



Langsiktige konsekvenser av kommunesammenslåinger

Rapport 2013 - 12

Proba-rapport nr 2013-12, Prosjekt nr. 13019

ISSN: 1891-8093

AG/SK/PDS, 16.08.2013

--

Offentlig

--

Langsiktige konsekvenser av kommunesammenslåing

Utarbeidet for Kommunal- og
regionaldepartementet

Forord

Dette prosjektet er gjennomført av Audun Gleinsvik (prosjektleder) og Synne Klingenberg. Pia Dybvik Staalsen har kvalitetssikret rapporten.

Proba, 16. august 2013

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING OG METODE	3
1.1 Problemstillinger, metoder og data.....	3
1.2 Befolkningsstruktur	3
1.2.1 Sentralisering av bosetting	3
1.2.2 Folketall innenfor gamle kommunegrenser	4
1.2.3 Bruk av sammenligningskommuner	4
1.3 Lokalisering av tjenesteproduksjon	7
2 BESKRIVELSE AV KOMMUNESAMMENSLÅINGENE.....	9
3 BEFOLKNINGSVEKST.....	11
4 LOKALISERING AV KOMMUNAL PRODUKSJON	13
5 SENTRALISERING AV BOSETTING	17
6 NÆRMERE OM DE ENKELTE SAMMENSLÅINGENE.....	21
6.1 Horten.....	21
6.2 Tønsberg	21
6.3 Larvik.....	22
6.4 Sarpsborg	24
6.5 Hamar.....	25
6.6 Arendal	26
6.7 Hammerfest.....	27
6.8 Fredrikstad.....	28
6.9 Re	30
6.10 Bodø	30
6.11 Vindafjord	31
6.12 Aure	32
6.13 Kristiansund.....	33
6.14 Inderøy	34
7 OPPSUMMERING	35
LITTERATUR.....	37
VEDLEGG	38

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Rapporten inneholder beregninger av hvordan folketall, sentralisering av bosettingen og antall ansatte i kommunesektoren har utviklet seg i kommuner som har slått seg sammen siden 1988. Materialet viser betydelig variasjoner utviklingen etter sammenslåing, men det er enkelte trekk som går igjen i et flertall av de nye eller de tidligere kommunene. Det er en viss tendens til at sammenslåing gir lavere befolkningsvekst; Innenfor grensene til 28 av de 39 kommuner kommunene som har slått seg sammen med andre har befolkningsveksten vært svakere enn i tilsvarende kommuner som ikke har slått seg sammen. Det er dessuten en tendens til at i sammenslåtte kommuner, kommer en stor del av veksten i kommunal sysselsetting der administrasjonssenteret ligger. Samtidig har flertallet av de sammenslåtte kommunene opplevd svakere sentralisering av bosettingen enn i sammenlignbare kommuner.

Problemstilling og bakgrunn

Sammenslåing av kommuner er mye omtalt i pressen og kommer ofte opp i politiske debatter. Det finnes imidlertid ganske begrenset med analyser av hvordan det går med bosetting og sysselsetting i kommuner som går sammen med andre.

Utredningen viser hvordan befolkningsutviklingen og lokalisering av kommunal tjenesteproduksjon har vært i kommuner som har slått seg sammen med andre. Både utviklingen innenfor de nye kommunegrensene og innenfor de områdene som tidligere var selvstendige kommuner beskrives. Utredningen sikter ikke mot å identifisere årsakssammenhenger.

Kommunal- og regionaldepartementet har bestilt utredningen.

Konklusjoner og tilrådinger

I utredningen har vi sammenstilt tall for befolkningsvekst, andel av befolkningen som bor i sentrale strøk og antall sysselsatte i kommunal sektor. Utviklingen i folketall og sysselsetting er både for de nye (sammenslåtte) kommunene og innenfor de områdene som tidligere var egne kommuner. Utviklingen i sentralisering av bosetting er bare gjort for de nye kommunene. Utviklingen er sammenlignet med tilsvarende kommuner. Valg av sammenligningskommuner er basert på SSBs kommunegruppering.

Befolkningsvekst innenfor grensene av tidligere kommuner

En klar overvekt av områdene som tidligere var selvstendige kommuner har hatt svakere befolkningsvekst enn sine referansekommuner. I 28 av de 39 de tidligere kommunene har veksten vært svakere enn i sammenligningskommunene. Det kan tenkes at svak befolkningsutvikling har

vært en begrunnelse for sammenslåing, men også at sammenslåingen har ført lav vekst. Det er ingen klare tendenser til at mer-/mindrevkst har sammenheng med kommunestørrelse.

Befolkningsvekst i nye kommuner

Halvparten av de nye kommunene har hatt svakere vekst enn sammenligningskommunene. 4 av 14 har hatt sterkere vekst enn referansegruppen.

Sentralisering av bosetting

Data for sentraliseringsgrad gjelder kun for de nye kommunene og ikke områder som tidligere var selvstendige kommuner. Sentralisering er målt ved endring i andelen av befolkningen som bor i tettbygd strøk.

9 av de 14 nye kommunene har opplevd svakere sentralisering enn man har sett i sammenligningskommunene, mens 5 har opplevd sterkere sentralisering.

Kommunal sysselsetting innenfor grensene av tidligere kommuner

Innenfor grensene til 24 av de 39 tidligere kommunene har veksten i kommunal sysselsetting vært svakere enn i sammenligningskommunene. De fleste kommunene som har hatt svakere vekst enn sammenligningsgruppene er små eller mellomstore.

Det er en klar tendens til at det er i det nye administrasjonssenteret at veksten i kommunal sysselsetting har vært sterk. Dette kan ses som en naturlig konsekvens av sentrale funksjoner samlokaliseres i administrasjonssenteret.

Kommunal sysselsetting i nye kommuner

Det er ingen klar tendens til at de nye kommunene har spesielt høy eller lav vekst i kommunal sysselsetting; 7 har hatt høyere vekst enn sammenligningskommunene, mens 5 har hatt lavere.

1 Innledning og metode

Sammenslåing av kommuner kan bidra til at bosettingsmønsteret i området endres. Videre kan en sammenslåing påvirke lokalisering av kommunal tjenesteproduksjon. I dette prosjektet beskriver vi utviklingen i bosettingsmønsteret og lokalisering av kommunal tjenesteproduksjon i kommuner som har deltatt i kommunesammenslåinger i perioden 1988-2012.

Kommunal- og regionaldepartementet er oppdragsgiver for prosjektet.

I oppdragsbeskrivelsen kreves det ikke en analyse av kommunesammenslåing som årsak til endringer i lokalisering og av boliger og kommunal tjenesteproduksjon; oppgaven er å beskrive utviklingen. Mange av tendensene vi finner kan ha flere ulike forklaringer. Vi mener derfor at det vanligvis ikke er grunnlag for å tolke sammenhengene vi finner som uttrykk for kausalitet.

1.1 Problemstillinger, metoder og data

Prosjektet omhandler den langsiktige utviklingen i befolkningsstruktur og lokalisering av kommunal tjenesteproduksjon i kommuner som har slått seg sammen med andre.

I prosjektet har vi inkludert alle kommunesammenslåinger fra og med 1988. De siste av disse sammenslåingene skjedde med virkning fra henholdsvis 2012 (Inderøy) og 2013 (Harstad). Det er for tidlig å studere den langsiktige utviklingen i disse kommunene etter sammenslåingen, men vi har likevel inkludert også disse kommunene i deler av rapporten.

1.2 Befolkningsstruktur

Vi har studert to dimensjoner i befolkningsstrukturen i kommunene;

- sentralisering innenfor den nye kommunen
- utvikling i folketallet innenfor grensene til hver av de tidligere kommunene

1.2.1 Sentralisering av bosetting

Vi har sett på om tendensen til sentralisering av bosetting er annerledes i sammenslåtte kommuner enn i andre. I dette tilfellet ser vi på den sammenslåtte kommunen som én gjennom hele perioden 1990-2012.

SSB har en definisjon på tettsted. Definisjonen¹ er

En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der og avstanden mellom husene skal normalt ikke overstige 50 meter. Det er tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Dette kan f.eks.

¹ Jf. beskrivelsen av statistikken "Befolkning og areal i tettsteder" på www.ssb.no

være parker, idrettsanlegg, industriområder eller naturlige hindringer som elver eller dyrkbare områder. Husklynger som naturlig hører med til tettstedet tas med inntil en avstand på 400 meter fra tettstedskjernen. De inngår i tettstedet som en satellitt til selve tettstedskjernen.

SSB har publisert data for antall bosatte i henholdsvis tettbygde og spredtbygde strøk i hver kommune i perioden 1990-2012. Statistikken er laget bl.a. for gjeldende kommuneinndeling og for kommuneinndelingen fra 1977. Vi har brukt disse dataene for å beregne folketall og andel av befolkningen i tettbygde strøk innenfor dagens kommunegrenser i sammenslåtte kommuner og grupper sammenlignbare kommuner.

Definisjonen av tettsted innebærer at det er en terskelverdi slik at én ny bolig eller én ny beboer i en eksisterende bolig i prinsippet kan gjøre at bostedet til 200 mennesker omdefineres fra spredt- til tettbygd strøk. I små kommuner kan krysningen av terskelverdien gi en vesentlig endring i andelen av befolkningen som bor i tettbygd strøk².

1.2.2 Folketall innenfor gamle kommunegrenser

SSB lager statistikk som viser folketall i kommuner, men ikke for områder som tidligere var en selvstendig kommune. Statistikken er imidlertid basert på registreringer av medlemmer i den enkelte husstand, husstandens adresse og adressens lokalisering. Dermed er det grunnlag for å lage befolkningsstatistikk etter en rekke ulike geografiske inndelinger.

Landet er inndelt i nær 14 000 grunnkretser. Formålet med etablering av grunnkretser er utelukkende å understøtte analysearbeid³. Grensene for grunnkretser krysser ikke kommunegrensene og de ligger i hovedsak fast over tid. Dermed kan man normalt "rekonstruere" tidligere kommunegrenser ved hjelp av grunnkretser. Fra SSB har vi fått data for folketallet i ulike grunnkretser for perioden 1987-2013. Disse har vi brukt til å beregne folketallet innenfor områder som tidligere var selvstendige kommuner.

1.2.3 Bruk av sammenligningskommuner

I rapporten bruker vi referansekommuner og sammenligningskommuner om hverandre. I begge tilfeller utgjør dette alle kommunene i en kommunegruppe (etter SSBs klassifisering), bortsett fra at kommuner som har inngått i sammenslåinger etter 1987 er tatt ut. Dette avsnittet gir en begrunnelse for dette metodiske grepet og en beskrivelse av de ulike klassifiseringene som er brukt.

² I vårt materiale ser det ut til at Skjerstad (1998/99), Vindafjord (1998/99) og Mosvik (1999/2000 og Inderøy 2011/12) alle hadde tettsteder som passerte terskelverdien. Trolig har dette også skjedd i større kommuner, men dette er vanskelig å spore

³ <http://www4.ssb.no/stabas/ClassificationFrames.asp?ID=1498751&Language=nb> gir en beskrivelse av metoden og formålet med etablering av grunnkretser.

Bosettingsmønsteret endrer seg kontinuerlig. Blant annet har det i mange år vært en tendens til sentralisering. Selv om prosjektet ikke sikter mot å avdekke årsaksforhold, mener vi at det er mest relevant å sammenligne utviklingen i de sammenslåtte kommunene med utvikling i "lignende kommuner".

Det er ikke entydig hva man skal regne som "lignende kommuner", men ideelt sett bør sammenligningsgruppen bestå av kommuner som kan antas å ville fått en tilsvarende utvikling langs de dimensjoner vi studerer, dvs. befolkningsutvikling og sentralisering i kommunen.

SSB lager inndeling av kommuner i grupper basert på ulike kriterier. Siden 1985 er det kommet tre utgaver av Standard for kommuneklassifisering, blant annet basert på kommunenes lokalisering og demografiske forhold:

- I 1985 kom en utgave basert på næringsstruktur, bosettingstetthet og sentralitet. Befolkningstallene i standarden er basert på data fra 1980.
- I 1994 kom en oppdatering basert på tilsvarende kriterier som i 1985, men med data fra 1990.
- I 2008 kom det en Standard for sentralitet basert på kommunens beliggenhet i forhold til tettsteder med "funksjoner av høy orden". Videre er tettstedene delt inn i grupper/nivåer etter hvilke funksjoner de tilbyr.
- I 2008 kom også en gruppering basert på kommunenes størrelse og deres inntektsnivå og beregnede kostnadsnivå.

Den sistnevnte standarden er utformet med sikte på å analysere kommunens tjenesteproduksjon, og vi ser denne som lite relevant for analyser av bosettingsmønster og lokalisering. Vi har derfor ikke brukt denne standarden.

Den eneste av standardene som kan brukes for å etablere sammenligningsgrupper for alle tidligere (nå sammenslåtte) kommuner, er den fra 1985. Grunnen er at dette er den eneste som klassifiserer alle de tidligere kommunene. I de senere standardene mangler det klassifisering av de kommunene som slo seg sammen før disse standardene ble etablert. Vi har derfor brukt 1985-standard for å etablere sammenligningsgrupper for tidligere kommuner som har slått seg sammen med andre.

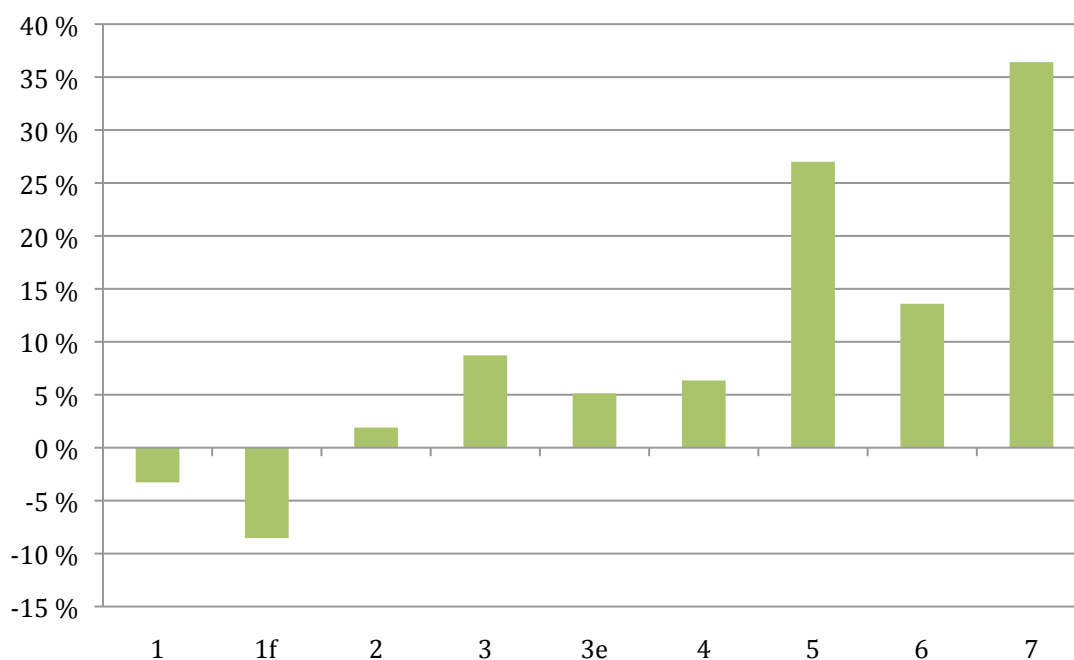
Vi har basert vår gruppering av tidligere – nå sammenslåtte – kommuner på SSBs kommunegruppering fra 1987 og kommunenes folketall. SSBs gruppering var hovedsakelig basert på sentralitet. Kategoriene 4-7 er kommuner med blandet næringsstruktur, men med ulik sentralitet. Kategoriene 1-3 er basert på næringsstruktur (landbruk, fiskeri og ensidige og andre industrikommuner). SSB (1985) inneholder en beskrivelse av kategoriseringen.

Tilsvarende er 2008-standard den eneste som klassifiserer alle dagens kommuner. Vi har derfor brukt denne standarden for å lage sammenligningsgrupper for dagens kommuner tilbakegående. Med sentralitet (2008) menes en kommunes geografiske beliggenhet sett i forhold til tettsteder av ulik størrelse. Tettstedene deles i tre nivåer etter folketall og tilbud av funksjoner. Tettsteder på nivå 3 er landsdelssentrene (eller et folketall på minst

50 000), nivå 2 har et folketall mellom 15 000 og 50 000, nivå 1 har et folketall mellom 5 000 og 15 000. For å beskrive de muligheter befolkningen i en kommune har for arbeidsreiser til et eller flere av disse tettstedene, har en inndelt kommunene i fire sentralitetsnivåer (0-3).

Figur 1-1 viser samlet befolkningsvekst 1987-2013 i kommunegrupper basert på 1985-standard. Tallverdiene i grupperingen angir sentralitet og bosettingstetthet. Figuren viser at det er en ganske klar tendens til at tettbygde og sentralt beliggende kommuner har hatt sterkest befolkningsvekst.

Figur 1-1: Befolkningsutvikling i kommunegrupper brukt i sammenligning med sammenslåtte kommuner. Vekst i prosent 1987-2012.



Alle sammenligningsgruppene vi har brukt inneholder mer enn 20 kommuner. Vedlegget til rapporten inneholder SSB beskrivelse av gruppene samt antall kommuner som inngår i våre ulike sammenligningsgrupper.

Det er ikke laget data med fordeling av bosettingen på tett-/spredtbygd for grunnkretser. Vi kan dermed ikke beregne sentraliseringstendenser innenfor gamle kommunegrenser. Derimot kan vi studere sentraliseringen innenfor for de nye kommunene. Vi har slått sammen tallene for de kommunene som har slått seg sammen tilbakegående fra 1990 og sammenlignet sentraliseringstendensene i disse "kommunene" med tilsvarende kommuner. Ettersom SSBs kategorisering av disse kommunene ikke er laget tilbakegående, dvs. før sammenslåingen, har vi laget sammenligningsgrupper basert på SSBs Standard for sentralitet 2008, oppdatert med data for 2013⁴.

⁴ Jf. <http://www4.ssb.no/stabas/ItemsFrames.asp?ID=5285601&Language=nb>

1.3 Lokalisering av tjenesteproduksjon

I prosjektet har vi studert utviklingen i lokalisering av kommunenes tjenesteproduksjon. Vi har valgt å løse dette ved å se på antall sysselsatte i kommunal forvaltning innenfor henholdsvis nye og gamle kommunegrensener.

Lokalisering av tjenesteproduksjonen er viktig ut fra to synsvinkler; tjenestenes tilgjengelighet og antall arbeidsplasser. Det er uklart hvilken effekt sammenslåing kan forventes å få for sysselsettingen i kommunal forvaltning i den sammenslåtte kommunen. Kanskje kan man forvente to motstridende effekter:

- Sammenslåing kan gi stordriftsfordeler, noe som bidrar til svak utvikling i kommunal sysselsetting
- Sammenslåing kan gi bedre kvalitet på kommunal forvaltning og tjenestetilbudet, noe som bidrar til høyere folketall og flere arbeidsplasser i privat sektor og dermed behov for høyere kommunal tjenesteproduksjon og sysselsetting

For mange tjenester vil lokaliseringen av bedriftene gi en indikasjon på tilgjengelighet. For tjenester hvor produksjonen ikke skjer der bedriften er lokalisert, vil ikke lokaliseringen si noe om tilgjengeligheten. Dette gjelder for eksempel for hjemmebaserte helse- og omsorgstjenester, innsamling av avfall, drift og vedlikehold av vann- og avløp og anlegg, m.v. For andre tjenester som for eksempel sentrale forvaltningsenheter, skole, barnehager, m.v. vil lokaliseringen av bedriften være viktig for tilgjengeligheten for brukerne.

Til en viss grad vil arbeidsplasser innenfor "oppsøkende tjenester" innebære at lokaliseringen av bedriften ikke fullt ut reflekterer den geografiske fordelingen av tilgang på arbeidsplasser. Vi mener likevel at lokalisering av bedriftene må være en rimelig god indikator for tilgangen på arbeidsplasser i kommunal forvaltning.

For å se på endringer i lokalisering av tjenesteproduksjon, har vi fra KS fått data om sysselsettingen i kommunene for årene 1987-2012 basert på den til enhver tid gjeldende kommuneinndelingen. Data er hentet fra PAI-registeret (Personal Administrativt Informasjonssystem). For 2012 har vi i tillegg fått sysselsettingen i den enkelte kommunale bedrift og bedriftenes organisasjonsnummer. Organisasjonsnumrene har vi oversendt til SSB som har lagt til informasjon om hvilken grunnkrets bedriftene er lokalisert i. Grunnkretsnumrene har vi brukt til å fordele de sysselsatte i kommunene i 2012 innenfor de gamle kommunegrensene. Dermed har vi fått en tidsutvikling for sysselsettingen i kommunal forvaltning innenfor de kommunegrensene som gjaldt før sammenslåingen.

Vi har så laget tidsserier for utviklingen i sysselsettingen for ulike kommunegrupper og sammenlignet utviklingen innenfor de gamle kommunegrensene med utviklingen i kommuner som var i samme kommunegruppe før sammenslåingen.

Ett problem med vårt datamateriale er at endringer i oppgavefordelingen og arbeidsgiveransvaret har påvirket antall ansatte i kommunene. Den klart største endringen kom i 2002 da undervisningspersonell kom med for første gang. KS har i tillegg informert oss om følgende andre endringer:

- næringsmiddeltilsyn og fylkeskommunalt barnevern og familievern ble overført til Staten 1. januar 2004.
- spesialisthelsetjenesten ble overført til Staten i 2002,
- kirkelige stillinger ble overført til Kirkens Arbeidsgiver organisasjon i 1997,
- skolesjefer og skoleinspektører og landbrukskontorer kom inn i 1994,
- ansvar for psykisk utviklingshemmede ble overført fra fylkeskommunene til kommunene i 1991
- sykehjemmene ble overført fra fylkeskommunene til kommunene i 1988

KS har også informert om at deres data ikke hadde helt full dekningsgrad før i 2004.

Vår metode er å sammenligne utviklingen i gamle og nye kommuner med ulike grupper av sammenlignbare kommuner. Hvis endringene i oppgavefordeling og arbeidsgiveransvar hadde slått helt likt ut i alle kommuner, ville ikke disse endringene påvirket resultatene. Vi vet imidlertid lite om disse endringene kan ha gitt vesentlige skjeve utslag.

Et annet forhold er at kommunene ikke har samme strategien når det gjelder egenproduksjon versus kjøp av tjenester. Hvis en kommune setter ut deler av sin tjenesteproduksjon, påvirker ikke dette nødvendigvis etterspørsel etter arbeidskraft i området eller tilgjengeligheten av tjenestetilbudet. Men vi vil likevel registrere mindre kommunal sysselsetting i området.

2 Beskrivelse av kommunesammenslåingene

I dette avsnittet vil vi gi en kort beskrivelse av kommunesammenslåingene siden 1988.

Til sammen har det vært 15 kommunesammenslåinger fra begynnelsen av 1988 til begynnelsen av 2013. Det var ingen sammenslåinger mellom 1994 og 2002. For øvrig er sammenslåingene fordelt ganske jevnt over perioden. Ti av de sammenslåtte kommunene er i dag i kommunegruppe 13. Gruppene 3, 7, 10, 11 og 16 er alle representert med en sammenslåing. Flere av kommunene kan ha vært i andre kommunegrupper før sammenslåingen.

Den minste sammenslåingen, regnet etter folketall, resulterte i Aure. De sammenslåtte kommunene Aure hadde til sammen 3 626 innbyggere året før de slo seg sammen. I ti av sammenslåingene hadde kommunene til sammen mer enn 10 000 innbyggere. Den største sammenslåingen skjedde da fem kommuner med til sammen 64 813 innbyggere etablerte (nye) Fredrikstad kommune.

Tre av sammenslåingene har skjedd i Vestfold, mens det er to hver i Østfold og Møre & Romsdal. I syv av fylkene (pluss Oslo) har det ikke vært noen sammenslåinger.

I to av sammenslåingene (Bodø og Harstad), utgjorde folketallet i den største kommunen 98 prosent av folketallet i den sammenslåtte kommunen. I ytterligere fire var den største kommunens andel mer enn 2/3. I fire av sammenslåingene (Larvik, Sarpsborg, Arendal og Fredrikstad) utgjorde folketallet i den største kommunen mindre enn halvparten av folketallet i den sammenslåtte kommunen.

En del av faktaene over har implikasjoner for hvilke sammenhenger vi kan forvente å observere:

1. I sammenslåingene hvor den største kommunen var mye større enn den/de andre, er det liten grunn til å forvente at sammenslåingen skal ha hatt merkbar virkning for utviklingen i den nye storkommunen som helhet
2. I de siste sammenslåingene, er det lite sannsynlig at man allerede nå vil kunne observere eventuelle effekter på lokalisering av tjenesteproduksjon og boliger eller på vekst i folketallet. Dette gjelder særlig Inderøy og Harstad.

Tabell 2-1: Oversikt over kommunesammenslåingene

År	Tidligere kommuner	Ny kommune	Fylke	Folketall året før	Den største kommunens andel	Kommunegruppe 2013
1988	Horten og Borre	Horten ⁵	Vestfold	22 092	59 %	13
1988	Tønsberg og Sem	Tønsberg	Vestfold	30 844	71 %	13
1988	Larvik, Stavern, Tjølling, Brunlanes og Hedrum	Larvik	Vestfold	37 048	28 %	13
1992	Sarpsborg, Tune, Varteig og Skjeberg	Sarpsborg	Østfold	46 608	39 %	13
1992	Hamar og Vang	Hamar	Hedmark	25 454	64 %	13
1992	Arendal, Moland, Øyestad, Tromøy og Hisøy	Arendal	Aust-Agder	38 042	33 %	13
1992	Hammerfest og Sørøysund	Hammerfest	Finnmark	9 250	75 %	16
1994	Fredrikstad, Borge, Rolvsøy, Kråkerøy og Onsøy	Fredrikstad	Østfold	64 813	41 %	13
2002	Våle og Ramnes	Re	Vestfold	8 038	53 %	10
2005	Bodø og Skjerstad	Bodø	Nordland	43 775	98 %	13
2006	Ølen og Vindafjord	Vindafjord	Rogaland	8 120	58 %	11
2006	Aure og Tustna	Aure	Møre & Romsdal	3 626	72 %	3
2008	Kristiansund og Frei	Kristiansund	Møre & Romsdal	22 522	76 %	13
2012	Mosvik og Inderøy	Inderøy	Nord-Trøndelag	6 717	88 %	7
2013	Harstad og Bjarkøy	Harstad	Troms	24 095	98 %	13

⁵ Navnet rett etter sammenslåingen var Borre

3 Befolkningsvekst

Vi har satt sammen tidsserier for befolkningsutviklingen både i de tidligere og de nye kommunene siden sammenslåingene. Utviklingen i disse er sammenlignet med grupper av referansekommuner.

Tabell 3-1 viser befolkningsutviklingen innenfor de tidligere kommunegrensene siden kommunene ble slått sammen med andre. Ved vurdering av veksten bør man også ta hensyn til hvor lenge det er siden sammenslåingen. Veksten varierer fra 40 prosent i Sem til minus 2 prosent i Aure og Mosvik.

Kolonnen lengst til høyre viser hvor sterk vekst det har vært i området, sammenlignet med andre kommuner som var i samme kommunegruppe i 1987. Også målt på denne måten er det store forskjeller mellom de tidligere kommunene. Våle har hatt en mervekst på 11 prosent, mens Stavern har hatt 19 prosent svakere vekst enn sammenlignbare kommuner som ikke har inngått i sammenslåinger.

En klar overvekt av kommunene har hatt svakere vekst enn referansegruppene. I 28 av de 39 de tidligere kommunene har veksten vært svakere enn i sammenligningskommunene. Det er ingen klare tendenser til at mer-/mindrevkst har sammenlignet med kommunestørrelse. Kanskje er det ikke tilfeldig at alle de tidligere kommunene i gruppe 7 – de mest sentrale kommunene – har hatt svakere vekst enn kommuner som var i samme gruppe.

Tabell 3-1: Utviklingen i folketallet i tidligere kommuner siden sammenslåingen

Tidligere kommune	Folketall året før	Endring	Mer-/mindrevkst enn referansegruppen
Sarpsborg	11 809	24 %	0 %
Skjeberg	14 311	8 %	-1 %
Tune	18 288	13 %	-9 %
Varteig	2 199	34 %	6 %
Fredrikstad	26 539	21 %	-2 %
Rolvsøy	5 947	12 %	-8 %
Kråkerøy	7 445	21 %	-1 %
Onsøy	12 923	14 %	-7 %
Borge	11 959	21 %	-3 %
Hamar	16 351	13 %	-13 %
Vang	9 103	19 %	-10 %
Borre	9 098	20 %	-5 %
Horten	12 974	21 %	-5 %
Sem	21 956	40 %	11 %
Tønsberg	8 934	19 %	-14 %
Larvik	8 046	19 %	-6 %
Tjølling	7 888	24 %	-1 %
Hedrum	10 453	5 %	-17 %
Stavern	2 549	7 %	-19 %
Brunlanes	8 141	24 %	-1 %
Våle	3 744	16 %	11 %
Ramnes	3 357	7 %	5 %
Moland	8 148	9 %	-12 %
Tromøy	4 711	10 %	-10 %
Hisøy	4 026	10 %	-14 %
Øyestad	8 679	25 %	0 %
Arendal	12 478	12 %	-13 %
Vindafjord	4 700	5 %	2 %
Ølen	3 420	7 %	3 %
Kristiansund	17 094	7 %	1 %
Frei	5 428	9 %	4 %
Aure	2 620	-2 %	-6 %
Tustna	1 006	-1 %	-5 %
Inderøy	5 906	0 %	-1 %
Mosvik	811	-2 %	-3 %
Bodø	42 644	13 %	6 %
Skjerstad	1 131	2 %	-11 %
Hammerfest	6 891	10 %	-2 %
Sørøysund	2 349	7 %	-1 %

Kilde: SSB, Proba

Tabell 3-2 viser data for utviklingen i folketallet i sammenslåtte kommuner. Sammenligningsgrunnlaget er et annet for disse kommunene. 8 av 14 sammenslåtte kommunene har hatt lavere vekst enn sammenligningsgruppene. Mens tallene for de tidligere kommunene ga inntrykk av at sammenslåing ga svak befolkningsvekst, viser tallene for de sammenslåtte kommunene ikke noen klar tendens.

Tabell 3-2: Utviklingen i folketallet i nye kommuner siden sammenslåingen

Ny kommune	Folketall ved sammenslåing	Endring	Mer-/mindre-vekst enn referanse
Sarpsborg	46 607	15 %	-6 %
Fredrikstad	64 813	19 %	-3 %
Hamar	25 454	15 %	-6 %
Horten	22 072	20 %	-5 %
Tønsberg	30 890	26 %	7 %
Re	7 101	12 %	-2 %
Larvik	37 077	16 %	6 %
Arendal	38 042	14 %	-4 %
Vindafjord	8 120	6 %	1 %
Kristiansund	22 522	7 %	2 %
Aure	3 626	-2 %	-2 %
Inderøy	6 717	0 %	-1 %
Bodø	43 775	12 %	6 %
Hammerfest	9 240	9 %	3 %
Horten	22 072	20 %	-5 %
Tønsberg	30 890	26 %	7 %
Larvik	37 077	16 %	6 %
Sarpsborg	46 607	15 %	-6 %
Hamar	25 454	15 %	-6 %
Arendal	38 042	14 %	-4 %
Hammerfest	9 240	9 %	3 %
Fredrikstad	64 813	19 %	-3 %
Re	7 101	12 %	-2 %
Bodø	43 775	12 %	6 %
Vindafjord	8 120	6 %	1 %
Aure	3 626	-2 %	-2 %
Kristiansund	22 522	7 %	2 %
Inderøy	6 717	0 %	-1 %

Kilde: SSB, Proba

4 Lokalisering av kommunal produksjon

Vi har sammenstilt data for registrert vekst i kommunal tjenesteproduksjon siden sammenslåingene. Uttrykket "registrert" vekst er valgt fordi KS har opplyst at data ikke er komplette for årene før 2004. I tillegg kommer at en del av endringene skyldes at oppgaver og arbeidsgiveransvar er flyttet mellom kommunene og andre sektorer. Overføring av arbeidsgiveransvaret for undervisningspersonell i grunnskolene til kommunene i 2002, er den klart viktigste av disse flyttingene. Både huller i datamaterialet før 2004 og overføring av lærerne til kommunal sektor bidrar til sterk registrert vekst i kommunal sysselsetting fra før 2002 til etter 2004.

Tabell 4-1 viser at det er svært stor variasjon mellom de tidligere kommunene når det gjelder vekst i sysselsettingen etter sammenslåingen. Mens Tustna og Mosvik har sett fall i kommunal sysselsetting, har Hedrum opplevd en vekst på over 500 prosent. Alle kommunene som har hatt vekst på over 100 prosent siden sammenslåingen slo seg sammen i 1994 eller tidligere.

24 av de 39 kommunene har hatt svakere vekst enn sammenligningskommunene. De fleste kommunene som har hatt svakere vekst enn sammenligningsgruppene er små eller mellomstore. Hamar er et unntak; Dette er en stor kommune med svak utvikling i kommunal sysselsetting siden sammenslåingen.

Tabell 4-1: Vekst i antall kommunalt ansatte innenfor tidligere kommuner. %

Gammel kommune	Siden sammenslåingen	Sammenlignet med andre i samme gruppe
Sarpsborg	174	50
Fredrikstad	151	48
Borge	52	-51
Varteig	50	-74
Skjeberg	67	-44
Tune	87	-37
Rolvsøy	50	-52
Kråkerøy	60	-43
Onsøy	76	-26
Hamar	90	-29
Vang	70	-48
Horten	291	65
Tønsberg	251	49
Larvik	224	-3
Stavern	234	32
Våle	73	22
Borre	181	-45
Ramnes	19	-33
Sem	259	33
Tjølling	99	-127
Brunlanes	181	-46
Hedrum	546	320
Arendal	118	0
Moland	81	-43
Øyestad	54	-70
Tromøy	36	-88
Hisøy	74	-44
Vindafjord	20	-1
Ølen	34	22
Kristiansund	20	7
Frei	-13	-27
Aure	38	23
Tustna	-36	-51
Mosvik	-24	-37
Inderøy	12	4
Bodø	28	13
Skjerstad	-17	-40
Hammerfest	136	39
Sørøysund	36	-68

Kilde: KS, SSB, Proba

Vi har satt sammen tilsvarende tall for de nye kommunene (jf. Tabell 4-2). Det gir til dels lite mening å sammenligne veksten i sysselsettingen siden sammenslåingen. Grunnen er at tidsperioden varierer fra 1 til 24 år. Det er vanskelig å se klare mønstre i tallene. 8 av de 14 sammenslåtte kommunene har hatt sterkere vekst i kommunal sysselsetting enn sammenligningskommunene. Men man finner eksempler på mellomstore byer som inngikk i sammenslåinger langt tilbake i tid som har hatt lav vekst (Hamar og Arendal) og høy vekst (Horten, Tønsberg og Larvik).

Tabell 4-2: Utvikling i antall ansatte i kommunal sektor innenfor sammenslåtte kommuner. Prosent

Ny kommune	Siden sammenslåingen	Sammenlignet med andre i samme gruppe
Sarpsborg kommune	113	4
Fredrikstad kommune	103	12
Hamar kommune	84	-25
Horten kommune	253	32
Tønsberg kommune	255	34
Larvik kommune	260	49
Re kommune	49	-5
Arendal kommune	86	-23
Vindafjord kommune	26	7
Kristiansund kommune	13	-13
Aure kommune	16	4
Inderøy kommune	7	0
Bodø kommune	26	-5
Hammerfest kommune	102	12

Kilde: KS, Proba

5 Sentralisering av bosetting

Vi har sett på om tendensen til sentralisering er annerledes i de sammenslåtte kommunene enn i lignende kommuner. Sammenligningen er basert på dagens plassering av de nye kommunene i kommunegrupper ut fra Standard for kommunegruppering 2008.

Standarden klassifiserer kommuner etter sentralitet. Med sentralitet menes en kommunes geografiske beliggenhet i forhold til et senter hvor det er funksjoner av høy orden (sentrale funksjoner som post, bank, m.v.). De sentrale funksjoner er først og fremst lokalisert til tettsteder. Tettstedene deles inn i tre nivåer etter folketall og tilbud av funksjoner. Tettsteder på nivå 3 er landsdelssentre (eller folketall på minst 50 000), nivå 2 har et folketall på mellom 15 000 og 50 000 og nivå 1 har et folketall på mellom 5 000 og 15 000. Det er fire hovednivåer av sentralitet, kode 3-0, alt etter reisetid til de forskjellige tettstedsnivåene. En har også markert om kommuner på sentralitetsnivå 0-2 ligger slik til at det er mulig å gjennomføre leilighetsvise dagsreiser til et tettsted på nivå 3 (kodet A og B i 1994-standarden og kodet 2 og 1 i 2008-standarden). En endring i 2008-standarden er at sentralitetsnivå 3 er delt opp i tre undernivåer.

SSB lager statistikk hvor befolkningen er fordelt etter om de er bosatt i tett- eller spredtbygde strøk. Endring i andelen som bor i tettbygde strøk betegner vi som sentralisering.

Tabell 5-1 viser bl.a. hvilke grupper de ulike sammenslåtte kommunene tilhører og hvor sterk sentraliseringen har vært i den aktuelle kommunegruppen. I alle disse kommunegruppene har det skjedd en viss sentralisering i perioden 1990-2012.

Neste kolonne viser sentraliseringen i hver av de sammenslåtte kommunene i perioden 1990-2012. Hammerfest var den eneste av kommunene hvor bosettingen ikke ble sentralisert i perioden.

Tabell 5-1: Sentralisering i sammenslåtte kommuner relativt til andre kommuner i samme gruppe.

	Kommune- gruppe	Sentraliser- ing for gruppen 1990-2012	Sentralisering i kommunen 1990-2012	Kommunens sentralisering relativt til referansegruppen	
				1990- 2012	Siden sammen- slåingen
Horten	31	9 %	2 %	-7 %	-7 %
Tønsberg	31	9 %	1 %	-8 %	-8 %
Larvik	22	7 %	6 %	-1 %	-1 %
Sarpsborg	31	9 %	3 %	-6 %	-3 %
Hamar	31	9 %	1 %	-8 %	-6 %
Arendal	31	9 %	1 %	-8 %	-2 %
Hammerfest	11	6 %	-5 %	-11 %	-9 %
Fredrikstad	31	9 %	2 %	-7 %	-3 %
Re	31	4 %	12 %	9 %	-1 %
Bodø	21	10 %	2 %	-8 %	-1 %
Vindafjord	22	7 %	26 %	19 %	0 %
Aure	2	2 %	3 %	2 %	0 %
Kristiansund	21	10 %	3 %	-7 %	-2 %
Inderøy	12	8 %	14 %	6 %	0 %
Harstad	21	10 %	2 %	-8 %	-

Kilde: SSB og egne beregninger

Vi har så sammenlignet sentraliseringen i de sammenslåtte kommunene med deres respektive kommunegrupper. Dette er gjort for to perioder:

- Hele perioden 1990-2012
- Perioden etter sammenslåingen

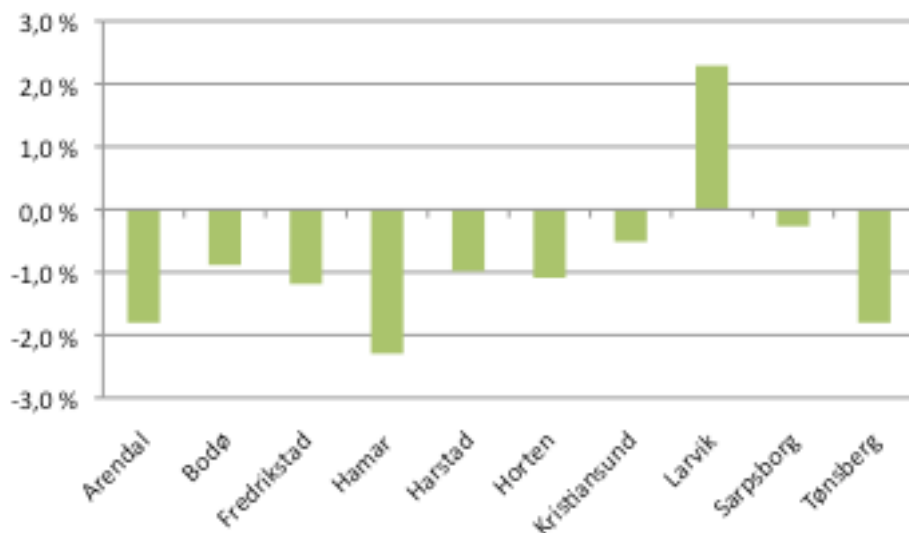
Som eksempel på beregning av sammenhengen mellom sammenslåing og sentralisering, gjengir vi beregningene for Sarpsborg. Kommunen er i dag plassert i kommunegruppe 13. I de kommunene som i dag er i kommunegruppe 13 og som ikke har deltatt i en kommunesammenslåing siden 1988, bor 89,2 prosent av befolkningen i tettbygd strøk. Tilsvarende andel var i 1990 85,9 prosent. Vi bruker differansen mellom disse tallene (3,3 prosent) som et uttrykk for sentraliseringsgrad i perioden. I de kommunene som gikk sammen i den sammenslåtte kommunen Sarpsborg i 1992, bodde 88,5 prosent i tettbygd strøk i 1990. Andelen hadde i 2012 økt til 91,5 prosent, slik at sentralisering var 3,0 prosent og 0,3 prosent mindre enn i referansekommunene.

De fleste av de sammenslåtte kommunene hadde i perioden 1990-2012 svakere sentralisering enn sammenligningsgruppene. Avviket mot sammenligningskommunene må kunne betegnes som til dels stort. Tre kommuner – Re, Aure og Inderøy – ble sterkere sentralisert enn sine respektive sammenligningskommuner. Når man ser på de detaljerte data for antall som har bodd i tettsteder i disse kommunene, får man inntrykk av at tallene er preget av at områder er blitt omdefinert fra spredt- til tettbygd strøk fordi terskelverdien for tettbygd strøk er passert (jf. omtale av definisjonen i avsnitt 1.2.1). Dette innebærer også at hvis terskelverdien hadde vært satt litt annerledes, er det ikke sikkert at disse kommunene ville framstått med sterk sentraliseringstendens.

Ser man så på sentralisering bare i perioden etter sammenslåingen, er det ingen av kommunene som har sterkere sentralisering enn sammenligningskommunene.

Figur 5-1 viser resultatene av beregninger for alle sammenslåtte kommuner som nå er i kommunegruppe 13. Figuren viser at med unntak av Larvik, har det vært svakere sentralisering innenfor de sammenslåtte kommunene enn i andre kommuner i gruppe 13. Vi har sett nærmere på utviklingen i Larvik. Den sterke økningen i andelen innbyggere i tettbygd strøk i Larvik skjedde i 1997-2000, altså om lag 10 år etter kommunesammenslåingen. Det virker ikke nærliggende å tolke denne sentraliseringen som et resultat av sammenslåingen 10 år tidligere, men det kan heller ikke utelukkes.

Figur 5-1: Sentralisering i sammenslåtte kommuner 1990-2012 i gruppe 13 sammenlignet med referansekommunene. Prosentpoeng

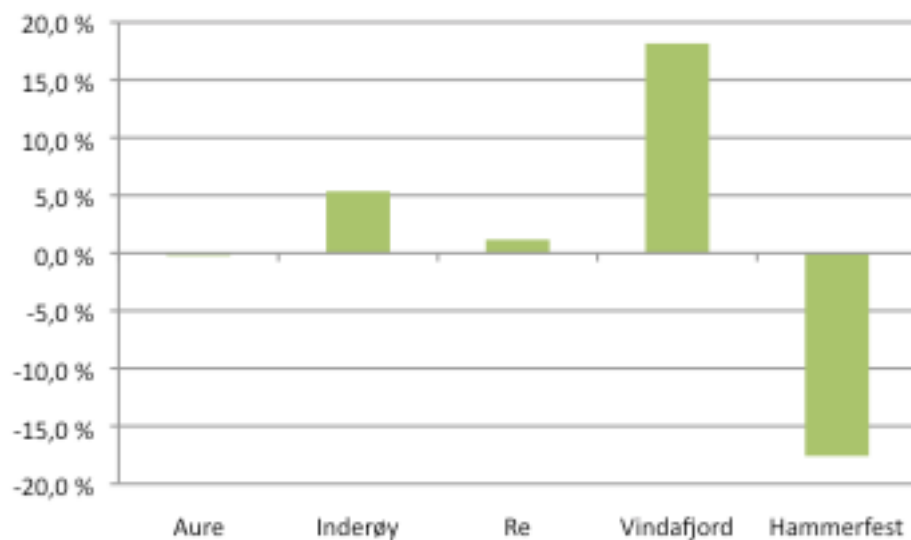


Kilde: SSB, Proba

Figur 5-2 viser sentraliseringstendensene i de sammenslåtte kommunene i andre kommunegrupper enn nummer 13. Figuren tyder ikke på at det er sammenheng mellom kommunesammenslåing og sentraliseringstendensene i området. Den sterke veksten i andelen i tettbygd strøk i Vindafjord skyldes ganske sikkert at minst ett område i kommunen i løpet av perioden passerte

terskelen for å bli definert som tettbygd strøk. Alle tidligere boliger i det aktuelle området ble dermed omdefinert til boliger i tettbygd strøk. Vi anslår⁶ at uten omklassifisering av dette området, ville samlet sentralisering i Vindafjord over denne perioden blitt 4,0 prosent, dvs. betydelig lavere enn i sammenligningskommunene.

Figur 5-2: Sentralisering i sammenslåtte kommuner 1990-2012 i andre grupper enn 13 sammenlignet med referansekommunene. Prosentpoeng



Kilde: SSB, Proba

⁶ Fra 1998 til 1999 økte andelen i tettbygd strøk fra 11,8 til 33,8 prosent. Endringen skyldtes at en del av "gamle" Vindafjord for første gang ble klassifisert som tettbygd strøk. Vi har i vår alternative beregningen sett bort fra økningen i sentraliseringen dette året.

6 Nærmere om de enkelte sammenslåingene

6.1 Horten

Horten og Borre slo seg sammen i 1988. De var relativt jevnstore, regnet i folketall. Det største tettstedet lå i Horten.

Befolkningsveksten innenfor grensene til de to tidligere kommunene har vært nesten helt lik. Begge har hatt svakere vekst enn sammenlignbare kommuner.

Sentraliseringen har vært noe svakere enn i sammenlignbare kommuner, men dette kan delvis ses i sammenheng med at andelen innbyggere i tettbygd strøk var høy i Horten i 1990 (93,2 prosent) slik at potensialet for fortsatt sentralisering var begrenset.

Tabell 6-1: Nøkkeltall for befolkningsutvikling i Horten

Tidligere kommuner	Folketall året før	Endring i folketall siden sammenslåing	Mer-/mindre-vekst enn referanse
Borre	90 98	20.4%	-7.6%
Horten	12 974	20,5%	-6,6%
Ny kommune			
Horten	22 072	20,5%	-4,8 %

Kilde: SSB, Proba

Sysselsettingen i (nye) Horten kommune vokste med 253 prosent i perioden 1987-2012. Dette var 32 prosent mer enn i sammenligningskommunene. Sysselsettingsveksten var vesentlig sterkere i (gamle) Horten (291 prosent) enn i Borre (181 prosent).

6.2 Tønsberg

Sem og Tønsberg slo seg sammen til Tønsberg i 1988. Sem var betydelig større enn Tønsberg, regnet i folketall, men det største tettstedet lå i Tønsberg.

Siden sammenslåingene har befolkningsveksten vært sterk innenfor grensene til Sem, men ganske svak innenfor den gamle kommunegrensen til Tønsberg.

Sentraliseringen i (nye) Tønsberg har siden 1990 vært noe svakere enn i sammenlignbare kommuner, men dette kan ha sammenheng med at Tønsberg allerede i 1990 var sterkt sentralisert.

Tabell 6-2: Nøkkeltall for befolkningsutvikling i Tønsberg

Tidligere kommuner	Folketall året før	Endring i folketall siden sammenslåing	Mer-/mindre-vekst enn referanse
Sem	21 956	39,6 %	7,8 %
Tønsberg	8 934	18,5 %	-17,9 %
Ny kommune			
Tønsberg	30 890	26,0 %	6,7 %

Kilde: SSB, Proba

Sysselettingen i (nye) Tønsberg kommune vokste med 255 prosent i perioden 1987-2012. Dette var 34 prosent mer enn i sammenligningskommunene. Sysselettingsveksten var om lag like sterk i (gamle) Tønsberg og Sem.

6.3 Larvik

De fem kommunene som gikk sammen til (nye) Larvik kommune i 1988 besto av fire ganske jevnstore kommuner samt én (Stavern) som var betydelig mindre.

Siden sammenslåingen har befolkningsveksten innenfor grensene til alle de fem tidligere kommunene vært svakere enn i sammenlignbare kommuner. Den kommunene som skilte seg ut i størrelse, avviker ikke fra dette bildet.

(Nye) Larvik har siden 1990 opplevd en noe sterkere sentralisering enn sammenlignbare kommuner. Dette kan delvis forklares med at området var relativt lite sentralisert i utgangspunktet.

Tabell 6-3: Nøkkeltall for befolkningsutvikling i Larvik

Tidligere kommuner	Folketall året før	Endring i folketall siden sammenslåing	Mer-/mindrevekst enn referanse
Larvik	8 046	19,0 %	-6,9 %
Tjølling	7 888	24,3 %	-3,4 %
Hedrum	10 453	4,5 %	-17,2 %
Stavern	2 549	7,3 %	-11,0 %
Brunlanes	8 141	23,9 %	-2,2 %
Ny kommune			
Larvik	37 077	16,3 %	5,6 %

Kilde: SSB, Proba

Sysselsettingen i (nye) Larvik kommune vokste med 260 prosent i perioden 1987-2012. Dette var 49 prosent mer enn i sammenligningskommunene. Sysselsettingsveksten var svært ulikt fordelt innenfor hver de tidligere kommunene (Tabell 6-4). Tjølling har opplevd svak vekst, mens Hedrum har hatt sterk vekst.

Tabell 6-4: Larvik kommune (nye). Vekst i kommunal sysselsetting innenfor nye og gamle kommunegrenser. 1987-2012

	Vekst i kommunal sysselsetting 1987-2012. Prosent	Mer (+)/mindrevekst (-) relativt til referanse. Prosentpoeng
(gamle) Larvik	224	-3
Tjølling	99	-127
Hedrum	181	-46
Stavern	234	+32
Brunlanes	546	+320
(nye) Larvik	260	+49

Kilde: KS, Proba

6.4 Sarpsborg

De fire kommunene Sarpsborg, Tune, Varteig og Skjeberg dannet i 1992 Sarpsborg besto av tre kommuner som hadde mellom 10-20 tusen innbyggere og én som var betydelig mindre. Det største tettstedet lå i (gamle) Sarpsborg som var tredje størst av de fire kommunene.

Området er tett befolket, og vel 87 prosent bodde i tettbygd strøk før sammenslåingen.

Siden sammenslåingen har folketallet i områdene som var (gamle) Sarpsborg og Skjeberg vokst om lag på linje med sammenlignbare kommuner. Befolkningsutviklingen i den største tidligere kommunen – Tune – har vært en del svakere enn i sammenlignbare kommuner.

Varteig, som var den minste av de fire kommunene, har hatt den klart sterkeste befolkningsveksten siden sammenslåingen, og også klart sterkere enn i andre kommuner i samme kommunegruppe.

Sammenlignet med kommuner som er i gruppe 5 og som hadde et folketall over 20 000 innbyggere, har (nye) Sarpsborg hatt relativt svak befolkningsvekst.

Bosettingen i (nye) Sarpsborg er blitt mer sentralisert siden sammenslåingen, og tendensen har vært litt sterkere enn i referansekommunen.

Tabell 6-5: Nøkkeltall for befolkningsutvikling i Sarpsborg

Tidligere kommuner	Folketall året før	Endring i folketall siden sammenslåing	Mer-/mindre-vekst enn referanse
Sarpsborg	11 809	23,6 %	-0,4 %
Skjeberg	14 311	8,3 %	-1,1 %
Tune	18 288	12,9 %	-8,6 %
Varteig	2 199	34,0 %	6,5 %
Ny kommune			
Sarpsborg	46 607	15,2 %	-6,5 %

Kilde: SSB, Proba

Sysselsettingen i (nye) Sarpsborg kommune vokste med 113 prosent i perioden 1991-2012. Dette var om lag på linje med sammenligningskommunene. Sysselsettingsveksten var ujevnt fordelt (jf. Tabell 6-6). Mens (gamle) Sarpsborg opplevde sterk vekst, var det svak vekst i alle de andre tidligere kommunene.

Tabell 6-6: Sarpsborg kommune (nye). Vekst i kommunal sysselsetting innenfor nye og gamle kommunegrenser. 1987-2012

	Vekst i kommunal sysselsetting 1991-2012. Prosent	Mer (+)/mindrevækst (-) relativt til referanse. Prosentpoeng
(gamle) Sarpsborg	174	+50
Skjeberg	67	-74
Tune	87	-37
Varteig	50	-74
(nye) Sarpsborg	113	+4

Kilde: KS, Proba

6.5 Hamar

Hamar og Vang gikk sammen i 1992. Hamar var nær dobbelt så folkerik som Vang og inneholdt dessuten det største tettstedet i området.

Siden sammenslåingen har befolkningsveksten innenfor grensene til begge de tidligere kommunene vært svakere enn i sammenlignbare kommuner. Veksten har vært svakest i (gamle) Hamar.

Sentraliseringen i (nye) Hamar har siden 1992 vært en del svakere enn i sammenligningsgruppen.

Tabell 6-7: Nøkkeltall for befolkningsutviklingen på Hamar

Tidligere kommuner	Folketall året før	Endring i folketall siden sammenslåing	Mer-/mindrevækst enn referanse
Hamar	16 351	13,4 %	-14,5 %
Vang	9 103	18,8 %	-10,5 %
Ny kommune			
Hamar	25 454	15,3 %	-6,0 %

Kilde: SSB, Proba

Kommunal sysselsetting i (nye) Hamar kommune vokste med 84 prosent i perioden 1991-2012. Dette var 24 prosent mindre enn i sammenligningskommunene. Sysselsettingsveksten var noe sterkere i (gamle) Hamar (90 prosent) enn i Vang (70 prosent).

6.6 Arendal

I 1992 slo fem tidligere kommuner seg sammen til (nye) Arendal. (Gamle) Arendal var om lag tre ganger så folkerik som de to minste kommunene (Hisøy og Tromøy). Det største tettstedet lå også i (gamle) Arendal.

Etter sammenslåingen har befolkningsveksten i en av de mellomstore kommunene (Øyestad) vært på linje med sammenlignbare kommuner og vesentlig sterkere enn de andre kommunene i sammenslåingen. I de fire andre kommunene har veksten vært vesentlige svakere enn i sammenligningsgruppene.

Sentraliseringen i (nye) Arendal har siden sammenslåingen vært noe svakere enn i sammenlignbare kommuner.

Tabell 6-8: Nøkkeltall for befolkningsutviklingen i Arendal

Tidligere kommuner	Folketall året før	Endring i folketall siden sammenslåing	Mer-/mindre-vekst enn referanse
Moland	8 148	9,1 %	-11,2 %
Tromøy	4 711	10,3 %	-9,4 %
Hisøy	4 026	10,2 %	-17,9 %
Øyestad	8 679	25,3 %	0,0 %
Arendal	12 478	11,7 %	-16,6 %
Ny kommune			
Arendal	38 042	13,9 %	-4,0 %

Kilde: SSB, Proba

Sysselsettingen i (nye) Arendal kommune vokste med 86 prosent i perioden 1991-2012. Dette var 23 prosentpoeng mindre enn i sammenligningskommunene. Sysselsettingsveksten var ujevnt fordelt (jf. Tabell 6-9). Mens (gamle) Arendal opplevde samme vekst som i sammenligningskommunene, var det svak vekst i alle de andre tidligere kommunene.

Tabell 6-9: Arendal kommune (nye). Vekst i kommunal sysselsetting innenfor nye og gamle kommunegrenser. 1991-2012

	Vekst i kommunal sysselsetting 1991-2012. Prosent	Mer (+)/mindrevækst (-) relativt til referanse. Prosentpoeng
(gamle) Arendal	118	0
Moland	81	-43
Øyestad	54	-70
Tromøy	36	-88
Hisøy	74	-44
(nye) Arendal	86	-23

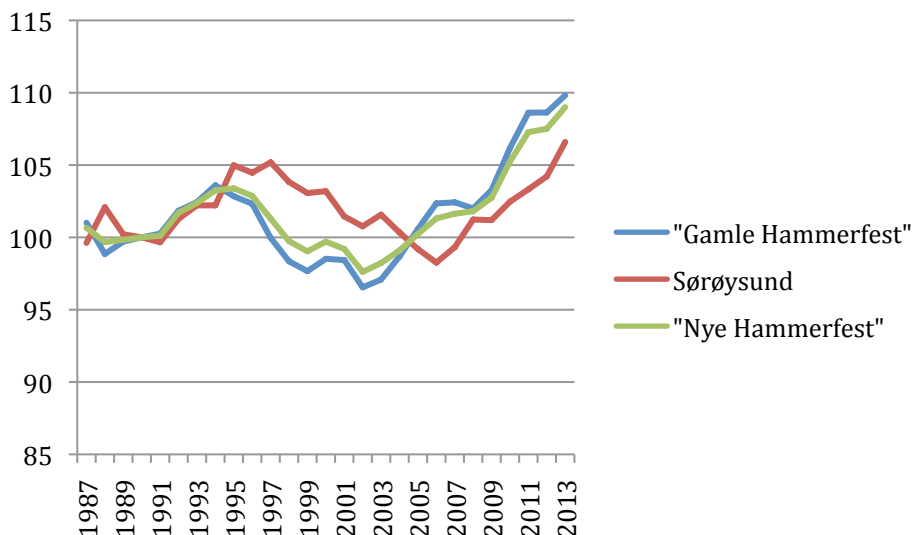
Kilde: SSB, Proba

6.7 Hammerfest

Sørøysund og (gamle) Hammerfest gikk sammen til (nye) Hammerfest i 1992. Befolkningen i Sørøysund utgjorde om lag en fjerdedel av folketallet i den nye kommunen.

Siden sammenslåingen har folketallet innenfor begge de gamle kommunene vokst sterkere enn i sammenlignbare kommuner. Denne veksten har trolig nær sammenheng med utbyggingen av gassanlegget på Melkøya. Denne utbyggingen startet i 2003.

Figur 6-1: Folketallet i (nye) Hammerfest og innenfor grensene til Sørøysund og (gamle) Hammerfest. Indeks 1987=100



Kilde: SSB, Proba

Bosettingen i (nye) Hammerfest er blitt betydelig mindre sentralisert siden sammenslåingen. I sammenligningskommunene har det i samme periode vært sterk sentralisering.

Tabell 6-10: Nøkkeltall for befolkningsutviklingen i Hammerfest

Tidligere kommuner	Folketall året før	Endring i folketall siden sammenslåing	Mer-/mindre-vekst enn referanse
Hammerfest	6 891	9,8 %	9,3 %
Sørøysund	2 349	6,6 %	6,5 %
Ny kommune			
Hammerfest	9 240	9,0 %	3,0 %

Kilde: SSB, Proba

Kommunal sysselsetting i (nye) Hammerfest kommune vokste med 102 prosent i perioden 1991-2012. Dette var 12 prosent mer enn i sammenligningskommunene. Sysselsettingsveksten var vesentlig sterkere i (gamle) Hammerfest (136 prosent) enn i Sørøysund (36 prosent).

6.8 Fredrikstad

I 1994 gikk (gamle) Fredrikstad, Borge, Rolvsøy, Kråkerøy og Onsøy sammen og dannet (nye) Fredrikstad. Av befolkningen i den nye kommunen, bodde om lag 40 prosent i (gamle) Fredrikstad, 20 prosent i hver av kommunene Borge og Onsøy, mens 10 prosent bodde i hver av kommunene Kråkerøy og Rolvsøy.

Etter sammenslåingen har befolkningsveksten vært noe svakere i Rolvsøy (12 prosent) og Onsøy (15 prosent) enn i de tre andre tidligere kommunene (21 prosent).

Sammenlignet med sine respektive referansekommuner, har veksten i (nye) Fredrikstad vært relativt svak. Dette gjelder også innenfor alle de tidligere kommunene. Rolvsøy og Onsøy har hatt betydelig lavere vekst enn tilsvarende kommuner som ikke har deltatt i kommunesammenslåinger.

Sentraliseringen i (nye) Fredrikstad har siden sammenslåingen vært noe svakere enn i referansekommunene, men dette kan ha sammenheng med at bosettingen i kommunen i utgangspunktet var mer sentralisert enn i andre kommuner i samme kommunegruppe.

Tabell 6-11: Nøkkeltall for befolkningsutviklingen i Fredrikstad

Tidligere kommuner	Folketall året før	Endring i folketall siden sammenslåing	Mer-/mindrevekst enn referanse
Fredrikstad	26 539	20,5 %	-2,5 %
Rolvsøy	5 947	11,5 %	-10,4 %
Kråkerøy	7 445	20,6 %	-3,8 %
Onsøy	12 923	14,1 %	-9,3 %
Borge	11 959	21,0 %	-5,6 %
Ny kommune			
Fredrikstad	64 813	18,5 %	

Kilde: SSB, Proba

Kommunal sysselsetting i (nye) Fredrikstad kommune vokste med 103 prosent i perioden 1991-2012. Dette var 12 prosentpoeng mer enn i sammenligningskommunene. Sysselsettingsveksten var ujevnt fordelt (jf. Tabell 6-12). Mens (gamle) Fredrikstad opplevde sterkere vekst enn i sammenligningskommunene, var det svak vekst i alle de andre tidligere kommunene.

Tabell 6-12: Fredrikstad kommune (nye). Vekst i kommunal sysselsetting innenfor nye og gamle kommunegrenser. 1991-2012

	Vekst i kommunal sysselsetting 1991-2012. Prosent	Mer (+)/mindrevekst (-) relativt til referanse. Prosentpoeng
(gamle) Fredrikstad	151	+48
Rolvsøy	50	-52
Kråkerøy	60	-43
Onsøy	76	-26
Borge	52	-51
(nye) Fredrikstad	103	+12

Kilde: KS, Proba

6.9 Re

I 2002 slo de to jevnstore kommunene Våle og Ramnes seg sammen til Re. Etter sammenslåingen ble det opprettet et nytt administrasjonssenter nær den gamle kommunegrensen. Både i Re og innenfor grensene til de to tidligere kommunene har befolkningsveksten vært sterk siden sammenslåingen. Særlig sterk har veksten vært i Våle.

Også sentraliseringen har vært noe raskere i Re enn i sammenlignbare kommuner.

Tabell 6-13: Nøkkeltall for befolkningsutviklingen i Re

Tidligere kommuner	Folketall året før	Endring i folketall siden sammenslåingen	Mer-/mindrevest enn referanse
Våle	3 744	16,3 %	10,9 %
Ramnes	3 357	7,1 %	4,4 %
Ny kommune			
Ramnes	7 101	12,0 %	-2,2 %

Kilde: SSB, Proba

Kommunal sysselsetting i Re kommune vokste med 49 prosent i perioden 2001-2012. Dette var 5 prosentpoeng mindre enn i sammenligningskommunene. Sysselsettingsveksten var ujevnt fordelt. Veksten var 73 prosent i Våle og 19 prosent i Ramnes. I sammenligningskommunene var veksten 52 prosent i samme periode.

6.10 Bodø

I 2005 slo (gamle) Bodø og Skjerstad seg sammen til (nye) Bodø. 98 prosent av befolkningen i den nye kommunen bodde innenfor de tidligere grensene til Bodø.

Etter sammenslåingen har befolkningsveksten i Bodø vært noe i underkant av andre kommuner i samme gruppe, mens veksten i Skjerstad har vært langt svakere enn i (gamle) Bodø og i andre kommuner i samme gruppe som Skjerstad.

Tabell 6-14: Nøkkeltall for befolkningsutviklingen i Bodø

Tidligere kommuner	Folketall året før	Endring i folketall siden sammenslåingen	Mer-/mindrevest enn referanse
Bodø	42 644	12,7 %	-1,6 %
Skjerstad	1 131	2,0 %	-11,9 %
Ny kommune			
Bodø	43 775	12,4 %	5,9 %

Kilde: SSB, Proba

Sentraliseringen av bosettingen har vært noe langsommere i Bodø etter sammenslåingen enn i sammenligningskommunene.

Kommunal sysselsetting i (nye) Bodø kommune vokste med 26 prosent i perioden 2004-2012. Dette var 5 prosentpoeng mindre enn i sammenligningskommunene. Sysselsettingsveksten var ujevnt fordelt. Veksten var 28 prosent i (gamle) Bodø, mens Skjerstad opplevde et fall på 17 prosent. Avviket fra de respektive sammenligningskommunene var pluss 13 og minus 40 prosentpoeng.

6.11 Vindafjord

Ølen og (gamle) Vindafjord slo seg sammen til (nye) Vindafjord i 2006. Folketallet i de to gamle kommunene utgjorde henholdsvis 42 og 58 prosent av den nye kommunen. Administrasjonssentrum ble lagt til Ølen.

Etter sammenslåingen har befolkningsveksten både i den nye kommunen og de to tidligere kommunene vært noe sterkere enn i deres respektive kommunegrupper. Veksten har vært noe sterkere i Ølen enn i (gamle) Vindafjord.

Det har vært en moderat sentralisering av bosettingen i (nye) Vindafjord siden sammenslåingen. Sentraliseringen var noe svakere enn i sammenligningskommunene.

Tabell 6-15: Nøkkeltall for befolkningsutviklingen i Vindafjord

Tidligere kommuner	Folketall året før	Endring i folketall siden sammenslåingen	Mer-/mindrevkst enn referanse
Vindafjord	4 700	5,3 %	1,2 %
Ølen	3 420	7,2 %	4,4 %
Ny kommune			
Vindafjord	8 120	6,1 %	1,2 %

Kilde: SSB, Proba

Kommunal sysselsetting i (nye) Vindafjord kommune vokste med 26 prosent i perioden 2005-2012. Dette var 7 prosentpoeng mer enn i sammenligningskommunene. Sysselsettingsveksten var noe ujevnt fordelt. Veksten var 20 prosent i (gamle) Vindafjord, men 34 prosent i Ølen. Veksten i Vindafjord var på linje med sammenligningskommunene, mens veksten i Ølen var 22 prosent sterkere.

6.12 Aure

I 2006 gikk (gamle) Aure og Tustna samme til (nye) Aure. De tidligere kommunene utgjorde henholdsvis to og en tredel av den nye kommunen folketall.

Både i den nye kommunen og i hver av de to gamle kommunene har befolkningsveksten vært relativt svak etter sammenslåingen.

Siden sammenslåingen har sentraliseringen i Aure vært noe sterkere enn i referansegruppen.

Tabell 6-16: Nøkkeltall for befolkningsutviklingen i Aure

Tidligere kommuner	Folketall året før	Endring i folketall siden sammenslåingen	Mer-/mindrevkst enn referanse
Aure	2 620	-1,9 %	-4,6 %
Tustna	1 006	-0,6 %	-3,1 %
Ny kommune			
Aure	3 626	-1,5 %	-2,4 %

Kilde: SSB, Proba

Kommunal sysselsetting i (nye) Aure kommune vokste med 16 prosent i perioden 2005-2012. Dette var 4 prosentpoeng mer enn i sammenligningskommunene. Sysselsettingsveksten var ujevnt fordelt. I (gamle) Aure vokste kommunal sysselsetting med 116 prosent, mens Tustna opplevde et fall på 36 prosent. Avviket fra sammenligningskommunene var henholdsvis pluss 23 og minus 51 prosentpoeng.

6.13 Kristiansund

I 2008 gikk (gamle) Kristiansund og Frei samme til (nye) Kristiansund. Om lag en firedel av folketallet i den sammenslåtte kommunen bodde før sammenslåingen i Frei.

Etter sammenslåingen har folketallet i (nye) Kristiansund hatt en sterkere vekst enn referansekommunene. Det er særlig i Frei veksten har vært sterk og sterkere enn i referansekommunene.

Det har skjedd en desentralisering av bosettingen i (nye) Kristiansund siden sammenslåingen. Andelen av befolkningen som bor i tettbygd strøk har falt med 2,4 prosentpoeng. I referansekommunene har det vært en moderat sentralisering (0,5 prosentpoeng) i samme periode.

Tabell 6-17: Nøkkeltall for befolkningsutviklingen i Kristiansund

Tidligere kommuner	Folketall året før	Endring i folketall siden sammenslåingen	Mer-/mindre-vekst enn referanse
Kristiansund	17 094	6,5 %	-0,5 %
Frei	5 428	9,0 %	4,3 %
Ny kommune			
Kristiansund	22 522	7,1 %	1,5 %

Kilde: SSB, Proba

Kommunal sysselsetting i (nye) Kristiansund kommune vokste med 13 prosent i perioden 2007-2012. Dette var 13 prosentpoeng mindre enn i sammenligningskommunene. Sysselsettingsveksten var ujevnt fordelt. I (gamle) Kristiansund vokste kommunal sysselsetting med 7 prosent, mens Frei opplevde et fall på 13 prosent. Avviket fra sammenligningskommunene var henholdsvis pluss 7 og minus 27 prosentpoeng.

6.14 Inderøy

I 2012 slo (gamle) Inderøy og Mosvik seg sammen til (nye) Inderøy kommune. Ettersom sammenslåingen skjedde for bare ett år siden, virker det usikkert om den har hatt betydning for bosettingsmønster og lokalisering av kommunal tjenesteproduksjon.

På det året som er gått siden sammenslåingen, har folketallet falt noe i begge kommunene, mens det har vært en viss vekst i sammenligningskommunene. Utviklingen har vært svakest i Mosvik.

Bosettingen er blitt betydelig sentralisert i løpet av 2012. Endringen er så sterk (6,4 prosentpoeng) at vi antar at noe av grunnen er at et område har passert terskel for å defineres som tettsted.

Tabell 6-18: Nøkkeltall for befolkningsutviklingen på Inderøy

Tidligere kommuner	Folketall året før	Endring i folketall siden sammenslåingen	Mer-/mindre-vekst enn referanse
Inderøy	5 906	-0,2 %	-0,7 %
Mosvik	811	-1,8 %	-3,1 %
Ny kommune			
Inderøy	6 717	-0,4 %	-1,0 %

Kilde: SSB, Proba

Kommunal sysselsetting i (nye) Inderøy har vokst på linje med sammenligningskommunene. Mens sysselsettingen har vokst sterkt i (gamle) Inderøy, har den falt i Mosvik.

7 Oppsummering

Det er få klare tendenser i materialet. I dette avsnittet vil vi sammenstille tendensene ut fra en enkel kategorisering av funnene. I tillegg bringer vi mer eksplisitt inn lokalisering av de nye kommunenes administrasjonssenter som en ny dimensjon. Kategoriseringen av "Sterkest i administrasjonssenteret?" er basert på avviket mellom hver av de tidligere kommunene og deres respektive sammenligningsgrupper siden sammenslåingen.

Tabell 7-1: Oppsummering av utviklingen i de sammenslåtte kommunene.
Relativt til sammenligningskommunene

	Befolkningsvekst		Sentralisering	Kommunal sysselseting	
	Samlet vekst ny	Sterkest i administrasjonssenter?		Samlet	Sterkest i administrasjonssenter?
Sarpsborg	Lik	Ja	Sterk	Lik	Ja
Fredrikstad	Lik	Ja	Svak	Høy	Ja
Hamar	Lav	Nei	Svak	Lav	Ja
Horten	Lav	Likt	Svak	Høy	Ja
Tønsberg	Lik	Nei	Svak	Høy	Lik
Larvik	Lav	Lik	Sterk	Høy	Nei
Re	Høy	Ikke relevant	Sterk	Lav	Ikke relevant
Arendal	Lav	Nei	Svak	Lav	Ja
Vindafjord	Høy	Ja	Svak	Høy	Ja
Kristiansund	Høy	Nei	Svak	Lav	Ja
Aure	Lav	Nei	Sterk	Høy	Ja
Inderøy	Lav	Ja	Sterk	Lik	Ja
Bodø	Lav	Ja	Svak	Lav	Ja
Hammerfest	Høy	Ja	Svak	Høy	Ja

Kilde: Proba

Re kommune etablerte ved sammenslåingen et nytt administrasjonssenter nær grensen mellom de tidligere kommunene. Vi er derfor i tvil om det relevant å tilegne dette senteret til noen av de opprinnelige kommunene.

Tabellen kan oppsummeres som følger:

- Halvparten av kommunene har hatt relativt svak vekst, mens "bare" 4 av 14 har hatt høy vekst
- Befolkningsveksten har i 6 av 13 kommuner vært relativt sterkest i den tidligere kommunen hvor administrasjonssenteret ble plassert. I 5 av 13 har veksten vært relativt svak i dette området.

- Sentralisering av bosettingen har vært relativt svak i 9 av de 14 kommunene
- Veksten i kommunal sysselsetting har vært relativt høy i 7 av kommunene og lav i 5.
- I 11 av 13 kommuner har veksten i kommunal sysselsetting vært sterkest i den tidligere kommunen hvor den nye kommunens administrasjonssenter er lokalisert.

Det siste punktet kan ses som en naturlig konsekvens at samlokalisering av den sentrale administrasjonen.

Litteratur

SSB (1985): *"Standard for kommuneklassifisering"*

Vedlegg

Beskrivelse av 1985-standarden

Vedleggstabell 1: Kommunegruppene fra 1985-standarden. Antall kommuner brukt i våre sammenligningsgrupper

		Antall kommuner 1988 (utenom sammenslåtte)
1	Primærnæringskommuner	102
2	Blandede landbruks- og industrikommuner	60
3	Industrikommuner, flersidige	25
4	Mindre sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner	44
5	Sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner	33
6	Mindre sentrale tjenesteytingskommuner	38
7	Sentrale tjenesteytingskommuner	35
1f	Fiskerikommuner	35
3e	Industrikommuner, ensidige	21

Beskrivelse av Standard for sentralitet

Teksten er kopiert fra

<http://www4.ssb.no/stabas/ClassificationFrames.asp?ID=919597&Language=nb>

Sentralitet 1994 inngår som et av kriteriene i Standard for kommuneklassifisering. Med sentralitet menes en kommunes geografiske beliggenhet i forhold til et senter hvor det er funksjoner av høy orden (sentrale funksjoner som post, bank). De sentrale funksjoner er først og fremst lokalisert til tettsteder.

Tettstedene deles inn i tre nivåer etter folketall og tilbud av funksjoner. Tettsteder på nivå 3 er landsdelssentre (eller folketall på minst 50 000), nivå 2 har et folketall på mellom 15 000 og 50 000 og nivå 1 har et folketall på mellom 5 000 og 15 000. Det er fire hovednivåer av sentralitet, kode 3-0, alt etter reisetid til de forskjellige tettstedsnivåene.

En har også markert om kommuner på sentralitetsnivå 0-2 ligger slik til at det er mulig å gjennomføre leilighetsvise dagsreiser til et tettsted på nivå 3 (kodet A og B i 1994-standarden og kodet 2 og 1 i 2008-standard).

En endring i 2008-standarden er at sentralitetsnivå 3 er delt opp i tre undernivåer.

Vedleggstabell 2: Kommunegruppene fra 2008-standarden. Antall kommuner brukt i våre sammenligningsgrupper

Sentralitet	Gruppe	Beskrivelse	Antall
Minst sentrale	1	Kommuner med sentralitetsnivå 0 og med en reisetid på mer enn 2.5 timer (for Oslo: 3 timer) fra et landsdelssenter	92
	2	Kommuner med sentralitetsnivå 0 og med en reisetid på mindre enn 2.5 timer (for Oslo: 3 timer) fra et landsdelssenter	58
Mindre sentrale	11	Kommuner med sentralitetsnivå 1 og med en reisetid på mer enn 2.5 timer (for Oslo: 3 timer) fra et landsdelssenter	29
	12	Kommuner med sentralitetsnivå 1 og med en reisetid på mindre enn 2.5 timer (for Oslo: 3 timer) fra et landsdelssenter	18
Noe sentrale	21	Kommuner med sentralitetsnivå 2 og med en reisetid på mer enn 2.5 timer (for Oslo: 3 timer) fra et landsdelssenter	33
	22	Kommuner med sentralitetsnivå 2 og med en reisetid på mindre enn 2.5 timer (for Oslo: 3 timer) fra et landsdelssenter	38
Sentrale	31	Kommuner med 36-75 minutters (for Oslo: 46-90 minutters) reisetid til et landsdelssenter	87
	32	Kommuner innenfor 35 minutters (for Oslo: 44 minutters) reisetid til et landsdelssenter	57
	33	Kommuner med landsdelssenter	5

Kilde: SSB, Proba