



SK

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVDERT

Sammenslåtte kommuner – positivt for regional utvikling?

Bjarne Jensen

professor i offentlig økonomi ved Høgskolen i Hedmark

Kolle

I denne artikkelen analyseres med utgangspunkt i teori og empiri hvordan sammenslåing av kommuner virker på sysselsetting og befolkningsvekst i kommunene. Hovedkonklusjonen er at veksten i kommunal sysselsetting og befolkning blir lavere dersom kommunene mister sitt kommunesenter enn dersom de hadde fortsatt som selvstendige kommuner. Det er også tendenser til at veksten i den nye storkommunen blir lavere. Det kan skyldes at de negative effektene av svakere vekst i kommuner som mister kommunestatus er sterkere enn den stimulansen flere kommunale arbeidsplasser gir i det nye kommunesenteret. Kommunesammenslutningen kan også innebære at satsingen på næringsutvikling og nye prosjekter for utvikling og innovasjon blir lavere enn den samlede satsingen i de tidligere selvstendige kommunene.

Problemstilling

Spørsmål om hvordan kommunesammenslåing vil påvirke utviklingen lokalt, både sysselsetting og vekst i befolkningen, vil være et avgjørende forhold for innbyggernes vurdering av om kommunen skal slå seg sammen med andre kommuner. Dette gjelder i særlig grad for kommuner som har utfordringer med befolkningsutvikling og arbeidsplasser. Hovedbegrunnelsen for sammenslåing av kommuner er gjerne at gunstig lokal utvikling kan sikres ved at fagmiljøene i flere av kommunene samles i større fagmiljøer. Antagelsene synes å være at større fagmiljøer vil bidra til at veksten i arbeidsplasser og befolkning blir sterkere og at innbyggerne får bedre kommunale tjenester (Vabo et al., 2014).

Fra 1987 til 2012 har 39 kommuner slått seg sammen og dannet 14 nye større kommuner. Dersom antagelsene var riktige kunne vi forvente sterkere vekst i kommunal sysselsetting og befolkning i de sammenslåtte kommunene enn i tilsvarende kommuner som ikke er sammenslått. PROBA Analyse har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet gjort beregninger av veksten i befolkning og kommunal sysselsetting i disse 39 tidligere kommunene, og sammenlignet veksten i disse med veksten i tilsvarende kommunegrupper (Gleinsvik et al., 2013). I denne analysen blir det, med utgangspunkt i empiri og teori, vurdert hvilken utvikling som kan forventes i kommunal sysselsetting og befolkning ved sammenslåing av kommuner kontra hva situasjonen forventes å bli ved at kommunene fortsetter som før

Fordeler og ulemper med større fagmiljøer

Konsekvensen av en kommunesammenslutning vil være at de mindre fagmiljøene, som i dag er lokalisert i flere kommunesentre, blir slått sammen til et større fagmiljø, lokalisert i senteret i den nye storkommunen. Det blir

umiddelbart verken færre eller flere fagfolk, men fagfolkene fra de sammenslåtte kommunenes administrasjoner blir plassert sammen i et nytt og større senter. Normalt ville vi forvente at det eksisterende kommunesenteret i den største av de sammenslåtte kommunene også blir det nye kommunesenteret. Dette har flere virkninger. Fagfolkene kan spesialisere seg mer, slik at den enkelte fagpersonen får anledning til å øke sin kompetanse på et snev-rere felt enn hva som var mulig tidligere. Gjennom samlokalisering kan fagfolkene i større grad bistå hverandre, lære av hverandre og overlappes hverandre arbeidsmessig. I tillegg kan utfordringer knyttet til vakanser, stillingsskifter og sykefravær håndteres enklere og mer fleksibelt i en større stab. På den andre siden vil byråkratiet bli større og behovet for koordinering og møteaktivitet vil øke. Videre kan lokalkunnskapen hos personalet bli svakere. Mange av brukerne vil oppleve at tjenestene blir mindre tilgjengelige og at reise- og transportkostnadene øker.

Det vil med andre ord være både fordeler og ulemper ved store staber. Om totaleffekten blir bedre saksbehandling og tjenester er derfor ikke opplagt. Effekten kan også bli forskjellig avhengig av om vi ser den fra innbyggernes og fagfolkernes synsvinkel. Det kan bli mer spennende og interessant for fagfolkene å arbeide i større miljøer. Men en større stab vil bruke mer tid på intern kommunikasjon enn en stab i en mindre kommune. For innbyggerne kan de nye fagmiljøene oppleves som fjernere og mindre villig til å se sakene fra innbyggernes side.

At dannelsen av større fagmiljøer betyr bedre fagmiljøer er ikke opplagt. Det viser også konklusjonene fra evalueringen av Nav-reformen (Andreassen & Aars 2015). Konklusjonene fra den var:

- Resultatene var dårligere på innsatsområdet «Fra trygd til arbeid» etter reformen.
- De store Nav-kontorene presterte dårligere, mens de mindre kontorene hadde samme resultater som før reformen.

- Store NAV-kontorer brukte mer tid og ressurser på administrasjon enn små kontorer.

Forfatterne oppsummerte blant annet på følgende måte:

- *For dem som ønsker å slå sammen små kontorer til store, må det framstå som et tankekors at det er nettopp ved de små kontorer at det fungerer best.*
(Andreassen & Aars m. 2015 s. 157).

Kompetanse og rekrutteringsutfordringer i kommunene

Den nyeste og mest grundige undersøkelse av kompetanse- og rekrutteringsutfordringer i kommunesektoren er FAFO-rapporten *Kompetanse i kommunene* (Bakkeli, Steen Jensen og Moland 2013). I artikkelen *Kompetanse og rekruttering og kommunestørrelse* i Samfunn og Økonomi nr. 1 i 2014 (Bakkeli og Steen Jensen 2014) har forskerne sett spesielt på forholdet mellom kompetanse og rekruttering og kommunestørrelse. De konkluderte slik:

- Kompetansenivået i kommunene er gjennomgående høyt. Ca. 40 prosent av de ansatte har utdanning på høyskole- eller universitetsnivå.
- Ingen systematisk forskjell mellom kompetanse og rekrutteringsutfordringer i små og store kommuner.
- Konkurransen om arbeidskraften i den regionen kommunen ligger synes å være mest avgjørende for rekruttering og kompetanse.
- Mangel på ingeniører i 40 prosent av kommunene, sykepleiere i en tredel av kommunene og faglærte i pleie- og omsorg i en firedel av kommunene.
- Størst mangel på ingeniører, barnehagepedagoger og sykepleiere i de sentrale kommunene.

Vi finner små og store kommuner med kompetanse- og rekrutteringsproblemer og små og store kommuner som løser disse problemene godt. Videre finner vi ingen systematisk sammenheng mellom disse forholdene og kommunestørrelsen. Det kan bety at den enkelte kommunes evne og innsats for å løse kompetanse- og rekrutteringsutfordringer kan være en avgjørende faktor. Det er ledelsen i kommunen med rådmannen i spissen som har ansvaret for rekrutteringspolitikken. Dersom kommunen ikke makter å løse slike utfordringer, bør det reises spørsmål ved om kommunen har en ledelse som fungerer godt nok og har de kunnskapene og det engasjementet som trengs for å løse kompetanse- og rekrutteringsutfordringene.

Virkinger på sysselsetting og befolkning i kommunene ved kommunesammenslåing

Den viktigste direkte regionale konsekvensen av større fagmiljøer er at rådhuset/kommunehuset i senterkommunen får flere arbeidsplasser. Mens de eksisterende kommunesentre i bygdebyen som ikke blir kommunesenter vil tømmes for arbeidsplasser: ordfører, rådmann, fellesadministrative funksjoner, faglig ledelse, kommunekasserer, sosialkontor, bygningsadministrasjon osv. Indirekte kan det i første omgang få konsekvenser for Nav-kontor, lokal sparebank, helsetjenester. Det kan også bli synkende etterspørsel etter tjenester fra frisører, kafeer, butikker og andre private tjenestetilbud. Den økonomiske bærekraften vil svekkes vesentlig når rådhuset blir lagt ned.

I første omgang beholdes nok bibliotek, skoler, barnehager, sykehjem og pleie- og omsorgssentre der de er i dag. De mer langsiktige virkningene for slike tilbud, selv om det er avtalt at de skal opprettholdes, kan også bli at de svekkes. Det er for øvrig en av erfaringene fra den danske kommunereformen. I første omgang ble slike tjenester ikke berørt.

På lengre sikt er det også tendenser til at aktiviteter som bibliotek, skole og barnehager blir sentralisert. Forsknings sjef Roger Buch¹ nevner spesielt tre forhold som driver fram sentralisering av slike tjenester i Danmark:

- Presset for å skape større enheter i administrasjonen, utløser også press for større og færre produksjonsenheter i skole, pleiehjem, daginstitusjoner mv.
- Store kommuner har behov for store satsinger. De må finansieres med reduksjoner i finansieringen av mange små enheter.
- Nedleggelse av små skoler, daginstitusjoner, pleiehjem mv. blir lettere å gjennomføre politisk fordi motstanderne, som i en liten kommune var en stor velgergruppe, i en stor kommune er blitt en liten velgergruppe.

Virkningene på sikt er at bygg blir stående tomme i de gamle kommunesentrene (Buch 2015).

Nils Aarsæther har i artikkelen *Kommunereform – morgendagens utfordringer* (Aarsæther, 2014) drøftet den utviklingskraften som forsvinner når små kommuner blir slått sammen med store. Han dokumenterer at det er overraskende liten forskjell på antall innovasjonsprosjekter i en liten kommune sammenlignet med større kommuner. En reduksjon i antall kommuner vil derfor redusere omfanget av utviklingsprosjekter kommunene arbeider med (Aarsæther & Suopajarvi, 2004). Ved kommunesammenslåing blir det også en sterk reduksjon i antall personer som arbeider med slike spørsmål – som ordfører, rådmann, øvrig ledelse og kommunestyre-medlemmer:

- *Et område og en lokalbefolknings tap av egen kommunestatus handler i utviklings-sammenheng ikke bare om nærhet til administrative og faglige ressurspersoner,*

men også om et mulig tap som følge av at området mister en talsperson på heltid (ordføreren), samt en stor gruppe folkevalgte representanter.

(Aarsæther, 2014)

Aarsæther viser også til at selve sammenslåingsprosessen intensiverer arbeidet med den interne organiseringen, og at eksternt utviklingsarbeid dermed får mindre oppmerksomhet i den sammenslåtte kommunen. Han stiller spørsmålet:

- *Vil så tapet av nærhet mellom kompetansemiljø og lokalsamfunn være større enn gevinsten ved at den etablerte kompetanse styrkes gjennom å bli samlet i et kommunehus? En samlet lokalisering vil iallfall by på større utfordringer når det gjelder nærhet, særlig til de mest utsatte geografiske delene av den nye kommunen. Det er derfor sannsynlig at økt avstand til utviklingskompetansen svekker tilbudet på utviklingsbistand for næringsaktører og grundere i de nærområdene som ligger lengst unna kommunesenteret.*

I artikkelen påpekes det også at «tiltaksarbeid» ble utviklet selv i de mindre kommunene i etterkrigstiden, og at den statlige aksepten først skjedde mot slutten av 1970-tallet (Teigen & Lien, 2013).

Virkning på befolkningsvekst og sysselsetting ved kommunesammenslåing – mangler ved utredningene

Effektene på sysselsetting og befolkningsutvikling burde være sentrale spørsmål i utredningene om virkningene av kommunesammenslåing, som for eksempel utredninger som ligger til grunn for forlagene til kommunereform, utredninger i regi av kommuner som vurderer sammenslåing og utredninger fra re-

¹ Roger Buch er forskningssjef ved Danmarks medie- og journalisthøyskole og Phd; cand scient. Pol.

gionråd. En gjennomgang av flere slike utredninger viser imidlertid at dette ikke er tilfelle.

Vabo-utvalget berører problemstillingen på en svært enkel måte. Utvalgets konklusjon er at større kommuner vil gi fagmiljøer med høyere bemanning og flere ressurser på samfunnsutvikling og -planlegging, og at større kommuner dermed vil bidra til å styrke nærings- og befolkningsutviklingen på en bedre måte enn mindre, selvstendige kommuner. De oppsummerer sin konklusjon på følgende måte:

- *Erfaringene fra sammenslåingene som har vært gjennomført viser at kommunene har fått bedre forutsetninger, muligheter og handlingsrom når det gjelder lokalt og regionalt utviklingsarbeid. De nye kommunene vil kunne innta en mer aktiv rolle fordi de får økte ressurser og muligheter til å satse på helhetlige utviklingstiltak. Utredninger viser også at større funksjonelle enheter vil ha et bedre utgangspunkt for overordnet planlegging og styring av utbyggingsmønsteret, sammenlignet med de gamle kommunene. Det skyldes at kommunen har blitt større og mere geografisk funksjonelt planområde, samt at planleggingen kan skje med utgangspunkt i ett prioriterende organ i stedet for to eller tre.*

(Vabo et al., desember 2014 s 21)

Dette er et synspunkt som står i motsetning til de forventningene som er omtalt foran. Hvilke utredninger er det så Vabo-utvalget bygger sin konklusjon på? Det er ikke utredninger fra forskere på regional utvikling, og det er kun to henvisninger i oppsummeringskapitlet. Den ene er en utredning av Brandtzæg som også var medlem av Vabo-utvalget: *Frivillige kommunesammenslutninger* (Brandtzæg, 2009). Hans dokumentasjon er basert på intervjuer med ledelsen i de nye storkommunene Aure, Kristiansund, Bodø og Vindafjord. Intervjuene ble gjennomført stort sett ett til tre år etter at de nye kommunene

ble etablert. De fleste vil forstå at slike eliteintervjuer ikke kan brukes til å trekke sikre konklusjoner. Rådmann og ordfører i en ny storkommune er nærmest programforpliktet til å gi uttrykk for slike synspunkter, også om de selv skulle ha en annen oppfatning.

Den andre utredningen det henvises til er en rapport fra en av konsulentene som anbefaler kommunesammenslåinger i stor stil: G. Vinsand (tidligere sekretariatsleder for Christiansen-utvalget, som i 1992 tilrådte omfattende kommunesammenslåinger): *Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle* (Vinsand, 2005). Sammenslåingen av disse to kommunene ble gjennomført i 2002 og det er «godt gjort» å komme med sterke konklusjoner om denne utviklingen bare to år etterpå. Vi kan derfor fastslå at de to utredningene Vabo-utvalget bygger på ikke kan dokumentere utvalgets konklusjoner når det gjelder dette området.

Det som ytterligere skaper en uryddig situasjon er at det store flertallet av lokale utredninger om kommunesammenslåing bygger på disse konklusjonene i Vabo-utvalgets utredning når de trekker den slutningen at kommunene oppnår best utvikling ved å slå seg sammen. Selvstendige utredninger av virkningene på befolkning og arbeidsplasser er ellers fraværende i de lokale utredningene jeg har gjennomgått. Flest av disse er gjennomført av Telemarksforskning. Den som leder arbeidet der er den samme Brandtzæg som både var medlem av Vabo-utvalget og som ledet den ene utredningen Vabo-utvalget støtter seg på i dette spørsmålet. Telemarkforsknings utredninger av aktuelle kommunestrukturalternativer for Sogn regionråd, Romsdal regionråd, Nordmøre regionråd og Midt-Troms regionråd er gjennomgått (Telemarksforskning 2015). Vi har ingen fullstendig oversikt, men har allerede registrert at Telemarksforskning har vært involvert i og stått for utredninger av alternativer for kommunesammenslåing for i alt 79 kommuner over hele landet. Telemarksforskning påstår, i tråd med Brandtzægs syn, at det er store fordeler med kommunesammenslåinger.

Vi har også gått gjennom noen av utredningene fra konsultentselskapet BDO (BDO, 2015). Selskapet har gjennomført utredninger for blant andre Vesterålskommunene og Saltenkommunene. Vi ser det samme her: Regionaløkonomiske effekter er ikke analysert. Det som finnes er gjengivelser av de vurderingene Vabo-utvalget presenterer som fakta. Sammenslåing gir større og bedre fagmiljøer og det vil igjen gi grunnlag for bedre samfunnsutvikling og planlegging; herunder arbeid med næringsutvikling.

Hypotesene

Ut fra disse resonnementene kan det formuleres tre ulike hypoteser om hvordan kommunesammenslutninger virker på veksten i kommunal sysselsetting og befolkning i kommunene.

Hypotese 1 er at veksten i kommunale arbeidsplasser vil svekkes i de kommunene som mister sitt kommunesenter, mens den vil styrkes i de kommunene som får kommunesenteret i de sammenslåtte kommunene.

Hypotese 2 er at kommunesammenslåing vil bidra til svakere vekst i befolkningen i kommuner som mister sitt kommunesenter. For kommuner som får det nye kommunesenteret, vil spørsmålet om sterkere eller svakere vekst avhenge av hvilken effekt som er sterkest: De positive stimulansene som senterkommunene får i form av flere kommunale arbeidsplasser eller de negative effektene av at veksten i omegnskommunene blir svakere.

Spørsmålet om den nye og større kommunen får sterkere vekst enn de sammenslåtte kommunene ville fått hver for seg, er altså avhengig av om veksten i den kommunen som får kommunesenteret veier opp for de negative effektene i de kommunene som mister kommunesenteret. Det er derfor mer usikkert hva som blir den samlede effekten for den nye storkommunen.

Når det gjelder befolkningsutviklingen kan det formuleres en alternativ hypotese. Heretter er den benevnt som Vabo-utvalgets hypotese:

Hypotese 3 er at kommunesammenslåinger vil bidra til økt befolkningsvekst i de sammenslåtte kommunene sammenlignet med om de hadde fortsatt som egne kommuner. Begrunnelsen her er at større fagmiljøer og større kommuner kan drive tjeneste- og samfunnsutvikling på en bedre måte og med større ressurser. Dette er derfor en enkel og ukomplisert hypotese, og det regnes med at både de kommunene som mister kommunesenteret, de som får kommunesenteret og den nye storkommunen får positive stimulanser til nærings- og befolkningsutvikling.

Empiriske resultater

Proba-rapporten *Langsiktige konsekvenser av kommunesammenslåing* (Gleinsvik et al., 2013) inneholder data som viser veksten i kommunal sysselsetting og befolkning i 39 kommuner, som ble slått sammen i perioden 1987 til 2012, sammenlignet med gjennomsnittet for de kommunegruppene kommunene tilhører. De har tatt utgangspunkt i folketall og kommunal sysselsetting i året før kommunesammenslåingen og beregnet veksten fram til 2013. Den inneholder også tall for veksten i de 14 nye kommunene sammenlignet med gjennomsnittet for kommunene i tilsvarende kommunegruppe. Sammenligningsgruppene består av kommuner som Proba-forskerne antar ville fått en tilsvarende utvikling som kommunene de studerer (Gleinsvik et al., 2013, 14,15). De bygger på SSBs inndeling av kommuner etter størrelse, sentralitet og næringssammensetning når de velger sammenligningsgrupper. Alle sammenligningsgrupper som er brukt inneholder mer enn 20 kommuner, og kommunene som er studert er tatt ut av gruppa. Proba-rapporten framstår som et svært solid arbeid både med tanke på gruppeinndelingen og beregningen av veksttallene.

Forfatterne bak Proba-rapporten understreker at de ikke analyserer årsakene til utvikling i befolkning og kommunal sysselsetting. De understreker også at det kan være ulike forklaringer på den utviklingen tallene viser.

Tabell 1 SAMMENSLÅTTE KOMMUNER 1987–2012 MED STERKERE ELLER SVAKERE VEKST I KOMMUNAL SYSSELSETTING ENN GJENNOMSNI TTET FOR SIN KOMMUNEGRUPPE

	Sterkere vekst i kommunal sysselsetting	Lik vekst i kommunal sysselsetting	Svakere vekst i kommunal sysselsetting	Sum kommuner
Fikk kommunesenteret	11	1	2	14
Mistet kommunesenteret	2	0	23	25
Sum kommuner	13	1	25	39

I resymeet oppsummerer forfatterne likevel slik:

- *Det er en viss tendens til at sammenlåing gir lavere befolkningsvekst. Innenfor grensene til 28 av de 39 kommunene som har slått seg sammen med andre har befolkningsveksten vært svakere enn i tilsvarende kommuner som ikke har slått seg sammen. Det er dessuten en tendens til at i sammenslåtte kommuner kommer en stor del av veksten i kommunal sysselsetting der administrasjonssenteret ligger.*

I denne analysen bruker vi grunnlagsdataene fra Proba-beregningene for å belyse om de er forenlige med eller kan understøtte de sammenhengene og hypotesene som er beskrevet foran.

Virkninger på vekst i kommunal sysselsetting

I tabell 1 er resultatene for vekst i kommunal sysselsetting i de 39 sammenslåtte kommunene angitt for de 14 kommunene som fikk kommunesenteret og de 25 som mistet det. Tallene for enkeltkommunene er hentet fra tabell 4.1 side 15 i Gleinsvik 2013. Av de 25 kommunene som mistet sitt kommunesenter, hadde 23 svakere vekst i kommunal sysselsetting enn gjennomsnittet for den kommunegruppen de tilhørte. Bare to av disse kommunene hadde en vekst i kommunal sysselsetting som var sterkere enn den de andre kommunene i gruppen de tilhørte.

Resultatene for de 14 kommunene som fikk kommunesenteret er annerledes. I 11 av de 14 kommunene som fikk det nye kommunesenteret, var veksten i kommunal sysselsetting sterkere enn gjennomsnittlig vekst i den kommunegruppen kommunene tilhørte, i én var den lik gjennomsnittet, mens i to kommuner var den svakere.

Dette er en relativt klar indikasjon på at det empiriske materialet fra kommunesammenslåingene er forenlig med og understøtter hypotese 1 om at veksten i kommunal sysselsetting og kommunale tjenester blir sterkere i de kommunene som får kommunesenteret mens den blir svakere i de kommunene som ikke får kommunesenteret i forhold til om de hadde fortsatt som egne kommuner. Dette stemmer også med hva vi kan forvente ut fra sunn fornuft.

Virkninger på befolkningsutviklingen i kommunene

I tabell 2 er virkningene på befolkningsutviklingen for sammenslåtte kommuner i perioden 1987 til 2012 angitt for kommunene som fikk kommunesenteret og for kommunene som mistet det. Det er angitt hvor mange som har hatt sterkere, lik eller svakere vekst enn gjennomsnittet for sin kommunegruppe.

Grunnlagsmaterialet for de 39 kommunene er hentet fra «Tabell 3.1 Utviklingen i folketallet i tidligere kommuner siden sammenslåingen» i Proba-analysen.

I 28 av de 39 sammenslåtte kommunene var veksten i befolkningsutviklingen svakere enn gjennomsnittet for sin kommunegruppe.

Tabell 2 SAMMENSLÅTTE KOMMUNER 1987-2012 MED STERKERE ELLER SVAKERE VEKST I BEFOLKNING ENN GJENNOMSNIETET FOR SIN KOMMUNEGRUPPE

	Sterkere befolkningsvekst	Lik befolkningsvekst	Svakere befolkningsvekst	Sum kommuner
Fikk kommunesenteret	4	1	9	14
Mistet kommunesenteret	5	1	19	25
Sum kommuner	9	2	28	39

Kilde: Grunnlagsmateriale fra Proba-analyse, Gleisvik et al., 2013

nomsnittet for den kommunegruppa de tilhørte. To kommuner hadde samme vekst, mens ni hadde sterkere vekst. Kommunene som mistet kommunesenteret kom spesielt dårlig ut, men også et klart flertall av de kommunene som fikk kommunesenteret kom dårligere ut enn gjennomsnittet for sin kommunegruppe. I 19 av de 25 kommunene som ikke fikk kommunesenteret var veksten svakere enn gjennomsnittet for tilsvarende kommunegruppe. I en av kommunene var den lik gjennomsnittet og i fem sterkere enn gjennomsnittet. I ni av de 14, eller i 64 prosent av kommunene som fikk kommunesenteret, var også veksten svakere enn gjennomsnittet for tilsvarende kommunegruppe. I én var den lik gjennomsnittet, mens i fire var den sterkere enn gjennomsnittet. Dette empiriske materialet er ikke forenlig med hypotese 3 – Vabotutvalgets hypotese – om at sammenslåing til større og sterkere kommuner gir sterkere befolkningsvekst i kommunene. Tvert imot indikerer den at veksten blir svakere. Det gjelder både for de kommunene som fikk kommunesenteret og dem som mistet det.

På den andre siden er materialet forenlig med hypotese 2, den om at kommunesammenslåinger bidrar til svakere vekst i befolkningen i kommuner som mister sitt kommunesenter. Den indikerer også at sammenslåing ikke gir sterkere befolkningsvekst i kommuner som får kommunesenteret.

Hvordan har så befolkningsveksten vært når vi sammenligner de 14 nye sammenslåtte kommunene med gjennomsnittlig vekst i den kommunegruppa de nå tilhører? I åtte av

kommunene var veksten svakere, mens den i seks var sterkere. De seks med sterkere vekst var Tønsberg, Larvik, Vindafjord, Kristiansund, Bodø og Hammerfest. Veksten i Kristiansund og Hammerfest skyldes at disse to byene er tilført betydelig olje- og gassvirksomhet. Sammenslåingen av Skjerstad, med vel 1000 innbyggere, med Bodø, med over 42000 innbyggere, kan vel heller ikke ha hatt så stor betydning for Bodø. De sammenslåtte kommunene som hadde svakere vekst enn gjennomsnittet for sin nye kommunegruppe var Sarpsborg, Fredrikstad, Hamar, Horten, Arendal, Re, Aure og Inderøy. For Inderøy er det bare tall for ett år.

Heller ikke disse tallene er forenlig med Vabotutvalgets hypotese. Tallmaterialet er derimot forenlig med hypotese 2, det vil si de sammenhengene og forholdene som er drøftet foran og som Aarsæther har trukket fram i sin artikkel (Aarsæther 2014).

Konklusjon

Det er helt sikkert mange forhold som kan bidra til bedre samfunnsutvikling i en kommune. Lokalisering av offentlige arbeidsplasser, stimulanser og støtte til innovasjon, tiltaksarbeid, bedre infrastruktur og kommunikasjon er tiltak som kan bedre sysselsettingen og få folk til å bli boende. Det er imidlertid ingen indikasjoner på at sammenslåing av kommuner til større enheter er et tiltak som vil bidra til sterkere vekst i befolkningen.

Tvert imot er hovedkonklusjonene fra den teoretiske og empiriske analysen:

1. For kommuner som mister kommunesenteret bidrar kommunesammenslåing til en svakere vekst i kommunal sysselsetting og befolkning enn om de hadde fortsatt som egen kommune.
2. For kommuner som får det nye kommunesenteret bidrar kommunesammenslåing til en sterkere vekst i kommunal sysselsetting enn om sammenslåing ikke hadde skjedd. Det er imidlertid ingen indikasjon på at dette gir kommunen en sterkere befolkningsvekst. Forklaringen kan være at de positive effektene et styrket senter gir, ikke er sterke nok til å kompensere for de negative indirekte virkningene av at omegnkommunene får lavere vekst.
3. Det er vanlig å påstå at «et større og mer kompetent fagmiljø med et helhetlig ansvar for en større region» bidrar til befolkningsvekst, vekst i arbeidsplasser

Indikasjonene går heller i motsatt retning – befolkningsutviklingen svekkes.

og en sterkere og bedre innsats for samfunnsutvikling. Det er ingen indikasjoner på at kommunesammenslåing bidrar til sterkere vekst i befolkningen i regionen enn om kommunene hadde fortsatt som selvstendige kommuner. Indikasjonene går er heller i motsatt retning – befolkningsutviklingen svekkes. Det kan skyldes at de negative effektene av svekkelse av fagmiljøer og utviklingskrefter i omegnkommunene er sterkere enn den positive effekt av å etablere større fagmiljøer og vekst i senterkommunen.

LITTERATURLISTE

Aarsæther, N. (2014). Kommunereform – for morgendagens utfordringer? *Fagbladet samfunn & økonomi* (5), 18–29. Hentet fra http://www.fagbladet2.com/fagbladet/PDF/samfunnogokonomi/Samfunn_og_ekonomi-05.pdf

Aarsæther, N., & Suopajarvi, L. (2004). Innovations and Institutions in the North. In N. Aarsæther (Ed.), *Innovations in the Nordic periphery* (Vol. 2004:3). Stockholm: Nordregio.

Andreassen, T. A., & Aars, J. (2015). *Den store reformen: Da NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget.

Bakkeli, V., & Jensen, R. S. (2014). Større kompetanseutfordringer i små kommuner? *Fagbladet samfunn & økonomi* (5), 49–57. Hentet fra http://www.fagbladet2.com/fagbladet/PDF/samfunnogokonomi/Samfunn_og_ekonomi-05.pdf

Bakkeli, V., Jensen, R. S., & Moland, L. E. (2013). Kompetanse i kommunene. *Fafo-rapport 2013:51*. Hentet fra <http://www.fafo.no/images/pub/2013/20341.pdf>

BDO (2015): Utredninger av kommunestruktur i Vesterålen og Salten. BDO-rapporter 2015

<http://docplayer.no/3537657-Utredning-kommunestruktur-vesteralen.html>

<http://distriktssenteret.no/2014/06/02/utredninger-av-mulige-kommunesammenslainger/>

Brandtzæg, B. A. (2009): Frivillige kommunesammenslutninger 2005–2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. TF-rapport 258 258/2009.

Buch, R. Status på reformen 2015. Powerpoint presentasjoner foredrag 2015.

Gleinsvik, A., Klingenberg, S., & Staalsen, P. D. (2013). Langsiktige konsekvenser av kommunesammenslåing. Proba samfunnsanalyse (*Proba-rapport 2013-12*). Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/20241a6e4fb54de7be01f0fd137082f5/proba-rapport_2013-12_langsiktige_konsekvenser_av_kommunesammenslainger

Teigen, H., & Lien, G. (2013). Kommunen som næringsutviklar – kommunalt tiltaksarbeid. In H. Teigen, N. Aarsæther, & T. Ringholm (Eds.), *Innovative kommuner* (s. 240–257). Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Telemarkforskning (2015): Utredninger av aktuelle kommunestrukturalternativ for Sogn regionråd, Romsdal regionråd, Nordmøre regionråd og Midt-Troms regionråd.

Rapporter fra Telemarkforskning 2015. Kan leses på: <http://distriktssenteret.no/2014/06/02/utredninger-av-mulige-kommunesammenslainger/>

Vabo, S. I., Hagen, T. P., Borge, L. E., Brandtzæg, B. A., Holmli, H., Ohm, H. M., & Hagerupsen, M. (2014).

Kriterier for god kommunestruktur. Delrapport mars 2014 og sluttrapport desember 2014. Kommunal- og regionaldepartementet.

Vinsand, G et al. (2005): Re-effekter. Etterundersøkelse av kommunesammenslutningen mellom Ramnes og Våle.

Agenda Utredning og Utvikling AS. Rapportnr.: R55171. 2005.