

Forventede gevinster ved sørlandshistoriens største fusjon

En kvalitativ studie av forventede gevinster ved
kommunesammenslåingen mellom Kristiansand, Søgne og
Songdalen

Christian Aasen
Ulrik Kragh Tollefsen

Veileder
Liv Bente Hannevik Friestad

Masteroppgaven er gjennomført som et ledd i utdanningen ved Universitet i Agder og er godkjent som en del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Universitetet i Agder, 2018



Forord

Masteroppgaven er skrevet som en del av mastergraden i økonomi og administrasjon ved Handelshøyskolen i Kristiansand, Universitetet i Agder. Oppgaven er en avslutning på en femårig siviløkonomutdanning, og tilsvarer 30 studiepoeng. Masteroppgaven er skrevet innenfor retningen Økonomisk styring.

Motivasjonen for å skrive denne masteroppgaven er at vi begge er berørte av kommunesammenslåinger, i henholdsvis Sandefjord og Kristiansand. Vi har opplevd engasjementet lokalt blant innbyggere og politikere, og ønsket derfor å fordype oss rundt et tema det er forsket lite på. Oppgaven vil gi leseren økt kunnskap og bedre forståelse om kommunesammenslåingen mellom Kristiansand, Søgne og Songdalen.

Vi ønsker å takke vår veileder ved Universitetet i Agder, Liv Bente Hannevik Friestad for gode innspill og tilbakemeldinger. Vi vil også rette en stor takk til alle informanter som stilte opp til intervju på kort varsel. Uten intervjuene ville ikke denne masteroppgaven vært mulig å skrive.

Kristiansand, 1. juni 2017

Christian Aasen

Ulrik Kragh Tollefsen

Sammendrag

Formålet med denne studien er å undersøke hva de forventende gevinstene er ved en kommunesammenslåing.

Befolkningsstrukturen har endret seg de siste årene ved at det er flere som vil bo i byer og tettbebygde strøk. Videre har innbyggernes forventninger og krav til kommunale tjenester økt betraktelig. Likevel har det ikke blitt gjennomført en kommunereform siden 1960-tallet. Den nye kommunereformen har som målsetning at kommunene må bli mer effektive gjennom å få mer ut av tilgjengelige ressurser. Ved å bli mer effektive kan dette føre til gevinster for en ny kommune. Vi ønsket å se om forventede gevinster samsvarte med økonomisk teori, estimerer for effektivitetspotensialer og erfaringer fra lignende fusjoner. På grunnlag av dette er problemstillingen som følger:

«Hva er forventede gevinster ved en kommunesammenslåing, og samsvarer disse med økonomisk teori, estimerer og erfaringer?»

Studien er basert på kommunesammenslåingen mellom Kristiansand, Søgne og Songdalen. Masteroppgaven benytter en kvalitativ metodisk tilnærming, hvor dybdeintervjuer med syv utvalgte aktører har blitt analysert. Vi har valgt å intervju sentrale personer fra de respektive kommunene, i tillegg til personer med kompetanse om kommunesammenslåinger på nasjonalt nivå.

Våre funn viste at forventede gevinster ved kommunesammenslåingen var økt produktivitet og effektivitet gjennom mer robuste fagmiljøer, bedre tjenester og spesialtjenester, digitale løft og kostnadsreduksjon i administrasjonen. Et interessant funn var hvordan forventede gevinster var forskjellige, ut ifra hvor aktørene kom fra. De forventede gevinstene samsvarte til dels med økonomisk teori og erfaringer, ved at kvaliteten på tjenestene vil øke. Forventede gevinster samsvarte derimot ikke med estimerer.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	I
Sammendrag.....	III
Tabelliste.....	V
Figurliste.....	V
1.0 Bakgrunn.....	1
1.2 Avgrensing.....	2
2.0 Kommunereformen.....	3
2.1 Kommunene i studien.....	6
3.0 Litteraturgjennomgang.....	8
3.1 Motiver for fusjoner.....	8
3.2 Effektivitet i offentlig sektor.....	12
3.3 Estimer og erfaringer for gevinster.....	20
3.4 Oppsummering av litteraturgjennomgangen.....	24
4.0 Metodisk tilnærming.....	25
4.1 Metodevalg.....	25
4.2 Utvalg.....	26
4.3 Datainnsamling.....	29
4.4 Intervjuguide.....	29
4.5 Gjennomføring av intervjuene.....	30
5.0 Oppsummering av funn.....	34
5.1 Motiver og forventede gevinster.....	34
5.2 Forventede kostnader og potensielle utfordringer.....	41
5.3 Oppgavens hovedfunn.....	45
6.0 Drøfting av funn.....	47
6.1 Motiver og forventede gevinster.....	47
6.2 Forventede kostnader og potensielle utfordringer.....	51
7.0 Konklusjon.....	54
7.1 Svakheter ved vår studie.....	54
7.2 Videre forskning.....	55
Referanser.....	56
Vedlegg.....	60
Intervjuguide.....	60
Refleksjonsnotat Ulrik Kragh Tollefsen.....	63
Refleksjonsnotat Christian Aasen.....	66

Tabelliste

Tabell 1. SØF Effektivitetsanalyse.....	21
Tabell 2. Litteraturgjennomgangens forventninger	24
Tabell 3. Hovedfunn	46

Figurliste

Figur 1. Strategiske motiver for fusjonen	9
Figur 2. Gevinster og kostnader	11
Figur 3. Produksjonsmodell for offentlige tjenester	12
Figur 4. Teknisk og økonomisk produktivitet	13
Figur 5. Optimal budsjettpolitikk.....	15
Figur 6. Stordriftsfordeler og ulemper.....	17
Figur 7. Utviklingen i administrasjonskostnader per innbygger 2007-2011	23
Figur 8. Meningsfortetting	31
Figur 9. Samlet meningsfortetting	32

1.0 Bakgrunn

Befolkningsstrukturen har endret seg drastisk de siste årene ved at flere vil bo i byer og tettbebygde strøk (KMD, 2017, s. 16). Utviklingen har ført til at de minste kommunene blir mindre, mens de største kommunene blir større. Videre har befolkningen økt med hele 27 prosent siden 1980-tallet (KMD, 2017, s. 16). Parallelt med befolkningsøkningen har kommunenes ansvar og tjenester økt betraktelig. Dette er også et resultat av at befolkningens forventninger og krav til kommunale tjenester er langt høyere i dag (KMD, 2017, s. 6). Utviklingen fremover forsterker behovet for mer robuste kommuner. utfordringene viser at det blant annet blir flere eldre per yrkesaktive innbygger og det økonomiske handlingsrommet blir mindre (KMD, 2017, s. 6). Det stilles også større krav til kommunens evne til å få mest mulig ut av tilgjengelige ressurser, og at kommunene må bli mer effektive. Likevel har kommunestrukturen stått på stedet hvil siden kommunereformen på 1960-tallet (KMD, 2017, s. 5).

Den nye kommunereformen ble satt i gang i 2014, og er nå inne i slutfasen. Den 8. juni 2017 vedtok Stortinget å slå sammen Kristiansand, Søgne og Songdalen fra 01.01.2020 med tvang (Kristiansand Kommune, 2017). Dette ble gjennomført til tross for at flertallet ved folkeavstemningene i Søgne og Songdalen var imot kommunesammenslåingen (NRK, 2016). Motstanden fra folket omhandler i store trekk frykten for endring, og uvissheten om hva som kommer til å skje etter kommunesammenslåingen (Prestvold, 2017). Jakobsen, Damsgaard & Eigeland (2017) omtaler kommunesammenslåingen som sørlandshistoriens største fusjon, hvor det vil bli 8500 ansatte i storkommunen.

Stordriftsfordeler har historisk sett vært det viktigste argumentet for større enheter (NOU, 1998, s. 61). Med befolkningsveksten, økende andel eldre og større krav til offentlige tjenester må kommunene omstille seg slik at ressursbruken blir mer effektiv innenfor det økonomiske handlingsrommet. Effektivitet innenfor kommunesektoren ble undersøkt allerede av Christiansenutvalget på starten av 90-tallet. Rapporten ga indikasjoner på at det var et behov for kommunereform, og at kommunestrukturen var til hinder for effektivitet i kommunen (NOU, 1992). Ved at kommunen blir mer effektiv, kan dette føre til gevinster som vil øke velferden til innbyggerne.

Selv om en kommunesammenslåing berører mange, finnes det lite forskning om hvilke gevinster vi kan forvente. Formålet med denne masteroppgaven er å undersøke forventningene til gevinster ved en kommunesammenslåing. Vi ønsket også å se på om gevinstene samsvarer

med litteraturen. Innenfor litteraturen ser vi på økonomisk teori, estimater for effektivitetspotensialer og erfaringer fra lignende fusjoner. Dette vil bli undersøkt ved å se på kommunesammenslåingen mellom Kristiansand, Søgne og Songdalen. Gevinstene fra studiet bygger på aktørenes forventninger. Potensielle gevinster handler ikke nødvendigvis om økonomiske besparelser, men i like høy grad om bedre kvalitet på tjenestene.

Ut ifra dette har vi valgt å formulere problemstillingen som følger:

«Hva er forventede gevinster ved en kommunesammenslåing, og samsvarer disse med økonomisk teori, estimater og erfaringer?»

Strukturen i denne masteroppgaven er delt inn i syv kapitler. I de to første kapitlene tar vi for oss bakgrunnen og problemstillingen, før vi deretter gir en beskrivelse av kommunereformen og kommunene i studiet. I kapittel tre presenterer vi litteraturgjennomgangen som består av økonomisk teori, estimater og erfaringer. Videre blir metodekapittelet fremlagt, hvor vi begrunner vår forskningsmetode og hvordan forskningsprosessen har blitt gjennomført. Dette gir oss et grunnlag til å presentere funnene i kapittel fem, før vi i kapittel seks drøfter funn opp mot litteraturen. Til slutt vil vi trekke en konklusjon til problemstillingen, basert på litteratur og funn.

1.2 Avgrensing

Masteroppgaven er en studie av potensielle gevinster ved kommunesammenslåingen mellom Kristiansand, Søgne og Songdalen. Potensialer for gevinster som blir fremlagt i litteraturgjennomgangen gjelder for sektorene administrasjon, pleie og omsorg, barnehage og grunnskole. Dette er fordi sektorene utgjør en stor del av offentlig sektor, og danner grunnlaget for gevinster både i kommunereformen og annen tidligere forskning. Estimaterne baserer seg på teknisk effektivitet, og måler derfor ikke innbyggernes opplevelse. Det er mange aspekter ved en kommunesammenslåing, men i denne oppgaven utelukker vi identitet, demokrati og samfunnsutvikling.

2.0 Kommunereformen

Det lokale selvstyret ble etablert i 1837 og Norge ble da delt inn i 392 herredskommuner. I denne perioden og frem til 1930 økte antall kommuner til 747, og i tillegg ble en rekke nye byer opprettet (Regjeringen, 2017). I 1946 ble Schei-komiteen opprettet. Hovedmålene for komiteen innebar å sikre kommunene tilstrekkelig befolkningsgrunnlag, allsidig næringsliv, levedyktig sentrum og en vellykket utbygging av skolen (Regjeringen, 2017). Frem til 1968 ble antall kommuner redusert til 454 som et resultat av Schei-komiteen sitt arbeid. I etterkant av Schei-komiteen har det ikke vært gjennomført flere reformer, men kun et fåtall kommunesammenslåinger. Før den nye kommereformen ble vedtatt, var det per juni 2014 428 kommuner i Norge (Regjeringen, 2017).

Variasjonene blant kommunene er imidlertid store. På den ene siden har vi kommunene Røst og Utsira med sine 517 og 208 innbyggere, mens på den andre siden har vi Oslo med sine 673 468 innbyggere (Statistisk sentralbyrå, 2017). Det er likevel naturlig å legge generalistprinsippet til grunn når man evaluerer kommunene, selv om dette medfører både praktiske og økonomiske utfordringer. Prinsippet innebærer at alle landets innbyggere, uavhengig av kommune, skal kunne forvente et likt tjenestetilbud (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2015, s. 36).

I 1992 la Christiansenutvalget frem sin utredning «*Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*» som antydte at minimumsstørrelsen for kommunene burde være på 5000 innbyggere. Til sammenligning er det per juni 2014 slik at nesten halvparten av kommunene har mindre enn 5000 innbyggere. Utvalget konkluderte med at det eksisterte et stort behov for reform i kommunestrukturen. Videre begrunnet utvalget med at kommunens virksomhet var knyttet til tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging og demokrati (Regjeringen, 2017). På grunnlag av dette utviklet utvalget et sett kriterier ut i fra de tre dimensjonene. Stortinget behandlet utredningen i 1992, hvor flertallet mente at det var samhandlingsproblemer i kommunestrukturen i Norge. Likevel sa stortingsflertallet nei til å vedta en ny kommunestruktur, og mente at det i mange tilfeller ville være mer gunstig med ulike interkommunale løsninger for kommunene. Fra 1995 vedtok Stortinget at endringer i kommunestrukturen kun skulle være basert på frivillige sammenslåinger.

I 2005 oppstod det igjen en ny diskusjon vedrørende kommunestrukturen i Norge. Diskusjonen kom som et resultat av sluttrapporten til Kommunal- og regionaldepartementet, i dag kjent som Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Sluttrapporten fokuserte på kommunestruktur og

rammebetingelser for kommunene (Regjeringen, 2005). For å fremme kommunesammenslåinger varslet regjeringen to nye økonomiske virkemidler:

- endringer i inntektssystemet som vil føre til større økonomiske utfordringer for mindre kommuner.
- økonomiske incentiver for kommunene som fattet vedtak om sammenslåing innen en gitt frist.

De økonomiske virkemidlene ga ikke resultater for kommunestrukturen nasjonalt. Rapporten indikerte likevel at det var nødvendig med endringer for å takle utfordringene kommunene sto overfor (Regjeringen, 2005). På bakgrunn av dette har veksten i interkommunale samarbeid mellom kommunene økt betraktelig (Kommunespeilet, 2013).

Interkommunalt samarbeid har stort omfang og lange tradisjoner i Norge. Kommunene benytter samarbeidet for å utvikle felles politikk for de kommunale tjenesteområdene. Interkommunalt samarbeid benyttes videre for å takle de utfordringene kommunene har innenfor et geografisk område (IRIS, 2013, s. 29). Ved interkommunalt samarbeid utføres en rekke kommunale tjenester og oppgaver innenfor ulike sektorer. Dette er tjenester som betraktes som helt nødvendige, men som ikke nødvendigvis må være organisert lokalt. For en kommune med lavt innbyggertall og stort areal, kan det være krevende å anskaffe kompetanse og kapasitet innenfor eksempelvis spesialtjenester. Interkommunalt samarbeid kan være med på å løse disse utfordringene som kommunene ikke kan løse alene. Likevel har interkommunalt samarbeid i de senere årene blitt utsatt for kritikk. Dette gjelder i høy grad svakhetene ved politisk styring, kontroll og oversiktighet (IRIS, 2013, s. 32). Det har heller ikke kommet noen klare føringer fra staten om hvordan man skal ivareta en representativ og demokratisk styring ved interkommunalt samarbeid.

I januar 2014 oppnevnte regjeringen et ekspertutvalg som skulle se på kriterier for hvordan oppgavene skulle løses i kommunene. Ekspertutvalget ble kalt Vabo-utvalget. Vabo-utvalget la frem sin første delrapport 31. mars 2014, *Kriterier for god kommunestruktur*. Videre ble kommuneproposisjonen lagt frem for Stortinget 14. mai 2014, hvor regjeringen presenterte rammene for kommunereformen. I sluttrapporten til Vabo-utvalget kom det frem at det er fire roller som kommunene forutsettes å ivareta; tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokratisk arena.

Etter at kommunereformen ble satt i gang juni 2014 skal antall kommuner bli redusert fra 428 til 356 innen 1. januar 2020 (Regjeringen, 2017). Kommunesammenslåingene skal gi grunnlag

for sterkere kommuner, som igjen skal ivareta stadig mer krevende velferdsoppgaver. Reformen bygger på et generelt prinsipp om at alle kommuner har mulighet til å løse sine lovpålagte oppgaver selv. Videre skal kommunestrukturen legge til rette for en mer oversiktlig forvaltning (Regjeringen, 2017).

Kommunereformen har fire målsetninger:

- Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet.
- Kommunesektoren skal bli i bedre stand til å løse nasjonale utfordringer. Kommunegrensene skal i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.
- Bærekraftige og økonomiske robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.
- Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt lokalt. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger (Regjeringen, 2017).

I forbindelse med kommuneproposisjonen 2017 som ble fremlagt 11.mai 2016, kom regjeringen med forslag om endringer til statens inntektssystem for kommunene. Endringene i inntektssystemet trådte i kraft fra 1. januar 2017. For inntektssystemet innebærer dette en endring i beregningene, slik at de største kommunene får høyere inntekt enn tidligere (Regjeringen, 2017). Dette gjøres ved at basistilskuddet blir redusert. Likevel betyr dette at statens overføringer til kommunene forblir uendret, men at det har skjedd en vridning i fordelingen. Det er verdt å merke seg at kommuner som slår seg sammen vil motta reformstøtte. Støtten kalkuleres etter innbyggertall, og utbetales på sammenslåingstidspunktet (Regjeringen, 2017). Videre vil også sammenslåtte kommuner få dekket engangskostnadene. Denne fordelingen i inntektssystemet reflekterer kommunereformen sine målsettinger om færre og mer robuste kommuner (Regjeringen, 2017).

2.1 Kommunene i studien



Kristiansand er Norges femte største by, og ligger i Vest-Agder fylke. Videre er Kristiansand regionens største by og blir ansett som Sørlandets hovedstad (Kristiansand Kommune, 2018). I dag er Kristiansand et knutepunkt for transport i regionen, med ferje, flyplass og havntransport. Kristiansand kommune grenser til Lillesand i øst, Vennessla og Birkenes i nord og Søgne og Songdalen i vest. Kommunen har over 91 000 innbyggere og har et landareal på 277 km² (Thorsnæs, Nilsen, & Bjørtvedt, SNL.no, 2017). I perioden 1970-1990 hadde Kristiansand en relativt lav vekst i befolkningen på kun 0,7 prosent årlig. Siden den gang har Kristiansand vokst, og hadde i perioden 2005-2015 en gjennomsnittlig befolkningsvekst på 1,4 prosent årlig mot fylkets 1,2 prosent (Thorsnæs et al., 2017) Dette henger sammen med at Kristiansand er det viktigste arbeidsmarkedet og forretningscenteret for Vest-Agder og Aust-Agder. Ved at Kristiansand har et attraktivt næringsliv i regionen, er det naturlig nok en stor innpendling til arbeidsplassene i byen. I 2014 var 17 prosent av arbeidstakerne i Kristiansand bosatt utenfor byen. Av disse er 6 prosent bosatt i omegnskommunene Søgne, Songdalen og Vennessla (Thorsnæs, Nilsen, & Bjørtvedt, SNL.no, 2017).

Kommunesammenslåing er på ingen måte et nytt fenomen i Kristiansand. I 1965 ble Oddernes, Randesund og Tveit slått sammen med Kristiansand. Dette skapte reaksjoner da innbyggerne i Kristiansand hadde mye av sin identitet og engasjement knyttet til de ulike bydelene (Knutepunkt Sørlandet, 2015, s. 21). Kommunesammenslåingen og reaksjonene denne førte med seg i 1965, gjør at det kan trekkes paralleller til dagens situasjon i Søgne og Songdalen.

Søgne er en kystkommune som ligger sørøst i Vest-Agder. Søgne kommune grenser mot Mandal i vest, Kristiansand i øst og Songdalen og Marnardal i nord. Søgne kommune har ca. 11 300 innbyggere og har et areal på 151 km² (Søgne kommune, 2015). Befolkningen i Søgne fordoblet seg i perioden 1946-1978, og har i tiårsperioden 2005-2015 hatt en årlig gjennomsnittlig vekst på 1,6 prosent (Thorsnæs, 2017). Søgne er et attraktivt sted å bo, men har

et begrenset antall arbeidsplasser. Hele 60 prosent av de sysselsatte i Søgne jobber i andre kommuner. Av disse er 40 prosent sysselsatt i Kristiansand, mens 10 prosent er ansatt i nabokommunene Mandal, Marnardal og Songdalen (Knutepunkt Sørlandet, 2015).

Søgne er en kommune som er kjent for å ha stort engasjement ved saker som berører kommunen, slik underskriftkampanjen mot kommunesammenslåingen viste med 1148 underskrifter (Egeland & Refseth, 2017).

Songdalen er en kommune som ligger sørøst i Vest-Agder fylke. Kommunen grenser i nordvest mot Marnardal, Vennesla i øst, Kristiansand i sørøst og Søgne i sørvest. Songdalen kommune har ca. 6 600 innbyggere og har et landareal på 216 km² (Thorsnæs, 2017). Befolkningen i Songdalen fordoblet seg i perioden 1950-1985 og har hatt en stabil vekst siden den gang. I tiårsperioden 2005-2015 var den en gjennomsnittlig årlig vekst på 1,4 prosent sett opp imot 1,2 prosent i fylket (Thorsnæs, 2017). Det er nærheten til Kristiansand som er den viktigste årsaken til befolkningsveksten i kommunen (Thorsnæs, 2017). Songdalen er sterkt knyttet til Kristiansand ved at Sørlandsbanen og E-39 skjærer gjennom kommunen i sør. Hele 67 prosent av kommunens sysselsatte er i arbeid utenfor kommunen. Av dette er hele 48 prosent ansatt i Kristiansand, mens kun 33 prosent arbeider i Songdalen (Knutepunkt Sørlandet, 2015, s. 21).

Songdalen som kommune er et direkte resultat av kommunereformen på 60-tallet. Kommunen ble formet ved sammenslåingen av Greipstad, Finsland og en liten del av Øvrebø (Knutepunkt Sørlandet, 2015). Selv 60 år etter kommunesammenslåingen oppleves identiteten til Greipstad og Finsland som sterk.

3.0 Litteraturgjennomgang

Litteraturgjennomgangen i masteroppgaven tar utgangspunkt i to deler. I første del presenterer vi de økonomiske teoriene, mens andre del ser på estimater og erfaringer.

3.1 Motiver for fusjoner

Fusjoner er den mest populære formen for organisatoriske endringer, ved at man øker størrelsen på organisasjonen. En fusjon er en situasjon hvor to eller flere eksisterende organisasjoner går sammen og danner ny organisasjon (Das, Raskhit, & Debasish, 2009). Det finnes flere former for fusjoner, hvor vi i hovedsak kan skille mellom konglomerat, vertikal og horisontal fusjon. Konglomerat fusjon er en fusjon mellom to organisasjoner involvert i forskjellige bransjer (Das et al., 2009). En vertikal fusjon på sin side er når to organisasjoner i samme bransje, men på forskjellige nivåer, fusjonerer (Das et al., 2009). Videre er horisontal fusjon en fusjon mellom to organisasjoner som produserer like varer eller tjenester (Das et al., 2009). En kommunesammenslåing blir derfor sett på som en horisontal fusjon da kommunene leverer samme tjenester.

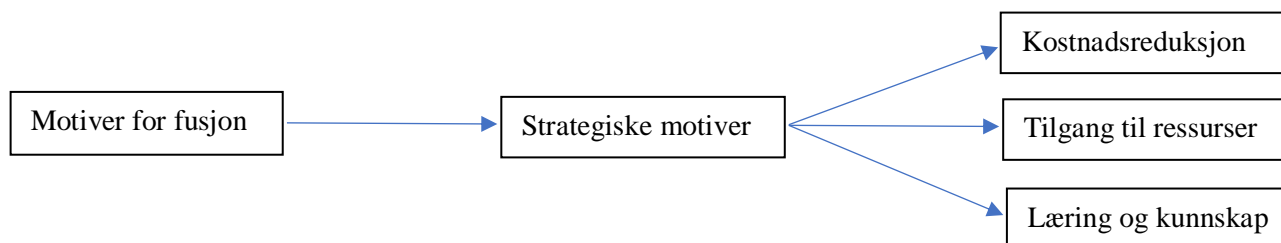
Det finnes flere grunner til at fusjoner gjennomføres. Dette til tross for at en tredjedel av fusjonene siden andre verdenskrig har vært mislykket, og over halvparten har vært middelmådige (Calipha, Tarba, & Brock, 2010). Det er ofte flere aktører som er involvert i fusjonsprosesser, hvor aktørene kan ha forskjellige motiver i henhold til deres ståsted. Motivene vil ofte være en kombinasjon av eier- og ledelsesdrevet motiver (Boye & Meyer, 1998). Selv om det ofte vil være en kombinasjon av ulike motiver for en fusjon, vil den underliggende drivkraften være å skape merverdi.

En av grunnene for å gjennomføre en fusjon er for å oppnå synergier. Synergier kan defineres som den merverdi som skapes ved å slå sammen to eller flere organisasjoner, og som ikke er mulig å oppnå hvis organisasjonene operer hver for seg (Calipha et al., 2010). Synergier i seg selv kan være et motiv for en fusjon, men i en fusjon er det sjeldent kun ett motiv som er drivkraften. Roos, von Krogh, Roos og Boldt-Christmas (2005) viser at det er spesifikke motiver for fusjoner:

- **Kostnadsreduksjoner** – omhandler at de fusjonerte organisasjonene deler administrative kostnader og kostnader i verdikjeden, og oppnår stordriftsfordeler. En verdikjede anses som enhver aktivitet som skaper verdi for organisasjonen.

- Tilgang til ressurs – innebærer at de fusjonerte organisasjonene får tilgang til hverandres ressurser. Ressurser kan være penger i form av lønn til barnehage, eller antall ansatte innen pleie og omsorg (Regjeringen, 2017).
- Læring og kunnskap – handler om at de fusjonerte organisasjonene kan dele kunnskap og læring mellom hverandre.

For at en fusjon skal bli vellykket, er det nødvendig å vite hvilke motiver man ønsker å oppnå med fusjonen (Roos et al., 2010). Kostnadsreduksjoner, tilgang til ressurser og læring og kunnskap blir sett på som strategiske motiver for fusjonen (Figur 1). De strategiske motivene anses som de mest krevende å hente ut for de fusjonerende organisasjonene (Boye & Meyer, 1998). Disse motivene innebærer at verdi kan skapes ved at det skjer en verdiskapning i virksomheten, eller ved at verdier blir overført (Boye & Meyer, 1998).



Figur 1. Strategiske motiver for fusjonen (Roos, Krogh, Roos, & Boldt-Christmas, 2005)

Det er få situasjoner som er mer komplekse i en organisasjons liv enn det å foreta en fusjon. Videre er det få handlinger som så raskt både kan skape eller ødelegge betydelige verdier (Boye & Meyer, 1998). På samme måte som det foregår store fusjoner i det private, er det også fusjoner i det offentlige. Et kjennetegn for offentlige organisasjoner er at det ikke alltid er definert klare forventninger til hvilke verdier, normer og interesser som er prioritert (Christensen, Egeberg, Lægroid, Ronnes, & Røvik, 2015). I utgangspunktet er offentlige organisasjoner vevd inn i et komplisert politisk og samfunnsmessig nettverk av organiserte interesser, borgere, klienter og brukere. Et resultat av dette er at organisasjonene ikke fungerer som én aktør, men må takle spenninger og uenighet (Christensen et al., 2015).

For bedre å kunne forstå kompleksiteten, er det viktig å analysere fusjoner ut ifra gevinster og kostnader (Boye & Meyer, 1998). Gevinster og kostnader kan videre ses ut i fra om de endrer organisatoriske grenser eller ikke, og om hvorvidt de fusjonerende organisasjonene realiserer gevinster eller pådrar seg kostnader på lang og kort sikt (Boye & Meyer, 1998). Gevinster som kan oppnås på kort sikt kan være blokkering av konkurrenter og overføring av verdier, uten at

de organisatoriske grensene endres. Ved å endre grensene på kort sikt vil det innebære en restrukturering av organisasjonen for å oppnå gevinster (Boye & Meyer, 1998). Gevinster som på lang sikt ikke vil påvirke de organisatoriske grensene omhandler vertikal påvirkning. Vertikal påvirkning kjennetegnes ved at gevinster skapes gjennom strategiutvikling, økonomisk styring og utskiftning av ledere. Dette betyr at de fusjonerte organisasjonen fortsetter som selvstendige enheter (Boye & Meyer, 1998).

Til motsetning vil horisontal påvirkning endre de organisatoriske grensene for å oppnå gevinster på lang sikt. Horisontal påvirkning innebærer ressursdeling, kompetanseoverføring og stordriftsfordeler (Boye & Meyer, 1998). En form for stordriftsfordel kan være økt effektivitet ved bedre utnyttelse av teknologi, økt spesialisering og reduserte administrasjonskostnader (Boye & Meyer, 1998).

Ved en fusjon vil det ofte oppstå en rekke kostnader. Noen av disse kostnadene vil være knyttet direkte til fusjonen i form av endringskostnader, mens andre vil vedvare over tid (Boye & Meyer, 1998). Her vil det ikke skilles mellom hvorvidt de organisatoriske grensene vil bli endret eller ikke, slik figur 2 nedenfor viser (Boye & Meyer, 1998). Endringskostnadene er midlertidige, og vil opphøre etter at fusjonsprosessen er ferdig. Naturlig nok er disse kostnadene høyere, jo mer kompleks eller større fusjonen er. Med en betydelig vekst pådrar organisasjonen seg kostnader som vil vedvare på lang sikt etter at fusjonsprosessen er avsluttet (Boye & Meyer, 1998). Kostnadene som oppstår på lang sikt kan ses på som stordriftsulemper. Dette kan være kostnader knyttet til økt byråkrati, økt avstand til markedet og tap av motivasjon for de ansatte. Kostnader som oppstår på lang sikt kan også være samordningskostnader i form av koordineringskostnader og tap av strategisk fleksibilitet (Boye & Meyer, 1998). Gevinstene og kostnadene presenteres i figur 2 nedenfor.

	Kort sikt	Lang sikt
Endrer ikke grenser	Blokkering	Vertikal påvirkning
GEVINSTER		
Endrer grenser	Restrukturering	Horisontal påvirkning
Endrer ikke grenser		
KOSTNADER	Endringskostnader	Stordriftsulemper Samordningskostnader
Endrer grenser		

Figur 2. Gevinster og kostnader (Boye & Meyer, 1998, s. 194)

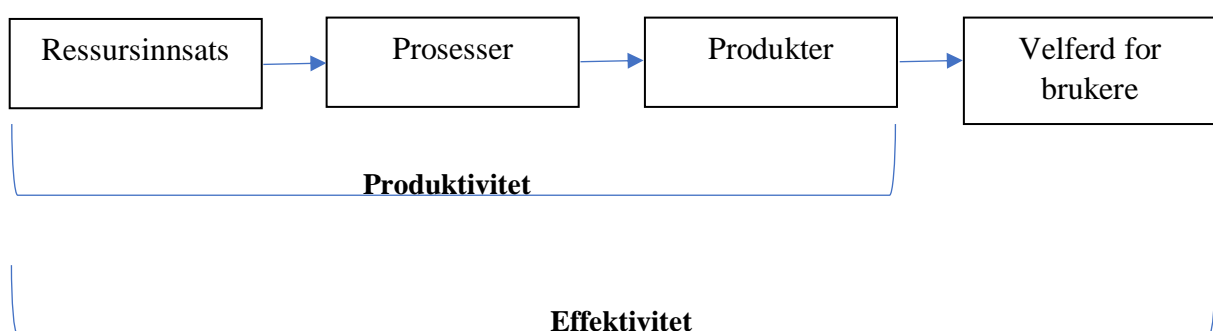
Organisasjoner er preget av institusjonelle faktorer som kulturelle tradisjoner, etablerte regler og sosialt definerte konvensjoner. Disse legger restriksjoner på de beslutningene som fattes, og som igjen gjør at instrumentelle perspektiver nødvendigvis ikke er tilstrekkelig (Christensen et al., 2015). I kommunesektoren kommer dette til uttrykk, da en kommune ikke kun kan drives etter lønnsomhet – og effektivitetsmål, men har en rekke lovpålagte oppgaver som må følges (NOU, 1995, s. 140). Likevel bygger kommunereformen på at kommunene skal ha en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer (Regjeringen, 2017). Det er derfor rimelig å tro at kommunesammenslåinger er komplekse. Selv om kommunesammenslåingen potensielt kan føre til gevinster, er det ikke gitt at gevinstene vil bli hentet ut.

3.2 Effektivitet i offentlig sektor

Kommunesammenslåinger er en omfattende prosess, men hovedmålet for offentlig sektor vil alltid være at den skal tjene befolkningen. En av de viktigste oppgavene er å løse konflikter og problemer med minst mulig ressursbruk. I et samfunnsøkonomisk perspektiv innebærer det å sikre effektiv ressursbruk og kostnadseffektivitet i offentlig sektor. Dette kommer særlig til uttrykk i en offentlig sektor som er stor, ressurskrevende og hvor det er begrenset ressurstilgang (Christensen et al., 2015).

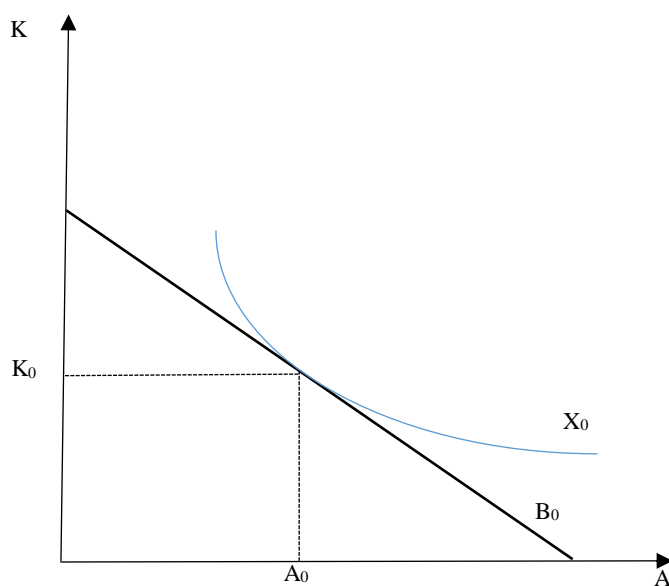
I tråd med et av målene til kommunereformen er det å skape en robust kommune, som legger til rette for en mer effektiv ressursbruk, viktig for en kommunesammenslåing (Regjeringen, 2017). Selv om en ny storkommune vil bli mer robust etter fusjonen er det ikke gitt at den vil bli mer effektiv. En offentlig sektor må være effektiv for å kunne levere det som brukergruppene forventer. Dersom den offentlige sektoren ikke leverer som forventet, vil brukerne på lang sikt se etter andre alternativer (Sørensen, 2009).

Effektivitet innebærer å gi mest mulig velferd for tilgjengelige ressurser (Johnsen, 2007). Vi kan dermed si at effektivitet er forholdet mellom velferd for brukerne og ressursinnsatsen. Det er viktig å forstå sammenhengen med produktivitet, fordi høy effektivitet forutsetter høy produktivitet. Produktivitet defineres som produktet i forhold til ressursinnsatsen, og kan knyttes opp mot hvor mye vi får igjen innenfor et gitt budsjett (Johnsen, 2007). Figur 3 viser forholdet mellom produktivitet og effektivitet.



Figur 3. Produksjonsmodell for offentlige tjenester (Johnsen, 2007)

Enkelt forklart handler produktivitet om å gjøre tingene riktig (Johnsen, 2007). Når produktiviteten er høy foregår produksjonen uten sløsing av ressurser. Produktivitet kan videre deles i to forhold; teknisk og økonomisk produktivitet. Teknisk produktivitet forteller hvor mange produkter vi får igjen for en viss mengde ressursinnsats. Dette kan være hvor mange undervisningstimer en får fra et lærerårsverk (Johnsen, 2007). Den økonomiske produktiviteten på sin side innebærer hvor mange produkter en får for ressursinnsatsen, målt i kroner. Et eksempel på dette kan være hvor mange undervisningstimer en får for en lærers årslønn. Illustrert grafisk kan produktivitet vises ved figur 4.



Figur 4. Teknisk og økonomisk produktivitet (Johnsen, 2007)

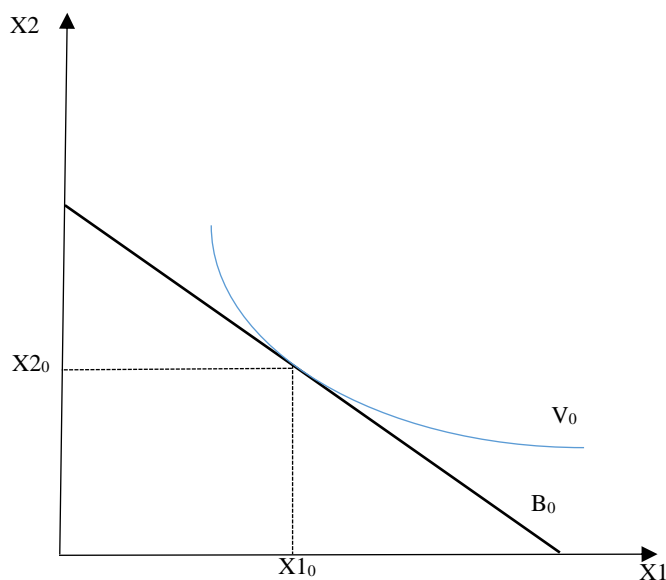
Linjen X_0 i figur 4 er en isokvante for produksjonsmengden. Langs isokvanten er produksjonen konstant, noe som innebærer at isokvanter viser ulike kombinasjoner av faktorinnsats som gir samme produktmengde X . Linjen B_0 er budsjettlinjen, og optimal økonomisk produktivitet finner vi der budsjettlinjen tangerer isokvanten (Johnsen, 2007). Det er viktig å påpeke at det kan finnes flere budsjettlinjer, og så lenge produksjonsfaktorene tilpasser seg langs isokvanten er produksjonen teknisk effektiv. Mengden av produksjonsfaktorene vil da variere avhengig av hvordan man tilpasser seg langs isokvanten. Dersom tilpasningen skjer utenfor isokvanten vil produksjonen være teknisk ineffektiv. Teknisk produktivitet er bare nødvendig, men ikke en tilstrekkelig betingelse for være økonomisk produktiv (Johnsen, 2007).

Figur 4 viser kostnadseffektivitet. Kostnadseffektivitet innebærer at myndighetene sørger for at de offentlige tjenestene produseres til lavest mulig kostnad (Sørensen, 2009). Enkelt forklart vil dette si en kostnadsreduksjon. Ved å sammenligne ulike offentlige virksomheter, vil det fremkomme betydelige ulikheter i kostnadseffektivitet mellom de forskjellige enhetene. Det viser seg at hvis alle institusjonene hadde vært like effektive som de mest effektive institusjonene i en sektor, vil det foreligge et effektiviseringspotensial på mellom 10-20 prosent (Sørensen, 2009).

Innenfor produktivitetsarbeid snakkes det ofte om dualproblemet. Dualproblemet innebærer at produktiviteten kan forbedres enten ved å minimere ressursinnsatsen ved en gitt produksjonsmengde, eller ved å maksimere produksjonsmengden ved en gitt ressursinnsats (Johnsen, 2007). Eksempelvis innebærer rammestyring, en vanlig form for budsjettstyring i stat og kommune, at produksjonen skal være størst mulig innenfor en gitt budsjetttramme (Johnsen, 2007). Dette betyr ikke nødvendigvis at produktivitetsforbedringen handler om å redusere sløsing, men at det også dreier seg om å forbedre teknologien og organiseringen over tid. Produktivitet forteller ikke noe om vi produserer de riktige godene, eller om godene blir fordelt på en god måte. Det er nettopp dette effektivitet handler om (Johnsen, 2007).

Effektivitet handler om å gjøre de riktige tingene, og innebærer å bestemme hvilke goder som skal produseres (Johnsen, 2007). Dette kan være å allokere ressurser i riktig mengde mellom sektorer, eller det å ha god nok kvalitet på organisasjoner og tjenester i forhold til krav og forventninger (Johnsen, 2007). Som nevnt tidligere vil økt effektivitet føre til økt velferd for brukerne, mens lav effektivitet innebærer at det blir produsert for mye eller for lite av visse goder. Lav effektivitet kan være sløsing av ressurser, og betyr at ressursene som blir sløst ikke kan brukes til andre formål (Johnsen, 2007).

Vanlige problemstillinger om effektivitet i politiske beslutningsprosesser, handler om å bestemme hvordan budsjettet skal fordeles på formål, aktiviteter og tjenester (Johnsen, 2007). Figur 5 illustrer effektivitetsvurderinger i budsjettprosessen. Sett ut i fra velferdsteori, forutsetter vi at formålet for en kommune er å maksimere samfunnets totale velferd (Johnsen, 2007). Denne velferden kan uttrykkes med velferdsfunksjonen V_0 . Politikerne har budsjettet B_0 til disposisjon. I figur 5 viser velferdsfunksjonen V_0 kombinasjonene av de to godene som gir den samme velferden. Den mest effektive tilpasningen er der velferdskurven V_0 tangerer budsjettlinjen B_0 , og viser den optimale budsjettpolitikken (Johnsen, 2007).



Figur 5. Optimal budsjettpolitikk (Johansen, 2007)

Figur 5 viser det som omhandler allokeringseffektivitet. Allokeringseffektivitet dreier seg om myndighetenes prioritering mellom diverse oppgaver og resultater som gir størst mulig velferd til innbyggerne (Sørensen, 2009). Det er særlig to forhold som må vektlegges; hvilke offentlige tjenester- og resultater som skal prioriteres. Allokeringseffektivitet kan alternativt bli sett på som prioriteringseffektivitet, der oppgavene eller resultatene innbyggerne verdsetter blir prioritert høyest (Sørensen, 2009). Sett ut i fra et politisk perspektiv, kan partiene markedstilpasse valgløfter og prioriteringer til det velgerne etterspør. Det vil da være viktig at velgerne har tilstrekkelig innsikt og informasjon, hvis ikke kan det demokratiske systemet være en kilde til ineffektivitet (Sørensen, 2009).

Som beskrevet av Anthony Downs (1960) har den vanlige borger et riktig bilde av skattekostnadene, men nytten ved offentlig virksomhet blir undervurdert i deres perspektiv. Nyttens skal være kollektiv og langsiktig, og ikke individuelt tilpasset og umiddelbar. På grunnlag av dette vil partier som ønsker makt, tilpasse seg velgerne ved å tilby det de ønsker; lave skatter og små offentlige budsjetter. Dette fører til at de kollektive godene – rettstat, forsvars og infrastruktur – blir nedprioritert. Derimot er det de individuelle velferdstjenestene og trygdeytelsene som øker mest, og dette er helt i tråd med folks prioriteringer (Downs, 1960). I Downs sitt perspektiv er dette med å kvele velferden, og effektivitet i den offentlige sektor.

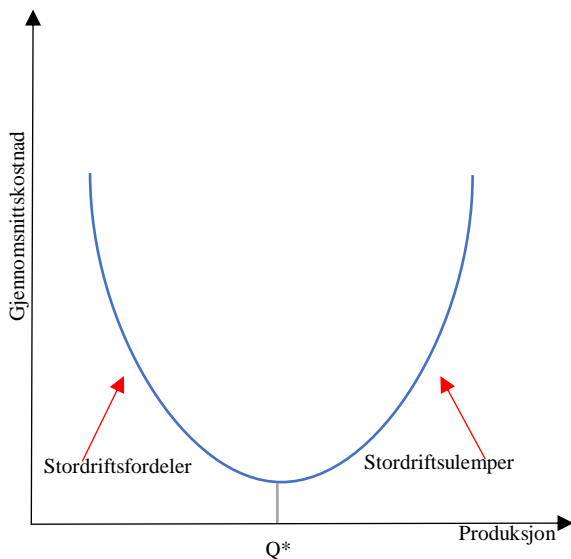
Trender og hva som blir oppfattet som riktige former for organisering i vår tid, benyttes som grunnlag for offentlige organisasjoners organisering og virkemåte. Ved at en kommune blir større er det naturlig å anta at det vil forekomme gevinster og kostnader, eller sagt på en annen måte, fordeler og ulemper. En fordel kan være at kommunen på grunnlag av sin størrelse vil drive mer effektivt ved at kvaliteten på tjenestene øker (Borge L.-E. , 2014). Dette bygger videre på at store enheter kan produsere mer effektive tjenester ved å utnytte eventuelle fordeler ved produksjon i større skala (NOU, 1992, s. 61). Vi kan dermed si at vi har stordriftsfordeler dersom produksjonen øker prosentvis mer enn bruken av innsatsfaktorer (NOU, 1998, s. 84). Stordriftsfordeler innebærer at kostnaden per enhet blir redusert om produksjonen øker. Videre vil stordriftsfordeler være uttømt når kostnadene per enhet ikke lenger faller, og eventuelt stiger når produksjonsmengden øker over et visst nivå. I visse tilfeller kan det foreligge stordriftsfordeler for lave produksjonsnivåer på grunn av faste innsatsfaktorer som vi ikke får utnyttet fullt ut når produksjonen er lav (NOU, 1998, s. 84).

I henhold til Gjønnnes og Tangenes (2015) så kan stordriftsfordeler oppstå som følge av at aktiviteter utføres annerledes og mer effektivt ved store produksjonsvolumer. En annen form for stordriftsfordeler som kan oppnås for store organisasjoner er kjøpekraft i form av kvantumsrabatter. Denne formen for stordriftsfordeler kan også foreligge ved å få tilgang til kapital på gunstige vilkår (Boyne, 1995). Den økonomiske teorien om stordriftsfordeler viser til at kostnadskurvene i de fleste tilfeller er U-formet slik som figur 6 viser.

Blom-Hansen, Houlberg og Serritzlew (2011) fremhever at det er to hovedgrunner til hvorfor organisasjoner i utgangspunktet opplever fordeler ved å øke produksjonen. Først og fremst er noen produksjonskostnader konstante. Til og med små organisasjoner trenger bygninger og maskineri, på lik linje som at små kommuner trenger en ordfører og et tilhørende kontor. Dermed kan de faste kostnadene ved en økende produksjon fordeles på et større volum. For det andre kan økt produksjon tillate at ansatte innenfor en avdeling blir mer spesialiserte. På grunnlag av dette vil organisasjonen innhente fordeler som et resultat av spesialiseringen til de ansatte (Boyne, 1995).

På organisasjonsnivå vil stordriftsfordeler til slutt uttømmes, og det vil oppstå stordriftsulemper i det organisasjonen blir tilstrekkelig stor. Stordriftsulemper kan betraktes som punktet Q^* hvor gjennomsnittskostnadene øker i takt med produksjonsvolumet slik figur 6 viser. Gjønnnes og Tangenes (2015) viser til at årsaker til stordriftsulemper kan være koordinering, motivasjon og kompleksitetsproblemer. Ved at produksjonen øker vil problemene ved overføring av presis informasjon bli mer kompleks, som et resultat av for mye byråkrati (Gjønnnes & Tangenes,

2015). I en mindre kommune vil beslutningene bli gjort i et lite kommunestyre, mens ved å fusjonere til en ny storkommune er det grunn til å anta at det vil bli mer byråkrati (Skeie, 2016).



Figur 6. Stordriftsfordeler og ulemper (Johnsen, 2007)

Stordriftsfordeler og hvordan disse skal utnyttes er relevant når det gjelder kommunestrukturen. Ved en større kommune er det viktig å ha en bredere forståelse av begrepet stordriftsfordeler. Stordriftsfordeler handler ikke kun om lavere kostnader, men også om kvalitet (Klausen, Askim, & Vabo, 2016). Høy kvalitet på tjenestene avhenger av kompetansen på personellet og en viss størrelse på fagmiljøet. De minste kommunene har små og sårbare fagmiljøer innen spesialiserte tjenester som eksempelvis psykisk helse og barnevern. Dette er med på å påvirke kvaliteten på tjenestene (Klausen et al., 2016).

Innenfor de ulike tjenestene vil generelt sett stordriftsfordelene variere. Enkelte tjenester vil allerede ha uttømt stordriftsfordelene i små kommuner, som hjemmehjelp og hjemmesykepleie (NOU, 1992, s. 61). Disse tjenestene som har tilnærmet konstante kostnader per bruker, vil ha utfordringer ved å hente ut stordriftsfordeler uavhengig av kommunestruktur (NOU, 1992, s. 61). Ser vi dermed på andre tjenester som barnehage, grunnskole og helseinstitusjoner vil stordriftsfordeler som regel oppstå på virksomhetsnivå. Dette kan knyttes opp mot at faste kostnader eller større enheter gir grunnlag for mer effektiv arbeidsdeling og spesialisering (Borge L. E., 2016). På virksomhetsnivå er stordriftsfordelene sett opp mot hvor mange brukere som skal betjenes, som eksempelvis antall barn i barnehagene, antall elever i grunnskolene eller antall pasienter i helseinstitusjoner (Borge L. E., 2016).

Det er viktig å påpeke at det er en kompleks sammenheng mellom innbyggertall og stordriftsfordeler på kommunenivå. Grunnlaget for denne komplekse sammenhengen må analyseres ut i fra to forhold. For det første så vil en stor andel av tjenestene være rettet mot en liten gruppe av befolkningen. Det kan eksempelvis være den «optimale» størrelsen for en skole der stordriftsfordelene blir maksimalt utnyttet (NOU, 1992, s. 61). Dermed er det ikke folketallet, men antallet potensielle elever for skolen, som avgjør mulighetene for å utnytte stordriftsfordelene. For det andre handler det om hvordan tjenestene organiseres, og særlig for større kommuner der brukergruppen overstiger det kritiske nivået for stordriftsfordeler. Dersom tjenestene sentraliseres tilstrekkelig, vil stordriftsfordelene være hentet ut ved større kommuner (Borge L. E., 2016). I henhold til organiseringen av tjenestene er det viktig å se på bosettingsmønsteret i kommunen. Dette henger sammen med at et spredt bosettingsmønster kan hindre at stordriftsfordelene hentes ut, fordi produksjonsenhetene bare vil kunne dekke en del av befolkningen i kommunen (NOU, 1992, s. 62).

Boyne (1995) hevdet at det ikke var et poeng å finne optimal kommunestørrelse når det gjelder folketall, men heller se på resultatet av tjenestene som produseres. Innenfor en gitt populasjon vil behovet for de ulike tjenestene variere, da enkelte kommuner eksempelvis vil ha et langt større behov for spesialtjenester enn andre (Boyne, 1995). Selv om innbyggertallet har liten påvirkning på den tekniske effektiviteten til tjenestene kommunene leverer, er innbyggertallet fortsatt relevant for å oppnå andre mål i omstrukturering av kommuner. Disse målene kan oppnås ved hjelp av bredere ressursallokering, effektivitet og økonomisk robusthet (Boyne, 1995).

For en kommune vil det være vanskelig å redusere antall ansatte fordi det er tett knyttet opp til tjenestens kvalitet (NOU, 2000, s. 697). Offentlige virksomheter kan ikke erstatte arbeidskraft med teknologi og kapital, i motsetning til mange private virksomheter (Baumol, 2012). William Baumol (2012) mente at muligheten for produktivetsforbedring innenfor tjenesteytende virksomhet var begrenset. Utgangspunktet for Baumoleffekten er at potensialet for produktivetsvekst er høyere i vareproduksjon, sammenlignet med offentlig tjenesteproduksjon. For å kunne konkurrere med privat sektor, må offentlig sektor ha om lag samme lønnsvekst. Siden produktivetsutviklingen er svak, mens lønnsutviklingen er lik, vil dette føre til at enhetskostnadene vil bli høyere i offentlig sektor enn i privat (Baumol, 2012). Denne relative kostnadsøkningen som finnes i offentlig sektor, omtales gjerne som Baumoleffekten.

Hovedproblemet går ut på den lave produktivitsveksten velferdssektoren har, og det påfølgende store behovet for arbeidskraft. På en annen side er det svakheter ved Baumols teori da både teknologi og kapitalinnsats har vært med på å øke produktiviteten ved offentlige tjenester (NOU, 2000, s. 698). Pleie og omsorg har blant annet fått økt produktivitet i diagnostikk og behandling gjennom bedre teknologi som for eksempel ved bruk av røntgen, ultralyd og laserteknologi (NOU, 2000, s. 698). Selv om teknologi har vært med på å bedre produktiviteten ved de offentlige tjenestene, kan likevel ikke gevinster hentes ut uten organisatoriske endringer (NOU, 2000, s. 698). En kommunesammenslåing kan føre til organisatoriske endringer, og potensialet for gevinster vil således foreligge.

3.3 Estimater og erfaringer for gevinster

Det har vært gjennomført mange kommunesammenslåinger i Norge, men likevel er det utarbeidet svært få evalueringer av dem (Regjeringen, 2017). Det meste av forskning som omhandler endring i kommunestruktur og potensielle gevinster, er studier og analyser i forkant av kommunesammenslåinger. På grunnlag av dette vil vi ta for oss estimater om potensielle gevinster i form av økt effektivitet. Videre vil vi se på erfaringer fra en kompleks offentlig fusjon og den danske kommunalreformen.

I 2014 da en ny kommunereform ble utarbeidet ble utredningen til Christiansenutvalget trukket frem (Krossli, 2014). Utvalget mener det foreligger behov for økt kommunestørrelse, og de peker på tre hovedårsaker til dette (NOU, 1992, s. 287).

1. Innenfor kommuner med et større befolkningsgrunnlag vil det i større grad være mulig å utnytte stordriftsfordeler i administrasjonen og teknisk basert drift.
2. Det vil kunne gi en mer effektiv ressursutnyttelse.
3. Kommunene vil kunne få tilgang til både høyere og bredere kompetanse.

Utvalget viste til at det forelå et effektiviseringspotensial på 20-35 prosent for administrasjon, hvis alle kommuner tilpasset seg den kommune med mest effektiv administrasjon (NOU, 1992, s. 140). Christiansenutvalget påpekte videre at en god kommuneinndeling har blitt viktigere for å oppnå kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen (NOU, 1992, s. 105). Dette bygger på at en større kommune vil kunne mobiliserer ressurser og utvikle tjenestetilbudet. I tillegg besitter større kommuner bedre kompetanse og teknologi enn mindre kommuner, og har derfor mer kapasitet til å produsere velutviklede tjenester (NOU, 1992, s. 133). Christiansenutvalget viste at kommuneinndelingen er relevant når kommunegrensene er til hinder for en økonomisk rasjonell skolestruktur (NOU, 1992, s. 142). Innenfor pleie- og omsorgstjenester påvirker kommuneinndelingen stordriftsfordelene i institusjonsdriften, når det antas at hver kommune vil drive sine egne institusjoner (NOU, 1992, s. 143).

Videre blir det på nasjonalt nivå vist til Produktivitetskommissjonen for estimater for potensielle effektivitetsgevinster. I kommuneproposisjonen 2017 hvor regjeringen legger frem sin politikk og det økonomiske opplegget overfor kommunesektoren, blir Produktivitetskommissjonens første rapport lagt til grunn (KMD, 2016, s. 8). Proposisjonen bygger videre på kommunereformen, og ser på effektiviseringspotensialet for kommunesektoren (KMD, 2016, s. 8). Produktivitetskommissjonens første rapport viste til at kommunestrukturen er et hinder for en effektiv utnyttelse av ressursene i kommunesektoren (Produktivitetsskommissjonen, 2015, s.

37). Rapporten begrunner at kommunereformen må sikre en mer effektiv kommunestruktur. Dette er med på å øke kvaliteten på tjenestene, utnytte synergier og stordriftsfordelene der det ligger til rette for det (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 311).

For tjenestene pleie- og omsorg, grunnskole og barnehage sett under ett, tydet analysene på at det forelå et effektiviseringspotensial på opp mot 15 prosent (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 325). Dette omhandler teknisk effektivitet, og innebærer at ressursbruken kan reduseres med 15 prosent, dersom kommunene er like effektive som de mest effektive (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 325). Innenfor administrasjon er det beregnet et effektiviseringspotensial på om lag 17 prosent (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 36)

Til forskjell fra Christiansenutvalget og Produktivitetskommissjonen har Senter for økonomisk forskning (SØF), på oppdrag fra regjeringen utarbeidet beregninger for effektivitet i kommunale tjenester. Disse beregningene forteller noe om kommunes effektivitet målt opp mot best etablerte praksis, og tar høyde for lokale forskjeller (Regjeringen, 2018). Beregningene plasserer sammenliknbare kommuner i grupper, og analyserer hvilken effektivitet de har. Kristiansand blir eksempelvis sammenlignet opp mot store kommuner utenom de fire største byene (Senter for økonomisk forskning, 2017). De mest effektive kommunene oppnår en effektivitet på 100, mens en kommune med effektivitet på 70 vil indikere et effektiviseringspotensial på 30 (Senter for økonomisk forskning, 2017). Tabell 2 viser at Kristiansand er den mest effektive kommunen på pleie og omsorg, grunnskole og barnehage av de tre kommunene. Søgne og Songdalen har en betydelig lavere effektivitet på tilsvarende sektorer.

Kommuner	Pleie og omsorg	Grunnskole	Barnehage	Samlet
Kristiansand	100	95	95	97
Søgne	59	78	81	70
Songdalen	62	76	85	71

Tabell 1. SØF Effektivitetsanalyse (Senter for økonomisk forskning, 2017)

Estimatene fra Christiansenutvalget, Produktivitetskommisjonen og effektivitetsanalysen bygger opp en forventning om økt effektivitet. Både Christiansenutvalget og produktivitetskommisjonen ser på kommunesektoren på landsbasis, mens effektivitetsanalysen ser på hver enkelt kommune.

I norsk sammenheng er fusjonen mellom Statoil og Hydro en av de mest komplekse som er gjennomført (Colmann, Stensaker, & Tharaldsen, 2011). De to delvis statligeide selskapene Statoil og Hydro, annonserte desember 2006 at de skulle fusjonere olje- og gass virksomhetene (Coleman et al., 2011). Coleman, Stensaker og Tharaldsen (2011) har studert erfaringene fra denne store fusjonsprosessen i tre år. Etter fusjonen fikk det nye selskapet 31 000 ansatte.

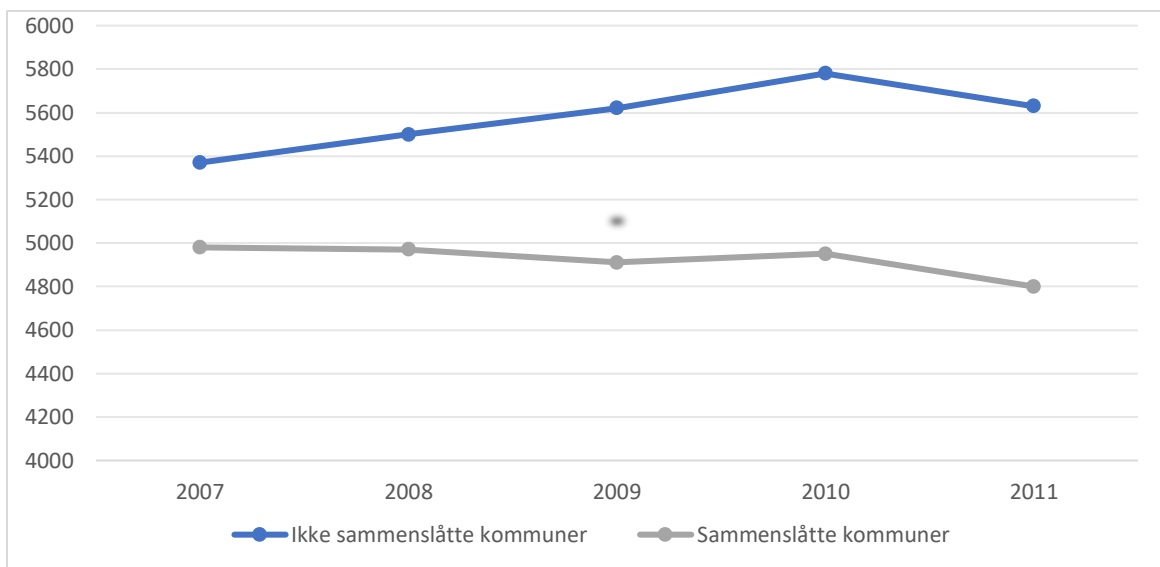
Erfaringer fra fusjoner viser at kun et fåtall av organisasjoner oppnår vellykkede resultater (Coleman et al., 2011). Dette var en konglomerat fusjon som var tatt rett ut av læreboken. Selv med nøye planlegging og design av fusjonsprosessen, vil komplekse situasjoner nesten alltid forekomme (Coleman et al., 2011). Et av målene for fusjonen var å redusere kostnadene, ved å øke effektiviteten. Erfaringene fra fusjonen viste at det var synergier relatert til veksten ved å slå sammen organisasjonene. Ved å bli en større organisasjon var det lettere å oppnå gevinster ved å utnytte stordriftsfordeler (Coleman et al., 2011).

På en annen side ble det gjennomført en restrukturering i årene etter fusjonen, da organisasjonsstrukturen måtte forenkles. Dette var en konsekvens av at organisasjonen ble større, og at fokuset nå var rettet mot å bli mer effektive (Coleman et al., 2011). Dette viser at fusjoner ofte er en krevende prosess, og at flere organisatoriske endringer må utføres for å realisere stordriftsfordeler (Coleman et al., 2011). Samlet sett viste erfaringene fra Statoil- og Hydrofusjonen at ledelsen i høy grad oppfattet at målene med fusjonen var oppnådd, eller på vei til å bli det (Coleman et al., 2011).

Andre erfaringer fra komplekse offentlige fusjoner, finner vi ved å se til den danske kommuneformen som ble gjennomført i 2007. Denne kommunereformen er tilsvarende den kommunereformen Norge står overfor i dag. I rapporten «*Evaluering af kommunalreformen*» undersøker utvalget, som var nedsatt av regjeringen i 2012, om den offentlige sektoren har blitt mer effektiv og moderne (Økonomi- og Indredepartementet, 2013, s. 3). Videre har utvalget undersøkt om tjenestene leverer høy kvalitet, og hvorvidt kommunene er bedre rustet til fremtidens utfordringer (Økonomi- og Indredepartementet, 2013, s. 3).

Erfaringen fra den danske kommunereformen viste at administrasjonskostnadene økte de tre første årene etter reformen, før kostnadene falt betydelig det fjerde året (Økonomi- og

Inderingsministeriet, 2013, s. 74). Samlet sett falt administrasjonskostnadene med 144 DKK per innbygger i perioden 2007-2011 for alle kommuner (Økonomi- og Inderingsministeriet, 2013, s. 74). Sammenligner vi sammenslåtte- og ikke sammenslåtte kommuner ser vi forskjeller på administrasjonskostnader per innbygger slik figur 7 viser (Økonomi- og Inderingsministeriet, 2013, s. 77). I gjennomsnitt har administrasjonskostnadene per innbygger steget med ca. 5,4 prosent for de ikke sammenslåtte kommunene, mens administrasjonskostnadene har falt med ca. 2,7 prosent for de sammenslåtte kommunene (Økonomi- og Inderingsministeriet, 2013, s. 76). Dette utgjør for 2011 en forskjell på ca. 16 prosent i administrasjonskostnader per innbygger (Økonomi- og Inderingsministeriet, 2013, s. 77).



Figur 7. Utviklingen administrasjonskostnader per innbygger 2007-2011 (Økonomi- og Inderingsministeriet, 2013)

Erfaringene fra kommunereformen i Danmark viste at kostnadsutviklingen totalt sett hadde en markant stigning i perioden til og med 2009. I 2010 var det en liten økning i kostnadene, før de falt i 2011 (Økonomi- og Inderingsministeriet, 2013, s. 111). For tjenestene barnehage, grunnskole og pleie- og omsorg har kommunereformen etablert enheter som er mer robuste og bedre rustet til fremtiden. Utvalget vurderte at denne utviklingen ikke ville skjedd uten kommunereformen. Endringene i kommunestrukturen kan også gi gevinster som høyere kvalitet på tjenestene (Økonomi- og Inderingsministeriet, 2013, s. 111). Det er likevel verdt å merke seg, at det fortsatt er et uutnyttet potensial både for effektivisering og kvalitetsløft i de kommende årene (Økonomi- og Inderingsministeriet, 2013, s. 111)

3.4 Oppsummering av litteraturgjennomgangen

Litteraturgjennomgangen om motiver og gevinster danner et grunnlag for hva vi kan forvente av gevinster ved en kommunesammenslåing. Samtidig viste litteraturgjennomgangen at det er kostnader ved en kommunesammenslåing. De viktigste motivene for, og potensielle gevinstene ved fusjoner er altså; kostnadsreduksjon, tilgang til ressurser og læring og kunnskap. Gevinstene som forventes ved en fusjon omhandler økt produktivitet som igjen fører til økt effektivitet. Slike gevinster kan være stordriftsfordeler. Dette innebærer ikke bare en kostnadsreduksjon, men også bedre kvalitet på tjenestene. Litteraturgjennomgangen viste til estimer fra Produktivitetskommissjonen og effektivitetsanalysen om potensialet for økt effektivitet. Videre viste erfaringen fra Danmark at det forelå økt effektivitet for tjenestene, og kostnadsreduksjon for administrasjonen.

Det vil også oppstå en rekke kostnader ved en kommunesammenslåing. Dette kan være kostnader som er knyttet til økt byråkrati og tap av motivasjon for de ansatte. Det kan også føre til samordningskostnader i form av koordineringskostnader. Erfaringer fra Statoil og Hydro-fusjonen viste at selv med nøye planlegging av fusjonene, vil komplekse situasjoner nesten alltid forekomme.

Litteraturgjennomgangens forventninger	
Motiver og gevinster	- Kostnadsreduksjon
	- Tilgang til ressurser
	- Læring og kunnskap
	- Bedre kvalitet på tjenester
	- Estimer for effektivisering:
	3 prosent (Kristiansand) 30 prosent (Søgne) 29 prosent (Songdalen) 15 prosent (Landsgjennomsnitt)
Kostander	- Stordriftsulemper
	- Samordningskostnader
	- Økt kompleksitet

Tabell 2. Litteraturgjennomgangens forventninger (Egenutviklet)

4.0 Metodisk tilnærming

Den metodiske tilnærmingen omhandler hvilke forskningsmetoder vi har valgt, og hvorfor vi har valgt dem.

4.1 Metodevalg

Vi kan skille mellom tre typer forskingsdesign. Deskriptivt design innebærer å beskrive det fenomenet som studeres, hvor forskeren har en grunnleggende forståelse av problemstillingen (Gripsrud, Olsson, & Silkoset, 2010). Til forskjell omhandler kausalt design det å kartlegge årsak- og virkningsforhold mellom flere variabler (Gripsrud et al., 2010). Eksplorativt design på sin side går ut på å få en bedre forståelse rundt det fenomenet vi undersøker (Gripsrud et al., 2010). For vår problemstilling har vi valgt å benytte en eksplorativ tilnærming, da vi vet lite om fenomenet og ønsker å undersøke det nærmere. I vårt eksplorative design har vi valgt å se på tidligere forskning, i tillegg til at det var nødvendig å samle inn primærdata for å få en detaljert forståelse av temaet. Dette betyr at vi har en forskning basert på tolkning av data, for så å beskrive de observerte funnene. Informantenes forventninger og meninger vil ha stor betydning for å kunne gi et gyldig svar på problemstillingen.

Ved å undersøke forventningene til gevinster ved en kommunesammenslåing, har vi valgt å benytte en kvalitativ tilnærming. Vi ville få en dypere innsikt i forventede gevinster, enn hva vi ville hatt ved en kvantitativ tilnærming. Det kunne blitt utarbeidet spørreskjemaer om potensielle gevinster, men vi ville få en bredere forståelse av temaet. Ved å benytte en kvalitativ tilnærming ville vi få aktørenes egne tanker, fremfor våre egne tanker om gevinster. På denne måten fikk vi en mer «ekte» respons. Kvalitativ metode har sin styrke når det kommer til spørsmål av typen «hva?», «hvordan?» og «hvorfor?» (Gripsrud et al., 2010). I henhold til problemstillingen er det «hva» som er mest sentralt, men ved å bruke kvalitativ metode fikk vi også dekket hvordan og hvorfor. For vår oppgave innebar dette hva er gevinstene, hvordan skal de hentes ut og hvorfor hentes de ut ved at man blir en større kommune.

Det handler mer om å forstå, enn å måle når vi benytter kvalitativ metode. Dette begrunnes med at kvalitativ metode er best egnet når vi har et uavklart tema som vi ønsker å studere nærmere (Gripsrud et al., 2010). Kvalitativ metode har også flere begrensinger. Den er svært ressurs- og tidkrevende, noe som fører til at man har få analyseenheter. Dette gjør at det blir vanskeligere å generalisere funnene (Gripsrud et al., 2010).

I vårt eksplorative design, hvor vi har en kvalitativ tilnærming, benyttet vi individuelle dybdeintervjuer. Vi var interessert i respondentens egne forventninger og meninger, og derfor har vi valgt å benytte individuelle dybdeintervjuer. Ved å benytte en kvantitativ tilnærming ville vi ikke hatt mulighet for induksjon, og datamaterialet hadde kun blitt analysert ut i fra tall (Gripsrud et al., 2010). Intervjuene har blitt gjennomført i én-til-én situasjon, der intervjuet tar utgangspunkt i en intervjuguide. Dette gjorde at vi i større grad kunne styre intervjuene i den retningen vi ønsket, for å holde intervjuet knyttet til problemstillingen. På en annen side kom informantene med mye informasjon som var med på å gi oss en bredere forståelse av spørsmålene vi stilte. Våre intervju hadde varighet på alt fra 45 minutter til litt over 1 time, noe som er vanlig for dybdeintervjuer (Gripsrud et al., 2010). Respondentene fikk dermed mer tid til å snakke fritt, og ga oss utfyllende svar på spørsmålene.

4.2 Utvalg

Vi valgte kommunesammenslåingen mellom Kristiansand, Søgne og Songdalen som en studie fordi det er et dagsaktuelt tema som skaper stor debatt. Kommunesammenslåingen mellom Kristiansand, Søgne og Songdalen er en god studie fordi dette vil gjøre kommunen til en av landets største (Sellevold, Raustøl, Eigeland, & Damsgaard, 2017). Ved at det er tre kommuner som skal bli til en, får vi tre ulike innfallsvinkler. En annen grunn til at dette er en interessant studie, er at vi får undersøkt potensielle gevinster for en stor og to mindre kommuner.

Vi ønsket informanter fra alle tre kommunene med både administrativ og politisk bakgrunn. Utvalget ville da bestå av informanter med ulike posisjoner i kommunesammenslåingen. For å styrke oppgaven, var det også viktig at enkelte i utvalget hadde en erfaring om kommunestruktur og potensielle gevinster. Dette var for å få mer kunnskap om et utfordrende tema som kan kreve innsikt fra flere ståsteder. Ved å velge informanter med ulik posisjon, mening og erfaring, ønsket vi å skape et mest mulig heterogent utvalg. Grunnen til at vi ønsket et heterogent utvalg var fordi vi ville ha variasjon i svarene med tanke på informantens ståsted.

Det var flere potensielle informanter som kunne vært aktuelle for vår oppgave. Informantene ble valgt ut etter at vi hadde undersøkt hvilke som var best egnet. Etter at vi hadde utarbeidet listen med informanter, ble de kontaktet på mail. Dette gjorde vi tidlig i masteroppgaven, da vi var klar over at dette var et utvalg som bestod av informanter med en hektisk hverdag. Det var derfor viktig for vår del å planlegge møtene i god tid. Samtlige informanter stilte seg positive til å delta, og vi opplevde at alle informantene tok seg god tid til å svare oss.

Antall informanter bestemmes ut ifra om man får samlet inn nok data for å kunne besvare problemstillingen. Ofte intervjues det mellom 15-25 informanter ved individuelle dybdeintervjuer (Gripsrud et al., 2010). For vår masteroppgave ble syv informanter valgt ut. Grunnen til at antall respondenter var mindre enn normalt, var at informantene hadde bred kompetanse og ga informative svar. Dette henger også sammen med at informantene har sentrale posisjoner i kommunene, som burde representere kommunens forventninger. Videre var vi klar over at det jobbes mye med kommunesammenslåingen i kommunene, og å intervju 15-25 informanter ville blitt vanskelig. Dette er også en av grunnene til at vi valgte ut to kommuneeksperter på nasjonalt nivå. Det var derfor mer hensiktsmessig for vår masteroppgave å se på et mindre antall informanter, enn et større utvalg som ved kvantitativ metode.

På bakgrunn av dette har vi valgt disse informantene:

- **Harald Furre** – har blitt valgt ut på grunnlag av sin posisjon som ordfører i Kristiansand. I tillegg er han leder for formannskapet til nye Kristiansand kommune. Dette gjør Harald Furre til en naturlig kandidat å intervju vedrørende kommunesammenslåingen og gevinster.
- **Astrid Hilde** – har blitt valgt ut i fra sin posisjon som ordfører i Søgne. Videre har Astrid Hilde vært aktiv i kommunesammenslåingsprosessen. På grunnlag av sitt engasjement og posisjon har Astrid Hilde blitt valgt ut i til denne forskingen.
- **Aase Marthe J. Horrigmo** – ble valgt ut da hun jobbet som politisk rådgiver for Harald Furre, men ble senere utnevnt til statssekretær for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Aase Marthe J. Horrigmo er i tillegg fast kronikør for Kommunal Rapport, og har skrevet en rekke artikler om kommunesammenslåing. Ut i fra sitt tette arbeid i kommunesammenslåingsprosessen, og erfaring fra en rekke verv, har Aase Marthe J. Horrigmo blitt valgt.
- **Arild Andresen** – har blitt valgt ut som informant på grunnlag av sin stilling som Kommunalsjef for økonomi i Songdalen kommune. I tillegg har Arild Andresen studert suksessfaktorer for kommunesammenslåingen mellom Lyngdal og Audnedal kommune. Dette er med på å gi Arild Andresen en dyp kompetanse og forståelse for kommunesammenslåingen, så vel som å gi kunnskap om Songdalen kommune.
- **Kim Høyer Holum** – har blitt valgt ut på grunn av hans posisjon som rådmann i Søgne kommune. Som rådmann sitter Kim Høyer Holum i Programstyre for nye Kristiansand kommune. På grunnlag av Holum sine posisjoner har han blitt valgt ut til å delta i forskningen.

- **Dagfinn Sundsbø** – har blitt valgt ut på grunn av hans posisjon som Statssekretær og lange erfaring i Senterpartiet. Politikken Senterpartiet fører kan ses på som en motvekt mot kommunesammenslåinger, og Dagfinn Sundsbø har i mange år jobbet tett på norske kommuner. Dagfinn Sundsbø var dermed en naturlig representant fra Senterpartiet.
- **Geri Vinsand** – har blitt valgt ut på grunnlag av hans store kompetanse og erfaring innenfor Kommune-Norge. Han er daglig leder og utreder for Nivi-analyse. I tillegg har Geir Vinsand jobbet som hovedsekretær for Christiansenutvalget som utredet et forslag til kommune- og fylkesinndelingen på starten av 1990-tallet. Vinsand mener det er store utfordringer knyttet til dagens kommunestruktur, og er derfor valgt i vår studie.

Felles for alle informantene er at de alle har en posisjon eller stilling, som enten ansatt i kommunen eller ekspert på kommunestrukturen. For Kvale og Brinkmann (2009) anses dette som elitepersoner og de er ofte forbundet med å ha makt. Slike elitepersoner er vant med å bli intervjuet, og kommer ofte med ferdig forberedt svar til en bestemt sak eller tema. Det krevde dermed at vi var godt kjent med temaet, og var i stand til å holde intervjuet på rett spor.

Intervjuene ble gjennomført fra slutten av februar til april 2018. Alle informantene har undertegnet et samtykkeskjema om å delta. I tillegg har de samtykket til at personopplysningene kan brukes i oppgaven, noe som er meldt til Personvernombudet. Intervjuobjektene har også akseptert at deres navn kan brukes i oppgaven. Dette har blitt gjort for at leseren kan se hvilket ståsted de ulike meningene kommer fra.

4.3 Datainnsamling

Vår studie baserer seg på forventninger til gevinster i en kommunesammenslåing, og vi har valgt å bruke primærdainnsamling ved individuelle dybdeintervjuer. Primærdata er spesielt tilpasset og samlet inn for å besvare problemstillingen (Gripsrud et al., 2010). Ved kvalitativ metode kan innhenting av data foregå på mange måter. De mest brukte metodene for datainnsamling er gjennom analyse av dokumenter, observasjon, gruppeintervju og dybdeintervju (Gripsrud et al., 2010). For vår oppgave hadde det i tillegg vært relevant å se på analyse av dokumenter. På dette stadiet i sammenslåingsprosessen var det dog ikke utarbeidet dokumenter for mulige gevinster.

Problemstillingen i masteroppgaven inneholder teoretiske begreper som er nødvendig å definere. Ved å definere begrepene er det lettere å oversette de til empiriske mål, og det er de empiriske målene som er en del av våre data (Gripsrud et al., 2010). I henhold til problemstillingen er «forventede» og «gevinster» våre teoretiske begreper. Vi ser på «forventning» som en subjektiv forestilling om fremtiden. Dette innebærer at før en forandring, slik en kommunesammenslåing er, finnes det en forventning om forandringen. Gevinster på sin side innebærer en effekt som blir sett på som positiv. Når vi måler våre begreper empirisk ser vi på hvor stor forandring det forventes, og hvilke positive effekter dette vil gi.

4.4 Intervjuguide

Før intervjuene ble gjennomført utarbeidet vi en intervjuguide. Kvale og Brinkmann (2009) definerer en intervjuguide som et manuskript som strukturerer forløpet i intervjuet. Intervjuguiden ble utviklet med problemstillingen og litteraturen som utgangspunkt. I prosessen med det å utarbeide intervjuguiden, har vi endret den flere ganger etter tilbakemeldinger fra vår veileder. Grunnen til dette var for å få mer åpne spørsmål, og heller komme med oppfølgingsspørsmål.

I denne masteroppgaven har vi valgt en semistrukturert intervjuguide. Vi valgte å benytte denne intervjuformen fordi vi ville innhente informasjon om forventninger til gevinster ved en kommunesammenslåing. Ved å bruke semistrukturert intervju åpnet dette for flyt i samtalen, noe som førte til at flere av spørsmålene ble besvart mens samtalen pågikk. I et semistrukturert intervju kunne vi også gjøre endringer underveis som intervjuet pågikk, der spørsmålene kunne endre struktur, rekkefølge og form. Målet vårt ved å bruke semistrukturert intervju var å samle inn beskrivelser av flere emner ved hjelp av utarbeidete spørsmål. Ved å

benytte en semistrukturert intervjuguide, vil guiden bestå av emner som skal dekkes og tilhørende spørsmål (Kvale & Brinkmann, 2009).

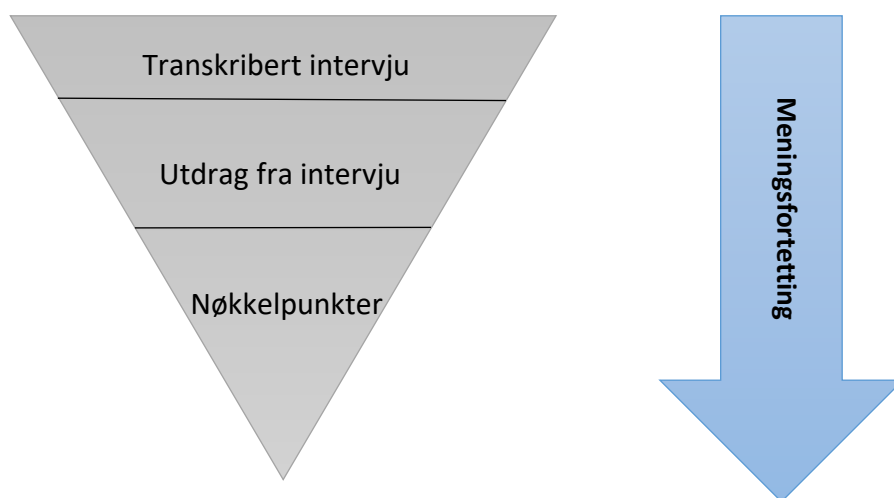
Vår intervjuguide er delt inn i fire faser, hvor den første fasen handlet om å bli kjent med intervjuobjektet. I denne fasen informerte vi også om problemstillingen, samt temaene som vi skulle gjennomgå. I den andre fasen avklarte vi informantens erfaringer og kjennskap til temaet, for å bedre forstå respondentens ståsted. Den tredje fasen var hoveddelen av intervjuet, og det var her vi stilte spørsmålene fra litteraturen. Spørsmålene vi stilte innebar hvilke motiver, gevinster og potensielle utfordringer aktørene forventet ved en kommunesammenslåing. Vi stilte spørsmål som: «Hvilke motiver er det for kommunesammenslåingen?», «Hvilke konkrete gevinster kan kommunesammenslåingen føre til?» og «Hva er utfordringene ved en kommunesammenslåing?». Avhengig av hva respondentene svarte, hadde vi i tillegg flere oppfølgingsspørsmål. Til slutt brukte vi den siste fasen for å oppsummere intervjuet, og avklare eventuelle uklarheter.

4.5 Gjennomføring av intervjuene

Vi gjennomførte intervjuene i tråd med Kvale og Brinkmann (2009) sine stadier. Stadiene var retningslinjer som vi brukte fra vår opprinnelige ide, til det som skulle bli den endelige rapporten. Intervjuene ble gjennomført ved hjelp av intervjuguiden, og temaene fra litteraturen. Ved alle intervjuene ble det skrevet notater, i tillegg til at elektronisk lydopptak ble gjort for å sikre all informasjon. Hvor nøye intervjuguiden ble fulgt baserte seg på hvilke svar og hvor mye veiledning informantene trengte. Før vi avsluttet intervjuet spurte vi om informanten hadde mer å tilføye angående temaene vi hadde vært gjennom.

Etter at intervjuene var gjennomført ønsket vi å få strukturert materialet for at det skulle bli lettere å analysere dataene senere. Kvale og Brinkmann (2009) definerer transkribering som å klargjøre intervjumaterialet for analyse. For vår masteroppgave valgte vi kun å transkribere nødvendig informasjon som var relevant for vår masteroppgave, mens unødvendig informasjon og pauser ble eliminert bort. Videre valgte vi også å transkribere spørsmålene og oppfølgingsspørsmål, da dette gjorde det enklere å analysere datamaterialet senere. Datamaterialet som ble benyttet i funnene er omskrevet til en mer formell form, slik at leseren enklere kan forstå konteksten av sitatene.

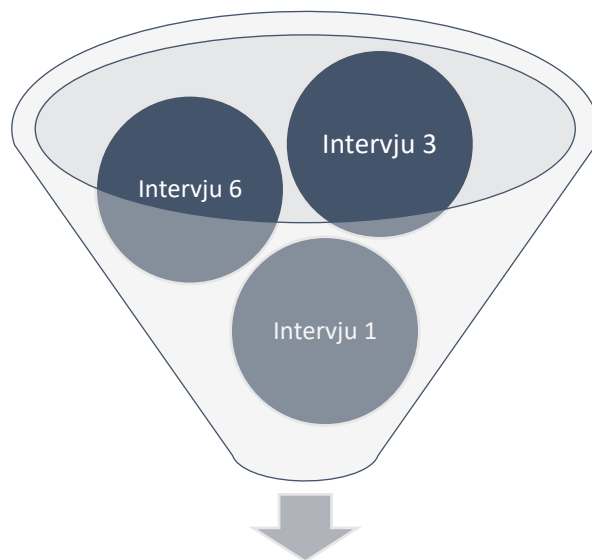
For at analysen skulle bli komplett, fremhever Kvale og Brinkmann (2009) at det er steg som må gjøres både under og i etterkant av intervjuene. Ved å stille kontrollspørsmål underveis i intervjuet, sikret vi at vår forståelse av informantens mening ble riktig tolket. I tråd med Kvale og Brinkmann (2009) kan dette bli sett på som et «selvkorrigerende» intervju. Neste steg i analysen var å se på svarene i intervjuene. Alle svarene ble kategorisert tematisk, slik at vi lettere kunne sammenligne svarene i de syv intervjuene. Ved å kategorisere svarene ga dette muligheter for å gjøre en mer systematisk sammenligning av sitatene fra intervjupersonene. Alle svarene fra informantene som for eksempel omhandlet effektivitet ble dermed samlet og kategorisert. Videre ble svarene satt sammen og komprimert. I henhold til Kvale og Brinkmann (2009) kan en slik komprimering av svar, bli omtalt som meningsfortetting. Slik figur 8 viser, handlet dette om å gå fra de transkriberte intervjuene til å komprimere det ned til nøkkelpunkter. Vår utfordring med meningsfortetting var at nyanser og detaljer fort kan forsvinne. På en annen side fikk vi frem essensen i svaret til informantene, som ga et grunnlag for en forventning om at svarene er valide.



Figur 8. Meningsfortetting (Egenutviklet)

Videre ved å benytte meningsfortetting på intervjuene, oppstod det en samlet meningsfortetting. Dette vil si at alle intervjuene, med sine viktigste nøkkelpunkter ble samlet og kategorisert, illustrert ved figur 9. En samlet meningsfortetting vil dermed gjøre det enklere å analysere og tolke svarene fra intervjuene. Innen fortolkning av tekster finnes det en rekke ulike veier å gå. I vår fortolkning av datamaterialet har vi valgt å benytte metoden til Giorgi (1975) som er gjengitt i Kvale og Brinkmann (2009) hvor en samlet meningsfortetting er beskrevet ved fem trinn.

1. Vi har lest gjennom alle intervjuene for å få en forståelse av sammenhengen av intervjuobjektets utsagn.
2. Vi bestemte de naturlige «meningsenhetene» slik de ble presentert av intervjuobjektene.
3. Vi har lest gjennom svarene fra intervjupersonene på en mest mulig objektiv måte, for å se hvilke temaer som dominerer meningsenheten.
4. Vi har knyttet utsagnene opp mot problemstilling i masteroppgaven. Her undersøkte vi meningsenheten opp mot masteroppgavens formål.
5. Til slutt har vi samlet de viktigste meningsfortettingene og skapt et helhetlig svar til problemstillingen.



Figur 9. Samlet meningsfortetting (Egenutviklet)

Ved behov var det muligheter for å gjennomføre gjenintervjuer hvis vi mente at datamaterialet var utydelig eller ufullstendig. Likevel har det ikke blitt gjennomført gjenintervjuer da vi anså datamaterialet som fullstendig og uten utydeligheter. I en relativ tidlig fase av kommunesammenslåingen er det alltid muligheter for at det vil fremkomme ny informasjon. Hvis ny informasjon hadde fremkommet kunne dette vært med på å endre informantene sine svar. Etter vår vurdering har dette ikke vært tilfellet.

Intervjuene brukte samme mal, med unntak av Sundsbø og Vinsand som ikke er direkte knyttet til kommunesammenslåingen i Kristiansand. Under intervjuene ble det mer en samtale enn en utspørring, noe som førte til at intervjuobjektene fikk snakke fritt om temaene i henhold til problemstillingen. Likevel kom det frem tydelige svar i løpet av intervjuene, som viste at informantene hadde stor kjennskap til prosessen. Ved at vi hadde syv informanter gjør dette at funnene ikke kan anses som like generaliserbare, som ved et utvalgt på 15-25 informanter. Funnene kan likevel anses som pålitelige, da vi mener at funnene har høy troverdighet. Det vil si at hvis vi gjentar undersøkelsen med den samme metoden, eller andre metoder, vil vi få det samme resultat. Verifisering omhandler om funnene i intervjuene vi gjennomførte var generaliserbare og pålitelige (Kvale & Brinkmann, 2009).

Selv om intervjuene omhandlet samme problemstilling, var hvert intervju unikt. Dette bygger på at informantene er berørt av temaet på forskjellige måter, og at de har ulike innfallsvinkler. Vi har benyttet sitater fra samtlige intervju i funnene for å få en mer helhetlig analyse, og for å konkretisere og styrke våre tolkninger. Samtidig er dette gjort da sitatene oppleves å være av god kvalitet.

5.0 Oppsummering av funn

Sitatene vil bli presentert under temaene motiver og forventede gevinster og forventede kostnader og potensielle utfordringer. Informantene vektla i høyere grad enn forventet, potensielle utfordringer ved en kommunesammenslåing. Det ble derfor nødvendig å ha dette med i funnene om forventede kostnader.

5.1 Motiver og forventede gevinster

Det å ha motiver for en kommunesammenslåing mente informantene var helt nødvendig for å se hvorfor en kommunesammenslåing burde gjennomføres. Det ble presentert ulike motiver, men noen gikk igjen oftere enn andre. Alle informantene var enige om at de ønsket å få bedre og mer moderne tjenester etter en kommunesammenslåing. Flesteparten av informantene mente også det var utfordringer knyttet til fremtidige tjenester, med blant annet flere eldre, og vektla derfor mer moderne tjenester som et viktig motiv. Moderne og bedre tjenester kan oppnås gjennom høyere kompetanse, bedre kvalitet og økt påvirkningskraft slik den ene informanten så det. Likevel var det informanter som var mer usikre på hvilke andre motiver enn bedre tjenester som lå til grunn. Til tross for dette var det enighet om at det var et behov for endring i kommunestrukturen. For noen var endringen et motiv i seg selv.

«Motivene for en kommunesammenslutning er høyere kompetanse, bedre kvalitet og økt påvirkningskraft. Det er behov for å rydde litt i gammel tilpasning, og riste litt i kommuneorganisasjonen»

Geir Vinsand (Oslo)

«Motivene er bedre og mer moderne tjenester overfor innbyggerne, men det er litt mer krevende å si hva den konkrete bedringen vil bli»

Harald Furre (Kristiansand)

Ved å redusere kostnadene kan kommunen tilby flere og bedre tjenester. På denne måten får man mer for hver krone, som igjen kan føre til bedre tjenester. Informantene var enige om at det var viktig å prøve å redusere kostnadene, slik at man kunne få bedre tjenester ut av hver krone. Slik noen av informantene påpekte det, skal kommunen levere best mulig tjeneste til lavest mulig pris. Kommunen skal gå i null uansett forklarte informantene. Kostnadsreduksjon

og da særlig med tanke på administrasjon ble trukket frem av flere informanter som et sentralt motiv. Det kom også frem at ved å bli en større kommune var det et naturlig motiv at man kunne hente ut noen økonomiske effekter, som igjen kunne resultere i kostnadsreduksjon.

«Med en kommunesammenslåing er det en forventning at du kan dra en del effekter. Dette er effekter som kan være økonomiske.»

Geir Vinsand (Oslo)

«På sentraladministrasjon og rådhus er det penger å hente»

Aase Marthe Horigmo (Kristiansand)

Det ble fremhevet at alle kommunene satt på ulik kompetanse og at det var mye å lære av hverandre. Kristiansand med sin størrelse i forhold til de mindre kommunene, har en bredere kompetanse slik informantene så det. Det ble også fremhevet av en informant at kompetansen i de forskjellige kommunene var systematisk ulik. Videre ble det påpekt at det å ha kompetanseoverføring som motiv, var helt nødvendig ved en kommunesammenslåing. Ved å dele kompetanse ble det forklart at dette kunne resultere i bedre kvalitet på tjenestene.

Et annet motiv som gikk igjen var hvordan hver kommune satt på verdifulle ressurser, og da spesielt Kristiansand. En informant trakk frem at Kristiansand som kommune satt med svært dyktige folk som var gode på analyser. Slik informantene så det var en kommunesammenslåing med på å gjøre tilgangen til ressurser bedre. Ved å få tilgang til ressurser for en mindre kommune hevdet flere av informantene at det var lettere å levere alle de lovpålagte tjenestene.

«Få til kompetanseoverføring og bedre fagmiljøer.»

Astrid Hilde (Søgne)

På en annen side var det informanter som ikke helt så de samme motivene. Disse informantene satte spørsmålsteget ved om større kommuner, kunne levere bedre og mer moderne tjenester totalt sett. Det ble fremhevet at det var utfordringer for fremtidens kommuner, men at en kommunesammenslåing nødvendigvis ikke var løsningen på dette. Dette ble begrunnet med at små kommuner også kan levere gode og moderne tjenester. En informant påpekte at motivet

for kommunereformen var at forskjeller skulle utjevnes slik at det ble likeverdige tjenester. Videre begrunnet informanten at dette var en fin måte å si at mindre kommuner leverer dårligere tjenester. Det ble deretter vist til at innbyggerne i små kommuner er fornøyde med tjenestene, og derfor hevdet de at bedre tjenester ikke burde være et motiv for en kommunesammenslåing.

«Jeg tror hvis man ser stort på det så er det ingen tegn på at storkommuner leverer bedre tjenester»

Kim Høyer Holum (Søgne)

«Et motiv for en kommunesammenslåing var jo at man skulle utjevne forskjeller, og tilby likeverdige tjenester over hele landet. Det de egentlige sier er jo at små kommuner leverer dårlige tjenester, og at innbyggerne ikke får det tilbudet de har krav på. Dette mener jeg er bullshit»

Dagfinn Sundsbø (Oslo)

I starten av kommunereformen var det et større fokus på økonomiske innsparinger som et motiv for å gjennomføre en kommunesammenslåing. Noen av informantene påpekte at de nasjonale beregningene på de økonomiske innsparingene utgjorde et lite beløp når man spredde det ut over kommunene. Derfor har motivene skiftet til å handle mer om kvalitet og robusthet. I høy grad innebar dette om å få mer ut av ressursene. Slik flere av informantene påpeker det, har ikke de økonomiske innsparingene vært det sentrale motivet for å gjennomføre en kommunesammenslåing.

«Samtidig er det ikke effektivisering for å spare penger som er driveren fra departementet sin side, det handler mer om at vi skal bruke ressursene mer riktig»

Arild Andresen (Songdalen)

«Jeg tror ikke at det viktigste motivet for kommunesammenslåinger, ikke i en eneste av de 47 nye kommunene er økonomisk innsparing det viktigste forholdet. Det er andre ting. Dette handler om å få mer ut av ressursene, i den forstand, sånn sett en effektivisering, men ikke nødvendigvis at du skal spare så veldig mye»

Geir Vinsand (Oslo)

Det ble fremlagt mange ulike motiver for å gjennomføre en kommunesammenslåing. Majoriteten av informantene trakk frem klare motiver for å gjennomføre en sammenslåing, mens andre stilte seg spørrende til motivene for en kommunesammenslåing. Selv om noen informanter stilte seg spørrende til de fleste motivene, klarte de likevel å forstå noen av motivene ved en kommunesammenslåing. Våre funn viser at de sterkeste motivene for å gjennomføre en kommunesammenslåing omhandlet mer moderne tjenester, deling av kompetanse, ressurstilgang og kostnadsreduksjon. Videre indikerer funnene at det ikke er store forskjeller blant aktørenes motiver.

Motivene moderne tjenester, deling av kompetanse og ressurser og kostnadsreduksjon bygger i all hovedsak på en effektivisering. Effektivisering handler som kjent ikke bare om kostnadsreduksjon, men også bedre kvalitet. Selv om det kan foreligge gevinster, vil det også være kostnader involvert ved en kommunesammenslåing. De fleste av informantene var tydelige på at de så et potensial for økt effektivitet, og dette var noe de ønsket å hente ut. Potensialet for økt effektivitet var noe informantene ikke hadde ferdigstilte beregninger på, men var klare på at dette var noe de jobbet med å identifisere. Prosessen med å identifisere gevinstene innenfor de forskjellige sektorene var noe informantene så på som krevende. Likevel var de klare på at de hadde en forventning om at det ble gevinster. Ved en kommunesammenslåing får man mulighet til å se ting på en ny måte slik informantene fremla det. Dette innebar at aktørene lettere kunne se potensialer for effektivitet på en ny måte. Informantene mente det var gevinster, men de var ikke tallfestet.

«Vi skal ta ut effektiviseringsgevinster i sammenslåingsprosessen.»

Harald Furre (Kristiansand)

«Det er en vanlig gevinst med en kommunesammenslutning at du kan dra en del stordriftsfordeler, det kan være en del økonomiske effekter og kompetanseeffekter.»

Geir Vinsand (Oslo)

Innenfor de ulike sektorene var informantene ikke like klare på hvilke gevinster de ville få. Dette gjaldt som kjent innenfor pleie og omsorg, grunnskole, barnehage og administrasjon. Det som skilte seg ut var den brede enigheten om at de største gevinstene fantes på administrasjon. Det ble fremhevet at det ikke var behov for tre ordførere og tre rådmenn. Informantene

argumenterte videre at kommunereformen i høy grad effektiviserer ledelsen, fordi det fører til at det blir færre personer som jobber i administrasjon.

Når det gjaldt gevinster i form av økonomiske innsparinger i de øvrige tjenestene var informantene mer usikre. Informantene var dog klar over de nasjonale estimatene på 15 prosent effektivisering. Dette effektiviseringspotensialet mente de fantes teoretisk, men det var et spørsmål om hvilke teoretiske forutsetninger man la til grunn. Videre ble det påpekt at et slikt estimat ikke tok høyde for lokale forskjeller slik effektivitetsanalysen gjorde. Selv om informantene hevdet at potensialene var litt «virkelighetsfjerne», var det fortsatt potensialer for økt effektivitet for tjenestene. Det ble fremhevet at potensialet for effektivisering var vanskelig å oppnå på grunnlag av at man ikke skal endre på strukturen til for eksempel grunnskole og barnehage. Derfor dreide gevinstene til de ulike tjenestene mer om det å få bedre og mer moderne tjenester ved å løfte kvaliteten. Informantene påpekte at ved en kommunesammenslåing så ville det bli mulig å jobbe mer systematisk med kvalitet og kompetanseheving i de ulike tjenestene.

«Du sparer ikke 15 % i barnehage med å slå sammen kommunene. Du må ha like mange barn og ansatte fremdeles. Med mindre man slår sammen og lager større skoler, noe man har sagt ikke er tilfellet. Da vil det ikke spares 15 %. På tjenestenivå der tjenestene leveres vil det ikke være mulig, men i administrasjonen noe som er lagt til grunn i beregningen vil det være mulig å spare.»

Aase Marthe Horrigmo (Kristiansand)

«Gevinsten er å få bedre tjenester. Ha muskler til å drive med systematisk kvalitetsarbeid i skole og barnehage. Jobbe systematisk med kompetanseheving i eldreomsorgen.»

Harald Furre (Kristiansand)

En form for gevinst som gikk igjen blant informantene var muligheten for å forbedre teknologien gjennom en kommunesammenslåing. Det ble påpekt at ved en kommunesammenslåing har man mulighet til å utnytte situasjonen ved å jobbe smartere og mer effektivt. Dette innebar blant annet å få til en digitalisering, ved at arbeidsprosessene ble mer produktive og forenklet. Det ble forklart at hvis arbeidsprosessene ble mer produktive, ville man ha mer tid til tjenesteutvikling. Gevinsten ved å bli mer effektiv som et resultat av ny teknologi ble særlig fremhevet av informantene fra de mindre kommunene. Det er vanskelig å

forbedre teknologien som en liten kommune med et lite fagmiljø. Dette er fordi man må ha spesiell kompetanse, kapasitet og tyngde.

«Med bruk av teknologi innenfor for eksempel helse og omsorg vil det på sikt være et innsparingspotensial, i større grad i en større kommune fordi man kan bruke mer på tjenesteutvikling.»

Aase Marthe Horrigmo (Kristiansand)

«Digitale løft sliter Songdalen med å være så langt fremme på som man skulle ønske, for du må ha en spesiell kompetanse, kapasitet og tyngde til å gjøre en ordentlig jobb.»

Arild Andresen (Songdalen)

Et viktig poeng med gevinster er når de blir synliggjort. Noen gevinster kan hentes ut umiddelbart, mens andre gevinster har et lenger tidsperspektiv. Majoriteten av informantene mente at de fleste gevinstene måtte hentes ut på lang sikt. Dette innebar slik informantene så det, at man måtte ha et tidsperspektiv på 3 - 4 år i etterkant av sammenslåingen for å kunne se gevinstene. Skulle man imidlertid se stabile resultater måtte man vente 10 år. Dette henger sammen med at kommunesammenslåingen er en stor prosess, og det vil ta tid før man ser de store effektene. De langsiktige gevinstene omhandlet i høy grad det informantene betegnet som stordriftsfordeler. Et godt eksempel på en stordriftsfordel som informantene påpekte, var hvordan Kristiansand hadde den klart laveste kostnaden per innbygger, i forhold til Søgne og Songdalen. Noen av informantene mente at stordriftsfordeler kun fantes ved et innbyggertall på rundt 12 000 – 25 000. Dette var i kontrast til andre informanter som ikke nødvendigvis mente stordriftsfordeler hadde noe med innbyggertall å gjøre. Disse mente stordriftsfordeler heller omhandlet potensielle brukere per tjeneste.

Fra de mindre kommunene kom det frem andre gevinster. En stordriftsfordel slik de fremhevet var å ikke være like avhengig av nøkkelpersonell, men heller ha et større fagmiljø. Det tar tid å opparbeide et robust fagmiljø ifølge informantene. Likevel ble det fremhevet at ved å få et større fagmiljø, så ville dette gi gevinster i form av bedre tjenester allerede fra dag en. Totalt sett mente informantene at det forelå et potensial for større stordriftsfordeler ved å slå sammen kommunene.

«Når man drifter større enheter vil det være mulig å ta ut gevinster av det. Det vil være stordriftsfordeler som tas ut over tid»

Harald Furre (Kristiansand)

«Kommunen får gevinstene ganske fort ved å ha et sterkere fagmiljø, så tjenestene tror jeg vil bli bedre nesten fra dag 1, eller dag 2.»

Astrid Hilde (Søgne)

Kompetanseoverføring var noe som ble trukket frem for å styrke robustheten på fagmiljøene. Robusthet som det ble presentert i kommunereformen, ble fremhevet av informantene til gangs. Dette bygger på at tjenestene og fagmiljøene ikke skal være sårbare, men heller sterke nok til å takle fremtidens utfordringer. Det ble derfor fremhevet at et robust fagmiljø var en viktig gevinst ved en kommunesammenslåing. Ved å ha et sterkt fagmiljø kan man lettere tiltrekke seg de flinkeste folkene, som videre kan gi mer tid til tjenesteutvikling. Dette kom frem fra noen av aktørene gjennom Søgne sine problemer med å tiltrekke seg psykolog. Psykologstillingen ble lyst ut tre ganger uten at noen søkte. Aktørene mente at det ville vært lettere å tiltrekke seg en psykolog hvis fagmiljøet hadde vært mer robust.

«Mer robuste fagmiljø. Robuste fagmiljø gjør at man kan levere tjenester av høy kvalitet, men det betyr også mer tid til tjenesteutvikling.»

Aase Marthe Horrigmo (Kristiansand)

«Tjenestene blir bedre kvalitetsmessig med mer robuste fagmiljøer, og man tiltrekker seg de flinkeste folkene.»

Astrid Hilde (Søgne)

Ved å danne robuste fagmiljøer vil kommunen også styrke de mer kompetansekrevende tjenestene. Ved å gjennomføre en kommunesammenslåing var det å bedre spesialtjenestene en viktig gevinst, slik informantene fra Søgne og Songdalen påpekte. Disse smale velferdstjenestene var områder hvor Søgne og Songdalen var svært sårbare. Dette var derfor en større gevinst for Søgne og Songdalen, enn Kristiansand. Informantene begrunnet dette med at fagmiljøet i Søgne og Songdalen var mer en fagperson, enn et fagmiljø. Ved og kun ha en fagperson vil kommunene ha problemer knyttet til sykdom, ferieavvikling, etterutdanning og

deling av kompetanse. Informantene mente derfor at det var lettere å tilrettelegge for spesialtjenester i en storkommune.

«De som har behov for spisskompetanse, kommer til å merke forskjeller. Psykisk utvikling, barnevern også videre vil merke en endring og en bedring. Dette er tjenester som er vanskelig å tilby når kommunene er veldig små, som gjør at mange bare har 1-1,5 ansatte i barnevern.

Da har du ikke et fagmiljø, men en fagperson.»

Aase Marthe Horrigmo (Kristiansand)

«Vi vil få mer robuste tjenester. Det høres ut som noe fra en valgkamp, men det handler om at for eksempel unger i barnehage og grunnskole som trenger et spesielt tilbud som vi ikke har lokalt. Dette vil de kunne få på en helt annen måte i en ny kommune»

Arild Andresen (Songdalen)

Våre funn indikerer at det er forskjeller blant aktørene i henhold til deres ståsted når det gjelder gevinster. Informantene fra Søgne og Songdalen forventet langt sterkere gevinster for bedre spesialtjenester. Kristiansand sine informanter på sin side, mente gevinstene ville være mer robuste tjenester og fagmiljøer, som ville være med på å øke kvaliteten på tjenestene. Dette var gevinster aktørene fra de mindre kommunene også forventet.

5.2 Forventede kostnader og potensielle utfordringer

Det er imidlertid ikke bare gevinster knyttet til en kommunesammenslåing. Allerede da det ble vedtatt at kommunene skulle slå seg sammen startet en svært krevende prosess med å forme en ny kommune. Det ble forklart at mye tid gikk med til planleggingsarbeidet, som førte til kostnader. Enkelte av informantene påpekte at det også ville oppstå flere kostnader frem mot kommunesammenslåingen 1.1.2020. En annen kortsiktig kostnad som ble fremhevet er naturlig avgang. Dette vil si at ingen skal miste jobben som et resultat av kommunesammenslåingen, noe som kan føre til en overbemanning de første årene. Dette kan være et hinder for å få ut de fulle gevinstene på kort sikt. På en annen side vil det alltid være ansatte som ikke blir med videre i en fusjonsprosess. I en så stor organisasjon vil det alltid være en høy «turnover» med alderspensjonister, sykdom og at noen finner seg andre jobber.

«Det er ingen som skal miste jobben som følge av kommunesammenslåingen, all overtallighet skal reduseres gjennom naturlig avgang. Dette betyr at ting vil ta litt lengre tid før man henter ut økonomiske gevinster.»

Aase Marthe Horrigmo (Kristiansand)

Noen av informantene var usikre på hvor store stordriftsulempene ville bli. Informantene forklarte at dette kunne være kostnader knyttet til både koordinering og kompleksitet. Dette ble begrunnet med at for eksempel implementering av ny teknologi, tar lenger tid i en større organisasjon. En informant trakk frem at koordineringen i en liten kommune kan være smidig, mens ved en større kommune er det flere aktører involvert, som videre kan føre til utfordringer. En annen informant fremhevet utfordringene knyttet til at kommunen kun skal være en stor enhet, fremfor tre selvstendige. Det ble videre begrunnet med at de ansatte kanskje ikke fikk like stor innflytelse som tidligere, og at de derfor ville få mindre motivasjon.

Fra Kristiansand sine informanter kom det frem at stordriftsulempene ville være begrenset. Grunnen til dette var at Kristiansand allerede har drevet med tjenesteutvikling for kommunene rundt seg. Kristiansand har allerede denne kostnaden i sitt regnskap, og derfor vil ikke kommunesammenslåingen ha en stor effekt på stordriftsulempene. Det ble påpekt av aktørene i de mindre kommunene at man ville få gevinster som kunne synliggjøres, men at det alltid ville dukke opp nye kostnader. Ved å få en større kommune ville man også få et større spenn av kostnader, og disse kan være vanskelige å identifisere.

«Ja, du har noen stordriftsulempere som et resultat av kommunesammenslåingen. Ting blir mer byråkratiske i en større organisasjon. Vi er nødt til å se på hvordan vi jobber, hvordan vi organiserer arbeidet vårt for å få mest mulig tjeneste ut av hver krone.»

Astrid Hilde (Søgne)

«Jeg mener stordriftsulempene vil være begrensede. Kristiansand har drevet tjenesteutvikling for kommunene rundt seg, så man har hatt denne stordriftsulempen i regnskapet fra før. Indirekte betaler man for det andre driver med. Dette vil nå bli synliggjort i samme regnskap.»

Aase Marthe Horrigmo (Kristiansand)

Det vil alltid være kostnader knyttet til en kommunesammenslåing slik informantene så det. Våre funn identifiserte en ny dimensjon av kostnader. Dette var kostnader knyttet til det å forbli en selvstendig kommune. Informantene fra Søgne og Songdalen fremla at denne kostnaden var viktig å trekke frem. Grunnen til dette er at kommunene i Norge må levere like lovpålagte tjenester etter generalistprinsippet, og ved å fortsette som en selvstendig kommune ville det blitt store utfordringer. Disse utfordringene går ut på at en mindre kommune skal levere de samme tjenestene som en stor kommune. I tillegg trakk informantene frem at det kom forskriftsendringer nesten hver måned, noe som ikke gjorde kommuneoppdraget lettere. Dette førte til at man mistet kontroll på kostnadene. Videre ble det derfor påpekt at ved å fortsette som en selvstendig kommune, måtte noen tjenester uansett bli kjøpt fra en større kommune.

«Hvis vi skulle fortsatt som en selvstendig kommune i Songdalen, måtte disse tjenestene vært kjøpt og det ville kostet kommunen mer.»

Arild Andresen (Songdalen)

«Hver gang man inngår nye interkommunale samarbeid så doubler man kostnadene. Man mister kontroll på kostnadene.»

Astrid Hilde (Søgne)

Det kom frem fra informantene at offentlige organisasjoner ofte handler i komplekse sammenhenger, hvor det ikke alltid er klart hvilke forventninger, motiver og interesser som er prioritert. Det ble påpekt at dette ikke var noe mindre komplekst i en sammenslåingsprosess. Flere av informantene forklarte at dette er en politisk ledet fusjon, hvor man bygger en ny kommune. Et viktig prinsipp er at organiseringen gjennomføres med tanke på innbyggernes behov. En av informantene fremhevet at ved å følge dette prinsippet ville det hindre å få ut de fulle gevinstene ved en kommunesammenslåing. Dette fordi man blant annet ikke skal konsentrere befolkningen, og sentralisere skoler og barnehager.

Et viktig poeng som gikk igjen blant flere av informantene var hvordan kommunen ikke kan velge bort lovpålagte oppgaver. Det finnes svært mange oppgaver som ikke er lønnsomme, men som en kommune er lovpålagt å gjøre. Kommunen forholder seg ikke bare til en gruppe aktører, noe som legger restriksjoner på beslutningene som tas. En informant tok frem et eksempel om hvordan en siviløkonom ville ryddet i produktporteføljen, og sortert etter hva kommunen tjente

penger på. Med alle de lovpålagte oppgavene blir dette nærmest umulig. En annen informant forsterket fokuset rundt kompleksitet ved at fusjoner i de fleste tilfeller mislykkes. Det ble begrunnet videre med at det å slå sammen tre kommuner var en enda mer omfattende oppgave, enn å slå sammen tre bedrifter. Videre kan dette være enda et hinder for å ta ut gevinstene.

«Enhver siviløkonom som kommer inn i kommunen ville begynt å rydde i produktporteføljen. Hvilke produkter har vi og hvor lønnsomme er de. Veldig mange er ikke viktige, men som kommune er du pålagt å gjøre de. Kommunen er svært omfattende. Ikke like lett å hente ut fusjonsgevinsten med alle lovpålagte oppgavene.»

Harald Furre (Kristiansand)

«De som har forsket på dette på private områder, så viser det seg fusjoner stort sett mislykkes. ¾ mislykkes. Det er jo mer komplekst å slå sammen tre kommuner, enn tre bedrifter. Så dette tilsier jo at det er enda vanskeligere å hente effektivitetsgevinster enn man skulle tro. Man klarer jo å slå kommunene sammen, men kommer den nye kommunen til å være bedre enn de tre hver for seg? Det er ikke gitt.»

Kim Høyner Holum (Søgne)

En annen årsak til kompleksiteten til offentlige organisasjoner er hvordan kommunen må ta hensyn til innbyggernes krav og forventninger. Det ble trukket frem at penger i seg selv ikke var nok for å møte forventningene til innbyggerne, som ble forklart med at en av de viktigste ressursene i en kommune er mennesker. Informanten fremhevet at i en så kompleks offentlig fusjon, hvor man i tillegg skal møte innbyggernes forventning, er det ikke alltid like lett å forene teori med praksis. Majoriteten begrunnet dette med at ikke alle oppgaver i kommunen kunne erstattes med kapital og teknologi. Dette til tross for at teknologi på noen områder har vært med på å forenkle og redusere kostnader. Det kom videre frem at ved å se på gevinster ved en kommunesammenslåing, er det viktig å ikke glemme at det er mennesker det handler om.

«Det er ikke noen bekvemmelighetsdiskusjon for meg da. Det er umulig å drive småkommuner med masse tunge velferdsoppgaver og samtidig ikke gi de nok ressurser til å løse dem. Det hjelper ikke med penger, du må ha folk.»

Geir Vinsand (Oslo)

«Til syvende og sist er det mennesker du holder på med, og da er det litt annerledes å tenke effektivitet fordi du skal prate med folk og stelle med dem.»

Astrid Hilde (Søgne)

5.3 Oppgavens hovedfunn

Våre funn viste at kostnadsreduksjon, det å få tilgang til nye ressurser og kompetanseoverføring er viktige motiver og gevinster for en kommunesammenslåing. Gevinstene innebar ulike former for økt produktivitet og effektivitet i form av mer robuste fagmiljøer, bedre kvalitet på tjenestene og spesialtjenester og digitale løft. Funnene fremla at det ikke var utarbeidet estimater for effektivitetsforbedringer for den nye kommunen.

Det kom frem at prosessen i seg selv har vært tidkrevende, som videre har ført til kostnader. Andre kostnader som kom frem var stordriftsulempene som økt byråkrati og mer komplisert koordinering. Funnene vedrørende potensielle utfordringer gikk ut på at en kommune har krevende lovpålagte tjenester og må tilrettelegge i henhold til innbyggernes behov.

Det var forskjeller i forventede gevinster og kostnader ut ifra aktørenes ståsted. Funnene viste at når det kom til de lokale aktørene, så forventet aktørene fra de mindre kommunene mer robuste fagmiljøer som kan styrke spesialtjenestene. I Kristiansand var fagmiljøene allerede robuste, og forventede gevinster gikk mer ut på utvikling av tjenestene. Aktørene fra Søgne og Songdalen forventet at stordriftsulempene ville bli større enn aktørene fra Kristiansand. Det var dog ikke et klart skille mellom aktører fra politikk og administrasjon. På samme måte var det vanskelig å skille forventningene fra lokale og sentrale aktører.

Hovedfunn

Motiver og gevinster

- Kostnadsreduksjon
- Ressurstilgang
- Kompetanseoverføring
- Robuste fagmiljøer
- Bedre kvalitet på tjenestene
- Bedre spesialtjenester
- Digitale løft

Kostnader og utfordringer

- Tidkrevende prosess
- Økt byråkratisering
- Koordineringskostnader
- Lovpålagte tjenester
- Organisere etter innbyggernes behov

Tabell 3. Hovedfunn (Egenutviklet)

6.0 Drøfting av funn

De mest interessante funnene vil bli drøftet og knyttet opp mot litteraturgjennomgangen.

6.1 Motiver og forventede gevinster

Våre funn viste at kostnadsreduksjon, tilgang til nye ressurser og kompetanseoverføring var viktige motiver. Dette blir sett på som strategiske motiver, og er nødvendige for å vite hva man ønsker å oppnå med fusjonen (Roos et al., 2005). Funnene indikerte at kostnadsreduksjon kunne føre til at kommunen kunne tilby flere og bedre tjenester, slik at de kan få mer ut av hver krone. Det kom frem i funnene at kommunen skal gå i null uansett, og med lavere kostnader kan kommunen tilby flere og bedre tjenester. Motivet om kostnadsreduksjon kom i høyest grad frem på administrasjon. I henhold til Roos et al (2005) omhandler kostnadsreduksjon at man deler administrative- og verdikjedekostnader. Kostnadsreduksjon innenfor organisasjonen var et motiv som det ikke ble lagt stor vekt på, men samtidig var det et motiv å redusere administrasjonskostnadene. Funnene viste at administrasjonen var en liten del av organisasjonen, noe som kan tyde på at kostnadsreduksjon som motiv var noe begrenset.

Videre viste funnene at et sentralt motiv for å gjennomføre kommunesammenslåingen var ressurstilgang. Funnene viste at alle kommunene besitter ulik kompetanse og ressurser, hvor det kom frem at Kristiansand har bredere kompetanse og flere ressurser. Tilgang til ressurser innebærer at de fusjonerte organisasjonene får tilgang til hverandres ressurser (Roos et al., 2005). Ressursene kan være penger i form av lønn til barnehage, eller antall ansatte innen pleie og omsorg (Regjeringen, 2017). Informantene så derfor på kommunesammenslåing som en mulighet til å få bedre og flere ressurser. Videre begrunnes dette med at offentlig sektor er stor, ressurskrevende og det er begrenset ressurstilgang (Christensen et al., 2015). Motivet om ressurstilgang ble spesielt trukket frem av aktørene fra de mindre kommunene. De hevdet at ved å få flere ressurser, ville det bli lettere å levere de lovpålagte tjenestene. Selv om Kristiansand ble ansett som den kommunen med flest ressurser, trakk også aktørene fra Kristiansand frem at ressurstilgang var viktig. Det kom frem at mindre kommuner kan sitte på verdifulle og unike ressurser som kan være nyttig for Kristiansand.

Et annet motiv som ble trukket frem var kompetanseoverføring. Ved å fusjonere kan organisasjonene dele læring og kunnskap mellom hverandre (Roos et al., 2005). Vi kan her trekke paralleller til ressurstilgang da funnene indikerte at Kristiansand har størst kompetanse.

Det er dog viktig å påpeke at de mindre kommunene også kan besitte verdifull kompetanse, som kan være nyttig for Kristiansand.

Våre funn viste at motivet som ble omtalt mest for en kommunesammenslåing var bedre og mer moderne tjenester. Bedre og mer moderne tjenester inneholder elementer fra alle de strategiske motivene. Dette går ut på at moderne og bedre tjenester i høyere grad er et overordnet motiv, som videre kan deles opp i kostnadsreduksjon, kompetanseoverføring og ressurstilgang. De strategiske motivene ansees for å være de mest krevende å oppnå for de fusjonerende organisasjonene (Boye & Meyer 1998). Det er derfor viktig å ha de strategiske motivene definert før fusjonen gjennomføres, da de fleste fusjoner mislykkes (Calipha et al., 2010). Hvis Kristiansand klarer å oppnå sine strategiske motiver, vil de være på god vei til å få bedre og mer moderne tjenester. Motivene for å gjennomføre en kommunesammenslåing var noe ulike, men omhandlet i høy grad at alle aktørene ønsket få bedre og mer moderne tjenester. Dette til tross for at ved flere aktører involvert i en fusjonsprosess, har aktørene ofte forskjellige motiver i henhold til deres ståsted (Boye & Meyer 1998). Det at motivene for å gjennomføre en kommunesammenslåing er like fra aktørenes ståsted, er nødvendig for at fusjonen skal bli vellykket (Roos et al., 2005).

Informantene var klare på at det skulle hentes ut gevinster i sammenslåingsprosessen, til tross for at de ikke hadde tallfestede beregninger innenfor de ulike tjenestene. I tråd med Boye og Meyer (1998) er det viktig å analysere verdiskapning ut i fra hvilke gevinster organisasjonen kan oppnå ved en fusjon. Det ble trukket frem at tjenestene skulle bli bedre og mer robuste, som skal legge til rette for en mer effektiv ressursbruk (Regjeringen, 2017). Dette tyder på at informantene forventer at den nye kommunen skal bli mer effektiv, selv om det ikke foreligger tallfestede beregninger.

Slik de nasjonale estimatene fra produktivitetskommisjonen og Christiansenutvalget viste, finnes det klare effektivitetspotensialer ved en kommunesammenslåing. Produktivitetskommisjonen har lagt til grunn at det forelå et effektiviseringspotensial på opp mot 15 prosent innenfor tjenestene sett under ett, målt opp mot beste praksis (Produktivitetskommisjonen, 2015, s 325). Funnene viste at dette effektivitetspotensialet fantes teoretisk, men at det ikke var teori som lot seg forene med praksis. Videre kom det frem at kommunen ikke sparer 15 prosent i grunnskole og barnehage ved en sammenslåing, uten at det gjøres endringer. Det må fortsatt være like mange barn og ansatte i grunnskole og barnehage. Skulle et slikt potensiale vært realistisk, måtte man slått sammen og laget større skoler og barnehager. Politikerne har vært tydelige på at ingen skoler eller barnehager skal flyttes på

grunn av kommunesammenslåingen. Dersom tjenestene sentraliseres tilstrekkelig, vil stordriftsfordeler være hentet ut ved større kommuner (Borge. L. E, 2016) Det at den nye kommunen ikke skal slå sammen og lage nye skoler og barnehager kan dermed være et hinder for å hente ut gevinstene.

Det kom frem fra effektivitetsanalysen (2017) at Kristiansand er svært effektive innenfor grunnskole og barnehage, hvor begge har en effektivitetsverdi på 95. I tråd med senter for økonomisk forskning (2017) antyder dette at Kristiansand kun har et effektivitetspotensial på 5 prosent. På den andre siden viste funnene fra aktørene i Kristiansand at kommunen har mange små skoler, hvor man ikke får hentet ut stordriftsfordeler i forhold til størrelse på skolene. Likevel har Kristiansand en effektivitetsverdi på 95, men slik funnene viste er potensialet innenfor grunnskole høyere enn 5 prosent. Ved å ha en effektivitetsverdi på 95, er produktivitetskommissjonen sitt effektiviseringspotensial på 15 prosent teoretisk umulig å oppnå. Ser vi derimot på Søgne og Songdalen innenfor tjenestene grunnskole og barnehage foreligger det et effektiviseringspotensial på omkring 20 prosent (Senter for økonomisk forskning, 2017). Likevel indikerte funnene fra Søgne og Songdalen at effektivitetsanalysen sitt potensial ville bli vanskelig å oppnå. Dette ble videre begrunnet med at begge kommunene selv mente de allerede drev effektivt. Som aktørene fremhevet skal ikke institusjonene flyttes ved en kommunesammenslåing, og det vil derfor bli vanskelig å oppnå potensialene for effektivisering. Slik erfaringene fra Statoil-Hydro fusjonen viste, måtte det organisatoriske endringer til for å kunne realisere stordriftsfordeler (Coleman et al., 2011).

En sektor som skilte seg ut i funnene var administrasjon. Administrasjon ble trukket frem som den sektoren hvor det var størst sannsynlighet for å hente økonomiske gevinster. Funnene indikerte at en kommunesammenslåing i høy grad effektiviserer ledelsen, fordi det fører til at det blir færre personer som jobber i administrasjonen. En horisontal påvirkning hvor man endrer de organisatoriske grensene for å oppnå gevinster, kan føre til reduserte administrasjonskostnader (Boye & Meyer 1998). Dette kom tydelig frem i Christiansenutvalget som mente at økt kommunestørrelse fører til at kommunen kan utnytte stordriftsfordeler i administrasjonen. Det ble videre estimert at det foreligger et effektiviseringspotensial på 20 – 35 prosent (NOU 1992 s 140). Gevinstene innenfor administrasjon ble også fremhevet av Produktivitetskommissjonen hvor det ble estimert et effektivitetspotensial på om lag 17 prosent (Produktivitetskommissjonen 2015, s 36). Dette er estimater på nasjonalt nivå, som videre kan støttes opp av erfaringene fra Danmark. Erfaringene fra Danmark viste at administrasjonsutgiftene falt med 16 prosent i perioden 2007 – 2011 (Økonomi- og

inderingsministeriet, 2013 s 77). Det ble imidlertid stilt spørsmål hvor sammenlignbar den danske kommunereformen er med den norske. Et funn viste til at den danske kommunesektoren har vært på en økonomisk «hestekur» hvor de måtte effektivisere uansett. Det er derfor ikke gitt at erfaringene fra Danmark vil bli helt like i Norge. Likevel er de forventede gevinstene for administrasjon sammenfallende med litteraturgjennomgangen.

Noen gevinster kan hentes ut umiddelbart, mens andre gevinster har et lengre tidsperspektiv. Funnene viste at de fleste gevinstene måtte hentes ut på lang sikt. Dette innebar et tidsperspektiv på 3-4 år i etterkant for å se gevinstene. Skulle kommunen derimot se stabile resultater måtte man vente i 10 år. Knyttet opp mot litteraturgjennomgangen ser Boye & Meyer (1998) på stordriftsfordeler som en langsiktig gevinst. Aktørene mente at ved å bli større, kunne en gevinst være mer robuste fagmiljøer. Det ble fremlagt at ved å slå sammen fagmiljøene kunne man skape en verdi, som kommunene ikke ville skapt alene. En synergi er den merverdi som skapes ved å slå sammen to eller flere organisasjoner, som ikke er mulig å oppnå hver for seg (Calpiha et al., 2010) Funnene indikerte at robuste fagmiljøer gjør at man kan levere tjenester av høyere kvalitet. Kvaliteten på tjenestene øker som et resultat av at kommunen blir større og derfor kan drive mer effektivt (Borge L.-E. , 2014).

Videre ble det presisert i funnene at ved å få robuste fagmiljøer vil det bli lettere for kommunen å tiltrekke seg flere ansatte med høy kompetanse. Dette kan igjen føre til bedre kvalitet på tjenestene. Det å ha god kvalitet på tjenestene er viktig i forhold til krav og forventninger fra innbyggerne (Johnsen 2007). Erfaringene fra Danmark viste at tjenestene og fagmiljøene har blitt mer robuste og bedre rustet til fremtiden (Økonomi- og inderingsministeriet, 2013 s 111). Dette begrunnes videre med at gevinsten ikke ville skjedd uten en kommunereform.

Andre funn indikerte at gevinsten med mer robuste fagmiljø også ville styrke de kompetansekrevende spesialtjenestene. Funnene viste at dette var tjenester som er vanskelig å tilby når kommunene er små. Ved en kommunesammenslåing mente Christiansenutvalget at kommunene ville få tilgang til både høyere og bredere kompetanse. Dette blir videre begrunnet med at en kommunesammenslåing kan føre til bedre kvalitet i tjenestene (NOU 1992, s 105). Det er viktig å påpeke at robuste fagmiljøer også avhenger av antall ansatte. Høy kvalitet på tjenestene avhenger av kompetansen på personellet og en viss størrelse på fagmiljøet (Klausen et al., 2016). Funnene viste at de små kommunene hadde 1 – 1,5 ansatte til spesialtjenester. Slik det kom frem var dette mer en fagperson, enn et fagmiljø. Dette kan dermed svekke kvaliteten på spesialtjenestene. Gevinsten med å styrke spesialtjenestene var derfor størst for de mindre kommunene.

En annen dimensjon med mer robuste fagmiljøer var muligheten for digitale løft. Funnene viste at en kommunesammenslåing ga en mulighet til å digitalisere ved at arbeidsprosessene kunne effektiviseres og forenkles. Større kommuner besitter bedre kompetanse og teknologi, og har derfor mer kapasitet til å produsere velutviklede tjenester (NOU 1992 s 133). Dette betyr ikke at en kommunesammenslåing automatisk fører til et digitalt løft, men man har mulighet til å forbedre teknologien gjennom større og bedre fagmiljøer. Det at funnene indikerer at gevinsten ved en digitalisering vil føre til økt effektivitet er ikke den eneste dimensjonen som vil forbedres. Et digitalt løft vil også gi økt produktivitet (Johnsen 2007). Økt produktivitet vil dermed si at man sløser mindre med ressurser. Et viktig område innenfor produktivitet er å forbedre teknologien og organiseringen over tid (Johnsen 2007). Ved å få digitale løft i den nye kommunen vil forholdet mellom ressursinnsats, prosesser og tjenester forenkles. Produktiviteten vil dermed øke, som igjen vil føre til økt effektivitet. Resultatet av dette vil derfor bli økt velferd til innbyggerne (Johnsen 2007).

6.2 Forventede kostnader og potensielle utfordringer

Det kom frem at det ikke bare var gevinster knyttet til en kommunesammenslåing. Ut ifra funnene ble det forklart at det allerede har oppstått kostnader som følge av planlegging. Det ble videre vist til at slike kostnader vil påløpe frem mot kommunesammenslåingen. Dette er endringskostnader som Boye & Meyer (1998) ser på som midlertidige og vil opphøre når fusjonsprosessen er ferdig. Naturlig nok er disse kostnadene høyere jo mer kompleks fusjonen er (Boye & Meyer 1998). En annen kortsiktig kostnad som ble fremhevet i funnene var naturlig avgang, som kan føre til en overbemanning de første årene. Dette blir også sett på som en midlertidig endringskostnad (Boye & Meyer 1998). På en annen side kan en overbemanning de første årene være et hinder for å få de fulle gevinstene. Dette begrunnes videre med at ved en betydelig vekst pådrar organisasjonen seg endringskostnader, som vil vedvare etter at fusjonsprosessen er avsluttet (Boye & Meyer 1998). Kommunesammenslåingen er en stor og kompleks fusjon hvor man ikke kan utelukke at endringskostnader vil vedvare selv etter fusjonsprosessen. Samtidig i en så stor fusjonsprosess vil det alltid være høy turnover med alderspensjonister, sykdom og at noen finner seg andre jobber.

Funnene vedrørende kostnader dreide seg mye om kostnader på lang sikt. Videre viste funnene at kostnader på lang sikt ble ansett som stordriftsulemper. Det ble forklart at slike stordriftsulemper var kostnader knyttet til koordinering og økt byråkrati. Stordriftsulemper kan være kostnader knyttet til økt byråkrati (Boye & Meyer 1998). I en mindre kommune kan

koordineringen gå mer smidig for seg, mens i en større kommune er det flere aktører involvert som videre kan føre til høyere kostander. En annen stordriftsulempe som kom frem i funnene var tap av motivasjon for de ansatte. Ved å bli en større organisasjon ble det forklart at rollen til de ansatte ville bli endret, slik at de kanskje ikke fikk like stor påvirkning som tidligere. En årsak til stordriftsulemper slik Gjønnnes og Tangenes (2015) fremhever er tap av motivasjon. I en mindre kommune vil beslutningene bli gjort i et mindre kommunestyre, mens ved å fusjonere til en ny storkommune er det grunn til å anta at de ansatte får mindre innflytelse (Skeie, 2016). På den andre siden kom det frem fra funnene til Kristiansand at stordriftsulempene ville bli begrenset, fordi de allerede har drevet tjenesteutvikling for Søgne og Songdalen. Forventningene om kostnader ved kommunesammenslåingen var dermed størst hos aktørene fra de mindre kommunene. I henhold til litteraturgjennomgangen samsvarer derfor de forventende kostnadene mest for aktørene fra de mindre kommunene.

Våre funn viste at en kommune ofte handler i komplekse sammenhenger, og at en sammenslåing i høyeste grad er kompleks. Videre ble det forklart at dette var en politisk ledet fusjon hvor man bygger en ny kommune. I utgangspunktet er offentlige organisasjoner vevd inn i et komplisert politisk og samfunnsmessig nettverk av organiserte interesser, borgere, klienter og brukere (Christensen et al., 2015). I en sammenslåing må derfor kommunen takle spenning og uenighet fra flere aktører. Et viktig funn som ble presentert var hvordan kommunen ikke kan velge bort lovpålagte oppgaver. Det finnes svært mange oppgaver som ikke er lønnsomme, men som en kommune er pålagt å gjøre. For en kommune kommer dette til uttrykk, da den ikke kun kan drives etter lønnsomhet- og effektivitetsmål, men har en rekke lovpålagte oppgaver som må følges (NOU 1995, s 140). Dette er med på å legge restriksjoner på beslutningene som fattes. En fusjon i offentlig sektor er i større grad preget av institusjonelle faktorer som etablerte regler og restriksjoner (Christensen et al., 2015). De lovpålagte oppgavene og restriksjoner kommunen står overfor, er dermed et hinder for å få ut de fulle gevinstene ved kommunesammenslåingen.

Et annet funn som bygget opp kompleksiteten ved en kommunesammenslåing var hvordan tre av fire fusjoner mislykkes. Funnet viste videre at det ville bli enda mer komplekst å slå sammen tre kommuner, enn tre private organisasjoner. Knyttet opp mot Calipha et al (2010) har en av tre fusjoner siden andre verdenskrig vært mislykket, og over halvparten har vært middelmådige. Dette tilsier at det vil bli krevende å hente ut gevinstene ved en sammenslåing av kommunene. Erfaringene fra Statoil og Hydro, en annen stor offentlig organisasjon, viser at selv med nøye planlegging av fusjonsprosessen vil komplekse situasjoner alltid forekomme (Coleman et al.,

2011). Samlet sett viste erfaringene fra denne fusjonen at ledelsen i høy grad oppfattet at målene med fusjonen var oppnådd, til tross for de komplekse situasjonene som oppstod (Coleman et al., 2011). Dette viser at store offentlige fusjoner kan lykkes, selv om det foreligger potensielle utfordringer.

Det ble videre trukket frem i funnene at det ikke bare er de lovpålagte oppgavene kommunen må ta hensyn til. Innbyggernes krav og forventning spiller også en viktig rolle. Ut ifra funnene ble det presisert at penger i seg selv ikke er nok til å møte forventningene til innbyggerne. En av de viktigste ressursene i kommunen er ansatte. For en kommune vil det derfor være vanskelig å redusere antall ansatte fordi de er tett knyttet opp til tjenestens kvalitet (NOU 2000 s 697). Dette bygger videre på at offentlige virksomheter ikke kan erstatte arbeidskraft med teknologi og kapital, i motsetning til mange private virksomheter (Baumol, 2012). På den andre siden har teknologi og kapitalinnsats vært med på å øke produktiviteten ved offentlige tjenester (NOU, 2000 s 698). Resultatet av dette har vært at teknologi på noen områder har forenklet oppgavene og redusert kostnadene. Til tross for dette, kom det frem av funnene at det er vanskelig å tenke gevinster når det er snakk om velferd for mennesker. For en kommune som tilbyr tjenester vil ofte menneskelig kontakt være avgjørende for kvaliteten på tjenesten. Det er derfor verdt å merke seg at i en kompleks offentlig fusjon, hvor man i tillegg skal møte innbyggernes forventning, vil det ikke alltid være like lett å forene teori med praksis.

Et interessant funn var hvordan forventede gevinster og kostnader var forskjellig ut i fra aktørenes ståsted. Forventede gevinster som var viktig for de mindre kommunene var mer robuste fagmiljøer, som videre ville styrke spesialtjenestene. I Kristiansand var det allerede robuste fagmiljøer, og de forventede gevinstene omhandlet systematisk tjenesteutvikling. Det var også forskjeller knyttet til forventede kostnader i henhold til deres ståsted. De mindre kommunene forventet stordriftsulemper i form av økt byråkrati og koordinering. Likevel fremhevet de kostnaden ved å forbli en selvstendig kommune som enda høyere enn stordriftsulempene. Aktørene fra Kristiansand så begrensede stordriftsulemper. Dette viser at til tross for like motiver om bedre og mer moderne tjenester, er forventede gevinster og kostnader forskjellige fra aktørenes ståsted.

7.0 Konklusjon

Problemstillingen vår er som kjent «*Hva er forventede gevinster ved en kommunesammenslåing, og samsvarer disse med økonomisk teori, estimater og erfaringer?*» De forventede gevinstene ved en kommunesammenslåing er økt produktivitet og effektivitet ved at man får mer robuste fagmiljøer, bedre tjenester og spesialtjenester, digitale løft og kostnadsreduksjon i administrasjonen. Gevinstene er større enn kostnadene ved en kommunesammenslåing, selv om det er potensielle utfordringer. De forventede gevinstene samsvarer til dels med økonomisk teori og erfaringer, ved at kvaliteten på tjenestene vil øke. Ser vi på kostnadsreduksjon forventes dette kun for administrasjon, men ikke for tjenestene. Forventede gevinster samsvarer derimot ikke med estimatene. Dette bygger på at estimatene er uoppnåelige, fordi det ikke skal gjøres strukturelle endringer som å flytte på grunnskoler og barnehager.

7.1 Svakheter ved vår studie

En svakhet ved vår masteroppgave er det begrensede antallet respondenter. Dette er en svakhet fordi vi ikke kan argumentere om de forventede gevinstene er representativt for kommunene. Samtidig har vi spurt sentrale aktører i kommunene, hvor deres forventninger burde være i tråd med kommunens forventninger. Ved å ha et større utvalg kunne funnene representert en større variasjon i forventede gevinster.

En annen svakhet er at estimatene og erfaringene kun ser på sektorene administrasjon, grunnskole, barnehage og pleie og omsorg. Andre kommunale tjenester er dermed utelatt, selv om det kan tenkes at en kommunesammenslåing også kan føre til gevinster for disse. Videre kan det være svakheter knyttet til forventede gevinster om bedre kvalitet på tjenestene. Dette er en svakhet fordi det kan være vanskelig å måle om kvaliteten ble bedre i etterkant, og kan således være en «enkel» gevinst for aktørene å forvente.

Det er videre en svakhet ved vår masteroppgave at vi har ikke tatt hensyn til endringer i inntektssystemet for kommunene. Den nye storkommunen får blant annet et storbytilskudd som følge av kommunesammenslåingen. Ved å få et storbytilskudd på i overkant av 32 millioner allerede fra 2018 kan dette i seg selv være et motiv for kommunesammenslåingen (Regjeringen, 2018). Det vil derfor være vanskelig å måle hvilken effekt kommunesammenslåingen isolert sett har hatt.

7.2 Videre forskning

Det er viktig å påpeke at det er nødvendig med mer forskning for å gi et fullverdig svar på problemstillingen. Med videre forskning hadde det vært interessant og sett om gevinstene samsvarte med aktørenes forventninger. Dette kunne vært gjort ved å måle effektene i etterkant av kommunesammenslåingen. På denne måten kunne vi også sett hvordan kommunesammenslåingen har påvirket kvaliteten på tjenestene.

En annen oppfølgingsstudie kunne vært å se på totaleffekten av kommunesammenslåingen. Dette vil da også inkludere demokrati, identitet og alle tjenestene. Ved å gjøre denne forskningen ville man dekket alle aspektene, og dermed sett om kommunesammenslåingen var vellykket.

Referanser

(u.d.).

- Andersen, E. W., & Sundsdal, S. (2016, Oktober 10). *Norsk Rikskringkasting*. Hentet fra NRK.no: <https://www.nrk.no/sorlandet/hoyre-nei-til-storkommune-1.13173146>
- Baumol, W. (2012). *The cost disease: why computers get cheaper and health care doesn't*. New Haven & London: Yale University Press.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., & Serritzlew, S. (2011). *Scale effects in local government? Evidence from local government amalgations in Denmark*. Århus.
- Borge, L. E. (2016). Økonomiske perspektiver på kommunesammenslutninger. I J. E. Klausen, J. R. Askim, & S. I. Vabo, *Kommunereform i perspektiv* (ss. 1-326). Fagbokforlaget .
- Borge, L. E., & Sunnevåg, K. (2005). *Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren*. Trondheim og Bergen: Senter for økonomisk forskning.
- Borge, L.-E. (2014). *Effektivitet i kommunesektoren*. Trondheim: Produktivitetskommissjonen.
- Borge, L.-E., & Rattsø, J. (2002, 3 30). Spending Growth with Vertical Fiscal Imbalance: Decentralized Government Spending in Norway 1880-1990. *Economics and Politics*, ss. 351-373.
- Boye, K., & Meyer, C. B. (1998). *Fusjoner og oppkjøp*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Boyne, G. (1995, Juli). Population size and economies of scale in local government. *Policy and Politics*, ss. 213-22.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Ronnes, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Colmann, H. L., Stensaker, I., & Tharaldsen, J. E. (2011). *A Merger of Equals?* Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Egeland, G. I., & Refseth, A. (2017, Mai 22). *NRK.no*. Hentet fra NRK.no: <https://www.nrk.no/sorlandet/1148-underskrifter-mot-kommunesammenslaing-1.13526978>
- Gjønnnes, S. H., & Tangenes, T. (2015). *Økonomi- og virksomhetsstyring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grand, J. L. (2003). *Motivation, Agency and Public Policy Of Knights & Knaves, Pawns & Queens*. New York: Oxford University Press.
- Gripsrud, G., Olsson, U. H., & Silkoset, R. (2010). *Metode og dataanalyse*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- IRIS. (2013). *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Stavanger: International Research Institute of Stavanger AS.
- Jakobsen, M., Damsgaard, E., & Eigeland, K. K. (2017, Juni 11). *Norsk rikskringkasting*. Hentet fra NRK: <https://www.nrk.no/sorlandet/klar-for-sorlandshistoriens-storste-fusjon-1.13552304>
- Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Klausen, J. E., Askim, J., & Vabo, S. I. (2016). *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- KMD. (2016). *Kommuneproposisjonen 2017*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet .

- KMD. (2017). *Endringer i kommunestrukturen*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartement.
- Knutepunkt Sørlandet. (2015). *Fremtidig kommunestruktur i Kristiansandsregionen*. Kristiansand: Knutepunkt Sørlandet.
- Kommunal- og forvaltningskomiteen. (2015). *Instilling 300. S (2013-2014)*. Oslo: Regjeringen .
- Kommunespeilet. (2013, Juni 1). *KS.no*. Hentet fra KS.no:
<http://www.ks.no/globalassets/introduksjonshefte-interkommunalt-samarbeid.pdf>
- Kristiansand Kommune. (2017, Juni 20). *Kristiansand Kommune*. Hentet fra Kristiansand Kommune:
<https://www.kristiansand.kommune.no/aktuelt/startskuddet-for-arbeidet-med-sammenslaingen/>
- Kristiansand Kommune. (2018, Februar 16). *Kristiansand Kommune*. Hentet fra Kristiansand Kommune: <https://www.kristiansand.kommune.no/politikk-og-administrasjon/om-kristiansand/om-kristiansand/>
- Krossli, J. I. (2014, Januar 14). *Kommunal Rapport*. Hentet fra Kommunal Rapport: https://kommunalrapport.no/artikkel/ser_til_danmark_og_finland
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag As.
- NOU. (1992). *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Oslo: Norges Offentlige Utredninger.
- NOU. (1995). *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*. Oslo: Norges Offentlige Utredninger.
- NOU. (1998). *Økonomien i den statlige høgskolesektoren*. Oslo: Norges Offentlige Utredninger.
- NOU. (2000, Juni 30). *En strategi for verdiskapning og sysselsetting*. Hentet fra Regjeringen:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-21/id117571/sec10?q=NOU%202000:21>
- NRK. (2016, Juni 06). *Norsk rikskringkasting*. Hentet fra NRK: <https://www.nrk.no/norge/her-ser-du-alle-resultatene-fra-folkeavstemningene-mandag-6.-juni-1.12980741>
- Prestvold, J. B. (2017, Juni 9). *Fædrelandsvennen*. Hentet fra Fædrelandsvennen:
<https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/26MbG/Frykter-mamma-havner-pa-gamlehjem-i-byen>
- Produktivitetskomisjonen. (2015). *Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd*. Oslo: Norges offentlige utredninger.
- Regjeringen. (2017, Juni 6). *Regjeringen*. Hentet fra Regjeringen:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/Ovrige-tiltak/id759720/>
- Regjeringen. (2017, 05 26). *Regjeringen.no*. Hentet fra www.regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/historikk1/id751241/>
- Regjeringen. (2017, 05 26). *Regjeringen.no*. Hentet fra Regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/>

- Regjeringen. (2017, 12 18). *Regjeringen.no*. Hentet fra Regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/>
- Regjeringen. (2017, 07 07). *Regjeringen.no*. Hentet fra Regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/prosess/id751050/>
- Regjeringen. (2017, 12 18). *Regjeringen.no*. Hentet fra Regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/>
- Regjeringen. (2017, Juni 27). *Regjeringen.no*. Hentet fra Regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/stortingsvedtak-utloser-en-rekke-okonomiske-virkemidler/id2558516/>
- Regjeringen. (2017, Desember 14). *Regjeringen.no*. Hentet fra Regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunedata/effektivitetsanalyse/effektivitetsanalyse/id2520380/>
- Regjeringen. (2018, Mars 22). *Regjeringen.no*. Hentet fra Regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunedata/effektivitetsanalyse/id2520379/>
- Regjeringen. (2005). *Framtidens kommunestruktur - kommuner med ansvar for egen utvikling*. Oslo: Kommunal - og regionaldepartementet.
- Senter for økonomisk forskning. (2017, Desember 14). *Regjeringen.no*. Hentet fra Regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunedata/effektivitetsanalyse/id2520379/>
- Skeie, K. (2016, Juni 7). *Norsk Rikskringkasting*. Hentet fra NRK.no: https://www.nrk.no/nordland/_-store-kommuner-er-ikke-losningen-1.12985288
- Songdalen kommune. (2017, Juni 22). *songdalen.kommune.no*. Hentet fra songdalen.kommune.no:
<https://www.songdalen.kommune.no/globalassets/dokumenter/politikk/kommunereformen/220617-kommunesammenslaing---folkemote-kl.-18-2.pdf>
- Statistisk sentralbyrå. (2017, 12 01). *Statistisk sentralbyrå*. Hentet fra Statistisk sentralbyrå:
<https://www.ssb.no/befolkning/faktaside/befolkningen>
- Søgne kommune. (2015, Mars 3). *Søgne kommune*. Hentet fra Søgne kommune:
<https://www.sogne.kommune.no/om-sogne/>
- Sørensen, R. J. (2009). *En effektiv offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Thorsnæs, G. (2017, Juni 6). *Store norske leksikon*. Hentet fra Store norske leksikon:
<https://snl.no/Songdalen>
- Thorsnæs, G. (2017, Juni 6). *Store Norske Leksikon*. Hentet fra Store Norske Leksikon:
<https://snl.no/S%C3%B8gne>
- Thorsnæs, G., Nilsen, J. E., & Bjørtvedt, E. (2017, November 1). *SNL.no*. Hentet fra SNL.no:
<https://snl.no/Kristiansand>

Vabo-utvalget. (2014). *Kriterier for god kommunestruktur*. Oslo: Regjeringen.

Wernet, S. P., & Jones, S. A. (1992, December 1). Merger and Acquisition Activity between Nonprofit Social Service Organizations: A Case Study. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, ss. 367-380.

Økonomi- og Indæringsministeriet. (2013). *Evaluering af kommunalreform*. København: Økonomi- og Indæringsministeriet.

Vedlegg

Intervjuguide

Individuelle dybdeintervjuer

Semistrukturert intervju

Intervjotype: Informantintervju

Utvelgning av intervjuobjekter: Blanding av strategisk- og variasjonsutvalg.

Varighet: 45-60 minutter

Tema

Forventede gevinster ved en kommunesammenslåing. Kvalitativ studie om kommunesammenslåingen til Kristiansand, Søgne og Songdalen.

Problemstilling

«Hva er forventede gevinster ved en kommunesammenslåing, og samsvarer disse med økonomisk teori, estimater og erfaringer?»

Form

To studenter møter respondenten. En student intervjuer, mens den andre studenten tar notater og er ansvarlig for evt. Lydopptak. Intervjuer tar selv notater med tanke på oppfølgingsspørsmål underveis i intervjuet. Begge studentene har muligheter for å spørre om avklaringer på slutten av intervjuet.

1. Rammesetting

- Uformell samtale (2-5 minutter)
- Informasjon om prosjektet og problemstillingen

2. Erfaringer

- Avklar og ta utgangspunkt i respondentens erfaring med eller kjennskap til teamet/problemstillingen
- Dersom det er relevant/passende, be respondenten fortelle litt om sitt arbeid/rolle

3. Fokusering

- Nøkkelspørsmål (40-50 minutter)
- Oppfølgingsspørsmål eller sjekkliste

4. Tilbakeblikk

- Oppsummering (5-10 minutter)
- Avklaringer

1. Rammesetting

- Uformell samtale (2 minutter)
- Informasjon om prosjektet og problemstilling (5-10 minutter)
 - Bakgrunn og formål med intervjuet
 - Forklar hva intervjuet skal brukes til
 - Avklar spørsmålet rundt anonymitet og taushetsplikt
 - Spør om respondenten om har spørsmål eller om noe er uklart
 - Informer om lydopptak
 - **Start lydopptak**

2. Erfaringer

- Avklar og ta utgangspunkt i respondents erfaring med eller kjennskap til temaet/problemstillingen
- Dersom det er relevant/passende, be respondenten fortelle litt om sitt arbeid/rolle

3. Fokusering

- Nøkkelspørsmål
 - Hvilke motiver er det for kommunesammenslåingen?
 - Hva vil effektene av kommunesammenslåing bli?
 - For innbyggerne
 - Ulike tjenesteområder
 - Kvalitet, produktivitet/effektivitet
 - Hvilke konkrete gevinster kan kommunesammenslåingen føre til?
 - Sektorer
 - Stordriftsfordeler
 - Beregninger?
 - Hvor mange år vil det ta før man ser gevinstene fra kommunesammenslåingen?
 - Danmark, erfaring
 - Hvordan skal storkommunen Kristiansand få ut effektiviseringspotensialet?
 - Baumol-effekten
 - Estimer
 - Hva er utfordringene ved en kommunesammenslåing?
 - Stordriftsulemper
 - Lovpålagte oppgaver
 - Anser du det som realistisk at det blir gevinster ved kommunesammenslåingen?

4. **Tilbakeblikk**

- Oppsummering (5 min)
Intervjuer oppsummerer kort og går igjennom intervjuet
- Avklaringer
Avklare eventuelle misforståelser, er det noe uklart
- Er det noe mer respondenten ønsker å legge til.

Stopp lydopptaket.

Refleksjonsnotat Ulrik Kragh Tollefsen

Masteroppgaven omhandler forventede gevinster ved en kommunesammenslåing. Ved å bruke kommunesammenslåingen mellom Kristiansand, Søgne og Songdalen som studie, har vi sett på aktørenes forventninger til gevinster. Det er få temaer som skaper så mye debatt som kommunereformen har gjort de siste årene. Reformen tar for seg utfordringene dagens kommunestruktur står overfor, og hvordan kommunene må bli mer robuste for å takle fremtiden. Videre bygger reformen på hvordan kommunene skal få mer ut av ressursene, og hvordan de skal bli mer effektive.

Motivasjonene for å skrive denne masteroppgaven baserer seg i høy grad på at vi begge er berørte av kommunesammenslåing i hver vår hjemkommune. Etter å ha studert økonomi i fem år, hvor fokuset har vært private virksomheter, syntes vi det var interessant å studere en offentlig institusjon. Det var spennende å se om forventede gevinster ved en kommunesammenslåing samsvarte med økonomisk teori. Videre ville se om forventede gevinster også samsvarte med estimater for effektivitetspotensialer og erfaringer fra lignende fusjoner. Problemstillingen for vår masteroppgave ble dermed som følger: «Hva er forventede gevinster ved en kommunesammenslåing, og samsvarer disse med økonomisk teori, estimater og erfaringer?». For å belyse forventede gevinster benyttet vi kvalitativ metode gjennom dybdeintervjuer. En kommunesammenslåing kan bli sett på som en fusjon, så det var derfor naturlig å se på fusjonsteori. I fusjonsteorien så vi på motiver, gevinster, kostnader og potensielle utfordringer. Gevinstene innebærer økt produktivitet og effektivitet. Ved at en kommune øker produktivitet og effektiviteten, vil det ikke sløses med ressurser og velferden til innbyggerne vil øke.

Våre funn viste at gevinster som robuste fagmiljøer, kompetanseoverføring, tilgang til nye ressurser, digitale løft, bedre kvalitet på tjenester og spesialtjenester var sentrale for en kommune. Videre ble kostnadsreduksjon innenfor administrasjon trukket frem. Funnene indikerte også at en kommunesammenslåing vil føre til kostnader som økt byråkrati, koordineringskostnader og tap av motivasjon for de ansatte. Det ble også fremlagt potensielle utfordringer med tanke på alle de lovpålagte tjenestene som en kommune skal levere.

Fusjoner er ikke et nytt fenomen innenfor offentlig sektor, selv om vi ofte assosierer fusjoner kun med private virksomheter. Ved å fusjonere vil to eller flere parter skape en merverdi de ikke vill oppnådd alene. Lokaldemokrati er noe som varierer fra land til land, selv om mange av de skandinaviske landene har likheter. Det som derimot har større likheter er

kommunestrukturen. Både i Finland og Danmark har det de siste årene vært gjennomført to lignende reformer slik den kommunereformen Norge står overfor i dag. Ved at det har vært gjennomført slike reformer internasjonalt, har Norge sett til utlandet for å lære av erfaringene. Trendene til reformer som gjøres internasjonalt omhandler at større enheter kan drive mer effektivt. Dette omhandler i høy grad stordriftsfordeler. Ved at en kommune blir større kan toppledelsen gjøres mer produktiv ved færre ansatte, samtidig som at tjeneste kan organiseres på en mer effektiv måte. Det er ingen tvil om at kommunereformen i Norge har sett til både Danmark og Finland for erfaringer, på samme måte som at andre land kommer til å se til Norge i årene etter kommunereformen.

En kommunereform i seg selv er ikke nødvendigvis nyskapende, da det har vært gjennomført reformer i Norge før. Likevel ble siste kommunereform gjennomført på 60-tallet, hvor fokuset ved reformen var annerledes. Siden den gang har befolkningsstrukturen og innbyggernes forventninger til offentlig sektor endret seg. Den nye kommunereformen bygger på at de største kommunene skal bli mer robuste for å takle fremtidens utfordringer. De største kommunene skal bli enda større, og dermed drive mer effektivt. Vi kan dermed si at hvordan måten kommunereformen skal gjennomføres på er nyskapende. Selv om mange mener at dette kun er starten på en større reform, er det starten på en ny måte å tenke på når det gjelder kommunestrukturen. Dette henger sammen med at det med skje ytterligere endringer i kommunestrukturen, for å få ut de fulle gevinstene. Det er ikke lett for å kommunene å tilfredsstille kravene innbyggerne har til en kommune, og det er særlig velferdstjenestene som innbyggerne har størst krav til. For at kommunene skal klare å møte forventningene til innbyggerne i fremtiden, kan det være at noen av de mindre lovpålagte tjenestene må avskaffes.

Kommunen har et ansvar overfor innbyggerne, og hovedmålet for kommunen vil alltid være at den skal tjene befolkningen. Videre er en av de viktigste oppgavene å løse konflikter og problemer med minst mulig ressursbruk. Ved å øke produktiviteten og effektiviteten i en kommune, vil velferden til innbyggerne øke. En kommunesammenslåing kan være med på å gi gevinster som vil øke velferden til innbyggerne, som kan ses på som et konkurransefortrinn fremfor kommuner som ikke slår seg sammen. Det at en kommune kan bli mer effektive, betyr ikke at en kommune kun drives etter hva som er mest mulig lønnsomt. Dette henger sammen med at en kommune har en rekke restriksjoner og retningslinjer som må følges, og ved å kun fokusere på lønnsomhet, kan andre områder bli prioritert ned. Kommunen har

allerede et lovpålagt ansvar overfor innbyggerne, og det er vanskelig å trekke frem konkrete aktiviteter som kunne styrket ansvaret kommunen har.

Refleksjonsnotat Christian Aasen

Denne masteroppgaven handler om gevinster ved en kommunesammenslåing. Som studie har vi brukt kommunesammenslåingen mellom Kristiansand, Søgne og Songdalen. I denne oppgaven har vi benyttet en kvalitativ metode gjennom dybdeintervju.

En av de mest diskuterte sakene de siste årene i Norge har vært den nye kommunereformen som skal skape større og mer robuste kommuner. Reformen bygger på at kommunene skal få mer ut av nåværende ressurser for å takle fremtidens utfordringer. Selv om dette er et stort og kontroversielt tema foreligger det lite forskning i etterkant av en kommunesammenslåing, for å se hva som faktisk ble konsekvensene. Vi ønsket derfor å fordype oss i et komplisert, men veldig interessant tema. Etter å ha studert økonomi i snart fem år syntes vi også det var interessant å se om økonomisk teori samsvarer med potensielle gevinster for kommunesammenslåingen. En siste dimensjon som ble lagt til var estimer for potensielle effektivitetsgevinster og erfaringer fra fusjoner. Problemstillingen ble dermed som følger: «Hva er gevinstene ved en kommunesammenslåing, og samsvarer de med økonomisk teori, estimer og erfaringer?». En kommunesammenslåing kan bli sett på som en fusjon så vi har sett på motiver og gevinster, og potensielle kostnader og utfordringer ved en fusjon. Et av de viktigste momentene for å få gevinster er økt produktivitet og effektivitet. Økt produktivitet og effektivitet gir bedre utnyttelse av ressursene som kommer innbyggerne til gode.

Våre funn omhandlet gevinster i form av kostnadsreduksjon, kompetanseoverføring, tilgang til ressurser, robuste fagmiljøer, bedre kvalitet på tjenestene, bedre spesialtjenester og digitale løft. Vi fant også flere kostnader knyttet til kommunesammenslåingen som for eksempel prosessen i seg selv, mer byråkrati og koordineringskostnader. Det kom også frem utfordringer knyttet til alle lovpålagte tjenestene og at kommunen hele tiden skal organiseres etter innbyggernes behov.

Bedrifter har fusjonert i en årrekke. Grunnen til at fusjoner gjennomføres er fordi to eller flere parter kan skape større verdi enn hva en bedrift ville klart alene. Det finnes flere typer fusjoner, men de mest vanlige er horisontale og vertikale fusjoner. En horisontal fusjon er når to organisasjoner selger samme type produkter. En vertikal fusjon er når to organisasjoner ikke konkurrerer mot hverandre, men er i samme forsyningskjede. Fusjoner gjennomføres både i privat og offentlig sektor.

Lokaldemokrati varierer fra land til land. I Skandinavia har vi en relativt lik inndeling av kommuner hvor for eksempel Danmark gikk gjennom en lignende reform som Norge gjør nå. Mye av diskusjonen i kommuneinndelingen også internasjonalt, er hvordan kommunene skal være mest effektive. En trend er at større kommuner driver mer effektivt på grunn av stordriftsfordeler. Dette bygger på at toppladelsen kan effektiviseres ved færre ansatte og tjenestene kan organiseres på en mer effektiv måte i en stor kommune. Dette kan resultere i at kommunen får mer for et gitt budsjett og dermed kan bedre velferden til innbyggerne.

Innovasjon kan være en ny oppfinnelse eller nye ideer og tanker. En kommunereform i seg selv kan ses på som nyskapende. En kommunereform er ikke et nytt fenomen da det har vært gjennomført flere tidligere, men forrige kommunereform i Norge er helt tilbake fra 60 tallet. Mye i Norge har endret seg siden 60 tallet som for eksempel befolkningsstruktur, innbyggerens forventning til offentlig sektor, befolkningsvekst osv. Det er ligger derfor til rette for nye ideer og tanker rundt kommuneinndelingen i Norge. Det har blitt skrevet at denne kommunereformen bare er starten på en enda større reform, noe jeg er enig i. Skal de fulle gevinstene hentes ut tror jeg det krever at hele regioner er inndelt i samme kommune. For å ta Sørlandet som et eksempel vil da en ny storkommune, i tillegg til Kristiansand, Søgne og Songdalen, inkludere Lillesand, Birkenes, Vennesla og Iveland. Dette vil være en naturlig kommune da alle har en sterk tilknytning til Kristiansand og store deler av innbyggerne jobber i Kristiansand. En storkommune kan bety økt produktivitet og effektivitet som igjen vil føre til bedre tjenester for innbyggerne.

Et veldig viktig moment for en kommune er ansvaret den har ovenfor innbyggerne. Det er kommunens ansvar å sørge for at maksimal velferd til innbyggerne innenfor et gitt budsjett. En kommunesammenslåing kan føre til at økt velferd, noe som kan tyde på at politikerne tar ansvaret sitt på alvor. De nåværende kommunegrensene kan være et hinder for å ta ut nye gevinster.

Et annet ansvar for kommunen er hvordan den ikke kun kan drives etter lønnsomhetsmål. Hva som er mest lønnsomt vil kanskje ikke være best for innbyggerne. Det er mange lovpålagte oppgaver i kommunesektoren som kommunen taper penger på, men som de likevel er pålagt å ha. Dette er ofte de oppgavene som har lav etterspørsel og få brukere. Likevel trenger også disse brukerne hjelp av kommunen. Det er vanskelig å trekke frem konkrete eksempler som vil bedre kommunens ansvar da oppgavene allerede er lovpålagte.

En ny og større kommune kan ha et konkurransefortrinn ovenfor mindre kommuner som driver mindre effektivt. En av teoriene er at det finnes stordriftsfordeler i større kommuner, som kan bidra til å senke kostnadene og øke kvaliteten på tjenestene. Dette kan være et konkurransefortrinn, samtidig som kommunene ikke konkurrer mot hverandre på samme måte som private bedrifter gjør. Klarer kommunene å ha høy effektivitet bidrar dette til høyere velferd for innbyggerne. Høy velferd for innbyggerne kan bidra til fornøyde innbyggere og også tiltrekke seg flere folk til kommunen.