det kunne være fornuftig å sentralisere tjenester, slik at man oppnår en mer effektiv utnyttelse av de tilgjengelige ressursene i kommunene<sup>40</sup>. I et samfunnsøkonomisk perspektiv må man også være bevisst de negative konsekvensene dette kan ha for innbyggerne. Gevinstene ved sentralisering er forholdsvis enkle å beregne, men kostnadene, i form av økte avstander og svekket nærhet, er svært vanskelige å tallfeste.

Med utgangspunkt i erfaringer fra tidligere sammenslåinger, der kvaliteten på tjenestene har vært undersøkt, finner man delte meninger om hvorvidt sammenslåingen har bedret kvaliteten på tjenestene. Enkelte hevder at det kun er forekommet marginale forbedringer som følge av sammenslåingen, mens andre peker på at kommunen, som følge av sammenslåingen, tilbyr bedre og mer fremtidsrettet tjenester. Det er ikke påpekt at kvaliteten er blitt direkte dårligere som en følge av sammenslåingene, selv om dette i stor grad vil bero

---

<sup>40</sup> Jf. kapittel 6.3.2

på hvem man spør. Det har vært relativt stor grad av sentralisering og samlokaliseringer, noe som vil gi seg utslag i svekket tilgjengelighet for noen, men bedre for andre. Kommunenes utgangspunkt var i noen tilfeller svært ulikt, slik at effektene oppleves forskjellig (Brandtzæg, 2009).

### 6.3.4 *Næringsutvikling*

Fremtidige vekst vil være betinget av vellykket næringsutvikling, og innebærer at samspillet mellom bedrifter, husholdninger og offentlig forvaltning fungerer. Kommunene har i denne sammenheng en viktig rolle som lokal *tilrettelegger* og *utviklingsaktør*.

Hvor bedriften velger å lokalisere seg, beror på muligheten for økonomisk lønnsomhet. Kommunen som lokal *tilrettelegger* må dermed forstås i forbindelse med bedriftenes lokaliseringsbeslutninger.

Litteraturen omkring bedriftslokalisering legger til grunn tre grunnleggende forutsetninger som må være til stede ved bedriftens etablering (Rattsø, 2014). For det første er størrelsen på det lokale og regionale markedet av grunnleggende betydning ettersom dette i stor grad utgjør bedriftens kundegrunnlag. Befolkingskonsentrasjon gjør et område attraktivt og vil tiltrekke seg bedrifter. Samtidig kan størrelsen på offentlig sektor i det aktuelle området ha en viss innvirkning på lokaliseringsbeslutningen, dette fordi det også eksisterer et marked for offentlige innkjøp. For det andre vil områdets transportkapasitet spille en viktig rolle ettersom dette er avgjørende for å sikre et effektivt og rimelig logistikk-system mellom bedriftene og deres leverandører og kunder. Den tredje forutsetningen dreier seg om at området må ha et velfungerende arbeidsmarked som gir tilgang til kompetent arbeidskraft og potensielle samspillseffekter blant bedriftene (Rattsø, 2014).

Gjennom rollen som utviklingsaktør bygger kommunene verdifulle nettverk til det næringspolitiske virkemiddelapparatet og det nasjonale politiske system. I denne sammenheng er standarden på den tekniske og sosiale infrastrukturen i kommunen avgjørende for å tiltrekke seg både husholdninger og bedrifter. Den tekniske infrastrukturen er av betydning for næringslivets fysiske betingelser, mens sosial infrastruktur omhandler barnehager, skole, helse- og omsorgstilbud mv. (Rattsø, 2014). Spesielt viktig er det at kommunene har et tilfredsstillende nivå på telecom-/digital infrastruktur. Vi ser altså at



---

næringsutvikling må ses i en større sammenheng ettersom det er en rekke grunnleggende elementer som spiller en avgjørende rolle for kommunenes tiltrekningskraft på bedriftene.

Kommunene må sørge for effektiv og fremtidsrettet kommunal planlegging, herunder utbygging som fremmer lokal konkurransekraft. Kommunene må også være offensive i kampen om nasjonale prioriteringer. Lokalisering av offentlige institusjoner som f.eks. høyskoler og universiteter kan spille en viktig rolle for etableringen av attraktive kompetansemiljøer.

Kommunene legger selv grunnlaget for lokal og regional vekst gjennom samfunnsutbyggingen. Helhetlige og fremtidsrettede utbyggingstiltak, spesielt knyttet til geografisk fordeling av boliger, næringsareal og transportveier er viktige kommunale avgjørelser. Utbyggingsmønster, infrastruktur og transportløsninger må ses i en regional sammenheng for å kunne hente ut samfunnsøkonomiske gevinster knyttet til urbaniseringseffekter. Urbaniseringslitteraturen viser til sammenhengende arbeidsmarkeder, samspill mellom underleverandører og bedrifter samt arenaer for læring og kompetansebygging (Rattsø, 2014).

Næringsstrukturen er en sentral faktor i forklaringen av hvorfor det oppstår til dels store vekstforskjeller i næringslivet mellom kommunene. Områder med høy grad av vekstbransjer vil følgelig ha lettere for å oppnå vekst enn andre steder der næringen preges av bransjer i tilbakegang eller stagnasjon (NHO, 2015). Dersom man ser Agder under ett, dvs. både Vest-Agder og Aust-Agder, ser vi en næringsstruktur som skiller seg fra landsgjennomsnittet.

I Agderforskning sin utredningsrapport «*Næringsstruktur og kompetanseprofil i Agder*» er agderfylkenes næringsstruktur og kompetanseprofil kartlagt (Wallevik et al, 2014). Målt etter sum driftsinntekter for selskapene i Agder (AS og ASA) finner de at Agder har industrirelatert virksomhet på om lag 28 prosent mot ca. 12 prosent på landsbasis. Bygg og anleggsrelatert virksomhet utgjør ca. 13 prosent mot 6 prosent på landsbasis. Med utgangspunkt i lokaliseringkvotienter<sup>41</sup> er det industri, bygg og anlegg samt elektrisitet, vann og renovasjon som kommer ut som viktigste næringer i Agder. I Vest-Agder er det spesielt maskin-, metall-, prosess-, trelast- og trevareindustri som utmerker seg innenfor industriektoren.

---

<sup>41</sup> Lokaliseringkvotient er et mål på om en næring er under eller overrepresentert i en region (Arbeidslaget analyse, 2004).

En indikator på næringsutviklingen i kommunene er NHO sitt «NæringsNM». NæringsNM er en undersøkelse av næringsutviklingen til norske kommuner og regioner, der regionene er inndelt etter såkalte «politiske regioner»<sup>42</sup>. NæringsNM gjør sin vurdering med utgangspunkt i 4 kriterier, nyetableringer, lønnsomhet, vekst og næringslivets størrelse, og rangerer kommunene fra beste til dårligste kommune.

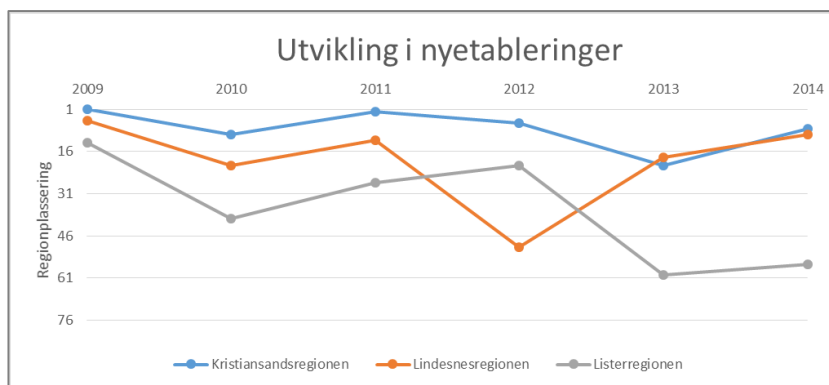
Næringsutviklingen vurderes i NæringsNM etter en rekke ulike indikatorer, hvor noen av dem ikke har like stor relevans for kommunens arbeid. F.eks. kan man ikke laste kommunen for dårlig lønnsomhet i den lokale malingsbutikken uten å gå spesifikk inn på hva den dårlige lønnsomheten skyldes. Videre kan man ikke klandre kommunens næringsarbeid for svak næringslivsvekst uten å vurdere hva den svake veksten skyldes. Derfor vil kriteriene knyttet til lønnsomhet og vekst gi begrenset bidrag i vurderingen av kommunenes næringsarbeid.

Kriteriene om nyetablering og næringslivets størrelse gir imidlertid mer relevant informasjon om kommunens næringsutviklingsarbeid. En kommune som kan tilby attraktive næringsstomter (teknisk infrastruktur) i kombinasjon med et godt og velfungerende kommunalt tjenestetilbud (sosial infrastruktur) har betydelige konkurransefortrinn i kampen om bedriftenes adresse. Næringslivets størrelse sier noe om helheten i næringslivet, der mange arbeidsplasser relativt til befolkningen gir indikasjoner på hvor attraktiv kommunen er i næringsssammenheng.

Kriteriet nyetablering er i NæringsNM satt sammen av etableringsfrekvens, bransjejustert etableringsfrekvens og vekst i antall foretak. NæringsNM publiserer ikke data for Flekkefjordsregionen eller Farsundsregionen hver for seg, men derimot for en samlet Listerregion. Selv om vi optimalt skulle hatt data som muliggjorde en splittelse av Listerregionen, får vi et innblikk i hvordan de to regionene gjør det samlet sett.

---

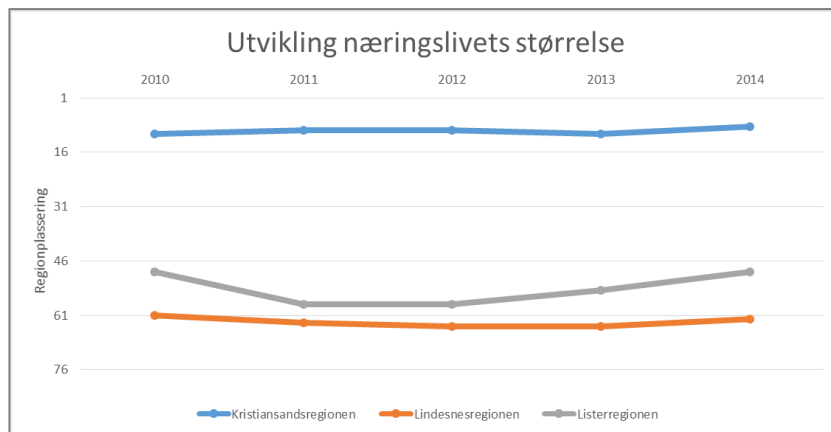
<sup>42</sup> En politisk region er en samling av kommuner som har mye med hverandre å gjøre i politisk forstand. Det være seg i form av regionråd eller interkommunalt samarbeid (Norgeshandelsorganisasjon, 2015, s. 22).



Figur 20: Utvikling i nyetableringer (kilde: NHO, 2015)

Året 2009 var et bra år for alle 3 regioner, der Kristiansandsregionen ble landets beste region, mens Lindesnesregionen kom på en 5.-plass og Listerregionen på 13.-plass. I kåringen for 2014 kommer både Kristiansandsregionen og Lindesnesregionen igjen ut blant de beste regionene, mens Listerregionen havner på en 56.-plass av totalt 80 regioner. Høy befolkningsvekst medfører ofte flere nyetableringer, noe som kan forklare en del av veksten i Kristiansandsregionen og Lindesnesregionen. Den svake utviklingen i nyetableringer i Lister kan derfor delvis forklares av lav befolkningsvekst og som ettervirkninger av finanskrisen ettersom Listerregionen har en relativt stor andel arbeidsplasser innenfor bygg- og anleggsbransjen og konkurranseutsatt industri. Det er rimelig å anta at kommuner med stor andel tjenesteytende næring, som f.eks. Kristiansand, ble mindre rammet av nedgangskonjunkturen etter finanskrisen som startet i 2007.

Næringslivets størrelse måles etter antall arbeidsplasser i næringslivet som andel av befolkningen, der tallene er hentet fra SSB sin oversikt over registerbasert sysselsetting.

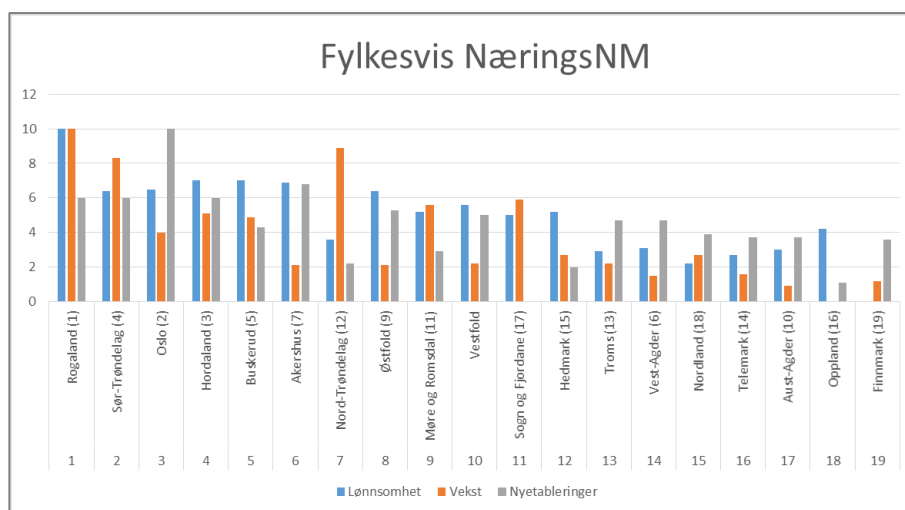


Figur 21: Utvikling i næringslivets størrelse 2010-2014 (kilde: NHO, 2015)

Utover egne ansettelser kan ikke kommunene skape nye arbeidsplasser direkte. Det hviler altså et ansvar på både husholdninger og næringsliv i å skape aktivitet og gode rammebetingelser for bedriftene i lokalmiljøene. Dette knytter seg bl.a. til at innbyggerne må støtte opp om lokalt næringsliv og at bedriftene selv må være aktive inn mot kommunene på de områder som kommunen kan påvirke.

Vi ser at Kristiansandsregionen ligger stabilt blant de beste regionene i landet når vi ser på næringslivets størrelse. Det er ikke uventet at Kristiansandsregionen scorer bra på dette kriteriet. Regionen utgjør et omfattende arbeidsmarked og har den klart største andelen arbeidsplasser i forhold til befolkningen på hele Sørlandet. Lindesnes og Listerregionen scorer dårligere, og er blant de 40 prosent dårligste regionene i hele perioden.

Som en samlet indikator på næringslivet i Vest-Agder kan man se på fylkesplasseringen. Dette gir et overordnet bilde av hvilke utfordringer man har i fylket knyttet til arbeidet om å skape et pulserende næringsliv.



Figur 22: Fylkesvis rangering i NæringsNM (kilde: NHO, 2015)

Fra Figur 22 ser vi at Vest-Agder kommer på en 14.-plass i rangeringen for 2014. Tallene i parentes angir fylkenes plassering over de 10 siste årene, og her kommer Vest-Agder på en samlet 6.-plass. Vest-Agder var beste fylke i 2004, og holdt 2.-plass de tre påfølgende årene, men i 2009 og 2011 var Vest-Agder blant fylkene med sterkest nedgang. Plasseringene har de siste årene ligget stabilt blant de 7 dårligste fylkene. Dersom man korrigerer indikatorene for bransje og størrelse får man bort strukturelle forskjeller som påvirker rangeringen. Man kan da se om noen steder har bedre lønnsomhet og vekst enn andre, for bedrifter i samme bransje, og om det er mange nyetableringer i forhold til stedenes bransjestruktur (NHO, 2015). Legger man til grunn den justerte rangeringen kommer Vest-Agder ut på en 19.-plass, dvs. sist av samtlige fylker. Den dårlige utviklingen må tas på alvor. Vest-Agder har potensiale til å være i toppen blant de beste fylkene, noe rangeringen over de 10 siste årene viser.

Tabellen under viser utviklingen i hovednæringene for hver kommune. Tabellen er organisert slik at de 7 første kommunene utgjør Nye-Kristiansand, de 5 neste Lindesnesregionen, de 3 neste Nye-Farsund og de 3 siste Nye-Flekkefjord.

Kommune	Primærnærings		Sekundærnærings		Tjenesteytende nærings		Sum	
	2013	Endring 2008-13	2013	Endring 2008-13	2013	Endring 2008-13	2013	Endring 2008-13
Kristiansand	163	-34,5 %	11 836	7,5 %	39 252	0,9 %	51 251	2,2 %
Songdalen	58	-31,0 %	781	-6,1 %	1 634	20,1 %	2 473	8,7 %
Søgne	79	-18,6 %	1 185	2,8 %	2 302	5,7 %	3 566	4,1 %
Vennesla	93	-18,4 %	1 171	-18,2 %	2 997	11,2 %	4 261	0,5 %
Lillesand	61	17,3 %	838	-6,6 %	3 400	19,6 %	4 299	13,4 %
Iveland	32	18,5 %	141	17,5 %	271	26,6 %	444	23,0 %
Birkenes	76	-15,6 %	614	3,5 %	968	2,4 %	1 658	1,8 %
<b>Nye-Kristiansand</b>	<b>562</b>	<b>-21,2 %</b>	<b>16 566</b>	<b>3,3 %</b>	<b>50 824</b>	<b>3,4 %</b>	<b>67 952</b>	<b>3,1 %</b>
Mandal	119	-23,7 %	1 717	13,3 %	4 470	-0,5 %	6 306	2,3 %
Marnardal	96	3,2 %	153	-58,0 %	439	12,9 %	688	-18,7 %
Åseral	190	30,1 %	161	6,6 %	274	-0,7 %	625	9,1 %
Audnedal	54	-16,9 %	196	-13,3 %	452	12,4 %	702	1,3 %
Lindesnes	123	-21,7 %	624	-8,6 %	1 087	-0,3 %	1 834	-5,0 %
<b>Nye-Mandal</b>	<b>582</b>	<b>-5,7 %</b>	<b>2 851</b>	<b>-3,0 %</b>	<b>6 722</b>	<b>1,1 %</b>	<b>10 155</b>	<b>-0,5 %</b>
Lyngdal	89	-46,4 %	1 087	-8,5 %	2 762	10,7 %	3 938	2,3 %
Farsund	119	-13,1 %	1 280	9,0 %	2 479	3,0 %	3 878	4,3 %
Hægebostad	63	-17,1 %	277	14,5 %	367	7,6 %	707	7,3 %
<b>Nye-Farsund</b>	<b>271</b>	<b>-28,5 %</b>	<b>2 644</b>	<b>1,5 %</b>	<b>5 608</b>	<b>7,0 %</b>	<b>8 523</b>	<b>3,6 %</b>
Flekkefjord	134	-9,5 %	1 014	1,2 %	3 067	3,2 %	4 215	2,3 %
Kvinesdal	102	-12,1 %	599	-22,5 %	1 593	-1,5 %	2 294	-8,5 %
Sirdal	57	-19,7 %	344	13,2 %	647	0,5 %	1 048	2,8 %
<b>Nye-Flekkefjord</b>	<b>293</b>	<b>-12,5 %</b>	<b>1 957</b>	<b>-5,9 %</b>	<b>5 307</b>	<b>1,4 %</b>	<b>7 557</b>	<b>-1,2 %</b>

Tabell 15: Oversikt over næringsandeler i Vest-Agder (kilde: SSB, 2014f)

Kommunene i Nye-Kristiansand samarbeider i dag på en rekke områder gjennom det omfattende interkommunale samarbeidsorganet «Knutepunkt Sørlandet». Et av samarbeidsområdene er næringsutvikling. I den forbindelse er det opprettet et eget næringsutvalg i regi av Knutepunkt Sørlandet, som har som formål å bidra til at medlemskommunene preges av høy vekst og verdiskaping. Gjennom en offensiv samordnet næringspolitikk skal kommunene tilrettelegge for næringsutvikling på en best mulig måte (Knutepunkt Sørlandet, 2014a). Selv om kommune deltar i et interkommunalt næringsutvalg er det i enhver kommunes egeninteresse å være den kommunen med størst aktivitet og utvikling. Pr. 2008 utgjorde privat sektor i regionen om lag 72 prosent av arbeidsplassene. Pr. 2013 er tilsvarende forholdstall ca. 70 prosent. Fra 2008 til 2013 har offentlig sektor i regionen økt med om lag 10,2 prosent (Kommuneprofilen, 2014b).

Fra tabellene ovenfor kan vi se at primærnæringsen har hatt en nedgang i alle kommuner i Nye-Kristiansand unntatt Lillesand og Iveland i den aktuelle perioden. Videre ser vi at sekundærnæringsen har hatt en samlet vekst på 526 arbeidsplasser. Tjenesteytende nærings har hatt en vekst i samtlige kommuner i løpet av perioden. Når vi ser på tallene på et mer detaljert nivå ser vi at det ble skapt 242 nye arbeidsplasser innenfor bygg og anleggsbransjen, 1551 arbeidsplasser innenfor helse- og omsorgsyrkene, 333 arbeidsplasser innenfor personlig tjenesteyting og 157 arbeidsplasser innenfor industri. Samtidig ser vi en tilbakegang på 562 arbeidsplasser innenfor Transport og lagring og 45 arbeidsplasser

---

innenfor finansiering og forsikring. Vi ser altså at det i hovedsak er økningen i arbeidsplasser innenfor pleie- og omsorg som trekker opp. Antall arbeidsplasser innenfor undervisning har også økt med 130 til tross for at Kristiansand hadde en tilbakegang på 87 arbeidsplasser. Samlet sett har kommunene hatt en netto økning på om lag 3,1 prosent, tilsvarende 2066 arbeidsplasser i alle næringer i løpet av perioden. I Nye-Kristiansand er det NODE og EYDE nettverkene (næringsklynger) som trekkes frem som viktigst i tillegg til handel- og servicenæringen. Bygg og anlegg samt levering til offshore og tjenesteytende bedrifter er andre viktige næringer i regionen.

Kommunene i Lindesnesregionen samarbeider også om en rekke oppgaver gjennom interkommunale samarbeid. Næringsutvikling synes imidlertid ikke å være noe sterkt samarbeidsfelt, men gjennom Lindesnesregionen Næringshage AS, der kommunene er medeiere av varierende grad, får de næringsdrivende tilbud om bistand og rådgivning. Selskapet har som hensikt å bistå næringslivet i regionens kommuner og gi dem best mulige forutsetninger for vekst (Næringshagen, 2014). Kommunene i regionen samarbeider også om ulike støtteordninger til næringslivet via Lindesnesfondet (Lindesnesregionen, 2009). Pr. 2008 utgjorde privat sektor om lag 71 prosent av alle arbeidsplasser i regionen, mens tilsvarende forholdstall i 2013 var 70 prosent. Antall arbeidsplasser innenfor offentlig sektor i regionen har økt med 2,5 prosent i løpet av perioden (Kommuneprofilen, 2014b).

Av tabellen ser vi en netto tilbakegang innenfor primærnæringen på ca. 5,7 prosent, tilsvarende 35 arbeidsplasser. Dette til tross for at Marnardal og Åseral i samme periode hadde en vekst på 47 arbeidsplasser innenfor næringen. Størst tilbakegang i primærnæringen ser vi i Mandal, med en reduksjon i antall arbeidsplasser på om lag 24 prosent i perioden. Sekundærnæringen har hatt en tilbakegang i løpet av perioden for regionen samlet sett, der en vesentlig del av tilbakegangen kommer av nedgangen innenfor bygg og anleggsbransjen i Marnardal. Dette er etter all sannsynlighet knyttet til at en større entreprenørbedrift har endret lokalisering. Tjenesteytende næring har hatt en vekst på 74 arbeidsplasser. Ser vi nærmere på underlagsmaterialet finner vi at kommunene samlet har hatt en økning innenfor helse- og omsorgsykker og undervisning på hhv. 74 og 54 arbeidsplasser. Innenfor industri har det vært en netto tilbakegang på 194 arbeidsplasser (SSB, 2015b). Viktige næringer i regionen er offentlige tjenester (helse), bygg og anlegg, handel og service og turisme. Totalt har regionen hatt en netto tilbakegang på 50 arbeidsplasser i løpet av perioden.

Kommunene i Nye-Farsund danner sammen med kommunene i Nye-Flekkefjord det som kalles for Listerregionen. Kommunene samarbeider innad i Lister om en rekke ulike områder, deriblant om næringsutviklingen i regionen. Listerrådet gir bl.a. støtte til næringsformål via Listerfondet (Listerrådet, 2011). Pr. 2008 var ca. 75 prosent av arbeidsplassene i Nye-Farsund innenfor privat sektor. I 2013 var andelen i privat sektor redusert til ca. 72 prosent. Offentlig sektor i regionen hadde en økning på om lag 12,5 prosent i løpet av perioden (Kommuneprofilen, 2014b).

Ikke uventet ser vi også her en tilbakegang innenfor primærnæringen. Antall arbeidsplasser innenfor næringen ble samlet redusert med 108 i løpet av perioden. Sekundærnæringen har hatt en netto økning på 40 arbeidsplasser, mens tjenesteytende næring har vokst med 367 arbeidsplasser. Veksten innenfor tjenesteytende næring har vært spesielt sterk i Lyngdal med en netto økning på 268 arbeidsplasser. Samlet har de tre kommunene hatt en netto arbeidsplassvekst på om lag 3,6 prosent, tilsvarende 299 arbeidsplasser.

Viktige næringer i regionen er bl.a. servicevirksomhet for industri/offshore, offentlige tjenester, trearbeidsindustri og landbruk/jordbruk. Både Farsund og Hægebostad kan vise til vekst innenfor industri, mens Lyngdal har mistet 142 industri-arbeidsplasser i løpet av perioden. Samtlige kommuner har hatt en økning i arbeidsplasser innenfor bygg og anleggsbransjen og personlig tjenesteyting. Den sterkeste veksten innenfor helse- og omsorgsykker finner vi i Farsund med en vekst på 22,5 prosent i løpet av perioden. Samlet har kommunene hatt en vekst innenfor helse- og omsorg og undervisning på hhv. 249 og 55 arbeidsplasser.

I Nye-Flekkefjord utgjorde privat sektor i 2008 om lag 64 prosent av arbeidsplassene i regionen, mens tilsvarende andel i 2013 var 62 prosent. Offentlig sektor har økt med om lag 3,9 prosent i løpet av perioden (Kommuneprofilen, 2014b). Som viktige næringer i regionen kan vi trekke frem mekanisk industri, fiske og havbruk, kraft, handel og service samt offentlige tjenester. Fra tabellen ser vi at primærnæringen har tilbakegang i samtlige kommuner. Sekundærnæringen har hatt vekst i både Flekkefjord og Sirdal, men tilbakegangen på 174 arbeidsplasser i Kvinesdal medfører en samlet tilbakegang i sekundærnæringen i regionen. Vi ser også at Kvinesdal har hatt tilbakegang innenfor tjenesteytende næring på 24 arbeidsplasser. Dette er en svært svak utvikling sammenliknet med de andre kommunene i fylket. Ser vi også her nærmere på tallene finner vi at de tre kommunene samlet har hatt en netto økning på 187 arbeidsplasser innenfor helse- og omsorg



og 28 innenfor undervisning. Bygg og anleggsbransjen har samlet hatt en tilbakegang på 29 arbeidsplasser.

Nye-Flekkefjord kommer samlet ut med en netto tilbakegang på om lag 1,2 prosent i perioden. Ingen av de øvrige regionene i Vest-Agder har hatt netto tilbakegang i antall arbeidsplasser. Utviklingen i Kvinesdal utmerker seg i denne sammenheng som spesielt svak med en netto tilbakegang på hele 212 arbeidsplasser. Flekkefjord og Sirdal kommer ut med en netto vekst på hhv. 2,3 prosent og 2,8 prosent. Det er altså Kvinesdal som drar ned, og gir regionen samlet en netto tilbakegang på 89 arbeidsplasser.

Vi har videre sett på kommunene og regionenes plasseringer i NHOs NæringsNM for 2014 samt i et 10-årig perspektiv.

Kommune	NæringsNM	
	2014	10 siste år
Kristiansand	152	42
Songdalen	65	43
Søgne	324	180
Vennesla	360	103
Lillesand	72	64
Iveland	343	325
Birkenes	134	167
<b>Regionplassering</b>	<b>42</b>	<b>6</b>
Mandal	173	84
Marnardal	242	241
Åseral	20	253
Audnedal	24	40
Lindesnes	193	111
<b>Regionplassering</b>	<b>43</b>	<b>30</b>
Lyngdal	204	25
Farsund	358	346
Hægebostad	278	173
<b>Regionplassering</b>	<b>Ingen ind. rang</b>	<b>Ingen ind. rang</b>
Flekkefjord	267	158
Kvinesdal	398	227
Sirdal	45	50
<b>Regionplassering</b>	<b>Ingen ind. rang</b>	<b>Ingen ind. rang</b>

Tabell 16: Kommunenes plassering i NæringsNM 2014 (kilde: NHO, 2015)

Vi ser at både Vennesla, Søgne og Iveland sliter tungt blant de aller dårligste kommunene i kåringen for 2014. Iveland er blant de dårligste kommunene i flere år på rad, mens Vennesla og til dels Søgne kan vise til brukbare rangeringer tidligere år. Kristiansand utmerker seg med jevnt gode rangeringer, men har hatt en negativ utvikling helt siden 2007. Over de 10 siste årene kommer både Kristiansand, Songdalen og Lillesand ut blant de 15 prosent beste

kommunene. Det er kun Iveland som faller inn blant de 25 prosent dårligste kommunene i ti-års perspektivet. Dersom vi legger til grunn regionplasseringene kommer Nye-Kristiansand ut på en 42.-plass i 2014, av totalt 80 regioner. Legger vi også her til grunn et 10-årig perspektiv kommer Nye-Kristiansand ut på en 6.-plass. Fra tidligere års rangeringer kan vi se at Nye-Kristiansand kom på en 2.-plass i 2008, og har hatt en negativ utvikling hvert år siden.

Audnedal og Åseral utmerker seg med svært gode plasseringer i 2014. Fra oversikter over tidligere års rangeringer ser vi at det er store variasjoner fra år til år. Dette har en sammenheng med at enkelte kommuner sine rangeringer i stor grad står og faller på en eller få bedrifter. Legger vi til grunn kommunenes rangering over de 10 siste årene ser vi at Audnedal beholder sin posisjon blant de beste kommunene. Åseral kommer dårligst ut på 253.-plass. Mandal og Lindesnes kommer begge ut med relativt gode plasseringer. Regionen som omtales som Mandalsregionen i NæringsNM består av de samme kommunene som inngår i Lindesnesregionen etter vår inndeling. Ser vi på regionplasseringene kommer Lindesnesregionen på en 43.-plass i kåringen for 2014. Dersom vi ser på regionplasseringen i et 10-årig perspektiv kommer regionen ut på en 30.-plass.

Farsund utmerker seg med svært dårlige rangeringer for 2014. Fra oversikter over tidligere år ser vi at Farsund kommer dårlig ut i flere år på rad. Lyngdal har jevnt over hatt gode plasseringer, og var i 2007 blant de 5 prosent beste kommunene. Hægebostad var så sent som i 2012 blant de 10 prosent beste kommunene, men har falt betydelig på kåringene for 2013 og 2014. Ettersom Hægebostad er en liten kommune er det viktig å være klar over at enkeltbedrifter kan gjøre betydelige utslag i rangeringene. Lyngdal havner på 25.-plass når vi legger til grunn de 10 siste årene. Dette er en svært god plassering, og utmerker seg som den beste av samtlige kommuner i fylket. Farsund havner i andre enden av skalaen, på en 346.-plass, og markerer seg som den dårligste kommunen i fylket. Hægebostad kommer også brukbart ut i et 10-års perspektiv.

Kvinesdal kan til tross for sin svært svake plassering i 2014 vise til brukbare plasseringer tidligere år, men kommer i et 10-årig perspektiv ikke bedre ut enn en 227.-plass. Flekkefjord kommer middels ut i 2014, mens Sirdal har hatt en god utvikling, og rangeres blant de 15 prosent beste kommunene i 2014. Sirdal innehar også en god plassering over de 10 siste årene på en 50.-plass. Flekkefjord styrker seg med gode plasseringer midt på 2000-tallet, og kommer i et 10-årig perspektiv ut på en 158.-plass.

---

Regionplasseringen som omtales i NæringsNM er Listerregionen. Vi har ikke tall for Farsund- og Flekkefjordsregionens hver for seg, og har derfor ikke oppgitt regionplasseringene i tabellen ovenfor. Listerregionen vil uansett kunne gi indikasjoner, og kom i 2014 på 75.-plass av totalt 80 regioner. Dette er den svakeste plasseringen blant regionene i fylket, og følgelig blant de aller dårligste i hele landet. Lister er rangert blant de 30 prosent dårligste siden 2009. I et 10-årig perspektiv kommer Lister ut på 53.-plass.

#### Virkninger på kommunenes næringsutvikling som følge av sammenslåingene:

Kommunenes næringspolitiske ansvarsområde kan deles inn i 3 underkategorier, hhv. forvaltningsrollen, produsentrollen og entreprenørrollen. For å lykkes med næringsutviklingen må kommunene lykkes i alle 3 rollene. Dersom kommunene skal lykkes i forvaltningsrollen må kommunen besitte kompetanse og kapasitet til å håndtere saksbehandling og reguleringsplaner på en effektiv måte. Produsentrollen innebærer at kommunen må være aktiv og deltakende i næringslivet, slik at man fanger opp de ønsker, behov og utfordringer næringslivet har. Dette innebærer bl.a. at kommunene må ha kjennskap til de lokale bedriftene og næringsstrukturen i kommunen. Entreprenørrollen innebærer at kommunene må ta sikte på en næringsutvikling som næringslivet selv støtter opp om. Som en del av entreprenørrollen inngår det at kommunene må legge til rette for en næringspolitisk møteplass der ulike interessenter kan møtes å diskutere fremtidig utvikling av det lokale næringslivet (Moen, 2011). En kommunesammenslåing vil ha betydning for kommunenes evne til å ivareta disse rollene.

Det er ingen enkel oppgave å skulle tallfeste eventuelle positive og negative virkninger for næringsutviklingen ved at kommunesammenslåing gjennomføres. Vi vil her foreta en vurdering av hvilke konsekvenser en sammenslåing kan tenkes å få for næringsutviklingen og de påfølgende ringvirkningene. En sammenslåing av kommunene vil utløse en rekke effekter som kan få betydning for kommunenes rolle som samfunnsaktør. En sammenslåing av kommunene vil utløse en rekke regionale virkninger i tillegg til de direkte virkningene i egen kommune. De korte avstandene mellom kommunene medfører mange ganger betydelige eksterne virkninger ettersom kommunene i mindre grad tar hensyn til konsekvensene av eget tiltak for omkringliggende kommuner.

Når kommunene blir større har man lettere for å skape attraktive områder i form av klynger og agglomerasjoner, noe som er av stor samfunnsøkonomisk betydning. Dette dreier seg om å hente ut merverdier gjennom samlokalisering/oppopping av økonomisk aktivitet. Krugman (1995) vektlegger bl.a. at klynger er verdifulle fordi de bidrar til at samlet verdiskaping blir større enn den ellers ville vært, mens Porter (1998) trekker frem at klynger har verdi ved at de bidrar til økt eksport og innovasjon.

Den mest opplagte fordelene med kommunesammenslåing i forbindelse med næringsutvikling er at man kan se næringsutviklingen i en større sammenheng i kombinasjon med økt kompetanse. De geografiske avstandene innad i regionene er begrenset og gir kommunene gode muligheter for å hente ut gevinster knyttet til urbaniseringseffekter (Rattsø, 2014, s. 20). Dette forutsetter imidlertid et utbyggingsmønster som er økonomisk effektivt og balanserer bolig-, forretnings- og næringsområder. De små avstandene vi ser i regionene medfører som nevnt at bo- og arbeidsmarkedet er splittet på flere kommuner, noe som vanskeliggjør arbeidet med å få gjennomført rasjonelle og fremtidsrettede utbygginger. En sammenslåing av kommunene i regionene ville i stor grad ha medført at kommunegrensene nærmet seg såkalte funksjonelle regioner<sup>43</sup>.

Næringsutvikling i kommunene henger sammen med en rekke forhold, bl.a. kommunens kompetanse og økonomi. Det er ikke nødvendigvis slik at større kommuner er rikere, men de har større økonomisk forutsigbarhet. Mange av de mindre kommunene har ikke tilstrekkelige ressurser til å ansette en egen næringssjef, og legger næringssjefsrollen inn under ordførerens ansvarsområde. Kapasitet og ressurser i det kommunale apparatet kan i mange tilfeller være avgjørende for å forhindre at bedrifter flytter ut av kommunen. Flere av kommunene har ikke kapasitet til å håndtere saksbehandling som er viktig for næringslivet, mens andre kommuner ikke har den nødvendige kompetansen. Større kommuner har bedre forutsetninger for å skape et faglig apparat rundt rollen som næringsutviklingsaktør. God næringsutvikling er viktig for å sikre sysselsetting og bosetting i kommunene, og dersom kommunene i regionene slås sammen kan man konsentrere den kommunale innsatsen på næringsområdet på en mer effektiv og lønnsom måte.

---

<sup>43</sup> Funksjonell region er en geografisk enhet som innenfor et gitt omland (ofte avgrenset av pendling mellom bolig og arbeid) preges av sterk interaksjon mellom arbeidssteder, boliger, skoler og handelstilbud (Bruvoll og Toftdahl, 2014).

---

Industrinæringen er svært viktig for verdiskapingen i landsdelen. Som nevnt markerer Vest-Agder seg i toppsjiktet for fylkesfordelt eksport, noe som taler for at næringen i fylket er produktiv og konkurransedyktig (Jakobsen et al, 2012). Det er viktig at landsdelen klarer å holde på sin posisjon i eksportmarkedet, noe som krever at regionene klarer å rigge næringslivet på en slik måte at man i enda større grad klarer å tiltrekke seg nødvendig kapital og kompetanse. Vest-Agder står ovenfor store omstillingsbehov i årene som kommer, der man er avhengig av et godt samspill mellom offentlige myndigheter og det private næringsliv for å lykkes.

Et annet viktig aspekt i vurderingen av om storkommuner vil bedre næringsutviklingen er om storkommuner bedrer forutsetningene for utvikling av regionale næringsområder. Gitt at kommunene slås sammen etter dagens regioner, vil man sitte igjen med 4 kommuner fremfor dagens 15 fra Vest-Agder og 3 fra Aust-Agder. Selv om kommunene samarbeider og har dialoger knyttet til næringsutvikling gjennom sine respektive regionsamarbeider, vil kommunene hver for seg ha en sterk grad av egeninteresse som svekker resultatene fra disse samarbeidene. Velformulerte intensjonsdokumenter om fruktbare samarbeid viser seg ofte å være begrenset til å gjelde på papiret. Kommunenes egeninteresse medfører at regionale planer ofte er vanskelig gjennomførbare. En sammenslåing etter dagens regioner vil på bakgrunn av sub-optimalisering blant kommunene trolig bedre forutsetningene for å få fart på den regionale næringsutviklingen.

Selv om det i utgangspunktet synes som om større kommuner vil bedre næringsutviklingen er det viktig at forutsetningene er til stede. Potensialet for forbedringer må vurderes ut ifra kommunenes faktiske interaksjon med hverandre, kultur og sosiale forhold. For å lykkes med næringsutviklingen i en ny stor-kommune er det avgjørende at kommunene i sammenslåingen har et felles ønske om å løfte regionen. Dette innebærer at politikerne og de ansvarlige beslutningstakerne i en ny storkommune må evne å se den nye kommunen under ett, og i størst mulig grad glemme de gamle kommunegrensene, slik at man minimerer ulempene knyttet til sub-optimalisering. Et argument for å beholde dagens kommunestruktur er at avstanden mellom næringslivet og beslutningstakerne i kommunene blir lengre når kommunen blir større. For næringslivet i de minste kommunene, som f.eks. Åseral, Audnedal, Hægebostad, Marnardal og Iveland kan dette være reelle bekymringer. Det er også viktig at en ny storkommune evner å se de små bedriftene så vel som de store, bl.a. fordi et mangfoldig næringsliv skaper merverdier.

Man kunne i utgangspunktet argumentert med at en samlet Listerregionen er det mest hensiktsmessige i forbindelse med næringsutvikling. Vi har imidlertid valgt å splitte Lister i to kommuner av flere årsaker. I forbindelse med kommunenes rolle som samfunnsutvikler mener vi at et samlet Lister er spesielt problematisk. I Listerregionen har 3 av 6 kommuner bystatus. Ingen av de 6 kommunene i Listerregionen utmerker seg som et naturlig administrativt sentrum i en ny storkommune. Kommunene er forholdsvis jevnstore, med unntak av Hægebostad og Sirdal. Dette vil først og fremst medføre betydelige utfordringer knyttet til å enes om den nye kommunens hovedsete. Videre vil planer knyttet til utvikling av nye nærings og boområder trolig utløse uenigheter av en slik karakter at man ikke klarer å enes om en felles innsats. Dette vil i så tilfelle kunne resultere i at næringsutviklingen stagnerer fremfor ekspanderer i den nye storkommunen. Dette gjør diskusjonen om kommunesammenslåing i Lister ekstra komplisert, ettersom flere kommuner ser på seg selv som det naturlige kommunesenter i en ny storkommune. For at en sammenslåing skal bedre situasjonen er man avhengige av at kommunene enes om å utvikle et administrativt sentrum, noe som fremstår som en komplisert oppgave.

### *Nye-Kristiansand*

Nye-Kristiansand utgjør et felles bo- og arbeidsmarked for mer enn 130.000 innbyggere, og er selve kraftsenteret på Sørlandet. Befolkningskonsentrasjonen vi ser rundt Kristiansandsområdet fungerer som en magnet på bedrifter, og gir kommunene gode forutsetninger for å tiltrekke seg nye næringslivsaktører. Selv om Kristiansand vil være det naturlige administrative senteret i en ny storkommune har omlandskommunene verdifulle ressurser å ta med seg inn i en felles storkommune. Kommunene vil sammen kunne skape en kraftfull og robust kommune, der størrelsen og mangfoldet av bedrifter bedrer regionens posisjon i kampen om nasjonale og internasjonale bedrifter. Dersom man ser på rangeringen i NæringsNM ser vi at regionen ligger bak i kampen om topplasseringene. Dersom man visker ut kommunegrensene vil man kunne innrette den kommunale næringsinnsatsen på en mer effektiv og fremtidsrettet måte. Det er svært viktig at Nye-Kristiansand klarer å etablere attraktive rammevilkår for næringslivet, og spesielt de store bedriftene. Næringslivet i Nye-Kristiansand er viktig for hele Sørlandet, ettersom det gir betydelige positive ringvirkninger til de øvrige regionene i fylket.

---

En ny storkommune vil også ha bedre forutsetninger for å skape attraktive klyngemiljøer, der kommunens ressurser kan brukes mer målrettet. Klynge- og samspillseffekter mellom bedriftene er viktige faktorer i forklaringen av økonomisk vekst. En sammenslåing til Nye-Kristiansand vil medføre at den nye kommunen oppnår en størrelse og tyngde som gjør kommunen betydelig mer slagkraftig og attraktiv, og kommunen ville blitt en svært tiltrengt vekstmotor for hele landsdelen.

### *Nye-Mandal*

Storkommunen Nye-Mandal har hatt en netto tilbakegang i antall arbeidsplasser i perioden, noe som må sies å være særdeles svakt med tanke på at Mandal er fylkets nest største by. Mandal er regionens største kommune med over 15.000 innbyggere. De resterende 4 kommunene i regionen har til sammen under 10.000 innbyggere. Hovedtyngden av arbeidsplassene i regionen befinner seg i Mandal og Lindesnes. Disse to kommunene har mistet til sammen 190 industriarbeidsplasser i perioden 2008 til 2013. Regionen står ovenfor store omstillinger og nedbemanning innenfor industrien. Samtidig er det lavt utdanningsnivå og liten grad av kompetansearbeidsplasser i regionen. Offensivt og god næringsutvikling i regionen kan avhjelpe de utfordringene kommunene står ovenfor.

Kommunene i Nye-Mandal er hver for seg for små til å sikre stabilitet, god nok kvalitet og fremgang knyttet til næringsutvikling. Kommunenes evne til å arbeide med næringsutvikling blir dermed veldig avhengig av noen få personer, noe som virker negativt dersom disse personene ikke har den nødvendige tiden eller kompetansen som kreves. En sammenslåing vil medføre større økonomisk forutsigbarhet og større fagmiljø, noe som legger til rette for en mer fremtidsrettet og offensiv næringsutvikling.

En ny storkommune vil få økt tyngde og gjennomslagskraft inn mot både regionale og nasjonale myndigheter. En ny storkommune kan utfordre og konkurrere mot Kristiansandsregionen i større grad enn hva som er tilfellet i dag. Samtidig vil man kunne oppnå en kraft og styrke i næringsarbeidet slik at man reduserer den store handelslekkasjen man har sett mot Lyngdal. Konkurransen mellom kommunene kan virke skjerpene og motiverende, så sant man holder konkurransen på et produktivt nivå. En sammenslåing av kommunene vil også medføre at man unngår å stille kommunene i regionen opp mot hverandre, og dermed unngår eventuelle sub-optimaliserende prosesser.

Det finnes allerede en del bedrifter i kommunene i regionen som besitter verdifull spisskompetanse innen sine felt. En ny storkommune har bedre forutsetninger for å lykkes med å skape attraktive klyngeområder, noe som kan bedre forholdene for de eksisterende bedriftene samt at kommunen blir mer attraktiv for nye aktører. Kommunen vil etter en sammenslåing få økt mangfold i næringslivet, noe som gjør kommunens næringsliv mer robust og motstandsdyktig mot nedgangsperioder, noe vi bl.a. ser innenfor industribransjen

### *Nye-Farsund*

En sammenslåing av kommunene Farsund, Lyngdal og Hægebostad vil medføre at den nye kommunen får fjernet de uhensiktsmessige kommunegrensene som foreligger. Det er geografisk små avstander mellom kommunesentrene, noe som bl.a. medfører ugunstig planlegging preget av mangel på helhetstenking. Når vi ser på utviklingen i Nye-Farsund i forhold til sysselsettingen ser vi at regionen kommer best ut av samtlige regioner i fylket med en netto vekst på 3,6 prosent. Sammenliknet med Nye-Flekkefjord fremstår kommunene i Nye-Farsund som drivkraften bak utviklingen i Lister. Farsund og Hægebostad utmerker seg med god vekst innenfor sekundærnæringsen, mens Lyngdal trekker opp veksten innenfor tjenesteytende sektor.

Det er imidlertid betydelige samarbeidsproblemer mellom kommunene i Nye-Farsund pr. i dag. I en årrekke har det vært et dårlig samarbeidsklima mellom Farsund og Lyngdal, noe som også reflekteres i kommunenes næringspolitikk. Selv om kommunene samarbeider om ulike regionale planer knyttet til næringsutvikling, der kommunene tilsynelatende er enige og samstemte, viser det seg at det er langt mellom ord og handling. En sammenslåing av kommunene vil trolig medføre utfordringer på en del områder de første årene, men den langsiktige gevinsten innenfor næringsområdet vil trolig mer enn oppveie de kortsiktige utfordringene knyttet til å enes om utviklingsplaner og satsningsområder.

Fra oversikten over kommunenes rangering i NæringsNM ser vi at Lyngdal utmerker seg som den beste kommunen i hele fylket over de ti siste årene. Farsund havner derimot blant de dårligste kommunene, mens Hægebostad samlet sett kommer ut med middels rangering. Legger vi dette til grunn ser vi at næringslivet i Farsund sliter tungt. Av lokalkjennskap kan vi bekrefte at Lyngdal har hatt en kraftig vekst de senere år, dels på bekostning av Mandal, men også de øvrige kommunene i Listersamarbeidet. Lyngdal har over lengre perioder vært



---

gode på næringsutvikling, noe kommunen bruker som trekkmiddel når den skal selge seg inn i ulike utredningsprosjekter om kommunesammenslåing. En sammenslåing vil medføre at Lyngdals kompetanse og drivkraft innen næringsområdet kan ses i en større sammenheng, slik at også Farsund og Hægebostad kan nyte godt av Lyngdal sin oppskrift på verdiskapende utvikling. Nye-Farsund har i likhet med Nye-Flekkefjord en strategisk gunstig beliggenhet, noe som må utnyttes i langt større grad enn hva som er tilfellet i dag.

### *Nye-Flekkefjord*

Også innenfor Nye-Flekkefjord skaper dagens kommunegrenser hindringer for en helhetlig og fremtidsrettet næringsutvikling. Regionens geografiske beliggenhet må etter vår mening utnyttes bedre i næringsammenheng. Som nevnt har regionen en strategisk gunstig beliggenhet i midten av de to store regionene rundt Stavanger og Kristiansand. Dette gir regionen unike muligheter til å bli et kraftsenter mellom landsdelens to store arbeidsmarkedsregioner. I tillegg vil en sammenslåing gjøre regionen mer konkurransedyktig mot den veksten vi har sett i Nye-Farsund de siste årene.

Det er imidlertid naivt å tro at en sammenslåing automatisk gir fordeler innenfor næringsutvikling. Dagens samarbeidsklima mellom kommunene er i likhet med Nye-Farsund forholdsvis begrenset. Kommunenes egeninteresse er for sterk, og har en tendens til å overskygge det som er regionens beste. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er dette uheldig. Når kommunene drar i hver sin retning blir markedsføringen av regionen ofte fragmentert og preget av en usunn konkurranse mellom kommunene. Dersom kommunene slås sammen til en ny storkommune kan man innrette den kommunale næringsutviklingen til hva som er regionens beste, og man unngår uproduktiv ressursbruk på uenigheter mellom kommunene. Dagens begrensede samarbeidsklima mellom kommunene i Listerregionen er i tillegg til å være en utfordring, sammenslåingens største fordel. Dersom sammenslåingene lykkes, og man klarer å etablere en effektiv og fremtidsrettet kommuneorganisasjon innenfor næringsområdet, vil de to nye kommunene kunne oppleve vekst og verdiskaping i langt større grad enn hva man gjør i dag.

Ser vi på nyetableringer i Listerregionen ser vi at regionen sliter relativt tungt sammenliknet med fylkets øvrige regioner. Vi kan imidlertid ikke si noe spesifikt om Nye-Flekkefjord ettersom vi kun har data over et samlet Lister. Legger vi derimot til grunn utviklingen i

sysselsettingen i regionen, ser vi en særdeles svak utvikling sammenliknet med de andre regionene i fylket. Det er derfor ikke urimelig å tilskrive Nye-Flekkefjord en del av ansvaret for at Listerregionen er blant landets dårligste regioner i NæringsNM.

### 6.3.5 *Politisk og demokratisk deltagelse*

I forbindelse med kommuneinndelingsprosesser er det viktig å være klar over hvilken innvirkning dette kan ha for både politisk deltagelse og demokratiet i kommunene. I mange av debattene om kommunesammenslåing står hensynet til demokratiet og den politiske deltagelsen høyt på dagsorden. Spørsmålet om i hvilken grad kommunesammenslåinger vil undergrave innbyggernes fellesskapsideal, tilhørighetsfølelse og identifikasjon med kommunen er for mange den aller viktigste vurderingen når man står ovenfor en slik prosess.

Kommunene skal bl.a. sørge for effektiv ressursutnyttelse og produksjon samtidig som de er viktige demokratiske institusjoner, der innbyggernes tale i de lokale utviklingsprosessene skal tillegges vekt. I denne sammenheng er kommunestørrelsen og avstanden mellom beslutningstakerne og lokalbefolkningen viktige elementer å ta hensyn til når man vurderer å endre kommunegrensene. Regjeringen uttaler at et av målene med kommunesammenslåing er å styrke lokaldemokratiet. Regjeringen mener at større kommuner åpner opp for flere oppgaver og økt ansvar, noe som vil styrke det lokale selvstyret. Samtidig hevdes det at større kommuner vil ha mindre behov for interkommunale løsninger og statlig detaljstyring. I sum skal dette gi kommunene større frihet til å prioritere og tilpasse det lokale velferdstilbudet etter innbyggernes behov (Regjeringen, 2014c).

Kommunenes evne til å påvirke sine omgivelser henger sammen med deres kapasitet til å fremskaffe, behandle og formidle informasjon. Dette krever kommuner som følger med på hva som skjer, enten det er statlige reguleringer eller den generelle økonomiske utviklingen. Videre handler det om kommunens evne til å kommunisere denne informasjonen i både regional og nasjonal målestokk. Store kommuner vil trolig ha mest ressurser å bruke på informasjonsinnhenting og formidling, men står samtidig ovenfor mer komplekse problemstillinger.

---

Det eksisterer en betydelig mengde litteratur innenfor temaet kommunestørrelse, demokrati og politisk deltagelse. På den ene siden hevdes det at de demokratiske prosessene og mulighetene for deltagelse er best i de små kommunene. Dette begrunnes med at innbyggerne i små kommuner generelt føler større grad av tilhørighet og identifikasjon med lokalsamfunnet i små kommuner. Videre pekes det på at den fysiske og psykiske avstanden mellom innbyggerne og de som tar beslutningene (politikere) er mindre i de små kommunene. En konkurrerende synsvinkel er at deltagelsen i de lokale prosessene vil øke ettersom større kommuner har bedre kapasitet og større handlingsrom, noe som stimulerer til økt deltagelse og interesse for kommunepolitikk. Som et tredje alternativ kan man tenke seg at kommunestørrelse og politisk- og demokratisk deltagelse er uavhengige av hverandre.

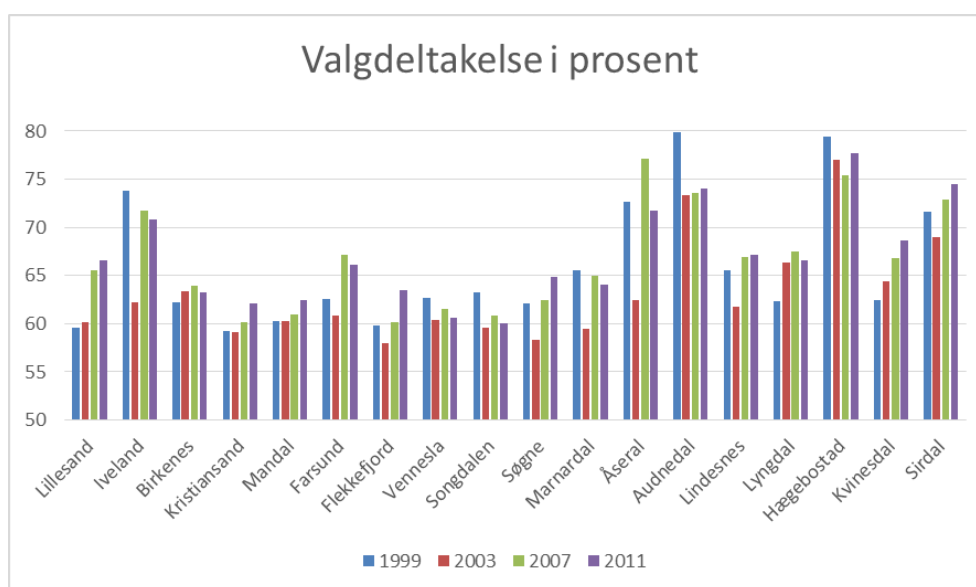
I Vest-Agder og Aust-Agder faller flere av kommunene innenfor hva som kan kalles for små kommuner. Kun 2 av dagens 18 kommuner (Vest-Agder inkl. Iveland, Lillesand og Birkenes i Aust-Agder) har innbyggertall som svarer til ekspertutvalgets anslag på et fornuftig fremtidig innbyggertall. Innbyggertallet i dagens kommuner er av interesse ettersom antall kommunestyreverv, og sannsynligheten for å få en slikt verv er mindre i mer folkerike kommuner. Sånn sett kan man si at det demokratiske hensynet vil bli skadelidende ved en kommunesammenslåing. Dette vil imidlertid fremstå som et mindre tungtveiende argument ettersom lokalpolitikk i større grad bærer preg av utfordringer med å få folk til å engasjere seg som listekandidater.

Valgdeltagelsen i kommunene kan tjene som et mål på innbyggernes involvering eller interesse for de lokale prosessene. Bjørklund og Kjær (2002) finner at valgdeltagelsen er høyest i kommuner med færre enn 2.500 innbyggere ved valget i 1999, mens forskjellene er beskjedne når innbyggertallet er over 60.000 (Bjørklund og Kjær, 2002, s. 102). Småkommuner har ofte høyere valgdeltagelse enn kommuner med mange innbyggere ettersom hver enkelt stemme har høyere relativ verdi jo færre stemmeberettigede innbyggere det er i kommunen. Samtidig pekes det på at gjennomsiktigheten og den sosiale kontrollen er større i små kommuner, noe som kan øke interessen for lokalpolitikk (Christensen et al., 2013).

En klassisk studie om størrelse og demokrati ble utført av Dahl og Tufte i 1973. Her hevder de at den politiske deltagelsen tenderer til å være høyere i små samfunn. Dette begrunnes med at små kommuner preges av at hvert individ har større påvirkningskraft samt større nærhet og bedre oversikt over de lokale prosessene. Det er viktig å understreke at effektene

av en kommunesammenslåing på politisk deltagelse og demokrati er sammensatt, og kan ha både positive og negative virkninger. Demokratisk og politisk engasjement er av stor betydning for den samfunnsmessige utviklingen både på Sørlandet og i nasjonal forstand. Er valgoppslutningen lav i enkelte kommuner indikerer dette at innbyggerne i liten grad engasjerer seg i den lokale utviklingen.

Figuren nedenfor viser valgdeltagelsen i kommunene i Vest-Agder samt Iveland, Birkenes og Lillesand fra Aust-Agder for kommunestyrevalgene i valgårene 1999 til 2011. Ser vi på Vest-Agder som helhet var det en valgdeltagelse på 62,2 prosent og 63,4 prosent i hhv. 2007 og 2011. Valgdeltagelsen på landsbasis ved de to siste kommunevalgene var på 61,2 prosent i 2007 og 64,2 prosent i 2011.



Figur 23: Valgdeltagelse i kommunene (kilde: SSB, 2011)

Av figuren ovenfor ser vi at det er en tendens til at valgdeltagelsen er noe høyere i de små kommunene. Vi ser at Iveland, Åseral, Audnedal, Hægebostad og Sirdal skiller seg ut med valgdeltagelse på over 70 prosent. Samtlige av disse kommunene har under 2000 innbyggere. Man kan derfor spørre seg om man kan forvente at den relativt høye valgdeltagelsen i de små kommunene vil bestå også etter en kommunesammenslåing. Det finnes en stor mengde forskning som søker å finne forklaringsfaktorer på valgdeltagelse. En rekke faktorer vil spille en rolle for det politiske og demokratiske engasjementet i kommunene, bl.a. innbyggernes utdanning, familiebakgrunn, nasjonalitet, partipolitisk

---

sammensetning, yrkesstatus, arbeidsledighet, alder, kommunens egenskaper, grad av saker med spesiell betydning mv. (Christensen et al., 2013, s. 5-6). Det er tidligere hevdet at det er en negativ sammenheng mellom valgdeltagelse og kommunestørrelse. Dette er imidlertid blitt modifisert ved undersøkelser som viser at kommunestørrelsen i seg selv har svært lav forklaringskraft relativt til andre faktorer som f.eks. arbeidsledighet og utdanningsnivå. Dette impliserer at man vanskelig kan trekke noen klare konklusjoner om hvilken effekt kommunesammenslåinger har for politisk og demokratisk deltagelse.

Et annet argument for at demokratiet vil bli styrket ved kommunesammenslåing er at man kan redusere bruken av interkommunalt samarbeid. Avhengig av organisasjonsform kan interkommunalt samarbeid medføre at den reelle makten overføres til andre enn de folkevalgte. Dette vil isolert sett svekke demokratiet ved at innbyggernes påvirkningsmulighet ovenfor prosessene i samarbeidene reduseres. Større kommuner åpner opp for å avslutte en del av de interkommunale samarbeidene som i dag eksisterer mellom kommunene. Man skal imidlertid være forsiktig med å overvurdere argumentet knyttet til interkommunalt samarbeid. For det første er selve organiseringen av samarbeidet av stor betydning for det demokratiske elementet. For å minimalisere de negative effektene kan man velge organisasjonsformer som best ivaretar det demokratiske hensynet. Videre vil det være naivt å tro at man kan drifte en ny storkommune uten behov for interkommunale løsninger. Etter hvert som de nye kommuneorganisasjonene får fotfeste vil det være grunn til å tro at det vokser frem nye behov for samarbeid på tvers av kommunegrensene. Det er også slik at interkommunalt samarbeid kan ha en del positive effekter, bl.a. i form av kostnadsbesparelser. Besparelsene en kommune oppnår kan f.eks. øremerkes til tiltak i tråd med innbyggernes ønsker. Slik sett er argumentet om svekket lokaldemokrati på grunn av interkommunalt samarbeid av relativt liten tyngde.

#### Virkningene på kommunenes politisk og demokratisk arbeid som følge av sammenslåingene:

Hvorvidt den politiske og demokratiske deltagelsen blir større etter en sammenslåing er vanskelig å si, men gjennom en vurdering av erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger kan man danne seg et bilde av hva som kan være rimelig å forvente. Det er viktig at innbyggerne bruker sin påvirkningsmulighet gjennom valg, men det er vel så viktig at innbyggerne engasjerer seg i hverdagen, slik at man skaper aktivitet og

utvikling i tråd med hva man selv ønsker. Den lokale aktiviteten hva angår deltagelse i politiske prosesser og engasjement i demokratiske beslutningsprosesser er av stor samfunnsøkonomisk betydning, ettersom det er med på å danne grunnlaget for den lokale og regionale verdiskapingen.

Dersom vi utelukkende ser på valgstatistikken over valgdeltagelsen i kommunene ser vi tydelig at valgdeltagelsen er høyere i de minste kommunene. Gjør vi dette gjeldene, vil en sammenslåing av kommunene medføre lavere valgdeltagelse og således svekket deltagelse i de politiske prosessene. Etterundersøkelser av gjennomførte kommunesammenslåinger støtter opp om lavere innbyggerdeltagelse etter sammenslåing. Derimot er man usikre på om dette skyldes sammenslåingen, eller en generell samfunnstrend (Vinsand et al., 2005).

Telemarksforskning skriver i sin rapport «*Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008*» (Brandtzæg, 2009) at det er vanlig å legge til grunn at bedre samsvar mellom bo- og arbeidsmarkedsregioner gir demokratiske gevinster. Gratispassasjerproblematikken beskrevet i kapittel 4.2.2 står i denne sammenheng sentralt. Den økte mobiliteten i befolkningen gjør at mange bor i en kommune, mens de benytter seg av godene i nabokommunen. Dette ser vi mye av i samtlige regioner, spesielt i Lindesnes- og Kristiansandsregionen, der mange innbyggere benytter seg av tilbudene i Mandal og Kristiansand, mens de bor i nabokommunene.

Det som er viktig er hvilke muligheter man har for å bedre innbyggernes påvirkningskraft i en større kommune. Det kan f.eks. tenkes at større kommuner gir bedre forutsetninger for å lykkes med å etablere ulike interessegrupper eller arrangere politiske demonstrasjoner. Undersøkelser støtter opp om at det er større innslag av alternative deltagelsesformer i større kommuner. Det er samtidig ikke utenkelig at det politiske engasjementet kan få en oppsving ved kommunesammenslåing. Dette begrunnes med at innbyggerne i de sammenslåtte kommunene trolig vil øke sitt engasjement og deltagelse i de politiske prosessene for å støtte opp om de lokale interessene i det nye politiske landskapet (Bukve 2002). Denne effekten vil trolig være sterkest i de kommunene som utgjør utkantene av den nye storkommunen, som f.eks. Åseral, Iveland, Birkenes, Hægebostad og Sirdal. Den fysiske og psykiske avstanden mellom politikerne og innbyggerne vil som nevnt øke ved kommunesammenslåing, noe som kan medføre at velgerne i større grad ser at deres påvirkningsmulighet i den nye kommunen er gjennom bruk av stemmeseddelen. Videre vil det også være slik at den fysiske avstanden reduseres i tråd med den teknologiske utviklingen. Avstandene i dag er minimale

---

sammenliknet med situasjonen under forrige kommunereform på 1960-tallet. Dette taler for at argumentet om økt avstand mellom innbyggere og beslutningstakere er mindre relevant i dag enn ved tidligere sammenslåinger

En sammenslåing av kommunene i Kristiansandsregionen vil medføre en betydelig reduksjon i antall kommunestyrerepresentanter. Pr. i dag er det til sammen 199 folkevalgte representanter, eksklusive vararepresentanter, i Nye-Kristiansand. En sammenslåing av kommunene vil trolig medføre at antallet blir mer enn halvert. Minstekravet til antall kommunestyrerepresentanter i den nye storkommunen vil være minimum 43 representanter (kompl. § 7, 1992). Gitt at den nye kommunen legger seg på minstekravet på 43 medlemmer vil sammenslåingen av kommunene medføre en reduksjon i antall kommunestyrerepresentanter på over 75 prosent sammenliknet med dagens situasjon. Selv om dette er lite sannsynlig, gir lovverket adgang til en slik organisering. I Lindesnesregionen har kommunene pr. i dag til sammen 111 folkevalgte representanter, eksklusive vararepresentanter. Kommunen vil få et innbyggertall på om lag 25.000, noe som gir adgang til et kommunestyre med 27 medlemmer, noe som også er gjeldende for både Nye-Farsund og Nye-Flekkefjord. Uansett om de nye kommunene velger å legge seg på minstekravet, vil sammenslåing etter all sannsynlighet innebære reduksjoner i antall folkevalgte. Dette innebærer at en stemme tillegges mindre vekt enn tidligere, og isolert sett medfører en svekkelse av innbyggernes påvirkningskraft via stemmeseddelen.

Selv om det er generalistkommuneprinsippet som er gjeldene i norske kommuner finner man relativt store forskjeller mellom kommunene hva angår deres innflytelse over ulike områder. En sammenslåing av kommunene i de respektive regionene vil medføre at samtlige nye storkommuner blir om lag 1,5 ganger så store som regionens største kommune. Generelt er det slik at større kommuner har en bredere oppgaveportefølje og påvirkningskraft over ulike regionale og nasjonale prosesser. Sånn sett kan man hevde at demokratiet i regionene blir styrket ved en sammenslåing ettersom større kommuner har høyere innflytelse over regionale og nasjonale prosesser enn små kommuner.

Vi vil også trekke frem at den relativt store forskjellen i innbyggertall mellom kommunene medfører fordeler for noen, men ulemper for andre. Kristiansand er om lag 6 ganger så store som Vennesla. Vennesla er om lag 10 ganger større enn Iveland. Mandal er 3 ganger så store som Lindesnes, mens Lindesnes er 5 ganger så store som Åseral. I Farsunds- og Flekkefjordsregionene er ulikhetene i folketall mindre, men Sirdal og Hægebostad er svært

små relativt til de andre kommunene i regionene. Størrelsen på demokratitapet vil derfor være betydelig større i de små kommunene fremfor de store.

### 6.3.6 *Rettsikkerhet*

Innbyggernes rettsikkerhet innebærer «*at den enkelte [innbygger] skal være sikret mot vilkårlighet og overgrep fra myndighetenes side, og at vedkommende skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser*» (Holvik og Myrvold, 2001, s. 113). Innbyggernes rettsikkerhet er en fundamental verdi i den norske grunnloven, og er en sentral verdi knyttet til all offentlig virksomhet.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv er befolkningens rettsikkerhet å tolke som et kollektivt gode<sup>44</sup> (Sørensen, 2009, s. 30-39). Det er både ikke-rivaliserende og ikke-ekskluderende ettersom rettsikkerheten ikke blir dårligere jo flere som har det samt at man ikke kan stenge noen ute fra å dra nytte av godet.

Det er imidlertid vanskelig å verdsette godet i økonomisk forstand ettersom det kreves at man har fullstendig informasjon om innbyggernes betalingsvillighet for rettsikkerheten. For å kartlegge en eventuell samfunnsøkonomiske gevinst av større kommuner knyttet til økt rettsikkerhet, må man vite i hvilken grad innbyggerne verdsetter dette mer enn den alternative bruken av ressursene. Vi har heller ikke grunnlag for å hevde at dagens kommunegrenser i Vest-Agder er av en slik art at sammenslåing vil øke innbyggernes rettsikkerhet. Disse forholdene gjør at man vanskelig kan trekke absolutte konklusjoner om at endringer i kommunegrensene vil bedre eller svekke innbyggernes rettsikkerhet. Vi kan imidlertid danne oss et bilde av hvilke faktorer som er viktige for at rettsikkerheten fungerer samt i hvilken grad en endring av kommunegrensene kan ventes å påvirke disse faktorene.

Selv om de primære myndighetsoppgavene ligger utenfor kommunal forvaltning, har likevel kommunen en sentral oppgave i den totale rettsikkerheten. Kommunens rolle i den totale rettsikkerheten kan oppsummeres med følgende forhold (KRD, 2004):

---

<sup>44</sup> Jf. kapittel 4.2.1



- 
- Juridisk og forvaltningsfaglig kompetanse og kapasitet
  - Effektivitetskrav
  - Habilitet
  - Lokal kunnskap
  - Innbyggernes klageadgang

Utviklingen i kommunenes oppgavesammensetning bærer preg av å være mer omfattende og komplekse, slik at kravene til kommunens kompetanse skjerpes (KMD, 2014a). Gitt denne utviklingen vil dagens utfordringer for de små kommunene bli stadig større, noe som svekker innbyggernes rettssikkerhet. Ettersom større og mer robuste fagmiljøer gir økt kompetanse gjennom samspillseffekter og læringsprosesser, både i generell og spesiell forstand, er det rimelig å anta at kommunenes juridiske og forvaltningsfaglige kompetanse er positivt korrelert med økt kommunestørrelse. Gjennom lokalkjennskap til kommunene kan vi bekrefte at flere kommuner har daglige utfordringer knyttet til manglende juridisk og forvaltningsfaglig kompetanse. Større kommuner, der det forvaltningsfaglige apparatet er større og mer mangfoldig har man derfor betydelige bedre forutsetninger for å unngå forvaltningsfeil som svekker innbyggernes rettssikkerhet. I forhold til kapasitet vil små kommuner i større grad enn store, ha utfordringer med å allokere tilstrekkelige ressurser til å behandle akutte og vanskelige saker. Kommunens innbyggere kan dermed oppleve at tidsfrister ikke holdes. Isolert sett kan vi derfor hevde at innbyggernes rettssikkerhet blir positivt påvirket av en kommunesammenslutning.

Som en nyansering til avsnittet ovenfor kan det trekkes inn at saksbehandlere og øvrige kommunalt ansatte i de små kommunene har et mer mangfoldig arbeidsfelt og dermed større bredde i kompetansen. Dette kan, avhengig av beslutningens art og kompleksitet, også gi høyere effektivitet i forvaltningen ved at en saksbehandler håndterer flere fagområder. Dette argumentet vil imidlertid være svært avhengig av beslutningenes art, og vil trolig i mange tilfeller medføre behov for å innhente bistand fra mer spesialiserte fagmiljøer, noe som kan redusere effektiviteten i forvaltningen, og således trekke i motsatt retning.

Habilitetsutfordringer er et annet viktig moment vedrørende innbyggernes rettssikkerhet (KMD, 2014a). Nærheten til administrasjonen og lokalpolitikere argumenteres ofte for et av godene ved små kommuner, men en slik nærhet kan også lede til utfordringer knyttet til beslutningstagernes habilitet. Habilitet er særlig problematisk hvor beslutningstager har

familiære eller vennskapelige bånd til personen som tar opp sin sak. Ekspertutvalget for kommunereformen (2014) peker på at større kommuner øker avstandene mellom innbyggerne og saksbehandlerne i kommuneforvaltningen, slik at man i større grad unngår habilitetsproblemer, men også at sannsynligheten for forskjellsbehandling blir redusert. Med utgangspunkt i habilitetsspørsmålet kan man derfor si at større kommuner styrker innbyggernes rettssikkerhet. Som en nyansering til dette kan det trekkes inn at rettssikkerhet ikke bare består av formelle rutiner og regeltolkning, men også utøvelse av forvaltningsskjønn<sup>45</sup> og fleksibilitet. I denne sammenheng er lokalkunnskap et viktig element, noe som trolig er mest utbredt i de små kommunene der man kjenner de lokale forholdene. Dette trekker i retning av en sammenslutning av kommunene vil svekke innbyggernes rettssikkerhet.

Innbyggernes klageadgang i forvaltningssaker er hjemlet i forvaltningslovens kapittel VI (1967), og er en viktig del av innbyggernes rettssikkerhet. Klageadgangen innebærer en rett til å kreve at forvaltningen behandler en sak på nytt på et høyere nivå (Mellbye, 2001). Vi har ikke grunnlag for å hevde at en sammenslåing vil utløse endringer i forbindelse med innbyggernes klageadgang, verken i positiv eller negativ forstand.

#### Virkningene på kommunenes rettssikkerhet som følge av kommunesammenslåingene:

I de minste kommunene, Hægebostad, Iveland, Sirdal, Åseral, Marnardal, Lindesnes, Kvinesdal og Birkenes er den juridiske og forvaltningsfaglige (spesial) kompetansen og kapasiteten relativt begrenset. Kommunestørrelsen utløser ikke tilstrekkelige behov for at kommunene, ut ifra et kommune-økonomisk perspektiv, kan tillate seg å bruke relativt store ressurser på en type kompetanse man kun har bruk for av og til. Samtidig er utfordringene knyttet til habilitet større i de små og mellomstore kommunene. Med utgangspunkt i effektiviteten kan man, som nevnt ovenfor, argumentere i begge retninger. Gitt småkommune-ulempene påpekt ovenfor vil en sammenslåing øke innbyggernes rettssikkerhet.

---

<sup>45</sup> Vurderinger som ikke skjer på et rettsstyrt grunnlag, men ut ifra vurderinger om hva som er hensiktsmessig, nyttig, fornuftig og rimelig (Bernt, 2009).

---

For innbyggerne i de relativt sett store kommunene, som f.eks. Kristiansand, Mandal og Vennesla er det trolig mindre å hente på en sammenslåing i og med at rettssikkerheten i disse kommunene allerede bør være på det optimale nivået. Om så ikke er tilfelle vil problemene etter all sannsynlighet ligge andre steder enn kommunestørrelse.

Argumentene som trekker i retning av større kommuner synes imidlertid å være flere og mer utbredt enn fordelene ved å være innbygger i en liten kommune. Det er imidlertid vanskelig å si hvilke hensyn innbyggerne verdsetter høyest. Et argument i favør dagens kommunegrenser er at en sammenslåing kan medføre tap av lokalkunnskap, slik at utøvelsen av skjønn og fleksibilitet i de nye storkommunene blir mindre svekket. Totaleffekten avhenger som nevnt av innbyggernes betalingsvillighet for de ulike hensynene. Spørsmål som i den forbindelse er relevante er om dagens nivå på rettssikkerheten i de små kommunene er av en slik art at en sammenslåing vil medføre betydelige forbedringer? Eller er det slik at dagens kommunegrenser medfører at innbyggernes rettssikkerhet er tilfredsstillende nok, slik at ulempene knyttet til et eventuelt tap av lokalkunnskap i forvaltningen vil overstige de positive effektene?

For Iveland og Birknes, som inngår i Nye-Kristiansand, vil trolig tapet av lokalkunnskap kunne bli betydelig, og må derfor tillegges mer vekt i denne sammenslåingen enn de øvrige. Dette fordi Nye-Kristiansand vil bli en av slik størrelse at man vanskelig kan opprettholde lokalkunnskapen i de områdene det bor færrest folk. Som nevnt ovenfor, vil trolig også de positive effektene være sterkest for de minste kommunene, ettersom mangel på kompetanse her er størst.

I Farsunds- og Flekkefjordsregionen, der Farsund, Lyngdal og Hægebostad slås sammen til Nye-Farsund, og Sirdal, Kvinesdal og Flekkefjord slås sammen til Nye Flekkefjord, vil de negative effektene ved tap av lokalkunnskap være mer begrenset. Dette fordi sammenslåingen berører et begrenset antall innbyggere, noe som bidrar til at mulighetene for å opprettholde lokalkunnskap i de nye kommunene øker. Samtidig vil de positive effektene av en sammenslåing trolig være betydelige ettersom kommunene hver for seg er for små til å inneha den nødvendige kompetansen og kapasiteten samt at habilitetsutfordringene vil bli mindre når kommunene blir større. En sammenslåing muliggjør en mer helhetlig og effektiv utnyttelse av ressursene knyttet til ivaretagelsen av innbyggernes rettssikkerhet. For Nye-Farsund og Nye-Flekkefjord er det derfor nærliggende å si at de positive effektene på innbyggernes rettssikkerhet overstiger eventuelle negative effekter.

For Nye-Lindesnes vil virkningene trolig bli størst for kommunene utenfor Mandal, både i positiv og negativ forstand. Mandal er pr. i dag av en slik størrelse at innbyggernes rettssikkerhet i form av kompetanse, kapasitet og habilitet er nær et optimalt nivå. Derimot er de øvrige kommunene i regionen såpass små at utfordringene er relativt fremtredende både i forhold til kompetanse, kapasitet og habilitet. På en annen side vil disse kommunene kunne oppleve tap av lokalkunnskap, spesielt vil dette være gjeldende for innbyggerne i Åseral kommune. Den nye kommunen vil imidlertid bli av en slik størrelse at det burde være mulig å tilegne forvaltningen lokalkunnskap i alle deler av den nye kommunen der det bor mest folk.

Det er igjen åpenbart at effektene av en sammenslåing vil ha ulik virkning avhengig av hvilken sammenslåing man inngår i samt om man i utgangspunktet er en liten, mellomstor eller stor kommune.

## 6.4 FASE 4: SAMLET VURDERING

Vi vil i det følgende kapittelet foreta en samlet vurdering av konsekvensene, både for den enkelte kommune, men også for sammenslåingen som helhet. Vi presenterer imidlertid ikke virkningene for hver enkelt kommune i tabellen nedenfor ettersom dette beskrives i analysen. Virkningene for de nye storkommunene presenteres etter pluss-minus metoden, der vi har tatt utgangspunkt i følgende skala:

Skala	
Virkning	Karakter
Meget positiv	++
Positiv	+
Svak positiv	+/0
Nøytral	0
Svak negativ	÷/0
Negativ	÷
Meget negativ	÷÷

Tabell 17: Skala for samfunnsøkonomisk vurdering

I den samlede vurderingen er det netto-virkningene for hvert kriterium som presenteres. Dette innebærer bl.a. at dersom en virkning fremstilles med et plusstegn, er fordelene ved sammenslåingen antatt å være større enn ulempene, slik at nettoeffekten for dette kriteriet blir pluss. Nyansene innenfor hvert kriterium er påpekt i analysen.

Det vil også være slik at enkelte kriterier kan tillegges mer vekt enn andre, f.eks. i form av at sammenslåingen i sum er lønnsomt, selv om kun to av kriteriene gis pluss. I et slikt tilfelle vil de kriteriene som gis pluss veie tyngre enn de kriteriene som gis minus.

Endringene som finner sted som følge av kommunesammenslåing vil også kunne ha ulike virkninger for ulike kommuner, noe som kommenteres i analysen. Dette innebærer bl.a. at en positiv virkning for Kristiansand ikke trenger å være positiv for Iveland eller Vennessla. I tabellen nedenfor tas det hensyn til slike virkningsforskjeller mellom kommunene ved at de kommunene med flest innbyggere tillegges mer vekt enn kommuner med færre innbyggere. Dersom virkningene derimot antas å være nøytrale for en kommune, tillegges ikke kommunen vekt i vurderingen.

Tabellen nedenfor oppsummerer vurderingene for hver nye storkommune. Det er Kaldor-Hicks kriteriet som ligger til grunn i vurderingene, hvilket innebærer at en sammenslåing er fornuftig å gjennomføre dersom sammenslåingen i sum medfører større positive enn negative effekter.

Kriteria	Nye-Kristiansand	Nye-Mandal	Nye-Farsund	Nye-Flekkefjord
Økonomisk bærekraft	+	+	+	++
Kostnadseffektivitet	+	++	+	+
Kvalitet og kompetanse	+	+	+	+
Næringsutvikling	++	++	++	++
Politisk og demokratisk deltagelse	0	0	0	0
Rettssikkerhet	+/0	+/0	+	+
Sum	+	++	++	++

Tabell 18: Samlet vurdering av sammenslåingene

### *Nye-Kristiansand*

Sammenslåingen som vi kaller Nye-Kristiansand består som nevnt av fire kommuner i den østlige delen av Vest-Agder og tre kommuner i den sørvestlige delen av Aust-Agder. Denne sammenslåingen vil resultere i at den nye kommunen blir stor, ikke bare i regional, men også nasjonal sammenheng. Det er forventet at sammenslåingen vil ha en positiv virkning på kriteriet økonomisk bærekraft. Virkningen som antas er imidlertid ikke ventet å være like sterk som for kriteriet kostnadseffektivitet, der vi har beregnet årlige besparelser i administrasjon på opp mot 50 millioner kroner. I tillegg kommer eventuelle kostnadsbesparelser i tjenesteproduksjonen, der Nye-Kristiansand antas å ha gode forutsetninger for å realisere stordriftsfordeler.

Virkningene for kvalitet og kompetanse antas å være nøytrale for Kristiansand, men derimot svak positiv til positiv for de andre kommunene i sammenslåingen. I sum forventes det derfor at kvalitet og kompetanse påvirkes i positiv retning som følge av sammenslåingen.

Innenfor næringsutvikling antas det at Nye-Kristiansand får en meget positiv effekt. Den nye storkommunen vil få den nødvendige tyngden og kraften som kreves for å videreutvikle næringslivet på Sørlandet i sin helhet. Den nye storkommunen antas å ha bedre forutsetninger for å sikre arbeidsplasser og videreutvikle sysselsettingen innenfor samtlige tre hovednæringer enn hva de 7 kommunene klarer hver for seg.

---

Innenfor politisk og demokratisk deltakelse forventer vi en nøytral virkning for innbyggerne i Kristiansand, men de antatte negative virkninger for innbyggerne i de nærliggende kommunene resulterer i at samlet virkning settes til moderat negativ.

Endringer innenfor innbyggernes rettssikkerhet trekker i likhet med de andre kriteriene i ulike retninger. Vi forventer en nøytral effekt for Kristiansand, men derimot i sum en svak positiv virkning for de øvrige kommunene, noe som i sum gir kriteriet en svak positiv effekt.

Den samlede vurderingen trekker i retning av at en sammenslåing til Nye-Kristiansand er moderat samfunnsøkonomisk lønnsom.

### *Nye-Mandal*

Sammenslåingen til Nye-Mandal innebærer at den nye kommunen, etter dagens målestokk, kan kategoriseres som en mellomstor kommune. Innenfor kriteriet økonomisk bærekraft forventer vi at en sammenslåing vil lede til det bedre ettersom kommunene hver for seg er for små til å sikre den nødvendige økonomiske forutsigbarheten. Vi mener videre at Nye-Mandal vil ha et betydelig potensiale innenfor kostnadseffektivisering ved en sammenslåing. Vi har beregnet potensielle stordriftsfordeler innenfor administrasjon på om lag 30 millioner kroner. Sammenslåingen gir muligheter for nedleggelse av til dels fordyrende interkommunale samarbeider, noe som også vil gi kostnads- og effektivitetsgevinster.

Innenfor kvalitet og kompetanse forventer vi en svak positiv virkning for Mandal, men derimot positiv for de resterende kommunene. Svært begrensede fagmiljøer i samtlige kommuner, også delvis i Mandal, trekker i retning av at fagmiljø-gevinstene vil være store i denne sammenslåingen. Redusert opplevd kvalitet som en følge av sentralisering trekker i motsatt retning. Vi forventer imidlertid at virkningene i sum er positive ettersom mangel på fagmiljøer og spesialistkompetanse pr. i dag er utpreget.

Avstandene mellom kommunene i sammenslåingen er begrenset, noe som gir næringsutviklingen i Nye-Mandal svært gode forutsetninger for vekst. Ved å se næringsutviklingen i en større sammenheng kan Nye-Mandal utvikle nye og mer attraktive områder. Nye-Mandal vil også bli mer robust ovenfor næringslivet og bedre sin tiltrekningskraft på de store og viktige bedriftene samtidig som kommunen kan gå mer aktivt til verks i arbeidet med å sikre arbeidsplasser innenfor samtlige næringer. Nye-Mandal vil

samtidig øke kompetansen innen næringsutvikling, noe som er tilnærmet fraværende i flere av kommunene pr. i dag.

Man må forvente en viss nedgang i politisk engasjement som en følge av økt avstand mellom innbyggerne og beslutningstakerne. Dette kan imidlertid oppveies av at det vokser frem nye demokratiske og politiske kanaler i den nye kommunen. Samtidig er det pr. i dag mange innbyggere som benytter seg av tjenestetilbudet i Mandal, mens de bor i omkringliggende kommuner. Ved en sammenslåing vil også disse innbyggerne få innflytelse over tjenestetilbudets utforming i Nye-Mandal. Kriteriet politisk og demokratisk deltakelse forventes i sum å få en nøytral virkning.

Innbyggernes rettssikkerhet forventes i sum å få en svak positiv virkning. Sammenslåingen vil gi de små kommunene tilgang til et betydelig større og mer profesjonelt fagapparat innenfor juridiske, men også forvaltningsmessige problemstillinger. Samtidig reduseres habilitetsutfordringene ved sammenslåingen. På en annen side trekker tap av lokalkunnskap i motsatt retning.

En sammenslåing til Nye-Mandal antas å ha betydelige flere positive enn negative virkninger i et langsiktig perspektiv, og er i henhold vår analyse en samfunnsøkonomisk lønnsom sammenslåing.

### *Nye-Farsund*

Sammenslåingen av kommunene til Nye-Farsund vil resultere i en kommune på om lag 19.000 innbyggere. Kriteriet økonomisk bærekraft forventer vi vil få en positiv virkning som følge av sammenslåingen. Nye-Farsund blir mer økonomisk robust, og blir i større grad i stand til å håndtere svingninger i utgiftsnivået. Potensialet for kostnadseffektivitet vurderes også som positivt for Nye-Farsund, der vi har beregnet årlige kostnadsbesparelser i administrasjon til om lag 10 millioner kroner.

For kriteriet kvalitet og kompetanse forventer vi i sum en samlet positiv effekt for Nye-Farsund. Som påpekt i analysen lider samtlige kommuner i dag med begrensede fagmiljøer. En sammenslåing vil bedre dette og åpne opp for kvalitetsgevinster. De negative effektene i form av sentralisering og tap av nærhet forventes å bli relativt små ettersom kommunen blir av begrenset størrelse.



---

Næringsutviklingen i kommunene er i utgangspunktet god, men har lenge vært preget av en usunn konkurranse, der spesielt Lyngdal og Farsund kjemper om å lede an utviklingen. Som påpekt i analysen er sub-optimaliseringen i Listerregionen sterk. En sammenslåing kan bli svært positivt for Nye-Farsund i et langsiktig perspektiv, forutsatt at kommunene klarer å utnytte de fordelene som ligger i en ny storkommune. Vi forventer at næringsutviklingen vil få svært positive virkninger på lang sikt i Nye-Farsund.

For kriteriet politisk og demokratisk deltakelse forventer vi i sum en nøytral virkning. Det må forventes et visst tap av politisk engasjement, som en følge av at avstanden mellom politikerne og innbyggerne øker. Imidlertid må effekten av økt politisk mobilisering for å ivareta interessene innenfor de gamle kommunegrensene forventes å bli sterk. På kort sikt forventer vi derfor en økning i valgdeltakelse og politisk engasjement. På lang sikt antas derimot det økte engasjementet å flate ut. Nye-Farsund vil bli av en slik størrelse at man kan avslutte en del av det interkommunale samarbeidet, noe som flytter beslutningene nærmere innbyggerne.

Innbyggernes rettssikkerhet forventes i sum å få en positiv effekt av sammenslåingen. De positive effektene ved økt kompetanse og reduserte habilitetsproblemer antas å være større enn et eventuelt tap av lokalkunnskap.

Sammenslåingen til Nye-Farsund forventes å ha en klar samfunnsøkonomisk gunstig virkning. De mulighetene som ligger innenfor Nye-Farsund antas å være betydelige.

### *Nye-Flekkefjord*

Sammenslåingen av kommunene til Nye-Flekkefjord gir et innbyggertall på om lag 17.000. Kommunen vil i størrelse ligge på nivå med Nye-Farsund. Virkningene for Nye-Flekkefjord antas å bli svært like som for Nye-Farsund, med kun små forskjeller. Innenfor økonomisk bærekraft antas det at en sammenslåing gir en meget positiv effekt ved at Nye-Flekkefjord blir mer økonomisk robust samt oppnår en bedret finansieringsevne. Nye-Flekkefjord vil få betydelige kraftinntekter. Innenfor kriteriet kostnadseffektivitet antas det at Nye-Flekkefjord åpner opp for realisering av flere stordriftsfordeler, der vi bl.a. har beregnet årlige besparelser i administrasjon på om lag 8 millioner kroner.

Kommunene er hver for seg for små til å ha velfungerende fagmiljøer i tjenesteproduksjonen. Nye-Flekkefjord antas å bli av en slik størrelse at fagmiljø-gevinster kan realiseres. Man må imidlertid vente seg av viss grad av sentralisering, noe som kan svekke kvaliteten på tjenestene. Vi forventer imidlertid at effektene knyttet til fagmiljø og økt bredde i tjenestetilbudet veier tyngst. I sum forventer vi en positiv effekt for Nye-Flekkefjord.

Innenfor næringsutvikling forventer vi at Nye-Flekkefjord åpner opp for betydelige gevinster knyttet til en mer helhetlig og fremtidsrettet utvikling. Fra analysen ser vi at kommunene har store utfordringer å ta tak i når det gjelder svak sysselsettingsvekst. Det forventes at Nye-Flekkefjord oppnår nok tyngde og kraft til å kunne gå aktivt inn å bistå næringslivet slik at man klarer å snur den negative trenden. I sum forventer vi at Nye-Flekkefjord får betydelige positive virkninger innenfor næringsutviklingen.

Den politiske og demokratiske deltakelsen forventes i sum å få en nøytral virkning. Man må også her forvente et visst tap av politisk engasjement, noe som trolig vil oppveies av økt mobilisering, men også den mulige fremveksten av nye deltakelsesformer. Sammenslåingen vil resultere i at det blir flere velgere bak hver folkevalgt, noe som isolert sett svekker innbyggernes påvirkningskraft. Effektene antas imidlertid å være relativt små, og i sum nøytrale.

Innbyggernes rettssikkerhet forventer vi vil påvirkes i positiv retning som følge av sammenslåingen. Dette fordi kommunenes kompetanse innenfor det juridiske og forvaltningstekniske området er svært begrenset. Nye-Flekkefjord vil bli av en slik størrelse at kommunen vil måtte besitte denne kunnskapen. Samtidig forventer vi at tapet av lokalkunnskap er begrenset. Videre vil habilitetsutfordringene kunne reduseres i betydelig grad, spesielt for den minste kommunen, Sirdal.

En kommunesammenslåing til Nye-Flekkefjord forventes å være en samfunnsøkonomisk fornuftig sammenslåing.

Samtlige av de fire kommunesammenslåingene vurderes som samfunnsøkonomiske lønnsomme. Det er også slik at samtlige sammenslåinger kan gi betydelige regionale virkninger, noe som på sikt kan resultere i samfunnsøkonomiske merverdier. Det er imidlertid vanskelig å skulle si noe konkret om slike virkninger, men vi ser klare tendenser i

---

retning av sammenslåingene kan skape både kortsiktige og langsiktige positive synergier og ringvirkninger for hverandre.

## 6.5 VURDERINGER AV USIKKERHET

Våre vurderinger er i hovedsak gjort med basis i dagens inntektssystem samt dagens kommunale oppgaveansvar. Vi har imidlertid underveis påpekt den usikkerheten som foreligger knyttet til fremtiden. Regjeringen har i forbindelse med kommunereformen varslet endringer i både oppgave og inntektssystemet til kommunene. Samtidig er fylkeskommunens rolle etter en eventuell kommunesammenslåingsprosess høyst usikker (KMD, 2014e).

Kommunenes inntektssystem er fundamentalt viktig i vurderingen av hvilke effekter en kommunesammenslåing vil ha på ulike kommunale oppgaver. Dette fordi samtlige av kommunens roller avhenger av hvilke økonomiske rammer man har å forholde seg til. Regjeringen har signalisert at inntektssystemet skal gjennomgås, men har sagt lite om hvilke endringer som vil forekomme. Med bakgrunn i dette synes det merkelig å skulle igangsette en omfattende kommunereform *før* man vet hvilke økonomiske rammer den nye kommunen vil få. Dette gjør at de ulike vurderingene blir preget av betydelig usikkerhet. Som et eksempel på inntektssystemets betydning kan man trekke inn kvalitetsaspektet i tjenesteproduksjonen. Vi vet at kvalitetselementet er sammensatt og består av en rekke ulike faktorer som innbyggerne verdsetter ulikt. Man kan vanskelig hevde at endringen i kvalitet i de nye storkommunene er samfunnsøkonomisk lønnsom uten å vite hvilke økonomiske ressurser den nye kommunen har til disposisjon. Dersom inntektssystemet etter sammenslåing innrettes slik at den nye storkommunen tvinges til å gjennomføre omfattende kostnadskutt og sentralisering av tjenester for å «overleve», vil dette kunne representere betydelige samfunnsøkonomiske kostnader som ikke blir hensyntatt i vurderingen.

Ved dagens inntektssystem er kobling mellom lokalt inntektsgrunnlag og næringsgrunnlag relativt liten, og den siste tids retorikk fra politiske hold indikerer et ønske og en endring mot å «*belønne kommunene for lokal verdiskaping*» (Sanner, 2015). En slik endring vil medføre at kommunene får sitte igjen med en større andel av den lokale bedriftsbeskatningen. Ser man på endringen isolert, vil sammenslåinger av små kommuner med et lite næringsgrunnlag

med store kommuner med et større næringsgrunnlag, virke positivt der de lokale skatteinntektene har gjennomslag for de totale inntektene.

Den 20. mars 2015 ble det fremmet forslag om endringer i oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune (KMD, 2014e). Oppgavesammensetningen er særdeles viktig å kjenne for å kunne fastsette hva som er en hensiktsmessig og fremtidsrettet kommunestruktur. Dagens informasjonsgrunnlag om kommunenes fremtidige oppgaveansvar er svært usikkert. Kommunenes incentiver til å skulle inngå i frivillige sammenslutninger synes på bakgrunn av dette å være fraværende.

Vedrørende de estimerte effektivitetsgevinstene i administrasjonen, har vi tatt utgangspunkt i et antatt driftsnivå etter sammenslåingen. Dette medfører at vi har parallellforskjøvet behovet i tråd med de mest sammenlignbare kommunene. Dette medfører antagelser om at de nye storkommunene vil ha tilsvarende behov for innsatsfaktorer, og at de vil koste det samme som for den sammenlignbare kommunen. Dette medfører at estimatene er preget av usikkerhet og unøyaktigheter.

Vurderingene vi har gjort at de ulike kriteriene kan også bære preg av mangler eller ufullstendigheter som følge av vår forutinntatte holdning til kommunereformen. Vurderingene vi har gjennomført forsøker på best mulig måte å fremstille reformen på et nøytralt og objektivt grunnlag, men det finnes uansett en viss risiko for at vår subjektive oppfatning har preget vurderingene.

## 7. KONKLUSJONER

Vi har i gjennom analysen belyst den kommuneinndelingen vi mener er mest effektiv og fremtidsrettet i Vest-Agder. Våre vurderinger innebærer et Vest-Agder bestående av fire store kommuner. Vi har gjennom analysen påpekt at det finnes betydelige forskjeller mellom kommunene i forhold til sammenslåingens virkninger for innbyggerne. Et gjennomgående resultat er at virkningene, både i positiv og negativ forstand, er størst i de minste kommunene.

Vi har videre foretatt en samfunnsøkonomisk virkningsanalyse av hvordan sammenslåingene påvirker kommunens ivaretagelse av dens fire roller. Vurderingene vi har gjort trekker i retning av at det vil være lønnsomt å slå sammen kommunene etter vår inndelingsmodell. Det er imidlertid, som påpekt i kapittel 6.5, stor usikkerhet knyttet til hvordan kommunenes fremtidige forutsetninger for utøvelsen av de fire rollene vil utvikle seg.

Selv om kommunesammenslåingene i utgangspunktet synes å være samfunnsøkonomisk lønnsomme, mener vi at usikkerhetsmomentene vedrørende kommunenes fremtidige inntekts- og oppgavesystem er for store til at kommunene kan fatte vedtak i en så viktig sak. Etter vår oppfatning fremstår det som underlig at Regjeringen forventer en storstilt kommunereform når de grunnleggende forutsetningene for kommunenes drift ikke er godt nok avklart. Ettersom reformen er tuftet på frivillighet mener vi at kommunene bør benytte seg av muligheten til å avvende beslutningen om sammenslåing til usikkerheten er redusert til et akseptabelt nivå.

## LITTERATURLISTE

- Amdam, J., Barstad, J., Halvorsen, L. J. og Tangen, G. (2003) *Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling*. 1. Utg. Volda, Møreforskning
- Arbeidslaget analyse. (November 2004) *Næringsklynger og regionar på Vestlandet* [Internett]. Hordaland fylkeskommune. Tilgjengelig fra: <<http://www.hordaland.no/upload/Regional%20utvikling/Statistikk%20og%20analyse/nstruktur/naringsklynger.pdf>> [Lest 8. mai 2015]
- Bel, G. (2012) *Local Government Size and Efficiency in Capital Intensive Services: What Evidence is There of Economies of Scale, Density and Scope? Working Paper 12-15* [Internett]. Atlanta, Georgia State University. Tilgjengelig fra: <<http://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1065&context=icepp>> [Lest 3. april 2015]
- Bernt, J. F. (14. februar 2009) Forvaltningskjønn. *Store norske leksikon* [Internett]. Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <<https://snl.no/forvaltningskj%C3%B8nn>> [Lest 7. mai 2015]
- Besanko, D., Dranove, D. Schaefer, S. og Shanley M. (2010) *Economics of Strategy*. 5<sup>th</sup> Edition. New Jersey, John Wiley & Sons, Inc.
- Bjørklund, T. og Kjær, U. (2002) *Valgdeltagelse og lokaldemokrati – kapittel 4: Valgdeltagelse ved lokalvalg i Norge og Danmark: Forskjeller og likheter*. Oslo, Kommuneforlaget.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K. og Serritzlew, S. (2014) Size, Democracy, and the Economic Cost of Running the Political System. *American Journal of Political Science* [Internett], 58 (4). Tilgjengelig fra: <<http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i7727/Size,-Democracy-and-the-Economic-Costs-of-Running-the-Political-System>> [Lest 7. februar 2015]
- Borge, L. E., Nyhus, O. H. og Pettersen, I. (6. juni 2014) *Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunale tjenester: analyser 2010-2012*. [Internett], Trondheim, Senter for

- 
- økonomisk forskning. Tilgjengelig fra:  
<[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/notat\\_effektivitet\\_kommunale\\_tenester\\_2010-2012.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/notat_effektivitet_kommunale_tenester_2010-2012.pdf)> [Lest 13 februar 2015]
- Brandtzæg, B. A. (2009) *Frivillige kommunesammenslåinger 2005-2008: Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund – TF-rapport nr. 258* [Internett].  
Bø, Telemarksforskning. Tilgjengelig fra:  
<[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/2010/kommunestruktur\\_telemarksforskning.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/2010/kommunestruktur_telemarksforskning.pdf)> [Lest 19. mai 2015]
- Bruvoll, A. og Toftdahl, H. (2014) *Næringsutvikling i Drammen og Lier som en del av Drammensregionen – rapport nr. 2014/22* [Internett]. Oslo, Vista Analyse.  
Tilgjengelig fra: <[http://www.vista-analyse.no/site/assets/files/6894/va-rapport\\_2014-22\\_naeringsutvikling\\_i\\_drammen\\_og\\_lier\\_som\\_del\\_av\\_drammensregionen.pdf](http://www.vista-analyse.no/site/assets/files/6894/va-rapport_2014-22_naeringsutvikling_i_drammen_og_lier_som_del_av_drammensregionen.pdf)> [Lest 30 mars 2015]
- Bukve, O. (2002) Demokrati, effektivitet og debatten om kommunestrukturen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* [Internett], 2002 (3), s. 263-283. Tilgjengelig fra:  
<<http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/149323/1/Debatten%20om%20kommunestrukturen%20NST%20Brage.pdf>> [Lest 3. mai 2015]
- Bull-Berg, H., Holst Volden, G. og Tyholt Grindvoll, I. L. (2014) *Ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomisk analyse: praksis og erfaringer i statlige investeringsprosjekter – Concept rapport nr. 38* [Internett]. Trondheim, Ex ante akademisk forlag. Tilgjengelig fra:  
<[http://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/NORSK\\_web\\_nr38\\_ny%2017.%20juni.pdf](http://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/NORSK_web_nr38_ny%2017.%20juni.pdf)> [Lest 19. mars 2015]
- Christensen, D. A., Arnesen S., Ødegård, G. og Bergh, J. (2013) *Valgdeltagelse ved kommunestyrevalget 2011 – Rapport 2013:1* [Internett]. Oslo, Institutt for samfunnsforskning. Tilgjengelig fra:  
<[http://www.samfunnsforskning.no/content/download/93649/1087238/file/R\\_2013\\_1\\_web.pdf](http://www.samfunnsforskning.no/content/download/93649/1087238/file/R_2013_1_web.pdf)> [Lest 3. juni 2015]
- Dahl, R. A. og Tufte, E. R. (1973) *Size and Democracy*. 1. utg. Stanford, Stanford University Press

- 
- Direktoratet for økonomistyring. (2014) *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser* [Internett]. Oslo, Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS. Tilgjengelig fra: <[http://dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/veiledere/Veileder\\_i\\_samfunns%C3%B8konomiske\\_analyser\\_1409.pdf](http://dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/veiledere/Veileder_i_samfunns%C3%B8konomiske_analyser_1409.pdf)> [Lest 23. mars 2015]
- Eigedomsskattelova. (1975) *Lov om eigedomsskatt til kommunane av 6. juni 1975 nr. 29. Endringslov til eigedomsskattelova. (2012) Lov om endringar i lov 6. juni 1975 nr. 29 om eigedomsskattelova av 7. desember 2012 nr. 73.* Tilgjengelig fra: <[https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1975-06-06-29#KAPITTEL\\_4](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1975-06-06-29#KAPITTEL_4)> [Lest 2. juni 2015]
- Finansdepartementet. (2005) *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser* [Internett]. Oslo, Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: <[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/veileder\\_i\\_samfunnsokonomiske\\_analyser.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/veileder_i_samfunnsokonomiske_analyser.pdf)> [Lest 19. januar 2014]
- Finansdepartementet. (2015) *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd.* NOU 2015:1. Oslo, Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2015-1/id2395258/?docId=NOU201520150001000DDDEPIS&ch=1&q=>>> [Lest 11. februar 2015]
- Forvaltningsloven. (1967) *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967. Endringslov til forvaltningsloven. Lov om endringer i lov 10. februar 1967 i forvaltningsloven av 9. mai 2012 nr. 16.* Tilgjengelig fra: <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>> [Lest 19. mai 2015]
- Foss, O. og Rangnes, J. (1989) *Den brysomme befolkningen. Om politikk og demografi i velferdssamfunnet.* Kommuneforlaget, Oslo
- Fürst og Høverstad ANS (2004) *Kvalitetsindikatorer i KOSTRA-rapporteringen: Problemmotat* [Internett]. Oslo, Kommunal- og regionaldepartementet. Tilgjengelig fra: <[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2002/0090/ddd/pdfv/268766-kvalitetsindikatorer\\_i\\_kostr.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2002/0090/ddd/pdfv/268766-kvalitetsindikatorer_i_kostr.pdf)> [Lest 30. april 2015]



- 
- Glaeser, E. (2011) *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. New York, NY:Penguin Press
- Gohn-Hellum, A. (2012) Samhandlingsreformen – utfordringer og risiko. *Kommunerevisoren* [Internett], 67 (3). Tilgjengelig fra: <[http://www.nkrf.no/kommunerevisoren\\_3\\_2012/cms/153/121/hent\\_artikkel/161](http://www.nkrf.no/kommunerevisoren_3_2012/cms/153/121/hent_artikkel/161)> [Lest 7. april 2015]
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2013). *Morgendagens omsorg*. Meld. St. nr. 29 (2012-2013). Oslo, Helse- og omsorgsdepartementet. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/contentassets/34c8183cc5cd43e2bd341e34e326dbd8/no/pdfs/stm201220130029000dddpdfs.pdf>> [Lest 3. april 2015]
- Holvik S. og Myrvold M. (2001) *Er det størrelsen det kommer an på: Små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet – NIBR-prosjektrapport 2001:8* [Internett]. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning. Tilgjengelig fra: <<http://www.nibr.no/filer/2001-08.pdf>> [Lest 3. mai 2015]
- Houlberg, K. (2000) *Kommunale stordriftsfordele – hvor finner vi dem, og hvor store er de?* [Internett]. AKF Forlaget, Odense Universitet. Tilgjengelig fra: <[http://www.kora.dk/media/447569/kommunale\\_stordriftsfordele.pdf](http://www.kora.dk/media/447569/kommunale_stordriftsfordele.pdf)> [Lest 19. mars 2015]
- Intkomsel. (1999) *Lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6. Lov om endringer i lov 8. februar 2013 nr. 7 og 14. juni 2013 nr. 41*. Tilgjengelig fra: <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-01-29-6>> [Lest 1. mars 2015]
- Jakobsen, E. W., Fjose, S., Mellbye, C., Grünfeld, L. og Blomgren, A. (2012) *Eksport fra norske regioner – Hvorfor så store forskjeller?* [Internett]. Oslo, Menon Business Economics. Tilgjengelig fra: <<http://menon.no/upload/2012/02/28/endelig-rapport-12-februar-2012-v3.pdf>> [Lest 7. april 2015]
- Johnsen, Å. (1999) *Kommunesammenslåinger i et ressursavhengighetsperspektiv* [Internett]. Oslo, Nordiske Organisasjonsstudier. Tilgjengelig fra: <[http://www.researchgate.net/publication/266850942\\_Kommunesammensl inger\\_i\\_et\\_ressursavhengighetsperspektiv](http://www.researchgate.net/publication/266850942_Kommunesammensl inger_i_et_ressursavhengighetsperspektiv)> [Lest 21. mars 2015]

- 
- Juvkvam, D. (2002) *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner – NIBR-rapport 2002:20* [Internett]. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning. Tilgjengelig fra: <<http://www.nibr.no/filer/2002-20.pdf>> [Lest 9. mars 2015]
- Kalseth, J., Rattsø, J. og Sørensen, R. J. (1993) Ressursbruken i kommunal administrasjon: Hvor mye kan høstes ved færre småkommuner. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 1993 (1).
- Kind, H. J., Knarvik, K. H. M. og Schjelderup G. (1998) Mot en ny økonomisk geografi? Implikasjoner av økonomisk integrasjon for velferd og næringsstruktur i et lite land. *Norsk økonomisk tidsskrift*, [Internett], 112 (2). Tilgjengelig fra: <[http://samfunnsokonomene.no/wp-content/uploads/2010/01/n%C3%B8t\\_199802.pdf](http://samfunnsokonomene.no/wp-content/uploads/2010/01/n%C3%B8t_199802.pdf)> [Lest 3. juni 2015]
- Knutepunkt Sørlandet. (11. mars 2015) *Utredningsgruppen for fremtidig kommunestruktur i gang* [Internett]. Kristiansand, Knutepunkt Sørlandet. Tilgjengelig fra: <<http://www.knutepunktsorlandet.no/kommunereform/utredningsgruppen-for-fremtidig-kommunestruktur-i-gang.4194.aspx>> [Lest 17. mars 2015]
- Knutepunkt Sørlandet. (2014a) *Næringsnettverket* [Internett]. Kristiansand, Knutepunkt Sørlandet. Tilgjengelig fra: <<http://www.knutepunktsorlandet.no/nyheter/nettverk-og-utvalg/naringsutvalget/>> [Lest 5. mars 2015]
- Knutepunkt Sørlandet. (2014b) *Pendling på Agder 2012-13* [Internett]. Kristiansand, Knutepunkt Sørlandet. Tilgjengelig fra: <<http://www.knutepunktsorlandet.no/Handlers/fh.ashx?MIId1=10280&FilId=11175>> [Lest 7. mars 2015]
- Koml. (1992) *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 19. Lov om endringer i lov 19. des. 2014 nr. 92.* Tilgjengelig fra: <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107>> [Lest 10. februar 2015]
- Kommunal- og arbeidsdepartementet. (1986) *Forslag til endringer i kommuneinndeling for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik i Vestfold fylke.* NOU 1986:7. Oslo, Statens forvaltningstjeneste. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/odn/tmp/2002/0034/ddd/pdfv/1>>

---

[54628-nou1986-7.pdf](#)> [Lest 11. feb. 2015]

Kommunal- og arbeidsdepartementet. (1989) *Kommuneinndeling i byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest*. NOU 1989:16. Oslo, Statens forvaltningstjeneste. Tilgjengelig fra:

<<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/odn/tmp/2002/0034/ddd/pdfv/154714-nou1989-16.pdf>> [Lest 12. feb. 2015]

Kommunal- og arbeidsdepartementet. (1995) *Kommune- og fylkesinndelingen*. St.meld. nr. 32 (1994-95). Oslo, Kommunal- og arbeidsdepartementet. Tilgjengelig fra:

<[https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=c&psid=DIVL130&s=True&pgid=c\\_0017](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=c&psid=DIVL130&s=True&pgid=c_0017)> [Lest 23. mai 2015]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2. juli 2014d) *Utgiftskorrigerte frie inntekter* [Internett]. Oslo, Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra:

<<https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner1/utgiftskorrigerte-frie-inntekter/id547765/>> [Lest 17. april 2015]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014a) *Kriterier for god kommunestruktur – sluttrapport* [Internett]. Oslo, Kommunal og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra:

<[https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier\\_for\\_god\\_kommunestruktur\\_sluttreport.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf)> [Lest 20. januar 2015]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014b) *Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2014-2015): Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2015 – Grønt hefte* [Internett]. Oslo, Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra:

<[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/grontheft/gront\\_hefte\\_2015\\_ny.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/grontheft/gront_hefte_2015_ny.pdf)> [Lest 20. mai 2015]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014c) *Kommuneproposisjonen 2015: Prop. 95 S (2013-2014)* [Internett]. Oslo, Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra:

<> [Lest 20. mai 2015]

---

<<https://www.regjeringen.no/contentassets/3734f7f4f242428990d58993156f51e3/no/pdfs/prp201320140095000dddpdfs.pdf>> [Lest 25. feb. 2015]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014e). *Kommunereform – nye oppgaver til større kommuner*. St.meld. nr. 14 (2014-2015). Oslo, Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/contentassets/01f2b178d685405e925d60ebbb9b1bdc/no/pdfs/stm201420150014000dddpdfs.pdf>> [Lest 15. februar 2015]

Kommunal- og regionaldepartementet. (2004) *Analyseveileder kommuneinndeling: Til bruk ved utredninger om fordeler og ulemper ved endringer i kommuneinndelingen* [Internett]. Oslo, Kommunal- og regionaldepartementet. Tilgjengelig fra: <<http://www.holmestrand.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MIId=164&FilId=1709>> [Lest 20. april 2015]

Kommunal- og regionaldepartementet. (2005) *Fordeling, forenkling, forbedring: Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. NOU 2005:18. Oslo, Statens forvaltningstjeneste. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/contentassets/4de57c5d95bc4d59afda89f43529c974/no/pdfs/nou200520050018000dddpdfs.pdf>> [Lest 20. feb. 2015]

Kommunaldepartementet. (1992) *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. NOU 1992:15. Bergen, Institutt for geografi – NHH og UiB. Tilgjengelig fra: <<http://www.nb.no/nbsok/nb/39d4ba5d6da7a450f5ee00de0f56a262#1>> [Lest 18. februar 2015]

Kommunenes sentralforbund. (2005) *Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling – sluttrapport* [Internett]. Oslo, Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <<http://www.ks.no/PageFiles/7890/sluttrapport,%20Framtidas%20kommunestruktur.pdf>> [Lest 16. mars 2015]

Kommunenes sentralforbund. (2013) *Formelt interkommunalt samarbeid* [Internett]. Oslo, Kommunenes sentralforbund. Tilgjengelig fra: <<http://www.ks.no/PageFiles/45892/Introduksjonshefte%20interkommunalt%20samarbeid.pdf?epslanguage=no>> [Lest 7. mai 2015]

- 
- Kommuneprofilen. (2014a) *Kommunale inntekter etter type 2006-2013* [Internett].  
Kommuneprofilen. Tilgjengelig fra:  
<[http://www.kommuneprofilen.no/Profil/Okonomi/DinRegion/okonomi\\_komm\\_innt\\_t  
ype\\_region.aspx](http://www.kommuneprofilen.no/Profil/Okonomi/DinRegion/okonomi_komm_innt_type_region.aspx)> [Lest 12. februar 2015]
- Kommuneprofilen. (2014b) *Andel sysselsatt i offentlig og privat sektor 2000-2013*  
[Internett]. Kommuneprofilen. Tilgjengelig fra:  
<[http://kommuneprofilen.no/Profil/Sysselsetting/DinRegion/syss\\_sektor\\_region.aspx](http://kommuneprofilen.no/Profil/Sysselsetting/DinRegion/syss_sektor_region.aspx)>  
[Lest 19. mars 2015]
- Krugmann, P. (1995) *Development, Geography, and Economic Theory*. Cambridge, MIT  
Press.
- Kunnskapsdepartementet. (2007). *Om lov om endringer i barnehageloven (rett til  
barnehageplass)*. Ot.prp. nr. 52 (2007-2008). Oslo, Kunnskapsdepartementet.  
Tilgjengelig fra:  
<[https://www.regjeringen.no/contentassets/3b235bdbc53344dca3aa2faee4db7083/no/p  
dfs/otp200720080052000dddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/3b235bdbc53344dca3aa2faee4db7083/no/pdfs/otp200720080052000dddpdfs.pdf)> [Lest 8. mai 2015]
- Kåsa, B. (10. desember 2012) *Hva er kompetanse?* [Internett], Fagforbundet. Tilgjengelig  
fra: <[http://www.fagforbundet.no/tema/samhandlingsreformen/?article\\_id=98542](http://www.fagforbundet.no/tema/samhandlingsreformen/?article_id=98542)>  
[Lest 9. april 2015]
- Langørgeren, A., Aaberge, R. og Åserud, R. (2002) *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av  
kommuner – Rapport 2002/15* [Internett]. Oslo, Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra:  
<[http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp\\_200215/rapp\\_200215.pdf](http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_200215/rapp_200215.pdf)> [Lest 17.  
januar 2015]
- Lindesnesregionen. (27. februar 2009) *Retningslinjer for Lindesnesfondet* [Internett].  
Lindesnesregionen. Tilgjengelig fra:  
<[http://www.lindesnesregionen.no/phocadownload/Dagfinns\\_filer/Andre\\_dokumenter/  
Retningslinjer\\_for\\_Lindesnesfondet.pdf](http://www.lindesnesregionen.no/phocadownload/Dagfinns_filer/Andre_dokumenter/Retningslinjer_for_Lindesnesfondet.pdf)> [Lest 25. mai 2015]
- Listerrådet. (25. august 2011) *Retningslinjer for tildeling fra Listerfondet* [Internett].  
Kvinesdal, Listerrådet. Tilgjengelig fra:

---

<[http://lister.no/phocadownload/Dok\\_Listerfondet/Retningslinjer\\_Listerfondet\\_aug2011.pdf](http://lister.no/phocadownload/Dok_Listerfondet/Retningslinjer_Listerfondet_aug2011.pdf)> [Lest 15 mai. 2015]

Lov om kompensasjon for merverdiavgift. (2003) *Lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. av 12. desember 2003 nr. 108. Endringslov til lov om kompensasjon for merverdiavgift. (2012) nr. 120.* Tilgjengelig fra: <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-12-12-108>> [Lest 13. mars 2015]

Mellbye, H. (15. mars 2001) *Klage og omgjøring i forvaltningen* [Internett]. Justorget.no. Tilgjengelig fra: <<http://www.jusstorget.no/article.asp?Key=3&FagKey=153&ArtKey=138>> [Lest 19. mai 2015]

Moen, S. E. (2011) *Kommunen som samfunnsutvikler, drivere og hindringer for næringsutviklings- og sysselsettingsarbeid – FAFO-rapport 2011:30* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.fafarkiv.no/pub/rapp/20221/20221.pdf>> [Lest 16. mai 2015]

Monkerud, L. C. og Sørensen, R. J. (2010) Norsk statsvitenskapelige tidsskrift. *Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet* [Internett], 26 (4). Tilgjengelig fra: <<http://www.idunn.no/file/pdf/45485129/art01.pdf>> [Lest 7. mars 2015]

Nesheim, B.-I. (13. februar 2009). Fødselshyppighet. *Store medisinske leksikon* [Internett], Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <<https://sml.snl.no/f%C3%B8dselshyppighet>> [Lest 6. juni 2015]

Nilsen, J. K. og Vinsand, G. (2007) *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner – NIVI Rapport 2007:2* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.ks.no/PageFiles/7877/NIVI%20rapport%20nr2-%202007%20Ks-regr%C3%A5d-kartlegging.pdf>> [Lest 14. februar 2015]

Næringshagen. (2014) *Om oss.* [Internett] Tilgjengelig fra: <<http://www.naringshagen.no/om-oss/>> [Lest 19. mars 2015]

Næringslivets Hovedorganisasjon. (2015) *NHOs NæringsNM 2014* [Internett]. Nøringslivets

- 
- hovedorganisasjon. Tilgjengelig fra: <<https://www.nho.no/Politikk-og-analyse/Offentlig-sektor-og-naringslivet/Kommunekaringer/>> [Lest 6. mars 2015]
- Næringslivets hovedorganisasjon. (Juni 2011) *Rapport om eiendomsskatt* [Internett].  
Næringslivets hovedorganisasjon. Tilgjengelig fra:  
<<https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/skatter-og-avgifter/eiendomsskatt-rapport-korr-22-6-12.pdf>> [Lest 7. april 2015]
- Pedersen, O. P. (25. mars 2015) *Her er nøkkeltallene og metoden for 2015-barometeret* [Internett]. Kommunal rapport. Tilgjengelig fra: <<http://kommunal-rapport.no/node/111216>> [Lest 10. februar 2015]
- Pedersen, O. P. (30. juni 2014) *Endelig tabell – Kommunebarometeret 2014* [Internett]. Kommunal rapport. Tilgjengelig fra: <[http://kommunal-rapport.no/artikkel/endelig\\_tabell\\_kommune\\_barometeret\\_2014](http://kommunal-rapport.no/artikkel/endelig_tabell_kommune_barometeret_2014)> [Lest 10. februar 2015]
- Perloff, J. M. (2011) *Microeconomics with Calculus*. 2nd Edition. Essex, Pearson Education Limited
- Pettersen, I. J. (2000) Umulighetens økonomi. *Magma* [Internett], 2000 (5). Tilgjengelig fra:  
<<http://www.magma.no/umulighetens-oekonomi>> [Lest 8. mars 2015]
- Porter, M. E. (1998) *The Competitive Advantage of Nations*. New York, The Free Press.
- Rattsø, J. (2014) *Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform* [Internett]. Trondheim, Senter for økonomisk forskning. Tilgjengelig fra: <[https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/offentlig-sektor-og-naringslivet/sof-r-02\\_14-3.pdf](https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/offentlig-sektor-og-naringslivet/sof-r-02_14-3.pdf)> [Lest 8. mai 2015]
- Regjeringen. (7. oktober 2013) *Politisk plattform* [Internett], Regjeringen, Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>> [Lest 7. februar 2015]
- Regjeringen. (7. juli 2014a) *Den norske valgordningen i hovedtrekk*. [Internett] Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/nb/tema/valg-og-demokrati/valgportalen-valg-no/valgordningen1/valgordningen/id456636/>> [Lest 10. feb. 2015]

- 
- Regjeringen. (3. november 2014b) *Inndelingstilskudd* [Internett]. Regjeringen. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/Ovrige-tiltak/inndelingstilskudd/id753001/>> [Lest 12. feb. 2015]
- Regjeringen. (3. november 2014c) *Fakta om kommunereformen* [Internett]. Oslo, Regjeringen. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/id752904/>> [Lest 5. januar 2015]
- Ringstad, V. (1999) *Samfunnsøkonomi 3. Offentlig økonomi og økonomisk politikk*. 4. utg. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo
- Sanda, K. G. (2001) *Hvordan lykkes med interkommunalt samarbeid?* [Internett]. Bø, Telemarksforskning. Tilgjengelig fra: <<https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/filer/898.pdf>> [Lest 12. februar 2015]
- Sanner, J. T. (25. april 2015) *Distriktpolitikk for vekst og verdiskapning i hele landet*. Gardermoen, Høyres landsmøte 2015. [Internett] Tilgjengelig fra: <[https://www.hoyre.no/admin/filestore/Filer/Landsmter\\_konferanser\\_og\\_arrangementer/Hyres\\_landsmte\\_2015/150525HLMtaleJTSMEDIEUTGAVE.pdf](https://www.hoyre.no/admin/filestore/Filer/Landsmter_konferanser_og_arrangementer/Hyres_landsmte_2015/150525HLMtaleJTSMEDIEUTGAVE.pdf)> [Lest 25. april 2015]
- Skogstrøm, J. F. B., Grünfeld, L. A., Aalen, P., Holmen, R. B. og Mariussen, Å. (2015) *Samspill mellom by og omland som kilde til økonomisk vekst – Menon rapport nr. 3/2015* [Internett]. Oslo, Regjeringen. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/contentassets/cf02216ac792443684432e2f4d7096d3/by-og-omland---endelig.pdf>> [Lest 20. april 2015]
- Solerød, H. (16. april 2015). *Befolkning*. *Store norske leksikon* [Internett], Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <<https://snl.no/befolkning>> [Lest 4. juni 2015]
- Statistisk sentralbyrå. (Oktober 2000) *Standard for økonomiske regioner* [Internett]. Tilgjengelig fra: <[http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/nos\\_c616/nos\\_c616.pdf](http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/nos_c616/nos_c616.pdf)> [Lest 15. februar 2015]



- 
- Statistisk sentralbyrå. (2011) *Tabell: 09475: Kommunestyrevalget. Stemmer og valgdeltakelse (K)* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=KommValgDelta&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=valg&KortNavnWeb=kommvalg&StatVariant=&checked=true>> [Lest 12. mars 2015]
- Statistisk sentralbyrå. (2013a) *Offentlig sektor* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.ssb.no/offentlig-sektor/offentlige-finanser>> [Lest 10. februar 2015]
- Statistisk sentralbyrå. (2013c) *Folkemengde og areal, etter kommune* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.ssb.no/a/aarbok/tab/tab-057.html>> [Lest 30. mai 2015]
- Statistisk sentralbyrå. (2014a) *Sysselsette i kommunal sektor, 2013, 4. kvartal* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://statbank.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/komregsys/aar/2014-06-16>> [Lest 11. feb. 2015]
- Statistisk sentralbyrå. (2014b) *Kommuneregnskap, 2013, reviderte tall* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://statbank.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/kommregko/aar-reviderte/2014-06-16>> [Lest 10. feb. 2015]
- Statistisk sentralbyrå. (2014c) *Tabell: 04901: A. Finansielle nøkkeltall og adm., styring og fellesutgifter - nivå 2 (K)* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=Kostra2KAFinansi&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=offentlig-sektor&KortNavnWeb=kommregko&StatVariant=&checked=true>> [Lest 10. februar 2015]
- Statistisk sentralbyrå. (2014d) *Tabell: 10213: Framskrevet folkemengde etter kjønn og alder, i 9 alternativer (K) (B)* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=FolkFramT2&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=befolkning&KortNavnWeb=folkfram&StatVariant=&checked=true>> [Lest 15. februar 2015]

- 
- Statistisk sentralbyrå. (2014e) *Gruppering av kommuner og fylkeskommuner* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/attachment/169293?ts=144f35d9768>> [Lest 8. mai 2015]
- Statistisk sentralbyrå. (2014f) *Sysselsetting, registerbasert, 2013, 4. kvartal* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.ssb.no/regsys/>> [Lest 9. mars 2015]
- Statistisk sentralbyrå. (2015a) *Tabell: 06445: Andel sysselsatte i befolkningen per 4. kvartal, etter bosted, kjønn og alder (prosent) (K)* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=SyssKjAldProsNY&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=arbeid-og-lonn&KortNavnWeb=regsys&StatVariant=&checked=true>> [Lest 9. mars 2015]
- Statistisk sentralbyrå. (2015b) *Tabell: 01603: Registrerte arbeidsledige, etter kjønn. Årsgjennomsnitt (K)* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=Rd1603Aa&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=arbeid-og-lonn&KortNavnWeb=regledig&StatVariant=&checked=true>> [Lest 9. mars 2015]
- Statistisk sentralbyrå. (2015c) *Tabell: 06419: S. Sysselsetting i kommunene - nivå 3 (K)* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=Kostra3KSSyssels&KortNavnWeb=komregsys&PLanguage=0&checked=true>> [Lest 9. mars 2015]
- Statistisk sentralbyrå. (2015d) *Kommuneregnskap, 2014, reviderte tall* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/kommregnko>> [Lest 15. mars 2015]
- Statistisk sentralbyrå. (2015e) *Utenrikshandel med varer: Tabell: 10482: Fastlandseksport, etter produksjonsfylke og varegruppe (SITC-basert) (mill. kr) (F)* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=UhArEksFylkeNy&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubj>>

- 
- [ectArea=utenriksokonomi&KortNavnWeb=muh&StatVariant=&checked=true](#)> [Lest 19. mai 2015]
- Stortinget. (10. desember 2013) *Sentralmakt og lokalstyre* [Internett]. Oslo, Stortinget. Tilgjengelig fra: <<https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Storting-og-regjering/Folkestyret/Sentralmakt-og-lokalstyre/>> [Lest 1. februar 2015]
- Stortinget. (12. juni 2014) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonene 2015. Innst. 300 S (2013-2014)*. Oslo, Kommunal- og forvaltningskomiteen. Tilgjengelig fra: <<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/inns-201314-300/>> [Lest 9. juni 2015]
- Strøm, S. og Vislie, J. (2007) *Effektivitet, fordeling og økonomisk politikk*. 1. utg. Oslo, Universitetsforlaget.
- Søby, J. H. (21. september 2006b) *Aust-Agder* [Internettfoto]. Tilgjengelig fra: <<http://no.wikipedia.org/wiki/Aust-Agder>> [Lest 29. mai 2015]
- Søby, J. H. (21. september 2006a) *Vest-Agder* [Internettfoto]. Tilgjengelig fra: <<http://no.wikipedia.org/wiki/Vest-Agder>> [Lest 29. mai 2015]
- Sørensen, R. J. (2009) *En effektiv offentlig sektor*. 2. Opplag. Oslo, Universitetsforlaget AS
- Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. (2015) *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Oslo, Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <[https://www.regjeringen.no/contentassets/83a3f40266464e0cbed406a3726a4efe/tbu\\_april\\_pub.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/83a3f40266464e0cbed406a3726a4efe/tbu_april_pub.pdf)> [Lest 20. april 2015]
- Thorsnær, G. og Berg, O. T. (13. november 2014). *Kommune*. Store Norske Leksikon [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://snl.no/kommune>> [Lest 10. februar 2015]
- Vermes, T. (2014) *Kommune-ekspert rykker ut mot ekspert-rapport*. ABC-nyheter, 14. mai 2014, [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.abcnyheter.no/nyheter/2014/03/31/kommune-ekspert-rykker-ut-mot-ekspert-rapport>> [Lest 3. februar 2015]

Vinsand, G., Schanche, P. og Dølvik, T. (2005) *RE-effekter, Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle* [Internett]. Sandvika, AGENDA Utredning og Utvikling AS. Tilgjengelig fra: <[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2003/0207/ddd/pdfv/273606-re\\_rapporten.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2003/0207/ddd/pdfv/273606-re_rapporten.pdf)> [Lest 2. mai 2015]

Wallevik, K., Guribye, E. og Hauge, E. S. (2014) *Næringsstruktur og kompetanseprofil i Agder – Prosjektrapport nr. 1/2014* [Internett]. Kristiansand, Agderforskning. Tilgjengelig fra: <[http://www.agderforskning.no/reports/naeringsstruktur\\_og\\_kompetanseprofil\\_.pdf](http://www.agderforskning.no/reports/naeringsstruktur_og_kompetanseprofil_.pdf)> [Lest 8. mai 2015]

## **Vedlegg A: Forklaringer av det teoretiske mer/mindreforbruket**

Kommunenes teoretiske mer- eller mindreforbruk er et mål på hvor mye kommunen «burde» bruke innen hvert tjenesteområde med hensyn til egenskaper ved kommunen og dens innbyggere.

Utgangspunktet for beregningene er kommunenes respektive forbruk i tjenesteområdene. Vi definerer *forbruket* som alle påløpte kostnader innen hvert tjenesteområdet, dvs. *netto driftsutgifter*. Forbruket fordeles så på kommunens innbyggere, slik at vi får *netto driftsutgifter pr. innbygger*.

Beregningene av kommunenes utgiftsbehov tar utgangspunkt i tabell E-k i «*Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2013*» (KMD, 2014b). Her fremkommer kommunenes indeks-verdi innen 28 ulike kostnadskriterier. Hvert kriterium er indeksert mot landsgjennomsnittet, hvilket innebærer at landsgjennomsnittet er 1,00. Eksempelvis vil en indeksverdi i «*innbyggere 16-66 år*» lik 0,87 for kommune A, innebære at kommune A har 13 prosent færre innbyggere i aldersspennet 16-66 år enn landsgjennomsnittet.

Hvert enkelt kriterium vektet så inn i delkriterier for hvert tjenesteområde. Våre beregninger legger følgende vekter til grunn:

Utgiftsutjevning i inntektssystemet	Sektornøkler/delkostnadsnøkler					
	Barnehage	Grunnskole	PLO	Helse	Barnevern	Sosialhjelp
Indeks innb. 0-1 år	-	-	0,0049	0,0437	0,0568	-
Indeks innb. 2-5 år	0,5286	-	0,0049	0,0432	0,0562	-
Indeks innb. 6-15 år	-	0,8988	0,0173	0,1532	0,1992	-
Indeks innb. 16-22 år	-	-	0,0118	0,1048	0,1363	0,0237
Indeks innb. 23-66 år	-	-	0,0761	0,3659	-	0,1523
Indeks innb. 0-17 år	-	-	-	-	-	-
Indeks innb. 18-49 år	-	-	-	-	-	-
Indeks innb. 50-66 år	-	-	-	-	-	-
Indeks innb. 67-79 år	-	-	0,1101	0,0530	-	-
Indeks innb. 80-89 år	-	-	0,1971	0,0247	-	-
Indeks innb. over 89 år	-	-	0,1383	0,0045	-	-
Indeks land-bruks-kriteriet	-	-	-	-	-	-
Indeks reiseavst. innan sone	-	0,0254	0,0116	0,0478	-	-
Indeks reiseavst. til nabo-krets	-	0,0254	0,0116	0,0478	-	-
Indeks basis-kriteriet	-	0,0184	0,0120	0,0568	-	-
Indeks innv. 6-15 år	-	0,0288	-	-	-	-
Indeks norsk-fødde 6-15 år m. innv. foreldre	-	0,0032	-	-	-	-
Indeks dødeleg-heits-kriteriet	-	-	0,1323	0,0546	-	-
Indeks barn med einsleg for-sørgjar	-	-	-	-	0,3589	-
Indeks låg-inntekts-kriteriet	-	-	-	-	0,1926	-
Indeks uføre	-	-	-	-	-	0,0924
Indeks flykt-ningar	-	-	-	-	-	0,0948
Indeks opphop-ings-indeks	-	-	-	-	-	0,2793
Indeks urban.-kriteriet	-	-	-	-	-	0,3575
Indeks PU over 16 år	-	-	0,1397	-	-	-
Indeks ikkje-gifte 67 år og over	-	-	0,1323	-	-	-
Indeks innb. m. høgare ut-danning	0,1142	-	-	-	-	-
Indeks barn 1 år utan kontant-støtte	0,3572	-	-	-	-	-
<b>SUM</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0000</b>
<b>SEKTORVEKT</b>	<b>16,11 %</b>	<b>29,47 %</b>	<b>32,91 %</b>	<b>4,17 %</b>	<b>3,21 %</b>	<b>4,27 %</b>

Tabell 19: Sektornøkler i inntektssystemet 2014 (kilde: KMD, 2014b)

Vektingen gir en anslag for utgiftsbehovet til hver kommune mot landsgjennomsnittet. Dersom indeksverdien innen et tjenesteområde er mer enn 1,00 angir det at kommunens egenskaper gjør det relativt dyrere å drive enn landsgjennomsnittet. Motsatt vil en indeksverdi lavere enn 1,00 angi at kommunen er relativt billigere å drive enn landsgjennomsnittet.

Kommunens teoretiske utgiftsbehov innen det aktuelle tjenesteområde kan dermed beregnes ved følgende formel, hvor  $i$  angir tjenesteområdet:

### 7.1

$$\text{Utgiftsbehov } (i) = \text{Indeks tjenesteområde } (i) * \text{landsgjennomsnittet } (i)$$

Det teoretiske mer- eller mindreforbruket beregnes så ved differansen mellom faktisk forbruk og beregnet utgiftsbehov.

## 7.2

*Mer –/mindreforbruk = kommunens faktiske forbruk – beregnet utgiftsbehov*

### Eksempel:

Lillesand hadde i 2013 netto driftsutgifter i barnehage på ca. kr 8,432 (SSB, 2014b). Kommunens indeks-verdier i barnehage, vekt og behov blir dermed følgende:

Hovedkriteria	Indeks	Vekt	Behov
Innbyggere 2-5 år	1,09171	0,52860	0,57708
Antall barn 1-2 år uten kontantstøtte	1,12335	0,35720	0,40126
Utdanningsnivå	1,00427	0,11420	0,11469
<b>SUM</b>	-	<b>1,00</b>	<b>1,09303</b>

*Tabell 20: Utdrag av Lillesands indeks-verdier og indekserte utgiftsbehov 2013 (kilde: KMD, 2014b og egne beregninger)*

I 2013 var gjennomsnittlige netto driftsutgifter i barnehagesektoren om lag kr 7,562, noe som innebærer at Lillesands mer-/mindreforbruk i 2013 blir:

## 7.3

$$\text{Nto. driftsutg. barnehage} - \text{utgiftsbehov} = 8\,432 - (7\,562 * 1,09303) = 0,167$$

Vi finner altså at kommunen hadde et teoretisk merforbruk på kr 167 pr. innbygger i barnehagetjenestene i 2013.