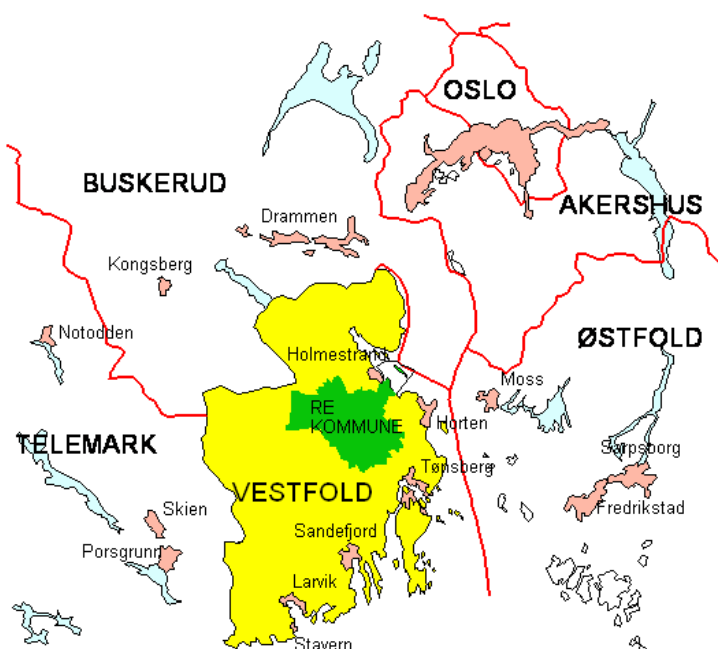


Kommunal- og regionaldepartementet

Re-effekter

Etterundersøkelse av
sammenslutningen mellom
Ramnes og Våle



Kommunal- og regionaldepartementet

Re-effekter

Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle

AGENDA Utredning & Utvikling AS
Malmskrivervn 35 • Postboks 542 • 1302 Sandvika
Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01
Ref: R5171

AGENDA Utredning & Utvikling AS

Postboks 542 • 1301 Sandvika • Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01

Oppdragsgiver:	Kommunal- og regionaldepartementet		
Rapportnr.:	R5171		
Rapportens tittel:	Re-effekter		
Spesifikasjon:	Etterundersøkesle av sammenslutningen mellom Våle og Ramnes		
Tidsfrist:	13.02.06	iflg	
Ansvarlig:	Geir Vinsand		
Kvalitetssikring:	Tor Dølvik	Verifisert:	
			(dato) (sign)

Forord

Foreliggende rapport inneholder analyser av erfaringer med kommunesammenslutningen mellom Våle og Ramnes kommuner 1.1.2002. I rapporten drøftes konsekvenser for ulike kommunale roller som tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging og demokrati. Det er gjennomført breddeundersøkelser blant de ansatte i kommunen og innbyggerne i Re kommune. Rapporten bygger på kartlegginger og analyser som ble foretatt av Telemarksforskning-Bø før sammenslutningen.

Prosjektet er gjennomført på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet i perioden 1.oktober 2005 til 8. februar 2005. Re kommune har vært oppdragsgiver for breddeundersøkelsen blant de ansatte.

Prosjektet er gjennomført av et prosjektteam i AGENDA som har bestått av Geir Vinsand (prosjektleder), Per Schanche og Tor Dølvik (kvalitetssikring). Breddeundersøkelsene blant innbyggerne og de ansatte er gjennomført i nært samarbeid med Idar Eidset i Norsk Respons. Rådmann Trond Wifstad og ordfører Thorvald Hillestad har fungert som kontaktpersoner i prosjektet.

Sandvika, 8. februar 2005

AGENDA Utredning & Utvikling AS

Innhold

1	KONKLUSJON OG HOVEDFUNN	9
2	MÅL OG METODISK TILNÆRMING	12
2.1	Bakgrunn	12
2.2	Mål med utredningen	12
2.3	Problemstillinger	13
2.4	Analytisk tilnærming	14
2.5	Opplegg for gjennomføring og arbeidsform	16
2.6	Oppbygging av rapporten	17
3	OVERSIKT OVER SAMMENSLUTNINGEN, HOVEDAKTIVITETER OG RAMMEBETINGELSER	19
3.1	Innledning	19
3.2	Utgangssituasjon	19
3.3	Faser og tidslinje	22
3.4	Aktiviteter, prinsipper og lokale erfaringer	26
3.5	Konklusjoner fra evaluering av sammenslutningsprosessen	28
3.6	Prosesserfaringer fra etterundersøkelsen	30
3.7	Kommunaløkonomiske rammebetingelser	31
3.8	Statlige tilskudd og prosesskostnader	32
3.9	Endringer i sykefravær	33
4	DE ANSATTES VURDERINGER AV SAMMENSLUTNINGEN	36
4.1	Innledning	36
4.2	Metodikk og datagrunnlag	36
4.3	Endring i stilling eller arbeidssituasjon som følge av sammenslutningen	39
4.4	Personalbehandling	39
4.5	Tilfredshet med omstillingen i forbindelse med kommunesammenslutningen	40
4.6	Viktighet av stillings- og lønnsgaranti	42
4.7	Kvalitetsutvikling på eget arbeidsområde	43
4.8	Økonomiske stordriftsfordeler på eget arbeidsområde	45
4.9	Endringer i arbeidsmiljø etter sammenslutningen	46
4.10	Virkninger for den kommunale virksomhet	49

4.11	Samlet vurdering av omstillingene etter sammenslutningen	51
4.12	Suksessfaktorer	52
4.13	Snublesteiner	53
4.14	Riktig eller galt å slå sammen kommunene?	54
4.15	Andre synspunkter fra de ansatte	55
4.16	Oppsummering	56
5	POLITIKERNES ERFARINGER	59
5.1	Intervjuobjekter og temaer for samtale	59
5.2	Oversikt over svarene	60
5.3	Effektivitet	61
5.4	Kvalitet på tjenesteytingen	62
5.5	Kvalitet på støttefunksjoner	64
5.6	Innbyggernes tilgjengelighet til kommunens administrasjon og tjenestetilbud	64
5.7	Brukerorientering	66
5.8	Dialog mellom politikere og innbyggerne	67
5.9	Dialog mellom politikere og administrasjonen	68
5.10	Kommunen som attraktiv og trygg arbeidsplass	69
5.11	Innbyggernes interesse for deltakelse	70
5.12	Betingelser for næringsutvikling og planlegging	71
5.13	Kommunens regionale tyngde og påvirkningskraft	72
5.14	Oppsummering	73
6	INNBYGGERNES VURDERINGER AV TJENESTETILBUD OG LOKALDEMOKRATI	74
6.1	Innledning	74
6.2	Nærmere om metodikk og datagrunnlag	74
6.3	Tilfredshet med tjenestetilbudet	77
6.4	Synspunkter på forvaltningen	83
6.5	Innbyggernes tilhørighet	85
6.6	Deltakelse	87
6.7	Påvirkningsmuligheter	89
6.8	Representativitet	90
6.9	Styringsevne	90
6.10	Holdning til direktevalg av ordfører	91
6.11	Effektvurdering av sammenslutningen	91
6.12	Oppsummering	93

7	GJENNOMGANG AV KONSEKVENSER FOR KOMMUNAL OG STATLIG VIRKSOMHET	95
7.1	Innledning	95
7.2	Ledernes vurderinger av endringer	95
7.3	Endringer i kommuneøkonomi, økonomistyring og styringskultur	97
7.4	Ressursbruk i kommunal administrasjon	110
7.5	Konsekvenser for tjenestetilbud og ressursbruk	114
7.6	Konsekvenser for kommunens rolle som samfunnsutvikler	128
7.7	Konsekvenser for lokal statsforvaltning	135
7.8	Oppsummering	140

1 Konklusjon og hovedfunn

Hovedkonklusjonen i denne utredningen er at kommunesammenslutningen mellom Våle og Ramnes i 2001/2002 har medført store gevinster. Re kommune er en mer geografisk funksjonell enhet, har bredere kompetanse, større utviklingskraft og er etter all sannsynlighet bedre tilpasset framtidige utfordringer enn de to gamle kommunene. Resultatene summeres seg til en fornyelse av lokaldemokratiet som kan tolkes som sterkere, viktigere og mer interessant for innbyggerne og lokalpolitikere enn det var med utgangspunkt i de gamle kommunene.

Reformen har vært en kvalitetsreform hvor kommunen har lagt vekt på omstilling av kommuneorganisasjonen og utbygging av tjenester og infrastruktur med utgangspunkt i et nytt kommunesenter. De viktigste Re-effektene i positiv retning kan sammenfattes i følgende punkter:

- Kommunen har blitt en mer profesjonell organisasjon med bredere kompetanse og positive fagmiljøeffekter på en rekke områder. Positive fagmiljøeffekter er særlig tydelig innenfor smale tjenestoområder som helsetjenester, sosialtjeneste og barnevern, regulering, kart og oppmåling, byggesak, kulturtenester og administrative støttefunksjoner.
- Kompetansegevinster kommer også til uttrykk ved at Re kommune tilbyr bredere og mer spesialiserte tjenester sammenliknet med tidligere enheter
- Til dette kommer at den overordnede styringen av kommunen har blitt mer profesjonell og mer utviklingsorientert, bl.a. i forhold til ledelse og eksternt samarbeid
- Innbyggerne er mer fornøyde med dagens tjenestetilbud enn de var i de gamle kommunene
- Kommunen har gjennomført innsparinger og høstet stordriftsfordeler i kommunal administrasjon til fordel for økt tjenesteproduksjon
- Den samlede innparingen i lønnskostnader til ledelse- og støttefunksjoner er beregnet til 10,8 millioner kroner. Av dette er stordriftsfordelene som følge av en ny kommune anslått til 8,1 millioner kroner. Innsparingen i lønnskostnader til sentral ledelse og støtte utgjør 28 % av kommunens samlede utgifter til denne type administrasjon.
- For tjenesteproduksjonen er det registrert innsparinger for barnehager, pleie og omsorg og kultur som i størrelsesorden utgjør et par millioner kroner.
- Sammenslutningen har medført en lokal mobilisering rundt et nytt kommunesenter sentralt plassert i kommunen

- Et flertall av innbyggerne har fått bedre tilgjengelighet til kommunens administrasjon og tjenestetilbud
- Re kommune har et bedre utgangspunkt for overordnet planlegging og styring av utbyggingsmønsteret sammenliknet med de to gamle kommunene. Kommuneplanen har blitt mer helhetlig ved at den behandler og avveier et bredere sett av plantemaer. Den sektorvise planleggingen har blitt mer offensiv og strukturert.
- Kommunesammenslutningen har medført en kommune med større tyngde og påvirkningskraft overfor næringsliv og regionale myndigheter
- Kommunesammenslutningen er gjennomført uten at det har gått på bekostning av sentrale kvaliteter ved lokaldemokratiet som tilhørighet, deltakelse og påvirkningsmuligheter
- Kommunesammenslutningen har medført viktige gevinster for lokale statsetater, herunder særlig trygdetaten og kirkens organisering
- Kommunesammenslutningen har medført bedre betingelser for samordning mellom kommunale og statlige funksjoner, herunder deltakelse i den planlagte NAV-reformen

Re-effekter i negativ retning har ikke vært lett å dokumentere. I utredningen blir det pekt på forbedringsmuligheter for Re kommune knyttet til bl.a. brukerorientering, målformuleringer i styringsdokumenter og klargjøring av kommunens rolle i næringspolitikken. Mulige negative virkninger av sammenslutningen kan være knyttet til særlig tre forhold, hvorav det første framstår som viktigst:

- De gjennomførte omstillingene har vært meget omfattende og krevende for ledere og ansatte i Re kommune. Dette har medført til dels store belastninger for de som har blitt direkte berørt av omstillingene.
- Kommunedannelsen kan ha bidratt til en viss lokal sentralisering ved at kommunale funksjoner har blitt lokalisert til det nye kommunesenteret (Revetal)
- Re kommune har ikke blitt en mer geografisk funksjonell kommune for innbyggerne i kommunens ytterområder (Vivestad og områdene mot Holmestrand og Horten)

I utredningen pekes det på flere mulige bakenforliggende årsaker til at kommunen i så stor grad har lyktes med kommunesammenslutningen. Tre årsaker framstår som særlig viktige.

- *Sterk integrasjon:* Våle og Ramnes var gjennom en langvarig geografisk og institusjonell integrasjon forut for sammenslutningen
-

- *Samlende idé:* Kommunesammenslutningen var basert på en idé om felles lokal samfunnsutbygging med utgangspunkt i et nytt kommunesenter og motvekt mot byenes utvikling
- *God prosess:* De gode resultatene er skapt gjennom en åpen, medarbeiderorientert omstilling preget av motiverte ansatte og et meget solid politisk og administrativt lederskap

Det metodiske og faglige grunnlaget for disse konklusjonene er som følger:

- Utredningen bygger på en systematisk kartlegging av sentrale aktørers erfaringer med sammenslutningen. Innenfor aktørperspektivet er det gjennomført følgende kartlegginger og analyser:
 - En breddeundersøkelse blant de ansatte med 250 spurte for å kartlegge prosesserfaringer og effekter av sammenslutningen, jf. kap.4.
 - Besøksintervjuer med 8 sentrale politiske ledere, herunder gruppeledere for de politiske partiene og ordfører. Politikernes erfaringer framgår av kap.5.
 - To breddeundersøkelser blant innbyggerne om tjenester, forvaltning og lokaldemokrati. Innbyggerundersøkelsene ble gjennomført hhv. før og etter sammenslutningen og omfatter 1454 og 793 spurte. Resultatene fra innbyggerundersøkelsene framgår av kap.6.
- En faglig gjennomgang av kommunal og lokal statlig virksomhet basert på informantintervjuer og tilgjengelig statistikk og dokumenter. Utenom de politiske lederne er det gjennomført 30 besøksintervjuer blant kommunale ledere, representanter for næringsliv, lokalsamfunn, nabokommuner og regionale myndigheter. Det er i tillegg gjennomført intervjuer og samtaler pr. telefon med en rekke andre informanter og ressurspersoner. De faglige analysene framgår av kap.7.

Det vises til oppsummeringer i de enkelte kapitler for nærmere oversikt over hovedfunn.

2 Mål og metodisk tilnærming

2.1 Bakgrunn

Sammenslutningen mellom Våle og Ramnes kommuner i Vestfold fylke skjedde 1.1.2002. Kommunesammenslutningen er blant de ytterst få eksempler på frivillige sammenslutninger etter kommuneinndelingsreformen på 1960-tallet. Prosessen fram til dannelsen av Re kommune er godt dokumentert i flere forskningsrapporter fra Telemarksforskning-Bø.

I ettertid er det flere som har pekt på at denne kommunesammenslutningen var unik. De interne geografiske forholdene var spesielle, kommunene var like i kultur og størrelse, integrasjonen i tjenesteproduksjonen var kommet langt og mulighet for sammenslutning med Tønsberg var en langsiktig trussel for begge kommunene.

Dette kan være viktige forklaringer på hvorfor sammenslutningen skjedde på frivillig grunnlag. Den peker også på viktige forutsetninger som kan ha påvirket resultatene, men den sier samtidig lite om hvilke konkrete resultater som er oppnådd som følge av sammenslutningen på ulike områder. Det er erfaringene i ettertid og sammenhenger mellom resultater og kommunesammenslutningen som er hovedtema i denne rapporten.

2.2 Mål med utredningen

I oppdragsbeskrivelsen fra Kommunal- og regionaldepartementet står det at formålet med prosjektet er å fremskaffe ”kunnskaper om sammenhengen mellom kommunestørrelse og viktige mål med kommuneinndelingen som demokrati, effektivitet, tilgjengelighet og brukerorientering”. Det betyr at erfaringene med sammenslutningen skal oppsummeres i forhold til viktige samfunnsmessige mål som kommunen som institusjon ivaretar. Hvilke mål dette er henger i dette prosjektet nøye sammen med de prioriteringer som ble gjort ved valg av måletemaer og indikatorer i forprosjektet.

Gjennom de første undersøkelsene i regi av Telemarksforskning ble det dokumentert en status før sammenslutningen på følgende områder:

- Innbyggernes holdninger og synspunkter på ulike tjeneste- og demokratidimensjoner¹, herunder
 - De kommunale tjenestene
 - Forvaltningen

¹ Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning før sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner, arbeidsrapport nr.10/2001, Telemarksforskning-Bø

- Tilhørighet til kommunen
- Rekruttering og deltakelse i politisk arbeid
- Mulighet for å påvirke beslutningene
- Aktuelle politiske saker
- Kommunenes økonomi, ressursbruk og tjenestetilbud² med vekt på
 - Kommuneøkonomi
 - Ressursbruk i kommunal administrasjon
 - Ressursbruk og tjenestetilbud på enkeltsektorer
 - Kommunenes rolle og evne i utviklingsammenheng
 - Kommuneinndelingens betydning for lokal statsforvaltning

Etter sammenslutningen ble det også laget en kvalitativ studie av organiseringen av sammenslutningsprosessen med fokus på ledelse og styring av prosessen, horisontalt samarbeid og samordning, informasjon og konfliktforebygging, eierskap til prosessen og framdrift. Prosesserfaringer er dokumentert i en egen rapport fra Telemarksforskning³. Fra departementet ble det tatt som utgangspunkt at etterundersøkelsen ikke skulle omfatte en ny evaluering av sammenslutningsprosessen.

Det betyr at etterundersøkelsen bygger på et bredt og omfattende kartleggingsmateriale som departementet ønsket å oppdatere med nye kartlegginger i 2005.

2.3 Problemstillinger

Bindinger til tidligere analyser gjør at etterundersøkelsen har bestått av to hovedaktiviteter med i stor grad gitte problemstillinger:

- Det er gjennomført en ny breddeundersøkelse blant innbyggerne med mange av de samme måletemaer og spørsmål som ble kartlagt i 2001. Sentrale problemstillinger som innbyggernes tilfredshet med tjenester, forvaltningens funksjonsmåte og egenskaper ved lokaldemokratiet er analysert med utgangspunkt i data fra to måletidspunkter.
- Det er også gjennomført nye kartlegginger av endringer i den kommunale og lokale statlige forvaltningen for å belyse konsekvenser for økonomi, ressursbruk og tjenester. De viktigste problemstillingene dreier seg om konsekvenser på følgende områder:
 - Langsiktig kommuneøkonomi og økonomistyring

² Økonomi, ressursbruk og tjenestetilbud før sammenslåingen, arbeidsrapport nr.4/2002, Telemarksforskning-Bø.

³ Organiseringsprosessen av sammenslåingsprosessen i Våle og Ramnes kommuner, arbeidsrapport nr.3/2002, Telemarksforskning-Bø.

- Ressursbruk og kvalitet innenfor ulike tjenesteområder, herunder kommunal administrasjon
- Konsekvenser for utviklingsoppgaver, herunder planlegging og næringsutvikling
- Konsekvenser for lokal statsforvaltning

Departementet var åpen for å supplere med nye temaer og analyser som evt. ikke ble fanget opp i forundersøkelsen. Etter diskusjoner med departementet og kommunen ble det bestemt at etterundersøkelsen også skulle omfatte en breddeundersøkelse om erfaringer med sammenslutningen blant de ansatte. Et flertall av de som i dag er ansatt i Re kommune var også ansatt i de tidligere kommunene. Undersøkelsen omfatter en kartlegging av både prosessuelle erfaringer og de ansattes vurderinger av konsekvenser av sammenslutningen for den kommunale virksomhet.

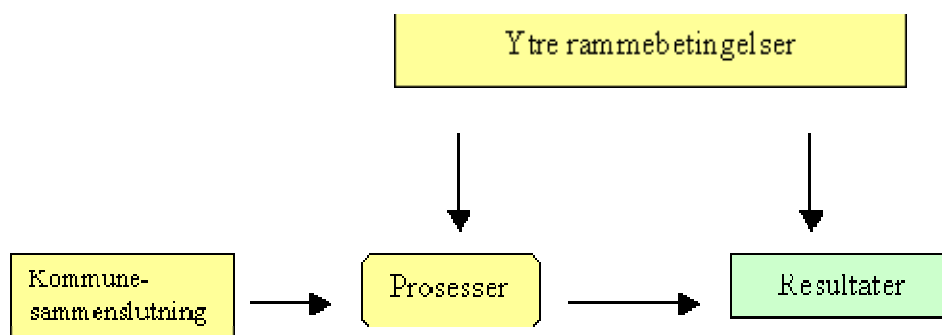
Både innbyggerundersøkelsen og kartleggingen i den kommunale og lokale statlige forvaltningen inneholder enkelte temaer som ikke var en del av forundersøkelsen. I innbyggerundersøkelsen for 2005 ble det tatt inn nye spørsmål for å belyse innbyggernes syn på virkninger av kommunesammenslutningen. Kartleggingen av endringer i administrasjon og tjenesteyting er modifisert og delvis utvidet i forhold til de indikatorer som ble brukt av Telemarksforskning.

2.4 Analytisk tilnærming

Ved valg av metodisk tilnærming har vi tatt utgangspunkt i generelle analytiske utfordringer som knytter seg til studier av kommunesammenslutninger. Det kan pekes på minst to slike analytiske utfordringer. Den første har med kompleksiteten i den kommunale virksomhet å gjøre. En kommunesammenslutning kan i utgangspunktet påvirke alle kommunale funksjoner og roller, både administrasjon, forvaltning, tjenesteproduksjon, utviklingsroller og ikke minst den politiske og demokratiske rolleutøvelsen i kommunen. I tillegg til stor institusjonell kompleksitet, kommer at en kommunesammenslutning også kan påvirke den geografiske, sosiale og kulturelle integrasjonen i kommunen som samfunn. Et ytterligere bidrag til kompleksitet følger av at kommunen både som institusjon og som samfunn er dynamiske fenomener som påvirkes av ulike samfunnstrender i omgivelsene.

Den andre utfordringen består i å isolere effekter av sammenslutningen fra andre typer endringer som kan forklare de resultater som observeres. I en rekke tidligere utredninger er det understreket at det ikke er noen automatisk sammenheng mellom endringer i kommunestruktur og resultater. Denne innsikten danner et viktig metodisk utgangspunkt for de kartlegginger og analyser som er gjennomført.

Analysen av erfaringer med kommunesammenslutningen mellom Våle og Ramnes tar utgangspunkt i analysemodellen nedenfor. Gjennom forundersøkelsen er det etablert en beskrivelse av hvordan kommunenes resultater var før sammenslutningen (t1), ved hjelp av en rekke indikatorer. Analyseopplegget tar utgangspunkt i en beskrivelse av resultatene som kan observeres etter sammenslutningen (t2). Ved å sammenligne resultatene på de to tidspunktene, framkommer det endringer som dels kan forklares ved de nye mulighetene som kommunesammenslutningen har gitt, dels av endringer i kommunens ytre rammebetingelser og dels gjennom ulike prosesser i kommunen, hvor både administrative og politiske prioriteringer og faktisk rolleutøvelse kan ha påvirket resultatene. Endringene er dels forsøkt forklart ut fra et aktørperspektiv basert på informasjon fra viktige målgrupper som innbyggere, ansatte og politiske og administrative ledere, dels ut fra faglige analyser av kommunenes faktiske virksomhet.



Figur 1: Analysemodell

For å beskrive og forstå hvordan sammenslutningen har påvirket kommunens mulighet til å ivareta sentrale samfunnsmessige mål, har vi forsøkt å "nøste bakover" fra de observerte endringene i resultater. Vår overordnede tilnærming kan sammenfattes i fire analysesteg eller faser:

- (1) Definisjonsfase med operasjonalisering av roller og analysekriterier. Interessante erfaringer kan knytte seg til kommunens rolle som tjenesteprodusent, samfunnsutvikler og demokratisk organ for innbyggerne. I tilknytning til hver av rollene er det utviklet egne problemstillinger og analysekriterier. Disse framgår av de enkelte kapitler i utredningen.
- (2) Dokumentasjonsfase med kartlegging av organisering og resultater før og etter sammenslutningen. Det er brukt fire metoder for informasjonsinnhenting, dels tilgjengelig og bearbeidet statistikk, dels dokumentstudier, dels informantintervjuer og dels breddeundersøkelser (befolkning og ansatte). Fra dokumentasjonsfasen

foreligger en rekke beskrivelser av endringer på ulike indikatorer fra tiden før sammenslutningen og fram til i dag. I noen tilfeller har vi kvantitative tidsserier, i andre tilfeller består dokumentasjonen av kvalitative vurderinger av endringer. Oversikt over indikatorer og datagrunnlag framgår av de enkelte kapitler i utredningen.

- (3) Analysefase med drøfting av årsaker til observerte endringer. I denne fasen drøftes betydningen av kommunesammenslutningen i forhold til andre mulige forklaringer til observerte endringer. Andre forklaringer kan for eksempel være knyttet til endringer i intern organisering, kommuneøkonomi eller bestemte organisasjons- og samfunnstrender i kommunesektoren etter sammenslutningen. I rapporten er årsaker til observerte endringer drøftet fortløpende i de enkelte kapitler.
- (4) Konklusjonsfase med oppsummering av sammenslutnings-erfaringer for Re. Med erfaringer menes i denne sammenheng "sannsynlige nettoeffekter" av positiv eller negativ karakter. Grunnlaget for å konkludere om hva de sannsynlige nettoeffektene er baserer seg dels på hva sentrale aktører som innbyggerne, de ansatte, politikerne og andre ressurspersoner har pekt på som sammenslutningsavhengig, dels på evaluators faglige analyser og skjønn. En oppsummering av sannsynlige nettoeffekter av sammenslutningen er gitt i sammendragkapitlet (kap.1).

2.5 Opplegg for gjennomføring og arbeidsform

Prosjektet er gjennomført i en prosjektperiode på 4 måneder fra ca. 1 oktober 2005 til 8.februar 2006. I gjennomføringen har AGENDA hatt nær kontakt med oppdragsgiver (KRD), kommunen og forskere ved Telemarksforskning. Kontakten med KRD var tett særlig i oppstarten av prosjektet mht. evalueringsopplegg og behovet for en breddeundersøkelse blant de ansatte. AGENDA har løpende hatt tett og nær kontakt med kommunen, hvor særlig rådmannen, men også samlet ledergruppe, et utvalg virksomhetsledere og ordfører har bistått i ulike faser av arbeidet. I samråd med KRD ble det bestemt at kommunen skulle være oppdragsgiver for ansatteundersøkelsen.

Kontakten med Telemarksforskning har omfattet utveksling av data fra forundersøkelsene og drøfting av ulike metodiske utfordringer knyttet til særlig befolkningsundersøkelsen. Telemarksforskning har også hatt anledning til å gi kommentarer til sluttrapporten.

I prosjektperioden er det gjennomført følgende møter og hovedaktiviteter:

- Oppstartsmøte Re 5.oktober med deltakelse fra politiske og administrative ledere og representanter fra de ansatte
-

- Gjennomføring av innbyggerundersøkelse pr. telefon med nær 800 spurte i perioden 24.oktober – 7.november. Spørreskjema ble utarbeidet i nær dialog med KRD og kommunen. Norsk Respons var ansvarlig for datainnsamlingen og statistiske kjøring.
- Presentasjon av innbyggerundersøkelsen i kommunestyret 8. november
- Arbeidsmøte med ledergruppen 11. november
- Møte om ansatteundersøkelsen, herunder spørreskjema og utvalgsplan med rådmannen og hovedtillitsvalgte 14. november
- Gjennomføring av ansatteundersøkelsen pr. telefon med 250 spurte i perioden 28. november-12. desember. Norsk Respons var ansvarlig for datainnsamlingen og statistiske kjøring.
- Gjennomføring av 38 besøksintervjuer i perioden 28. november 2005-24. januar 2006. Besøksintervjuene omfatter følgende målgrupper: ordfører i to omganger, alle gruppelederne for de politiske partiene som er representert i Re kommunestyre, rådmann og til sammen 14 andre kommunale toppledere og virksomhetsledere, prosjektleder for sammenslutningen og tidligere rådmann i Re kommune, representanter for næringsliv og lokalsamfunn, etater i lokal statsforvaltning, nabokommuner og regionale myndigheter, herunder tre besøksintervjuer hos Fylkesmannen.
- I prosjektperioden er det i tillegg gjennomført intervjuer og samtaler pr. telefon med andre informanter og ressurspersoner. Det gjelder bl.a. representanter for lokalt næringsliv og lokal statsforvaltning.

2.6 Oppbygging av rapporten

Øvrige kapitler i rapporten har følgende hovedinnhold:

I kap.1 er det gitt et sammendrag av hovedfunn og konklusjoner basert på de kartlegginger og analyser som er foretatt.

I kap.3 gis en oversikt over sammenslutningen fra en idé- og initieringsfase og fram til en driftsfase innenfor nye kommunegrenser. I kapitlet redegjøres det for hovedaktiviteter, prosesserfaringer og sentrale rammebetingelser for sammenslutningen, herunder nærmere dokumentasjon av utviklingstrekk i den generelle kommuneøkonomien, statlige tilskudd til sammenslutningen, lokale prosesskostnader og utviklingen i sykefravær i Re kommune.

I kap.4 presenteres breddeundersøkelsen blant de ansatte. Undersøkelsen omfatter dels prosesserfaringer, dels vurderinger av resultater av sammenslutningen for kvalitet, effektivitet og andre indikatorer på kommunal virksomhet.

I kap.5 redegjøres det for politikernes vurderinger av erfaringer med sammenslutningen. Kapitlet bygger på intervjuer med gruppelederne for de politiske partiene som er representert i kommunestyret med tillegg av ordfører.

I kap.6 analyseres innbyggernes erfaringer med sammenslutningen ut fra breddeundersøkelsene i 2001 og 2005. I undersøkelsen for 2005 inngår spørsmål om innbyggernes vurderinger sammenslutningen.

I kap.7 analyseres konsekvenser for kommuneøkonomi, ressursbruk og tjenester med vekt på de samme indikatorer som ble brukt av Telemarksforskning i forundersøkelsen. I tillegg drøftes en del nye indikatorer knyttet til andre effektivitetsmål, endringer i ledelse og styringskultur i kommunen etc. Kapitlet inneholder en oppsummering av intervjuer med de administrative lederne i kommunen. Konsekvenser for ivaretagelse av utviklingsoppgaver og lokal statsforvaltning inngår i dette kapitlet.

I tillegg til denne sluttrapporten er det utarbeidet egne tabellrapporter med nærmere dokumentasjon av befolkningsundersøkelsen og ansatteundersøkelsen. Disse er utarbeidet av Norsk Respons og oversendt kommunen og KRD.

3 Oversikt over sammenslutningen, hovedaktiviteter og rammebetingelser

3.1 Innledning

I dette kapitlet redegjøres det for viktige kjennetegn sammenslutningsprosessen mellom Våle og Ramnes. Kapitlet omhandler følgende temaer:

- Viktige kjennetegn ved de to gamle kommunene og innhold i den første sammenslutningsutredningen fra Telemarksforskning-Bø
- Oversikt over faser og tidslinje for sammenslutningen
- Nærmere om hovedaktiviteter, prinsipper og erfaringer fra gjennomføringen sett fra den lokale styringsgruppen som ledet prosjektet
- Erfaringer med prosessen på bakgrunn av et forskningsprosjekt som ble gjennomført av Telemarksforskning kort etter den formelle sammenslutningen i 2002
- Prosesserfaringer vurdert ut fra informanter i etterundersøkelsen
- Dokumentasjon av kommunaløkonomiske rammebetingelser, statlige tilskudd til sammenslutningen, lokale prosesskostnader og sykefravær

3.2 Utgangssituasjon

Våle og Ramnes var opprinnelig to gamle prestegjeld som ble etablert som egne kommuner ved innføringen av formannskapslovene i 1837. Ingen av kommunene ble berørt av sammenslutninger eller grensendringer ved den nasjonale inndelingsreformen på 1960-tallet.

Før sammenslutningen hadde Ramnes 3700 innbyggere og et areal på 138 kvadratkilometer. Kommunen var inndelt i tre sogn – Ramnes, Fon og Vivestad. Kommuneadministrasjonen var lokalisert på Tingvoll i Ramnes sentrum noen kilometer sør for Revetal. Næringsstrukturen var preget av landbruk og offentlig sektor. Kommunen var den eneste kommunen i Indre Vestfold med videregående skole (Re videregående skole). Kommunen hadde ikke noen form for privat handelsvirksomhet som dagligvareforretninger eller klesbutikker. Det nærmeste handels-sentret for kommunens innbyggere var Revetal, like over kommune-grensen til Våle. Kommunen hadde en meget lav dekning av antall arbeidsplasser pr. arbeidstaker på 42%. Bare 18% av arbeidstakerne jobbet i egen kommune, 40% pendlet til Tønsberg, mens 25% pendlet til Våle.

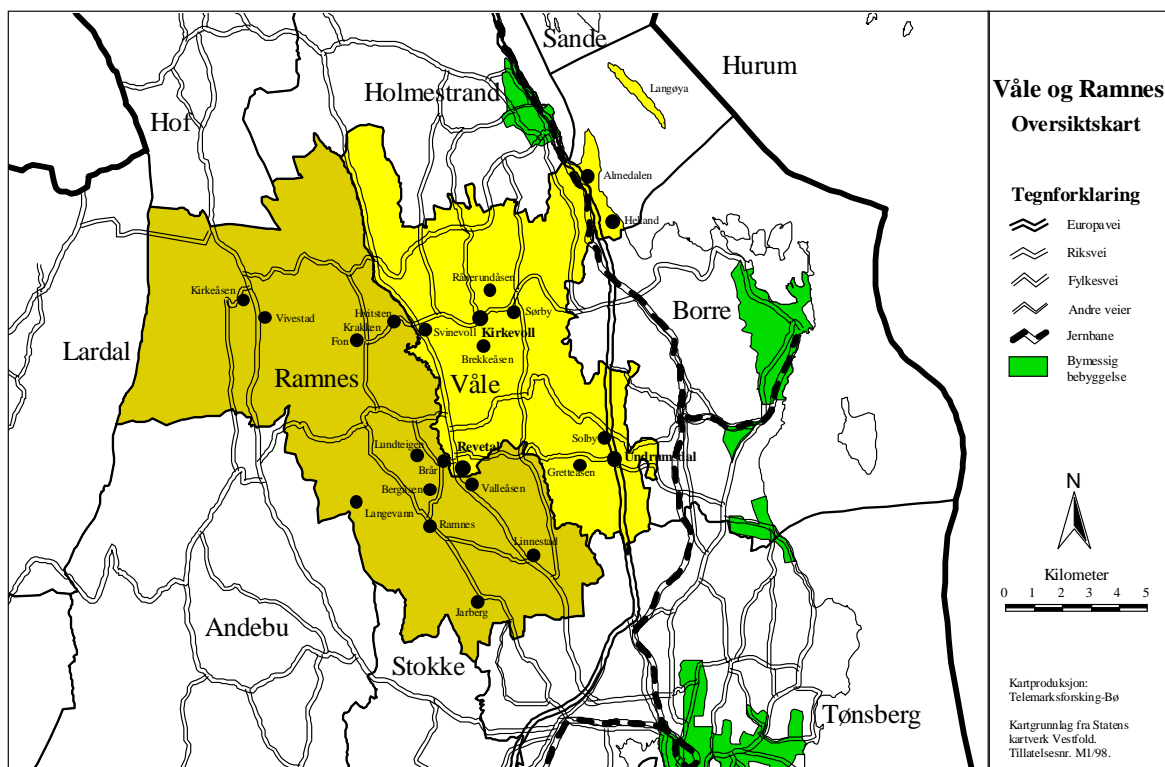
Våle hadde 4.100 innbyggere fordelt på 85 kvadratkilometer. Kommunen var inndelt i to kirkesogn – Våle og Undrumsdal. Kommuneadministrasjonen med herredshus og administrasjonsbygg var lokalisert til Sørby 8-10 km nord for Revetal. Til forskjell fra Ramnes hadde Våle tilgang til sjøen med grenser til Borre og Holmestrand lengst i øst. Næringsstrukturen hadde et betydelig innslag av varehandel og industri, i tillegg til landbruk og offentlig sektor. Revetal var vokst fram som et betydelig service- og handelssenter for større deler av indre Vestfold. Kommunen hadde en egedekning av arbeidsplasser på 75%. Tønsberg var det viktigste arbeidsmarkedet utenfor kommunen, i tillegg til Borre, Holmestrand og Ramnes.

I forbindelse med sammenslutningsutredningen⁴ ble det gjennomført en kartlegging av det interkommunale samarbeidet mellom kommunene⁵. Av kartleggingen framgikk at kommunene var deltakere i 118 forskjellige samarbeidstiltak, hvorav begge kommunene deltok i 83 tiltak. Rundt 90% av tiltakene var samarbeid om enkeltsaker og av uformell karakter. Begge kommunene var deltakere i 31 tiltak, hvorav 8 ble klassifisert som helhetlig interkommunalt samarbeid. De 8 mest omfattende samarbeidsordningene var:

- Felles skole- og barnehagekontor
- Revetal ungdomsskole
- Kommunedelplan for Revetal-Brår
- Felles landbrukskontor
- Næringskontoret for Indre Vestfold
- Strategisk næringsplan for landbruk og bygdeutvikling
- Strategisk næringsplan Vestfold
- Strategisk næringsplansamarbeid i Tønsbergregionen

⁴ Våle og Ramnes-to eller én? Utredning av beslutningsgrunnlag for status quo, utvidet samarbeid eller sammenslåing. Rapport nr.144/1998. Telemarksforskning-Bø.

⁵ Interkommunalt samarbeid i Våle og Ramnes. Status pr. mars 1998. Arbeidsrapport nr. 16/1998. Telemarksforskning-Bø.



Figur 3.1 Kart over Våle og Ramnes. Kilde: Telemarksforskning-Bø

I sammenslutningsutredningen fra Telemarksforskning ble det utredet tre alternativer:

- Nullalternativet som innebar videreføring av to selvstendige kommuner med daværende omfang på det interkommunale samarbeidet
- Sammenslåingsalternativet som innebar full sammenslåing av de to kommunene
- Samarbeidsalternativet som innebar tettere integrasjon mellom de to kommunene gjennom en videreutvikling av interkommunale løsninger i bredde og dybde

De ulike alternativene ble drøftet i forhold til følgende syv målsettinger:

- (1) Styrke lokaldemokratiet og nærmiljøene
- (2) Frigjøre ressurser slik at det kan gis bedre tjenestetilbud med god tilgjengelighet
- (3) Legge til rette for en mer samordnet areal- og transportplanlegging slik at natur- og miljøressursene kan forvaltes på en bærekraftig måte
- (4) Legge til rette for et styrket næringsliv
- (5) Sikre og videreutvikle kommunene som en attraktiv og trygg arbeidsplass

- (6) Sikre kommunene et solid inntektsgrunnlag på lang sikt
- (7) Sikre et godt tjenestetilbud gjennom effektive endringer i lokal statsforvaltning

Utredningen hadde karakter av en faglig argumentsamling hvor det ble lagt vekt på å tilrettelegge et balansert beslutningsgrunnlag for kommunene. I utredningen ble det laget scenarier for å konkretisere mulige konsekvenser av de ulike alternativene. Det ble ikke trukket konklusjoner eller gitt anbefalinger om hvilket alternativ som burde velges.

Etter behandling av utredningen i kommunene ble saken lagt ut til folkeavstemning om kommunesammenslutning i mai 1999. I Ramnes sa 79,3% ja, i Våle var flertallet meget knapt på 50,4%. Flertallet i Våle var på bare 14 stemmer. Deltakelsen ved folkeavstemningen lå på 52% i Ramnes og 56% i Våle. Etter påfølgende vedtak om kommunesammenslutning i begge kommunestyrene ble gjennomføringsprosessen startet opp høsten 1999. Som mål for sammenslutningen ble det tatt utgangspunkt i de syv målene ovenfor. Mål nr. 2,3 og 5 ble framhevet som de viktigste målene med sammenslutningen.

3.3 Faser og tidslinje

Enhver kommunesammenslutning gjennomløper ulike faser. Noen av disse er konkrete og obligatoriske, mens andre kan være mer utflytende og frivillige. Nedenfor er sammenslutningen mellom Våle og Ramnes beskrevet i seks faser som strekker seg fra en langvarig integrasjon forut for sammenslutningen fram til drift innenfor en ny kommune. Formålet med framstillingen er å gi en overordnet forståelse av hva som har skjedd og hvor lang tid de ulike fasene har tatt.

De seks fasene for sammenslutningen mellom Våle og Ramnes kan deles inn som følger:

- (1) *En integrasjonsfase* som omfatter en langvarig periode med geografisk og institusjonell integrasjon mellom kommunene. I intervjuene framheves framveksten av Revetal og utviklingen av det interkommunale samarbeidet som spesielt viktig for å forstå grunnlaget for sammenslutningen. Framveksten av Revetal skjedde gjennom et langvarig samspill mellom privat næringsutvikling og lokaliseringer av offentlig virksomhet. Etableringen av en felles ungdomsskole i 1969 framheves som et viktig startpunkt på utviklingen. Deretter fulgte etablering av butikksenter, private bedrifter og kontorer for interkommunal og lokal statlig virksomhet. Felles lensmannskontor ble etablert på Revetal midt på 1990-tallet og kommunene innledet samarbeid om planlegging og utvikling av tettstedet. Integrasjonsfasen mellom de to kommunene
-

var en prosess som strakk seg over flere tiår forut for sammenslutningen.

- (2) *En idéfase* hvor tanker om sammenslutning oppstår og blir en aktuell mulighet som drøftes mellom politiske og administrative ledere. Intervjuer med sentrale personer kan tilsi at ideen om sammenslutning mellom Våle og Ramnes oppsto i forbindelse med Christiansenutvalget i første halvdel 1990-tallet. Christiansenutvalget aktualiserte en større frykt for å bli en utkant av en bykommune. I Vestfold hadde både Tønsberg, Horten og Larvik nylig fått byutvidelse⁶. Forstått på denne måten varte idéfasen i rundt 5 år.
- (3) *En utredningsfase* hvor konsekvenser av sammenslutning og alternative løsninger utredes. I tilfellet Våle og Ramnes ble utredningsarbeidet initiert av KRD i 1997 og gjennomført i nært samarbeid med departementet og Fylkesmannen. Telemarksforskning avga rapport i oktober 1998. Utredningsfasen varte dermed i 1-2 år.
- (4) *En beslutningsfase* hvor kommunestyrene behandler utredningen og tar stilling til videre behandlingsprosedyre, herunder om det skal avholdes folkeavstemning før kommunestyrene treffer sitt vedtak. Deretter følger en formell prosess mot Fylkesmannen og departementet før felles kommunestyremøte vedtar dato for sammenslutning, navn på kommunen, antall kommunestyrerepresentanter etc. I Våle og Ramnes ble beslutningene om sammenslutning og formelle runder gjennomført i 1999. Fasen ble gjennomført innenfor ca.1 år.
- (5) *En gjennomføringsfase* hvor organisasjonsmodell, ansettelse og en rekke andre forhold avklares fram mot formell sammenslutningsdato. I Re varte denne fasen fra januar 2000 til januar 2002 dvs. i 2 år.
- (6) *En innkjørings- og høstingsfase* hvor den nye kommunen er etablert og en ny organisasjon skal kjøres inn og bidra til måloppnåelse. Denne fasen kan forstås som en ny integrasjonsfase hvor nye institusjoner skal bygges opp og det skal skje en kulturell integrasjon innenfor den nye kommunen. I tilfellet Re innebar det første driftsåret et økonomisk tilbakeslag som medførte et raskt behov for nye omstillinger. Det ble gjennomført en ny og ganske omfattende omstilling med innsparinger og nedbemanning i 2003. I intervjuene ble innledningen til denne fasen karakterisert som en økonomisk oppvåkning der kommunen som følge av ytre forhold

⁶ Tønsberg og Sem ble enige om sammenslutning og saken ble vedtatt av regjeringen. Alle øvrige sammenslutninger i denne perioden, både Horten og Larvik, deretter Hamar, Hammerfest, Sarpsborg, Fredrikstad og Arendal, ble vedtatt av Stortinget til tross for stor motstand i mange av omegnskommunene.

ble tvunget til å ta ut effektiviseringsgevinster. Deretter skjedde ytterligere omstillinger av strukturell karakter, særlig knyttet til pleie- og omsorgssektoren. Nytt kommunehus sto ferdig i begynnelsen av 2005. En mulig tolkning er at innkjørings- og høstingsfasen har tatt 4-5 år og at det kan gå enda lenger tid før de viktigste gevinstene av sammenslutningen er tatt ut.

Ut fra denne faseinndelingen kan det gis ulike svar på hvor lang tid kommunesammenslutningen mellom Våle og Ramnes har tatt. Fra innledende integrasjonsfase fram til drifts- og høstingsfase innenfor den nye kommunen har det tatt flere tiår. Fasene knyttet til utredning, beslutning og gjennomføring ble gjennomført på 4-5 år. Ser vi kun på drifts- og høstingsfasen har den vart i 4 år og denne fasen er trolig ennå ikke over.

Nedenfor følger en tidslinje med oversikt over viktige aktiviteter og hendelser fra utredningsfasen og fram til i dag. Oversikten er ikke fullstendig.

Tidspunkt	Aktiviteter
1997	Kommunalminister Kjell Opset inviterer til "gratis" utredninger av sammenslutninger. Våle og Ramnes melder sin interesse og Fylkesmannen leder en styringsgruppe for utredningen som gjennomføres av Telemarksforskning.
1998	I oktober foreligger utredningen fra Telemarksforskning
1999	I februar behandler kommunestyrene utredningen, fastsetter dato for folkeavstemning og dato for beslutning om valg av framtidig kommuneinndeling I mai avholdes folkeavstemning med flertall for sammenslutning i begge kommunene I juni beslutter kommunestyrene sammenslutning og oppretter en politisk styringsgruppe med ansvar for gjennomføringen I september drøftes økonomi, roller og framdrift med KRD og Fylkesmannen I oktober avholdes felles kommunestyremøte der det gjøres vedtak om sammenslutningsdato og antall kommunestyrerepresentanter, senere på høsten vedtar kommunen navn på kommunen og behandler prosjektbeskrivelse for sammenslutningen
2000	I februar tiltrer prosjektleder for sammenslutningen etter ekstern utlysning. Prosjektleder ble samtidig ansatt som rådmann i den nye kommunen. Deretter følger utredning av politisk og administrativ organisasjonsmodell og det iverksettes en rekke delprosjekter med arbeidsgrupper etc. I oktober vedtar felles kommunestyre for Ramnes og Våle politisk og administrativ hovedstruktur hhv. hovedutvalgsmo- dell og kommunalsjefsmodell

2001	<p>I januar tiltrer ny ledergruppe med 4 kommunalsjefer etter intern utlysning</p> <p>I april tiltrer 25 virksomhetsledere etter intern utlysning hvor alle tilsatte kunne søke</p> <p>Alle øvrige ansatte i Re kommune tiltrer 1.10</p> <p>I oktober avholdes første konstituerende møte i nytt kommunestyre</p>
2002	<p>Re kommune trer i kraft 1.1.02</p> <p>Prosjektleder/rådmann slutter og nåværende rådmann ansettes</p> <p>I juni viser økonomiplanen et gap mellom utgifter og inntekter på 19 millioner</p> <p>På høsten åpner nye omsorgsboliger på Kirkvoll</p> <p>Revetal barnehage utvides med to avdelinger</p>
2003	<p>Fra februar gjennomføres innsparing på 4.6 mill kr og nedbemanning med 21 årsverk. Nedgang fra 29 til 19 ledere, herunder fra 4 til 3 kommunalsjefer og fra 25 til 16 virksomhetsledere. Reduksjon gjennomført uten oppsigelser. Reduksjon fra 31 til 25 kommunestyrerepresentanter og fra 3 til 2 hovedutvalg.</p> <p>I juni vedtas næringsplan for 2003-2005</p> <p>I august åpnes ny grunnskole (Rørstoppen), nytt tilbygg til ungdomsskolen på Revetal og nye omsorgsboliger på Brår</p> <p>I september vedtas ny kommuneplan for Re for perioden 2004-2015</p> <p>I oktober åpnes ny idrettshall i Våle (Vålehallen)</p> <p>I desember vedtas kommunedelplan for kultur 2004-2007</p>
2004	<p>Driftsår etter omstilling og mange nye investeringer</p> <p>Satsing på tilrettelegging av teknologisk infrastruktur, bredbånd og IKT-utstyr til administrasjonen og skolene</p> <p>Tilrettelegging for vekst på Revetal, nye veianlegg, omlegging av vann og avløp etc.</p> <p>Re mottar skoleeierprisen i Vestfold</p>
2005	<p>I februar åpnes nytt kommunehus på Revetal</p> <p>Nye lederprinsipper utarbeides</p> <p>I april ferdigstilles infrastrukturinvesteringer med nye rundkjøringer og veier på Revetal</p> <p>En barnehage blir utvidet</p> <p>Re mottar Statens Byggeskikkpris for Rørstoppen skole</p> <p>Sammenslutning av hjemmebaserte og institusjonsbaserte i en felles pleie- og omsorgsenhet skjer fra 1.1.06</p>

3.4 Aktiviteter, prinsipper og lokale erfaringer

Fra sammenslutningen mellom Våle og Ramnes foreligger en omfattende dokumentasjon både av organiseringen av selve sammenslutningen, utfordringer i arbeidet og erfaringer i ettertid. Vi skal her konsentrere oss om oversikter og erfaringer som foreligger oppsummert i en sluttrapport fra den lokale styringsgruppen for sammenslutningen⁷.

Arbeidet med å gjennomføre selve sammenslutningen ble ledet av en styringsgruppe som besto av formannskapetene fra de to kommunene med tillegg av to hovedtillitsvalgte fra hver av kommunene. Styringsgruppen utarbeidet en sluttrapport fra sammenslutningsprosjektet som gir en samlet dokumentasjon av mål, aktiviteter, prinsipper for gjennomføring og utfordringer i arbeidet. Rapporten inneholder en prosjektlogg med detaljert oversikt over alle saker og beslutninger som ble fattet i perioden august 1999 til januar 2002.

Styringsgruppens rapport dokumenterer at sammenslutningen ble ledet, planlagt og gjennomført lokalt med bred deltakelse fra politikere, ansatte og de ansattes organisasjoner. Styringsgruppen framhever følgende prinsipper som sentrale for gjennomføringen:

- En frivillig sammenslutning, styrt og gjennomført lokalt
- Bred medvirkning fra politikere og ansatte i alle deler av prosjektet
- Tillitvalgte som aktive deltakere og rådgivere
- Åpenhet og reelle prosesser
- Klare planer og tidsfrister med rom for viktige justeringer underveis
- Jobbgaranti og en klar og tydelig personalpolitikk nedfelt i personalpolitiske retningslinjer for sammenslutningen
- Aktiv informasjon til innbyggere og ansatte gjennom blant annet intern informasjonsblad til alle ansatte og husstandsavis til alle innbyggerne (Våleinfo og Ravna, senere ReNytt)
- Stasing på trivselstiltak og kultur overfor de ansatte og innbyggerne
- ”Solid” statlig støtte

Det ble også utarbeidet egne prinsipper for ledelse og alle ledere i forbindelse med sammenslutningen. Disse hadde form av ”10 krav til ledelse og ledere i Re kommune” med følgende punkter:

- Innbyggerne i fokus
- Åpenhet og reelle prosesser
- Samarbeid og tverrfaglig tilnærming til brukere og saker

⁷ Veien fra Våle og Ramnes til Re kommune. Styringsgruppens sluttrapport fra en frivillig kommunesammenslutning. 2002

- Engasjement i hele Re
- Endringsvilje og driv
- Profesjonalitet – tilstrekkelig nøyaktighet og ryddighet
- Omsorg og tydelighet i personalledelsen
- Effektivitet i ressursbruken
- Økonomisk kontroll
- Humor og kreativitet

Styringsgruppens rapport dokumenterer at en kommunesammenslutning i vår tid er et meget omfattende og mangfoldig prosjekt. Det skyldes at kommunene gjennom de siste tiårene har fått ansvar for mange kompliserte oppgaver. En kommunesammenslutning berører i prinsippet hele kommuneinstitusjonen, både politikere og ansatte i ulike roller på ulike virksomhetsområder. For å beskrive litt av bredden i omstillingsprosjektet, framhevet styringsgruppen følgende eksempler på sentrale aktiviteter som kom i tillegg til ordinær drift i prosjektperioden:

- Utforming av den formelle politiske og administrative organisasjonsstrukturen, herunder arbeidsgrupper og prosess rundt organisering av alle viktige kommunale funksjonsområder
- Utforming av formelle retningslinjer og rutiner for politisk og administrativt arbeid
- Utforming av felles økonomi- og lønnsystemer
- Utforming av formelle symbol for Re kommune
- Lokalisering av kommunale tjenester og service
- Tilrettelegging for intern og ekstern kommunikasjon
- Gjennomgang og vurdering av planleggingsbehovet i Re kommune
- Ommatrikulering i Ramnes og Våle
- Gjennomgang av forholdet til eksterne samarbeidspartnere
- Felles kultur- og trivselstiltak
- Planlegging av åpningsseremoni og åpent faglig seminar

Styringsgruppen framhever at det ikke ville vært mulig å gjennomføre en så stor omstillingsprosess uten betydelig engasjement og innsatsvilje fra de ansattes side. I rapporten blir det pekt på følgende utfordringer og læring underveis:

- Opprettholdelse av daglig drift og samtidig gjennomføring av et omfattende utviklingsarbeid. Styringsgruppen framhever at alt kom på en gang, men mener at tjenesteproduksjonen bare i beskjeden grad ble skadelidende
- Forholdet mellom aktive deltakere og andre ansatte. Styringsgruppen anslo at en tredjedel av de ansatte var aktive deltakere i

sammenslutningsprosjektet og at det var fare for økt arbeidsbyrde og følelse av avstand til omstillingen blant de som ikke deltok direkte i sammenslutningsarbeidet

- Kommunikasjon med motstandere og skeptikere. Styringsgruppen pekte på at det hadde vært en betydelig større utfordring å nå fram med informasjon til motstandere og skeptikere enn til tilhengere av sammenslutningen
- Tålmodighet i omstillingsarbeidet. Styringsgruppen pekte på at det er viktig å la nye strukturer leve en stund før det gjennomføres evalueringer og erfaringsutveksling og endelig dom over nye strukturer felles

3.5 Konklusjoner fra evaluering av sammenslutningsprosessen

I september 2002 avga Telemarksforskning en rapport om erfaringer fra sammenslutningsprosessen⁸. I rapporten pekes det på fire viktige betingelser for en vellykket sammenslutningsprosess:

- Frivillighet
- Jevnbyrdighet
- Samarbeidstradisjoner
- Statlig økonomisk støtte

Videre ble det formulert åtte suksesskriterier for selve utformingen av sammenslutningsprosessen:

- Eksternt rekruttert prosjektleder/rådmann
- Åpenhet som ledelsesstrategi
- Gjennomsiktighet i prosjektorganisasjonen
- Innlemmelse av de ansattes tillitsvalgte i prosjektorganisasjonen
- ”Smøring” av sammenslåingsprosessen med sosiale tiltak
- Brede planleggingsprosesser
- Mobilisering av de ansatte
- Ansettelsesprosessene

Etter sammenslutningen utarbeidet kommunen en liste med 12 tips til andre kommuner som vurderer sammenslutning, jf. punktene nedenfor.

⁸ Organisering av sammenslåingsprosessen i Våle og Ramnes kommuner, arbeidsrapport 3/2002, Telemarksforskning-Bø

Re kommunes 12 tips for kommunesammenslutning**1. Samarbeid før sammenslutning**

Kommunene bør over tid ha utviklet flere og gode samarbeidsrelasjoner. På denne måten vil skrittet over til frivillig sammenslutning være lettere. Frivillighet gir alltid et bedre utgangspunkt enn tvang. Folkeavstemning skaper forankring.

2. Ulik medgift er verdifullt

Kommunene har ulike verdier. Noen har for eksempel økonomisk ressurser, andre for eksempel store arealer eller godt utbygd infrastruktur. Unngå at debatten kun dreier seg om "penger på bok".

3. Sterkt styringsorgan

Etabler tidlig en politisk styringsgruppe med vide fullmakter fra de gjeldende kommunestyrene.

4. Prosjektleder tidlig på plass

Prosjektleder til å lede sammenslutningsprosessen må ansettes så tidlig som mulig. Ansettelsen bør kobles til at vedkommende også skal fungere som rådmannen i den nye kommunen. Etabler felles ledelse både for prosjektet og driften i god tid før den formelle sammenslutningsdatoen.

5. Planlegging med tilpasning

Utarbeid en plan for de ulike begivenheter. Planen må ikke være for rigid. Planen må gi rom for tilpasninger til virkeligheten. Ting skjer underveis.

6. Bred deltakelse

Legg opp til bred deltakelse fra ansatte og tillitsvalgte, men med en tempoplan der tidsfrister overholdes. Gi tillitsvalgte en sentral rolle i arbeidet og opprett kontaktpunkter.

7. Balanse mellom kommunene

Sørg for balanse blant de deltagende kommunene i sammensetning av de ulike styringsorganer, prosjekt- og arbeidsgrupper.

8. Bevisst personalpolitikk

Utarbeid tidlig personalpolitiske spilleregler for sammenslutningen. Bygg opp kompetanse i å håndtere ulike hendelser som følger av en stor omstillingsprosess.

9. Informasjon

Utarbeid tidlig et opplegg for informasjon eksternt og internt. Det kan aldri informeres nok, og informasjonen kan alltid bli bedre!

10. Felles kultur

Sats bevisst på å skape en felles kultur, også utenfor de etablerte fora. Det er viktig å skape engasjement, motivasjon og interesse blant de ansatte. Ingen prosess er så alvorlig at man ikke kan le av den. Dyrk humoren og glimtet i øyet!

11. Ekstra ressurser må til

En kommunesammenslutning er krevende og belastende for eksisterende drift i kommunene. Statlig medvirkning og finansiering av prosjektkostnadene er avgjørende for et godt resultat.

12. Engasjer befolkningen

Det er viktig å informere og engasjere innbyggerne, blant annet via folkemøter, felles informasjonsavis til alle husstander og felles kulturtiltak.

3.6 Prosesserfaringer fra etterundersøkelsen

I våre intervjuer med politiske og administrative ledere i kommunen har vi spurt om erfaringer med gjennomføringen av sammenslutningsprosessen. Temaet ble tatt opp med ledere som satt i styringsgruppen for sammenslutningen eller i andre sentrale posisjoner. Vi har også spurt informanter i nabokommuner og andre myndigheter om deres inntrykk av prosessen.

Lederne i kommunen viser i stor grad til de mål og prinsipper som ble lagt til grunn for omstillingen og understreker viktigheten av flere av de punktene som ble oppsummert i rapporten fra Telemarksforskning. For å få en samlet vurdering ba vi alle informanter vurderer graden av vellykkethet på en skala fra 1 til 5, der 5 var beste karakter. Av rundt 25 ledere, inkludert informanter utenfor kommunen, svarte samtlige enten 4 eller 5.

På spørsmål om det i ettertid er noe de interne lederne ville gjort annerledes, hadde de fleste vanskelig for å peke på at prosessen kunne vært håndtert på en annen måte. Det ble framhevet at svært mange, kanskje rundt en tredjedel av de ansatte, var direkte involvert i omstillingsarbeidet og at det uansett vil være utfordringer knyttet til en så stor omstillingsprosess. Blant eksterne informanter ble det vektlagt at det har vært svært lite støy fra omstillingsprosessen. Inntrykket var at Re kommune har kommet gjennom omstillingen som en mer offensiv og utviklingsorientert kommune.

Etter samtalene har vi festet oss ved fire momenter fra de interne lederne som ble framhevet som særlig viktige erfaringer sett i ettertid. Disse kompletterer delvis bildet fra Telemarksforskning:

- *Mulighetene for å ta ut raske innsparinger er lite realistisk.* Det skyldes at kommunesammenslutningen medførte høye forventninger og en forhandlingssituasjon med behov for å synliggjøre gevinster for begge kommuner. Til dette kom at tiltakene for å sikre trygghet blant de ansatte, herunder lønns- og stillingsgaranti, nødvendigvis skapte bindinger for den nye kommunen. I flere av samtalene ble begrepet ”pukkeleffekt” brukt som betegnelse på de kortsiktige virkningene på kommuneøkonomien.
 - *Åpenhet og medvikning fra de ansatte var en forutsetning.* Alle informanter framhevet viktigheten av aktiv dialog og samhandling med de ansatte. Det ble sagt at prinsippene som ble fulgt var både riktige og viktige, ikke bare i et kortsiktig perspektiv, men ikke minst av hensyn til det interne klimaet i kommunen på lengre sikt.
 - *Fylkesmannen spilte en viktig rolle i utrednings- og gjennomføringsfasen.* Det ble understreket at kommunene gjennom kontakten med Fylkesmannen hadde en god og nøytral hjelper i
-

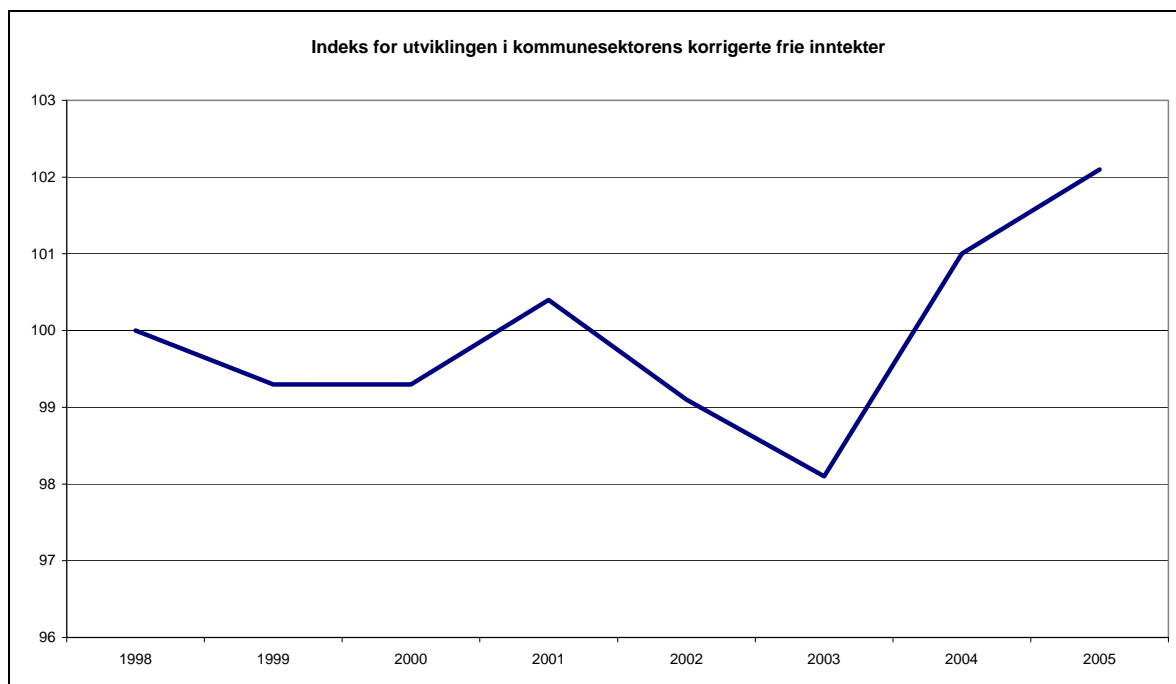
sine omgivelser. Det ble sagt at det var viktig at Fylkesmannen ledet det innledende utredningsarbeidet og at embetet påtok seg en aktiv rolle overfor KRD i forbindelse med økonomisk overgangsordning. Fylkesmannen fylte også rollen som veileder og meklingsinstans i saker hvor det oppsto lokal uenighet på en god måte.

- *Prosesen var sterkt betinget av målbevisst lederskap.* Fra intervjuene har vi et bestemt inntrykk av at prosessen var preget av sterke og engasjerte ledere på både politisk og administrativ side. Blant sentrale politiske lederne var det en utbredt enighet om at Re var et svært viktig prosjekt. Den politiske enigheten var tverrpolitisk og gikk på tvers av de gamle kommunegrensene, jf. nærmere omtale i kap.5. Vi har også inntrykk av at de administrative lederne fylte sine roller på en god måte, jf. de ansattes vurderinger i kap.4 (bl.a. figur 4.1).

3.7 Kommunaløkonomiske rammebetingelser

I en analyse av effekter av kommunesammenslutningen er det viktig å forstå under hvilke eksterne rammebetingelser omstillingen er gjennomført. En av disse rammebetingelsene er den statlige styringen av kommunenes inntekter som skaper ulike forutsetninger for oppgaveløsning over tid.

I figuren nedenfor er utviklingen i kommunesektorens frie inntekter korrigert for oppgaveendringer, prisutvikling og befolkningsvekst brukt som indikator på utviklingen i den nasjonale kommuneøkonomien i perioden 1997-2004. Poenget er at sammenslutningen er gjennomført i en periode med innstramming i den nasjonale kommuneøkonomien. Innstrammingen skjedde i perioden 2001-2003 dvs. rundt selve sammenslutningstidspunktet.



Figur 3.2 Indeks for utviklingen i kommunesektorens frie inntekter korrigeret for oppgaveendringer, prisutvikling og befolkningsvekst, 1998-2005. Kilde: Teknisk beregningsutvalg, desember 2005.

3.8 Statlige tilskudd og prosesskostnader

I etterundersøkelsen har vi innhentet en del opplysninger om statlige tilskudd og lokale prosesskostnader som er oppsummert nedenfor. Vi antar at oversiktene dekker de viktigste faktorene, men må ta forbehold om mulige mangler.

Hovedtrekkene i det statlige oppgjøret i forbindelse med sammenslutningen var som følger:

- Kommunen fikk dekket kostnader til sammenslutningsutredning med kr. 250.000
- Fra KRD har kommunen mottatt 7.960 mill. kr i engangsstøtte til gjennomføring av sammenslutningen og 4 mill. kr til nytt administrasjonsbygg
- Kommunen har beholdt basistilskudd på 4.2 mill. kr etter nåværende regler for inndelingstilskudd dvs. i 10 år regnet fra sammenslutningsdato og deretter nedtrapping over 5 år
- I tillegg kommer andre statlige bidrag som omfatter mindre beløp, herunder 80.000 til dekning av kostnader til folkeavstemning og 100.000 til etablering av servicekontor fra nasjonal ordning (AAD). Kommunen har ikke mottatt støtte til bredbånd eller annen infrastruktur i forbindelse med sammenslutningen. Dette virkemiddelet

ble innført først i 2003⁹. Kommunen opplyser at den i forbindelse med sammenslutningen har investert 26 mill. kr i IKT til administrasjonen, bredbånd og forskjellige andre tiltak på Revetal.

Kommunen opplyser at det ble brukt vel 7,6 mill. kr til sammenslutningen, hvorav 1,3 mill. kr til konsulenter. Øvrig konsulentbruk omfatter en forstudie om administrasjons- og servicebygg i regi av KPMG og analyser innenfor pleie og omsorg i regi av Ressurssenteret for omsorgstjenester (RO). I prosjektloggen finner vi opplysninger om at Rubicon bedriftshelsetjeneste bidro med seminar/kursing i konflikthåndtering og at det ble brukt ekstern støtte til ansettelsesutvalget ved utlysning av fire kommunalsjefstillinger. Utover ordinær kontakt med KS og andre faginstanser er dette antakelig nær en fullstendig oversikt over kommunens konsulentbruk i forbindelse med sammenslutningen.

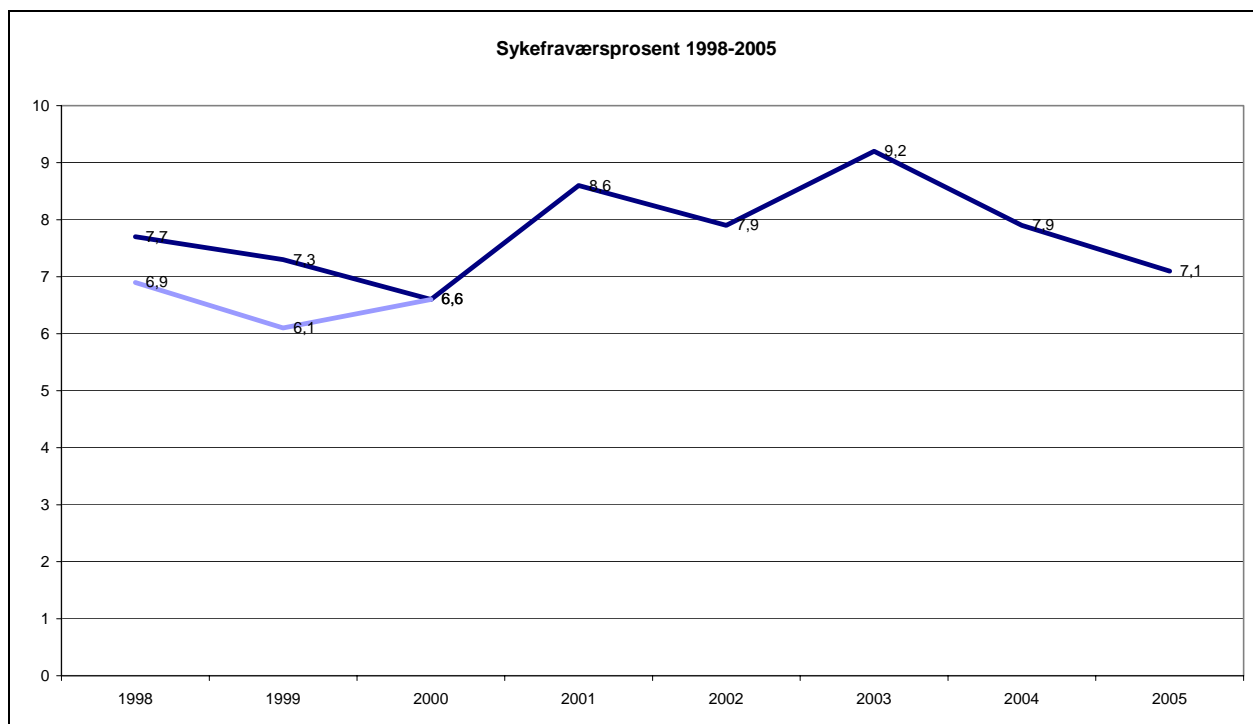
Øvrig ressursbruk til prosjektlederstilling og andre prosessrelaterte kostnader i gjennomføringsfasen er dekket av egne midler. Styringsgruppen for sammenslutningen hadde en $\frac{3}{4}$ stilling til merkantile funksjoner. Utgifter til informasjonsfunksjon, arbeidsgrupper, møter, samlinger, sosiale tiltak osv. er i sin helhet dekket av egne midler.

3.9 Endringer i sykefravær

Generelt er kan utviklingen i sykefraværet være en interessant indikator på belastningen blant de ansatte i forbindelse med omstillinger. Studier fra andre deler av arbeidslivet viser at sykefraværet kan øke til dels dramatisk ved store omstillinger. Vi har på denne bakgrunn innhentet noen overordnede tall for sykefravær fra omstillingsperioden.

I figur 3.3 nedenfor framgår endringene i sykefraværet blant de ansatte i Re kommunen for perioden 1998-2005 (Våle og Ramnes før 2002). Tallene dekker både legemeldt og egenmeldt sykefravær. Tallet for 2001 er registrert fravær for alle ansatte i Våle og Ramnes for 2. kvartal. Tall for hele 2001 viste seg vanskelig å framskaffe som følge av at alle ansatte ble overført til Re 1.10.2001. Tallet for 2005 er endelig tall.

⁹ Omtalt i kap.19 i St.prp.nr.66 (2002-2003)

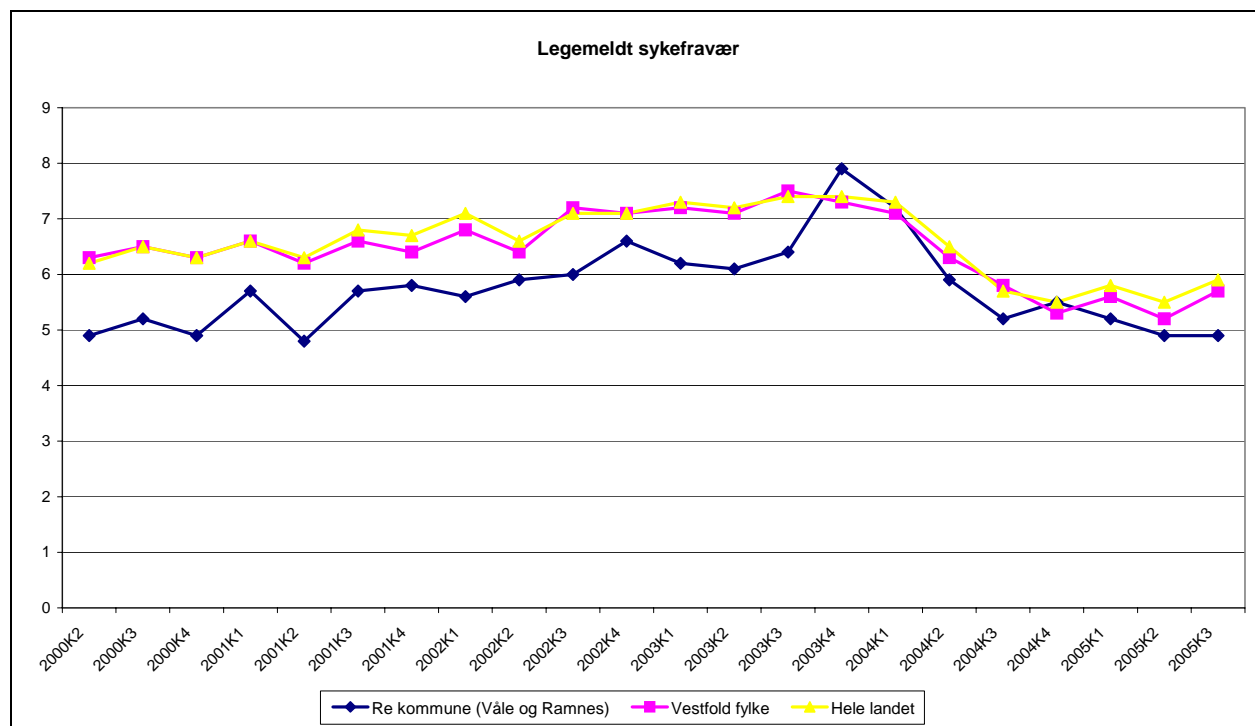


Figur 3.3 Utviklingen i legemeldt og egenmeldt sykefravær blant ansatte i Re kommune (Våle og Ramnes) 1998-2005. Prosent.

Av figur 3.3 går det fram at det har skjedd visse endringer i sykefraværet blant de ansatte i årene før og etter kommunesammenslutningen. Tallene viser en viss økning fra 2000 til 2001 og fra 2002 til 2003, men dette dreier seg ikke om store utslag og kan ha sammenheng med andre forhold enn omstilling. Vi ser samtidig at det har vært en nedgang i sykefraværet de siste to årene og at Re kommune nå ligger på samme nivå som Våle og Ramnes før sammenslutningen. Som følge av økonomisk innstramning og nedbemanning kan det være fristende å tolke særlig utslaget fra 2002 til 2003 som omstillingsrelatert, men samtidig tilsier et komplekst årsaksbilde at det ikke er grunnlag for å trekke bastante konklusjoner.

Som referanse har vi tatt med en figur som viser utviklingen i sykefraværet for hele arbeidsmarkedet i hhv. Re kommune, Vestfold fylke og hele landet, jf. figur 3.4. Tallene dekker kun legemeldt sykefravær som vanligvis utgjør 85-90% av det samlede sykefraværet. Referansetallene viser at det var en liten topp i det generelle sykefraværet i årene 2003-2004.

Ut fra de opplysninger som foreligger, kan vi konkludere med at omstillingene etter sammenslutningen er gjennomført uten store og dramatiske endringer i sykefraværet blant de ansatte.



Figur 3.4 Utviklingen i legemeldt sykefravær for alle yrkesaktive i Re kommune (Våle og Ramnes), Vestfold fylke og hele landet. Sykefraværspersent, 2002-2005. Kilde: SSB

4 De ansattes vurderinger av sammenslutningen

4.1 Innledning

I dette kapitlet redegjøres det for erfaringer med sammenslutningen blant de som i dag er ansatte i Re kommune. Bakgrunnen er en spørreundersøkelse blant de ansatte hvor det er gjennomført intervju med 250 av kommunens ca. 700 ansatte. Av utvalget har 81% vært ansatt i over 5 år, hvilket betyr at en betydelig andel av utvalget har erfaringer fra både tidligere kommuner og dagens kommune.

Fra undersøkelsen foreligger gode data om både prosesserfaringer og konsekvenser av sammenslutningen. Alle hovedtall og de viktigste forskjellene mellom ulike undergrupper framgår av dette kapitlet. Kapitlet avsluttes med en oppsummering av hovedfunn. Fra undersøkelsen foreligger en tabellrapport med nærmere dokumentasjon av metodiske og statistiske forhold. Denne er oversendt oppdragsgiver som eget dokument.

4.2 Metodikk og datagrunnlag

I undersøkelsen er det stilt spørsmål innenfor følgende temaer:

- Endring i stilling eller arbeidssituasjon som følge av sammenslutningen
 - Forekomst av dårlig behandling knyttet til sammenslutningen og senere omstillingsprosesser
 - Tilfredshet med sammenslutningsprosessen mht. informasjon til de ansatte, påvirkningsmuligheter, tid til prosesser med de ansatte, administrativ og politisk ledelse av prosessen
 - Viktighet av stillings- og lønnsgaranti
 - Endring i kvalitet og oppnådde stordriftsfordeler på eget arbeidsområde, herunder sammenheng med kommunesammenslutningen
 - Inntrykk av endringer i arbeidsmiljø, trygghet for egen jobb, fagmiljø, samarbeid med kolleger, fysiske arbeidsforhold, utviklingsmuligheter for de ansatte, påvirkningsmuligheter og trivsel etter sammenslutningen
 - Samlet vurdering av virkninger på den kommunale virksomhet, herunder effektivitet, kvalitet på tjenestetilbud, innbyggernes tilgjengelighet, interesse for deltakelse og kommunal påvirkningskraft
-

- Samlet vurdering av omstillingene etter sammenslutningen inkl. hovedårsaker til vellykket eller lite vellykket omstilling
- Spørsmål om det var riktig eller galt å slå sammen kommunene
- Andre synspunkter på sammenslutningen eller andre forhold

Breddeundersøkelsen er gjennomført på følgende måte:

- Utvalget ble trukket tilfeldig fra kommunens personalregister. Utvalget ble på forhånd kvotert med sikte på å fremskaffe representative data etter inndeling i virksomhetsområder, jf. oversikt over bruttoutvalg i tabell 4.1. Det ble satt som mål å intervju 100 ansatte innenfor hver av gruppene skole og helse/sosial, og så mange som mulig innenfor administrasjon og teknikk og næringstjenester.
- I utvalget inngår ikke nyansatte, ansatte med lav stillingsprosent, ansatte i permisjon og ledere i administrasjonen, herunder rådmann, to kommunalsjefer og økonomisjef
- Det er gjennomført intervju med 250 ansatte, fordelt med 100 intervjuer innenfor skole, 100 innenfor helse og sosial, 16 innenfor administrasjon og 34 innenfor teknikk og næringstjenester.
- Intervjuene er gjennomført på telefon i perioden 28.november-12.desember 2005. Spørreskjema besto av ca. 20 spørsmål inkludert muligheter for åpne svar. Intervjutiden lå på rundt 10 minutter.

Totalutvalget i undersøkelsen utgjør 35% av alle ansatte i kommunen. Underutvalgene for hhv. skole og helse og sosial utgjør omtrent samme andel av alle ansatte på de respektive områdene (35%), mens utvalgene innenfor administrasjon og teknikk og næring utgjør hhv. 60 og 45% av de ansatte på de aktuelle områdene. Siden nettoutvalget var kvotert er resultatene for alle ansatte vektet i forhold til avdelingsstørrelse.

Undersøkelsen antas å inneholde data med god representativitet i forhold til alle ansatte og ansatte på de ulike virksomhetsområdene. Kjønnssammensetningen i utvalget er nær identisk med fordelingen i populasjonen (81% kvinner, 19% menn). Av utvalget har 38% tidligere vært ansatt i Ramnes, 55% i Våle og 7% i interkommunal virksomhet. I utvalget inngår 20% ledere dvs. ansatte med personal- og/eller økonomiansvar.

Foreliggende undersøkelse er en utvalgsundersøkelse og resultatene må derfor tolkes innenfor statistiske feilmarginer. Feilmarginene ligger på mellom 3-5 prosentpoeng begge veier for hovedfrekvensene. Feilmarginene for undergruppene er noe større.

Tabell 4.1 Oversikt over faste årsverk og engasjementer i Re kommune pr. oktober 2005. Kilde: Re kommune

Virksomhetsområde	Faste årsverk	Antall personer
Administrasjonen		
Rådmann/ksjefer	3,00	3
Økonomisjef	1,00	1
Servicekontoret	8,23	11
IKT	3,00	3
Sekretariat	1,00	1
Personal	1,00	1
Lønn og regnskap	5,60	6
Skatt	3,00	3
Overordnet planlegging	0,90	2
Stabstjenester	22,73	27
Sum rådmann/stab	26,73	31
Skole, barnehage og kultur		
Felles skole	2,30	3
Ramnes skole	31,26	44
Fon oppvekstsenter	15,00	21
Kirkevoll skole	30,35	48
Solerød oppvekstsenter	17,43	21
Røråstoppen skole	21,99	25
Revetal Ungdomsskole	39,30	48
PP-tjenesten	8,40	9
Kulturtjenesten	11,48	24
Brår barnehage	11,62	17
Revetal barnehage	17,29	22
Brekkeåsen barnehage	16,35	20
Sum skole, barnehage kultur	222,77	302
Helse og sosial		
Rådgivningstjenesten	18,35	21
Helsetjenesten	13,24	18
Bo- og behandlingssenter	71,54	146
Boligbaserte tjenester	75,00	125
Sum helse og sosial	178,13	310
Teknikk og næringstjenester		
Sum totalt	486,19	718

4.3 Endring i stilling eller arbeidssituasjon som følge av sammenslutningen

Alle ansatte fikk følgende spørsmål: *Har det skjedd noen vesentlig endring i din stilling eller arbeidssituasjon som følge av kommunesammenslutningen?* 28% av utvalget bekrefter at det har skjedd slike endringer. Det er grunn til å anta at dette tallet dekker alle ansatte som har opplevd endringer i stilling eller arbeidssituasjon enten ved selve kommunesammenslutningen, ved den påfølgende omstillingen i 2002/2003 eller senere.

Blant ansatte med lederansvar oppgir 44% at det har skjedd endringer i stilling eller arbeidssituasjon. Tallene for ansatte på de ulike virksomhetsområdene tyder på at endringene har vært størst innenfor administrasjonen (50%) og teknikk og næring (44%). Blant ansatte innenfor helse og sosial oppgir en tredjedel (33%) at det har skjedd endringer, mens skolesektoren har blitt minst berørt (17%).

4.4 Personalbehandling

I undersøkelsen ble alle som har opplevd endringer i stilling eller arbeidssituasjon stilt følgende spørsmål: *Mener du disse endringene har skjedd på en ryddig og god måte, eller kunne det vært håndtert bedre?* På spørsmålet svarte 42% av utvalget at endringene kunne vært håndtert bedre.

I bakgrunnstallene finner vi små variasjoner med unntak for at ansatte på skolesektoren gir uttrykk for litt bedre erfaringer enn ansatte innenfor de øvrige virksomhetsområdene.

For å kartlegge personlige erfaringer nærmere, ble det stilt følgende spørsmål: *Har du selv blitt utsatt for dårlig behandling i omstillingsprosessene etter sammenslutningen?* Dette spørsmålet ble stilt til alle ansatte. Svarene var som følger: 8% ja, 90% nei og 2% ikke sikker. Andelen som mener de har blitt utsatt for dårlig behandling ligger høyere blant ansatte innenfor administrasjon og teknikk og næring (12-13%), litt lavere innenfor helse og sosial (10%) og lavest innenfor skole (4%).

I et oppfølgingsspørsmål til de som mente at de har blitt dårlig behandlet, ble det spurt om dette var noe som skjedde ved hhv. fusjonsprosessen i 2001/2002, ved den økonomiske nedskjæringen og nedbemanningen i 2002/2003 eller senere omstillinger (flere svar mulig). På dette spørsmålet svarte 32% ved kommunefusjonen, 41% ved omstillingen i 2002/2003 og 40% ved senere omstillinger.

Til tross for ulikt innhold og omfang på de aktuelle omstillingene, tyder disse tallene ikke på vesentlige forskjeller i andelen som mener de har blitt utsatt for dårlig behandling. Erfaringene med omstillingsprosessen i

forbindelse med sammenslutningen framstår som litt bedre enn de senere omstillingene, men det kan ha sammenheng med underrepresentasjon av ansatte med erfaring fra sammenslutningen i utvalget. Tallene for de ulike virksomhetsområdene tyder på at forekomst av negative erfaringer har en viss sammenheng med omstillingstrykket på de ulike områdene. Utvalget er imidlertid for lite til å si noe sikkert om dette.

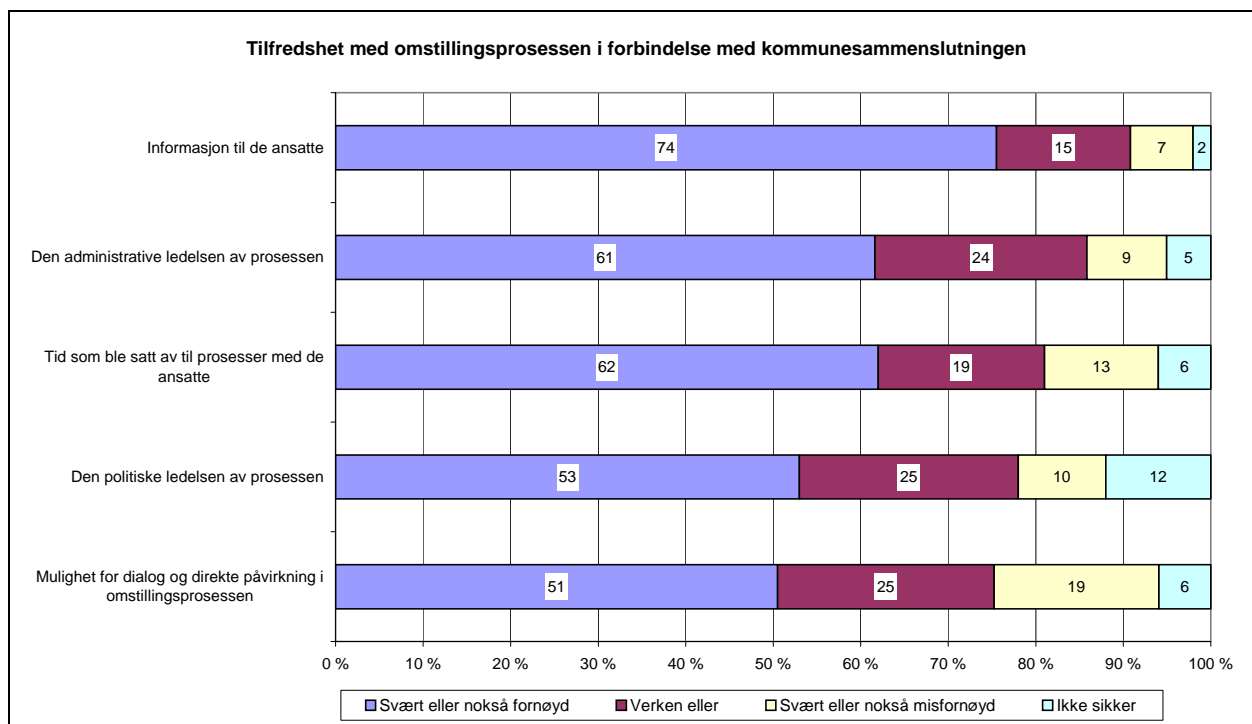
At 8% av alle ansatte mener de har blitt utsatt for dårlig behandling og 32% av disse tilfellene knytter seg til kommunesammenslutningen, betyr at under 3% av de som i dag er ansatt i Re kommune mener de har blitt utsatt for dårlig behandling ved omstillingen i forbindelse med kommunesammenslutningen.

Tatt i betraktning av de store omstillinger kommunen har vært gjennom, herunder både en fusjonsprosess og en påfølgende innstramming og nedbemanningsprosess, anser vi både hovedtallet på 8% og tallet på 3% som knytter seg til kommunesammenslutningen som lavt.

Tolkningen av disse tallene avhenger imidlertid helt av hva som er grunnlaget for å mene at man har blitt utsatt for dårlig behandling. Bak slike subjektive opplevelser fra én av partene kan det ligge ulike typer erfaringer, både at man ikke har fått en bestemt stilling man har søkt på, at man har vært uenig i organisatoriske grep eller andre forhold som misnøye med lønn, arbeidsoppgaver, ledelse eller liknende. Begrunnelsene kan være saklige og objektive, eller de kan være basert på manglende informasjon om hva som har skjedd. Uansett er det grunn til å merke seg at det i dag finnes en gruppe på 8% som mener at de har blitt utsatt for dårlig behandling ved de siste omstillingsprosessene, hvorav altså under 3% knytter seg til sammenslutningen.

4.5 Tilfredshet med omstillingen i forbindelse med kommunesammenslutningen

For å kartlegge de ansattes erfaringer med fusjonsprosessen nærmere, ble det stilt ytterligere spørsmål om tilfredshet med informasjonsgivning, påvirkningsmuligheter osv. Spørsmålene ble kun stilt til ansatte med 5 år eller lengre ansettelsestid i kommunen (202 ansatte). Hovedtallene framgår av figur 4.1.



Figur 4.1 De ansattes tilfredshet med ulike aspekter ved omstillingsprosessen i forbindelse med kommunesammenslutningen. Prosent. n=202

Som det framgår svarer majoriteten av de ansatte at de er fornøyd med de ulike aspektene. Det gjelder særlig informasjon, administrativ ledelse og tid som ble satt av til prosesser med de ansatte. Andelen misfornøyd ligger på rundt 10% på alle spørsmålene, med unntak for mulighet for dialog og direkte påvirkning i omstillingsprosessen, hvor andelen misfornøyd ligger på 19%.

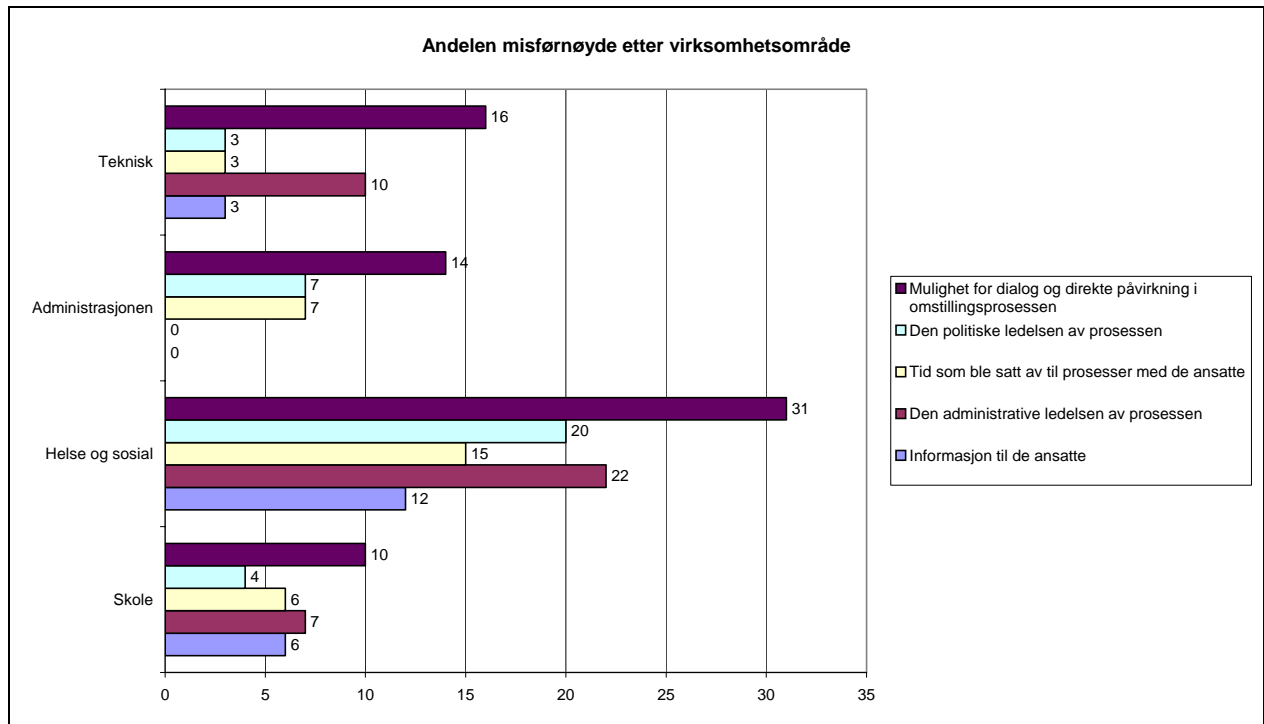
I bakgrunnstallene finner vi to gjennomgående trekk når vi studerer tallene for misnøye med prosessen. For det første skiller ansatte innenfor helse og sosial seg ut i forhold til øvrige sektorer. Andelen misfornøyd er størst innenfor helse og sosial på alle spørsmålene, varierende fra 12% misnøye med informasjon til 31% misnøye med dialog og påvirkningsmuligheter. Andelen innenfor denne sektoren som oppgir at de er misfornøyd med administrativ og politisk ledelse av prosessen ligger på 20%.

For det andre framgår det av bakgrunnstallene at andelen misfornøyd er vesentlig større blant de som personlig ble berørt av omstillingen, sammenholdt med de som ikke ble direkte berørt. Det er ikke særlig overraskende. Blant de berørte varierer andelen misfornøyd mellom 15% (informasjon) og 31% (dialog og påvirkningsmuligheter).

I bakgrunnstallene finner vi også tendenser i retning av at lederne gir mer positive svar på spørsmålene enn de som ikke har lederansvar. Det

gjelder særlig vurderingen av påvirkningsmuligheter og ledelse av prosessen. Det kan henge sammen med at sammenslutningsprosessen engasjerte mange ledere og at øvrige ansatte opplevde større avstand og kanskje press i den daglige tjenesteproduksjonen.

Andelen misfornøyde på de ulike virksomhetsområdene framgår av figur 4.2.

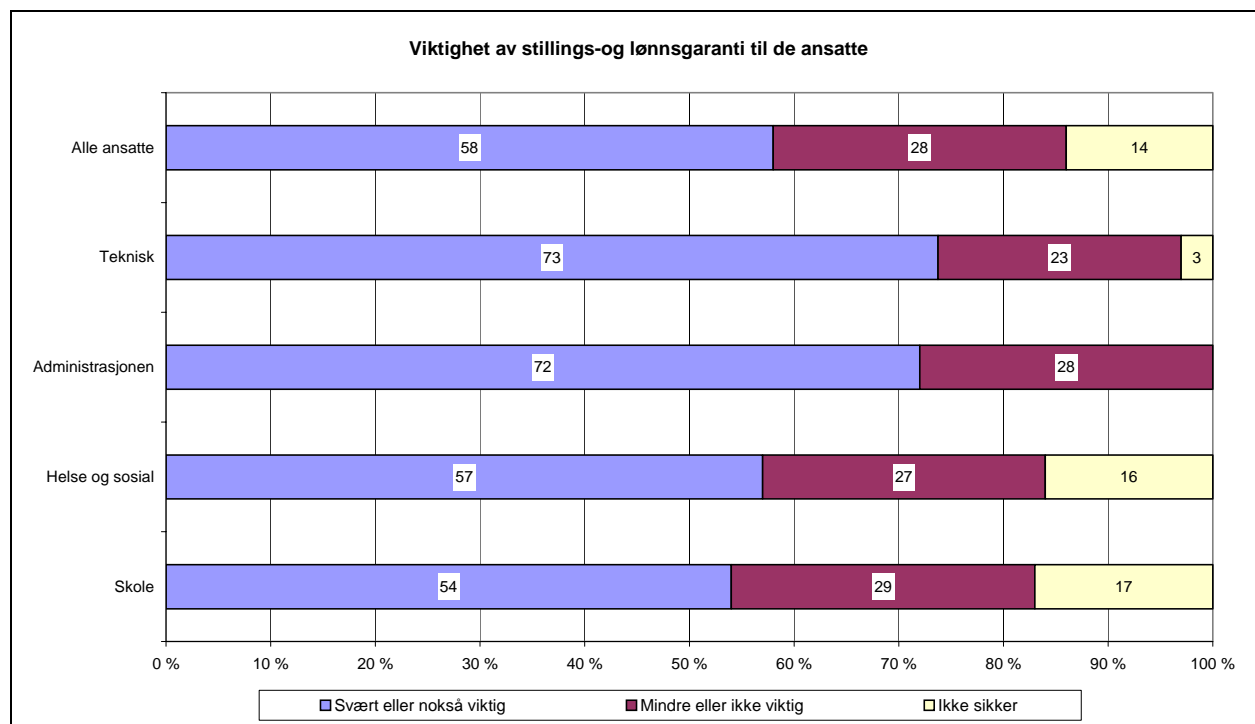


Figur 4.2 Andelen misfornøyde med ulike aspekter ved fusjonsprosessen etter virksomhetsområde. Prosent. n=202

4.6 Viktighet av stillings- og lønnsgaranti

I undersøkelsen svarer nærmere 60% av de ansatte med erfaring fra sammenslutningsprosessen at stillings- og lønnsgarantien var viktig for viljen til omstilling. Dette tiltaket vurderes som viktigere blant ansatte innenfor administrasjonen og teknikk og næring enn i øvrige sektorer, jf. figur 4.3.

Bakgrunnstallene viser for øvrig at dette tiltaket vurderes som like viktig blant ledere som ikke-ledere. Vi finner heller ingen forskjell i vurderingen av tiltaket mellom de som ble direkte berørt og de som ikke ble det. Også mellom ansatte med bakgrunn i de to gamle kommuneorganisasjonene finner vi små forskjeller i vurderingen av tiltaket.



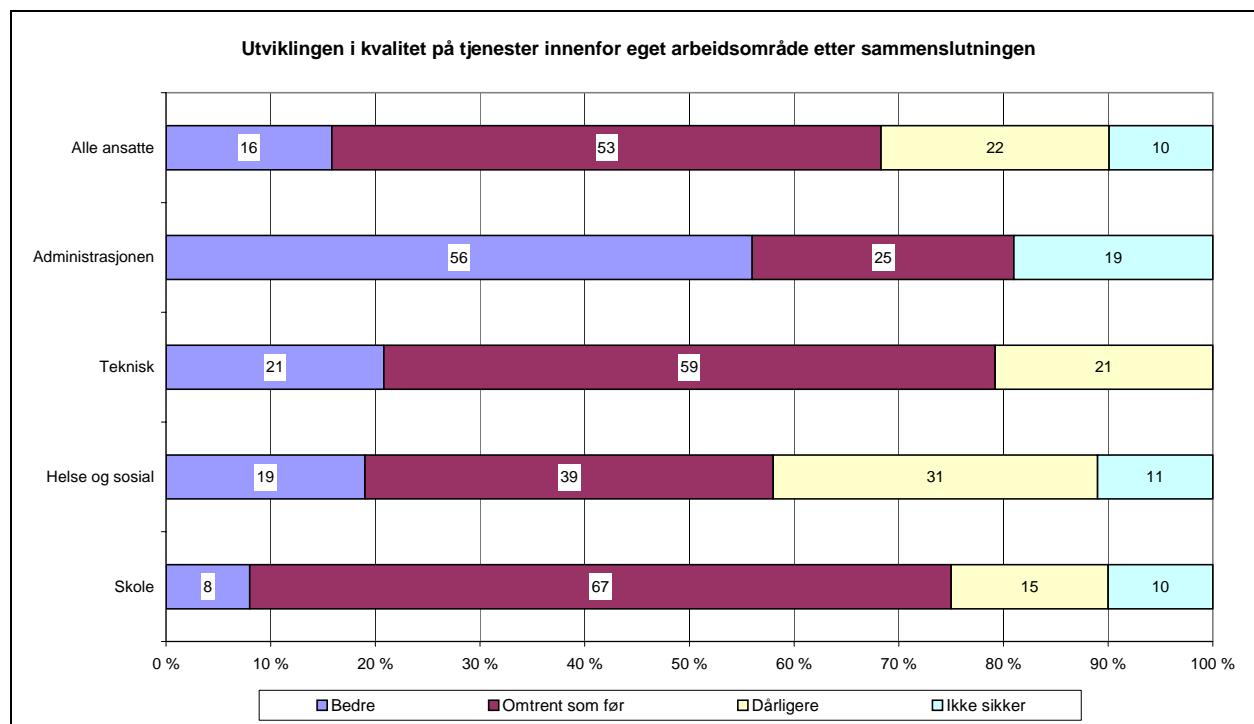
Figur 4.3 Viktighet av stillings- og lønnsgarantien for viljen til omstilling blant de ansatte. Prosent. n=202

4.7 Kvalitetsutvikling på eget arbeidsområde

Alle ansatte ble stilt følgende spørsmål: *Hva har skjedd med kvaliteten på tjenestene innenfor eget arbeidsområde i tiden etter sammenslutningen?* Av hovedtallene i figur 4.4 går det fram at majoriteten mener at kvaliteten er den samme som før (53%), mens det er flere som oppgir at kvaliteten har blitt dårligere (22%) enn bedre (16%).

Tallene etter virksomhetsområde er til dels svært forskjellige, bl.a. mellom administrasjonen hvor majoriteten av de spurte mener det har skjedd positive endringer og helse og sosialsektoren hvor nærmere en tredjedel av de ansatte mener kvaliteten har blitt dårligere i perioden etter sammenslutningen. Blant ansatte i administrasjonen er det ingen som svarer at kvaliteten har blitt dårligere. Innenfor teknikk og næring og skolesektoren mener et flertall at det ikke har skjedd vesentlige endringer i kvaliteten på tjenestene.

Av øvrige bakgrunnstall går det fram at ledere i større grad enn ikke-ledere rapporterer om kvalitetsframgang. Det samme gjelder ansatte som har fått endret stilling eller arbeidssituasjon som følge av sammenslutningen i forhold til andre ansatte. Vi ser også en svak tendens til at ansatte med bakgrunn i Ramnes i større grad rapporterer om kvalitetsframgang enn ansatte med bakgrunn i Våle.



Figur 4.4 De ansattes vurdering av utviklingen i kvalitet på tjenestene innenfor eget arbeidsområde etter sammenslutningen. Prosent. n=250

For å forfølge årsaker til endringer ble det stilt følgende spørsmål til de som mente at kvaliteten har blitt bedre: *Tror du disse forbedringene kunne vært oppnådd uten sammenslutning, eller ville det vært vanskelig?* Av 39 personer som har svart på spørsmålet, svarte 38% at kvalitetsendringene kunne vært oppnådd uten sammenslutning, 50% avkrefte, mens 12% svarte at de var usikre på spørsmålet.

Av bakgrunnstallene ser vi relativt klare forskjeller i vurderingene mellom ansatte med bakgrunn i hhv. Ramnes og Våle. Blant ansatte med bakgrunn i Ramnes svarer et klart flertall at det ville vært vanskelig å oppnå kvalitetsgevinstene uten sammenslutningen, mens bildet er motsatt i Våle der et like stort flertall tror gevinstene kunne vært oppnådd uten sammenslutning. Vi må her ta forbehold om at utvalget er for lite til å kunne si noe sikkert om erfaringene i disse undergruppene.

Utvalget er også for lite til å si noe sikkert om vurderingene på det enkelte virksomhetsområde. Bakgrunnstallene antyder likevel et litt overraskende mønster i retning av at kvalitetsvirkningene vurderes som minst sammenslutningsavhengig innenfor administrasjonen og mest på teknisk sektor. Innenfor skole og helse og sosial er svarfordelingen omtrent identisk med totaltallene.

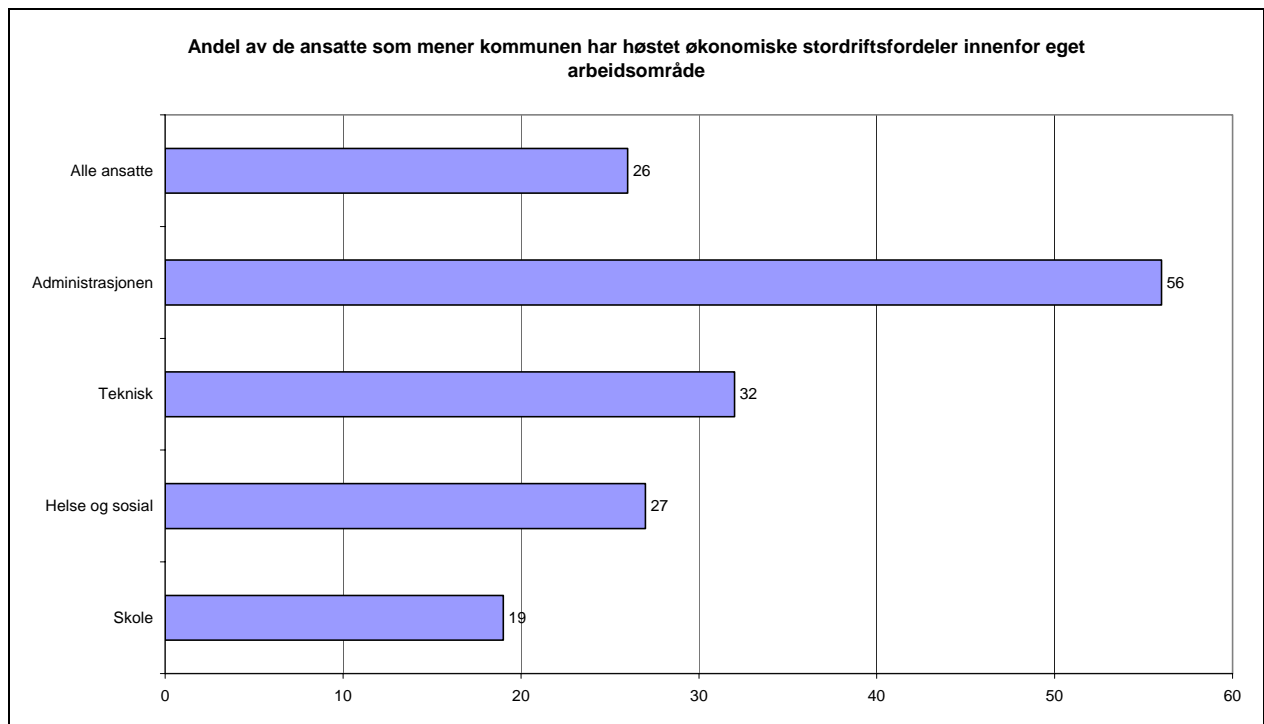
De som mente at kvaliteten på eget virksomhetsområde har blitt dårligere etter sammenslutningen, fikk følgende spørsmål: *I hvilken grad tror du disse endringene har sammenheng med sammenslutningen?* På dette spørsmålet svarte 45% i stor grad, 36% i noen grad, 11% i liten grad og 4% ikke i det hele tatt (3% usikre). Ulik skala gjør det vanskelig å sammenlikne vurderingene av årsaksmønsteret i forhold til spørsmålet ovenfor.

Tallene tyder likevel på at det er mer vanlig å betrakte kommunesammenslutningen som en årsak til tilbakegang i kvalitet enn som forklaringsfaktor for framgang i kvalitet. Av bakgrunnstallene etter virksomhetsområde går det fram at tilbakegang i kvalitet innenfor særlig helse- og sosialsektoren vurderes som mer sammenslutningsrelatert enn på øvrige sektorer, mens negative endringer innenfor administrasjonen vurderes som minst relatert til sammenslutningen. Også her må vi ta forbehold om at små utvalg gjør tallene usikre.

4.8 Økonomiske stordriftsfordeler på eget arbeidsområde

Alle ansatte ble også stilt følgende spørsmål: *Mener du kommunen har høstet økonomiske stordriftsfordeler på det området du jobber som følge av sammenslutningen?* Av hovedtallene i figur 4.5 går det fram at en fjerdedel av alle ansatte mener kommunen har høstet økonomiske stordriftsfordeler på eget arbeidsområde som følge av sammenslutningen. Tallene for de ulike virksomhetsområdene tyder på at det er høstet økonomiske stordriftsfordeler på alle hovedsektorer, ikke bare innenfor administrasjonen.

Av øvrige bakgrunnstall går det fram at 42% av de som ble direkte berørt av omstillinger mener kommunen har høstet økonomiske stordriftsfordeler, mens tilsvarende tall for de som ikke ble berørt ligger på 19%. Det tilsier at ikke bare sektorområde, men også virkninger for egen arbeidssituasjon kan være av betydning for vurderingene. Vi ser for øvrig ingen forskjell i vurderingene mellom ledere og ikke-ledere i spørsmålet om økonomiske stordriftsfordeler.

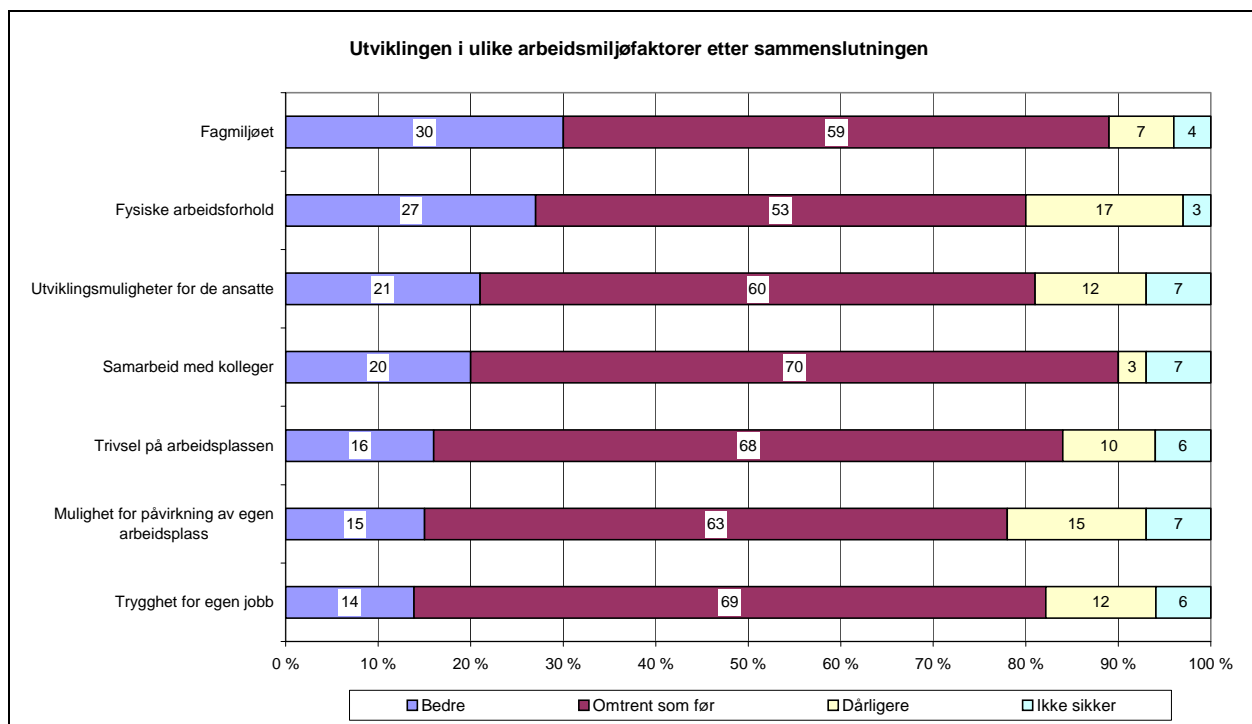


Figur 4.5 Andel av de ansatte som mener kommunen har høstet økonomiske stordriftsfordeler innenfor eget arbeidsområde. Prosent. n=250

4.9 Endringer i arbeidsmiljø etter sammenslutningen

I undersøkelsen ble det stilt spørsmål om endringer i ulike arbeidsmiljøfaktorer i perioden etter sammenslutningen. Det ble kartlagt endringer på syv ulike faktorer ut fra følgende inngangsspørsmål: *Hvilket inntrykk har du av utviklingen på følgende områder etter sammenslutningen til Re kommune?*

Av hovedtallene i figur 4.6 går det fram at et flertall av de ansatte mener at det ikke har skjedd vesentlige endringer på de ulike faktorene. Av de som gir uttrykk for endringer, er det gjennomgående større andeler som mener disse har gått i positiv enn i negativ retning. Vi ser at de positive endringene særlig er knyttet til et bedre fagmiljø, hvor 30% av de ansatte peker på forbedringer. Omtrent like mange peker på forbedringer i fysiske arbeidsforhold, men samtidig svarer 17% at det har skjedd en negativ utvikling på dette området. En andel på rundt 20% peker på forbedringer når det gjelder utviklingsmuligheter og samarbeid med kolleger.



Figur 4.6 De ansattes vurderinger av endringer i ulike arbeidsmiljøforhold etter sammenslutningen. Prosent. n=250

I bakgrunnstallene finner vi følgende variasjoner:

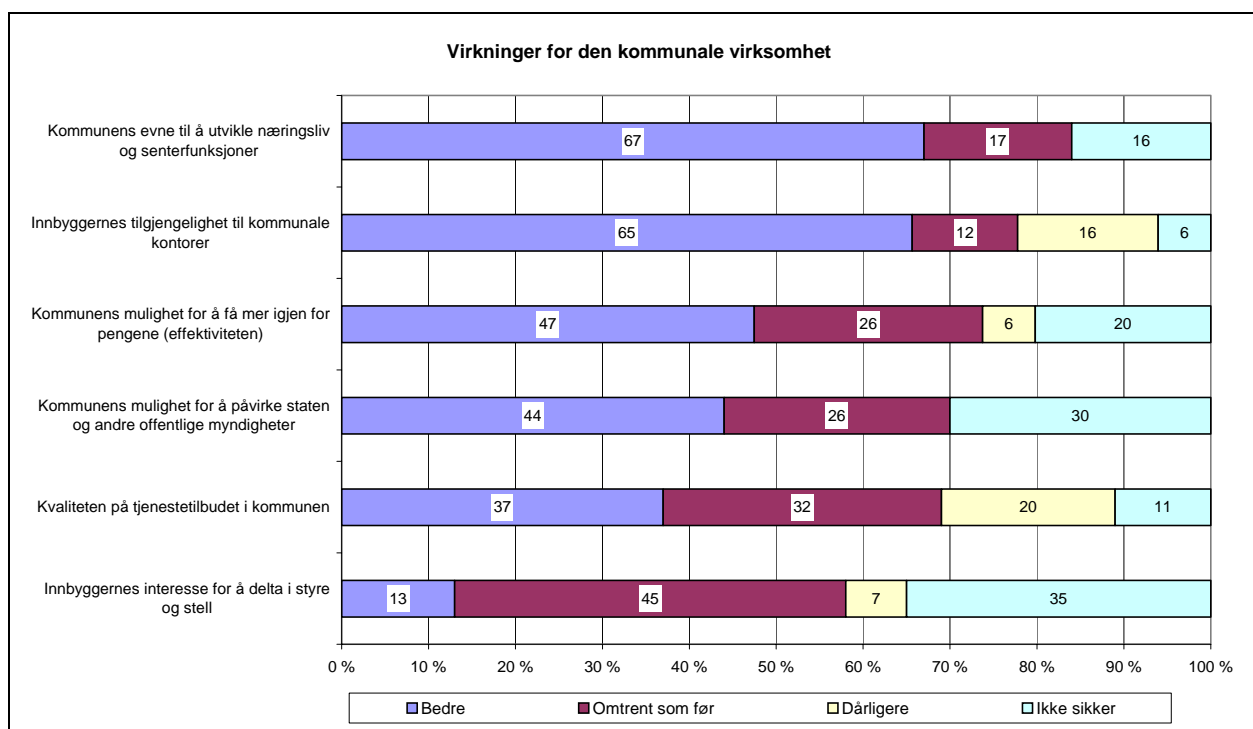
- Andelen som peker på *forbedringer i fagmiljøet* varierer fra 24% blant ansatte i skolen til 50% innenfor administrasjonen. I helse og sosial og teknisk sektor ligger tilsvarende andel på 34 og 32%. Andelen som mener det har skjedd forbedringer i fagmiljøet ligger på over 40% blant menn, ansatte i lederstillinger og ansatte som har blitt direkte berørt av omstillingene. Andelen som rapporterer om dårligere fagmiljø ligger under 10% i de fleste undergrupper.
- Vurderingene av endringer i *fysiske arbeidsforhold* varierer sterkt særlig mellom hovedsektorer og etter alder. Innenfor administrasjonen oppgir 75% at de fysiske arbeidsforholdene har blitt bedre mot tilsvarende 25-30% blant ansatte på øvrige sektorer. Andelen som oppgir dårlige fysiske arbeidsforhold ligger høyt først og fremst innenfor helse og sosial hvor 26% rapporterer om en negativ utvikling. Tilsvarende tall for teknisk sektor ligger på 18%. Etter alder merker vi oss at 24% av arbeidstakerne over 50 år mener de fysiske arbeidsforholdene har blitt dårligere.
- Når det gjelder *utviklingsmuligheter for de ansatte*, ser vi interessante variasjoner særlig mellom ansatte i administrasjonen og innenfor helse- og sosial. I administrasjonen er det ingen som rapporterer om dårligere utviklingsmuligheter, mens nær 20%

rapporterer om forbedringer. Blant ansatte i helse- og sosial finner vi den høyeste andelen blant alle undergrupper som rapporterer om forbedringer (26%), men samtidig også relativt mange som rapporterer om en negativ utvikling (16%). Det kan henge sammen med ulike vurderinger avhengig av arbeidssted eller plassering i organisasjonen. Ansatte på teknisk sektor rapporterer først og fremst om lite endringer (85%), mens ansatte på skolesektoren vurderer endringene som snittet for alle ansatte. Av øvrige bakgrunnstall merker vi oss at kvinner rapporterer om større endringer enn menn. Det gjelder både i positiv og negativ retning. Mellom ledere og ikke-ledere er det kun små forskjeller.

- Når det gjelder *samarbeid med kolleger*, skiller ansatte i administrasjonen og teknisk sektor seg ut med til dels svært positive vurderinger. Hele 44% av de ansatte i administrasjonen og 38% av de ansatte på teknisk sektor mener det har skjedd forbedringer. Tilsvarende tall ligger på 14% innenfor skole og 20% i helse og sosial. Vi merker oss for øvrig at ansatte som har blitt direkte berørt av omstillinger gir uttrykk for mer positive vurderinger enn de som ikke har blitt berørt.
 - *Trivsel på arbeidsplassen* har blitt bedre særlig innenfor administrasjonen (31%) og teknisk sektor (24%). Innenfor helse og sosial er det like mange som rapporterer om bedre som dårligere trivsel, rundt 15%. Tallene for ansatte i skolesektoren er som gjennomsnittet for alle ansatte. For øvrig ser vi en viss tendens til at ansatte som har blitt direkte berørt av omstillinger gir uttrykk for en mer positiv utvikling enn øvrige ansatte. Ellers finner vi ingen større utslag.
 - Når det gjelder *muligheten for påvirkning av egen arbeidsplass*, er det igjen mange som svarer at situasjonen har blitt bedre innenfor administrasjonen og teknisk sektor (hhv. 44 og 26%). Innenfor helse og sosial er det flere som mener at påvirkningsmulighetene har blitt dårligere (23%) enn bedre (13%). Ansatte innenfor skolesektoren rapporterer først og fremst om liten endring i påvirkningsmuligheter. Det er ellers typisk at menn i større grad enn kvinner rapporterer om bedre påvirkningsmuligheter (24 mot 12%).
 - Når det gjelder *trygghet for egen jobb*, skiller ansatte i teknisk sektor seg ut med en høy andel som mener det har skjedd forbedringer (29%). På øvrige sektorer er det liten forskjell i vurderingene forhold til gjennomsnittet. Igjen ser vi at menn i større grad enn kvinner mener det har skjedd forbedringer (22 mot 12%).
-

4.10 Virkninger for den kommunale virksomhet

De ansatte ble også stilt spørsmål om virkninger av sammenslutningen for ulike aspekter ved kommunens virksomhet. Spørsmålene var de samme som ble stilt til innbyggerne, jf. kap.6.11, og lød: *Hvordan mener du sammenslutningen mellom Våle og Ramnes har påvirket kommunens samlede virksomhet på følgende områder?* Svarene som ble avgitt på fem ulike underspørsmål framgår av figur 4.7.



Figur 4.7 De ansattes vurderinger av virkninger av sammenslutningen for kommunens samlede virksomhet på ulike områder. Prosent. n=250

Store grupper blant de ansatte mener at kommunen har oppnådd forbedringer på de ulike områdene. Det gjelder særlig kommunens evne til å utvikle næringsliv og senterfunksjoner og innbyggernes tilgjengelighet, men også effektivitet og ekstern påvirkningskraft. Det er også grunn til å merke seg at 37% av de ansatte gir uttrykk for at kvaliteten på tjenestetilbudet har blitt bedre, sett i forhold til at bare 16% rapporterte om bedre kvalitet innenfor eget arbeidsområde, jf. kap.4.7. Det er altså en forskjell i de generelle og spesielle vurderingene av endringer i kvalitet. Det gjelder vel og merke kun når vi ser på andelen som mener det har skjedd endringer i positiv retning. Rundt 20% mener kvaliteten har blitt dårligere og denne andelen ligger på samme nivå på begge spørsmålene. Figuren tyder på at det har skjedd liten forandring i innbyggernes interesse for deltakelse.

Bakgrunnstallene gir ytterligere interessant informasjon:

- Andelen som mener kommunesammenslutningen har gitt bedre betingelser for *utvikling av næringsliv og senterfunksjoner* ligger høyt i alle undergrupper. Det gjelder særlig i administrasjonen (81%), men også i skolesektoren (72%) og teknisk sektor (71%), mot tilsvarende 60% i helse og sosial. Også blant ledere og ansatte med bakgrunn i Ramnes er det mange som peker på forbedringer (73% i begge grupper). I utvalget er det ingen som har svart at kommunens evne til å utvikle næringsliv og senterfunksjoner har blitt dårligere etter sammenslutningen.
 - Samtlige i administrasjonen og nærmere 80% av de ansatte i teknisk sektor mener innbyggernes *tilgjengelighet til kommunale kontorer* har blitt bedre etter sammenslutningen. Tilsvarende tall blant ansatte i skolesektoren ligger på 67%, i helse og sosial 57%. Vi ser samtidig at det er flere blant ansatte med bakgrunn i Ramnes enn i Våle som peker på forbedringer (71 mot 60%). Inntrykk av forbedringer ligger også høyere enn gjennomsnittet for ansatte over 50 år (69%). Andelen som har svart dårligere tilgjengelighet ligger på maksimalt 22% og gjelder ansatte med bakgrunn i Våle og ansatte innenfor helse og sosial.
 - *Kommunens mulighet for å få mer igjen for pengene* (effektiviteten) vurderes som bedre blant 94% av de ansatte i administrasjonen, 51% innenfor skolen, 42% i helse og sosial og 38% innenfor teknisk sektor. Andelen som mener effektiviteten har blitt dårligere ligger på maksimalt 10%. På spørsmålet finner vi ingen forskjell mellom ansatte med bakgrunn i hhv. Ramnes og Våle. En femtedel av de spurte var usikre på spørsmålet.
 - *Kommunens påvirkningskraft* overfor staten og andre offentlige myndigheter vurderes som bedre blant nær 70% av de ansatte i administrasjonen, nær 50% innenfor teknisk og skole og nær 40% innenfor helse og sosial. Ingen har svart dårligere, mens andelen usikre ligger opp mot 35%. Vi ser ingen forskjell mellom ansatte med bakgrunn i de to kommunene.
 - Når det gjelder *kvaliteten på kommunens tjenestetilbud*, finner vi de beste tallene blant ansatte i administrasjonen (56% bedre), men også en klar overvekt av positive vurderinger i skolesektoren (41% bedre) og teknisk sektor (44% bedre). Andelen som har inntrykk av en negativ utvikling ligger på maksimalt 10% i disse sektorene. Ansatte i helse og sosial skiller seg ut med en spesiell høy andel som har inntrykk av at kvaliteten har blitt dårligere (33%). Det er samme andel som også svarte at utviklingen i kvalitet på eget tjenestoområde har blitt dårligere. Av øvrige bakgrunnstall ser vi at utviklingen i kvalitet vurderes forskjellig blant ansatte med bakgrunn i de to kommunene.
-

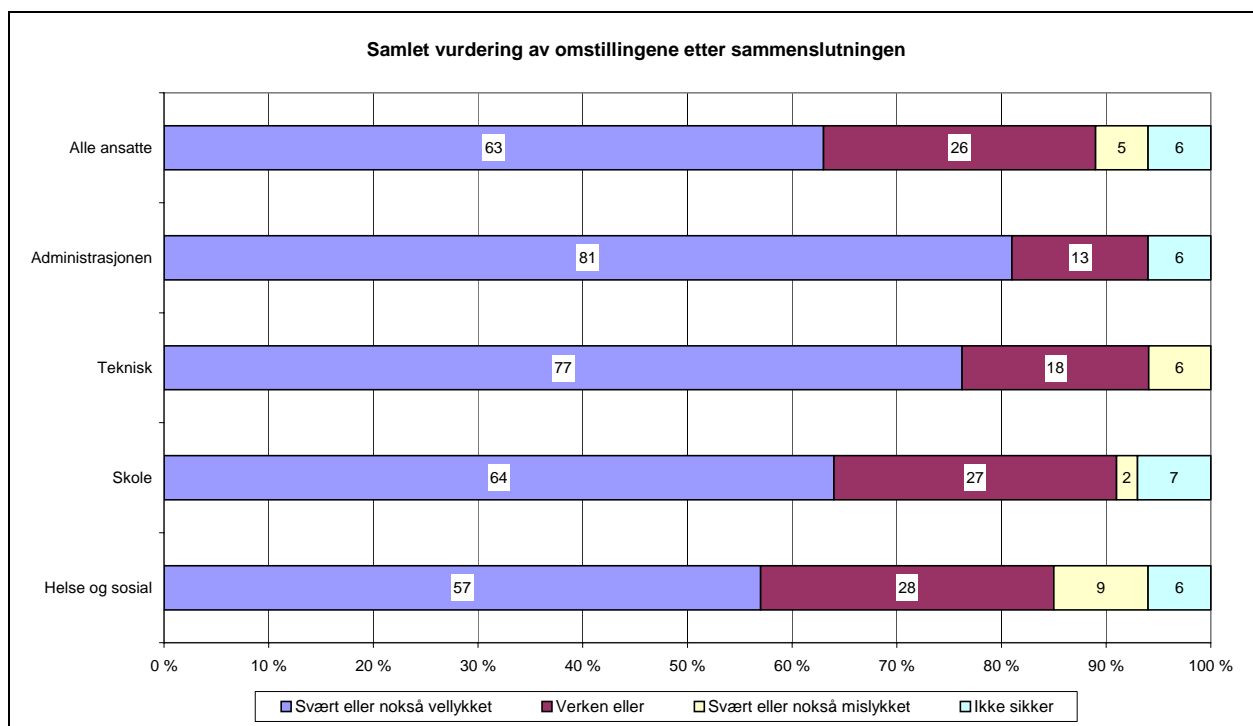
- Tallene for *innbyggernes interesse for deltakelse* preges av at mange var usikre på spørsmålet (35%). Selv om endringstallene er gjennomgående små, er andelen som har inntrykk av en positiv utvikling høyere enn andelen som har inntrykk av det motsatte. Dette hovedmønsteret går igjen i de fleste undergrupper.

4.11 Samlet vurdering av omstillingene etter sammenslutningen

Følgende spørsmål ble stilt til alle ansatte: *Hvordan vil du alt i alt vurdere omstillingene etter sammenslutningen for de ansatte?*

Svarene i figur 4.8 tyder på at et stort flertall mener omstillingene samlet sett har vært vellykket. På spørsmålet svarer 63% at omstillingene har vært svært eller nokså vellykket, mens bare 5% mener omstillingene har vært nokså mislykket. Inntrykket av en vellykket omstilling er overveldende blant ansatte innenfor administrasjonen og teknisk sektor. Ansatte innenfor helse og sosial gir uttrykk for de mest kritiske vurderingene, men selv i denne sektoren er det bare 9% som mener omstillingene har vært mislykket.

Av øvrige bakgrunnstall går det fram at lederne gir uttrykk for litt mer positive vurderinger enn de som ikke har lederansvar. For øvrig er det kun små forskjeller i vurderingene mellom direkte berørte og ikke berørte og mellom ansatte med bakgrunn i hver av de to kommunene.



Figur 4.8 Samlet vurdering av omstillingene etter sammenslutningen. Prosent. n=250

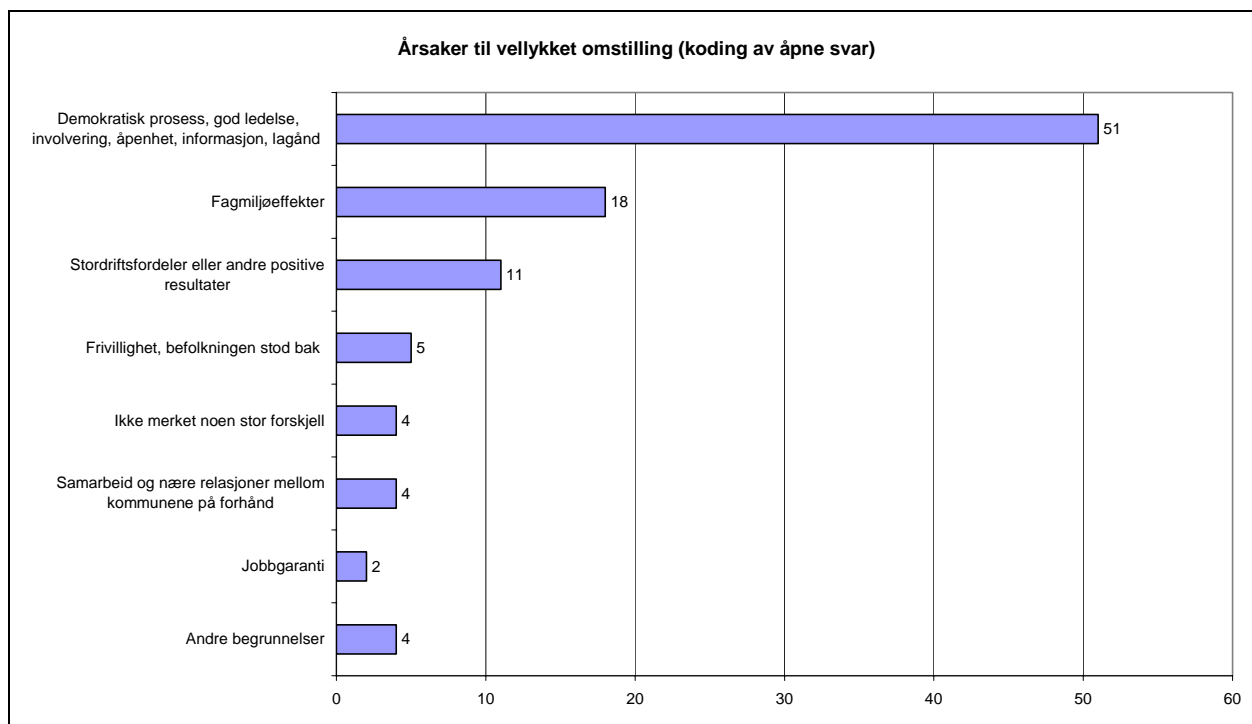
4.12 Suksessfaktorer

Flertallet som mente omstillingene har vært vellykket (inkl. verken eller) fikk følgende oppfølgingsspørsmål: *Hva mener du er hovedgrunnen til at omstillingene har vært vellykket?* Rundt 150 svar ble registrert i åpen svarkategori. Svarene er i ettertid systematisert og kodet med sikte på en statistisk oppsummering. I kodingen har det vært nødvendig å utøve skjønn bl.a. fordi noen har pekt på flere typer årsaker. Andelen som har pekt på flere årsaksfaktorer utgjør imidlertid et lite mindretall. De fleste har avgitt klare og entydige svar. Det tilsier at den statistiske opptellingen bør gi en ganske god pekepinn på viktige suksessfaktorer, jf. figur 4.9.

Nesten halvparten av de som har svart på spørsmålet framhever at prosessen var lagt opp på en demokratisk måte i forhold til de ansatte (51%). I dette ligger begrunnelser knyttet til god ledelse og informasjon, involvering og åpenhet i prosessene, eller utsagn om at de ansatte følte seg inkludert og tatt vare på. Svarkategorien dekker også ansatte som framhever at de var motiverte og at det ble skapt en positiv innstilling og lagånd blant de ansatte.

Som andre viktige forklaringer til en vellykket omstilling pekes det særlig på positive fagmiljøeffekter for de ansatte (18%) og andre typer stordriftsfordeler (11%). Det pekes også på andre suksessfaktorer som at sammenslutningen var frivillig og at befolkningen sto bak, samt at kommunene samarbeidet tett og hadde nære relasjoner før sammenslutningen. Endelig er det også noen som framhever at jobbgarantien skapte trygghet eller at sammenslutningen ikke medførte nevneverdige endringer.

I kategorien ”andre begrunnelser” ligger litt forskjellige typer svar, bl.a. at det ble satset på sosiale tiltak i omstillingsprosessen, at sammenslutningen har gitt økt stedsfølelse og en ny giv for stedet og at kommunen fikk støtte fra departementet.



Figur 4.9 Årsaker til vellykket omstilling i forbindelse med sammenslutningen. Resultat fra koding av åpne svar. Ett svar mulig. Prosent. n=148

4.13 Snublesteiner

Ansatte som mente at omstillingene etter sammenslutningen har vært mislykket (inkl. verken eller) fikk følgende spørsmål: *Hva mener du er hovedgrunnen til at omstillingene ikke har vært så vellykket?* Det ble avgitt 45 åpne svar på spørsmålet. I svarene pekes det særlig på tre typer begrunnelser for en lite vellykket omstilling:

- At prosessen ble opplevd som lite demokratisk. Det kommer til uttrykk i utsagn som at det var for lite kontakt mellom ledelsen og grasrota eller at det ble satset for lite på informasjon. Noen av utsagnene går på at man fikk være med i prosessene, men at man ikke hadde innflytelse. I enkelte utsagn framkommer også kritikk mot at noen ble omplassert mot sin vilje og at det skjedde forbigeåelser ved ansettelse.
- At de ansatte har opplevd et økende effektivitetspress etter sammenslutningen. I dette ligger at en del av de ansatte føler at de har fått mer å gjøre og mindre ressurser i forhold til voksende oppgaver.
- At organisasjonen har blitt større og mindre oversiktlig. Flere av de ansatte sier at det har blitt flere å forholde seg til og at avstanden til egne ledere har blitt større.

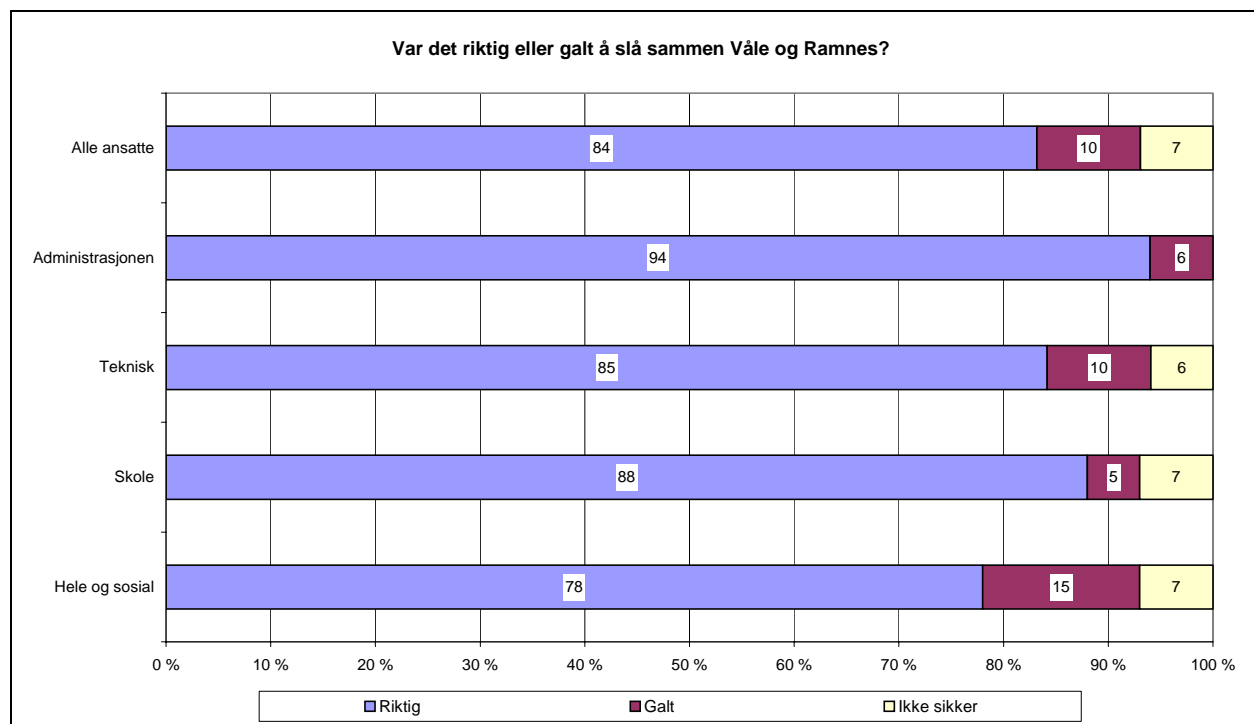
Disse begrunnelsene utgjør rundt 75% av svarene og fordelingen mellom dem er omtrent likelig. I øvrige svar pekes det på andre typer begrunnelser, for eksempel:

- At det har skjedd en byråkratisering etter sammenslutningen med flere ansatte i ledende stillinger
- At arbeidsoppgavene har blitt mer ensformige
- At det knives mellom de gamle kommunene
- At det alltid vil være vinnere og tapere i denne type prosesser

Det er for øvrig grunn til å merke seg at rundt 10% av svarene går konkret på forhold som oppleves som negative innenfor helse- og sosialsektoren, herunder bl.a. at for mye av aktiviteten er basert på omsorgsboliger, at det er for stor gjennomtrekk av personale og at arbeidssituasjonen oppleves som slitsom. Skolesektoren er spesifikt nevnt i kun ett tilfelle og det blir da påpekt at avstanden mellom lærer og øverste leder har blitt større etter sammenslutningen. Andre sektorer eller virksomhetsområder er ikke eksplisitt nevnt i de åpne svarene.

4.14 Riktig eller galt å slå sammen kommunene?

Alle ansatte ble stilt følgende spørsmål: *Mener du i ettertid det var riktig eller galt å slå sammen Våle og Ramnes kommuner?* På dette spørsmålet svarer et overveldende flertall på 84% av alle ansatte at det var riktig å slå sammen kommunene. Flertallet er stort og ligger over 75% i samtlige undergrupper blant de ansatte. Tallene etter virksomhetsområde framgår av figur 4.10.



Figur 4.10 De ansattes vurdering om det var riktig eller galt å slå sammen Våle og Ramnes. Prosent. n=250

4.15 Andre synspunkter fra de ansatte

Til slutt i undersøkelsen var det mulig å gi uttrykk for andre synspunkter på sammenslutningen eller ta opp andre viktige forhold. 30% av utvalget (75 personer) avga svar i åpen svarkategori og vi skal her kort gjengi noen av synspunktene som framkom. Vi gjør oppmerksom på at framstillingen videre bygger på skjønsmessig utvalg av synspunkter fra enkeltpersoner.

Mange av svarene som er avgitt likner på synspunkter som framkom på de åpne spørsmålene om årsaker til vellykket/mislykket sammenslutning. I listen nedenfor har vi klippet ut et skjønsmessig utvalg for å vise bredden i de åpne svarene. Vi har dels konsentrert oss om temaer som går igjen i flere av svarene, som synspunkter på omstillingsprosessen, sentraliseringseffekter, situasjonen i eldreomsorgen og kommuneøkonomien. Vi har også lagt vekt på å ta med litt spesielle eller overraskende synspunkter. Alle svarene som ble avgitt framgår av tabellrapporten som er oversendt kommunen.

- Det er viktig å få fram at det var to likeverdige parter som ble slått sammen, og at det var et naturlig senter på Revetal
- Re kommune ble startet med for høye utgifter
- Det har blitt for mye omorganisering

- Fikk man de beste til stillingene, eller var man nødt til å ta andre hensyn?
- Det er litt merkelig at alle har fått beholdt tidligere lønn samme hva salgs stilling man har. Vi må spare penger og gi lønn etter stilling. Nå er det gått lenge nok.
- Det var interessant å være med i prosessen som ansatt
- Vi gikk over til KS som motpart i lønnsforhandlinger, noe som ble sett på som negativt, men det ble bra likevel
- Det er synd at det ikke ble tatt med flere kommuner, for eksempel Hof
- Felles kommunehus og skapelsen av et felles miljø har vært veldig bra
- Ordfører er en folkelig person, han er en flink miljøskaper og gjør Re til en god kommune å bo i
- Alt må ikke flyttes til Revetal
- Jeg tenker på de i utkanten som ikke kan kjøre bil. Eldre, uføre og de med dårlig råd har det vanskelig.
- Det har blitt mer sentralisert, men man slipper å fly mellom mange kontorer, det er bra
- Jeg er bekymret for smågrendene, at småting skal bli nedlagt. Usikkerheten for dette har blitt større.
- Eldreomsorgen går helt feil vei, det må bli faste langtidsplasser på sykehjem. Nå er det mange ut og inn på korttidsplasser og det er ikke bra for verken pårørende, personalet eller pasienten.
- Jeg har merket at det har blitt dårligere og trangere i skolevesenet etter sammenslutningen, de stramma inn budsjettet
- Mine negative svar i undersøkelsen går på den generelle kommuneøkonomien i Norge og dens negative utvikling
- Re har blitt en foregangskommune som blir lagt merke til

4.16 Oppsummering

Hovedfunnene i ansatteundersøkelsen kan oppsummeres i følgende punkter:

- 28% av de ansatte oppgir at de har fått endret stilling eller arbeids-situasjon som følge av kommunesammenslutningen. Blant ledere, ansatte i administrasjonen og på teknisk sektor har opp mot 50% blitt direkte berørt.
 - 8% oppgir at de har blitt utsatt for dårlig behandling i omstillings-prosessene etter sammenslutningen, hvorav ca. 3% knytter seg til selve sammenslutningen i 2001/2002.
-

- Et klart flertall blant ansatte med erfaring fra sammenslutningen oppgir at de er fornøyde med gjennomføringen av prosessen. Det gjelder særlig informasjonsgivning, administrativ ledelse og tid som ble satt av til prosesser med de ansatte. Andelen misfornøyde på fem forskjellige indikatorer ligger gjennomgående lavt (10-19%).
- 60% oppgir at stillings- og lønnsгарантиen var viktig for viljen til omstilling. Dette tiltaket vurderes som viktigere blant ansatte i administrasjonen og teknisk sektor enn på øvrige sektorer.
- 53% av de ansatte mener det ikke har skjedd vesentlige endringer i kvaliteten på tjenestene innenfor eget arbeidsområde, 22% mener kvaliteten har blitt dårligere og 16% bedre. Oppfatningene varierer imidlertid sterkt mellom sektorene, med til dels svært positive tilbakemeldinger fra ansatte i administrasjonen og mest kritiske tilbakemeldinger fra ansatte innenfor helse og sosial.
- Halvparten av de ansatte som mener kvaliteten innenfor eget tjenesteområde har blitt bedre, tror ikke kvalitetsframgangen ville vært mulig uten kommunesammenslutningen. Blant ansatte med bakgrunn i Ramnes svarer et klart flertall dette, mens bildet er motsatt blant ansatte med bakgrunn i Våle.
- 26% av de ansatte mener kommunen har høstet økonomiske stordriftsfordeler innenfor eget tjenesteområde som følge av sammenslutningen. Det rapporteres om slike gevinster fra ansatte på alle sektorer, men særlig innenfor administrasjonen.
- På syv ulike arbeidsmiljøindikatorer er det gjennomgående flere som rapporterer om endringer i positiv enn i negativ retning. De klareste endringene i positiv retning gjelder fagmiljø, men også samarbeid med kolleger og utviklingsmuligheter. De største utfordringene knytter seg til fysiske arbeidsforhold og påvirkningsmuligheter, særlig innenfor helse og sosial.
- Et klart flertall blant de ansatte mener kommunens evne til å utvikle næringsliv og senterfunksjoner og innbyggernes tilgjengelighet til kommunale kontorer har blitt bedre som følge av kommunesammenslutningen. Store grupper mener også at kommunen har oppnådd gevinster i form av høyere effektivitet, større påvirkningskraft og bedre kvalitet på tjenestetilbudet. De ansattes generelle vurderinger av effektivitet og kvalitet er betydelig mer positive enn tilsvarende vurderinger på eget tjenesteområde.
- 63% av de ansatte mener omstillingene etter kommunesammenslutningen har vært svært eller nokså vellykket, mens bare 5% mener omstillingene har vært nokså mislykket. De ansatte begrunner vellykket omstilling med demokratiske prosesser og

positive gevinster i form av bedre fagmiljø og ulike typer stordriftsfordeler.

- 84% av de ansatte mener det i ettertid var riktig å slå sammen Våle og Ramnes.
-

5 Politikernes erfaringer

5.1 Intervjuobjekter og temaer for samtale

Det er gjennomført personlige intervjuer med ordfører og alle gruppelederne for de politiske partiene i kommunestyret, til sammen åtte politikere. Dagens kommunestyre i Re har 25 medlemmer, hvorav SV har 2 representanter, Ap 4, Sp 7, Krf 3, V 1, H 3 og Frp 5. Ordfører representerer Sp, kommer fra Våle og har vært direktevalgt ordfører ved de tre siste kommunevalgene. Med ett unntak har alle øvrige politikere som er intervjuet erfaring fra kommunestyret i enten Våle eller Ramnes. Av gruppelederne har fire bakgrunn fra Ramnes, tre fra Våle. Seks av politikere som er intervjuet satt i styringsgruppen for sammenslutningen. Intervjuene har hatt form av besøksintervjuer med varighet på 1-2 timer pr. politiker. Ordfører er intervjuet i to omganger.

Tall for utskifting av kommunestyrerepresentanter ved det første kommunevalget i Re i 2001 viser at halvparten av representantene ble skiftet ut. Av 31 representanter i det nye kommunestyret, ble det valgt inn åtte fra det gamle kommunestyret i Ramnes og åtte fra tilsvarende i Våle. Ved det ordinære kommunevalget i 2003 var det mindre utskifting. Etter justering av antall kommunestyrerepresentanter fra 31 til 25 ble 17 gjenvalgt (68%). Disse tallene viser at det har vært vekslende stabilitet i kommunestyret i omstillingsperioden, samtidig som sentrale politikere har deltatt i alle faser av omstillingen. De politikere som er intervjuet utgjør en betydelig andel av gjenværende kommunestyrerepresentanter som har erfaringskompetanse fra hele omstillingsperioden.

I samtalene ble alle politikere bedt om å vurdere endringer på 11 konkrete områder etter sammenslutningen. Som inngang til hvert samtaletema ble det stilt følgende spørsmål: *Vi vil nå at du skal sammenlikne situasjonen før og etter sammenslutningen og ber deg ta stilling til hvilket inntrykk du har av endringer. På spørsmålene kan du svare bedre, ingen endring, dårligere eller usikker.* Med dette som utgangspunkt ble det stilt oppfølgende spørsmål om evt. endringer har sammenheng med kommunesammenslutningen. Til slutt ble alle spurt om hvor vellykket eller mislykket de vurderte sammenslutningen på en skala fra 1-5, hvor 5 var beste karakter.

De 11 temaene som ble lagt til grunn for samtalene var som følger:

- (1) Effektivitet
- (2) Kvalitet på tjenestetilbudet

- (3) Innbyggernes tilgjengelighet til administrasjon og tjenestetilbud
- (4) Brukerorientering
- (5) Dialog mellom politikerne og innbyggerne
- (6) Dialog mellom politikerne og administrasjonen
- (7) Kvalitet på støttefunksjoner
- (8) Kommunen som attraktiv og trygge arbeidsplass
- (9) Innbyggernes interesse for deltakelse
- (10) Betingelser for utvikling av næringsliv og planlegging
- (11) Kommunens regionale tyngde og påvirkningskraft

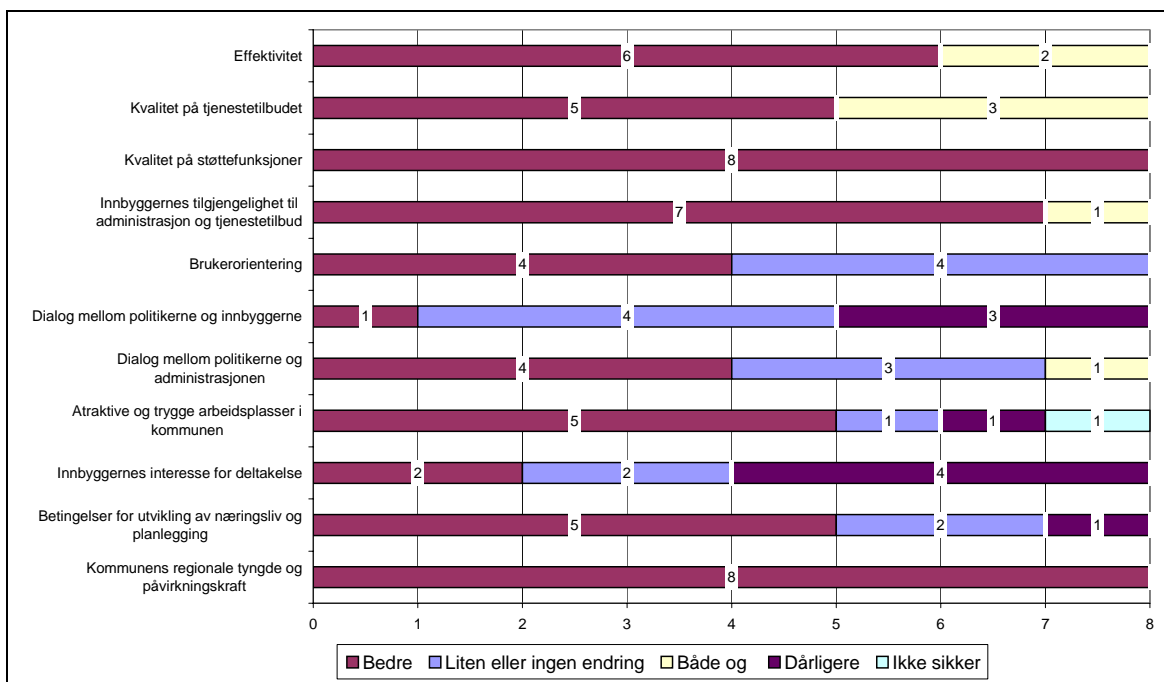
5.2 Oversikt over svarene

Politikernes hovedinntrykk av endringer på de 11 ulike områdene framgår av figuren nedenfor. Ved tolkningen av svarene har vi innført kategorien ”både og” som betyr at samtale ga et variert bilde med endringer i både positiv og negativ retning.

Intervjuene tyder på at det er bred politisk enighet blant dagens politiske ledere om at sammenslutningen har medført en rekke positive effekter. På skalaspørsmålet hvor det ble bedt om en samlet vurdering av graden av vellykkethet, ga fire av politikerne karakteren 5 (svært vellykket), mens de øvrige fire ga karakterer mellom 4 og 5 eller 4.

Alle de politiske lederne anser dermed sammenslutningen som et tildels meget vellykket prosjekt. I svarene finner vi ingen vesentlige partipolitiske skillelinjer i vurderingen av samlet måloppnåelse. Vi ser heller ingen sammenheng mellom partienes holdninger og standpunkter til kommunesammenslutning på nasjonalt nivå og de lokale politiske vurderingene av den aktuelle sammenslutningen. Når det gjelder vurderinger av måloppnåelse på det enkelte område, finner vi spor av partipolitiske skillelinjer etter en høyre-venstreakse som særlig kom til uttrykk i synet på effektivitet og næringspolitikk.

Nedenfor følger en oversikt over politikernes argumenter og begrunnelser for svarene på de ulike områdene. Til slutt i kapitlet følger en tolkning og sammenstilling av endringer som henger nært sammen med kommunesammenslutningen.



Tabell 5.1 Politikernes vurdering av endringer på 11 ulike områder etter sammenslutningen. Absolutte tall. n=8

5.3 Effektivitet

Samtlige politikere ser ut til å mene at etableringen av Re har medført høyere effektivitet i administrasjon eller andre deler av virksomheten. Et flertall av gruppelederne må tolkes i retning av at det har skjedd en omfattende effektivisering som berører mange kommunale funksjoner, mens andre gir uttrykk for litt blandede erfaringer. Som begrunnelser for høyere effektivitet pekes det bl.a. på følgende:

- Innsparinger i kommunal administrasjon med færre ledere og mindre ressursbruk til støttefunksjoner
- Høyere effektivitet som følge av investeringer i et nytt og moderne kommunehus og en bedre infrastruktur innenfor barnehage, skole og eldreomsorg
- Bedre ressursbruk som følge av relokalisering og samling av fagpersonale i et felles kommunehus. I tillegg kommer konsentrasjon av visse tjenesteytende virksomheter til Revetal.
- Generelt bedre IKT- og andre støttesystemer
- Høyere effektivitet som følge av mer spesialiserte fagmiljøer
- Effektivitetsframgang som følge av en tyngre og mer utviklingsorientert kommune som bl.a. har medført at gamle interkommunale ordninger er inkludert i den nye kommunen samtidig som nye

samarbeidsordninger er utviklet i forhold til nabokommuner eller innenfor 12-kommunesamarbeidet

Flere av politikerne framhever at innstramningen i kommuneøkonomien etter sammenslutningen var en utløsende faktor for flere av effektiviseringstiltakene som er iverksatt, både innstramningen i administrasjon og reorganiseringen av tjenesteapparatet. Det blir sagt Re kommune har ført en bevisst politikk med sikte på å flytte ressurser fra administrasjon til tjenesteyting etter sammenslutningen og at dette var helt i tråd med kommunens mål med sammenslutningen. En viktig læring er imidlertid at det tar lang tid å ta ut effektivitetseffekter og noen var opptatt av at prosessen med å sikre en effektiv bemanning i forhold til oppgavene ikke er slutført. Det ble sagt at det fortsatt kan være rom for å skyve ressurser fra administrasjon til tjenesteyting. Det ble også pekt på muligheter for ytterligere effektivisering gjennom justeringer i organisasjonsmodellen og endringer i skolestrukturen.

Nesten alle politikerne var samtidig opptatt av at det er vanskelig å kvantifisere effektivitetsgevinster. Det skyldes dels at effektivitet og kvalitet henger nøye sammen, dels at årsakene til endringer henger nøye sammen med den økonomiske innstramningen etter sammenslutningen og valget av en flat organisasjonsmodell. Også Våle og Ramnes ville måttet stramme inn og kunne gjennomført noen av de samme organisatoriske grepene med gevinster. I flere intervjuer ble det framhevet at sammenlikningsgrunnlaget i forhold til de gamle kommunene er borte og at endringer i rammebetingelser gjør at det vanskelig å kvantifisere hva Re-effekten mht. effektivitetsforbedring har vært. I et av intervjuene ble det sagt at effektivitetsgevinstene tas ut gjennom avskalling over tid og at det uansett blir ganske spekulativt å forsøke og regne ut hva effektivitetsgevinsten av selve sammenslutningen har vært.

Blant politikerne var det bred enighet om at kommunesammenslutningen har medført innsparinger og utnyttelse av stordriftsfordeler som de to gamle kommunene neppe ville kunne oppnådd. Flere av politikerne ga uttrykk for at det fortsatt er mulig å høste effektivitetsgevinster i deler av organisasjonen ut fra forutsetninger som ble skapt gjennom sammenslutningen.

5.4 Kvalitet på tjenesteytingen

Samtlige politikere mente at kommunesammenslutningen har medført en profesjonalisering av kommuneorganisasjonen med bredere og mer spesialiserte fagmiljøer. I intervjuene hadde politikere lett for å peke på kvalitetsframgang og det ble ofte utvist stolthet og begeistring over alt som har blitt bedre med Re: ”Vi har investert i nytt kommunehus, nye skoler, nye barnehager og ny idrettshall. Vi har beholdt en desentralisert skolestruktur, vi har full barnehagedekning og vi har lagt om hele

strukturen i eldreomsorgen med massiv satsing på hjemmetjenester. Vi har fått en helt ny og profesjonell kulturtjeneste, bygd ut kulturskolen og fått en mer offensiv kulturpolitikk. Og vi har ikke minst blitt mer utviklingsorienterte og er mer opptatt av forebyggende arbeid overfor utsatte grupper.”

På spørsmål om Re kan vise til helt nye typer tjenester som ikke fantes i Våle og Ramnes, ble det pekt på flere nyheter, både:

- Nye typer stillinger som ruskonsulent, familierådgiver, psykiatrikoordinator, arealplanlegger og næringssjef
- Nye funksjoner som er et resultat av tverrfaglig arbeid eller samarbeid med andre, for eksempel innenfor miljørettet helsevern/smittevern, SLT – samordnet lokale tiltak, Aktiv i Re, God helse i Re, sensitiv driftssentral og andre samarbeidstiltak gjennom 12K etc.
- Nye funksjoner på kommunehuset, herunder servicekontor
- Nye desentraliserte tjenester eller tjenester som bare fantes i én av de tidligere kommunene, for eksempel miljøstasjon som er opprettet i Våle etter sammenslutningen og stilling som ergoterapeut som ikke fantes i Ramnes

Til tross for allmenn begeistring over kvalitetsframgang, ble det også pekt på en rekke utfordringer knyttet til bedring av kvaliteten på tjenestene. Det gjelder særlig innenfor eldreomsorgen hvor noen av politikerne mente at terskelen for heldøgntilbud kanskje er lagt for høyt. Det framkom også ulike vurderinger av skolestrukturen, herunder hensynet til kostnader og kvalitet på undervisningstilbudet ved de små skolene og spesielt skoletilbudet til elever i ytterkantene av kommunen (Vivestadelevne). Det ble også sagt at opprettholdelsen av en desentralisert skolestruktur og alle nyinvesteringene kan ha gått ut over muligheten til å prioritere Revetal ungdomsskole.

Flere av politikerne var også sterkt opptatt av at Re kommune står overfor mer krevende brukere på flere områder. Det har dels sammenheng med økt kompleksitet i samfunnet og mer sammensatte behov blant brukerne, dels at brukerne i økende grad krever sin rett med bakgrunn i juridiske rettigheter overfor kommunen.

Til tross for forbedringsmuligheter, ga politikerne samlet sett et ganske entydig bilde av at kommunesammenslutningen har medført kvalitetsgevinster i kommunens administrasjon og tjenesteyting. Gevinstene henger nøye sammen med etablering av bredere og mer spesialiserte fagmiljøer som er samlokalisert og styrt av en felles administrativ og politisk ledelse. Politikerne tanker om årsaker tilsier at mange av kvalitetsdimensjonene ved Re kommune neppe kunne vært oppnådd med utgangspunkt i de to gamle kommunene. Flere av politikerne framhever

kompetanse- og kvalitetsgevinstene som de viktigste og mest klare effektene av sammenslutningen.

5.5 Kvalitet på støttefunksjoner

Samtlige politikere gir uttrykk for en forbedring i kvalitet på ulike typer støttefunksjoner i kommunen. I samtalene pekes det på forbedringer i ulike typer systemer som IKT, personalfunksjon, systemer for regnskap, lønn, arkiv, saksbehandling, rapportering osv. Det ble sagt at ”det meste har blitt mer profit” som følge av større og mer kompetente fagmiljøer som sitter samlet i et nytt og moderne kommunehus.

Til tross for bred enighet om en positiv utvikling ble det i flere av samtalene sagt at det har tatt tid å innføre nye systemer og at ”vi kanskje burde fått mer ut av det enn vi har gjort”. Som eksempel ble det pekt på at det burde la seg gjøre å utnytte IKT bedre til å utvikle politikerrollen. Behovet for vitalisering ble begrunnet med at ingen har tatt skikkelig tak i politikerrollen etter sammenslutningen og at politikerne i Re på mange måter jobber på samme måte som i de gamle kommunene. Det ble det tatt til orde for å utstyre alle politikerne med bærbare PCer, ”for å få slutt på dette papirmølet”, som en av politikerne uttrykte det. Fra andre ble det sagt at ”vi er moderne nok” med henvisning til at politikerne har fått bredbåndsløsning hjemme med god tilgang til både de ansatte og kommunens hjemmeside.

I en av samtalene ble det framhevet at en del av moderniseringen av støttesystemer i kommunen skjer gjennom nye interkommunale løsninger. Det ble i denne sammenheng sagt at høyere kompetanse og profesjonaliseringen av interne systemer gjør at kommunen har blitt bedre posisjonert på den interkommunale arenaen.

Politikerne var enige om at det har skjedd en klar kvalitetsforbedring i kommunens støttesystemer som neppe kunne vært oppnådd med utgangspunkt i de gamle kommunene. Gevinstene er en del av en samlet kvalitetsframgang og ble omtalt som en av de klareste positive effektene av sammenslutningen.

5.6 Innbyggernes tilgjengelighet til kommunens administrasjon og tjenestetilbud

Så godt som samtlige politikere ga uttrykk for at kommunesammenslutningen har medført bedre tilgjengelighet til kommunens administrasjon og tjenesteapparat. Forklaringene har dels med senterstruktur og senterutvikling å gjøre, dels med kommunens lokalisering og organisering av sine institusjoner.

Politikerne framhevet fordelene ved at Revetal er lokalisert midt i kommunen og at kommunesentret over tid er utviklet til et mer differensiert handels- og servicesenter. Det ble sagt at Revetal i dag er naturlig å bruke som nærsenter for et stort flertall av innbyggerne og at reiseavstandene fra kommunens ytterområder til Revetal er små, maksimalt 2 mil eller rundt 20 minutter med bil.

Flere av politikerne var opptatt av at det er oppnådd et godt samspill mellom sentralisering av kommunaladministrative funksjoner og desentralisert tjenesteyting innenfor den nye kommunen. Kommunens administrasjon og servicekontor er lokalisert til det nye kommunehuset på Revetal, skolestrukturen er den samme som før sammenslutningen, mens øvrig institusjonsstruktur enten er bygd ut (barnehager, idrettshall) eller modifisert med utgangspunkt i den gamle institusjonsstrukturen (pleie og omsorg).

I intervjuene stilte vi oppfølgende spørsmål om ikke tilgjengeligheten var blitt dårligere for innbyggerne i utkanten av kommunen, med tanke på eldre og uføre som ikke bruker bil eller de som bor i de gamle kommunesentrene. Svarene var at "tilgjengeligheten har blitt bedre for over 90% av innbyggerne, mens kanskje 10% har fått det dårligere". Det ble sagt at sentraliseringen fra de gamle kommunesentrene for kommunes del hadde form av en samling av kommunale funksjoner til ett sted og at øvrig sentralisering av betydning har sammenheng med at det ikke lenger var grunnlag for privat virksomhet. I forhold til ytterområdene ble det vist til at kommunen jobber aktivt med å styrke kollektivtrafikktilbudet internt i kommunen (minibusser) og at kommunestyret er meget bevisst på å støtte opp om lag- og foreningsvirksomhet rundt omkring i kommunen.

I samtalene var det flere som skilte mellom innbyggernes fysiske tilgjengelighet til kommunens institusjoner og kommunens mulighet for å nå ut til sine innbyggere på annen måte. Det ble sagt at kommunens "virtuelle" og "organisatoriske" tilgjengelighet har blitt bedre med henvisning til aktiv informasjon fra kommunens institusjoner og ansatte, herunder servicekontoret, bruk av nettsider, husstandsavisen Re-Nytt og Re menighetsblad, informasjon gjennom media, ordførerens hjørne på kjøpesentret hver torsdag osv.

I samtalene tok flere av politikerne opp at kommunehuset kan virke mindre åpent for innbyggerne enn hva de var vant til fra tidligere. Det skyldes at ordinære henvendelser fra publikum må skje gjennom servicekontoret og ikke gjennom direkte kontakt til saksbehandlerne som tidligere. Det ble sagt at noen opplever det nye kommunehuset som en "festning med mange låste dører", men at dette er noe som vil gå seg til etter hvert som innbyggerne venner seg til en ny praksis. I samtalene fikk servicekontoret mye skryt, også blant politikere som fortalte at de hadde vært skeptiske til behovet for en slik løsning.

I samtalene om tilgjengelighet var det også flere som vurderte spørsmålet om innbyggernes tilgjengelighet og den lokale sentraliseringen til Revetal i et større perspektiv. Noen stilte spørsmål om hva som var alternativet til en mobilisering og samling rundt Revetal som felles kommunesenter. Med referanse til særlig Ramnes ”som var tømt for alt annen virksomhet enn landbruk og det som skjedde i kommunen” ble det framhevet at en moderat lokal sentralisering må veies mot regional sentralisering og faren for at både kommunale og private institusjoner hadde havnet i Tønsberg, Horten eller Holmestrand.

Vi kan konkludere med at politikerne mente at et stort flertall av innbyggerne har opprettholdt eller fått bedre tilgjengelighet til kommunens administrasjon og tjenesteapparat etter sammenslutningen. Den lokale sentraliseringen har vært av moderat karakter og er neppe først og fremst et resultat av kommunesammenslutningen.

5.7 Brukerorientering

Politikerne hadde et mer forskjellig syn på utviklingen i brukerorientering etter sammenslutningen. Halvparten mente at Re har blitt mer brukerorientert med henvisning til økt fokus på kvalitet og tilgjengelighet for innbyggerne. Flere la vekt på at omstillingene etter sammenslutningen har medført en mer bruker- og innbyggerorientert holdning blant både politikerne og de ansatte. ”Vi har alle gått en skole i omstilling og blitt mer bevisste på hvem vi er til for og hva det betyr å oppfylle visjonen om at Re kommune skal være ny og varm”. Det ble sagt at ”ny og varm” særlig betyr at kommunen skal legge større vekt på kvalitet, åpenhet og involvering. Flere viste også til konkrete tiltak gjennom servicekontoret og etablering av nye møteplasser mellom innbyggerne og politikerne.

Den andre halvparten av politikerne la vekt på at det har skjedd lite forandringer i systemer og tiltak for å sikre bedre kontakt og dialog med brukerne av ulike tjenester. Flere sa at brukerorientering hadde relativt lite fokus som eget arbeids- og tiltaksområde i de gamle kommunene og at det ikke har skjedd noe vesentlig nytt i Re kommune utover etableringen av servicekontoret. Noen mente at kommunen har kommet kort i å utvikle faste systemer for brukermedvirkning og rapportering av brukerinformasjon. ”Vi har god dialog med innbyggerne om kommuneplanen og andre generelle spørsmål, men for lite dialog om folks hverdagsproblemer og for eksempel bekymringer rundt skolene hvor vi burde trukket inn foreldrene og ikke bare hørt på faglige råd”. Det ble også sagt at kommunen kanskje er for lite offensiv når det gjelder utvikling av interaktive nett-tjenester.

Fra enkelte blir det også sagt at brukerorientering har blitt et populærbegrep og et slagord hvor det kan være lett å be om nye systemer og

tiltak uavhengig av behov og hva som faktisk foregår til daglig ute i tjenestene.

Politikerne hadde dermed litt ulike vurderinger av endringer i brukerorientering etter sammenslutningen. Gjennom servicekontoret er det skapt en ny 1.linje for generell kontakt og dialog med brukerne, men samtidig etterlyste flere av politikerne tiltak på systemsiden knyttet til den løpende tjenesteproduksjonen og utvikling av nett-tjenester.

5.8 Dialog mellom politikerne og innbyggerne

På dette området mente flere av politikerne at det ikke har skjedd vesentlige endringer etter kommunesammenslutningen. Det ble sagt at kontakten med innbyggerne var god i de gamle kommunene og at den fortsatt er preget av nærhet og åpne forhold i den nye kommunen. I ett tilfelle ble det sagt at muligheten for dialog med innbyggerne har blitt bedre under bl.a. henvisning til åpen post i kommunestyret og det månedlige ordførerhjørnet.

Flere var inne på at kommunesammenslutningen medførte en tilnærmet halvering av antall kommunestyrepolitikere og at det dermed har blitt færre ombud og lytteposter ute blant innbyggerne. Sammen med en følelse av økt avstand var dette viktige grunner til at noen av politikerne mente at dialogen med innbyggerne var blitt noe dårligere etter sammenslutningen.

I ett tilfelle ble det pekt på at dannelsen av en større kommune har gjort det vanskeligere å opptre som ombud for innbyggerne. Det ble satt i sammenheng med at det ikke lenger er like legitimt å opptre i en slik rolle i et større og mer profesjonelt politisk system. Det ble sagt at ”makta rår på en annen måte i den nye kommunen” og at det lett blir slik at de som opptrer som ombud blir betraktet som talsmenn for særinteresser.

I samtalene ble det også tatt til orde for at færre politikere og økt avstand ikke kan betraktes som en demokratisk svakhet ved den nye kommunen under henvisning til at lokalpolitikken fortsatt preges av stor nærhet og gode muligheter for dialog. Det ble sagt at hovedproblemet ikke er mangel på arenaer og muligheter for deltakelse, men at behovene og interessen for deltakelse blant innbyggerne er forandret.

Et flertall av politikerne la vekt på at kommunesammenslutningen ikke har medført vesentlige endringer i betingelsene for dialog og kontakt med innbyggerne. Det har blitt færre politikere og større avstand, men samtidig er mulighetene for kontakt og dialog fortsatt gode.

5.9 Dialog mellom politikerne og administrasjonen

Halvparten av politikerne mente at dialogen mellom politikerne og kommuneadministrasjonen har blitt bedre i den nye kommunen. Øvrige mente at endringene er små sammenholdt med de gamle kommunene eller at erfaringene er blandet.

Så å si samtlige politikere ga uttrykk for at kontakten med administrasjonen generelt har vært preget av tillit og gode samarbeidsforhold. Det ble sagt at dette både gjelder forholdet mellom kommunestyret og administrasjonen og mellom ordfører og rådmann. Fra noen ble det sagt at "sånn var det også i de gamle kommunene". Andre la vekt på at sammenslutningen har vært en læringsprosess som har medført en klargjøring av forholdet mellom politikk og administrasjon. "Vi har hatt mange tøffe tak som gjør at vi er mye mer bevisste på rollene".

Fra flere ble det sagt at dialogen mellom politikerne og administrasjonen har blitt preget av at det har kommet flere viktige saker til behandling i Re sammenliknet med sakskartet i de gamle kommunene. Det ble bl.a. referert til et politisk utvalg i Våle som ikke hadde saker til behandling. Det ble også trukket fram at selve saksbehandlingen i Re generelt er preget av større faglig profesjonalitet.

I en av samtalen ble det sagt at forholdet til administrasjonen i Re er blitt mye bedre, men samtidig ble det pekt på at kontakten med rådmannen og hans stab har blitt mer intensiv på bekostning av kontakten med virksomhetslederne. Flere av politikerne var inne på at de ønsket seg mer direkte dialog med tjenesteledere, for eksempel ved rapportering av status i tjenestene eller ved behandling av saker i kommunestyret.

I samtalen ble det trukket fram som svært positivt at kommunen har klart å gjennomføre alle omstillingene med god budsjett disiplin og et godt forhold til de ansatte. Det ble sagt at "det er utvist mye godt rådmannsskap i Re de siste årene" med henvisning til at flere tunge omstillinger har gått bra samtidig som kommunen har hatt god kontroll og styring med kommuneøkonomien. Det ble samtidig pekt på at "vi har også hatt noen enkeltsaker hvor administrasjonen ikke helt har innsett at de er underlagt et politisk styre og har prøvd seg på omkamper når de skal følge opp vedtak". Fra samtalen har vi inntrykk av at dette dreier seg om enkelthendelser som har blitt løst gjennom dialog mellom kommunestyret og administrasjonen.

Samlet sett uttrykte politikerne stor grad av tilfredshet med relasjonen til administrasjonen i kommunen. Endringene etter kommunesammenslutningen har bl.a. bestått i et større tilfang av viktige saker og mer profesjonaliserte roller.

5.10 Kommunen som attraktiv og trygg arbeidsplass

Et flertall av politikerne ga inntrykk av at de ansatte har fått trygge og ikke minst mer interessante arbeidsplasser etter sammenslutningen. I påpekningen av at Re kommune tilbyr et bredere og mer interessant fagmiljø, ble det sagt at dette ikke bare gjelder de ansatte ”som har flere å diskutere faglige spørsmål med på jobben”, men også politikerne ”som opererer i et mer interessant miljø”. Mange av politikerne sa også at de har inntrykk av at det er en god stemning blant de ansatte og at trivselen er minst like høy i Re kommune som i de gamle kommunene. Blant politikerne var det bred enighet om at de ansatte har taklet omstillingene på en konstruktiv måte og at den administrative ledelsen har gjort en god jobb med å sveise de ansatte sammen i en ny organisasjon.

Det ble samtidig pekt på at de ansatte ikke utgjør noen homogen gruppe særlig mht. i hvilken grad de ble berørt av sammenslutningen. De ansatte innenfor barnehage- og skolesektoren ble trukket fram som lite berørt, mens mange ansatte innenfor øvrige sektorer har fått nye roller. Dette bidrar til at endringene for de ansatte har vært høyst ulike. ”Noen har falt utenfor og de som ikke fikk de stillingene de ønsket sier sikkert at situasjonen for de ansatte har blitt dårligere”. Hovedinntrykket blant politikerne var likevel at de fleste ansatte i dag sitter i minst like trygge jobber som de gjorde i de gamle kommunene. Fagmiljøet har blitt større og innholdet i jobben har blitt mer interessant for mange.

Blant politikerne var det bred enighet om at det var riktig og nødvendig å skape trygghet blant de ansatte gjennom lønns- og stillingsgaranti og en rekke andre konkrete tiltak for å sikre involvering og åpenhet i omstillingsprosessene. Det gjelder både sammenslutningen i 2001/2002 og den påfølgende nedbemanningen i 2003. Fra enkelte ble det likevel sagt at innkjøringen av den nye organisasjonen i nytt kommunehus har tatt lang tid og at prosessen neppe er sluttført før det skjer en ytterligere trimming av organisasjonen.

I samtalene ble det videre pekt på at kommunen i dag har en utfordring knyttet til å satse på utviklingsarbeid ute på tjenestestedene. Det ble sagt omstillingsprosessene medførte et tungt utviklingsarbeid på ledernivå og at det nå er viktig å tenke litt annerledes. Fra flere politikere ble det sagt at ”investeringer i utviklingsarbeid ute på tjenestestedene er en forutsetning for videre kvalitetsutvikling”.

I samtalene ble det også trukket fram at det fortsatt er viktig å kjempe mot at det utvikles holdninger om ”vi” og ”de” blant de ansatte med utgangspunkt i de gamle kommuneorganisasjonene. Et klart flertall av politikerne ga uttrykk for at det stort sett er skapt et eierforhold til Re blant de ansatte og at Re-kulturen er på frammarsj. Noen fant det likevel verdt å nevne at sammensveisingen av de to gamle organisasjons-

kulturene fortsatt bør være et element til observasjon i den videre organisasjonsutviklingen.

Politikernes hovedinntrykk var at kommunen har klart å komme gjennom omfattende omstillinger på en god måte i nært samarbeid med de ansatte. Hensynet til trygghet og trivsel har jevnt over blitt godt ivaretatt til tross for ulik belastning i kommuneorganisasjonen. Blant politikerne var det bred enighet om at Re kommune på mange områder tilbyr mer interessante arbeidsplasser sammenliknet med de gamle kommunene.

5.11 Innbyggernes interesse for deltakelse

Et flertall av politikerne ga uttrykk for at innbyggernes interesse for deltakelse har blitt dårligere i perioden etter sammenslutningen. Noen ga uttrykk for at dette gjelder tradisjonelle kanaler for deltakelse som kommunevalg, medlemskap i de politiske partiene og interesse for å påta seg formelle verv i ulike sammenhenger. Flere ga uttrykk for at de ikke hadde inntrykk av at den politiske interessen har blitt mindre, men at tidsklemmen og konkurransen fra andre aktiviteter gjør at stadig flere innbyggerne velger lettere og mer direkte kanaler for deltakelse.

Samtidig som nesten samtlige politikere pekte på utfordringer knyttet til deltakelse i formelle kanaler, var det bred enighet om at disse utfordringene neppe har direkte sammenheng med sammenslutningen. Det ble sagt at "dette er en generell samfunnstrend" som berører alle kommuner og som også ville vært en utfordring for kommunedemokratiet i Våle og Ramnes. Det ble sagt at dannelsen av Re har medført færre lokalpolitikere og at sammenslutningen kan ha medført et visst tap av nærhet til politikerne, men at dette må veies opp mot at Re kommune representerer et større og viktigere lokaldemokrati som burde stimulere flere til deltakelse.

Flere av gruppelederne uttrykte at de personlig neppe ville vært like aktive i lokalpolitikken, dersom det ikke hadde blitt noe av sammenslutningen. Noen sa at kommunesammenslutningen var en direkte motivasjon for å fortsette i lokalpolitikken, mens andre var sterkt opptatt av at "det må skje noe for at det skal være interessant" eller at "det er lite interessant å sitte å drifte en A4-kommune". Flere fortalte at det før og under sammenslutningen var en utbredt holdning i det politiske miljøet at Re var viktigere enn de politiske partiene.

Blant politikerne var det bred enighet om at kommunesammenslutningen ikke har medført vesentlige endringer i interessen for deltakelse i tredje sektor, herunder lag og foreninger i kommunen. Det ble pekt på at det har skjedd endringer og nyskapninger i organisasjonslivet, men at mye er som før. Flere av politikerne mente at mangfoldet av lag og organisa-

sjoner med bakgrunn i de gamle kommunene er en styrke og ikke en svakhet ved den nye kommunen.

Flere av politikerne ga uttrykk for at kommunestyret i Re har vært svært bevisst på å støtte opp om lag og foreningsvirksomhet i ulike deler av kommunen. Det gjelder gamle lag og organisasjoner og det gjelder tiltak for å stimulere til nydannelse av felles kultur, for eksempel gjennom kulturskolen, årlig kulturslipp med presentasjoner av organisasjoner og andre kulturtiltak i kommunen.

Hovedinntrykket blant politikerne var at innbyggernes interesse for deltakelsen i tradisjonelle kanaler har vært fallende etter sammenslutningen. Det ble tolket som et resultat av en generell samfunnstrend som innebærer at politisk meningsytring og interessehevding i stigende grad skjer på andre måter enn gjennom de politiske partiene, kommunestyret og kommunevalget. Blant politikerne var det bred enighet om at kommunesammenslutningen ikke har hatt negative virkninger for lag- og foreningsvirksomhet i kommunen, snarere tvert imot.

5.12 Betingelser for næringsutvikling og planlegging

Et flertall av politikerne ga uttrykk for at betingelsene for næringsutvikling og planlegging har blitt bedre etter sammenslutningen. Det ble pekt på en rekke begrunnelser, herunder at:

- Lokal konkurranse er erstattet med en samling av kreftene i de to kommunene om planlegging av senterutvikling, boligområder og næringsområder
- At kommunens næringsfunksjon og planfunksjon ivaretas av et mer profesjonelt apparat på kommunehuset
- At planleggingen av arealer og transportsystemer har blitt mer helhetlig og samordnet
- At kommunen har større tyngde overfor regionale myndigheter med ansvar for infrastruktur og tjenester og at kommunen bl.a. har fått til viktige forbedringer når det gjelder veier og transport

Blant politikerne var det flere som mente at plan- og næringsfunksjonen har blitt bedre i den nye kommunen, men samtidig ikke godt nok. I noen av intervjuene framkom en viss kritikk mot at det har skjedd for lite særlig med kommunes næringspolitikk etter sammenslutningen. Det ble sagt at næringspolitikken preges av å være reaktiv og rettet mot en rekke prosjekter med usikker utviklingseffekt. Det ble også sagt at næringspolitikken mangler bredde ved at det kan bli ”for mye kjøpefest og landbruk og for lite industri”. Et annet synspunkt var at kommunen har vært for lite opptatt av næringslivet utenfor Revetal, bl.a. ved omstillinger og nedlegginger av bedrifter gjennom de siste årene.

Flere politikere var inne på at kommunen har en viktig tilretteleggende rolle for næringsaktivitet, men at det er vanskelig å utvikle en aktiv bedriftsorientert næringspolitikk som følge av mangel på virkemidler. Samtalene kan tyde på at næringspolitikk er et område hvor politikerne kan være uenige ut fra en ulik forståelse av kommunens rolle og muligheter.

Blant politikerne var det bred enighet om at kommunesammenslutningen har gitt bedre betingelser for ivaretagelse av plan- og utviklingsoppgaver. En del av politikerne mente samtidig at kommunen burde utviklet en bredere og mer aktiv næringspolitikk etter sammenslutningen.

5.13 Kommunens regionale tyngde og påvirkningskraft

Samtlige politikere ga uttrykk for at dannelsen av Re har medført at kommunen har større tyngde og påvirkningskraft overfor staten og andre offentlige myndigheter. Flere begrunnet dette med bredere og mer kompetente fagmiljøer med tilgang på ulike typer spesialkompetanse. Flere var også opptatt av at større påvirkningskraft på omgivelsene henger sammen med at Re kommune representerer et dobbelt så stort samfunn. Det ble også lagt vekt på at en enhetlig politisk og administrativ ledelse er en stor fordel i møte med omgivelsene, for eksempel i diskusjoner om samarbeid med nabokommuner eller innenfor 12 kommunesamarbeidet. Tilsvarende kan gjøre seg gjeldene i møte fylkeskommunen og fylkesmannen.

I samtalene trakk flere av politikerne en sammenheng mellom økt påvirkningskraft og at Re kommune gjennom en vellykket sammenslutning har klart å oppnå et positivt omdømme i omgivelsene. Det ble sagt at Re gjennom de siste omstillingene antakelig har blitt kjent for å være utviklings- og løsningsorientert. For å karakterisere eget omdømme brukte politikerne uttrykk som "et sted hvor det har skjedd noe", "kommunen har mye omstillingskompetanse som andre ikke har", "det er mange fleksible og flinke folk i Re", "Re har bevist at det går an å være utviklingsorientert selv om man er liten i Vestfoldsammenheng" og ikke å forglemme, "Re har en ordfører som er en glimrende talsmann for kommunen i eksterne sammenhenger". Politikerne var rimelig samstemte i en oppfatning om at verken Våle eller Ramnes ville kunne oppnådd samme posisjon i for eksempel 12 kommunesamarbeidet som Re har fått.

Alle politikerne ga uttrykk for at kommunen har fått økt regional tyngde og påvirkningskraft. Det var også bred enighet om at dette henger direkte sammen med sammenslutningen.

5.14 Oppsummering

Gjennom samtalene med gruppelederne er det kommet til uttrykk en klar overvekt av positive erfaringer med sammenslutningen. Politikernes vurderinger av de ulike kriteriene og det som har framkommet om sammenhenger med kommunesammenslutningen, kan oppsummeres som følger:

Så godt som samtlige politikere er enige om at sammenslutningen har vært avgjørende for oppnådde forbedringer på følgende områder:

- Høyere kvalitet på støttetjenester
- Større regional tyngde og påvirkningskraft
- Bedre tilgjengelighet for innbyggerne

Det er også bred enighet om at sammenslutningen er en vesentlig årsak til viktige forbedringer på følgende områder:

- Bedre kvalitet på tjenestetilbudet
- Effektiviseringsgevinster
- Bedre betingelser for næringsutvikling og planlegging
- Utvikling av kommunen som en attraktiv og trygg arbeidsplass

Erfaringene på følgende områder er mer blandet eller preget av lite forandringer:

- Dialog mellom politikerne og kommunens administrasjon
- Brukerorientering

Endringene på følgende områder er negative, men samtidig sterkt koplet til generelle trekk ved samfunnsutviklingen:

- Dialog mellom politikerne og innbyggerne
- Innbyggernes interesse for deltakelse

6 Innbyggernes vurderinger av tjenestetilbud og lokaldemokrati

6.1 Innledning

I dette kapitlet analyseres innbyggernes erfaringer med sammenlutningen ut fra to spørreundersøkelser. Den første ble gjennomført i regi av Telemarksforskning-Bø i 2001. Den siste ble gjennomført av AGENDA i samarbeid med Norsk Respons høsten 2005.

Forundersøkelsen var en skriftlig spørreskjemaundersøkelse, utsendt pr. post til et representativt utvalg av befolkningen over 18 år. Utvalgsstørrelsen var 2700 og det ble oppnådd en svarprosent på hhv. 53 % for Ramnes (700 svar) og 57 % for Våle (754 svar). De som svarte i undersøkelsen ble etablert som et panel med tanke på oppfølging av de samme personene i etterundersøkelsen.

I forbindelse med planleggingen av etterundersøkelsen i 2005 ble det bestemt at undersøkelsen skulle gjennomføres med bruk av de samme spørsmålene, men med en annen metode for datainnsamling. Etterundersøkelsen er gjennomført som en vanlig utvalgundersøkelse på telefon med ca. 400 spurte i hver av de to tidligere kommunene. Utvalget er trukket tilfeldig blant personer over 18 år med telefon i husstanden.

Begrunnelsen for ikke å benytte det etablerte panelet var knyttet til følgende:

- Fare for lav svarprosent som følge av frafall og svarnekt i panelet. Det ble lagt vekt på at panelet var fem år gammelt og at det ikke var aktivert etter 2001.
- Fare for utvalgsskjevhet, herunder særlig underrepresentasjon av unge og innflyttere. Gjenbruk av panelet ville medført behov for supplering av informanter og oppdatering av gammelt adresseregister.
- Tidsbruk i gjennomføringen, dels at en postal undersøkelse vanligvis tar lenger tid å gjennomføre, dels at det ville medgått mye tid til supplering av panelet, oppdatering av adresseregister og avklaringer av konsesjonsmessige forhold.

6.2 Nærmere om metodikk og datagrunnlag

Endringen fra en postal spørreskjemaundersøkelse til en telefonundersøkelse innebar at det var nødvendig å redusere spørreskjemaets omfang i forhold til forundersøkelsen. Det ble gjort dels ved at visse situasjonsbestemte spørsmål ble tatt ut, dels ved at antall spørsmål

innenfor samme måletema ble redusert. Det ble også foretatt justeringer som følge av endret organisering av kommunale tjenester etter sammenslutningen. Endringene ble gjort på en slik måte at alle viktige måletemaer og de mest relevante spørsmålene ble beholdt.

På begge måletidspunkter er det stilt likelydende spørsmål om følgende:

- Tilfredshet med og bruk av ulike kommunale tjenester, herunder samlet tilfredshet og inntrykk av utviklingen over tid
- Synspunkter på forvaltningen, herunder oversiktighet, klageadferd og behandling ved klage
- Tilhørighet til ulike geografiske områder
- Ulike former for deltakelse i lokalpolitikken, herunder interesse for deltakelse og vurdering av påvirkningsmuligheter
- Holdninger til kommunestyrets representativitet og kommunens styringsevne

I etterundersøkelsen ble det stilt nye spørsmål om virkningene av sammenslutningen på seks ulike områder, herunder evne til å utvikle næringsliv, muligheten for å få mer igjen for pengene (effektivitet), kvalitet på tjenestetilbudet, tilgjengelighet til kommunale kontorer, interesse for deltakelse og kommunens mulighet for å påvirke staten og andre offentlige myndigheter. Tilsvarende spørsmål ble også stilt i ansatteundersøkelsen og i intervjuene med politiske og administrative ledere. I den siste innbyggerundersøkelsen ble det også tatt med et sidespørsmål om holdning til direktevalg av ordfører.

Endelig ble det i etterundersøkelsen registrert samme type bakgrunnsinformasjon om informantene som i forundersøkelsen. Følgende bakgrunnsvariabler ble registrert i 2005:

- Bostedskommune (tidligere Våle eller Ramnes)
- Kjønn, alder og utdanning
- Yrkesaktivitet, arbeidsplasskommune
- Avstand til kommunesenteret i antall kilometer
- Partipreferanse (hvis kommunestyrevalg i morgen)
- Deltakelse i folkeavstemningen om kommunesammenslutningen og stemmeadferd

Datainnsamlingen ble gjennomført på følgende måte:

- Det ble trukket et representativt utvalg av befolkningen over 18 år og med telefon i husstanden. Utvalget ble trukket tilfeldig fra Telenors abonnementsregister. Utvalget var forhåndskvotert med sikte på intervju av 400 i hver av de to gamle kommunene. Det ble gjennomført intervju med 399 i tidligere Våle og 394 i tidligere

Ramnes. Samlet utvalgsstørrelse er dermed 793. Frafallet i undersøkelsen var på nivå med andre tilsvarende befolkningsundersøkelser.

- Intervjuene ble gjennomført på telefon i perioden 24. oktober – 7. november 2005. Spørreskjema besto av ca. 25 spørsmål med tillegg av bakgrunnsspørsmål. Gjennomsnittlig intervjuetid lå på rundt 10 minutter.

Fra etterundersøkelsen foreligger data med god representativitet i forhold til totalbefolkningen i Re og innbyggerne i de to gamle kommunene. Det er gjennomført intervju i ca. 25% av samtlige husstander i kommunen. Den samlede utvalgsstørrelsen utgjør 13% av alle innbyggere over 18 år. Resultatene er vektet i forhold til kjønns- og alderssammensetningen i befolkningen. I tillegg er resultatene på kommunenivå vektet i forhold til befolkningsstørrelsen i de to kommunedelene.

Bakgrunnstallene for stemmegivning ved folkeavstemningen om sammenslutning kan tyde på en viss underrepresentasjon av personer som stemte ja til sammenslutningen. I utvalget for hele kommunen oppgir 50% at de stemte ja, mens andelen burde vært ca. 15% prosentpoeng høyere hvis vi beregner ut fra resultatet av folkeavstemningen¹⁰ og befolkningsfordelingen i de to tidligere kommunene¹¹.

Forskjellig metode for datainnsamling mellom for- og etterundersøkelsen gjør at det knytter seg en viss usikkerhet til sammenlikning av resultatene. Etterundersøkelsen gir til dels betydelige utslag i svarfordelingene sammenliknet med den første målingen. Vi har vurdert hvorvidt dette kan forklares med endring i intervjuemetoden eller utvalgstekniske forhold, men har ikke funnet faglige holdepunkter for at ulikheter i metodikk kan forklare de endringene som observeres. Når det gjelder etterbehandling av data, er det sett bort fra ubesvarte og beregnet nye prosentfordelinger fra forundersøkelsen før sammenlikning mot tilsvarende data fra etterundersøkelsen. Telemarksforskning gjennomførte ikke vekting av sine utvalgsresultater, men dette er av marginal betydning for hovedfrekvensene.

Vi tror det kan være av betydning at undersøkelsen i 2001 ble gjennomført på et tidspunkt (februar/mars 2001) hvor omstillingsarbeidet var startet opp. Dette kan tenkes at Re som prosjekt var kommet så pass langt at situasjonen var egnet til å påvirke svarene fra innbyggerne. I ettertid er det vanskelig å vurdere både hva situasjonen faktisk var i forhold til innbyggerne og ikke minst om den kan ha påvirket svarene i en bestemt type retning, for eksempel i disfavør av de gamle kommunene. Det kan ha vært tilfelle dersom det var skapt et positivt bilde av Re i offentligheten.

¹⁰ 50,4% ja i Våle, 79,3% ja i Ramnes

¹¹ 53% i Våle og 47% i Ramnes

Fra andre undersøkelser vet vi at særlig innbyggere som ikke er brukere av tjenester eller som ikke er særlig opptatt av kommunal virksomhet lett lar seg påvirke av stemningsbilder gjennom media eller informasjon fra andre. Vi ser ikke bort i fra at elementer av slike effekter kan ha skapt usikkerhet eller på annen måte preget en del av tallene fra den første undersøkelsen.

Vår konklusjon er på denne bakgrunn at de endringer i holdninger og vurderinger blant innbyggerne som framkommer er uttrykk for reelle opinionsendringer, men forskjellene i situasjonsbestemte forhold på de to måletidspunktene gjør at det kan reises spørsmål om størrelsen på utslagene.

Det er utarbeidet en egen tabellrapport fra etterundersøkelsen med nærmere dokumentasjon av metodiske og statistiske forhold. Denne er oversendt oppdragsgiver som eget dokument.

6.3 Tilfredshet med tjenestetilbudet

I etterundersøkelsen ble det spurt om tilfredshet med syv forskjellige kommunale tjenester. Seks av disse ble det også spurt om i 2001, alle unntatt tilrettelegging og tjenester for funksjonshemmede. Når det gjelder hjemmetjenester, ble det i 2001 skilt mellom hjemmesykepleie og hjemmehjelp, noe vi ikke gjorde i 2005.

Hovedfrekvensene for tilfredshet blant alle innbyggerne framgår av tabell 6.1. I tabellen er det vist andelen som svarte at de var ”meget tilfreds” eller ”tilfreds” i 2001 og ”svært tilfreds” eller ”nokså tilfreds” i 2005. Tallene for hjemmetjenester for 2001 er et gjennomsnitt av svarene for hhv. hjemmesykepleie og hjemmehjelp.

Tabell 6.1 Andel av alle innbyggerne som er svært eller nokså tilfreds med ulike kommunale tjenester i 2001 og 2005. Prosent.

Tjeneste	2001			2005		
	Våle	Ramnes	Gj.snitt	Våle	Ramnes	Re
Barnehager	40	30	35	53	52	53
Grunnskole	53	54	53	65	56	61
Sykehjem	42	30	36	62	52	57
Hjemmetjenester	33	23	28	50	38	44
Fritids- og kulturtilbud	48	48	48	83	68	76
Tekniske tjenester	58	48	53	79	75	77
Tilrettelegging/tjenester for funksjonshemmede				44	37	40
Samlet tilfredshet	79	70	75	95	92	94

Tallene i tabell 6.1 tyder på endringer i retning av at innbyggerne har fått et bedre inntrykk av de kommunale tjenestene. Endringene i positiv

retning er betydelig for alle tjenestene, men i særlig grad tekniske tjenester og fritids- og kulturtilbud. I den samlede vurderingen av tjenestetilbudet ser vi en økning i andelen tilfredse innbyggere fra 75 til 94%.

Tabell 6.2 viser tilsvarende tall for de som svarte ”lite tilfreds” eller ”ikke tilfreds” på de to tidspunktene.

Tabell 6.2 Andel av alle innbyggerne som er lite eller ikke tilfreds med ulike kommunale tjenester i 2001 og 2005. Prosent.

Tjeneste	2001			2005		
	Våle	Ramnes	Gj.snitt	Våle	Ramnes	Re
Barnehager	10	6	8	3	4	4
Grunnskole	5	7	6	1	4	2
Sykehjem	5	5	5	6	12	9
Hjemmetjenester	4	6	5	4	8	6
Fritids- og kulturtilbud	13	13	13	7	15	11
Tekniske tjenester	19	29	24	13	14	13
Tilrettelegging/tjenester for funksjonshemmede				7	7	7
Samlet tilfredshet	5	12	9	4	6	4

Også blant de lite tilfredse ser vi gjennomgående bedre tall i 2005 enn i 2001. Nedgangen i andelen lite tilfredse innbyggere er betydelig for flere av tjenestene. Det gjelder i særlig grad tekniske tjenester. For sykehjem registreres en liten økning i andelen som ikke er tilfreds med tilbudet.

Andelen som har svart vet ikke eller ikke sikker på de to måletids-punktene forklarer at prosentallene ikke summerer seg til 100 når vi ser tabell 6.1 og 6.2 i sammenheng. Andelen usikre varierer sterkt mellom tjenestene. I tallene for 2005 varierer andelen usikre fra 9% for tekniske tjenester til rundt 50% for hjemmetjenester og tjenester overfor funksjonshemmede.

Ved å skille mellom brukere og ikke brukere får vi et mer pålitelig bilde av innbyggernes tilfredshet med tjenestene. Andelen usikre ligger betydelig lavere blant de som har brukt de ulike tjenestene enn blant ikke-brukerne. Brukere er i begge undersøkelsene definert som innbyggere som har brukt vedkommende tjeneste i løpet av det siste året. Tallene i tabell 6.3 viser andelen som er svært eller nokså fornøyd med tjenestene i de to målgruppene. I tabellen har vi ikke oppgitt tall for hver av de to kommunedelene. Det skyldes at vi har for små utvalg av brukere når vi fordeler på Ramnes og Våle i 2005. Tallene for 2001 er et gjennomsnitt av tallene for hhv. Våle og Ramnes.

Tabell 6.3 Andel svært eller nokså tilfredse blant brukere og ikke-brukere i 2001 og 2005. Prosent.

Tjeneste	Brukere		Ikke brukere	
	2001	2005	2001	2005
Barnehager	87	92	27	43
Grunnskole	90	95	31	47
Sykehjem	85	80	34	55
Hjemmetjenester	86	86	25	38
Fritids- og kulturtilbud	81	90	19	61
Tekniske tjenester	67	79	23	75
Tilrettelegging og tjenester for funksjonshemmede		62		39

Tabell 6.3 inneholder flere interessante funn. Som et gjennomgående trekk registrerer vi at brukerne er betydelig mer tilfredse med tjenestene enn ikke-brukerne. Det gjelder på begge måletidspunktene og er som ventet. Vi legger også merke til at andelen tilfredse brukere ligger høyt for flere av tjenestene. Det gjelder i særlig grad barnehager, grunnskole og fritids- og kulturtilbud, hvor 90-95% av brukerne er tilfredse. Vi ser også høye andeler på 79-86% tilfredse brukere for tekniske tjenester, sykehjem og hjemmetjenester, mens tjenester for funksjonshemmede kommer noe dårligere ut.

Ser vi nærmere på tallene for brukerne i tabell 6.3, registrerer vi en økning i andelen tilfredse brukere fra 2001 til 2005 for barnehager, grunnskolen, fritids- og kulturtilbud og tekniske tjenester, men ikke for hjemmetjenester og sykehjem. Tilsvarende tall for ikke-brukerne viser kraftige økninger i andelen som har et godt inntrykk av de ulike tjenestene. Det gjelder i særlig grad tekniske tjenester og fritids- og kulturtilbud. Som nevnt i innledningen kan kanskje en del av disse endringene forklares med spesielle forhold på undersøkelsestidspunktet i 2001. Det er også mulig at en liten forskjell i bruk av måleskala mellom før- og etterundersøkelsen kan forklare noe av forskjellene i tallene. I det siste ligger at det kan være litt enklere å si seg ”nokså fornøyd” som ble brukt som mellomkategori i etterundersøkelsen, mot tilsvarende ”tilfreds” i forundersøkelsen.

Tallene i tabell 6.4 viser andelen som er lite eller ikke tilfreds med tjenestene blant hhv. brukere og ikke-brukere på de to måletidspunktene.

Tabell 6.4 Andel lite eller ikke tilfredse blant brukere og ikke-brukere i 2001 og 2005. Prosent.

Tjeneste	Brukere		Ikke brukere	
	2001	2005	2001	2005
Barnehager	11	9	8	3
Grunnskole	16	3	4	2
Sykehjem	10	17	3	8
Hjemmetjenester	9	12	3	6
Fritids- og kulturtilbud	6	8	11	13
Tekniske tjenester	30	18	6	9
Tilrettelegging og tjenester for funksjonshemmede		30		5

Av tabell 6.4 går det fram at brukerne er mer misfornøyde med flere av tjenestene enn ikke-brukerne. Vi ser også at andelen lite tilfredse brukere har gått markert ned fra 2001 til 2005 for grunnskolen og tekniske tjenester, mens tilsvarende andel har økt for sykehjem, delvis også hjemmetjenester. Blant ikke-brukerne ser vi endringer i retning færre lite tilfredse brukere for barnehager og grunnskole, mens bildet er motsatt for de øvrige tjenestene.

En noe økt misnøye med tjenestene innenfor pleie og omsorg kan ha sammenheng med ganske radikale omstillinger og nedskjæringer som er gjennomført innenfor denne sektoren etter sammenslutningen. Det er bl.a. gjennomført omstillinger som betyr at kommunen ikke lenger har tradisjonelle sykehjemsplasser utover korttidstilbud. For innbyggerne kan denne overgangen fra tradisjonelle sykehjem til boligbaserte tilbud ha skapt usikkerhet. Helse- og sosialsektoren var også blant de første som måtte foreta nedskjæringer etter sammenslutningen som følge av innstramminger i kommuneøkonomien. Til dette kommer at innbyggernes inntrykk av kommunens tjenestetilbud kan henge nært sammen med det generelle bildet av tilstanden i landets eldreomsorg, hvor media spiller en betydelig rolle.

En sammenlikning mot tall for brukertilfredshet i TNT Gallups nasjonale innbygger- og brukerundersøkelse for 2004, tyder på at nivåene mht. andel tilfredse brukere ligger høyt i Re. Gallup skiller mellom brukere og ikke-brukere på samme måte som i våre undersøkelser. Gallup bruker imidlertid en annen skala som går fra 1-6, hvor 1-3 angir grader av misfornøyde brukere og 4-6 angir grader av fornøyde brukere. Gallup bruker også en annen tjenesteinndeling og vi har derfor plukket ut tall for de mest sammenliknbare tjenestene. Referansetallene i tabell 6.5 tyder på at Re ligger høyt i brukertilfredshet og til dels meget lavt når det gjelder andel misfornøyde brukere. Vi må ta forbehold om at sammenlikningen kan være påvirket av ulike metodikk.

Tabell 6.5 Nasjonale referansetall for brukertilfredshet. Brukere av ulike kommunale tjenester i 2004. Prosent. Kilde: TNS Gallups nasjonale innbygger- og brukerundersøkelse.

Tjeneste	Fornøyde (score 4-6)	Misfornøyde (score 1-3)
Barnehage	92	8
Barneskole	84	17
Ungdomsskole	76	23
Sykehjem/aldershjem	72	29
Hjemmehjelp	66	33
Hjemmesykepleie	74	26
Folkebibliotek	92	8
Musikk-/kulturskole	86	13
Kulturkontor	78	21
Idrettsanlegg	79	21
Teknisk kontor	56	43
Tilbud psyk.utviklingshem.	60	40

Ut fra bakgrunnstallene har vi sett nærmere på innbyggernes inntrykk av de kommunale tjenestene avhengig av avstanden til kommunesenteret og botid i kommunen. Det viser seg at innbyggernes inntrykk av tjenestene ikke avhenger av den geografiske avstanden til kommunesenteret med et mulig unntak for de som bor aller lengst vekk fra Revetal dvs. over ca. 20 kilometer. I praksis snakker vi da om innbyggere i Vivestad lengst vest eller områdene opp mot Holmestrand i nordøst. Bakgrunnstallene antyder at innbyggerne i disse områdene er mindre fornøyd med tilbudet innenfor barnehage, grunnskole, tekniske tjenester og tjenester overfor funksjonshemmede. For sykehjem, hjemmetjenester og fritids- og kulturtilbud finner vi ingen forskjell i forhold til innbyggere som bor mer sentralt i kommunen. Lite utvalg gjør at disse utslagene ikke er statistisk signifikante. De er likevel en indikasjon på at Re ikke nødvendigvis oppfattes som en like geografisk funksjonell kommune for alle. Re har en del innbyggere i sine utkanter som har kortere vei til tjenestetilbud i nabokommuner som de bare delvis har tilgang til. Det foreligger en gjesteelevavtale med Andebu for barne- og ungdomsskoleelever i Vivestad. For øvrig er vi ikke kjent med andre avtaler.

Når det gjelder botid i kommunen, skiller innbyggere med kortest botid (0-5 år) seg ut med mindre tilfredshet enn de med lenger botid. Det gjelder alle tjenester unntatt barnehage og tekniske tjenester. Vi ser samtidig at andelen usikre er høy blant innflytterne. Tallene kan tyde på at det tar litt tid å bli kjent med tjenestene og at det skjer en utjevning i vurderingene etter hvert som botiden øker.

I undersøkelsen ble det stilt et eget spørsmål om innbyggernes inntrykk av endringer i det kommunale tjenestetilbudet i løpet av de siste par årene. På dette spørsmålet svarte 38% av hele utvalget "til det bedre", 14% "til det verre" og 41% "ingen endring" (8% ikke sikker). Andelen

som svarte "til det bedre" ligger fra 40 og opp mot 50% blant de unge under 30 år, innflyttere og innbyggere som bor i og rundt kommunesenteret. I Våle svarte 44% av innbyggerne "til det bedre" mot tilsvarende 31% i Ramnes. Andelen som svarte "til det verre" ligger relativt høyt særlig blant brukere av bestemte tjenester, herunder brukere av tjenester for funksjonshemmede (30%) og brukere av sykehjem og hjemmetjenester (rundt 20%).

Variasjoner i øvrige bakgrunnstall etter kjønn, alder, utdanning osv. kan studeres nærmere ut fra tilrettelagt statistikk i tabellrapporten.

I en samlet vurdering tyder de to befolkningsundersøkelsene på at innbyggerne i Re kommune har fått et gjennomgående mer positivt inntrykk av det kommunale tjenestetilbudet fra 2001 til 2005. Tilfredsheten blant brukerne viser en positiv utvikling for fire av seks tjenester, alle unntatt sykehjem og hjemmetjenester. Ikke-brukerne har fått et betydelig bedre inntrykk av samtlige tjenester som er målt. Bedre inntrykk blant ikke-brukerne forklarer i stor grad at det generelle inntrykket blant alle innbyggerne har blitt vesentlig bedre i måleperioden.

Dette bildet betyr at Re kommune for det første har klart å øke tilfredsheten i flere viktige brukergrupper etter kommunesammenslutningen. For det andre er det skapt et vesentlig mer positivt inntrykk av alle de kartlagte tjenestene blant øvrige innbyggere. Omfanget av misfornøyde brukere er begrenset og ser ut til å ligge lavere innenfor både eldreomsorgen og teknisk sektor enn hva som er vanlig i mange andre kommuner. Konklusjonen blir dermed at Re både har fått flere fornøyde brukere og flere innbyggere med et positivt inntrykk av de kommunale tjenestene etter kommunesammenslutningen.

Det kan pekes på flere mulige årsaker til denne positive utviklingen i brukertilfredshet og inntrykk blant innbyggerne. Vi tror særlig følgende faktorer kan ha vært viktige:

- Endringer i politiske prioriteringer, dels i retning av større ressursbruk til investeringer i årene etter kommunesammenslutningen, dels høyere prioritering av bestemte tjenester som for eksempel fritids- og kulturtilbud
 - Endringer i organisering og lokalisering av kommunens administrasjon og tjenesteapparat, dels sentralisering av viktige administrative funksjoner i et nytt kommunehus, dels opprettholdelse og satsing på desentraliserte tilbud innenfor pleie og omsorg, barnehager og skole
 - Kompetanse- og fagmiljøeffekter, herunder god ledelse og god rolleutøvelse blant de ansatte i 1.linjen mot brukerne
-

- Aktiv informasjon fra kommunen og generelt positiv omtale av resultater og utviklingstiltak underveis i omstillingsperioden (image-effekter)

6.4 Synspunkter på forvaltningen

For å kartlegge innbyggernes synspunkter på forvaltningen er det stilt likelydende spørsmål om oversiktighet, klageadferd og inntrykk av kommunens behandling av klager i 2001 og 2005.

Spørsmålet om oversiktighet lød som følger: *I hvilken grad føler du at du har oversikt over offentlige kontorer og virksomheter i din kommune?* Av tabell 6.6 går det fram at en større andel av innbyggerne føler de har god oversikt over offentlige kontorer og virksomheter i Re kommune enn tilsvarende i de gamle kommunene. Bedre oversiktighet kan henge sammen med samling av kommunale funksjoner i et nytt kommunehus og aktiv informasjon om kommunens organisering i forbindelse med de siste omstillingene. I bakgrunnstallene for 2005 finner vi ingen store forskjeller i vurderingene mellom ulike undergrupper.

Tabell 6.6 Innbyggernes vurdering av oversikt over offentlige kontorer og virksomheter i kommunen i 2001 og 2005. Prosent.

Skala	2001			2005		
	Våle	Ramnes	Gj.snitt	Våle	Ramnes	Re
I stor grad	26	24	25	59	50	55
I noen grad	49	49	49	30	34	32
I mindre grad	20	20	20	7	13	10
Ikke i det hele tatt	5	5	5	2	1	2
Ikke sikker				1	2	1
Sum	100	100	100	100	100	100
n	752	696	1448	399	394	793

Det ble videre stilt følgende spørsmål: *Synes du det kan være vanskelig å finne fram til rett kontor i kommunen? I så fall hvor ofte skjer det?* På dette spørsmålet svarer 16% av innbyggerne i Re at det kan være vanskelig å finne fram til rett kontor. Det er omtrent samme andel som i de gamle kommunene, men samtidig ser vi en nedgang i andelen som svarer at de "ofte" har problemer med å finne fram til rett kontor. Samlet svarfordeling tyder likevel på at det ikke har skjedd store forandringer i innbyggernes orienteringsevne når det oppstår behov for å oppsøke offentlige kontorer.

Dette resultatet kan virke litt overraskende tatt i betraktning av svarene på forrige spørsmål, samt at man kanskje kunne forvente en større effekt av servicekontoret som er etablert i det nye kommunehuset. Tallene tyder på at den generelle følelsen av oversiktighet har blitt bedre, samtidig som den individuelle orienteringsevnen ikke er vesentlig forandret.

Uansett snakker vi her om et lite mindretall blant innbyggerne som har problemer med å finne fram til rett kontor. Bakgrunnstallene for 2005 tyder på at vanskelighetene er størst blant de unge og personer med lav utdanning. Vi finner også indikasjoner på at innbyggere i utkanten av kommunen synes det er litt vanskeligere å finne fram til rett kontor enn innbyggere som bor mer sentralt i kommunen.

Tabell 6.7 Andel som mener det kan være vanskelig å finne fram til rett kontor i kommunen i 2001 og 2005. Prosent.

Skala	2001			2005		
	Våle	Ramnes	Gj.snitt	Våle	Ramnes	Re
Ofte	14	14	14	2	3	2
Av og til	1	2	1	10	12	11
Sjelden				4	5	4
Nei	85	84	85	80	76	78
Ikke sikker				4	5	4
Sum	100	100	100	100	100	100
n	744	689	1433	399	394	793

Spørsmålet om klageadferd lød som følger: *Har du noen gang klagd til offentlige kontorer i kommunen på de tjenestene du mottar, på saksbehandlingen, eller måten du eller andre har blitt behandlet på?* På dette spørsmålet svarer 23% bekreftende i 2005, mot tilsvarende 32 og 35% i hhv. Våle og Ramnes i 2001. Denne nedgangen i klager kan være uttrykk for bedre tjenester og en mer profesjonell saksbehandling i Re sammenliknet med de gamle kommunene slik at grunnlaget for å klage er redusert. En annen tolkning kan være at innbyggerne i Re klager mindre som følge av større avstand eller at de føler at de har mindre muligheter for å nå fram med klager overfor et mer profesjonelt system.

I lys av høyere brukertilfredshet på flere viktige tjenester og faktiske endringer i kommunens kompetanse og saksbehandlingssystemer, virker det mest sannsynlig å tolke redusert klageadferd som uttrykk for en bedre rolleutøvelse i kommunen. Det virker også rimelig ut fra direkte spørsmål om innbyggernes påvirkningsmuligheter, jf. kap.6.7.

Av bakgrunnstallene for 2005 går det fram at klageadferden stort sett har vært den samme for brukere av ulike tjenester. Det registreres altså ikke flere klager blant brukere av for eksempel sykehjem eller hjemmetjenester i forhold til andre tjenester.

Følgende spørsmål ble stilt til de som oppga at de hadde klaget til kommunen: *Synes du at du ble behandlet på en korrekt måte da du klagde sist?* På dette spørsmålet svarer 25% av klagerne nei i 2005 mot tilsvarende 22% i hhv. Ramnes og Våle i 2001. Det tyder på liten forandring. Ser vi på de som svarer ”både og” og som dermed har et blandet inntrykk, er andelen til dels kraftig redusert fra 2001 til 2005, jf.

tabell 6.8. Som det framgår har andelen som svarer ubetinget ja økt fra rundt 30 til i overkant av 50% fra 2001 til 2005.

Samlet sett tyder dette på at klagerne har blitt noe mer tilfredse med behandlingsmåten i kommunen etter sammenslutningen. Bakgrunns-tallene for 2005 tyder på at særlig brukere av tjenester for funksjons-hemmede og foreldre med barn i grunnskolen mener de har blitt utsatt for lite korrekt behandling. Blant øvrige brukere er det kun små forskjeller i vurderingene av kommunens behandlingsmåte.

Tabell 6.8 Svar på spørsmål om innbyggerne mener de fikk korrekt behandling ved klage til kommunen. Prosent.

Svarkategorier	2001			2005		
	Våle	Ramnes	Gj.snitt	Våle	Ramnes	Re
Ja	36	30	33	61	51	56
Både og	43	49	46	16	21	19
Nei	22	22	22	23	26	25
Ikke sikker					1	
Sum	100	100	100	100	100	100
n	264	262	526	93	85	178

6.5 Innbyggernes tilhørighet

I både 2001 og 2005 ble det spurt om innbyggernes tilhørighet til kommunen og andre geografiske territorier. Det ble spurt om tilhørighet til fem forskjellige områder, herunder bygda/lokalsamfunnet, tidligere Våle kommune, tidligere Ramnes kommune, Re kommune og Vestfold fylke. Tabell 6.9 gir en samlet oversikt basert på andelen av innbyggerne som svarer at de har "stor tilhørighet" til de aktuelle områdene i 2001 og 2005. Ved å ta utgangspunkt i svarene fra denne delen av skalaen fanger vi opp de viktigste endringene.

Tabell 6.9 Andel av innbyggerne i hhv. Våle Ramnes og Re som føler stor tilhørighet til ulike geografiske områder. Prosent.

Stor tilhørighet til:	2001			2005		
	Våle	Ramnes	Gj.snitt	Våle	Ramnes	Re
Bygda eller lokal-samfunnet der du bor	58	54	56	70	61	66
Våle kommune	50	6		62	11	37
Ramnes kommune	5	43		12	55	33
Re kommune	13	24	19	47	51	49
Vestfold fylke	43	42	43	56	55	55
n	690	640	1330	399	394	793

I tabell 6.9 finner vi følgende interessante endringer:

- Innbyggernes tilhørighet til både lokale bostedsområder og de gamle kommuneenhetene er opprettholdt på minst samme nivå som tidligere.
- Tilhørigheten til Re kommune lå lavt i 2001, men ligger i dag på minst samme nivå som tilhørigheten til de gamle kommunene. Tilhørigheten til Re er i dag like stor som innbyggerne i Våle hadde til sin kommune i 2001. Innbyggerne i Ramnes har i dag sterkere tilhørighet til Re enn de hadde til Ramnes som egen kommune.
- Innbyggerne i Re har omtrent like sterk tilhørighet til Vestfold fylke som til egen kommune.

Dette hovedmønsteret står fast også når vi ser på samlet svarfordeling hvor det i tillegg var mulig å svare ”noe tilhørighet” og ”liten eller ingen tilhørighet”. Det skal bemerkes at vi finner det noe underlig at tilhørigheten kan ha økt til alle områder i måleperioden, men dette kan henge sammen med økt engasjement i sammenslutningsprosessen og generelt stort fokus på kommunen som geografisk enhet.

Når det gjelder tilhørigheten til Re kommune, viser bakgrunnstallene at tilhørigheten ligger lavere særlig blant innbyggerne i utkanten av kommunen. Vi ser også relativt lave tall for innbyggere med kort botid i kommunen. Når det gjelder pendlerne, finner vi utslag i retning lavere kommunetilhørighet blant langpendlere dvs. arbeidstakere med jobb utenfor Vestfold fylke. Pendlerne til omkringliggende kommuner har tilhørighet til kommunen omtrent som gjennomsnittet.

Generelt kan det være vanskelig både å måle og drøfte årsaker til endringer i tilhørighet. Tallene for Re tyder på at innbyggerens tilhørighet må forstås i et dynamisk perspektiv der det ganske raskt kan skje endringer i innbyggernes tilhørighet til kommunen. Det kan pekes på flere prosesser som i dette tilfellet kan ha bidratt til oppbygging av en ny kommunetilhørighet, både langvarig lokal geografisk integrasjon, kulturelle likhetstrekk, felles institusjonsbygging og ikke minst en sterk symbolbruk og markedsføring av den nye kommunen i offentligheten.

Det er viktig å være klar over at tilhørigheten til Re kommune ikke er spesielt stor hvis vi sammenlikner med andre kommuner hvor det er foretatt tilsvarende målinger. I en landsrepresentativ undersøkelse fra 1998 lå gjennomsnittet for andelen ”stor kommunetilhørighet” på 60%. I KRDs lokaldemokratiundersøkelse fra samme år ble det foretatt egne målinger i 19 kommuner spredt over hele landet. Andelen ”stor tilhørighet” til kommunen varierte fra ca. 40% i sentrale østlandskommuner til opp mot 80% i typiske distriktskommuner. At Re med 49% ”stor tilhørighet” til kommunen ligger under landsgjennomsnittet kan henge sammen med at kommunen er ny, men det kan også gjenspeile at det er vanskelig

å opparbeide sterk kommunetilhørighet i omegnskommuner til store byer som er preget av mye flytting og pendling. Tall for omegnskommuner rundt Oslo tyder på at sterk mobilitet i befolkningen skaper identitetsutfordringer for kommunene. Dette kan også vise seg å bli en utfordring for Re.

At fylkesidentiteten er såpass sterk i Re er ingen overraskelse sett i lys av tidligere undersøkelser. Sterkt tilhørighet til Vestfold fylke er bekreftet i tre tidligere undersøkelser, både KRDs lokaldemokratiprojekt fra 1998, forundersøkelsen fra Telemarksforskning og vår siste undersøkelse. Generelt har vi inntrykk av at det foreligger lite forskning om variasjoner i innbyggernes fylkesidentitet. Indikasjonene på spesielt sterk fylkesidentitet i Vestfold kan derfor være interessant å følge opp med nærmere kartlegginger.

6.6 Deltakelse

Fra 2001 til 2005 registrerer vi ingen vesentlige endringer i innbyggernes deltakelse i verken kommunale organer eller ulike typer aksjoner. I Re kommune oppgir 12% av innbyggerne at de har vært medlem av kommunestyret, mot tilsvarende 8% i de to gamle kommunene. Deltakelsen i kommunale råd og utvalg ligger rundt 20% i begge målingene. Dette er høye tall i forhold til faktiske muligheter ut fra antall plasser som har vært tilgjengelig i kommunestyret og antakelig også forekomst av andre typer verv. Når det gjelder verv i kommunestyret, kan svarene også inkludere vararepresentanter. Tilsvarene kan det ha vært litt uklart hva som menes med andre typer verv. Vi synes uansett disse tallene ligger litt høyt, også når vi tar hensyn til feilmarginene.

Over tid kan redusert tilgang på verv i forhold til innbyggertallet redusere disse formene for deltakelse. Det gjelder spesielt verv i kommunestyret hvor antallet plasser er redusert fra 50 i de to gamle kommunene til sammen til dagens 25 plasser i Re kommunestyre. Deltakelse i kommunale råd og utvalg vil i større grad avhenge av kommunens organisering, bl.a. i form av brukerutvalg rundt institusjoner og andre arenaer for involvering av innbyggerne.

Av bakgrunnstallene ser vi at deltakelsen i kommunestyret ligger høyere blant menn enn blant kvinner. Deltakelsen er også som forventet avhengig av alder og utdanning. Et litt spennende utslag er at deltakelsen øker med økende geografisk avstand til kommunesenteret. Det tyder på at bygdene i ytterområdene har vært godt representert i kommunestyret, noe som trolig også i dag er tilfelle. Deltakelsen i kommunale råd og utvalg følger samme mønster etter kjønn, alder og utdanning. Etter geografisk bosted er det ingen utslag.

Når det gjelder aksjonsdeltakelse, er vi ikke kjent med at det har vært organiserte aksjoner i forbindelse med kommunesammenslutningen. Engasjementet har tidvis vært stort bl.a. i forbindelse med valg av navn på kommunen og i ulike sammenhenger gjennom media, men dette har ikke vært av større organisert karakter. Tallene for aksjonsdeltakelse viser små bevegelser og synes å bekrefte dette.

Tabell 6.10 Innbyggernes deltakelse i kommunale organer og ulike typer aksjoner. Prosent.

Former for deltakelse	2001			2005		
	Våle	Ramnes	Gj.snitt	Våle	Ramnes	Re
Er eller har vært medlem av kommunestyret i kommunen	8	8	8	14	10	12
Er eller har vært medlem av andre kommunale nemnder, råd eller utvalg	18	20	19	21	24	22
Skrevet under opprop eller underskriftskampanjer i kommunen	24	19	22	23	18	21
Deltatt i protestmøte/ folkemøte/ demonstrasjon i kommunen	14	11	13	18	13	16
Skrevet i avisen om en sak som gjelder styre og stell i kommunen	4	3	4	8	4	6

I undersøkelsene er det også stilt spørsmål om interesse for deltakelse, herunder stille til valg for en plass i kommunestyret og verv i kommunale råd eller utvalg. I 2005 svarer 18% av innbyggerne at de en gang i framtiden kunne tenke seg å stille til valg i kommunestyret, mens 28% bekrefter interesse for verv i kommunale råd eller utvalg. I 2001 var tilsvarende tall 11 og 21%.

Dette er for det første ganske høye nivåer i en tid hvor mange etterlyser større interesse for deltakelse i formelle organer i kommunene. Det skal sies at det kan være lett å svare bekreftende på denne typen hypotetiske spørsmål, men nivåene sier likevel noe om en positiv interesse blant mange.

For det andre tyder tallene på at interessen for deltakelse i kommunale organer har økt i perioden etter kommunesammenslutningen. Det kan henge sammen med at det har skjedd en fornyelse og at det foreligger mange planer om vekst og utvikling av Re-samfunnet. Positiv omtale av Re kommune i media og andre sammenhenger kan også spille inn.

Tabell 6.11 Innbyggernes interesse for deltakelse i kommunale organer. Prosent.

Form for deltakelse	2001			2005		
	Våle	Ramnes	Gj.snitt	Våle	Ramnes	Re
Stille til valg for en plass i kommunestyret	9	12	11	21	15	18
Påta deg annet kommunalt verv (råd, nemnder, utvalg)	21	22	21	29	27	28

6.7 Påvirkningsmuligheter

Spørsmålet om påvirkningsmuligheter lød: *Hvordan vurderer du dine egne muligheter for påvirkning av det som skjer i din kommune?* Også på denne indikatoren registrerer vi bedre tall i 2005 enn i 2001, jf. tabell 6.12.

Tabell 6.12 Innbyggernes vurdering av påvirkningsmuligheter på det som skjer i kommunen. Prosent.

Skala	2001			2005		
	Våle	Ramnes	Gj.snitt	Våle	Ramnes	Re
Svært gode	2	2	2	12	6	9
Nokså gode	19	17	18	50	50	50
Nokså dårlige	30	30	30	26	26	26
Svært dårlige	13	20	17	10	13	12
Ingen bestemt oppfatning	35	30	33	2	5	4
Sum	100	100	100	100	100	100
n	759	703	1462	399	394	793

Som det framgår er andelen som mener de har gode muligheter for påvirkning høyere i 2005 enn i 2001. Mye av endringen skyldes vekst i kategorien ”nokså gode” muligheter. Ser vi på andelen som mener de har dårlige påvirkningsmuligheter, er det mindre forskjeller i tallene. Vi ser samtidig at andelen som ikke har noen oppfatning er vesentlig høyere i 2001 enn i 2005. Det tyder på at prosessen rundt kommunesammenslutningen har virket mobiliserende i den forstand at flere har fått et inntrykk av egne påvirkningsmuligheter.

6.8 Representativitet

For å kartlegge innbyggernes syn på kommunestyrets representativitet ble det stilt følgende spørsmål: *I hvilken grad synes du kommunestyret gjenspeiler hva befolkningen i din kommune mener om forskjellige saker?*

Svarene går klart i retning av at innbyggerne mener kommunestyret i Re er et mer representativt organ enn de gamle kommunestyrene. Det kan henge sammen med at innbyggerne mener at kommunestyret i Re behandler større og viktigere saker enn de gamle kommunestyrene. En større kommune kan gi mindre spillerom for særinteresser og saker som er av privat eller sterkt lokal karakter. Det kan også spille inn at innbyggerne oppfatter dagens politikere som lydøre overfor befolkningen og flinke til å fange opp saker som rører seg blant innbyggerne i ulike deler av kommunen.

Tabell 6.13 Innbyggernes vurdering av kommunestyrets representativitet. Prosent.

Skala	2001			2005		
	Våle	Ramnes	Gj.snitt	Våle	Ramnes	Re
I stor grad	11	8	10	27	24	25
I noen grad	48	44	46	60	51	55
I liten grad	12	17	15	7	12	9
I ingen grad	1	3	2		1	1
Ikke sikker	27	27	27	6	13	10
Sum	100	100	100	100	100	100
n	744	689	1433	399	394	793

6.9 Styringsevne

Spørsmålet om kommunens styringsevne lød: *Hvordan vurderer du måten kommunen styres på?* Også denne indikatoren slår ut i positiv retning, jf. tabell 6.14.

Spørsmålet om styringsevne går ganske direkte på de politiske og administrative ledernes opptreden. Det må da betraktes som et hyggelig resultat at over 90% av innbyggerne i Re har et svært eller nokså godt inntrykk av måten kommunen i dag styres på. Av bakgrunnstallene går det fram at dette er en gjennomgående oppfatning i alle deler av befolkningen.

Tabell 6.14 Innbyggernes vurdering av måten kommunen styres på. Prosent.

Skala	2001			2005		
	Våle	Ramnes	Gj.snitt	Våle	Ramnes	Re
Svært dyktig	15	7	11	27	24	24
Nokså dyktig	64	55	60	68	68	68
Mindre dyktig	4	13	9	3	5	5
Ikke sikker	16	25	20	2	4	4
Sum	100	100	100	100	100	100
n	744	689	1433	399	394	793

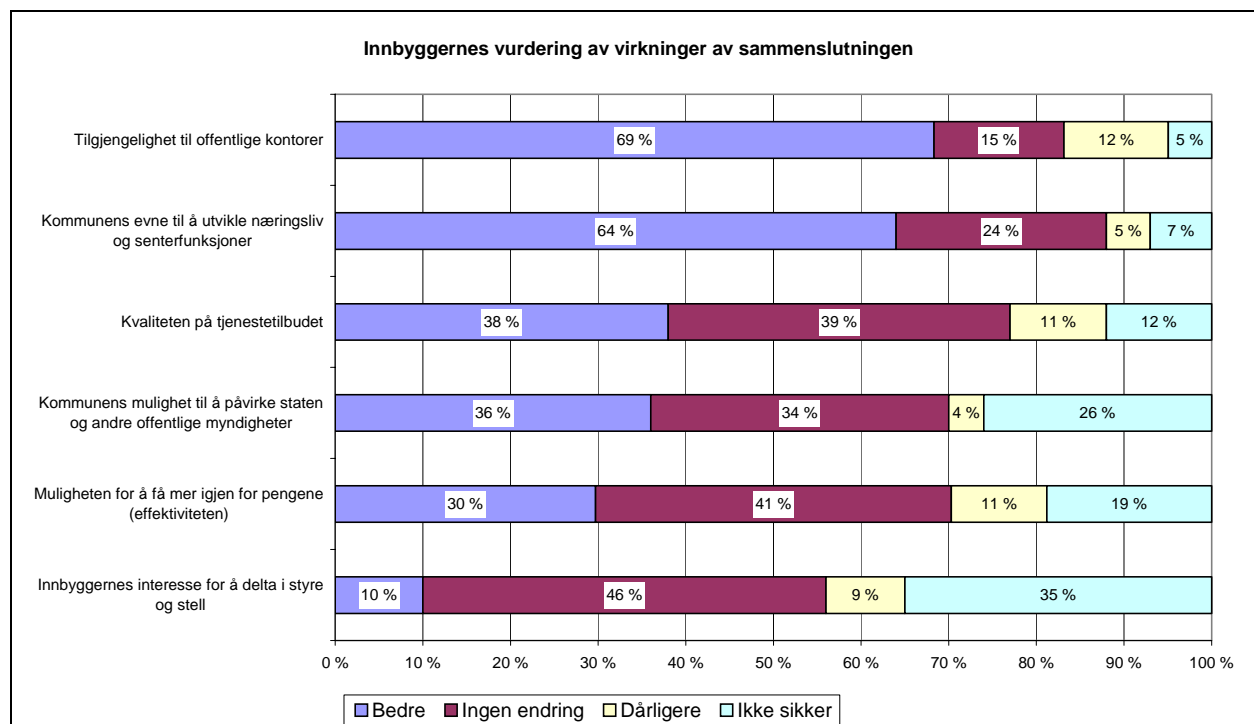
6.10 Holdning til direktevalg av ordfører

I 2005 ble det tatt med et spørsmål om direktevalg av ordfører som lød: *I 2003 ble ordføreren i Re valgt direkte av innbyggerne. Mener du ordningen av direktevalg av ordfører bør videreføres ved neste kommunevalg, eller bør kommunestyret velge ordføreren på grunnlag av valgresultatet ved kommunestyrevalget?*

Et stort flertall på nær 80% av innbyggerne mener dagens ordning bør videreføres. Av bakgrunnstallene går det fram at det er solid flertall for å videreføre ordningen i de fleste aktuelle undergrupper.

6.11 Effektiv vurdering av sammenslutningen

I 2005 ble det stilt direkte spørsmål om virkninger av kommunesammenslutningen til innbyggerne. Det ble spurt om effekter på seks ulike områder ut fra følgende inngangsspørsmål: *Hvordan mener du sammenslutningen mellom Våle og Ramnes har påvirket følgende?* På spørsmålene var det mulig å svare bedre, ingen endring eller dårligere. Svarene bekrefter mange av de positive endringer som er beskrevet tidligere i kapitlet, jf. figur 6.1.



Figur 6.1 Innbyggernes vurdering av virkninger av kommunesammenslutningen på ulike områder. Prosent. n=793

Som det framgår mener 60-70% av innbyggerne at kommunesammenslutningen har medført bedre tilgjengelighet til offentlige kontorer og bedre forutsetninger for utvikling av næringsliv og senterfunksjoner. Mellom 30-40% peker på fordeler knyttet til bedre kvalitet på tjenester, større påvirkningskraft og bedre kostnadseffektivitet i kommunen. Innbyggernes interesse for deltakelse vurderes som lite påvirket av sammenslutningen. Vi ser også at andelen som peker på ulemper ligger gjennomgående lavt, mellom 4 og 12%.

Sammenlikner vi mot svarene på tilsvarende spørsmål til de ansatte i kommunen, finner vi stor grad av sammenfall i vurderingene, jf. kap.4.10. De viktigste forskjellene består i at de ansatte i større grad enn innbyggerne peker på effektivitetsgevinster i den kommunale virksomhet og at kommunen har fått større påvirkningskraft på omgivelsene.

I bakgrunnstallene finner vi gjennomgående små forskjeller i innbyggernes vurderinger av de ulike faktorene. Vi ser visse utslag i vurderingene av kvalitetseffekter og tilgjengelighet, men de er ganske moderate. Når det gjelder kvalitetseffekter, er brukere av tjenester for funksjonshemmede og innbyggere i utkanten av kommunen litt mer kritiske enn andre. Innbyggere i utkantene av kommunen gir også uttrykk for mer kritiske vurderinger av tilgjengelighet til kommunale kontorer.

6.12 Oppsummering

Foreliggende undersøkelser blant innbyggerne tyder på at sammenslutningen mellom Våle og Ramnes har vært vellykket på mange områder. Fra 2001 til 2005 registreres bedre resultater på en rekke indikatorer som til tross for en viss datamessig usikkerhet vanskelig kan tolkes som annet enn reelle forandringer i positiv retning. Det registreres økt tilfredshet med viktige kommunale tjenester og mer positive vurderinger av forvaltningens virkemåte. Det dokumenteres også framgang på en rekke demokratindikatorer som tilhørighet, deltakelse, påvirkningsmuligheter, kommunestyrets representativitet og styrings- evne. Til dette kommer at store grupper mener kommunesammenslutningen har medført gevinster i form av bedre tilgjengelighet, høyere effektivitet og større utviklingsevne i kommunen.

Nedenfor er det trukket ut noen hovedfunn fra foreliggende dokumentasjon:

- Tilfredsheten blant brukerne viser en positiv utvikling for fire av seks tjenester fra 2001 til 2005, alle unntatt sykehjem og hjemmetjenester. Til dette kommer at øvrige innbyggere har fått et betydelig bedre inntrykk av samtlige tjenester som er målt. Tall for brukertilfredshet fra andre kommuner tyder på at Re kommune ligger til dels meget godt an.
- Et flertall av innbyggerne mener de har god oversikt over offentlige kontorer og virksomheter i Re kommune. Tallene fra 2001 til 2005 tyder på at den generelle følelsen av oversikt har blitt bedre etter kommunesammenslutningen. Samtidig registreres liten forskjell i innbyggernes orienteringsevne når det oppstår behov for å oppsøke offentlige kontorer.
- Fra 2001 til 2005 registreres en nedgang i andelen som har klaget på tjenester eller saksbehandling i kommunen. I 2005 oppgir 25% av de som har klaget at de ikke har blitt behandlet korrekt av kommunen. Det er omtrent samme andel som i 2001.
- Innbyggernes tilhørighet til lokale bostedsområder og de gamle kommuneenhetene ser ut til å være opprettholdt på minst samme nivå som tidligere. Tallene tilsier at tilhørigheten til Re kommune i dag er på samme nivå som innbyggerne i Våle hadde til sin kommune i 2001. Innbyggerne i Ramnes ser ut til å ha sterkere tilhørighet til Re enn de hadde til Ramnes som egen kommune. For øvrig tyder tallene på at innbyggerne i Re har like sterkt tilhørighet til Vestfold fylke som til egen kommune.
- Fra 2001 til 2005 registrerer vi ingen vesentlige endringer innbyggernes faktiske deltakelse i verken kommunale organer eller ulike typer aksjoner. Undersøkelsene tyder på økt interesse for deltakelse i kommunale organer etter kommunesammenslutningen.

- Innbyggernes inntrykk av egne påvirkningsmuligheter viser en positiv utvikling fra 2001 til 2005. Tallene tyder på at kommunesammenslutningen har virket mobiliserende ved at flere har fått et inntrykk av egne påvirkningsmuligheter.
 - Undersøkelsene tyder på at innbyggerne vurderer kommunestyret i Re som et mer representativt organ enn de gamle kommunestyrene.
 - Over 90% av innbyggerne i Re har et svært eller nokså godt inntrykk av måten kommunen i dag styres på.
 - 60-70% av innbyggerne mener at kommunesammenslutningen har medført bedre tilgjengelighet til offentlige kontorer og bedre forutsetninger for utvikling av næringsliv og senterfunksjoner. Mellom 30-40% peker på fordeler knyttet til bedre kvalitet på tjenester, større påvirkningskraft og bedre kostnadseffektivitet i kommunen. Innbyggernes interesse for deltakelse vurderes som lite påvirket av sammenslutningen.
-

7

Gjennomgang av konsekvenser for kommunal og statlig virksomhet

7.1 Innledning

I dette kapitlet vurderes konsekvenser av sammenslutningen for kommunal og lokal statlig virksomhet. I gjennomgangen av den kommunale virksomhet skiller det mellom følgende problemstillinger:

- Konsekvenser for langsiktig kommuneøkonomi og økonomistyring
- Konsekvenser for hvordan styringen blir ivaretatt
- Konsekvenser for ressursbruk i kommunal administrasjon
- Konsekvenser for ressursbruk og kvalitet på tjenestetilbudet, inkl. fagmiljøeffekter
- Konsekvenser for kommunens rolle som samfunnsutvikler, herunder planlegging og næringsutvikling

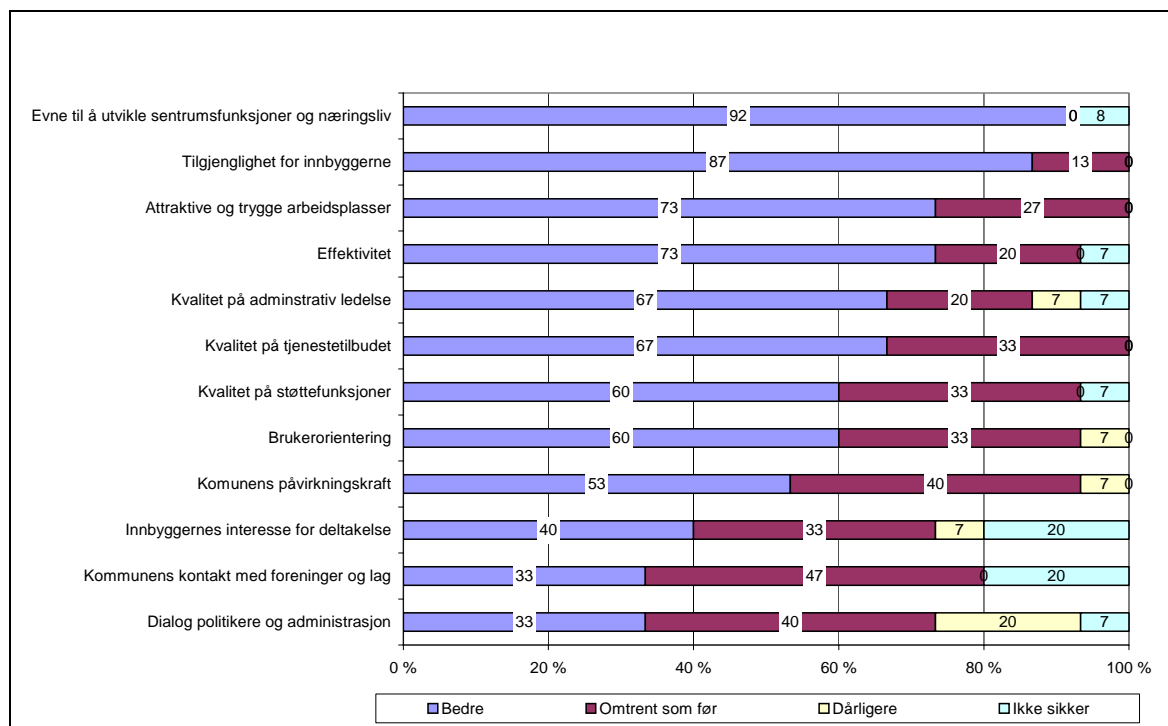
I framstillingen tas det utgangspunkt i en oppsummering av de administrative ledernes vurderinger av endringer på 12 konkrete områder etter sammenslutningen. Oppsummeringen bygger på individuelle intervjuer med 15 ledere inkl. rådmannen.

Gjennomgangen av lokal statsforvaltning inneholder en omtale av fem statsetater og en nærmere vurdering av konsekvenser for de etater som særlig ble berørt av sammenslutningen.

I de ulike drøftingene er det delvis tatt utgangspunkt i problemstillinger og indikatorer som ble brukt av Telemarksforskning. På en del punkter har det vært naturlig å foreta endringer i tilnærmingen. Dette redegjøres det for fortløpende.

7.2 Ledernes vurderinger av endringer

Som et startpunkt skal vi kort redegjøre for de administrative ledernes vurderinger av sammenslutningen på ulike områder. I intervjuer har vi spurt 15 ledere fra den sentrale ledelsen og blant virksomhetsledere den samme type spørsmål som ble stilt til politikerne og delvis til innbyggerne og de ansatte. Ledernes vurderinger av 12 utvalgte kriterier framgår av figur 7.1.



Figur 7.1 Lederenes vurdering av endringer på 12 kriterer etter sammenslutningen. Prosent. n=15

For alle kriteriene er det flere ledere som har svart at sammenslutningen har ført til en bedre situasjon enn ledere som svarer at situasjonen har blitt dårligere. Som en hovedforklaring til det vellykkede resultatet fremheves at selve prosessen var godt organisert og dyktig gjennomført. En uttrykker det som følger: ”I Tønsberg slet de i 10 år etter sammenslutningen med Sem. Prosessen i Re var styrt av dyktige ledere som hadde kunnskap om hva som kunne gå galt og som også la vekt på at selve prosessen skulle være vellykket, noe de da også i høy grad lyktes med”.

Mest positiv er lederne til endringer i kommunens evne til å utvikle sentrumsfunksjoner og næringsliv og tilgjengelighet for innbyggerne. Disse to kriteriene kommer også høyt opp i tilsvarende vurderinger av innbyggere (avsnitt 6.11), politikere (avsnitt 5.2) og ansatte (avsnitt 4.10). Satsingen på Revetal og byggingen av kommunehuset er to svar som ofte går igjen når endringene skal begrunnes. Om kommunehuset ble det blant annet sagt ”Kommunehuset har samlet ulike funksjoner som gjør tilbudet mer oversiktlig for brukerne. Det har gitt grunnlag for en fellesskapsfølelse som det gradvis har blitt mer av”.

Hver av lederne ble også spurt om en samlet vurdering av sammenslutningen på en skala fra 1 til 5, hvor 5 var beste karakter. På dette spørsmålet ga alle lederne karakteren 4 eller 5 med et gjennomsnitt på 4,5. Den sentrale ledelsen ga i gjennomsnitt karakteren 4,8 og virksom-

hetslederne 4,3. Andre synspunkter fra intervjuene med lederne blir referert senere i dette kapitlet.

I fortsettelsen skal vi drøfte betydningen av kommunesammenslutningen sektor for sektor. Vi starter med kommuneøkonomien.

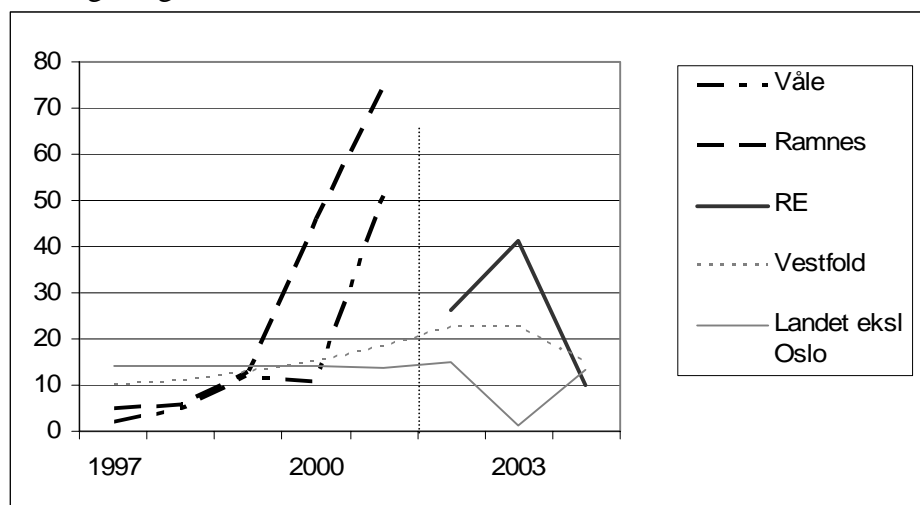
7.3 Endringer i kommuneøkonomi, økonomistyring og styringskultur

7.3.1 Hovedtrekk ved kommuneøkonomiens utvikling

Vi har fulgt opp indikatorene til Telemarksforskning som viser at de gamle kommunene hadde en svært god finansiell posisjon og svært god likviditet. Det gjør at Re i utgangspunktet hadde stor handlefrihet og det var ikke gitt at den skulle bli enda bedre. Det var snarere et spørsmål om å balansere dette målet i forhold til målsettingen om å gi kommunens innbyggere tilstrekkelige og gode tjenester.

Investeringer

I figuren under er investeringene dimensjonert ved å se hvor mye de utgjør av driftsinntektene. Frem til 1999 lå investeringene på et relativt lavt nivå i både Våle og Ramnes. I de fire årene fra 2000 til 2003 lå investeringer på et høyt nivå. Det høye nivået ble etablert to år før sammenslutningen og fortsatte to år etter at Re ble etablert.



Figur 7.2 Brutto investeringsutgifter i prosent av driftsinntektene 1997-2004. Kilde: Telemarksforskning og Kostra

Allerede fra 1999/2000 ble det foretatt en samordning av investeringene i de gamle kommunene. Dette skjedde dels ved at kommunene godkjente hverandre investeringsbudsjett, ved at felles rådmann tiltrådte 1 år før sammenslutningen og dels gjennom kontroll fra Fylkesmannen.

Høyere investeringer i Ramnes enn i Våle før sammenslutningen hadde blant annet sammenheng med ulik tradisjon for økonomiske disposisjoner i de to kommunene. I Våle var det tradisjon for å sette pengene på bok og ikke investere før man hadde spart opp midler. Ramnes utnyttet i større grad utnyttet muligheten for å utløse statlige investeringsmidler. I Ramnes ble det blant annet bygget omsorgsboliger og servicesenter på Brår. I rapporten fra Telemarksforskning ble dette karakterisert som ”kommunens største investering noensinne”. Tilsvarende store investeringsprosjekter i Våle kom senere.

I perioden etter vedtak om sammenslutning har det skjedd store investeringer summert til et samlet beløp på omtrent 300 millioner kroner, jf. tabell 7.1. Investeringene utgjør hele 90 % av kommunens årlige bruttoutgifter. De innebærer dermed at kommunen i perioden etter vedtak om sammenslutning har lagt betydelig vekt på utbygging av den kommunale infrastrukturen.

Tabell 7.1 Større investeringer i Re etter vedtak om sammenslutning. Millioner kroner. Kilde: Re kommune.

Prosjekt	Tatt i bruk	Millioner kroner
I alt		302
Røråstoppen	tatt i bruk aug. 2003	79
Brårsenteret	årsskiftet 2000/2001	55
Vålehallen	tatt i bruk 06.10.2003	33
Vestjordet, omsorgsbol. (Kirkvoll)	høst 2002	29
Nye omsorgsboliger (Brår)	tatt i bruk okt 2003	14
Grunnlagsinvesteringer Revetal		13
Tilbygg uskolen	tatt i bruk aug. 2003	11
IKT-investeringer 2002-2006		9
Gang/sykkelveg Tufte - Brår	vår 2003	8
Utvivelse Brår barnehage	tas i bruk høst 2006	7
Våle kirke 2004 -2006		6
Gang/sykkelveg Revetal - Rørås	vår 2003	6
Utvivelse Brekkeåsen barnehage	tatt i bruk høst 2005	5
Utbygging forsterket enhet	tatt i bruk høst 2005	5
Utvivelse Revetal barnehage	tatt i bruk aug. 2002	5
Veier i Fon 2004 - 2007		4
Bredbånd		4
IKT-investeringer skole 2004-2006		3
Kommunehus	tatt i bruk 05.02.05	3
Gang/sykkelveg Gretteåsen		3

Flere av investeringene kan ses i sammenheng med strategien om utviklingen av Revetal som et felles sentrum, noe som blant annet gjelder utbyggingen av Røråstoppen barneskole. Kommunene hadde felles skolekontor og drev felles ungdomsskole på Revetal i lang tid før sammenslutningen. Videre har begge kommunene utviklet en felles senterstrategi bl.a. gjennom en felles plan for Revetal og Brår som ble

vedtatt i 1999. Utbyggingen av Revetal som felles senter har gjennom de siste årene totalt endret senterets karakter og funksjon for innbyggerne. Fra intervjuene ble det sagt: ”I 1960 var det helt mørkt på Revetal, kun jernvare, en smed og et potetkokeri og ingen byggefelt (kom i 1970). ”Det var mer lys på Sørby og Kirkvoll”.

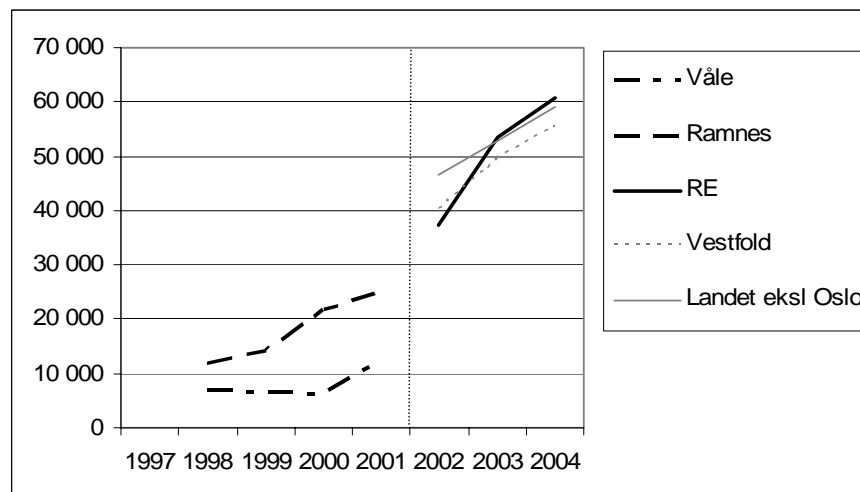
Fra intervjuene ble det vist til at Revetals utvikling henger nøye sammen med private gründere og ildsjeler. Et eksempel på dette er bygging av kommunehuset, som ferdig for innflytting i februar 2005. Det er private som har stått for bygging og finansiering. Kommunen betaler husleie og har en kontraktsfestet rett til kjøp på ulike tidspunkter. Fra kommunens side har det blitt sett på som en fordel med en finansiering som ikke har ført til en økning av gjelden.

Utbyggingen av Rørsåstoppen skole var blant annet et resultat av sprengte skoler og behov for å øke kapasiteten. Det ble vektlagt at skolene skulle ha kapasitet til å ta i mot den planlagte økningen i befolkningen. En nærmere omtale av skolestrukturen er gitt i avsnitt 7.5.3.

Investeringen i idrettshallen i Våle kom på 35 millioner kroner. Det ble sagt at hallen var ” helt nødvendig for å møte forventinger i Våle. Investeringen ble lagt inn i budsjettet før sammenslutningen og ble en test på om vi klarte å ta vare på hverandre”.

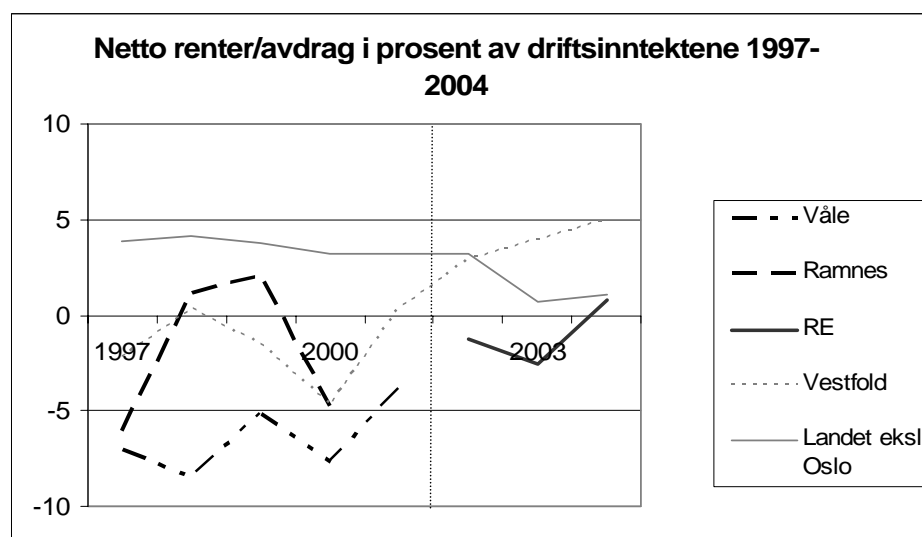
Lån

I årene før sammenslutningen hadde de to kommunene lav gjeld og dermed stor økonomisk handlefrihet. Dette gjaldt spesielt Våle hvor gjelden passerte 10.000 kroner per innbygger først i 2001. Dette gode utgangspunktet bidro til at Re hadde muligheten til å foreta de omtalte investeringene. Resultatet er at gjelden har økt og at den nå er mer på linje med det som er vanlig i Vestfold og i resten av landet.



Figur 7.3 Netto lånegjeld per innbygger 1997-2004. Kilde: Telemarksforskning og Kostra

Situasjonen i de gamle kommunene var preget av betydelige finansinntekter som igjen bidro til at størrelsen ”netto renter og avdrag” i hovedsak var negativ. Dette gjaldt særlig Våle som før hadde negative andeler som var lavere enn 5 % i årene forut for sammenslutningen. Men også for Re har denne størrelsen vært negativ selv etter økningen i gjelden. Dette er et uttrykk for at kommunen fortsatt har en god finansiell posisjon som delvis er et resultat av at rentene på lån har vært lave og at det har vært god avkastning på kommunens plasserte midler. I årene fremover er det realistisk å vente høyere rente på lån og lavere avkastning på de plasserte midlene. Dette gjør at situasjonen for kommunen på sikt ikke nødvendigvis er fullt så lys som figuren kan gi inntrykk av.



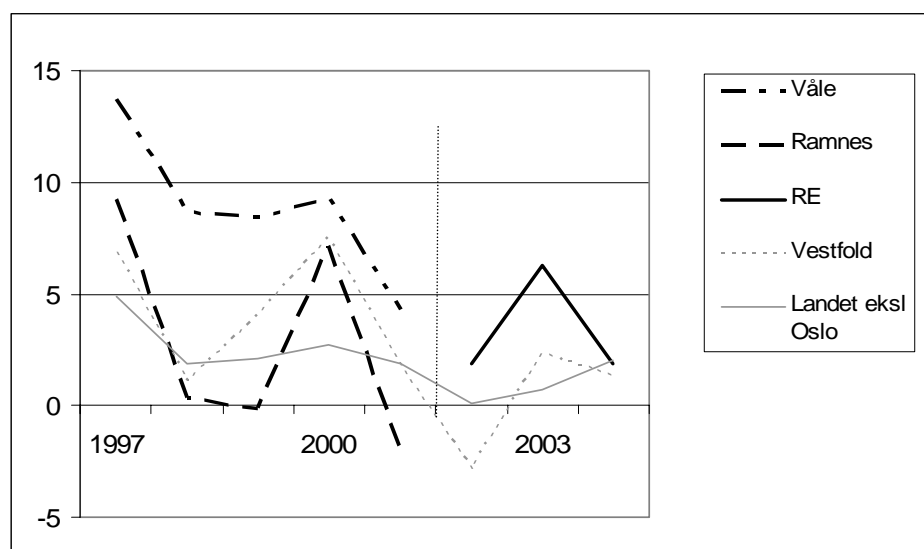
Figur 7.4 Netto renter og avdrag i prosent av driftsinntektene 1997-2004. Kilde: Telemarksforskning og Kostra

I 2002 foretok kommunen en langsiktig plassering av inntektene fra salget av E-verket. 184 millioner kroner ble da plassert med 85 % av midlene i rentemarkedet og 15 % i norske og utenlandske aksjer. Det har vært god avkastning på plasseringen som har ført til at midlene har økt til 211 millioner kroner ved utgangen av 2004. Kommunen tar nå en noe større risiko ved at den har bestemt å øke andelen aksjer til 20 % fra april 2005.

Avkastningen av disse midlene settes inn i driften. De siste årene har rundt 10 millioner kroner blitt overført, noe som tilsvarer rundt 5 % av den plasserte kapitalen. Overføringen utgjør 1,5 % av kommunens samlede driftsinntekter som i 2004 var på rundt 330 millioner kroner.

Netto driftsresultat

Netto driftsresultat er det som er igjen av midler etter kommunen har dekket driftsutgiftene og renter og avdrag. Disse midlene kan brukes til å finansiere investeringer. Det er derfor nær sammenheng mellom størrelsen på driftsresultatet og behovet for å ta opp lån. Som en tommelfingerregel blir det ofte sagt at netto driftsresultat bør utgjøre minst 3 % av driftsinntektene. Tanken er at et slikt resultat vil sikre en tilstrekkelig egenfinansiering av investeringene slik at gjelden ikke øker over tid. Gjelden er imidlertid også avhengig av hvor mye kommunen investerer. Dersom kommunen investerer mye, vil selv et driftsresultat på 3 % ikke være tilstrekkelig.



Figur 7.5 Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene 1997-2004.

Kilde: Telemarksforskning og Kostra

Før sammenslåingen var situasjonen preget av et svært godt driftsresultat i Våle kommune. I årene 1997 til 2000 var det gjennomsnittlige resultatet

på hele 10 %. For Ramnes var det store svinginger i resultatet. I 1997 og 2001 hadde kommunen et meget godt resultat. For de andre tre årene var resultatet rundt null og med andre ord svakt. Re kommune har hatt et brukbart driftsresultat som i gjennomsnitt har ligget i nærheten av anbefalingen på 3 %.

Både Re og Våle hadde resultater som var bedre enn i med resten av landet og i Vestfold. Ramnes hadde et resultat som i gjennomsnitt var mer på linje med det som var vanlig i fylket og resten av landet.

Re kommune har i økonomiplanen for perioden til 2009 planlagt med et svakt driftsresultat i nærheten av null. Samtidige er omfanget av planlagte investeringer lavere enn tidligere. I denne perioden har kommunen derfor et begrenset behov for egenfinansiering av investeringene og et svakt driftsresultat er derfor ikke av avgjørende betydning for kommunens langsiktige økonomiske posisjon. Men dersom kommune opplever vekst kan det igjen bli behov for investeringer og et bedre driftsresultat for å unngå at gjelden øker.

Gjennomgangen kan sammenfattes i følgende punkter:

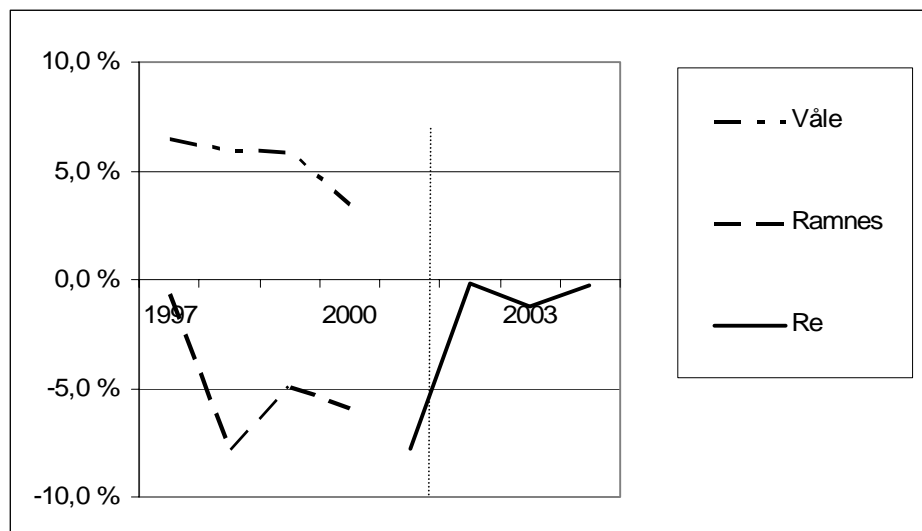
- Utviklingen har vært preget av høye investeringer i årene før og etter sammenslutningen. Fra kommunens side har imidlertid dette vært en bevisst strategi og kommunen har også hatt en god økonomi som har gjort en slik strategi mulig.
- En sentral del av investeringsstrategien har vært utbygging av teknisk og sosial infrastruktur i Revetal sentrum
- De økte investeringene har imidlertid ført til at gjelden har økt og at kommunen på lang sikt har en mindre bærekraftig økonomi
- De siste årene har både investeringene og økningen i gjeld blitt redusert

7.3.2 Økonomistyring

Vi har undersøkt kommunens evne til å styre driften ved å se på budsjettavviket målt som avviket mellom vedtatt netto driftsutgifter vedtatt av kommunestyret på slutten av året før budsjettåret og det realiserede regnskapsresultatet. Det er med andre ord ikke tatt hensyn til justeringer av budsjettet som kan ha bli gjort i løpet av budsjettåret.

Før sammenslutningen var det i Våle og Ramnes klare forskjeller i budsjettavviket. I Våle var forbruket hvert år lavere enn budsjettet. I gjennomsnitt var det et betydelig positivt avvik for de fire årene som tilsvarer omtrent 5 % av driftsutgiftene. I Ramnes var situasjonen motsatt med et forbruk som hvert år var høyere enn budsjettet. De negative utslagene var i gjennomsnitt også på omtrent 5 % av driftsutgiftene.

Det første året i Re var det også et forbruk som var hele 14 millioner høyere enn budsjettet, noe som tilsvarer knapt 8 % av samlede netto driftsutgifter som var på 180 millioner kroner. Drøyt halvparten av avviket kom innenfor området helse og sosial. Men det var betydelige negative avvik også innenfor de tre andre virksomhetsområdene.



Figur 7.6 Budsjettavvik i prosent av driftsutgifter 1997-2004.
Kilde: Årsberetninger for Ramnes, Våle og Re

For de tre siste årene fra 2002 til 2004 har økonomistyringen målt på denne måten blitt betydelig bedre. Det er fortsatt negative budsjettavvik, men disse er av beskjeden karakter. For de tre årene er det gjennomsnittlige avviket på omtrent en halv % av driftsutgiftene.

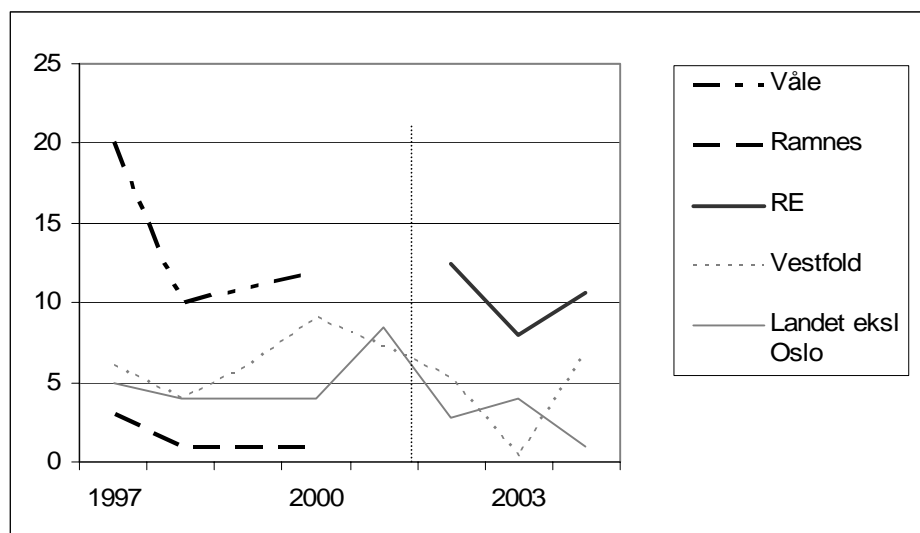
Når denne rapporten blir lagt frem, er regnskapet for 2005 ennå ikke klart, men det ser ut til at den gode økonomistyringen fortsetter. Så langt ser det ut til at driften vil bidra med et positivt overskudd på rundt 3 millioner kroner. Det eneste området det blir rapport om avvik av betydning er innenfor rådgivningstjenesten som omfatter sosialhjelp og barnevern. Dette avviket er varslet gjennom året og kommunen peker på at utviklingen delvis er styrt av eksterne forhold utenfor kommunal kontroll.

Den administrative ledelsen i kommunen peker på at det før og like etter sammenslutningen ble lagt stor vekt på å legge til rette for en god prosess og at innsparinger ikke sto på dagsorden i denne perioden. Det ble gitt en garanti om at alle skulle beholde stillingen og lønnen. Dette hadde sammenheng med "psykologiske effekter" og en del motstand blant ansatte og i befolkningen, særlig i Våle. Det ble sagt at det derfor hadde vært vanskelig å begrunne store omstillinger og kutt i starten.

Allerede i 2002 ser det ut til at kommunen hadde god kontroll på bruken av midler. Fra samtalen ble det sagt at ”forverringen i kommuneøkonomien gjorde at vi ikke var lenge i himmelen, vi kom fort til oss selv og vi hadde egentlig godt av medisinen”.

Likviditet

Et disposisjonsfond kan brukes til fremtidig betaling av både drifts- og investeringsutgifter. Størrelsen av disposisjonsfondene er derfor et uttrykk for likviditeten (betalingsevnen). I Våle var det betydelige disposisjonsfond sett både i forhold til Vestfold og landet som helhet, jf figur 7.7. I Ramnes var situasjonen motsatt med relativt små disposisjonsfond. I Re har størrelsen på disposisjonsfondene ligget på et høyt og relativt stabilt nivå.



Figur 7.7 Disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene 1997-2004. Kilde: Telemarksforskning og Kostra

Størrelsen på arbeidskapitalen er et mer generelt uttrykk for evnen en kommune har til å klare sine betalingsforpliktelser. Her finner vi også mye av det samme mønsteret. I Våle var arbeidskapitalens andel av driftsinntektene på et nivå som var vesentlig høyere enn både Vestfold og landet. I Ramnes var nivået på arbeidskapitalen vesentlig lavere og som på nivå med kommunene ellers i Vestfold. (Telemarksforskning 2002). For Re kommune har nivået på arbeidskapitalen i 2003 og 2004 vært noe høyere enn for gjennomsnittet for Vestfold.

Gjennomgangen kan sammenfattes i følgende punkter:

- Før sammenslutningen var det en svært forsiktig bruk av midler i Våle, mens man i Ramnes jevnt over brukte mer enn budsjettert

- Budsjettavviket var svakt i 2001 som var det siste året før sammenslutningen
- De siste årene har budsjettavviket blitt vesentlig bedre. Grovt sett kan man si at situasjonen i Re i dag omtrent er på samme nivå som gjennomsnittet av Våle og Ramnes før sammenslutningen.

7.3.3 Endringer i hvordan styringen blir ivaretatt

Å gjennomføre en kommunesammenslutning er en svært krevende form for omstilling. Tidligere i rapporten har vi dokumentert at ulike grupper i stor grad opplever omstillingen som vellykket, både i forhold til hvordan den er gjennomført og resultater på ulike områder. Det er på ingen måte gitt at omfanget av positive tilbakemeldinger er så overveldende. Spørsmålet vi stiller her er om det samtidig også har skjedd endringer i hvordan den generelle styringen har blitt ivaretatt. Vi har forsøkt å svare på spørsmålet ved å se på utviklingen for følgende indikatorer:

- Utforming av sentrale styringsdokumentenes med hensyn til målformuleringer og fokus på kostnader
- Kommunens satsing på utvikling av lederrollen
- Fagmiljø for støttefunksjoner og mobilisering gjennom interkommunalt samarbeid (12k)

Styringsdokumentene

Vi har foretatt en gjennomgang av kommunenes styringsdokumenter for perioden fra 1999 og frem til i dag. Dokumentene vi har sett på er økonomiplan, årsbudsjettet, årsberetningen og kommuneplanen.

I Ramnes og Våle ble økonomiplanen lagt frem på høsten sammen med årsbudsjettet. En endring som har skjedd er at økonomiplanen nå legges frem rett før sommeren for en foreløpig behandling. Her blir blant annet signaler fra kommuneproposisjonen innarbeidet. Re kommune¹² fremhever at fordelene med en slik behandling er at den gir tidlig oversikt over de disponible rammene, den gir mulighet for god planlegging av evt. nødvendige tiltak og at det sikrer et mer langsiktig fokus på den økonomiske planleggingen. På høsten blir så økonomiplanen endelig vedtatt sammen årsbudsjettet.

Gjennom årene har det skjedd en gradvis utvidelse av forhold som styringsdokumentene behandler. I utgangspunkt var styringen i stor grad rettet mot økonomisk planlegging og selve tjenesteproduksjonen var i liten grad omtalt. Utvidelsen har i første rekke gitt en bredere omtale av tjenesteproduksjonen, noe som også har ført til at styringsdokumentene er blitt mer omfangsrike. Videre etterlater gjennomgangen et klart

¹² Økonomiplan 2006-2009 vedtatt i kommunestyret 21. juni 2005

inntrykk at styringsdokumentene nå i større grad er preget av en analytisk og strategisk tilnærming.

Ramnes hadde fem vedtatt hovedmål i sin kommuneplan og ingen sektormål. I Våle var det trukket fram noen hovedmål. I Re var det i økonomiplanen for 2001 en referanse til hovedmålene vedtatt i forbindelse med sammenslutningen. Dessuten var det her utarbeidet hovedmål og utfordringer for hvert av de fem såkalte rammeområdene. Målene ble revidert i kommuneplanen for 2004-2007 som ble vedtatt høsten 2003. Målene har vært fulgt opp hvert år i årsberetningen med en verbal utkwittering av måloppnåelsen.

Sammenliknet med situasjonen i Våle og Ramnes har Re med andre ord vært langt mer aktive i formulering og oppfølging av mål. Det kan imidlertid se ut som kommunen fortsatt har et potensial for forbedring av målformuleringer. Mange av målene er av typen at ”personalet skal være godt kvalifiserte og at de ansatte skal brukes fleksibelt i forhold til behovet”. Dette er generelle formuleringer som ikke uten videre er lett å følge opp. Grunnen er at det ikke er klarlagt hva som i praksis skal til for å nå målene. Denne svakheten kom frem i intervjuene hvor det blant annet blir det sagt at ”målene har karakter av en visjon eller verdierklæring på linje med at vi skal være snille med hverandre og det derfor bør foretas en gjennomgang.”

En annen innvending kan være at målene ikke i tilstrekkelig grad er koblet til resultatet for brukerne av tjenestene. Innen skolen er det for eksempel ingen mål knyttet til det elevene faktisk har lært og innen eldreomsorg ingen mål knyttet til hva slags kvalitet det skal være på tjenestene til brukerne. Fra intervjuene ble det videre sagt at ”brukerorienteringen kunne vært satt mer i system med brukerpaneler”. Tilvarende synspunkter ble også lagt frem fra intervjuene med politikerne (se avsnitt 5.7).

Utbyggingen av Kostra har gitt kommunene mer informasjon om enhetskostnader både for egen kommune og nivået på kostnadene i forhold til andre kommuner. I økonomiplanen for 2003 var det for første gang detaljert statistikk fra Kostra. I 2004 er det kun gitt en verbal omtale av denne statistikken og i 2005 er det ingen referanse til Kostra i dokumentet.

Kommunen har ellers deltatt i effektiviseringsnettverkene til KS. For de tjenestene nettverket omfatter innebærer dette bruk av data fra Kostra og data fra brukerundersøkelser. Dette har kommunen gjort en gang innenfor skolesektoren og en gang innenfor pleie og omsorg.

Konklusjonen er at kommunen i styringsdokumentene gjør bruk av en viss, men begrenset bruk av enhetskostnader fra Kostra. Det kan bety at det kan være fornuftig for kommunen å vurdere en mer systematisk bruk

av denne type informasjon i styringsdokumentene. Samtidig kan kommunen som vist i avsnitt 7.4 dokumentere innstramminger og styrket kostnadseffektivitet på prioriterte områder som for ledelse- og støttefunksjoner.

Utvikling av lederrollen

Etter etableringen av Re har utvikling av lederrollen vært et prioritert område. Kommunen har utarbeidet et delegasjonsreglement som klargjør myndighetsområdet for rådmann, kommunalsjefer og virksomhetsledere. Reglementet ble iverksatt fra 1. oktober 2001 og det har blitt revidert flere ganger siden. Det går her frem at virksomhetsledere har personalansvar og tilsettingsmyndighet. Disse lederne har også ansvar for å utarbeide budsjett for virksomheten og disponere midler i forhold til vedtatt budsjett. I forhold til tidligere innebærer dette at virksomhetslederne har fått et større ansvar for personal og økonomi.

Større grad av delegasjon innebærer at virksomhetslederne må håndtere flere oppgaver. Fra intervjuene blir det meldt om konkrete endringer i kravene til virksomhetsledere: "Før hadde skolesjefen det økonomiske ansvaret. Nå blir det viktig å melde avvik. Det var også skolesjefen som skrev tilsettingsbrev. Nå må vi i større grad stole på seg selv". For mange har det vært uvant å overta økonomiansvaret som blant annet innebærer månedlig budsjettoppfølgning. Men det blir sagt at "det er ingen som vil gi dette ansvaret fra seg". Denne delegasjonen av myndighet har bidratt til at kommunen har kunnet foreta innsparinger ved å redusere antall ledere, jf avsnitt 7.4.

Fra kommunens side er det etablert en egen lederskole som skal bidra til at lederne skal fungere godt i den nye rollen. Videre samles alle ledere på samlinger fire til fem ganger i året. Det blir sagt at det satses merkbart mer på ledelse enn det som ble gjort i Våle og Ramnes, og at dette har bidratt til en profesjonalisering av lederrollen.

I tillegg har kommunen etablert et sett verdier for ledelse i Re, som er vist i rammen under.

Ledelse i Re

Re kommune skal framstå som	Dette innebærer at ledere i Re skal
<i>Nyskapende</i>	<ul style="list-style-type: none"> - skape et arbeidsmiljø som gir rom for endring - stimulere/oppmuntre til kreativitet - tørre å ta sjanser
<i>Framtidsrettet</i>	<ul style="list-style-type: none"> - kartlegge brukernes forventninger og behov - skape felles mål - vektlegge kunnskap og kompetanse hos ansatte
<i>Fleksibel</i>	<ul style="list-style-type: none"> - tilpasse tjenestene etter brukernes behov - utnytte kompetanse, også på tvers - ta utfordringer
<i>Positiv</i>	<ul style="list-style-type: none"> - se mulighetene ikke begrensningene - gi anerkjennelse for utført arbeid - spre arbeids glede og humor
<i>Inkluderende</i>	<ul style="list-style-type: none"> - se og høre den enkelte ansatte - gi informasjon til alle - delegerer ansvar og myndighet
<i>Respektfull</i>	<ul style="list-style-type: none"> - behandle alle som likeverdige - respektere andres meninger og avgjørelser - møte alle på en vennlig og hyggelig måte

Fagmiljø for støttefunksjoner og mobilisering gjennom 12K

Sentrale støttefunksjoner omfatter både støtte til overordnet styring og fellesfunksjoner som regnskap, lønn og post. Disse funksjonene ble dekket av 17 årsverk i Ramnes og 14 årsverk i Våle. Etter etableringen av Re har det skjedd en reduksjon av den samlede bemanningen av disse funksjonene fra 31 til 26 årsverk. Vi viser for øvrig til avsnitt 7.4 hvor reduksjonen er nærmere omtalt. I den nye kommunen har disse funksjonene vært samlet på et sted. Disse funksjonene flyttet inn i det nye kommunehuset. Det ble samtidig supplert med tre merkantile årsverk fra andre steder i kommunen som ble en del av bemanningen av det nye servicekontoret.

Selv etter innsparingene er det samlede fagmiljøet i Re vesentlig større enn det var hver for seg i Ramnes og Våle. Fra intervjuene blir det meldt om at "et større fagmiljø har bidratt til bedre kvalitet for lønn og regnskap". Det oppleves det at kompetansen er tilfredsstillende og til del meget god innefor blant annet følgende områder: Skatt, lønn, regnskap, personal, IKT, skolefaglig kompetanse, kommuneplanlegging og politisk sekretariat.

På noen områder har kommunen imidlertid fortsatt et fagmiljø som vurderes som tynt. I intervjuene er det flere som fremhever at kommunen har en begrenset støtte til utredninger og saksfremstillinger. Utformingen av saksdokumenter og styringsdokumentene er basert på at det er den sentrale ledelsen og virksomhetslederne som selv står for en stor del av arbeidet. Videre ble det nevnt at kommunen har et lite miljø for kontroll av arbeidsgivere og at innkreving er et område som fortsatt settes bort.

Videre blir det satset bevisst på å styrke støttefunksjonene gjennom 12-kommunesamarbeidet i Vestfold. Dette er et samarbeid som ble startet av

7 kommuner i 1997 og som nå er utvidet til 12 kommuner med til sammen rundt 200 000 innbyggere. Organisasjonen er en nettverksorganisasjon for felles utviklings-, utrednings- og planleggingsinitiativ hvor hensikten med samarbeidet er å ta ut rasjonaliseringsgevinster¹³.

I regi av 12K er det satt i gang en rekke prosjekter. Noen eksempler er nevnt nedenfor:

- Det er påbegynt et arbeid med sikte på å etablere en felles drifts-sentral for sensitive fagsystemer innen pleie- og omsorgstjenesten, sosialtjenesten, barnevern og PP-tjenesten. Dette er et nasjonalt pilotprosjekt med Re som vertskommune og som så langt omfatter 3 kommuner.
- Kommunene har valgt et felles system for post, sak og arkiv
- Et samarbeid om regnskap og lønn er under vurdering
- Økonomisjefen i Re har arbeider for tiden sammen med en ekstern konsulent om en felles utredning om kommunenes pensjonsordninger

Gjennomgangen ovenfor kan sammenfattes i følgende hovedpunkter:

- Styringsdokumentene har blitt mer strategiske med større fokus på tjenesteproduksjonen
- Bruk av målformuleringer har blitt mer omfattende
- På enkelte prioriterte områder har kommunen fokusert på kostnader og foretatt innsparinger
- Det er lagt økt vekt på ledelse gjennom blant annet delegasjon av ansvar og myndighet for personal og økonomi og mer systematisk satsing på lederutvikling
- Fagmiljøet for sentrale støttefunksjoner ser ut til å være vesentlig styrket på viktige områder

På noen områder ser det ut at kommunen fortsatt har en utfordring:

- Bruk av målformuleringer kan bli mer konkrete og etterprøvbare
- Fagmiljøet oppleves fortsatt som tynt på enkelte områder

Hovedkonklusjonen er at styringen har blitt profesjonalisert, noe som er et resultat av større fagmiljøer, 12k-samarbeidet og en bevisst satsing på ledelse.

¹³ Fra internettsiden til samarbeidet. Lastet ned <http://www.12k.no/9k-info.htm>

7.4 Ressursbruk i kommunal administrasjon

I dette avsnittet vurderes om sammenslutningen har gitt grunnlag for å høste stordriftsfordeler innenfor kommunal administrasjon. En gjennomgang av ressursbruk innenfor tjenesteproduksjonen er gitt i avsnitt 7.5.

Da kommunesammenslutningen ble vedtatt høsten 1999 var et av tre prioriterte mål å ”frigjøre ressurser slik at det kan gis bedre tjenestetilbud med god tilgjengelighet.” I prinsippet kan en større kommune gi grunnlag for å høste stordriftsfordeler gjennom en mer effektiv organisering av både administrasjonen og tjenesteproduksjonen. Stordriftsfordelene kan gi grunnlag for innsparinger og for et styrket fagmiljø som leverer arbeid med bedre kvalitet. Resultatet avhenger av hvordan behovet for innsparing er vektlagt i forhold til behovet for å styrke kvaliteten.

Ved etableringen av den nye organisasjonen i Re ble det lagt lite vekt på innsparing, noe som blant annet kom til uttrykk ved at det ble gitt en garanti om at alle skulle beholde jobben og lønnsnivået. Det tok imidlertid ikke lang tid før innsparinger kom høyere på dagsorden. Det ble gjennomført en stor omorganisering i 2003 og siden har det blitt foretatt flere justeringer som har ført til at bemanningen til administrasjon har blitt redusert.

I 2004 var kommunens nettoutgifter til administrasjon, sentral styring og fellesutgifter 25,6 millioner kroner, noe som utgjorde 11,3 % av de samlede utgiftene (se tabell 7.2). Denne andelen lå noe høyere enn både Vestfold og resten av landet. De siste årene har andelen blitt noe redusert fra 12,5 % i 2002 og 12,2 % i 2003.

Tabell 7.2 Netto utgifter til administrasjon i prosent av samlede utgifter 2004.
Kilde: Kostra

	Indekser				
	Absolutte størrelser			Vestfold	Landet
	Re	Vestfold	Landet	= 100	= 100
Administrasjon, politisk styring, felles					
Netto utgifter i prosent av samlede utgifter	11,3	8,2	9,7	138	116

I det følgende vil denne utviklingen bli mer inngående belyst ved å se på endringer i antall årverk som er brukt til disse funksjonene.

Når man skal studere hva som trengs av ressurser til ledelses- og støttefunksjoner er det vanlig å legge Kostra definisjonen til grunn. Denne definisjonen omfatter tre funksjoner. For det første ”ledere som leder andre ledere”, for det andre stabs- og støttefunksjoner for styring og utvikling av hele kommunen og for det tredje fellesfunksjoner som post, regnskap og IKT.

En svakhet med denne definisjonen er at støttefunksjoner blir regnet som administrasjon dersom den utføres sentralt i kommunen, mens disse oppgavene blir regnet som tjenesteyting dersom personen som yter denne tjenesten blir ledet av en virksomhetsleder. En annen svakhet er at Kostra ikke tar med virksomhetsledere.

I vår analyse har vi på denne bakgrunn lagt til grunn en definisjon av kommunal administrasjon som omfatter ledelse- og støttefunksjoner som utføres sentralt i kommunen og i tilknytning til den enkelte virksomhet. Dette gir en utvidelse av administrasjonsbegrepet også i forhold til rapporten til Telemarksforskning som er basert på definisjonen til Kostra. Utvidelsen har ført til at det var nødvendig med en oppdatering av dataene for Ramnes og Våle. Dette er gjort med hjelp fra kommunen.

Innenfor rammen av prosjektet har vi ikke fått plass til en fullstendig kartlegging av utviklingen i merkantile funksjoner på virksomhetsnivå. Kommunen har imidlertid selv foretatt en kartlegging av situasjonen for barnehager og skoler for disse funksjonene i 2005.

Utviklingen i antall årsverk til ledelse- og støttefunksjoner

Utviklingen er analysert på grunnlag av antall årsverk som er brukt til sentral ledelse og støtte og til ledelse på virksomhetsnivå. I 2005 omfatter de administrative funksjonene i alt 44 årsverk hvor den sentrale ledelsen utgjør 4 årsverk, virksomhetsledere 15 årsverk og sentral støtte 26 årsverk, jf tabell 7.3. I Våle og Ramnes utgjorde disse funksjonene i alt 72 årsverk. På fire år har det med andre ord skjedd en reduksjon på 27 årsverk som utgjør hele 38 %.

Tabell 7.3 Antall årsverk til ledelse- og støttefunksjoner i Ramnes, Våle og Re.
Kilde: Re kommune.

	Ramnes og Våle 2001			Re		Endring 2001 - 2005	
	Ramnes	Våle	I alt	Re 2002	Re 2005	Antall	Prosent
I alt	35,6	36,1	71,6		44,5	-27,1	-38 %
Sentral ledelse							
Rådmann, kommunalsjefer mv	5,8	6,8	12,6	8,0	4,0	-8,6	-68 %
Virksomhetsledere							
I alt	13,0	14,9	27,9	20,3	14,6	-13,3	-48 %
Skole og ppt	3,0	4,0	7,0	5,5	6,0	-1,0	
Barnehage	1,5	2,9	4,4	4,4	4,0	-0,4	
Pleie og omsorg	3,0	1,0	4,0	3,0	1,0	-3,0	
Helse	1,5	0,0	1,5	0,4	0,6	-1,0	
Sosial og barnevern	1,0	1,0	2,0	1,0	1,0	-1,0	
Teknikk og næring	3,0	6,0	9,0	4,0	1,0	-8,0	
Andre tjenester	0,0	0,0	0,0	2,0	1,0	1,0	
Sentral støtte							
Sentrale støttefunksjoner	16,8	14,4	31,2		25,9	-5,2	-17 %

Reduksjonen av antall stillinger har skjedd i flere omganger. De viktigste endringene skjedde som følge av at den nye kommunen ble etablert fra 1. januar 2002 og reorganiseringen av den administrative strukturen som ble foretatt i 2003. I tillegg har det blitt foretatt justeringer også på andre tidspunkter. Den samlede effekten av endringene er som følger:

- Antall i den sentrale overordnede ledelsen er redusert med 9 årsverk (68 %).
- Antall virksomhetsledere er redusert med 13 stillinger (48 %). Den største reduksjonen har kommet innen pleie og omsorg og innen teknikk og næringstjenester. For skolene og barnehagene har det skjedd små endringer.
- Sentrale støttefunksjoner har blitt redusert med 5 stillinger (17 %)

Hva har så skjedd med lokale støttefunksjoner? Innenfor rammen av prosjektet har det ikke vært mulig å gjennomføre en kartlegging av utviklingen av disse funksjonene. I økonomiplanen 2006-2009 kan vi imidlertid registrere at kommunen også er opptatt av effektivisering av disse funksjonene. Her er det omtalt med en rapport fra en arbeidsgruppe som har vurdert antall årsverk som brukes til ledelse og administrasjon av kommunens skoler og barnehager. Det er foretatt en sammenlikning med situasjonen i Tønsberg og Stokke av hvor mange årsverk som disse funksjonene utgjør både i forhold til antall barn og i forhold til antall ansatte.

Arbeidsgruppen har en inngående og avansert drøfting av disse funksjonene hvor det også er referanser til krav til minimum som er gitt av avtaleverket. Rapporten er et uttrykk for at kommunen har et bevisst og aktivt forhold til dette spørsmålet. Gruppen konkluderer med at ytterligere reduksjon av disse funksjonene kun vil kunne gi ”marginale økonomiske besparelser.”

Drøfting og beregning av økonomiske konsekvenser

Selv om vi har en bredere definisjon av administrasjon enn den som er brukt i Kostra, er heller ikke vår definisjon entydig. Også vi står i fare for å trekke feil konklusjoner dersom for eksempel ledelsesoppgaver blir utført av andre enn de formelle lederne.

Innefor teknikk og næringstjenester og innefor pleie og omsorgstjenester finnes et tredje ledernivå. På dette nivået i organisasjonen er det innenfor disse funksjonene i alt 6 ledere. Vi finner det rimelig å korrigere for dette forholdet i beregning av innsparing. Det innebærer at den reelle samlede reduksjonen var på 21 årsverk, som fordeler seg på 9 årsverk for sentral ledelse, 7 årsverk for lokal ledelse og 5 årsverk for sentral støtte, jf tabell 7.4.

Tabell 7.4 Samlet innsparing og stordriftsfordeler for ledelse- og støttefunksjoner. Antall stillinger og millioner kroner¹⁴.

	Antall stillinger		Millioner kroner	
	Endring stillinger	Herav stordrift	Samlet innsparing	Herav stordrift
Sentral ledelse	-9	-4	-5,0	-2,2
Lokal ledelse	-7	-7	-3,9	-3,9
Sentral støtte	-5	-5	-2,0	-2,0
I alt	-21	-16	-10,8	-8,1

Det neste spørsmålet vi vil reise er hvor mye av reduksjonen som kan knyttes til sammenslutningen og hvor mye som kunne vært realisert i de gamle kommunene. I dag er det 4 årsverk i den sentrale ledelsen i Re. Tilsvarende funksjoner i Våle og Ramnes omfatter i alt 13 årsverk. En rimelig antagelse kan være at Våle og Ramnes også kunne etablert en flatere struktur på linje med det som er gjort i Re og at hver av kommunene kunne greid seg med 4 årsverk i den sentrale ledelsen. Denne forutsetningen innebærer at en reduksjon på 5 årsverk i prinsippet også kunne vært realisert i Ramnes og Våle. Den resterende reduksjonen på 4 årsverk har vi i tabellen over betegnet som rene stordriftsfordeler.

Disse beregningene har gitt følgende hovedresultater:

- Den samlede innparingen i lønnskostnader til ledelse- og støttefunksjoner er beregnet til 10,8 millioner kroner. Innsparingen utgjør rundt 3 % av kommunens brutto utgifter.
- Stordriftsfordelene som følge av en ny kommune er anslått til 8,1 millioner kroner hvis vi forutsetter at de gamle kommunene kunne tatt ut tilsvarende gevinster gjennom overgang til flatere organisasjonsmodell. Stordriftsfordelene kan videre fordeles som følger:
 - Innsparingen av lønnskostnadene til sentral ledelse og støtte er på 4,2 millioner kroner, noe som utgjør 28 % av kommunens samlede utgifter til administrasjon.
 - Samlet innsparing for lønnsutgifter til virksomhetsledere er anslått til 3,9 millioner kroner.
- I tillegg har kommunen fokusert på muligheten for effektivisering av lokale støttefunksjoner. Noen av disse funksjonene er samlet i servicekontoret.

¹⁴ Det er forutsatt 0,55 mill for lederårsverk og 0,4 mill for støtteårsverk

7.5 Konsekvenser for tjenestetilbud og ressursbruk

7.5.1 Innledning

Hovedspørsmålet i dette avsnittet på er hvilken betydning kommunesammenslutningen har hatt for tjenestetilbudet til befolkningen og de ressursene kommunen bruker for å gi dette tilbudet.

Først blir det gitt en overordnet beskrivelse av den samlede tjenesteproduksjonen sammenliknet med resten av landet. Kilden er en produksjonsindeks fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Hoveddelen av avsnittet er en gjennomgang av endringer og drøfting av betydningen av kommunesammenslutningen sektor for sektor. Kilder for gjennomgangen er kommunens egne styringsdokumenter, intervjuer med ledere på ulike nivåer og statistikk fra Kostra. Siktemålet har vært å gi en oversikt over kommunens egne strategier og opplevelser av endringer som har skjedd og objektiv statistikk som sier noe om prioriteringer, enhetskostnader og dekningsgrader.

Vi har vært spesielt ute etter å analysere om sammenslutningen har gitt grunnlag for å høste stordriftsfordeler i form av lavere enhetskostnader og en styrking av kompetanse og fagmiljø. Omtalen av den enkelte sektor varierer litt avhengig av i hvilken grad aktiviteten har blitt berørt av endringer.

7.5.2 Overordnet beskrivelse av ressursbruk og tjenestetilbud

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har utviklet en produksjonsindeks¹⁵ som sier noe om den samlede tjenesteproduksjonen som tilbys innbyggerne i landets kommuner. Datagrunnlaget er hentet fra Kostra hvor det er valgt ut noen indikatorer som gir uttrykk for dekningsgrader, enhetskostnader og til en viss grad også kvalitet. Den samlede produksjonsindeksen kan videre fordeles på delindekser for barnehager, grunnskole, barnevern, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg og sosialkontortjenester. Disse tjenestene omfatter vel 80 % av kommunenes brutto driftsutgifter.

Indeksen for Re er beregnet til 99 i 2002 og 103 i 2004. Det kan tolkes som at tilbudet til befolkningen omtrent er som landsgjennomsnittet for begge disse årene og at det har skjedd en liten bedring.

¹⁵ Oppbygging og bruk av indekser er dokumentert i rapportene fra utvalget fra november 2003, desember 2004 og desember 2005.

Tabell 7.5 Produksjonsindekser og korrigert inntekt for Re i forhold til landsgjennomsnittet. År 2002 og 2004. Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Sektor	Indeks (landsgjennomsnitt = 100)	
	2002	2004
Totalt	99,0	103,1
- barnehage	101,2	110,7
- grunnskole	97,1	107,1
- barnevern	150,4	158,4
- sosialkontortjenester	105,0	109,9
- primærhelsetjeneste	96,7	93,5
- pleie og omsorg	95,1	92,2
Korrigerede inntekter	94,0	97,3

Indeksen for produksjon kan videre ses i sammenheng med det som kalles korrigert inntekt (nederste linje i tabellen). Inntektene er da korrigert for forskjeller i beregnet utgiftsbehov og omfatter inntekts- og formuesskatt, naturressursskatt, rammeoverføringer, eiendomsskatt og konsesjonsinntekter. Re kommune hadde korrigerede inntekter på 94 % av landsgjennomsnittet i 2004 og er klassifisert i gruppen mellomstore kommuner med middels inntekter (kommunegruppe 5). Tilsvarende inntekter lå i 2004 på 97,3 % av landsgjennomsnittet.

For både 2002 og 2004 ligger produksjonsindeksen høyere enn verdien for korrigerede inntekter. Beregningene er med andre ord et uttrykk for at kommunen får god uttelling for tjenesteproduksjonen i forhold til inntektene kommunen har til rådighet.

Fra 2002 til 2004 har kommunen hatt en positiv utvikling i samme størrelsesorden både for produksjonsindeksen og for de korrigerede inntektene. Det betyr at kommunen i forhold til landets øvrige kommuner omtrent får det samme ut av inntektene i 2004 som i 2002.

De fleste av produksjonsindeksene har verdier som ligger nær 100. Det er med andre ord relativt små avvik i forhold til gjennomsnittet av kommuner som deltar. Unntaket er barnevern hvor kommunen har en indeks som ligger 50 % over gjennomsnittet for landet.

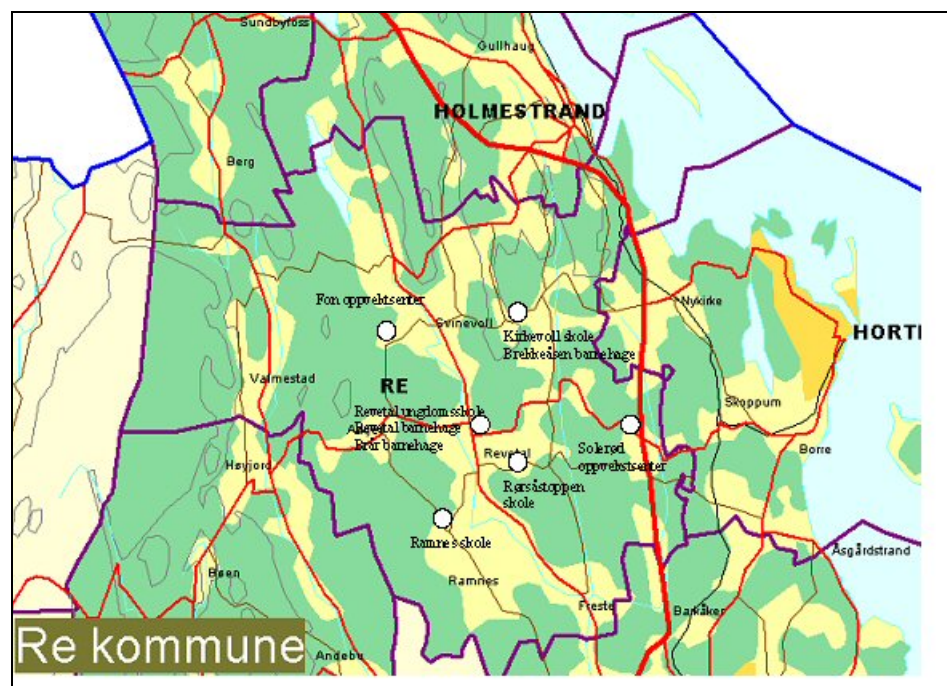
I Re lå delindeksen for 2004 over gjennomsnittet for grunnskolen og under gjennomsnittet for pleie og omsorg. Noe av forklaringen er at grunnskolen er en relativt høy andel av kommunens budsjett, mens situasjonen for pleie og omsorg er motsatt med relativt lav andel av budsjettet som går til disse tjenestene.

Konklusjonen så langt er at Re ser ut til å få noe mer ut av inntektene enn gjennomsnittet av landets kommuner. Vi vil understreke at bruken av disse produksjonsindeksene kun er en grov tilnærming som ikke må tolkes for langt. I det følgende er det foretatt en mer detaljert gjennomgang av tjenesteproduksjonen på ulike områder.

7.5.3 Grunnskole

Ved etableringen av Re var etablert en felles ungdomsskole. Ved oppstart hadde den nye kommunen i alt 4 barneskoler. Etter sammenslutningen har kommunen bygd Røråstoppen barneskole som er lokalisert i Revetal og det er foretatt utvidelse av ungdomsskolen.

Kartet under viser lokalisering av dagen skoler med en god spredning av barneskoler i de østlige delene av kommunen. Barna som bor i Vivestad lengst vest i kommunen går på skole i Høyjord i Andebu som man kommer til langs veien sydover i dette dalføret.



Figur 7.8: Lokalisering av skoler og barnehager i Re 2005

Inntil Røråstoppen skole ble bygget, hadde Solerød rundt 100 elever som ble busset fra området rundt Revetal. Røråstoppen er bygget for rundt 400 elever og har dermed en ledig kapasitet på rundt 150 elever. Byggingen av den nye skolen har ført til at det også er ledig kapasitet ved Solerød.

Fra kommunen har dette vært uttrykk for en bevisst strategi. Fra intervjuene blir det sagt at ”skolene var helt fulle og vi måtte gjøre noe, men alle var enige om at vi ikke skulle gjøre noe med skolestrukturen”. Det ble sagt at den viktigste begrunnelsen har vært skolenes betydning for lokalsamfunnene, ikke bare som læresteder, men også som sosiale og kulturelle møteplasser. Samtidig har kommunen etablert en nedre grense for mange elever det kan være ved skolene (25). Skolene kan bli nedlagt dersom antall elever går under denne grensen.

Etter sammenslutningen er det opprettet to oppvekstsentre på Solerød og Fon i 2003. Skolen og barnehagene på disse stedene er organisert i en felles virksomhet. I 2004 hadde de to oppvekstsentrene henholdsvis 46 og 72 elever som gikk på barneskolen, noe som gjør skolene til de klart minste i kommunen.

Tanken bak lokaliseringen av de små skolene sammen med barnehager har blant annet vært å spare penger gjennom felles ledelse- og støttefunksjoner. Modellen med oppvekstsentrene har også gjort det mulig å utnytte personell og kompetanse på tvers og det ble sagt at modellen gir pedagogiske gevinster. Et eksempel på nytten av samlokalisering er at elevene på skolen leser for barna i barnehagen.

Fra intervjuene er dette den eneste effekten som er registrert i forhold til endringer i fagmiljøet. Det blir ellers vist til at skolestrukturen er beholdt og at fagmiljøene derfor i liten grad er berørt.

Resultatet av kommunens prioriteringer kommer klart til uttrykk ved en sammenlikning av situasjonen i 2004 med Vestfold og resten av landet, jf tabell 7.6. I 2004 var det rundt 38 % av kommunes samlede utgifter som ble brukt på grunnskolen, noe som var en vesentlig høyere andel enn Vestfold og landet som helhet. Kommunen hadde høye utgifter per elev og det var bare en kommune i fylket som lå høyere.

Tabell 7.6 Indikatorer for prioritering, dekningsgrader og enhetskostnader for grunnskolen i Re i 2004. Kilde: Kostra

	Indekser				
	Absolutte størrelser			Vestfold	Landet
	Re	Vestfold	Landet	= 100	= 100
Grunnskole					
Netto utgifter i prosent av samlede utgifter	37,9	30,4	31,4	125	121
Andel elever i prosent av barn 6-15 år	89,5	97	97,9	92	91
Andelen elever med spesialundervisning	7,4	6,9	5,7	107	130
Korrigerte brutto driftsutgifter per elev	75 960	59 880	63 177	127	120

Rundt 90 % av barn i alderen 6 til 15 år får et tilbud i kommunens skoler. Dette er en lav andel sammenliknet med andre kommuner. Dette har sammenheng med at kommunen har en gjesteavtale med Andebu for barne- og ungdomsskoleelever som bor i Vivestad. Ordningen gjelder ca

60 elever, hvorav ca 20 ungdomsskoleelever og koster kommunen ca 3 millioner kroner årlig.

Situasjonen i 2004 er ytterligere belyst ved at det er foretatt beregninger for enhetskostnader for den enkelte virksomhet, jf tabell 7.7. Det kommer her frem at enhetskostnadene ikke uventet er høyest for de minste barne-skolene.

Tabell 7.7 Netto utgifter, antall barn og enhetskostnader for skoler og barnehager i Re i 2004. Kilde: Årsberetning 2004 og egne beregninger.

	Netto utgifter (mill kr)	Antall barn	Utgift per barn (1000 kr)	Kommentar
Skoler i alt	59,6	1244		
Fon skole	2,9	46	64	1.-4 klasse
Ramnes skole	12,0	244	49	1.-7. klasse
Revetal ungdomsskole	17,9	344	52	8.-10 klasse
Kirkevold skole	14,5	261	55	1.-7. klasse
Rørostoppen skole	7,8	147	53	1.-7. klasse
Solerød skole	4,6	72	64	1.-7. klasse
Andre skoler		130		
Barnehager i alt	2,1	370		
Fon barnehage	0,4	38	10	Heldag med to avdelinger
Vivestad barnehage	0,1	11	10	Korttidsbarnehage i Fon oppvekstssenter
Brår barnehage	0,7	51	14	Heldag med to avdelinger
Brekkeåsen barnehage	0,3	53	6	Heldag med tre avdelinger
Revetal barnehage	0,2	74	3	Heldag med fire avdelinger
Solrødtunet barnehage	0,4	35	10	Heldag med to avdelinger+korttid
Andre barnehager		108		
Fellesutgifter	9,3			
PPT	2,5			
Barnehager og skoler	73,5			

PP-tjeneste

Re er vertskommune for en felles interkommunal PP-tjeneste for Andebu, Hof og Re som omfatter 1 leder, 7 rådgivere og 1 sekretær. Denne ordningen ble etablert før sammenslåingen. Tidligere har også Tønsberg og Sem vært med.

Et felles kontor gir mulighet for et større fagmiljø enn kommunene kunne hatt hver for seg. Fra intervjuene ble det sagt at ”man uten tvil får en mye bedre kvalitet på tjenesten når kontoret er av en viss størrelse slik at man både kan ha medarbeidere med ulik kompetanse og ulike erfaringer.”

For PP-tjenesten har den største endringen etter sammenslutningen vært knyttet til byggingen av kommunehuset. En fordel som blir trukket frem er at det er fine kontorer som brukerne opplever som lett tilgjengelige. På den annen side må alle nå gjennom servicekontoret og det ble rapportert om at det er enkelte brukere som opplever dette som tungvint.

For den merkantile side rapporteres det om fordeler som følge av at sekretæren har blitt en del av et større merkantilt miljø i kommunehuset. For øvrig fortsetter PP-tjenesten i hovedsak som før.

Oppsummering

Gjennomgangen ovenfor kan sammenfattes i følgende punkter:

- Re kommune har en spredt skolestruktur som er lite berørt av sammenslutningen. Skolenes betydning for lokalsamfunnene har vært en viktig begrunnelse for å videreføre skolestrukturen i de gamle kommunene.
- Etter sammenslutningen er det bygget en ny barneskole som har gitt kommunen ledig kapasitet til å ta i mot en forventet økning i befolkningen. Det er også etablert to oppvekstsentre som er virksomheter som omfatter både skole og barnehage.
- Innbyggernes tilgjengelighet til skolene er opprettholdt på minst samme nivå som i de gamle kommunene. Byggingen av en ny skole i tilknytning til Revetal har gitt bedre tilgjengelighet for en del av innbyggerne.
- Kommunen har to små skoler med relativt høye enhetskostnader. Oppvekstsentrene har imidlertid gitt grunnlag for stordriftsfordeler gjennom en reduksjon i antall ledere og et større fagmiljø. For sektoren for øvrig er det ikke foretatt vesentlige endringer i strukturen og det er heller ikke rapportert om andre stordriftsfordeler.
- PP-tjenesten er en interkommunal tjeneste og har blitt lite berørt av sammenslutningen.

7.5.4 Barnehage

Re har i dag organisert tilbudet i tre rene barnehager og to oppvekstsentre. Som tidligere nevnt innebærer disse sentrene en ny organisatorisk enhet som omfatter både skole og barnehage. Fon oppvekstsenter omfatter en heldagsavdeling i Fon og en korttidsavdeling i Vivestad.

Kommunen har ambisjoner om at alle som ønsker det skal få barnehageplass. Kapasiteten er bygget ut blant annet ved at det opprettes nye avdelinger for eksempel ved Revetal barnehage. Og i 2006 er det planlagt å opprette en ny avdeling ved Brår barnehage. Fra intervjuene blir det sagt at "flere avdelinger gir innsparinger i forhold til lederstillinger og mer fleksibel bruk av personale".

Andelen barn i alderen 1-5 år som har barnehage er på samme nivå som både gjennomsnittet for Vestfold og for resten av landet, jf tabell 7.8. Lave enhetskostnader bidrar til at Re kan gi dette tilbudet ved å bruke en relativt lav andel av budsjettet.

Tabell 7.8 Utvalgte nøkkeltall for barnehager sammenliknet med Vestfold og landet

	Indekser				
	Absolutte størrelser			Vestfold	Landet
	Re	Vestfold	Landet	= 100	= 100
Barnehager					
Netto utgifter i prosent av samlede utgifter	1,3	2,3	2,4	57	54
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	72,1	69,9	72,2	103	100
Korrigerte utgifter per oppholdstime (kr)	31	38	37	82	84
Overføringer til private per oppholdstime (kr)	4	3	3	133	133

I hovedsak ser det ut til at barnehagene klarer å rekruttere ønsket kompetanse. Fra en barnehage blir det rapportert at ”vi har ønsket kompetanse og absolutt ingen rekrutteringsproblemer” og en annen at ”vi har personer med ønsket kompetanse i alle stillinger”.

Men ved rekruttering er ikke situasjonen uten videre enkel i forhold til å få ønsket kompetanse. Uttalelser som illustrerer dette er ”det er ikke mange førskolelærere som ønsker seg til Re”, ”mange synes det er langt å kjøre hvis en bor i Tønsberg”, ”vi har et problem rundt det å rekruttere menn til barnehagen” og ”det er få søkere og mange som ønsker dem”

Situasjonen er med andre ord preget av et tjenesteområde i vekst og at det derfor er stor etterspørsel etter denne type kompetanse. Spørsmålet er så om det har skjedd endringer etter sammenslåingen. Uttalelse fra en av lederne tyder på at situasjonen er den samme: ”Hvis vi sammenlikner situasjonen nå og i tidligere Våle når det gjelder kompetanse, ser jeg ikke at det er noen merkbar forskjell på det.”

Styrerne i barnehagen deltar i et faglig nettverk med andre barnehager i Lardal, Hof og Andebu. Videre har fylkesmannen et prosjekt med sikte på kvalitetsutvikling.

Gjennomgangen kan sammenfattes i følgende punkter:

- Kommunen har bygget ut tilbudet gjennom en utvidelse av eksisterende barnehager. Kommunen har oppnådd kostnadseffektiv drift med lave enhetskostnader.
- Oppvekstsentrene har gitt grunnlag for stordriftsfordeler
- I hovedsak klarer barnehagene å rekruttere ønsket kompetanse. På dette området er det ikke registrert endringer som følge av sammenslutningen.

7.5.5 Pleie og omsorg

Pleie og omsorg omfatter tilbud gitt i institusjon og hjemmebaserte tjenester. Ved etableringen av Re ble disse funksjonene organisert i hver sin virksomhet. Ved slutten av 2005 ble funksjonene slått sammen og organisert med en felles leder. Totalt omfatter disse funksjonene rundt 150 årsverk som er omtrent likt fordelt mellom institusjoner og hjemmebaserte tjenester.

De to tidligere kommunene hadde hvert sitt sykehjem. Et eksternt konsulentmiljø gikk gjennom tjenesten og fant ut at kommunen kunne spare midler på en reduksjon til ett sykehjem. Dette var ett av mange tiltak for innsparinger på i alt 9,6 millioner kroner innen rammeområdet helse og sosial. Utredningen var foretatt på grunnlag av vedtak i kommunestyret om innsparinger. I april 2002 ble det bestemt å omgjøre det ene av kommunens to sykehjem til et bo og pleiesenter (Krakken). Dette tilbudet er et alternativ til sykehjem, samlokalisert og bygd i nærheten av en bemanningbase slik at nærheten til pleiepersonell blir tilnærmet lik det beboerne ved et sykehjem opplever. Tilbudet er ikke et lovregulert tilbud som sykehjem, det er bare tjenestene som tilbys som er hjemlet ved lov. Det er brukerne som har ansvar for boligen og mottar tjenester etter behov. Beboerne er beskyttet av husleieloven, som blant annet gir beboerne rett til å avgjøre hvem de ønsker å bo sammen med.

En revisjonsrapport konkluderer med at denne såkalte avhjemlingen av sykehjemmet har gitt en årlig besparelse på i underkant av 1 millioner kroner, noe som var mindre enn forventet ved oppstarten. Besparelsen skyldes at lønns- og andre driftsutgifter ble redusert og økte inntekter som følge av at endringen gir anledning til høyere egenandel fra brukerne. For brukerne er det imidlertid begrensede økonomiske virkninger, noe som skyldes at brukerne kan motta bostøtte i omsorgsboligene.

Strategien for disse tjenestene tar utgangspunkt i at kommunen skal gi et differensiert tilbud tilpasset den enkeltes behov samt at omfanget av bistand skal ligge på et lavest mulig nivå (LEON-prinsippet: Lavest effektive omsorgsnivå).

En del av strategien har vært å satse på korttidsopphold ved det gjenværende sykehjemmet (Re). Dette sykehjemmet er utviklet til å bli et "kommunehospital" hvor pasientene er fra et par dager til et par måneder.

I tabellen under er det gitt en oversikt over endringer i antall plasser etter sammenslutningen fordelt på ulike type tilbud. Det samlede antall plasser ligger på omtrent samme nivå i 2005 som for tre år siden. Den viktigste endringen er at reduksjonen i antall plasser som tilbys ved sykehjemmet motsvares av en omtrent like sterk økning i andre tilbud.

Tabell 7.9 Antall plasser fordelt på institusjoner 2002, 2005 og 2009. Kilde: Re kommune.

Type Tilbud	Antall plasser		Institusjoner	
	2002	2005	2002	2005
Sykehjem	54	20	Krakken Våle	Re
Omsorgs- bolig	62	59	Våletun Brår Skaugv	Våletun Brår
Bo- og pleiesenter		20		Krakken
Bofellesskap		20		Vestjordet
I alt*	116	119		

Utvalgte referansetall fra Vestfold og landet er vist i tabell 7.10. Samlet tilbyr kommunen tjenester i hjemmet og på institusjon til 52 % av befolkningen over 80 år. Dette tilsvarer omtrent situasjonen både i Vestfold og i resten av landet. Re har imidlertid en innretning av tjenestetilbudet som er preget av en sterkere satsing på hjemmetjenester og en mindre satsing på tjenester i institusjon. Kommunen har fylkets høyeste utgifter per institusjonsplass på plass i institusjonene, noe som skyldes at sykehjemmet er utviklet til et ”kommunehospital” med høy faglig kompetanse og høyere pleiefaktor enn et vanlig sykehjem. Noe av avviket kan også forklares med at Re har en avlastningsbolig for barn og unge som er dyr i drift og som er en del av institusjonsbegrepet i Kostra. Dette er et tilbud som gis av få av kommunene i Vestfold. I regi av arbeidet til effektiviseringsnettverkene ble det foretatt en korreksjon av dette forholdet for tilsvarende data for 2003. Etter korreksjonen lå kommunen rundt 40.000 kroner pr. bruker over gjennomsnittet i de andre kommunene i Vestfold (9K).

Ellers har Re en høy andel av de under 67 år som mottar hjemmetjenester. Dette er i tråd med prioriteringene i kommunen.

Tabell 7.10 Indikatorer for prioritering, dekningsgrader og enhetskostnader for pleie og omsorg for Re, Vestfold og landet 2004. Kilde: Kostra

	Indekser				
	Absolutte størrelser			Vestfold	Landet
	Re	Vestfold	Landet	= 100	= 100
Pleie og omsorg					
Netto utgifter i prosent av samlede utgifter	31	35	34	89	91
Andel under 67 år som mottar hjemmetjenester	3	1	1	300	300
Andel over 67 år som mottar hjemmetjenester	28	20	19	140	147
Andel over 80 år som mottar hjemmetjenester	49	40	37	123	132
Andel over 80 år med plass på institusjon	3	11	14	27	21
Andel over 80 år med kommunalt tilbud	52	51	51	102	102
Korrigerte brutto utgifter per bruker av hjemmetj.	133 175	136 535	132 497	98	101
Brutto driftsutgifter per plass på institusjon	949 450	638 025	625 228	149	152

Gjennomgangen kan sammenfattes i følgende punkter:

- Etter sammenslutningen har Re kommune gjennomført betydelige omprioriteringer innenfor pleie og omsorg. Antall sykehjemsplasser er kraftig redusert og boligbaserte tjenester er bygget ut. Reduksjonen i sykehjemsplasser motsvares av en tilsvarende vekst i andre tilbud gjennom bo- og pleiesenter og bofellesskap.
- Avhjemlingen av et sykehjem har medført innsparinger på i underkant av 1 millioner kroner
- Det er ikke registrert at sammenslutningen har ført til vesentlige endringer i fagmiljøet innenfor pleie og omsorg

7.5.6 Kommunehelsetjeneste

Helsetjenesten i kommunen består i 2005 av 13 årsverk fordelt på 18 personer. Den er fordelt på legetjenesten, helsesøstertjenesten, jordmor-tjenesten og fysioterapitjenesten.

Etableringen av Re har betydd en sammenslåing av de tidligere miljøene i Våle og Ramnes. Etter etableringen av Re kommune var ”habilitering og psykisk helsevern” organisert som en egen virksomhet. Samtidig med innflyttingen i kommunehuset ble disse tjenestene slått sammen med de øvrige helsetjenestene med en felles leder.

Innen kommunehelse er antall merkantile årsverk redusert fra 1,7 til 1,3. For disse tjenestene er det i perioden ellers ikke foretatt innsparinger. Det er derimot opprettet en ny stilling som psykiatrikoordinator som følge av opptrappingsplanen for psykisk helse.

Re er vertskommune for et interkommunalt samarbeid om miljørettet helsevern, som også er en del av helsetjenesten. I dette samarbeidet deltar Hof, Holmestrand, Horten, Nøtterøy, Re, Sande, Svelvik, Tjøme og Tønsberg. Tidligere var det miljørettede helsevernet tilknyttet Vestfold interkommunale næringsmiddeltilsyn som var eid av de samme kommunene. Dette selskapet ble oppløst som en følge av etableringen av Mattilsynet. Re overtok ledelsen av denne funksjonen samtidig som kommunehuset ble ferdigstilt.

Samlingen av tjenestene i de tidligere kommunene har gitt positive effekter som følge av et større fagmiljø. Det blir rapportert om høy faglig kompetanse i virksomheten. Alle stillinger som krever det har relevant høyskole eller universitetsutdanning. Videre blir det sagt at det har vært relativt lett å få kompetente søkere til ledige stillinger.

Samtidig har det vært en utfordring å skape et faglig fellesskap på tvers for tjenester av ulik karakter. Som et grunnlag for å finne en fellesnevner er det utarbeidet en egen visjon. Etableringen av kommunehuset har

betydd en felles lokalisering av disse tjenestene. Det blir sagt at samlingen i kommunehuset har betydd mye i forhold til å lykkes med disse utfordringene.

Utgiftene til kommunehelse er noe lavere i Re sammenliknet med Vestfold og landet, jf tabell 7.11. På den annen side yter kommunen et bedre tilbud til befolkningen i form av antall legeårsverk og antall helse-søsterårsverk.

Tabell 7.11 Utvalgte nøkkeltall for kommunehelse sammenliknet med Vestfold og landet. Kilde: Kostra

	Indekser				
	Absolutte størrelser			Vestfold	Landet
	Re	Vestfold	Landet	= 100	= 100
Kommunehelse					
Netto utgifter i prosent av samlede utgifter	3	4	5	75	60
Legeårsverk per 10 000 innbyggere	10	8	9	125	111
Helsesøsterårsverk per 10 000 innbyggere	49	44	46	111	107

Gjennomgangen kan sammenfattes i følgende punkter:

- Funksjonene som helsetjenestene omfatter er utvidet etter sammenslutningen som følge av en integrasjon med habilitering og psykisk helsevern
- Kommunehuset har gitt mulighet for å samle tjenestene og det er utviklet et mer spesialisert fagmiljø etter sammenslutningen.
- Et større fagmiljø har medført fordeler ved rekruttering
- Sammenslutningen har ikke gitt grunnlag for innsparinger

7.5.7 Sosialtjeneste og barnevern

Rådgivningstjenesten i Re består av 23 faste stillinger og noen prosjektstillinger. Tjenesten er organisert med egne avdelinger for sosiale saker, barnevern og flyktninger. Avdelingsledere har personalansvar.

Både Ramnes og Våle var organisert med barnevern og sosiale tjenester i felles organisatoriske enheter. Organiseringen av disse to funksjonene i Re i en felles enhet var dermed en videreføring av praksisen i de to gamle kommunene.

Ved sammenslåingen var bemanningen i barnevernet i Våle på 1,5 årsverk og i Våle på 0,8 årsverk. Bemanningen i barnevernet består i dag av 6,7 årsverk. Den økte bemanningen henger sammen med økt aktivitet på dette området.

Etter sammenslutningen er antall merkantile stillinger redusert fra 3 til knapt 2 årsverk. Noe av reduksjonen er overført til servicekontoret. Siden

sammenslutningen har det vært en viss økning i bemanningen og en økt grad av spesialisering.

Det blir sagt at den nye kommunen har gitt et styrket fagmiljø som utfører et arbeid med bedre kvalitet. Spesialiseringen har økt blant annet ved at det er ansatt en egen ruskonsulent. Eksternt har kommunen fått styrket sitt rykte som et attraktivt fagmiljø, noe som har hatt betydning ved rekruttering. Det blir videre sagt at kommunen har blitt modigere i forhold til å ta opp vanskelige saker innen rusomsorgen og barneverntjenesten.

Kommunens utgifter til sosialtjenesten utgjør en noe lavere andel enn det som ellers er vanlig, jf tabell 7.12. Andelen som mottar stønad i aldersgruppen 20-66 år er noe høyere enn i Vestfold og omtrent som for landet som helhet.

Tabell 7.12 Utvalgte nøkkeltall for 2004 for sosialtjeneste og barnevern sammenliknet med Vestfold og landet. Kilde: Kostra

	Indekser				
	Absolutte størrelser			Vestfold	Landet
	Re	Vestfold	Landet	= 100	= 100
Sosialtjeneste					
Netto utgifter i prosent av samlede utgifter	4	5	5	80	80
Andel 20-66 år som mottar stønad	5	4	5	125	100
Gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned	7 290				
Barnevern					
Andelen barn 0-17 år omfattet av undersøkelse	5,1	2,9		176	
Andelen barn 0-17 år omfattet av tiltak	4,7	4		118	
Brutto driftsutgifter per barn	12 970	25 946		50	

Barnevernet har undersøkelser og tiltak rettet mot en høy andel av barna i kommunen, jf tabell 7.12. Andelen barn omfattet av undersøkelser eller tiltak er høyest i Vestfold. Brutto driftsutgifter per barn er imidlertid kun halvparten av gjennomsnittet for fylket og lavest i Vestfold. Samlet fører dette til at barnevernsutgiftene sett i forhold til alle barn i gruppen under 17 år er noe lavere i Re enn i Vestfold.

Gjennomgangen kan sammenfattes i følgende punkter:

- Sammenslutningen har gitt grunnlag for et større fagmiljø. Tjenestene utfører mer spesialiserte oppgaver sammenliknet med tidligere.
- Større fagmiljø her medført fordeler ved rekruttering.
- Sammenslutningen har ikke gitt grunnlag for innsparinger.

7.5.8 Teknikk og næringstjenester

Teknikk og næringstjenester er en virksomhet som omfatter rundt 75 personer og 60 årsverk. Virksomheten omfatter følgende fire avdelinger:

- Renhold (20 personer)
- Eiendomsforvaltning (20 personer)
- Kommunalteknikk (7 personer)
- Næring (7 personer)

I tillegg er det ansatt 5 personer som rapporterer direkte til virksomhetsleder. Disse dekker funksjonene regulering og delingssak, kart og oppmåling, byggesak og miljø.

Etter sammenslutningen har det vært en mindre reduksjon i antall årsverk. Den samlede bemanningen for disse funksjonene er i hovedsak det samme som den var i Ramnes og Våle. I et av intervjuene ble det argumentert for at sammenslutningen ikke hadde ført til en endring i mengden oppgaver som skulle gjøres, og at bemanningen i stor grad økte i takt med omfanget av arbeid.

Da Re kommune ble etablert var organiseringen noe annerledes. Da var det en kommunalsjef for teknikk, landbruk og næring og fire virksomheter innen dette området. I 2003 ble det foretatt en omorganisering hvor kommunalsjefen for dette området ble fjernet og aktiviteten til de fire tidligere virksomhetene ble samlet i en felles virksomhet. I praksis skjedde dette ved at den tidligere kommunalsjefen ble virksomhetsleder.

Lederne av de fire avdelingene har fullt personal og økonomiansvar som tilsvarer det virksomhetsledere ellers har i kommunen.

Kompetansen til de ansatte blir vurdert som god og i samsvar med hva kommunen ønsker. Det ble sagt at rekrutteringen av nyansatte ikke byr på problemer. Det blir for eksempel vist til at det ved utlysning av tre stillinger sommeren 2005 kom inn nærmere 50 søknader og at alle som ble ansatt hadde en tilfredsstillende bakgrunn. I intervjuene ble det sagt at den store interessen trolig hadde sammenheng med at kommunen var blitt større med mer interessante oppgaver og et fagmiljø som har opparbeidet et godt rykte. Det ble hevdet at nabokommunene kunne ha problemer ved rekruttering av tilsvarende stillinger.

Videre blir det sagt at sammenslåingen har gitt en klar styrking av fagmiljøet, noe som særlig gjelder innenfor funksjonene regulering, kart og oppmåling og byggesak. Begrunnelsen er at det er innenfor disse funksjonene at det har vært få ansatte før sammenslutningen. Selv etter sammenslåingen utgjør hver av disse funksjonene bare mellom 1 og 2 årsverk. Det er imidlertid en klar sammenheng mellom de ulike funk-

sjonene, noe som betyr at fagmiljøet er et resultat av det samlede antall personer på dette området.

I kommunen er det ikke ansatt arkitekt eller sivilingeniør. Kommunen kjøper derfor en del tjenester som krever mer spesialisert kompetanse. Et eksempel er at kommunen høsten 2005 la regulering av et område i Re-
vetal sentrum ut på anbud.

Innenfor disse funksjonene er det satt i gang flere prosjekter i regi av 12K-samarbeidet. For eksempel er det for byggesak under utvikling et felles saksbehandlingssystem som bygger på at kommunene også skal følge de samme prosedyrene. Samarbeidet fører både til at kostnadene til utvikling kan deles på flere og at det kan bli lettere å utnytte personale på tvers av kommunene.

En relativt lav andel av befolkningen i kommunen har kommunalt vann, jf. tabell 7.13. Kommunen har også en relativt lav andel av befolkningen som har hygienisk drikkevann.

Tabell 7.13 Utvalgte indikatorer for tjenesteproduksjonen i teknisk sektor

	Indekser				
	Absolutte størrelser			Vestfold	Landet
	Re	Vestfold	Landet	= 100	= 100
Teknisk sektor					
Andelen av innbyggere med kommunalt vann	47,6	89	83,6	53	57
Andel med hygienisk vann mht E.coli	80	99	97	81	82

Gjennomgangen kan sammenfattes i følgende punkter:

- Det har skjedd en betydelig styrking av fagmiljøet innen funksjoner som regulering, kart og oppmåling og byggesak
- Sammenslutningen har gitt grunnlag for innsparinger av beskjeden karakter

7.5.9 Kultur

Kulturtjenesten er organisert som en egen virksomhet som har 14 ansatte og et budsjett på rundt 6 millioner kroner. Aktiviteten omfatter blant annet bibliotek, kulturskole, kulturminnevern, formidling av kunst og kultur og tilskudd og støtte til frivillige organisasjoner. I tillegg har virksomheten for tiden et prosjektbudsjett på rundt 2,5 millioner kroner. Et eksempel er prosjektet "god helse i Re" som gjennomføres i samarbeid med fylkeskommunen og som er rettet mot å få befolkningen i Re til å mosjonere mer.

I forkant av sammenslutningen ble det satt ned 4 grupper som fikk i mandat å kartlegge nåsituasjonen og foreslå anbefalinger innen følgende områder: "Re som kulturkommune?", "Bibliotek", "Kulturvern" og "kultur-anlegg og friluftsliv". Arbeidet i disse fire gruppene ble videreført og

kommunedelplanen for kultur vedtatt i desember 2005. Planen har gitt en retning for det videre arbeidet i kultursektoren.

Ved opprettelsen av Re ble tidligere ”frittstående satellitter” som kulturskolen og bibliotekene samlet under en virksomhetsleder. Dette innebærer at det er kultursjefen som nå både har ansvar for det faglige og for økonomi og personale. Et unntak er rektor for kulturskolen som fortsatt har ansvar for medarbeidersamtaler.

Etter opprettelsen har satsingen ”kulturslepp” blitt en tradisjon. Det er en samling ulike arrangementer som arrangeres hver høst. Det omfatter profesjonelle og amatører både fra kommunen og utenfor. Det blir sagt at denne type større satsinger er lettere å gjennomføre som følge av at miljøet innenfor sektoren har blitt større enn det var i Ramnes og Våle. Miljøet har også nytt godt av at aktiviteten er samlet i kommunehuset. Det ble sagt at ”før satt vi ensomme og forlatte i hvert vårt hus”.

Etter opprettelsen av Re har det vært gjennomført innsparinger for sektoren blant annet med begrunnelse at ”dette ikke er en lovpålagt oppgave.” Noen av tidligere biblioteksfilialer er lagt ned og aktiviteten er konsentrert til Revetal. I tillegg har det vært en viss reduksjon i antall stillinger.

Ved rekruttering samarbeider kulturskolen med Stokke, Andebu, Hof og Holmestrand om felles utlysninger og ansettelse. En tanke som blir reist er å videreutvikle samarbeidet i form en felles kulturskole.

Gjennomgangen kan sammenfattes i følgende punkter:

- Sammenslutningen har skapt grunnlag for en mer profilert satsning og samordning av kulturaktivitetene gjennom en egen kulturplan.
- Sammenslutningen har gitt grunnlag for innsparinger som følge av nedleggelse av biblioteksfilialer og redusert bemanning.

7.6 Konsekvenser for kommunens rolle som samfunnsutvikler

7.6.1 Innledning

Kommunens rolle som samfunnsutvikler følger av ansvaret for å planlegge arealer og infrastruktur, ivareta miljøoppgaver og naturressurser, tilrettelegge for næringsutvikling, landbrukspolitiske oppgaver og samferdselsoppgaver.

Kommunenes ambisjoner innenfor disse oppgavene formuleres gjerne som langsiktige mål i overordnede styringsdokumenter som kommuneplan og næringsplan. Muligheten til å fylle rollen som utviklingsaktør

avhenger dels av kommunens egne ressurser og kapasitet til å planlegge, dels av kommunens påvirkningskraft overfor eksterne aktører og drivkrefter som kan være viktige for den lokale utviklingen.

Kommunens utviklingsrolle har også en langsiktig virkning på kommunens rolle som tjenesteyter, fordi befolkningsutviklingen og alderssammensetningen påvirker behovene for kommunale tjenester og fordi en balansert befolkningsutvikling påvirker kommunens mulighet til å finansiere egen virksomhet på lang sikt.

Kommunesammenslutningen kan ha medført flere typer endringer kommunens mulighet for å fylle ulike utviklingsoppgaver. Nedenfor drøftes fagmiljøeffekter og andre mulige virkninger av sammenslutningen for kommunens planlegging og næringsutvikling. Det tas utgangspunkt i en beskrivelse av den langsiktige befolkningsutviklingen i kommunen. Framstillingen bygger på intervjuer med administrative ledere i kommunen, med tillegg av et begrenset antall intervjuer i det lokale næringslivet. Kommunens utviklingsfunksjon er også drøftet i samtaler med nabokommuner og regionale instanser. I gjennomgangen har vi ikke hatt tilgang til representative brukerundersøkelser av kommunens næringspolitikk.

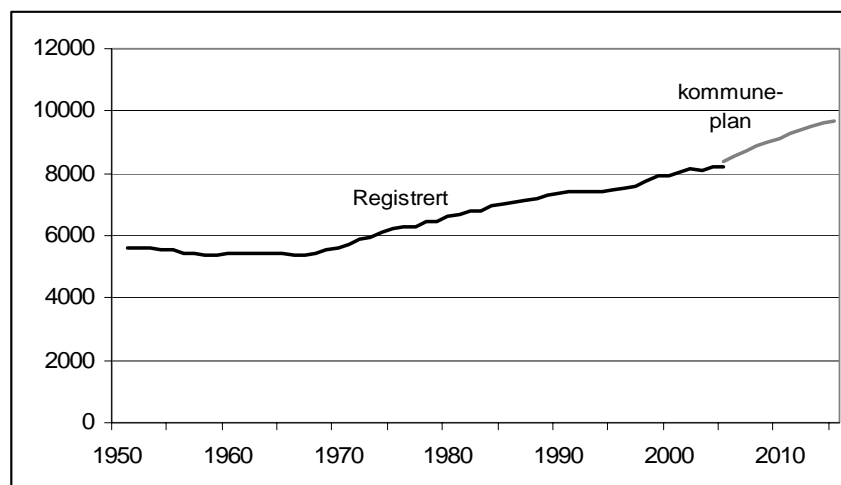
I ansatte- og innbyggerundersøkelsene for 2005 ble det stilt spørsmål om kommunesammenslutningens betydning for kommunens evne til å utvikle næringsliv og senterfunksjoner. Det ble også spurt om påvirkningskraft i forhold til andre myndigheter. Svarene heller i klar positiv retning i begge målgruppene, jf. kap.4.10 og 6.11. Også de politiske og administrative ledernes vurderinger er positive, jf. kap 5.12 og 7.2.

Kapittel 7 gir for øvrig nærmere oversikt over investeringsaktivitet og viktige prioriteringer etter sammenslutningen, som har gitt kraft og bestemt mye av retningen på det lokale utviklingsarbeidet.

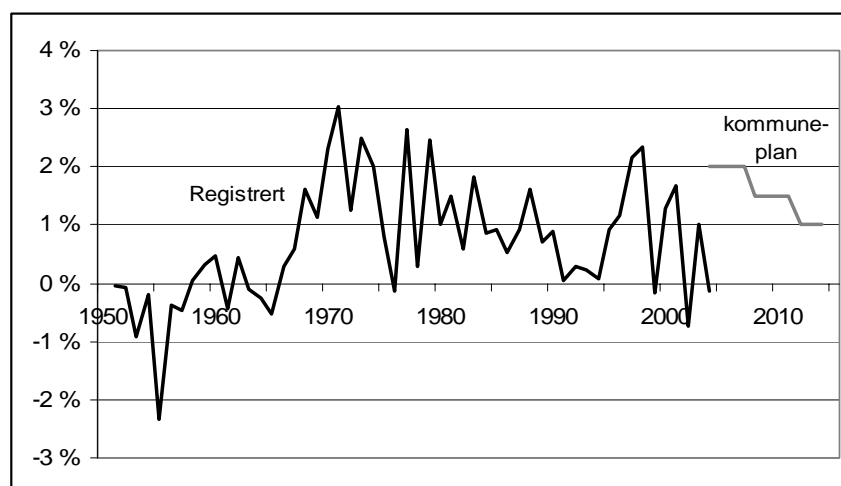
7.6.2 Befolkningsutviklingen

I gjeldende kommuneplan for 2003-2015 er det fastlagt mål for fremtidig befolkningsutvikling. Målet er at den samlede befolkningen skal vokse fra rundt 8300 i 2003 til rundt 10800 i 2015. Dette innebærer en fortsettelse av veksten i befolkningen som har vart fra rundt 1970, jf. figurene 7.9 og 7.10.

Kommunens ambisjoner om vekst er noe større enn den faktiske veksten har vært de siste årene. I 2004 var det en liten nedgang i befolkningen og ved utgangen av året var det rundt 500 færre bosatt i kommunen enn målene fra kommuneplanen la opp til.



Figur 7.9 Utviklingen i antall innbyggere i Re kommune i perioden 1950-2015 i henhold til dagens kommuneinndeling. Registrert utvikling og mål i kommuneplan. Kilde: SSB og kommuneplanen.



Figur 7.10 Årlig befolkningsvekst i Re kommune i perioden 1950-2015 i henhold til dagens kommuneinndeling. Registrert utvikling og mål i kommuneplan. Kilde: SSB og kommuneplanen.

Når det gjelder næringsstruktur, framgår det av næringsplanen fra 2003 at kommunen hadde 1100 registrerte bedrifter. Næringsstrukturen er variert med et stort antall bedrifter innenfor både landbruk, varehandel, bygg og anlegg og industri. I næringsplanen refereres det til tall for nyetableringer som viste at det ble startet i gjennomsnitt ca.30 nye virksomheter årlig i den siste 10-årsperioden. Egendeckningen av arbeidsplasser lå på 57%. Arbeidsledigheten var 2,2% og lå dermed lavere enn gjennomsnittet for Vestfold (3,7%).

I etterundersøkelsen er det ikke foretatt nærmere kartlegginger av endringer i næringsstrukturen i kommunen.

7.6.3 Fagmiljøeffekter

Etterundersøkelsen tyder på at kommunesammenslutningen har medført moderate endringer i kompetanse og fagmiljø innenfor arealplanlegging og næringsutvikling. Det henger sammen med små organisatoriske endringer innenfor teknikk- og næringstjenester, samt at det var et betydelig samarbeid om plan- og utviklingsoppgaver før sammenslutningen.

I de gamle kommunene var kommuneplanarbeidet lagt til fagsjef for teknisk i Våle og til rådmannens ledergruppe i Ramnes. Ingen av kommunene hadde egne stillingsressurser knyttet til planarbeid i kommunene. Etter etableringen av Re er planfunksjonen styrket med en egen stilling som arealplanlegger.

Når det gjelder næringsutvikling, hadde Våle og Ramnes lenge hatt felles landbrukskontor og etter hvert også en felles næringskonsulent knyttet til dette kontoret. Næringskonsulenten var tidligere knyttet til Næringskontoret for indre Vestfold. I dag har kommunen en egen avdelingsleder med ansvar for en næringsavdeling med 7 ansatte inkl. det tidligere landbrukskontoret. Dagens organisering betyr at kommunen har noe større kapasitet knyttet til generell næringspolitikk.

I intervjuene blir det pekt på at sammenslutningen har medført kompetanse- og samordningsgevinster mellom særlig smale funksjoner innenfor teknikk og næringstjenester. Det gjelder fagområder hvor kommunen har få ansatte som innenfor regulerings- og delingssaker, kart og oppmåling, byggesak og miljøvern. Det rapporteres også om bedre støttefunksjoner og bedre betingelser for samarbeid med andre ansatte på det nye kommunehuset.

7.6.4 Synspunkter på kommunes planfunksjon

Fra samtale om endringer i kommunens planfunksjon, ble det sagt at Re kommune har et bedre utgangspunkt for overordnet planlegging og styring av utbyggingsmønsteret sammenliknet med de to gamle kommunene. Det skyldes at kommunen har blitt et større og mer geografisk funksjonelt planområde, samt at planleggingen kan skje med utgangspunkt i ett prioriterende organ i stedet for to.

Det ble sagt at kommuneplanen for Re har et annet og mer offensivt innhold sammenliknet med de gamle kommuneplanene. Det kommer til uttrykk gjennom ambisjoner om vekst kombinert med nye satsingsområder og en arealstrategi som trekker opp framtidige utbyggingsretninger uavhengig av de gamle kommunegrensene.

Det ble også sagt at kommuneplanen har blitt mer helhetlig ved at den behandler og avveier et bredere sett av planemaer sammenliknet med tidligere. Det gjelder for eksempel utfordringer knyttet til kollektiv-

transport og samferdsel. Det ble også sagt at den sektorvise planleggingen har blitt mer strukturert med henvisning til at kommunen har vedtatt både en egen næringsplan og kommunedelsplan for kultur etter sammenslutningen.

7.6.5 Synspunkter på næringspolitikken

Fra intervjuer i etterundersøkelsen har vi inntrykk av at det drives et aktivt utviklingsarbeid med sikte på tilrettelegging for ny næringsvirksomhet i kommunen. Fra nabokommuner og regionale myndigheter blir det sagt at Re kommune er i front når det gjelder tilrettelegging for næringsutvikling og at det ikke finnes så mange andre landkommuner som kan vise til større aktivitet. Det blir vist til at Stokke og delvis Sande har klart å få til mye og at det dermed er en viss konkurranse ikke bare mellom by- og landkommuner i Vestfold, men også mellom landkommunene.

Fra eksterne aktører ble det også sagt at Re er en aktiv kommune i det regionale samarbeidet. Med referanse til byenes tyngde og utviklingskraft ble det uttalt at Re gjennom de siste årene har bevist ”at det går an å være utviklingsorientert selv om man er liten”. Fra samtaler med både nabokommuner og regionale aktører har vi et bestemt inntrykk av at Re har et meget positivt omdømme i omgivelsene. Det ble sagt at sammenslutningen har medført at Re kommune har større regional tyngde og påvirkningskraft overfor næringsliv og regionale myndigheter sammenliknet med hva de gamle kommunene ville kunne oppnådd.

I lokale samtaler med offentlige og private aktører i lokalsamfunnet ble det sagt at dannelsen av Re kommune har medført mindre lokal konkurranse i næringspolitikken og dermed bedre betingelser for en proaktiv næringspolitikk. Det ble pekt på fordeler ved at begge de to gamle kommunene nå kan stå sammen om å utnytte muligheter for nye næringsetableringer i de nye næringsområdene som er lagt ut, både i tilknytning til Revetal, i Undrumsdal i nærheten av E-18 og på Linnestad. Denne endringen fra lokal konkurranse til samarbeid og felles mobilisering ble av flere framholdt som den viktigste næringspolitiske effekten av sammenslutningen.

Det ble samtidig sagt at næringsutviklingen i Re gjennom de siste årene i vesentlig grad har dreid seg om en utvikling på Revetal. Fra en del informanter ble det sagt at kommunen kunne ha ført en mer offensiv næringspolitikk i andre deler av kommunen, bl.a. i tilfeller hvor det har skjedd nedleggelse av større bedrifter innenfor industri og bygg og anlegg.

En del informanter etterlyste også større innsats i oppfølgingen av næringsplanen og det ble sagt at både kommunen og det lokale næringslivet kan gjøre mer for å mobilisere sammen i næringspolitikken.

Samtidig ble det framholdt at kommunen har begrensede virkemidler når det gjelder direkte bedriftsrettede tiltak og at næringspolitikken derfor i stor grad må handle om en aktiv tilrettelegging av arealer og infrastruktur, med tillegg av en effektiv byggesaksbehandling.

Nedenfor er et vist en oppsummering av sterke og svake sider ved kommunens næringspolitikk som er hentet fra næringsplanen. Flere av momentene i positiv og negativ retning ble også nevnt i våre samtaler.

Kommunens sterke sider i næringspolitikken

- God bo- og oppvekstkommune
- God tilgang til arbeidskraft med god kompetanse
- Sentralt plassert i Vestfold, korte avstander innad i kommunen, og til betydelige markeder
- Sterkt landbruksmiljø med god bredde og evne til nytenkning
- Revetal som regionalt forretnings- og vekstsenter
- Nærhet til E-18, jernbane og flyplass
- Arealer under planlegging og utvikling
- Kort vei til kompetanse
- Variert næringsliv

Kommunens svake sider i næringspolitikken

- Små sammenhengende tilrettelagte næringsareal for industri/næring
- Manglende næringsfond og økonomiske ressurser for aktiv kommunal innsats
- Ikke klart definerte mål for næringsområdene
- Bare lokalt handelssenter (stor handelslekkasje)
- Lav egendekning av arbeidsplasser
- Pressa landbruksnæring
- Sterk konkurranse fra næringsområder i andre kommuner
- Manglende miljø for etablerere
- Samarbeid mellom næringsdrivende og offentlig sektor
- Bredbånd - er vi med?

Kilde: Næringsplan 2003-2005. Re kommune.

7.6.6 Sentraliseringseffekter

I etterundersøkelsen var vi også opptatt av mulige ulemper ved kommunens satsing på oppbygging av et nytt kommunesenter og vekst i befolkning og næringsliv. I flere samtaler ble det pekt på at veksten i stor grad har kommet Revetal til gode og at det har skjedd en viss lokal sentralisering internt i kommunen, spesielt fra de gamle kommunesentrene. Det var imidlertid ulike oppfatninger av omfanget av den lokale sentraliseringen og årsakene bak endringene.

Fra noen ble det framhevet at flyttingen av kommunesentret til Revetal har medført sentralisering av ikke bare kommunale kontorer, men også lokale statlige kontorer og etter hvert også private servicefunksjoner. Fra

andre ble det vektlagt at den lokale sentraliseringen skyldes andre forhold som at staten har omorganisert sin virksomhet eller at private ikke lenger finner grunnlag for å satse. Endelig var det noen som mente at konsentrasjonen av privat tjenesteyting ville skjedd uansett, men at kommunedannelsen bidro til å forsterke utviklingen på Revetal.

I samtalene var det også noen som tok til orde for et annet perspektiv på den lokale sentraliseringen gjennom spørsmål om hva som ville vært alternativet til en lokal mobilisering og satsing på Revetal. Det ble sagt at alternativet i så fall ville vært voksende regional sentralisering med økende arbeidspendling og flytting av stadig flere funksjoner til byene. Informanter fra både offentlig og privat side framhevet dette perspektivet.

7.6.7 Motstand mot vekst og urbanisering?

Fra alle våre samtaler har vi kun ett godt eksempel på at det ble satt spørsmålsteget ved ideen om å satse på vekst og utvikling med utgangspunkt i Revetal. Begrunnelsen var at veksten de siste årene har en bakside i form av økende sosiale problemer, mer kriminalitet, mer trafikk osv. Det ble også stilt spørsmål ved om det kan være og samfunnsøkonomi å satse på en ny senterdanning i et område hvor innbyggerne kan nå bortimot 11 byer på under en times reisetid.

Våre informanter utgjør ikke et representativt utvalg som gir mulighet til å si noe om utbredelsen av denne typen oppfatninger blant innbyggerne. Blant ledere i sentrale offentlige institusjoner og private bedrifter ser det imidlertid ut til å være en utstrakt enighet om at det var riktig å satse på senterutvikling på Revetal og at kommunesammenslutningen var en ”moden frukt”. Denne enigheten mellom lokale ledere og gründere skapte en drakraft som også kan være en viktig betingelse for å lykkes med videre utvikling og nyskaping. Prisen kan imidlertid være at ikke alle i Re-samfunnet henger like godt med på den nye utviklingen.

Fra en lokal næringslivsleder ble det gitt ytterligere perspektiver på hva som skjedde ved kommunesammenslutningen. Det ble sagt at ”uten at mange allerede bodde på Revetal i 1999 ville det antakelig ikke blitt flertall for sammenslutningen”. Dette ble sagt at en ”langvarig bygdestrid og lokal konkurranse var slutt” og at byggingen av nytt kommunehus var ”kronen på verket” i forhold til tidligere rivalisering. I samtalen ble det sterkt vektlagt at det gamle næringslivet måtte fornyes og utvikles og at kjernen i fornyelsen har vært at offentlige og private krefter har stått sammen om å skape et kommunesenter hvor innbyggerne kan få det meste av det de trenger. Elementer av skapertrang og lokal patriotisme kom til uttrykk gjennom følgende utsagn: ”Vi kan ikke sitte i hvert vårt veikryss inne på landet her og konkurrere, da blir det dårlige løsninger av alt”.

7.6.8 Oppsummering

Drøftingen ovenfor kan oppsummeres i følgende punkter:

- Det ser ut til å være bred enighet om at Re kommune har et bedre utgangspunkt for overordnet planlegging og styring av utbyggingsmønsteret sammenliknet med de to gamle kommunene. Kommuneplanen har blitt mer helhetlig ved at den behandler og avveier et bredere sett av plantemaer. Det framheves også som positivt at den sektorvise planleggingen har blitt mer offensiv og strukturert.
- Kommunens organisering av plan- og utvikingsoppgavene er ikke grunnleggende forandret etter sammenslutningen. Kapasitet og kompetanse innenfor landbruk er videreført, mens den generelle næringspolitikken er noe styrket. Ansatte innenfor smale funksjoner har fått et bredere fagmiljø og det rapporteres om positive effekter av bedre støttetjenester og kontakt med andre ansatte i nytt kommunehus.
- Re kommune framstår som en attraktiv og aktiv kommune i næringsutvikling. Kommunen har imidlertid opplevd svakere befolkningsvekst de siste årene sammenliknet med målene i foreliggende kommuneplan.
- Re kommune ser ut til å ha et positiv omdømme blant nabo-kommuner og regionale instanser. Kommunesammenslutningen har antakelig medført at kommunen har større regional tyngde og påvirkningskraft overfor næringsliv og regionale myndigheter sammenliknet med tidligere kommuner. Blant lokale informanter er det bred enighet om at sammenslutningen har medført mindre lokal konkurranse og bedre betingelser for en proaktiv næringspolitikk. Lokale informanter gir samtidig uttrykk for ulike oppfatninger av i hvilken grad kommunen klarer å utnytte nye muligheter innenfor dagens næringspolitikk.
- I intervjuene pekes det på ulemper knyttet til en viss lokal sentralisering og en viss usikkerhet knyttet til hva slags samfunn som er under utvikling. I samtalene gis det ulike tolkninger av utviklingen i Re-samfunnet, men samtidig uttrykkes bred støtte til at kommunen er på rett vei.

7.7 Konsekvenser for lokal statsforvaltning

7.7.1 Innledning

I forundersøkelsen ble tilpasninger i den lokale statsforvaltningen som følge av sammenslutningen beskrevet nærmere. Det ble tatt utgangspunkt i Christiansenutvalgets utredning, som vektla at endringer i kommuneinndelingen kan få store konsekvenser for særlig etater som følger kommunegrensene. Utvalget pekte på tre viktige kriterier for å vurdere

kommuneinndelingens betydning for statlig virksomhet, hhv. tilgjengelighet til publikum, kompetanse i forvaltningen og hensynet til effektiv ressursutnyttelse.

Telemarksforskning fokuserte i sine innledende beskrivelser på fem statlige virksomheter, hhv. lensmannskontor, likningskontor og folkeregistre, trygdekontorene, arbeidsmarkedsetaten og den kirkelige inndeling.

I etterundersøkelsen er det konstatert at særlig to av disse statsetatene har blitt direkte berørt av sammenslutningen. Det gjelder sammenslutningen av trygdekontorene og endringene i kirkens inndeling og organisering. Det har også skjedd strukturendringer innenfor de øvrige etatene med betydning for den lokale organiseringen, men disse endringene har skjedd uavhengig av kommunesammenslutningen. Det gjelder lensmannskontorene i Våle og Ramnes som ble slått sammen og lokalisert til Revetal allerede i 1997. De lokale likningskontorene er nedlagt og funksjoner overført til Holmestrand som del av omorganiseringen av likningsforvaltningen. Likningsetaten er i dag representert i Re gjennom servicekontoret som utfører publikumsfunksjoner. Når det gjelder arbeidsmarkedsetaten, ivaretas arbeidskontorfunksjonen fra Tønsberg. Dette begrunner at vi i framstillingen videre konsentrerer oss om erfaringer i de to etatene som ble direkte berørt.

Analysene bygger på samtaler med ledere i de aktuelle statsetatene. Vurderingene bygger ikke på kartlegginger blant brukerne eller andre informanter. I intervjuene har vi fokusert på virkninger av sammenslutningen innenfor egen virksomhet mht. til tilgjengelighet for publikum, kompetanseeffekter og ressursutnyttelse i den nye organisasjonen i forhold til den gamle. Vi har også stilt spørsmål om samordningsgevinster i forhold til kommunen og evt. ulemper som følge av en større kommune.

7.7.2 Kirkens inndeling og organisering

I forbindelse med sammenslutningen skjedde følgende endringer i kirkens inndeling og organisering:

- De to gamle prestegjeldene ble slått sammen til Re prestegjeld og underlagt Nord-Jarlsberg prosti. Det innebar en endring i overordnet myndighet og arbeidsgiver for de statlige ansatte prestene i Ramnes, som tidligere forholdt seg til Tunsberg Domsprosti.
 - To kirkelige fellesråd ble sluttet sammen til ett felles organ med ansvar for økonomistyring, arbeidsgiveransvar og kirkebygg. Det nye kirkekontoret har 7,5 årsverk. Sogneinndelingen ble ikke berørt av sammenslutningen. I august 2005 ble det opprettet en ny menighet på Revetal.
-

- I forbindelse med skifte av sogneprest i Ramnes i 2005 ble det foretatt en endring i tjenestedistrikter for sogneprestene. Endringen besto i at en sogneprest fikk ansvar for Ramnes og Undrumsdal, mens den andre fikk ansvar for Vivestad, Fon og Våle. Denne blandingen av sognene på tvers av gamle kommunegrenser var bl.a. begrunnet med et ønske om å sveise sammen kirkens virksomhet i Re.

I de samtaler som er gjennomført ble følgende erfaringer pekt på som viktige:

- Sammenslutningen av fellestrådene foregikk på en ryddig og konstruktiv måte. I forbindelse med kommunesammenslutningen ble det gjennomført et to-årig prosjekt hvor hele kirkens virksomhet og oppgaver ble grundig gjennomgått. Det ble lagt til grunn at ingen ansatte skulle miste jobben i forbindelse med sammenslutningen av fellestrådene.
- Det pekes på fordeler knyttet til at det nye fellestrådet i større grad baserer seg på hele stillinger som inngår i et større og bredere fagmiljø. Det har vært viktig av hensyn til de ansattes daglige arbeidsmiljø og gitt større muligheter for ledelse og kompetanseutvikling. Det har også gjort det lettere å rekruttere høyt kvalifisert personell.
- Det pekes på fordeler knyttet til samlokalisering med kommuneadministrasjonen og andre kommunale kontorer i det nye kommunehuset på Revetal. Det gjelder bl.a. samarbeid med rådgivingstjenesten hvor det kan oppstå vanskelige saker hvor det er naturlig at kirken deltar. Kirkekontoret har også et nært og aktivt samarbeid med kulturtjenesten i kommunen. For øvrig ble det pekt på kvalitetsheving når det gjelder IKT, regnskap og andre støtte-systemer i det nye kommunehuset.
- Et felles kontor gir også grunnlag for en mer helhetlig økonomisk planlegging og bedre prioriteringer av ressursbruk i forhold til ulike behov i de ulike sognene. Det ble spesielt framhevet at fellestrådet til tross for generell mangel på økonomiske ressurser til vedlikehold av kirkebygg, har en større finansiell kapasitet og dermed større muligheter for å prioritere prosjekter som krever store investeringer. Til dette kommer at kontoret kan utnytte personellressursene mer fleksibelt på tvers av sognene og de gamle kommunegrensene.
- Det ble sagt at det kan være en fordel å være et større prestegjeld i dialogen med overordnede statlige og kirkelige myndigheter. Dette momentet ble imidlertid ikke nærmere utdypet.
- Det ble sagt at kirken i Re står overfor utfordringer knyttet til utvikling av et tettere fellesskap gjennom dialog og samhandling på tvers av sognegrenser. Det ble samtidig framholdt som svært viktig

at den videre administrative og faglige samordningen skjer på en slik måte at det bygger opp omkring menighetenes identitet og det lokale engasjementet i lokalsamfunnene.

- Det ble sagt at en del av innbyggerne antakelig opplever dårligere fysisk tilgjengelighet til kirkekontoret, men at dette må veies opp mot bedre tilgjengelighet gjennom andre kanaler.
- I en samlet vurdering ble det lagt vekt på at innbyggerne får vel så gode tjenester som før. De viktigste effektene av sammenslutningen er knyttet til bredere og mer kompetente fagmiljøer, samt en bedre samlet ressursutnyttelse i både prestetjenesten og fellestrådet.

7.7.3 Trygdekontoret

Trygdekontorene for Våle og Ramnes ble samlokalisert på Tingvoll i Ramnes i mars 2001. Kontorene fungerte som separate trygdekontor fram til kommunene formelt ble sluttet sammen 1.1.2002. Hvert av kontorene hadde 3-4 ansatte med egen trygdesjef, saksbehandler og rådgiver. Etter sammenslutningen var trygdekontoret lokalisert til Tingvoll fram til innflyttingen i nytt kommunehus i februar 2005. Kontoret har i dag 6 faste stillinger. Internt i etaten ble det bestemt at ingen ansatte skulle miste jobben som følge av sammenslutningen.

I etterundersøkelsen ble det pekt på stort sett bare fordeler ved å bli et større kontor, samlokalisert med kommunale funksjoner i et nytt kommunehus på Revetal. Konsekvensene av sammenslutningen kan oppsummeres i følgende punkter:

- Sammenslutningen mellom de to kontorene ble gjennomført med stor grad av kontinuitet og høy innsats fra de ansatte. Det ble sagt at kontoret i dag er svært godt sammensveiset og preget av ståpåvilje.
- Det ble pekt på flere typer fagmiljø- og kompetansegevinster som følge av at kontoret har blitt dobbelt så stort. Kompetansegevinstene knytter seg til følgende:
 - Kontoret gir grunnlag for utvikling av tvillingkompetanse som betyr at flere personer kan arbeide med samme saksfelt. Flere kan for eksempel jobbe med oppfølging av sykemeldte, to personer kan jobbe med uførepensjon osv.
 - Fagmiljøet er generelt blitt mindre sårbart ved fravær blant de ansatte som følge av sykdom, ferier, møter, kurs osv.
 - Den faglige spesialiseringen framheves som viktig for å sikre kvalitet særlig innenfor smale og kompliserte saksfelt. Høyere kompetanse betyr samtidig at kontoret står sterkere ved den interne fordelingen av saker mellom trygdekontorene i fylket. Det ble samtidig sagt at kontoret fortsatt er et lite trygdekontor i fylkessammenheng og at kontoret har mistet en stilling i

forbindelse med flytting av oppgaver til Stokke, Tønsberg og Horten.

- Det ble pekt på samordningsgevinster i forhold til kommunen som følge av at trygdekontoret er samlokalisert med rådgivningstjenesten og andre administrative funksjoner i det nye kommunehuset.
- Når det gjelder tilgjengelighet for brukerne, ble det vist til at trygdekontoret er fast representert på kommunens servicekontor. Tre ansatte fra kontoret deler på 1.linjefunksjonen mot publikum. Ordningen fungerer godt og det ble sagt at tilgjengeligheten er minst like god som i de gamle kommunene, bl.a. som følge av lengre åpningstid og kommunehusets lokalisering til Revetal.
- Når det gjelder ressursbruk, ble det sagt at innsparinger og nedbemanning ikke har vært tema i forbindelse med sammenslutningen. Både kommunesammenslutningen og den kommende NAV-reformen ble framhevet som kvalitetsreformer hvor det har vært og fortsatt vil være et behov for den kompetanse og kapasitet som kontoret har bygd opp.
- Kontoret vurderes for øvrig som godt rustet og forberedt i forhold til den kommende NAV-reformen. Det skyldes at kontoret allerede er samlokalisert og har et innarbeidet samarbeid med rådgivningstjenesten, bl.a. i form av felles ansvarsgrupper rundt svake klienter. Samarbeid med Aetat i Tønsberg skjer gjennom månedlige basismøter og ulike typer orienteringsmøter som involverer alle tre etatene. Det ble uttrykt klar støtte til behovet for samordning mellom etatene, men samtidig sagt at reformens innhold og framtidige organisering fortsatt preges av en del løse tråder. Med henvisning til fare for posisjonering og maktkamper ble det sagt at det er svært viktig at reformen gjennomføres med brukerne og hensynet til kvalitet i sentrum.
- Det ble sagt at Re-samfunnet står overfor en rekke utfordringer knyttet til håndtering av ulike typer sosiale problemer som bl.a. henger sammen med rus og utstøting fra arbeidsmarkedet. Det ble sagt at slike utviklingstrekk er knyttet til generelle samfunnstrender som i mer eller mindre grad berører alle kommuner.
- I en samlet vurdering framheves særlig fordeler ved et bredere og mer robust fagmiljø, samt at omstillingene har medført at trygde-etaten er i en god posisjon i forhold til ytterligere samordning i den kommende NAV-reformen.

7.8 Oppsummering

Gjennomgangen i dette kapitlet tyder på at Re etter sammenslutningen først og fremst har lagt vekt på styrking av kvaliteten på administrasjonen, tjenesteproduksjonen og funksjoner som er viktig for kommunens utviklingsrolle. Kommunen har samtidig gjennomført innsparinger og høstet stordriftsfordeler innenfor kommunal administrasjon som følge av sammenslutningen. Gjennomgangen kan oppsummeres i følgende punkter:

- Kommunen har blitt en mer profesjonell organisasjon med bredere kompetanse og positive fagmiljøeffekter på en rekke områder. Positive fagmiljøeffekter er særlig tydelig innenfor smale tjenestemråder som helsetjenester, sosialtjeneste og barnevern, regulering, kart og oppmåling, byggesak, kulturtjenester og administrative støttefunksjoner.
 - Kompetansegevinstene kommer til uttrykk ved at kommunen tilbyr bredere og mer spesialiserte tjenester sammenliknet med tidligere enheter
 - Til dette kommer at den overordnede styringen av kommunen har blitt mer profesjonell og mer utviklingsorientert, bl.a. i forhold til ledelse og eksternt samarbeid
 - Kommunen har gjennomført innsparinger og høstet stordriftsfordeler i kommunal administrasjon til fordel for økt tjenesteproduksjon
 - Den samlede innparingen i lønnskostnader til ledelse- og støttefunksjoner er beregnet til 10,8 millioner kroner. Av dette er stordriftsfordelene som følge av en ny kommune anslått til 8,1 millioner kroner. Innsparingen i lønnskostnader til sentral ledelse og støtte utgjør 28 % av kommunens samlede utgifter til denne type administrasjon.
 - For tjenesteproduksjonen er det registrert innsparinger for barnehager, pleie og omsorg og kultur som i størrelsesorden utgjør et par millioner kroner.
 - Kommunen har valgt å beholde en spredt skolestruktur som grunnlag for å styrke lokalsamfunnene. Innen pleie og omsorg er tjenestene samlet og videreutviklet i tråd med LEON-prinsippet. Innen kultur har kommunen klart å få til både innsparinger og en mer profilert satsning.
 - Sammenslutningen har medført en lokal mobilisering rundt et nytt kommunesenter sentralt plassert i kommunen
 - Re kommune har et bedre utgangspunkt for overordnet planlegging og styring av utbyggingsmønsteret sammenliknet med de to gamle kommunene. Kommuneplanen har blitt mer helhetlig ved at den
-

behandler og avveier et bredere sett av plantemaer. Den sektorvise planleggingen har blitt mer offensiv og strukturert.

- Kommunesammenslutningen har medført en mer utviklingsorientert kommune med større tyngde og påvirkningskraft overfor næringsliv og regionale myndigheter
- Kommunesammenslutningen har medført viktige gevinster for lokale statsetater, herunder særlig trykdetaten og kirkens organisering
- Kommunesammenslutningen har medført bedre betingelser for samordning mellom kommunale og statlige funksjoner, herunder deltakelse i den planlagte NAV-reformen

Re-effekter i negativ retning har ikke vært lett å dokumentere. I kapitlet er det pekt på at kommunen har forbedringsmuligheter på en del områder som bl.a. gjelder brukerorientering, målformuleringer i styringsdokumenter og klargjøring av kommunens rolle i næringspolitikken. Det er for øvrig pekt på at sammenslutningen kan ha medført en viss lokal sentralisering ved at kommunale funksjoner har blitt lokalisert til det nye kommunesenteret. Det er også vist til at kommunen administrerer en gjesteelevavtale som er uttrykk for at Re kommune ikke er en like geografisk funksjonell kommune for alle innbyggerne. Manglende geografisk funksjonalitet henger sammen med at dagens kommunegrenser for Re er gamle prestegjeldsgrenser fra 1837 som senere ikke er justert. Dette kan medføre visse ulemper for innbyggerne og den kommunale forvaltningen, men disse er antakelig av lokal og begrenset karakter.

Sentrale kilder og referanser

Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning før sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner, arbeidsrapport nr.10/2001, Telemarksforskning-Bø

Økonomi, ressursbruk og tjenestetilbud før sammenslåingen, arbeidsrapport nr.4/2002, Telemarksforskning-Bø

Organiseringen av sammenslåingsprosessen i Våle og Ramnes kommuner, arbeidsrapport nr.3/2002, Telemarksforskning-Bø.

Våle og Ramnes-to eller én? Utredning av beslutningsgrunnlag for status quo, utvidet samarbeid eller sammenslåing. Rapport nr.144/1998. Telemarksforskning-Bø.

Interkommunalt samarbeid i Våle og Ramnes. Status pr. mars 1998. Arbeidsrapport nr. 16/1998. Telemarksforskning-Bø.

Veien fra Våle og Ramnes til Re kommune. Styringsgruppens sluttrapport fra en frivillig kommunesammenslutning. 2002

Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling. Oppsummering av resultater fra prosjektet i Vestfold. Rapport fra prosjektgruppen april 2005.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Rapporter fra utvalget november 2003, desember 2004 og desember 2005.

Styringsdokumenter fra Våle kommune 1997-2000: Kommuneplan, årsmeldinger, budsjetter, økonomiplaner

Styringsdokumenter fra Ramnes 1997-2000: Kommuneplan, årsmeldinger, budsjetter, økonomiplaner

Styringsdokumenter felles for Ramnes og Våle 2001: Budsjett og årsberetning

Styringsdokumenter for Re 2002-2005: Kommuneplan, årsmeldinger, budsjetter, økonomiplaner
