



Vestlandsforskning

Boks 163, 6851 Sogndal

Tlf. 57 67 61 50

Internett: www.vestforsk.no



VF-rapport 8/2003

Effektar og konsekvensar ved endring av kommunestruktur for kommunikasjon og transport.

Dokumentasjonsrapport

Av

Karl G Høyer, Thor André Fløtre,

Torbjørn Årethun, Carlo Aall

VF Prosjektrapport

| | |
|--|---|
| Rapport tittel Effektar og konsekvensar ved endring av kommunestruktur for kommunikasjon og transport. Dokumentasjonsrapport | Rapportnr. 8/03 Dato: 04.06.03 Gradering: Open |
| Prosjekt tittel Effektar og konsekvensar ved endring av kommunestruktur | Tal sider: 90 Prosjektnr VF: 2221 Prosjektnr KS: 0240027 |
| Forskarar Karl G Høyser, Thor Andre Fløtre, Torbjørn Årethun, Carlo Aall | Prosjektansvarleg Karl G Høyser |
| Oppdragsgjevar Kommunenens Sentralforbund | Emneord Kommunesamanslåing, kommunestruktur, transport |
| Samandrag Spørsmålet om transport har vore lite framme i litteratur omkring kommunesamanslåing og som tema for evalueringar av kommunesamanslåing. I den grad temaet har vore med, er det først og fremst knytt til spørsmålet om kostnadseffektivisering, og då forstått som endring av den <i>interne</i> transporten innan kommuneorganisasjonen. Den <i>eksterne</i> transporten knytt til pendling for kommunalt tilsette eller transport utført av innbyggjarane som brukarar av kommunale tenester har i mindre grad vore fokusert. For å studere effektar i høve transport har vi tatt for oss dei fire tunge tenesteområda <i>helse, skule, barnehage og eldreomsorg</i> , og rekna ut endringar i den samla interne og eksterne transporten for tre kommune-case: Nordfjordregionen, Ålesundregionen og nye Fredrikstad kommune. I dei to første tilfella har vi vurdert transporteffektar av ein mogeleg framtidig kommunesamanslåing medan vi for Fredrikstad har vurdert effektar av ein gjennomført samanslåing. Vidare har vi med grunnlag i eigen forskning i tilknytning til reformen "Miljøvern i kommunane", Lokal Agenda 21, lokal klimapolitikk og utgreiingar Vestlandsforskning har gjort i samband med den pågåande debatten om oppgåvefordeling i miljøpolitikken, har vi utvikla ein samanhengande argumentasjon om korleis endringar i kommunestruktur kan påverke vilkåra for berekraftig utvikling. | |
| ISBN nr 82-428-0234-3 ISSN: 0803-4354 | Pris 150 kr |

Forord

Dette er dokumentasjonsrapporten frå prosjektet ”Effektar og konsekvensar ved endring av kommunestruktur” utført på oppdrag frå Kommunenes Sentralforbund. Prosjektet er eit samarbeid mellom Vestlandsforskning, Møreforskning, Høgskulen i Volda og Høgskulen i Sogn og Fjordane. Denne rapporten omfattar delprosjektet ved Vestlandsforskning som omhandlar to drøftingstema:

- konsekvensar i høve *kommunikasjon og transport*
- konsekvensar i høve målet om ei *berekraftig utvikling*.

Det er viktig å peike på omfanget av *transport* som eit muleg kostnadsdrivande trekk ved større kommunar eller ved endring av institusjonsstrukturen. I kva grad vil større kommunar medføre lengre avstandar for å få tilgjenge til det kommunale tenestetilbodet, kven skal bere kostnadene, i kva grad finst det skjulte kostnader, i kva grad medfører krav om auka transport ei marginalisering av ulike grupper i høve forbruket av kommunale tenester og kva er miljøeffektane av lengre avstandar og auka transport?

Med grunnlag i eigen forskning i tilknytning til reforma ”Miljøvern i kommunane”, Lokal Agenda 21, lokal klimapolitikk og utgreiingar Vestlandsforskning har gjort i samband med den pågåande debatten om oppgåvefordeling i miljøpolitikken har vi freista å utvikle ein samanhengande argumentasjon om korleis endringar i kommunestruktur kan påverke vilkåra for *berekraftig utvikling*.

Rapporten er delt inn i fem hovudkapittel. *Kapittel 1* er ein samanfating og teoretisk fundert drøfting av dei andre meir empirisk retta delane av rapporten. *Kapittel 1* er skrevet av Karl Georg Høyer i samarbeid med Thor André Fløtre og Torbjørn Arethun. *Kapittel 2* inneheld ei prinsipiell drøfting om konsekvensar av endra kommunestrukturar i høve målet om ei berekraftig utvikling, og er skrevet av Karl Georg Høyer og Carlo Aall. *Kapittel 3* inneheld hovuddelen av det empiriske arbeidet i prosjektet, og inneheld ei casestudie av endra transport som følgje av kommunesamanslåing i Nordfjord og Ålesundsregionen. *Kapittel 3* er i hovudsak skrevet av Thor André Fløtre, men med bidrag frå Torbjørn Arethun. *Kapittel 4* er eit mindre omfattande empirisk arbeid som samanfatar telefonintervju om konsekvensar av samanslåingane kring Sarpsborg og Fredrikstad kommunar. *Kapittel 4* er skrevet av Torbjørn Arethun. *Kapittel 5* presenterer ein mogleg modell for å analysere berekraftkonsekvensar av endra kommunegrenser. *Kapittel 5* er skrevet av Carlo Aall.

Sogndal 4. juni 2003

Karl Georg Høyer

prosjektleiar

Innhald

| | |
|--|----|
| Kapittel 1: Transport, mobilitet og kommunestruktur. Kva betyr samanslåing av kommunar for innbyggjarane sine transportar? | 6 |
| Innleiing..... | 6 |
| To former for effektivitet..... | 7 |
| KOMMODE-modellen | 9 |
| Storkommunar i Nordfjord og Ålesund regionane | 11 |
| Reisekostnader i KOMMODE-modellen | 12 |
| Case 1: Reiser til legesenter i Bremanger..... | 15 |
| Case 2: Transport av born til barnehagar i Skodje og Sula | 18 |
| Case 3: Skuletransport i Giske..... | 20 |
| Case 4: Skuletransport i Stryn og Hornindal | 22 |
| Nokre oppsummerande hovudtrekk..... | 23 |
| Kapittel 2: Kommunestruktur og vilkår for berekraftig utvikling | 25 |
| Innleiing..... | 25 |
| Berekraftig utvikling..... | 26 |
| Smått er godt eller stort og flott? | 28 |
| Miljøpolitiske strukturar | 29 |
| Kommunestruktur og medverknad i miljøpolitikken | 31 |
| Frå medverknad til økologisk demokrati..... | 33 |
| Struktur og aktør i kommunal miljøpolitikk..... | 34 |
| Det miljøpolitiske innhaldet | 36 |
| Kommunal klima- og energiplanlegging | 37 |
| Samordna areal- og transportplanlegging | 39 |
| Den store miljøpolitikken | 40 |
| Endring i kommunestruktur og transport..... | 41 |
| Kommunestruktur: mellom den store og lille berekraften..... | 42 |
| Kapittel 3: Case studie av endra transport som følgje av kommunesamanslåing i Nordfjord og Ålesundsregionen | 45 |
| Innleiing og metode | 45 |
| CASE 1: Skular i Stryn og Hornindal | 48 |
| CASE 2: Skular i Giske | 52 |

| | |
|--|----|
| CASE 3: Barnehagar i Skodje og Sula | 55 |
| CASE 4: Legesenter i Bremanger | 60 |
| Drøfting | 65 |
| Kapittel 4: Konsekvensar av samanslåingane kring Sarpsborg og Fredrikstad kommunar | 75 |
| Innleiing..... | 75 |
| Resultat frå dei ulike sektorane | 75 |
| Konklusjon..... | 79 |
| Kapittel 5: Skisse til eit analyseopplegg for vurdering av berekraftkonsekvensar ved endra kommunestruktur | 81 |
| Innleiing..... | 81 |
| Analysemodell | 81 |
| Konsekvensar i høve kommunen sin rolle som bedrift | 84 |
| Konsekvensar i høve kommunen sin rolle som tenesteleverandør..... | 85 |
| Konsekvensar i høve kommunen sin rolle som samfunnsutviklar | 86 |
| Samla konsekvensvurdering | 87 |
| Forskjell mellom by og land..... | 89 |
| Kjelder | 92 |
| Vedlegg: Resultat frå KOMMODE..... | 95 |

Kapittel 1: Transport, mobilitet og kommunestruktur. Kva betyr samanslåing av kommunar for innbyggjarane sine transportar?

Innleiing

I utgreiingar og i det offentlege ordskiftet er det presentert tal som viser til store økonomiske innsparingar ved kommunesamanslåing. Innsparingar på om lag 2,8 milliardar per år er summert for heile landet, under føresetnad av halvering av talet kommunar - frå 434 til 217. Det inneber omfattande endringar både i kommunestruktur og i institusjonsstrukturen i dei einskilde kommunane. I slike tal for innsparingar er det ikkje innrekna auka kostnader til transport. I dette ligg utgangspunktet for artikkelen; Er det slik at samanslåing av kommunar og endringar i institusjonsstrukturen fører til meir transport og såleis påverkar dei direkte og indirekte konsekvensane ved auka mobilitet? Og i kva grad vil eventuelle endringar i mobilitet føre til endringar i fordeling og tilgjenge til kommunale tenester for kommunane sine innbyggjarar?

Omgrepet *mobilitet* har med forflytningar i samfunnet å gjere. Når det er personar som forflyttar seg talar vi om personmobilitet. Vi nyttar omgrepet i vid tyding. Det omfattar både potensialet til forflytningar og dei realiserte forflytningane. Vi kan også tale om mobilitet både på eit samfunnsmessig og individuelt nivå. Viktige indikatorar er avstandar mellom ulike funksjonar i samfunnet og tidsbruken for å dekke avstandane, dessutan føresetnader for å gjennomføre forflytningane ved tilgjenge til transportmidlar og naudsynt infrastruktur. Omgrepet *transport* har ei meir avgrensa tyding, og omfattar mobiliteten slik den vert realisert gjennom dei konkrete forflytningane med ulike transportmidlar. Mobilitet er både eit gode og eit problem. På den eine sida er det ein føresetnad for innbyggjarane si deltaking i eit samfunnsliv, i arbeid som i fritid. På den andre sida gir høg mobilitet både alvorlege miljøkonsekvensar og store individuelle og samfunnsmessige kostnader. Potensialet til mobilitet er dessutan ulikt fordelt i samfunnet, både mellom ulike individ og ulike typar samfunn. Vi har bak oss ein lang historisk epoke der det einseitig har vore lagt vekt på dei positive sidene ved auka mobilitet. I det siste ti-året er dei negative sidene blitt sterkare trekt fram, t.d. gjennom eigne rikspolitiske retningslinjer for samordna areal- og transportplanlegging. Grenser for mobilitet - *berekraftig mobilitet* - er utvikla som eit sams styrande prinsipp for EU sin transportpolitikk.

Mobilitet har tilknytning til *demokrati*. Omgrepet om demokrati har her to viktige sider. Det er *deltaking* og *styringskapasitet*. Kommunesamanslåing kan føre til større avstandar for innbyggjarane til sentrum i kommunen, der avgjersler vert fatta og der folkevalde organ er samla. Større avstandar fører til meir transport. Auka mobilitet vert såleis eit vilkår for å delta i politisk aktivitet. Men auke i avstand og tidsbruk kan samstundes reise nye barrierar for deltakinga. Tilgjenge til effektive transportmidlar og ein effektiv

infrastruktur er ulikt fordelt. Den auka mobiliteten kan då føre til *politisk marginalisering* av fleire grupper i samfunnet, t.d. eldre og unge.

Politisk deltaking er i seg sjølv eit gode. Men deltakinga er mindre verdt for kommunen dersom ho ikkje står i høve til kontroll over sentrale faktorar som påverkar dei utfalla deltakinga tek sikte på å realisere. Hovudpoenget med *styringskapasitet* er at kommunane må ha kontroll over dei viktige ressursane som påverkar kommunane sine evner til å styre utviklinga i den retninga politikarane i kommunane ønskjer. Styringskapasitet dreier seg òg om i kva mon kommunane utgjer eit integrert område for tenester, busetnad og arbeid, eller om innbyggjarane stort sett arbeider og bruker tenester i andre tilgrensande kommunar. Det gjeld i kva mon det er samsvar mellom det territorielle området for tenester, arbeid og busetnad, noko som i høgste grad har med *mobilitet* å gjere. Tesen er at di mindre grad av samsvar, di mindre styringskapasitet for kommunane. Følgjeleg vil òg potensialet for auka styringskapasitet ved samanslåing vere større di mindre det territorielle samsvaret er.

Dersom ein ønskjer å skape meir integrerte einingar med *betre territorielt samsvar* mellom tenester, arbeid og busetnad kan dette derimot føre til meir *mobilitet*. Ein kan leggje meir vekt på den mobiliteten som vert skapt av meir spreiding av arbeidsplassar i det geografiske rom, og bruke den auka mobiliteten til å sentralisere kommunale tenester sidan den naudsynte mobiliteten allereie er tilstades. Ei slik sentralisering kan på si side igjen føre til meir mobilitet, noko som gjer at han blir både vilkår for og konsekvens av kommunesamanslåing.

To former for effektivitet

I utgreiingar og ordskifte om kommunesamanslåing har omgrepet *effektivitet* fått ein sentral plass. Som for demokrati er det eit omgrep med to nokså ulike sider. Det er på den eine sida *kostnadseffektivitet* og på den andre *tilpassingseffektivitet*. Kostnadseffektivitet dreier seg m.a. om å realisere skalaeffektar i kommunal tenesteproduksjon. Det er påvist skalaeffektar i kommunal administrasjon. Ein kan òg oppnå slike effektar ved å auke storleiken på kommunale tenesteinstitusjonar, som skular og sjukeheimar. Realisering av skalaeffektar når det gjeld kommunal administrasjon vil venteleg påføre innbyggjarane krav om auka mobilitet og større transportkostnader. Meir bruk av IKT kan derimot føre til at den fysiske plasseringa av administrasjonen etterkvart får mindre å seie. Men her kan det vere viktige skilnader mellom ulike lokalsamfunn og ulike sosiale grupper. Meir bruk av IKT føreset ikkje berre utstyr og infrastruktur, men i serleg grad kunnskap, læring og rettleiing. Slike føresetnader er sers ulikt fordelt. Meir bruk av IKT kan såleis auke marginaliseringa av einskilte sosiale grupper og lokalsamfunn, ei marginalisering som kjem i tillegg til den som er knytt til krav om auka mobilitet.

Realisering av skalaeffektar i *institusjonsstrukturen* kan påføre innbyggjarane store endringar i *mobilitet*. Ei sentralisering av det kommunale tenestetilbodet kan auke presset på mobiliteten for einskilte grupper og lokalsamfunn på slike måtar at dei må stramme inn på andre aktivitetar. Ei slik utvikling kan skje på kostnad av andre aktivitetar i

innbyggjarane sine nærmiljø og såleis både føre til store endringar i desse gruppene si samla velferd og i vilkåra for utvikling av lokalsamfunna.

Tilpassingseffektivitet dreier seg om kommunane sine evner til å innfri innbyggjarane sine preferansar for kommunal tenesteyting. Vi kan òg kalle det politisk effektivitet; det dreier seg om i kva grad politikarane kan innfri løfter som vert gjevne til veljarane ved val til kommunestyre. Auka tilpassingseffektivitet kan ein realisere på fleire måtar. Eit tiltak er å redusere omfanget av *gratispassasjerar* i den kommunale tenesteytinga. Problemet med gratispassasjerar er at ein stimulerer preferansar for tenester som ikkje vert betalt av dei som nyter godt av tenestene. I slike døme kan kommunesamanslåing føre til betre samsvar mellom innbyggjarane sine preferansar og finansieringa av kommunale tenester. I samband med omgrepet styringskapasitet så vi at det òg her var eit problem med manglande samsvar mellom yting og nyting. *Styringskapasitet og tilpassingseffektivitet* kan såleis i mange høve gå over i kvarandre; auka styringskapasitet kan òg gje auka tilpassingseffektivitet.

Tilpassingseffektiviteten i kommunane vert påverka av innbyggjarane sine føresetnader og preferansar for mobilitet. Er det dårlege føresetnader og låge preferansar blir tilpassingseffektiviteten låg, sjølv om det er høg kostnadseffektivitet. Det heng likevel saman med den tilknytte auken i mobilitet realiseringa av skalaeffektar gir. I større kommunar med eit stort omland av små kommunar vil truleg auken i mobilitet vere mindre med di ein allereie har ei differensiering i høve arbeidsmarknad, kommunale tenester og busetnad. Det gjev betre samsvar mellom kostnadseffektivitet og tilpassingseffektivitet. Dersom fleire mindre spreiddbygde kommunar slår seg saman vil auken i mobilitet venteleg vere større. Det gjev dårlegare samsvar mellom dei to formene for effektivitet.

Ei anna side ved tilpassingseffektiviteten er at det er kommunane si oppgåve å sikre eit *likeverdig tenestetilbod*. Eit slikt omgrep krev normer for tilgjenge og kvalitet for ulike tenester. Slike normer ligg føre berre for nokre sider ved nokre av tenestene som kommunane i dag tilbyr. I spørsmålet om tilknyttinga til mobilitet er det eit problem at det ikkje ligg føre klare normer for reiseavstand til skulane eller til andre institusjonar som utfører tenester for innbyggjarane i kommunen¹. Norma for avstand når skuletransport vert organisert og dekt av det offentlege, er såleis ikkje ei norm for den maksimale reiseavstanden som skuleelevar kan ha.

Denne artikkelen tek i det vidare utgangspunkt i følgjande *problemstillingar*:

¹ Det må likevel understrekast at det ligg føre normer for kva som utløyser offentleg finansiert overnatting for skuleelevar. Likeeins blir det brukt avstandskriteria som ein del av utgiftsutjamningstilskotet som inngår i rammeoverføringa til kommunane. Ei rekkje ulike kriteria - 17 i alt - vert vekta saman til ein indeks for utgiftsbehov for kvar kommune. Reiseavstand/reisetid til kommunesentret er eit kriterium. Større reiseavstand gir større tilskot til utgiftsutjamning. Dette vert faktisk brukt som argument i utgreiingar om kommunesamanslåing. Dersom ein vel å plassere det nye kommunesentret slik at reiseavstanden blir størst muleg for innbyggjarane, aukar tilskotet frå staten. I ei utgreiing vert det synt at akkurat denne auken i tilskot utgjer ein vesentleg del av "vinsten" ved kommunesamanslåing (Kaupang AS (mai 2003): *Utgreiing av konsekvensar ved samanslåing av kommunane Leikanger og Sogndal*).

- Vil samanslåing av kommunar og endringar i institusjonsstrukturen føre til meir transport og såleis påverke dei direkte og indirekte konsekvensane av auka mobilitet?
- I kva grad vil endringar i mobilitet føre til endringar i fordeling og tilgjenge til kommunale tenester for kommunane sine innbyggjarar?

Problemstillingane blir belyst med case frå følgjande tenesteområde:

- Primærhelsetenesta
- Barnehagar
- Barne- og ungdomsskulen

Men først skal vi gi ein gjennomgang av Statistisk sentralbyrå sin KOMMODE-modell. Det er ein modell som er blitt brukt til å rekne ut dei økonomiske innsparingane som kan skje ved kommunesamanslåing.

KOMMODE-modellen

Statistisk sentralbyrå (SSB) har utvikla ein modell kalla *KOMMODE*. Føremålet er å estimere dei minimale kostnadene ved produksjon av ulike kommunale tenester i kommunar av forskjellig storleik. Såleis tek modellen utgangspunkt i ein av dei sentrale faktorane som ligg bak ønskje om kommunesamanslåing: reduksjon i kostnadene ved kommunal tenesteproduksjon. Dei kommunale utgiftene innanfor åtte ulike tenestesektorar blir estimert med utgangspunkt i storleiken på dei bundne kostnadene per brukar i den aktuelle sektoren, storleiken på kommunen sine frie disponible inntekter per innbyggjar, og den marginale budsjett delen som går til den aktuelle sektoren². Datagrunnlaget for modellen er KOSTRA-rekneskapan for 2000 og 2001.

Modellen er utforma slik at ein ved å leggje inn data om kommunale inntekter (skatteinntekter og rammeoverføringar), demografiske kjenneteikn ved faktiske og potensielle brukarar av den aktuelle kommunale tenesta, og geografiske kjenneteikn (som t.d. avstanden frå dei einskilde kommunekretsane og til kommunesentret), så vil han rekne ut dei

² Dei åtte sektorane i KOMMODE er: Administrasjon, utdanning, barnehagar, helsestell, sosiale tenester, pleie- og omsorgstenester, kultur og infrastruktur. Ein sektor sine *bundne kostnader* er dei kostnadene som er naudsynte for å drive sektoren på eit minimumsnivå, dvs der kommunen berre gjennomfører dei lovpålagte tenestene og elles følgjer krava om minstestandardar. Døme på *minstestandardar* er det maksimale talet på elevar i ei skuleklasse, det maksimale talet på born under 3 år i ei barnehageavdeling, og minimum bemanning av sjukepleiarar og andre grupper av helsepersonell ved sjukeheimar av fastlagd storleik. Dei *frie disponible inntektene* er dei inntektene kommunen har til rådvelde etter at dei bundne kostnadene i alle sektorar er dekkja. Dei gjev eit uttrykk for kommunen sitt økonomiske handlingsrom, og gjev dermed eit bilete av kor mykje betre kvalitet det er på dei kommunale tenestene i høve til minstestandarden. Dei *marginale budsjett delane* viser korleis kommunen vel å nytta dei frie disponible inntektene på ulike sektorar. Dei gjev uttrykk for korleis kommunen prioriterer mellom ulike sektorar. Utrekningane i modellen syner dermed korleis dei kommunale utgiftene per brukar i dei einskilde sektorane avheng av statlege prioriteringar (gjennom minstestandardar og lovpålagte oppgåver), dei samla kommunale inntektene (gjennom dei frie disponible inntektene), og kommunen sine egne prioriteringar (gjennom dei marginale budsjett delane).

kostnadene per brukar som kommunen burde hatt innanfor det aktuelle tenesteområdet dersom kommunen hadde vorte driven på den mest effektive måten. Det er *ikkje* teke omsyn til andre kostnader enn dei som syner seg i kommunerekneskapen. Med den *mest effektive måten* meiner her med tilsvarande kommunale kostnader per brukar - innanfor det aktuelle tenesteområdet – som den mest effektive kommunen i landet med om lag same storleik, demografiske struktur og geografiske avstandar. Dette blir *ein konstruert kommune* som inneheld element frå mange av dei kommunane som liknar på den vi ser på. Med grunnlag i slike modellutrekningar kan ein då leggje fram tal for om kostnadene på alle, eller nokre av, tenesteområda i ein kommune er større enn dei kunne ha vore; og eventuelt kor mykje ein kan spare i kommunale utgifter ved å effektivisere drifta tilsvarande nivået for den mest effektive samanlikna kommunen.

KOMMODE-modellen byggjer på ein side ved omgrepet effektivitet; det vi har kalla *kostnadseffektivitet*. Den andre sida ved omgrepet – *tilpassingseffektivitet* – er ikkje inkludert; anna enn den naudsynte føresetnaden at kommunale tenester oppfyller pålagte krav til minstestandard. Våre analysar vil illustrere sambandet mellom dei, dvs korleis reindyrking av omsyna til kostnadseffektivitet påverkar viktige sider ved vilkåra for tilpassingseffektivitet. Modellen tek også utgangspunkt i ei avgrensa forståing av kostnadseffektivitet. Det er berre snakk om effektivisering av institusjonsinterne kostnader. Dei kostnadene som vert lagt på kommunen sine innbyggjarar - brukarane av dei tenestene som vert produserte - representerer med ei slik forståing *eksterne kostnader*. Dette gjeld sjølv sagt også for dei vidare samfunnsmessige konsekvensane, t.d. i form av miljøverknader frå transport. Likeeins er det definert som eksternt når kostnader vert lagt på andre institusjonelle system - i stat og fylkeskommune. Eksterne - og dermed ikkje inkludert i modellen sine tal for effektivitet - blir såleis kostnader som med dagens ordningar vert dekkja av andre delar av det offentlege system. I prinsippet kan dette bli eit nullsum spel innanfor den offentlege økonomien. Våre analysar vil illustrere kva for betydning slike eksterne kostnader kan ha.

I modellen er *endringar i institusjonsstruktur* - nedlegging og samanslåing av kommunale institusjonar - både *føresetnad* og *konsekvens*. Den avgrensa forståinga av kostnadseffektivitet inneber ein føresetnad om effektivisering gjennom *stordriftsfordelar*. Konsekvensen blir nedlegging og samanslåing av eksisterande institusjonar. Slike endringar i institusjonsstruktur utgjer eit vesentleg grunnlag for utrekningane av vinstane i kostnadseffektivitet. Men i prinsippet er institusjonsstruktur uavhengig av kommunestruktur. Det er noko den einskilde kommune fastlegg, og har ikkje utan vidare noko med kommunesamanslåing å gjere. Her kan det likevel vere naudsynt med to atterhald. Det kan resonnerast med at ein prosess for kommunesamanslåing vil lette iverksettinga av endringar i institusjonsstruktur. Det er òg muleg å tenkje seg at ein kan oppnå endå større stordriftsfordelar gjennom nedlegging av heile institusjonar i dei gamle kommunane. Samstundes kan det likevel resonnerast motsett; ei kommunesamanslåing kan resultere i skjerming av eksisterande institusjonsstruktur gjennom politiske prosessar i kvar av dei gamle kommunane. Dessutan kan kostnadsvinstar gjennom samanslåing av kommunale administrasjonar brukast til å oppretthalde dei etablerte strukturane.

Våre analysar av KOMMODE-modellen sine resultat stadfestar at effektivisering gjennom endringar i institusjonsstruktur i dominerande grad vert knytt til interne endringsprosessar i dei einskilde kommunane. Det er lite endringar på tvers av kommunegrensene. Såleis må det understrekast at dei store tala modellen gir når det gjeld *kostnadseffektivisering i stor mon ikkje er knytt til kommunesamanslåing*, men til effektivisering innanfor kvar kommune. Dette er i og for seg ikkje noko problem. På sine premiss står modellen solid. Mistydingar kan derimot oppstå når dei store økonomiske tala direkte vert knytt til spørsmålet om kommunesamanslåing i politiske prosessar og i det politiske ordskiftet. Eit døme kan vere følgjande sitert frå eit foredrag av Kommunal- og regionalminister Erna Solberg³ :

En rapport utført av Statistisk sentralbyrå på vegne av Kommunal- og regionaldepartementet viser da også at mange steder vil det være store summer å spare ved å slå sammen kommuner. For eksempel viser rapporten at kommunene Naustdal, Gaular, Jølster og Førde i Sogn og Fjordane ville spart ca 40 millioner kroner årlig på å slå seg sammen. De økonomiske gevinstene er helt klart viktige - men gevinsten ligger først og fremst i å bedre kunne bruke de ansatte og deres ressurser - og for mange kommuner - rett og slett sikre at man har mulighet til å rekruttere kvalifisert personell.

Eit anna er følgjande frå NHO sin administrerande direktør Finn Bergersen⁴:

F eks å kutte administrative kostnader. Når Åslaug Haga sier det er lite å spare – vel, jeg har sett en utredning som har sagt at det er 3 milliarder å spare. I min bok så er 3 milliarder veldig mye penger.

Storkommunar i Nordfjord og Ålesund regionane

I våre analysar tek vi utgangspunkt i resultatata frå KOMMODE-modellen sine utrekningar. Analysane dreier seg om effektar av endringar i institusjonsstruktur. Det inneber at vi ber med oss dei veikskapane som er omtalt ovanfor, dvs det at modellen i stor mon gjev resultat for interne endringsprosessar i kommunane og i mindre grad for kommunesamanslåing. KOMMODE representerer likevel det mest systematiske grunnlaget for analyse av effektar av endringar i kommunal institusjonsstruktur. I dette ligg kjernen for vårt analyseopplegg; for å analysere dei eksterne effektane som ikkje inngår i rekneskapa må vi ta utgangspunkt i systematiske analysar av konkrete endringar i institusjonsstruktur og dei interne økonomiske effektane som allereie inngår i rekneskapa. Våre data vil såleis belyse betydninga av dei ikkje-inkluderte effektane, både i høve kommunesamanslåing og omfattande endringsprosessar i einskilde kommunar.

KOMMODE har simulert kommunesamanslåingar i Nordfjord-regionen og i Ålesund-regionen. Dei er våre *to case* for å illustrere mulege effektar av kommunesamanslåing som ikkje inngår i dei tala for effektivisering som modellutrekningane gir. Den simulerte storkommunen i *Nordfjord-regionen* inkluderer følgjande *sju kommunar*: Bremanger, Vågsøy, Selje, Eid,

³ Sitert frå foredraget av Kommunal og regionalminister Erna Solberg: *Privat rikdom/offentlig fattigdom - utfordringer i kommunal sektor*. Innlegg på Norsk Kommuneforbund sitt 22.ordinære landsmøte 14.oktober 2002.

⁴ Utskrift frå ordskifte med Åslaug Haga i *Dagsnytt 18, NRK P2*, 10.04.2003.

Gloppen, Stryn og Hornindal. Storkommunen i *Ålesund-regionen* på si side omfattar følgjande *seks kommunar*: Ålesund, Sula, Giske, Skodje, Ørskog og Haram. Tabell 1 syner kva modellen kjem fram til når det gjeld effektiviseringsvinstar ved samanslåing til dei to storkommunane. Resultata er knytt til modellutrekningane sitt hovudalternativ med halvering av talet på kommunar i Norge, frå 434 til 217. Dei samla innsparingane for heile landet er då summert til 2,8 milliardar kroner. SSB har også rekna konsekvensane av eit meir drastisk alternativ med reduksjon til 90 kommunar. Her er innsparingane summert til om lag 4 milliardar kroner. Dette alternativet er ikkje inkludert i våre analysar.

Tabell 1 *Innsparingar per år ved samanslåing til to storkommunar. KOMMODE-modellen sine tal. Millionar 1998-kroner (SSB 2002)*⁵

| Sektorar | Nordfjord-regionen | Ålesund-regionen |
|-------------------------|--------------------|------------------|
| Utdanning | 14,0 | 10,9 |
| Barnehagar | 9,2 | 6,5 |
| Helsestell | 6,8 | 5,3 |
| Andre sektorar | 59,7 | 44,1 |
| Innsparing i alt | 89,7 | 66,8 |

I høve vårt analysefelt – konsekvensar for mobilitet og transport – er det både viktige likskapar og ulikskapar mellom dei to konstruerte storkommunane. Dei har baa ein transportinfrastruktur som er sterkt bestemt av naturgjevne føresetnader i form av fjell, fjordar og hav. Dei har òg mykje spreidd busetnad, delvis på øyar og delvis langsetter fjordar. Den naudsynte kanaliseringa av infrastrukturen er difor både i form av fergestrekningar og lange vegstrekningar langs fjordar, men òg i nyare former som bruer og undersjøiske tunnelar. Det er ein sjølvsgt del av våre analysar at det må takast omsyn til slike konkrete sider ved områda sin infrastruktur. Men dei to storkommunane har òg viktige ulikskapar. Nordfjord-regionen er samansett av fleire nokså like kommunar dominert av spreidd busetnad. Ålesund-regionen har eit sterkt dominerande urbant tyngdepunkt og fleire kringliggjande kommunar med visse område som er monaleg integrerte i Ålesund sitt sams bu-, arbeids- og tenestekområde. Teoretisk er det grunn til å tru at større endringar i administrasjons- og institusjonsstrukturen vil ha større konsekvensar for mobilitet i Nordfjord enn i Ålesund. Her kan det likevel vere viktige skilnader for dei meir perifere områda av kommunane i Ålesund-regionen.

Reisekostnader i KOMMODE-modellen

I våre analysar ser vi på kva endringane i institusjonsstruktur inneber når det gjeld transport og mobilitet for innbyggjarane i kommunane, det vil seie for dei som er brukarar av tenestene som dei ulike institusjonane gjev. Vi inkluderer *ikkje* konsekvensane for dei tilsette sine reiser. Slike reiser har to ulike former. Det er *arbeidsreiser*, altså reiser til og frå arbeid. Og det er *tenestereiser*, altså reiser for dei tilsette medan dei er på arbeid og direkte knytt til institusjonane sine tenester. I KOMMODE-modellen ligg det føresetnader for å rekne ut korleis kostnadene av *tenestereisene* endrar seg

⁵ Langøren, A., R. Aaberge og R. Åserud (2002): *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*. Rapportar 2002/15. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

med endringane i kommunestruktur. Endringar i kostnader knytt til arbeidsreiser kjem i tillegg.

Når det gjeld utrekninga av endringar i reisekostnader ved *kommunesamanslåingar*, så tek KOMMODE-modellen berre omsyn til reisekostnader som viser seg i kommunerekneskapen. Modellen tek utgangspunkt i dei utgiftene som er rekneskapsført under posten "Reiseutgifter" i kvar av dei sju tenestegruppene i den av dei eksisterande kommunane i Noreg som liknar mest på den "nye" kommunen vi får etter samanslåinga. Desse reiseutgiftene vil i stor grad vera utgifter til reiser i arbeidstida mellom tenestestad og staden der arbeidsoppgåvene skal utførast. Døme på dette innafor pleie- og omsorgsektoren er reise frå basen og til bustaden der den pleie- eller omsorgstrengjande bur. Innafor skulesektoren kan det vera vaktmeisteren sine reiser frå basen til den einskilde skulen.

Deretter må ein ta omsyn til at sjølv om ein har nytta reiseutgiftene i den av dagens kommunar som minner mest om den samanslåtte kommunen, så vil desse to "kommunane" vera noko forskjellige når det gjeld folketettleik. Modellen justerar difor den optimale delen reiseutgifter i høve til samla utgifter i dei sju tenestegruppene i høve til kor mange befolkningsentra det er i den nye kommunen i høve til samanlikningskommunen og kor stor avstand det er mellom dei einskilte befolkningsentra i den nye kommunen i høve til samanlikningskommunen.

Når vi veit kor stor del (og dermed kor store utgifter) som går over posten "Reiseutgifter" i den av dagens kommunar som liknar mest på den framtidige samanslåtte kommunen, og deretter reknar ut reiseutgiftene i den framtidige kommunen ved å justere for folketettleik og avstand mellom befolkningsentra, og vi kjenner reiseutgiftene i dei kommunane som skal slåast saman så finn vi meirutgiftene (ev. mindreutgiftene) ved reise ved hjelp av subtraksjon.

Det er her viktig å streke under at ein i modellen ikkje opererer med kilometersatsar slik vi vil gjere i våre analysar. Ein tek utgangspunkt i dei reiseutgiftene den mest effektive kommunen har og gjennom eit sett av regresjonslikningar gjer nokre justeringar med omsyn til folketettleik og avstand mellom befolkningsentra for å berekne reiseutgiftene i den nye samanslåtte kommunen. Regresjonslikningane er på ei slik form at ein ikkje eksplisitt kan finne kostnaden per personkilometer.

Med grunnlag i modellen har SSB i 2003 gjort nokre utrekningar som syner korleis det dei omtaler som "økte kostnader ved endra reiseavstand" påverkar dei tala for effektiviseringsvinstar som vart publisert i 2002, og som vi har vist til ovanfor. I samsvar med det som står over gjeld dette likevel berre kostnader til tenestereiser. Det gjeld også berre *direkte kostnader*, ikkje dei indirekte miljø- og samfunnskostnadene. Det er gjort utrekningar for alle fylka og for nokre utvalde grupper av kommunar⁶. I Tabell 2 og Tabell 3 nedanfor er det vist sume av resultatane.

⁶ Utgangspunktet er altså modellen sitt hovedalternativ med ei halvering av talet kommunar, frå 434 til 217 kommunar. Det er det same hovedalternativet som vi har som

Tabell 2 KOMMODE-modellen. Reisekostnadene si innverknad på innsparingar ved kommunesamanslåingar. Berre tenestereiser. Fylkestal i 1998-kroner (SSB 2003)⁷

| Fylke | Reduserte kostnader ved effektivisering | | Auka reisekostnader | | Samla innsparing | |
|------------------|---|-------------|---------------------|-------------|------------------|-------------|
| | kr/innb. | Tot mill kr | kr/innb. | Tot mill kr | kr/innb. | Tot mill kr |
| Sogn og Fjordane | 2 239 | 215,3 | -189 | -18,2 | 2 050 | 197,1 |
| Møre og Romsdal | 2 365 | 196,9 | -297 | -24,8 | 2 068 | 172,1 |
| I alt Noreg | 1 377 | 2 825,7 | -238 | -488,7 | 1 139 | 2 337,0 |

Det må understrekast at *definisjonen av innbyggjar* i tabell 2 berre gjeld dei som bur i soner som vert direkte råka av endringar ved kommunesamanslåing. Vi ser at det omfattar om lag halvparten av folketalet i Norge. I Sogn og Fjordane derimot er det om lag alle innbyggjarane i fylket som blir råka, medan det er noko under halvparten i Møre og Romsdal. Det heng saman med skilnaden i busetnadsstruktur der Møre og Romsdal har fleire større byar. Som gjennomsnitt for landet utgjer meirkostnadene til tenestereiser etter desse utrekningane omlag 17% av innsparingane ved effektivisering. Delane for Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal er respektive 8% og 12,5%.

Tabell 3 KOMMODE-modellen. Reisekostnadene si innverknad på innsparingar ved kommunesamanslåingar. Berre tenestereiser. Kommunegrupper med negativ vinst. 1998-kroner (SSB 2003)⁷

| Kommunegruppe | Fylke | Netto innsparing i mill k. | Netto innsparing i kr/innb. |
|---|----------------|----------------------------|-----------------------------|
| 2003 Måsøy, Nordkapp | Finnmark | -25,8 | -5 010 |
| 2004 Gamvik, Lebesby, Porsanger | Finnmark | -12,9 | -1 768 |
| 1801 Flakstad, Moskenes, Røst, Vestvågøy, Værøy | Nordland | -9,7 | - 637 |
| 1703 Grong, Lierne, Namsskogan, Røyrvik | Nord-Trøndelag | -2,7 | - 466 |
| 1206 Granvin, Ulvik | Hordaland | 0,0 | - 21 |

Av Tabell 3 ser vi at det er einskilde kommunegrupper som kjem ut med *negativ vinst*, dvs at auka kostnader til tenestereiser åleine er større enn vinsten ved samanslåing og utnyttinga av stordriftsfordelane. Eit så dramatisk resultat er knytt til eigenskapar ved sjølve modellen. Det illustrerer likevel at i spreiddbygde kommunar med store avstandar vil det kunne bli *eit nullsum spel*, der vinsten ved samanslåing blir utlikna av auka kostnader til transport. Likeeins illustrerer det problema med berre å presentere plusspostane i rekneskapen i det politiske ordskiftet kring kommunesamanslåing.

utgangspunkt for våre analysar. Tabell 1 frammafor viser dei eksplisitte innsparingane for våre storkommunar Nordfjord og Ålesund ved dette alternativet.

⁷ Kilde: Langøren, A. og R. Aaberge: "Gevinster å hente". *Samfunnsspeilet* no. 2, 2003. Oslo: SSB.

Tabell 4 Estimering av auka kostnader til tenestereiser og netto innsparing ved kommunesamanslåing i Ålesund- og Nordfjord-regionen. Negative tal er kostnadsauke. 1998-kroner

| Post | Ålesund-regionen Millionar kr. | Nordfjord-regionen Millionar kr. |
|--|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Sum brutto innsparing etter KOMMODE-modellen | + 66,8 | + 89,7 |
| Estimert kostnadsauke tenestereiser ⁸ | - 8,3 | - 6,2 |
| Sum netto innsparing utan frådrag for andre transportkostnader | + 58,5 | + 83,5 |

I Tabell 4 har vi med grunnlag i KOMMODE-utrekningane ovanfor estimert kostnadsauken til tenestereiser ved samanslåing til dei to storkommunane Ålesund-regionen og Nordfjord-regionen. Vi ser at det er monalege tal. Som tidlegare understreka kjem auka kostnader til dei tilsette sine arbeidsreiser i tillegg. Likeeins gjeld det auka kostnader i samband med innbyggjarane sine reiser. Det er dei vi skal ta føre oss vidare i artikkelen. Som overordna metodisk tilnærming vert det nytta *case-analyse*. Vi tek for oss *fire case*. Dei er:

- Reiser til legesenter i Bremanger
- Transport av born til barnehagar i Skodje og Sula
- Skuletransport i Giske
- Skuletransport i Stryn og Hornindal

Case 1: Reiser til legesenter i Bremanger

Bremanger kommune inngår i den konstruerte storkommunen Nordfjord-regionen. Den femner om nokre av dei mest perifere delane av storkommunen. Det noverande kommunesentret - Svelgen - ligg på fastlandet, medan ein monaleg del av busettinga er på ei større øy, Bremangerlandet. Her er det nyleg opna eit fastlandssamband med bru. Kommunen har i dag tre legesenter, eit hovudkontor i kommunesentret og to lokale kontor som er bemanna nokre dagar i veka. Brukarane vil difor ved meir akutte tilfelle måtte reise til hovudkontoret når det lokale kontoret er ubemanna. For vanlege konsultasjonar vil det derimot vere tilstrekkeleg å oppsøke det lokale kontoret på dagar legen er der.

I KOMMODE-modellen er det for den nye storkommunen føresett nedlegging av dei to lokale kontora med samanslåing til eitt sams legesenter i det "gamle" kommunesentret, Svelgen. I vår analyse ser vi på dei samla effektane av nedlegginga av båe lokalkontora, det eine på Bremangerlandet og det andre på fastlandet. For innbyggjarane på Bremangerlandet spesielt er det to alternative reiseruter inn til Svelgen. Den eine går med ferje, medan det andre er det nyleg opna fergefrie sambandet med bru til fastlandet. Med dagens vegstruktur er det ikkje planar om å leggje ned

⁸ Minusfaktorane per innbyggjar er henta frå Tabell 2 ovanfor. For Ålesund-regionen er det føresett at alle innbyggjarane utanom i Ålesund er råka. I Nordfjord-regionen derimot er alle innbyggjarane rekna som råka.

fergesambandet. Brusambandet gir monaleg lengre reiseavstand til Svelgen for langt dei fleste innbyggjarane på Bremangerlandet. På den andre sida har fergesambandet berre åtte avgangar per dag, og ein overfart tek omlag førti minutt. I ei rekkje høve vil difor ferga vere mindre eigna ved vitjingar hjå legen. Dette vil også kunne vere tilfelle når legane må ut på akutte legevisittar.

Vårt case er avgrensa til innbyggjarane sine reiser til legesentret. Alle utrekningar av meirtransportar tek utgangspunkt i grunnkrinsane. Kvart av dei tre opphavlege legesentra har sitt sett av tilhøyrande grunnkrinsar. For transportutrekningane er det teke utgangspunkt i eitt tyngdepunkt i kvar krins som omfattar heile folketalet i denne krinsen. Med grunnlag i nasjonale data har vi dessutan estimert gjennomsnittleg tre reiser til legesentret per innbyggjar i løpet av eit år⁹. Det er likevel rimeleg å tru at dette er eit maksimumstal, og at det også inkluderer legane sine reiser ut til innbyggjarane. Vi må såleis understreke at konsekvensane av legane sine meirtransportar truleg er inkludert i dei tala vi legg fram i Tabell 5 nedanfor.

Tabell 5 Konsekvensar av nedlegging av to lokale legesentra i Bremanger. Reiser til lege

| Faktor | Endring |
|---|---------------|
| Folketal i kommunen | 4082 innb. |
| Tal direkte påverka personar. | 2597 innb. |
| Snitt endring i distanse per påverka person. | +397 km/år |
| Lengste endring i distanse for påverka personar. | +510 km/år |
| Samla meirkostnader per år for alle påverka personar. <i>Privatbil.</i> | +3,1 Mkr. |
| Samla meirkostnader per år for alle påverka personar. <i>Drosje.</i> | +7,2 Mkr. |
| Snitt endring i tidsbruk per påverka person. | +6,6 timar/år |
| Største endring i tidsbruk for påverka personar. | +8,5 timar/år |
| Samla meirtidsbruk per år for alle påverka personar. | +17 202 timar |

Dei som blir hardest råka får ein auke i reiseavstand på 170 km for kvar reise til legesentret. På Austlandet tilsvarar det ei reise – ein veg - mellom Oslo og nedre Telemark. Då har ein reist gjennom fem fylke på vegen, ein nærmar seg jamvel grensa for det sjette, medan vi her berre talar om reise i ein kommune. Med om lag 130 km i gjennomsnitt for kvar reise er det òg ei monaleg endring som råkar godt meir enn halvparten av kommunen sine innbyggjarar. Den gjennomsnittlege meirbruken av tid blir over 2 timar for kvar reise, vel og merke ved bruk av privatbil eller drosje. Ved bruk av buss vil heile dagen gå med.

I utrekninga av dei økonomiske konsekvensane er det gitt døme for to alternativ. Det låge alternativet føreset bruk av privatbil, og staten sin kilometersats. I det høge vert det føreset bruk av drosje. Satsane byggjer her på lokale opplysningar frå drosjenæringa for kostnadene på dei aktuelle

⁹ Talet er utrekna av oss med grunnlag i SSB(2000) som syner at gjennomsnittleg tal kontaktar med lege for personar som hadde vore i kontakt dei siste 12 mnd var 3,9. SSB (2000) refererer her til ei utvalsundersøking av kontinuitet, kontaktfrekvens og velnøye med legetenesta - førebelse tal 2000. Undersøkinga var ein del av SSB si samordna levekårsundersøking i 2000 - "panelundersøkinga". Vidare synte helseundersøkinga frå 1995 at del personar som hadde vore til lege siste 12 månader var 77%. Vårt overslag er laga ved å gange talet besøk med prosentdelen som har oppsøkt lege ($3,9 \times 0,77 = 3,003$). Gjennom samtalar med tilsette i Den norske legeförening har vi fått stadfesta at 3 vitjingar per år synest å vere eit rimeleg estimat.

strekka. Det er grunn til å tru at dei reelle kostnadene vil liggje ein stad mellom dei to alternativa. For ei rekkje av reisene som gjev grunnlag for refusjon frå trygdesystemet får ein berre refundert utgifter tilsvarende bussbillett. På grunn av dei store avstandane og den store tidsbruken finn vi det likevel lite aktuelt å operere med eit lågare bussalternativ. Det vil berre vere aktuelt for eit fåtal å ta buss. Vi har då rekna dei samla direkte økonomiske kostnadene til 3,1 – 7,2 millionar kroner¹⁰. I tillegg kan det reknast ein *tidsverdikostnad* som summerer seg til omlag 1,9 millionar kroner per år, under føresetnad av tidsverdisatsar tilsvarende dei som vert brukt i nytte-kostnadsanalysar for vegprosjekt¹¹. Også i tillegg kjem miljø- og samfunnskostnader ved biltransport. Dei summerer seg til om lag 0,5 millionar per år¹². Det er i sum høge tal. Frå Tabell 1 ser vi at KOMMODE reknar med ei samla årleg innsparing i heile helsesektoren på 6,8 millionar. Det gjeld vel og merke som eit sumtal for alle dei sju kommunane i Nordfjord-regionen. Tala kan summerast slik (no med auke i kostnader som negative tal):

| | |
|--|---------------------------|
| Innsparing heile helsesektoren (alle sju kommunane): | +6,8 mill kr./år |
| Berre legesenter i ein kommune (Bremanger): | |
| – Auke i direkte transportkostnader: | -3,1 til -7,2 mill kr./år |
| – Auke i tidsverdikostnader: | -1,9 mill kr./år |
| – Auke i miljø- og samfunnskostnader: | -0,5 mill kr./år |

Bruk av IKT kan hjelpe til å redusere slike konsekvensar. I Alta er det gjort interessante forsøk med IKT i den heimebaserte omsorgstenesta som peikar på mulege løysingar¹³. I forsøket vart det etablert eit trådløst breidbandnett som sette ei testgruppe av sjukepleiarar i heimetenesta i stand til å skrive inn og lese frå ein elektronisk pasientjournal medan dei er på vitjing hjå pasientane og i bilen. Det gjev grunnlag for eit opplegg også med direkte

¹⁰ I 2002 var utgiftene til all offentlig dekkja sjuketransport i Norge 1,5 milliardar kroner, medan opphaldsutgiftene var om lag 50 millionar. Utgiftene til transport av helsepersonell utgjorde om lag 330 millionar kroner samla. Regjeringa har i april fremja endringar i den noverande refusjonsordninga gjennom trygdesystemet. Det vert lagt opp til eit todelt refusjonssystem, ein del vert dekt av dei regionale helseforetaka, og ein annan del av kommunane. Det vil altså vere snakk om auka utgifter for kommunane. Etter framlegget får dei direkte økonomisk ansvar for transportutgiftene til helsepersonell i kommunehelsetenesta (Pressemelding, SHD, no. 27, 11.04.03).

¹¹ Vi nyttar tidsverdien for lange reiser med personbil, under kategorien "øvrige reiser". I 2001-kroner er den sett til 110 kr/personetime (Kilde: Transportetatane sitt felles brev til Samferdselsdepartementet av 4.11.02). Ei *gjennomsnittleg* bilreise er rekna å ha ein tidsverdikostnad på 131 kr/personetime.

¹² Det vert rekna samla miljø- og ulukkeskostnader på 0,39 kr/bilkm, og kostnader til drift og vedlikehald av infrastruktur på 0,08 kr/bilkm. Det er faktorar som gjeld for bilsinbilar ved køyring i spreiddbygde strøk, sjå: Eriksen, K.S. mfl (1999) *Marginale kostnader ved transportvirksomhet*. TØI rapport 464/1999. Oslo: Transportøkonomisk Institutt. Tala er i 1999-kroner.

¹³ Sjå mellom anna: Jansen, A. mfl (2001): *Med pasientarkivet på tilhengerfestet. Etablering av mobile kommunikasjonstjenester i den heimebaserte omsorgstjenesten*. Foredrag: Norsk konferanse for organisasjoners bruk av IT, 2001. Kristiansand: Høgskolen i Agder.

kommunikasjon med legane på legesentret medan den mobile sjukepleiaren er på pasientvisitt.

Case 2: Transport av born til barnehagar i Skodje og Sula

I Ålesund-regionen syner KOMMODE-utrekningane ingen endringar i barnehagestrukturen i dei "gamle" kommunane Haram og Giske. I Ørskog vert det rekna med samanslåing av dei to barnehagane til ein, medan ein barnehage er føresett nedlagt i Sula og det samla talet vert redusert frå fire til tre. Den største endringa er føresett i Skodje med samanslåing av dei fire eksisterande barnehagane til ein. I våre analysar tek vi utgangspunkt i endringane i *Skodje*. Men for å få belyst eit case med stor grad av integrasjon og nærleik til det urbane tyngdepunktet i Ålesund, skal vi også sjå nærare på konsekvensane av endringane i *Sula* sjølv om dei er mindre omfattande.

Før samanslåing er det 76 prosent kommunal barnehageandel både i Skodje og Sula, medan til dømes Ørskog har 100 prosent. Ålesund har derimot 33 prosent. Det reiser nokre interessante problemstillingar med di KOMMODE i sine utrekningar av effektivitetsvinstar føreset at den kommunale andelen skal vere like stor i den nye storkommunen som det vekta gjennomsnittet i den eksisterande strukturen. Den kommunale barnehageandelen vert såleis liggjande på om lag 42 prosent i den nye strukturen. Det inneber at modellen sine utrekningar av økonomiske innsparingar i dette høve er knytt til *monalege reduksjonar* i kommunal barnehageandel for mange av dei "gamle" kommunane. Samstundes må det understrekast at private barnehagar kjem i tillegg, med di KOMMODE berre reknar med dei kommunale. Dette er difor også utgangspunktet for våre utrekningar¹⁴.

Vi har vald å analysere to døme i kvar kommune. Det eine føreset 100 prosent kommunal barnehageandel. Det andre representerer det *vekta alternativet*, dvs med ei vekting til 42 prosent sams andel i den nye strukturen, altså med ein reduksjon frå dagens nivå. I utrekningane av transport tek vi i båd tilfelle utgangspunkt i talet born mellom 0-6 år i kvar grunnkrins, og at desse borna vert transportert frå krinsen sitt tyngdepunkt til den nærast liggjande barnehagen. Det er rekna med at det er stor nok kapasitet i kvar av desse barnehagane. Sjølv sagt er dette ei forenkling, men det må likevel understrekast at det berre gjev tal for den *minst moglege* køyringa av borna. Det er føresett at både bringing og henting er det primære føremålet med alle reisene, for kvar familie fire einskildreiser per dag. Dette er ei overestimering med di fleire av reisene vil vere kombinerte reiser med ein anna primærføremål, til dømes kombinerte arbeids- og barnehagereiser. Resultata er samanstillt i Tabell 6.

¹⁴ Den samla barnehagedekninga (1-5 år) - kommunale og private - var i 2001 48,5% i Ålesund, 62,8% i Skodje og 58,6% i Sula.

Tabell 6 Konsekvensar av endringar i barnehagestruktur i Skodje og Sula.
Transport av born. Negative tal inneber reduksjon

| Alternativ i Skodje og Sula | Skodje 100 % andel | Skodje Redusert vekta andel | Sula 100 % andel | Sula Redusert vekta andel |
|---|-----------------------|-----------------------------------|---------------------|---------------------------------|
| Tal direkte påverka born. | 154 | 154 | 210 | 210 |
| Snitt endring i distanse per påverka born (Km/år) | +1494 | +42 | +147 | -622 |
| Lengste endring i distanse for påverka born (Km/år) | +2484 | +2484 | +322 | +322 |
| Samla meir-transport <i>personbil</i> per år for alle påverka born med foreldre (pkm) | +460 000 | +12 880 | +61 640 | -261 280 |
| Samla meir-kostnader <i>personbil</i> per år for alle påverka foreldre (kr) | +690 000 | +19 320 | +92 460 | -391 920 |
| Snitt endring i tidsbruk per påverka born (timar/år) | +24,9 | +0,7 | +2,5 | -10,4 |
| Største endring i tidsbruk for påverka born (timar/år) | +41,4 | +41,4 | +5,4 | +5,4 |
| Samla meir- tidsbruk per år for alle påverka born med forelder (timar) | +7669 | +215 | +1050 | -4368 |

Det er berre endringane i Skodje ved 100 prosent kommunal barnehageandel som har ein viss storleik. Knytt opp til KOMMODE-modellen sine resultat – og den tilhøyrande reduserte andelen – blir endringane også i Skodje så små at ein kan sjå bort frå dei. I Sula er det berre små endringar sjølv ved 100 prosent andel, men her er også strukturendringane små. Som sagt belyser det eit case som allereie er monaleg integrert i Ålesund sin urbane struktur. Når det blir kombinert med KOMMODE-modellen sin reduksjon i kommunale andelar, kan det jamvel bli innsparingar i den samla transporten.

Nå er heller ikkje endringane i Skodje ved 100 prosent kommunal andel serleg omfattande. For dei som vert sterkast råka utgjer meirtransporten om lag 20 prosent av den gjennomsnittlege bruken av ein privatbil i løpet av året, medan den gjennomsnittlege endringa er om lag halvparten så stor. Per dag er det på det meste tale om ein samla meiravstand på 10 km og om lag 10 minuttar i meir reisetid. Sjølv ved alternativ bruk av buss eller sykkel representerer ikkje dette avgjerande store endringar. I gjennomsnitt utgjer dei årlege meirkostnadene om lag 4500 kroner per born, under føresetnad av staten sin kilometersats. Det kan utgjere 10-15 prosent av familien sine kostnader med å ha barnet i barnehagen. For heile Ålesund-regionen reknar KOMMODE-modellen med 6,5 millionar kroner i innsparingar i barnehagesektoren. I tilfellet den eine kommunen Skodje med 100 prosent kommunal barnehageandel blir brukarane sine meirkostnader til transport til samanlikning om lag 1,1 millionar kroner når tidsverdikostnadene er

inkludert¹⁵. Auke i miljø-og samfunnskostnadene ved biltransporten gjev berre eit mindre tillegg. IKT-løysingar i barnehagane vil neppe i noko serleg mon påverke denne typen transportar. I Ålesund er det ikkje berre skulane, men òg barnehagane som blir knytt til breidband. Det gjer det muleg med løpande og effektiv kommunikasjon mellom barnehagepersonalet og foreldra via PC heime eller på jobben. I prinsippet kan det redusere trongen for meir spontane ekstrareiser, men neppe omfanget av bringe- og hentereiser. Vi reknar med at amerikanske løysingar der foreldra løpande kan følgje med kva som skjer i barnehagen gjennom videoovervaking ikkje er serleg aktuelle i Noreg.

Case 3: Skuletransport i Giske

Giske er ein annan kommune i Ålesund-regionen. Det er ein øykommune beståande av dei fire øyane Godøy, Giske, Valderøy og Vigra. Alle øyane er knytt saman med veg, og har sams fastlandssamband over Valderøy. Kommunen har det minste flatearealet av alle kommunane i regionen, og har dessutan ein stor del av folkesetnaden i tettstader. Det gir det ein effektiv transportinfrastruktur med relativt korte avstandar og låg tidsbruk mellom dei ulike lokalsamfunna. Avstanden til Ålesund er òg relativt kort, noko som understrekar effektiviteten i transportinfrastrukturen som samanbindande element i ein breiare samfunnsmessig samanheng. Med ein slik struktur er det grunn til å vente berre mindre konsekvensar for transport ved sentralisering av institusjonsstrukturen.

Kommunen har i dag grunnskule på alle fire øyane. Det er *i alt sju skular*. Ein er rein ungdomsskule, to er kombinert barne- og ungdomsskule, medan dei fire andre berre er for barnesteget. I KOMMODE er det føresett at *nedlegging av fem av skulane*. Etter modellen blir det ein ny sentral barne- og ungdomsskule på Valderøy, og framhald i bruken av barneskulen på Vigra. Øyane Godøy og Giske mister alle sine tre skular. To av desse er dei eksisterande kombinerte barne- og ungdomsskulane. Det er såleis snakk om relativt omfattande endringar i skulestrukturen.

Vi skal sjå nærare på *konsekvensane for skuletransporten*. Som i dei føregåande analysane vert transportavstandane rekna med utgangspunkt i grunnkrinsar og eit estimert tyngdepunkt i kvar krins. Utrekningane blir då gjort utifrå kva for skule kvar krins soknar til og kor mange skuleelevar i barne- og ungdomsstega som bur i krinsen. Vi ser berre på den offentlege skuletransporten, med ein føresetnad om bruk av *skulebuss*. Minste avstand elevar har krav på skyss er 2 km for seksåringar og 4 km for andre elevar. Det er ikkje gjort eigne utrekningar for seksåringane då dette er sers få born i kvar krins. Resultata går fram av Tabell 7.

¹⁵ Vi nyttar ein tidsverdi på kr 110 per persontime for "øvrigre reiser" med personbil som det er gjort greie for under Bremanger-caset. Det samla timetalet i tabellen er delt på to, med di det ikkje vert føresett at borna har ein tidsverdikostnad.

Tabell 7 Konsekvensar av endringar i skulestruktur i Giske. Skuletransport med buss. Kostnadene i kroner er berre direkte kostnader. Positive tal representerer auke

| Faktor | Endring |
|--|---------------------|
| Tal direkte påverka elevar. | 290 elevar |
| Snitt endring i distanse per påverka elev. | +2811 km/år |
| Lengste endring i distanse for påverka elev. | +4750 km/år |
| Samla meirtransport per år for alle påverka elevar. | +0,8 Mill. personkm |
| Samla meirkostnader per år for skuletransport (<i>lågt alternativ</i>) | +0,9 Mkr. |
| Samla meirkostnader per år for skuletransport (<i>høgt alternativ</i>) | +3,2 Mkr. |
| Snitt endring tidsbruk per påverka elev. | +70,3 timar/år |
| Største endring i tidsbruk for påverka elevar. | +119 timar/år |
| Samla endring i tidsbruk per år for alle påverka elevar. | +20 318 timar |

I utrekningane av dei økonomiske konsekvensane har vi brukt *eit lågt* og *eit høgt alternativ*. Det låge byggjer på innhenta opplysningar frå samferdslekontoret i Sogn og Fjordane fylkeskommune og Nordfjord og Sunnmøre billag spesielt for caset i Stryn og Hornindal (sjå nedanfor). Som eit tal for gjennomsnittlege kostnader per elevkilometer er det likevel grunn til å rekne at skilnadene vil vere små i forhold til situasjonen i Giske. Det høge alternativet byggjer på eit nasjonalt gjennomsnitt for skuleskyss utrekna av Transportøkonomisk institutt¹⁶. Serleg det høge alternativet med 3,2 millionar kroner i direkte kostnader representerer *monalege meirkostnader*. Då det er snakk om transport av born og ungdom reknar vi ikkje med tidsverdikostnader. Eit tillegg for miljø- og samfunnskostnadene ved busstransporten summerer seg til om lag 0,3 millionar kroner per år¹⁷. Vi kan samanlikne med tala i Tabell 1 der KOMMODE-utrekningane gjev ei samla innsparing i utdanningssektoren på omlag 11 millionar kroner, vel og merke for heile Ålesund-regionen. Vårt case gjeld berre ein av dei seks kommunane i den konstruerte storkommunen. Tala kan summerast slik (med auke i kostnader som negative tal):

| | |
|--|---------------------------|
| Innsparing heile skulesektoren (alle 6 kommunane): | +10,9 mill kr./år |
| Berre skuletransport i ein kommune (Giske): | |
| – Auke i direkte transportkostnader: | -0,9 til -3,2 mill kr./år |
| – Auke i tidsverdikostnader: | 0 mill kr./år |
| – Auke i miljø- og samfunnskostnader: | -0,3 mill kr./år |

¹⁶ Henta frå: Sælensminde, K. (2002): *Gang- og sykkelvegnettet i norske byer. Nyttekostnadsanalyser inkludert helseeffekter og eksterne kostnader av motorisert ferdsel*. TØI-rapport 2002. Faktoren som er nytta er kr. 3,9 per elevkm i 2002-kroner. Det byggjer på ei tidlegare analyse frå TØI som gav eit snitt på 3,4 kr. per elevkm i 1994. Igen byggjer denne analysen på empiriske data frå dei to fylka Akershus og Oppland, som blir føresettt gjeldande som snitt for heile landet. Det er eit snitt for summen av alle former for offentlig finansiert skuletransport, men i det alt vesentlege busstransport. For nærare dokumentasjon sjå: Engebretsen, Ø. og K.E. Hagen (1995): *Omfanget av skoleskyss og kostnader ved alternative skoleskyssgrenser i barne- og ungdomsskolen*. TØI rapport 333/1995. Oslo: Transportøkonomisk institutt.

¹⁷ Med same kjelde som under note 10 nyttar vi 4,8 kr per busskm som samla faktor for miljø-, ulukkes- og infrastrukturkostnader. Av dette utgjer miljø- og ulukkesfaktoren ca 1,5 kr per busskm ved køyring i spreiddbygde strøk.

Elevane med dei største endringane får ein dagleg skuletransport på 25 kilometer og om lag 40 minuttar. Dette er tur/retur og utgjer neppe dramatiske endringar, sjølv om det også gjeld ei rekkje born ned til 6-7 års alderen.

Case 4: Skuletransport i Stryn og Hornindal

Innanfor Nordfjord-regionen er Stryn den største kommunen både i folketal og areal, medan Hornindal er den minste etter bae indikatorar. Dei er likevel bae dominert av spreidd busetnad. I KOMMODE er det for dei to kommunane tilsaman føresett nedlegging av fem skular, noko som inneber ein reduksjon frå dagens elleve til seks skular. To av dei seks blir som før, medan dei fire andre er nye samanslåtte einingar. Det gjev eit mønster med ytterlegare sentralisering av dei meir sentralt liggjande skulane, medan dei to oppretthaldne er typiske utkantskular. Det er likevel tale om relativt store endringar i skulestrukturen. I vårt tilfelle representerer det òg eit interessant døme av di det innanfor regionen er det einaste eksemplet som gjev flytting av ein skule over eksisterande kommunegrense.

Som i Giske-caset ovanfor skal vi sjå nærare på *konsekvensane for skuletransporten*. Det er her gjort greie for korleis dei konkrete utrekningane av transportavstandar er gjennomført. I Stryn og Hornindal er det endringane i barnesteget som har størst innverknad på resultatata. Det heng saman med at ungdomsskulen allereie er sterkt sentralisert. Igjen ser vi berre på den offentlege skuletransporten, med ein føresetnad om bruk av *skulebuss*. Det er heller ikkje her gjort eigne utrekningar for seksåringane då dette er sers få born i kvar krins. Resultata går fram av Tabell 8 nedanfor.

Tabell 8 *Konsekvensar av endringar i skulestruktur i Stryn og Hornindal. Skuletransport med buss. Kostnader i kroner er berre direkte kostnader*

| Faktor | Endring |
|--|---------------------|
| Tal direkte påverka elevar. | 375 elevar |
| Snitt endring i distanse per påverka elev. | +6259 km/år |
| Lengste endring i distanse for påverka elev. | +8854 km/år |
| Samla meirtransport per år for alle påverka elevar. | +2,3 Mill. personkm |
| Samla meirkostnader per år for skuletransport (<i>lågt alternativ</i>) | +2,5 Mkr. |
| Samla meirkostnader per år for skuletransport (<i>høgt alternativ</i>) | +9,2 Mkr. |
| Snitt endring tidsbruk per påverka elev. | +156 timar/år |
| Største endring i tidsbruk for påverka elevar. | +221 timar/år |
| Samla endring i tidsbruk per år for alle påverka elevar. | +58 683 timar |

Som i Giske-caset er det *eit lågt og eit høgt alternativ* i dei økonomiske utrekningane. Det låge byggjer som sagt på innhenta opplysningar for det aktuelle caset frå samferdslekantoret i Sogn og Fjordane fylkeskommune og Nordfjord og Sunnmøre billag. Av desse pengane får billaget dekt om lag 1/3 frå kommunen (gjennom billettinntekter), og dei resterande 2/3 i form av overføringar frå fylkeskommunen. Det siste er likevel eit resultat av forhandlingar mellom billaga og fylkeskommunen. Det høge alternativet byggjer på eit nasjonalt gjennomsnitt for skuleskyss slik det er gjort greie for under Giske-caset. I tillegg kjem auke i miljø- og samfunnskostnader for busskøyring på veg. Med bruk av same faktorar som for Giske summerer dei seg til om lag 0,7 millionar kroner per år. Det er såleis snakk om *høge meirkostnader*. KOMMODE-utrekningane i Tabell 1 gjev ei samla

innsparing i utdanningssektoren på 14 millionar kroner, vel og merke for heile Nordfjord-regionen. Vårt case gjeld berre to av dei sju kommunane i den konstruerte storkommunen. Tala kan summerast slik (med auke i kostnader som negative tal):

Innsparing heile skulesektoren (alle 7 kommunane): +14,0 mill kr./år

Berre skuletransport i to kommune (Stryn og Hornindal):

- Auke i direkte transportkostnader: -2,5 til -9,2 mill kr./år
- Auke i tidsverdikostnader: 0 mill kr./år
- Auke i miljø- og samfunnskostnader: -0,7 mill kr./år

Dei elevane som kjem verst ut får auka sine daglege reiseavstandar med om lag 47 kilometer og den daglege reisetida med litt i overkant av ein time. Den gjennomsnittlige auken i reiseavstand er så høg som 33 kilometer per skuledag. Vi talar då om reiseavstandar og -tider som ligg på nivå med gjennomsnittet per innbyggjar for heile den norske befolkninga over 16 år, vel og merke når ein summerer alle former for reiser. Det er grunn til å understreke at slike endringar også gjeld for elevane ned i 6-7 års alderen.

Det er vanskeleg å sjå at denne typen avstandsproblem kan reduserast gjennom *bruk av IKT*. Det er ikkje aktuelt for elevane å sitje heime framfor PC'en istadenfor å reise til skulen. Mykje tyder på at bruk av IKT for å redusere fysiske transportar hjå andre innbyggjarar i kommunane heller vil vere tent med å oppretthalde ein meir desentralisert skulestruktur. Kvar skule vil etterkvart bli knytt til ein infrastruktur med breidband, og slike skular vil kunne utviklast som lokale ressurscenter for innbyggjarane i lokalsamfunna både for naudsynt læring og meir avansert bruk av IKT.

Nokre oppsummerande hovudtrekk

I egne utgreiingar og i det offentlege ordskiftet er det presentert tal som viser til store økonomiske innsparingar ved kommunesamanslåing. Eit mykje nytta tal er innsparingar på om lag 2,8 milliardar per år summert for heile landet. Det kjem frå utrekningar gjort av Statistisk sentralbyrå (SSB) med bruk av den sokalla KOMMODE-modellen, og byggjer på ein føresetnad om halvering av talet kommunar - frå 434 til 217. Det inneber omfattande endringar både i kommunestruktur og i institusjonsstrukturen i dei einskilte kommunane. I slike tal for innsparingar er det ikkje innrekna auka kostnader til transport. Det er ein viktig minuspost ved nedlegging og samanslåing av kommunale institusjonar, økonomisk så vel som sosialt. I økonomisk samanheng påfører meir transport både det offentlege og dei einskilte husholda større kostnader. Sosialt kan det gjennom større avstandar og meir tidsbruk medføre store skilnader i tilgjenge til kommunale tenester og problem med einskilte innbyggjarar si deltaking i samfunnslivet.

Kommunesamanslåing har konsekvensar for følgjande former for persontransport:

- dei tilsette sine tenestereiser

- dei tilsette sine arbeidsreiser
- innbyggjarane sine private reiser til ulike tenesteinstitusjonar
- offentleg organisert skuletransport

I artikkelen er det berre dei tilsette sine arbeidsreiser vi *ikkje* har teke føre oss.

Med grunnlag i KOMMODE-modellen har SSB i 2003 gjort utrekningar av konsekvensane for dei tilsette sine tenestereiser. Utrekningane syner at kostnadene til slike reiser i gjennomsnitt utgjer 17% av innsparingane ved kommunesamanslåing. For landet som heilskap er det om lag 500 millionar kroner. Det er då ikkje lenger 2,8, men 2,3 milliardar i netto innsparing. For einskilde grupper av kommunar kjem utrekningane jamvel ut med minus; det vil seie at auken i kostnader til tenestereiser er større enn innsparingane ved nedlegging og samanslåing av kommunale institusjonar.

For å belyse konsekvensane for innbyggjarane sine private reiser og den offentlege finansierte skuletransporten har vi nytta case-analyse som overordna metode. Det gjev ikkje grunnlag for å skalere tala opp til nasjonalt nivå. Derimot gjev det grunnlag for det vi kan kalle *analytisk generalisering*. Analysane viser at i einskilde høve kan auken i transportkostnadene bli så store at dei kjem på nivå med innsparingane ved effektivisering innanfor dei ulike sektorane. Vi viser døme der det gjeld både for primærhelsetenesta og skulesektoren. Delvis er dette direkte kostnader som må dekkast av innbyggjarane sjølve. Men delvis må dei dekkast over andre offentlege budsjett, slik det er tilfelle for skuletransporten og delar av transportane til primærhelsetenesta. Eller dei må dekkast av samfunnet som heilskap når dei er i form av indirekte miljø- og samfunnskostnader knytt til den auka transporten. Det er naturleg nok serleg i område med spreidd busetnad og store interne avstandar ein kan få transportkostnader som representerer monalege minuspostar i rekneskapen.

I slike område viser vi òg at det kan bli store sosiale kostnader. Ved samanslåing av legesentra i *ein kommune* vil dei innbyggjarane som blir hardast råka få ein auke i reiseavstand på 170 km for kvar reise til legen. På Austlandet kan ein med den same avstanden reise gjennom *fem fylke*. Innbyggjarane i den aktuelle kommunen må gjennomsnittleg bruke meir enn 2 timar for kvar reise til legen. Som vi har vist i det siste caset vil skulesentralisering i to andre kommunar medføre at sume elevar må reise nærare 50 km kvar dag med skulebuss. Dei får ei dagleg reisetid på meir enn 1 time med bussen. Det vil råke skuleborn ned til 6-7 års alderen. Reiseavstand og reisetid blir tilsvarande gjennomsnittet for heile den vaksne befolkninga i Norge, vel og merke når det vert summert for alle former for reiser. Konsekvensane kan bli auka marginalisering ikkje berre av store grupper av innbyggjarar, men òg av heile lokalsamfunn.

Kapittel 2: Kommunestruktur og vilkår for berekraftig utvikling

Innleiing

I dette kapittelet skal vi drøfte spørsmålet om *korleis endringar i kommunestruktur kan påverke vilkåra for berekraftig utvikling*. Grunnlaget for drøftinga er i hovudsak tidlegare forskning. På meir *generell* basis vil vi byggje på røymsler frå ei omfattande og mangeårig forskning i tilknytning til reforma ”Miljøvern i kommunane”¹⁸, Lokal Agenda 21 (LA21)¹⁹ og sist arbeidet med lokale klimahandlingsplanar²⁰. Meir *spesifikt* vil vi byggje på resultat frå eit nyleg avslutta utviklingsprosjekt Vestlandsforskning og Stiftelsen Idébanken har gjort for Kommunanes Sentralforbund (KS) om utvikling og utprøving av eit styringssystem for berekraftig utvikling i kommunane (Aall mfl 2002a)²¹.

Det er viktig å skilje mellom to prinsipielt ulike måtar endringar i kommunestrukturen kan slå ut i høve målsettinga om berekraft:

- Miljøpåverknaden kan bli endra.
- Miljøinnsatsen kan bli endra.

Den første kategorien kan knytast til eit omgrep om den *store miljøpolitikken*. Det omfattar korleis miljøproblema blir *skapt* gjennom andre former for politikk i samfunnet enn det som høyrer til den formaliserte miljøpolitikken. Viktige område i den store miljøpolitikken er nærings- og transportpolitikken, men òg den overordna finanspolitikken. Den andre kategorien derimot er knytt til eit omgrep om den *lille miljøpolitikken*; altså korleis samfunnet freistar å *løyse* miljøproblema gjennom definerte former for miljøpolitikk. Merksemda vert såleis retta mot at miljøproblem ikkje berre er noko som *vert løyst* gjennom miljøpolitiske tiltak, men òg noko som *vert skapt* gjennom politikk og tiltak som inngår i andre sektorar og i andre former for utvikling. Kommunal- og regionaldepartementet sin politikk for endringar i kommunestrukturen kan vere eit slikt felt. I det ligg artikkelen sitt hovedtema.

Endringar i kommunestrukturen kan på den eine sida føre til at miljøpåverknaden aukar eller blir redusert, t.d. ved at transportarbeidet aukar lokalt som følgjer av auka avstand mellom brukar og tenestetilbod eller at t.d. energibruk til oppvarming av offentlege bygg vert redusert som følgje av samanslåing av offentlege institusjonar. På den andre sida kan vilkåra for den kommunale miljøinnsatsen bli påverka, t.d. ved at frigjorte

¹⁸ jf. mellom anna Jansen (1991), Hovik og Johnsen (1994), Naustdalslid og Hovik (1994), Lafferty mfl (1998), Aall (2000), Hovik (2002).

¹⁹ Jf. mellom anna Armann mfl (1995), Aall mfl (1999), Bjørnæs og Lafferty (1999), Bjørnæs og Lafferty (2000), Bjørnæs (2002).

²⁰ Groven og Aall (2002).

²¹ Sjå omtale av prosjektet på <http://www.Ks.no/templates/Page.aspx?id=4759>.

ressursar som følgje av stordriftsfordelar gjer det mogeleg å tilsette ein kommunal miljøvernleiar.

I det vidare vil vi først klargjere vurderingsgrunnlaget: *målet om ei berekraftig utvikling*. Vi vil så oppsummere røymsler om kommunal miljøpolitikk knytt opp til spørsmålet om kommunestorleik. Dessutan vil vi drøfte spørsmålet om kva som kan vere effektar som faktisk kan knytast til endra kommunestruktur.

Berekraftig utvikling

Eit første spørsmål når vi skal vurdere konsekvensar for berekraft av endra kommunestruktur er korleis vi skal forstå *målet om ei berekraftig utvikling*. Vi skal ikkje her gjennomføre ei brei drøfting av dette, men berre peike på det grunnleggjande poenget at berekraft er noko ”meir” enn ”tradisjonell” miljøvernpolitikk.

Det er gjort mange forsøk på ei konkretisering av målet om berekraft, ikkje minst i den internasjonale faglitteraturen – men også i ein kommunal og norsk samanheng (sjå t.d. Høyer 1993, Armann mfl 1995, Lafferty mfl 1996, Bjørnæs og Lafferty 2000). Dei to sentrale bidraga frå norske lokale og sentrale styresmakter er ei utgreiinga frå KS i 1993 ”Tenke globalt – handle lokalt. Lokalt prioriterte satsingsområder for miljøvernarbeidet” og Stortingsmelding 58 (1996-97) ”Miljøvernpolitikk for ein berekraftig utvikling”.

Bidraga omtalt over er samanfatta og freista omsett til eit sett med berekraftindikatorar for norske kommunar i det nyleg avslutta KS-prosjektet ”Berekraftige kommunar i praksis” (Aall mfl 2002a). Her har ein freista å kome fram til eit så konkret uttrykk som mogeleg for kva berekraftig utvikling, medrekna ”tradisjonell” miljøvernpolitikk, kan vere i ein praktisk kommunalpolitisk samanheng (sjå *Tabell 9*). Føremålet med prosjektet var å utvikle eit styringssystem for integrering og konkretisering av berekraftig praksis i kommunen. Det er tre sentrale element i styringssystemet:

- Styringsgrunnlag konkretisert i form av tre såkalla berebjelkar.
- Miljøpolitisk innhald i form av eit indikatorsystem for berekraft.
- Tre basis bruksområde og framlegg til mogelege påbyggingsområde.

I denne samanheng er det dei to første elementa som er av interesse²². Skal eit styringssystem ha meining, må ein ha noko å styre etter – det vil si eit *styringsgrunnlag*. I systemet er det difor definert tre *berebjelkar* som styringssystemet føreset er på plass i kommunar som ønskjer å ta i bruk systemet:

- At kommunen har ein miljøplan.

²² Framlegg til basis bruksområde er: (1) Retningsanalyse i samband med årsmelding eller kommuneplan-/fylkesplanmelding; (2) Sakshandsaming i større saker; og (3) Innarbeide miljødél i ein overordna innkjøpspolicy.

- At kommunen har slutta seg til Fredrikstaderklæringa²³.
- At kommunen har ein tilstrekkeleg miljøkompetanse.

Det *miljøpolitiske innhaldet* er konkretisert gjennom eit indikatorsystem inndelt i sju berekrafttema med eit tilsvarande tal kjerneindikatorar (sjå tabellen nedanfor). I tillegg til dei sju kjerneindikatorane er det gjort framlegg om ei ikkje endeleg liste med aktuelle tilleggsindikatorar.

Tabell 9 Berekrafttema og kjerneindikatorar utvikla for norske kommunar

| Berekrafttema | Kjerneindikatorar |
|--------------------------------------|---|
| 1. Livskvalitet | Forventa levealder |
| 2. Lokal ureining | Utslepp av fosfor og nitrogen frå hushald og kommunalt avløp |
| 3. Ressursforvaltning | Mengde avfall frå hushald per innbyggjar |
| 4. Biologisk mangfald | Del dispensasjonar for tiltak i landbruks-, natur- og friområde (LNF-område), prosent |
| 5. Energi og klima | Utslepp av CO ₂ -ekvivalentar per innbyggjar |
| 6. Berekraftig forbruk og produksjon | Del privat og offentlege verksemder som er miljøsertifisert |
| 7. Kommunal drift | Del tilsette i kommunen som har gjennomført miljøopplæring |

Etter: Aall mfl 2002a

Det sentrale utgangspunktet for val av berekrafttema og kjerneindikatorar er forståinga av målet om berekraft som kjem til uttrykk i Stortingsmelding 58 (1996-97) "Om miljøvernpolitikk for ein berekraftig utvikling". Dette er ei forståing som i stor grad samsvarar med KS si innstilling frå 1993 og ei rekkje norske faglege bidrag (Aall mfl 2002a).

Stortingsmelding 58 viser til at målsettinga om berekraft har tre likeverdige perspektiv: Eit *økologisk* perspektiv som medfører at menneskeleg påverknad ikkje må overskride naturen si tolegrense; eit *generasjonsperspektiv* som medfører at dagens forbruk av naturressursar og naturen sin reinsekapasitet ikkje må ta frå kommande generasjonar dei same vilkåra; og eit *velferdsperspektiv* som medfører eit mål om ein global rettviss fordeling av gode med prioritet å sikre grunnleggjande behov for den fattige delen av verdas befolkning. Vårt framlegg til berekraftindikatorar legg til grunn ei slik forståing av målsettinga om berekraft.

Dei seks første berekrafttema gjeld for kommunen som *samfunn* medan det siste temaet – "kommunal drift" - gjeld for kommunen som *organisasjon*, og fangar i prinsippet opp dei same tema som for dei seks første berekrafttema. Dei to første tema ("livskvalitet" og "lokal forureining"), i nokon grad også det tredje temaet "ressursforvaltning", er meint å fange det mange oppfatar som det tradisjonelle *lokale* miljøvernarbeidet. For temaet "livskvalitet" er det lagt vekt på å fange opp så vidt forskjellige trivnadsfaktorar som helse, tilgjenge, tryggleik og deltaking frå lokalbefolkninga i kommunal politikk – men med størst vekt på det første.

²³

<http://212.20.194.202/showitem.php?selectedItem=49&item=200111290911344980070&PHPSESSID=fc1df39e4d5aa058b44d1135a5e9d870>

Eit avgjerande kriterium for utval av indikatorar er at dei skal ha *styringsrelevans* og at dei i ein eller annan forstand skal kunne knytast til *målet om ei berekraftig utvikling*. Av det første følgjer at det er lagt vekt på indikatorar som kan knytast meir eller mindre direkte til kommunal handling. Av koplinga til berekraftig utvikling følgjer at det er lagt mindre vekt på indikatorar som gjeld tradisjonelle lokale miljøtiltak (t.d. kalking av vassdrag, bygging av støyskjermar), og difor tilsvarande større vekt på indikatorar som søker å få fram årsakene til at utviklinga fjerner seg frå målet om ein berekraftig utvikling (t.d. personbilhald per innbyggjar). I framlegg til tilleggsindikatorar er dei meir tradisjonelle miljøvernoppgåvene fanga opp.

Det er interessant å sjå på kva for kommunetypar som har delteke i utviklinga av dette styringssystemet som skal vere brukande for alle kommunar; stor som liten, by som spreiddbygd. Kommunane er: Bømlo, Porsgrunn, Sund, Tingvoll og Vega, dessutan bydel Gamle Oslo og Sogn og Fjordane fylkeskommune. Ei rekkje andre kommunar – både by- og distriktskommunar – vart forsøkt involvert. Vi ser at fem av dei sju representerer utprega spreiddbygde område, fire av desse igjen representerer reine distriktskommunar (Sund ligg i pendlingsområdet til Bergen). Det understrekar at det også i slike kommunar og område er tilstades eit engasjement for deltaking i meir vidtrekkande utviklingsarbeid kring berekraftig utvikling. Den sams føresetnaden er likevel at dei alle har eigne miljøvernleiarar eller tilsette med miljøoppgåver som ein viktig del av stillinga. Det er eit forhold vi skal sjå nærare på nedanfor.

Smått er godt eller stort og flott?

Ein måte å kast lys over spørsmålet om konsekvensar av endra kommunestruktur i høve målet om berekraft er å sjå på *røynsler* med kommunal miljøpolitikk i høve kommunestorleik. Er det slik at ulike kommunestorleik gjev ulike innsats i miljøpolitikken (den *lille miljøpolitikken*); eventuelt at det er samanheng mellom miljøpåverknad og kommunestorleik? (den *store miljøpolitikken*)?

Spørsmålet om eventuelle skilnader i *innsats* i miljøpolitikken er knytt opp til kommunestruktur kan splittast opp i fleire undertema:

- Administrativ ressursinnsats
- Politisk og administrativ organisering
- Type og omfang av medverknad
- Struktur og aktør i miljøpolitikken
- Miljøpolitisk innhald

Dei fire første tema knyter seg til miljøpolitiske *strukturar* medan det siste altså gjeld *innhaldet* i miljøpolitikken.

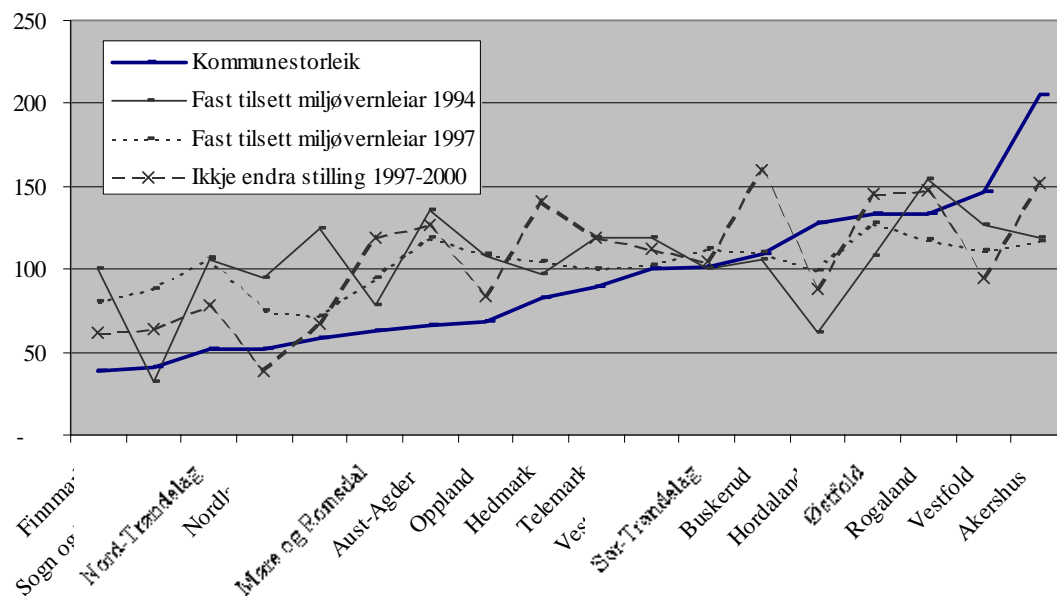
Det er gjennomført ei rekkje breidde- og djupnestudiar det siste tiåret av organisering av, innhaldet i og vilkåra for kommunal miljøpolitikk²⁴. Det er likevel få av desse studiane som eksplisitt drøftar spørsmålet om kommunal miljøpolitikk i forhold til kommunestorleik. Dette er noko overraskande, all den tid spørsmålet om kommunestorleik er eit såpass sentralt tema både innafør kommuneforskinga meir generelt og i det politiske ordskiftet.

Miljøpolitiske strukturar

Samanhengen mellom kommunestorleik og *administrativ ressursinnsats* i den kommunale miljøpolitikken er eitt av dei tema som er klarast dokumentert i forskning om kommunal miljøpolitikk. Fleire granskingar viser ein relativt klar positiv samanheng mellom kommunestorleik og administrativ ressursinnsats, målt som kommunar med stilling som kommunal miljøvernleiar. Dette har vore tydeleg heilt sidan starten på reforma Miljøvern i kommunane (MIK) i 1991 (Hovik og Johnsen 1994, Lafferty mfl 1996, Bjørnæs 2002, Aall mfl 2002b). Forholdet er illustrert i *Figur 1* som viser at gjennom heile MIK-perioden har dei fylka med størst gjennomsnittleg kommunestorleik hatt den høgste delen kommunar med tilsett miljøvernleiar. I perioden 1997-2000 vert dette forholdet vist ved delen av kommunar som ikkje har slått saman, redusert eller fjerna stillinga som kommunal miljøvernleiar. Dei same granskingane viser at det også er *geografiske* skilnader m.o.t. administrativ kapasitet på miljøområdet. Det er i Nord-Norge og delar av Vestlandet at vi finn ei overvekt av kommunar utan miljøvernleiar (Hovik og Johnsen 1994, Lafferty mfl 1998, Bjørnæs 2002).

Ved utgangen av 2000 var det 91 norske kommunar som hadde tilsett ein miljøvernleiar i fast stilling som nyttar 100 prosent av arbeidstida til miljøraker. Berre 11 prosent av kommunar med under 5 000 innbyggjarar har denne typen stilling, medan delen for kommunar med over 30 000 innbyggjarar er 74 prosent (Bjørnæs 2002, s. 24).

²⁴ Sjå oppsummering av litteratur i Aall mfl (2001).



Figur 1 Samanheng mellom gjennomsnittleg kommunestorleik og indikatorar for administrativ ressursinnsats i miljøpolitikken 1994-2000²⁵. Fylkesvis summering av kommunevise data. Nasjonalt snitt = 100.

Bjørnæs (2002) drøftar spørsmålet om kva som kan liggje bak den i utgangspunktet klare samanhengen mellom kommunestorleik og det å ha tilsett ein miljøvernleiar. Gjennom ein multivariat statistisk analyse av ei nasjonal spørjeundersøking frå 2000 med data frå alle norske kommunar (Bjørnæs og Lafferty 2000), finn Bjørnæs at to faktorar i tillegg til folketal har stor forklaringskraft når det gjeld å avgjere om kommunen har tilsett ein miljøvernleiar: *sentralitet* og *folketettleik*. Bjørnæs (2002) viser til at store kommunar (målt i folketal), kommunar med høg folketettleik og kommunar som i tillegg ligg sentralt plassert normalt gjerne vil vere meir byprega kommunar med typiske pressproblem, og difor ein langt meir påtrengjande lokal miljøproblematikk knytt til ureining, støy og arealpress enn meir landlege og perifere kommunar. Bjørnæs trekkjer på dette grunnlaget følgjande konklusjon (Bjørnæs 2002, s. 27):

Det kan dermed se ut til at opplevelse av miljøproblemer lokalt virker inn på viljen til å beholde miljøkompetansen i kommunen...

Det som er interessant i vår samanheng er å peike på at det dermed ikkje nødvendigvis er ein eintydig samanheng mellom kommunestorleik og det å ha tilsett ein miljøvernleiar. Det å slå saman kommunar treng ikkje vere det same som at vilkåra då automatisk vert styrkt for å auke den administrative kapasiteten på miljøområdet.

²⁵ Eiga framstilling av data henta frå Naustdalslid og Hovik (1994), Lafferty mfl (1996) og Bjørnæs (2002). Korrelasjonen mellom indikator for gjennomsnittleg kommunestorleik og dei tre indikatorane for administrativ ressursinnsats i miljøpolitikken er 0,34 (fast tilsett miljøvernleiar i 1994), 0,63 (fast tilsett miljøvernleiar i 1997) og 0,64 (ikkje endra stilling 1997-2000).

Som vi skal sjå i det vidare er det eit heilt sentralt spørsmål om kommunen har eller ikkje har tilsett ein person som miljøvernleiar. Det å ha ein tilstrekkeleg administrativ kompetanse og (viktigast) kapasitet er heilt avgjerande for kva type miljøpolitikk som blir ført og kva type saker som blir sett på dagsorden. Ja, om det i det heile blir utvikla ein kommunal miljøpolitikk.

Kommunestruktur og medverknad i miljøpolitikken

Det er ikkje gjort like omfattande analysar av samanhengen mellom kommunestorleik og *organisering* av det kommunale miljøvernarbeidet som tilfellet er for spørsmålet om administrativ kapasitet. Tidlegare undersøkingar har vist ein positiv samheng mellom “spesialisering” – det vil si val av hovudutval eller andre former for “spesialutval” – og kommunestorleik (Hovik og Johnsen 1994). I store kommuneorganisasjonar er det større innslag av utval som kan konsentrere seg om miljøvernoppgåva, medan mindre kommunar i større grad legg miljøvernansvaret til eksisterande samordningsorgan som formannskap. Med omsyn til den administrative organiseringa er det mest markante trekket frå ei nasjonal spørjeundersøking i 1996 at kommunestorleik har ein positiv innverknad på det å ha oppretta tverrsektorielle organ for å samordne arbeidet med miljøvern (Lafferty mfl 1996, s. 76).

Det er heller ikkje gjort omfattande analysar av eventuelle samanhengar mellom grad av *medverknad* og kommunestorleik. Ei endring i inndeling av kommunar kan føre til større avstandar for å nå sentrum i kommunane kor avgjerder vert fatta og kor folkevalde organ er samla. Større avstandar fører til meir transport. Auka mobilitet vert såleis eit vilkår for å kunne delta i politisk aktivitet. Sidan sosiale grupper har ulik tilgang til transportmidlar kan kravet om auka mobilitet føre til politisk marginalisering av nokre sosiale grupper (til dømes eldre og unge). På den andre sida er det ikkje nok med engasjement og påverknad. Kommunen må òg vere i stand til å gjennomføre styrte endringar. Dersom ein kommune vert for liten kan styringskapasiteten blir for svak slik at det politiske fellesskapet står utan handlekraft. Dette argumentet talar i retning av kommunar med ein viss storleik slik at dei politiske prosessane har reell styringskapasitet. Bukve (1999) nemner at slik styringskapasitet kan dreie seg om evna til å rekruttere fagpersonell og byggje opp attraktive fagmiljø, samt evna til å finansiere og organisere dei kommunale tenestene. Hovedpoenget med styringskapasitet er at kommunane må ha kontroll over dei ressursar (økonomi, personell) som påverkar kommunane si evne til å styre utviklinga i den retninga politikarane i kommunane ynskjer. Politisk deltaking er i seg sjølv eit gode, men deltakinga er mindre verdt for lokalsamfunnet dersom ho ikkje står i høve til kontroll over sentrale faktorar som påverkar dei utfalla deltakinga tek sikte på å realisere.

Fleire internasjonale arbeid trekk fram den nære historiske koplinga mellom medverknad og miljøorganisasjonar (sjå t.d. Dryzek 1996). Viktige fornyingar av det vestlege demokratiet vert knytt til miljødebatten og miljøorganisasjonane sitt arbeid (Høyer 1998). Kommunanes

Sentralforbund knyter i ulike styringsdokument spørsmålet om berekraftig utvikling og LA21 til spørsmålet om å fornye lokaldemokratiet²⁶. Den internasjonale debatten om LA21 har også vore nært knytt til spørsmålet om medverknad (Lafferty mfl 1998, Høyer 1998). Det kan difor argumenterast for å nytte tilslutning til arbeidet med LA21 som ein indirekte indikator på grad av medverknad i miljøvernarbeidet.

I 1998 blei det utforma ei eiga norsk erklæring som omhandla oppfølginga av LA21: Fredrikstaderklæringa. Per dato har 267 (61 prosent) av norske kommunar og alle fylkeskommunar slutta seg til erklæringa²⁷. Det er ein klar samanheng mellom kommunestorleik og tilslutning til Fredrikstaderklæringa. I 2000 hadde 35 prosent av kommunane under 3 000 innbyggjarar slutta seg til erklæringa. Tilslutninga aukar med kommunestorleik, og for kommunar med fleire enn 30 000 innbyggjarar var tilslutninga 87 prosent (Bjørnæs 2002). Bjørnæs (2002) peiker på at det ikkje synest å vere ein direkte samanheng mellom det å vere ein rik kommune og det å slutta seg til Fredrikstaderklæringa²⁸. Det avgjerande synest å vere om kommunen har tilsett ein miljøvernleiar, som dermed gjev kommunen ein administrativ kapasitet til å setje nye og ikkje-lovpålagde miljøsaker (som LA21) på dagsorden (Bjørnæs 2002, s.26). Men på tilsvarande måte som for spørsmålet om tilsetjing av kommunal miljøvernleiar, peikar Bjørnæs på at det meir er spørsmålet om type lokal miljøproblematikk enn kommunestorleik som i realiteten er avgjerande for om kommunen har slutta seg til Fredrikstaderklæringa. Det er dei sentrale kommunane med høg folketettleik - ofte også det høgste folketalet - som i størst grad har slutta seg til erklæringa.

Det er gjennomført fleire nasjonale studiar som direkte gjeld spørsmålet om medverknad i det kommunale miljøvernarbeidet (Hovik og Johnsen 1994, Lafferty mfl 1998, Bjørnæs og Lafferty 2000). Ingen av desse har likevel vist resultat i høve kommunestorleik. Vi har difor fått gjort ei spesialkøying av data frå den nasjonale spørjeundersøkinga i 2000 (Bjørnæs og Lafferty 2000)²⁹. *Tabell 10* viser at dei minste kommunane samla sett har klart mindre tiltak for å trekkje innbyggjarane aktivt med i arbeidet med LA21, medan dei største kommunane har klart flest tiltak. Likevel, om vi berre ser på tiltak som gjeld medverknad i planlegging ser vi overraskande *liten* variasjon. Den store variasjonen gjeld medverknad i høve gjennomføring av konkrete tiltak og prosjektverksemd. Denne skilnaden heng naturleg saman med at det også er dei største kommunane som oftast har tilsett ein kommunal miljøvernleiar.

²⁶ Dette vert t.d. illustrert på heimesida til Kommunenes Sentralforbund ved at både "berekraftig utvikling" og "Lokal Agenda 21" vert presentert som deltema under hovudtemaet "lokaldemokrati". Dei andre åtte hovudtema er Økonomi og statistikk, Regional utvikling, Utdanning, Kommunale oppgaver, Internasjonalt, Advokattjenester, Offentlige anskaffelser og Bedrifter (jf [www. Ks.no](http://www.Ks.no)).

²⁷ Oversyn lagt ut på <http://212.20.194.202/seksjon.php?selectedItem=49>

²⁸ Her forstått som netto driftsresultat per innbyggjar (Bjørnæs 2002, s. 25).

²⁹ Spørsmålet var: Har det blitt satt i gang noen særskilte rutiner, høringer eller andre tiltak (ut over de minimumskravene som gjelder i plan- og bygningsloven og forvaltningsloven) for å trekke innbyggerne mere med i det kommunale miljøvernarbeidet? (F.eks. folkemøter, referansegrupper, bruk av Internett, media osv).

Tabell 10 Kommunar med tiltak for å trekkje innbyggjarane aktivt med i kommunen sitt miljøvernarbeid medio år 2000. N=426³⁰.

| Innbyggjartal | Tiltak for å trekke innbyggjarane aktivt med? | | |
|---------------|---|------------------|------------------------|
| | Nei | Ja, i planarbeid | Ja, prosjekt og tiltak |
| <3.000 | 44 % | 35 % | 21 % |
| 3.001-5.000 | 28 % | 44 % | 28 % |
| 5.001-10.000 | 28 % | 37 % | 34 % |
| 10.001-3.0000 | 14 % | 47 % | 39 % |
| >30.000 | 7 % | 47 % | 47 % |
| Gjennomsnitt | 30 % | 40 % | 30 % |

Frå medverknad til økologisk demokrati

Lafferty (1998) viser til at innhaldet i demokratiomgrepet opp gjennom historia har vore gjenstand for store endringar; frå *lokaldemokrati* i det antikke Hellas, via utviklinga av *nasjonaldemokratiet* i Frankrike og USA på slutten av 1700-tallet, og vidare til utviklinga av det *økonomiske* demokratiet og *bedriftsdemokratiet* på 1900-talet. Lafferty argumenterer for at tida no er moden til eit nytt steg i utviklinga av demokratiomgrepet for å møte utfordringa som ligg i målet om ei berekraftig utvikling. Lafferty peikar på seks karakteristika ved det han kallar ”økologisk demokrati”. Eitt av desse - fellesskap innafor økologiske einingar – er av interesse i vår samanheng³¹.

Spørsmålet om ei økologisk basert inndeling av offentleg forvaltning har vore framme i amerikansk litteratur som gjeld vassdragsforvaltning, der “nedbørsfelt” har blitt lansert som ei økologisk sett meir fornuftig forvaltningseining (sjå t.d. Ostrom 1990). Tilsvarande tankegang ligg til grunn for EU sitt rammedirektiv for vassforvaltning³². Ein økologisk basert inndeling av forvaltninga blitt gjerne lansert som alternativ til både ei geografisk og sektoriell inndeling; det vil seia at t.d. eit vassdrag blir forvalta av fleire kommunar eller mange ulike statlege sektororgan. I prinsippet kan ei økologisk avgrensing nyttast som argumentasjon for å endre kommunestrukturar og slå saman kommunar³³.

Det er få praktiske døme på at økologiske prinsipp har vore nytta fullt ut ved fastlegging av forvaltningsgrenser. Det kanskje mest slående eksempel på at ein faktisk har klart å fange opp ein økologisk dimensjon i fungerande forvaltningsregime er system for forvaltning av allmenningar. To norske døme er forvaltning av kystfisket og skog- og fjellallmenningar. Røynsler har vist at denne forma for økologisk baserte forvaltningsregime er serleg sårbare for innføring av ny teknologi, som kan endre balansen mellom uttak og vern av naturressursar. Innføring av trålar teknologien og kvoteregulering av kyst- og havfisket i norske farvatn er eit døme på ei slik uheldig

³⁰ Spesialkøyring av data frå Bjørnæs og Lafferty (2000).

³¹ Dei fem andre er Vern av interessene til framtidige generasjonar og andre arter (naturens eigenverdi), Omfordeling av tap, vinst og risiko, Vitskap og ekspertise, Heilskaplege avgjerder, Rask og effektiv handling med mindre rom for kompromiss.

³² Jf. Eigen heimeside på <http://www.vanndirektivet.no/showart.asp?linkid=134>.

³³ Denne typen argumentasjon vart nytta i samband med eit initiativ i Lardal kommune i Vestfold, der det vart gjort framlegg om å etablere ein ny Lågendalen kommune som skulle vere sett saman av delar av dei kommunane som grensa til Lågenvassdraget.

utvikling. Innføring av snøscooter og helikopter i reindrifta på Finnmarksvidda er eit anna døme. Røynslene med oppfølging av EU sitt rammedirektiv for vassforvaltning vil venteleg kunne gje innspel til eit breiare ordskifte om økologisk basert inndeling av kommunestrukturar.

Struktur og aktør i kommunal miljøpolitikk

Kommunar har ein todelt funksjon i politikken; Dei er *strukturar* for iverksetting av statleg politikk. Og dei er sjølvstendige *aktørar* med prinsipielt sett stor fridom til å setje egne mål og gjennomføre tiltak som går ut over - i prinsippet også på tvers - av statlege mål og retningslinjer. I kjølvatnet av MIK-programmet vart statlege forventningar til auka kommunal miljøsatsing kommunisert på ein breid og kraftfull måte: i stortingsmeldingar, i rettleingsmateriale, i eit omfattande informasjonsmateriale, og gjennom direkte kontakt mellom representantar for statlege miljøstyresmakter og dei kommunale miljøvernleiarane. Det vart òg signalisert ambisjonar om å overføre nye miljøvernoppgåver til kommunane. Difor er det rimeleg at kommunane - i alle høve i ei tidleg fase av MIK-reforma - i første rekkje framstår som strukturar for iverksetting av statleg miljøpolitikk. Det er eit bilete som endra seg noko utover 1990-åra; Kommunane utviklar seg frå berre å vere strukturar til også å bli miljøpolitiske aktørar (Aall mfl 2002b).

Einskilde kommunar set på dagsorden *miljøtema* som normalt er blitt oppfatta som statlege ansvarsområde. Eventuelt vedtek dei *miljømål* som i noko mon er i konflikt med statleg politikk, eller er *meir ambisiøse* enn den statlege politikken. Dei globale klimaspørsmåla kan igjen tene som døme. I 1994 slutta Kristiansand, Fredrikstad og Bergen seg til den såkalla "Heidelbergklæringa" med eit mål om 20 prosent reduksjon i utsleppa av CO₂ innan 2005, med 1987 som basisår. Same året gir staten opp sitt langt mindre ambisiøse nasjonale mål om stabilisering av utsleppa på 1989-nivå innan år 2000 (Groven mfl 1999).

Det er ei utvikling med fleire viktige element. Aktørfunksjonen dreier seg ikkje berre om å utvikle eigen "innanrikspolitikk", dvs ein sjølvstendig miljøpolitikk for kommunen. Like mykje er det snakk om å delta i ein "*utanrikspolitikk*", dvs i utviklinga av nasjonal og internasjonal miljøpolitikk. Gjennom 1990-åra er fleire kommunar såleis blitt viktige aktørar i utviklinga av den norske miljøpolitikken. Det er òg blitt ei sentral verksemd for Kommunanes sentralforbund. Dei mest aktive kommunane samlar seg om egne policy-dokument som Fredrikstaderklæringa. Ein tidleg variant i Noreg var Økokommune-erklæringa, som det vert vist til nedanfor.

Men ikkje minst deltek kommunane i fleire internasjonale samanhengar. Det kan vere gjennom å slutte seg til internasjonale policy-dokument for miljøpolitikk i bykommunar, som Aalborg-charteret. Eller som medlem av internasjonale organisasjonar spesielt oppretta for utvikling av miljøpolitikk på lokalt nivå. Døme på slike organisasjonar der norske kommunar har delteke er Det internasjonale rådet for lokale miljøinitiativ (ICLEI), Klimaalliansen og kampanjen Byar for klimavern (CCP). Det er ei interessant side ved aktørfunksjonen til kommunane at dette er organisasjonar som deltek som pressgrupper i prosessar kring internasjonale

miljøavtaler, t.d. i forhandlingar om klimaavtaler. På denne måten deltek kommunane som internasjonale aktørar ved sida av den norske regjeringa i utviklinga av internasjonal miljøpolitikk, ein politikk som i neste omgang nedfell seg med monalege konsekvensar nasjonalt.

Perspektivet har så langt vore kommunane som heilskapar. Men kommunane er representert av individuelle aktørar, om dei no er administrative eller politiske. Over har vi understreka MIK-reforma si rolle i utviklinga av administrative aktørar. Ikkje mindre viktig er dei *politiske aktørane*. Eit viktig trekk ved utviklinga i 1990-åra er nett at vi har fått ei rekkje kommunepolitikarar med miljøpolitikk som hovedfelt. Dei er aktive miljøpolitiske aktørar på nasjonale arenaer, i nokre tilfelle også med aktivitet internasjonalt. Den sentrale rolla utvalde kommunar gjennom sine lokale Agenda 21-prosessar og Kommunenes Sentralforbund har hatt i å drive fram kravet om å gjennomføre ein *nasjonal* Agenda 21-prosess, må tolkast som ein klar effekt av dette forholdet.

Dette er viktige sider ved spørsmålet om *vilkår for berekraftig utvikling*. Di fleire aktørar som får eigarskap til dette politikfeltet, di betre føresetnader for reell politikutvikling. Men har så aktørfunksjonen som kommunal ”utanrikspolitikk” noko med *kommunestruktur* og -type å gjere? Det kan sjå slik ut. Våre evalueringar på ei rekkje felt (Groven mfl 1999, Aall 2000, Aall mfl 2002b) viser at det er *bykommunar* som har den sterkaste aktørfunksjonen. Gjengangarar er Fredrikstad, Kristiansand og Stavanger. Dei er mellomstore byar. Dei største – Oslo, Bergen og Trondheim – synest å ha ein veikare funksjon. Etter ein kort periode med Økokommuneprogrammet tidleg på 90-talet er også slik deltaking frå spreiddbygde og bygdeby-kommunar i distrikta blitt mindre tydeleg, sjølv om mindre distriktskommunar utover på 90-talet har delteke i fleire av dei sentrale nasjonalt finansierte utviklingsforsøka innafor kommunalt miljøvernarbeid (jfr omtalen under av prosjektet ”Bærekraftige lokalsamfunn”). Mellom slike kommunar er det rett nok skipa ei rekkje *interkommunale samarbeidsorgan* som dekker miljøfeltet, som avfallsselskap, regionråd, med meir. Men det er få indikasjonar på at dette har gitt strukturar som gjev føresetnader for ein aktørfunksjon. Døme frå forsøk med kommunale klimaplanar viser rett nok at slike samarbeidsorgan har medført at også små distriktskommunar har gjennomført slike forsøk. Men evalueringa av desse prosessane viser at der klimaplanlegging har vore gjennomført i regi av interkommunale samarbeidsorgan er gjennomføringa og utfallet av prosessen mindre omfattande og forpliktande enn der prosessen har vore gjennomført av einskildkommunar (Groven og Aall 2002)³⁴.

Kan så *kommunesamanslåing* ha betydning? Det kan vere både og. Sett frå bykommunane er det neppe eit sjølvstendig argument for at dei skal slå seg saman med kringliggjande kommunar. Dei største byane ligg slett ikkje langt framme. Norske mellomstore byar er openbert tilstrekkeleg store. Men

³⁴ Gjennomført av regionrådet for Indre Helgeland og Haugalandet ENØK. For Indre Helgeland er det utarbeidd eit felles plandokument med separat behandling av kommunane, medan kvar av dei sju kommunane på Haugalandet har fått utarbeidd enkeltstående planframlegg som er sydd over same lest.

sett frå synsstanden til dei mindre kringliggjande kommunane kan samanslåing vere eit argument for å inkludere dei i eit politikkkfelt som dei elles ikkje har strukturelle føresetnader for å engasjere seg i. Det kan gi fleire kommunepolitikarar som miljøpolitiske aktørar. Når det gjeld samanslåing av fleire mindre distriktskommunar – inkludert bygdebyar med nabokommunar - kan det vere eit argument at større einingar gjev dei naudsynte strukturelle føresetnadene for i det heile teke å utvikle ein aktørfunksjon.

Det miljøpolitiske innhaldet

Det er gjort få omfattande studiar som karakteriserer *innhaldet* i den kommunale miljøpolitikken. Dei fleste undersøkingar som er gjort er meir avgrensa case-undersøkingar eller evalueringar av ulike utviklingsprosjekt. I dei fleste tilfella er spørsmålet om innverknad av kommunestorleik heller ikkje tatt opp. Dei tema vi har grunnlag å trekke fram er henta frå evalueringar gjort av nokre av dei større miljøpolitiske *utviklingsforsøka* i kommunane som har vore gjennomført dei siste tiåra (Aall mfl 2002b).

Dei kommunane som *først* sette berekraftig utvikling og Lokal Agenda 21 meir systematisk på dagsorden i Noreg var representantar for mindre distriktskommunar. Det skjedde gjennom det såkalla *Økokommune-programmet* gjennomført i perioden 1988-96 med deltaking frå ni kommunar (Armann mfl 1995, Aall 1997, Bjørnæs 2002, s. 6). Omgrepet økokommune oppstod i Suomussalmi kommune i Nord-Finland i 1980. Kommunen ønskte å utvikle ein strategi for å stanse fråflytting, og å fokusere på auka utnytting av det lokale naturressursgrunnlaget (Heikurainen 1992). I 1983 blei omgrepet lansert i Øvertorneå kommune i Nord-Sverige som tema for kommunen si deltaking i det nasjonale prosjektet "Kommunerna och framtiden" gjennomført i regi av Glesbygddelegasjonen (Enebro 1990). Begge initiativa representerte ein til då ny kopling mellom ideologisk tenking henta frå miljø- og alternativrørsla og tradisjonell "kommunalisme" med vekt på lokal mobilisering og lokal ressursutnytting (Aall 1991).

I Noreg blei skissa til eit økokommune-program utforma same år som framlegginga av Verdenskommisjonen sin rapport "Vår Felles Framtid". I skissa blei det tatt til orde for å lansere (Høyer 1987):

Økokommunene som prøvekommuner for oppfølging av sentrale tilrådingar i Brundtland-kommisjonen på lokalt nivå i Norge.

I oppsummeringa av Økokommune-programmet blir det m.a. pekt på at kommunane ikkje makta å utvikle seg til den typen "modellkommunar" som dei hadde ambisjonar om (Ramsdal 1996). Likevel blir det peikt på at programmet gav fleire døme på små distriktskommunar som hadde tatt til dels omfattande initiativ på miljøområdet, som i mange tilfelle representerte ei meir radikal tilnærming til miljøproblematikken enn det som då var vanleg i norske kommunar. Globale miljøproblem blei sett på dagsorden, omfattande skuleringsprosessar kring miljøspørsmål som også involverte politikarar blei gjennomført, til dels radikale miljøplanar forankra i plan- og

bygningslova blei utforma³⁵, og alternative tiltak innan tradisjonelle kommunale område som renovasjon (heimekompostering) og bustadplanlegging (tilrettelegging for økobustader) blei gjennomført (Aall 1997).

I programmet *Bærekraftige lokalsamfunn* fann ein noko av dei same forholda som i Økokommune-programmet m.o.t. distriktskommunane sin miljøprofil. Prosjektet blei initiert av Statens forureiningstilsyn, og det overordna målet med prosjektet var gjennom forsøksverksemd i eit avgrensa tal kommunar å kome med bidrag til å konkretisere innhaldet i omgrepet berekraftig produksjon og forbruk (SFT 1996). I ei devaluering av prosjektet som gjekk ut på å kartleggje hindringar for å oppnå eit berekraftig lokalsamfunn, blei det identifisert ein samanheng mellom type hindring og kommunetype (Aall mfl 1999). Mellom dei sju kommunane som deltok i prosjektet fant ein indikasjonar på at mindre distriktskommunar opplevde ein høgare konfliktgrad enn dei større bykommunane. Med nokre unntak var det dei meir utprega distriktskommunane som mest markert freista å setje på dagsorden dei kontroversielle spørsmåla knytt til temaet berekraftig produksjon og forbruk; t.d. korleis ein kunne redusere transportomfang knytt til turisme (Røros kommune) og korleis ein kunne sikre størst mogeleg lokal omsetnad av lokale matvarer (Steigen og Røros kommune).

Kommunal klima- og energiplanlegging

I Noreg er det i perioden 2000-02 gjennomført relativt omfattande forsøk med statleg delfinansiering av *klima- og energiplanlegging*. Forsøka omfattar 22 enkeltkommunar; tre interkommunale samarbeid som involverer høvesvis sju, seks og to kommunar; seks enkeltstående fylkeskommunar; og eitt samarbeid mellom tre fylkeskommunar (Groven og Aall 2002). Ei rimeleg forventning når det gjeld kva type kommunar som gjennomfører denne typen prosessar kunne vere at det først og fremst var dei store kommunane med tilstrekkelege administrative ressursar.

Ei analyse av primærkommunane som deltok i forsøket viser for det første at delen norske kommunar som driv med ei aktiv form for klimaplanlegging er særst avgrensa, slik at små endringar i samansettinga av kommunar vil gi store prosentvise utslag når det gjeld fordeling mellom kommuneklassene. Utvalet viser ein underrepresentasjon av mindre primærnæringskommunar, medan sentrale tenesteytingskommunar (storbyar) er overrepresentert i høve til landsgjennomsnittet. Delen sentrale, blanda tenesteytings- og industrikommunar er også større blant klimaplankommunane enn blant norske kommunar under eitt. Trass i desse utslaga av skeivfordeling ser vi at heile spektret av kommunetypar er representert i utvalet; også dei små kommunane. Dei faktorane som klarast forklarar utvalet av kommunar som har søkt om og fått tilskot til å gjennomføre forsøk med klimaplanlegging, er om kommunane har tilsett miljøvernleiar og om kommunen har delteke i

³⁵ Den første planen i Noreg med tittelen "Lokal Agenda 21" blei t.d. laga av økokommunen Sogndal (i 1996).

andre store miljøprosjekt³⁶. Ei samanlikning av utsleppsprofil viste vidare at klimaplankommunane har eit høgare gjennomsnittleg utslepp per person og ein annleis utsleppsprofil med større del av utsleppa frå stasjonære kjelder. Samla sett samsvarar situasjonen når det gjeld kva type kommunar som har engasjert seg aktivt i klimapolitikken med det vi tidlegare har referert når det gjeld kva kommunar som vel å oppretthalde stillinga som miljøvernleiar; nemleg dei større bykommunane med meir utprega pressproblem - og dermed ofte meir synlege lokale miljøproblem. Det er ingen sterk samanheng mellom kommunestorleik i seg sjølv og det å engasjere seg i globale miljøproblem som klimapolitikk.

Tabell 11 Fordeling mellom kommuneklasser hos klimaplankommunar og alle norske kommunar. Prosent

| Kommuneklasse | Klimaplan-kommunar (N=36) | Alle norske kommunar (N=435) |
|---|---------------------------|------------------------------|
| 1. Primærnæringskommunar | 3 | 21 |
| 2. Blanda landbruks- og industrikommunar | 14 | 14 |
| 3. Industrikommunar | 17 | 15 |
| 4. Mindre sentrale, blanda tenesteytings- og industrikommunar | 17 | 17 |
| 5. Sentrale, blanda tenesteytings- og industrikommunar | 26 | 18 |
| 6. Mindre sentrale tenesteytingskommunar | 3 | 7 |
| 7. Sentrale tenesteytingskommunar | 20 | 8 |

Sjølv om det er ein klar samvariasjon mellom kommunestorleik og administrativ kapasitet på miljøområdet, er det ikkje slik at det er ein direkte samanheng mellom folketal og det å ha ein aktiv miljøpolitikk; heller ikkje når det gjeld engasjement i høve globale miljøproblem. Lokale faktorar synest å vere viktige. Det gjeld faktorar som om det er ein serleg lokal miljøproblematikk som mobiliserer, om det er serlege lokale politiske konstallasjonar og om det finst lokale ildsjelar. Dei ser ut til å vere viktige om ein er stor eller liten. Spørsmålet om kommunestorleik kan nok vere avgjerande for å skipe naudsynnte strukturelle føresetnader. Men det er ikkje det same som at det er noko form for automatikk i sambandet mellom kommunestorleik og miljøinnsats, heller ikkje innan det vi har kalla den *lille* miljøpolitikken.

Her kan det likevel vere skilnader mellom *permanente strukturar og mellombelse utviklingsprogram*. Dei døma vi har på meir vidtrekkande engasjement frå små og spreiddbygde kommunar er alle knytt til statleg finansierte utviklingsprogram. Det gjeld Økokommune-programmet, Bærekraftige lokalsamfunn og Lokal klima- og energiplanlegging, ja også MIK-reforma sin første fase og LA21-programmet. Vidareføring av innsatsen når utviklingsprogramma er over er det berre små spor av. Det ein ser av meir permanente strukturar ligg i første rekkje att i større bykommunar.

³⁶ Snitt for alle kommunar når det gjeld deltaking i større miljøprosjekt og tilsett miljøvernleiar (i 2000) var hv. 15 og 23 prosent, medan tala for klimaplankommunane var 33 og 50 prosent (Groven og Aall 2002).

Samordna areal- og transportplanlegging

I 1993 fekk vi Rikspolitiske retningsliner for samordna areal- og transportplanlegging. Dei bygde i stor utstrekning på resultat frå det 4-årige forskingsprogrammet NAMIT – Natur- og miljøvenleg tettstadsutvikling, eit program som vart avslutta i 1992. NAMIT tok utgangspunkt overordna problemstillingar som; kva det vil bety for by- og bustadplanlegging å følgje opp Verdenskommisjonen sine tilrådingar om ei berekraftig utvikling, kor sameinte ulike utbyggingsmønstre er i forhold til kriteriar for berekraftig utvikling, og i kva grad ei by- og tettstadsutvikling som er bra for det globale miljøet også gjev gode lokalmiljø. På denne måten vart viktige prinsipp for arealplanlegging plassert inn i ein overordna kontekst om berekraftig utvikling (Høyer 2002).

NAMIT retta serleg merksemd mot korleis ein gjennom by- og tettstadsplanlegginga kunne bidra til å redusere transportbehovet generelt og bruken av personbil spesielt. Det heng saman med at auken i transport og personbilbruk på denne tida hadde fått stor merksemd som viktige kjelder både til globale og regionale miljøproblem. Å få kontroll over transportutviklinga i rike land vart sett som eit sentralt vilkår for berekraftig utvikling, sjølv om ei slik kopling ikkje direkte var framme i Verdenskommisjonen sin rapport. Det kom til uttrykk ved at ein internasjonalt allereie tidleg på 90-talet fekk lansert heilt nye omgrep som berekraftig transport og berekraftig mobilitet. Også kommunane kom tidleg på bana i denne samanhengen. I den såkalla Oslo-erklæringa frå IULA³⁷ sin verdskongress i Oslo i 1991 heiter det m.a. at ein må:

motarbeide bruken av privatbiler i byområdene med alle tilgjengelige virkemidler.

IULA er verdsorganisasjonen for kommunar og fylkeskommunar. Som ei oppfølging av Oslo-erklæringa vedtok Kommunanes sentralforbund i 1993 eit program for lokalt prioriterte satsingsområde i miljøvernarbeidet. Her heiter det m.a.:

Det må legges til rette for en mest mulig miljøvennlig og energisparende samferdsel gjennom sterk satsing på kollektivtrafikk der hvor forholdene ligger til rette for dette. Minst mulig transportbehov må være et overordnet mål i all planlegging. (etter: Høyer 1997).

”Alle tilgjengelige virkemidler” og ”overordnet mål i all planlegging” understrekar den store vekta som vart lagt på redusert transportbehov som vilkår for berekraftig utvikling.

På dette grunnlaget er det to eigne substansområde i samfunnsplanlegginga som er knytt saman i dei nye rikspolitiske retningslinene. Det er arealplanlegginga i seg sjølv, og det er transportplanlegginga. Spesielt for arealdelen har retningslinene to sentrale prinsipp: Det er for det første at det skal leggjast vekt på løysingar som gir korte avstandar mellom ulike funksjonar i samfunnet (t.d. mellom bustad og arbeid). For det andre at det skal leggjast vekt på auka konsentrasjon av utbygging. I følgje transportdelen av retningslinene skal ein gjennom utbyggingsmønstret leggje til rette for kollektivtransport og bruk av sykkel. Dessutan at større

³⁷ International Union of Local Authorities.

næringsetableringar som er serleg transportkrevjande skal søkjast lokalisert til viktige knutepunkt for kollektivtransport og tungtransport. I det ligg bakgrunnen for at vi har fått mellombels *etableringsstogg for kjøpesentra* lokalisert utanfor byane og dei større tettstadene (Høyer 2002).

Retningslinene er blitt tolka som eit ønskje om sentralisering, denne gongen utifrå målet om berekraftig utvikling. Det er ei mistyding. To par omgrep vert blanda saman i denne samanhengen. Det er på den eine sida *sentralisering-desentralisering*, på den andre *konsentrasjon-spreiing*. Retningslinene seier at konsentrasjon er bra for viktige sider ved berekraftig utvikling. Dermed er det ikkje sagt noko om sentralisering. Ser ein på utviklinga av det norske busetnadsmønsteret dei siste tretti åra har det vore dominert av *sentralisert spreiing*. Det er etterkvart mykje forskingsbasert empiri som tyder på at eit mønster med *desentralisert konsentrasjon* er betre både for det globale og det lokale miljøet. Dei store urbane tyngdepunkta med eit omfattande pendlingsomland ser ut til å fremje auke i mobilitet. Sjølv om byane i seg sjølve har relativt låg mobilitet, så er den sers høg i dei kringliggjande pendlingskommunane. I spreiddbygde kommunar i distrikta er også mobiliteten relativt låg (Høyer 2002). Det er forhold vi kjem attende til nedanfor.

Det understrekar at det er samband mellom kommunestruktur og prinsipp for samordna areal- og transportplanlegging som vilkår for berekraftig utvikling. På den eine sida er utviklinga av store samanhengande område for bu- og arbeidsmarknad ikkje i samsvar med dei rikspolitiske retningslinene. På den andre sida vil samanslåing av bykommunar med kringliggjande pendlingskommunar kunne vere ein føresetnad for å gjennomføre reell samordna areal- og transportplanlegging. Det kan t.d. vere tenleg for mellomstore byar med eit eksisterande omland av pendlingskommunar. Samanslåing av fleire mindre spreiddbygde kommunar til ei stor eining vil venteleg bidra til å fremje auka mobilitet. Det vert stadfesta av våre analysar slik det er gjort greie for nedanfor og i eigen artikkel, og er i strid med dei rikspolitiske retningslinene.

Den store miljøpolitikken

Den *store* miljøpolitikken handlar om korleis miljøet vert påverka av andre former for politikk og samfunnsutviklinga meir generelt . Det er den delen av politikken som handlar om korleis miljøproblema blir skapt. Politikk for kommunesamanslåing kan vere eit slikt felt. Sjølvsagt er det ei særskilt omfattande sak å analysere den store miljøpolitikken, og det er då heller ikkje gjennomført meir systematiske analysar på kommunenivå av denne typen endringar. For å seie noko må vi difor basere oss på meir avgrensa case-undersøkingar, som heller ikkje har fokusert eksplisitt på eventuelle samanhengar mellom miljøpåverknad og kommunestruktur. Dei tilhøva vi kan seie noko meir kvalifisert om er i første rekkje mobilitet og transportomfang.

Dersom ein gjennom endringar i kommunestrukturen ønskjer å skape meir integrerte einingar med betre territorielt samsvar mellom tenester, arbeid og busetnad kan dette føre til auka *transport*. Ein kan leggje meir vekt på den mobilitet som vert skapt av meir spreiing av arbeidsplassar i det geografiske

rom og bruke den auka mobilitet til å sentralisere kommunale tenester sidan mobiliteten allereie er til stades. Ei slik sentralisering kan på si side føre til meir mobilitet. På denne måten vert mobilitet både vilkår for og effekt av sentralisering av tenestetilbod ved endra inndeling av kommunar. Graden av og potensialet for auka mobilitet i kommunar som potensielt vert slegne saman bør såleis vurderast.

Same resonnement kan ein bruke på allokering av fagfolk i samband med ei endring i inndeling av kommunar. Slår ein saman to kommunar kor den eine har god tilgjenge på fagfolk og den andre har problem med rekruttering, vert ikkje den samla mengda av fagfolk større, men ein får ein betre sjansar for å allokere den same mengda betre. Ei slik reallokering kan føre til meir mobilitet sidan personell i større grad må flytte mellom institusjonar i den nye samanslåtte kommunen.

I større kommunar med eit stort omland av små kommunar vil truleg auken i mobilitet vere mindre av di ein allereie har ei differensiering i høve arbeidsmarknad, kommunale tenester og busetnad. Dersom fleire mindre spreiddbygde kommunar slår seg saman vil auken i mobilitet verte større for å innfri forventningar om fleire kommunale tenester. Djupneintervju og reisevanegranskingar kan gje svar på den faktiske reiseåtferda i ulike kommunar samt korleis aktørane sjølve vurderer sin eigen mobilitet.

Nasjonale reisevanegranskingar og meir avgrensa reisevanegranskingar gjennomført ved Vestlandsforskning viser at det er ein indirekte samanheng mellom *transportomfang* og kommunestruktur (jf. Høyser 2002). Fleire granskingar viser at personar busett i store og folkerike bymessige kommunar har eit høgare transportomfang enn personar busett i mindre og meir landlege kommunar (Vågane 2000)³⁸. Sjølv om personbilhaldet ofte er lågare i sentrum av storbyane, viser det seg at by medrekna omland har større personbilbruk enn mindre distriktskommunar. Dette skuldast mindre bruk av personbil i dei små distriktskommunane, særleg knytt til fritidsreiser, men også mindre omfattande personbilbruk til pendling (Høyser 2002).

Endring i kommunestruktur og transport

For prosjektet har vi gjennomført transportanalysar i tilfelle kommunesamanslåing i Ålesund-regionen og Nordfjord-regionen. Vi viser til eigen artikkel for nærare omtale av metodikk og føresetnader som ligg til grunn for resultatane. Det vert her illustrert at strukturendringar som flytting av skular, barnehagar og legesenter kan medføre monaleg auke i den samla årlege persontransporten for dei som vert råka av slike endringar.

I tilfellet med flytting av skular i Stryn og Hornindal kommunar vil dei elevane som kjem verst ut få auka sine daglege reiseavstandar med om lag 47 kilometer og den daglege reisetida med litt i overkant av ein time. Den gjennomsnittlige auken i reiseavstand er så høg som 33 kilometer per skuledag. Vi talar då om reiseavstandar og –tider som ligg på nivå med

³⁸ Med grunnlag i data frå Reisevaneundersøkinga i 1998 har forskar Liva Vågane gjort desse utrekningane for reiser med bil per dag: omlandskommunar 31 km, utkantskommunar 22 km og storbykommunar 17 km (Vågane 2000).

gjennomsnittet per innbyggjar for heile den norske befolkninga over 16 år, vel og merke når ein summerer alle former for reiser. Det er grunn til å understreke at slike endringar også gjeld for elevar ned i 6-7 års alderen. Sett i forhold til den gjennomsnittlege personmobiliteten i denne typen bygdekommunar inneber endringane ein auke opp mot 20 prosent i einsskilde tilfelle. I andre tilfelle, som dømet med flytting av barnehagar i Sula kommune, er endringane minimale. Vi har då lagt til grunn at den gjennomsnittlege mobiliteten for reiser med personbil, buss og tog i typiske distriktskommunar er i overkant av 30 km per dag³⁹.

I samanlikning med det samla persontransportarbeidet lokalt i dei einsskilde kommunane blir likevel endringane relativt marginale. Då vert auken i storleiken 1 til 4 prosent. Våre granskingar gjev difor ikkje grunnlag for å peike på at endring i kommunestruktur fører med seg eit endra transportomfang i tilknytning til kommunal tenesteproduksjon som utgjer eit stort volumproblem. Våre tal viser likevel at for grupper av brukarar kan endringane vere relativt store og innebere ein større auke i personmobiliteten. Men her må det også understrekast at våre analysar berre gjeld for nokre tenesteområde i nokre få av dei kommunane som inngår i dei nye storkommunane. Likeeins er det berre ein reisekategori vi ser på, nemleg innbyggjarane og skuleelevane sine reiser til dei nye samanslåtte institusjonane. I tillegg kjem dei tilsette sine arbeids- og tenestereiser. Som vi gjer greie for i artikkelen om desse analysane har SSB gjort modellutrekningar som syner at auken i kostnader til tenestereiser åleine i einsskilde høve med spreidd busette kommunar kan vere større enn den økonomiske vinsten ved samanslåing. Det tyder på at det kan vere høve der kommunesamanslåing fremjer mobilitet i eit omfang som utgjer eit volumproblem også i transportarbeid, i alle fall når alle reisekategoriane vert summerte.

Kommunestruktur: mellom den store og lille berekraften

Vi har presentert eit skilje mellom den store og lille miljøpolitikken. Den lille er dei administrative og politiske strukturane som er oppretta for å arbeide med løysing av miljøproblema. Men miljøproblem er ikkje berre noko som vert løyst. Dei vert også skapt. I det ligg den store miljøpolitikken. Den dreier seg om korleis miljøproblema vert skapt gjennom andre former for politikk og ”utviklinga” i ein breidare forstand. Ein politikk for samanslåing av kommunar kan vere eit slikt område. I artikkelen har vi retta merksemda mot vilkåra for berekraftig utvikling. Det er både vidare og djupare enn miljøpolitikk, men inkluderer denne. Vi kan såleis også setje eit skilje mellom den *store* og *lille berekraften*.

Vi skal i denne oppsummeringa gå *frå det ålmenne til det særskilde*. I prosjektet har vi sett nærare på *fire case-kommunar*. Det er *Fredrikstad* og

³⁹ Personmobilitet Noreg med buss, tog, trikk og personbil var 30,8 km i 1995 (Høyer 1995). Ei reisevaneundersøking for Askvoll og Hemsedal viser ein personmobilitet for personar over 16 år på 33,2 km (gjennomsnitt for dei to kommunane), mot eit nasjonalt snitt på 40,5 km (Høyer 1995). For å få eit overslag over den gjennomsnittlege bygdemobiliteten for alle personar (0-100 år) har vi redusert det første talet – 30,8 km – med 18 prosent (forskjellen mellom reisevanedata for Askvoll/Hemsedal og Noreg).

Sarpsborg som døme på allereie samanslåtte kommunar. Her byggjer våre data på intervju med nøkkelinformantar. Begge byane var slått saman med nabokommunane i 1993, og har ein relativt likearta struktur. Dei to andre er dei føreslåtte storkommunane *Ålesund-regionen* og *Nordfjord-regionen*. I dette tilfelle har vi data som byggjer på analysar av kart og demografisk materiale, dessutan på konkrete transportanalysar og omfattande lokalkunnskap mellom forskarane. Både storkommunane inngår som nye samanslåtte kommunar i Statistisk sentralbyrå sine modellutrekningar (KOMMODE-modellen) av økonomisk vinst ved kommunesamanslåing. Likevel er dei sers ulike. Ålesund har eit stort urbant tyngdepunkt med ei rekkje kringliggjande mindre kommunar, både på øyer og i innlandet. Nordfjord derimot består av fleire mindre kommunar, alle dominert av spreidd busetnad. Det er sers store avstandar langs veg, internt i dei einskilte kommunane og sjølvstøtt i den nye storkommunen.

Det er grunnlag for å hevde at kommunesamanslåingane i *Fredrikstad* og *Sarpsborg* har vore bra for berekraften, for den store så vel som den lille. I utgangspunktet er det relativt tettbygde og allereie samanhengande bu-, arbeids- og serviceområde som er slått saman. Vilkår for fungerande samordna areal- og transportplanlegging er blitt betre. Typisk er det såleis blitt betre kontroll over lokalisering av kjøpesentra, bustadområde og senterfunksjonar. Samstundes har kommunesamanslåingane stort sett ikkje ført med seg endringar i institusjonsstruktur. Det er berre dei sentrale kommuneadministrasjonane som er slått saman. Men det inneber også at samanslåingane ikkje kan ha ført til dei store økonomiske vinstane som er framme i dagens utgreiingar og ordskifte om kommunesamanslåing. Dei to byane var opphavleg store nok til å utvikle den lille berekraftpolitikken. Men gjennom samanslåinga har dei kringliggjande områda – og deira politikarar – blitt integrert i politikfeltet. Det kan ha vore viktig for å styrke det vi har omtalt som *aktørfunksjonen* ved berekraften. I denne samanhengen er det ikkje utan interesse at nye Fredrikstad kommune på 90-talet har vore ein av dei norske kommunane med mest framtrekkande aktørfunksjon.

Nordfjord representerer eit ytterpunkt i ei anna retning. Som sagt består den føreslåtte storkommunen berre av mindre kommunar, dvs dei er små i folketal og store i areal. Det er sju kommunar i alt. Dei har ein ganske likearta struktur, er dominert av spreidd busetnad, og eksisterande sentra i dei einskilte kommunane er berre tettstader. Rett nok kan fire av desse sentra karakteriserast som bygdebyar. Med fugleperspektiv på storkommunen er det tale om eit slag *polysentrisk struktur*, med store omland av spreidd busetnad, og med store avstandar mellom dei ulike sentra. Arealutfordringane er i dominerande grad interne i dei einskilte kommunane. Det er ikkje tale om noko samanhengande bu-, arbeids- og serviceområde. Når Statistisk sentralbyrå gjer sine utrekningar av økonomisk vinst ved skiping av den nye storkommunen, er det gjennomgåande typisk med grunnlag i samanslåing av institusjonar internt i dei "gamle" kommunane og ikkje over kommunegrensene.

Vi har gjort transportanalysar i Nordfjord som sannsynleg gjer at desse endringane vil fremje mobilitet i relativt stor mon. Det er også dokumentert at det vil ha ein monaleg negativ påverknad på livskvaliteten for store

grupper av innbyggjarar og lokalsamfunn. Det er negativt for den *store berekraften*. Derimot kan kommunesamanslåinga vere positiv for den *lille berekraften*. Ein stor, samanslått kommuneadministrasjon for ein storkommune med meir enn 30 000 innbyggjarar kan gje dei naudsynte strukturelle føresetnadene for å utvikle ein miljøadministrasjon og berekraft som politikkfelt. Men i spennet mellom stor og liten berekraft kan ikkje det vere noko sjølvstendig argument for kommunesamanslåing. Eit betre alternativ for den samla berekraften kan vere at staten i slike tilfelle permanent øyremerkar løyvingar til stillingar som miljøvernleiar i dei sju kommunane.

Den føreslåtte storkommunen i *Ålesund* er i eit mellomland mellom dei to ytterpunkta Fredrikstad/Sarpsborg og Nordfjord. Ålesund er eit heilt dominerande urbant tyngdepunkt. Dei fem kringliggjande kommunane har ulik geografisk struktur, frå breie innland til tette øyer i havet. Men dei er alle dominert av spreidd busetnad og fleire mindre tettstader. Frå fugleperspektiv er det her ikkje snakk om nokon polysentrisk struktur. Berre delar av områda er integrert i Ålesund sitt sams bu-, arbeids- og service-område. Men Ålesund by kan i stor grad handtere sine arealutfordringar innanfor eksisterande grense. Våre transportanalysar viser *ikkje* som i tilfelle Nordfjord ein vesentleg negativ påverknad på den *store berekraften*. Samanslåing tener ikkje Ålesund by når det gjeld den *lille berekraften*. Derimot kan det medføre at dei kringliggjande småkommunane blir integrert i eit politikkfelt som dei elles ikkje har føresetnader for å utvikle. Det kan vere med å styrke aktørfunksjonen ved berekraften. I dette tilfelle trur vi ikkje det kan vegast opp gjennom øyremerka løyvingar til dei einskilde småkommunane.

Som sagt har vi i denne oppsummeringa gått frå det ålmenne til det særskilde i dei fire case-kommunane våre. Er det så grunnlag for å slutte oppover igjen, dvs å seie noko generelt om forholdet mellom kommunesamanslåing og berekraft? Vi trur ikkje det. Like lite som ein kan generalisere kring netto økonomiske vinstar ved kommunesamanslåing, kan vi generalisere kring dei samla konsekvensane for berekraften. Det er berre konkrete analysar i kvart einskilde høve som kan gje oss slike svar.

Kapittel 3: Case studie av endra transport som følgje av kommunesamanslåing i Nordfjord og Ålesundsregionen

Innleiing og metode

Problemstillinga kring optimal kommunestruktur i Noreg og kor store dei ein-skilde kommunane bør vera, har vore eit sentralt tema i det politiske ordskiftet heilt sidan 1950-talet. Kommunane skal oppfylle mange målsetjingar, både som tenesteprodusentar og som organ for demokratisk maktutøving. Dette inneber at mange faktorar må takast omsyn til i vurderinga av den beste kommunestrukturen, og i det konkrete tilfellet når to eller fleire kommunar vurderer ei samanslåing.

Ein av desse mange faktorane vil vera omsynet til dei kommunale kostnadene, dvs dei kostnadene som kommunane har i samband med produksjon og tilbod av ulike tenester. Alt anna like, er det ei viktig målsetjing at kommunane kan tilby sine tenester så billig som mogleg. Ein større kommune kan tilby sine tenester til mindre kostnad for den ein-skilde innbyggjaren enn det ein mindre kommune kan, dersom det er stordriftsfordelar i produksjonen av desse tenestene. Stordriftsfordelar i produksjonen av ei teneste inneber at kostnaden pr. brukar vert mindre jo meir ein produserer. Ei kommunesamanslåing kan føre til at talet på brukarar av denne tenesta aukar og at kostnadene pr. brukar går ned.

I tillegg til å utnytte stordriftsfordelar, kan kommunane også redusere sine kostnader i tenesteproduksjonen ved å redusere tilbodet. Noko av denne kostnadsreduksjonen kan kommunane gjere utan å endre kommunestrukturen, medan nokre kostnader kan sparast ved å slå seg saman med andre kommunar. Medan utnytting av stordriftsfordelar i stor grad gjev både kommunane og innbyggjarane føremoner i form av lågare kostnader og eit betre tilbod, vil ein reduksjon i dei kommunale kostnadene utan tilhøyrande stordriftsfordelar ofte gje eit dårlegare tenestetilbod til brukarane.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har utvikla ein modell kalla *KOMMODE*. Føremålet med denne er å kunne estimere dei minimale kostnadene ved produksjonen av ulike kommunale tenester i kommunar av forskjellig storleik. Modellen tek altså utgangspunkt i ein av faktorane som kan liggja bak ynskje om ei kommunesamanslåing, nemleg ein reduksjon i kostnadene ved kommunal tenesteproduksjon.

I modellen blir dei kommunale utgifter innafor 8 ulike tenestesektorar⁴⁰ estimert med utgangspunkt i storleiken på dei bundne kostnadene pr. brukar i den aktuelle sektoren, storleiken på kommunen sine frie disponible inntekter pr. innbyggjar og den marginale budsjett delen som går til den aktuelle sektoren.

⁴⁰ De åtte sektorene er: Administrasjon, utdanning, barnehagar, helsestell, sosiale tenester, pleie- og omsorgstenester, kultur og infrastruktur.

Ein sektor sine bundne kostnader er dei kostnadene som er naudsynte for å drive sektoren på eit minimumsnivå, dvs der kommunen berre gjennomfører dei lovpålagte tenestene og elles følgjer krava om minstestandardar. Døme på minstestandardar er det maksimale talet på elevar i ei klasse, det maksimale talet på born under 3 år i ei barnehageavdeling og minimum bemanning av sjukepleiarar og andre grupper av helsepersonell ved ein sjukeheim av fastlagd storleik.

Dei bundne kostnadene pr. brukar vil variere mellom dei einskilde kommunane, fordi talet på born i barnehagen, talet på elevar i ulike klassesteg og talet på eldre i høve til resten av befolkninga er ulikt fordelt mellom kommunane. Dette aspektet er ivareteke i modellen ved at denne typen av kostnader er avhengig av m.a. den demografiske samansetjinga av folketalet i kommunen og geografiske faktorar som t.d. avstand til kommunesenteret.

Dei frie disponible inntektene er dei inntektene kommunen har til rådvelde etter at dei bundne kostnadene i alle sektorar er dekkja. Dei frie disponible inntektene gjev eit uttrykk for kommunen sitt økonomiske handlingsrom, og gjev dermed eit bilete av kor mykje betre kvalitet det er på dei kommunale tenestene i høve til det minstestandarden vil gje.

Dei marginale budsjettdelane viser korleis kommunen vel å nytta dei frie disponible inntektene på ulike sektorar. Dei marginale budsjettdelane gjev uttrykk for korleis kommunen prioriterar mellom ulike sektorar.

Utrekningane syner dermed korleis dei kommunale utgiftene pr. bruker i dei enkelte sektorane avheng av statlege prioriteringar (gjennom minstestandardar og lovpålagte oppgåver), dei samla kommunale inntektene (gjennom dei frie disponible inntektene) og kommunen sine egne prioriteringar (gjennom dei marginale budsjettdelane). Datagrunnlaget for modellen er KOSTRA-rekneskapen for 2000 og 2001.

Modellen er utforma på ein slik måte at ved å leggje inn data om kommunale inntekter (skatteinntekter og rammeoverføringar), demografiske kjenneteikn ved faktiske og potensielle brukarar av den aktuelle kommunale tenesta og geografiske kjenneteikn (som t.d. avstanden frå dei einskilde kommunekretsane og til kommunesenteret) vil modellen rekne ut dei kostnadene pr. brukar som kommunen burde ha hatt innafor dette tenesteområdet dersom han hadde vorte driven på den mest effektive måten. Det er ikkje teke omsyn til andre kostnader enn dei som syner seg i kommunerekneskapen.

Med den mest effektive måten meiner her med tilsvarende kommunale kostnader pr. brukar innafor det aktuelle området som den mest effektive kommunen i landet med om lag same storleik, demografisk samansetnad og geografiske avstandar. Dette blir ein konstruert kommune som inneheld element frå mange av dei kommunane som liknar på den vi ser på.

Ved hjelp av dette modellapparatet kan ein då vurdere om kostnadene på alle, eller nokre av, tenesteområda i ein kommune er større enn dei kunne ha vore, og eventuelt kor mykje ein kan spare i kommunale utgifter ved å effektivisere drifta opp til det nivået som den beste samanlikna kommunen har.

Målsetnaden er gjennom bruk av forskjellige ”case” å setje lys på endra transportlengd for involverte partar etter at ei tenkt samanslåing av kommunar har endra strukturen i tenestetilbodet. Ved bruk av KOMMODE er det avdekka kva institusjonar som vert flytta og oppretthaldne etter ei simulert kommunesamanslåing i Nordfjord og Ålesundsregionen. Dette er to områder med ein typisk vestlandsk infrastruktur bestående av fjordar og fjell som avgrensar og kanaliserar ferdsselsårer. Vidare er busettingsmønsteret sprettbygd i bygder og langs fjordar. Dei er derimot skilde ved at Ålesund er eit vesentlig tyngdepunkt i Ålesundsregionen og dannar ein urban sfære, medan Nordfjord har ein flatare geografisk fordeling av innbyggjarane med fleire mindre tyngdepunkt. Det er allereie eksisterande og godt fungerande interkommunale samarbeid i forskjellige grad i dei utvalte områda, noko som er med på å ivareta realismen i analysen.

Dei involverte kommunane er:

- Nordfjord: Bremanger Vågsøy, Selje, Eid, Gloppen, Stryn og Hornindal
- Ålesundsregionen: Ålesund, Sula, Giske, Skodje, Ørskog og Haram

Resultata frå KOMMODE er presentert i vedlegget. Det viste seg at det i svært liten grad skjer flytting av institusjonar over eksisterande kommunegrenser. Dette er interessant i seg sjølv, då det viser at effektiviseringa modellen legg til grunn i hovudsak skjer innanfor eksisterande kommunar. Med denne observasjonen som bakgrunn er det valt å avgrense ”casea” geografisk innanfor regionen med utgangspunkt i eksisterande kommunestruktur.

Dei fire tenestetilboda det i utgangspunktet ble valt å sette fokus på i analysen var:

- Grunnskule
- Barnehage
- Heimehjelp
- Legesenter

Kommunane i undersøkinga har ein demografi og geografi som gjer at dei stort sett berre har éin base for heimehjelp, og eit legesenter. Når det då viste seg at resultata frå KOMMODE i liten grad hadde flytting over eksisterande kommunegrenser vart det lite omlokalisering av denne typen institusjonar, og berre eit case for legesenter i Bremanger er teke med i analysen.

Unntaket er Ålesund, men som er utelaten på grunn av sine typiske bytrekk. Med dette meinast at dei små grunnkretsane, korte avstandane, og det store volumet av personar som reiser gjer biletet uoversiktlig. Slike tettbygde stadar har på grunn av volumet eit høgt tal personkilometer, sjølv om reisene i gjennomsnitt er kortare enn i dei meir grisgrendte områda. Det er derimot vanskeleg å kunne seie noko om endring i transportlengd fordi reiser i slike områder også ofte er samansette av fleire gjeremål i eit komplekst veg- og reisemønster. Å skilje ut ein enkeltdistanse medfører ei

så stor feilkjelde at endringar i strukturen i Ålesund er valt å ikkje ta inn i noko case.

Det er tatt utgangspunkt i innbyggjarar delt etter eitt-årige aldersgrupper i alle grunnkretsane involvert i dei enkelte "case". Eit tyngdepunkt er ved bruk av kartdata frå Statens Kartverk funnet i kvar grunnkrets, og gjennom Statens Vegvesen sin vegdatabase på Internett⁴¹ er det berekna eit samla tal kilometer frå tyngdepunktet og inn til den aktuelle institusjonen før og etter samanslåing. Dette er multiplisert med talet innbyggjarar i kvar grunnkrets som vert råka av ei omorganisering, og talet personkilometer er funnet. Datamaterialet er av omsyn til anonymitet justert for tilfeller med mindre enn tre personar i ein grunnkrets.

I det vidare følgjer analysen av fire utvalte "case" som beskriv endra reiseavstand i personkilometer. Kartutsnitt og tabellar er plassert på slutten av kvart case. Dette for å behalde oversikten i teksten samstundes som figurane vert ryddig framstilte.

CASE 1: Skular i Stryn og Hornindal

Dei to kommunane Stryn og Hornindal står samla for om lag 35 prosent av arealet, samt 25 prosent av innbyggjarane i Nordfjord. Tabell 0.1 viser nokre indikatorar for kvar av dei to kommunane opp mot dei andre fem kommunane i Nordfjord. Hornindal er ein liten kommune, medan Stryn er noko større enn gjennomsnittet. Til saman er dei godt representative for området. Vidare interessant er at resultatane frå KOMMODE gjev flytting av skular over eksisterande kommunegrenser berre i tilfellet mellom Stryn og Hornindal.

Kart 0.1 viser ein oversikt over plasseringa av skulane som vert flytta eller oppretthaldne, og

Kart 0.2 viser grunnkretsane som soknar til dei forskjellige skulane før samanslåing. Den nye skulestrukturen er vist i

Kart 0.3. I grove trekk ser det ut til at dei relativt sett meir sentrale skulane vert ytterlegare sentraliserte, medan nokre perifere skular består. Tabell 0.1 viser den talfesta endringa ved samanslåing. Fyrste kolumna syner kva skular som vert oppretthaldne, samt nummer og estimert tyngdepunkt for grunnkretsane som soknar til skulen. Vidare er tabellen delt inn i eit barne- og eit ungdomstrinn. Fyrste kolumna innanfor inndelinga viser den eksisterande skulestrukturen, og avstanden mellom grunnkretsen til skulen. Den andre viser avstanden ved ny struktur, og den tredje talet involverte elevar. Dei siste tre kolumnene summerar personkilometer i eksisterande og ny struktur, samt differansen.

Barnetrinnet har størst innverknaden på resultatet. Dette grunna færre klassetrinn på ungdomsskulenivå, samt at det i utgangspunktet er færre ungdomskular. Vert å merke seg er at dei som vert flytta til Tonning skule har fått denne oppgitt også som ungdomsskule. Dette er grunna at KOMMODE bereknar Tonning som både barne og ungdomsskule.

⁴¹ <http://www.visveg.no>

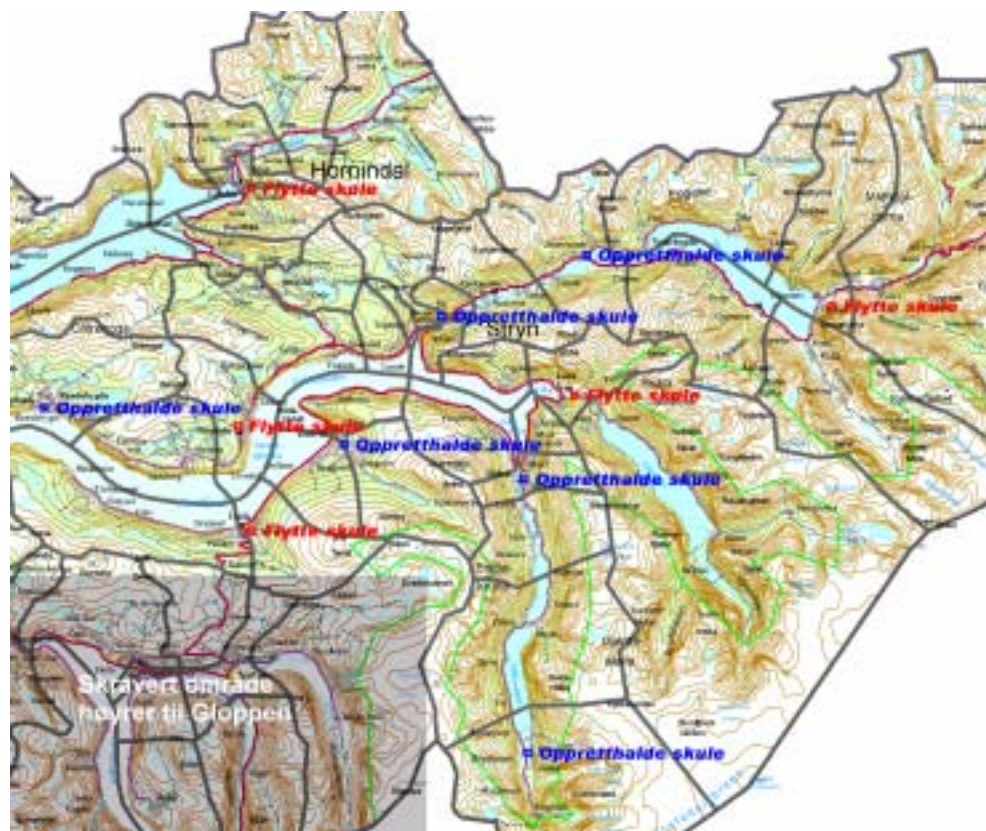
Minste avstand elevar har krav på skyss er 2 km for 6-åringar og 4 km for andre elevar i grunnskulen. Det er ikkje gjort noko særskilt berekning for 6-åringane då dette er få personar i kvar grunnkrets, og ville gitt vanskar med anonymeisering av data. Vidare viser undersøkingar gjort ved Transportøkonomisk institutt at for 6-åringar er det svært vanlig å køyre heilt ned mot 500 meter, og for elevar i barneskulen med mellom ein halv og ein kilometer blir heile 26 prosent køyrt⁴². Resultata viser at den endra skulestrukturen i Stryn og Hornindal utgjer 6 177 personkilometer.

Tabell 0.1 Utvalde beskrivande indikatorar for Nordfjord generelt og skulestrukturen spesielt

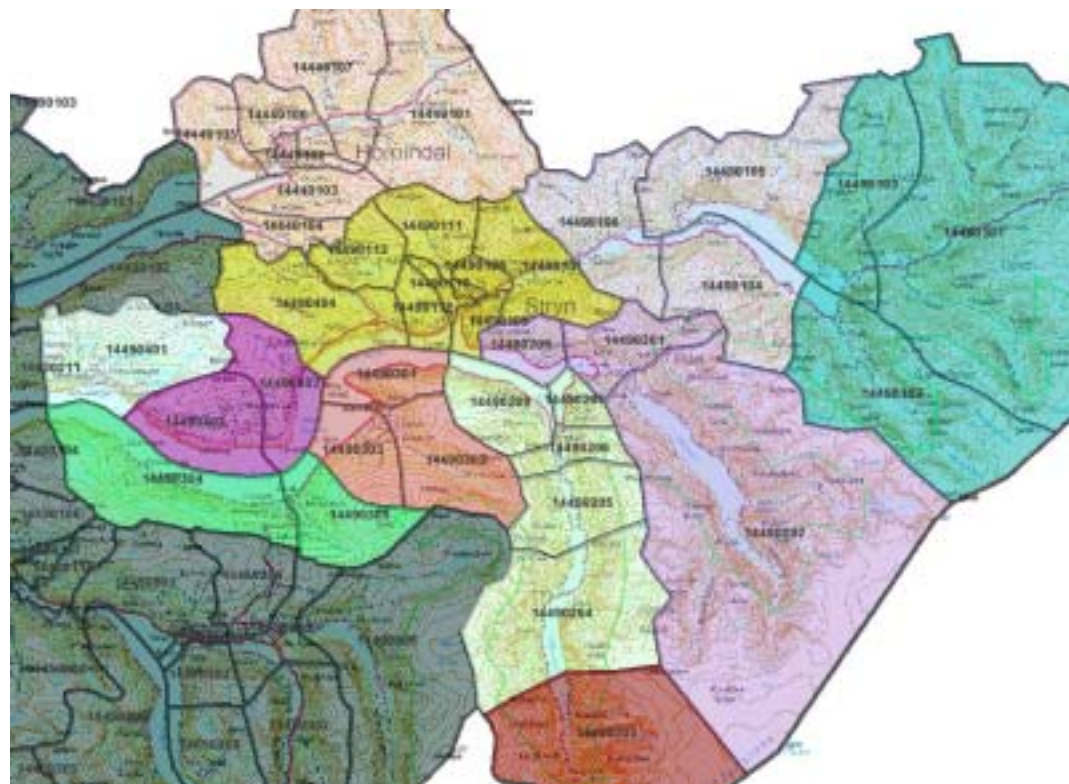
| UTVALDE INDIKATORAR | Stryn | Hornindal | Bremanger | Vågsøy | Selje | Eid | Gloppen |
|--|--------|-----------|-----------|--------|--------|--------|---------|
| Areal, km ² * | 1 382 | 191 | 831 | 166 | 236 | 468 | 1 022 |
| Folketal pr. 1.1. | 6 774 | 1 218 | 4 139 | 6 417 | 3 064 | 5 800 | 5 694 |
| Folketal, framskrevet til år 2010 (Middels vekst) ** | 7 082 | 1 164 | 3 761 | 6 499 | 3 109 | 6 470 | 5 802 |
| Befolkning pr. km ² . Personar | 4,9 | 6,4 | 5 | 38,7 | 13 | 12,4 | 5,6 |
| Del av befolkninga som bur i tettbygde strøk. Prosent. * | 40 | 24 | 46 | 71 | 23 | 47 | 41 |
| Del barn og unge 0-17 år. Prosent. | 25 | 28 | 22 | 24 | 26 | 27 | 24 |
| Elever pr. skole i grunnskolen * | 86 | 194 | 72 | 76 | 107 | 147 | 91 |
| Elever pr. klasse i grunnskolen * | 17 | 19 | 15 | 16 | 17 | 20 | 18 |
| Driftsutgifter til grunnskolen pr. elev. Kroner * | 54 370 | 48 598 | 67 000 | 57 788 | 50 860 | 47 641 | 54 022 |
| Driftsutgifter til grunnskolen pr. innbyggjar. Kroner * | 7 865 | 7 778 | 8 194 | 7 460 | 7 085 | 7 262 | 7 660 |
| Rammetilskot pr. innbyggjar. Kroner* | 11 086 | 20 243 | 10 423 | 8 382 | 12 931 | 10 415 | 11 761 |

- ✓ For nøkkeltal med ein eller fleire * gjeld: Talet * indikerer kor mange år det er sidan nøkkeltalet vart berekna. I slike tilfelle finnes ikkje nyare tal. Utgangspunktet er 2001.
- ✓ Kilde: SSB

⁴² A. Fyhri, 2002, *Barns reiser til skolen. En spørreundersøkelse om reisevaner og trafiksikkerhet på skoleveien.*, TØI- rapport 616/2002., Transportøkonomisk institutt, Oslo



Kart 0.1 Oversiktskart som viser flytting og oppretthalding av skular



Kart 0.2 Inndeling av grunnkretsar som soknar til dei forskjellige skulane før samanslåing



Kart 0.3 Inndeling av grunnkretsar som soknar til dei forskjellige skulane etter samanslåing

Tabell 0.2 Endring i personkilometer etter flytting av skular

Skraverte område viser skular som vert flytta

| NYS SKULAR | BARNETRENNING (1-7. KLASSE) | | UNGDOMSTRENNING (8-10. KLASSE) | | | GAMMAL STRUKTUR PERSON KILOMETER | NY STRUKTUR PERSON KILOMETER | DIFFERANSE PERSON KILOMETER | |
|--------------------------------|---------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|--------------------|-------------------------|--|------------------------------------|-----------------------------------|---------------------|
| | TYSOGEPNT I GRUNNKRETTS KRETTER | GAMMAL STRUKTUR (km) | NY STRUKTUR (km) | TIL PERSONAR | GAMMAL STRUKTUR (km) | | | | NY STRUKTUR (km) |
| TØNNING SKULE | | | | | | | | | |
| 1440004 | Isdalstun | Tønning skule | Tønning skule | Skryv ungdomsskule | Tønning skule | 0 | 272,5 | 272,5 | 0 |
| 1440007 | Skryv prestel | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 117,0 | 117,0 | 0 |
| 1440008 | Flora | 3,0 | 3,0 | 40 | 3,0 | 2 | 26,0 | 26,0 | 0 |
| 1440009 | Vonnes | 1,9 | 1,9 | 43 | 1,9 | 13 | 104,5 | 104,5 | 0 |
| 1440010 | Tønning | 0 | 0 | 22 | 0 | 12 | 114,0 | 0 | 0 |
| 1440011 | Skryv senter | 1,2 | 1,2 | 79 | 1,2 | 48 | 184,7 | 184,7 | 0 |
| 1440012 | Hordberg | 3,9 | 3,9 | 14 | 3,9 | 11 | 87,9 | 87,9 | 0 |
| 1440013 | Fos | 15,7 | 15,7 | 14 | 15,7 | 9 | 246,4 | 246,4 | 0 |
| 1440042 | Bergli | 5,5 | 29,2 | 23 | 29,2 | 18 | 328,5 | 695,6 | 367,1 |
| 1440043 | Hordbata | 0 | 14,9 | 28 | 14,9 | 14 | 238,5 | 686 | 447,5 |
| 1440081 | Seljeset | 18,1 | 33,1 | 23 | 33,1 | 8 | 300 | 383 | 83 |
| 1440082 | Hordaland | 0 | 23,2 | 29 | 0 | 14 | 0 | 224,9 | 124,9 |
| 1440083 | Gjell | 3,3 | 25,6 | 31 | 3,3 | 19 | 185,6 | 117,3 | 68,3 |
| 1440084 | Fjell | 6,5 | 17,2 | 14 | 6,5 | 9 | 123,5 | 326,8 | 203,3 |
| 1440085 | Østlandet | 5,2 | 28,2 | 0 | 5,2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1440086 | Haugen | 5 | 28,3 | 30 | 5 | 8 | 80 | 1038,8 | 838,8 |
| 1440087 | Øvre | 6,6 | 29,8 | 0 | 6,6 | 0 | 71,6 | 327,8 | 256,2 |
| STORRENDAL SKULE | | | | | | | | | |
| 1440088 | Oppdøyrs | Skarvande skule | Skarvande skule | Skryv ungdomsskule | Skryv ungdomsskule | 0 | 236,1 | 236,1 | 0 |
| 1440089 | Foss | 4,8 | 11,8 | 10 | 11,8 | 8 | 187,2 | 187,2 | 0 |
| 1440090 | Skarvande | 0 | 0 | 20 | 0 | 8 | 81 | 81 | 0 |
| 1440091 | Foss | 3,0 | 28,7 | 6 | 28,5 | 3 | 138,5 | 209,7 | 71,2 |
| 1440092 | Dal | 3,1 | 25,6 | 12 | 23,4 | 3 | 187,4 | 257,4 | 70 |
| 1440093 | Hjula | 0 | 26 | 8 | 26,6 | 0 | 0 | 182 | 182 |
| OLDEN B. & U. SKULE | | | | | | | | | |
| 1440095 | Fos | Olden b- & u skule | Olden b- & u skule | Olden b- & u skule | Olden b- & u skule | 5 | 112,6 | 112,6 | 0 |
| 1440096 | Olden | 0 | 4,7 | 44 | 0 | 14 | 0 | 0 | 0 |
| 1440097 | Skarvande | 2,8 | 2,8 | 8 | 2,8 | 12 | 88,4 | 88,4 | 0 |
| 1440098 | Skarvande | 2,7 | 2,7 | 12 | 2,7 | 6 | 43,2 | 43,2 | 0 |
| 1440099 | Stende | 18,8 | 18,8 | 4 | 19,4 | 5 | 83,8 | 99,6 | 15,8 |
| 1440099 | Dale | Loan skule | Olden b- & u skule | Olden b- & u skule | Olden b- & u skule | 7 | 118,9 | 194,3 | 75,4 |
| 1440099 | Loan | 0 | 7,2 | 12 | 9,7 | 8 | 87,6 | 79,2 | 8,4 |
| 1440099 | Haugesund | 8,1 | 16,3 | 18 | 16,3 | 8 | 318,6 | 440,0 | 121,4 |
| INNVIK SKULE | | | | | | | | | |
| 1440099 | Fabiane | Innvik skule | Innvik skule | Olden b- & u skule | Olden b- & u skule | 5 | 143,6 | 403,8 | 260,2 |
| 1440099 | Innvik | 0 | 12 | 15 | 12,4 | 5 | 121,6 | 121,6 | 0 |
| 1440099 | Heggdal | 2,8 | 2,8 | 17 | 18,6 | 7 | 178,6 | 118,6 | 60 |
| 1440099 | Ulvik | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1440099 | Gjell | 6,2 | 13,6 | 10 | 30,7 | 7 | 276,9 | 360,9 | 84 |
| 1440099 | Innvik | 1 | 8,0 | 20 | 26,7 | 14 | 285,0 | 250,4 | 34,6 |
| RAND SKULE | | | | | | | | | |
| 1440099 | Dal | Rand skule | Rand skule | Skryv ungdomsskule | Skryv ungdomsskule | 11 | 300 | 381 | 81 |
| ØSTDALEN SKULE | | | | | | | | | |
| 1440099 | Østlandet | Østlandet skule | Østlandet skule | Olden b- & u skule | Olden b- & u skule | 3 | 55,0 | 55,0 | 0 |
| 1440099 | Østlandet | 0 | 0 | 10 | 19,0 | 3 | 118,0 | 118,0 | 0 |
| | | | | | | 2611,2 | 1828,0 | 783,2 | |

CASE 2: Skular i Giske

Giske kommune består av dei fire øyane Godøy, Giske, Valderøy og Vigra, og er såleis ikkje del av fastlandet i det heile. Derimot er alle øyane knytte saman med veg, samt dei er knytte til fastlandet ved Valderøy. Kommunen er liten i areal, men har elles ein skulestruktur som er mykje lik dei andre kommunane i området. Sett i samanheng med caset som viser flytting av skular i Stryn og Hornindal er Giske geografisk ein motpol då den er ein øykommune og har lite areal. Giske ligg til forskjell frå Stryn og Hornindal også nær byen Ålesund. På den andre sida er skulestrukturen mellom Giske og kommunane i indre Nordfjord mykje lik. Dette gjer desse to "casea" interessante å sjå i samanheng. Tabell 0.3 viser utvalde indikatorar for Giske og dei andre kommunane i Ålesundsregionen.

Kart 0.4 korleis skulane vert omorganisert i Giske, Kart 0.5 og Kart 0.6 viser skulestrukturen i Giske kommune før og etter samanslåing av kommunane og med påfølgjande flytting av skular. Resultata i tal personkilometer er presentert i Tabell 0.4. Skulane på Godøy er delt inn i Alnes og Godøy kor fyrstnemnde har klassetrinnet 1-4 og Godøy frå 5-10. Dette er ikkje fanga opp av KOMMODE, men det blir teke utgangspunkt i at Alnes blir flytta til liks med Godøy. Skjong skule har også berre dei fyrste alderstrinna, og denne vart sett i samanheng med Valderøy barneskule. Samla utgjer samanslåinga ei endring på 2 145 personkilometer.

Tabell 0.3 Tabell som viser utvalde indikatorar for Giske og dei andre kommunane i Ålesundsregionen

| UTVALDE INDIKATORAR | Giske | Ålesund | Ørskog | Skodje | Sula | Haram |
|--|--------|---------|--------|--------|--------|--------|
| Areal, km ² * | 40 | 98 | 130 | 120 | 59 | 257 |
| Folketal pr. 1.1. | 6 395 | 39 189 | 2 099 | 3 533 | 7 073 | 8 792 |
| Folketal, framskrevet til år 2010 (Middels vekst) ** | 6 492 | 41 665 | 2 119 | 3 886 | 7 194 | 8 692 |
| Befolkning pr. km ² . Personar | 161 | 399 | 16 | 29 | 120 | 34 |
| Del av befolkninga som bur i tettbygde strøk. Prosent. * | 72 | 95 | 50 | 54 | 92 | 52 |
| Del barn og unge 0-17 år. Prosent. | 28 | 24 | 24 | 27 | 27 | 24 |
| Elever pr. skole i grunnskolen * | 160 | 249 | 144 | 106 | 168 | 84 |
| Elever pr. klasse i grunnskolen * | 20 | 20 | 19 | 18 | 19 | 17 |
| Driftsutgifter til grunnskolen pr. elev. Kroner * | 45 873 | 45 019 | 68 171 | 53 587 | 46 480 | 58 238 |
| Driftsutgifter til grunnskolen pr. innbyggjar. Kroner * | 6 957 | 5 879 | 8 576 | 8 295 | 6 648 | 7 788 |
| Rammetilskot pr. innbyggjar. Kroner * | 8 223 | 5 370 | 13 485 | 12 955 | 8 117 | 9 121 |

✓ For nøkkeltal med ein eller fleire * gjeld: Talet * indikerer kor mange år det er sidan nøkkeltalet vart berekna. I slike tilfelle finnes ikkje nyare tal. Utgangspunktet er 2001.

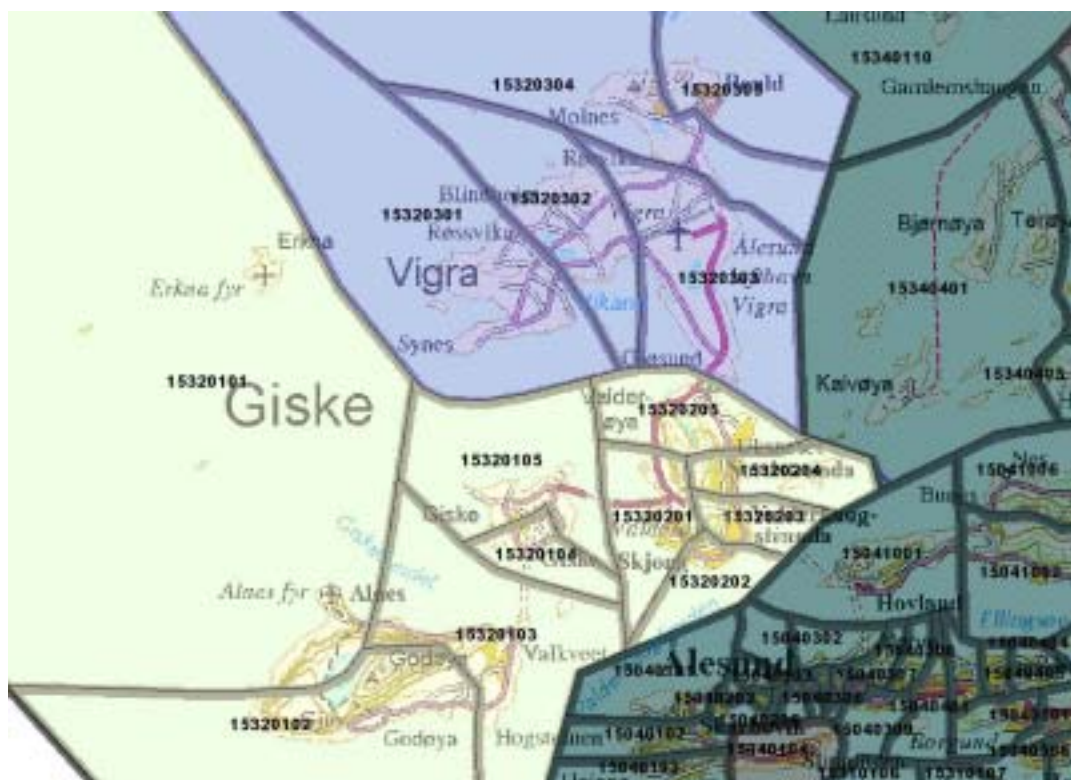
Kilde: SSB



Kart 0.4 Oversiktskart som viser flytting og opprettholding av skular i Giske



Kart 0.5 Grunnkretsar i Giske før samanslåing av skular



Kart 0.6 Oversiktskart som viser grunnkretsane i Giske etter flytting av skular.

Tabell 0.4 Endra tal personkilometer fra flytting av skular i Giske.

| Skraverte områder viser skular som vert flytta | | | | | | | | | | |
|--|-----------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------|------------------|------------------|------------------|
| NYE SKULAR | | BARNETRINNET (1-7. KLASSE) | | | UNGDOMSTRINNET (8-10. KLASSE) | | | GAMMAL STRUKTUR | NY STRUKTUR | DIFFERANSE |
| GRUNNKRETZ | TYNGDEPUNKT I KRETZEN | GAMMAL STRUKTUR (KM) | NY STRUKTUR (KM) | TAL PERSONAR | GAMMAL STRUKTUR (KM) | NY STRUKTUR (KM) | TAL PERSONAR | PERSON-KILOMETER | PERSON-KILOMETER | PERSON-KILOMETER |
| VALDERØY BARNE OG UNGDOMSKULE | | | | | | | | | | |
| | | Valderøy barneskule og Skjerg skule | Valderøy barneskule og ungdomsskule | | Valderøy ungdomsskule | Valderøy barneskule og ungdomsskule | | | | |
| 1532023 | Valdekleiv | 0 | 0 | 66 | 3 | 0 | 36 | 0 | 0 | 0 |
| 1532024 | Nordstrand | 1,6 | 1,6 | 96 | 1,6 | 1,6 | 36 | 196 | 196 | 0 |
| 1532025 | Blomås | 2,7 | 2,7 | 48 | 2,7 | 2,7 | 39 | 157 | 157 | 0 |
| 1532021 | Skjergfresland | 2,3 | 2,3 | 105 | 2,3 | 2,3 | 48 | 362 | 362 | 0 |
| 1532022 | Valdeaugstadd | 1,1 | 1,1 | 48 | 1,1 | 1,1 | 15 | 67 | 67 | 0 |
| 1532014 | Giske | Giske barneskule og ungdomsskule | Valderøy barneskule og ungdomsskule | | Giske barneskule og ungdomsskule | Valderøy barneskule og ungdomsskule | | | | |
| 1532015 | Giske | Giskevægd/Giske | | 21 | 8,7 | 8,6 | 10 | 23 | 205 | 183 |
| | | | | 47 | 8,9 | 8,1 | 10 | 96 | 378 | 302 |
| 1532011 | Alnes | Godey skule og Alnes skule | Valderøy barneskule og ungdomsskule | | Godey skule og Alnes skule | Valderøy barneskule og ungdomsskule | | | | |
| 1532012 | Alnes | | | 20 | 7,3 | 12,7 | 12 | 234 | 436 | 173 |
| 1532013 | Alnes | | | 48 | 8 | 12,6 | 24 | 0 | 900 | 900 |
| 1532013 | Alnes | | | 62 | 3,1 | 9,2 | 31 | 286 | 664 | 587 |
| VIGRA SKULE | | | | | | | | | | |
| 1532031 | Synes | Vigra skule | Vigra skule | | Valderøy barneskule og ungdomsskule | Valderøy barneskule og ungdomsskule | | | | |
| 1532032 | Blindheim | | | 41 | 11,6 | 11,6 | 17 | 462 | 462 | 0 |
| 1532033 | Blindheim | | | 19 | 9,9 | 9,9 | 7 | 142 | 142 | 0 |
| 1532033 | Blindheim | | | 18 | 9,1 | 9,1 | 7 | 94 | 94 | 0 |
| 1532034 | Blindheim | | | 48 | 8,7 | 8,7 | 19 | 182 | 325 | 0 |
| 1532035 | Blindheim | | | 22 | 9,9 | 9,9 | 14 | 187 | 307 | 0 |
| | | | | | | | | 2 391 | 4 571 | 2 140 |

CASE 3: Barnehagar i Skodje og Sula

Resultata frå KOMMODE viste, som det kjem fram i Tabell 0.4 i vedlegget, at i Ålesundsregionen hadde kommunane Haram og Giske ingen endring i barnehagestrukturen, Ørskog hadde samanslåing av sine to barnehagar, medan Skodje hadde den største endringa. Sula hadde til liks med Ørskog berre ei samanslåing, men hadde totalt fleire barnehagar. Sula er derimot her sett på som meir interessant enn Ørskog på grunn av sitt bypreg. Valet av "case" fall derfor på Skodje og Sula.

Tabell 0.5 viser dei to kommunane i forhold til resten av regionen. Sula sin plassering i forhold til Ålesund gjer den kan sjåast som ein "bykommune", medan Skodje er meir ein "landkommune". Barnehagesektoren er derimot mykje likt organisering i begge kommunane, og dei kan sjåast opp mot kvarandre.

Dei seks karta under viser korleis flyttingane av barnehagar trer frem for dei to kommunane, samt korleis inndelingar på grunnkretsar endrar seg.

For barnehagar er køyremønsteret ofte usymmetrisk i forhold til kvar ein bur, fordi man gjerne må ta den plassen man får. Det er difor ikkje slik at minste avstand frå tyngdepunktet i ein grunnkrets og inn til barnehagen alltid representerar den faktiske køyringa. Det er umogleg med den valte metodikken å kartleggje korleis køyremønsteret i praksis er, og det er valt å likevel halde seg til metoden med minste avstand. Vidare er eit problem omkring kommunale barnehagar at talet plassar ikkje alltid dekkjer talet barn i nærområdet. Dette ser ein i Tabell 0.5 som viser at det er 76 prosent kommunal barnehageandel for både Skodje og Sula før samanslåing, medan Ålesund for eksempel har 33 prosent, og Ørskog har 100 prosent.

I kommunar med fleire barnehagar, og kor det også er eit innslag av private, er det på bakgrunn av at ikkje alltid den næraste barnehagen vert nytta, og at det er underdekning, vanskeleg å finne kva grunnkrets ungane kjem frå. Den valte løysinga er å estimere ein situasjon kor alle ungane mellom 0 og 6 år er talde med, og kor dei går i sin nærmaste barnehage. Det vert tatt utgangspunkt i at dei eksisterande barnehagane har kapasitet nok. Resultata gir då den minste moglege køyringa i personkilometer ved 100 prosent dekning på plassar, samt ein finn den minste moglege køyringa ved full dekning etter samanslåing. Høvesvis Tabell 0.6 og Tabell 0.7 viser at minimal endring i talet personkilometer med full dekning er 500 personkilometer i Skodje og 67 personkilometer i Sula.

Ved flytting av barnehagar reknar KOMMODE med at den kommunale delen skal være like stor i den samanslåtte kommunen som det vekta gjennomsnittet er i den eksisterande strukturen. Dette gjer at dersom ein beheld føresetnaden om at talet ungar i kommunale barnehagar er likt fordelt i alle grunnkretsane, samt føresetnaden om at alle ungane går i den barnehagen som er næraste i reiseavstand, kan tala justerast for kommunal barnehageandel. Dette gjerast ved å vekte barnehageandelen etter presentsatsen som kjem fram i Tabell 0.5 mot talet ungar mellom 0-6 år i

dei seks kommunane. Resultatet er at den kommunale barnehagedekninga vert liggande på om lag 42 prosent i den nye strukturen.

Dette gir eit utgangspunkt på 438 personkilometer for Skodje og 697 personkilometer for Sula. Ein tilsvarende berekning med ny barnehage struktur og 46 prosent barnehagedekning viser at ein får 452 og 413 personkilometer i høvesvis Skodje og Sula.

Noko oppsiktsvekkande ser ein her at Ålesund sin tyngde i regionen resulterer i at den vekta prosenten barnehagedekning vert mykje lågare for Skodje og Sula. Den vidare effekten av dette er at talet personkilometer vert omtrent utlikna for Skodje sitt tilfelle, medan det vert merkbart negativt for Sula (697 versus 413 personkilometer).

Dei to tilfella viste at kommunar med gjennomsnittlig høgre kommunale barnehagedekning vil ved ei samanslåing få redusert sitt kommunale tilbod. Dette gjer at KOMMODE kan plassere disse inn mot dei folkerike områda, og oppretthalde den relativt lågare dekningsgraden. Slike kommunar vil difor være særskilt avhengige av korleis den private barnehagemarknaden plasserar sine institusjonar med tanke på transport. Det er vidare grunn til å tru at dette igjen heng saman med storleiken på private barnehagar, då større einingar gjerne vil oppstå meir sentralt enn dei mindre. Resultata viser også at den meir by-prega kommunen Sula i mindre grad vert råka av lenger reiseavstand enn Skodje med meir perifer struktur.

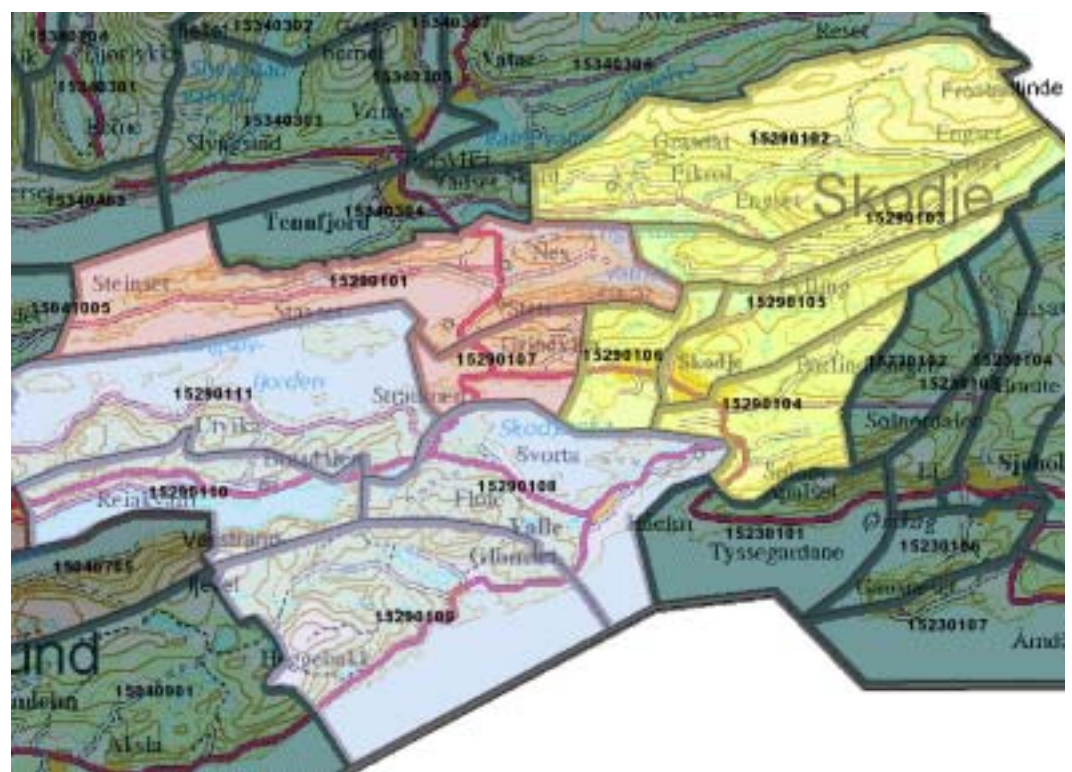
Tabell 0.5 Oversikt som viser utvalde indikatorar for Sula og Skodje, samt resten av Ålesundsregionen.

| UTVALDE INDIKATORAR | Skodje | Sula | Ålesund | Ørskog | Giske | Haram |
|---|--------|-------|---------|--------|-------|-------|
| Areal, km ² * | 120 | 59 | 98 | 130 | 40 | 257 |
| Folketal pr. 1.1. | 3 533 | 7 073 | 39 189 | 2 099 | 6 395 | 8 792 |
| Folketal, framskrevet til år 2010 (Middels vekst) ** | 3 886 | 7 194 | 41 665 | 2 119 | 6 492 | 8 692 |
| Befolkning pr. km ² . Personar | 29 | 120 | 399 | 16 | 161 | 34 |
| Del av befolkninga som bur i tettbygde strøk. Prosent. * | 54 | 92 | 95 | 50 | 72 | 52 |
| Del barn og unge 0-17 år. Prosent. | 27 | 27 | 24 | 24 | 28 | 24 |
| Barnehagedekning 1-5 år. Prosent. * | 63 | 59 | 49 | 69 | 40 | 56 |
| Del heildagsplassar av barnehageplassar 1-5 år . Prosent. * | 41 | 45 | 69 | 29 | 39 | 43 |
| Barnehagedekning 1-2 år. Prosent. * | 37 | 26 | 17 | 49 | 16 | 28 |
| Barnehagedekning 3-5 år. Prosent. * | 78 | 81 | 69 | 82 | 58 | 75 |
| Del barn med kommunal barnehageplass. Prosent. * | 76 | 76 | 33 | 100 | 32 | 33 |
| Driftsutgifter barnehagar pr. innbyggjar. Kroner * | 2 329 | 2 042 | 735 | 2 425 | 513 | 594 |
| Rammetilskot pr. innbyggjar. Kroner * | 12 955 | 8 117 | 5 370 | 13 485 | 8 223 | 9 121 |

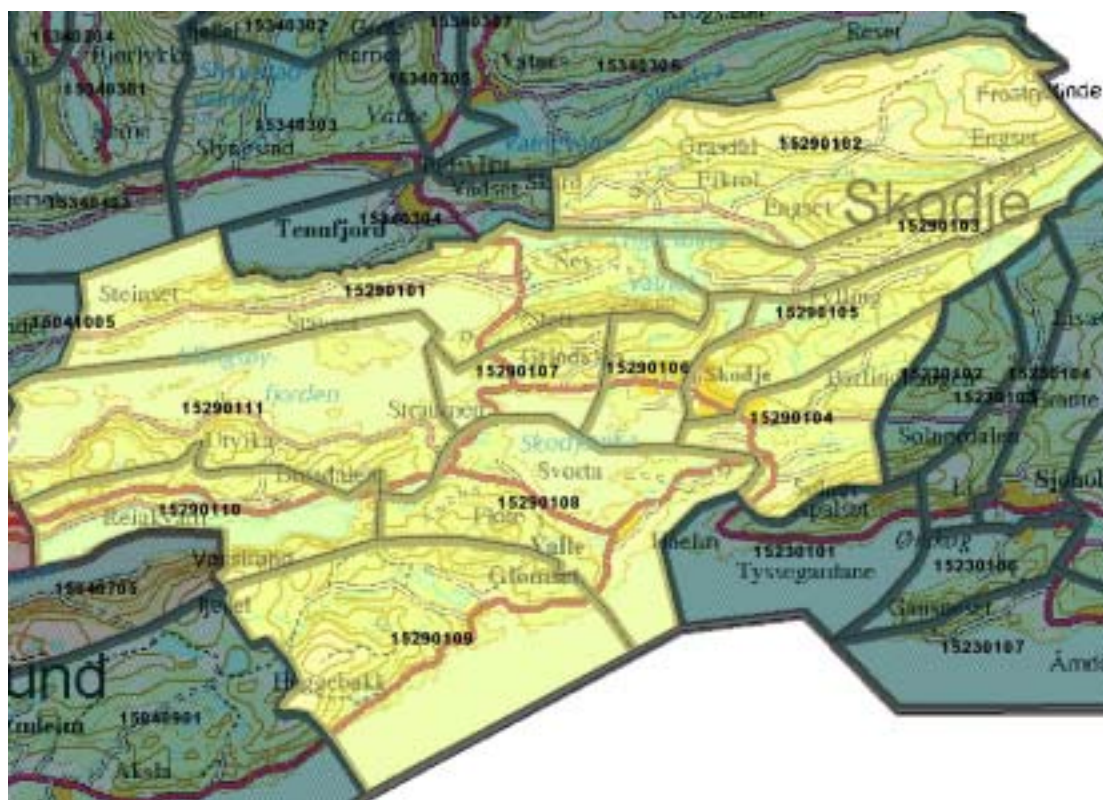
- ✓ For nøkkeltal med ein eller fleire * gjeld: Talet * indikerer kor mange år det er sidan nøkkeltalet vart berekna. I slike tilfelle finnes ikkje nyare tal. Utgangspunktet er 2001.
- ✓ Kilde: SSB



Kart 0.7 Oversiktskart som viser korleis barnehagane vert flytta i Skodje.



Kart 0.8 Fordeling av barnehagar innanfor dei forskjellige grunnkretasne for samanslåing i Skodje



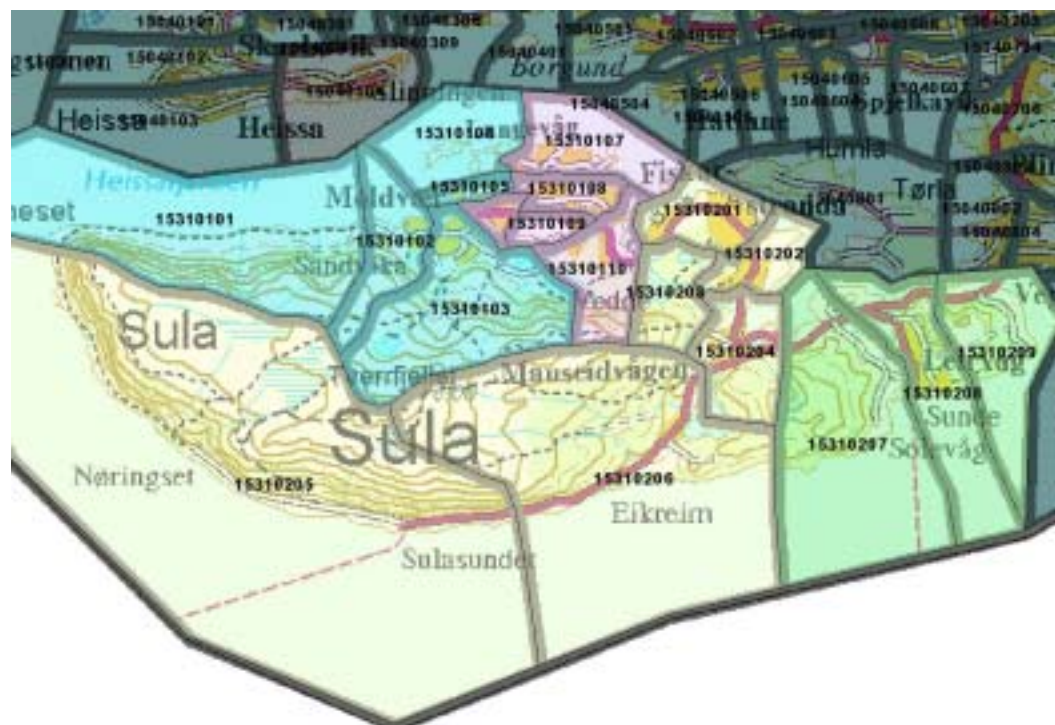
Kart 0.9 Fordleing av barnehagar innanfor dei forskjellige grunnkretasane etter samanslåing i Skodje

Tabell 0.6 Personkilometer for flytting av barnehagar i Skodje.

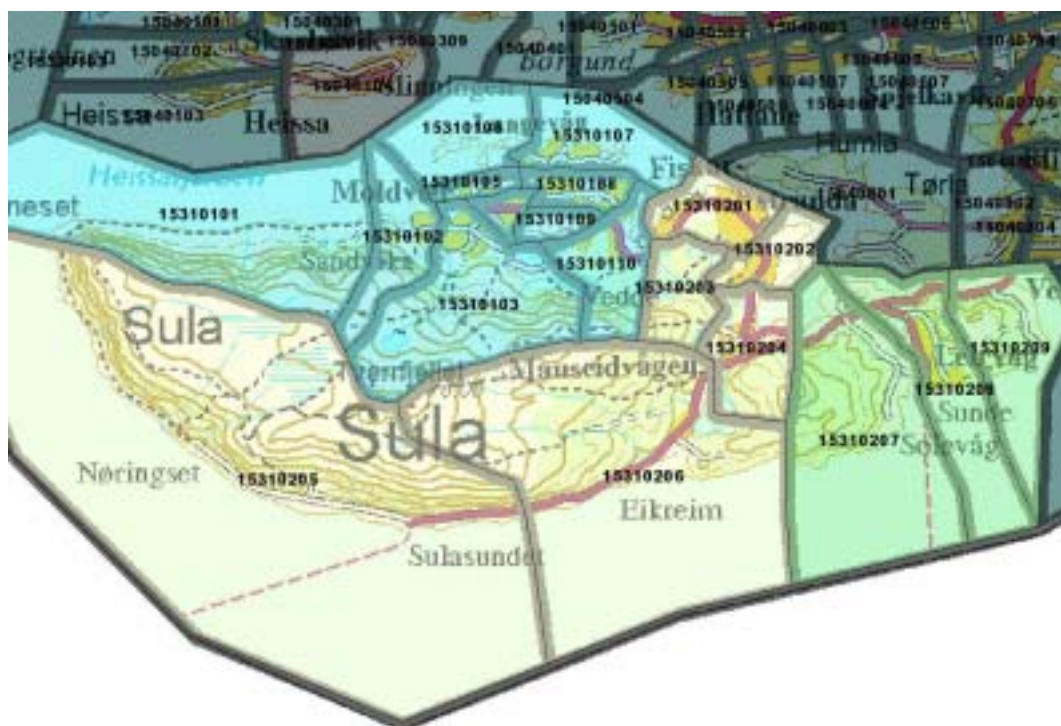
| NYE BARNEHAGAR | | | | GAMMAL STRUKTUR | NY STRUKTUR | DIFFERANSE | |
|-------------------------|----------------------|--------------------------------|------------------|---------------------|------------------|------------------|------------------|
| GRUNNKRETS | TYNGDEPKT. I KRETSEN | GAMMAL STUKTUR (KM) | NY STRUKTUR (KM) | TAL PERSONAR 0-6 ÅR | PERSON-KILOMETER | PERSON-KILOMETER | PERSON-KILOMETER |
| SKODJE BARNEHAGE | | | | | | | |
| | | Skodje og prestemarkabarnehage | | | | | |
| 15290104 | Skodjevåg | 1,4 | 1,4 | 32 | 44,8 | 44,8 | 0 |
| 15290105 | Skodje indre | 0 | 0 | 59 | 0 | 0 | 0 |
| 15290106 | Skodje ytre | 0 | 0 | 52 | 0 | 0 | 0 |
| 15290102 | Eikrol | 6,8 | 6,8 | 15 | 102 | 102 | 0 |
| 15290103 | Fylling | 4,3 | 4,3 | 3 | 12,9 | 12,9 | 0 |
| | | Stette barnehage | | | | | |
| 15290101 | Stette | 0 | 6,7 | 32 | 0 | 214,4 | 214,4 |
| 15290107 | Grindvik | 3,9 | 3,2 | 54 | 210,6 | 172,8 | -37,8 |
| | | Valle barnehage | | | | | |
| 15290108 | Valle | | 5,4 | 42 | 0 | 226,8 | 226,8 |
| 15290109 | Glomset | 3,6 | 9 | 7 | 25,2 | 63 | 37,8 |
| 15290110 | Reiakvam | 10,6 | 13,9 | 9 | 95,4 | 125,1 | 29,7 |
| 15290111 | Utvik | 8,6 | 11,5 | 10 | 86 | 115 | 29 |
| | | | | | 576,9 | 1076,8 | 499,9 |



Kart 0.10 Oversiktskart som viser flytting av barnehagar i Sula



Kart 0.11 Fordeling av barnehagar innanfor forskjellige grunnkretsar før samanslåing



Kart 0.12 Fordeling av barnehagar innanfor forskjellige grunnkretsar etter samanslåing.

Tabell 0.7 Tabell som viser talet personkilometer for flytting av barnehagar i Sula.

| NYE BARNEHAGAR | | | | | GAMMAL STRUKTUR | NY STRUKTUR | DIFFERANSE |
|--------------------------|----------------------|---------------------|------------------|---------------------|------------------|------------------|------------------|
| GRUNNKRETS | TYNGDEPKT. I KRETSEN | GAMMAL STUKTUR (KM) | NY STRUKTUR (KM) | TAL PERSONAR 0-6 ÅR | PERSON-KILOMETER | PERSON-KILOMETER | PERSON-KILOMETER |
| MOLVÆR BARNEHAGE | | | | | | | |
| 15310101 | Kjellingset | Molvær | Molvær | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 15310102 | Sandvik | 1,7 | 1,7 | 18 | 30,6 | 30,6 | 0 |
| 15310103 | Molvær | 0 | 0 | 68 | 0 | 0 | 0 |
| 15310105 | Stadsnes | 0,8 | 0,8 | 23 | 18,4 | 18,4 | 0 |
| 15310106 | Langevågholmene | ikkje veg | ikkje veg | 0 | | | |
| 15310104 | Langevåg sentrum | Langevåg | Molvær | 39 | 0 | 27,3 | 27,3 |
| 15310107 | Vågnes | 2,1 | 2,2 | 40 | 84 | 88 | 4 |
| 15310108 | Holen | 2,9 | 3 | 82 | 237,8 | 246 | 8,2 |
| 15310109 | Bratthaug | 1,1 | 1,8 | 38 | 41,8 | 68,4 | 26,6 |
| 15310110 | Vedde | 3,3 | 3,4 | 11 | 36,3 | 37,4 | 1,1 |
| MÅSEIDE BARNEHAGE | | | | | | | |
| 15310201 | Fiskerstrand | Måseide | Måseide | 46 | 128,8 | 128,8 | 0 |
| 15310202 | Rørstad | 2,1 | 2,1 | 66 | 138,6 | 138,6 | 0 |
| 15310204 | Mauseidvåg | 0 | 0 | 50 | 0 | 0 | 0 |
| 15310203 | Gjelvatnet | ikkje veg | ikkje veg | 0 | | | |
| 15310205 | Sulasundet | 7 | 7 | 2 | 14 | 14 | 0 |
| 15310206 | Eikrem | 2,6 | 2,6 | 20 | 52 | 52 | 0 |
| SUNDE BARNEHAGE | | | | | | | |
| 15310207 | Solevågseidet | Sunde | Sunde | 52 | 104 | 104 | 0 |
| 15310208 | Sunde | 0 | 0 | 69 | 0 | 0 | 0 |
| 15310209 | Veibust | 3,2 | 3,2 | 10 | 32 | 32 | 0 |
| | | | | | 918,3 | 985,5 | 67,2 |

CASE 4: Legesenter i Bremanger

Det var i liten grad fleire enn eitt legesenter i dei perifere kommunane i dei to områda, og som nemnt vil ikkje Ålesund kommune være eigna for denne type metodikk. Bremanger er derimot ein kommune som har fleire legesenter, då den har eit hovudkontor og to ”distriktskontor” med

bemanning berre nokre dagar i veka. Brukarane vil difor ved meir akutte tilfeller måtte reise til hovudkontoret i kommunesenteret når det lokale legesenteret er ubemanna. For vanlige konsultasjonar er det derimot tilstrekkelig å oppsøke det lokale kontoret på dagar legen er der. Tabell 0.8 viser ein oversikt med generelle og spesielle indikatorar for Bremanger i forhold til dei andre kommunane i Nordfjord. Delar av datamaterialet er henta frå Kostra, og er noko mangelfullt. Bremanger har litt høgere netto driftsutgifter per innbyggjar til kommunehelsetenesta enn Selje og Eid. Dei andre indikatorane er ikkje nemneverdig avvikande.

Kart 0.13 viser kva legesenter som vert oppretthalde, og kva som vert flytta, medan Kart 0.14 viser grunnkretsane fordelt i den eksisterande legesenterstrukturen og 0.15 viser grunnkretsane etter samanslåing. Ved flytting av Hauge legesenter på Bremangerlandet er det to alternative reiseruter inn til Svelgen. Den eine går med ferje over Smørhamn - Kjelkenes, og er framstilt som alternativ A i analysen. Ruta er vist på 0.16. Det andre alternativet er det nylig opna ferjefrie sambandet mellom Bremangerlandet og fastlandet over Rugsund. Dette alternativet er kalla B, og er vist på 0.17. Det er i følgje Statens Vegvesen ikkje planer om å legge ned ferjesambandet med dagens vegstruktur⁴³. På den annen side har ferjesambandet bare åtte avgangar per dag, og overfarten vert oppgitt til 40 minutt. For enkelte kan difor ferja være mindre eigna ved besøk hjå legen. Tabell 0.9 viser at alternativ A gjev ein auka personkilometersats på 74 100 personkilometer medan alternativ B gjev ein auke på 172 000 personkilometer.

⁴³ Pers. med. 22.04.02

Tabell 0.8 Oversikt som viser utvalde indikatorar for Bremanger og dei andre kommunane i Nordfjord

| UTVALDE INDIKATORAR | Bremanger | Vågsøy | Selje | Eid | Hornindal | Gloppen | Stryn |
|---|-----------|--------|--------|--------|-----------|---------|--------|
| Areal, km ² * | 831 | 166 | 236 | 468 | 191 | 1 022 | 1 382 |
| Folketal pr. 1.1. | 4 139 | 6 417 | 3 064 | 5 800 | 1 218 | 5 694 | 6 774 |
| Folketal, framskrevet til år 2010 (Middels vekst) ** | 3 761 | 6 499 | 3 109 | 6 470 | 1 164 | 5 802 | 7 082 |
| Befolkning pr. km ² . Personar | 5 | 38,7 | 13 | 12,4 | 6,4 | 5,6 | 4,9 |
| Del av befolkninga som bur i tettbygde strøk. Prosent. * | 46 | 71 | 23 | 47 | 24 | 41 | 40 |
| Del barn og unge 0-17 år. Prosent. | 22 | 24 | 26 | 27 | 28 | 24 | 25 |
| Del eldre 67år og over. Prosent | 19 | 16 | 16 | 13 | 16 | 17 | 15 |
| Netto driftsutgifter pr. innb. i kr, kommunehelsetenesta (2002) | 1 951 | .. | 1 517 | 1 116 | .. | .. | .. |
| Netto driftsutgifter kommunehelsetenesta i prosent av samla netto driftsutgifter (2002) | 5,9 | .. | 5,4 | 4,7 | .. | .. | .. |
| Legeårsverk pr 10 000 innbyggjarar, kommunehelsetenesta (2002) | 8,4 | 7,3 | 6 | 9,6 | 7,7 | 9,1 | 9,4 |
| Rammetilskot pr. innbyggjar. Kroner* | 10 423 | 8 382 | 12 931 | 10 415 | 20 243 | 11 761 | 11 086 |

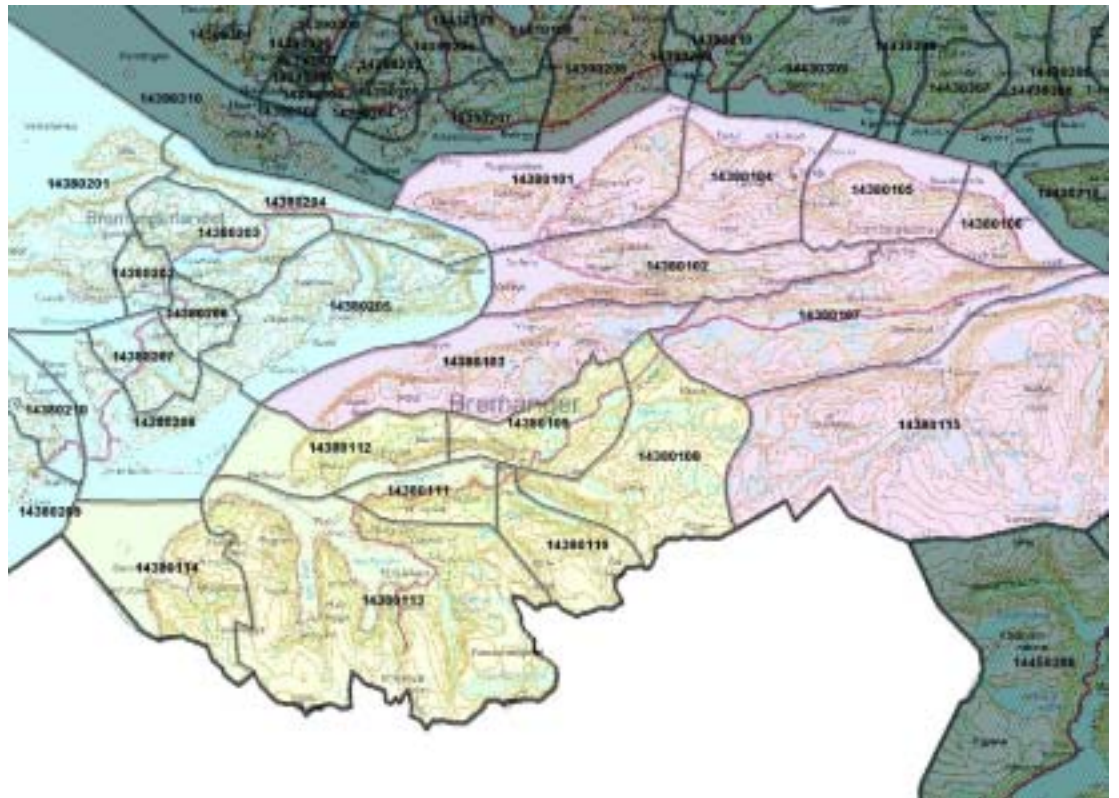
✓ For nøkkeltal med ein eller fleire * gjeld: Talet * indikerer kor mange år det er sidan nøkkeltalet vart berekna. I slike tilfelle finnes ikkje nyare tal. Utgangspunktet er 2001.

✓ Tal oppgjevne med år 2002 er henta frå KOSTRA, og var noko mangelfulle frå SSB.

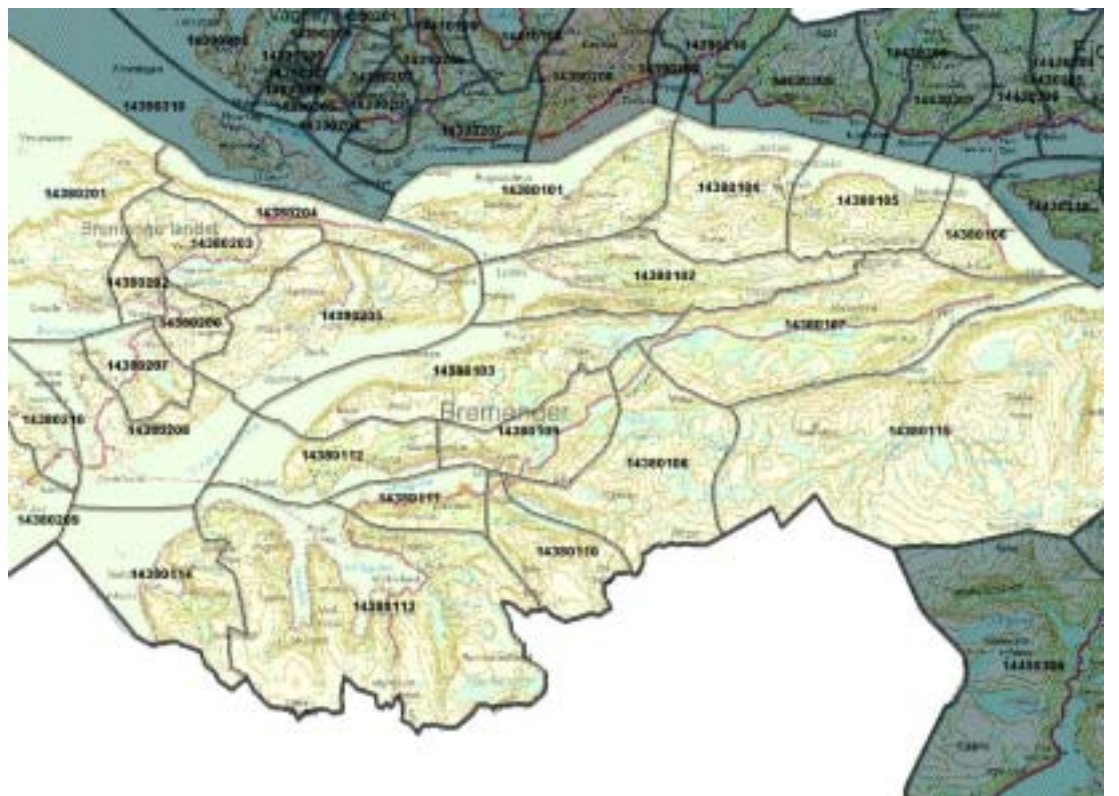
Kilde: SSB



Kart 0.13 Oversiktskart som viser plasseringa til oppretthaldne og flytta legesenter i Bremanger.



Kart 0.14 Fordeling av legesenter innanfor dei forskjellige grunnkretsane før samanslåing.



Kart 0.15 Fordeling av legesenter innanfor dei forskjellige grunnkretsane etter samanslåing.



Kart 0.16 Oversiktskart som viser vegen mellom Bremangerlandet og Svelgen for alternativet A, med ferje mellom Smørhamn og Kjelkenes.



Kart 0.17 Oversiktskart som viser vegen mellom Bremangerlandet og Svelgen for alternativet B, om Rugsund og utan bruk av ferje

Tabell 0.9 Talet personkilometer for flytting av legesenter i Bremanger. Alternativ A viser distansen om ferjesambandet Smørhamn – Kjelkenes og alternativ B viser distansen om Rugsund

| NYTT LEGESENTER | | | | | GAMMAL STRUKTUR | NY STRUKTUR RUTEALT. A | NY STRUKTUR RUTEALT. B | DIFFERANSE RUTEALT. A | DIFFERANSE RUTEALT. B |
|---------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------|------------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|
| ØRREGGKETS NÆRHEIT | TYNGDEPNT. I NÆRHEIT | GAMMAL STRUKTUR (KM) | NY STRUKTUR RUTEALT. A (KM) | NY STRUKTUR RUTEALT. B (KM) | TAL PERSONAR | PERSON-KILOMETER | PERSON-KILOMETER | PERSON-KILOMETER | PERSON-KILOMETER |
| SVELOEN LEGESENTER | | | | | | | | | |
| 1630100 | Villabakken | 0 | 0 | 0 | 112 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1630109 | Geide | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 362 | 915 | 915 | 915 | 0 |
| 1630110 | Geidege seierhus | 0 | 0 | 0 | 274 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1630111 | Lundev | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 895 | 1 164 | 1 164 | 1 164 | 0 |
| 1630112 | Dyrstad | 9,3 | 9,3 | 9,3 | 41 | 381 | 381 | 381 | 0 |
| 1630113 | Nykleibust | 17,1 | 17,1 | 17,1 | 203 | 3 471 | 3 471 | 3 471 | 0 |
| 1630114 | Bolvane | 47,7 | 47,7 | 47,7 | 3 | 143 | 143 | 143 | 0 |
| 1630121 | Rugstad | 15,1 | 58,8 | 58,8 | 177 | 2 672 | 10 838 | 10 838 | 7 736 |
| 1630122 | Botne | 24,3 | 67,9 | 67,9 | 86 | 2 381 | 6 654 | 6 654 | 4 273 |
| 1630123 | Hennarstanda | Ikke veg | Ikke veg | Ikke veg | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1630124 | Dauk | 0 | 43,7 | 43,7 | 170 | 0 | 7 779 | 7 779 | 7 779 |
| 1630125 | Høyland | 2,2 | 43,2 | 43,2 | 153 | 337 | 6 610 | 6 610 | 6 273 |
| 1630126 | Isane | 11,7 | 30,5 | 30,5 | 42 | 491 | 1 365 | 1 365 | 874 |
| 1630127 | Åltes | 17,8 | 26 | 26 | 180 | 3 284 | 4 688 | 4 688 | 1 476 |
| 1630128 | Åltes | 22,2 | 31,1 | 31,1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1630201 | Geide | 3,5 | 37,8 | 37,8 | 182 | 641 | 6 936 | 16 232 | 6 296 |
| 1630202 | Hauge | 0 | 24,5 | 24,5 | 389 | 0 | 13 731 | 33 949 | 13 731 |
| 1630203 | Våpe | 3,8 | 38,2 | 38,2 | 100 | 380 | 3 030 | 0 162 | 3 452 |
| 1630204 | Olavå | 11 | 45,5 | 45,5 | 30 | 330 | 1 365 | 2 259 | 1 036 |
| 1630205 | Bede | 20,9 | 55,4 | 55,4 | 134 | 2 681 | 7 424 | 10 426 | 4 622 |
| 1630206 | Fende | 2,2 | 24,1 | 24,1 | 167 | 367 | 5 695 | 14 295 | 6 327 |
| 1630207 | Ryland | 6 | 28,7 | 28,7 | 180 | 580 | 4 335 | 13 835 | 3 435 |
| 1630208 | Njepsat | 10,7 | 27 | 27 | 39 | 417 | 1 052 | 3 693 | 636 |
| 1630209 | Kablj | 16,1 | 29,1 | 29,1 | 382 | 6 150 | 11 116 | 38 238 | 4 966 |
| 1630210 | Freylandet | 14,8 | 27,6 | 27,6 | 176 | 2 570 | 4 050 | 17 338 | 2 258 |
| | | | | | | 183 087 | 291 143 | 74 101 | 377 027 |

Drøfting

Samanstilling av datamaterialet

Talmaterialet i denne delen er til dels detaljert framstilt, då avrundingar undervegs ikkje har framstått som særlig føremålstenleg. Lesaren må derimot være merksam på at desse tala inneheld føresetnader, vurderingar, og generaliseringar. Dei må difor ikkje nyttast som eksakte, men som indikasjonar på trendar og storleiksforhold.

Tabell 0.10 viser med utgangspunkt i resultatane frå dei fire casea det samla talet personkilometer per år. Desse er sett opp som samla reise per besøk (tur/retur) i første kolonnen. Vidare er det multiplisert opp med talet reiser gjennom året, og eit forholdstal for medverkande personar. Det er valt å sette forholdstalet 2 for barnehagar og 1,5 for legesenter. Dette inneberer at i gjennomsnitt vert alle ungar åleine følgt av ein vaksen til barnehagen, og annenkvar besøkande hjå legen kjem i følge med eigen ikkje betalt sjåfør.

Talet besøk gjennom året er basert på vanlig tal skuledagar (190), og arbeidsdagar for barnehagar (230). Det viste seg derimot vanskelig å oppdrive data på kor mange legebesøk ein gjennomsnittlig innbyggjar har gjennom året, og næraste vart eit estimert tal på 3 besøk⁴⁴.

⁴⁴ Talet er basert på omarbeida resultat frå SSB (2000) som viser at gjennomsnittleg tal på kontaktar med lege for personar som hadde vert i kontakt dei siste 12 mnd var 3,9. Vidare viste helseundersøkinga frå 1995 at del personar som hadde vore til lege siste 12 månader vart for alle oppgitt til 77 prosent. Eit estimat vert difor laga ved å gange talet besøk med prosentdelen som har oppsøkt lege ($3,9 \times 0,77 = 3,003$). Olav Tharaldsen ved Den Norske Lægeforening kunne stadfeste at deira talmateriale også indikerte at eit gjennomsnitt på tre besøk var godt beskrivande for ei slik analyse.

Siste kolonnen viser det samla talet personkilometer som kvart case genererer på årsbasis. Ein ser at for barnehagar i Sula og Giske er dette forholdsvis små tal, og dei gir utslag litt i begge retningar. Noko av dette er som tidligare forklart på grunn av endra prosentvis kommunal barnehagedekning.

Tabell 0.10 Talet personkilometer frå dei fire casea vist som tur/retur, talet dagar med reise, forholdstal for reisande, og det samla talet personkilometer gjennom året

| CASE | Utgangspunkt personkm tur/retur | Talet reisedagar i året | Forholdstal medverkande pers. | Samla differanse i personkm gjennom året |
|---|---------------------------------|-------------------------|-------------------------------|--|
| CASE 1: Flytting av skular i Stryn og Hornindal | | | | |
| Flytting av skular i Stryn og Hornindal | 12 354 | 190 | 1 | 2 347 260 |
| CASE 2: Flytting av skular i Giske | | | | |
| Flytting av skular i Giske | 4 290 | 190 | 1 | 815 100 |
| CASE 3: Flytting av barnehagar i Skodje og Sula | | | | |
| Flytting av barnehagar i Skodje | 1 000 | 230 | 2 | 460 000 |
| Flytting av barnehagar i Skodje etter vektig av kommunal barnehagedekning | 28 | 230 | 2 | 12 880 |
| Flytting av barnehagar i Sula | 134 | 230 | 2 | 61 640 |
| Flytting av barnehagar i Sula etter vektig av kommunal barnehagedekning | -568 | 230 | 2 | -261 280 |
| CASE 4: Flytting av legesenter i Bremanger | | | | |
| Flytting av legesenter i Bremanger ved bruk av ferje | 148 330 | 3 | 1,5 | 667 485 |
| Flytting av legesenter i Bremanger utan bruk av ferje | 344 054 | 3 | 1,5 | 1 548 243 |

Tabell 0.11 bryter ned personkilometertala til endra distanse i kilometer for kvar enkelt person. Fyrste kolonnen er talet personar i dei forskjellige populasjonane, som eksempelvis er talet på ungar i skulealder for Stryn/Hornindal og Giske i høvesvis case 1 og 2. Vidare viser neste kolonne kor mange kilometer distansen endrar seg i gjennomsnitt for heile populasjonen i eit år, og på ein reisedag (eit tur/retur besøk). Tabellen viser så same oppsettet, men då for direkte påverka personar. Det vil seie bare personar som i dag soknar til institusjonar som vert flytta, og då inkludert forholdstalet for deira eventuelle medverkande personar (eksempelvis foreldre som køyrer til barnehagen).

Siste kolonnen viser ekstremtilfella i dei fire casea. Dette er lengste distanse for noko reise i kvart case, samt lengste endring i distanse som følgje av samanslåing. Resultat merkt med (*) indikerar at disse distansane ikkje høyrer til same grunnkretsen.

Oppsummert viser dei to tabellane at det er Case 1, Skular i Stryn og Hornindal, og Case 4, Legesenter i Bremanger, som genererer dei største totale personkilometertala. Den lengste distansen for direkte råka personar er tilfelle for legesenter i Bremanger med alternativet utan ferje (case 4, alt B). Dette er derimot ein tur som for dei fleste berre gjerast nokre få gonger i

året, og sett i samanlikning med at den gjennomsnittlige råka skuleleven i Stryn får 33 kilometer lenger reise kvar skuledag, og lengste endring er på 46 kilometer, gir det langt meir dramatiske utslag. Til samanlikning er effekten på Case 2: Skular i Giske, om lag halvparten av tilfellet i Stryn/Hornindal.

For barnehagane (Case 3) er distansen i personkilometer og i faktisk endring for ein gjennomsnittlige person langt større i Skodje enn i Sula, og dette kan mulig forklarast med at dei to kommunane kan sjåast som ein ”by kommune” og ein ”land kommune”.

Tabell 0.11 Talet personar i populasjonane samla, og gjennomsnittlig endra distanse for populasjonen. Talet direkte påverka personar som inkluderar forholdstalet for medverkande. Samt lengste målte distanse og lengste målte endra distanse for casea.

| CASE | Tal personar i populasjonen | Gj. snitt endra distanse i km pr. pers for populasjonen samla (år/dagsreise) | Tal direkte påverka personar inkludert forholdstal for medverkande | Gj. snitt endra distanse i km pr. pers for direkte påverka personar (år/dagsreise) | Lengste distanse i caset, og lengste endring i distanse (km) |
|---|-----------------------------|--|--|--|--|
| CASE 1: Flytting av skular i Stryn og Hornindal | | | | | |
| Flytting av skular i Stryn og Hornindal | 1133 | 2 072 / 10,9 | 375 | 6 259 / 33 | 60 / 46* |
| CASE 2: Flytting av skular i Giske | | | | | |
| Flytting av skular i Giske | 973 | 838 / 4,4 | 290 | 2 811 / 15 | 24/24 |
| CASE 3: Flytting av barnehagar i Skodje og Sula | | | | | |
| Flytting av barnehagar i Skodje | 315 | 730 / 1,6 | 308 | 1494 / 6,5 | 28 / 10,8 |
| Flytting av barnehagar i Skodje etter vektig av kommunal barnehagedekning | 315 | 20 / 0 | 308 | 42 / 0,2 | 28 / 10,8 |
| Flytting av barnehagar i Sula | 634 | 49 / 0,1 | 420 | 147 / 0,6 | 6,8 / 1,4* |
| Flytting av barnehagar i Sula etter vektig av kommunal barnehagedekning | 634 | -206 / -0,4 | 420 | -622 / -2,7 | 6,8 / 1,4* |
| CASE 4: Flytting av legesenter i Bremanger | | | | | |
| Flytting av legesenter i Bremanger ved bruk av ferje (alt A) | 4082 | 109 / 24,2 | 3895 | 171 / 57 | 134 / 86* |
| Flytting av legesenter i Bremanger utan bruk av ferje (alt B) | 4082 | 253 / 56,2 | 3895 | 397/ 132 | 200 / 170* |

- ✓ *indikerar tala ikkje er henta frå same grunnkretsen
- ✓ Alle distansar er tur/retur

Tidskostnad

For å finne kor mykje den endra reiselengda utgjer i tid er det valt å ta utgangspunkt i tal for kilometer per time. For case 1, 2 og delvis 4 er det interessant å sjå dette opp mot kollektivtransport, medan for case 3 er det privat bil som gjer seg gjeldande.

Noko eksakt tal for kilometer pr. time er vanskeleg å komme fram til, men for busstransport nyttar Transport økonomisk institutt ei gjennomsnittlig fart på 38 km/t for Sogn og Fjordane , og 34 km/t for Møre og Romsdal⁴⁵. Tabell 0.12 syner nokre utvalde strekningar i dei tre casea, og kor talet kilometer og reisetida frå rutetabellane er funnet. Ein ser at det er ein merkbar lågare fart for rutene i Giske enn i Nordfjord. Dette kjem av at Giske kommune er liten ei landareal, og har eit meir kompleks vegsystem. Rutetabellen syner også fleire stopp per utkjørt distanse i Giske enn i Stryn/Hornindal. Strekninga Alnes-Ytterland i Giske har derimot meir preg av å være landevegskjøring, og viser også ein tydeleg høgare fart enn dei to andre strekningane.

Det samla gjennomsnittet for dei utvalte strekningane vart 41 km/t. Det er grunn til å tru at skulebussar har ein hyppigare stoppfrekvens enn vanlig rutebuss, og brukar av det noko lenger tid. Dei utvalde strekningane representerar derimot ikkje noko signifikant nivå, og det er valt å sette farten til 40 km/t for å vise tidsbruken i case 1 og 2 (Skular i Stryn/Hornindal og Giske). Vidare er det for ferdsla som skjer med privatbil valt å sette farten til 60 km/t. All den tid berre delar av transporten til legesenter føregår med buss blir det derfor satt 60 km/t på både case 3 (Barnehagar i Skodje og Sula) og case 4 (Legesenter i Bremanger).

Tabell 0.12 Kilometer per time for buss på nokre strekningar i case 1,2 og 4

| BUSS REISE | Tid i minutt* | Distanse i kilometer** | Kilometer pr. time | Gj. snitt km/t avgrensa og totalt |
|---|---------------|------------------------|--------------------|-----------------------------------|
| CASE 1 Skular i Stryn og Hornindal | | | | |
| Utvik-Stryn | 45 | 42 | 55 | |
| Hjelle-Stryn | 30 | 27 | 53 | |
| Grodås-Stryn | 25 | 23 | 55 | |
| Hopland-Stryn | 60 | 31 | 31 | 49 |
| CASE 2: Skular i Giske | | | | |
| Roald-Synes | 23 | 8 | 20 | |
| Roald-Ytterland | 30 | 10 | 20 | |
| Alnes-Ytterland | 15 | 10 | 42 | 27 |
| CASE 4: Legesenter i Bremanger | | | | |
| Kalvåg-Oldeide | 45 | 26 | 34 | |
| Davik-Svelgen | 50 | 44 | 52 | |
| Botnane-Svelgen | 60 | 48 | 48 | 45 |
| | | | | 41 |

*Kilde www.ruteinfo.net og www.reiseinfo.no

**Kilde www.visveg.no

Omrekna utgjør 40 kilometer per time det same som 0,67 kilometer per minutt, og 60 kilometer per time vert som kjent éin kilometer per minutt. Ved å sette dette opp mot endra distanse vist i Tabell 0.10 og Tabell 0.11 finn vi tidsbruken dei forskjellige samanslåingane medfører. Ein oversikt i Tabell 0.13 syner korleis tidsbruken trer fram i dei einskilde casea. Det er for Case 1 (Skular i Stryn/Hornindal) at den samla tidsbruken er størst, medan tidsbruken for enkeltreiser er størst for case 4 (Legesenter i Bremanger). Eit interessant perspektiv er at tidsbruken for populasjonen

⁴⁵ Hagen K. E., Engebretsen Ø., 1995, Omfanget av kostnader ved skuleskysst for seksåringer, TØI, Oslo

samla gjennom eit år vert som ein ser om lag 58 500 timar i case 1. Dette tilsvarar 32,5 årsverk. Vidare ser vi at for dei råka vert tidsbruken i gjennomsnitt auka med nær på 50 minutt per dag.

For case 4, Legesenter i Bremanger, er det lagt inn 50 minutt i ferje kvar veg under alternativ B. Dette er 40 minutt overfart og 10 minutt venting i samband med ombord og i land køyring. Ein ser då at tidsbruken vert mykje lik som å køyre rundt utan ferje, sjølv om distansen er kortare.

Dei to barnehageflyttingane i case 3 viser at tidsmessig utgjør dette langt mindre enn dei andre døma. Det er derimot verdt å merke seg at her er det i hovudsak foreldre som køyrer ungane med privatbil. Dette går raskare, men er ein meir ”kostbar” måte å reise på.

Tabell 0.13 Samla tidsbruk for heile caset, gjennomsnittlig tidsbruk per person fordelt på heile populasjonen og på den direkte påverka delen, vist i timar per år og minutt per dag. Samt tidsbruk for lengste avstand og lengste auke i tidsbruk som følgje av samanslåing.

| CASE | Samla tal tidsbruk i eit år, inkl. medverkande personar (timar) | Gj. snitt endra tidsbruk pr. pers for populasjonen samla (timar/år og minutt/reisedag) | Gj. snitt endra tidsbruk pr. pers for direkte påverka personar (timar/ år og minutt/reisedag) | Tidsbruk basert på lengste distanse i caset, og lengste endring i distanse (minutt) |
|---|---|--|---|---|
| CASE 1: Flytting av skular i Stryn og Hornindal | | | | |
| Flytting av skular i Stryn og Hornindal | 58 682 | 51,8 / 16 | 156,5 / 49 | 90 / 69* |
| CASE 2: Flytting av skular i Giske | | | | |
| Flytting av skular i Giske | 20 378 | 21,0 / 7 | 70,3 / 22 | 36 / 36 |
| CASE 3: Flytting av barnehagar i Skodje og Sula | | | | |
| Flytting av barnehagar i Skodje | 7 667 | 12,2 / 2 | 24,9 / 7 | 28 / 11 |
| Flytting av barnehagar i Skodje etter vektig av kommunal barnehagedekning | 215 | 0,3 / 0 | 0,7 / 0 | 28 / 11 |
| Flytting av barnehagar i Sula | 1 027 | 0,8 / 0 | 2,5 / 1 | 7 / 1* |
| Flytting av barnehagar i Sula etter vektig av kommunal barnehagedekning | -4 355 | -3,4 / 0 | -10,4 / -3 | 7 / 1* |
| CASE 4: Flytting av legesenter i Bremanger | | | | |
| Flytting av legesenter i Bremanger ved bruk av ferje | 24 317 | 6,8 / 24 | 7,9 / 157 | 234 / 186* |
| Flytting av legesenter i Bremanger utan bruk av ferje | 25 804 | 4,2 / 56 | 6,6 / 132 | 200 / 170* |

- ✓ *indikerar at dei ikkje er frå same grunnkrets
- ✓ Alle distansar er tur/retur

Kronekostnad

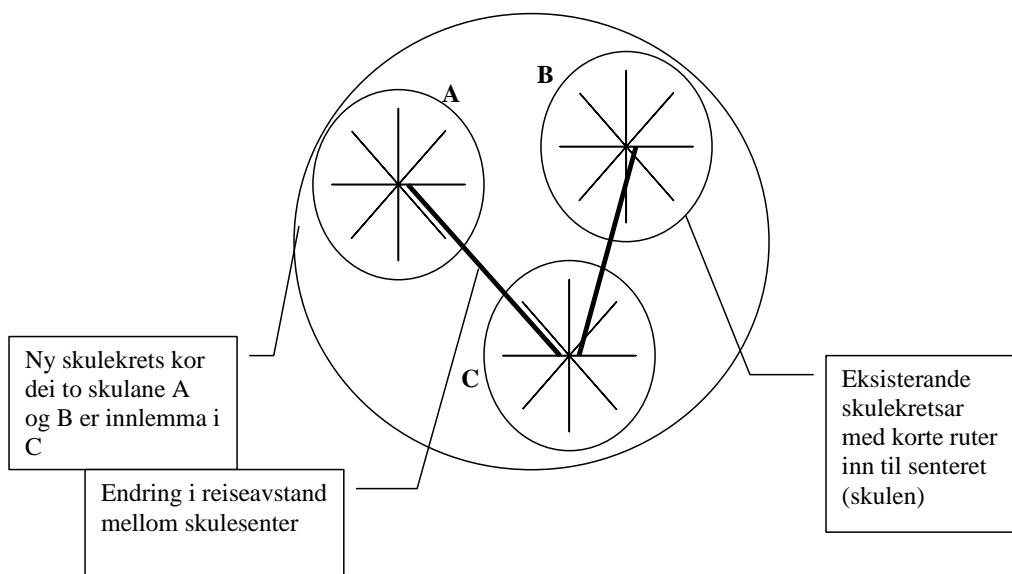
Å knyte dei endra reiselengdene opp til ein kronekostnad vil gje dei eit målbart og handfast omgrep. Dette kan visast ved at det kostar å utføre transporten i seg sjølv, eller at auka bruk av tid har ein alternativverdi som gjenspeilar ein kostnad ved den auka reiselengda.

Skuleskyss i Stryn/Hornindal

Kompensasjonsordninga for skuleskyss er bygt opp ved at fylkeskommunen betalar rutebilselskapa mellomlegget mellom billettinntektene for ein barnebillett på kvar elevreise, som kommunane betalar, og ein framforhandla sum. I 2003 var denne kroner 18 per køyrt busskilometer for Sogn og Fjordane. Olav Dårflot ved Nordfjord og Sunnmøre billag opplyste at om lag 1/3 av dei 18 kronene får rutebilselskapet inn gjennom billettinntektene frå kommunen, og resten vert dekt av fylkeskommunen.

Dei 18 kronene er meint å dekke alle kostnader ved skuleskysstransport, og vert betalt ut på 11 mill køyrte kilometer, fordelt på om lag 300 bussar. Tabell 0.14 viser at den endra skulestrukturen vil føre til at 9 nye bussar må settast inn. Ein kan seie at det også i dag føregår ein busstransport inn til dei eksisterande skulane, og at den ny transporten berre vert ein lenger køyretur. Dette er vist i Figur 2 kor dei tre skulekretsane A, B og C, beståande av fleire grunnkretsar, vert slegne saman til C. Kryssa i dei små kretsane indikerar transporten i dag, og dei tjukke strekane vert eit overslag for den nye transporten. Ved å måle avtand frå skule til skule i ny struktur vil den eksisterande transporten jamne seg. Dette fordi nokon må køyre forbi dagens skule for å komme på den nye, medan andre bur på vegen mellom dei to skulane. Talmaterialet vert av Dårflot karakterisert som korrekt, men grovt. Ved ei faktisk samanslåing ville biletet blitt meir nyansert.

Avstanden er målt og gjev ei estimert endring på 724 busskilometer per dag frå oppstillingsplass for bussane og ut til den no eksisterande skulen, derfrå og inn til ny skule, og tilbake til utgangspunktet. Noko transport går det ut frå oppstillingsplassen allereie for å køyre elevar inn til dei eksisterande skulane. Det er derimot eit mykje større tal elevar som treng skyss ved ei samanslåing, då dei som bur næraste senteret i kretsane A, B vil i den eksisterande skulestrukturen ikkje ha rett på skyss, men får det i den nye.



Figur 2 Viser tre mindre skulekretsar slått saman til ein (C), og korleis endringa i reiseavstand vert frå senter til senter i skulekretsane

Tabell 0.14 Endra transportarbeid i busskilometer for case 1: Flytting av skular i Stryn/Hornindal, basert på posisjonskøyning frå parkeringsplass til bussar, ut til eksisterande skule, og tilbake til utgangspunkt.

| Flytta skule | | Rute | Kilometer ein veg | Tal bussar | Samla distanse per dag (tur/retur to gongar for alle bussane) |
|--------------------|---------------------|----------------------|-------------------|------------|---|
| Gammal struktur | Ny struktur | | | | |
| Nordsida skule | Tonning skule | Stryn/Nordsida/Stryn | 15 | 1 | 60 |
| Hornindal skule | Tonning skule | Stryn/Gordås/Stryn | 23 | 5 | 460 |
| Oppstryn skule | Storesunde skule | Stryn/Hjelle/Stryn | 26 | 1 | 104 |
| Loen skule | Olden b.- & u.skule | Stryn/Olden/Stryn | 17 | 1 | 68 |
| Utvik skule | Innvik skule | Innvik/Utvik/Innvik | 8 | 1 | 32 |
| Busskm: 724 | | | | | |

Kilde: Olav Dårflot, Nordfjord og Sunnmøre billag as

For Tabell 0.14 er det rekna to turar per dag med tal naudsynte bussar. Dersom ein reknar kroner 18 per køyrt kilometer for dei 724 kilometrane vert dette ei auka utgift tilsvarande om lag 13 000 kroner per reisedag, eller knappe 2,5 millionar i året. Det er derimot slik at 18 kroner er forhandla fram mellom rutebilselskapa og fylkeskommunen for å dekke både faste og variable kostnader ved skuleskyss. Dei faste kostnadane (sjåfør, buss fastpris på forsikring osv) utgjer ein vesentleg del av det totale kostnadsbiletet ved å køyre skuleskyssen. Eksempelvis er mange sjåførar tilsette i 50 prosent stilling for å køyre skulerute om morgon og ettermiddag. Dei får då lønn for minimum to timar, sjølv om turen tek kortare tid. Samstundes er det svært sjeldan at skulebussar vert utrangerte som følgje av kilometertala, fordi bussane har ein transportkapasitet som langt overgår dei lengdene som vert køyrt i skulerute. Terskelen dersom det skal settast inn ein ny buss vert difor vesentleg høgre enn om ein kan køyre lenger med den

eksisterande bussparken, fordi dette i mange tilfeller omtrent bare kostar drivstoffutgiftene⁴⁶.

Når ein så stor del av utgiftene er knytt opp til faste kostnader er også ein stor del av dei 18 kronene uavhengig av køyrte kilometer, men er avhengig av talet bussar. Ved å sette inn fleire bussar vil dette difor påverke dei 18 kronene vesentleg, og det vert igjen fordelt på alle utkøyrt kilometer.

Ein kostnadsoppstilling for ein skulebuss gjeve av Inge Horstad ved samferdselsavdeling hjå Sogn og Fjordane fylkeskommune viste at sjåførkostnaden kom på minimum 150 000 kroner per år. Ein ny buss kosta mellom 1,5 og 2 millionar kroner. Dette vart derimot fordelt over ca. 15 år, og utgjer då om lag 130 000 kroner per år. I tillegg kjem kapitalkostnad, forsikring, årsavgifter etc.

Sælensminde (2002)⁴⁷ nyttar ein prisjustert skysskostnad på talet elevkilometer. Denne var i si opphavlege utgåve kr 3,40 og er blitt prisjustert til 3,90 i 2002 kroner. Dersom ein skal nytte denne satsen mot eit endra tal personkilometer lik 6 200 kvar veg, og med 190 reisedagar i året, vil det utgjere ein auka kostnad på omlag 9 millionar kroner i året. Dette er vesentleg høgre enn kva berekningane ovanfor viste, men er basert på andre føresetnader. Interessant i så måte er det å setje lys på at slike kalkulasjonar kan gi ulike svar, men trenden er at den endra skulestrukturen i Stryn og Hornindal vil medføre ei auka utgift på fleire millionar kroner i reine transportkostnader. I tillegg til dette viser Tabell 0.13 at den auka tidsbruken utgjer 58 600 timar gjennom året. Dette er skulebarn, og det er difor vanskelig å setje ein kroneverdi på deira alternative bruk av tid. Det er derimot kanskje meir eit etisk spørsmål om kor langt man bør frakte barn til skulen.

Legesenter i Bremanger

Ein annan form for transport kor det offentlege ofte dekker delar eller heile utgiftene er ved bruk av drosje til legesentera. Geir Tøfte ved Taxi transport service as (TTS), Sogn og Fjordane, opplyste at transport med drosje til legesenter hadde takst på kr 7,00 per kilometer ein veg (vanleg dag), og at drosja fekk dekka returen. Reint teknisk rekna taksameteret difor kr 14,00 per kilometer, men då bare eine vegen. Taksten for venting vart oppgjeven til å være kroner 4,68 per minutt. I tillegg kom eventuelle bompengar eller ferjebillettar.

Det er valt å eksemplifisere korleis endringa i kilometer gjer seg utslag for distansen mellom det eksisterande legesenteret på Hauge og inn til Svelgen. Her vert det ei vurdering om å ta ferga, eller å køyre om Rugsund. Reknestykket vert som vist i Tabell 0.15. Det er ikkje teke omsyn til eventuell ventekostnad ved legesenteret.

⁴⁶ Pers. med Inge Horstad. Sogn og Fjordane fylkeskommune.

⁴⁷ K., Sælensminde, 2002, Gang- og sykkelvegnett i norske byer. Nytte- kostnadsanalyser inkludert helseeffekter og eksterne kostnader av motorisert ferdsel.

Tabell 0.15 *Kostnaden for ein tur med drosje mellom dei to legesentra Hauge og Svelgen*

| | Med ferje | Utan ferje |
|------------------------------------|------------------|--------------------|
| Tal kilometer | 34 km | 85 km |
| Takst per kilometer (kr 7 x 2) | 14,00 kr/km | 14,00 kr/km |
| Sum kilometerkostnad | Kr 476,00 | Kr 1 190,00 |
| Ferje tid* (40 min x 2) | 80 min | |
| Ventetid med ferje (10 min x 2) | 20 min | |
| Takst for venting (kr/minutt) | 4,68 kr/min | |
| Sum ventekostnad | Kr 468,00 | |
| Billett for bil* (kr 87 x 2) | Kr 174 | |
| Billett for passasjer* (kr 29 x 2) | Kr 58 | |
| Sum billettostnad | Kr 232,00 | |
| TOTALT KRONER | 1 176,00 | 1 190,00 |

* Kilde: www.ruteinfo.net

Det er liten differanse mellom dei to rutealternativa vist i Tabell 0.15. Dette kan også stemme med drosjesjåfør Nina Frøyen sin uttale om at avgjerla om å ta ferja skjer i kvart enkelt tilfelle. Det var også vanligare å ta ferja inn og køyre rundt tilbake, sidan dette var lettare å berekne med tanke på venting. Dette vises også i Tabell 0.13 ved at tidsbruken mellom dei to rutealternativa er mykje samanfallande. Tabellen viser også at den auka tidsbruken er mellom 35 og 40 000 timar ved å flytte legesenteret.

Det vil vidare være både interessant og hensiktsmessig å vise kostnaden ved å flytte legesentera når denne er summert opp for innbyggjarane i heile kommunen. Tabell 0.15 stadfestar at når venting vert rekna med vil kostnaden ved å velje ferje, eller ikkje, verte omtrent utlikna. Utgangspunktet vert difor alternativ B, utan ferje.

Tabell 0.11 viser at den gjennomsnittlige endringa i distanse per person for populasjonen er 253 kilometer (inkluderar 3 besøk i året). For å setje lys på kostnadsstrukturen kan ein tenkje seg at dei besøkande hjå legen anten køyrer bil dei tre gongane, eller dei køyrer drosje. Røynda er nok noko meir nyansert, og det vert også nytta kollektiv transport. Dømet vil derimot kunne seie noko om storleiksforhold på kostnaden.

Tilbake til Tabell 0.15 så viser den at å køyre drosje kostar 7,- kroner per kilometer (14 kr ein veg). Ved å gange dette opp med dei 253 kilometerane som er gjennomsnittlig endra distanse for ein innbyggjar vil den samla kostnaden verte kroner 1771,- per innbyggjar. For dei 4082 innbyggjarane summerar dette seg til 7,2 millionar. Eit tilsvarande reknestykke med bruk av privatbil til statens sats på kroner 3,- per kilometer vil gi kroner 759 per innbyggjar og 3,1 millionar for kommunen samla.

Oppsummering

Oppsummert set dei fire casea lys på at i områda Ålesundsregionen og Nordfjord representerer samanslåingar av kommunale institusjonar ein vesentleg distanseendring for innbyggjarane. Nokre dømer er talfesta, og dei viser at kostnadane ved samanslåing av institusjonar innan éin sektor i ein kommune gjer seg utslag i fleire millionar kroners klassen. Vi ser vidare at disse kostnadane vert påført andre delar av det offentlege, eller på privatpersonar i form av auka utgifter eller tidsbruk.

Kapittel 4: Konsekvensar av samanslåingane kring Sarpsborg og Fredrikstad kommunar

Innleiing

Vi tok utgangspunkt i to case der kommunesamanslåinga hadde skjedd for ein del år tilbake, og der desse samanslåingane var kjenneteikna av at små omlandskommunar vart slegne saman med ein stor bykommune. Målsetjinga med denne delen av evalueringa var å kunne gje ei peikepinn på om desse kommunane har gjennomført organisatoriske endringar for å kunne hente ut eventuelle effektiviseringsvinstar i samband med samanslåingane og om desse organisatoriske endringane har påført brukarane av dei kommunale tenestene auka kostnader.

Som kjelder for informasjon om desse tilhøva, har vi nytta eit sett av nøkkelinformantar frå kvar av dei to nye kommunane. Desse personane har eller har hatt stillingar på verksemdsleiarnivå i ein av kommunane og var tilsette i den kommunale administrasjonen i tida før og etter samanslåingane. Våre kjelder har difor kunnskap om kva slags organisatoriske endringar som har skjedd etter samanslåingane, om desse endringane har skjedd som fylje av samanslåingane eller om dei ville skjedd i alle fall og dei har kvalifiserte meiningar omkring effektane av desse endringane.

Informantane har alle i ulik grad delteke i det praktiske arbeidet kring samanslåingane og vore kommunale leiarar i tida etterpå. Deira direkte involvering i prosessane gjer truleg at dei vil sjå meir positivt på resultatet av samanslåingane enn det eit tverrsnitt av befolkninga vil gjera.

Resultat frå dei ulike sektorane

Vi har sett på nokre sektorar der ein kunne vente endringar i samansetjinga av den kommunale tenesteproduksjonen som fylje av samanslåingane. Dette gjaldt:

- utdanning
- barnehagar
- helse- og omsorgssektoren
- teknisk sektor

Vi fokuserte på om det var gjort endringar i plasseringa av og talet på tenestestader innafor desse områda som fylje av samanslåingane og kva verknader slike endringar hadde fått når det gjaldt talet på tilsette og brukarane sin tilgang til desse tenestene.

Skular og barnehagar

Informantane gav her uttrykk for at ingen skular er lagt ned eller skipa etter dei to kommunesamanslåingane. Det har sjølvsagt vore endringar i talet på

klassar ved dei einstilte skulane, men ingen born har teke til på ein annan skule enn dei ville gjort før samanslåingane og ingen har måtta skifta skule som fylje av endringane i kommunestrukturen.

Sidan samanslåingane har det vorte skipa nye, kommunale barnehagar, men nokre av dei tidlegare barnehagane i ”gamle” Fredrikstad er lagt ned. Som elles i Østfold har det i Sarpsborg og Fredrikstad vore ein kraftig vekst i talet på familiebarnehagar og ein stagnasjon i talet på private barnehagar. Frå 1995 til 2000 auka talet på barnehagar med 6 prosent i Sarpsborg, 9 prosent i Fredrikstad og 11 prosent i Østfold totalt. Dette viser at talet på barnehagar har auka noko mindre i dei to byane enn i fylket totalt, og at veksten i stor grad har kome blant familiebarnehagane.

Våre informantar hevda at desse endringane i barnehagestruktur og i talet på barnehagar ville kome uavhengig av dei to kommunesamanslutningane. Denne påstanden vert styrkt av at dei få kommunale barnehagane som er lagt ned, har vore bybarnehagar. Ingen kommunale barnehagar i dei tidlegare randkommunane er lagt ned.

Informantane legg vekt på at den sentrale kommuneadministrasjonen blei sentralisert til høvesvis Sarpsborg og Fredrikstad, men ingen tilsette vart sagt opp i denne prosessen. Gjennom naturleg avgang er sentralforvaltninga innan barnehage og skule redusert med om lag 20 prosent i Fredrikstad og 25 prosent i Sarpsborg. I desse estimata har ein sett bort frå den ekstra rasjonaliseringa som har skjedd i Fredrikstad dei siste åra som fylje av overgang til eit nytt kommunalt styringssystem.

Helse- og omsorgssektoren

Vi valde å sjå nærare på den delen av helse- og omsorgssektoren som er knytt til dei kommunale heimhjelps- og heimesjukepleietenestene. Begge dei ”nye” storkommunane endra svært lite på organiseringa av desse tenestene. Begge kommunane beheldt dei tidlegare basestasjonane, dvs stadene der heimhjelpa og heimesjukepleiarane hadde opphald når dei ikkje var ute til brukarane. Tilnærminga var imidlertid ulik i dei to, nye kommunane. Medan Fredrikstad skipa såkalla kommunedelar, som i stor grad hadde same grenser som dei tidlegare kommunane, valde Sarpsborg å organisere tenestene i høve til dei nye kommunegrensene. Dette hadde som praktisk skilnad at dei tilsette i m.a. heimhjelps- og heimesjukepleietenestene i Sarpsborg vart samla i ein ”pool” og deretter fordelte til dei basane etter kriteriar som behov og eigne ynskje. Dermed var det nokre som fekk endra arbeidsstad. I Fredrikstad valde ein å halde fram etter dei tidlegare kommunegrensene, og gjorde tilpassingar til behovet i samband med nyrekruttering. Våre informantar legg vekt på at desse organisatoriske endringane, med ei betre brukartilpassing og nokre færre årsverk, ville ha skjedd også i fråver av kommunesamanslåingane.

Til liks med det som hende i skule- og barnehagesektoren blei også denne delen av den sentrale kommuneadministrasjonen flytta til høvesvis Fredrikstad og Sarpsborg etter samanslåingane. Informantane meiner det og har vore ei nedtrapping av talet på tilsette og ein aukande kvalitet på tenestene dei gjengverande gjev også innan denne delen av sentraladministrasjonen, men dei kan ikkje talfeste dette.

Park og idrett

Teknisk sektor inkluderar i denne samanhengen både park og idrett og drift/vedlikehald av kommunale bygningar i tillegg til dei tradisjonelle oppgåvene (avfall, kloakk og avløp, kommunale vegar).

I alle dei tidlegare kommunane, både kring Sarpsborg og Fredrikstad, var det ei eiga organisatorisk eining som hadde ansvaret for drifta og vedlikehaldet av dei *kommunale parkane og idrettsanlegga*. Både den administrative leiinga og dei som arbeidde med brukarretta tenester var lokalisert til kvart av dei tidlegare rådhusa, sjølv om mange i den sistnemnde kategorien hadde store delar av sin arbeidsdag ute på eitt eller fleire park- og idrettsanlegg. Dei tilsette var ikkje delt inn i grupper eller soner, men hadde eit samla ansvar for kommunen sine park- og idrettsanlegg.

Etter kommunesamanslåingane blei alt personale i nye Sarpsborg kommune, både det administrative og det brukarretta, samla på ein felles stad, i Sarpsborg sentrum.

Verksemdsleiaren gav uttrykk for at avdelinga blei meir effektiv som fylgje av samanslåinga og at kvaliteten på tenestene deira vart gjennomgåande høgare. Samanslåinga førte til ein reduksjon i den administrative staben frå fem til tre årsverk, og ein samla nedgang i talet på tilsette innan park- og idrettsavdelinga på om lag 25 prosent. Verksemdsleiaren meinte at noko av denne reduksjonen skuldast samanslåinga, men at ein uavhengig av dette ville fått ein monaleg nedgang i talet på tilsette innafor denne sektoren det siste tiåret. Han la og vekt på at nokre av utkantane i den nye storkommunen, og då i særleg grad Varteig, ikkje i same grad som andre fekk ta del i den produktivitets- og kvalitetsheving av tenestene som samanslåinga hadde ført med seg.

Etter samanslåinga vart den nye park- og idrettsavdelinga sine brukarretta tenester inndelt i soner som i stor grad var samanfallande med dei gamle kommunegrensene. Plassering av personar i dei ulike sonene skjedde dels på bakgrunn av ynskjemål frå dei tilsette og dels etter vurdering i administrasjonen. Det store fleirtalet av tilsette vart plassert i den sona som svara til deira gamle kommune.

Både sentraliseringa av dei fire park- og idrettseinigane og skipinga av soner førte til at reiseavstanden frå heim til arbeidsstad og mellom dei einskilde arbeidsoppgåvene blei noko lengre for nesten samlege i administrasjonen og for eit mindretal blant dei som arbeider med brukarretta tenester. Behovet for fleire tenestebilar er ein klar indikasjon på at reiseavstandane i tenesta vart større etter kommunesamanslåinga.

Blant brukarane av kommunale park- og idrettstenester blei reiseavstanden og reisemønsteret tilnærma uendra som fylgje av at ingen park- eller idrettsanlegg blei skipa eller lagt etter samanslåinga. Det blei noko lengre reiseavstand til det nye kommunesenteret Sarpsborg for brukarar frå dei gamle kommunane Varteig og Skjeberg, men dette gjaldt svært få personar.

I ”nye” Fredrikstad skjedde det mindre endringar enn for ”nye” Sarpsborg. I tråd med konseptet om at den nye kommunane skulle delast inn i

kommunedelar som i stor grad fylgde dei tidlegare kommunegrensene, vart dei brukarretta tenestene uforandra etter samanslåinga, og dei tilsette heldt fram med å ha det same ansvarsområdet og den same oppmøtestaden. Dei administrativt tilsette vart imidlertid samla i Fredrikstad, og i åra som har gått etter samanslåinga er det vorte om lag 10 prosent færre tilsette i denne delen av sentraladministrasjonen som fylje av endringa i kommunestrukturen.

Tradisjonell teknisk sektor

I den første tida etter samanslåinga i Sarpsborg-området blei både administrasjon og dei brukarretta tenestene sitjande i tre av dei fire tidlegare rådhusa; Sarpsborg, Skjeberg og Tune. Det var berre den tekniske avdelinga i tidlegare Varteig kommune som endra tilhaldsstad; dei flytta til Sarpsborg. Med dette som utgangspunkt skjedde det ei gradvis endring gjennom 1990-åra slik at no er alle tilsette i teknisk sektor lokaliserte til det nye rådhuset i Sarpsborg. I samband med samanslåinga kring Fredrikstad blei alle administrative og brukarretta tenester innan tradisjonell teknisk sektor raskt samla i sentrum av byen.

Ein har heller ikkje etter kommunesamanslåinga kring Sarpsborg delt inn årsverka i soner, men handsama den nye kommunen som ei eining. Dette har ført til at arbeidstakarane innan den brukarretta delen av tenesta kan få oppgåver i alle dei fire gamle kommunane. Etter samanslåinga blei det lagt vekt på at å styrkja fagkompetansen innan dei ulike delane av den teknisk sektor, noko som m.a førte til at dei som var spesialistar på eit bestemt område av teknisk sektor fekk eit utvida geografisk ansvarsområde. Samlokaliseringa av teknisk sektor gjennom 1990-talet gav også eit breiare fagmiljø som letta rekrutteringa av kompetent arbeidskraft.

Etter samanslåinga har teknisk sektor redusert talet på årsverk med om lag 35 – 40 prosent, samstundes gjev verksemdsleiaren uttrykk for at produktiviteten i sektoren har auka monaleg. Han er derimot usikker på om den samla kvaliteten på dei tenestene sektoren tilbyr, har auka eller er blitt redusert. Leiaren for teknisk sektor er også av den oppfatning at store delar av reduksjonen i talet på tilsette ville funne stad uavhengig av kommunesamanslåinga.

Som fylgje av samlokaliseringa og auka geografisk ansvarsområde har dei fleste tilsette innan dei brukarretta tenestene fått både noko lengre reiseveg til og frå jobb og noko lengre reiseavstand mellom ulike oppgåver i arbeidstida. Når det gjeld den administrative delen av sektoren, så fekk nokre lengre pendlingsavstand, medan om lag halvparten fekk noko kortare pendlingsdistanse slik at reiseavstanden for denne gruppa kan seiast å vera om lag uendra.

I den nye Fredrikstad kommune vart dei brukarretta, tekniske tenestene uendra etter samanslåinga, slik at dei tidlegare kommunegrensene vart omgjort til sonegrensar. Arbeidstakarane hadde om lag det same geografiske og faglege ansvarsområdet som tidlegare. Også i Fredrikstad førte samanslåinga til at det vart eit breiare fagmiljø i den administrative staben, og dette har truleg gjort det enklare å rekruttere kvalifisert personale. Verksemdsleiaren meiner at kvaliteten på dei tekniske tenestene har auka

etter samanslåinga, til tross for at den administrative staben er redusert med om lag 20 prosent. Han meiner om lag halvparten av effektiviseringa er ein konsekvens av kommunesamanslåinga.

Drift og vedlikehald av kommunale bygg

I alle dei tidlegare kommunane kring Fredrikstad og Sarpsborg var det kommunalt tilsette som hadde ansvaret for drift og vedlikehald av kommunen sin eigen bygningsmasse, men organisasjonsstrukturen varierte noko frå kommune til kommune. Alle dei tilsette hadde arbeidsstad i eitt av dei tidlegare kommunesentera.

Ved samanslåinga blei alle tilsette i administrasjonen og i dei brukarretta tenestene utanom vaktmeistarane samla i høvesvis Fredrikstad og Sarpsborg sentrum. Vaktmeistarane blei inndelt i geografiske soner. Fordelinga av mannskap på ulike soner i Sarpsborg vart i hovudsak bestemt av den administrative leiinga, og den vart gjort på bakgrunn av type kompetanse. I Fredrikstad fylgde soneinndelinga i stor grad dei tidlegare kommunegrensene, og det vart berre gjort små justeringar i det geografiske ansvarsområdet til den einskilde tilsette.

Det har ikkje vorte færre kommunale bygg i nye Fredrikstad og nye Sarpsborg som fylgje av samanslåinga, men ein del av bygningsmassen har fått endra bruksområde. Vaktmeistarstyrken er redusert med om lag 40 prosent i Sarpsborg og om lag 25 prosent i Fredrikstad etter samanslåingane og det har vore tilsvarende prosentvise reduksjonar også blant dei andre gruppene innafor drift og vedlikehald av kommunale bygg.

Sentraliseringa av mange funksjonar har i gjennomsnitt ført til auka reiseavstand både frå og til jobb og i jobben blant dei tilsette, men reduksjonen i talet på tilsette har samstundes ført til at den samla reiseavstanden er om lag uendra sidan samanslåingane.

Konklusjon

Analysar av moglege kommunesamanslåingar syner ofte at det er ein monaleg effektiviseringsgevinst å hente ved at ein betre kan utnytte stordriftsfordelar i kommunal tenesteproduksjon. Slike gevinstar kan m.a. hentast ut ved å redusere talet på produksjonsstader og endre samansetjinga av arbeidsstokken på den einskilde tenestestaden. Ved kommunesamanslåingane kring Fredrikstad og Sarpsborg viser våre analysar at det har skjedd svært små endringar i talet på produksjonsstader for den brukarretta delen av tenestene som kan tilskrivast samanslåingane for om lag ti år sidan. Den største effektivitetsgevinsten har komme innan sentraladministrasjonen i dei to ”nye” storkommunane der reduksjonen i talet på tenestestader og lettare tilgang på kvalifisert personell som fylje av eit breiare fagmiljø har ført til ein auke i tenestekvaliteten samstundes som talet på årsverk er redusert med mellom 10 prosent og 40 prosent ved dei tenestekområda vi har sett på.

Sjølv om det var mange kommunar som gjekk saman i nye Fredrikstad og nye Sarpsborg, så er det framleis små avstandar internt i dei to storkommunane. avstandane mellom dei fire rådhusa før samanslåinga i

Sarpsborg var om lag 5 – 7 kilometer og avstandane mellom ytterpunkta i den nye storkommunen er 20 – 25 kilometer, medan dei tilsvarande avstandane i Fredrikstad er 10 – 12 kilometer og 50 – 55 kilometer. Desse små avstandane fører til at det har vorte små endringar i transportkostnadene for den einskilde kommunale arbeidstakar og den einskilde brukar av dei kommunale tenestene ved at nokre kommunale institusjonar er lagt ned i Fredrikstad og Sarpsborg.

Kapittel 5: Skisse til eit analyseopplegg for vurdering av berekraftkonsekvensar ved endra kommunestruktur

Innleiing

Med bakgrunn i dei meir overordna og prinsipielle drøftingane i det føregåande kapittelet vil vi her freiste å kome fram til ei *momentliste* for kva forhold som kan vere aktuelle å vurdere i konkrete tilfelle med endring av kommunestrukturen. Vi har føresett at ei slik momentliste skal kunne nyttast både i konkrete *lokale* konsekvensvurderingar og i høve overordna vurderingar av sumeffektar på *nasjonalt* nivå. Det er difor naudsynt å kome fram til ein relativt *enkelt* utforma momentliste som i prinsippet tillet ei form for nasjonal aggregering av konsekvensar. Ein aktuell måte å sameine omsynet om lokal og nasjonal relevans er ei tilnærming med vekt på bruk av *kvantifiserbare indikatorar*.

Vi har ikkje kjennskap til at spørsmålet om konsekvensar i høve målet om ei berekraftig utvikling har vore systematisk analysert i samband med utgreiingar om konkrete framlegg til kommunesamanslåingar⁴⁸. Vi håpar difor at dette arbeidet kan ha ein praktisk verdi for komande lokale utgreiingar.

Analysemodell

I kommunal tenesteproduksjon er det påvist skalaeffektar i kommunal administrasjon (Kalseth mfl 1993). I ei studie av fem kommunar i HAFS-regionen kor ein gjekk meir inngåande inn på forbruk av timar for løysing av ulike administrative oppgåver i kommunane, fann ein òg skalaeffektar (eller stordriftsfordelar) tenesteproduksjonen (Simonsen og Ølnes 1997). For andre kommunale tenester er det ikkje påvist tilsvarande skalaeffektar. Derimot kan ein oppnå betre utnytting av kapasiteten i kommunal tenesteproduksjon ved å auke storleiken på kommunale tenesteinstitusjonar, til dømes skular og sjukeheimar. Dette er på si side eit spørsmål om fastlegging av institusjonsstruktur *innafor* den einskilde kommune. I prinsippet er spørsmålet om fastsetjing av institusjonsstruktur *uavhengig* av kommunestrukturen, det dreier seg meir om ei tilpassing *innafor* den einskilde kommune enn om ei tilpassing mellom kommunar. På den andre sida kan endringar i kommuneinndelinga påverke prosessen med endring i institusjonsstrukturen, det kan vere lettare for ein ny kommune å gjere endringar i denne strukturen enn for kommunane kvar for seg. Det er såleis skalaeffektar som er den *primære* effekten av å endre kommunestrukturar,

⁴⁸ I samband med at Lardal kommune i 1999 søkte Kommunal- og regionaldepartementet om midlar til å få utgreidd ein mogleg Lågendalen storkommune, blei Vestlandsforskning bedne av kommunen om å utforme eit prosjekt der spørsmålet om konsekvensar i høve målet om ei berekraftig utvikling var eit sentralt element. Fleirtalet i kommunestyret i Lardal trakk søknaden og utgreiinga blei difor ikkje gjennomført.

men det kan òg vere slik at endra kommunestruktur kan medverke til å realisere effektar knytt til endring i institusjonsstruktur.

Når vi skal få frem effektar av endra kommunestruktur må vi basere effektvurderingane i høve berekraft på ein første vurdering av dei *primære* effektane av endra kommunestruktur og kva av desse som er relevante i høve *sekundære* effektar opp mot målet om ei berekraftig utvikling. Eksempel på primære effektar er endra ressurstilgang som følgje av stordriftsfordelar og auke i avstand mellom brukar og tenestetilbod som følgje av samanslåing av kommunale institusjonar. Eksempel på sekundære (berekraft)effektar er endring i utslepp frå transport eller endring i energibruk til stasjonær oppvarming.

Vidare er det viktig å skilje mellom dei ulike rollene kommunen har. I første omgang er kommuneorganisasjonen ein *bedrift* med i prinsippet same grad av påverknad i høve berekraftmålsettinga som andre private bedrifter lokalt. Men kommunen er ein *offentleg* bedrift, som i tillegg har to andre oppgåver: Kommunen skal levere *offentlege tenester* og kommunen skal vere ein *samfunnsutviklar*. Dei kategoriane av primæreffektar som vi har vurdert å vere mest relevante i ein berekraftsamanheng er som følgjar:

1. Endring i tal offentleg tilsette.
2. Endring av kommunal bygningsmasse.
3. Endring av transportavstand mellom arbeidsplass og bustad for dei tilsette i kommunen og mellom brukarar og offentlege tenestetilbod.
4. Endring av "frie" økonomiske midlar.
5. Endring av flateinnhaldet i kommunen.

Dei primære effektane vil i neste omgang kunne utløyse ulike *sekundære* effektar. Indikatorsystemet utvikla i prosjektet "Berekraftige kommunar i praksis" kan hjelpe oss med å konkretisere nærare kva type sekundære effektar som er mest relevante.

Når det gjeld effektar som er knytt til miljøtiltak gjeld dette endringar som inneber endra *vilkåra* for å gjennomføre kommunale miljøtiltak. Dei tre sentrale primæreffektane med tilhøyrande mogelege sekundæreffektar er vist i tabellen under; her gruppert etter dei tre rollene kommunen har; som h.v. bedrift, tenesteleverandør og samfunnsutviklar.

Tabell 16 Kategoriar av effektar knytt til endra *miljøinnsats*

| Primæreffekt av endra kommunestruktur | Mogelege sekundæreffekt i høve berekraftmålsettinga | | |
|---------------------------------------|--|---|--|
| | Kommunen som bedrift | Kommunen som tenesteleverandør | Kommunen som samfunnsutviklar |
| Endring i transportavstand | – Ikkje relevant | – Energiforbruk – Utslepp til luft – Støy – Transportmiddelfordeling | – Marginalisering i høve medverknad. |
| Endring i ressurstilgang | – Endra innsats i høve "grøn drift" – Skolering av tilsette i | – Endra innsats i høve ikkje sjølvfinansierte tenestetilbod (t.d. tilrettelegging for | – Skolering av folkevalde i miljøkunnskap – Administrativ |

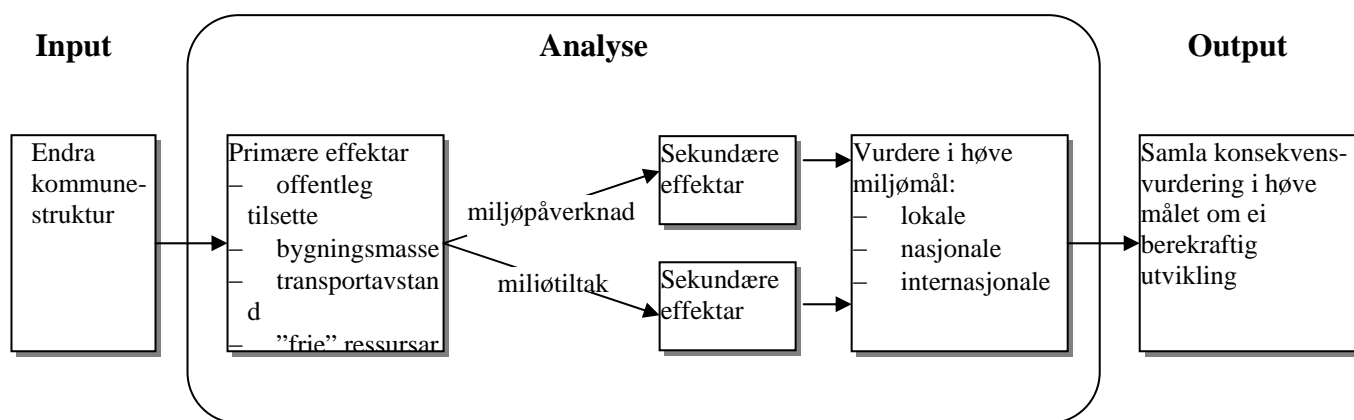
| | | | |
|---------------------------------------|------------------|--|--|
| | miljøkunnskap | friluftsliv) | kapasitet på miljøvernområdet – Endra føresetnader for overordna planarbeid på miljøvernområdet |
| Endring i areal innafor kommunegrensa | – Ikkje relevant | – Endra innsats i høve arealrelaterte tenestetilbod. | – Endra innsats i høve arealplanlegging |

Når det gjeld effektar som er knytt til *miljøpåverknad* kan vi skilje mellom to relevante kategoriar av primæreffektar med tilhøyrande sekundæreffektar (sjå tabell under). Disse vil vere relevante i høve kommunen sin rolle som bedrift og tenesteleverandør

Tabell 17 Kategoriar av effektar knytt til endra miljøpåverknad

| Primæreffekt av endra kommunestruktur | Mogelege sekundæreffekt i høve berekraftmålsettinga |
|---------------------------------------|---|
| Endring i tal offentleg tilsette | – Forbruk av varer og tenester |
| Endring i bygningsmasse | – Energiforbruk – Utslepp til luft – Arealforbruk |
| Endring i transportavstand | – Energiforbruk – Utslepp til luft – Støy – Transportmiddelfordeling |

Med utgangspunkt i (så langt mogeleg) ei talfesting av dei sekundære effektane, må det så gjerast ei vurdering kvantitativ og kvalitativ i høve eit sett *berekraftmål*. Desse kan vere gjeldande mål i dei kommunane som vert omfatta av dei endra kommunestrukturane; nasjonale mål i t.d. stortingsmeldingar og policydokument frå Kommunenes Sentralforbund; eller også internasjonale mål i t.d. internasjonale miljøavtalar eller i FN si handlingsplan for berekraftig utvikling. For å kunne gjere denne typen analyse er det viktig at utval av indikatorar for å vurdere sekundæreffektane samsvarer med dei måla som effektane skal vurderast opp mot. I Figur 3 har vi vist analysemodellen.



Figur 3 Analysemodell

Under vil vi gå nærare inn på innhaldet i konsekvensvurderingane og innhaldet i dei ulike indikatorane for sekundæreffektar vist i *Tabell 17* og *Tabell 16*. Indikatorane utvikla i prosjektet "Bærekraftige kommuner i praksis" kan gje innspel til å bestemme meir presist kva type sekundæreffektar i høve berekraftmålsettinga som er relevante.

Konsekvensar i høve kommunen sin rolle som bedrift

Endring av kommunestrukturen vil kunne få utslag i høve den konkrete drifta av kommuneorganisasjonen både når det gjeld miljøpåverknad og endra vilkår for kommunale miljøtiltak. Følgjande primære effektar er relevante når det gjeld berekraftkonsekvensar for den kommunale drifta:

- Endring i tal offentleg tilsette.
- Endring av kommunal bygningsmasse.
- Endring av den *interne* transportavstanden (m.a.o. mellom arbeidsplass og bustad for dei tilsette i kommunen).
- Endring av "frie" økonomiske midlar.

I tabellen under har vi vist aktuelle indikatorar for å klargjere mogelege endringar i miljøpåverknad og endring i vilkår for miljøtiltak som følgje av endring i kommunestrukturen og sett i høve til den kommunale drifta.

Tabell 18 Indikatorar for å vurdere berekraftkonsekvensar av endra kommunestruktur i høve kommunal drift

| Tema for konsekvensvurderingar | Miljøpåverknad | Miljøtiltak |
|---|--|---|
| Offentleg tilsette – Endring i tal tilsette | – Papirforbruk (kg) – Lengde tenestereiser (km) med bil per tilsett | – Del av offentlege innkjøp (i kroner) der det er stilt miljøkrav – Del av tilsette som har gjennomført miljøkurs |
| Kommunal bygningsmasse – Endra i tal bygningar | – Stasjonær energiforbruk (kWh) – Stasjonære utslepp av CO ₂ (kg) – Stasjonære utslepp til luft av SO ₂ , NO _x , NMVOC, CO og partiklar (kg) – Del energiforbruk frå nye fornybare energikjelder (vind, bio, sol) – Arealforbruk til bygningar og parkeringsplassar (m ²) | – Spart energi som følgje av gjennomførte tiltak for energisparing (kWh) – Auke i delen ny fornybar energi som følgje av energitiltak – Del kommunale kantiner og institusjonskjøkken som nyttar lokalt produserte matvarer og økologisk merka matvarer |
| Transportavstand for kommunalt tilsette – Endring i utført transportarbeid (pkm) | – Utslepp av CO ₂ (kg) – Utslepp til luft av NO _x , NMVOC, CO og partiklar (kg) | – Del av persontransport med kollektive transportmiddel (buss, trikk, tog) |

Endringar i *tal offentlege tilsette* kan gje utslag i samla forbruk knytt til den einskilde tilsette. Ein aktuell indikator når det gjeld endringar i *miljøpåverknad* kan vere samla papirforbruk i kommuneorganisasjonen. Vidare kan det vere interessant å vurdere om lengd tenestereiser med

personbil vil auke eller gå ned per tilsett. For det tilfellet at endra kommunegrenser fører med endringar i tilgangen av "frie" ressursar har vi ført opp to indikatorar for aktuelle (og sentrale) miljøtiltak retta direkte inn mot dei tilsette i kommunen: vektlegging av miljøkrav i dei daglege offentlege innkjøpa og del av offentlege tilsette som har delteke på miljøkurs som NaturligVis, Politikarskulen i miljøkunnskap og liknande.

Endring i *bygningmassen* kan vere at den samla bygningmassen vert *reduisert* som følgje av samanslåing av kommunale institusjonar. Då vil normalt den stasjonære energibruken – med tilhøyrande utslepp til luft – gå ned. I prinsippet vil då også arealforbruket gå ned; eller rettare sagt det arealet som er i bruk. I dei tilfella der bygningane som då blir "forlate" blir ståande tomme vil likevel det faktiske arealforbruket ikkje endre seg. Berre i tilfelle dei ledige bygningane blir tatt i bruk av private eller fysisk fjerne er dett rett å "rekneskapsføre" ein redusert arealbruk. Eventuelt kan endra kommunestruktur medføre oppføring av nye bygg. Også her må ein samanlikne tidlegare og ny areal- og energibruk for å kome fram til faktisk endring.

Endring i *transportavstand* blir her gjort om til endringar i utført transportarbeid for tilsette i kommunen. Typiske transportavstandar som kan bli påverka er mellom bustad for dei tilsette og lokalisering av:

- Kommunehuset
- Helse- og sosialtenesta
- Skuler
- Barnehagar

Til dette høyrer også avstand mellom sjukeheim og bustad for pleietrengjande innan heimebaserte tenester. For utrekning av dei sekundære effektane vert nytta faste faktorar knytt til eininga personkilometer (kg utslepp per personkilometer osv).

Konsekvensar i høve kommunen sin rolle som tenesteleverandør

Endring av kommunestrukturen vil kunne få utslag i høve kommunal tenesteproduksjon både når det gjeld miljøpåverknad og endra vilkår for kommunale miljøtiltak. Følgjande primære effektar er relevante når det gjeld berekraftkonsekvensar for kommunal tenesteproduksjon:

- Endring av den *eksterne* transportavstand mellom brukarar og offentlege tenestetilbod.
- Endring av "frie" økonomiske midlar.

I tabellen under har vi vist aktuelle indikatorar for å klargjere mogelege endringar i miljøpåverknad og endring i vilkår for miljøtiltak som følgje av endring i kommunestrukturen og sett i høve kommunal tenesteproduksjon.

Tabell 19 Indikatorar for å vurdere berekraftkonsekvensar av endra kommunestruktur i høve kommunal tenesteproduksjon

| Tema for konsekvensvurderingar | Miljøpåverknad | Miljøtiltak |
|--|---|---|
| Transportavstand for brukarar av offentlege tenester – Endring i utført transportarbeid (pkm) | <ul style="list-style-type: none"> – Utslepp av CO₂ (kg) – Utslepp til luft av NO_x, NMVOC, CO og partiklar (kg) – Del av persontransport med kollektive transportmiddel (buss, trikk, tog) – Del av befolkninga utsett for støy frå vegtrafikk rekna ut frå støyplageindeks | – Lokale kollektivtransporttilbod |
| Endring i ressurstilgang | – (Samanhengane for usikre - ikkje utvikla indikatorar) | – Endra innsats i høve ikkje brukarfinansierte tenestetilbod. |

Endringar i kommunal administrasjon vil venteleg påverke etterspurnaden etter *transport*. Såleis vil realisering av skalaeffektar påføre innbyggjarane krav om auka mobilitet og større transportkostnader. På den andre sida kan omlegging til meir bruk av informasjonsteknologi føre til at den fysiske plasseringa av administrasjonen har mindre å seie. Vidare vil endringar i institusjonsstrukturen normalt påføre innbyggjarane store endringar i mobilitet. Dei viktigaste transportavstandane som vil kunne auke for brukarane av kommunale tenester er avstand til:

- barnehage
- skule
- helsetenesta
- tekniske tenester (arealplankontor, vann, avløp, renovasjon)

Eit relevant *miljøtiltak* kommunen kan setje inn knytt til kommunal tenesteproduksjon og spørsmålet om transport er etablering av lokale kollektivtransporttilbod. Kommunen kan også opprette lokale kollektivtransporttilbod i tillegg til det fylkeskommunale kollektivtransporttilbodet; t.d. "ringbussar" eller eigne "pendlarbussar".

Endra *ressurstilgang* kan betre vilkåra for auka miljøinnsats innafor den delen av den kommunale tenesteytinga som ikkje er brukarfinansiert. Eit eksempel er auka innsats innafor friluftsliv gjennom tilrettelegging eller sikring av friluftareal.

Konsekvensar i høve kommunen sin rolle som samfunnsutviklar

Endring av kommunestrukturen vil kunne få utslag i høve til kommunen sin rolle som samfunnsutviklar når det gjeld endra vilkår for kommunale miljøtiltak. Følgjande primære effektar er relevante:

- Endring av "frie" økonomiske midlar.
- Endring av kommunens flateareal.

I tabellen under har vi vist aktuelle indikatorar for å klargjere mogelege endringar i vilkår for miljøtiltak som følgje av endring i kommunestrukturen og sett i høve til kommunen sin rolle som samfunnsutviklar.

Tabell 20 Indikatorar for å vurdere berekraftkonsekvensar av endra kommunestruktur i høve kommunen som samfunnsutviklar

| Tema for konsekvensvurderingar | Miljøtiltak |
|---------------------------------------|---|
| Endring i ressurstilgang | <ul style="list-style-type: none"> – Administrativ kapasitet på miljøvernområdet – Endra innsats i høve overordna planarbeid på miljøvernområdet – Skolering av folkevalde i miljøkunnskap |
| Endring i areal innafor kommunegrensa | <ul style="list-style-type: none"> – Del av befolkninga som bur med mindre enn ein definert avstand frå offentleg servicepunkt. – Betra forvaltning av arealressursar. |

Det er sjølvsagt ei lang rekkje mogelege miljøtiltak ein kommune kan setje i verk som følgje av ei mogeleg auka tilgang i "frie" midlar. I tabellen over har vi plukka ut tre sentrale indikatorar. Den kanskje viktigaste gjeld spørsmålet om administrativ kapasitet på miljøområdet. Auka ressursar kan også nyttast til auka innsats i høve overordna planarbeid på miljøområdet. Og sist har vi framheva spørsmålet om skolering av folkevalde i miljøkunnskap; eit tiltak som i og for seg ikkje treng å vere særleg kostnadskrevjande.

Endra kommunegrenser kan i prinsippet styrke kommunen sin rolle som *planstyresmakt* ved at funksjonelle areal blir omfatta av eitt planområde. Ein slik effekt vil særleg vere mogeleg å hente ut ved samanslåing av ein naturleg senterkommune og omkringliggjande "pendlarkommunar". Eit sentralt poeng i denne samanhengen er gjennom arealplanlegging å redusere avstanden mellom bustad og arbeidsplassar og mellom bustad og kommunale tenestetilbod. Eit anna tema - som er vanskelegare å konkretisere i form av ein konkret indikator - gjeld forvaltninga av arealressursar som utmarksressursar (t.d. fisk, vilt, skog) og dyrka jord. Også her kan det vere ein gevinst å hente i form av at ein ny "storkommune" får ei betre arrondering. Her må val av indikator styrast av aktuelle lokale problemstillingar.

Samla konsekvensvurdering

Vi har over drøfta spørsmålet om erfaringar tilseier at det er klare og eintydige samanhengar mellom kommunestorleik og miljøpåverknad og vilkår for miljøtiltak. Vi har argumentert på at så *ikkje* synast å vere tilfelle. Samstundes er det mogeleg å peike på mange *mogelege* samanhengar som kan vurderast i kvar konkrete sak der det er tale om å endre kommunestrukturar.

Vi har presentert ei liste over det vi meiner er dei mest relevante faktorane som bør vurderast for å få fram berekraftkonsekvensar av å endre kommunestrukturar. Dette meiner vi best kan gjerast ved å nytte kvantifiserbare *indikatorar*. Det endelege utvalet av indikatorar bør gjerast i lys av gjeldande *miljøpolitiske mål* i dei aktuelle kommunane, men vår liste representerar venteleg ei minimumsliste av aktuelle indikatorar (sjå Tabell 21). Sjølv om vi legg opp til å bruke kvantifiserbare indikatorar må det også

gjerast kvalitative vurderingar; ikkje minst for å oppsummere den samla konsekvensen i høve målet om ei berekraftig utvikling.

Tabell 21 Samla oversikt over framlegg til indikatorar for å vurdere konsekvensar av endra kommunestruktur opp mot målet om ei berekraftig utvikling

| Tema for konsekvensvurderingar | Miljøpåverknad | Miljøtiltak |
|--|---|---|
| Kommunal drift | | |
| Offentleg tilsette | <ul style="list-style-type: none"> - Papirforbruk (kg) - Lengde tenestereiser (km) med bil per tilsett | <ul style="list-style-type: none"> - Del av offentlege innkjøp (i kroner) der det er stilt miljøkrav - Del av tilsette som har gjennomført miljøkurs |
| Kommunal bygningsmasse | <ul style="list-style-type: none"> - Stasjonær energiforbruk (kWh) - Stasjonære utslepp av CO₂ (kg) - Stasjonære utslepp til luft av SO₂, NO_x, NMVOC, CO og partiklar (kg) - Del energiforbruk frå nye fornybare energikjelder (vind, bio, sol) - Arealforbruk til bygningar og parkeringsplassar (m²) | <ul style="list-style-type: none"> - Spart energi som følge av gjennomførte tiltak for energisparing (kWh) - Auke i delen ny fornybar energi som følge av energitiltak - Del kommunale kantiner og institusjonskjøkken som nyttar lokalt produserte matvarer og økologisk merka matvarer |
| Transportavstand for kommunalt tilsette | <ul style="list-style-type: none"> - Utslepp av CO₂ (kg) - Utslepp til luft av NO_x, NMVOC, CO og partiklar (kg) | <ul style="list-style-type: none"> - Del av persontransport med kollektive transportmiddel (buss, trikk, tog) |
| Kommunal tenesteproduksjon | | |
| Transportavstand for brukarar av offentlege tenester | <ul style="list-style-type: none"> - Utslepp av CO₂ (kg) - Utslepp til luft av NO_x, NMVOC, CO og partiklar (kg) - Del av persontransport med kollektive transportmiddel (buss, trikk, tog) - Del av befolkninga utsett for støy frå vegtrafikk rekna ut frå støyplageindeks | <ul style="list-style-type: none"> - Lokale kollektivtransporttilbod |
| Endring i ressurstilgang | <ul style="list-style-type: none"> - (Samanhengane for usikre - ikkje utvikla indikatorar) | <ul style="list-style-type: none"> - Endra innsats i høve ikkje brukarfinansierte tenestetilbod. |
| Kommunal utvikling | | |
| Endring i ressurstilgang | <ul style="list-style-type: none"> - (Samanhengane for usikre - ikkje utvikla indikatorar) | <ul style="list-style-type: none"> - Administrativ kapasitet på miljøvernområdet - Endra innsats i høve overordna planarbeid på miljøvernområdet - Skolering av folkevalde i miljøkunnskap |
| Endring i areal innafor kommunegrensa | <ul style="list-style-type: none"> - (Samanhengane for usikre - ikkje utvikla indikatorar) | <ul style="list-style-type: none"> - Del av befolkninga som bur med mindre enn ein definert avstand frå offentleg servicepunkt. - Betra forvaltning av arealressursar. |

Forskjell mellom by og land

Det før omtalte prosjektet "Bærekraftige kommuner i praksis" gjev eksempel på indikatorbaserte utrekningar av miljøpåverknad som illustrerer at det kan vere forskjellar mellom "stor" og "liten".

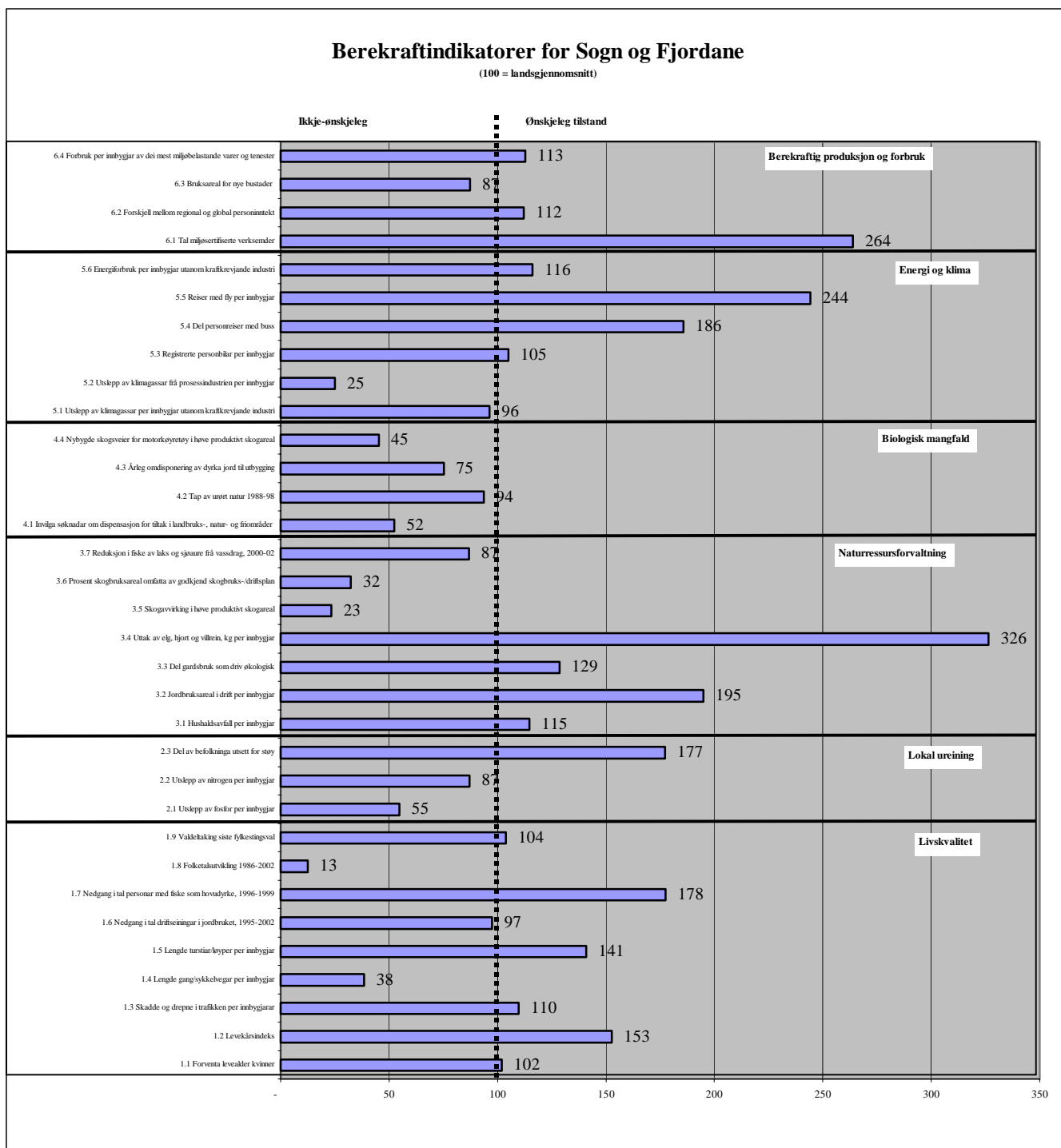
I figuren under har vi vist utvalde berekraftindikatorar for Sogn og Fjordane, der tala for fylket er indeksert opp mot landsgjennomsnitt (=100). Indikatorane er indeksert slik at stolpediagram *over* 100 inneber *meir* berekraft enn landsgjennomsnittet, og vice versa. Utrekningane er henta frå årsmeldinga til Sogn og Fjordane fylkeskommune⁴⁹. Figuren viser at det *er* forskjellar mellom ulike delar av landet m.o.t. arbeidet med ei berekraftig utvikling. Riktig nok er det slik at forskjellane kan i dette tilfellet vel så mykje kan knytast til by- og land dimensjonen, men forskjellane har også eit element av kommunestruktur i den forstand at Sogn og Fjordane er det fylket nest etter Finnmark som har dei minst folkerike kommunane.

Eit hovudintrykk frå undersøkinga vist i figuren under er at Sogn og Fjordane, har ein klar annleis berekraftprofil enn det nasjonale snittet. Det mest slående er at eit "små-kommunefylke" som Sogn og Fjordane har *lågare ressursbruk* per innbyggjar. Dette kjem til uttrykk på fleire område: lågare mengd hushaldsavfall, lågare tal registrerte personbilar, færre flyreiser, lågare energiforbruk (om vi ser bort frå den kraftkrevjande industrien i fylket), lågare personleg forbruk⁵⁰ og lågare personinntekt. Vidare er forbruket av kollektivtransport med buss, her målt i delen reiser, *høgare* enn landsgjennomsnittet.

På den andre sida er konflikstar i høve biologisk mangfald *høgare* i eit "naturrikt" fylke som Sogn og Fjordane enn for landet sett under eitt. Prosentvis tap av urørt natur er større, nedgangen i fiske av villaks er større, kommunane dispenserer oftare for tiltak i landbruks-, natur- og friluftsområde, det vert bygd meir skogsvegar i høve produktivt skogareal og det vert omdisponert ein større del av den dyrka marka til andre føremål.

⁴⁹ Rapporten kan lastast ned frå <http://2192.vestforsk.no/dokumenter/R-MS-aarsmeldingSF02-FK.doc>

⁵⁰ Ein indikator sett saman av forbruket til mat, kle, sko, bustad, energi, møblar, hushaldsartiklar, transport, kultur og fritid og restaurantbesøk.



Figur 4 Berekraftrekneskap for Sogn og Fjordane (Sogn og Fjordane fylkeskommune 2003)

Poenget med eksempelet over er å få fram at den typen indikatorar vi har trekt fram kan vere godt skikka til å få fram reell variasjon lokalt. I eksempelet over er indikatorane nytta til å presentere eit berekraftrekneskap for eit fylke; ikkje vurdere konsekvensar av endra kommunestrukturar. Nyttå i granskingar av konkrete framlegg til endring i kommunestrukturar vil vi tru det er mogeleg å kome fram til like konkrete resultat som figuren over viser; men da må ein velje ut dei indikatorane som er relevante for den

konkrete granskinga ut frå omsyn til lokal miljøproblematikk, lokale miljøpolitiske mål og det vi over har skissert som indikatorar av særleg relevans for vurdering av berekraftkonsekvensar av endra kommunestrukturar.

Kjelder

- Armstrong, K., Hille, J., Kasin, O. (1995): *Lokal Agenda 21. Norske kommuners miljøarbeid etter Rio*. Rapport 5/95. Oslo: Prosjekt Alternativ Framtid.
- Bjørnæs, T. (2002): *Lokal Agenda 21 - en analyse av regionale og kommunale forskjeller*. Rapport 5/02. Oslo: ProSus.
- Bjørnæs, Trygve og William M. Lafferty (2000) *Miljøvernlederstillinger og Lokal Agenda 21. Hva er status ?*. Basert på en spørreundersøkelse i norske kommuner våren 2000. Rapport 1/00. Oslo: ProSus.
- Bukve, O (1999): *Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommunestrukturen*. R-NR 1/99. Sogndal: Høgskulen i Sogn og Fjordane.
- Dryzek, J.S. (1996): "Strategies of ecological democratisation". I: Lafferty, W., Meadocroft, J. (eds.) (1996): *Democracy and the Environment. Problems and prospects*. Cheltenham: Edgard Elgar. 108-124.
- Enebro, A. (red.) (1990): *Det ekologiska framtidssamhället - helhetssyn i teori och praktik*. ESAM AB/Glesbygdsdelegationen, Umeå/Stockholm.
- Groven, K., H.-E.Lundli og C.Aall (1999): *Lokal klimapolitikk. Internasjonale og nasjonale erfaringar*. VF-rapport 4/99. Sogndal: Vestlandsforskning
- Groven, K., Aall, C. (2002): *Lokal klima- og energiplanlegging. Norske kommunar som aktørar i klimapolitikken?* VF-rapport 12/02. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Heikurainen, K. (ed.) (1992): *Suomussalmi Eco-Municipality. Research, results, experimentation, opinions*. Suomussalmi Municipality.
- Holden, E. (2002): *Boligen som grunnlag for bærekraftig forbruk*. Doktograd ved Institutt for by- og regionplanlegging, NTNU. Trondheim.
- Hovik, Sissel og Johnsen, Vibeke (1994): *Fra forsøk til reform: Evaluering of MIK-programmet*. NIBR Rapport 1994: 23. NIBR, Oslo.
- Høyer, K.G. (1987): *Økokommunar – prosjektnotat. I: Myrhaug, E. (red.) (1987): Økokommunen – tenke globalt, handle lokalt*. Oslo: Venstres Opplysningsforbund.
- Høyer, K.G. (1987): *Økokommunar – prosjektnotat. I: Myrhaug, E. (red.) (1987): Økokommunen – tenke globalt, handle lokalt*. Oslo: Venstres Opplysningsforbund.
- Høyer, K.G. (1993): "Miljøproblemene endrer karakter". I: Høyer, KG. og Selstad, T. (1993): *Den besværlige økologien*. NordREFO 1993:3. Nordiskt Institut för regionalpolitisk forskning, København.
- Høyer, K.G. (1995): *By og land – hand i ratt. Mobilitet, miljø og bygd*. VF-rapport 4/95. Sogndal: Vestlandsforskning.

- Høyer, K.G. (1998): "En ny form for medvirkning?" *Tidsskrift for bærekraftig samfunn*. 2/98:23-45.
- Høyer, K.G. (2002): "Bærekraftig by- og tettstedsutvikling. Kunnskapen om transport, areal og miljø ti år etter NAMIT". I Aall, C., Høyer, K.G., Lafferty, W. (red.) (2002): *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i kommunene. Lokale agendaer, tiltak og utfordringer*. Oslo: Gyldendal. S 159-200.
- Kalseth, J, Rattsø, J og Sørensen, R (1993) : *Ressursbruken i kommunal administrasjon*, Tidsskriftet for Samfunnsforskning, 1993
- Kommunenes Sentralforbund (1993): *Tenke globalt – handle lokalt. Lokalt prioriterte satsningsområder for miljøvernarbeidet*. Oslo.
- Lafferty, W. (1998): "Local and Regional Agenda 21 – A Politically Viable Path to Sustainable Development". Paper presented at the Graz Symposium on "Regions - Cornerstones for Sustainable Development", Graz Austria, October 28-30, 1998.
- Lafferty, W., Aall, C. og Seippel, Ø. (1998): *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i norske kommuner: Hvor er vi med MIK - hvor skal vi med Lokal Agenda 21*. Rapport 2/98. ProSus: Oslo.
- Miljøverndepartementet (1997). *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Stortingsmelding 58 (1996-97)*. Oslo.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Ramsdal, H. (1997): *Evaluering av Økokommuneprogrammet*. VF-rapport 3/97. Vestlandsforskning, Sogndal.
- SFT (1996): *Bærekraftige lokalsamfunn. Rapport midtveis i prosjektet..* April 1997.
- Simonsen, M og Ølnes, S (1997): *Samarbeid og samhandling mellom kommuner*. VF-rapport 6/97
- Sogn og Fjordane fylkeskommune (2003): *Årsmelding*. Hermansverk (i trykken)
- Vågane, L. (2000): *Bosetting og daglig mobilitet : en studie av transportmuligheter og reiseatferd i byer og utkantstrøk i Noreg*. TØI rapport 492/2000. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Aall, C. (1991). *Forprosjektrapport: Økokommuneprogram for 9 norske økokommuner*. Prosjektrapport 14/91. Vestlandsforskning, Sogndal.
- Aall, C. (2000): *Forandring som forandrer? Fra miljøvernpolitikk til bærekraftig utvikling i norske kommuner*. PHd-avhandling ved Faggruppe for Teknologi og Samfunn, Universitetet i Aalborg, Danmark.
- Aall, C. (red) (1997): *Det kommunale miljøvernet - fra lokalt til globalt ? Oppsummering av det norske økokommuneprogrammet 1989-96*. VF-rapport 2/97. Vestlandsforskning, Sogndal.

Aall, C., Breisnes, K., Høyer, K.G., Hille, J. (2002): *Bærekraftige kommuner i praksis. Omtale av et styringssystem for integrering og konkretisering av bærekraftig praksis i kommunen*. VF-rapport 17/02. Sogndal: Vestlandsforskning.

Aall, C., Høyer, K.G., Lafferty, W. (red.) (2002b): *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i kommunene. Lokale agendaer, tiltak og utfordringer*. Oslo: Gyldendal akademiske.

Aall, C., Lafferty, W., Bjørnæs, T. (1999): *Kartlegging av hindringer i prosjekt Bærekraftige lokalsamfunn: hovedrapport*. Rapport 99:01. Oslo: Statens forurensingstilsyn- TA 1607.

Aall, C., Lafferty, W., Lindseth, G. (2001): *Ansvars- og myndighetsfordeling mellom stat og kommune på miljøområdet. Oppsummering av erfaringer fra forskning omkring kommunalt miljøvern*. VF-rapport 7/01. Sogndal: Vestlandsforskning.

Vedlegg: Resultat frå KOMMODE

Skular

Tabell 0.1 Skular i Nordfjord

| Eksisterande kommune | Gammal skulestruktur | | Ny skulestruktur |
|----------------------|----------------------|---------------|---------------------|
| Stryn og Hornindal | Tonning skule | ⇒ | Tonning skule |
| | Nordsida skule | | |
| | Horningdal skule | | |
| | Storesunde skule | ⇒ | Storesunde skule |
| | Oppstryn skule | | |
| | Olden skule | ⇒ | Olden skule |
| | Loen skule | | |
| | Innvik skule | ⇒ | Innvik skule |
| Eid | Utvik skule | | |
| | Oldedalen skule | ⇒ | Oldedalen skule |
| | Rand skule | ⇒ | Rand skule |
| | Eid Ungdomsskule | ⇒ | Nordfjordeid skule |
| Gloppen | Nordfjordeid skule | | |
| | Haugen skule | | |
| | Hjelle skule | | |
| | Stårheim skule | ⇒ | Kjølsdalen skule |
| | Kjølsdalen skule | | |
| | Gloppen Ungdomsskule | ⇒ | Sandane skule |
| | Vereide skule | | |
| | Austrheim skule | | |
| Vågsøy | Sandane skule | | |
| | Reed skule | ⇒ | Byrkjelo skule |
| | Byrkjelo skule | | |
| | Vestre Hyen skule | ⇒ | Hyen skule |
| | Hyen komb. Skule | | |
| Vågsøy | Rygg skule | ⇒ | Rygg skule |
| | Holvik Skule | ⇒ | Vågsøy Ungdomsskule |
| | Skram Skule | | |
| | Våge-Oppedal Skule | | |
| | Skavøypoll Skule | | |
| | Vågsøy Ungdomsskule | | |
| | Raudeberg Skule | ⇒ | Raudeberg Skule |
| | Kvalheim Skule | | |
| Husevåg Skule | ⇒ | Husevåg Skule | |
| Bryggja Skule | ⇒ | Bryggja Skule | |

| | | | |
|-----------|-----------------------|---|------------------|
| Bremanger | Hauge skule | ⇒ | Hauge skule |
| | Berle skule | | |
| | Frøyen skule | ⇒ | Frøyen skule |
| | Kolset skule | | |
| | Svelgen skule | | Svelgen skule |
| | Davik skule | ⇒ | Davik skule |
| Selje | Ålfoten skule | ⇒ | Ålfoten skule |
| | Stadlandet skule | ⇒ | Stadlandet skule |
| | Ytre Stad Grendaskule | | |
| | Selje Skule | ⇒ | Selje Skule |
| | Flatraket Skule | ⇒ | Flatraket Skule |

Tabell 0.2 Skular i Ålesundsregionen

| Eksisterande | Gammal skulestruktur | | Ny skulestruktur |
|---------------------------|-------------------------|-----------------|----------------------------|
| Ålesund | Spjelkavik ungdomsskule | ⇒ | Blindheim skule |
| | Blindheim skule | | |
| | Blindheim ungdomsskule | | |
| | Spjelkavik barneskule | | |
| | Emblem skule | | |
| | Flisnes skule | | |
| | Skarbøvik barneskule | ⇒ | Skarbøvik barneskule |
| | Skarbøvik ungdomsskule | | |
| | Hessa skule | | |
| | Nørvasund skule | ⇒ | Nørvasund skule |
| | Grimstad skule | | |
| | Larsgården skule | | |
| | Lerstad skule | | |
| Stokke skule | ⇒ | | |
| Kolvikbakken ungdomsskule | | | |
| Volsdalen skule | ⇒ | Volsdalen skule | |
| Åse skule | ⇒ | Åse skule | |
| Vik skule | ⇒ | Vik skule | |
| Sula | Sula Ungdomsskule | ⇒ | Sula Barne og Ungdomsskule |
| | Molvær Skule | | |
| | Langevåg Skule | | |
| | Fiskarstrand Skule | | |
| | Solevåg Skule | ⇒ | Solevåg Skule |
| Måseide Skule | ⇒ | Måseide Skule | |
| Skodje | Skodje ungdomsskule | ⇒ | Skodje ungdomsskule |
| | Skodje barneskule | | |

| | | | |
|--------|------------------------------|---|-----------------------------|
| | Stette skule | | |
| | Svorta skule | ⇒ | Svorta skule |
| | Brusdal skule | | |
| Ørskog | Sjøholt skule | ⇒ | Sjøholt skule |
| | Skarbø skule | | |
| Haram | Brattvåg barneskule | ⇒ | Brattvåg barne og |
| | Brattvåg ungdomsskule | | |
| | Hildre skule | | |
| | Helland skule | | |
| | Haramsøy skule | ⇒ | Haramsøy skule |
| | Flem skule | | |
| | Søvik skule | | Søvik skule |
| | Grytestranda skule | | |
| | Vatne ungdomsskule | ⇒ | Vatne barne og ungdomsskule |
| | Vatne barneskule | | |
| | Tennfjord skule | | |
| | Lepsøy skule | ⇒ | Lepsøy skule |
| | Fjørtoft skule | ⇒ | Fjørtoft skule |
| | Vestrefjord skule | ⇒ | Vestrefjord skule |
| Giske | Valderøy barneskule | ⇒ | Valderøy barne og |
| | Giske barne- og ungdomsskule | | |
| | Valderøy ungdomsskule | | |
| | Skjong barneskule | | |
| | Godøy skule | | |
| | Vigra skule | ⇒ | Vigra skule |

Barnehagar

Tabell 0.3 Barnehagar i Nordfjord

| Eksisterande kommune | Gammal barnehage | | Ny barnehage |
|----------------------|---------------------------|---|---------------------|
| Stryn | Tonning barnehage | ⇒ | Tonning barnehage |
| | Bøagrenda barnehage | | |
| | Rand barnehage | ⇒ | Nordsida barnehage |
| | Nordsida barnehage | | |
| | Loen barnehage | ⇒ | Olden barnehage |
| | Olden barnehage | | |
| | Oldedalen korttidsbarneh. | | |
| | Innvik barnehage | ⇒ | Innvik barnehage |
| | Oppstryn barnehage | ⇒ | Oppstryn barnehage |
| Hornindal | Hornindal Barnehage | ⇒ | Hornindal Barnehage |
| Eid | Eid barnehage | ⇒ | Eid barnehage |
| | Langhaugen barnehage | | |

| | | | |
|-----------|---------------------------|---|----------------------|
| | Prestemarka barnehage | | |
| | Gjerdane barnehage | | |
| | Stårheim barnehage | ⇒ | Stårheim barnehage |
| Gloppen | Sandane barnehage | ⇒ | Sandane barnehage |
| | Furestubben barnehage | | |
| | Hyen barnehage | ⇒ | Hyen barnehage |
| | Solheim korttidsbarnehage | | |
| | Teina barnehage | ⇒ | Teina barnehage |
| | Byrkjelo barnehage | ⇒ | Byrkjelo barnehage |
| Vågsøy | Bamsebo barnehage | ⇒ | Bamsebo barnehage |
| | Holvik Barnehage | | |
| | Skramsmarka barnehage | | |
| | Skavøypoll Barnehage | ⇒ | Skavøypoll Barnehage |
| Bremanger | Svelgen barnehage | ⇒ | Svelgen barnehage |
| | Langeneset barnehage | | |
| | Stasjonen barnehage | ⇒ | Stasjonen barnehage |
| | Berle barnehage | | |
| | Kalvåg barnehage | ⇒ | Kalvåg barnehage |
| | Kolset barnehage | ⇒ | Kolset barnehage |
| | Ålfoten barnehage | ⇒ | Ålfoten barnehage |
| Selje | Flatraket Barnehage | ⇒ | Flatraket Barnehage |
| | Leikvang Barnehage | ⇒ | Leikvang Barnehage |
| | Selje Barnehage | ⇒ | Selje Barnehage |

Tabell 0.4 Barnehagar i Ålesundsregionen

| Eksisterende kommune | Gammal barnehage | | Ny barnehage |
|----------------------|------------------------|---|------------------------|
| Ålesund | Nørve barnehage | ⇒ | Nørve barnehage |
| | Nørvelia barnehage | | |
| | Fagerlia barnehage | | |
| | Midtbyen barnehage | ⇒ | Midtbyen barnehage |
| | Storhaugen barnehage | | |
| | Vestbyen barnehage | | |
| | Skarbøvik barnehage | ⇒ | Skarbøvik barnehage |
| | Hessa barnehage | | |
| | Gåseid barnehage | ⇒ | Gåseid barnehage |
| | Lerstad barnehage | | |
| | Myrland barnehage | ⇒ | Myrland barnehage |
| | Åsemulen barnehage | | |
| | Fremmerholen barnehage | ⇒ | Fremmerholen barnehage |
| | Ratvikåsen barnehage | ⇒ | Ratvikåsen barnehage |

| | | | |
|--------|-----------------------|---|-----------------------|
| | Stokke barnehage | ⇒ | Stokke barnehage |
| Sula | Molvær Barnehage | ⇒ | Molvær Barnehage |
| | Langevåg Barnehage | | |
| | Måseide Barnehage | ⇒ | Måseide Barnehage |
| | Sunde Barnehage | ⇒ | Sunde Barnehage |
| Skodje | Skodje barnehage | ⇒ | Skodje barnehage |
| | Prestemarka barnehage | | |
| | Stette barnehage | | |
| | Valle barnehage | | |
| Ørskog | Årøyhaugen barnehage | ⇒ | Årøyhaugen barnehage |
| | Vaksvik barnehage | | |
| Haram | Fjørtoft barnehage | ⇒ | Fjørtoft barnehage |
| | Haramsøy barnehage | ⇒ | Haramsøy barnehage |
| | Hildre barnehage | ⇒ | Hildre barnehage |
| | Lepsøy barnehage | ⇒ | Lepsøy barnehage |
| | Søvik barnehage | ⇒ | Søvik barnehage |
| | Tennfjord barnehage | ⇒ | Tennfjord barnehage |
| | Vestrefjord barnehage | ⇒ | Vestrefjord barnehage |
| Giske | Giske barnehage | ⇒ | Giske barnehage |
| | Vigra barnehage | ⇒ | Vigra barnehage |