



## EKTESKAP – ELLER BARE GODE VENNER? FREI OG KRISTIANSUND - EN ELLER TO KOMMUNER?

En vurdering av fordeler og ulemper ved en  
kommunesammenslåing



En konsekvensanalyse utført av konsultentselskapet Kaupang as  
på oppdrag fra Frei og Kristiansund kommuner

April 2004

# INNHOOLD

## DEL 1: BAKGRUNN OG VIDERE ARBEID

<b>1</b>	<b><u>BAKGRUNN OG MANDAT</u></b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b><u>BAKTEPET: GENERALISTKOMMUNEN OG KOMMUNESTRUKTUREN UNDER PRESS</u></b> .....	<b>6</b>
2.1	<u>STATLIGE FORVENTNINGER TIL KOMMUNENE OG KOMMUNESTRUKTUREN</u> .....	7
2.2	<u>LOKALE LØSNINGSSTRATEGIER: INTERKOMMUNALT SAMARBEID OG INITIATIV TIL SAMMENSLÅINGER</u> .....	
2.3	<u>KOMMUNESAMMENSLÅINGER I FREI – KRISTIANSUNDS-REGIONEN – HISTORISK PERSPEKTIV</u> .....	12
<b>3</b>	<b><u>UTREDNINGENS MANDAT</u></b> .....	<b>13</b>
3.1	<u>ORGANISERING OG ARBEIDSFORM</u> .....	14
<b>4</b>	<b><u>STYRINGSGRUPPENS FORSLAG TIL VIDERE BEHANDLING AV RAPPORTEN</u></b> .....	<b>16</b>

## DEL 2: DAGENS KOMMUNER OG PROBLEMSTILLER AV SPESIELL BETYDNING FOR KOMMUNESTRUKTUREN

<b>5</b>	<b><u>DEMOGRAFISKE UTVIKLINGSTREKK</u></b> .....	<b>18</b>
5.1	<u>FOKUS, AVGRENSNING OG DATAGRUNNLAG</u> .....	18
5.2	<u>FOLKETALLSUTVIKLING</u> .....	18
5.3	<u>BEFOLKNINGSVEKST I PROSENT</u> .....	20
5.4	<u>FØDSEL/OVERSKUDD OG NETTO INNFLYTTING</u> .....	23
5.5	<u>ALDERSFORDELING</u> .....	27
5.6	<u>FLYTTEMØNSTER</u> .....	32
<b>6</b>	<b><u>INNTEKTS- OG UTGIFTSSTRUKTUREN</u></b> .....	<b>33</b>
6.1	<u>FOKUS, AVGRENSNING OG DATAGRUNNLAG</u> .....	33
6.2	<u>UTGIFTSSTRUKTUREN</u> .....	34
6.3	<u>INNTEKTSSTRUKTUREN</u> .....	36
6.4	<u>FINANSIELLE NØKKELTALL</u> .....	40
6.5	<u>ENGANGSKOSTNADER VED KOMMUNESAMMENSLÅING</u> .....	42
6.6	<u>KONSEKVENSER FOR PENSJONSORDNINGENE</u> .....	43
6.7	<u>PROBLEMSTILLINGER AV SÆRLIG RELEVANS FOR KOMMUNESTRUKTUREN</u> .....	44
<b>7</b>	<b><u>TJENESTETILBUDET</u></b> .....	<b>46</b>
7.1	<u>FOKUS, AVGRENSNING OG DATAGRUNNLAG</u> .....	46
7.2	<u>PRODUKSJONSINDEKS FOR KOMMUNALE TJENESTER</u> .....	48
7.3	<u>ANALYSER AV EFFEKTIVISERINGSPOTENSIALER OG GENERELLE KOSTNADSBESPARELSER</u> .....	50
7.4	<u>ADMINISTRASJON</u> .....	53
7.5	<u>BARNEHAGER</u> .....	56
7.6	<u>GRUNNSKOLER</u> .....	59
7.7	<u>BARNEVERN</u> .....	64
7.8	<u>KOMMUNEHELSE</u> .....	66
7.9	<u>PLEIE OG OMSORG</u> .....	69
7.10	<u>SOSIALTJENESTEN</u> .....	72
7.11	<u>KULTUR</u> .....	74
7.12	<u>VANN, AVLØP OG RENOVASJON</u> .....	76
7.13	<u>VEIER</u> .....	78
7.14	<u>PROBLEMSTILLINGER AV SÆRLIG RELEVANS FOR KOMMUNESTRUKTUREN</u> .....	79

<b>8</b>	<b><u>REKRUTTERING OG FAGKOMPETANSE</u></b> .....	<b>82</b>
8.1	<u>FOKUS OG AVGRENSNING</u> .....	82
8.2	<u>DET NASJONALE BAKTEPPE: ØKENDE KAMP OM KOMPETANSEN</u> .....	82
8.3	<u>DAGENS SITUASJON I FREI OG KRISTIANSUND KOMMUNER</u> .....	85
8.4	<u>MEDARBEIDERUNDERSØKELSEN: KOMMUNESAMMENSLÅING KAN HA EN POSITIV BETYDNING</u> .....	92
8.5	<u>ERFARINGER FRA ANDRE KOMMUNESAMMENSLÅINGER</u> .....	97
8.6	<u>PROBLEMSTILLINGER AV SÆRLIG RELEVANS FOR KOMMUNESTRUKTUREN</u> .....	98
<b>9</b>	<b><u>GEOGRAFISKE FORHOLD: SPREDT TJENESTETILBUD OG KOMMUNIKASJONS-STRUKTUR</u></b> .....	<b>100</b>
9.1	<u>FOKUS OG AVGRENSNING</u> .....	100
9.2	<u>TETTSTEDER, GRENDER OG AVSTANDER I KRISTIANSUND OG FREI KOMMUNER</u> .....	101
9.3	<u>KONTAKT PÅ TVERS AV KOMMUNEGRENSENE</u> .....	103
9.4	<u>PROBLEMSTILLINGER AV SÆRLIG BETYDNING FOR KOMMUNESTRUKTUREN</u> .....	105
<b>10</b>	<b><u>AREALBRUK OG UTBYGGINGSMØNSTER</u></b> .....	<b>107</b>
10.1	<u>FOKUS OG AVGRENSNING</u> .....	107
10.2	<u>AREALPLANRELEVANTE SPØRSMÅL I KRISTIANSUND KOMMUNE</u> .....	107
10.3	<u>AREALPLANRELEVANTE SPØRSMÅL I FREI KOMMUNE</u> .....	109
10.4	<u>PROBLEMSTILLINGER AV SÆRLIG BETYDNING FOR KOMMUNESTRUKTUREN</u> .....	111
<b>11</b>	<b><u>NÆRINGSSTRUKTUR OG NÆRINGSUTVIKLING</u></b> .....	<b>113</b>
11.1	<u>FOKUS OG AVGRENSNING</u> .....	113
11.2	<u>NÆRINGSSTRUKTUR OG SYSSELSETTING</u> .....	113
11.3	<u>SÅRBARHET OG UTVIKLINGSMULIGHETER</u> .....	117
11.4	<u>KOMMUNENES STRATEGI FOR NÆRINGSUTVIKLING</u> .....	118
11.5	<u>PROBLEMSTILLINGER AV SÆRLIG RELEVANS FOR KOMMUNESTRUKTUREN</u> .....	119
<b>12</b>	<b><u>TILHØRIGHET OG POLITISK DELTAKELSE</u></b> .....	<b>120</b>
12.1	<u>FOKUS, AVGRENSNING OG DATAGRUNNLAG</u> .....	120
12.2	<u>TILHØRIGHET</u> .....	120
12.3	<u>HOVEDINTRYKK - TILHØRIGHET</u> .....	124
12.4	<u>BRUK OG VURDERING AV KOMMUNALE TJENESTER</u> .....	124
12.5	<u>HOVEDINTRYKK - BRUK OG VURDERING AV KOMMUNALE TJENESTER</u> .....	127
12.6	<u>POLITISK DELTAKELSE OG PÅVIRKNING</u> .....	128
12.7	<u>HOVEDINTRYKK – POLITISK DELTAKELSE OG PÅVIRKNING</u> .....	131
12.8	<u>PROBLEMSTILLINGER MED SÆRLIG RELEVANS FOR KOMMUNESTRUKTUREN - INNBYGGERNES OPLEVELSE AV FELLESKAP, POLITISK INNFLYTELSE OG ENGASJEMENT</u> .....	131
 <b>DEL 3: SAMLET VURDERING: FORDELER OG ULEMPER VED EN KOMMUNESAMMENSLÅING</b>		
<b>13</b>	<b><u>SAMLET VURDERING: FORDELER OG ULEMPER VED KOMMUNESAMMENSLÅING</u></b> ....	<b>140</b>
13.1	<u>MÅL 1: STYRKING AV LOKALDEMOKRATIET</u> .....	141
13.2	<u>MÅL 2: EFFEKTIVE OG GODE KOMMUNALE TJENESTER</u> .....	143
13.3	<u>MÅL 3: TILRETTELEGGING FOR UTVIKLING AV LOKALSAMFUNNET</u> .....	147
13.4	<u>FORDELER OG ULEMPER – OPPSUMMERT</u> .....	150

## **DEL 1**

### **MANDAT OG VIDERE ARBEID**

## 1 BAKGRUNN OG MANDAT

### Kommunestyrenes vedtak

Våren 2001 vedtok Kristiansund og Frei kommuner å få utredet konsekvenser av en eventuell sammenslåing mellom kommunene.

Følgende vedtak ble fattet:

1. Kristiansund /Frei kommunestyre går inn for at det igangsettes en utredning om fordeler og ulemper ved en eventuell i sammenslåing mellom Frei og Kristiansund kommuner.
2. Det nedsettes en styringsgruppe som skal lede utredningsarbeidet. Styringsgruppens oppgaver framgår av saksframlegget og sammensettes slik:
  - Ordførerne i de to i kommunene
  - Opposisjonslederne i de to kommunene
  - Rådmennene i de to kommunene
  - En representant for de ansatte i hver av kommunene
  - En representant fra fylkesmannen i Møre og Romsdal
3. Styringsgruppen gis fullmakt til å utforme en skriftlig søknad til Kommunal- og regionaldepartementet om midler til utredningsarbeidet.
4. Det oppnevnes en referansegruppe bestående av én representant for hver av de politiske partiene som er representert i kommunestyrene i de to kommunene.
5. Reduksjon i bemanningen, som følge av en eventuell sammenslåing, skal skje ved naturlig avgang og ikke ved oppsigelser.
6. Før kommunestyrene tar stilling til sammenslåing, skal det holdes rådgivende folkeavstemning om spørsmålet samtidig i de to kommunene.

Vedtaket i Kristiansund bystyre var enstemmig. I Frei kommune ble vedtaket fattet med 13 mot 12 stemmer.

### Rapport i 3 deler

Den foreliggende rapporten er inndelt i tre hoveddeler:

I del I beskrives bakgrunnen og mandatet for utredningen, arbeidets organisering og videre arbeid.

I del II beskrives dagens kommuner med utgangspunkt i problemstillinger av særlig relevans for kommunestrukturen.

I del III omfatter en samlet vurdering av fordeler og ulemper ved en eventuell sammenslåing mellom Kristiansund og Frei kommuner.

Først en kort beskrivelse av utredningsarbeidets ”bakteppe”:

## 2 BAKTEPPET: GENERALISTKOMMUNEN OG KOMMUNESTRUKTUREN UNDER PRESS

**Historiske endringer** Kommuneinndelingen i Norge har vært i stadig forandring etter innføringen av det kommunale selvstyret i 1837. Gjennom ulike perioder har det skjedd både delinger<sup>1</sup>, sammenslåinger og grensereguleringer. Antall kommuner har vekslet mellom 392 og 747  
Tabell 1.1 gir en sammenfattet oversikt over endringene fram til 2002:

**Tabell 2.1: Endringer i kommunestrukturen 1838 – 2002**

År	Netto endring i antall	Antall kommuner i alt per 1.1.
1838		392
1930	355	747
1957	-3	744
1967	-290	454
1974	-11	443
1978	11	454
1994	-19	435
2002	-1	434

*Kilde: St.meld. nr. 31 (2000 -2001) Kommune, fylke og stat – en bedre oppgavefordeling*

### **Scheikomiteen og Buvikutvalgene**

Etter kommuneinndelingsreformen på 1960-tallet (Scheikomiteen) har det skjedd endringer i kommuneinndelingen to ganger: Midt på 70-tallet ble 10 tidligere sammensluttede kommuner delt etter behandling i Stortinget. Etter de to Buvikutvalgene (1988 og 1992/94) ble det foretatt sammenslåinger i åtte inneklemt byområder. I 1988 gjennomgikk Larvik, Tønsberg og Horten tilsvarende utvidelser. I 1992 skjedde det samme i Sarpsborg, Hamar, Arendal og Hammerfest. Fra 1. januar 1994 var kommunesammenslåingen i Fredrikstad en realitet.

<sup>1</sup> Historisk er det ulike grunner til kommunedelinger. Bakgrunnen for at kommuner som ble sammenslått på 60-tallet, seinere igjen er blitt delt, knytter seg blant annet til en opplevelse av at etableringen av en større kommune løste noen, men skapte andre utfordringer. På forespørsel opplyser for eksempel nåværende ordfører i Hole kommune i Buskerud at Hole bidro med god økonomi/inntekter i forbindelse med sammenslåingen med Ringerike. Holeinnbyggerne opplevde imidlertid ikke at dette medførte kommunale investeringer i deres del av kommunen. På denne bakgrunn vokste det fram et politisk engasjement som medførte ”skilsmisse” mellom Hole og Ringerike.

<b>Nye kommuner etter 2000</b>	<p>1. januar 2002 ble Re kommune etablert som et resultat av en frivillig sammenslåing av kommunene Ramnes og Våle i Vestfold fylke. Fra 2002 er det dermed 434 kommuner i Norge.</p> <p>17. februar 2003 anbefalte et flertall av innbyggerne i Vindafjord og Ølen i Rogaland fylke, en sammenslåing mellom de to kommunene. På dette grunnlaget fattet kommunestyrene vedtak om en sammenslåing fra og med 1. januar 2006. Navnet på den nye kommunen blir Vindafjord.</p> <p>Også i Bjarkøy og Harstad anbefaler innbyggerne gjennom hhv. folkeavstemning og folkemøter, en sammenslåing av kommunene. Kommunestyrene avventer imidlertid sin behandling til etter at Stortinget har fattet vedtak om Bjarkøyforbindelsen.</p>
<b>Ingen fasitsvar</b>	<p>Sentrale og lokale krav og forventninger til kommunene som demokratiske organ, tjenesteprodusenter og lokale utviklingsaktører, har vært viktige drivkrefter i debatter om og endringer i kommunestrukturen. Det finnes ikke et allmenngyldig ”fasitsvar” på hvor stor en kommune bør være for å kunne løse de oppgaver som kommunene har ansvar for. Likevel – eller kanskje nettopp derfor – har spørsmål om endringer i kommunestrukturen alltid vært møtt med stort engasjement og ofte også med stor lokal motstand.</p>

## 2.1 Statlige forventninger til kommunene og kommunestrukturen

<b>Regjerings mål for kommuneinndelingen</b>	<p>I takt med økte krav og overføring av nye oppgaver til kommunene, rettes det et sterkere fokus mot sammenhengen mellom kommunal oppgaveløsning og kommunestørrelse:</p> <p>I St.meld. nr. 31 (2000 – 2001) ”Kommune, fylke og stat – en bedre oppgavefordeling” skisserer Regjeringen følgende mål for kommuneinndelingen:</p> <p><i>”En styrket generalistkommune.</i> Kommunene bør ha forutsetninger i form av kompetanse, kapasitet og økonomi for å tilby et likverdig og samordnet tjenestetilbud tilpasset innbyggernes behov.</p> <p><i>Bedre regional utvikling.</i> Kommunene bør bidra til en bærekraftig lokal og regional utvikling. Kommuneinndelingen bør sikre bedre samordning av fysisk planlegging, arealdisponeringer og miljøvernoppgaver i områder som bør ses i sammenheng.</p> <p><i>Et reelt og meningsfylt lokaldemokrati.</i> Inndelingen bør legge til rette for god folkevalgt styring og folks muligheter til å delta i og påvirke lokalpolitikken. Det bør være et godt geografisk samsvar mellom innbyggernes bruk av kommunale tjenester og deres lokalpolitiske innflytelse.</p>
--	---

*Bedre brukerorientering.* Tjenester bør være praktisk tilgjengelig for innbyggerne.

*Effektiv ressursbruk.* Kommuneinndelingen bør videre bidra til mest mulig effektiv ressursbruk, kompetanseoppbygging og samordning innenfor kommunens egne grenser. Ressursbruken bør vris fra administrasjon til tjenesteyting og tilpasses innbyggernes behov.

*Mobilisering i distriktene.* Kommuneinndelingen bør bidra til distriktpolitiske mål om likeverdige levekår og bevaring av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.”

### **Ny utredning 2003**

Det gjennomføres for øyeblikket en forskningsbasert vurdering av kriteriene for kommuneinndelingen. I følge planene skal denne utredningen avsluttes i løpet av sommeren 2003<sup>2</sup>.

### **Kommunalminister Erna Solberg**

Kommunalminister Erna Solberg har ved flere anledninger gitt uttrykk for at den nåværende kommunestrukturen er lite hensiktsmessig i forhold til kommunenes oppgaver og ansvar. I Stortingets spørretime 19. mars 2003 påpekte hun bl.a. følgende:

” Jeg mener at den norske kommunestrukturen er lite hensiktsmessig i forhold til de oppgaver og det ansvar kommunene har og fortsatt skal ha som produsenter av viktige velferdstjenester. For noen kommuner, særlig de små, kan det bli en ubalanse mellom oppgaver de skal løse og de ressursene - økonomiske, organisatoriske og ikke minst personellmessige - de har tilgjengelig. Særlig vil tilgangen på kompetent arbeidskraft kunne bli en kritisk faktor for mange kommuner i årene fremover. Svak leveringsevne på sentrale velferdsområder vil over tid medføre en svekket legitimitet og tillit til kommunene som velferdsprodusenter, og vil også kunne føre til at det blir mindre interesse for å delta på de demokratiske arenaene.”

### **100 færre kommuner?**

Mer konkret har kommunalministeren ved flere anledninger tatt til orde for at antall norske kommuner i løpet av en 10-15-årsperiode, bør reduseres med om lag 100 kommuner<sup>3</sup>.

### **Frivillighet ligger fast – kommunenes ansvar**

Stortinget vedtok i 1995 at endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillighet<sup>4</sup>. I Stortingets spørretime<sup>5</sup>, kommenterte kommunalministeren dette slik:

---

<sup>2</sup> Iflg. kommunalminister Erna Solberg i Stortingets spørretime 19. mars 2003.

<sup>3</sup> Bl.a. på konferansen ”Fornyelse av kommunesektoren”, Tønsberg, januar 2002.

<sup>4</sup> Jf. Stortingets vedtak 1. juni 1995: ”Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått i mot kommunesammenslåinger”

<sup>5</sup> Spørretimen 19. mars 2003, ref. foreløpig referat



”Så lenge vi har lagt vekten på at det skal være frivillighet, og Stortinget har fattet det vedtaket, følger Regjeringen helt klart opp det. Men samtidig innebærer frivillighet en lokal forpliktelse til å ta opp spørsmålet. Det er ikke en ansvarsfraskrivelse, men en klar ansvars plassering på det lokale nivå. Som kommunalminister benytter jeg de fleste anledninger til nettopp å understreke at vedtaket i 1995 ikke innebar at kommunesammenslutninger var stemt ned generelt sett i Stortinget, men at det faktisk var en ansvarsoverføring fra Stortinget til kommunene i valg av hvordan strukturen skulle være i fremtiden.”

<b>Statlige virkemidler</b>	Fra statlig hold er det tatt initiativ til flere tiltak som direkte legger forholdene til rette for kommuner som ønsker å slå seg sammen. Følgende tiltak utmerker seg særlig i denne sammenheng:
<b>Støtte til utredninger</b>	For det første gir Kommunal- og regionaldepartementet økonomisk støtte til utredninger av kommunesammenslåing. En forutsetning for slik støtte er at kommunestyrene har vedtatt å utrede konsekvenser av en eventuell sammenslåing med en eller flere nabokommuner. Pr. 1. april 2003 var det fattet slike vedtak i 40 kommuner i 15 områder av landet <sup>6</sup> .
<b>Økonomiske overgangsordninger</b>	For det andre ble det i St.prp. nr. 62 (1999-2000) Om kommuneøkonomien for 2001 foreslått et ”inndelingstilskudd” med formål å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger. Ordningen er seinere lovfestet <sup>7</sup> og innebærer at kommuner som slår seg sammen beholder basistilskuddet (og eventuelt regionaltilskuddet) gjennom inntektssystemet i ti år etter sammenslåingstidspunktet. Deretter trappes inndelingstilskuddet ned med 1/5 i hvert av de påfølgende fem årene.
<b>Delvis dekning av engangskostnader</b>	For det tredje har Stortinget vedtatt at kommuner som slår seg sammen skal få delvis statlig kompensasjon for engangskostnader som er direkte knyttet til sammenslåingsprosessen <sup>8</sup> . Ved de siste kommunesammenslåingene har praksis vært at kommunene, basert på en skjønnsmessig vurdering, har fått kompensert 40-60 prosent av nødvendige engangskostnader som følger av sammenslåingsprosessen, som f.eks. ombyggings- og flyttekostnader, omlegging av telesystemer mv.
<b>Fylkesmannens skjønnstilskudd</b>	For det fjerde skal kommuner som i en vanskelig økonomisk situasjon og henvender seg til fylkesmannen om tildeling av skjønnstilskudd stilles overfor krav om å vurdere iverksetting av omstillingstiltak, herunder samarbeid og sammenslutning med nabokommuner.

---

<sup>6</sup> Jf. KRDs hjemmeside (<http://odin.dep.no/krd>).

<sup>7</sup> Jf. Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) Om lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser, å lovfeste inndelingstilskuddet

<sup>8</sup> Jf. Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) Om lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser, å lovfeste inndelingstilskuddet

<b>Nye virkemidler i 2003</b>	Regjeringen opplyser dessuten at det i 2003 er etablert to nye tiltak med formål å legge til rette for debatt om og gjennomføring av kommunesammenslåinger:  For det første kan kommuner som har deltatt i utredninger, søke om støtte på inntil kr. 100 000 til informasjonsarbeid og folkehøringer.  Dessuten er det åpnet for kommuner som har særskilte behov for ytterligere bistand til prosessveiledning, kan søke om økonomisk bistand til dette.
<b>Flere statlige "gulrøtter" vurderes</b>	I følge kommunalministeren vurderes også gjeldssanering og infrastrukturtiltak, som aktuelle tiltak for å legge til rette for endringer i kommunestrukturen <sup>9</sup> : "Når det gjelder spørsmålet om eventuell gjeldssanering eller andre virkemidler, har vi planlagt å komme tilbake til det i forbindelse med kommuneøkonomiproposisjonen. Jeg tror ikke gjeldssanering nødvendigvis er noe virkemiddel, men det kan være at det skal etableres flere gulrøtter, noen også fordi det er enkelte infrastruktursatsinger som det kan være nødvendig å foreta akkurat knyttet til en kommunesammenslutning, ikke det at vi skal bygge broer over Kommunaldepartementets budsjett, men at vi f.eks. kan foreslå en merfinansiering, eller satsing innenfor teknologisk infrastruktur for at kommunene skal kunne fungere godt sammen senere. Det vil jeg komme tilbake igjen til Stortinget med, og da kan vi kanskje få en bred debatt om det skal flere gulrøtter til med hensyn til kommunesammenslåinger."
<b>Større press fra statens side?</b>	Vurderes Stortingets vedtak og regjeringens politikk i sammenheng og over tid, kan det hevdes at utviklingen går i retning av et sterkere press fra statens side til etablering av færre og større kommuner i Norge.

---

<sup>9</sup> Stortingets spørretime 19. mars 2003, foreløpig referat.

## 2.2 Lokale løsningsstrategier: Interkommunalt samarbeid og initiativ til sammenslåinger

<b>Interkommunalt samarbeid</b>	Kommunene møter endrende krav og rammebetingelser først og fremst med å ta initiativ til et til dels omfattende interkommunalt samarbeid. Dette samarbeidet foregår på mange ulike områder og i ulike former. Et hovedskille går mellom samarbeid som har en organisatorisk overbygning og samarbeid som skjer uten en slik overbygning.
<b>Økonomi og selvstendighet</b>	<p>Det ligger flere motiver bak utvikling av interkommunalt samarbeid. Motiver som ofte trekkes fram er<sup>10</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Kostnadsfordeling (gratispassasjerproblematikk)</li><li>- Muligheter for bedre ressursutnyttelse (stordriftsfordeler)</li><li>- Muligheter for å tilegne seg nødvendig kompetanse</li><li>- Større potensial for interessehevding utad</li><li>- Virkemiddel for å bygge en regional identitet</li><li>- Strategi for å være mindre sårbar som kommune</li><li>- Strategi for å overleve som autonome kommuner</li></ul>
<b>Kommunesammenslåinger</b>	<p>Som nevnt tas det imidlertid i økende grad tas også initiativ til drøftinger og utredninger av fordeler og ulemper ved kommunesammenslåinger<sup>11</sup>.</p> <p>Langt på vei er det de samme motivene som ligger bak ønskene om kommunesammenslåing som bak etableringen av ulike former for interkommunalt samarbeid. Erfaringene<sup>12</sup> tyder imidlertid på at sammenslåingsinitiativ i tillegg er motivert ut i fra følgende forhold: Interkommunale samarbeidsløsninger oppfattes til dels som utilstrekkelige – eller ”nest beste” - løsninger på de utfordringer som kommunene står overfor</p> <p>Interkommunale løsninger oppfattes dels å ha et demokratisk underskudd bl.a. sammenliknet med i direkte valgte kommunestyre</p> <p>Det er dessuten et inntrykk av at det statlige presset i retning av kommunesammenslåinger er økende. Lokale initiativ til kommunesammenslåinger oppfattes dermed som en nødvendig forutsetning for at disse prosessene skal styres lokalt og baseres på lokale ønsker om hvilke kommuner det skal inngås ”ekteskap” med. Synspunkter som ”Heller Hol og Ål enn hele Hallingdal” og ”Vi kunne slå oss sammen nå og bli en sterk landkommune eller ventet på et diktat fra staten og kanskje blitt et vedheng til en av byene”<sup>13</sup> er typiske eksempler på denne type motiv.</p>
<b>Demokrati og lokalt ”førersete”</b>	

---

<sup>10</sup> KRDs hjemmeside op.sit.

<sup>11</sup> KRDs hjemmeside op.sit.

<sup>12</sup> Jf. Debatten i Kristiansund og Frei kommuner, prosessen bak etableringen av Re kommune, debatten på konferansen ”Fornyelse av kommunesektoren”, Tønsberg 9.-10.januar 2002.

<sup>13</sup> Ordfører Thorvald Hillestad (SP), Re kommune, Aftenposten 25.11.2002

## 2.3 Kommunesammenslåinger i Frei – Kristiansunds-regionen – historisk perspektiv

- Grensereguleringer** Grensene for kommune Frei og Kristiansund slik de framstår i dag, har utgangspunkt i Schei-komiteens arbeid på begynnelsen av 1960-tallet. Endringene trådte i kraft 1.januar 1994.
- Grip kommune med 104 innbyggere og deler av Dale krets i Bremsnes kommune med 963 innbyggere ble slått sammen med Kristiansund kommune.
- Kretsene Bolga og Valen samt deler av Dale krets med til sammen 884 innbyggere ble sammenslått med Frei kommune. Aspøya i gamle Frei kommune med 147 innbyggere ble overført til Tingvoll kommune.
- Vurderinger på 1990-tallet** Spørsmålet om sammenslåing av Frei og Kristiansund har også vært oppe til debatt i den senere tid.
- I 1996 tok fylkesmannen i Møre og Romsdal initiativ til å få utarbeidet et forprosjekt for å vurdere grunnlaget for en sammenslåing av kommunene Frei og Kristiansund. Fylkesmannen, Kristiansund kommune, Frei kommune og Møre og Romsdal Fylkeskommune skulle være representert i styringsgruppa for prosjektet.
- Frei kommune besluttet etter en tid å trekke seg ut av dette utredningsprosjektet.
- Vestlandsforskning ble gitt oppdraget med å lage et forprosjekt for vurdering av kommuneinndelingen. Rapporten ble framlagt i september 1996.. Rapporten konkluderte med at det var behov for et mer omfattende utredningsarbeid om kommuneinndelingen i området
- Kommunal- og arbeidsdepartementet ga i brev av 20.05.98, etter en høringsrunde, følgende tilbakemelding i saken:
- ”Etter departementets vurdering er ikke behovet og forutsetningene til stede for å gi støtte til en mer omfattende studie av kommuneinndelingen i området.”
- Det har også i tiden etter dette vært tatt initiativ for å få utarbeidet en utredning om en eventuell konsekvensutredning om sammenslåing av Frei og Kristiansund. Frei kommune har inntil stilt seg negativ til dette inntil det ble fattet et positivt vedtak (med 13 mot 12 stemmer) våren 2001

### 3 UTREDNINGENS MANDAT

#### Utredningsprogrammet

Våren 2002 besluttet altså kommunene Kristiansund og Frei i Møre og Romsdal å utrede fordeler og ulemper ved en eventuell sammenslåing”. I utredningsprogrammet ble bl.a. følgende understreket:

”Det viktigste målet med analysen er å sammenstille data fra de ulike kommunene og vurdere dette i forhold til hvilket perspektiv en eventuell sammenslåing av kommunene åpner for.....

Utredningen må vise hvordan mulighetene til å styrke ”generalistkommunen” blir etter en sammenslåing. Her i ligger en vurdering av tjenestetilbudet for befolkningen, effektivitet i administrasjonen, utnyttning og oppbygging av kompetanse, overordnet planlegging og mulighetene for å opptre som regionalpolitisk aktør. Kommunene sin rolle i å ivareta innbyggerne sin rettssikkerhet og innbyggernes rolle som lokalpolitiske aktører må også belyses i et sammenslåingsperspektiv.”

#### Prioriterte tema

Med utgangspunkt i dette samt Kommunal- regionaldepartementets analyseveileder for utredninger om kommuneinndeling, ble følgende utredningstema prioritert:

- Kompetanse, personalressurser og spesialisering
- Inntekts- og utgiftsstrukturen
- Det kommunale tjenestetilbudet
- Lokaldemokrati og identitet
- Geografiske forhold og regional integrasjon
- Kommunikasjonsutvikling og områdeorganisering
- Næringsstruktur og næringsutvikling
- Utbyggingsmønster og arealbruk

I samråd med styringsgruppen er de fire førstnevnte temaene gitt høyest prioritet.

Som et bakteppe for øvrige analyser, er også demografiske utviklingstrekk analysert.

#### To hovedalternativer

I utredningsprogrammet ble det dessuten framhevet at utredningen skulle fokusere på to alternative konsekvenser nemlig:

- Konsekvenser av at kommunene forblir selvstendige enheter
- Konsekvenser av full kommunesammenslåing

#### Ikke konklusjoner eller anbefalinger

Dessuten ble det understreket at:

”Analysen skal ende opp med en skjematisk oversikt over fordeler og ulemper. Det skal ikke gis noen anbefaling eller konklusjon om hvorvidt en kommunesammenslåing faktisk bør gjennomføres.”

### 3.1 Organisering og arbeidsform

<b>Styringsgruppe</b>	<p>Prosjektet har vært organisert med en styringsgruppe, en referansegruppe og en arbeidsgruppe:</p> <p><i>Styringsgruppen</i> har hatt følgende sammensetning:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ordfører Maritta Ohrstrand, Frei kommune, leder</li><li>▪ Ordfører Dagfinn Ripnes, Kristiansund kommune, nestleder</li><li>▪ Opposisjonsleder Tor Inge Ulvund, opposisjonsleder i Frei kommune</li><li>▪ Opposisjonsleder Harald Stokke, Kristiansund kommune</li><li>▪ Rådmann Inge Martin Måløy, Frei kommune</li><li>▪ Rådmann Anton Monge, Kristiansund kommune</li><li>▪ Tillitsvalgt Olaug Sjøvang (til 31.12.02)/tillitsvalgt Astrid Kreyberg Grødal (fra 1.1.03), Frei kommune</li><li>▪ Tillitsvalgt Ingrid Halsnes Gjelseth, Kristiansund kommune</li><li>▪ Rådgiver Frank Madsøy, fylkesmannen i Møre og Romsdal</li></ul>
<b>Styringsgruppens ansvar</b>	<p>Styringsgruppen har hatt ansvar for å:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Lede arbeidet med utredningen,</li><li>▪ Utarbeide budsjett for og sikre finansiering av utredningsarbeidet</li><li>▪ Fastsette hvilke tema som bør prioriteres i utredningen og tilpasse utredningen til lokale behov og forutsetninger (utforme/vedta utredningsprogram)</li><li>▪ Utarbeide prosjektbeskrivelse og innhente tilbud fra aktuelle utredere (forskningsinstitusjoner, konsulentfirma og lignende)</li><li>▪ Velge utreder, inngå kontrakt, følge opp og diskutere rapportutkast underveis</li><li>▪ Sammenstille og tilrettelegge informasjon når utredningen er ferdig på en slik måte at informasjonen innholdsmessig og presentasjonsmessig er tilstrekkelig og hensiktsmessig til å gjennomføre en offentlig høring/folkeavstemning og etterfølgende behandling på kommunalt og sentralt nivå</li><li>▪ Legge til rette for en samordnet offentlig høring/folkeavstemning i de to kommunene</li></ul>
<b>Referansegruppen</b>	<p>Referansegruppen har bestått av en representant fra hver av de politiske partiene som er representert i kommunestyrene i de to kommunene.</p>
<b>Prosjektgruppen</b>	<p>Prosjektgruppen har vært administrativt sammensatt:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Assisterende rådmann Harald Svendsen, Frei kommune</li><li>▪ Plansjef Geir Aakvik, Kristiansund kommune</li><li>▪ Rådgiver Frank Madsøy, Fylkesmannen i Møre og Romsdal</li></ul>

De tillitsvalgte representanter i styringsgruppen har også deltatt i arbeidsgruppen.

Arbeidsgruppen har blant annet hatt ansvar for utarbeidelse av utredningsprogrammet og den løpende kontakten mellom oppdragsgiver og konsulenter.

**Kaupang as**

Rådgivingselskapet Kaupang as har vært engasjert som konsulenter med rådgiver Ingvild Holt som prosjektleder og rådgiverne Hans Terje Mysen og Dag Stokland som prosjektmedarbeidere. Dessuten har seniorrådgiver Ingeborg Rasmussen, Vista Analyse as, og seniorrådgiver Paal Sørensen, Vista Utredning as, vært ansvarlig for vurderinger av hhv. næringsstruktur og –utvikling og kommunikasjonsutvikling, områdeorganisering, utbyggingsmønster og arealbruk.

**Konsulentene er faglig ansvarlige**

Konsulentene er ansvarlige for rapportens faglige innhold.

## 4 STYRINGSGRUPPENS FORSLAG TIL VIDERE BEHANDLING AV RAPPORTEN

<b>Informasjon</b>	<p>Rapporten blir presentert for politikere, tillitsvalgte og pressen mandag 5.mai i et felles møte. Rapporten vil da være tilgjengelig for de som ønsker det.</p> <p>I tillegg vil det bli utarbeidet en kortversjon av rapporten som vil bli distribuert til samtlige husstander i de to kommunene.</p> <p>Kortversjonen sendes ut til alle husstander uke 19. Rapporten legges også ut på kommunenes hjemmesider.</p>
<b>Kommunal behandling</b>	<p>Styringsgruppen anbefaler at kommunestyrene i ekstraordinære møter behandler utredningen og videre fremdrift i saken 10. juni. Formannskapene behandler saken den 20. mai.</p> <p>På kommunestyremøtet i juni vil dato vil dato for folkeavstemming og prosessen i kommunene fram til denne dato bli besluttet. Styringsgruppen foreslår mandag 22. mars 2004 som valgdag, evt. også søndag 21. mars dersom det skal gjennomføres to-dagers valg. Adgang til forhåndsstemmegeving foreslås fra 16. februar 2004.</p> <p>Styringsgruppen vil anbefale at de nyvalgte kommunestyrene gjennom en egen sak i november vedtar et detaljert opplegg for innholdet i og og gjennomføringen av debatt- og informasjonsprosessen fram til folkeavstemmingen.</p> <p>Oppsummert kan styringsgruppens forslag til videre arbeid, skisseres slik, jf. tabell 4.1:</p>

**Tabell 4.1 Styringsgruppens forslag til videre arbeid**

Aktivitet	Oppstart	Avslutning	Kommentar
<b>Informasjons- og debattperiode</b>		Fram til 22.03.04	Fellesutvalg lager opplegg - også starttidspunkt
<b>Forhåndsstemming</b>	16.02.04	20.03.04	Forhåndsstemming kun i Kristiansund og Frei
<b>Folkeavstemming</b>	21.03.04	22.03.04	Avhengig av en eller to dagers valg



## **DEL 2**

### **DAGENS KOMMUNER OG PROBLEMSTILLINGER AV SÆRLIG BETYDNING FOR KOMMUNESTRUKTUREN**

## 5 DEMOGRAFISKE UTVIKLINGSTREKK

### 5.1 Fokus, avgrensning og datagrunnlag

<b>Befolkningsutviklingen påvirker behov for kommunale tjenester</b>	<p>Utviklingen i befolkningsmengde og aldersfordeling vil påvirke framtidig behov og etterspørsel etter ulike kommunale tjenester for kommunene enkeltvis. Samtidig kan dette gi grunnlag for å vurdere kapasitetsutnyttelse ved en eventuell sammenslåing.</p> <p>Befolkningsutvikling og flytteaktivitet kan gi indikasjoner på næringsutviklingen som blant annet har innvirkning på kommunal økonomi og arealplanlegging. I det følgende omtales:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Befolkningsutviklingen (folketall og prosent) – historisk og framskrivinger</li><li>• Fødselsoverskudd og netto tilflytting</li><li>• Aldersfordeling</li></ul>
<b>Framskrivinger fra SSB og NIBR</b>	<p>For å vise mulige forløp for den framtidige befolkningsutviklingen i Frei og Kristiansund kommuner, er tilgjengelige framskrivinger fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) benyttet. Framskrivingene skiller seg noe fra hverandre både mht. opplegg og resultat, se nærmere omtale under, og vil på den måten kunne illustrere mulighetsområdet for den framtidige befolkningsutviklingen. Siden både framskrivingene fra SSB og NIBR er gjort for alle kommunene i landet, vil det være begrenset i hvor stor grad lokale særtrekk er tatt hensyn til. For å få mer treffsikre framskrivinger, vil det sannsynligvis være nødvendig å få utarbeidet egne prognoser (f.eks. basert på modellverktøyene KOMPAS eller PANDA).</p>

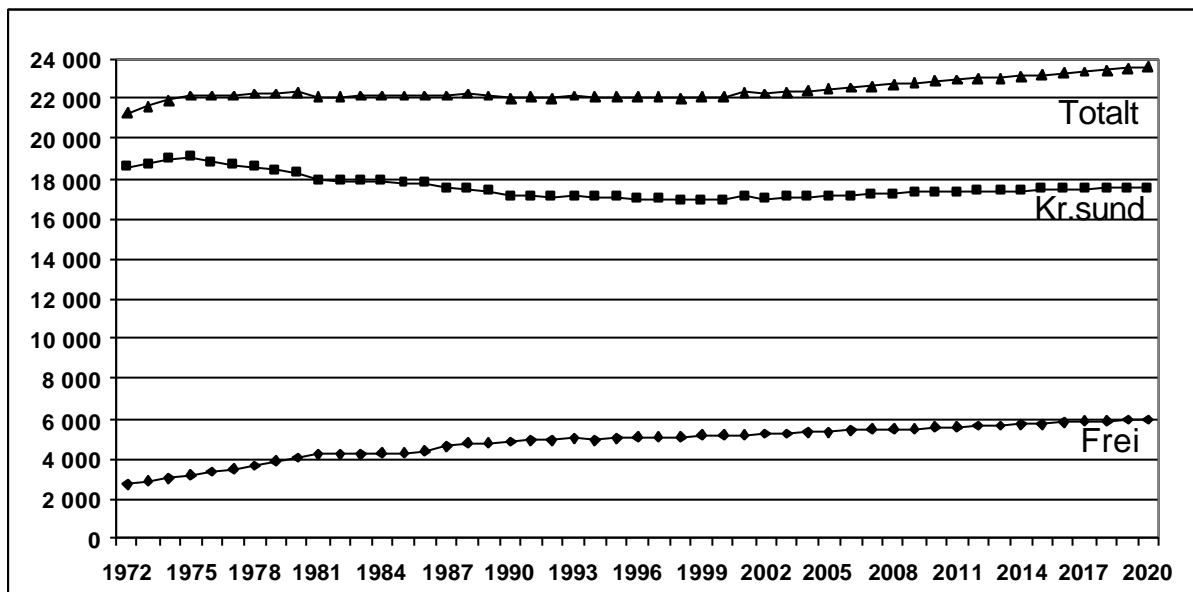
### 5.2 Folketallsutvikling

<b>Folketall fra 1972 til 2020</b>	<p>Figur 5.1 viser den historiske befolkningsutviklingen (totalt folketall 1. januar i oppgitt år) for de to kommunene fra 1972 fram til 2002 sammen med SSBs siste framskriving av folketallet fram til 2020 (alternativet <i>middels nasjonal vekst</i>). Et utvalg av tallene som er grunnlag for figuren samt summen av folketallet i de to kommunene, er vist i tabell 5.1 under.</p>
------------------------------------	--

**Dobling av folketallet i Frei de siste 30 årene**

Folketallet i Frei har vokst fra 2 673 i 1972 til 5 216 i 2002, dvs. at folketallet i kommunen praktisk talt er doblet i løpet av 30 år. Veksten var sterkest på 1970-tallet og fikk en utflatning på begynnelsen av 1980-tallet. Etter dette tok veksten seg opp igjen men har flatet noe ut igjen fra begynnelsen av 1990-tallet og fram mot 2002. Gjennomsnittlig årlig vekst i folketallet i hele 30-årsperioden er om lag 85, mens folketallet siden 1995 bare har vokst med 26 i gjennomsnitt pr. år.

**Figur 5.1 Befolkningsutviklingen i Frei og Kristiansund kommuner. Historisk og framskrivninger. Folketall 1. januar**



Kilde: Statistisk sentralbyrå

**Nedgang i folketallet i Kristiansund de siste 30 årene, men en svak vekst de siste årene**

Folketallet i Kristiansund derimot er blitt redusert de siste 30 årene, fra 18 617 i 1972 til 17 009 i 2002. Nedgangen i folketallet var størst fra midten av 1970-tallet og fram mot begynnelsen av 1990-tallet. Folketallet nådde en bunn i 1998 på om lag 16 900 og har deretter steget noe fram mot 2002, til tross for nedgang fra 1999 til 2000 og fra 2001 til 2002.

Fra 1. januar 2001 til 1. januar 2002 ble folketallet i kommunen redusert med 123. Året før (2000 til 2001) var det derimot en vekst i folketallet på i overkant av 200. Denne utviklingen henger sammen med etableringen av asylmottak i 2000 som ble avvirket i 2001.

Gjennomsnittlig årlig reduksjon i folketallet i 30-årsperioden er på 54, mens reduksjonen har flatet ut til et gjennomsnitt på 7 i sjuårsperioden fra 1995 til 2002.

Summen av folketallet i de to kommunene er redusert med i underkant av 100 fra 1980 til 2002.

**Tabell 5.1** Befolkningsutviklingen i Frei og Kristiansund kommuner. Historisk og framskrivinger. Folketall 1. januar

	1980	1990	1995	2002	2010 SSB	2010 NIBR	2020 SSB
<b>Frei</b>	4 032	4 867	5 035	5 216	5 559	5 471	5 978
<b>Kr.sund</b>	18 284	17 150	17 057	17 009	17 320	16 525	17 593
<b>Sum</b>	22 316	22 017	22 092	22 225	22 879	21 996	23 571

Kilder: Statistisk sentralbyrå, NIBR

**Sterkere vekst i folketallet i Frei enn i Kristiansund framover**

SSBs framskriving tilsier at folketallet i Frei vokser fra i overkant av 5 200 i 2002 til om lag av 5 560 i 2010, og videre til underkant av 6 000 i 2020. Dette innebærer en gjennomsnittlig vekst i folketallet på 43 pr. år fram mot 2010.

For Kristiansund tilsier framskrivingen en svakere vekst i folketallet, både absolutt og særlig i relativ forstand. Folketallet vokser fra i overkant av 17 000 i 2002 til 17 320 i 2010, og videre til i underkant av 17 600 i 2020. Dette innebærer at folketallet vokser med 39 i gjennomsnitt pr. år fram mot 2010.

Summen av folketallet i de to kommunene vil i følge framskrivingen vokse fra i overkant av 22 200 i 2002 til i underkant av 22 900 i 2010, noe som innebærer en vekst i folketallet pr. år på om lag 80.

Tabellen viser også en framskriving av folketallet som NIBR (Sørli, 2001) har utarbeidet med 1999 som basisår/startår (alternativ *trendbasert utsiktsanalyse*). Vi ser at NIBRs tall gir kommunene lavere folketall i 2010 enn SSB, særlig Kristiansund som i følge denne framskrivingen får en ikke ubetydelig reduksjon i folketallet fram mot 2010. Siden SSBs framskriving er den nyeste, og dermed tar hensyn til utviklingen de seneste årene, vil vi legge mest vekt på denne.

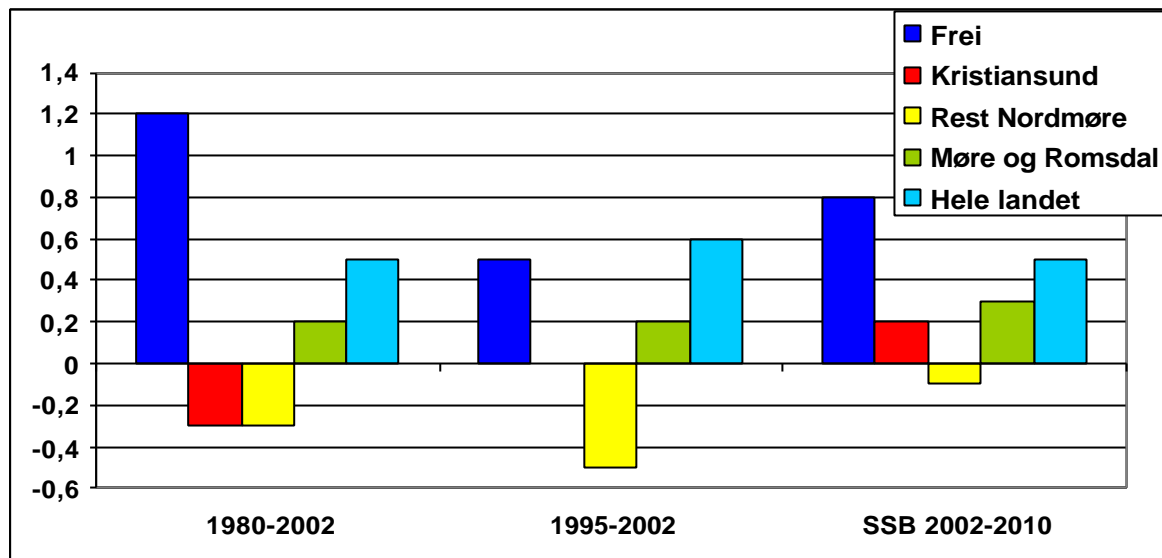
### 5.3 Befolkningsvekst i prosent

Ved å se på veksten i folketallet i prosent og sammenligne med resten av Nordmøre (uten Frei og Kristiansund), hele fylket og landet, får vi et klarere bilde av befolkningsutviklingen i Frei og Kristiansund, se figur 5.2 som viser gjennomsnittlig årlig prosentvis vekst og tabell 5.2 som i tillegg viser total prosentvis vekst i de ulike periodene.

**Befolkningsveksten i Frei og Kristiansund henholdsvis sterkere og svakere enn i fylket og landet** Folketallet i Frei har vokst med nesten 30 prosent i perioden fra 1980 til 2002, noe som tilsvarer en gjennomsnittlig årlig vekst på 1,2 prosent. Fra 1995 til 2002 har veksten vært lavere, 0,5 prosent pr. år. Folketallet i Kristiansund er redusert med 7 prosent eller 0,3 prosent pr. år i gjennomsnitt fra 1980 til 2002, mens det bare har vært en marginal reduksjon i folketallet fra 1995 til 2002, -0,3 prosent for hele perioden eller mindre enn -0,1 prosent i gjennomsnitt pr. år.

Sammenlignet med befolkningsveksten i fylket og hele landet fra 1980 til 2002 har befolkningsveksten i Frei vært sterkere og veksten i Kristiansund vært svakere (negativ) i denne perioden. Fra 1995 til 2002 har den relative veksten i folketallet i Frei vært så vidt lavere enn i hele landet men vesentlig høyere enn i fylket.

Figur 5.2 Årlig prosentvis vekst i folketallet



Kilde: Statistisk sentralbyrå

I likhet med Kristiansund har resten av Nordmøre samlet hatt en negativ befolkningsutvikling fra 1980 til 2002. Det totale folketallet i disse kommunene er også blitt redusert med -0,3 prosent i gjennomsnitt pr. år i denne perioden. I motsetning til hva som er tilfelle i Kristiansund, avtar ikke den negative trenden for befolkningsutviklingen i resten av Nordmøre i den siste delen av perioden. Tvert i mot er den årlige reduksjonen i folketallet større fra 1995 til 2002 enn for hele perioden sett under ett.

**Størst vekst i Frei også framover**

Ifølge SSBs framskrivning får Frei i perioden fram mot 2010 en vekst i folketallet på 0,8 prosent pr. år, mens Kristiansund får en årlig vekst på 0,2 prosent i samme periode. Til sammenligning gir framskrivningen en befolkningsvekst for resten av Nordmøre, hele fylket og landet på henholdsvis -0,1, 0,3 og 0,5 prosent pr. år.

Tabell 5.2 Befolkningsvekst i Frei og Kristiansund kommuner sammenlignet med resten av Nordmøre, Møre og Romsdal fylke og landet. Prosent

	1980 - 2002		1995 - 2002		SSB 2002 - 2010	
	Periode	Årlig	Periode	Årlig	Periode	Årlig
<b>Frei</b>	29,4	1,2	3,6	0,5	6,6	0,8
<b>Kristiansund</b>	-7,0	-0,3	-0,3	-	1,8	0,2
<b>Rest Nordmøre</b>	-6,7	-0,3	-3,4	-0,5	-0,7	-0,1
<b>Møre og Romsdal</b>	3,5	0,2	1,5	0,2	2,2	0,3
<b>Hele landet</b>	10,9	0,5	4	0,6	4,4	0,5

Kilder: Statistisk sentralbyrå

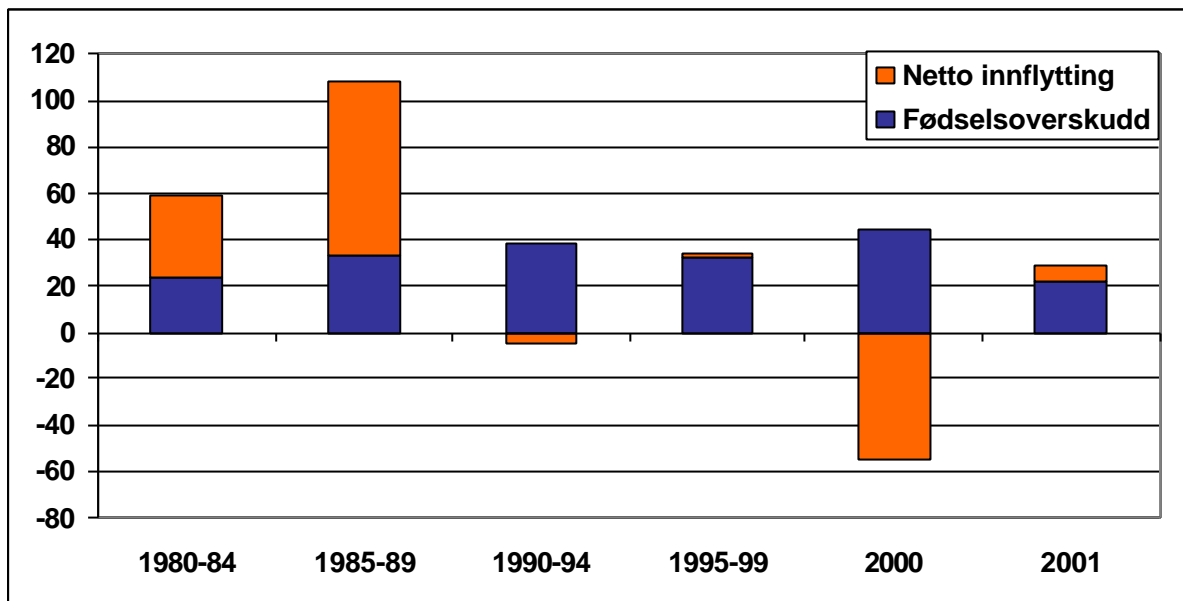
En konklusjon blir dermed at Frei har hatt, og ser ut til å få en sterkere befolkningsvekst enn Møre og Romsdal fylke og hele landet (SSBs framskrivning). Motsatt har Kristiansund hatt, og ser ut til å få en litt svakere befolkningsvekst enn fylket og landet i årene framover. Samlet får Frei og Kristiansund en årlig vekst i befolkningen på 0,4 prosent, altså litt høyere enn fylket og litt lavere enn hele landet.

#### 5.4 Fødselsoverskudd og netto innflytting

**Folketilvekst = fødselsoverskudd + netto innflytting** = *Fødselsoverskudd*, dvs. antall fødte minus antall døde, og *netto innflytting*, dvs. antall som flytter inn minus antall som flytter ut, er de to faktorene som bestemmer folketilveksten i en kommune.

Figurene 5.3 og 5.4 viser gjennomsnittlig fødselsoverskudd og nettotilflytting for perioden 1980 – 2001 for Frei og Kristiansund, mens tabellene 5.3 og 5.4 viser tall for hvert enkelt år og i tillegg folketilvekst og folketall for den samme perioden. I prinsippet skal folketilveksten være lik summen av fødselsoverskudd og netto innflytting, men pga. ulike feilkilder og forhold knyttet til innhenting og beregning av statistikken, vil det ikke for alle år eller for summen være eksakt samsvar (for nærmere omtale se [www.ssb.no/folkendrhist/](http://www.ssb.no/folkendrhist/)).

**Figur 5.3 Fødselsoverskudd og netto tilflytting i Frei kommune 1980 – 2001. Gjennomsnitt for femårsperioder og tall for 2000 og 2001**



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Hovedinntrykket fra figur 5.3 og tabell 5.3 er at i løpet av perioden fra 1980 til 2001 har fødselsoverskuddet bidratt med om lag 60 prosent av den totale befolkningsveksten i Frei, mens netto innflytting har bidratt med om lag 40 prosent. I gjennomsnitt har det vært et fødselsoverskudd på om lag 33 pr. år. Netto innflytting har i gjennomsnitt vært om lag 23 personer pr. år.

Fødselsoverskuddet har vært rimelig stabilt fra ett år til et annet, mens netto innflytting i større grad har svingt. For eksempel var det stor netto innflytting på 1980-tallet, noe som bidro til høy folketilvekst i disse årene. På 1990-tallet var bildet annerledes med svakere netto innflytting og endog svak negativ netto innflytting fra 1990-1994. I 2000 var det høy netto utflytting, høyere enn fødselsoverskuddet og dermed negativ folketilvekst. Folketilveksten i Frei har gjennomgående vært sterkere i første del av perioden enn i siste del.



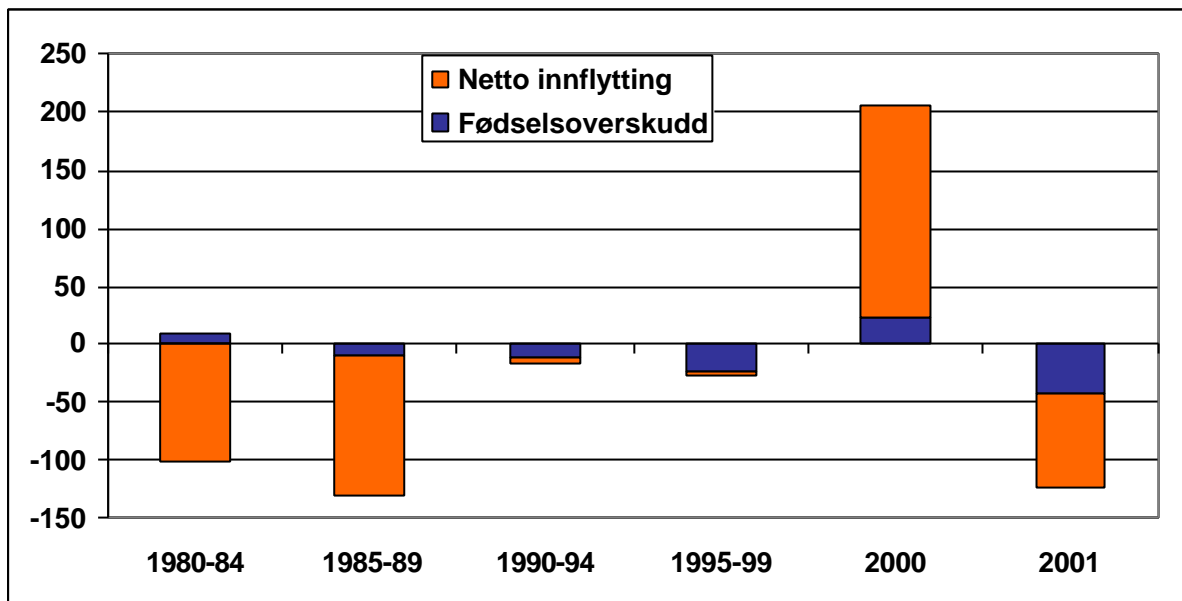
**Tabell 5.3 Fødselsoverskudd og netto innflytting i Frei kommune. 1980 – 2001**

	Fødselsoverskudd	Netto innflytting	Folketilvekst	Folketall
1980	25	147	172	4 032
1981	28	-21	7	4 204
1982	25	11	35	4 211
1983	20	2	22	4 246
1984	20	38	59	4 268
1985	28	42	71	4 327
1986	23	192	218	4 398
1987	44	82	124	4 616
1988	25	15	38	4 740
1989	44	46	89	4 778
1990	42	-15	26	4 867
1991	26	32	60	4 893
1992	40	13	57	4 953
1993	37	-83	-44	5 010
1994	44	27	69	4 966
1995	25	29	53	5 035
1996	34	-36	-4	5 088
1997	43	-8	35	5 084
1998	26	3	27	5 119
1999	35	17	53	5 146
2000	44	-55	-12	5 199
2001	22	7	29	5 187
2002				5216
<b>Sum</b>	<b>700</b>	<b>485</b>	<b>1 184</b>	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Hovedinntrykket fra figur 5.4 og tabell 5.4 er at i løpet av perioden fra 1980 til 2001 skyldes en sjettedel (17 prosent) av nedgangen i folketallet i Kristiansund på i underkant av 1 300 fødselsunderskudd, mens fem sjettedeler (83 prosent) skyldes netto utflytting. I gjennomsnitt har det vært et fødselsunderskudd på om lag 10 pr. år. Netto utflytting har i gjennomsnitt vært om lag 50 personer pr. år.

**Figur 5.4 Fødselsoverskudd og netto tilflytting i Kristiansund kommune 1980 – 2001. Gjennomsnitt for femårsperioder og tall for 2000 og 2001**



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Selv om det totalt er flere døde enn fødte i kommunen i løpet av perioden, er det også flere år med fødselsoverskudd. Fødselsoverskuddet var særlig stort i 1984 (44) og var også relativt stort i 2000 (24). Netto innflytting har også variert fra år til år men har stort sett gitt negative bidrag til befolkningsutviklingen. Særlig var det stor netto utflytting i 1986 og 1989, noe som bidro til relativt stor reduksjon i folketallet disse årene. I 2000 var det imidlertid stor netto tilflytting til kommunen (207), noe som henger sammen med etableringen av et asylmottak som ble avviklet i 2001 og dermed bidro til stor netto utflytting dette året.

Figuren og tabellen viser klart at reduksjonen i folketallet i Kristiansund gjennomgående har vært betydelig større i første del av perioden enn i siste del.

Tabell 5.4 Fødselsoverskudd og netto innflytting i Kristiansund kommune. 1980 – 2001

	Fødselsoverskudd	Netto innflytting	Folketilvekst	Folketall
1980	-5	-349	-356	18 284
1981	11	-45	-30	17 928
1982	-3	2	-	17 898
1983	-5	-14	-24	17 898
1984	44	-101	-56	17 874
1985	-3	-40	-52	17 818
1986	-14	-169	-184	17 766
1987	1	-64	-66	17 582
1988	10	-133	-123	17 516
1989	-42	-195	-243	17 393
1990	-20	41	30	17 150
1991	-19	-62	-89	17 180
1992	-10	75	62	17 091
1993	-21	-39	-64	17 153
1994	7	-35	-32	17 089
1995	-16	-5	-19	17 057
1996	-11	-38	-46	17 038
1997	-25	-66	-93	16 992
1998	-47	76	29	16 899
1999	-21	21	-3	16 928
2000	24	183	207	16 925
2001	-43	-81	-123	17 132
2002				17 009
<b>Sum</b>	- 208	- 1 038	- 1 275	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

## 5.5 Aldersfordeling

### Aldersfordeling og behov for tjenester

Aldersfordelingen til befolkningen i dag og framover er interessant både som et kjennetegn i seg selv (ungdommelig preg eller ”forgubbing”) og ikke minst i forhold behov for tjenester. Økende andel av unge mennesker vil gi relativt sett større behov for skoler og barnehager, mens økende andel av eldre mennesker vil gi relativt sett større behov for pleie- og omsorgstjenester. Fordeling på aktuelle aldersgrupper er også omtalt i forbindelse med vurderingen av de ulike tjenesteområdene (behovsprofil).

**Ung befolkning i Frei**

Aldersfordelingen i 2002 i Kristiansund og Frei er i tabell 5.5 vist ved hjelp av folketall fordelt på ulike aldersgrupper og sammenlignet med resten av Nordmøre og hele fylket. Tabellen viser en overrepresentasjon av de yngste aldersgruppene (opp til 15 år) i Frei. For eksempel er 12,4 prosent av innbyggerne i Frei i aldersgruppen 6-12 år sammenlignet med 8,1 prosent i Kristiansund og 9,8 prosent i hele fylket. Generelt utgjør de unge en mindre andel av befolkningen i Kristiansund enn i både Nordmøre samlet og hele fylket.

Andelene av befolkningen i de midterste aldersgruppene er relativt like for Frei, Kristiansund, resten av Nordmøre og Møre og Romsdal. For de eldste aldersgruppene (over 67 år) er andelene relativt lave i Frei, mens andelen eldre i Kristiansund er litt lavere enn i resten av Nordmøre men litt høyere enn i hele fylket. For eksempel utgjør de mellom 67 og 79 år 5,9 prosent av befolkningen i Frei mot henholdsvis 10,5 prosent og 9,7 prosent i Kristiansund og hele fylket.

Oppsummert er befolkningen i Frei ung, med relativt sett mange unge og få eldre, mens aldersfordelingen i Kristiansund i mindre grad skiller seg fra resten av fylket, til tross for en viss underrepresentasjon av de yngste og en viss overrepresentasjon av de eldste.

**Tabell 5.5 Aldersfordeling i 2002 i Kristiansund og Frei kommuner sammenlignet med resten av Nordmøre og Møre og Romsdal. Folketall og prosent**

	Folketall				Prosent			
	Frei	Kr. sund	Rest Nordm.	Møre og R.	Frei	Kr. sund	Rest Nordm.	Møre og R.
<b>0-5 år</b>	473	1 142	2 803	19 255	9,1	6,7	7,4	7,9
<b>6-12 år</b>	647	1 378	3 506	23 841	12,4	8,1	9,2	9,8
<b>13-15 år</b>	262	565	1 463	9 669	5,0	3,3	3,8	4,0
<b>16-19 år</b>	266	834	2 031	13 004	5,1	4,9	5,3	5,3
<b>20-39 år</b>	1 372	4 470	9 219	63 404	26,3	26,3	24,2	26,0
<b>40-67 år</b>	1 777	5 960	12 529	78 745	34,1	35,0	33,0	32,3
<b>67-79 år</b>	307	1 787	4 170	23 656	5,9	10,5	11,0	9,7
<b>80-89 år</b>	92	801	1 987	10 585	1,8	4,7	5,2	4,3
<b>90 år +</b>	20	72	313	1 696	0,4	0,4	0,8	0,7
<b>Sum</b>	5 216	17 009	38 021	243 855	100	100	100	100

Kilde: Statistisk sentralbyrå

**Aldersindekser**

Aldersfordelingen kan også beskrives ved såkalte aldersindekser, jf. NIBR 2001. En aldersindeks på 100 betyr at andelen av befolkningen i den aktuelle aldersgruppen er den samme i kommunen som i hele landet. En aldersindeks høyere enn 100 betyr at det relativt sett er flere i den aktuelle aldersgruppen enn det som er tilfelle for landet som helhet, mens en andel som er lavere enn 100, betyr at det relativt sett er færre i denne aldersgruppen enn i hele landet.

Tabellene 5.6 og 5.7 viser aldersindekser i de to kommunene i 2002 og SSBs og NIBRs framskrivning. Av hensyn til oversiktighet og på bakgrunn av tilgjengelige framskrivingsdata, har vi valgt en grovere aldersfordeling i presentasjonen av aldersindeksene enn i tabell X.X over. Ved vurderingen av aldersindeksene er det viktig å huske at det er mange flere personer som inngår i mellomgruppen (16-66 år) enn i de andre aldersgruppene.

**Tabell 5.6 Aldersfordeling i Frei kommune 2002 og 2010. Folketall og aldersindekser**

	Folketall 2002	Aldersindeks 2002	Folketall SSB 2010	Aldersindeks SSB 2010	Aldersindeks NIBR 2010
0 – 5 år	473	114	405	103	129
6 – 15 år	909	131	860	120	128
16 – 66 år	3 415	100	3747	101	97
67 – 79 år	307	65	391	83	73
80 år og over	112	48	156	62	62
<b>Sum</b>	<b>5 216</b>		<b>5559</b>		

*Kilder: Statistisk sentralbyrå, NIBR*

Aldersindeksene understreker det som er vist over, nemlig at Frei har en svært ung befolkning. Indeksene for de to yngste aldersgruppene er henholdsvis 114 (0 – 5 år) og 131 (6 – 15 år). Andelen av innbyggerne i den store midtgruppen (16 – 66 år) er lik tilsvarende andel for hele landet (aldersindeks = 100). Aldersindekser på henholdsvis 65 og 48 for aldersgruppene 67 – 79 år og 80 år og over, viser at de eldre, og særlig de aller eldste, er sterkt underrepresentert i kommunen. Andelen av de over 80 år er under halvparten av landsgjennomsnittet.

**Ung befolkning i Frei også framover**

SSBs framskrivning innebærer en aldersfordeling i Frei i 2010 som er noe nærmere landsgjennomsnittet enn i 2002, dvs. at andelen unge er blitt redusert, og andelen eldre er blitt høyere. Med aldersindekser på 120 for de mellom 6 og 15 år og på 62 for de over 80 år, gir likevel framskrivningen Frei en fortsatt relativt ung befolkning i 2010. NIBRs framskrivning innebærer i større grad en videreføring av dagens aldersfordeling fram mot 2010 i kommunen.

**Tabell 5.7 Aldersfordeling i Kristiansund kommune 2002 og 2010. Folketall og aldersindekser**

	Folketall 2002	Aldersindeks 2002	Folketall SSB 2010	Aldersindeks SSB 2010	Aldersindeks NIBR 2010
<b>0 – 5 år</b>	1 142	85	1104	90	83
<b>6 – 15 år</b>	1 943	86	1934	87	85
<b>16 – 66 år</b>	11 264	101	11606	100	102
<b>67 – 79 år</b>	1 787	116	1658	112	116
<b>80 år og over</b>	873	115	1018	130	114
<b>Sum</b>	17 009		17320		

Kilder: Statistisk sentralbyrå, NIBR

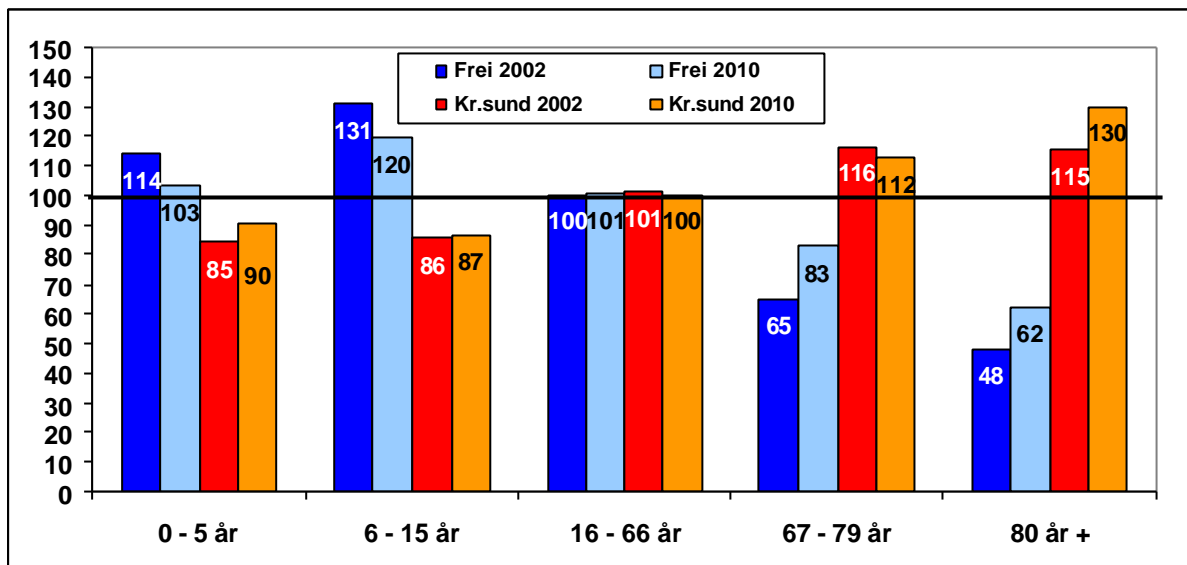
Aldersindeksene viser en relativt gammel befolkning i Kristiansund. I de to yngste aldersgruppene (0 – 5 og 6 – 15 år) er aldersindeksene i kommunen i 2002 henholdsvis 85 og 86, mens aldersindeksene i de to eldste aldersgruppene (67 – 79 og 80 år og over) er henholdsvis 116 og 115. Det betyr likevel at overrepresentasjonen av eldre i Kristiansund ikke er like påfallende som underrepresentasjonen av disse aldersgruppene i Frei.

#### **Gammel befolkning i Kristiansund også framover**

Fram mot 2010 vil aldersfordelingen i Kristiansund ifølge SSBs framskrivning fortsatt være skjev, men likevel nærme seg noe landsgjennomsnittet bortsett fra for de aller eldste. Andelen av de som er 80 år eller over vil øke betraktelig (aldersindeks 130). På den annen side andelen av de aller yngste og de mellom 67 og 79 år nærme seg landsgjennomsnittet sammenlignet med situasjonen i 2002. NIBRs framskrivning representerer i større grad en videreføring av aldersfordelingen i 2002 fram mot 2010.

En oppsummering av utviklingen i aldersfordelingen i de to kommunene er vist i figur 5.5, som viser aldersindekser for fem aldersgrupper i 2002 og 2010 (SSBs framskrivning). En bred horisontal linje markerer landsgjennomsnittet lik 100.

**Figur 5.5 Aldersfordeling i Frei og Kristiansund kommuner 2002 og 2010. Aldersindekser**



Kilde: Statistisk sentralbyrå

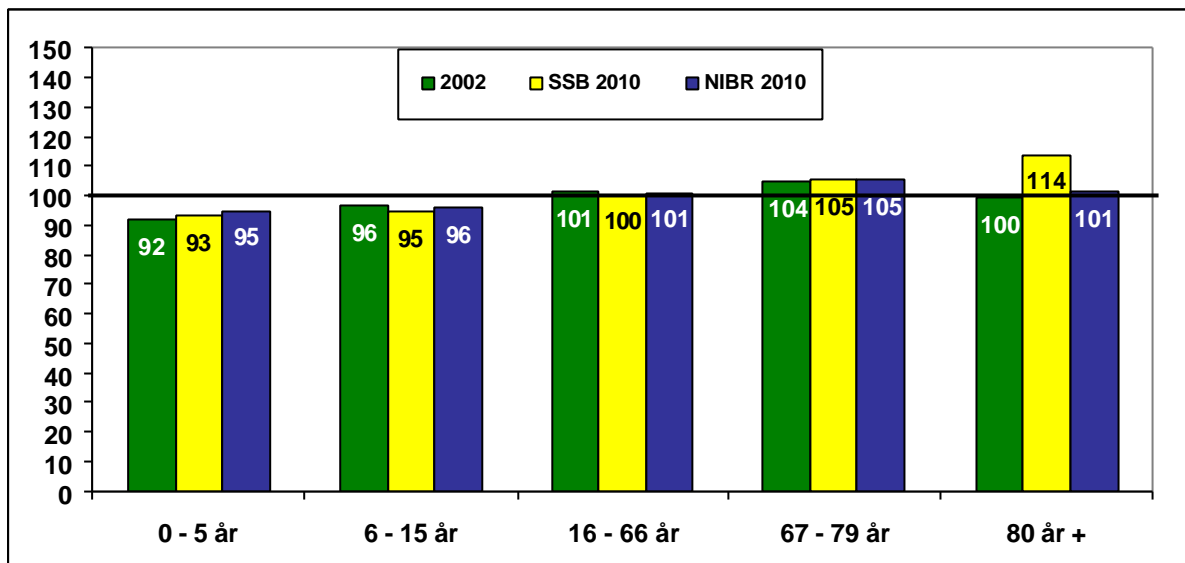
Oppsummert viser figuren at Frei kommune har en relativt ung befolkning, og at Kristiansund kommune har en relativt gammel befolkning. Fram mot 2010 nærmer aldersfordelingen i Frei seg landsgjennomsnittet til en viss grad, men hovedinntrykket av en befolkning hvor de unge er overrepresentert og de eldre underrepresentert, opprettholdes. I Kristiansund er bildet mer sammensatt. Andelen av de aller yngste nærmer seg til en viss grad landsgjennomsnittet, og det samme gjelder for de mellom 67 og 79 år, mens andelen av de aller eldste øker betraktelig fram mot 2010. Kristiansund får fortsatt en relativt sett gammel befolkning.

**Samlet befolkning har en aldersfordeling mer lik resten av landet**

Det kan også være av interesse å se nærmere på aldersfordelingen i en sammenslått kommune hvor skjevhetene i aldersfordelingene til de to kommunene til en viss grad vil oppveie hverandre. Figur 5.6 viser en aldersfordeling i 2002 for summen av innbyggerne i de to kommunene som i langt mindre grad avviker fra landsgjennomsnittet enn de to kommunene gjør hver for seg. Siden innbyggertallet i Kristiansund er over tre ganger stort som i Frei, vil den samlede befolkningen fortsatt ha en viss skjevhet i retning av underrepresentasjon av de yngste og overrepresentasjon av de eldste, men avvikene i forhold til landsgjennomsnittet er relativt beskjedne.

I SSBs framskrivning vil skjevhetene i aldersfordelingen for den samlede befolkningen i de to kommunene vedvare fram mot 2010. Aldersindeksene er tilnærmet uendrede bortsett fra for de aller eldste som vil få en sterk overrepresentasjon i 2010. NIBRs framskrivning gir tilnærmet samme aldersindekser i 2010 som i 2002.

**Figur 5.6 Aldersfordeling i Frei og Kristiansund kommuner sammenslått 2002 og 2010. Aldersindekser**



Kilde: Statistisk sentralbyrå, NIBR

## 5.6 Flyttemønster

Tabell 5.8 viser flyttematrise for Frei og Kristiansund med gjennomsnittlige flyttetall i de tre årene fra 1999 til 2002. Flyttematrisene viser at det i de tre årene i gjennomsnitt var om lag like mange som flyttet fra Kristiansund til Frei som fra Frei til Kristiansund, henholdsvis 187 og 181 personer (dvs. 6 flere fra Kristiansund til Frei i gjennomsnitt pr. år enn andre veien).

Totalt er det i gjennomsnitt om lag 350 som flytter ut av Frei hvert av de tre årene, mens om lag 340 flytter inn. Fra Kristiansund flytter i gjennomsnitt om lag 950 pr. år, mens om lag 1000 flytter til Kristiansund pr. år i de tre årene.

**Tabell 5.8 Flyttematrise for Frei og Kristiansund. Gjennomsn. flyttetall 1999 – 2001**

Fra	Til	Frei	Kr.-sund	Averøy	Molde	Ålesund	Rest MR*	Oslo	Bergen	Trondheim	Rest No	Utlandet	Sum fra
Frei		0	181	6	3	6	30	24	4	14	65	15	348
Kristiansund		187	0	48	23	17	160	86	35	79	249	72	956
Averøy		9	55										
Molde		5	26										
Ålesund		4	14										
Rest MR*		31	171										
Oslo		13	54										
Bergen		3	19										
Trondheim		9	47										
Rest Norge		61	243										
Utlandet		17	186										
Sum til		337	997										

\* Resten av Møre og Romsdal

Kilde: Statistisk sentralbyrå



## 6 INNTEKTS- OG UTGIFTSSTRUKTUREN

### 6.1 Fokus, avgrensning og datagrunnlag

<b>Kjennskap til status</b>	For å få et bilde av inntekts- og utgiftsstrukturen for en sammenslått kommune, er det nødvendig med god kjennskap til status for inntekter og utgifter i de to kommunene. I det følgende gjennomføres sammenligninger for å framvise variasjonene mellom kommunene innenfor ulike områder og sektorer. Det er også av interesse med sammenligninger med andre aktuelle kommunegrupper. Store variasjoner på utgiftssiden kan være et uttrykk for varierende kvalitet på tjenestetilbudet, ulike behov eller prioriteringer, eller en indikasjon på innsparingsmuligheter. Det kan avdekkes hvorvidt kommunene har anledning til å disponere inntektene til investeringer, nedbetaling av gjeld, styrking av tjenestetilbudet, fondsavsetninger m.v.
<b>Hovedelementer</b>	I dette kapitlet ser vi nærmere på følgende hovedelementer: <ul style="list-style-type: none"><li>• Utgifter, fordelt på sektor og totalt</li><li>• Inntekter, fordelt på type og totalt. utfordringer etter inndelingstilskuddets bortfall</li><li>• Finansielle nøkkeltall</li><li>• Størrelsen på engangskostnader ved en kommunesammenslåing</li><li>• Kostnader forbundet med at Kristiansund og Frei har pensjonsavtaler med forskjellige selskaper</li></ul>
<b>Datagrunnlaget</b>	Analysen av inntekts- og utgiftsstrukturen i dette kapitlet og tjenestetilbudet i neste kapittel er i stor grad basert på KOSTRA-tall for 2001. Analysen er i første rekke basert på KOSTRA-dataene og ikke på en mer omfattende gjennomgang av kjennetegnene ved de ulike tjenesteområdene i kommunene ut over det som gis av disse dataene.
<b>Usikkerhet ved KOSTRA-tallene</b>	Det er viktig å være bevisst den generelle usikkerheten ved KOSTRA-tallene. Rapporteringssystemet er ennå i en tidlig fase (2001 er første året hvor alle kommunene rapporterer), og det vil fortsatt være slik at rapporteringsrutinene kan variere noe fra kommune til kommune. Det vil for eksempel være risiko for at et spesifikt kostnadselement kan inngå i en KOSTRA-indikator i en kommune og i en annen KOSTRA-indikator i en annen kommune. Derfor må en være varsom med å trekke for bastante konklusjoner ved sammenligninger mellom kommunene basert på KOSTRA-indikatorene.

Til tross for svakhetene ved KOSTRA-tallene utgjør disse likevel et mye bedre grunnlag for sammenligning mellom kommuner enn det som har vært mulig å framskaffe uten stor ressursinnsats ved sammenligninger før KOSTRA-tallene ble gjort tilgjengelige.

Frei og Kristiansund sammenlignes ved hjelp av ulike KOSTRA-indikatorer, og det gjennomføres også sammenligninger med relevante kommunegrupper for enkelte av indikatorene.

Sammenligningsgrunnlaget er gjennomsnittet for følgende kommunegrupper:

**Kommunegrupper å sammenligne med**

- *Sammenlignbare kommuner* er kommunene i de 2 (av 16) kommunegruppene i KOSTRA som Frei og Kristiansund inngår i:
  - Kommunegruppe 8: Mellomstore kommuner med *lave* bundne kostnader pr. innbygger, *middels* frie disponible inntekter. I denne gruppen inngår Kristiansund som en av 49 kommuner
  - Kommunegruppe 10: Mellomstore kommuner med *middels* bundne kostnader pr. innbygger, *lave* frie disponible inntekter. I denne gruppen inngår Frei som en av 27 kommuner
- *Store kommuner* er kommunene i kommunegruppen som Frei og Kristiansund sammenslått vil havne i:
  - Kommunegruppe 13: Store kommuner utenom de fire største byene (36 kommuner bl.a. Fredrikstad, Oppegård, Bærum, Skedsmo, Hamar, Kongsberg, Ringerike, Tønsberg, Arendal, Haugesund, Molde, Ålesund)
- *Møre og Romsdal* – alle kommunene i fylket
- *Landet* – alle kommunene i landet utenom Oslo

I gruppeinndelingen har små kommuner færre enn 5 000 innbyggere, mellomstore har fra 5 000 til 19 999 innbyggere, mens store kommuner har 20 000 eller flere innbyggere. Summen av antall innbyggere i Frei og Kristiansund er 22 225 (5 216 + 17 009).

## 6.2 Utgiftsstrukturen

Brutto driftsutgifter omfatter de samlede driftsutgiftene inkludert avskrivninger korrigert for dobbeltføringer som skyldes viderefremidling av utgifter/internkjøp mv. I følge KOSTRA-tallene er totale brutto driftsutgifter i Frei i 2001 **153** millioner kr, mens brutto driftsutgifter i Kristiansund i samme år er **626** millioner kr.

Fordelingen av brutto driftsutgifter pr. innbygger på de ulike funksjonene/formålene (noe sammenslått ift. grunnlagsstatistikken) i KOSTRA er vist i tabell 6.1. Brutto driftsutgifter fordelt på de ulike funksjonene summerer seg ikke eksakt til totale bruttodriftsutgifter som er vist over. Dette skyldes at enkelte funksjoner (blant annet art 710 sykkelønsrefusjoner) ikke er definert under noen av tjenestemrådene i KOSTRA.

**Tabell 6.1 Brutto driftsutgifter pr. innbygger i Frei og Kristiansund kommuner 2001. Kr. og prosent av total**

Funksjon/formål	Frei		Kristiansund	
	Brutto driftsutg. pr. innb	Prosent av total	Brutto driftsutg. pr. innb	Prosent av total
Administrasjon, styring og fellesutg.	3 071	11	2 592	7
Grunnskole	9 997	35	7 393	21
Barnehager	1 821	6	2 396	7
Helse og sosial	9 889	35	15 592	44
Bolig og næring	968	3	1 704	5
Kultur og kirke	979	3	2 597	7
Vann, avløp og renovasjon/avfall	1 318	5	2 079	6
Samferdsel	356	1	977	3
<b>Totalt</b>	<b>28 398</b>	<b>100</b>	<b>35 329</b>	<b>100</b>

*Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001)*

**Høyere totale brutto driftsutgifter pr. innbygger i Kristiansund enn i Frei**

Tabellen viser at totale brutto driftsutgifter pr. innbygger er henholdsvis om lag 28 000 kr og 35 000 kr i Frei og Kristiansund. Driftsutgiftene pr. innbygger er dermed 7 000 kr. eller om lag 25 prosent høyere i Kristiansund enn i Frei.

Bortsett fra til administrasjon etc. og grunnskole har Kristiansund høyere driftsutgifter pr. innbygger enn Frei til alle formålene. Særlig er utgiftene til helse og sosial høye i Kristiansund, over 50 prosent høyere enn i Frei (15 600 kr pr. innbygger i Kristiansund mot 9 900 kr. pr. innbygger i Frei). Utgiftene til helse og sosial utgjør henholdsvis 44 og 35 prosent av de totale driftsutgiftene i de to kommunene. Også driftsutgiftene pr. innbygger til bolig og næring, kultur og kirke, tekniske tjenester og samferdsel er både i kroneverdi og relativt sett vesentlig høyere i Kristiansund enn i Frei.

**Høyere brutto driftsutgifter pr. innbygger til grunnskolen i Frei enn i Kristiansund**

Som nevnt er driftsutgiftene pr. innbygger til undervisning høyere i Frei enn i Kristiansund, om lag 10 000 kr. pr. innbygger mot om lag 7 400 kr. pr. innbygger. Disse driftsutgiftene utgjør henholdsvis 35 og 21 prosent av de totale driftsutgiftene i Frei og Kristiansund. Driftsutgiftene til administrasjon etc. er om lag 3 100 kr pr. innbygger i Frei mot om lag 2 600 kr pr. innbygger i Kristiansund, dvs. at disse utgiftene er om lag 18 prosent høyere i Frei enn i Kristiansund og utgjør henholdsvis 11 og 7 prosent av de totale brutto driftsutgiftene.

### 6.3 Inntektsstrukturen

**Inntektstyper**

Kommunenes inntekter omfatter følgende hovedkategorier:

- Skatteinntekter – kommuneskatt på inntekt og formue fra innbyggerne
- Rammetilskudd (statlige rammeoverføringer) – tilskudd fra staten som er sammensatt av hovedelementene:
  - Inntektsutjevning
  - Innbyggertilskudd
  - Utgiftsutjevningstilskudd
  - Regionalpolitisk motiverte tilskudd
  - Skjønntilskudd og overgangsordninger
- Øremerkede tilskudd
- Salgsinntekter, avgifter og gebyrer fra innbyggerne
- Renteinntekter – renter på bankinnskudd og andre fordringer

Summen av skatteinntektene (ekskl. eiendomsskatt) og rammetilskuddene kalles gjerne de frie inntektene. Dette er inntekter som kommunene kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter.

I følge KOSTRA-tallene er totale brutto driftsinntekter i Frei i 2001 **156** millioner kr, mens brutto driftsinntekter i Kristiansund i samme år er **645** millioner kr. Tabell 6.2 viser sammensetningen av inntektene (ekskl. renteinntekter) i de to kommunene i 2001 målt pr. innbygger. Eiendomsskatt inngår i *andre driftsinntekter*. Kristiansund har eiendomsskatt som utgjør i underkant av 20 millioner kr (om lag 1000 kr pr. innbygger), mens Frei ikke har eiendomsskatt.

**Tabell 6.2 Totale driftsinntekter fordelt på inntektstyper i Frei og Kristiansund kommuner 2001. Kr pr. innbygger og prosent av total**

Inntektstype	Frei		Kristiansund	
	Driftsinntekter pr. innbygger	Prosent av total	Driftsinntekter pr. innbygger	Prosent av total
Skatt på inntekt og formue	12 656	42	13 531	36

Statlig rammeoverføring	9 312	31	8 670	23
Salgs- og leieinntekter	3 767	13	7 024	19
Andre driftsinntekter	2 887	10	7 317	19
Andre statlige tilskudd til drift	1 323	4	1 359	4
<b>Brutto driftsinntekter i alt</b>	<b>29 945</b>	<b>100</b>	<b>37 902</b>	<b>100</b>

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001)

**Høyere totale driftsinntekter pr. innbygger i Kristiansund**

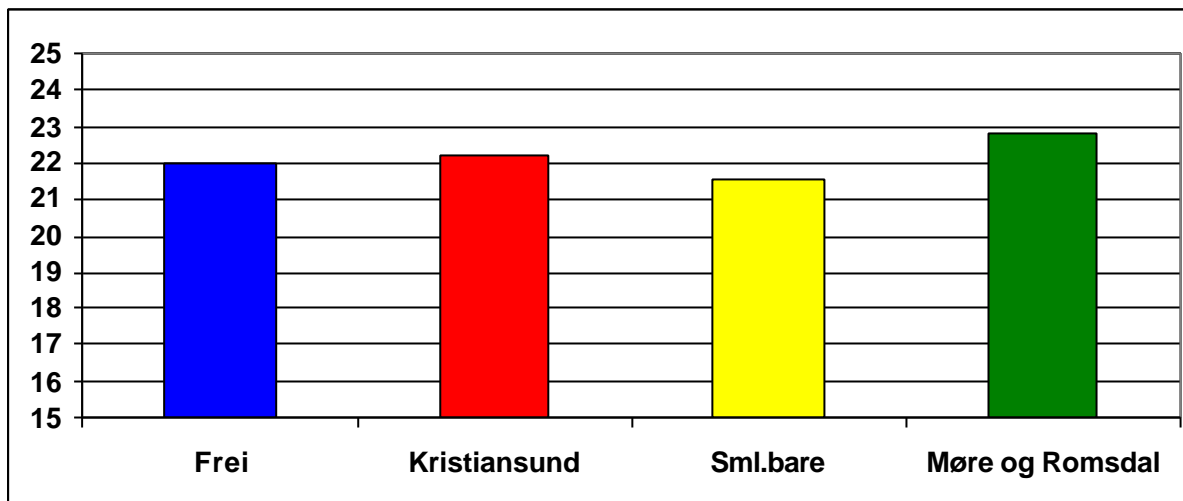
Tabellen viser at totale brutto driftsinntekter pr. innbygger utgjør om lag 30 000 kr i Frei og 38 000 kr i Kristiansund, og gir grunnlag for det høyere utgiftsnivået pr. innbygger i Kristiansund som er vist over.

Kristiansund har større skatteinntekter enn Frei, i underkant av 1000 kr høyere pr. innbygger. På grunn av de lavere totale brutto driftsutgiftene utgjør imidlertid skatt på inntekt og formue og statlige rammeoverføringer, (dvs. de frie inntektene), større andeler av de totale driftsinntektene i Frei enn i Kristiansund. I den sistnevnte kommunen er på sin side salgs- og leieinntekter og andre driftsinntekter vesentlig større både målt pr. innbygger og som andeler av de totale driftsinntektene enn i Frei.

**Frie inntekter pr. innbygger på samme nivå**

De *frie inntektene*, dvs. skatt på inntekter og formue (eksklusiv eiendomsskatt) og statlige rammeoverføringer, regnet pr. innbygger, er om lag på samme nivå i Frei og Kristiansund, se figur 6.1. Frie inntekter pr. innbygger i 2001 er henholdsvis om lag 22 000 kr og 22 200 k. i de to kommunene. Til sammenligning er tilsvarende størrelse 21 600 kr. i sammenlignbare kommuner (uveid gjennomsnitt for kommunegruppe 8 og 10) og 22 800 kr. i fylket.

**Figur 6.1 Frie inntekter i 2001. 1000 kr. pr. innbygger**



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001)

**Basistilskudd og inndelingstilskudd**

Et inntektstap ved en evt. kommunesammenslåing er bortfall av ett basistilskudd på om lag 6 millioner kr, men først etter 10 – 15 år. I utgangspunktet har hver kommune hvert sitt basistilskudd. Når to kommuner slår seg sammen til én, vil den nye kommunen bare motta ett basistilskudd. Imidlertid vil dette bli kompensert fullt ut gjennom det såkalte inndelingstilskuddet de første ti årene etter en sammenslåing. Inndelingstilskuddet vil deretter bli nedtrappet med 1/5 i hvert av de påfølgende fem årene. Inndelingstilskuddet er en kompensasjonsordning for kommuner som slår seg sammen, slik at kommunesammenslåingen ikke skal medføre reduserte rammeoverføringer fra staten, jf. kommuneproposisjonen (St.prp. nr.64 (2001-2002)).

Effekten av bortfallet av basistilskuddet på om lag 6 millioner kr vil dermed først bli økonomisk merkbart ti år etter en evt. kommunesammenslåing og da med bortfall av en femtedel av basistilskuddet. Først etter 15 år vil hele basistilskuddet falle bort. Den neddiskonterte verdien (nåverdien) av basistilskuddet femten år etter en evt. kommunesammenslåing vil også være vesentlig lavere enn dagens verdi, om lag 3,3 millioner kr med en realrente på 4 prosent. Som vi skal se under omtalen av tjenesteproduksjonen under, vil innsparingsmulighetene ved en sammenslåing kunne være større enn dette, og disse innsparingsmulighetene bør også kunne realiseres tidligere enn 10 -15 år etter en evt. kommunesammenslåing.

**Inntekts-utjevningen** Gjennom inntektsutjevningen utjevnes forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene, jf. kommuneproposisjonen (St.prp. nr.64 (2001-2002)). For 2003 vil inntektsutjevningen baseres på at kommuner med en skatt under 110 prosent av landsgjennomsnittet (målt i kr pr. innbygger) får kompensert 90 prosent av forskjellen mellom egen skatt og referansenivået på 110 prosent. Kommuner som har skatt over 136 prosent av landsgjennomsnittet, trekkes for 50 prosent av skatteinntektene over treknivået på 136 prosent.

Frei og Kristiansund har i 2001 skatt som utgjør henholdsvis 82,4 og 88,3 prosent av landsgjennomsnittet, dvs. at begge er minsteinntektskommuner (kommuner med skatt lavere enn 110 prosent av landsgjennomsnittet). En sammenslått kommune vil også være en minsteinntektskommune, og det inntektsutjevrende tilskuddet vil være om lag likt med summen av det enkeltkommunene ville fått uten en sammenslåing.

**Utgiftsutjevningen** Utgiftsutjevningen er et element i rammeoverføringen til kommunene hvor hensikten er å utjevne forskjeller i utgiftsbehov mellom kommuner. Basistilskuddet inngår som en del av utgiftsutjevningen. For å bestemme utgiftsbehovet til en kommune, vektet en sammen 17 ulike kriterier til en utgiftsbehovsindeks for hver kommune. Kriteriene omfatter blant annet ulike demografiske og sosiale faktorer og reiseavstand/reisetid til kommunesenteret.

Hvis vi ser bort fra basistilskuddet som er omtalt over, vil en sammenslåing av Frei og Kristiansund sannsynligvis få lite å si for utgiftsutjevningen, dvs. at utgiftsutjevningen som den nye kommunen mottar, vil være nær summen av utgiftsutjevningen som de to kommunene ville mottatt hver for seg uten en sammenslåing. Gjennomsnittlig noe lenger avstand til kommunesenteret i den nye kommunen vil isolert kunne bidra til større overføringer, men vil trolig ikke gi store utslag.

**Ordinært skjønn** Omtalen av ordinært skjønn er basert på innspill fra fylkesmannen. For 2002 hadde fylkesmannen i Møre og Romsdal en skjønnsramme på 122,7 millioner kroner til fordeling. Kristiansund kommune mottar i 2003 kr 11,9 millioner, og dette utgjør kr 700 pr. innbygger. Frei kommune mottar 2,3 millioner, og dette utgjør kr 441 pr. innbygger. Kristiansund er en av de kommunene i Møre og Romsdal som får mest skjønnsmidler pr. innbygger. En viktig forklaring på dette er kommunens utfordringer innenfor pleie- og omsorgssektoren. Tildelingen til Frei kommune ligger litt under fylkesgjennomsnittet om en regner i kroner per innbygger.

En sammenslåing av kommunene Kristiansund og Frei vil isolert sett ikke få noen betydning for tildelingen av skjønnsmidler. En eventuell ny kommune vil bli vurdert på lik linje med andre kommuner i fylket, og i samsvar med sentrale føringer.

## 6.4 Finansielle nøkkeltall

Tabell 6.3 under viser finansielle nøkkeltall for Frei og Kristiansund kommuner og gjennomsnitt for sammenlignbare kommuner (kommunegruppe 8 og 10) og Møre og Romsdal fylke.

Tabell 6.3 Finansielle nøkkeltall 2001

	Frei	Kristiansund	Sml.bare	Møre og Romsdal
Brutto driftsresultat i 1000 kr.	3 242	19 164		
Brutto driftsresultat i % av driftsinnt.	2,1	3,0	1,3	2,6
Netto driftsresultat i 1000 kr.	-1 259	4 394		
Netto driftsresultat i % av driftsinnt.	-0,8	0,7	0,9	0,5
Renter og avdrag i % av driftsinnt.	6,3	6,3	3,8	5,6
Langsiktig lånegjeld i % av driftsinnt.	65,7	61,1	70,2	78,7
Arbeidskapital i % av driftsinnt.	28,9	19,5	30,0	33,2
Brutto investeringsutgifter i prosent av driftsinntektene*	1	11		15
Disposisjonsfond i % av driftsinnt.*	0	0		2

Kilder: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001), \* Fylkesmannen i Møre- og Romsdal (Kommunaløkonomisk statistikk 2000). Tall for 2000

**Brutto driftsresultat** Brutto driftsresultat er definert som brutto driftsinntekter minus brutto driftsutgifter. Avskrivninger som er uttrykk for verdiforringelsen på kommunale anleggsmidler, føres i driftsregnskapet, men blir eliminert før regnskapsmessig resultat fastsettes. I brutto driftsresultat gis imidlertid avskrivningene resultateffekt.

Tabellen viser at Frei i 2001 har et brutto driftsresultat på i overkant av 3 millioner kr., mens Kristiansund samme år har et brutto driftsresultat på om lag 19 millioner kr.

Brutto driftsresultat regnet som prosent av driftsinntektene, er noe høyere enn gjennomsnittet for fylket i Kristiansund, mens det tilsvarende er noe lavere i Frei. Begge kommunene ligger høyere enn gjennomsnittet for de sammenlignbare kommunene på denne indikatoren.



**Netto driftsresultat** Netto driftsresultat er definert som brutto driftsresultat pluss resultatet av eksterne finansieringstransaksjoner (netto renter og avdrag, samt kommunale utlån, utbytter og eieruttak) og i tillegg er det korrigert for avskrivninger slik at disse ikke gir resultateffekt. Netto driftsresultat kan enten brukes til finansiering av investeringer eller avsettes (i fond) til senere bruk.

Tabellen viser at Frei i 2001 har et negativt netto driftsresultat på i underkant av 1,3 millioner kr, mens Kristiansund samme år har et (positivt) netto driftsresultat på 4,4 millioner kr. Netto driftsresultat utgjør henholdsvis -0,8 og 0,7 prosent av driftsinntektene i Frei og Kristiansund. På denne indikatoren ligger Kristiansund noe lavere enn gjennomsnittet for de sammenlignbare kommunene på 0,9 prosent men noe høyere enn fylkesgjennomsnittet på 0,5 prosent.

Tilsvarende tall for hele landet (utenom Oslo) er 1,9 prosent. Tallene er dermed en indikasjon på en ikke helt tilfredsstillende økonomisk situasjon i de to kommunene, for øvrig i likhet med veldig mange andre kommuner. Fylkesmannens normtall er at netto driftsresultat bør være minst 3 prosent av driftsinntektene.

**Renter og avdrag** Renter og avdrag målt som andelen av driftsinntektene som er bundet opp til tilbakebetaling av lån, utgjør 6,3 prosent i både Frei og Kristiansund. Dette nivået er høyere enn gjennomsnittet for sammenlignbare kommuner på 3,8 prosent og også litt høyere enn fylkesgjennomsnittet på 5,6 prosent.

**Langsiktig gjeld** Langsiktig gjeld omfatter langsiktig gjeldsbelastning i forhold til ordinære renter og avdrag på lån finansiert av driftsinntektene og har normalt lengre løpetid enn ett år. Langsiktig lånegjeld i prosent av driftsinntektene er henholdsvis om lag 66 og 61 prosent i Frei og Kristiansund. Til sammenligning er tilsvarende tall høyere for gjennomsnittet av sammenlignbare kommuner, om lag 70 prosent, og fylket, om lag 78 prosent.

Denne indikatoren sammen med rente- og avdragssituasjonen er uttrykk for en relativt sett om lag gjennomsnittlig økonomisk handlefrihet i Frei og Kristiansund kommuner.

**Arbeidskapital** Arbeidskapital defineres som differansen mellom omløpsmidler og kortsiktig gjeld, og er et uttrykk for kommunens likviditet/løpende betalingsevne. Fylkesmannen anbefaler at arbeidskapitalens driftsdel bør være positiv.

Tabellen viser at likviditetssituasjonen er bedre i Frei enn i Kristiansund, arbeidskapitalen målt i prosent av driftsinntektene er på henholdsvis om lag 29 og 20 prosent i de to kommunene. På denne indikatoren ligger Frei på om lag samme nivå som gjennomsnittet for sammenlignbare kommuner og noe lavere enn fylkesgjennomsnittet på om lag 33 prosent.

**Brutto investeringer** Brutto investeringer utgjør bare 1 prosent av driftsinntektene i Frei i 2000, mens de utgjør 11 prosent i Kristiansund samme år, noe som er litt lavere enn fylkesgjennomsnittet på 15 prosent. Det må imidlertid understrekes denne indikatoren i stor grad varierer fra år til år. I de to årene før har Frei høyere investeringsandeler enn både Kristiansund og fylkesgjennomsnittet.

**Disposisjonsfond** En kommunes beholdning av fondsmidler sier noe om den økonomiske handlefriheten til kommunen. Det er fire ulike fondstyper; *disposisjonsfond*, *bundne driftsfond*, *bundne kapitalfond* og *ubundne kapitalfond*. Disposisjonsfond er fond som er finansiert av netto driftsresultat, og som fritt kan benyttes til dekning av utgifter i både drifts- og kapitalregnskapet.

I 2000 er både Frei og Kristiansund sitt disposisjonsfond oppgitt til å utgjøre 0 prosent av driftsinntektene, mens tilvarende fylkes- og landsgjennomsnittet er henholdsvis på 2 og 4 prosent. Ut fra denne indikatoren på dette tidspunktet er den økonomiske handlefriheten i de to kommunene dårligere enn gjennomsnittet.

## 6.5 Engangskostnader ved kommunesammenslåing

**KRD vil dekke en del av engangskostnadene** Generelt vil det være vanskelig å si noe sikkert om engangskostnadene ved en konkret kommunesammenslåing uten en grundig gjennomgang av bygningsmasse, telefonsystem, datasystem etc. Kommunal- og regionaldepartementet vil dekke en del av engangskostnadene. I kommuneproposisjonen for 2002 (kap 18) heter det:

”Når det gjelder utgiftsdekning i forbindelse med sammenslutningen vil departementet i tråd med gjeldende praksis, og etter skjønnsmessig vurdering, bidra til å finansiere mellom 40 – 60 prosent av de totale engangsutgiftene ved sammenslutningen, som f.eks. ombyggings- og flyttekostnader, omlegging av telefonsystemer mv.”

### **Erfaringer fra Re**

Re kommune i Vestfold opplyser å ha hatt om lag 8,5 millioner kr i engangskostnader (utenom ombyggingskostnader) i perioden fra 1999 til 2002 i forbindelse med sammenslåingen av Ramnes og Våle til den nye kommunen. Sentrale kostnadselementer har vært:

- Kostnader knyttet til gjennomføringen av selve omorganiseringsprosessen, herunder lønn til prosjektleder/ny rådmann
- Investeringer i nye styringssystemer
- Gjennomføring av ekstraordinært kommunevalg
- Flytteutgifter
- Utarbeidelse av nytt kommunevåpen
- Opplæring av ansatte som får nye oppgaver.

### **Grovt anslag 10 millioner kr**

En sammenslått Frei/Kristiansund kommune vil være betydelig større enn Re kommune, henholdsvis om lag 22 000 og 8 000 innbyggere. Det er likevel ingen grunn til å tro at engangskostnadene vil bli tilsvarende større, andre forhold vil være av større betydning. Uten en nærmere analyse av forutsetningene for en sammenslåing mellom Frei og Kristiansund sett ift. tilsvarende forutsetninger for Ramnes og Våle, kan et første anslag på engangskostnader ved en sammenslåing av Frei og Kristiansund kommuner være i størrelsesorden 10 millioner kr.

## **6.6 Konsekvenser for pensjonsordningene**

### **Ny kommune kan velge å videreføre dagens ordninger**

Frei og Kristiansund kommuner har i dag avtale om pensjonsforsikring i henholdsvis Kommunal Landspensjonskasse (KLP) og Gjensidige NOR for størstedelen av sine medlemmer. Ordningen for de ansatte er identisk i de to selskapene. Ved en eventuell sammenslutning av kommunene, vil den nye sammenslutningskommunen kunne velge å videreføre avtalene med de respektive selskapene for de som er ansatt i de respektive kommunene på sammenslutningstidspunktet. I et slikt tilfelle vil det ikke oppstå endringer i pensjonsvilkårene for de ansatte eller kostnadene for den sammensluttede kommunen. For ansatte som ansettes i den nye sammenslutningskommunen, vil kommunen måtte bestemme hvilken pensjonsordning de nyansatte skal meldes inn i. Vilråene i denne pensjonsordningen vil for de nye ansatte i alle tilfelle bli identisk med de vilråene som gjelder for de øvrige ansatte.

**Avtaler i ny kommune vil bli like gode som dagens avtaler**

Den nye sammenslutningskommunen vil, på samme måte som hver av de to kommunene i dag, kunne bestemme at det skal innhentes konkurrerende tilbud på pensjonsordningene i den sammensluttede kommunen. Konsekvensene av en slik anbudsrunde vil imidlertid kun ha konsekvenser for den sammensluttede kommunen som arbeidsgiver. Det valgte pensjons-selskapet vil måtte levere de pensjonsytelsene som hovedtariffavtalene foreskriver på det aktuelle tidspunktet. Uten å ta stilling til innholdet i den avtalen som eventuelt inngås, må man kunne legge til grunn at sammenslutningskommunen ikke inngår noen ny avtale der sammenslutningskommunen kommer dårligere ut enn summen av de avtaler som gjelder i dag.

## 6.7 Problemstillinger av særlig relevans for kommunestrukturen

Inntekts- og utgiftsstrukturen vurdert i forhold til en eventuell kommunesammenslåing kan oppsummeres med følgende momenter:

**Utgiftsstrukturen**

- Kristiansund har 25 prosent høyere brutto driftsutgifter pr. innbygger enn Frei (henholdsvis om lag 35 000 kr og 28 000 kr)
- Bortsett fra til administrasjon etc. og grunnskole har Kristiansund høyere driftsutgifter pr. innbygger til alle formål

**Inntektsstrukturen**

- Kristiansund har 27 prosent høyere totale driftsinntekter pr. innbygger enn Frei (henholdsvis om lag 38 000 kr og 30 000 kr)
- I Frei utgjør de frie inntektene (skatt på inntekt og formue og statlige rammeoverføringer) større andel av de totale driftsinntektene enn i Kristiansund. I sistnevnte kommune utgjør på sin side salgs- og leieinntekter og andre driftsinntekter større andel av de totale driftsinntektene enn i førstnevnte kommune.
- De frie inntektene pr. innbygger er om lag på samme nivå i Frei og Kristiansund
- Effekten av bortfallet av basistilskuddet på om lag 6 millioner kr vil først bli økonomisk merkbart 10 -15 år etter en evt. kommunesammenslåing. Nåverdien av basistilskuddet femten år etter en evt. kommunesammenslåing er om lag 3,3 millioner kr (realrente 4 prosent)
- En sammenslåing av kommunene Kristiansund og Frei vil isolert sett ikke få noen betydning for tildelingen av skjønnsmidler. En eventuell ny kommune vil bli vurdert på lik linje med andre kommuner i fylket, og i samsvar med sentrale føringer

**Finansielle nøkkeltall**

- Brutto driftsresultat regnet som prosent av driftsinntektene, er noe høyere enn gjennomsnittet for fylket i Kristiansund, mens det tilsvarende er noe lavere i Frei (henholdsvis 3,0 og 2,1 prosent i Kristiansund og Frei)
- Netto driftsresultat utgjør henholdsvis 0,7 og -0,8 prosent av driftsinntektene i Kristiansund og Frei. De to kommunene, for øvrig i likhet med mange andre kommuner, tilfredsstillers dermed ikke fylkesmannens norm om at netto driftsresultat bør være minst 3 prosent av driftsinntektene
- Rente- og avdragssituasjonen er uttrykk for relativt sett om lag gjennomsnittlig økonomisk handlefrihet i Frei og Kristiansund, mens lave disposisjonsfond i de to kommunene trekker i motsatt retning
- Likviditetssituasjonen er bedre i Frei enn i Kristiansund

**Engangskostnader ved en kommunesammenslåing**

- Basert på erfaringer fra Re, og uten en nærmere analyse av forutsetningene for slike kostnader enn at Frei og Kristiansund har en god bygningsmasse, kan et anslag for engangskostnader ved en sammenslåing av Frei og Kristiansund kommuner være i størrelsesorden 10 millioner kr. Kommunal- og regionaldepartementets praksis er å dekke 40 – 60 prosent av slike kostnader

## 7 TJENESTETILBUDET

### 7.1 Fokus, avgrensning og datagrunnlag

<b>Sentrale temaer</b>	<p>To sentrale temaer for analysen av tjenestetilbudet inkludert administrasjonen er:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Mulighet for å frigjøre administrative ressurser gjennom sammenslåing av kommunene</li><li>• Innsparingspotensialer og mulighet for kvalitetsheving av tjenestetilbudet innenfor dagens rammer</li></ul>
<b>Kjennetegn ved tjenestetilbudet</b>	<p>Innenfor tjenestetilbudet og tjenesteproduksjonen er særlig følgende kjennetegn eller forhold relevante å vurdere i forhold til en kommunesammenslåing:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Omfang/dekningsgrad</i> Omfanget av tjenesteproduksjonen målt i volum eller verdi/hvor stor del av målgruppen (behovsgruppen) som omfattes av tjenestetilbudet</li><li>• <i>Prioritering</i> Andelen av totale utgifter som brukes til de ulike tjenestetilbudene</li><li>• <i>Produktivitet/kostnadseffektivitet</i> Forholdet mellom omfanget av tjenesteproduksjonen og ressursinnsatsen (for eksempel antall brukere sett i forhold til kostnaden ved å produsere en konkret tjeneste). Dette kan litt grovt formuleres som å ”gjøre tingene riktig”</li><li>• <i>Prioriteringseffektivitet</i> Et uttrykk for i hvilken grad tjenestetilbudet, gitt ressursinnsatsen, er i tråd med innbyggernes behov og ønsker for eksempel uttrykt gjennom politiske mål. Dette kan litt grovt formuleres som å ”gjøre de riktige tingene”. Dette begrepet henger sammen med <i>Prioritering</i> (kulepkt. 2) men er normalt vanskeligere å måle, og er også vanskeligere å måle enn <i>Produktivitet/kostnadseffektivitet</i> (kulepkt. 3) fordi innbyggernes behov og ønsker og politiske mål ofte er vanskelig å gi et entydig innhold</li><li>• <i>Kvalitet</i> Kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon er ikke noe entydig begrep, og vil i de fleste tilfeller være vanskelig å måle direkte. Kvalitet måles i praksis ofte som brukernes vurdering av kvaliteten på tjenestene, for eksempel gjennom ulike typer brukerundersøkelser. Omfang eller dekningsgrad kan også i enkelte tilfeller benyttes som indikatorer for kvaliteten på tjenestene</li></ul>

<b>Sammenligninger av nøkkeltall</b>	I den følgende gjennomgang og vurdering vil vi i første rekke fokusere på de tre første kulepunktene (dekningsgrad, prioritering og produktivitet). Dette skyldes at prioriteringseffektivitet og kvalitet som nevnt er vanskelig å måle, og at datagrunnlag som muliggjør sammenligning for ulike typer tjenestetilbud, er vanskelig tilgjengelig. Sammenligninger av nøkkeltall gjennomføres for Frei og Kristiansund og gjennomsnitt for relevante kommunegrupper, fylket og landet. De samme kommunegruppene og de samme KOSTRA-tallene er lagt til grunn for vurderingene i dette kapittelet som i kapittelet om inntekts- og utgiftsstrukturen, se kap. 6.1 hvor også usikkerheten med KOSTRA-tallene er beskrevet. Analysene for vei, vann, avløp og renovasjon og av innsparingspotensialet innenfor administrasjon er basert på foreløpige KOSTRA-tall for 2002 (publisert mars 2003), siden det på disse områdene ble gjennomført nye analyser på slutten av utredningsarbeidet.
<b>Produktivitet og kvalitet</b>	Ved sammenligninger av indikatorer for produktivitet vil det ofte være usikkert om observerte forskjeller skyldes at en kommune er mer (kostnads-)effektiv i sin tjenesteproduksjon enn en annen, eller at forskjellen er et uttrykk for ulik kvalitet – dvs. at den kommunen som tilsynelatende har lavest produktivitet, faktisk leverer tjenester med høyere kvalitet. Slike spørsmål kan vanskelig besvares med utgangspunkt i KOSTRA-data alene, men vil måtte ses i sammenheng med indikatorer for kvalitet framkommet på annen måte, jf. Kommunal- og regionaldepartementets håndbok: ”Styringsinformasjon i kommunene – Kobling av informasjon om brukertilfredshet og KOSTRA-nøkkeltall” (Først og Høverstad og Norsk Gallup Institutt AS, mai 2001).
<b>Bruttotall</b>	Ved vurderinger knyttet til produktivitet vil vi i første rekke basere oss på bruttotall, f.eks. brutto driftsutgifter pr. innbygger. Nettotall vil også innholde inntektselementer og vil derfor i mindre grad være representative i forhold til ressursbruken som medgår til å produsere de aktuelle tjenestene.
<b>Tjenesteområder</b>	Analysen omfatter følgende tjenesteområder: <ul style="list-style-type: none"><li>• Administrasjon</li><li>• Barnehagene</li><li>• Grunnskolene</li><li>• Helse og sosial<ul style="list-style-type: none"><li>- Barnevern</li><li>- Kommnehelse</li><li>- Pleie og omsorg</li><li>- Sosialtjeneste</li></ul></li><li>• Kultur</li><li>• Næringsutvikling</li><li>• Vann, avløp og renovasjon (VAR)</li><li>• Veier</li></ul>

Det er også aktuelt å vurdere tjenester som utvikles gjennom interkommunalt samarbeid – også i samarbeid med andre kommuner enn Kristiansund og Frei.

**Datagrunnlaget**

Analysen av tjenestetilbudet er i stor grad basert på KOSTRA-tall for 2001. Analysen er i første rekke basert på KOSTRA-dataene og ikke på en mer omfattende gjennomgang av kjennetegnene ved de ulike tjenesteområdene i kommunene ut over det som gis av disse dataene.

**Produksjonsindekser og analyser av effektiviseringspotensialer og kostnadsbesparelser**

Før gjennomgangen av tjenesteområdene vil vi kort omtale produksjonsindekser for kommunal tjenesteproduksjon presentert av det tekniske beregningsutvalget (KRD: Rundskriv nr. H-18/02) og i tillegg referere hva tidligere analyser sier om muligheter for effektivisering av administrasjon og tjenesteproduksjon, og spesielt se nærmere på Statistisk sentralbyrås beregning av kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner (Langørgen m. fl., 2002) hvor det også er angitt kostnadsbesparelser ved en sammenslåing av Frei og Kristiansund.

## 7.2 Produksjonsindeks for kommunale tjenester

**Produksjonsindeksens innhold**

Det tekniske beregningsutvalget presenterer i sin rapport november 2002 oppdaterte beregninger av en produksjonsindeks for kommunale tjenester. Produksjonsindeksen er et samletall for kommunenes tjenesteproduksjon basert på produksjonsindikatorer for de ulike sektorer. Produksjonsindeksen omfatter barnehager, grunnskole, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg, barnevern og sosialkontorets tjenester.

Kultur og samferdsel er utelatt fordi det har vært vanskelig å finne gode indikatorer for tjenesteproduksjon i disse sektorene, mens tekniske tjenester er utelatt fra totalindeksen for å unngå betydelig reduksjon i antall observasjoner. 374 kommuner inngår i beregningsgrunnlaget. Datagrunnlaget er KOSTRA-tall for 2001.

**Kvantitet og kvalitet**

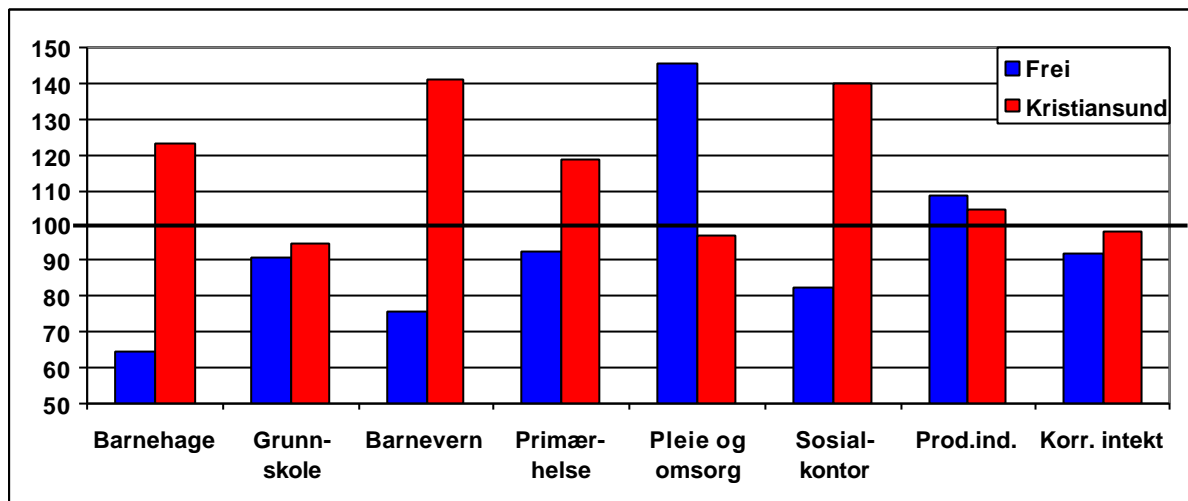
Produksjonsindeksen skal ideelt fange opp alle relevante kvantitets- og kvalitetsaspekter ved tjenesteproduksjonen. For de fleste kommunale tjenestene er det mulig å måle kvantiteten på en rimelig god måte, mens det er vanskeligere å finne gode indikatorer for kvalitet. I praksis fanger produksjonsindeksen derfor i større grad opp omfanget av tjenesten enn kvaliteten på den samme.

Rapporten presenterer også analyser av sammenhengen mellom produksjonsindeksen og korrigerede inntekter, og konkluderer med at kommuner med gode økonomiske rammebetingelser gjennomgående har høyere produksjon enn kommuner med dårlige økonomiske rammebetingelser.



Figur 7.1 viser produksjonsindikatorerne og produksjonsindeksen samt korrigerede inntekter pr. innbygger for Frei og Kristiansund. Alle tallene er normalisert slik at 100 representerer et veid gjennomsnitt for de 374 kommunene som inngår i analysen.

**Figur 7.1** Produksjonsindikatorer, produksjonsindeks og korrigeret inntekt 2001.  
Veid gjennomsnitt for alle kommunene = 100



Kilde: Kommunal- og regionaldep. (Det tekniske beregningsutvalget)

**Forholdet mellom produksjonsindeksen og korrigerede inntekter kan tyde på effektiv tjeneste-produksjon**

Figuren viser at Frei har en noe høyere produksjonsindeks enn Kristiansund, henholdsvis om lag 108 og 105. Begge kommunene ligger dermed høyere enn gjennomsnittet på den indikatoren for den totale tjenesteproduksjonen i kommunene. På den annen side har begge kommunene korrigerede inntekter under gjennomsnittet, henholdsvis 92 og 98 for Frei og Kristiansund.

Forholdet mellom produksjonsindeksen og de korrigerede inntektene (som er større enn én for begge kommunene) tyder isolert sett på en tjenesteproduksjon som er mer effektiv enn gjennomsnittet, særlig i Frei men også i Kristiansund. Ved vurderingen av disse resultatene er det imidlertid viktig å være klar over usikkerheten ved produksjonsindeksen. Blant annet er kvaliteten ved tjenesteproduksjonen mangelfullt representert, og i tillegg omfatter indeksen ikke alle tjenesteområdene.

Produksjonsindikatorerne for de ulike tjenestene viser betydelige variasjoner mellom de to kommunene og mellom de ulike tjenesteområdene. Ut fra disse tallene ser barnehagetilbudet i Kristiansund ut til å være svært godt, mens det samme ikke er tilfelle i Frei. Ressursinnsatsen innenfor skolesektoren er noe under gjennomsnittet i begge kommunene, mens aktiviteten innenfor barnevernet nok er mye større i Kristiansund enn i Frei. Det samme gjelder for sosialkontoret. Motsatt tyder tallene på større satsing på pleie- og omsorgstilbud i Frei enn i Kristiansund som ligger så vidt lavere enn gjennomsnittet på denne indikatoren.

Som nevnt er det viktig å tolke disse resultatene med varsomhet, både på grunn av at kvalitetsaspektet i liten grad inngår, og at indikatorene er bygd opp på en slik måte (med vektning av elementer) at noen prioriteringer ”krediteres” høyere enn andre uten at dette nødvendigvis er begrunnet ut fra hva som er bra eller mindre bra for brukerne. For eksempel er det slik at Kristiansunds omfattende satsing på botilbud for eldre bare i liten grad gir uttelling på produksjonsindikatoren for pleie og omsorg, mens Frei satsing på institusjonsplasser i større grad gir uttelling.

### **7.3 Analyser av effektiviseringspotensialer og generelle kostnadsbesparelser**

#### **Effektiviseringspotensial i kommunal tjenesteproduksjon**

Ulike analyser konkluderer med et effektiviseringspotensial i kommunal tjenesteproduksjon, se f.eks. Kittelsen og Førsvund (2001). Det er imidlertid mer usikkert i hvilken grad det er nødvendig med sammenslåing for å ta ut disse potensialene, dvs. i hvilken grad det dreier seg om stordriftsfordeler som bare kan tas ut gjennom sammenslåing eller evt. interkommunalt samarbeid. Uansett er det også potensial for effektivisering innenfor dagens kommunestruktur. Det er opplagt stordriftsfordeler innenfor administrasjon, og det er også påvist visse stordriftsfordeler, eller smådriftsulemper, innenfor institusjonsbasert omsorg, grunnskole og tekniske tjenester (Myrvold, 2001).

#### **Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner**

Statistisk sentralbyrå har gjennomført en analyse av kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner. Analysen er basert på en modell for kommunenes budsjettadferd og tar utgangspunkt i data fra 1998. Modellen er utformet i overensstemmelse med regnskapsmessige sammenhenger mellom inntekter, utgifter og netto driftsresultat, slik at disse sammenhengene alltid vil være oppfylt.

Besparelsene blir tolket som et uttrykk for stordriftsfordeler samt endringer i kommunenes kostnader knyttet til reiseavstander. Resultatene fra analysen viser at stordriftsfordelene som kan realiseres ved en sammenslåing, i de fleste tilfellene er store nok til å oppveie økte kommunale kostnader knyttet til reiseavstander, noe som også er tilfelle for Frei og Kristiansund.

**Frie disponible utgifter**

Kostnadsbesparelsene er beregnet som reduksjoner i kommunenes *bundne kostnader* og kan uttrykkes som endringer i kommunenes *frie disponible utgifter*. Modellen beregner bundne kostnader innenfor ulike sektorer som er de kostnadene som kommunene ikke kan velge seg bort fra, f.eks. knyttet til nasjonale reguleringer og minstestandarder etc. Bundne kostnader varierer mellom kommuner avhengig av blant annet demografiske, sosiale og geografiske faktorer. Frie disponible utgifter er definert som differansen mellom kommunens samlede utgifter og de bundne kostnadene. De frie disponible utgiftene er midler som kommunene selv kan allokere til de formål som de ønsker å prioritere og kan derfor tolkes som uttrykk for kommunenes økonomiske handlefrihet.

Tabell 7.1 viser beregnede frie disponible utgifter for Frei og Kristiansund før og etter en kommunesammenslåing. Etter en kommunesammenslåing forutsettes det at de frie disponible utgiftene fordeles likt pr. innbygger i den nye kommunen, jf. de like beløpene i siste kolonne i tabellen. Beløpene i SSBs rapport er oppgitt i 1998-kr, mens beløpene i tabellen under er oppgitt i 2002-kr (omregningsfaktor iflg. SSB: 1,174).

**Tabell 7.1 Frie disponible utgifter. Kr pr. innb.**

	To kommuner	En kommune
<b>Frei</b>	4 700	12 850
<b>Kristiansund</b>	14 225	12 850
<b>Totalt</b>	12 011	12 850

Kilde: Statistisk sentralbyrå

**Kostnads-besparelse på 18,5 millioner kr**

Tabellen viser en kostnadsbesparelse ved sammenslåing som gir seg uttrykk i økte frie disponible utgifter på om lag 840 kr pr. innbygger totalt for hele området. Samlet kostnadsbesparelse blir dermed om lag 18,5 millioner kr. Denne kostnadsbesparelsen er beregnet på basis av utgiftsnivået i 1998. Gitt samme prosentvise kostnadsbesparelse som i dette året, vil besparelsen i 2002 (eller senere) på grunn av høyere utgiftsnivå utgjøre et større kronebeløp.

Tabellen viser også at Frei får en betydelig økning (nær tredobling) i de frie disponible utgiftene pr. innbygger ved en kommunesammenslåing. Kristiansund på sin side får en reduksjon på om lag 10 prosent i frie disponible utgifter pr. innbygger ved en sammenslåing ift. en situasjon med to selvstendige kommuner. For Kristiansund er dermed ikke de totale reduserte bundne kostnadene ved en sammenslåing nok til å oppveie at Frei i utgangspunktet har vesentlig lavere frie disponible utgifter pr. innbygger enn Kristiansund, gitt at den nye kommunen skal gi et likeverdig tjenestetilbud i hele den nye felleskommunen.

Ved vurderingen av disse beregningene av endringer i de frie disponible utgiftene er det imidlertid viktig å huske at de er basert på data fra 1998, og at det dermed ikke er sikkert at dagens status vil gi en reduksjon i de frie disponible utgiftene pr. innbygger i Kristiansund ved en kommunesammenslåing. Som vist over (tabell 7.1), er for eksempel de frie inntektene pr. innbygger i 2001 relativt like i de to kommunene.

**Kostnads-  
besparelser etter  
sektor**

Tabell 7.2 viser hvordan de totale kostnadsbesparelsene på 18,5 millioner kr ved en sammenslåing fordeler seg på de ulike sektorene. I følge SSBs beregninger vil de største besparelsene kunne realiseres innenfor infrastruktur, administrasjon, pleie og omsorg og utdanning, henholdsvis 4,6 (25 prosent), 4,0 (22 prosent), 3,8 (21 prosent) og 3,6 (20 prosent) millioner kr pr. år. Innenfor sosiale tjenester vil en sammenslåing i følge beregningene gi økte kostnader på 1 million kr pr. år.

**Tabell 7.2 Besparelser ved sammenslåing av Frei og Kristiansund etter sektor i følge SSBs beregninger**

Sektor	Kroner pr. innbygger	Millioner kr
Administrasjon	182	4,0
Utdanning	167	3,7
Barnehager	81	1,8
Helsetjenester	71	1,6
Sosiale tjenester	-44	-1,0
Pleie og omsorg	172	3,8
Kultur	0	0,0
Infrastruktur	211	4,6
Sum	840	18,5

*Kilde: Statistisk sentralbyrå*

**Innsparings-  
potensial innenfor  
administrasjon**

Som illustrert over, er det vanlig trekke fram et potensial for innsparte utgifter til administrasjon ved sammenslåing av kommuner. Kalseth og Rattsø (1994) har analysert ressursbruken i kommuneadministrasjonene. Analysen er basert på utgiftsdata fra 1992 og dokumenterer en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og administrasjonsutgifter pr. innbygger.

De minste kommunene har de høyeste administrasjonsutgiftene. De laveste administrasjonsutgiftene finner man i de mellomstore kommunene med 11 000 – 12 000 innbyggere.

**Smådriftsulemper** Disse forskjellene mellom kommuner av ulik størrelse kan ikke bare forklares av at det er stordriftsfordeler i kommunal administrasjon. For eksempel kan et gjennomgående høyt inntektsnivå i de små kommunene også bidra til høye administrasjonsutgifter. Men analysene dokumenterer smådriftsulemper i kommunal administrasjon, også etter at det er kontrollert for inntektsnivå, alderssammensetning og befolkningsvekst.

**Andre utredninger viser innsparingspotensialer** I nylig gjennomførte utredninger om konsekvenser ved kommunesammenslåing er det påvist innsparingsmuligheter innenfor administrasjon. Utredningen om Hyllestad, Askvoll og Fjaler (Sanda, 2002) peker på et innsparingspotensial på om lag 8 millioner kr, mens utredningen Hol og Ål (Kaupang, 2002) angir et innsparingspotensial på mellom 6 og 16 millioner kr innenfor administrasjon.

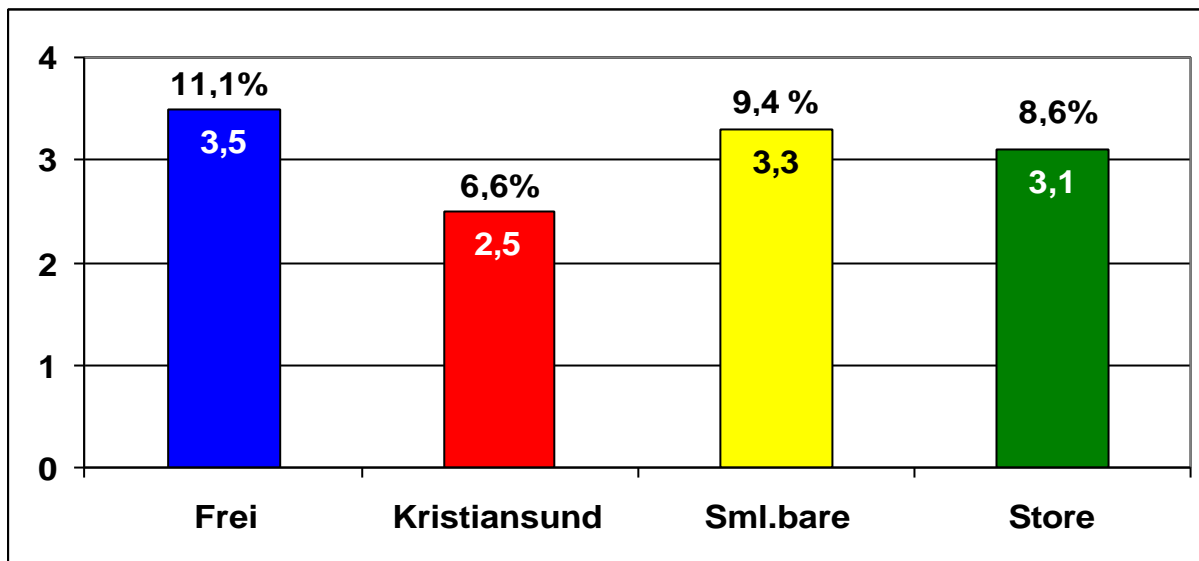
## 7.4 Administrasjon

**Stordriftsfordeler** Administrasjon er strengt tatt ikke brukerrettet tjenesteproduksjon men en forutsetning og støttestruktur for tjenestetilbudet til kommunene. I tillegg er det som nevnt over vanlig å anta stordriftsfordeler i administrasjon som for eksempel kan realiseres gjennom en kommunesammenslåing. En slik effektiviseringsgevinst kan benyttes til å øke ressursinnsatsen i tjenesteproduksjonen. På denne bakgrunnen kan det være naturlig å se administrasjon i sammenheng med tjenestetilbudet.

Figur 7.2 viser brutto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter pr. innbygger i 2002 i Frei og Kristiansund og gjennomsnitt for sammenlignbare kommuner (KOSTRA-grupper 8 og 10) og store kommuner (KOSTRA-gruppe 13).

**Lave driftsutgifter til administrasjon i Kristiansund** Figuren viser at Frei har større brutto driftsutgifter til administrasjon etc. enn Kristiansund, henholdsvis om lag 3 500 og 2 500 kr. pr. innbygger i 2002. Disse utgiftene utgjør også en høyere andel av de totale brutto driftsutgiftene i Frei enn i Kristiansund, henholdsvis 11,1 og 6,6 prosent. Frei har litt høyere driftsutgifter pr. innbygger til administrasjon enn gjennomsnittet for de sammenlignbare kommunene på om lag 3 300 kr pr. innbygger men ligger om lag på nivå med gjennomsnittet for egen kommunegruppe. Gjennomsnittstallene for gruppe 8 og 10 er henholdsvis om lag 3 200 og 3 500 kr til administrasjon pr. innbygger.

**Figur 7.2** Brutto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter 2002. 1000 kr. pr. innbygger og prosent av totale driftsutgifter



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2002)

Sammenlignet med gjennomsnittet for kommunene i gruppen som en sammenslått Frei/Kristiansund kommune vil inngå i (store kommuner), er driftsutgiftene pr. innbygger til administrasjon vesentlig lavere i Kristiansund. Kristiansund på sin side bruker bare 6,6 prosent av de totale brutto driftsutgiftene til administrasjon mot 8,6 prosent i de store kommunene. Et hovedinntrykk er dermed at Kristiansund bruker lite til administrasjon, både målt i kr pr. innbygger og relativt sett ift. andre formål.

**Potensial for innsparing i administrasjon**

Tallene over indikerer at potensialet for innsparinger i administrasjonen ved en kommunesammenslåing kan være begrenset, noe som først og fremst henger sammen med de lave administrasjonsutgiftene i den største av de to kommunene, Kristiansund.

**Sammenligningsgrunnlag**

Potensialer for innsparing i administrasjon etc. kan vurderes ved å sammenligne mellom kommuner (benchmarking) og gjøre beregninger ut fra at en sammenslått kommune kan oppnå tilsvarende utgifter pr. innbygger som for eksempel:

- Den av de to kommunene med lavest utgifter pr. innbygger til administrasjon etc. (Kristiansund)
- Kommunen som har de laveste utgiftene til administrasjon blant kommunene med mellom 20 000 og 25 000 innbyggere i KOSTRA-gruppe 13 (som en sammenslått Frei/Kristiansund sannsynligvis vil havne i). Denne kommunen er Lillehammer med om lag 2 350 kr pr. innbygger i 2001. Tallet for 2001 velges som sammenligningsgrunnlag framfor det foreløpige tallet for 2002 som er lavere enn 2 000 kr pr. innbygger

Gjennomsnittet for de store kommunene er ikke så relevant siden utgiftsnivået pr. innbygger her ligger høyere enn gjennomsnittet for Frei og Kristiansund.

Tabell 7.3 viser kostnadsbesparelser innenfor administrasjon etc. ved de ulike alternativene for utgiftsnivået pr. innbygger i en sammenslått kommune. Utgangspunktet for beregningene er gjennomsnittlige utgifter til administrasjon etc. i Frei og Kristiansund på om lag 2 750 kr pr. innbygger (7,7 prosent av de totale brutto driftsutgiftene).

**Tabell 7.3 Kostnadsbesparelser til administrasjon, styring og fellesutgifter ved sammenslåing etter ulike alternativer for nivå i sammenslått kommune.**

Sammenligningsgrunnlag	Utgifter pr. innbygger i kr	Kostnadsbesparelse pr. innbygger i kr.	Total kostnadsbesparelse i 1000 kr
Kristiansund	2 501	244	5 430
Lillehammer*	2 354	391	8 697

\* Kristiansunds adm. betjener hele den sammenslåtte kommunen

Kilder: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2002, \*2001-tall for Lillehammer), Kaupang

Gitt at en sammenslått kommune vil ha utgifter til administrasjon på samme nivå som Kristiansund alene har i dag (om lag 2 500 kr pr. innbygger), vil det innebære administrasjonsutgifter som er om lag 5,4 millioner kr pr. år lavere enn dagens nivå samlet for de to kommunene. Dette representerer en innsparing i underkant av 250 kr pr. innbygger. Dette kan anses for å være et moderat ambisjonsnivå på bakgrunn av at omstillingsprosessen vil gi muligheter for nye og mer effektive måter å organisere seg på som er vanskeligere å oppnå ved en videreføring av de to eksisterende administrasjoner.

**Innsparingspotensial 5 - 9 millioner kr pr. år**

Gitt at en sammenslått Frei/Kristiansund kommune vil ha på de samme utgiftene til administrasjon pr. innbygger som Lillehammer i 2001 (2 350 kr pr. innbygger), vil det innebære administrasjonsutgifter som er om lag 8,7 millioner kr pr. år lavere enn dagens nivå samlet for de to kommunene. Dette representerer en innsparing på om lag 390 kr pr. innbygger.

Mulighetsrommet for innsparing innenfor administrasjon blir dermed grovt regnet fra 5 til 9 millioner kr avhengig av om Kristiansund eller Lillehammer (beste sammenlignbare kommune) benyttes som utgangspunkt for beregningene.

Det må understrekes at dette bare er teoretiske potensialer basert på noen grove forutsetninger. En grundigere gjennomgang og analyse av utgiftene til administrasjon og forutsetningene for disse, vil være nødvendig for å få sikrere anslag på mulighetene for innsparing. En slik innsparing vil jo måtte forutsette færre årsverk innenfor administrasjon etc., og det vil dermed vanligvis måtte ta noe tid etter en sammenslåing før innsparingspotensialet er realisert. Det forutsettes da at ingen skal sies opp, men at en baserer seg på at enkelte vil få nye oppgaver og naturlig avgang.

**Høyere enn SSBs potensial**

Mulighetsrommet for innsparingspotensialet innenfor administrasjon ved sammenslåing ligger høyere enn SSBs innsparingspotensial på 4 millioner kr pr. år.

## 7.5 Barnehager

**Relativt god barnehagedekning i Kristiansund**

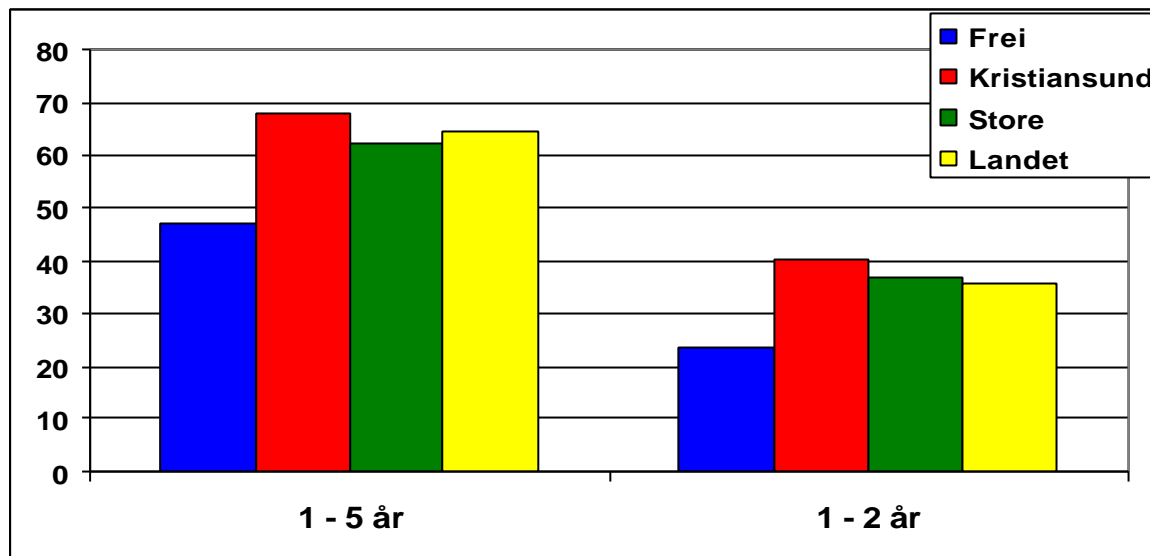
Andelen barn i den primære behovsgruppen for barnehager, dvs. 1 – 5 år, er relativt sett høyt i Frei og relativt sett lavt i Kristiansund, henholdsvis 7,8 og 5,7 prosent mot et landsgjennomsnitt på 6,7 prosent, se tabell 7.4 under. Figur 7.3 viser at barnehagedekningen i 2001 er lav i Frei, mens den i Kristiansund er høyere, litt høyere enn det som er vanlig i de store kommunene og landsgjennomsnittet. Ift. den nasjonale målsettingen om full barnehagedekning på om lag 70 prosent, ligger Kristiansund så vidt under (67,8 prosent), mens Frei ligger betydelig lavere med en dekningsgrad på 47,8 prosent.

Særlig har Frei en lav barnehagedekning for de minste barna (1-2 år), under 25 prosent, mens den tilsvarende dekningen i Kristiansund er på 40 prosent, noe som er lavere enn den nasjonale målsettingen om full barnehagedekning for denne gruppen (53 prosent) men likevel høyere enn landsgjennomsnittet.

Barnehagedekningen i Frei vil bli bedre når en ny barnehage med tre avdelinger etter planen skal stå klar i august 2003.



Figur 7.3 Barnehagedekning – andel barn med tilbud 2001. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001)

**Oppholdstid**

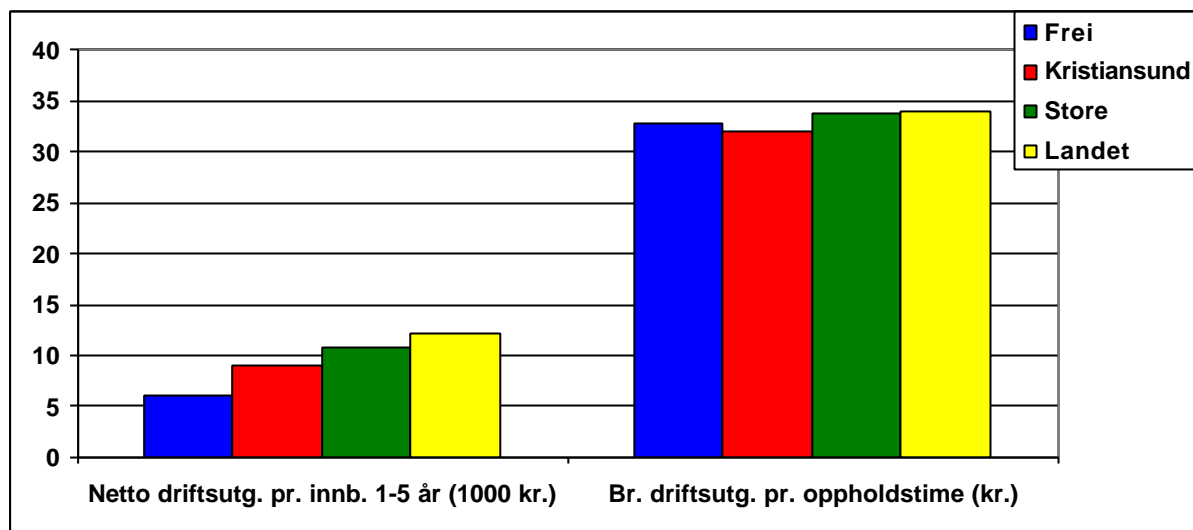
Tabell 7.4 viser at Frei også har en lav andel barn med lang oppholdstid i barnehagene, mens Kristiansund ligger høyere enn landsgjennomsnittet men litt lavere enn gjennomsnittet for de store kommunene på denne indikatoren. I Frei har om lag halvparten av barna med barnehageplass et kommunalt tilbud, mens om lag 70 prosent av barna i Kristiansund har et kommunalt tilbud.

**Prioritering**

De to kommunene bruker om lag like store andeler av sine totale netto driftsutgifter til barnehager og lavere andeler til dette formålet enn gjennomsnittet for store kommuner og landet som helhet. Siden de to kommunene ikke synes å skille seg fra andre kommuner mht. produktivitet, se under, kan de relativt lave netto driftsutgiftene, særlig i Kristiansund (som har relativt høy dekningsgrad), henge sammen med høy foreldrebetaling.

På grunn av høyere barnehagedekning i Kristiansund enn i Frei, har førstnevnte kommune vesentlig høyere netto driftsutgifter til barnehager pr. innbygger i målgruppen (1 – 5 år) enn sistnevnte, se figur 7.4. Men også Kristiansund ligger lavere enn gjennomsnittet for store kommuner og landsgjennomsnittet på denne indikatoren, noe som igjen kan henge sammen med høy foreldrebetaling i Kristiansund.

Figur 7.4 Utgifter til barnehagene 2001



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001)

### Lenger oppholdstid i Kristiansund

Oppholdstimer pr. årsverk i de kommunale barnehagene er betydelig høyere i Kristiansund enn i Frei, som på sin side ligger på nivå med landsgjennomsnittet. Isolert sett burde dette gi seg utslag i lavere brutto driftsutgifter pr. oppholdstime i Kristiansund sammenlignet med andre kommuner, noe som ikke er tilfelle. Det er heller ingen andre åpenbare utslag på andre indikatorer som gir støtte til det høye antallet oppholdstimer pr. årsverk i Kristiansund, og det kan stilles spørsmål med om dette KOSTRA-tallet er korrekt.

Brutto driftsutgifter pr. barn i de kommunale barnehagene er høyere i Kristiansund enn i Frei, noe som sannsynligvis henger sammen med en større andel av de yngste barna og gjennomgående lenger oppholdstid i barnehagene i Kristiansund enn i Frei. Kristiansund ligger på samme nivå som landsgjennomsnittet, men noe lavere enn gjennomsnittet for store kommuner på denne indikatoren.

### Produktivitet om lag på nivå med andre kommune-grupper

Produktiviteten i barnehagene, målt som korrigerede brutto driftsutgifter pr. korrigert oppholdstime (korrigert for alder og oppholdstid), i Frei og Kristiansund skiller seg lite fra andre kommuner og landsgjennomsnittet, men ligger likevel litt lavere i de to kommunene. Det er dermed ikke noe spesielt i dette datagrunnlaget som taler for at barnehagedriften drives lite effektivt verken i Frei eller Kristiansund, snarere tvert imot sammenlignet med andre kommuner.

De vurderte KOSTRA-tallene alene gir dermed ikke støtte til SSBs beregnede kostnadsbesparelser innenfor barnehagesektoren ved en sammenslåing på 1,8 millioner kr.

Det vil innebære ekstra totale kostnader til barnehagesektoren hvis en sammenslått kommune skal ha like god barnehagedekning som Kristiansund har i utgangspunktet. Hvis det forutsettes at dette vil kreve samme netto driftsutgifter pr. innbygger 1 til 5 år i Frei som i Kristiansund, vil det innebære økte netto driftsutgifter til sektoren på om lag 1,15 millioner kr.

**Tabell 7.4 Utvalgte KOSTRA-indikatorer for barnehager 2001. (Andel målt i prosent, beløp i 1000 kr og oppholdstimer i 1000 timer)**

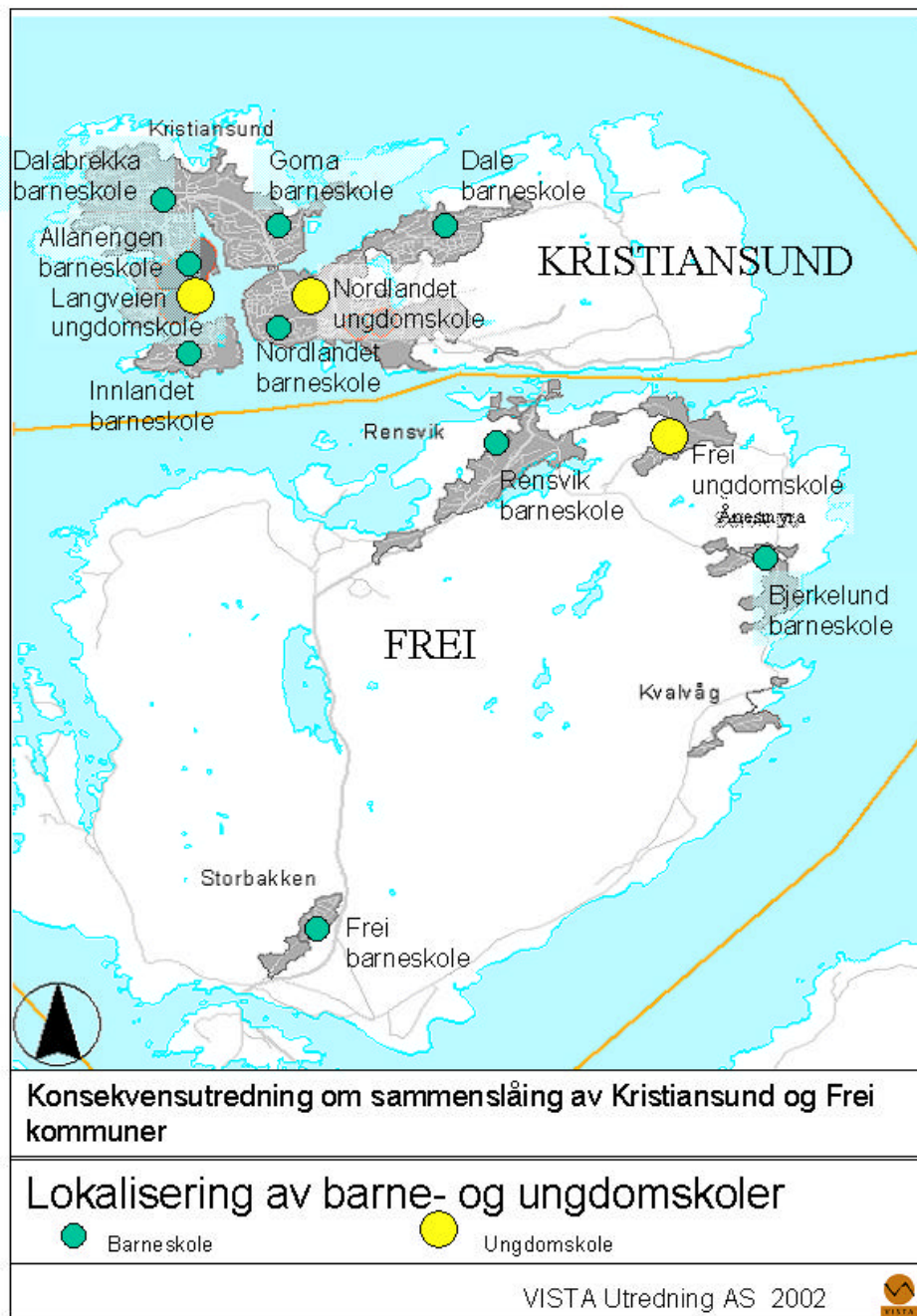
	Frei	Kr. sund	Sml. bare	Store	Fylket	Landet
<b>Behovsprofil</b>						
Andel innbyggere 1-5 år	7,8	5,7	6,9	6,7	6,7	6,7
<b>Dekningsgrad</b>						
Andel 1-5 år med barnehageplass	47,1	67,8	58,7	62,1	68	64,5
Andel 1-2 år med barnehageplass	23,5	40,3	29,2	36,7	32,1	35,8
Andel med opph.tid over 33t/uke	48,5	67,8	51,9	73,1	48,6	59,7
Andel kommunale barnehagepl.	51,3	69,7	61,8	47,3	60,4	57,5
<b>Prioritering</b>						
Netto driftsutg. i % av totale	2,2	2,1	2,9	3,2	2,3	3,4
Netto driftsutg. pr. innb. 1-5 år	6,2	9	9,5	10,7	8,1	12,2
<b>Produktivitet</b>						
Opph.timer pr. årsv. i kommunale	10,6	16,4	10,9	10,6	11,3	10,5
Korr. br. dr.utg. pr. barn i komm.	69,7	76,8	71,0	83,1	67,2	77,9
Korr. br. dr.utg. pr. korr. opph.time	32,7	32	33,2	33,9	31,9	34,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001)

## 7.6 Grunnskoler

### Barne- og ungdomsskolene i Frei og Kristiansund

Kartet under viser lokaliseringen av barne- og ungdomsskolene i Frei og Kristiansund. Det er tre barneskoler og én ungdomsskole i Frei, mens det er seks barneskoler og to ungdomsskoler i Kristiansund. Kartet viser at lokaliseringen ikke tilsier at det kan være naturlig å slå sammen noen av skolene over kommunegrensen. Avstanden fra Rensvik barneskole, som er den barneskolen i Frei som ligger nærmest kommunegrensen, til nærmeste barneskole i Kristiansund, Nordlandet barneskole, er over fem kilometer, mens avstanden mellom de to ungdomsskolene på hver side av kommunegrensen er enda større.



**Høy andel skoleelever i Frei**

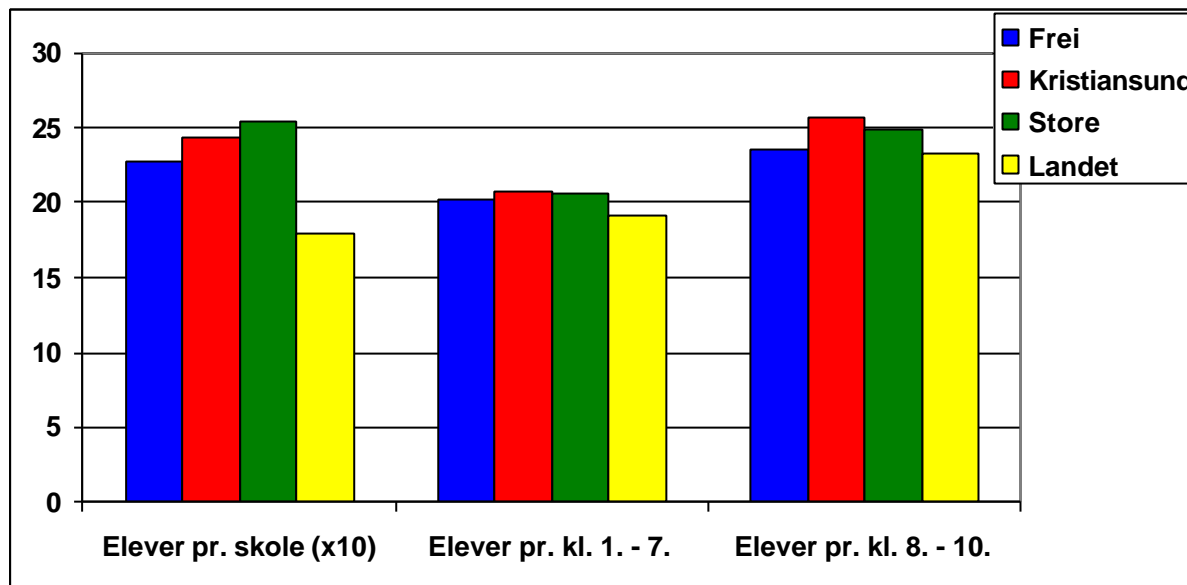
Det er verdt å merke seg at andelen 6-15-åringer er betydelig høyere i Frei enn i Kristiansund, henholdsvis 17,4 og 11,4 prosent av totale innbyggertall. Tilsvarende andeler i de andre kommunegruppene (sammenlignbare og store) og i fylket og landet ligger til sammenligning i området 13,5 – 13,8 prosent.

**Relativt store skoler i Frei og Kristiansund**

Grunnskolen i Frei og Kristiansund er i gjennomsnitt om lag like store, henholdsvis 227 og 243 elever pr. skole, se figur 7.5. Skolene i de to kommunene er dermed gjennomgående større enn skolene i de sammenlignbare kommunene, i fylket og i hele landet, mens skolene i de store kommunene med 255 elever i gjennomsnitt pr. skole er noe større igjen, se tabell 7.5 under.

Klassestørrelsene i 1. – 7. klasse i Frei og Kristiansund i 2001 er på nivå med klassestørrelsene i de store kommunene og litt større enn landsgjennomsnittet. Klassene i fylket har i gjennomsnitt noe færre elever enn landsgjennomsnittet. Gjennomsnittlig klassestørrelse i 8. – 10.-klasse er litt høyere i Kristiansund enn i de store kommunene og litt lavere enn disse kommunene i Frei som ligger om lag på landsgjennomsnittet.

Figur 7.5 Grunnskolene – skole- og klassestørrelser 2001



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001)

#### Større andel av netto driftsutgifter til skoler i Frei

Andelen av netto driftsutgifter til grunnskolen av de totale driftsutgiftene er betydelig høyere i Frei enn i Kristiansund, henholdsvis om lag 42 prosent og 25 prosent. Frei ligger dermed over og Kristiansund under landsgjennomsnittet på om lag 31 prosent på denne indikatoren, noe som henger sammen med den relativt sett høye andelen i målgruppen (6 – 15 år) i Frei og den tilsvarende lave andelen i Kristiansund som er omtalt over. Netto driftsutgifter pr. innbygger 6 – 15 år er på samme nivå i de to kommunene og litt høyere enn gjennomsnittet for de store kommunene og litt lavere enn landsgjennomsnittet.

To faktorer som er viktige for kostnadsnivået i skolesektoren, er skolestørrelse og særlig klassestørrelse. Som nevnt over og som vist i tabellen under, er verken skolene eller klassene i de to kommunene spesielt små sammenlignet med relevante kommunegrupper, snarere tvert imot for Kristiansund sin del.

**Små forskjeller i driftsutgifter pr. elev**

Figur 7.6 viser at korrigerte brutto driftsutgifter pr. elev til undervisning i grunnskolene er litt høyere i Kristiansund enn i Frei, henholdsvis om lag 45 000 kr og 41 000 kr. Førstnevnte kommune ligger på nivå med landsgjennomsnittet på denne indikatoren, mens gjennomsnittet for de store kommunene (43 000 kr) ligger mellom Kristiansund og Frei. Driftsutgiftene pr. elev i Kristiansund er dermed 8 prosent høyere enn i Frei og 4 prosent høyere enn gjennomsnittet for de store kommunene.

**Figur 7.6** Brutto driftsutgifter til undervisning pr. elev 2001. 1000 kr.



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001)

Det kan være flere årsaker til noe høyere utgifter til grunnskolene i Kristiansund enn i Frei. Årsaken kan like gjerne være høyere kvalitet som lavere effektivitet. Det foreliggende datamaterialet gir imidlertid ikke tilstrekkelig grunnlag for å si noe sikkert om dette, men høyere andel delingstimer og timer til spesialundervisning og flere årstimer utover minstetimetallet pr. klasse i Kristiansund enn i Frei kan være en indikasjon og vil uansett være med på å forklare de relativt sett noe høyere brutto driftsutgiftene pr. elev til undervisning i førstnevnte kommune.

**Ikke noe klart effektiviseringspotensial**

På bakgrunn av de relativt beskjedne differansene i brutto driftsutgifter pr. elev mellom de to kommunene, og sett i forhold til gjennomsnittet for de større kommunene, peker det seg ikke ut noe klart effektiviseringspotensial for grunnskolene i Frei og Kristiansund. Men sannsynligvis er det muligheter for billigere skoledrift både i gruppen av store kommuner og i de to kommunene ved å endre skolestrukturen, dvs. redusere antall skoler og øke gjennomsnittlig antall elever pr. klasse.

Et slikt effektiviseringspotensial kan imidlertid realiseres innenfor hver av kommunene uavhengig av kommunesammenslåing. Kartet over viser at skolestrukturen ikke er slik at en sammenslåing av to skoler som ligger på hver sin side av dagens kommunegrense synes særlig aktuell. Den isolerte økonomiske gevinsten ved evt. sammenslåing av barneskoler må uansett også vurderes opp mot negative konsekvenser som lenger skolevei for flere og dermed større behov for skoleskyss, forringing av lokalmiljø og store muligheter for redusert elev- og foreldretrivsel.

De vurderte KOSTRA-tallene alene gir dermed ikke støtte til SSBs beregnede kostnadsbesparelser innenfor skolesektoren ved en sammenslåing på 3,7 millioner kr pr. år. Ifølge SSB kan en mulig årsak til det manglende samsvaret være at SSB-modellens tallgrunnlag for skolesektoren sannsynligvis i større grad omfatter kostnader knyttet til sektor- og fagadministrasjon enn KOSTRA-tallene for sektoren. Generelt fanger ikke modellen opp alle måter bestemte kommuner kan skille seg fra sammenlignbare kommuner på. Siden Frei og Kristiansund har en mer sentralisert/rasjonell skolestruktur enn det som er vanlig for tilsvarende kommuner, vil ikke det nødvendigvis bli fanget opp av modellen til SSB.

**Tabell 7.5 Utvalgte KOSTRA-indikatorer for grunnskoler 2001. (Andel målt i prosent og beløp i 1000 kr.)**

	Frei	Kr. sund	Sml. bare	Store	Fylket	Landet
<b>Behovsprofil</b>						
Andel innbyggere 6-15 år	17,4	11,4	14,3	13,5	13,7	13,7
<b>Dekningsgrad/skolestruktur</b>						
Elever pr. kommunal skole	227	243	177,5	255	130	179
Elever pr. klasse 1. - 7. klasse	20,2	20,8	19,05	20,7	17,6	19,2
Elever pr. klasse 8. - 10. klasse	23,6	25,7	24,3	24,8	22,5	23,2
<b>Prioritering</b>						
Netto driftsutg. i % av totale	42,1	25,1	33,85	30,9	32,1	31,2
Netto driftsutg. pr. innb. 6-15 år	50,1	49,7	51,65	49,1	54	52,5
Delingstimer og timer spes.und. % av samlet minstetimetall	38,3	47,9	46,05	45,8	42,7	46,3
<b>Produktivitet</b>						
Korr. brutto driftsutg. til undervisn. pr. elev i vanlig grunnsk.	41,3	44,7	44,4	43	46,7	45,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001)

## 7.7 Barnevern

### Høy andel med barneverntiltak i Kristiansund

Andelen barn med barneverntiltak i 2001 i aldersgruppen 0 – 17 år er dobbelt så høy i Kristiansund som i Frei, henholdsvis 4,4 og 2,2 prosent, se figur 7.7. Med tilsvarende andeler på rundt 3 prosent ligger gjennomsnittet for store kommuner og landet midt mellom de to kommunene. Andelen innbyggere i målgruppen er imidlertid vesentlig høyere i Frei enn i Kristiansund, mens landsgjennomsnittet også for denne indikatoren ligger om lag midt mellom, se tabell 7.6 under.

Figur 7.7 Andel barn med barneverntiltak 0 – 17 år 2001. Prosent

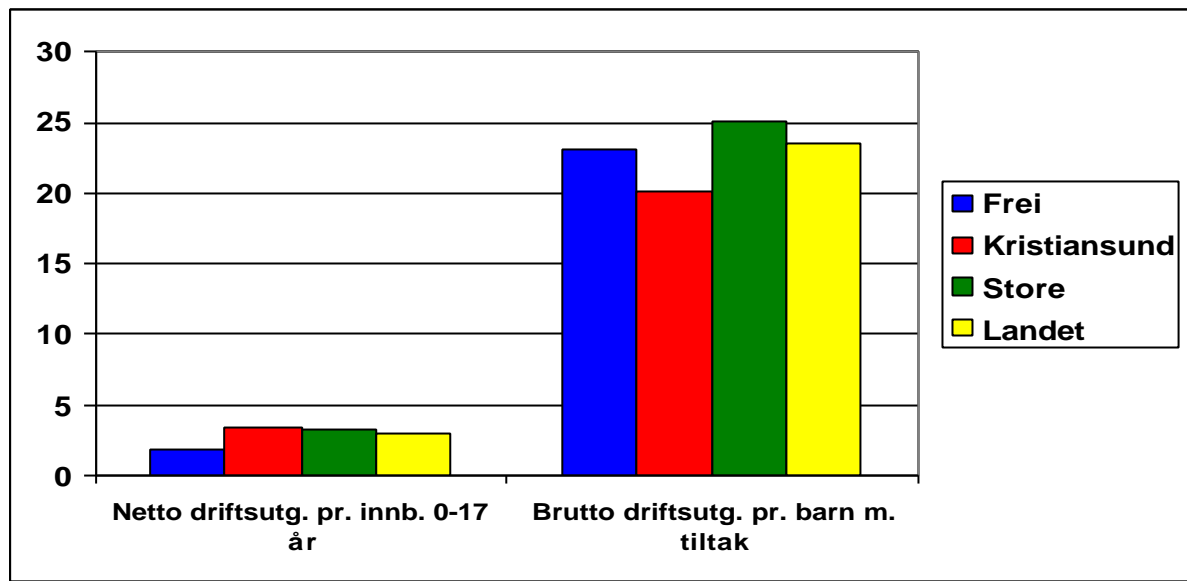


Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001)

Den høye andelen barn med barneverntiltak i Kristiansund gir seg også utslag i nesten dobbelt så høye netto driftsutgifter til formålet pr. barn i målgruppen som Frei, se figur 7.8. Frei ligger også betydelig lavere enn gjennomsnittet for de store kommunene og landet på denne indikatoren, mens Kristiansund ligger litt høyere.



Figur 7.8 Driftsutgifter til barnevern 2001. 1000 kr.



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001)

**Beskjedent effektiviseringspotensial innenfor barnevernet**

Frei har noe høyere brutto driftsutgifter pr. barn med tiltak enn Kristiansund, henholdsvis om lag 23 000 kr og 20 000 kr. Tilsvarende utgifter på landsbasis ligger i gjennomsnitt så vidt høyere enn i Frei, mens gjennomsnittet for de store kommunene ligger enda noe høyere. Det foreliggende datamaterialet gir dermed ikke grunnlag for å peke på noe stort effektiviseringspotensialet innenfor barnevernet ved en kommunesammenslåing.

Det er vanskelig å si om de relativt sett noe høyere utgiftene pr. barn med barneverntiltak i Frei skyldes særskilte behov hos de aktuelle barna, en bevisst satsning på høy standard/kvalitet på barneverntiltakene eller at det foreligger urealiserte potensialer for effektivisering.

Det framholdes at det kan oppnås stordriftsfordeler i barneverntjenesten i mindre kommuner ved sammenslåing med større kommuner siden barneverntjenesten er nesten som en spesialisttjeneste å regne. En sammenslåing kan gi bedre grunnlag for kjøp av konsulenttjenester, etablering av bakvaksordninger og utvikling av et bredere fagmiljø generelt.

**Tabell 7.6 Utvalgte KOSTRA-indikatorer for barnevern 2001. (Andel målt i prosent og beløp i 1000 kr.)**

	Frei	Kr. sund	Sml. bare	Store	Fylket	Landet
<b>Behovsprofil</b>						
Andel innbyggere 0-18 år	30,3	21,8	26,3	24,9	25,6	25,2
<b>Dekningsgrad</b>						
Andel 0-17 år m. barneverntiltak	2,2	4,4	3,1	3,0	2,9	3,1
<b>Prioritering</b>						
Netto driftsutg. i % av totale	2,5	2,9	2,9	3,4	2,1	3
Netto driftsutg. pr. innb. 0-17 år	1,8	3,4	2,6	3,2	2	3
<b>Produktivitet</b>						
Brutto driftsutg. pr. barn m. tiltak	23,1	20,1	21,3	25,1	18,1	23,5

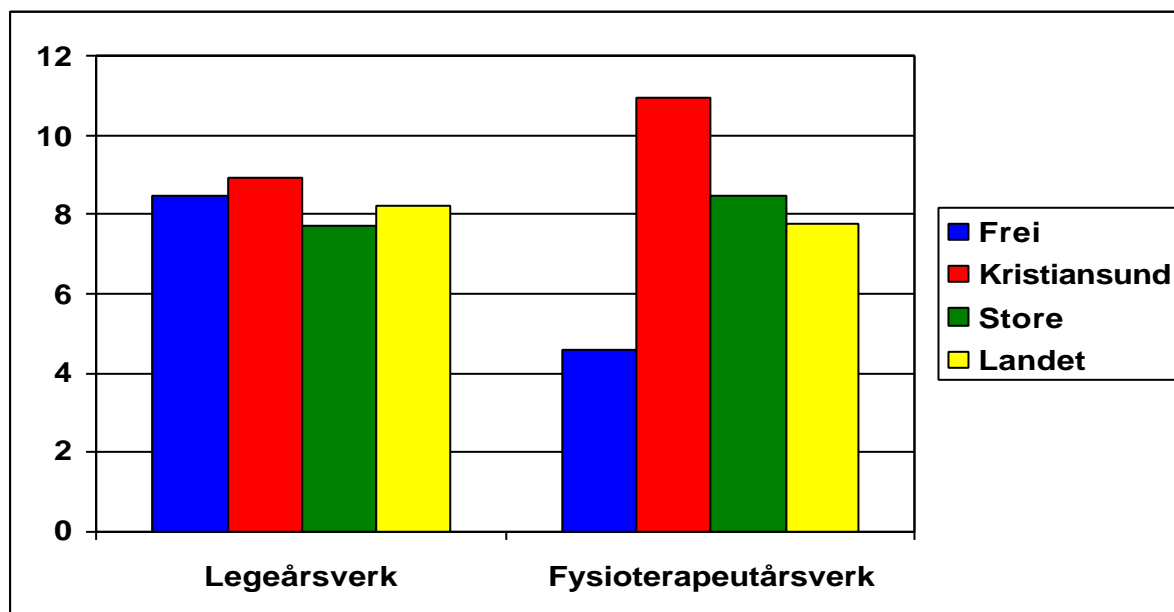
Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001)

## 7.8 Kommunehelse

**Legetetthet litt over gjennomsnittet** Legetettheten i Kristiansund er noe høyere enn i Frei, men begge kommunene har høyere legetetthet enn gjennomsnittet for store kommuner og landet, se figur 7.9. Antall legeårsverk pr. 10 000 innbygger er henholdsvis 8,9 og 8,5 i Kristiansund og Frei mot 7,7 og 8,2 for store kommuner og hele landet (gjennomsnitt).

Tettheten av fysioterapeuter er høyere enn landsgjennomsnittet i Kristiansund, mens den er betydelig lavere enn landsgjennomsnittet i Frei.

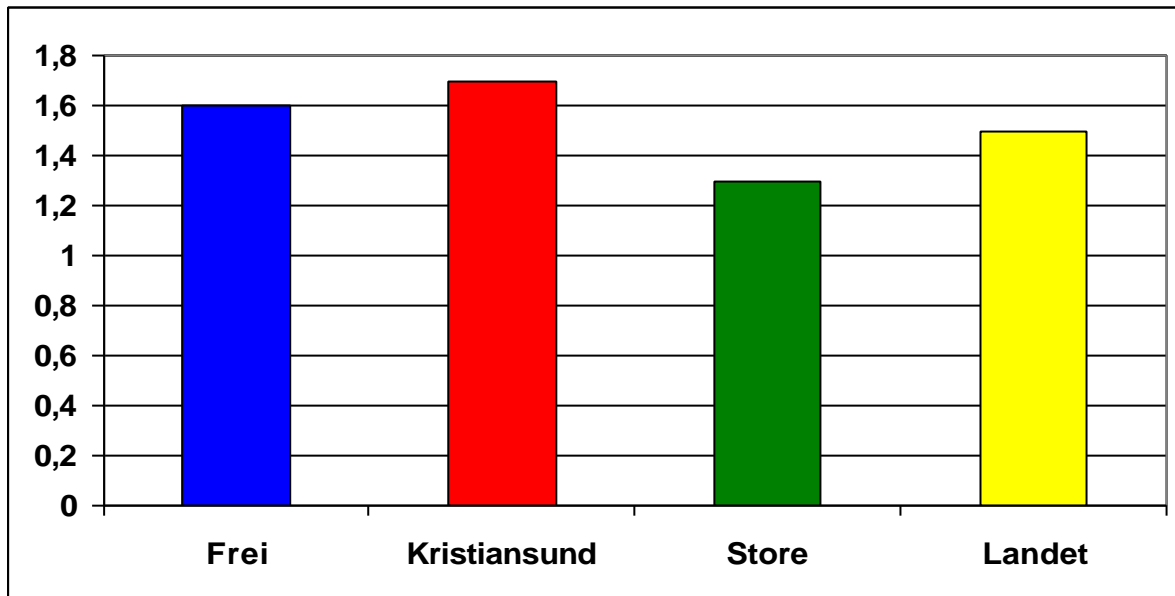
**Figur 7.9 Antall lege- og fysioterapeutårsverk pr. 10 000 innbyggere**



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001)

Både netto og brutto driftsutgifter pr. innbygger til kommunehelse er større i Frei og Kristiansund enn gjennomsnittet for de store kommunene og hele landet. Brutto driftsutgifter i Kristiansund til dette formålet er om lag 1 700 kr i året pr. innbygger i 2001, mens tilsvarende utgifter i Frei er 1 600 kr. Tilsvarende gjennomsnittstall for store kommuner og landet er henholdsvis 1 300 og 1 500 kr. pr. innbygger, jf. figur 7.10.

**Figur 7.10 Brutto driftsutgifter til kommunehelse pr. innbygger. 1000 kr.**



*Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001, publisert mars 2002)*

Det er nærliggende å tro at de relativt sett høye utgiftene pr. innbygger til kommunehelse i Frei og Kristiansund henger sammen med god legedekning og også god dekning av fysioterapeuter i Kristiansund. Imidlertid påpeker kommunene momenter som gjør at en bør være varsom med å trekke en slik konklusjon.

Fastlegeordningen ble innført fra og med 1. juni 2001. Etter dette betaler kommunene fastlegetilskudd med en fast sum pr. innbygger i kommunene tilsluttet fastlegeordningen. Dermed er det bare de fem første månedene av 2001 hvor en høy legedekning bidrar til høyere kostnader for kommunene enn lav legedekning. I tillegg påpekes det at KOSTRA-tallet gjelder legedekningen pr. 31. des. 2001, og at legedekningen i Kristiansund ikke var like stor pr. 1. juni i det samme året. Videre framholdes at utgiftene til fysioterapeuter er så vidt beskjedne at de vil bety lite for forskjeller mellom kommunene i utgifter til kommunehelse.

I tillegg stilles det spørsmål ved om utgifter til rehabilitering, som for Kristiansund (gjelder Barmanhaugen rehabiliteringsavdeling og Barmanhaugen eldresenter) utgjør en relativt stor del av de totale utgiftene til helsetjenester (20 – 25 prosent), er ført på samme måte under kommunehelse i andre kommuner eller i større grad er ført under pleie og omsorg. Dette gjør sammenligninger mer usikre.

**Uklart effektiviseringspotensial ved sammenslåing**

Etter dette er det vanskelig å vurdere hvorvidt de observerte forskjellene i brutto driftsutgifter til kommunehelse skyldes forskjeller i kvaliteten eller omfanget på tjenestene eller er uttrykk for effektiviseringspotensial. Dermed blir det også vanskelig å si noe om et eventuelt effektiviseringspotensial ved en sammenslåing av kommunene.

Brutto driftsutgifter til kommunehelse pr. innbygger i Frei kan imidlertid synes høy sett på bakgrunn av lav dekning av fysioterapeuter og en svært lav andel innbyggere over 67 år, se tabell 7.7. Dette kan innebære et effektiviseringspotensial innenfor kommunehelse ved en sammenslåing mht. driftsutgiftene i Frei.

SSB har beregnet kostnadsbesparelser på 1,6 millioner kr pr. år ved sammenslåing.

**Tabell 7.7 Utvalgte KOSTRA-indikatorer for kommunehelse 2001. (Andel målt i prosent og beløp i 1000 kr.)**

	Frei	Kr. sund	Sml. bare	Store	Fylket	Landet
<b>Behovsprofil</b>						
Andel innbyggere 67 år og over	8	15,6	13,1	13,2	14,7	13,5
<b>Dekningsgrad</b>						
Legeårsverk pr. 10 000 innbyggere	8,5	8,9	7,9	7,7	9,4	8,2
Fysioterapeutårsv. pr. 10 000 innb.	4,6	10,9	7,2	8,5	6,9	7,8
<b>Prioritering</b>						
Netto driftsutgifter i % av totale	5,7	6	4,7	4,6	4,7	4,7
Netto driftsutgifter pr. innbygger	1,2	1,5	1,1	1,0	1,1	1,1
<b>Produktivitet</b>						
Brutto driftsutgifter pr. innbygger	1,6	1,7	1,4	1,3	1,6	1,5

*Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001)*

## 7.9 Pleie og omsorg

Pleie og omsorg representerer samlet det desidert største og mest ressurskrevende området innenfor helse og sosial og omfatter:

- Hjemmetjenester
- Institusjoner for eldre og funksjonshemmede
- Boliger til pleie- og omsorgsformål
- Aktivisering for eldre og funksjonshemmede

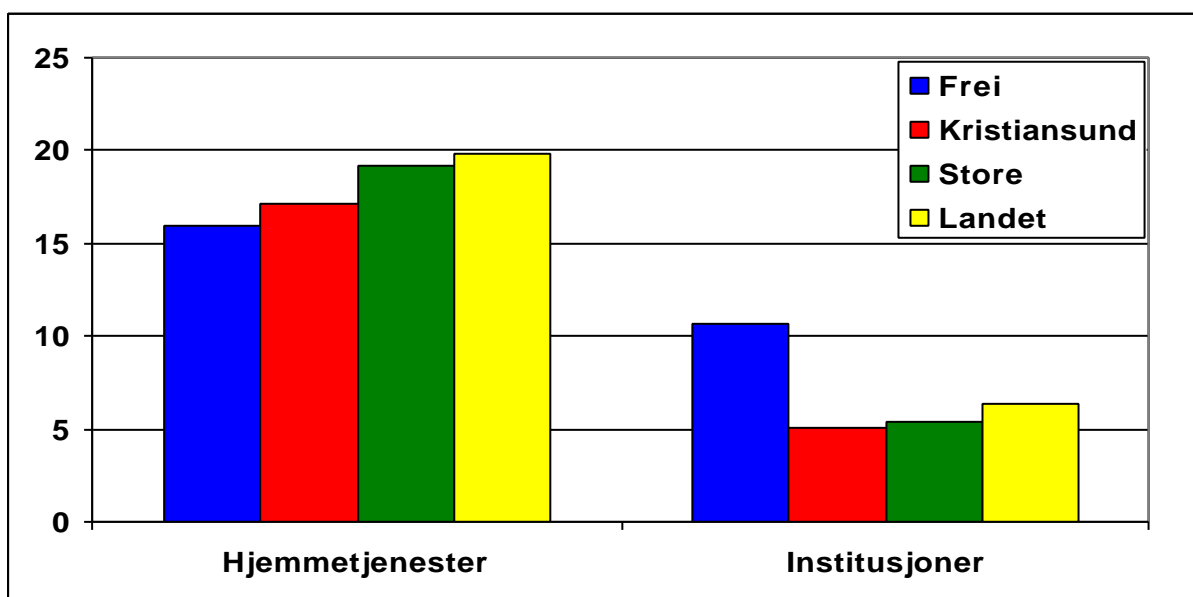
Av disse er det hjemmetjenester og institusjoner som utgjør de store postene.

Som tidligere nevnt, er andelen innbyggere over 67 år om lag dobbelt så høy i Kristiansund som i Frei, henholdsvis 15,6 og 8 prosent, se tabell 7.8 under. Til sammenligning er fylkes- og landsgjennomsnittet henholdsvis 14,7 og 13,5 prosent innbyggere over 67 år.

### Relativt lave dekningsgrader for hjemmetjenester

Figur 7.11 viser at dekningsgraden for hjemmetjenester i 2001 er noe høyere i Kristiansund enn i Frei, men lavere i begge kommunene enn gjennomsnittet for store kommuner og landet. I Frei mottar 16 prosent av befolkningen over 67 år hjemmetjenester, i Kristiansund om lag 17 prosent, mens landsgjennomsnittet er om lag 20 prosent. Det bør imidlertid nevnes at i Frei mottar relativt mange under 67 år hjemmetjenester, nesten halvparten av alle som mottar hjemmetjenester i kommunen mot om lag en fjerdedel i Kristiansund.

**Figur 7.11** Andel innbyggere over 67 år som mottar pleie- og omsorgstjenester. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001)

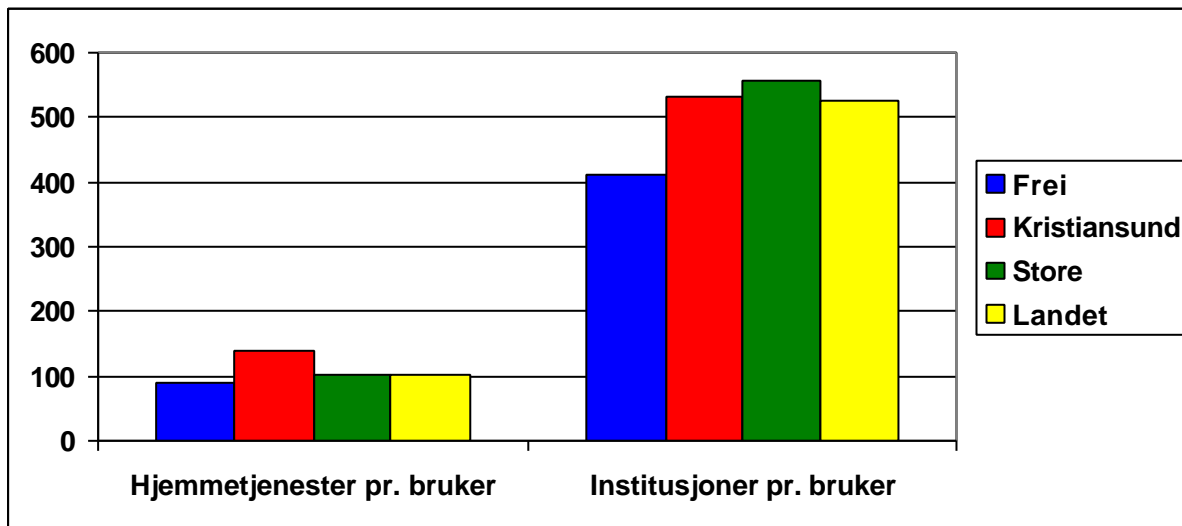
**Høy andel på institusjoner i Frei**

Figuren viser også at en relativt sett svært høy andel av Frei kommunes (få) eldre er beboere på institusjon, nær 11 prosent. Tilsvarende andel i Kristiansund er under halvparten så stor (om lag 5 prosent) og er på nivå med gjennomsnittet for store kommuner, mens landsgjennomsnittet er noe høyere (6,4 prosent). Andelen netto driftsutgifter til pleie og omsorg av totale netto driftsutgifter er betydelig høyere i Kristiansund enn i Frei, henholdsvis om lag 35 og 25 prosent, sett ift. et landsgjennomsnitt på 30,5 prosent. Den høye andelen driftsutgifter til dette formålet i Kristiansund henger naturligvis sammen med den høye andelen eldre i kommunen, mens den tilsvarende lave andelen i Frei henger sammen med den lave andelen eldre i denne kommunen.

Imidlertid er driftsutgiftene til pleie og omsorg pr. innbygger 67 år og over vesentlig høyere i Frei (om lag 67 000 kr) enn i Kristiansund (53 500 kr) som på sin side er på nivå med landsgjennomsnittet på denne indikatoren. De høye utgiftene pr. eldre innbygger i Frei henger naturlig nok sammen med den høye andelen av disse som er beboere på institusjon.

Figur 7.12 viser at brutto driftsutgifter pr. bruker til hjemmetjenester er mye høyere i Kristiansund enn i Frei, henholdsvis om lag 140 000 kr og 90 000 kr pr. bruker. Gjennomsnitt for store kommuner og landet ligger til sammenligning så vidt over 100 000 kr pr. bruker.

**Figur 7.12 Pleie og omsorg – brutto driftsutgifter 2001. 1000 kr.**



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001)

De lave utgiftene pr. bruker av hjemmetjenester i Frei henger sannsynligvis sammen med den høye andelen med institusjonsplasser i kommunen. Dermed slipper hjemmetjenesten en del ”tyngre” brukere sammenlignet med hva som er tilfelle i mange andre kommuner.

**Få brukere pr. årsverk i hjemmetjenesten i Kristiansund**

De høye utgiftene pr. bruker av hjemmetjenester i Kristiansund henger sammen et lavt antall brukere pr. årsverk og dermed høye lønnsutgifter pr. bruker i denne kommunen. Antall brukere av hjemmetjenester pr. årsverk er 2,7 i Kristiansund mot 5,1 i Frei og et landsgjennomsnitt på 3,8 brukere pr. årsverk. KOSTRA-tallene gir lite grunnlag for å si noe årsaken til det lave antall brukere pr. årsverk i Kristiansund, men kommunen oppgir større andel av psykisk utviklingshemmede enn landsgjennomsnitt og for øvrig generelt en høy andel av ”tunge” brukere.

**Lave driftsutgifter pr. bruker i institusjoner i Frei**

Brutto driftsutgifter pr. bruker på kommunale institusjoner er om lag 400 000 kr pr. bruker i Frei og dermed betydelig lavere enn tilsvarende utgifter i Kristiansund på om lag 530 000 kr pr. bruker. Gjennomsnittet for store kommuner på denne indikatoren (om lag 555 000 kr pr. bruker) ligger noe over Kristiansund, mens landsgjennomsnittet ligger så vidt litt lavere enn Kristiansund.

Det lave utgiftsnivået pr. bruker på institusjonene i Frei henger sannsynligvis sammen med den høye andelen beboere på institusjoner i kommunen. Høy andel beboere på institusjoner vil normalt i gjennomsnitt gi ”lettere” og mindre kostnadskrevende brukere/beboere.

**Innsparingspotensial**

Oppsummert kan KOSTRA-tallene tyde på at det kan være et innsparingspotensial innenfor hjemmetjenesten i Kristiansund. Men det er uklart om de høye utgiftene pr. bruker av hjemmetjenesten i Kristiansund henger sammen høy kvalitet/stort omfang på tjenesten og ”tunge brukere” eller er en indikasjon på at det eksisterer et effektiviseringspotensial.

Relativt sett høy andel innbyggere under 67 år som mottar hjemmetjenester og høy andel innbygger 67 år og over som er beboere på institusjoner i Frei, er sannsynligvis også uttrykk for innsparingsmuligheter sammenlignet med nivåene i andre kommuner. Dette forutsetter nødvendigvis at færre mottar slike tilbud enn det som er situasjonen i dag i Frei kommune. Sannsynligvis vil det kunne oppnås effektiviseringsgevinst ved å vri pleie- og omsorgstilbudet i Frei fra institusjonsplasser til større bruk av hjemmehjelp.

SSB har beregnet kostnadsbesparelser innenfor pleie og omsorg på 3,8 millioner kr pr. år ved en kommunesammenslåing.

**Tabell 7.8 Utvalgte KOSTRA-indikatorer for pleie og omsorg 2001. (Andel målt i prosent og beløp i 1000 kr.)**

	Frei	Kr. sund	Sml. bare	Store	Fylket	Landet
<b>Behovsprofil</b>						
Andel innbyggere 67 år og over	8	15,6	13,1	13,2	14,7	13,5
<b>Dekningsgrad</b>						
Andel 67 år+ som mottar hjemmetj.	16	17,1	19,3	19,2	18,9	19,8
Andel 67 år + på institusjon	10,7	5,1	6,5	5,4	7,7	6,4
<b>Prioritering</b>						
Netto driftsutg. i % av totale	24,9	34,9	29,4	30,1	33,3	30,5
Netto driftsutg. pr. innb. 67 år +	66,8	53,5	51,5	50,7	54,1	54,2
<b>Produktivitet</b>						
Korr. brutto driftsutg. pr. bruker	172,7	209,1	188	187,8	199,7	189,5
Årsverk pr. bruker	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4
Korr.br. driftsutg. pr. bruker av hjemmetjenester	91,1	140,5	106,3	102,3	111,8	103,1
Korr. brutto driftsutg. pr. plass i kommunale institusjoner	409,5	532,1	479	556,2	450,9	527,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001)

## 7.10 Sosialtjenesten

### Høy andel som mottar sosialhjelp i Kristiansund

Andelen av innbyggerne mellom 20 og 66 år som mottar sosialhjelp i 2001, er nær dobbelt så høy i Kristiansund som i Frei, se figur 7.13. Med 8 prosent sosialhjelpstilfeller i denne aldersgruppen ligger Kristiansund også høyt over gjennomsnittet for de store kommunene på 4,6 prosent og landsgjennomsnittet på 4,8 prosent på denne indikatoren.

Netto driftsutgifter pr. innbygger 20 – 66 år er dermed også betydelig høyere i Kristiansund enn i Frei, henholdsvis 3 600 kr og 1 700 kr, se tabell 7.9 under. Til sammenligning er gjennomsnittet for de store kommunene 2 300 kr og landsgjennomsnittet 2 100 kr pr. innbygger i aldersgruppen.



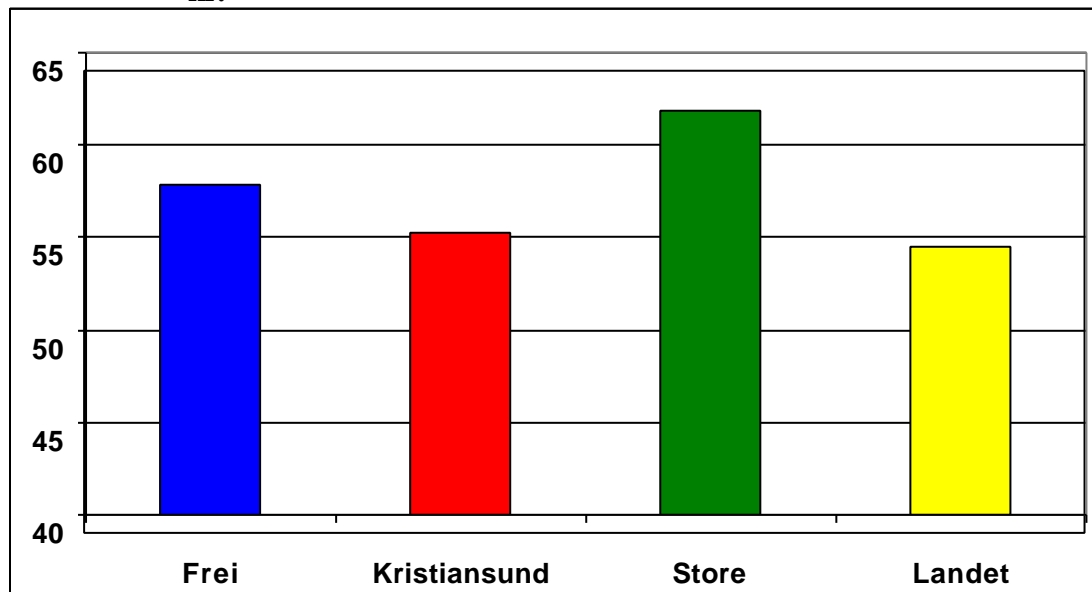
**Figur 7.13** Andel sosialhjelpstilfeller av innbyggere 20 – 66 år 2001. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001)

Figur 7.14 viser brutto driftsutgifter for sosialtjenesten pr. kommunal bruker. Driftsutgiftene pr. bruker er noe høyere i Frei enn i Kristiansund, henholdsvis om lag 58 000 kr og 55 000 kr pr. bruker. Kristiansund er om lag på nivå med landsgjennomsnittet på denne indikatoren, mens gjennomsnittet for de store kommunene på om lag 62 000 kr pr. bruker ligger høyere enn begge kommunene.

**Figur 7.14** Brutto driftsutgifter til sosialtjenester pr. kommunal bruker 2001. 1000 kr.



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001)

KOSTRA-tallene tyder ikke på noe klart effektiviseringspotensial innenfor sosialtjenesten ved en sammenslåing, men det er verdt å merke seg at driftsutgiftene pr. bruker i gjennomsnitt er en del lavere i de sammenlignbare kommunene (46 600 kr) enn i Frei og Kristiansund. Det kan også være grunn til å se nærmere på hva som ligger bak den relativt høye andelen som mottar sosialhjelp i Kristiansund.

Sosialtjenesten er i endring og vil i framtiden i stor grad også stå i et avhengighetsforhold til statlige etater som trygdekontor og Aetat. Det framholdes at de statlige etaters samarbeid med kommunene vil være mer effektivt med noen færre og større kommuner enn med mange små kommuner (dagens situasjon).

**Tabell 7.9 Utvalgte KOSTRA-indikatorer for sosialhjelp 2001. (Andel målt i prosent og beløp i 1000 kr.)**

	Frei	Kr. sund	Sml. bare	Store	Fylket	Landet
<b>Behovsprofil</b>						
Andel innbyggere 19-66 år	61,5	62,5	60,7	61,9	59,6	61,1
<b>Dekningsgrad</b>						
Andel m. sosialhj. ift. innb. 20-66år	4,2	8	4,6	4,5	4,3	4,8
<b>Prioritering</b>						
Netto driftsutg. i % av totale	4,8	9,1	4,8	6,3	5,2	5,3
Netto driftsutg. pr. innb.20-66 år	1,7	3,6	1,8	2,3	1,8	2,1
<b>Produktivitet</b>						
Brutto driftsutg. pr. komm. bruker	57,9	55,3	46,6	61,9	53	54,5

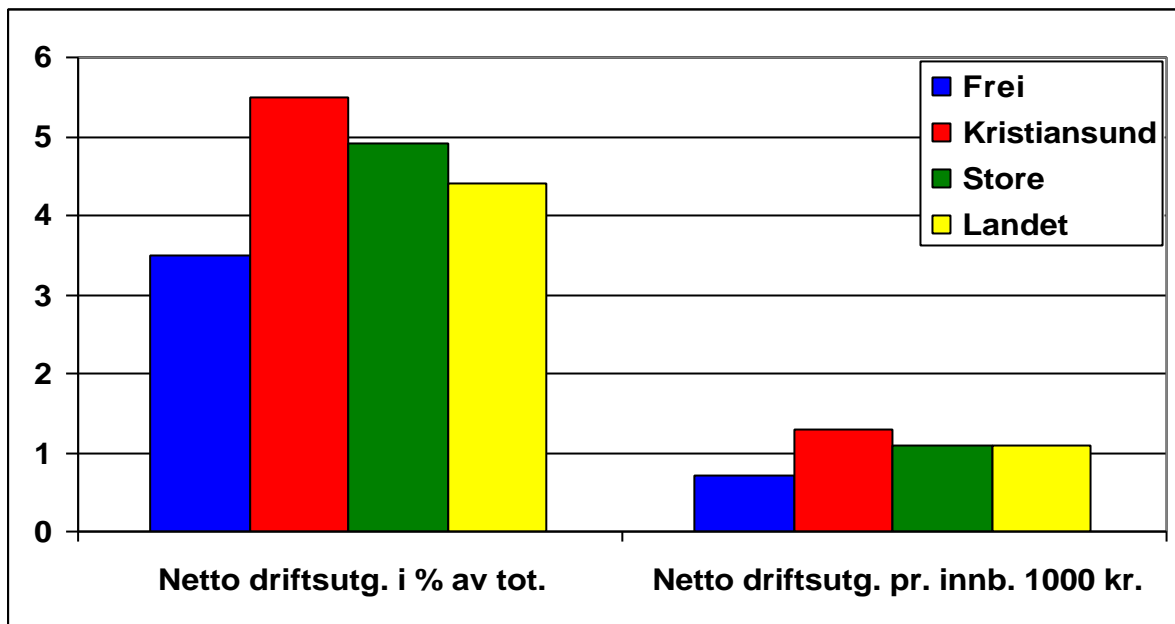
Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001)

## 7.11 Kultur

### Høy prioritering av kultur i Kristiansund

Kristiansund bruker mer på kultur enn landsgjennomsnittet og også enn det som er vanlig i store kommuner. Frei bruker mindre til kultur enn landsgjennomsnittet men om lag like mye som gjennomsnittet for den KOSTRA-gruppen som kommunen tilhører (gruppe 10). Netto driftsutgifter til kultursektoren utgjør henholdsvis 5,5 og 3,5 prosent av totale netto driftsutgifter i Kristiansund og Frei, se figur 7.15. Tilsvarende gjennomsnittlige andeler for store kommuner og hele landet er 4,9 prosent og 4,4 prosent.

Figur 7.15 Utgifter til kultur 2001



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2001)

Netto driftsutgifter til kultur pr. innbygger er naturlig nok også høyere i Kristiansund enn i Frei, henholdsvis om lag 1 300 kr og 700 kr pr. innbygger. Gjennomsnittlige driftsutgifter til kultursektoren pr. innbygger i store kommuner og i landet ligger litt lavere enn i Kristiansund på om lag 1 100 kr pr. innbygger.

De relativt høye utgiftene til kultur i Kristiansund henger sammen med at Kristiansund er en bykommune som i stor grad også leverer kulturtilbud til de omkringliggende kommunene.

Det er allerede etablert samarbeid på mange områder innenfor kultur. Det er vanskelig ut fra datamaterialet å si noe om mulige effektiviseringsgevinster innenfor kultur ved økt samarbeid eller sammenslåing. Generelt vil en likevel kunne rettferdiggjøre større satsninger og større investeringer på dette området ved samarbeid eller sammenslåing.

## 7.12 Vann, avløp og renovasjon

**Driftsinntekter** Kristiansund har høyere driftsinntekter (netto driftsutgifter med negativt fortegn i tabell 7.10) knyttet til vann, avløp og renovasjon enn det Frei har, målt som prosent av totale netto driftsutgifter. I Kristiansund utgjør disse inntektene 5,6 prosent av de totale netto driftsutgiftene mot 1,7 prosent i Frei. Tilsvarende gjennomsnitt for de andre kommunegruppene ligger rundt 2 prosent.

**Årsgebyr** Årsgebyr for vannforsyning er relativt høyt i Frei og svært lavt i Kristiansund, henholdsvis om lag 2 000 kr og 800 kr for standardbolig. Tilsvarende gjennomsnitt for store kommuner er om lag 1 400 kr, mens fylkes- og landsgjennomsnittet er om lag 1 800 kr.

For avløpstjenesten er årsgebyret for standardbolig i Kristiansund derimot betydelig høyere enn i Frei, over dobbelt så høyt (henholdsvis 1 985 kr og 972 kr). Gjennomsnittet for store kommuner og landet er imidlertid enda høyere enn i Kristiansund, mellom 2 100 og 2 200 kr.

Årsgebyr for avfallstjenesten for standardbolig er også noe lavere i Frei enn i Kristiansund, henholdsvis 1 365 kr og 1 600 kr. Tilsvarende landsgjennomsnitt for store kommuner er på om lag 1 500 kr, mens fylkes- og landsgjennomsnittet er på nivå med Kristiansund.

Hvorvidt observerte forskjeller i årsgebyr for vannforsyning og avløpstjenesten er uttrykk for forskjeller i produktivitet eller skyldes andre forhold, er vanskelig å si ut fra dette tallgrunnlaget. Generelt er det likevel slik at det innefor tekniske tjenester ofte ligger til rette for samarbeid. På den måten kan en få bedre utnyttelse av realkapital/utstyr og kompetanse, og større satsninger og investeringer kan forsvares. Erfaringsmessig vil et effektivt samarbeid på disse områdene kunne etableres uavhengig av om kommunene slås sammen eller ei.

**Tabell 7.10 Utvalgte KOSTRA-indikatorer for vann, avløp, renovasjon og avfall. (Andel målt i prosent og beløp i kr.)**

	Frei	Kr. sund	Sml. bare	Store	Fylket	Landet
<b>Prioritering</b>						
Netto driftsutg. i % av totale	-1,7	-5,6	-1,9	-2,1	-2,2	-1,9
<b>Produktivitet</b>						
Årsgebyr for vannforsyning, standardbolig 120 m <sup>2</sup>	2 035	774	1883	1 390	1 831	1 818
Årsgebyr for avløpstjenesten, standardbolig 120 m <sup>2</sup>	972	1 985	2 561	2 139	1 718	2 194
Årsgebyr for avfallstjenesten, standardbolig 120 m <sup>2</sup>	1 365	1 600	1 657	1 520	1 603	1 634

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2002)

### Endrede årsgebyrer i en sammenslått kommune

Ut fra disse tallene kan det gjøres en grov beregning for konsekvensene for årsgebyrene i hver av de to kommunene av en sammenslåing gitt at de totale gebyrinntektene skal være uendret. Tabell 7.11 viser at i så fall vil få en betydelig reduksjon i årsgebyret for vannforsyning, i underkant av 1 000 kr, men en økning i både årsgebyret for avløpstjenesten og avfallstjenesten, henholdsvis på i underkant av 800 kr og 180 kr. For Kristiansund blir utslagene mindre, en økning i årsgebyret for vannforsyning på i underkant av 300 kr og reduksjoner i årsgebyrene til avløpstjenesten og avfallstjenesten på henholdsvis om lag 240 kr og 55 kr.

Det er verdt å merke seg at nettoeffekten, dvs. endringene summert for de tre områdene, er praktisk talt lik 0 i begge kommunene.

**Tabell 7.11 Endrede årsgebyr ved sammenslåing gitt uendrede totale inntekter. Regneeksempel**

	Frei 2002	Kr. sund 2002	Sammen-slått	Endring Frei	Endring Kr.Sund
Årsgebyr for vannforsyning, standardbolig 120 m <sup>2</sup>	2 035	774	1 070	-965	296
Årsgebyr for avløpstjenesten, standardbolig 120 m <sup>2</sup>	972	1 985	1 747	775	-238
Årsgebyr for avfallstjenesten, standardbolig 120 m <sup>2</sup>	1 365	1 600	1 545	180	-55

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2002), Kaupang

## 7.13 Veier

### Relativt lave netto driftsutgifter til kommunale veier

Frei har betydelig høyere netto driftsutgifter pr. innbygger til kommunale veier (drift/vedlikehold og nyanlegg) enn Kristiansund, (hhv. 405 og 233 kr pr. innbygger). Til sammenligning er gjennomsnittet for tilsvarende utgifter i de store kommunene i overkant av 400 kr pr. innbygger, mens fylkes- og landsgjennomsnittet er henholdsvis 573 og 422 kr pr. innbygger, jf. tabell 7.12.

### Lengde på kommunale veier pr. 1000 innbygger

Antall km kommunale veier pr. 1000 innbygger er noe høyere i Frei enn i Kristiansund, henholdsvis om lag 7,2 og 6,2 km. Antall km i gjennomsnitt i de store kommunene er på nivå med Kristiansund, mens fylkes- og landsgjennomsnittet er høyere enn i Frei, henholdsvis om lag 11 og 9 km pr. 1000 innbygger.

### Høye driftsutgifter pr. km kommunal vei i Kristiansund

Brutto driftsutgifter pr. km kommunal vei og gate er om lag dobbelt så høy i Kristiansund som i Frei, henholdsvis i underkant av 130 000 kr pr. km og i overkant av 60 000 kr pr. km. Utgiftsnivået i Kristiansund er noe høyere enn gjennomsnittet for de store kommunene på om lag 115 000 kr pr. km og landsgjennomsnittet på ca 80 000 kr pr. km. De høye driftsutgiftene til veier pr. km i Kristiansund henger sammen med at det dreier seg om en bykommune med relativ høy vegstandard og befolkningstetthet. Om det høye utgiftsnivået er en indikasjon på et effektiviseringspotensial, er vanskelig å si på basis av KOSTRA-tallene alene.

**Tabell 7.12 Utvalgte KOSTRA-indikatorer for kommunale veier**

	Frei	Kr. sund	Sml. bare	Store	Fylket	Landet
<b>Prioritering</b>						
Netto driftsutg. pr. innb. i kr, kommunale veier	405	233	433	412	573	422
<b>Dekningsgrad</b>						
Lengde kommunale veier og gater i km pr. 1000 innbygger	7,3	6,2	7,7	5,9	11,1	9,0
<b>Produktivitet</b>						
Korrigerte brutto driftsutg. pr. km. kommunal vei og gate i 1000 kr	61,6	128,1	70,5	114,4	74,2	80,7

*Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2002)*

## 7.14 Problemstillinger av særlig relevans for kommunestrukturen

Ved vurderingen av tjenestetilbudet sett ift. en eventuell kommunesammenslåing, er det som nevnt to temaer som er av spesiell interesse (og som henger nært sammen):

- Mulighet for å frigjøre administrative ressurser gjennom sammenslåing av kommunene
- Innsparingspotensialer og mulighet for kvalitetsheving av tjenestetilbudet innenfor dagens rammer

Vurderingen av de ulike tjenesteområdene inkludert administrasjon i forhold til en eventuell kommunesammenslåing kan oppsummeres med følgende momenter:

### Administrasjon

- Det at Kristiansund i utgangspunktet bruker relativt sett lite til administrasjon kan til en viss grad begrense potensialet for innsparing. På den annen side kan det positive utgangspunktet med effektivitetsorienterte administrasjoner gi et godt grunnlag for å ta ut et effektiviseringspotensial ved en sammenslåing. En sammenslåing vil gi muligheter for kostnadseffektive organisatoriske og tjenestemessige endringer og løsninger som er vanskeligere å gjennomføre ved videreføring av to selvstendige organisasjoner
- Basert på sammenligninger av KOSTRA-tall blir mulighetsrommet for innsparing innenfor administrasjon grovt regnet fra **5** til **9** millioner kr avhengig av om Kristiansund eller Lillehammer (beste sammenlignbare kommune) benyttes som utgangspunkt for beregningene

### Barnehager

- KOSTRA-tallene gir ikke grunnlag for å forvente store kostnadsbesparelser innenfor barnehagedriften ved en kommunesammenslåing
- Ekstra ressurser til sektoren er nødvendig for at en sammenslått kommune skal gi et like godt barnehagetilbud som Kristiansund gjør i dag (økte netto driftsutgifter på om lag 1,15 millioner kr)

### Grunnskoler

- KOSTRA-tallene gir ikke grunnlag for å forvente store kostnadsbesparelser innenfor grunnskolen ved en kommunesammenslåing
- Sannsynligvis er det rom kostnadsbesparelser ved å endre skolestrukturen, men verken skolene eller klassene i Frei og Kristiansund er spesielt små. Det er også mulig å endre skolestrukturen i de to kommunene uavhengig av en kommunesammenslåing

- Barnevern**
- KOSTRA-tallene gir ikke grunnlag for å peke på noe stort effektiviseringspotensial innenfor barnevernet
- Kommunehelse**
- Det er usikkert om det er noe stort effektiviseringspotensial innenfor kommunehelse, men relativt sett høye brutto driftsutgifter pr. innbygger til kommunehelse i de to kommunene kan indikere et effektiviseringspotensial som kan realiseres ved en sammenslåing. SSB har beregnet kostnadsbesparelser på 1,6 millioner kr pr. år ved sammenslåing
- Pleie og omsorg**
- Høye brutto driftsutgifter pr. bruker av hjemmetjenester i Kristiansund og høy dekningsgrad for bruk av institusjoner i Frei kan tyde på innsparingspotensial som kan realiseres ved en sammenslåing. Men det er uklart om de høye utgiftene pr. bruker av hjemmetjenesten henger sammen med høy kvalitet/stort omfang på tjenesten og tunge brukere eller er en indikasjon på at det eksisterer et effektiviseringspotensial
  - Sannsynligvis vil det kunne oppnås effektiviseringsgevinst ved å vri pleie- og omsorgstilbudet i Frei fra institusjonsplasser til større bruk av hjemmehjelp. En slik vridning av tilbudet er allerede satt i gang
  - SSB har beregnet kostnadsbesparelser innenfor pleie og omsorg på 3,8 millioner kr pr. år ved en kommunesammenslåing
- Sosialtjenesten**
- KOSTRA-tallene tyder ikke på noe klart effektiviseringspotensial innenfor sosialtjenesten ved en sammenslåing
- Kultur**
- Det er ikke grunnlag for å peke på effektiviseringspotensial innenfor kultur
  - Større enkelt satsninger og investeringer innenfor kultur vil generelt være lettere å få til i større kommuner
- VAR**
- KOSTRA-tallene alene gir ikke grunnlag for å tallfeste et evt. effektiviseringspotensial innenfor vann, avløp og renovasjon
  - Generelt vil en sammenslåing (eller tett interkommunalt samarbeid) legge til rette for bedre utnyttelse av realkapital/utstyr og kompetanse, og rettferdiggjøre større satsninger og investeringer
- Veier**
- Høye driftsutgifter pr. km kommunal vei i Kristiansund, men vanskelig å si om det er et uttrykk for innsparingsmuligheter
  - SSB har beregnet betydelige kostnadsbesparelser innenfor infrastruktur (som både omfatter VAR og veier) ved sammenslåing av Frei og Kristiansund, 4,6 millioner kr pr. år



## Oppsummering

Generelt antas det å være et effektiviseringspotensial i kommunal tjenesteproduksjon. Men det er ikke gitt at kommunesammenslåing (dvs. at kommunene er store) er nødvendig for å realisere slike potensialer. En del av effektiviseringspotensialene kan sannsynligvis realiseres internt i kommunene eller gjennom interkommunalt samarbeid. Empirisk er det vanskelig å fastslå hvilken tilleggsgevinst ift. effektivisering som kan oppnås gjennom sammenslåing. Likevel taler følgende for at sammenslåing vil gi større muligheter for effektivisering enn det som kan oppnås internt og gjennom samarbeid:

- Det er påvist stordriftsfordeler eller smådriftsulemper innenfor administrasjon, institusjonsbasert omsorg, grunnskole og tekniske tjenester, jf. Myrvold (2001)
- Den omstillingsprosess som nødvendigvis må følge av en sammenslåing, vil generelt kunne legge til rette for endringer som bidrar til en mer effektiv tjenesteproduksjon og/eller bedre kvalitet på tjenesteproduksjonen
- Større og mer kompetansetunge fagmiljøer vil sannsynligvis bidra til større kvalitet i tjenesteproduksjonen, evt. også høyere produktivitet. Dette vil også langt på vei kunne oppnås med et tett interkommunalt samarbeid, men da er det egentlig snakk om en sammenslåing på sektornivå (det interkommunale samarbeidet må være tilstrekkelig tett)

## 8 REKRUTTERING OG FAGKOMPETANSE

### 8.1 Fokus og avgrensning

#### Vil en kommunesammenslåing ha betydning?

Å beholde og rekruttere personer med nødvendig kompetanse, er en helt sentral forutsetning for at kommunene skal kunne utføre sine oppgaver på en god måte. På dette området stilles kommunesektoren overfor stadig større utfordringer. Både kvalitets- og effektivitetsmessige hensyn tilsier dessuten at det er viktig for kommunens å utnyttet egen kompetanse best mulig. I dette kapitlet drøfter vi hvordan en eventuell kommunesammenslåing vil kunne påvirke kommunenes evne til å beholde, rekruttere og utnytte nøkkelkompetanse.

Hovedspørsmålene som drøftes er:

- Hvorfor opplever norske kommuner økt konkurranse om nøkkelkompetanse?
- Hvilke muligheter har norske kommuner til å legge forholdene til rette for å beholde, rekruttere og utnytte nøkkelkompetanse?
- Hvordan er dagens kompetanse-, stillings- og aldersstruktur og rekrutteringssituasjon i Frei og Kristiansund?
- Hvordan vil en eventuell kommunesammenslåing kunne påvirke Freis og Kristiansunds evne til å beholde, rekruttere og utnytte nøkkelkompetanse?

#### Nasjonal forskning og lokale undersøkelser

Vurderingen er basert på hovedkonklusjonene fra KS-prosjektet "Kampen om den kompetente arbeidskraften"<sup>14</sup>, en undersøkelse blant ansatte i innenfor pleie- og omsorgstjenestene og teknisk tjenester i Kristiansund og Frei samt samtaler med personalansvarlige i kommunene.

I tillegg presenteres tilgjengelige hovederfaringer fra andre kommunesammenslåinger.

### 8.2 Det nasjonale bakteppet: Økende kamp om kompetansen

Det er flere grunner til at kommunene opplever en økt konkurranse om den kompetente arbeidskraften:

---

<sup>14</sup> Beskrivelsen er basert på NF-rapport nr. 11-2000: "Kommunene og den kompetente arbeidskraften. Gjennomtrekk og rekruttering i et organisatorisk perspektiv" og FAFO-rapport nr. xx/2000: "Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte? Strategier for å rekruttere og beholde arbeidskraft".

<b>Flere og større oppgaver</b>	For det første overføres det flere oppgaver fra staten til kommunene både innenfor etablerte og nye fagområder. Bergninger viser at dette bare innen pleie- og omsorgssektoren vil medføre et behov for 40 – 50 000 nye arbeidstakere i kommunesektoren i løpet av de nærmeste åra.
<b>Kortere arbeidsår og yrkesliv</b>	For det andre har arbeidslivsreformer og aldersbetinget avgang medført at antall arbeidstimer og arbeidsår pr. ansatt, er redusert i forhold til tidligere. Dette øker rekrutteringsbehovet i kommunesektoren ytterligere.
<b>Flere slutter og/eller bytter jobb oftere</b>	Dessuten er det stadig flere ansatte som forlater kommunesektoren – enten fordi de faller for aldersgrensen (gjennomsnittsalderen i kommunesektoren er generelt sett høy) eller fordi de ønsker yrkesmessige utfordringer i andre kommuner eller i andre deler av arbeidslivet. Denne økende mobiliteten var lenge først og fremst et problem for mindre distriktskommuner, men har nå i varierende grad også spredd seg til mindre og større byer. Det er særlig yngre og høyt utdannede som er ”minst trofaste” i betydning av at de lettere og oftere bytter arbeidsgivere. Jo høyere det generelle utdanningsnivået blir blant kommunalt ansatte og etter hvert som den tradisjonelt stabile kommunale arbeidsstokken faller for aldersgrensen, må derfor kommunenes kamp om kompetansen antas å øke ytterligere.
<b>Færre unge med ”kommunale drømmer”</b>	<p>Trendstudier viser også at færre unge arbeidstakere er interessert i å jobbe i den offentlige velferdsstaten. Særlig står IT- og mediarelaterte oppgaver høyt i kurs hos studenter og yngre arbeidstakere. Situasjonen forverres ytterligere ved at de ungdomskullene som nå står på trappene til videregående og høyere utdanning, er langt mindre enn de som gikk inn på arbeidsmarkedet på 1970-, 80,- og 90-tallet.</p> <p>Oppsummert betyr dette at kampen mellom kommunene om den kvalifiserte arbeidskraften vil intensiveres betydelig i åra framover.</p>

### 8.2.1 Hva kan kommunene gjøre?

<b>Det lokale handlingsrommet</b>	Viktige årsaker til den økte kampen om kompetansen er å finne i andre deler av samfunnet enn i den enkelte kommune. Kommunene har likevel et lokalt handlingsrom som kan utnyttes:
<b>Lokkemidler: Lønn og image</b>	For det første viser studier at lønnsnivået i kommunen er et egnet ”lokkemiddel”. Konkret vil dette si at arbeidstakere som er på ”flyttefot” og derfor vurderer flere alternative arbeidsgivere opp mot hverandre, er opptatt av lønnsnivået hos potensielle nye arbeidsgivere. Vi ser da også at kommunene i stadig større grad benytter seg av – og har anledning til å benytte - lønns plassering som et virkemiddel for å ”kapre” ønskede arbeidstakere. Dette bidrar også til at konkurransen skjerpes ytterligere.

Dessuten viser studier at kommunens eller deler av kommunens image eller rykte, kan være utslagsgivende for evnen til å rekruttere kvalifiserte arbeidstakere. Makter kommunen å skape gode og interessante arbeidsplasser som ”det snakkes om på byen eller bygda”, vil dette kunne ha en positiv effekt på evnen til å rekruttere kvalifiserte arbeidstakere.

**Stabilisering:  
Trivsel og faglig  
utvikling**

På den annen side viser studier at det er andre typer virkemidler som er viktigere når det gjelder spørsmålet om å *beholde* gode arbeidstakere. For personer som allerede er ansatt i en kommune er ”trivsel på egen arbeidsplass” og ”mulighetene for faglig og karrieremessig utvikling” de viktigste årsakene til å bli værende hos eksisterende arbeidsgiver. Kommuner som makter å legge forholdene til rette for dette, vil derfor generelt sett ha lettere for å beholde ansatte med nøkkelkompetanse.

**Utnytte egen  
arbeidskraft:  
Organisering og  
flere hele stillinger**

Kommunenes mulighet til å utnytte egen arbeidskraft best mulig, er først og fremst knyttet til utforming av en hensiktsmessig organisasjon og økt tilrettelegging for flere hele stillinger. Delvis er dette to sider av samme sak, men ikke utelukkende: Organisatorisk kan kommunene – i følge de rapportene dette kapittelet bygger – legge godt eller mindre godt til rette for ”å utnytte den ubrukte arbeidskraftreserven hos undersysselsatte”. For egen del vil vi tilføye at kommunene sannsynligvis har mindre å hente på denne type omorganiseringer i tida framover enn hva som var tilfelle før de siste kommunale ”effektiviseringsbølgene”. Likevel ligger det alltid en utfordring i å utnytte den eksisterende kompetansen mest mulig effektivt.

Dessuten har kommunene mulighet til bedre utnytting av eksisterende kompetanse, gjennom redusert deltidsandel og/eller opprettelse av flere hele stillinger. Generelt har dette vist seg vanskelig – ikke minst fordi det er vanskelig ”å overtale” ansatte som har valgt å arbeide deltid, til å jobbe heltid. Situasjonen ser imidlertid ut til å være annerledes når det gjelder nyrekruttering.

Her opplever kommunene nå – blant annet i følge personalansvarlige i Frei og Kristiansund – økende problemer med rekruttering til deltidsstillinger. Bakgrunnen er at en økende andel yngre kvinnelige arbeidssøkere ønsker heltidsstillinger. En økning av antall hele stillinger på bekostning av antall deltidsstillinger, kan derfor bidra til å lette rekrutteringen.

Det er ikke alltid like enkelt å legge til rette for et økende antall heltidsstillinger. Ikke minst i små kommuner og/eller på små virksomheter/tjenestesteder, er det ikke alltid vært behov for hele stillinger tilknyttet spesielle oppgaver (for eksempel jordmødre). Større kommunale enheter vil derfor kunne bidra til å legge forholdene bedre til rette for rekruttering og bedre utnytting av eksisterende nøkkelkompetanse.

### 8.3 Dagens situasjon i Frei og Kristiansund kommuner

#### 8.3.1 Kommunenes stillings-, kompetanse- og aldersstruktur

I tabell 8.1 gis en summarisk oversikt over stillingsstrukturen i Frei og Kristiansund kommuner pr. januar 2003.

**Tabell 8.1 Antall årsverk i Frei og Kristiansund kommuner pr. januar 2003**

Sektorer/tjenesteområder	Frei kommune	Kristiansund kommune
<b>Rådmannens stab/ sentralladминистраsjonen:</b>		
- Lederstillinger:	3	5
- Fagstillinger:	10	41,15
- Merkantile stillinger:	6,75	12,5
<b>Teknisk sektor/ tjenesteområde:</b>		
- Lederstillinger:	1	5
- Fagstillinger:	12,5	152,11
- Merkantile stillinger:	0	3,75
<b>Helse- sosialektoren/ tjenesteområde:</b>		
- Lederstillinger:	4	12
- Fagstillinger:	77,88	454,44
- Merkantile stillinger:	2,75	11,66
<b>Kultursektoren/ tjenesteområde:</b>		
- Lederstillinger:	0	3
- Fagstillinger:	1	20,61
- Merkantile stillinger:	0	3,48
<b>Skole- og barnehagesektoren/ tjenesteområde:</b>		
- Lederstillinger:	7	21
- Fagstillinger:	132	301,83
- Merkantile stillinger:	2	2,95

*Kilde: Kommunene*

#### Sammenlikninger lite relevante

Fordi kommunene er så ulike i størrelse og dermed også i antall ansatte, er direkte sammenlikninger mellom antall stillinger på ulike nivå i kommunene, lite relevant.

#### Stordriftspotensial?

På den annen side kan denne stillingsoversikten være en innfallsvinkel til vurderinger av stordriftspotensialet knyttet til administrasjon og drift av i en større kommune. Dersom det for eksempel tas utgangspunkt i at mengden kommunale tjenestene som skal produseres, ikke vil berøres i vesentlig grad av en kommunesammenslåing, vil behovet for antall fagstillinger bare i liten grad påvirkes av en endret kommunestruktur.

Derimot kan en anta at det finnes et stordriftspotensial knyttet til utnytting av de administrative lederressursene og muligens også til de merkantile funksjonene. Etter en eventuell kommunesammenslåing vil de konkrete mulighetene for realisere dette stordriftspotensialet måtte vurderes nærmere, men tabell 8.1 gir et bilde av hvilke stillingsressurser som i utgangspunktet står til rådighet for en slik effektivisering.

I tabell 8.2 gis det en oversikt over kompetansestrukturen i Frei og Kristiansund kommuner pr. januar 2003:

**Tabell 8.2 Kompetansestrukturen i Frei og Kristiansund kommuner pr. januar 2003\***

Type stillinger/kompetanse*	Frei kommune	Kristiansund kommune
<b>1. konsulenter/konsulenter</b>	7	52
<b>Assistent</b>	42	115
<b>Barnehagepersonell (styrere, ped.ledere, førskolelærere)</b>	9	142
<b>Barnevernspedagoger</b>	2	8
<b>Ergoterapeuter</b>	3	4
<b>Hjelpepleiere/omsorgsarbeidere</b>	39	183
<b>Ingeniører</b>	3	25
<b>Jordmødre og helsesøstre</b>	4	7
<b>Jurister</b>	1	1
<b>Leger</b>	4	15
<b>Lærere uten personalansvar</b>	86	175
<b>Psykologer</b>	0	2
<b>Renholdere</b>	15	29
<b>Samfunnsvitere/planleggere</b>	0	2
<b>Sekretærer/merkantil personale<sup>1</sup></b>	16	34
<b>Skoleledere (rektorer, inspektører)</b>	8	18
<b>Sosionomer og sosialarbeidere</b>	6	10
<b>Sykepleiere/spesialsykepleiere</b>	24	75
<b>Tannleger</b>	0	
<b>Tannpleiere</b>	0	
<b>Vaktmestere</b>	6	6
<b>Vernepleiere</b>	5	8
<b>Økonomer</b>	1	10
<b>Hjemmehjelp</b>	8	46
<b>Fysioterapeut</b>	1	6
<b>Annen type kompetanse</b>	45	90

\*Forhøyet til hele stillinger.

Kilde: Kommunene

Også i forhold til denne oversikten, er direkte sammenlikninger mellom kommune lite relevante. Oversikten gir imidlertid interessante innfallsvinkler til drøftingene av en kommunesammenslåing:

### **Sterkere fagmiljø?**

Som oversikten viser, er fagmiljøene knyttet til de enkelte utdanningsgruppene relativt små i begge kommuner. Tydeligst er selvfølgelig dette i Frei, men innenfor flere utdanningsgrupper er fagmiljøene også svært små i Kristiansund kommune. Barnevernpedagoger, ergoterapeuter, jordmødre/helsesøstre og jurister er eksempler på utdannings- og yrkesgrupper som har små fagmiljø i begge kommunene. En kommunesammenslåing vil bidra til at disse og andre små fagmiljø blir større. Dette vil kunne bidra til å gjøre fagmiljøene mer robuste (faglig og arbeidsmiljømessig) og mer kompetansetunge. Dette vil igjen kunne bidra til økt kvalitet på de kommunale tjenestene.

Samtidig vil etableringen av større fagmiljø kunne bryte opp etablerte og tette fagmiljø. På kort sikt vil dette kunne svekke kvaliteten på både på arbeidsmiljø og tjenesteproduksjon. Vi vil likevel anta at disse eventuelle kortsiktige problemene, vil oppveies av de langsiktige fordelene knyttet til styrking av fagmiljøene innenfor ulike utdanningskategorier.

Tabell 8.3 gir et bilde av de ansattes aldersstruktur:

**Tabell 8.3 Aldersstrukturen hos i ansatte i Frei og Kristiansund kommuner pr. januar 2003. Prosent.**

Kommune/aldersgrupper	Frei kommune	Kristiansund kommune
Under 30 år	7	8
30 – 50 år	53	59
Over 50 år	41	33

*Kilde: Kommunene*

### **Relativt høy gjennomsnittsalder**

Begge kommuner har ansatte med relativt høy gjennomsnittsalder. I Frei kommune er for eksempel bare 7 prosent av de ansatte under 30 år, mens hele 41 prosent er over 50 år. De tilsvarende tallene for Kristiansund er hhv. 8 prosent og 33 prosent.

**Både fordeler og ulemper**

I et rekrutteringsperspektiv representerer denne aldersstrukturen både fordeler og ulemper for kommunene: Med utgangspunkt i at de yngste alderstakerne generelt sett også er de minst ”trofaste” ansatte, er den en fordel for kommunene å ha en lav andel ansatte under 30 år. Dersom det på den annen side tas utgangspunkt i behovet for nyrekruttering basert på aldersbetinget avgang, vil behovet for ny arbeidskraft øke betraktelig i åra framover. Dette kan illustreres med tall fra skolesektoren, jf. tabell 8.4.

**Tabell 8.4 Aldersstrukturen hos i lærere i Frei og Kristiansund kommuner pr. januar 2003. Prosent og absolutte tall.**

Kommune/aldersgrupper	Frei kommune	Kristiansund kommune
Under 30 år	10 % 9 ansatte	4 % 9 ansatte
30 – 50 år	62 % 58 ansatte	53 % 109 ansatte
Over 50 år	29 % 27 ansatte	42 % 86 ansatte

*Kilde: Kommunene*

**Snart et stort behov for nye lærere**

Nærmere 30 prosent av lærerne i Frei kommune er over 50 år. Med utgangspunkt i dagens skole- og klassestruktur, vil det med andre ord i løpet av en 10 – 15 års periode være behov for i underkant av 30 nye lærere i Frei kommune. Fra et rekrutteringsperspektiv er situasjonen i Kristiansund kommune enda ”verre”. I løpet av 10 – 15 år faller 42 prosent av dagens lærere for aldersgrensen. Kommunen vil dermed ha behov for 86 nye lærere.

**8.3.2 Nærmere om rekrutteringssituasjonen i Frei kommune**

Denne beskrivelsen av rekrutteringssituasjonen i Frei kommune, er basert på samtaler med personalansvarlige i kommunen.

**Generelt tilfredsstillende**

Rekrutterings- og kompetansesituasjonen i Frei kommune er generelt sett tilfredsstillende. Særlig gjelder dette situasjonen knyttet til faste, hele stillinger. Pr. januar 2003 var det for eksempel ingen vakanser knyttet til faste, hele sykepleierstillinger. Fastlegeordningen har bidratt positivt til at legedekningen er god og stabil. For ei tid tilbake hadde Frei problemer med å rekruttere førskolelærere, men har pr. dato er god og stabil dekningen av både lærere og førskolelærere.



<b>Problemer knyttet til deltidsstillinger og vikariater</b>	Utfordringen er større og økende når det gjelder ansettelse i deltidsstillinger og vikariater. Særlig innen pleie- og omsorgstjenestene er dette et problem. Det har derfor bl.a. vært nødvendig å foreta midlertidige ansettelse av hjelpepleiere i deltidssykepleierstillinger. Kommunen har også en vakant 25 prosent jordmorstilling og samarbeider bla. av den grunn med Kristiansund om jordmortjenester.
<b>Tekniske tjenester</b>	Situasjonen innen teknisk sektor er generelt sett også stabil, men kommunen har rekrutteringsproblemer knyttet til særskilte faggrupper, for eksempel ingeniører med ønsket erfaring og feiere med fagutdanning.
<b>Sårbar situasjon</b>	Fordi kommunen er liten, er de fleste fagmiljøene små. Innenfor flere fagområder har kommunen bare en stilling knyttet til bestemte spesialoppgaver. Innenfor de fleste fagområder er derfor også kommunes kompetanse- og rekrutteringssituasjonen svært sårbar i forhold til økt konkurranse med privat sektor og andre offentlige arbeidsgivere.
<b>Konkurranse fra privat sektor og offentlige arbeidsgivere</b>	<p>Kommunen opplever på flere områder konkurranse både fra private og offentlige arbeidsgivere. Konkurransen fra privat sektor har de siste åra vært særlig merkbart når det gjelder rekruttering til ingeniørstillinger. Det høyere lønnsnivået i bygge- og anleggsbransjen oppgis som en viktig grunn til dette. De siste månedenes konjunkturutvikling kan imidlertid forventes å bedre kommunenes konkurransesituasjon innenfor tekniske tjenester.</p> <p>Innenfor helse- og sosialtjenester konkurrerer kommunen både med private og andre offentlige arbeidsgivere. Til dels løses dette ved inngåelse av leveringsavtaler med private helsearbeidere (for eksempel innenfor fysioterapi) og tildels løses dette ved en mer aktiv bruk av lønnspolitiske virkemidler. Sykehuset i Kristiansund/helseforetaket og andre kommuner – for eksempel Kristiansund - er viktige konkurrenter mht. rekruttering av sykepleiere. Fastlegeordningen har imidlertid gjort det mer økonomisk attraktivt for leger å være ansatt i primærhelsetjenesten. Konkurransen fra andre typer arbeidsgivere er derfor de siste åra redusert når det gjelder leger.</p> <p>Kristiansund kommune er en konkurrerende arbeidsgiver på flere fagområder.</p>
<b>Rekrutteringspolitiske virkemidler</b>	Med bakgrunn i kommunens rekrutteringsproblemer, er det vedtatt og iverksatt enkelte rekrutteringspolitiske virkemidler, herunder kan nevnes utdanningsstipend og rekrutteringsstillinger til sykepleierstudenter og avlønning.

**En kommunesammenslåing vil gi flere fordeler enn ulemper**

I følge personalansvarlige i Frei kommuner er det knyttet flere fordeler enn ulemper til en kommunesammenslåing. Som viktige fordeler nevnes:

- Bedre tilrettelegging for større og dermed mindre sårbare fagmiljø
- Bedre tilrettelegging for flere og mer omfattende rekrutteringspolitiske virkemidler
- Bedre tilrettelegging for nødvendige utdannings- og videreutdanningstiltak, herunder større kommunal gjennomslagskraft i forhold til utdanningsinstitusjoner i regionen
- Større spillerom for innsparinger, effektivisering, omplasseringer som følge av organisatoriske endringer og kommunens kompetanse- og rekrutterings- og/eller kommunens situasjon.

**Avstanden mellom ledelse og ansatte vil bli større**

Den eneste ulempen som de personalansvarlige nevner eksplisitt, er at avstanden mellom ledelse og ansatte vil bli større i en sammenslått kommune. Dette kan medføre at kommunens ledelse blir mindre synlig for de ansatte. Dette vil særlig kunne være en ulempe i forbindelse i omstillingsprosesser og andre krevende situasjoner hvor ledelsens tilstedeværelse og synlighet er særlig påkrevet.

### **8.3.3 Nærmere om rekrutteringssituasjonen i Kristiansund kommune**

Denne beskrivelsen av rekrutteringssituasjonen i Kristiansund kommune, er basert på samtaler med personalansvarlige i kommunen.

**Generelt tilfredsstillende**

Også i Kristiansund er rekrutterings- og kompetansesituasjonen generelt sett tilfredsstillende. Som eksempel nevnes at sykepleier- og hjelpepleierdekningen er bedret i løpet av det siste halvannet året. Kommunen har derfor i liten grad behov for å benytte seg av innleid personale innefor helse- og sosialtjenestene.

**Problemer knyttet til deltidstillinger og vikariater**

Også Kristiansund opplever stadig større problemer med å rekruttere kvalifisert personale til deltidstillinger og vikariater. Det opplyses blant annet at sykepleierne helst vil ha 75 prosentstillinger. Det er derfor ikke lett for kommunen å få besatt stillinger med mindre stillingsbrøker. Sykepleiere i mindre stillingsbrøker velger også oftere kombinerte løsninger med delansettelser både i kommunen og på sykehuset. Dette kan til dels komplisere turnusplanleggingen og dels redusere utnyttelsen av kommunens sykepleiefaglige kompetanse.

**Konkurransen fra privat sektor og offentlige arbeidsgivere**

Også Kristiansund kommune konkurrerer med privat sektor og andre offentlige arbeidsgivere når det gjelder rekruttering av spesialkompetanse. Innenfor tekniske tjenester er kompetansesituasjonen generelt sett stabil, men konkurranse med privat sektor og Statens Vegvesen er merkbar når det gjelder nyrekruttering av arkitekter, ingeniører og håndverkere med fagbrev. Dette har medført behov for flere utlysninger og rekruttering av nyutdannede uten relevant erfaring. Dessuten opplever kommunen konkurranse med sykehuset, andre kommuner og utleiefirmaer når det gjelder rekruttering av sykepleiere.

Frei kommune oppleves generelt ikke som en konkurrerende arbeidsgiver.

**Rekrutteringspolitiske virkemidler**

Konkurransen med andre arbeidsgivere om rekruttering av nøkkelkompetanse har medført at også Kristiansund har tatt i bruk særskilte rekrutteringspolitiske virkemidler som for eksempel utdanningsstipend, rekrutteringsstillinger og lønnspolitiske virkemidler.

**Mindre sårbar situasjon enn i Frei**

Fordi Kristiansund er større enn Frei kommune, er det fleste fagmiljøene i Kristiansund mindre sårbare enn i nabokommunen.

**En kommunesammenslåing vil gi flere fordeler enn ulemper**

Også de personalansvarlige i Kristiansund påpeker at det etter deres vurdering knytter seg flere fordeler enn ulemper til en kommunesammenslåing. Som særlige fordeler nevnes at en større kommune vil kunne legge forholdene bedre til rette for:

- Utvikling av en mer attraktiv arbeidsgiver for yngre og mer urbane personer
- Større og mer robuste fagmiljø
- En mer effektiv utnyttelse av kommunens sykepleierfaglige kompetanse
- En mer effektiv iverksetting av de tiltakene som nå planlegges som interkommunale samarbeidsløsninger

**Sterkere konkurranse om leder- og stabsstillinger**

Innenfor kommunens ledernivå og innenfor stab- og støttefunksjonene – for eksempel personal og økonomi - kan imidlertid etableringen av en felles kommune føre til konkurranse og sikkerhet. Mer konkret påpekes at en kommunesammenslåing vil medføre et behov for færre leder- og stabsstillinger og dermed også usikkerhet mht. framtidig ansettelse for dagens ansatte.

## 8.4 Medarbeiderundersøkelsen: Kommunesammenslåing kan ha en positiv betydning

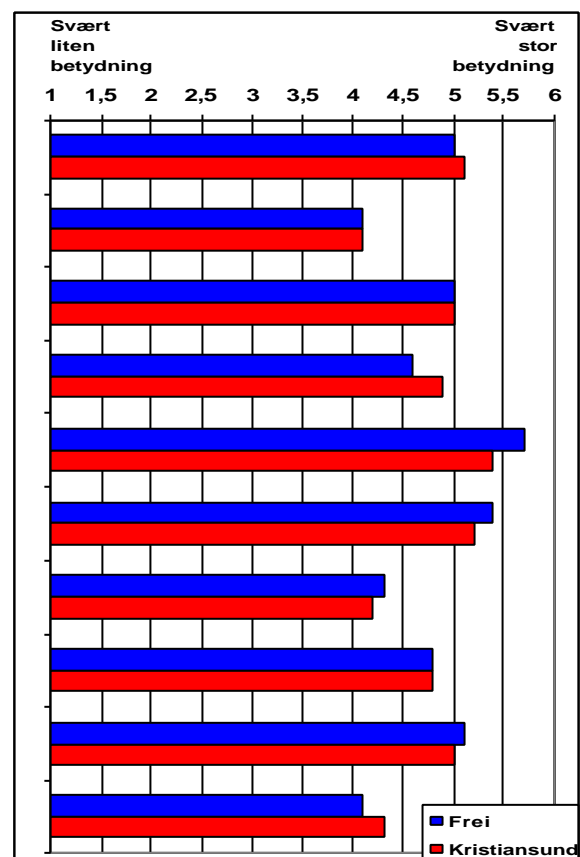
**Pleie og omsorg og teknisk sektor** I november og desember 2002 ble det gjennomført en undersøkelse blant ansatte i pleie- og omsorg<sup>15</sup> og teknisk sektor<sup>16</sup> i Frei og Kristiansund kommuner. Følgende hovedspørsmål ble stilt:

- Hvilke forhold har stor/liten betydning for ditt valg av arbeidsforhold?
- Vil en eventuell kommunesammenslåing kunne komme til å en positiv eller negativ effekt på disse forholdene?

**Små forskjeller mellom kommunene** Sett under ett, er det relativt små forskjeller mellom kommunene, jf. fig. 8.1.

**Fig. 8.1 Forhold av betydning for valg av arbeidsforhold**

1. Lønn
2. Karriereutvikling
3. Arbeidets innhold
4. Mulighetene til faglig utvikling
5. Arbeidsmiljømessige forhold (trivsel)
6. Kvalitet på ledelsen
7. Størrelsen på arbeidsmiljøet
8. Mulighetene til å utføre eget arbeid på en bedre måte
9. Trygghet for framtidig ansettelse i kommunen
10. Avstand hjem/arbeidssted



Kilde: Medarbeiderundersøkelsen/Kaupang as

<sup>15</sup> Frei sjukeheim og ..... Svarprosenten var hhv. 75 og 76 %.

<sup>16</sup> Samtlige ansatte. Svarprosenten i Frei var 67 %, men 100 % av de ansatte i teknisk sektor i Kristiansund svart på spørreskjemaet.

**Arbeidsmiljø og ledelse viktigst**

Ansatte i begge kommuner, svarer at *arbeidsmiljømessige forhold* og *kvalitet på ledelsen* har stor betydning for valg av arbeidsforhold. Ansatte i Frei legger noe større vekt på disse forholdene, enn ansatte i Kristiansund kommune. På en skala fra 1 (svært liten betydning) til 6 (svært stor betydning), gir ansatte i Frei kommune *arbeidsmiljømessige forhold* en skåre på 5,7, men *kvalitet på ledelsen* oppnår skåren 5,4. De tilsvarende skårene fra ansatte i Kristiansund er hhv. 5,4 og 5,2.

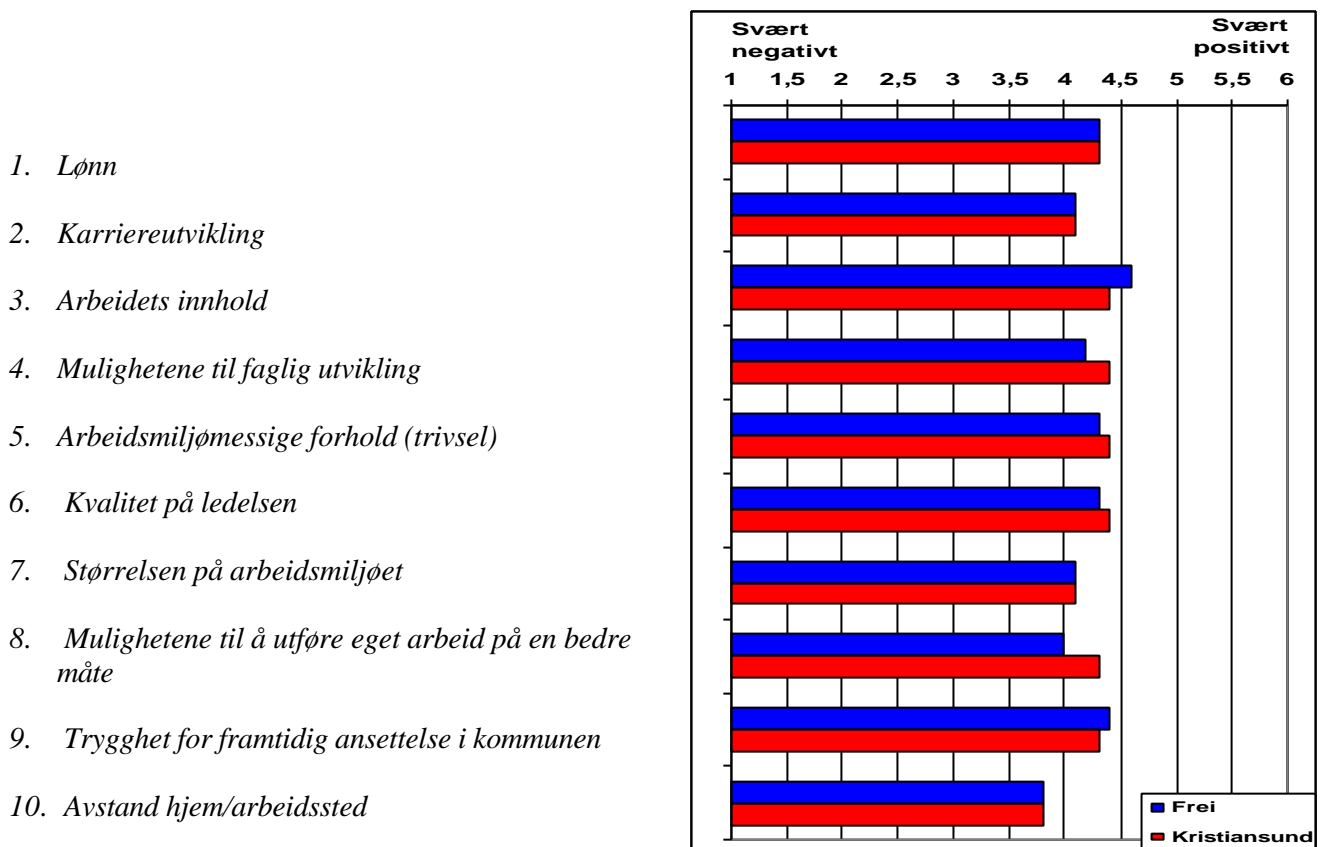
*Lønn, arbeidets innhold og trygghet for framtidig ansettelse i kommunen* tillegges også stor betydning av ansatte i begge kommuner.

**Karriere, størrelse og avstand minst viktig**

De forholdene som tillegges minst vekt, er *mulighetene for karriereutvikling, størrelse på arbeidsmiljøet og avstanden fra hjem til arbeidssted*. På skalaen fra 1 til 6, gir ansatte i begge kommuner *karriereutvikling* skåren 4,1, mens *størrelsen på arbeidsmiljøet* oppnår 4,3 i Frei og 4,2 i Kristiansund. Betydningen av *avstand mellom hjem og arbeidssted*, tillegges noe større betydning av ansatte i Kristiansund enn i Frei; hhv. 4,3 og 4,1.

I medarbeiderundersøkelsen, ble de ansatte også spurt om en eventuell kommunesammenslåing etter deres oppfatning vil kunne ha en positiv eller negativ effekt på de forholdene som tillegges vekt ved valg av arbeidsforhold. Svarfordelingen mellom kommunene, framgår av fig. 6.2:

**Fig. 8.2**      **Konsekvenser av en kommunesammenslåing for ulike forhold**



Kilde: Medarbeiderundersøkelsen/Kaupang as

**Moderat positivt i begge kommuner**

På en skala fra 1 (svært negativ betydning) til 6 (svært positiv betydning) - hvor altså 3,5 er et slags ”vet ikke” - tror ansatte i begge kommuner at en kommunesammenslåing vil kunne ha en moderat positiv effekt for de forholdene som tillegges vekt ved valg av arbeidsforhold. Sett under ett, vurderes en kommunesammenslåing å ha en positiv effekt tilsvarende 4, 3 i Kristiansund og 4,2 i Frei.

I tabell 8.4 framkommer synet på betydningen av en kommunesammenslåing etter ulike kjennetegn ved respondentene. Følgende hovedbilde tegnes:

**Tabell 8.4 Indeks for vurdering av konsekvenser av kommunesammenslåing (gjennomsnitt av 1. – 10. på side 3 (12 -21 i spørreskjemaet)) etter bakgrunnsvariable (1 = svært negativt og 6 = svært positivt)**

Kommune/bakgrunnsvariable	Frei kommune	Kristiansund kommune
<b>Kjønn</b>		
Kvinne	4,3	4,2
Mann	3,9	4,2
<b>Alder</b>		
Under 40 år	4,0	3,8
40 – 49 år	4,1	4,2
Over 50 år	4,4	4,5
<b>Tjenesteområde</b>		
Pleie og omsorg	4,4	4,3
Tekniske tjenester	3,6	4,2
<b>Utdanning</b>		
Videregående/fagbrev	4,2	4,2
Universitet/høgskole	4,2	4,2
<b>Ansiennitet</b>		
Mindre enn 4 år	4,3	4,1
4 – 10 år	4,3	4,0
Mer enn 10 år	4,1	4,4
<b>Totalt</b>	<b>4,2</b>	<b>4,3</b>

Kilde: Medarbeiderundersøkelsen/Kaupang as

**Mannlige ansatte i Frei er mer skeptiske enn i Kristiansund**

Mannlig ansatte i Frei er mer skeptiske til effekten av en kommunesammenslåing enn mannlige ansatte i Kristiansund

**Eldre mer positive enn yngre**

Ansatte over 50 år er mer positive enn ansatte under 40 år. Den største forskjellen mellom aldersgruppene finnes i Kristiansund (hhv. 4,5 mot 3,8)

**Pleie og omsorg vs. teknisk**

Ansatte i pleie og omsorg er mer positive enn ansatte i teknisk. I Kristiansund er imidlertid denne forskjellen så liten at den ikke bør tillegges vekt. I Frei derimot er forskjellen langt større: Ansatte i pleie og omsorg tror at en kommunesammenslåing vil ha en positiv betydning tilsvarende en skåre på 4,4, mens den tilsvarende skåren for ansatt i teknisk sektor i Frei kommune bare 3,6, altså tilnærmet ”vet ikke”.

**Utdanningsnivå betyr lite**

Det er minimale forskjeller i vurderingen av betydningen av en kommunesammenslåing mellom utdanningsgruppene.

<b>Ansiennitet gir ulikt uslag</b>	Ansiennitet gir ulikt uslag i de to kommunene: I Frei er ansatte i med kortest ansiennitet (under 4 år) mest optimistisk i forhold til kommunesammenslåingens betydning (4,3). I Kristiansund er situasjonen motsatt: Ansatt med lengst ansiennitet (over 10 år) tror at en kommunesammenslåing vil ha en positiv betydning for forholdene som tillegges vekt ved valg av arbeidsforhold (tilsvarende skåre for ansatte med 4 års og 4 – 10 ansiennitet er hhv. 4,1 og 4).
<b>Flere forhold virker sammen</b>	Dersom resultatene studeres nærmere, vil det etter alt å dømme vise seg at flere forhold virker sammen og at bakenforliggende faktorer forklarer mer enn de mer direkte synlige sammenhengene som framkommer i denne medarbeiderundersøkelsen. Dersom det skulle være ønskelig å tegne et mer detaljert bilde av vurderingene av betydningen av en kommunesammenslåing er det nødvendig med mer omfattende undersøkelser.
<b>”Slutternes” vurderinger</b>	Om lag 10 % av respondentene i begge kommuner, oppgir at de har ”planer om/har søkt eller fått ny jobb”. Særlig i Frei kommune skjuler det seg så få enkeltpersoner bak denne prosentandelen, at en skal være uhyre forsiktig med å trekke konklusjoner basert på ”slutternes” vurdering av hvilke forhold som har liten/stor betydning for valg av arbeidsfold. Sett i lys av kommunenes behov for å <i>beholde</i> kvalifisert arbeidskraft, er det likevel fristende å kikke denne gruppen litt nærmere i ”kortene”. Følgende grove, men altså usikre, bilde tegner seg:
<b>Størst tro på lønnsutvikling</b>	Generelt har ”slutterne” samme tro på betydningen av en kommunesammenslåing som ansatte som for øyeblikket ikke har planer om å skifte arbeidsgiver. Unntaket er imidlertid lønnsutviklingen som ”slutterne” i større grad enn andre arbeidstakere tror vil utvikles mer positivt i en sammenslått kommune enn dagens kommuner. Dersom vurderinger knyttet til lønnsnivået er utslagsgivende for at dagens ansatte skifter arbeidsgiver, og lønnsnivået faktisk blir høyere i en sammenslått kommune, vil dette kunne bidra til at en større kommune lettere vil kunne beholde nøkkelkompetanse.
<b>Minst tro på bedre arbeidsmiljø</b>	I tabell 8.5 framgår også at ”slutterne” har mindre tro enn øvrige ansatte, på at arbeidsmiljøet vil bedres i en sammenslått kommune. Dersom arbeidsmiljømessige forhold er årsaken til at ansatte skifter arbeidsgiver, er det med andre ord mindre sannsynlig at en kommunesammenslåing vil gjøre det enklere å beholde nøkkelkompetanse.



**Tabell 8.5** Konsekvenser av sammenslåing ut fra status ift. jobbskifte. Gjennomsnittskåre

Forhold	Status ift. jobbskifte	
	Ikke planer	Planer/søkt/fått
Lønn	4,3	4,6
Karriereutvikling	4,1	3,9
Arbeidets innhold	4,5	4,3
Mulighetene til faglig utvikling	4,4	4,2
Arbeidsmiljømessige forhold	4,4	4
Kvaliteten på ledelsen	4,3	4,3
Størrelsen på arbeidsmiljøet	4,1	4,2
Muligheten til å utføre eget arbeid på en bedre måte	4,2	4,3
Trygghet for framtidig ansettelse i kommune	4,4	4,1
Avstand hjem/arbeidssted	3,9	3,2
<b>Indeks</b>	<b>4,3</b>	<b>4,2</b>

Kilde: Medarbeiderundersøkelsen

## 8.5 Erfaringer fra andre kommunesammenslåinger

### Konkurransesituasjonen var annerledes

Tidligere kommunesammenslåinger – muligens med unntak av den nylig gjennomførte sammenslåingen av Ramnes og Våle kommuner – er gjennomført i ei tid med mindre konkurranse om arbeidskraften enn det vi nå er vitne til. Med unntak av en generell påstand om at større kommuner generelt har en lettere rekrutteringssituasjon enn mindre kommuner, er det derfor ikke mulig å vurdere den betydningen disse kommunesammenslåingene eventuelt har hatt på kommunenes rekrutteringssituasjon.

### Ikke mange studier

Så langt vi har klart å bringe på det rene, er det heller ikke gjennomført grundige studier av hvilken effekt kommunesammenslåinger har hatt på kommunenes kompetanse- og rekrutteringssituasjon. Erfaringene fra kommunesammenslåingene i Sarpsborg, Arendal, Hamar, Hammerfest og delvis Fredrikstad er imidlertid oppsummert i rapporten "Så samles vi på valen" (1993). Rapporten viser at sammenslåingene har ført til økt kompetanse på tre ulike måter:

### Større fagmiljø

For det første har en større arbeidsstokk bidratt til flere spesialister og flere generalister i kommuneorganisasjonene. Det framheves også at fagmiljøene er blitt bredere og bedre.

### Flere spesialister

For det andre har spesialisering av funksjoner/oppgaver gjort det mulig å ansette personell med spisskompetanse. Konkrete eksempler som nevnes er næringssjef, plansjef og organisasjons- og personalsjef.

### Økt endringskompetanse

For det tredje har de ansatte gjennom deltakelse i selve sammenslåingsprosessen fått en endringskompetanse som kommuneorganisasjonene har hatt nytte av i ettertid.

## 8.6 Problemstillinger av særlig relevans for kommunestrukturen

Vurderingen av kompetanse- og rekrutteringssituasjonen i forhold til en kommunesammenslåing, kan oppsummeres med følgende hovedmomenter:

**Generelt stabil, men sårbar situasjon** Begge kommunene oppgir at kompetanse- og rekrutteringssituasjonen generelt sett er tilfredsstillende. Begge kommunene melder imidlertid også at rekrutteringssituasjonen er vanskelig på enkelte områder. Konkret nevnes:

- Rekruttering til deltidsstillinger og vikariater, særlig innenfor pleie- og omsorgstjenestene
- Rekruttering av ingeniører og fagarbeidere med fagbrev innenfor tekniske tjenester

Rekrutteringssituasjonen er spesielt sårbar i Frei kommune som innen enkelte fagområder bare har en eller svært få ansatte fagpersoner.

**Økt konkurranse – viktig at kommunene øker egen attraktivitet** Kampen om den kompetente arbeidskraften vil øke i åra framover. Det er derfor viktigere enn tidligere at kommunene i størst mulig grad legger vekt på å gjennomføre tiltak som bidrar til at kommunen oppfattes som en attraktiv arbeidsgiver.

Nasjonale studier viser at *lønn* og *image* er viktige virkemidler for å tiltrekke seg nye arbeidstakere, mens *trivsel* og *faglig utvikling* er viktige virkemidler for å beholde nøkkelkompetanse.

**Ansatte er moderat positive i begge kommuner** I følge den medarbeiderundersøkelsen som ligger til grunn for denne rapporten, er de ansatte i begge kommunene moderat positive til at en kommunesammenslåing vil kunne ha en positiv betydning for de forholdene som vektlegges ved valg av arbeidsgiver. Sett fra dette ståstedet, vil dermed en kommunesammenslåing kunne ha en positiv effekt på kommunenes evne til å rekruttere og beholde nøkkelkompetanse.

**Mer robuste fagmiljø** Frei kommune har flere små fagmiljø enn Kristiansund, men begge kommunene har sårbare fagmiljø knyttet til flere sentrale fagområder. En kommunesammenslåing vil på sikt kunne bidra til at disse fagmiljøene styrkes. Dette vil kunne bidra både til en kvalitativ utvikling av tjenesteproduksjonen og til å kommunen vil kunne oppfattes som en mer attraktiv arbeidsgiver.

<b>Bedre utnyttelse av egne ansatte</b>	<p>I følge kommunenes personalansvarlige, vil en kommunesammenslåing kunne bidra til bedre utnyttelse av de ansattes kompetanse. Følgende forhold påpekes spesielt:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Enklere og mer effektiv utnyttelse av den sykepleierfaglige kompetanse</li><li>• Enklere å gjennomføre nødvendige effektiviseringstiltak fordi det vil være lettere å ivareta omplasseringsbehov i en større og mer fleksibel organisasjon</li></ul>
<b>Større avstand mellom ledere og ansatte</b>	<p>På den annen side vil avstanden mellom ledelse og ansatte bli større i en sammenslått kommune. Dette vil kunne være en ulempe i situasjoner som stiller store krav til tydelige og tilstedeværende ledelse.</p>
<b>Større konkurranse om leder- og stabsstillinger</b>	<p>I forbindelse med selve sammenslåingsprosessen, vil også ansatte kunne oppleve en sterkere grad av konkurranse om leder- og stabsstillinger. På kort sikt vil dette kunne ha en negativ effekt på arbeids- og fagmiljøet i en sammenslått kommune.</p>

## 9 GEOGRAFISKE FORHOLD: SPREDT TJENESTETILBUD OG KOMMUNIKASJONSSTRUKTUR

### 9.1 Fokus og avgrensning

**En stor andel bor i tettstedene** I Kristiansund kommune bor 16.789 personer, eller 98% av kommunens befolkning, innenfor byens tettstedsavgrensning. Øya Grip ligger ca 15 km nordvest for Kristiansund, og har for tiden ingen fastboende.

I Frei kommune er det fem tettsteder, hvor det til sammen bor 3371 personer, eller 65% av kommunens befolkning.

Ved hjelp av pendlerstatistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB), samt tidligere analyser av flytting, handel og rekreasjon i de to kommunene, beskriver vi hvordan aktivitetsmønsteret i de to kommunene er integrert i dag, og hva dette betyr for en eventuell sammenslåing.

**De to kommunene utfyller hverandre ved ulike tilbud**

I dette kapittelet beskriver vi:

- Senterstruktur
- Avstander og transportmønster
- Pendling
- Flytting mellom kommunene
- Offentlige tjenester
- Handelsmønster
- Rekreasjon på tvers av kommunegrensene

**Ingen forslag om nye hovedveier**

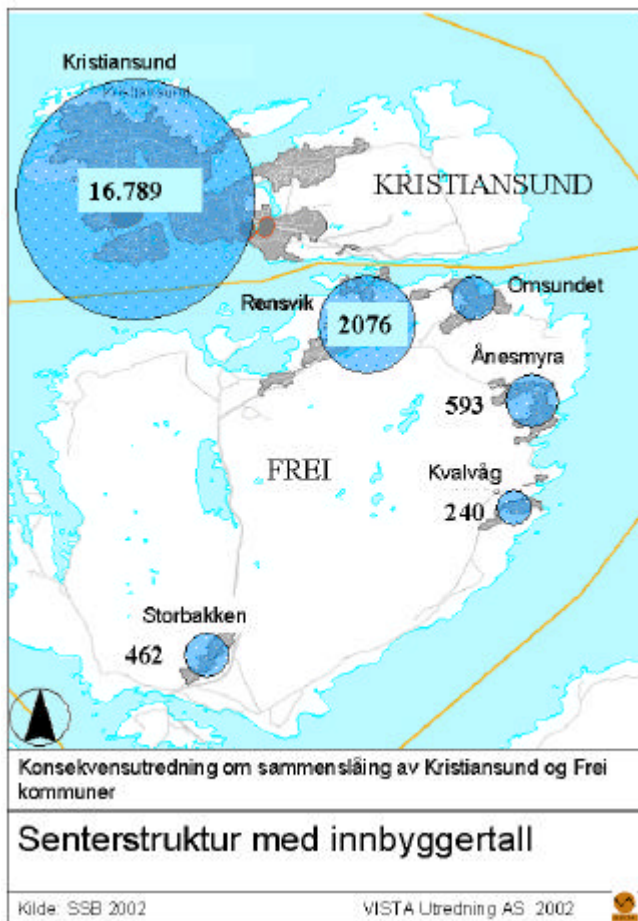
Det er i planperioden for de to kommuneplanene, med unntak av omleggingen av innfartsveien til Kristiansund, ikke foreslått nye hovedveier.

I Kristiansund er det vedtatt at

*”Målsettingen er at det i løpet av planperioden utarbeides en transport- og trafikksikkerhetsplan for kommunen som skal vurdere bl.a. hovedveisystemet og kollektivtraseer med sikte på å få en bedre samordning av areal- og transportplanleggingen i kommunen.”*

## 9.2 Tettsteder, grender og avstander i Kristiansund og Frei kommuner

Senterstrukturen viser at Kristiansund er det dominerende tettstedet



**Kristiansund har 76% av innbyggerne**

I Kristiansund by bor det 16.789 innbyggere som utgjør 76% av befolkningen i de to kommunene. Det sier seg selv at en stor del av arbeidsplasser, handel, tjenester og fritidstilbud er lokalisert her. Dette er nærmere beskrevet i 7.3.

På kartet over er innbyggertallet i tettstedene beregnet etter SSB sin tettstedsdefinisjon I Frei kommune betyr dette at innbyggerne i Omsundet er inkludert i kommunesenteret Rensvik, fordi bebyggelsen er sammenhengende, etter SSB sin definisjon.

**Korte avstander mellom tettstedene**

Kristiansund kommune har et areal på 22 km<sup>2</sup>, mens Frei kommune har 65 km<sup>2</sup>. Innen hver av de to kommunene har alle tettstedene en innbyrdes avstand som er mindre enn 10 km. Avstanden mellom tettstedene er vist på kart.

Avstanden mellom de to kommunesentrene er 9 km langs veien



20 bussavganger pr dag mellom kommunene

Bilen er det dominerende transportmiddel i og mellom de to kommunene. Busstilbudet kan deles i tre type ruter:

- Lokale byruter i Kristiansund
- Regionale ruter mellom Kristiansund og resten av landsdelen, som kjører gjennom og stopper i Frei
- Skoleruter

De regionale rutene er viktigst for trafikk mellom de to kommunene. Tilbudet består av ca 20 avganger pr dag i begge retninger, på vanlige virkedager. Dette gjør at det i gjennomsnitt er mindre enn en time mellom hver avgang.

Gange og sykling

Det er ikke kjent hvor stor gang- og sykkeltrafikken er. Men avstandene er små, og selv om 5 km regnes som en akseptabel sykkelavstand til arbeid og andre aktiviteter, vil en avstand på 10 km også være akseptabelt for noen.

Tilrettelegging for trafiksikker gåing og sykling kan øke andelen av transportarbeidet.

### 9.3 Kontakt på tvers av kommunegrensene

Pendling mellom Kristiansund og Frei og til andre kommuner  
Arbeidstakere 16-74 år  
SSB, 2001

Arbeidssted	Bosted											
	Totalt	Kristiansund	Frei		Gjemnes	Halsa	Molde		Trondheim	Bergen	Oslo	Andre
Kristiansund	6910	5471	240	71	24	27	82	63	107	90	217	518
Frei	2124	1157	570	15	8	4	31	25	34	31	69	180

#### Pendling

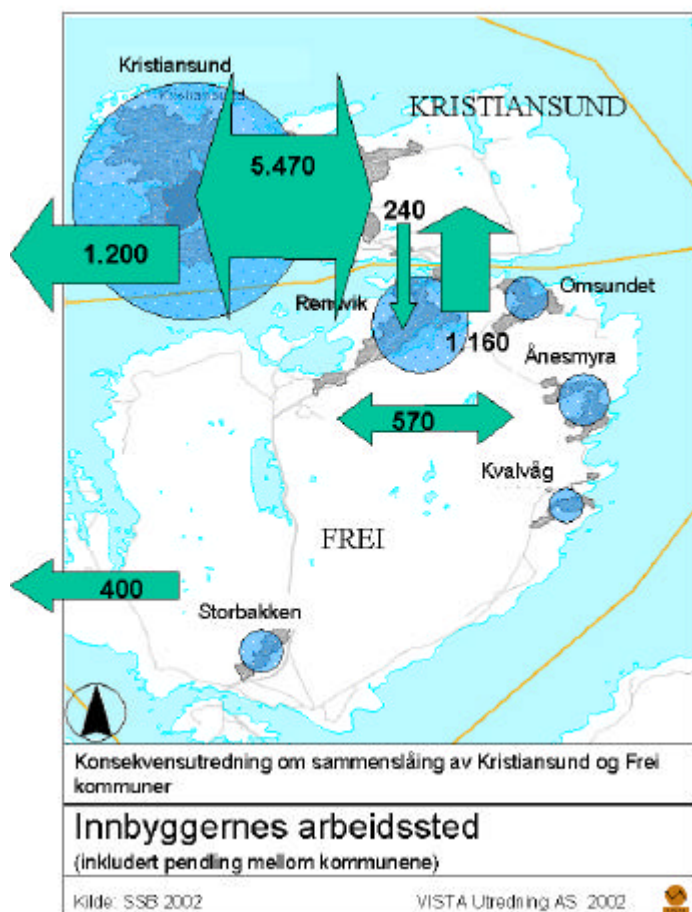
Med ett dominerende tettsted, byen Kristiansund, og korte avstander, er det naturlig at de to kommunene har utviklet et felles bolig- og arbeidsmarked. 82% av antall arbeidstakere i de to kommunene arbeider i en av kommunene. Resten pendler til nabokommuner, de andre byene i fylket, storbyene i Sør- og Midt-Norge, samt til anlegg for oljevirkosomhet. Tabellen og kartet under viser pendlingen:

5.470 av  
Kristiansunds 6.910  
arbeidstakere  
arbeider i egen  
kommune

Tilsvarende tall for  
Frei er 570 av 2.124

240 pendler fra  
Kristiansund til  
Frei, og 1.160  
motsatt vei

Totalt 1.600 pendler  
til andre kommuner



### Flytting

I perioden 1989-98 flyttet årlig ca 340 personer mellom Frei og Kristiansund. Flyttingen har skjedd omtrent like mye begge veier, men med en hovedvekt på unge småbarnsfamilier fra Kristiansund til Frei og en hovedvekt på 40-60-åringer, med tenåringsbarn, den motsatte veien.

Årsakene til dette flyttemønsteret er ikke undersøkt, men det kan skyldes at det i Frei finnes billigere og større tomter og at naturen oppleves som bra for barn. Årsaken til at noen flytter tilbake når barna har blitt ungdom kan skyldes at tilbudet av idrett, kultur og andre fritidsaktiviteter er større i Kristiansund.

### Handel

Kristiansund har en dominerende andel av handelen i de to kommunene. I Frei er det dagligvarebutikker i Rensvik, Storbakken og Storsletta. Kjøpesenteret på Løkkemyra ligger rett nord for Rensvik, men i Kristiansund kommune.

### Offentlige tjenester

Tilbudet av offentlige tjenester er fordelt som vist i tabell 9.1 under:

Tabell 9.1 Det offentlige tjenestetilbudet i Kristiansund og Frei kommuner. 2002

Tettsted	Kristiansund	Rensvik	Ånesmyra/ Ørnvika	Storbakken
Innbygger tall	16.789	2076	593	462



<b>Tjeneste Tilbud</b>	Barnehager Barneskoler Ungdomskole Videregående skole Sykehjem Eldresenter Omsorgsboliger Dagsenter Helsehus Rådhus Trygdekontor Post Kino, bibliotek Svømmehall Idrettshall Vandrehjem Kirke	Barnehage Barneskole Ungdomskole Idrettshall Rådhus Helsehus Trygdekontor Bibliotek Gravsted Post	Barneskole Aldershjem Sykehjem Post	Barnehage Barneskole Kirke Post
------------------------	---	--	--	--

*Kilder: Kommunene*

### **Kultur og rekreasjon**

I Kristiansund er det blant annet kino, opera, idrettshaller og mange foreninger, som også benyttes av innbyggerne i Frei. I Frei er det ridesenter, alpinanlegg, lysløype og fint turterreng. De to kommunene utfyller hverandre med andre ord, på en slik måte at det er mest organiserte kultur og rekreasjonstilbud i Kristiansund, mens det er mest aktiviteter knyttet til bruk av naturen i Frei.

Alpinanlegget, oppkjøring av skiløyper, fritidstilbud til funksjonshemmede og sommertilbud til barn og unge er organisert som et samarbeid mellom kommunene. Dette gjelder også samarbeidet om en kulturkalender. I 2002 utarbeidet kommunene en felles kommunedelplan for fysisk aktivitet og friluftsliv.

## **9.4 Problemstillinger av særlig betydning for kommunestrukturen**

### **Sammenslåing vil i liten grad endre dagens reisemønstre**

Kommunene er små i utstrekning og det er korte avstander mellom tettstedene. Kristiansund kommune har 76% av befolkningen og det dominerende tilbudet av varehandel og tjenester.

En eventuell sammenslåing vil ikke endre dette bildet, og vil i liten grad endre på dagens reisemønstre. Samlokalisering av offentlige tjenester vil for de fleste gjelde tjenester som bare besøkes sjelden, som kommunale kontorer i rådhus, trygdekontor, helsehus og bibliotek. Vi forutsetter at barnehager og barneskoler ikke skal sentraliseres.

Selv om alders- og sykehjemene skulle bli sentralisert, vil avstandene for besøk både til og fra være små. Effekten for transportmønsteret vil derfor være ubetydelig. Reisekostnadene for ansatte og pårørende vil imidlertid øke noe.

**Felles  
kommunesenter kan  
gi stordriftsfordeler**

Et nytt felles kommunesenter kan gi noen stordriftsfordeler og et større miljø for samling og utvikling av kompetanse, men vil også ha noen negative konsekvenser:

- økt avstand mellom befolkning og beslutningstakere
- økt avstand mellom befolkning og noen tjenester
- omorganisering av kommunale arbeidstakere
- bygningsmessige endringer

Men de økte avstandene er som beskrevet små. Effekten av de øvrige endringer er beskrevet i kapittel om det kommunale tjenestetilbudet.

**Rensvik er et  
geografisk  
midtpunkt**

Kristiansund er det befolkningsmessige tyngdepunkt i de to kommunene, mens Rensvik ligger nærmere det geografiske midtpunkt. Ved en eventuell sammenslåing kan det tenkes en modell der noen funksjoner legges til Kristiansund og noen til Rensvik, avhengig av hva som er rasjonelt. En del tekniske tjenester, og omsorgsfunksjoner, kan for eksempel ha nytte av å være lokalisert i det geografiske midtpunkt. Tekniske tjenester har samtidig behov for store arealer til sin virksomhet.

Det bør gjennomføres konkrete analyser av fordeler og ulemper ved sentralisering eller flytting av kommunale tjenester. Slike endringer er ikke en forutsetning for en sammenslåing av kommunene, men er en viktig del av en eventuell økonomisk gevinst.

**Demokratisk og  
økonomisk enhet**

Det felles bolig- og arbeidsmarkedet som har utviklet seg i de to kommunene, er et argument for sammenslåing. Det at innbyggerne i stor grad bruker begge kommuner i sitt daglige virke kan være et argument for at Kristiansund og Frei bør være en enhet både demokratisk og økonomisk.

**Ingen endring i  
bruk av reisemiddel**

Det er lite trolig at en sammenslåing av de to kommunene vil bety noe for fordeling mellom bil og kollektivtrafikk. Den mest konkrete endringen kan bli at noen kommunale kontorer og tjenester enten samlokaliseres i Kristiansund eller fordeles mellom Kristiansund og Rensvik. I begge disse modellene vil det bety noe lengre reiser for et fåtall personer. Begge tettstedene ligger langs den samme kollektivtraséen, slik at kollektivtilbudet vil være et alternativ til bil for omtrent de samme personene som i dag.

Det er heller ingen grunn til å forvente endringer i gang- og sykkeltrafikken som følge av en sammenslåing.

## 10 AREALBRUK OG UTBYGGINGSMØNSTER

### 10.1 Fokus og avgrensning

#### Areal- og plansituasjonen

For å kunne vurdere konsekvensene av en eventuell kommunesammenslåing har vi sett på prognoser for utviklingen og om de arealer som er avsatt i kommuneplanene dekker disse behovene. Følgende problemstillinger er viktige:

- Hva er den forventede utvikling innen bolig, næring og jordbruk i hver av de to kommunene og til sammen
- Hvilke arealer er satt av til disse formålene i hver av kommunene og til sammen i de gjeldende kommuneplaner
- Hvordan er plansituasjonen og den faglige kompetanse og kapasitet

#### Areal-økonomisering

Begge kommuner har mål om arealøkonomisering, blant annet ved fortetting i eksisterende byggesone, i tråd med nasjonale mål. Vi har vurdert om muligheten for å oppnå dette endres ved en sammenslåing av kommunene.

#### Befolkningsvekst

I følge Statistisk Sentralbyrå (SSB) sin prognose vil folketallet i Kristiansund vokse fra 17009 i 2002 til 17449 i 2015. I Frei vil folketallet vokse fra 5216 i 2002 til 5754 i 2015. Veksten er med andre ord antatt å bli omtrent like stor i de to kommunene, som er en endring i forhold til utviklingen på 90-tallet, da Kristiansund opplevde stagnasjon.

Vi har vurdert hvilke konsekvenser denne situasjonen vil ha ved en eventuell sammenslåing eller ved et utvidet samarbeid mellom kommunene.

### 10.2 Arealplanrelevante spørsmål i Kristiansund kommune

#### Bystyret

Bystyret i Kristiansund behandlet 09.12.1997 den gjeldende arealplanen for kommunen. Følgende ble vedtatt som en kommunal målsetting:

#### 09.12.1997

*”Arealøkonomisering er et av de hovedprinsipp som skal legges til grunn for arealpolitikken og som har stor relevans for Kristiansund kommune. Både i forhold til de begrensede arealressurser kommunen har samt den økonomiske gevinst som en vil få gjennom en bedre utnyttelse av eksisterende infrastruktur, må målsettingen være en bedre utnyttelse av eksisterende boligområder gjennom fortetting.”*

## **Boligbehov**

Rammene for planarbeidet har blant annet vært et stabilt antall innbyggere de siste 10 år, men med en betydelig flytting begge veier mellom kommunene Kristiansund og Frei. Antall innbyggere i Kristiansund er redusert med ca 50 fra 1986-96, med et naturlig lavere behov for boligbygging, og det sies i kommuneplanen:

”Den faktiske boligbygging ligger betraktelig under beregnet boligbehov. Generelt kan man si at utviklingen i boligmarkedet og boligbyggingen har vært betydelig svakere enn forventet.”

Denne situasjonen er imidlertid noe endret de siste år, med en viss befolkningsvekst. Dette har medført at SSB i sin siste prognose anslår en vekst på gjennomsnittlig 35 personer pr år fram til 2015. Kommuneplanen beskriver et framtidig boligbehov på 700 boliger i planperioden (1996-2005), hvorav 30% dekkes gjennom fortetting.

## **Areal til boligbygging**

Følgende områder er avsatt til boligbygging i planperioden(1996-2005), med plass til 440-490 boliger:

- Område mellom Dalabrekka skole og Hagelin
- Område nord for Terrasseveien/Nordlandet skole
- Draget boligområde
- Boligfelt Sommero-Myran Vest
- Myran øst
- Omsa vest

I tillegg kommer navngitte områder for fortetting, med plass til 210 boliger.

Av dette opplyser kommunen at ca 150 er solgt pr 01.01.2003. Det gjenstår med andre ord ca 500-550 tomter av de som inngår i kommuneplanen.

Plankartet viser også mulige utbyggingsområder etter planperioden (Skorpa, Nonshaugen og Omsa), med plass til ca 500 boliger.

## **Vurdering av arealsituasjonen for boligbygging**

Kommunen anser at den har tilstrekkelig med arealreserver, også etter planperioden. Arealdelen av kommuneplanen skal revideres i 2003. SSB sin prognose for befolkningsutviklingen i Kristiansund viser en vekst på ca 500 innbyggere fram til 2015. Med 2 personer pr bolig gir dette et behov for nybygging på 250 boliger. I tillegg kommer et behov for fornying og endringer i boligsammensetningen, som følge av endret familiesituasjon eller endrede ønsker.

I forhold til prognosen synes boligbehovet å være godt dekket både i planperioden og etter denne. Kristiansund er en liten kommune i utstrekning, og ønsker en arealøkonomisering både av plasshensyn og av hensyn til den kommunale økonomi. Det synes likevel ikke å være arealknapphet i kommunen.

	<p>Dersom det er et ønske å endre flyttemønsteret mellom de to kommunene, er det behov for å se nærmere på lokalisering av ulike boligtyper og -størrelser. Det synes som om familiesituasjonen er et avgjørende element ved valg av bosted, og for kommunene vil det viktigste være hvordan dette påvirker behovet for kommunale tjenester.</p>
<b>Næringsutvikling</b>	<p>Det er vanskelig å angi behov for arealer til framtidig næringsutvikling. Man vet ikke hvilke næringer som vil vokse og man vet ikke hvilke bedrifter som vil overleve og utvikles.</p> <p>Behov for utdannet og kompetent arbeidskraft og behov for bedre kommunikasjoner ut og inn av regionen er viktige elementer for en framtidig regional utvikling. Bare ca 1 av 4 som reiser ut for å ta utdanning kommer tilbake til regionen. Det er et ønske å øke denne andelen.</p>
<b>Areal til næring</b>	<p>Det meste av det ledige areal til næringsformål ligger i allerede regulerte områder som eies av kommunen. Arealbehovet i planperioden dekkes da ved bruk av følgende områder:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Løkkemyra</li><li>- Kvennbergmyran</li><li>- Baseområdet Vikan</li><li>- Fiskeribasen</li></ul> <p>”Ledig areal i eksisterende reguleringsplaner på Løkkemyra og Kvennbergmyran utgjør ca. 630 daa. Da har en ikke tatt med arealet som omfatter baseområdet Vikan samt fiskerihavnprosjektet på Teistholmen industriområde.” (Kommuneplanen)</p> <p>Utbyggingsområdet etter planperioden er øst for Kvennberget med ca 200 da.</p>
<b>Vurdering av arealsituasjonen for næring</b>	<p>Det er lagt til grunn at arealreservene på 630 da tilfredsstiller behovet for næringsareal i planperioden, en vurdering som synes å være holdbar.</p>
<b>Jordbruk</b>	<p>Det er for tiden ingen gardsbruk i Kristiansund kommune, men dyrket mark, skog og annen utmark er i kommuneplanen lagt ut som kombinert landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF).</p>

### 10.3 Arealplanrelevante spørsmål i Frei kommune

<b>Kommunestyret</b>	<p>Kommuneplan for Frei kommune 2002-2020 ble vedtatt i Frei kommunestyre 28.10.2002. Arealdelen var ikke inkludert i revisjonen, slik at gjeldende arealdel (1995-2005) er fra 1995 og sist revidert 18.05.1998.</p>
----------------------	---

<b>Boligbehov</b>	<p>Ved den siste revisjonen av kommuneplanen er planarbeidet basert på en befolkning på 6561 i 2015. Dette er betydelig høyere enn SSB sin siste prognose, som er på 5754. Kommunens egen prognose betyr en befolkningsvekst på ca 1.300 personer i perioden 2002-2015, som gir et boligbehov på 650 boliger.</p>
<b>Areal til boligbygging</b>	<p>I gjeldende arealdel til kommuneplanen er det bare avsatt i størrelsesorden 60 dekar til ny boligbygging, fordelt i tettstedene Rensvik, Omsundet og Storbakken. Det er med andre ord et stort sprik mellom behovet for nye boliger og avsatte arealer. Det opplyses i tillegg fra kommunen at det ikke er tilstrekkelig infrastruktur, som skoler og barnehager, til å dekke en slik betydelig innflytting og nybygging.</p> <p>I gjeldende arealdel sies det: ”Kommunen har store arealreserver til boligformål hvis det skulle bli behov for dette ved senere revideringer av planen.”</p>
<b>Vurdering av arealsituasjonen for boligbygging</b>	<p>Situasjonen som er beskrevet over, viser at Frei kommune ikke har angitt hvor en eventuell vekst skal skje. Selv med SSB sin mer moderate vekstprognose, er det ikke avsatt tilstrekkelige arealer til bygging av nye boliger.</p> <p>Kommunen er relativt stor i utstrekning, og har i prinsippet nok arealer, men problemet er at kommunen ikke har angitt hvilke arealer som bør utbygges og hvor mye dette vil koste i form av kommunal infrastruktur.</p> <p>Denne situasjonen gjør det svært aktuelt å vurdere Frei og Kristiansund kommuner som et fellesområde for boligbygging.</p>
<b>Næringsutvikling</b>	<p>Frei kommune har 5 konsesjoner for havbruk. Kommunen har en allsidig industri med et relativt stort innslag av treforedling, bygg/anlegg, mekanisk industri og gartneridrift. Sysselsettingen har vært stabil de siste 5 år, med en arbeidsledighet på mellom 3 og 4%.</p>
<b>Areal til næring</b>	<p>I gjeldende arealplan sies det: ”Utlagte arealer til industriformål vil ut fra dagens prognoser ivareta kommunens behov i planperioden. Kommunens målsetting om å kunne tilby sjøtilknyttede industriarealer er også ivaretatt.”</p>
<b>Vurdering av arealsituasjonen for næring</b>	<p>Omfanget av framtidig næringsutvikling, og hvilke næringer som vil vokse, er vanskelig å vurdere. Vi antar likevel at kommunene har tilstrekkelige arealreserver.</p>
<b>Jordbruk</b>	<p>Frei kommune har et jordbruksareal i drift på 2.611 dekar, dvs 3.5% av kommunens areal. Kommunen har en produktiv skog på ca 21.800 dekar.</p> <p>Arealdelens LNF-områder er delt i 2 soner, med ulike retningslinjer for spredt utbygging.</p>

## 10.4 Problemstillinger av særlig betydning for kommunestrukturen

### Felles bo- og arbeidsområde

Frei og Kristiansund kommuner må i all hovedsak betraktes som et felles bo- og arbeidsområde. Avstandene er små og pendling mellom kommunene synes ikke å være et stort problem. Kommunene synes dessuten å utfylle hverandre når det gjelder fritidstilbud. Kristiansund har størst tilbud av organiserte aktiviteter, mens Frei har flest naturområder og friluftstilbud.

Arealplanene i de to kommunene er begge over 5 år gamle, og ikke oppdatert på de siste utviklingstrekk når det gjelder befolkningsvekst og behov for boligbygging. Størst utslag får dette i Frei kommune, der kommunens egen befolkningsprognose ikke avspeiles i avsatte arealer til boligbygging.

### Befolkningsprognose og boligbygging

SSB sin befolkningsprognose bør leses samlet for de to kommunene, fordi SSB ikke har inkludert hvordan boligbygging vil påvirke flyttemønsteret. Det kan synes som om den siste prognosen har lokalisert for stor vekst i Kristiansund og for liten i Frei, i forhold til hva kommunene selv forventer, men samtidig synes areal- og plansituasjonen å tilsi at Kristiansund for tiden har et større potensial for boligbygging enn det som er tilfelle i Frei.

Samlet anslår SSB en befolkningsvekst i de to kommunene for perioden 2002-2015, fra 22.225 til 23.203, eller ca 1.000 personer. Et boligbehov på ca 500 nye boliger vil kunne bygges på de planlagte arealer i de to kommuneplanene samlet.

### Befolkningsvekst og kommunal økonomi

Boligbygging betyr kommunale utgifter til teknisk infrastruktur og til et kommunalt tjenestetilbud. Utgiftenes størrelse er avhengig av hvilke aldersgrupper og familiesituasjoner som dominerer. Småbarnsfamilier og eldre pleietrengende er for eksempel mer kostbare enn familier med ungdom eller fraflyttede barn.

Sammenslåing av de to kommunene vil kunne gi en mer rasjonell kopling mellom boligbygging og infrastruktur, samtidig som den kommunale økonomien blir større og dermed mer fleksibel. Handlingsrommet vil øke.

### Næringsutvikling

Begge kommuner synes å ha avsatt tilstrekkelige arealer til næringsutvikling, og vi kan ikke se at denne arealsituasjonen vil påvirkes av sammenslåing eller ikke.

- Jordbruk**
- Jordbruket synes ikke å være presset arealmessig av utbygging i noen av kommunene. Det kan sikkert være mindre og lokale konflikter i enkeltsaker, men ikke som påvirker den helhetlige arealsituasjonen.
- Det kan være et viktig konfliktområde dersom ønsket om fortetting i og tett ved eksisterende byggesone kommer i konflikt med jordbruksarealer. I slike situasjoner kan det være lettere å finne fleksible løsninger dersom kommunegrensen er borte. Vi har imidlertid ikke avdekket at dette er en aktuell situasjon i Kristiansund eller Frei.
- Areal-økonomisering**
- ”Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging” beskriver hvordan et rasjonelt arealbruksmønster kan bidra til reduserte grunnlagsinvesteringer, reduserte kommunale driftsutgifter og reduserte miljøbelastninger. Det heter blant annet:
- ”Arealbruk og transportsystem skal utvikles slik at de fremmer samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, med miljømessig gode løsninger, trygge lokalsamfunn og bomiljø, god trafiksikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Det skal legges til grunn et langsiktig, bærekraftig perspektiv i planleggingen. Det skal legges vekt på å oppnå gode regionale helhetsløsninger på tvers av kommunegrensene.”
- Arealøkonomisering er beskrevet som et hovedprinsipp for kommuneplanen i Kristiansund. I kommuneplanen for Frei er dette ikke uttalt, men det er beskrevet et mål om at planleggingen skal utføres i nært samarbeid mellom regionale og nasjonale myndigheter. Begge kommunene ønsker å videreutvikle sine tettsteder, og ikke fremme spredt utbygging.
- De to kommunene har forskjellig utgangspunkt, ved at Kristiansund har flest innbyggere og minst areal, mens det for Frei er motsatt. Dette faktiske forhold, kombinert med at kommunene allerede fungerer som et felles bo- og arbeidsmarked, skulle tilsi et økt samarbeid om arealplanlegging.
- Eventuelle arealkonflikter, der valget står mellom fortetting i eller nær byggesonene på bekostning av jordvern, vil lettere kunne løses ved felles planlegging mellom kommunene. Kommunegrensen vil da ikke være et hinder for den mest rasjonelle løsning.
- Plankapasitet og kompetanse**
- Det sies ingen ting i de refererte dokumenter om manglende plankapasitet eller –kompetanse. Men helt generelt kan to små fagmiljøer bli styrket ved å slå seg sammen. Kommunene er dessuten så små at det blir en oversiktlig oppgave for ett planfaglig miljø.
- Manglende revisjon av arealplanene i de to kommunene kan i tillegg være et signal om at kapasiteten ved plankontorene ikke er god nok. Plankapasiteten for revidering av kommuneplan og arealdel vil bli større ved en sammenslåing, fordi det blir ett plandokument og en politisk behandling. Dette kan frigjøre kapasitet til andre planoppgaver.



## 11 NÆRINGSSTRUKTUR OG NÆRINGSUTVIKLING

### 11.1 Fokus og avgrensning

#### **Næringsliv og næringsutvikling - en sentral bærebjelke**

Næringsliv, næringsutvikling og sysselsetting er sentrale bærebjelker i alle kommuner. Næringslivet på Nordmøre og i Kristiansund/Frei har vært preget av en stor andel næringer som på landsplan enten har stagnert eller har hatt negativ vekst. Utviklingen de siste par 10-årene har derfor vært preget av store omstillinger, noe som har gitt området en vesentlig høyere ledighet enn på Nordmøre og i fylket for øvrig.

Omstillingene har ført til at Kristiansund/Frei-området i dag skiller seg fra resten av Nordmøre med sin store andel sysselsatte innenfor varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet, transport, lager, post og teletjenester. Dette gir området muligheter og utfordringer som krever en offensiv kommunal tilrettelning for å stimulere til et robust og livskraftig næringsliv. Tiltakene bør søke å stimulere til en fortsatt utvikling innenfor tjenesteytende sektor i kombinasjon med tiltak som kan sikre solide vareproduserende bedrifter som utnytter områdets komparative fortrinn.

Et sentralt spørsmål er om dette gjøres best i samarbeid mellom dagens to kommuner – Kristiansund og Frei – eller om kommunens rolle som utviklingsaktør på næringsviden kan styrkes gjennom en eventuell kommunesammenslåing. Denne problemstillingen drøftes til slutt i dette kapitlet. For å gjøre drøftingen relevant starter vi kapitlet med å se nærmere på:

- Næringsstrukturen og sentrale utviklingstrekk de siste årene
- En vurdering av næringslivets sårbarhet utviklingsmuligheter
- Kommunenes strategi for næringsutvikling

### 11.2 Næringsstruktur og sysselsetting

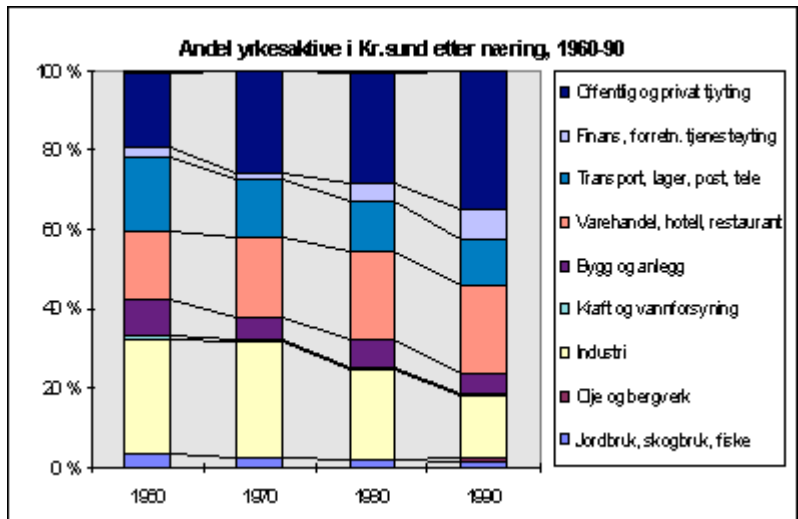
#### **Sammenfallende næringsinteresser**

Kristiansund og Frei har i stor grad et felles arbeidsmarked med sammenfallende næringsinteresser. Som vist i kapittel 7.3 er det flere fra Frei sysselsatt i Kristiansund enn i egen kommune. Selv om det i en næringsssammenheng er hensiktsmessig å se Kristiansund og Frei om en enhet, vil vi i dette avsnittet også trekke fram sentrale trekk ved næringsstrukturen i de to kommunene hver for seg.

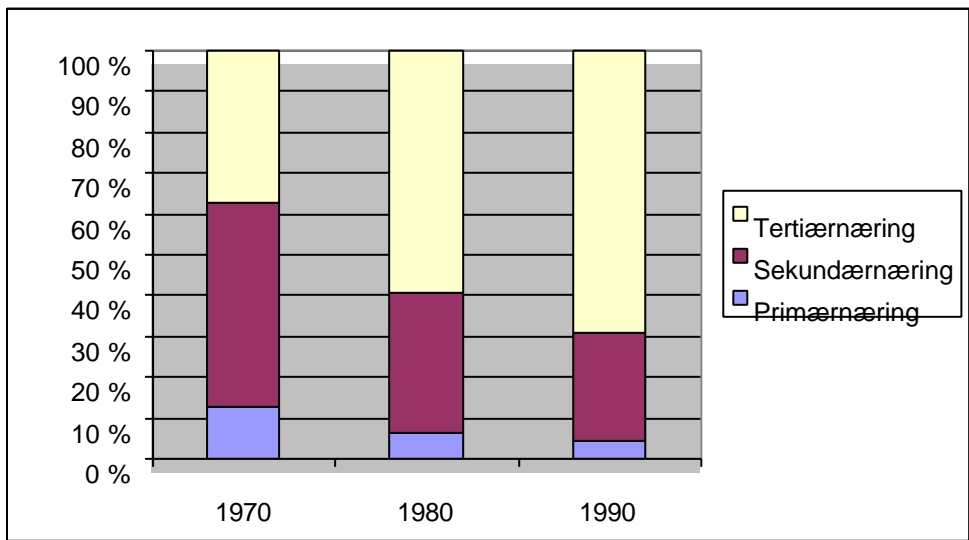
Frei er en liten kommune i næringsssammenheng. I et utviklingsperspektiv er det, uavhengig av kommunegrensene, viktig å bygge videre på etablerte næringer i kommunen, samt å utnytte kommunens muligheter gjennom et samspill med næringslivet i Kristiansund.

**Andel sysselsatte etter næring 1960-1990 i Kristiansund**

Følgende figur viser den relative utviklingen i sysselsettingen mellom næringene i Kristiansund for perioden 1960 til 1990. Som det framgår av figuren har det vært en kraftig vekst innenfor tertiærnæringene (handel og tjenesteyting) på bekostning av sekundær og primærnæringene.



Kilde: Kristiansund kommune: Utkast Kommuneplan 2002-2009



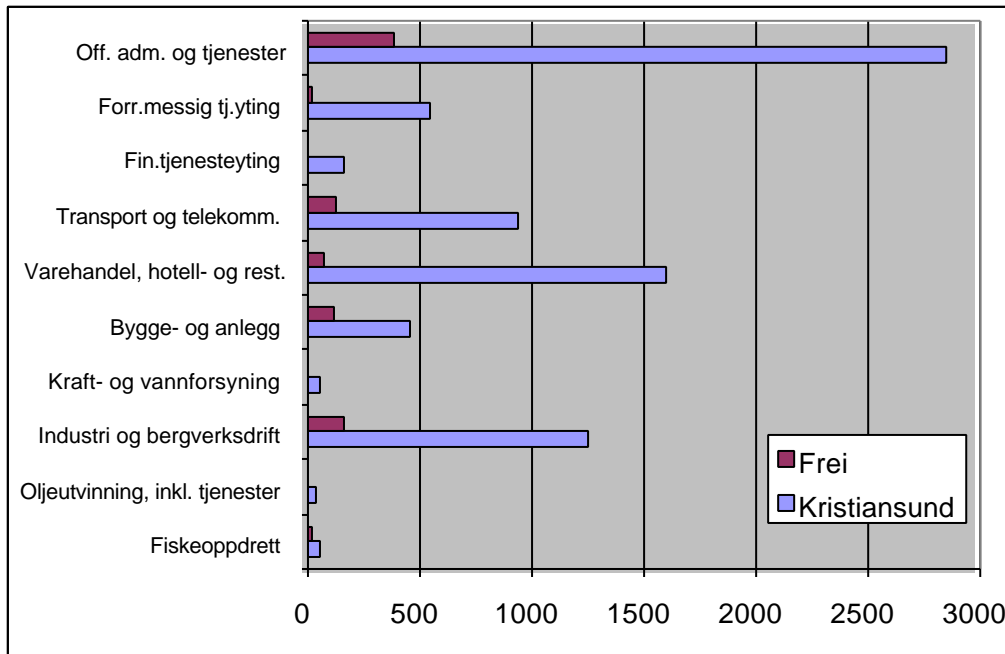
**Andel sysselsatte etter næringskategori Frei 1970 - 1990**

Bildet er det samme for Frei kommune. Under har vi slått sammen næringskategoriene for å tydeliggjøre den strukturelle utviklingen.  
**Andel yrkesaktive i Frei kommune fordelt etter næringskategori**  
 Kilde: Strategisk næringsplan Frei kommune

**Dagens næringsstruktur**

Ser vi på dagens struktur får vi følgende bilde:

**Syssetting etter næring Kristiansund og Frei 2000**



Kilde: SSB statistikkbanken

Som vi ser av figuren er offentlig og privat tjenesteyting den næringen som sysselsetter flest både i Kristiansund og Frei. Frei har også næringsvirksomhet av betydning innenfor transport, varehandel og bygg og anlegg, i tillegg til noen tradisjonelle industribedrifter. Tjenesteyting og varehandel, hotell og restaurant, er de næringene som sysselsetter klart flest i Kristiansund kommune.

**Frei**

Næringslivet på Frei består av mange små bedrifter med under 5 ansatte. Næringsoversikten kommunen har på sin hjemmeside viser at det er 111 firmaer som er etablert på Frei. Det er kun to industribedrifter som har flere enn 20 ansatte, og disse ansatte til sammen 55 personer i 2000. I kategorien 10-19 ansatte var det 5 industribedrifter i 2000 som til sammen ansatte 68 arbeidstakere. Resten av næringslivet består i store trekk av bedrifter på under 10 ansatte med et stort innslag av bedrifter med 1, 2 eller 3 ansatte. Totalt sysselsatte næringslivet etablert på Frei, 895 personer i 2000. Største arbeidsgiver i Frei er kommunen selv med 314 ansatte i 2000.

### **Kristiansund**

Næringslivet i Kristiansund har også en rekke små og mellomstore bedrifter. Innenfor industriproduksjon var det i 2000 kun en bedrift med over 200 ansatte og to industribedrifter med over 100 ansatte. Disse tre industribedriftene sysselsatte til sammen 529 personer i 2000. Kategorien ”produksjon av andre transportmidler” (bl.a skipsverft) sysselsatte til sammen 529 personer og innehar foruten den største industribedriften i Kristiansund, også 12 andre bedrifter. Verkstedindustrien har alltid hatt stor betydning for Kristiansund, og byens største private arbeidsgiver har vært skipsverftet Umoe Sterkoder. Umoe Sterkoder er nå inne i en omstillingsprosess fra skipsverft til off-shoreverft.

I 2001 var hele 1630 personer sysselsatt innenfor helse- og sosiale tjenester. En stor andel av disse er tilknyttet sykehuset.

### **Tradisjoner – Hav og fiske**

Både Kristiansund og Frei er i stor grad bygd opp på grunnlag av ressurser fra Havet. Det er anslått at det per i dag arbeider mellom 400 og 450<sup>17</sup> personer i denne næringen. Dette inkluderer bedrifter innen marine oljer, laks, ørretslakting, bioproteinproduksjon, trading av fisk, analyseselskap mv. Kristiansund er regionscenter for en rekke selskaper innenfor denne næringen, og har gjennom dette en viktig rolle som tjenesteleverandør for disse næringene. Både Kristiansund og Frei har aral/kaimuligheter for nye næringsetableringer innenfor sektoren. Med sine lange tradisjoner, nasjonale og internasjonale handelskontakter kombinert med høy kompetanse innenfor fiskeri og havbruk, er det utviklet et solid ’kluster’ innenfor havbruk og fiske.

### **Olje og gass – nye muligheter**

Oljevirkosomheten har også gitt positive ringvirkninger for næringslivet i Kristiansund. I løpet av få år er Kristiansund blitt senter for alle faser av oljevirkosomheten i Norskehavet. Den økte aktiviteten har ført til oljerettede produksjons- og servicebedrifter i tilknytning til baseområdet Vestbase AS. Bergninger viser 800 – 1000 årsverk<sup>18</sup> er direkte eller indirekte knyttet til oljerettet virksomhet.

---

17 Hjemmeside Kristiansund kommune

18 Samme som over

### 11.3 Sårbarhet og utviklingsmuligheter

**Er den smertefulle omstillingen gjennomført?**

Kristiansund har allerede vært gjennom en lang periode med til dels smertefulle omstillingsprosesser i næringslivet. Sammenliknet med andre kystområder som fremdeles er preget av mye tradisjonell og ensidig industri, er det grunnlag for å påstå at Kristiansundsområdet allerede har vært gjennom de tøffeste omstillingene. Dagens næringsstruktur framstår som moderne og fremtidsrettet med gode vilkår innenfor områder som er pekt på som ”vinnere” innenfor en nasjonal næringsutvikling.

Næringslivet er i dag preget av et bredt spekter næringer innenfor tjenesteproduksjon og kunnskapsproduksjon knyttet til regionens fortrinn innenfor fiskeri/havbruk og olje/gass. En rekke små og mellomstore bedrifter gjør avhengigheten av nøkkelindustri mindre. Innenfor den tradisjonelle verkstedsindustrien pågår det som vist over omstillingsprosesser. Det er grunn til å anta at denne industrien fremdeles vil vært sterk konkurranseutsatt og konjunkturavhengig. Deler av arbeidsplassene tilknyttet denne kategorien må derfor fremdeles anses som sårbar. Fiskeri og havbruk er også til en viss grad sårbart med tanke på ressurstilgang og markedsadgang. Kristiansund og Frei sine komparative fortrinn på disse områdene betraktes imidlertid som sterke sammenliknet med andre områder i Norge.

Sykehuset står for en stor del av sysselsettingen. Utviklingen av dette, valg av framtidig lokalisering og funksjonsfordeling kan få ringvirkninger for andre deler av næringslivet.

**Kritiske faktorer**

Utviklingen i området de siste årene har som vi har vist, i all hovedsak vært innenfor tjenesteytende næringer og kompetansenæringer. En fortsatt utvikling innenfor disse næringene avhenger av at området klarer å tiltrekke seg, beholde og utvikle tilstrekkelig og relevant kompetanse.

Utlysninger på aetat, februar 2003, viser 32 ledige stillinger Kristiansund. Av disse etterspør 26 av utlysningene en spesifikk fagutdanning eller utdanning utover videregående skole. Av de resterende 6, er 4 av de utlyste stillingene læring til en konkret fagutdanning.

**Knapphet på kompetanse**

Det er i flere sammenhenger påvist at det i Norge kommer til å bli knapphet på kompetanse. Dette vil i tilfelle føre til stor konkurranse om å tiltrekke seg, samt beholde arbeidskraft med kompetanse. Uten tilgang på tilstrekkelig kompetanse vil næringsutviklingen i Kristiansundsområdet stagnere, og i verste fall gå tilbake.

**Variert og robust nok?**

Under forutsetning av at området klarer å tiltrekke seg tilstrekkelig kompetanse, er det grunn til å anta at næringslivet i Kristiansund og Frei er bedre rustet til å møte en konjunkturedgang enn øvrige områder på Nordmøre.

## 11.4 Kommunenes strategi for næringsutvikling

<b>Frei</b>	<p>Frei kommune har i sin næringsstrategi pekt på følgende satsningsområder:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Offshore-relatert virksomhet / Regionhavn</li><li>• Havbruksvirksomhet</li><li>• Reiseliv / turisme</li></ul> <p>Selv om det er pekt på satsningsområder sies det at det ved bevilgning av tilskudd fra næringsfondet skal foretas en konkret gjennomgang av den enkelte søknad uavhengig av utpekte satsningsområder. Prosjektets egenverdi skal vektlegges ved tildeling av midler fra næringsfondet.</p> <p>Frei har en liten og oversiktlig administrasjon og kan sikre en rask og fleksibel saksbehandling for næringslivet. Det er ledige næringsarealer i kommunen med muligheter for kaiutbygging. I næringsplanen framgår det at utvikling av nye næringsarealer fortsatt er en del av næringsstrategien.</p> <p>Det er ikke en egen næringskonsulent i kommunen. Dette reduserer mulighetene for direkte kontakt og oppfølging av enkeltbedrifter. Det sies imidlertid i næringsplanen at det skal prioriteres ressurser til næringsarbeid i kommunen, og at en egen næringskonsulent skal vurderes.</p>
<b>Kristiansund</b>	<p>Kristiansund kommune peker i sitt utkast til kommuneplan 2000-2009 på følgende områder for kommunens tilrettelegging for verdiskapning:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Tilrettelegging av fysisk infrastruktur</li><li>• Bedriftsrettede utviklingstiltak</li><li>• Akkvisisjonsbistand</li><li>• Utvikling av kommunale tjenester til et konkurransefortrinn for lokalt næringsliv</li><li>• Strategisk næringsplanlegging i samarbeid med lokalt næringsliv i kommunen</li></ul> <p>Kristiansund kommune har en egen næringsavdeling og det ble i 2000 etablert en næringshage.</p>
<b>Næringsfond og næringsfora</b>	<p>Både Kristiansund og Frei har næringsfond og ulike støttetiltak og veiledning for næringslivet, inkludert etableringsstøtte.</p> <p>En rekke ulike nærings sammenslutninger og næringsfora er etablert i Kristiansund.</p>

## 11.5 Problemstillinger av særlig relevans for kommunestrukturen

### Felles interesseområder

Frei og Kristiansund har i dag et felles bolig- og arbeidsmarked. Frei kommune er svært liten i en næringsammenheng og er avhengig av arbeidsmarkedet i Kristiansund.

To av satsningsområdene som Frei kommune har pekt ut i sin strategiske næringsplan, er på områder hvor Kristiansund allerede er godt etablert, nemlig;

- Offshorerelatert virksomhet
- Havbruksvirksomhet

Ved en sammenslåing av de to kommunene vil områder som i dag ligger i Frei kommune kunne nyte godt av kontaktnettet og kompetansen som er bygd opp i Kristiansund kommune innenfor disse næringene. Større tilgang på arealer gjennom en sammenslåing vil også kunne styrke mulighetene for en helhetlig og fleksibel tilrettelegging for å i møtekomme aktuelle etablerere sine behov. Innenfor havbruksnæringene er det grunn til å forvente nye og strengere krav til areal og tetthet for redusere å risikoen for sykdomsspredning. Det er derfor grunn til å anta at begge kommunene vil tjene på at den kommunale tilretteleggingen for havbruk sees under ett.

Når det gjelder offshorerelaterte virksomheter mangler Fri kommune i dag nettverk og egenkompetanse i kommunen for å trekke til seg disse næringene.

### Næringsvennlig kommune

Kristiansund sin satsning på å bli en næringsvennlig kommune vil kunne styrke næringsutviklingen på Frei. Kristiansund kommune har bygd opp kompetanse på næringsutvikling. Satsningsområdene for Kristiansund er de samme som for Frei.

### Konklusjon

En sammenslåing av kommunene vil på næringsiden være positivt. En større kommune vil kunne medføre at den fleksibiliteten Frei kan møte næringslivet med i dag blir noe redusert. På den andre siden har en større kommune muligheter til å sette av egne ressurser til næringsutvikling, noe Kristiansund allerede har i dag. Begge kommunene er avhengig av å behold, og utvikle kompetanse for å kunne ha en fortsatt utvikling i næringslivet.

Forhandlingskraft med tanke på lokalisering, tildeling av framtidige havbruks- og forsøkskonsesjoner, mv vil øke når kommunens størrelse øker. Felles markedsføring vil også styrke området.

De to kommunene har i dag felles arbeidsmarked, med Kristiansund som hovedarbeidsplass. Det er flere av de bosatte på Frei som arbeider i Kristiansund enn det er som arbeider i egen kommune. Næringsutviklingen i Frei kommune "treffer" derfor i dag kun en liten del av befolkning. Dette innebærer indirekte at befolkningen i Frei i dagens situasjon har liten innflytelse på den kommunale næringspolitikken som er rettet mot arbeidsplasser der Freiinnbyggere i dag arbeider.

## 12 TILHØRIGHET OG POLITISK DELTAKELSE

### 12.1 Fokus, avgrensning og datagrunnlag

<b>Bakgrunn</b>	Som et av flere grunnlag for å fatte en beslutning om eventuell kommunesammenslutning, har det også vært ønskelig å få en nærmere beskrivelse av innbyggernes egen vurdering av tilhørighet og politisk deltakelse i de to kommunene. Dessuten har en ønsket å få innbyggernes vurderinger av hvordan en eventuell kommunesammenslåing kan tenkes å påvirke deres fremtidige politiske deltakelse og tilhørighet.
<b>Representative telefonintervju</b>	Denne delen av rapporten er basert på til sammen 800 intervju, der 400 innbyggere over 18 år i henholdsvis Frei og Kristiansund er stilt de samme spørsmålene (telefonintervju). Intervjuene ble gjennomført av Opinion as i november 2002. Utvalgene (de 400 intervjuede) er representative for alle innbyggerne i de respektive kommunene med hensyn til fordeling mellom menn og kvinner og i forhold til alder. Kaupang as har, i samarbeid med styringsgruppen for prosjektet, utarbeidet spørsmålene som ligger til grunn for analysene.
<b>4 tema</b>	Undersøkelsen er bygget opp rundt 4 tema, som er basert på innbyggernes egne vurderinger av: <ul style="list-style-type: none"><li>• Tilhørighet</li><li>• Bruk av og vurdering av kommunale tjenester</li><li>• Politisk deltakelse og påvirkning</li><li>• Konsekvenser av en eventuell kommunesammenslåing for innbyggernes opplevelse av fellesskap, politisk innflytelse og engasjement</li></ul>

### 12.2 Tilhørighet

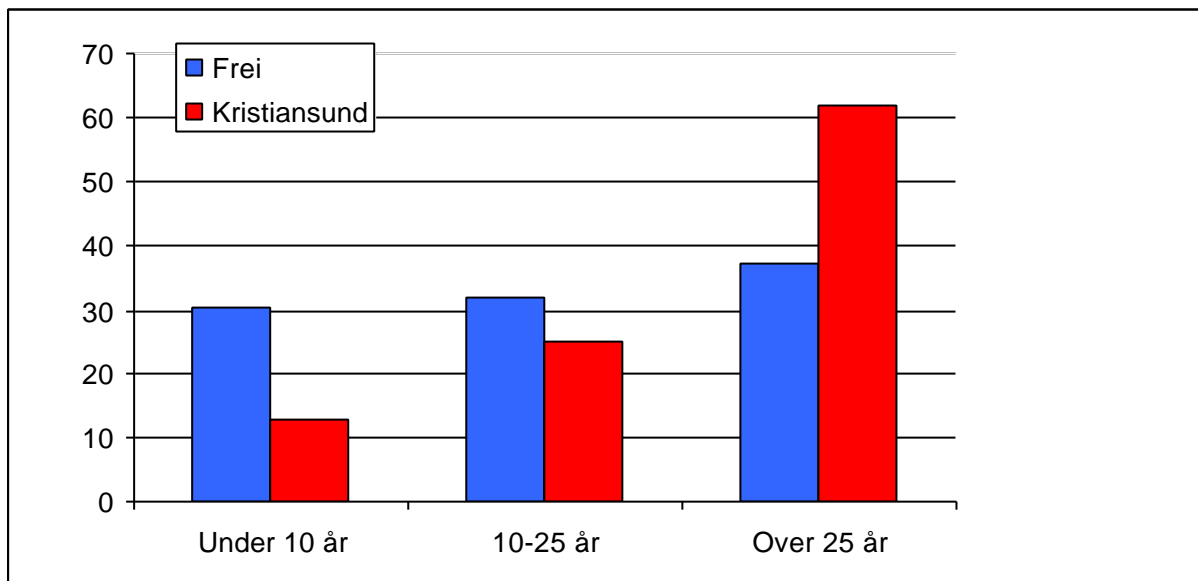
Tilhørighet og opplevelse av fellesskap kan beskrives på flere måter. I denne undersøkelsen har vi sett på fire sider ved tilhørighet:

- Hvor lenge en har bodd i kommunen
- Om en har slått seg ned i kommunen for godt, eller vurderer å flytte
- Grad av tilknytning til kommunen sammenliknet med 10 år tidligere
- Opplevelse av fellesskap



Det første spørsmålet som ble stilt var ”I hvor mange år har du bodd i Frei/Kristiansund kommune?”. I Figur 12.1 ser vi at det er klare forskjeller i botid i Frei og Kristiansund. Frei har en langt større andel (31 %) av innbyggerne som har en kort botid (under 10 år) sammenliknet med Kristiansund (13 %). Dette motsvares av at hele 62% av Kristiansunds innbyggerne har lang botid (over 25 år), mens tilsvarende tall for Frei er 37 %.

**Figur 12.1 Botid i kommunene. Prosent av innbyggere.**



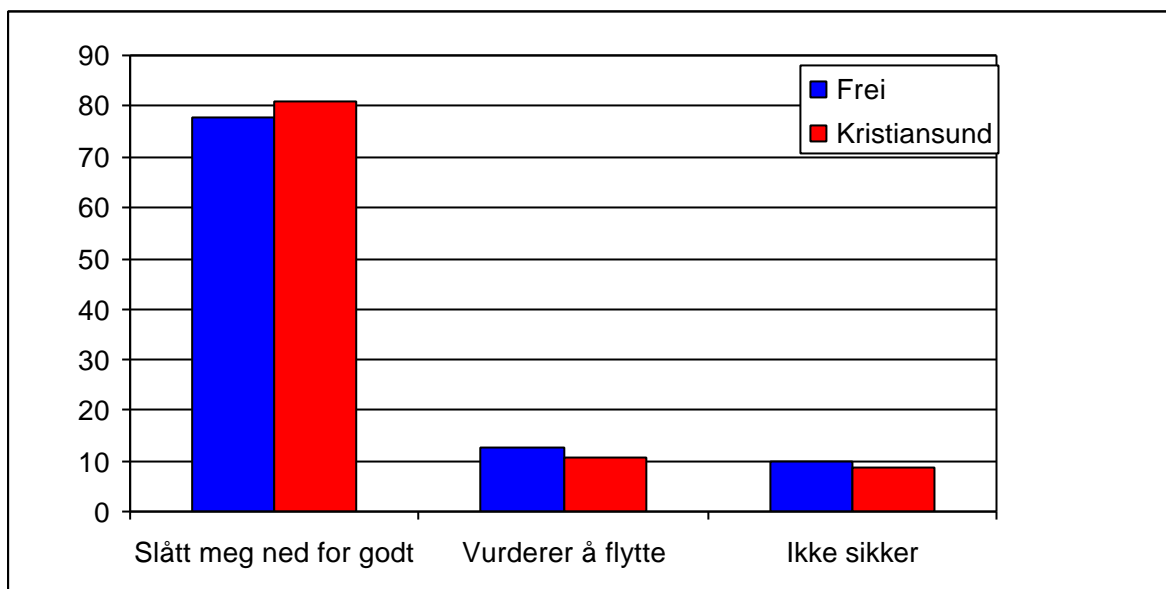
Kilde: Intervjuundersøkelse Kaupang AS/Opinion AS

Den ulike botiden i de to kommunene er et uttrykk for at Frei kommune har hatt en relativt sterk vekst og dermed tilflytning de siste 10 – 15 årene, sammenliknet med Kristiansund som har hatt en mer stabil befolkningsutvikling i samme periode.

**80 % av innbyggerne har slått seg ned for godt**

Hvis vi i stedet vurderer tilhørighet ved å se på, ikke faktisk botid, men forventet botid, forvinner forskjellene mellom kommunene. Fig 12.2 under viser innbyggernes svar på følgende spørsmål: ”Har du slått deg ned i kommunene for godt, eller vurderer du å flytte herfra?” Hovedbildet i figur 12.2 er dels at det er nærmest sammenfallende vurderinger i de to kommunene, dels at rundt 80% av innbyggerne i begge kommunene oppgir at de har slått seg ned for godt. Andelen som vurderer å flytte er rundt 10 % i begge kommunene.

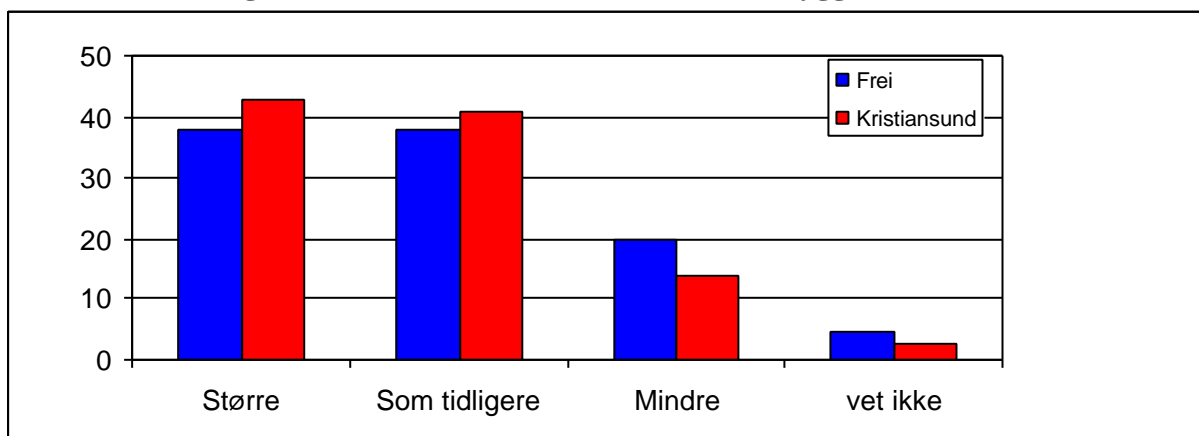
**Figur 12.2 Framtidig bosted. Prosent av innbyggere.**



Kilde: Intervjuundersøkelse Kaupang AS/Opinion AS

Hvis en også ser på om endringer i graden av i tilknytning til den kommunen en bor i, opprettholdes bildet av sammenfall, eller likhet mellom de to kommunene. Figur 12.3 oppsummerer svarene innbyggerne ga på spørsmålet: ”Alle forhold tatt i betraktning – vil du si at din tilknytning til kommunen du bor i er større eller mindre i dag sammenliknet med tidligere (rundt 10 år siden)?”

**Figur 12.3 Vurdering av tilknytning til kommunen en bor i sammenliknet med tidligere (rundt 10 år siden). Prosent av innbyggere.**

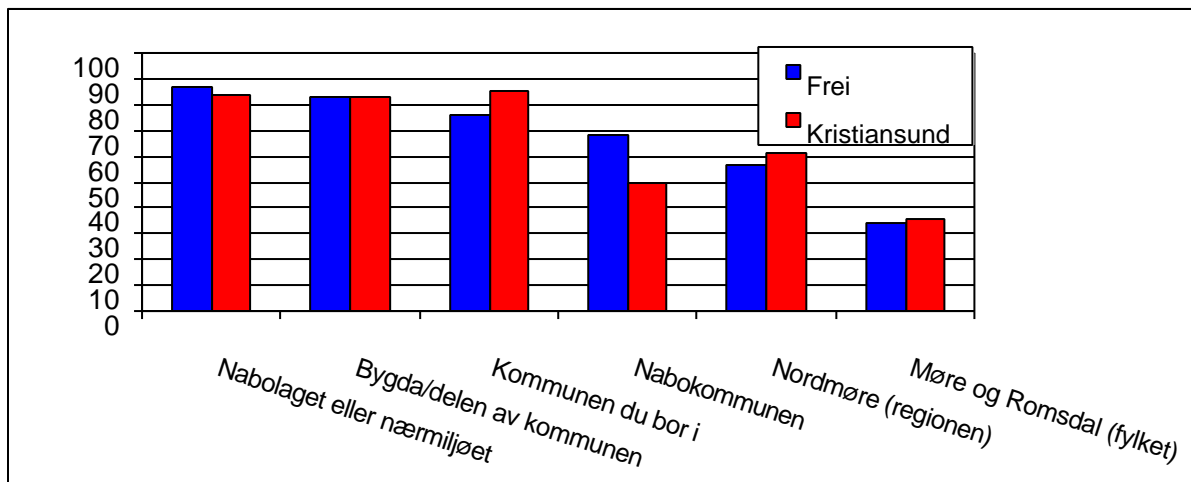


Kilde: Intervjuundersøkelse Kaupang AS/Opinion AS

Svarene i figur 12.3 viser at rundt 40 % av innbyggerne i begge kommunene oppgir at de har en større tilhørighet til kommunen de bor i enn for 10 år siden, mens den samme andelen oppgir at det ikke har skjedd noen endring i tilhørigheten de siste 10 årene. I underkant av 1/5 del av innbyggerne i begge kommunene oppgir at tilknytningen er blitt mindre de siste 10 årene. Andelen som oppgir mindre tilknytning er noe større i Frei (20 %) enn i Kristiansund (14 %). Bakgrunnen for denne forskjellen er ikke kjent, men det kan ha sammenheng med den sterkere befolkningsveksten og tilflyttingen til Frei.

En fjerde innfallsvinkel til tilhørighet er å belyse folks opplevelse av fellesskap med ulike grupper personer i ens omgivelser. Figur 12.4 under viser innbyggernes svar på følgende spørsmål: ”I hvilke grad opplever du fellesskap med innbyggerne bosatt i de følgende geografiske områdene?.” Svaralternativene var Stor grad, Noen grad, Liten eller ingen grad og Ikke sikker. I figuren under har vi slått sammen svaralternativene stor grad og noen grad, og figur 12.4 viser altså andelen som opplever fellesskap med innbyggerne bosatt i nabokommunene – henholdsvis Frei eller Kristiansund.

**Figur 12.4 Andelen som i stor eller noen grad opplever fellesskap med innbyggere bosatt i nabokommunen. Prosent av innbyggere.**



Kilde: Intervjuundersøkelse Kaupang AS/Opinion AS

Hovedinntrykket i figur 12.4 er at det kun er små forskjeller i innbyggernes opplevelse av fellesskap. Innbyggerne i både Kristiansund og Frei oppgir størst fellesskap (rundt 80 %) med personer i henholdsvis nabolaget, bygda og kommunene, og minst med fylket/Møre og Romsdal (rundt 35 %).

**Sammenfall i opplevelsen av fellesskap i de to kommunene**

Den mest iøynefallende forskjellen er at det er en større andel av Frei innbyggerne som oppgir at han/hun, ”i stor eller noen grad” opplever fellesskap med innbyggerne i Kristiansund (69 %), enn tilfellet er for innbyggerne i Kristiansund i forhold til Frei (50 %). Vi ser også at innbyggerne i Kristiansund har en noe større fellesskapsfølelse overfor innbyggerne i kommune generelt enn tilfellet er i Frei. Forskjellen tar likevel ikke bort inntrykket av sammenfall i opplevelsen av fellesskap i de to kommunene.

### 12.3 Hovedinntrykk - Tilhørighet

- Hovedinntrykket samlet sett er at selv om innbyggerne i Frei gjennomgående har kortere botid i kommunen sammenliknet med innbyggerne i Kristiansund, så er ønsket om å bli boende like omfattende i begge kommunen i det rundt 80 % oppgir at de har slått seg ned for godt.
- Både i Frei og Kristiansund oppgir i underkant av halvparten av innbyggerne (ca. 45%) at tilknytningen til kommunene de bor i de siste 10 årene er blitt større, mens den samme andelen oppgir at det ikke har skjedd noen endring. I underkant av 20 % oppgir at tilknytningen i samme perioden er blitt mindre.
- Opplevelsen av fellesskap med andre innbyggere i og utenfor egen kommune er svært lik i de Frei og Kristiansund. I den grad det er ulikheter et det først og fremst knyttet til at flere innbyggere i Frei opplever fellesskap med innbyggerne i Kristiansund (69 %), en tilfellet er for innbyggerne i Kristiansund overfor Frei (50 %).
- Hovedinntrykket er at ulike sider ved tilhørighet til egen kommune fordeler seg svært likt blant innbyggerne i Frei sammenliknet med innbyggerne i Kristiansund kommune.

### 12.4 Bruk og vurdering av kommunale tjenester

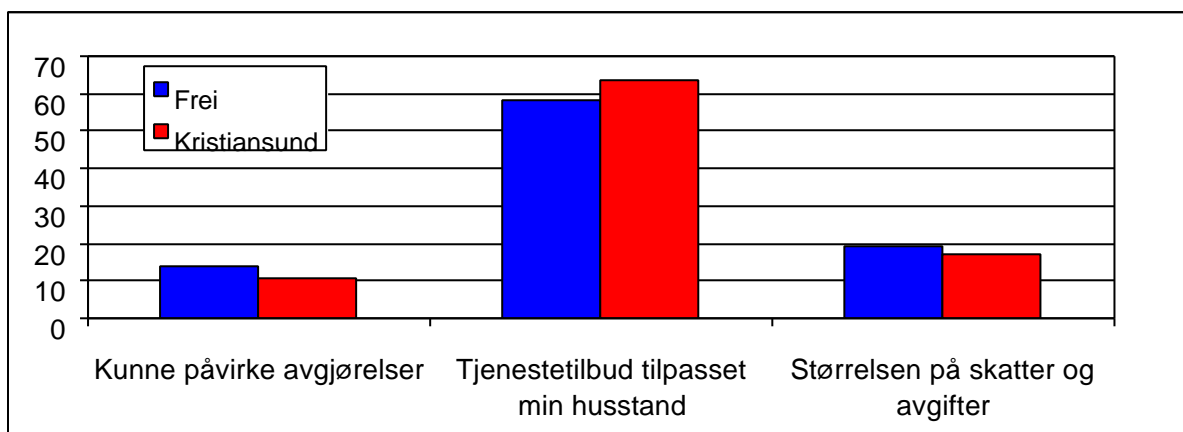
Tre spørsmål ble stilt for å belyse innbyggernes bruk og vurdering av de kommunale tjenestene:

- Viktigste forhold ved kommunen
- Kommunens opptatthet av meg som bruker av kommunale tjenester
- Omfanget av bruk av kommunale tjenester i nabokommunen

**Viktigst med et godt tjenestetilbud**

Når det gjelder vurdering av viktigste forhold ved kommunene, ble følgende spørsmål stilt til innbyggerne som deltok i undersøkelsen: ”Når du tenker på ditt forhold til kommunene du bor i , hvilke av de tre følgende forhold er viktigst for deg?” Innbyggerne fikk opplest de tre alternativene, som vi ut fra tilsvarende undersøkelser vet at oppgis som viktigst. Som det framgår av figur 12.5 under, ser vi at det viktigste er at kommunene leverer et tjenestetilbud ”som er tilpasset behovene i din husstand”. Muligheten for å påvirke avgjørelser som er viktig for en selv vurderes som omtrent like viktig som hvor mye en betaler i skatter, avgifter og egenandeler. Dessuten ser vi av figur 12.5 at det ikke er vesentlige forskjeller i disse vurderingene blant innbyggerne i Frei og Kristiansund.

**Figur 12.5** Viktigste forhold ved kommunen. Prosent av innbyggere.

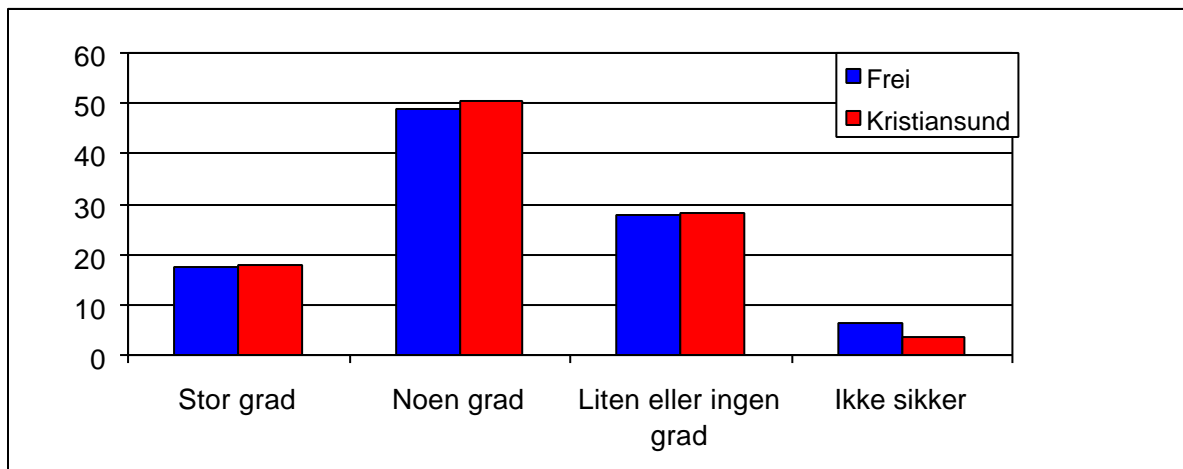


Kilde: Intervjuundersøkelse Kaupang AS/Opinion AS

Det andre tema omhandler i hvilken grad innbyggerne oppfatter at kommunen er opptatt av dem som brukere. Denne siden av den kommunale virksomhet, i hvilken grad brukerne tas med i den konkrete utarbeidingen og gjennomføringene av de kommunale tjenestene (brukerorienteringen), omtales gjerne som ”brukerdemokratiet”. Det til forskjell fra det tradisjonelle, representative demokratiet, der vi som innbyggere/borgere påvirker den kommunale virksomhet som velgere (stemmegivning i valg).

**”Brukerdemokrati” – ingen forskjeller**

Av figur 12.6 ser vi, slik tilfellet gjennomgående har vært for de foregående temaene, den nærmest identiske fordelingen av svar for innbyggerne i Frei og Kristiansund. Innbyggerne i Frei og Kristiansund har helt sammenfallende oppfatninger av deres respektive kommuners utøvelse av ”brukerdemokratiet”. I underkant av 1/3 av innbyggerne mener at kommunene i liten eller ingen grad er opptatt av dem som brukere av de kommunale tjenestene.

**Figur 12.6** Kommunens opptatthet av meg som bruker av kommunale tjenester. Prosent av innbyggere.

Kilde: Intervjuundersøkelse Kaupang AS/Opinion AS

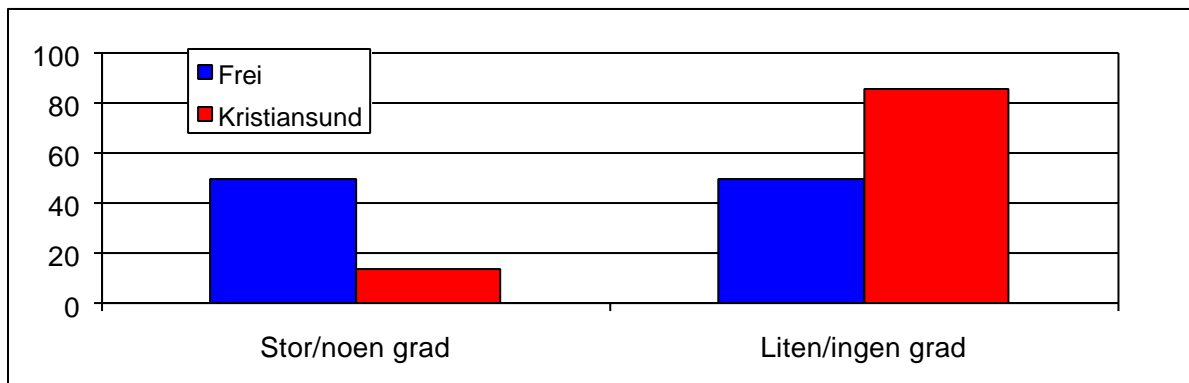
Det store flertallet (2/3 av innbyggerne) mener derimot at kommunene i ”noen” eller ”i stor grad” er opptatt av dem som brukere. Om disse andelene kan sies å være høye eller lave, er det opp til velgere/brukere, politikere og administrasjon å avgjøre, og vil i siste instans måtte måles opp mot kommunens ambisjoner for brukerorientering av tjenestetilbudet.

Det siste temaet det var ønskelig å få belyst i denne sammenheng dreier seg om omfanget av bruk av tjenester på tvers av kommunegrensene. Spørsmålet som ble stilt var: ”I hvilken grad benytter du deg av kommunale tjenestetilbud i nabokommunen (Frei/Kristiansund kommune) som for eksempel lege, fysioterapeut, idrettsanlegg osv? Benytter du kommunale tjenestetilbud i nabokommunen i stor grad, noen grad, liten eller ingen grad?”

### Større andel i Frei som bruker tjenester i Kristiansund

Figur 12.7 på neste side viser at det er til dels store forskjeller mellom kommunene. Andelen av innbyggerne i Frei som i stor eller noen grad benytter kommunale tjenestetilbud i Kristiansund (50 %), er langt større enn den tilsvarende andelen av Kristiansund innbyggere. Kun 15 % av innbyggerne i Kristiansund oppgir at de i noen eller stor grad bruker kommunale tjenester i Frei.

**Figur 12.7** Bruk av kommunale tjenester i nabokommunen, henholdsvis Frei og Kristiansund. Prosent av innbyggere.



Kilde: Intervjuundersøkelse Kaupang AS/Opinion AS

**..men like mange personer**

Denne forskjellen må forstås i lys av Kristiansund, målt i antall innbyggere er mer en tre ganger så stor som Frei. Forskjellen som framkommer i figur 12.7 betyr ikke at det nødvendigvis er flere personer i Frei som benytter det kommunale tjenestetilbudet i Kristiansund enn omvendt, kun at andelen er forskjellige. Hvis vi tar utgangspunkt i at Frei har 5200 innbyggere og Kristiansund har 17 000 (innbygger pr. 1.1.2002), gir en omregning av svarene i figur 12.7 et anslag for hvor mange personer som er brukere av kommunale tjenester i nabokommunen. For Frei dreier det seg om rundt 2 600 personer, mens det for Kristiansund utgjør ca. 2 380 personer. Det betyr at selv om andelen som bruker kommunale tjenester er svært forskjellig, er antallet personer som bruker tjenester i nabokommunene tilnærmet likt.

**12.5 Hovedinntrykk - Bruk og vurdering av kommunale tjenester**

- Det viktigste for innbyggerne i begge kommunene er at kommunene leverer et tjenestetilbud ”som er tilpasset behovene i min husstand”.
- Innbyggerne i Frei og Kristiansund har helt sammenfallende oppfatninger av deres respektive kommuners utøvelse av ”brukerdemokratiet. Det store flertallet i begge kommunene (2/3 av innbyggerne) mener at kommunene i ”noen” eller ”i stor grad” er opptatt av dem som brukere.
- Andelen av innbyggere i Frei kommune som bruker kommunale tjenester i Kristiansund er langt større enn det omvendte. Samtidig tyder svarene i undersøkelsen på at antallet innbyggere som bruker kommunale tjenester i nabokommunen er nokså like i de to kommunene, rundt 2 500 personer.

- Hovedinntrykket er at innbyggerne i de to kommunene har overraskende sammenfallende vurderinger når det gjelder bruk og vurdering av sin respektive kommunes tjenester. Sammenfallet er overraskende gitt de åpenbare forskjellene mellom de to kommunene, ikke minst når det gjelder størrelse (antall innbyggere).

## 12.6 Politisk deltakelse og påvirkning

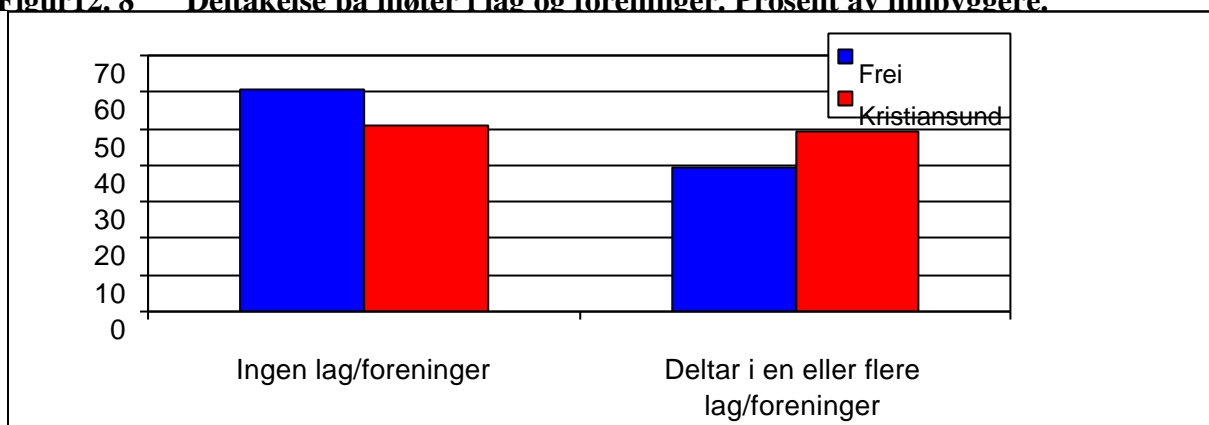
Det tredje hovedtemaet ser nærmere på innbyggernes politiske deltakelse og opplevelse av innflytelse og påvirkning. Fire spørsmål ble stilt innbyggerne i de to kommunene knyttet til:

- Omfanget av deltakelse på møter i lag og foreninger
- Hvor mange innbyggere som har tatt kontakt med kommunepolitiker i viktige saker
- Egen vurdering av mulighet for påvirkning av politikken som føres i kommunen
- Hvor mange som kan teken å påta seg politiske verv i fremtiden

### Lik aktivitet i lag og foreninger

Det første spørsmålet i denne bolken var: ”Deltar du på møter (eller andre sammenkomster) i frivillige foreninger, lag eller organisasjoner i din kommune? I så fall, hvor mange foreninger, lag eller organisasjoner deltar du på møter i?” Svarene er gjengitt i figur 12.8, og igjen er hovedbildet likheten mellom de to kommunene. 40 % av innbyggerne i Frei oppgir at de deltar på møter i ett eller flere lag, mens den tilsvarende andelen i Kristiansund er noe større, med 49 %.

Figur12.8 Deltakelse på møter i lag og foreninger. Prosent av innbyggere.

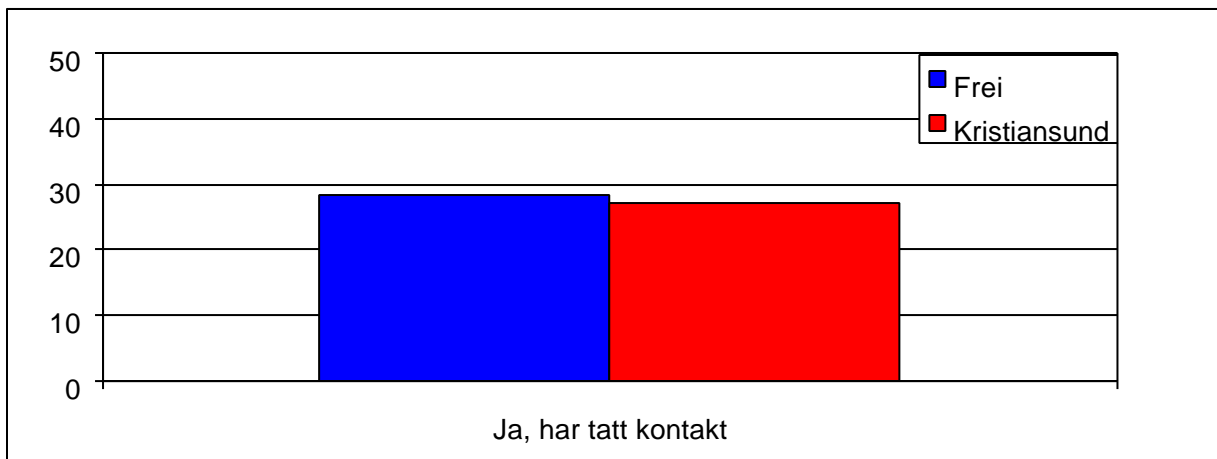


Kilde: Intervjuundersøkelse Kaupang AS/Opinion AS



Det andre spørsmålet søker å belyse det mer direkte politiske engasjementet, målt ved omfanget av kontakt mellom innbyggerne og kommunepolitikere. Spørsmålet som ble stilt var: ”Har du i løpet av de siste 2 årene tatt kontakt med lokalpolitikere i forbindelse med politiske saker du er opptatt av?”. Av figur 12.9 over ser vi at i overkant av 25 % svarer bekreftende på spørsmålet. Og igjen ser vi at adferden blant innbyggerne i Frei og Kristiansund er nærmest identisk.

**Figur 12.9** Andel innbyggere som har tatt kontakt med kommunepolitikere i saker de er opptatt av. Prosent av innbyggere.

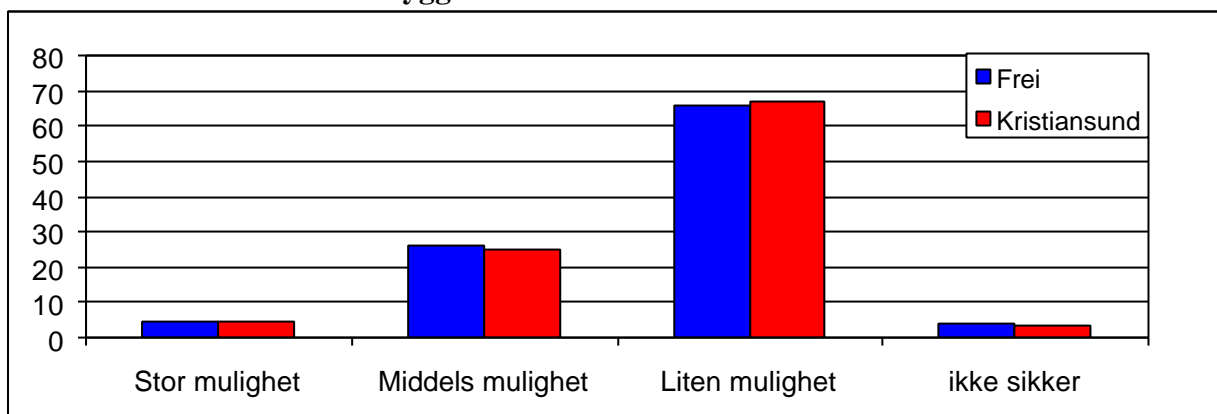


Kilde: Intervjuundersøkelse Kaupang AS/Opinion AS

**Lik mulighet til å påvirke politikken**

Inntrykket av likhet mellom de to kommunene gjentar seg om vi i stedet for faktisk adferd, ser på innbyggernes vurderinger av egen muligheten til påvirkning. Spørsmålet som ble stilt var: ”Vil du si at du har stor, middels eller liten mulighet til å påvirke politikken som føres i kommunen?”. For det første ser vi altså at innbyggerne i Frei og Kristiansund har helt sammenfallende vurderinger av egen mulighet for påvirkning av politikken som føres i de respektive kommunene. Det andre hovedtrekket er at rundt 65 % av de stemmeberettigede innbyggerne oppgir at de har liten mulighet til å påvirke politikken i kommunen. Tilsvarende opplever kun rundt 5 % i begge kommunene at de har stor mulighet for påvirkning.

**Figur 12.10** Vurdering av muligheten til å påvirke politikken som føres i kommunen. Prosent av innbyggere.

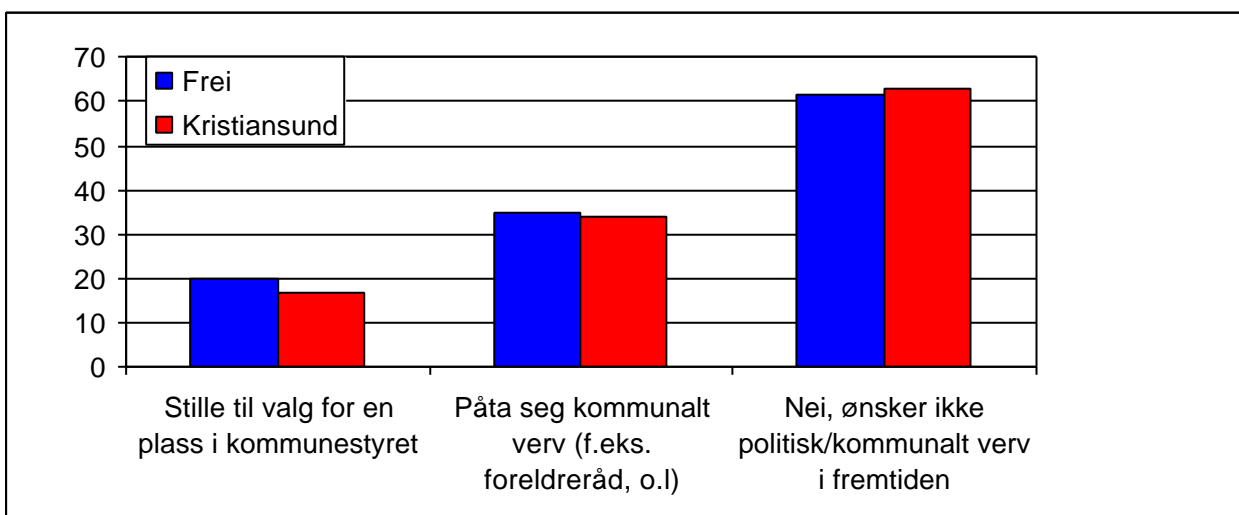


Kilde: Intervjuundersøkelse Kaupang AS/Opinion AS

Det siste spørsmålet som ble stilt i denne bolken om politisk deltakelse var: "Kunne du tenke deg en gang i fremtiden å:

1. Å stille til valg for en plass i kommunestyret
2. Å påta deg et annet kommunalt verv, for eksempel foreldreråd eller brukerstyre eller lignende
3. Nei, ingen av disse"

**Figur 12.11** Andel innbyggere som i fremtiden kan tenke seg å påta seg ulike politiske og kommunale verv. Prosent av innbyggere.



Kilde: Intervjuundersøkelse Kaupang AS/Opinion AS

**60 % ønsker ikke å påta seg kommunal verv**

Som det framgår av figur 12.11 over, oppgir langt de fleste, i overkant av 60 %, at de ikke ønsker å påta seg kommunale verv i fremtiden. Av det mindretallet som kan tenke seg et fremtidig verv, er det flest, rundt 35 % som oppgir kommunalt verv, mens i underkant av 20 % kan tenke seg å stille til valg for en plass i kommunestyret. Og vi ser at Frei og Kristiansund innbyggerne har tilnærmet identiske holdninger i disse spørsmålene.

## 12.7 Hovedinntrykk – Politisk deltakelse og påvirkning

- I underkant av 50 % av innbyggerne i både Frei og Kristiansund oppgir at de deltar på møter i et eller flere lag eller foreninger.
- I overkant av 25 % i begge kommunene svarer bekreftende på spørsmålet om de i løpet av de to siste årene har tatt kontakt med en kommunepolitiker i forbindelse med en viktig sak
- Rundt 65 % av de stemmeberettigede innbyggerne oppgir at de har liten mulighet til å påvirke politikken i kommunen. Tilsvarende opplever kun rundt 5 % i begge kommunene at de har stor mulighet for påvirkning.
- I overkant av 60 % i begge kommunene oppgir at de ikke ønsker å påta seg kommunale verv i fremtiden.
- Hovedinntrykket er innbyggerne i Frei og Kristiansund kommuner har tilnærmet identisk holdninger til politisk deltakelse og muligheter for politisk påvirkning.

## 12.8 Problemstillinger med særlig relevans for kommunestrukturen - innbyggernes opplevelse av fellesskap, politisk innflytelse og engasjement

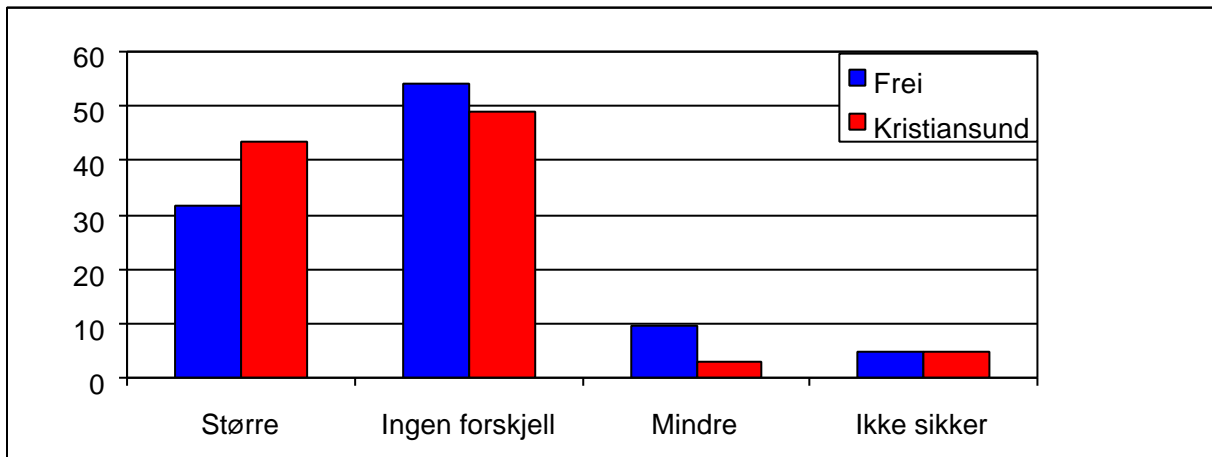
Det siste hovedtemaet i intervjuundersøkelsen belyser innbyggerne i Frei og Kristiansund kommuners vurderinger av hvordan en kommunesammenslåing vil påvirke deres opplevelse av fellesskap og politiske engasjement, samt i hvilken grad de mener at en kommunesammen- slåing vil endre betingelsene for utvikling og gjennomføring av kommunal politikk generelt. Flere av spørsmålene som er stilt i de tre foregående bolkene tas følgelig opp i denne delen, men da med fokus på endringer knyttet til en kommunesammenslåing sammenliknet med dagens situasjon.

Følgende tema belyses i dette kapitlet:

- Endring i opplevelse av fellesskap med innbyggerne i nabokommunen etter en eventuell kommunesammenslåing
- Endring i deltakelse på møter i frivillige organisasjoner og lag etter en eventuell kommunesammenslåing
- Politikernes mulighet til å vedta og gjennomføre politiske målsettinger i en sammenslått kommune sammenliknet med i dag
- Egen mulighet til å påvirke politikken i en sammenslått kommune sammenliknet med i dag
- Grad av endring i det framtidige politiske engasjementet som følge av en kommunesammenslåing
- Andelene som mener at deres politiske engasjement vil øke eller reduseres i en sammenslått kommune sammenliknet med i dag
- Generell vurdering av betydningen for den enkelte av en kommunesammenslåing

Det første spørsmålet som ble stilt var: ”Tror du at din opplevelse av fellesskap med innbyggerne bosatt i Kristiansund kommune vil bli større eller mindre etter en eventuell kommunesammenslutning?” Svarene som er gjengitt i figur 12.12 under viser tre hovedtrekk.

**Figur 12.12 Endring i opplevelse av fellesskap med innbyggerne i nabokommunen etter en eventuell kommunesammenslåing. Prosent av innbyggere.**



Kilde: Intervjuundersøkelse Kaupang AS/Opinion AS

**Økt eller ingen forskjell i fellesskap i en sammenslått kommune**

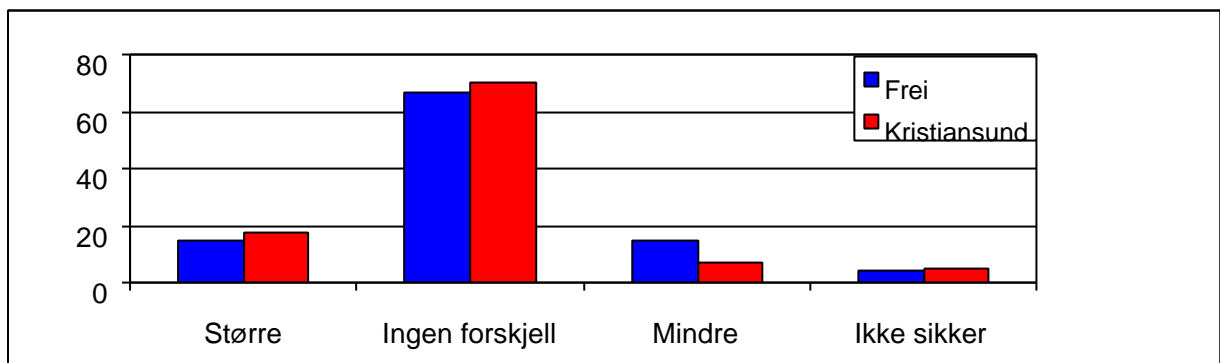
For det første det er svært få som tror at opplevelsen av fellesskap i en sammenslått kommune vil bli mindre enn dagens situasjon, noe som vel ikke er svært overraskende. På den andre siden mener rundt halvparten av de spurte i begge kommuner at en kommunesammenslåing ikke vil gjøre noe fra eller til. På den andre siden mener over 40 % av de spurte i Kristiansund, og godt over 30 av de spurte i Frei, at en sammenslåing vil styrke fellesskapet.

Det tredje hovedtrekket er at det er en viss forskjell mellom de to kommunene i dette spørsmålet, idet innbyggerne i Kristiansund gjennomgående har en noe større tiltro til at en kommunesammenslåing vil styrke opplevelsen av fellesskapet mellom innbyggerne i de to nåværende kommunene. Hvis vi ser dette i forhold til svarene gjengitt i figur 12.4, er ikke denne forskjellen så overraskende i det innbyggerne i Kristiansund i dag opplever mindre grad av fellesskap med innbyggerne i Frei enn det Frei innbyggerne oppgir i forhold til Kristiansund. ”Potensialet” for økt fellesskapsfølelse hos Kristiansund innbyggerne er slik sett større enn for Frei innbyggerne.

**Kommune-  
sammenslåing vil  
ikke påvirke  
deltakelse i lag  
og foreninger**

Det andre spørsmålet lød: ”Tror du at din deltakelse på møter (eller andre sammenkomster) i frivillige foreninger, lag eller organisasjoner vil bli større eller mindre etter en eventuell kommunesammenslutning?” Vi ser av figur 12.13 under for det første at det ikke er nevnbare forskjeller i svarene fra de spurte i Frei og Kristiansund. For det andre ser vi at langt de fleste ikke tror at en kommunesammenslåing vil påvirke deres deltakelse og arbeid i ulike frivillige organisasjoner og lag, rundt 2/3 oppgir ”ingen forskjell”. Andelen som tror at deltakelsen på møter vil bli større er like stor som andelen som tror at deltakelsen vil bli mindre, rundt 15 %. Unntaket er Kristiansund, der kun 7 % tror at deltakelsen vil bli mindre

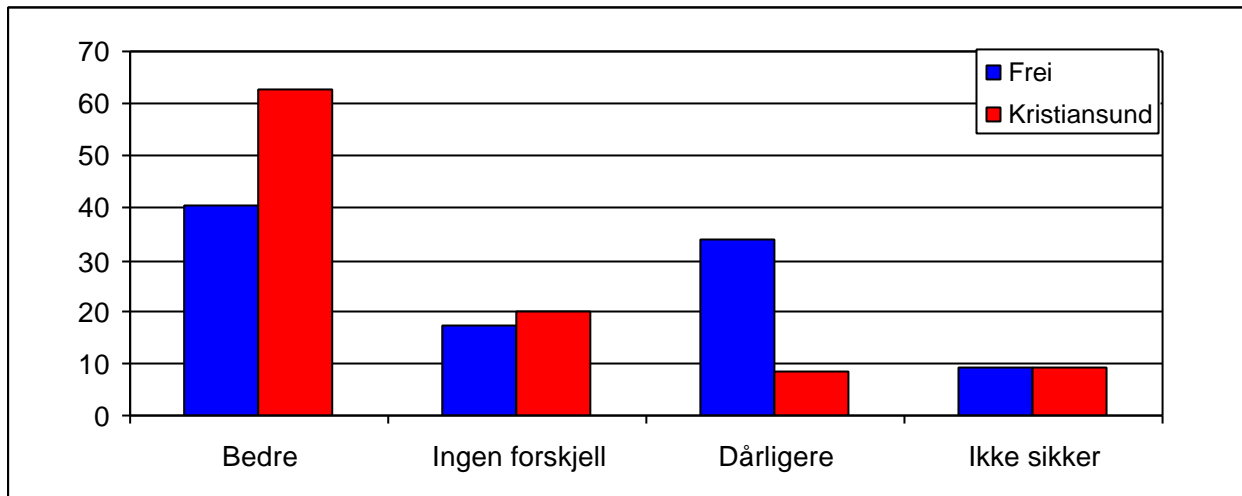
**Figur 12.13 Endring av deltakelse på møter i frivillige organisasjoner og lag etter en eventuell kommunesammenslåing. Prosent av innbyggere.**



Kilde: Intervjuundersøkelse Kaupang AS/Opinion AS

Et svært sentralt spørsmål i beslutning om en eventuell kommunesammenslåing er om sammenslåingen vil føre til bedre muligheter til å gjennomføre en ønsket politikk for innbyggerne i området. Spørsmålet som ble stilt var: ”Mener du at politikernes mulighet til å vedta og gjennomføre politiske målsettinger vil bli bedre eller dårligere i en sammenslått kommune enn tilfellet er for hver av de to kommunene i dag?”

**Figur 12.14 Politikernes mulighet til å vedta og gjennomføre politiske målsettinger i en sammenslått kommune sammenliknet med i dag. Prosent av innbyggere.**



Kilde: Intervjuundersøkelse Kaupang AS/Opinion AS

Spørsmålet dreier seg om innbyggernes vurdering av hvor slagkraftig de tror en sammenslått kommune vil være i rollen som utvikler og tilrettelegger av blant annet næringsutvikling, infrastruktur og hvor attraktiv kommunen vil framstå som bosted i konkurranse med andre kommuner/regioner.

Av figur 12.14 over ser vi at dette er et spørsmål der innbyggerne i Frei og Kristiansund har litt ulike holdninger. Hovedtrekket er likevel at de fleste – både i Frei, men særlig i Kristiansund – mener at en kommunesammenslåing vil bedre politikernes mulighet til å vedta og gjennomføre politiske målsettinger. I Kristiansund er det kun 8 % som mener at betingelsene for å føre politikk vil bli dårligere, mens den tilsvarende andelen er 34 % i Frei. Andelen som mener at det ikke vil bli noen forskjell er lik i begge kommunene – med i underkant av 20 %.

**Økt slagkraft med en sammenslått kommune**

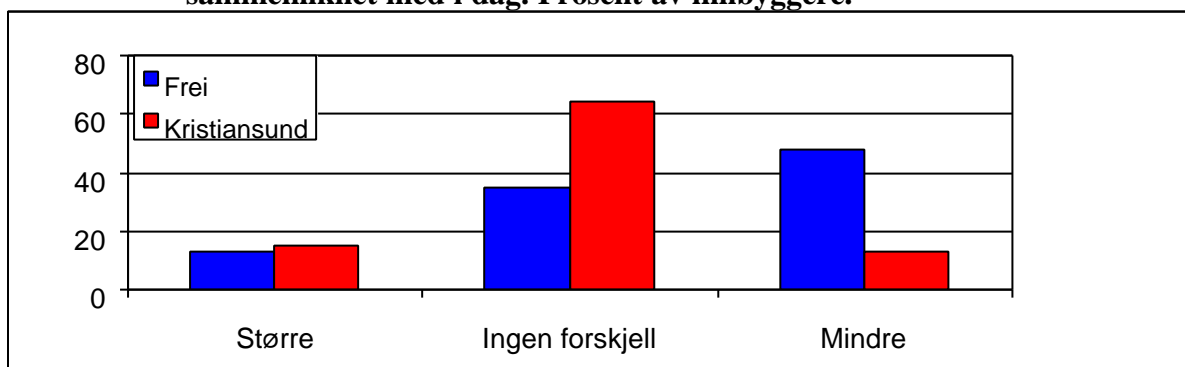
Selv om skepsisen er større i Frei enn i Kristiansund, har de fleste innbyggerne i begge kommunene tiltroen til at en sammenslått kommune vil ha bedre muligheter og gjennomslagskraft som regional utvikler enn de to kommunene hver for seg.

En annen innfallsvinkel til politikkenes muligheter i en ny kommune er å stille spørsmål om den enkeltes innflytelse (se også figur 12.10). Følgende spørsmål ble stilt: ”Mener du at din mulighet til å påvirke politikken vil bli større eller mindre i en sammenslått kommune enn tilfellet er i dag?”.

**Halvparten av innbyggerne i Frei tror de vil få dårligere politisk innflytelse i en sammenslått kommune...**

På samme måte som for spørsmålet over om politikkenes muligheter, er det her klare forskjeller mellom innbyggerne i de to kommunene. Andelen som mener at en sammenslåing vil bedre egen mulighet til politisk påvirkning er derimot lik og i underkant av 15 %. Derimot mener nærmere 50 % av innbyggerne i Frei at mulighetene vil bli dårligere, mens kun 15 % mener muligheten vil bli dårligere i Kristiansund.

**Figur 12.15 Egen mulighet til å påvirke politikken i en sammenslått kommune sammenliknet med i dag. Prosent av innbyggere.**

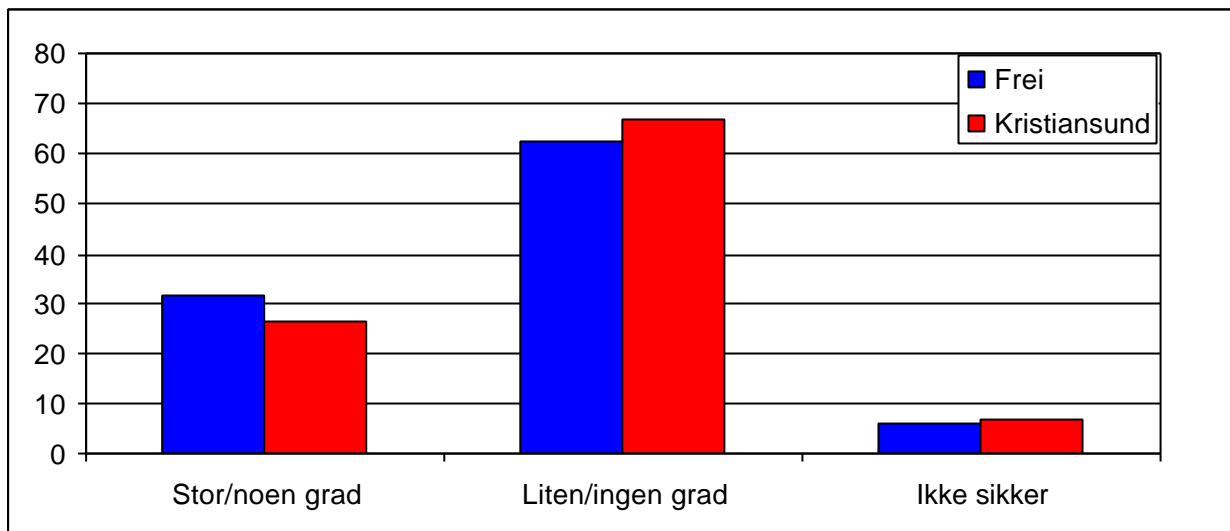


Kilde: Intervjuundersøkelse Kaupang AS/Opinion AS

En tredje tilnærming til politisk deltakelse, er å stille spørsmål om hvordan den enkeltes politiske engasjementet vil påvirkes av en kommunesammenslåing. Følgende spørsmål ble stilt: ”I hvilken grad ville det spille en rolle for ditt fremtidige politiske engasjement og valgdeltakelse om den kommunen du bor hadde vært del av en annen kommune, for eksempel nabokommunen?”.

Figur 12.16 under viser, kanskje noe overraskende tatt i betraktning svarene i figur 12.15 over, at langt de fleste (rundt 2/3) i begge kommunene, oppgir at det vil ha liten eller ingen betydning. Det overraskende ligger i at tross for at mange mener at den egne mulighet for påvirkning og gjennomslag vil reduseres, eller i hvert fall ikke økes, så mener langt de fleste at deres politiske engasjement vil forbli uendret. I tillegg ser vi at også en betydelig del mener at en kommunesammenslåing vil få noe eller stor betydning for deres engasjement.

**Figur 12.16** Grad av endring i det fremtidige politiske engasjement og valgdeltakelse som følge av en kommunesammenslåing. Prosent av innbyggere.

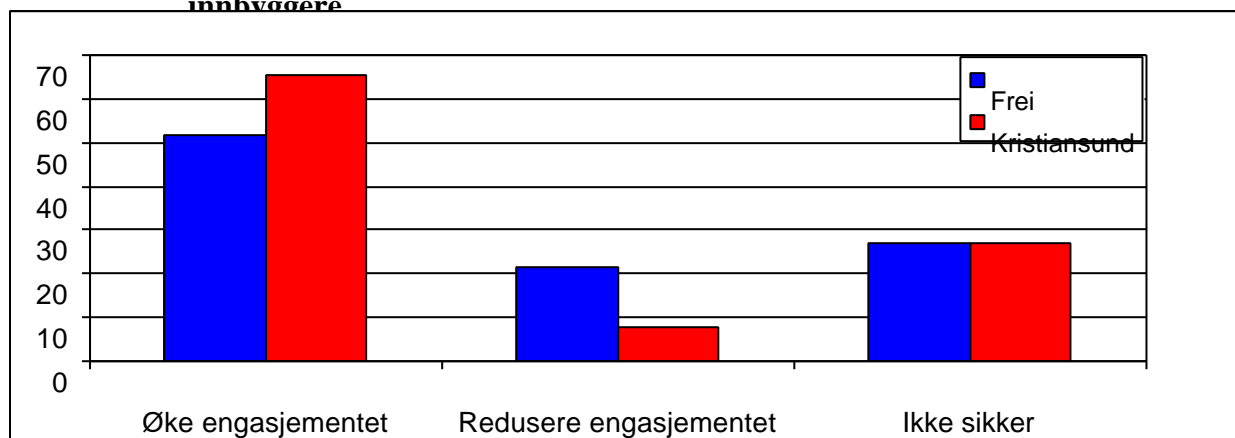


Kilde: Intervjuundersøkelse Kaupang AS/Opinion AS

Det interessante oppfølgingsspørsmålet til den gruppen (i underkant av 1/3 av innbyggerne i begge kommunene) som oppgir at kommunesammenslåingen vil påvirke deres politiske engasjement er hvordan det vil påvirkes. Spørsmålet som ble stilt var: ”Ville det da øke eller redusere ditt politiske engasjement og valgdeltakelse?”.

Svarene i figur 12.17 under er relativt entydige, i det over halvparten i Frei og 2/3 av de spurte i Kristiansund svarer at en kommunesammenslåing vil øke deres politiske engasjement og valgdeltakelse sammenliknet med dagens situasjon. I Kristiansund er det kun 8 % som oppgir at dere engasjement vil reduseres etter en kommunesammenslåing, mens den tilsvarende andelen for Frei er på 21 %. Andelen usikre er forholdsvis stor (28 %), og eksakt den samme i begge kommunene.

**Figur 12.17** Andelen som vurderer at deres politiske engasjement vil øke eller reduseres i en sammenslått kommune sammenliknet med i dag. Prosent av innbyggere



Kilde: Intervjuundersøkelse Kaupang AS/Opinion AS



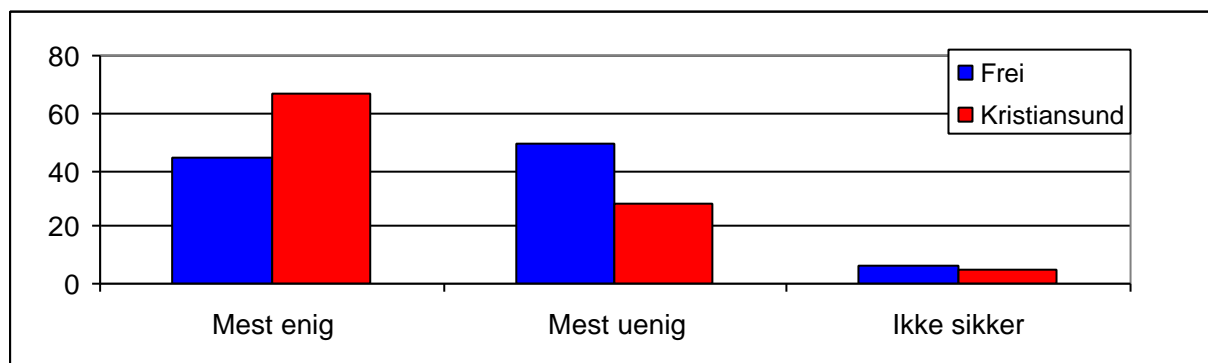
Tilslutt har vi stilt et spørsmål som mer generelt søker å fange inn hvilken betydning en kommunesammenslåing har for den enkelte. Spørsmålet er stilt i form av en påstand, som ble formulert slik av intervjueren:

”Jeg vil nå lese opp en påstand og jeg vil at du skal si om du er mest enig eller uenig i påstanden:

”Det ville spilt liten rolle for meg om det stedet jeg bor på hadde vært en del av en annen kommune, for eksempel nabokommunen””

Svarene er gjengitt i figur 12.18 under og viser at betydningen av en kommunesammenslåing vurderes, ikke veldig overraskende, som klart større blant innbyggerne i Frei kommune enn i Kristiansund kommune. Svarene kan tolkes at spørsmålet om kommunesammenslåing, på godt og vondt, trolig engasjerer en langt større del av innbyggerne i Frei kommune sammenliknet med hva spørsmålet gjør blant innbyggerne i Kristiansund.

**Figur 12.18 Enig/uenighet i påstanden: ”Det ville spilt liten rolle for meg om det stedet jeg bor på hadde vært en del av en annen kommune, for eksempel nabokommunen”. Prosent av innbyggere.**



Kilde: Intervjuundersøkelse Kaupang AS/Opinion AS

Svarene kan derimot ikke tolkes som at man er mer eller mindre for eller mot en kommunesammenslåing i Frei eller Kristiansund, i det vi ikke vet om betydningen vurderes som positiv eller negativ. Det kunne vært gjort, men var ikke ønskelig å gjøre i denne sammenheng, i det fokus for undersøkelsen har vært på mulige konsekvenser – ikke på om innbyggerne er for eller mot en kommunesammenslåing.

### Oppsummering

Konsekvensene av en eventuell kommunesammenslåing for innbyggerne opplevelse av fellesskap, politisk innflytelse og engasjement, kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Over 40 % av de spurte i Kristiansund, og godt over 30 av de spurte i Frei, mener at en kommunesammenslåing vil styrke fellesskapet mellom innbyggerne i de to kommunene. Kun et mindretall mente at en sammenslåing ville svakke fellesskapet (14 % i Frei og 8 % i Kristiansund)
- Langt de fleste, rundt 2/3 i begge kommunene tror ikke at en kommunesammenslåing vil påvirke deres deltakelse og arbeid i ulike

- frivillige organisasjoner og lag, men aktiviteten vil fortsette som før.
- Både i Frei, men særlig i Kristiansund, er flere som mener at en kommunesammenslåing vil bedre politikernes mulighet til å vedta og gjennomføre politiske målsettinger enn de som mener betingelsene vil bli dårligere. I Kristiansund er det kun 8 % som mener at betingelsene for å føre politikk vil bli dårligere, mens den tilsvarende andelen er større i Frei, med 34 %.
  - Nærmere 50 % av innbyggerne i Frei mener at den egne muligheten til å påvirke politikken vil bli dårligere etter en kommunesammenslåing, mens kun 15 % mener mulighetene vil bli dårligere i Kristiansund.
  - Over halvparten av de spurte i Frei og 2/3 av de spurte i Kristiansund svarer at en kommunesammenslåing vil øke deres politiske engasjement og valgdeltakelse sammenliknet med dagens situasjon. I Kristiansund er det kun 8 % som oppgir at deres engasjement vil reduseres etter en kommunesammenslåing, mens den tilsvarende andelen for Frei er på 21 %.
  - Hovedinntrykket, både når det gjelder enkelte spørsmål og den generelle betydningen av en kommunesammenslåing, er at den vurderes som klart større blant innbyggerne i Frei kommune enn av innbyggerne i Kristiansund. Svarene kan tolkes som at spørsmålet om kommunesammenslåing, på godt og vondt, trolig engasjerer en langt større del av innbyggerne i Frei kommune sammenliknet med hva spørsmålet gjør blant innbyggerne i Kristiansund.

## **DEL 3**

### **SAMLET VURDERING: FORDELER OG ULEMPER VED EN KOMMUNESAMMENSLÅING**

### 13 SAMLET VURDERING: FORDELER OG ULEMPER VED EN KOMMUNESAMMENSLÅING

#### **Styrket generalist- kommune?**

Det store og vanskelige spørsmålet som stilles i det utredningsprogrammet som ligger til grunn for denne utredningen<sup>19</sup>, er hvorvidt en kommunesammenslåing vil styrke eller svekke generalistkommunen. Eller mer konkret: Vil en sammenslåing gjøre det vanskeligere eller enklere for Frei og Kristiansund kommuner å legge til rette for:

- Et velfungerende lokaldemokrati
- Effektive og gode kommunale tjenester
- Utvikling av lokalsamfunnet

(Rettsikkerhet er også et krav som stilles til generalist-kommunen. Fordi rettsikkerhet bla. forutsetter at innbyggerne får sine saker behandlet av kompetente personer i den kommunale administrasjonen, har vi i denne sammenheng valgt å la rettsikkerhet inngå som et element i vurderingene knyttet til dimensjonen ”Effektive og gode kommunale tjenester”.)

I denne delen av rapporten oppsummeres fordeler og ulemper ved en kommunesammenslåing i lys av de målsettinger som er formulert for generalistkommunen.

Null-alternativet (videreføring av dagens situasjon) ligger implisitt i vurderingene av fordeler og ulemper ved en sammenslåing og et tettere samarbeid. Nullalternativet er derfor ikke behandlet eksplisitt.

#### **Betydelig grad av skjønn**

Som det også framgår av de øvrige delene av rapporten, er enkelte konsekvenser forholdsvis lette å dokumentere, mens andre vurderinger må baseres på en betydelig større grad av skjønn. Slik vil det alltid være når det skal tas stilling til kompliserte og sammensatte samfunnsforhold. Til syvende og sist vil det derfor være opp til politikerne – og innbyggerne gjennom valg – og ta stilling til hvilke forhold som skal tillegges størst vekt når beslutningen om Freis og Kristiansunds videre ”skjebne” skal fattes.

---

<sup>19</sup> ”Sammenslåing av Kristiansund og Frei kommuner – utredningsprogram”, 24.06.2002

### 13.1 Mål 1: Styrking av lokaldemokratiet

<b>Deltakelse og innflytelse</b>	<p>En styrkning av lokaldemokratiet vil innebære:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Økt lokalpolitisk deltakelse – både i valg og lokalpolitisk engasjement</li> <li>• Økt lokalpolitisk innflytelse over spørsmål av betydning for kommunen og innbyggerne</li> </ul>
<b>Lokalt demokrati ikke det viktigste for folk flest</b>	<p>Tilrettelegging for et velfungerende lokaldemokrati er utvilsomt en viktig oppgave for norske kommuner. Når kvaliteten på og betydning av lokaldemokratiet skal vurderes, er det likevel viktig å ha i bakhode at <i>innbyggerne</i> ofte er mer opptatt av andre kommunale oppgaver. Så også i Frei og Kristiansund kommuner. I den innbyggerundersøkelsen som ble gjennomført som et grunnlag for denne rapporten, svarer for eksempel om lag 60 prosent i begge kommuner at det viktigste forholdet ved kommunen er at tjenestetilbudet er tilpasset egen husstand, mens bare om lag 10 prosent svarer at det viktigste forholdet ved kommunen er mulighetene for å påvirke avgjørelser.</p>
<b>Deltakelsen vil generelt ikke påvirkes</b>	<p>Innbyggerundersøkelsen viser dessuten at innbyggernes deltakelse på møter og i frivillige organisasjoner og lag generelt ikke vil påvirkes av en eventuell kommunesammenslåing. 2/3 av de som deltok i innbyggerundersøkelsen var av denne oppfatning. På dette området vil derfor en eventuell kommunesammenslåing verken ha en positiv eller negativ betydning.</p>
<b>Valgdeltakelse vet vi lite om</b>	<p>I denne rapporten er ikke sammenhengen mellom kommunestørrelse og valgdeltakelse vurdert spesielt. Bakgrunnen er først og fremst at deltakelsen i kommunevalg generelt har vært synkende de siste åra. Forskjellene mellom valgdeltakelsen i små og store kommuner er gjennom dette langt på vei blitt utvisket. Historisk er det heller ikke mulig å trekke vekslers på utviklingen i valgdeltakelsen i kommuner som ble slått sammen på 80- og 90-tallet. Unntaket er muligens en generell tendens til høyere deltakelse i valg hvor kontroversielle spørsmål står på dagsorden. Mer konkret vil dette for eksempel kunne bety at valgdeltakelse kanskje kan forventes å øke i tida like før og etter en kommunesammenslåing for deretter å stabilisere seg på "gammelt" nivå etter en viss tid. Paradoksalt vil det sannsynligvis derfor også være slik at valgdeltakelsen i en ny sammenslått kommune vil kunne reduseres ytterligere dersom velgerne skulle vise seg å bli fornøyd med den nye kommunen. Dersom innbyggerne opplever at for eksempel kvaliteten på de kommunale tjenestene reduseres som følge av en kommunesammenslåing, vil valgdeltakelsen kunne komme til å øke.</p>
<b>Økt engasjement i større kommune</b>	<p>Til tross for denne generelle kunnskapen om sammenhengen mellom kommunestørrelse og valgdeltakelse, oppgir drøyt 50 prosent av de spurte i Frei og om lag 2/3 av de spurte i Kristiansund at deres eget politiske engasjement vil <i>øke</i> etter en eventuell kommunesammenslåing. Fra dette ståstedet vil altså en kommunesammenslåing kunne ha en positiv effekt lokaldemokratiet.</p>

**Frei: Større kommune gir mindre mulighet til egen påvirkning**

Om lag 65 prosent av de spurte Kristiansund-innbyggerne er av den oppfatning at en større kommune ikke vil ha betydning for deres egen mulighet til å påvirke lokalpolitikken. Fra Frei fortoner dette seg annerledes: Nærmere halvparten av innbyggerne i Frei tror at deres egen mulighet til å påvirke politikken blir mindre i en sammenslått kommune. En forklaring kan være at avstanden mellom folkevalgte og innbyggere er mindre i små enn i større kommuner. Økt avstand mellom velgere og innbyggere vil dermed kunne oppleves som en ulempe ved en kommunesammenslåing. Dette vil naturlig nok merkes best oss de innbyggerne som er vant til små avstander og tettere relasjoner.

Samtidig er det også grunn til å påpeke at for tette bånd mellom valgte og velgere i særskilte situasjoner kan gi seg utslag i habilitetsproblem som ikke styrker, men tvert i mot svekker, lokaldemokratiet og den lokale rettssikkerheten<sup>20</sup>. I dette perspektivet vil etableringen av en større kommune kunne ha en positiv effekt på lokaldemokratiet.

**Større kommune: Økt politisk slagkraft**

Flere samfunnsforskere peker også på den stadig større graden av uoverensstemmelse mellom lokale demokratiske organers evne og mulighet til reell innflytelse på den utviklingen de er satt til å styre. Christensensutvalget (NOU 1992:15) formulerte dette slik:

”Lokaldemokratiet hviler ikke alene på deltakelse og tilhørighet, men er også avhengig av at kommunen har tyngde og betydning i samfunnsutbyggingen og tjenesteproduksjonen.”

Gjennom innbyggerundersøkelsen gir innbyggerne i Frei og Kristiansund uttrykk for at de tror at lokalpolitikere mulighet til å vedta og gjennomføre politiske målsettinger vil bli bedre i en sammenslått kommune, enn i dagens kommune. Over 60 prosent av innbyggerne i Kristiansund mener at en sammenslått kommune vil få økt slagkraft, mens 40 prosent av innbyggerne i Frei er av samme oppfatning. Dette gir for eksempel en pekepinn i retning av at en sammenslått kommune i større grad enn dagens to mindre kommuner, vil kunne ivareta egne interesser knyttet til den regionale utviklingen på Nordmøre og forhandlinger vis-à-vis staten.

**Forutsetning for ”å sitte i det lokale førersetet”?**

I lys av kommunalminister Solbergs initiativ til å drøfte generalistkommunenes oppgaver og framtid, kan etablering av en større kommune være en nødvendig forutsetning for å kunne beholde lokal innflytelse over de oppgavene som i dag er kommunenes ansvar og/eller en forutsetning for kommunen skal få overført ansvaret for nye oppgaver. Gitt et sterkere statlig press i retning av større kommuner, vil dessuten et lokalt initiativ til sammenslåing kunne være en viktig forutsetning for reell lokalpolitisk innflytelse i en sammenslåingsprosess, herunder i spørsmålet om hvilke kommuner som skal slåes sammen med hvem.

---

<sup>20</sup> Hovik og Myrvold: ”Er det størrelsen det kommer ann på? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet.”, NIBR-rapport 2001:8

## 13.2 MÅL 2: Effektive og gode kommunale tjenester

### Kvalitet og effektivitet

Effektive og gode kommunale tjenester innebærer, blant annet:

- Gode, brukerorienterte og kostnadseffektive tjenester, herunder:
  - Mulighetene til å frigjøre administrative ressurser gjennom sammenslåing av kommunene og
  - Innsparingspotensialer og muligheter for kvalitetsheving av tjenestetilbudet innenfor dagens rammer
- God kommunal tjenesteproduksjon og administrasjon med kapasitet og kompetanse til å yte service til innbyggerne, herunder:
  - Evnen til å rekruttere, beholde og utnytte nøkkelkompetanse

### Økonomiske konsekvenser

Et utgangspunkt for å vurdere en sammenslått kommunes evne til å produsere tjenester, er en vurdering av hvilke økonomiske konsekvenser en eventuell sammenslåing vil kunne få. Eller mer konkret: Vil en kommunesammenslåing kunne frigjøre eller tilføre økte midler til den kommunale tjenesteproduksjonen? Tabell 13.1 gir et skissemessig bilde av de økonomiske konsekvensene av en sammenslåing av Frei og Kristiansund kommuner:

**Tabell 13.1: Økonomiske konsekvenser av en sammenslåing av Frei og Kristiansund kommuner. Mill. kroner**

	Etter 1 år	Etter 10 år	Etter 15 år
<b>Rammeoverføring fra staten</b>	Ingen eller liten endring	Ingen eller liten endring	- 6 mill pr. år
<b>Engangskostnader</b>	10 mill*	-	-
<b>Innsparing administrasjon (potensial)</b>	5 – 9 mill pr år	5 – 9 mill pr. år	5 – 9 mill pr. år
<b>Innsparing tjenester</b>	Avhengig av politiske vedtak	Avhengig av politiske vedtak	Avhengig av politiske vedtak

\* Engangskostnadene er anslått til om lag 10 mill. kroner. I hht. til gjeldene politikk dekker staten mellom 40 og 60 prosent av disse kostnadene. Kommunens andel av engangskostnadene kan derfor anslås til 5 mill. kroner.

### Rammeoverføringene reduseres

Som det framgår av tabellen, vil rammeoverføringene fra staten reduseres som en følge av en kommunesammenslåing. Dette vil imidlertid ført få full effekt 15 år etter en sammenslåing. Med en realrente på 4 prosent, er nåverdien av dette inntekstbortfallet beregnet til 3,3 mill. kroner. I denne sammenheng er det imidlertid viktig å understreke at 15 år er et svært langt perspektiv i kommunaløkonomisk sammenheng. Hva dette inntekstbortfallet vil ha å si praksis, er det derfor ikke mulig å forutsi.

**Skjønnsmidlene påvirkes ikke** En sammenslåing av Frei og Kristiansund kommune vil isolert sett ikke få betydning for tildelingen av skjønnsmidler. En eventuell ny kommune vil i samsvar med sentrale føringer, bli vurdert på lik linje med andre kommuner i fylket.

**Mulig å spare 5 – 9 mill. på administrasjon** Innenfor en sammenslått kommune, kan det være muligheter for å gjennomføre kostnadseffektive organisatoriske og tjenstemessige endringer og løsninger som er det er vanskeligere å gjennomføre i to mindre kommuneorganisasjoner. Basert på sammenlikninger av KOSTRA-tall er dette innsparingspotensialet beregnet til mellom 5 og 9 millioner kroner pr. år etter en eventuell sammenslåing.

**Engangskostander** En kommunesammenslåing er en omfattende og krevende omstillingsprosess. Ikke bare skal dagens kommunale organisasjoner slås sammen og felles rutiner etableres. Andre sentrale forhold, som for eksempel interkommunalt og annet avtaleverk, kommunevåpen, skilting, kartproduksjon etc. skal også samordnes og utvikles. Sannsynligvis vil det også være nødvendig med infrastrukturmessige (for eksempel IKT) tilpasninger. Erfaringene fra sammenslåingen av Ramnes og Våle kommuner til Re kommune antyder på at disse engangskostnadene vil være om lag 10 mill. kroner. Kommunal- og regionaldepartementets praksis er å dekke 40 – 60 prosent av slike kostnader.

**Effektiviseringspotensialet i tjenesteproduksjonen er viktig** Generelt antas det å være et effektiviseringspotensial i kommunal tjenesteproduksjon. Men det er ikke gitt at kommunesammenslåing (dvs. at kommunene er store) er nødvendig for å realisere slike potensialer. En del av effektiviseringspotensialene kan sannsynligvis realiseres internt i kommunene eller gjennom interkommunalt samarbeid. Empirisk er det vanskelig å fastslå hvilken tilleggsgevinst i forhold til effektivisering som kan oppnås gjennom sammenslåing. Likevel taler følgende for at sammenslåing vil gi større muligheter for effektivisering enn det som kan oppnås internt og gjennom samarbeid:

Det er påvist stordriftsfordeler eller smådriftsulemper innenfor administrasjon, institusjonsbasert omsorg, grunnskole og tekniske tjenester, jf. Myrvold (2001).

Den omstillingsprosess som nødvendigvis må følge av en sammenslåing, vil generelt kunne legge til rette for endringer som bidrar til en mer effektiv tjenesteproduksjon og/eller bedre kvalitet på tjenesteproduksjonen.

Større og mer kompetansetunge fagmiljøer vil sannsynligvis bidra til større kvalitet i tjenesteproduksjonen, evt. også høyere produktivitet.



Dette vil også langt på vei kunne oppnås med et tett interkommunalt samarbeid, men da er det egentlig snakk om en sammenslåing på sektornivå (det interkommunale samarbeidet må være tilstrekkelig tett).

**Ikke stort  
innsparings-  
potensial innen  
barnehager,  
grunnskoler,  
barnevern og  
sosialtjenester.**

KOSTRA-tallene gir ikke grunnlag for å forvente store kostnadsbesparelser innenfor barnehagedrift, grunnskoler, barnevern, sosialtjenesten og kulturområdet. .

Innenfor barnehagedriften kan det være nødvendig med ekstra ressurser for at en sammenslått kommune skal gi et like godt barnehagetilbud som Kristiansund gjør i dag.

Sannsynligvis er det rom kostnadsbesparelser ved å endre skolestrukturen, men verken skolene eller klassene i Frei og Kristiansund er spesielt små. Det er også mulig å endre skolestrukturen i de to kommunene uavhengig av en kommunesammenslåing.

**Potensial for  
sterkere  
kultursatsing?**

Det er ikke grunnlag for å peke på effektiviseringspotensial innefor kulturområdet, men en større kommune vil i absolutt forstand har flere frie inntekter. Gitt politiske prioriteringer, vil dette kunne legge forholdene til rette for større kulturelle satsinger og investeringer i en større, sammenslått kommune.

**VAR**

Innen VAR-området vil en sammenslåing (eller tett interkommunalt samarbeid) generelt sett kunne legge til rette for bedre utnyttelse av realkapital/utstyr og kompetanse, og rettferdiggjøre større satsninger og investeringer.

**Potensial innen  
kommunehelse?**

Relativt sett høye brutto driftsutgifter pr. innbygger innenfor kommunehelse i dagens kommuner, indikerer at det kan være et effektiviseringspotensial innenfor dette tjenesteområde som kan realiseres ved en sammenslåing. På den annen side kan utgiftsstrukturen ha sammenheng med reelle behov hos innbyggerne som ikke vil endres ved en kommunesammenslåing.

**Potensial  
innenfor pleie og  
omsorg?**

Høye brutto driftsutgifter pr. bruker av hjemmetjenester i Kristiansund og høy dekningsgrad for bruk av institusjoner i Frei kan tyde på innsparingspotensial som kan realiseres ved en sammenslåing. Men det er uklart om de høye utgiftene pr. bruker av hjemmetjenesten henger sammen med høy kvalitet/stort omfang på tjenesten og tunge brukere eller er en indikasjon på at det eksisterer et effektiviseringspotensial.

Sannsynligvis vil det kunne oppnås effektiviseringsgevinst ved å vri pleie- og omsorgstilbudet i Frei fra institusjonsplasser til større bruk av hjemmehjelp. En slik omlegging er allerede vedtatt og vil bli gjennomført fra og med 1. juli 2003.

**Veier?**

Det er ikke framkommet opplysninger som tyder på at det er vesentlige

effektiviseringsgevinster knyttet til vei ved en kommunesammenslåing. Det kan imidlertid være gevinster knyttet til bedre utnyttelse av utstyr.

**Kvalitet og kompetanse**

Den kommunale tjenesteproduksjonen skal ikke bare være kostnadseffektiv, men også tilfredsstillende de kvalitetsmessige krav som stilles til kommunale tjenester. En nødvendig forutsetning for dette er selvfølgelig at kommunene har den nødvendige kompetanse som skal til å løse de oppgaver som kommunene har ansvar for.

**Generelt stabil, men sårbar situasjon**

Begge kommunene oppgir at kompetanse- og rekrutteringssituasjonen generelt sett er tilfredsstillende. Begge kommunene melder imidlertid også at rekrutteringssituasjonen er vanskelig på enkelte områder. Konkret nevnes:

- Rekruttering til deltidsstillinger og vikariater, særlig innen for pleie- og omsorgstjenestene
- Rekruttering av ingeniører og fagarbeidere med fagbrev innenfor tekniske tjenester

Rekrutteringssituasjonen er spesielt sårbar i Frei kommune, som i innen enkelte fagområder bare har en eller svært få ansatte fagpersoner.

**De ansatte er moderat positivt i begge kommuner**

Kampen om den kompetente arbeidskraften vil øke i åra framover. Det er derfor viktigere enn tidligere at kommunene i størst mulig grad legger vekt på å gjennomføre tiltak som bidrar til at kommunen oppfattes som en attraktiv arbeidsgiver. I følge den medarbeiderundersøkelsen som ligger til grunn for denne rapporten, er de ansatte i begge kommunene moderat positive til at en kommunesammenslåing vil kunne ha en positiv betydning for de forholdene som vektlegges ved valg av arbeidsgiver. Sett fra dette ståstedet, vil dermed en kommunesammenslåing kunne ha en positiv effekt på kommunenes evne til å rekruttere og beholde nøkkelkompetanse.

**Mer robuste fagmiljø**

Frei kommune har flere små fagmiljø enn Kristiansund, men begge kommunene har små og sårbare fagmiljø knyttet til flere sentrale fagområder. En kommunesammenslåing vil bidra til at disse fagmiljøene styrkes. Dette vil kunne bidra både til en kvalitativ utvikling av tjenesteproduksjonen og til å kommunen vil kunne oppfattes som en mer attraktiv arbeidsgiver.

**Bedre utnyttelse av egne ansatte**

I følge kommunenes personalansvarlige vil en kommunesammenslåing bidra til bedre utnyttelse av de ansattes kompetanse. Følgende forhold påpekes spesielt:

- Enklere og mer effektiv utnyttelse av den sykepleierfaglige kompetanse
- Enklere å gjennomføre nødvendige effektiviseringstiltak fordi det vil være lettere å ivareta omplasseringsbehov i en større kommunal og mer fleksibel organisasjon

**Større avstand mellom ledere og ansatte** På den annen side vil avstanden mellom ledelse og ansatte bli større i en sammenslått kommune. Dette vil kunne være en ulempe i situasjoner som stiller store krav til tydelige og tilstedeværende ledelse.

En kommunesammenslåing vil også i en overgangsfase kunne medføre en sterkere grad av konkurranse og leder- og stabsstillinger, noe som på kort sikt vil kunne ha en negativ effekt på arbeids- og fagmiljøet i en sammenslått kommune.

### 13.3 MÅL 3: TILRETTELEGGING FOR UTVIKLING AV LOKALSAMFUNNET

**Planlegging, nærings- og regional-utvikling**

Tilrettelegging for utvikling av lokalsamfunnet innebærer blant annet:

- Overordnet og helhetlig areal- og transportplanlegging
- Tilrettelegging for utvikling av eksisterende næringsliv og etablering av ny næringsvirksomhet
- Tilrettelegging for regional utvikling med utgangspunkt i kommunens interesser

Med utgangspunkt i disse målsettingene, er det særlig relevant at Frei og Kristiansund i utgangspunktet er så ”innvevd” i hverandre som de allerede er. Dessuten er hver kommune hver for seg sterke sider – eller komparative fortrinn - som samlet sett vil kunne legge forholdene godt til rette både for nærings- og regional utvikling. Mer konkret:

**Felles bo- og arbeidsområde**

Frei og Kristiansund kommuner må i all hovedsak betraktes som et felles bo- og arbeidsområde. Sammenslåing av de to kommunene vil derfor kunne gi en mer rasjonell kopling mellom boligbygging og infrastruktur, samtidig som den kommunale økonomien blir større og dermed mer fleksibel.

**Reisemønsteret påvirkes ikke**

Kommunene er små i utstrekning og det er korte avstander mellom tettstedene. Kristiansund kommune har 76% av befolkningen og det dominerende tilbudet av varehandel og tjenester.

En eventuell sammenslåing vil ikke endre dette bildet, og vil i liten grad endre på dagens reisemønster. En eventuell samlokalisering av offentlige tjenester vil for de fleste gjelde tjenester som bare besøkes sjelden, som kommunale kontorer i rådhus, trygdekontor, helsehus og bibliotek.

**Kollektiv-andelen vil ikke øke**

Det er lite trolig at en sammenslåing av de to kommunene vil bety noe for fordelingen mellom bil og kollektivtrafikk. Den mest konkrete endringen kan bli at noen kommunale kontorer og tjenester enten samlokaliseres i Kristiansund eller fordeles mellom Kristiansund og Rensvik. I begge disse modellene vil det bety noe lengre reiser for et fåtall personer. Begge tettstedene ligger langs den samme kollektivtrasèen, slik at

kollektivtilbudet vil være et alternativ til bil for omtrent de samme personene som i dag.

Det er heller ingen grunn til å forvente endringer i gang- og sykkeltrafikken som følge av en sammenslåing.

**Areal-  
økonomisering**

Arealøkonomisering er beskrevet som et hovedprinsipp for kommuneplanen i Kristiansund. I kommuneplanen for Frei er dette ikke uttalt, men det er beskrevet et mål om at planleggingen skal utføres i nært samarbeid mellom regionale og nasjonale myndigheter. Begge kommunene ønsker å videreutvikle sine tettsteder, og ikke fremme spredt utbygging.

De to kommunene har forskjellig utgangspunkt, ved at Kristiansund har flest innbyggere og minst areal, mens det for Frei er motsatt. Dette faktiske forhold, kombinert med at kommunene allerede fungerer som et felles bo- og arbeidsmarked, skulle tilsi et økt samarbeid om arealplanlegging.

Eventuelle arealkonflikter, der valget står mellom fortetting i eller nær byggesonene på bekostning av jordvern, vil lettere kunne løses ved felles planlegging mellom kommunene. Kommunegrensen vil da ikke være et hinder for den mest rasjonelle løsning.

**Plankapasitet og  
-kompetanse**

Det sies ingen ting i de refererte dokumenter om manglende plankapasitet eller –kompetanse. Men helt generelt kan to små fagmiljøer bli styrket ved å slå seg sammen. Kommunene er dessuten så små at det blir en oversiktlig oppgave for ett planfaglig miljø.

Manglende revisjon av arealplanene i de to kommunene kan i tillegg være et signal om at kapasiteten ved plankontorene ikke er god nok. Plankapasiteten for revidering av kommuneplan og arealdel vil bli større ved en sammenslåing, fordi det blir ett plandokument og en politisk behandling. Dette kan frigjøre kapasitet til andre planoppgaver.

**Felles interesse-  
områder innen  
nærings-  
utvikling**

Frei kommune er svært liten i en næringsssammenheng og er avhengig av arbeidsmarkedet i Kristiansund.

To av satsningsområdene som Frei kommune har pekt ut i sin strategiske næringsplan, er på områder hvor Kristiansund allerede er godt etablert, nemlig;

- Offshorerelatert virksomhet
- Havbruksvirksomhet

Ved en sammenslåing av de to kommunene vil områder som i dag ligger i Frei kommune kunne nyte godt av kontaktnettet og kompetansen som er bygd opp i Kristiansund kommune innenfor disse næringene. Større tilgang på arealer gjennom en sammenslåing vil også kunne styrke mulighetene for en helhetlig og fleksibel tilrettelegging for å i

møtekomme aktuelle etablerere sine behov. Innenfor havbruksnæringene er det grunn til å forvente nye og strengere krav til areal og tetthet for redusere å risikoen for sykdomsspredning. Det er derfor grunn til å anta at begge kommunene vil tjene på at den kommunale tilretteleggingen for havbruk sees under ett.

Når det gjelder offshorerelaterte virksomheter, mangler Frei kommune i dag nettverk og egenkompetanse i kommunen for å trekke til seg disse næringene.

**En større kommune vil ha flere næringsmessige ressurser**

En sammenslåing av kommunene vil på næringsviden vil derfor være positivt: En større kommune vil ha større muligheter til å sette av egne ressurser til næringsutvikling, noe Kristiansund allerede har i dag. Forhandlingskraft med tanke på lokalisering, tildeling av framtidige havbruks- og forsøkskonsesjoner, mv vil øke når kommunens størrelse øker. Felles markedsføring vil også styrke området.

De to kommunene har i dag felles arbeidsmarked, med Kristiansund som hovedarbeidsplass. Det er flere av de bosatte på Frei som arbeider i Kristiansund enn det er som arbeider i egen kommune. Næringsutviklingen i Frei kommune "treffer" derfor i dag kun en liten del av befolkning. Dette innebærer indirekte at befolkningen i Frei i dagens situasjon har liten innflytelse på den kommunale næringspolitikken som er rettet mot arbeidsplasser der Freiinnbyggere i dag arbeider.

En større kommune vil kunne medføre at den fleksibiliteten Frei kan møte næringslivet med i dag blir noe redusert.

**Næringsvennlig kommune**

Kristiansund sin satsning på å bli en næringsvennlig kommune vil kunne styrke næringsutviklingen på Frei. Kristiansund kommune har bygd opp kompetanse på næringsutvikling. Satsningsområdene for Kristiansund er de samme som for Frei.

**Tilrettelegging for ønsket regional utvikling**

Den gjennomførte innbyggerundersøkelsen viser at et flertall av innbyggerne i dagens kommuner, tror at politikernes gjennomslagskraft vil øke i en sammenslått kommune. Mer konkret – og med direkte relevans til den dimensjonen ved generalistkommunen som er knyttet til tilrettelegging for utvikling av lokalsamfunnet – er spørsmålet om hvorvidt en sammenslått kommune vil ha større evne til å tilrettelegge for ønsket regional utvikling enn dagens kommuner.

Det er vanskelig å finne empirisk grunnlag for at en sammenslått kommune vil ha større regional gjennomslagskraft, men generelt sett er det sannsynlig at en større kommune lettere vil kunne hevde seg i den regionale konkurransen om lokalisering av arbeidsplasser, statlige institusjoner, utdanningsinstitusjoner og fordelingene av offentlige utviklingsmidler. Dette vil generelt sett kunne ha en positiv effekt på regionens utvikling og effekt.

På den annen side: Dersom en kommunesammenslåing skulle møte så stor

motstand i befolkningen og i det lokale næringslivet at mulighetene for å realisere kvalitative og kvantitative forbedringspotensial strander på lokale konflikter, vil en kommunesammenslåing ikke ha den ønskede effekt - verken internt i den nye kommunen eller i forhold til forbedret regional forhandlingsstyrke.

### 13.4 FORDELER OG ULEMPER – OPPSUMMERT

En samlet, skissemessig oversikt over fordeler og ulemper ved en sammenslåing av Frei og Kristiansund kommuner, kan framstilles slik, jf. tabell 13.2:

Tabell 13.2 Konsekvenser av en sammenslåing av Frei og Kristiansund kommuner

	Mål 1: Styrket lokaldemokrati	Mål 2: Effektive og gode tjenester	Mål 3: Tilrettelegging for utvikling av lokalsamfunnet
<b>Ingen eller små konsekvenser</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Innbyggerne er mer opptatt av kommunale tjenester, enn av lokaldemokratiet</li> <li>▪ Deltakelse i lag/ foreninger påvirkes ikke</li> <li>▪ Valgdeltakelsen vil sannsynligvis ikke endres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tildeling av skjønnsmidler påvirkes ikke</li> <li>▪ Lite økonomisk potensial innenfor barnehager, barneskoler, barnevern og sosialtjenester</li> <li>▪ Potensialet innenfor pleie og omsorg er usikkert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reisemønsteret påvirkes ikke</li> <li>▪ Kollektivtrafikken påvirkes lite</li> </ul>
<b>Ulemper</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Frei: Innbyggernes mulighet til å påvirke vil reduseres</li> <li>▪ Større avstand mellom velgere og valgte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rammetilskudd fra staten på 6 mill. kroner pr. år bortfaller etter 10 – 15 år</li> <li>▪ 5 mill i netto engangskostnader</li> <li>▪ Større avstand mellom ledere og ansatte</li> <li>▪ Større avstand mellom brukere og beslutningstakere</li> <li>▪ Gode arbeids- og fagmiljø kan brytes opp</li> <li>▪ Mer usikre ansattforhold for ledere og stabsansatte i en overgangsfase</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Større avstand mellom næringsdrivende i Frei og det kommunale støtteapparatet</li> <li>▪ Konflikter vil kunne redusere potensiell regional gjennomslagskraft</li> </ul>
<b>Fordeler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Det politiske engasjementet vil øke i en større kommune</li> <li>▪ Habilitetsproblemene vil reduseres</li> <li>▪ Økt politisk slagkraft, for eksempel regionalpolitisk</li> <li>▪ Bedre forutsetning for å sitte i et lokalpolitisk "førersete"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Generelt stordriftspotensiale i tjenesteproduksjonen</li> <li>▪ Administrativt innsparingspotensial 5 – 9 mill. pr. år</li> <li>▪ Potensial for sterkere kultursatsing</li> <li>▪ Bedre utnyttelse av realkapital og utstyr innenfor VAR</li> <li>▪ Større og mer robuste fagmiljøer</li> <li>▪ Større muligheter til å utnytte egne ansattressurser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Felles arealplanlegging</li> <li>▪ Større næringsarealer og næringspolitiske virkemidler</li> <li>▪ Økt kompetanse innen planlegging og næringsutvikling</li> <li>▪ Sterkere regionalpolitisk gjennomslagskraft</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Større kommunalt handlingsrom i forhold til omstilling, rekruttering og utvikling av ansatte</li><li>▪ Større rom for rekrutteringspolitiske virkemidler</li></ul>	
--	--	--	--