



# Evaluering av kommunesammenslåing mellom kommunene Finnøy, Rennesøy og Stavanger

*På oppdrag for Stavanger kommune*

## Om Oslo Economics

*Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.*

*Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.*

## Om NTNU Samfunnsforskning

*NTNU Samfunnsforskning AS er et uavhengig forskningsinstitutt som utvikler og formidler kunnskap innenfor et bredt spekter av samfunnsfaglige og samfunnsrelaterte problemstillinger, som alle er viktige for samfunnsutviklingen. Instituttet ble etablert som aksjeselskap i 2004 som en videreføring av aktiviteter i forskningsstiftelsen Allforsk. Selskapet eies i sin helhet av NTNU og har nært faglig samarbeid med ulike fagmiljøer ved NTNU.*

*NTNU Samfunnsforskning har lang erfaring med effektivitetsanalyser innenfor kommunal sektor, i tillegg til aktiv forskningsaktivitet innenfor en rekke samfunnsfaglige felt.*

*Evaluering av kommunesammenslåing mellom kommunene Finnøy, Rennesøy og Stavanger*

*OE-rapport 2023-76*

*© Oslo Economics, 30. oktober 2023*

*Kontaktperson:*

*Erik Magnus Sæther / Partner*

*ems@osloeconomics.no, Tel. 940 58 192*

*Foto/illustrasjon: [unsplash.com/Jeswin Thomas](https://unsplash.com/photos/Jeswin Thomas)*

# Innhold

<b>Sammendrag og konklusjoner</b>	<b>4</b>
<b>1. Innledning</b>	<b>6</b>
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Data og metode	6
1.3 Leserveiledning	8
<b>2. Gode og likeverdige tjenester</b>	<b>9</b>
2.1 Korrigerte inntekter	9
2.2 Barnehage	10
2.3 Grunnskole	12
2.4 Pleie og omsorg	17
2.5 Andre sektorer	20
2.6 Oppsummering	21
<b>3. Bærekraftig og robust økonomi</b>	<b>23</b>
3.1 Skatteinntekter og overføringsavhengighet	23
3.2 Finansielle måltall	24
3.3 Oppsummering	27
<b>4. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling</b>	<b>28</b>
4.1 Befolknings- og inntektsutvikling	28
4.2 Sysselsetting og næringsliv	30
4.3 Kapasitet til samfunnsplanlegging	32
4.4 Kommunenes attraktivitet for barnefamilier	32
4.5 Oppsummering	33
<b>5. Det kommunale demokratiet</b>	<b>34</b>
5.1 Borgernes politiske deltagelse og tilhørighet	34
5.2 Befolkningenes tilgang på relevant informasjon	37
5.3 Tilfang av politiske partier	38
5.4 Kommunestyrets representativitet	38
5.5 Lokalpolitikernes lydhørhet	40
5.6 Oppsummering	40
<b>6. Referanser</b>	<b>41</b>
<b>Vedlegg A</b>	<b>43</b>

# Sammendrag og konklusjoner

1. januar 2020 var nye Stavanger kommune i drift etter sammenslåingen av Finnøy, Rennesøy og Stavanger kommune. Sammenslåingen var en del av kommunereformen som inntrådte til samme tid, og reduserte antall kommuner i Norge fra 428 til 356 kommuner. Kommunereformen hadde som mål å oppnå bedre samfunnsutvikling, et sterkere kommunalt demokrati og god kommuneøkonomi gjennom større kommuner. For sammenslåingen i Stavanger var det i tillegg flere mål for utviklingen i Finnøy og Rennesøy, samtidig som gamle Stavanger skulle videreføre sitt velferdsnivå. Vår evaluering viser få endringer som følge av sammenslåingen, og ingen negative effekter. Vi ser tegn til positiv utvikling i Finnøy og Rennesøy etter sammenslåingen, men det er også en mulig reduksjon i valgdeltakelse. Sammenslåingen kan gi gevinster på lenger sikt og vi peker på flere områder hvor det ligger til rette for det. Vi ser at investeringsdisiplinen de tre tidligere kommunene holdt gjennom sammenslåingen har vært positiv for den nye kommunen.

## Om oppdraget

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag for Stavanger kommune og inneholder en evaluering av kommunesammenslåingen mellom de tidligere kommunene Finnøy, Rennesøy og Stavanger. Evalueringen undersøker positive og negative virkninger som kan ha oppstått som følge av sammenslåingen, og går ikke inn på selve prosessen for sammenslåingen. Evalueringen bygger på den nasjonale nullpunktsanalysen som ble gjennomført av Borge et al. (2017) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet i forbindelse med kommunereformen som trådte i kraft 1. januar 2020. I dette arbeidet ble det blant annet kartlagt indikatorer egnet til å belyse effekter som kan følge av kommunesammenslåinger. Det ble vurdert indikatorer knyttet til å sikre gode og likeverdige tjenester, en bærekraftig og robust økonomi, god samfunnsutvikling og et godt kommunalt demokrati.

Sammenslåingen trådte i kraft like før koronapandemien traff Norge. Dette kan gi utslag i enkelte indikatorer og kan ha begrenset muligheten den nye kommunen har hatt til å skape positive effekter. Selv i fravær av pandemien er det grunn til å tro at gevinster innenfor enkelte områder vil ta lenger tid å realisere.

## Gode og likeverdige tjenester

I rapporten har vi studert en rekke tjenesteindikatorer, samt utnyttet den kommunale produksjonsindeksen publisert av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) til å vurdere utviklingen i innbyggernes tjenestetilbud både i de tre gamle kommunene og den nye sammenslåtte kommunen.<sup>1</sup> Det store bildet viser at produksjonen ofte måles til å være nokså lik landsgjennomsnittet og i stor grad nokså lik eller tidvis bedre enn andre lignende kommuner berørt av sammenslåinger i 2020. Unntaket er for barnehage, hvor produksjonen anslås å være noe lav. Det er lite som tyder på at man har sett en endring i tjenesteproduksjonen fra før-perioden 2015–2019 til etter-perioden 2020–2021. Det samme gjelder for det økonomiske handlingsrommet representert ved inntektsmålet *korrigerede frie inntekter*. Blant de mange enkeltindikatorer vi har studert, kan det påpekes at det virker å ha vært en konvergens på tvers av de tre gamle kommunene for enkelte tjenesteindikatorer. Dette gjelder blant annet for utdanningsnivået hos barnehageansatte og lærertettheten på ungdomsskolene.

Ved å studere den samlede produksjonsindeksindikatoren, får man et aggregert mål på produksjonen, som i mindre grad enn tjenesteindikatorer vil være påvirket av lokale prioriteringer og derav fungere bedre som en sammenligningsindikator. Finnøy ble målt til å ha en nokså lav produksjon i perioden 2015–2017, mens man så at både gamle Stavanger og Rennesøy har hatt en målt produksjon nokså nært landssnittet over hele førperioden. For nye Stavanger viser den samlede produksjonsindeksen at kommunen ligger svært nært landsgjennomsnittet både før og etter år 2020, samt at man hovedsakelig ikke kan se at nye Stavanger har utviklet seg noe annerledes etter sammenslåingen sett opp mot lignende kommuner berørt av sammenslåing i 2020.

## Bærekraftig og robust økonomi

Før sammenslåingen hadde gamle Stavanger høyere skatteinntekt per innbygger og skatteandel enn Finnøy og Rennesøy, og lå klart over landsgjennomsnittet på begge indikatorer. Dette har sammenheng med høyt inntekts-

<sup>1</sup> Produksjonsindeksen er et samlemål for tjenestetilbudet i kommunene, basert på produksjonsindikatorer i utvalgte sektorer, se (TBU, 2022).

nivå og høy formue i gamle Stavanger, blant annet på grunn av høyt lønnsnivå i petroleumsrelaterte næringer. Skattemessig tjente Finnøy og Rennesøy på å bli en del av nye Stavanger. I tillegg vil de på det økonomiske området dra nytte av at Stavanger i utgangspunktet hadde et større fagmiljø med mer ressurser og bedre kompetanse.

I forkant av kommunesammenslåingen ble de tre kommunene Finnøy, Rennesøy og gamle Stavanger enige om å begrense investeringene for å unngå at det ble gjennomført større og ukoordinerte prosjekter som ville være en hemsko for den nye storkommunen. Tallene viser at kommunene som slo seg sammen til nye Stavanger lyktes med dette, i motsetning til liknende sammenslåinger hvor investeringene økte som andel av inntektene. Forskjellen i tidsforløp tyder på at nye Stavanger har fått mer ut av sine investeringsmidler enn andre kommuner som var berørt av kommunereformen.

I forhold til andre kommuner har nye Stavanger hatt høyere netto driftsresultat, høyere disposisjonsfond og høyere egenfinansiering av investeringene. Videre har kommunen benyttet disposisjonsfondet til å redusere gjeldsgraden, men selv etter dette har kommunen noe høyere disposisjonsfond enn i andre kommuner.

Nye Stavanger har klart seg bra økonomisk etter kommunereformen, og har levert gode tall så langt. De økonomiske rammebetingelsene har imidlertid vært gode siden 2015, først og fremst på grunn av høy merskattevekst. Det gjenstår å se om den nye storkommunen vil levere like gode økonomiske resultater når statens handlingsrom blir mindre og kommunens utfordringer blir større.

### Samfunnsutvikling

Nullpunktsanalysen før Kommunereformen i 2020 viser lite variasjon mellom ulike typer av kommuner når det kommer til samfunnsutvikling. Likevel var nettopp samfunnsutvikling en viktig motivasjonsfaktor for kommuner som har slått seg sammen. Intensjonsavtalen mellom Finnøy, Rennesøy og Stavanger før sammenslåingen viste også til bedre samfunnsutvikling, spesielt for Finnøy og Rennesøy, som et mål for sammenslåingen. Våre analyser viser en positiv utvikling innen en rekke indikatorer knyttet til samfunnsutvikling for nye Stavanger både før og etter sammenslåingen. Dette sammenfaller i stor grad med utviklingen i andre store kommuner, og det er ikke indikasjoner på at kommunesammenslåingen er årsaken til utviklingen.

For Finnøy og Rennesøy ser vi at sammenslåingen har ført til noen positive endringer, spesielt knyttet til samfunnsplanlegging. Det å bli en del av en større kommune har gitt Finnøy og Rennesøy tilgang til mer kompetanse og kapasitet innen samfunnsplanlegging, i tillegg til at kommunale avgifter har blitt redusert. Det er trolig flere virkninger for Finnøy og Rennesøy, men datagrunnlaget som har vært tilgjengelig i analysene gjør det utfordrende å utforske disse endringene.

### Det kommunale demokratiet

Det kommunale demokratiet kan tenkes å både få positive og negative følger ved en kommunesammenslåing mellom to mindre og en større kommune, målt etter befolkningstall. Eventuelle effekter på dette området er antatt å være størst for Finnøy og Rennesøy. Tall på valgdeltakelsen i kommunestyrevalg i perioden 2011 til 2023 tyder på at valgdeltakelsen i disse områdene har svekket seg etter kommunesammenslåingen. En svekkelse av deltagelse i demokratiet på denne måten vurderes isolert sett som negativt. Samtidig skal det påpekes at valgdeltakelsen i disse kommunedelene ligger på et høyt nivå i nasjonal sammenheng, både ved kommune- styrevalget i 2019 og 2023. Politikere fra Finnøy og Rennesøy er godt representert i den nye kommunen. De er sterkt overrepresentert på valglistene både i 2019 og 2023, og noe overrepresentert i kommunestyret i perioden 2019–2023. Det vurderes som positivt på kort sikt. Kommunedelsutvalgene som er etablert fremstår som positive bidrag til demokratiet. Tilfanget av politiske partier og antall lister de kan velge mellom i kommunestyrevalg har økt for borgere i Finnøy og Rennesøy. Valgoppslutningen i både 2019 og 2023 viser at en betydelig andel av borgerne valgte å stemme på et parti de tidligere ikke har hatt mulighet til. Evalueringen har også analysert indikatorer knyttet til borgernes opplevelse av tilhørighet, deltagelse i demokratiet og deres tilgang på relevant informasjon. Det er ikke identifisert positive eller negative effekter for disse.

### Metode og data

Evalueringen er gjennomført i perioden august til oktober 2023. Den baserer seg på en oppdatering av indikatorene i den nasjonale nullpunktsanalysen som ble utarbeidet i forbindelse med Kommunereformen (Borge, et al., 2017). Det er benyttet data fra KOSTRA, SSB, Microdata.no, Valgdirektoratet og Innbyggerundersøkelsene. Stavanger kommune har bidratt med mer detaljerte data enn det som er offentlig tilgjengelig, samt sentral dokumentasjon om de tidligere og den nye kommunen.



# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Våren 2016 vedtok kommunestyrene i Finnøy, Rennesøy og Stavanger å slå seg sammen til nye Stavanger kommune. Før sommeren 2016 ble det gjennomført rådgivende folkeavstemninger i de tre kommunene, med flertall for sammenslåing. Dette ble fulgt opp av Stortinget 27. oktober 2017 med endelig vedtak og sammenslåingen av de tre kommunene kunne finne sted.

Ved kommunevalget i 2019 stemte innbyggerne i Finnøy, Rennesøy og gamle Stavanger for første gang i nye Stavanger kommune. Kommunestyret i den nye kommunen ble konstituert 21. oktober 2019, og den nye kommunen var i drift fra 1. januar 2020.

Sammenslåingen av kommunene har vært en omfattende prosess, og resultatet av sammenslåingen er viktig for innbyggerne. Kommunene opprettet en rekke nye strukturer for arbeidet med sammenslåingen. Dette arbeidet og kommunenes egenevaluering av dette er nærmere beskrevet i en egen rapport fra kommunen (Stavanger kommune, 2021).

Sammenslåingen var en del av den landsomfattende kommunereformen mellom 2014 og 2020. Finnøy, Rennesøy og Stavanger var blant 119 kommuner som fra 1. januar 2020 ble til 47 nye kommuner. (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2020) Reformen hadde som mål å bidra til gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, og et styrket lokal-demokrati.

På oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet utførte NTNU (Senter for økonomisk forskning), NIVI Analyse, Handelshøyskolen BI, Samfunnsøkonomisk analyse og Telemarksforskning en nullpunktsmåling av kommunereformen (Borge, et al., 2017). I denne ble det utarbeidet et samlet situasjonsbilde over alle kommunene. Det ble identifisert et sett med indikatorer knyttet til de overordnede målene ved kommunereformen med tanke på at det senere kan benyttes for evalueringsformål.

Oslo Economics og NTNU Samfunnsforskning har på oppdrag for Stavanger kommune vurdert i hvilken grad målene i den nasjonale kommunereformen ble oppnådd i Stavanger. Utgangspunktet for analysene er indikatorene som ble utarbeidet i nullpunktsanalysen av Borge m.fl. (2017).

## 1.2 Data og metode

Evalueringen tar utgangspunkt i indikatorene som ble identifisert i nullpunktsmålingen av Borge et al. (2017) innenfor ulike identifiserte områder hvor de sannsynliggjør muligheten for effekter. Det benyttes data fra et bredt spekter av ulike offentlig tilgjengelige data. De gjennomførte også egne spørreundersøkelser og koblet ulike datasett. Det har ikke vært mulig å repetere alle øvelsene innenfor rammene av denne evalueringen. Prosjektet har begrenset seg til de indikatorene der det eksisterer tilgjengelige data-kilder for Stavanger og relevante sammenligningskommuner. Vi har ikke selv generert data, for eksempel gjennom spørreundersøkelser, som følge av oppdragets ramme og at slike undersøkelser måtte hatt et omfang som dekker relevante områder innad i nye Stavanger og sammenligningskommuner. Metoden for beregning av de ulike indikatorene er nærmere beskrevet i Borge et al. (2017) og Flatval & Kråknes (2017).

Nullpunktsanalysen etablerte et sett med indikatorer som er egnet til å belyse effekter av kommunesammenslåinger. Der begrunnes valget av det omfattende settet av indikatorer. Å ta utgangspunkt i disse tillater derfor evalueringen å utforske et stort sett med områder og indikatorer, uten å på nytt ta stilling til og begrunne hver og en av dem. Det er ressursbesparende og gir troverdighet til indikatorsettet. Ulempen ved å begrense seg til disse er at det kan ha oppstått gevinster på andre områder som indikatorene ikke dekker. Vi har ikke blitt kjent med at det er tilfellet, men kan ikke utelukke det.

Et viktig bakteppe i evalueringen er koronapandemien som inntraff like etter kommunesammenslåingen. Den vil ha påvirket flere av indikatorene og begrenset muligheten den nye kommunen har hatt til å realisere gevinster av sammenslåingen. Dette er også tilfellet for sammenligningskommunene som benyttes.

### 1.2.1 Datakilder

#### KOSTRA

SSBs KOSTRA-database inneholder informasjon fra kommunenes regnskap og en rekke tjenesteindikatorer helt tilbake til starten av 2000-tallet.

#### Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)

TBU har publisert såkalte produksjonsindikatorer for de fleste kommuner siden starten av 2000-tallet. Vi har innhentet disse for årene 2015 til og med siste tilgjengelige årgang 2022. I tillegg har vi benyttet informasjon om prisveksten i kommunene publisert i

utvalgets rapporter. Den kommunale deflatoren er benyttet til å omgjøre regnskapstall mv. til faste priser.

### Regjeringen.no

Informasjon om kommunenes korrigerte inntekter er hentet fra regjeringens hjemmesider.<sup>2</sup>

### Statistisk sentralbyrå

Vi har benyttet demografiske data på kommunenivå fra Statistisk sentralbyrå (SSB), blant annet befolkningstall, utdanningsnivå, sysselsetting, inntekt og alderssammensetning. Vi har også benyttet SSBs oversikter over kommunestrukturen og endringer i den over tid.

### Microdata.no

Microdata.no gir tilgang til registerdata om den norske befolkningen og inneholder informasjon om bydelen/kommunedelen hver innbygger er bosatt i. Vi har brukt denne for å beregne befolkningsutviklingen i Finnøy, Rennesøy og gamle Stavanger også etter sammenslåingen.

### Valgdirektoratet

Vi har benyttet data om valglister og valgresultat fra Valgdirektoratet. Førstnevnte består av detaljerte lister over kandidater ved alle kommunestyrevalgene, partitilhørighet og, når partiet har oppgitt det, demografisk data om kandidaten som bosted, kjønn, stilling og alder. Valgdirektoratet publiserer også resultater fra kommunestyrevalgene, samt antall stemmeberettigede, på valgkrets nivå. Ettersom valgkretser i hovedsak er uendret etter kommunesammenslåingene har vi kunnet følge utviklingen i Finnøy, Rennesøy og gamle Stavanger også etter sammenslåingen. Dataene er hentet fra deres nettside [www.valgresultat.no](http://www.valgresultat.no).

### Innbyggerundersøkelsen

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) gjennomfører jevnlig en innbyggerundersøkelse i den norske befolkningen. Undersøkelsen har blitt gjennomført omtrent hvert andre år siden 2010.

#### Boks 1: Lignende kommunesammenslåinger

- Drammen, Nedre Eiker og Svelvik
- Kristiansand, Sogndalen og Søgne
- Sandnes og Forsand
- Trondheim og Klæbu
- Ålesund, Ørskog, Skodje, Haram og Sandøy

Formålet er å samle inn data om, blant annet, befolkningens syn på demokratiet, tillit mellom folk og myndigheter, sikkerhet og hvordan det er å bo i Norge. Vi har benyttet forskerfilene fra alle undersøkelsene siden 2010 for å utforske hvordan utvalgte indikatorer innen demokrati og tillit har utviklet seg over evalueringsperioden. Dataene er utlevert via Surveybanken til Sikt.

### 1.2.2 Sammenligningskommuner

Utviklingen i en indikator kan være drevet av andre forhold enn kommunesammenslåingen. For å sannsynliggjøre at utviklingen skyldes kommunesammenslåingen ser vi utviklingen opp mot den i andre områder. Vi har definert tre sammenligningsgrupper, som består av andre kommuner. Kommunene er i hver gruppe vektet etter befolkningsstørrelse. Hvilke sammenligningsgrupper som benyttes varierer avhengig av hva som er hensiktsmessig og mulig gitt datatilgangen.

#### Lignende kommunesammenslåinger

Sammenslåingen til nye Stavanger kommune består av to mindre og en større kommune målt etter innbyggertall. Det er en håndfull andre kommunesammenslåinger som også er slik. Boks1 viser disse kommunene.

Nye Ålesund skal deles ved utløpet av 2023 til to nye kommuner.<sup>3</sup> Derfor utgår denne fra enkelte analyser. Det kan tenkes at forhold i kommunen som drev frem kommuneoppdelingen også har påvirket utviklingen i indikatorene etter sammenslåingen.

#### Mindre nabokommuner

For å fange opp både utviklingen i kommuner med sammenlignbar størrelse som Finnøy og Rennesøy, samt den generelle utvikling i området rundt Finnøy og Rennesøy har vi definert en gruppe med nabokommuner. Disse kommunene har i evalueringsperioden ikke vært involvert i kommunesammenslåing eller -oppdeling. Denne sammenligningsgruppen benyttes primært når vi har tilgang til data for Finnøy og Rennesøy også etter sammenslåingen. Bokn, Gjesdal, Hå, Klepp, Kvitsøy, Randaberg, Sola og Time kommune inngår i gruppen.

#### Resten av landet

Øvrige kommuner i landet inngår i en siste gruppe. Formålet med gruppen er beskrive de nasjonale utviklingstrekkene. Disse er befolkningsvektet. Andre storkommuner utgjør derfor en stor andel av indikatorene for denne gruppen, og er en naturlig sammenligning for Stavanger kommune.

<sup>2</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/utgiftskorrigerte-frie-inntekter/id547765/>.

<sup>3</sup> Se Forskrift om gjennomføring av deling av Ålesund kommune til Haram kommune og Ålesund kommune (FOR-2022-10-03-1692).

### 1.3 Leserveiledning

Rapporten er strukturert som følger. I de fire påfølgende kapitlene beskrives og analyseres indikatorene og effekter. Hvert kapittel tar for seg et av fire områder. Kapittel 2 ser på utvikling i tjenestene som kommunen står for. Kapittel 3 tar for seg indikatorer knyttet til kommunens økonomiske situasjon og utvikling. Samfunnsutvikling belyses i

kapittel 4 og kapittel 5 ser på effekter knyttet til det kommunale demokratiet.

I rapporten benyttes uttrykkene «gamle Stavanger» og «nye Stavanger» for å referere til kommunene før og etter sammenslåingen, henholdsvis. Med henvisninger til Finnøy og Rennesøy menes kommunene før sammenslåingen, og etter sammenslåingen de tilsvarende geografiske områdene.



## 2. Gode og likeverdige tjenester

I dette kapittelet presenterer vi utvalgte indikatorer for elementer av tjenesteproduksjonen. I det første delkapittelet ser vi imidlertid på det økonomiske handlingsrommet til kommunene, før vi deretter gjennomgår tjenesteindikatorer på ulike sektorer. Vi ser blant annet på produksjonsutviklingen overordnet ved bruk av produksjonsindekser.

### 2.1 Korrigerte inntekter

Kommunenes økonomiske handlingsrom diskuteres gjerne med utgangspunkt i kommunenes frie inntekter. Ofte forstås dette begrepet som summen av skatteinntekter og rammetilskudd, som sammen med merverdiavgiftskompensasjon samlet sett utgjør 77 prosent av kommunesektorens samlede inntekter i 2023. Inntektssiden til kommunene har imidlertid en rekke andre inntekter utover brukerbetaling som det normalt vil være naturlig å inkludere når inntektene studeres. Sentrale myndigheter har derfor de siste årene gjerne inkludert inntekter som eiendomsskatt,

#### Boks 2: Produksjonsindekser

Produksjonsindeksene utarbeides av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. De beskriver produksjonsindeksen slik i sin rapport (TBU, 2022): «Produksjonsindeksen er et samlemål for kommunenes tjenestetilbud basert på produksjonsindikatorer for utvalgte sektorer og sier noe om nivået på produksjonen i forhold til størrelsen på målgruppen for tjenestene. Indeksen er ment å vise hvor godt tjenestetilbud som blir gitt til innbyggerne i ulike målgrupper.»

Sektorene som inngår er barnehage, grunnskole, pleie og omsorg, kommunehelse, sosiale tjenester, barnevern og kultur.

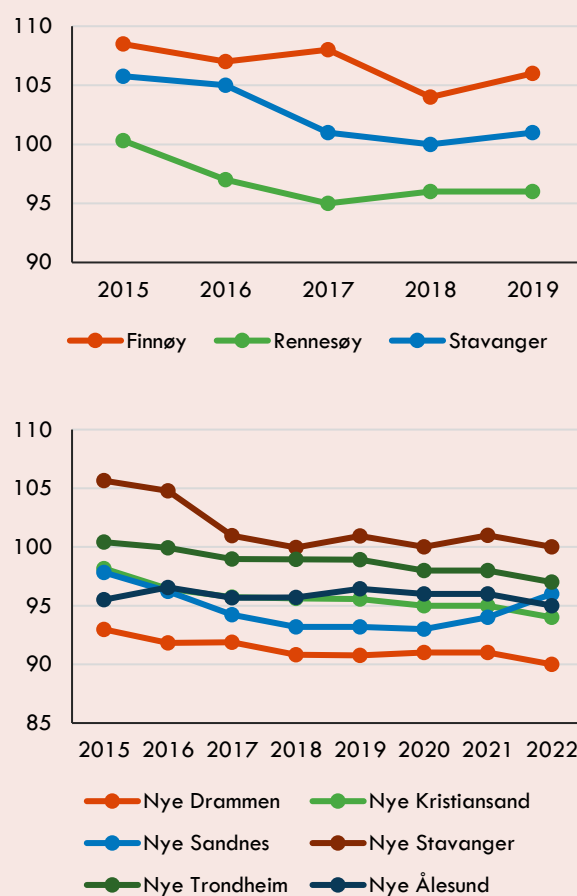
Indeksene er bygd opp ved at produksjonsindikatorer relateres til en målgruppe for tjenesten. Deretter normaliseres tallene slik at landssnittet får en verdi på 100. En verdi på 105 indikerer dermed at produksjonen relativt til estimert målgruppe er 5 prosent høyere enn landssnittet, mens verdien 95 indikerer en produksjon 5 prosent lavere enn landssnittet.

Vedleggstabell A1 gjengir oppbygningen av indeksen for rapporteringsåret 2021. Målgruppen er ofte definert som behovskorrigert innbyggertall, som i praksis defineres som innbyggertall multiplisert med det beregnede utgiftsbehovet i aktuell sektor ved bruk av kriterier fra delkostnadsnøklene i utgiftsutjevningen.

Dersom enkelte tall angir verdi for en sammenslått kommune i årene før sammenslåing eller for en gruppe av kommuner, er verdien et vektet snitt der innbyggertall er vekt.

Rennesøy fikk ikke beregnet en produksjonsindeks for året 2017.

Figur 2-1: Utviklingen i korrigert inntekt



Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet

konsesjonskrafts- og hjemfallsinntekter, havbruksfond og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift når man ser på det økonomiske handlingsrommet. Dette brede målet på samlede frie inntekter har vi tilbake til 2017, mens det for årene 2015 og 2016 er et noe mer snevert mål på de frie inntektene.

Den siste tilpasningen myndighetene gjør med hensyn til å få inntektene sammenlignbare på tvers av kommuner er at man ser det i forhold til kommunenes samlede utgiftsbehov, slik dette estimeres til å være i utgiftsutjevningen i inntektssystemet. På bakgrunn av dette lages målet «Korrigert inntekt», som er de samlede (frie) inntektene dividert på samlet utgiftsbehov. I tillegg er dette målet normalisert til et snitt på 100 (med innbyggertall som vekter), slik at en verdi på 105 angir at en kommune har 5 prosent høyere (korrigerte) frie inntekter enn hva gjennomsnittsinnyggeren i Norge opplever.

Figur 2-1 viser utviklingen i korrigert inntekt. Den øverste figuren viser utviklingen for Stavanger, Finnøy

og Rennesøy for perioden 2015–2019, mens den nederste figuren viser utviklingen for nye Stavanger og andre lignende kommunesammenslåinger for perioden 2015–2022. Det er verdt å merke seg at verdien 100 representerer gjennomsnittet for Norge samlet. Korrigert inntekt for årene før sammenslåing er vist i den nederste figuren som innbyggervektete snitt.

Før sammenslåingen kan vi se at korrigert inntekt var relativt høy og stabil i Finnøy. For gamle Stavanger sin del ser vi at de korrigerede inntektene var om lag 5 prosent over landssnittet i 2015 og 2016, mens kommunen hadde korrigert inntekt nokså likt landssnittet i de siste årene før sammenslåing. Skiftet fra og med 2017 kan imidlertid ha sammenheng med at definisjonen av hva som inngår i inntektsmålet endres, som diskutert over. For Rennesøy var det, som for gamle Stavanger, et lite fall de første årene, mens man i perioden 2017 til 2019 hadde korrigert inntekt om lag 4 prosent under landssnittet og hele 10 prosent under Finnøy.

Den andre delen i figuren viser utviklingen for nye Stavanger mot lignende sammenslåinger andre steder i landet. Det første man kan se er generelt sett at grafene indikerer at Stavanger har et nokså stort økonomisk handlingsrom sett opp mot øvrige sammenslåtte storbyer. For Stavanger ser man at korrigert inntekt i hele etter-perioden er minst 100, noe som indikerer et økonomisk handlingsrom likt landssnittet, mens øvrige sammenslåtte storkommuner har en verdi på korrigert inntekt under 100. For de aller fleste ser man en nokså stabil utvikling. Det er imidlertid ett unntak. Dette gjelder for Sandnes, som synes å ha fått et økt økonomisk handlingsrom de siste par årene. Fortsatt er imidlertid det økonomiske handlingsrommet i Stavanger beregnet til å være større enn det man så for Sandnes i 2022.

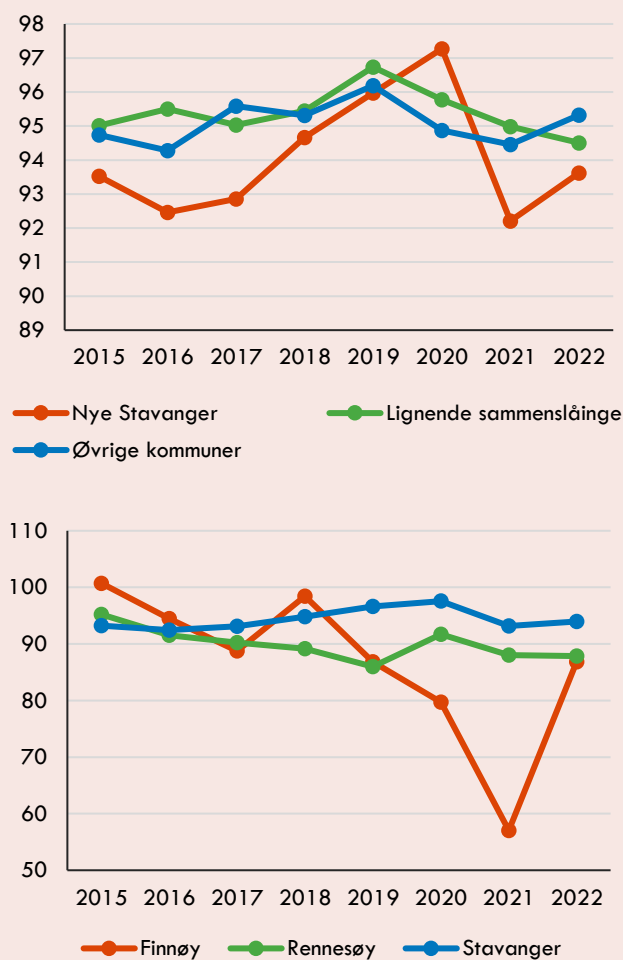
En mer formell test på utviklingen i et såkalt forskjell-i-forskjeller oppsett indikerer at korrigert inntekt i snitt falt med 1,06 sammenstilt opp mot utviklingen i de øvrige fem sammenslåtte storkommunene.<sup>4</sup> Denne analysen er presentert i Tabell 6-2 i Vedlegg A. Forskjellen er ikke estimert tilstrekkelig presist til at man kan si at den er statistisk signifikant forskjellig fra 0. Så overordnet virker det som at inntektsnivået er opprettholdt etter sammenslåingen målt relativt mot andre sammenslåtte kommuner.

## 2.2 Barnehage

Barnehage er den første sektoren hvor vi studerer utvikling i tjenesteindikatorer. Først vil vi se nærmere på et utvalg tjenesteindikatorer basert på barnehagerapporteringen til Utdanningsdirektoratet, mens vi

<sup>4</sup> Se generell omtale av regresjonsmodellen i kapittelets oppsummering i del 2.6.

Figur 2-2: Andel barn 3-5 år i barnehage



Kilde: Utdanningsdirektoratet og SSB

avslutningsvis utnytter produksjonsindeksen til å vurdere tjenesteproduksjonen overordnet.

Vi ser på tre ulike indikatorer; dekningsgrad per barn i alderen 3–5 år, kompetanse hos de ansatte målt som andel årsverk med barnehagelærerutdanning, utdanning tilsvarende barnehagelærer eller annen pedagogisk utdanning, og korrigerede brutto driftsutgifter per korrigerede oppholdstimer. Både indikatoren for dekningsgrad og indikatoren for kompetanse har vi generert med utgangspunkt i data på barnehagenivå. Det er dermed mulig å følge utviklingen for de opprinnelige kommunene Stavanger, Rennesøy og Finnøy også etter sammenslåing i 2020. Vi har tilsvarende også beregnet indikatorene for nye Stavanger før sammenslåingen.

Figur 2-2 viser utviklingen i barnehagedekningen målt som andelen barn 3–5 år som går i barnehage. Øverste del i figuren sammenligner nye Stavanger

med lignende sammenslåinger og landet for øvrig. Det er lite variasjon mellom de tre gruppene, men nye Stavanger ligger noe under de to andre grupperingene i 2015–2018 og i 2021. Når vi i nederste panel fokuserer på de tre tidligere kommunene Stavanger, Finnøy og Rennesøy, ser vi at særlig for Finnøy er det stor variasjon, hvor 2021 skiller seg ut med lav dekningsgrad. Samtidig er det færre innbyggere i Finnøy, hvor små endringer kan få store relative utslag. I 2022 er det derimot tilnærmet lik dekningsgrad for de tre områdene.

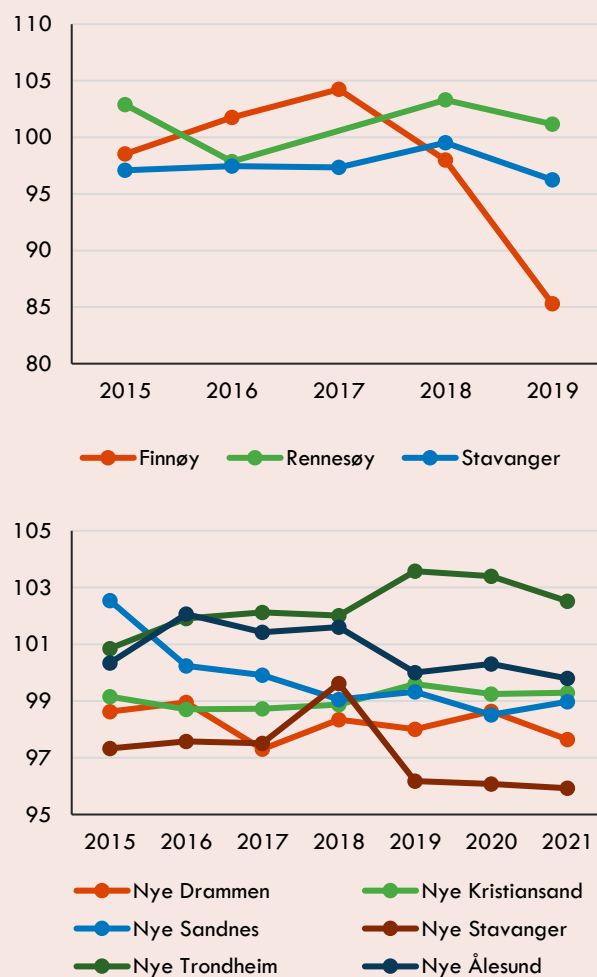
Kompetansen til de ansatte er en annen type tjenesteindikator. I mangel på gode kvalitetsindikatorer, kan kompetanse være en måte å fange opp én type kvalitet ved en tjeneste. Vi har valgt å telle antall årsverk som utføres av enten barnehagelærer eller personer med utdanning som tilsvarer barnehagelærer. Dette relateres til totalt antall årsverk i barnehagen for å lage et mål på andel årsverk som utføres av barnehagelærer og tilsvarende. Vi viser utviklingen i Figur 2-4. Der ser vi at i nye Stavanger for hele perioden 2015–2022 ligger under lignende sammenslåingskommuner og øvrige kommuner når vi sammenligner årsverk med barnehagelærerkompetanse.

Når vi ser på utviklingen i kompetansen for de tre tidligere kommunene separat, ser vi at det tidligere Stavanger i de fleste årene har hatt flest barnehageårsverk utført av barnehagelærer eller tilsvarende. Det synes å være en tendens i utviklingen at både Finnøy og Rennesøy nærmer seg nivået i Stavanger, hvor det i 2022 i gjennomsnitt er tilnærmet likt for barnehagene i tidligere Stavanger og barnehagene i Rennesøy og Finnøy. Det er vanskelig å konkludere at dette er et resultat av sammenslåingen, men det kan henge sammen med harmonisering av tjenester i den nye sammenslåtte kommunen.

Videre ser vi på utviklingen i utgifter til barnehagesektoren. Utgifter rapporteres ikke på barnehage- eller bydelsnivå. Det er derfor ikke mulig å si noe om utviklingen for Finnøy, Rennesøy og tidligere Stavanger for perioden 2020-2022. Vi viser utviklingen for de tre kommunene i perioden 2015-2019, i tillegg til å se på gjennomsnittlig utgifter til barnehage for nye Stavanger fra 2015-2022. Vi måler utgifter som korrigerede brutto driftsutgifter per korrigerede oppholdstime, og utviklingen for denne indikatoren er vist i Figur 2-5. De tre grupperingene, nye Stavanger, lignende sammenslåinger og øvrige kommuner, følger alle en relativ lik utvikling. Trenden er at utgiftene øker i perioden, med avvik i enkeltår.

Når vi ser på utgiftene i de tre enkeltkommunene før sammenslåingen, er det samme mønster der også: en svak økning i utgiftene. Finnøy og Rennesøy har en tydeligere økning hele perioden frem til 2019, mens

Figur 2-3: Produksjonsindeks barnehage, 2015-2021



Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Stavanger har en utføring i utgiftene i perioden 2017-2019.

Figur 2-3 viser overordnet tjenesteutvikling i barnehagesektoren målt ved den såkalte produksjonsindeksen. Sektorindeksen er basert på indikatorer om oppholdstimer for barn og de ansattes utdanningsnivå. Man ser at alle de tre kommunene hadde en nokså stabil utvikling nært landssnittet i perioden 2015 til 2018, mens man så et tydelig fall i målt produksjon i Finnøy for året 2019. Samlet sett kan det dermed se ut til at sektoren var nokså homogen på tvers av kommunene i årene før sammenslåingen.

I den nederste delen av figuren vises utviklingen for den sammenslåtte kommunen og andre sammenslåtte store kommuner frem til og med året 2022. Her er det Trondheim som skiller seg ut med relativt høy produksjon, men da med en tydelig vekst fra året 2019, som er det siste året før formell sammenslåing.

Øvrige sammenligningskommuner har hatt en relativt stabil produksjon. Nye Stavanger skiller seg litt negativt ut med litt lav produksjonsscore de siste årene, men nivået i årene etter sammenslåing har samtidig ikke vært lavere enn hva som ble målt året før sammenslåing.

Alt i alt indikerer produksjonsindeksen for barnehage at nye Stavanger har hatt en produksjon 4 prosent under landssnittet, men at dette ikke har endret seg mye etter sammenslåing, da produksjonen ble målt til å være om lag 3 prosent under landssnittet i årene 2015–2017.

## 2.3 Grunnskole

Siden mye tilgjengelig statistikk på grunnskole publiseres på skolenivå, er det mulig å følge utviklingen for skolene i Rennesøy og Finnøy også etter etableringen av nye Stavanger kommune. Det er dermed mulig å se på utvikling over tid for alle de tre tidligere kommunene Stavanger, Rennesøy og Finnøy.

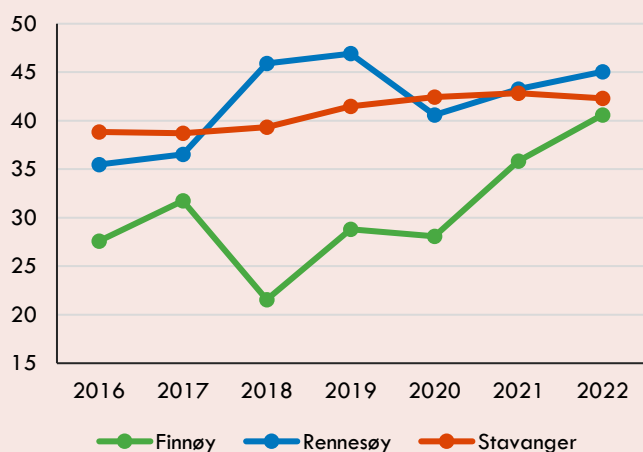
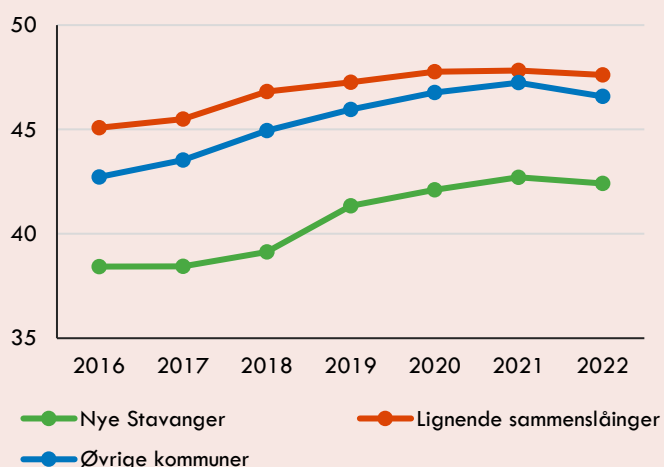
For de indikatorene vi kan aggregere fra skolenivå til de «gamle» kommunene, presenterer vi utviklingen på to måter:

1. vi sammenligner nye Stavanger med lignende sammenslåingskommuner og øvrige kommuner før og etter sammenslåingen, og
2. vi sammenligner gamle Stavanger, gamle Rennesøy og gamle Finnøy før og etter sammenslåingen.

### 2.3.1 Læreres utdanning

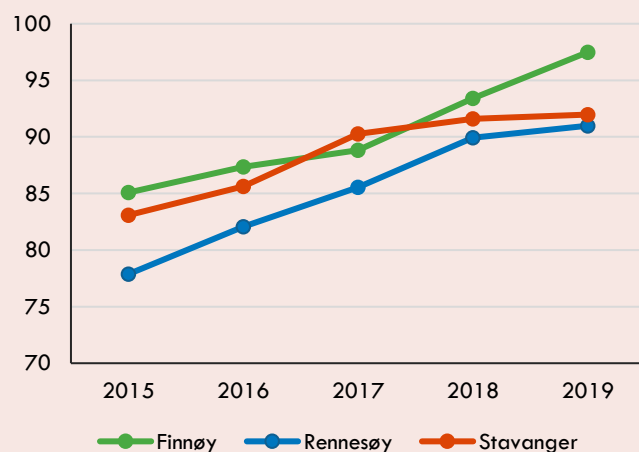
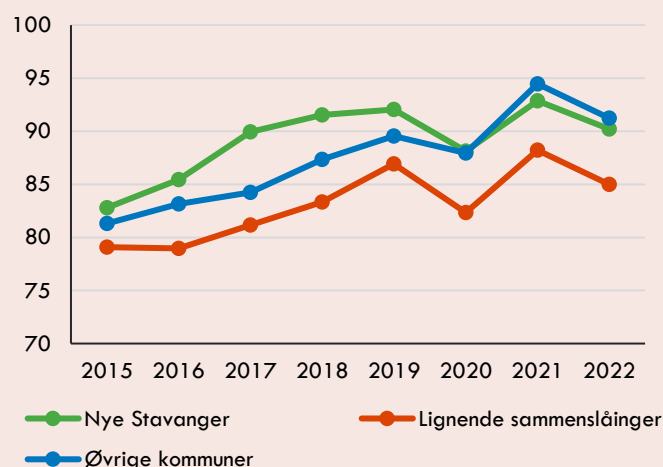
Andelen lærere uten godkjent utdanning er målt som andelen lærertimer som undervises av lærere uten godkjent lærerkompetanse, delt på totalt antall lærertimer til undervisning. Figur 2-6 og Figur 2-7 viser utviklingen for henholdsvis barnetrinnet og ungdomstrinnet i andelen godkjente lærere. Øverste del i figuren viser utviklingen for nye Stavanger, lignende sammenslåingskommuner og landet for øvrig, mens nedre del i figuren sammenlignes de tre tidligere kommunene Stavanger, Rennesøy og Finnøy.

Figur 2-4: Kompetansen til de ansatte i barnehagen



Note: målt som andel årsverk med kompetansen barnehagelærer og tilsvarende barnehagelærer. Kilde: Utdanningsdirektoratet

Figur 2-5: Utgifter til barnehage, i faste kroner



Note: Korrigerte brutto driftsutgifter per korrigerte oppholdstime. Kilde: KOSTRA

I øverste del av figuren, hvor vi gjør sammenligninger for nye Stavanger, ser vi for barnetrinnet (Figur 2-6) at utviklingen for nye Stavanger følger øvrige kommuner og lignende sammenslåinger ganske tett, med unntak av perioden 2018 til 2020 når kurven for nye Stavanger ligger over. Dette må ses i sammenheng med innføringen av lærernorm.

### 2.3.2 Lærertetthet

Når vi sammenligner utviklingen for skolene som ligger i de gamle kommunene, ser vi at skolene i Stavanger i gjennomsnitt har høyere gruppestørrelse enn skolene i Rennesøy og Finnøy. Utviklingen over tid viser at Stavanger har en fallende kurve, som har flatet ut etter 2020. Med unntak av året 2020, ligger Finnøy med høyest andel lærere uten godkjent utdanning på ungdomstrinnet. I årene etter 2020 har Finnøy en økning i andelen uten godkjent utdanning.

Utviklingen for lærerkompetanse for ungdomstrinnet (Figur 2-7) følger mye av den samme trenden. I 2019 og 2020 ser vi en økning i andelen uten godkjent kompetanse for nye Stavanger, men som for barnetrinnet er det i 2022 sammenfallende med gjennomsnittet for sammenligningskommunene. Når vi ser nærmere på gjennomsnittet for skolene i de tre gamle kommunene, ser vi at alle de tre kommunene har en økning i andelen lærere uten godkjent kompetanse fra 2018 til 2019. Det forklarer den store økningen vi ser for nye Stavanger i 2019. Som for barnetrinnet ser vi at skolene i Finnøy har en relativt stor andel lærere uten godkjent utdanning.

I forbindelse med innføring av lærernormen ble det stilt krav til maksimalt antall elever per lærer, hvor kravet er knyttet til ordinær undervisning. Dette måles ved indikatoren gruppestørrelse 2. Denne indikatoren måler lærertetthet i ordinær undervisning, og er operasjonalisert som antall elever per lærer i ordinær undervisning, hvor ressurser som brukes til spesialundervisning og scærskilt norskundervisning ikke inkluderes<sup>5</sup>. Det stilles ulike krav til lærertetthet, avhengig av hvilket trinn elevene tilhører. Fra 2019 er kravet for 1.-4. trinn at det maksimalt skal være 15 elever for hver lærer, mens kravet for 5.-10. trinn er 20 elever per lærer. Vi viser utvikling i lærertetthet for 1.-4. trinn, 5.-7. trinn og 8.-10. trinn.

Figur 2-8 viser utvikling i gruppestørrelse 2 for 1.-4. trinn. Vi ser at nye Stavanger skiller seg ut med høy gruppestørrelse 2 i 2016, men dette ser ut til å være et engangstilfelle, og for de øvrige årene ligger nye Stavanger nær både lignende sammenslåinger og øvrige kommuner. Også i 2019 er det et lite avvik,

hvor nye Stavanger ligger over de øvrige på gruppestørrelse 2. Når vi skiller mellom de tre kommunene som utgjør nye Stavanger, ser vi at det var skolene i gamle Stavanger som hadde lavere lærertetthet enn normkravet før det ble innført med lærernormen. I perioden fra sammenslåingen i 2020 har lærertettheten i de tre opprinnelige kommunene blitt mer lik på tvers av kommunene. Dette har trolig mer sammenheng med lærernormen enn som en direkte konsekvens av sammenslåingen.

Utviklingen i lærertettheten for 5.-7. trinn (Figur 2-9) viser en nedadgående trend for gjennomsnittlig gruppestørrelse 2. Det indikerer at lærertettheten har blitt høyere. Utviklingen for nye Stavanger følger både lignende sammenslåingskommuner og kommunene i landet for øvrig. Når vi skiller mellom de tre tidligere kommunene som utgjør nye Stavanger, ser vi at gruppestørrelsen er høyest i Stavanger, men at den langsiktige trenden for Stavanger er reduksjon i gruppestørrelsen. For tidligere Rennesøy og Finnøy svinger det litt mer fra år til år, men særlig for Rennesøy ser det ut til at trenden er en reduksjon i gruppestørrelsen.

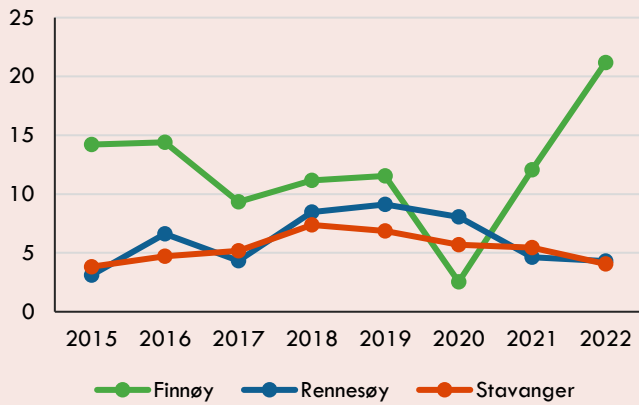
Figur 2-10 ser vi at for lærertetthet på 8.-10. trinn, skiller nye Stavanger seg litt ut med en tydelig økning i lærertetthet etter 2020 (reduksjon i gruppestørrelse 2). I 2022 er lærertettheten på ungdomstrinnet høyere i nye Stavanger enn både landet for øvrig og lignende sammenslåingskommuner. Når vi ser på gjennomsnittlig gruppestørrelse for de tre enkeltkommunene, er det tydeligste mønsteret at lærertettheten i gjennomsnitt er mer lik for de tre kommunene etter sammenslåing. Siden alle i gjennomsnitt tilfredstilte kravene til lærertetthet i lærernormen, kan det se ut som at endringen er resultat av en harmonisering av tilbudet etter sammenslåing.

### 2.3.3 Spesialiserte tjenester

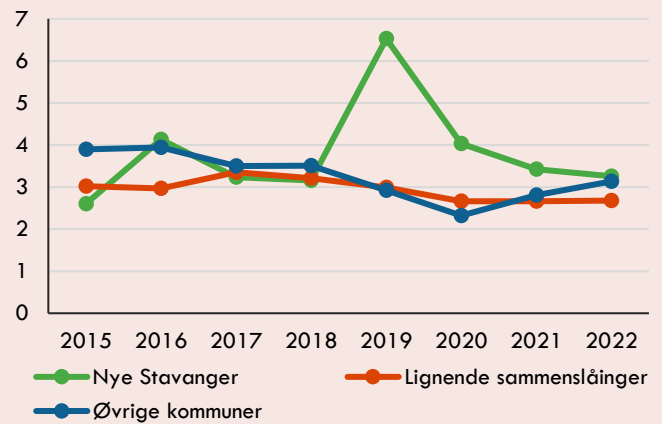
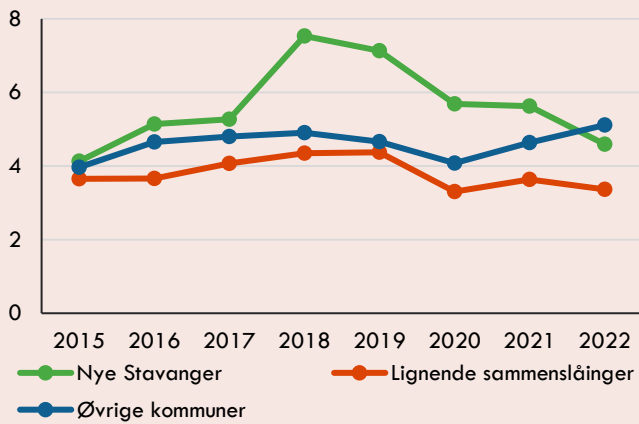
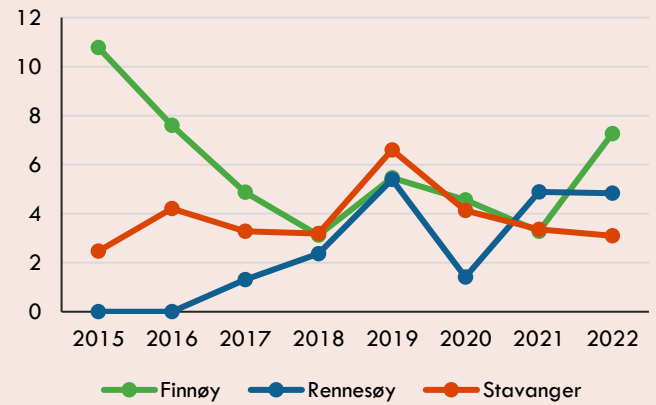
På grunnskolen inngår også spesialiserte tjenester, som spesialundervisning. Vi viser her utvikling i prosentandel elever med spesialundervisning samlet for 1.-7. trinn, og for 1.-4. trinn. Figur 2-11 viser at det samlet er en nedgang i omfanget av spesialundervisning for nye Stavanger. Frem til 2018 ser vi en jevn økning for nye Stavanger, hvor nivået i nye Stavanger ligger over nivået for øvrige kommuner og lignende sammenslåingskommuner. Etter 2018 er det en tydelig reduksjon i omfanget av spesialundervisning i nye Stavanger, hvor nivået i 2022 er tilnærmet likt som nivået for lignende sammenslåinger og øvrige kommuner.

<sup>5</sup><https://www.wisweb.no/wwfile/155313/gruppestorrelse2.pdf>

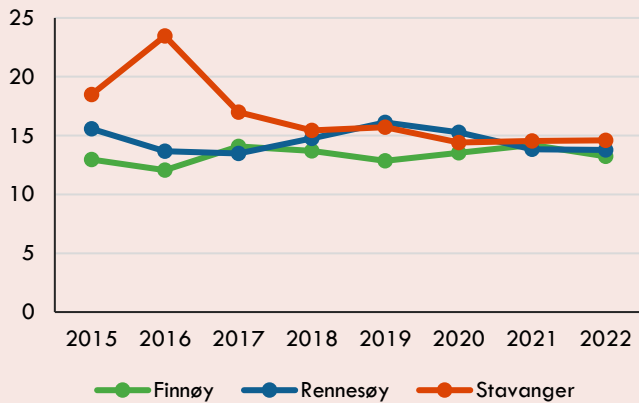
**Figur 2-6: Andel lærere uten godkjent utdanning på barnetrinnet (prosent)**



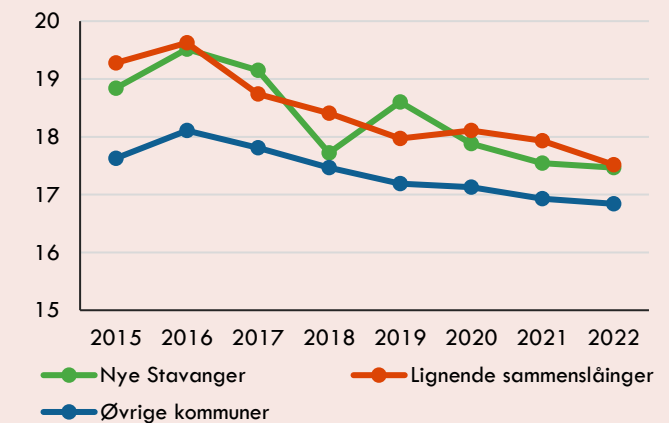
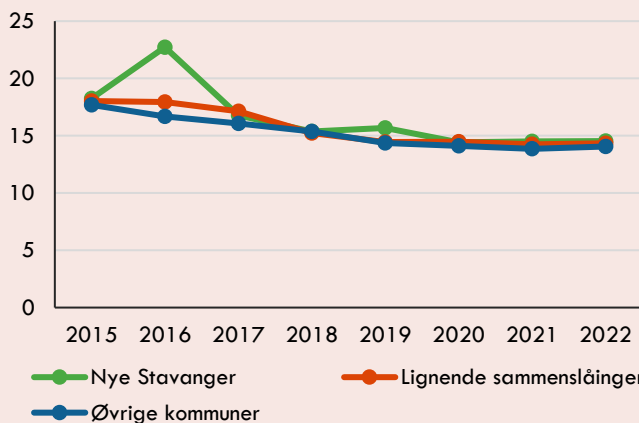
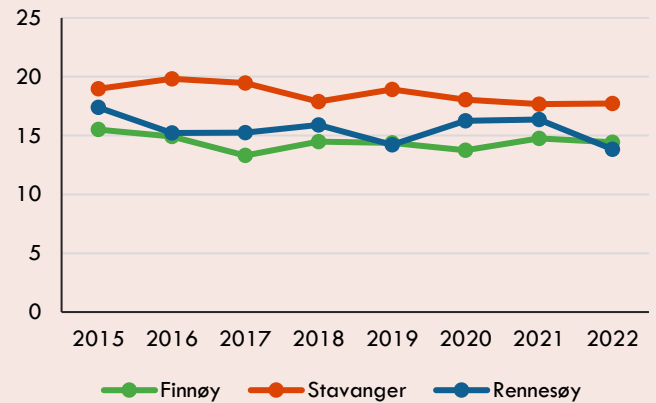
**Figur 2-7: Andel lærere uten godkjent utdanning på ungdomstrinnet (prosent)**



**Figur 2-8: Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2, 1.–4. trinn**



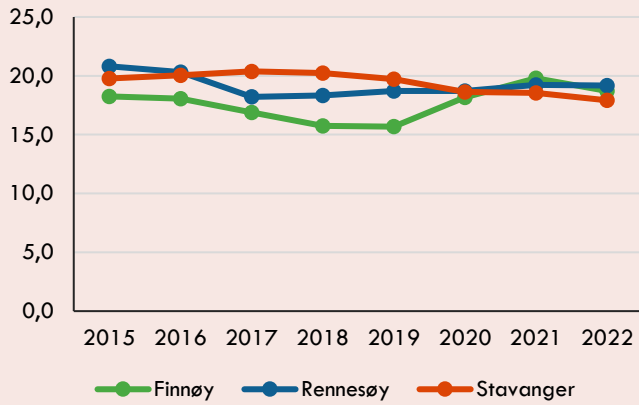
**Figur 2-9: Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2, 5.–7. trinn**



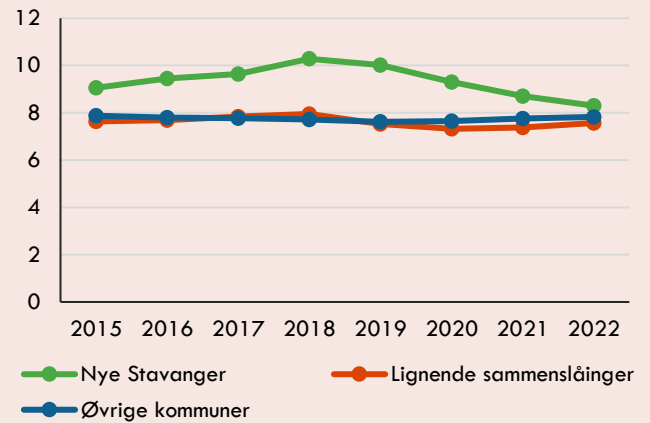
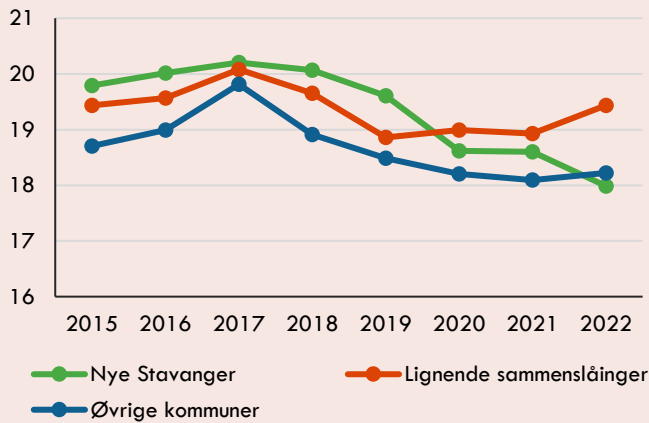
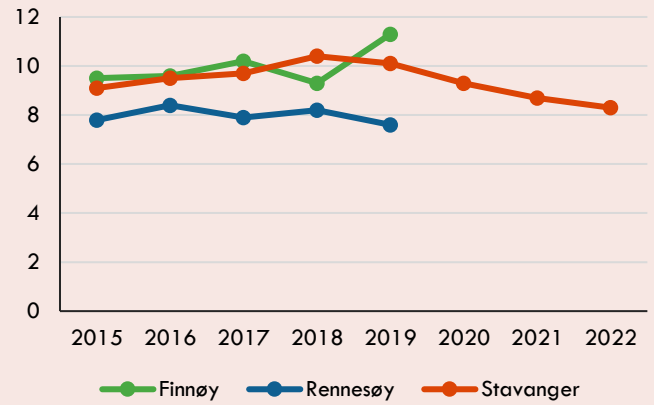
Kilde: Utdanningsdirektoratet og SSB



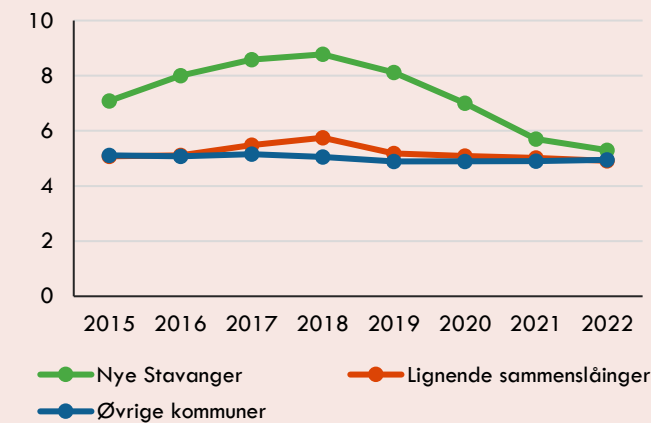
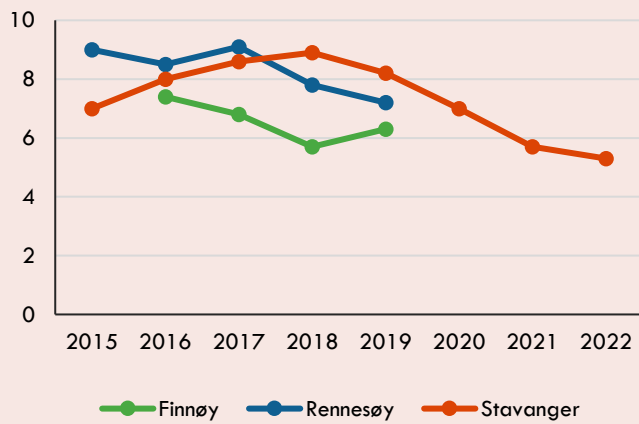
Figur 2-10: Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2, 8.–10. trinn



Figur 2-11: Andel barn med spesialundervisning (prosent)



Figur 2-12: Andel barn med spesialundervisning 1.–4. trinn



Note: Lærertetthet er mål ved gjennomsnittlig gruppestørrelse 2. Kilde: Utdanningsdirektoratet og SSB

Utviklingen for spesialundervisning samlet for 1.–7. trinn, er sammenfallende med utviklingen for 1.–4. trinn (Figur 2-12). Vi inkluderer ikke separate figurer for 5.–7. trinn og 8.–10. trinn, da det for disse trinnene er en flat utvikling i hele perioden. Reduksjonen vi ser for spesialundervisning samlet i nye Stavanger henger sammen med en reduksjon i omfanget av spesialundervisning på 1.–4. trinn i perioden etter 2018. På de separate kurvene for Stavanger, Rennesøy og Finnøy, ser vi at det er reduksjon fra 2018 til 2019, både for tidligere Stavanger og for Rennesøy. Finnøy har det laveste omfanget av spesialundervisning, men har en liten økning fra 2018 til 2019.

### 2.3.4 Nasjonale prøver

Så langt har vi sett på innsatsfaktorene i tjenestesektoren målt ved lærertetthet og lærernes utdanningsnivå. I de neste figurene fokuseres det mer på resultatet knyttet til denne innsatsen, nemlig elevenes læringsutbytte. Læringsutbytte vil her være målt ved de ulike nasjonale prøvene gjennomført på henholdsvis 5. og 8. trinn. Ettersom eksamener har blitt avlyst de siste årene har man ikke noen gode sammenlignbare mål på læringsutbytte etter endt grunnskole for perioden etter kommunesammenslåingen skjedde.

De nasjonale prøvene presenteres her som oppnådde skalapoeng, hvor landssnittet er satt til 50 og variasjonen målt i standardavvik er 10.

I Figur 6-1 i vedlegg A vises utviklingen i engelsk på 5. trinn. Som vi kan se av den øverste figuren, virker elevenes kunnskapsnivå i engelsk å være høyere i nye Stavanger sammenlignet med snittet av lignende kommunesammenslåinger og landet for øvrig. Målt i skalapoeng har nivået ligget nokså stabilt på om lag 52, noe som tilsier at kunnskapsnivået målt ved prøven utgjør 20 prosent av et standardavvik. Den nederste delen av figuren viser utviklingen i de tre kommunene før sammenslåing. Her ser vi imidlertid at målt kunnskapsnivå svinger en del for Finnøy (tendenser til en negativ trend fra 2015 til 2022), mens det har vært nokså stabilt både i Stavanger og Rennesøy.

Figur 6-2 i vedlegg A viser utviklingen i målte skalapoeng knyttet til nasjonal prøve i engelsk på 8. trinn. Bildet er nokså likt som det vi så for 5. trinn, hvor Stavanger samlet sett gjør det bedre enn landet for øvrig og kommuner berørt av lignende sammenslåinger i 2020. Elevene i Finnøy har litt lavere målte skalapoeng enn Stavanger og Rennesøy, mens de to siste kommunene oppnår omtrent identisk score i skalapoeng over tid, også etter sammenslåingen.

De to neste figurene i vedlegg A viser tilsvarende utvikling for lesing på 5. og 8. trinn. For den sammenslåtte kommunen ser vi det samme som for

engelsk. Nye Stavanger ligger litt over snittet for sammenlignbare kommuner og landet over tid. Samtidig er det en del variasjon innad i de tre sammenslåtte kommunene. For lesing ser det ut til at 8. trinnselevene har prestert best over tid i Rennesøy, men også 8. trinnselevene ved Finnøy-skoler har etter hvert oppnådd en score som ved Stavanger- og Rennesøyskoler i 2022. Igjen kan man ikke se noe tydelig bilde av endring etter sammenslåingen, kanskje annet enn at scoren hos Finnøy-elevene på 8. trinn var målt høyest av alle årene i 2022.

Figur 6-5 og Figur 6-6 i vedlegg A viser tilsvarende utvikling for elevenes resultater for nasjonale prøver i regning. Som for lesing og engelsk, ser vi at elevene i nye Stavanger har prestert nokså høye skalapoeng på prøven over tid. Samtidig er skalapoengene i perioden 2020–2022 for 8.-trinnsprøven litt lavere enn hva man så for perioden før sammenslåing. Det er litt lavere score i gamle Stavanger, mens skalapoengene blant Finnøy-elever har vært relativt høye i årene etter sammenslåing.

### 2.3.5 Ressursbruk og produksjon

Til slutt ser vi nærmere på samlet ressursinnsats og produksjon målt ved henholdsvis korrigerede brutto driftsutgifter per elev og score på den kommunale produksjonsindeksen.

Figur 2-13 viser utviklingen i korrigerede brutto driftsutgifter per elev (målt i faste priser). Dersom man sammenligner nye Stavanger med andre lignende sammenslåinger og resten av landet, ser vi at driftsutgiftene har vært nokså like nivået i kommuner berørt av lignende sammenslåinger. Man ser relativt høye nivå i 2018 og 2019, som trolig har sammenheng med innføringen av ny lærernorm, mens ressursbruken gikk noe ned i pandemiårene 2020 og 2021. Det har imidlertid vært en tydelig vekst igjen i 2022, noe som gjør til at samlet ressursbruk er tilbake til nivået man så de siste årene før pandemien.

I motsetning til andre datakilder på skoler, har vi ikke mulighet til å studere utviklingen for de tre sammenslåtte kommunene separat i årene etter sammenslåing. Vi ser imidlertid at ressursinnsatsen i Rennesøy og gamle Stavanger var tilnærmet identisk i perioden før sammenslåing, mens ressursbruken målt per elev var mye høyere i Finnøy (mellom 180–200 000 per elev, i motsetning til mellom 130–150 000 i de to andre kommunene). Hoppet en ser i ressursinnsats i årene før sammenslåing spores fortrinnsvis til tidligere Finnøy og gamle Stavanger.

Figur 2-14 presenterer utviklingen i produksjonsindeksen for grunnskole. Produktmålene inkludert i denne består av en rekke indikatorer, blant annet læringsutbytte (nasjonale prøver, eksamen og grunnskolepoeng), læringsmiljø og aktiviteten i

skolefritidsordningen. Mens det indikeres at produksjonen i Finnøy var noe lav i perioden før sammenslåing, var målt produksjon omtrent på landssnittet eller gjerne litt over for gamle Stavanger og Rennesøy. Figuren indikerer at det var i gamle Stavanger at tjenesteproduksjonen var høyest blant de sammenslåtte kommunene.

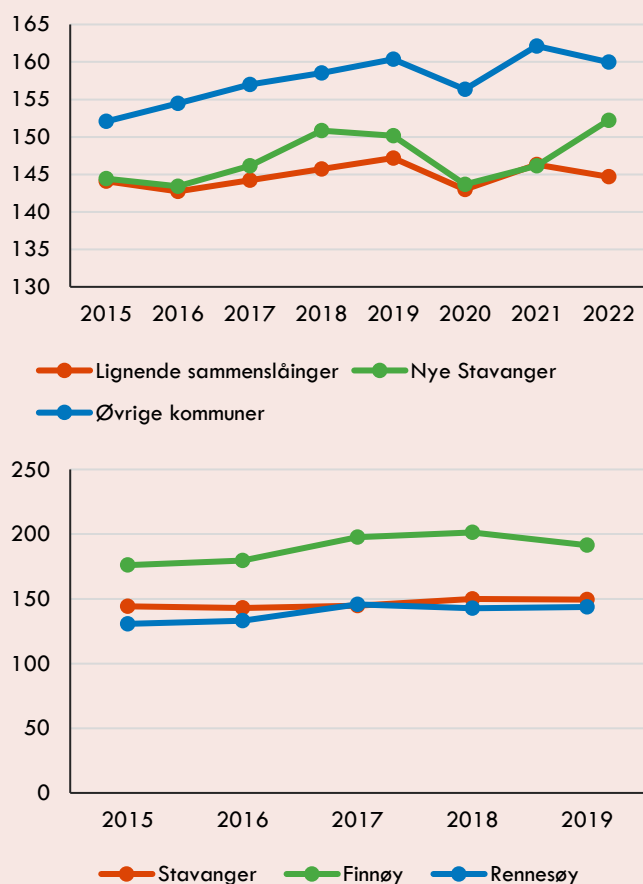
Dersom vi sammenligner utviklingen i den sammenslåtte kommunen med andre lignende kommunesammenslåinger, ser vi av den nederste figuren at målt produksjon har vært høyere i Stavanger hele perioden sammenlignet med det som måles i øvrige lignende kommunesammenslåinger. Men produksjonen har blitt målt til å være mellom 2 og 3 prosent høyere i nye Stavanger etter sammenslåingen, er dette 2–4 prosent høyere enn i de andre sammenslåtte kommunene. Sandnes ligger nærmest i nivå, mens nivået i 2020 og 2021 har vært lavest i nye

Trondheim og nye Ålesund. Det er hovedsakelig for disse to kommunene man også ser tendenser til en svakere utvikling i 2020 og 2021 sammenlignet med perioden før kommunesammenslåingene.

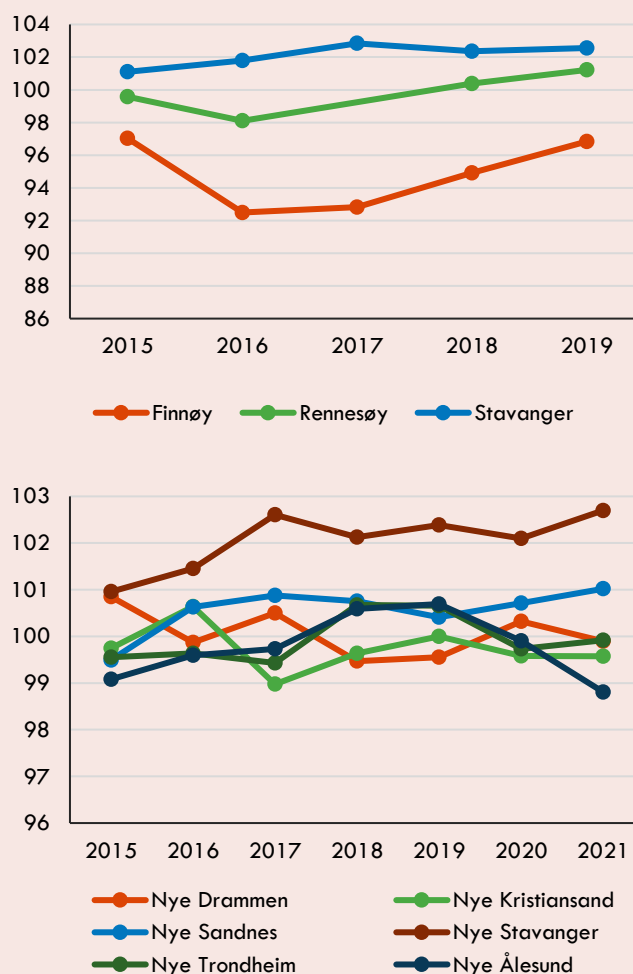
## 2.4 Pleie og omsorg

Helse- og omsorgstjenester utgjør en stor andel av kommunenes budsjetter. Som tjenesteindikator for denne sektoren viser vi utvikling i dekningsgrader innenfor både institusjonsomsorgen og hjemmetjenesten. Institusjonsdekningen måles ved andel innbyggere 80 år og eldre som har institusjonsplass, mens hjemmetjenedekningen måles tilsvarende som andel innbyggere 80 år og eldre som er brukere av hjemmetjenester. Som en supplerende indikator for hjemmetjenester har vi også tatt med andel innbyggere 0–66 år med hjemmetjenester.

Figur 2-13: Korrigerte brutto driftsutgifter per elev i kommunale grunnskoler, faste priser



Figur 2-14: Produksjonsindeks grunnskole



Note: Kilde knyttet til korrigerte brutto driftsutgifter per elev er Statistisk sentralbyrå (SSB), mens Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi er kilde for produksjonsindeksen for grunnskole.

Figur 2-16 viser utvikling i hjemmetjenestedeckningen per innbygger over 80 år. Nye Stavanger har en lavere hjemmetjenestedeckning enn gjennomsnittet for lignende sammenslåinger og øvrige kommuner. Dette må ses sammen med institusjonsdeckningen (Figur 2-17), som er høyere i nye Stavanger sammenlignet med gjennomsnittet for lignende sammenslåinger. I perioden før sammenslåingen er det Stavanger som har lavest hjemmetjenestedeckning og høyest institusjonsdeckning blant de tre kommunene, gamle Stavanger, Finnøy og Rennesøy. Trenden i utviklingen er at både hjemmetjenestedeckningen og institusjonsdeckningen reduseres blant innbyggerne over 80 år. Denne trenden følger lik utvikling både i nye Stavanger, lignende sammenslåinger og øvrige kommuner.

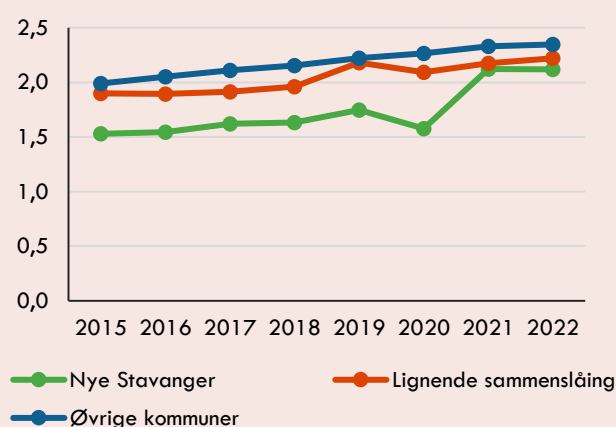
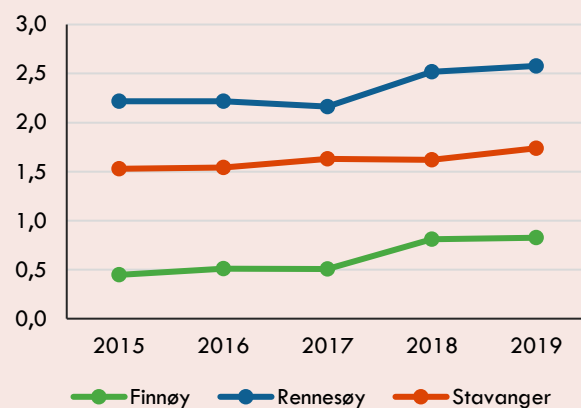
For hjemmetjenestedeckningen per innbygger under 67 år (Figur 2-15) er den gjennomgående trenden at det er en svak økning i dekningsgraden blant innbyggere under 67 år. For nye Stavanger er hjemmetjenestedeckningen under 67 år lavere enn for lignende sammenslåinger og øvrige kommuner, men i 2021 ser vi en økning som gjør at nye Stavanger kommer på nivå med lignende sammenslåingskommuner.

Tjenesteindikatorerne for hjemmetjenester og institusjonstjenester, viser at utviklingen for nye Stavanger fortsetter samme trend etter sammenslåing. Selv om nivåene mellom dekningsgrader for nye Stavanger, lignende sammenslåingskommuner og øvrige kommuner, er forskjellig, så følger de alle den samme trenden i store trekk. Den eneste indikatoren der utviklingen i nye Stavanger er annerledes, er for hjemmetjenestedeckning under 67 år. Det er likevel ikke noe som tilsier at dette henger sammen med sammenslåingen.

Vi har også mottatt styringsdata fra Stavanger kommune knyttet til hjemmehjelpsklienter fordelt på dagens bydeler. Det er vanskelig å konkludere om utviklingen generelt ettersom potensielle endringer i institusjonsplasser mv. kan være et substitutt til hjemmehjelp, men utviklingen tilsa at det har blitt stadig flere mottakere i Finnøy og Rennesøy fra år 2020, mens antallet over tid har falt noe i gamle Stavanger.

Utviklingen i korrigerte brutto driftsutgifter per institusjonsplass (Figur 2-18) viser en relativt jevn økning i utgiftene per institusjonsplass. For nye Stavanger skiller 2016 og 2020 seg ut med at det er

**Figur 2-15: Hjemmetjenestedeckning, innbyggere under 67 år**

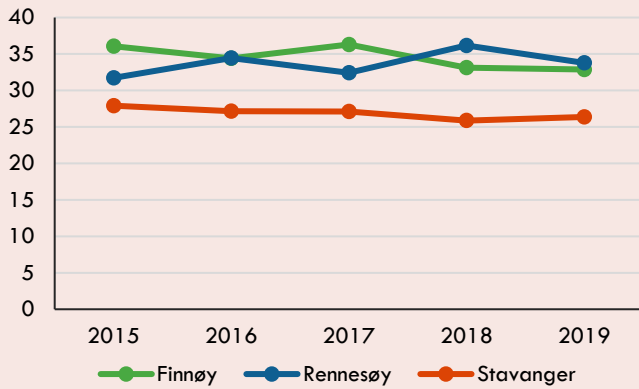


Kilde: KOSTRA

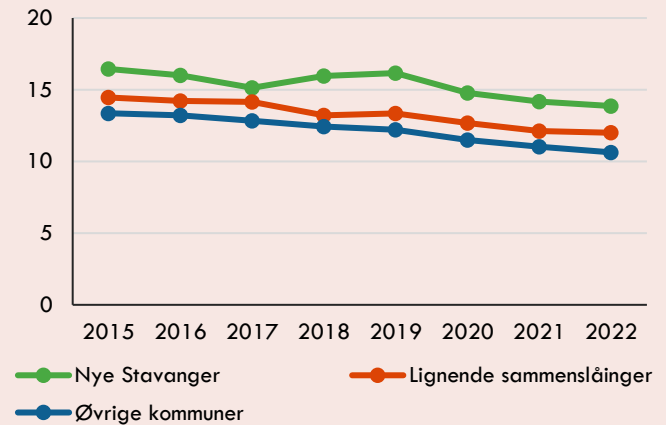
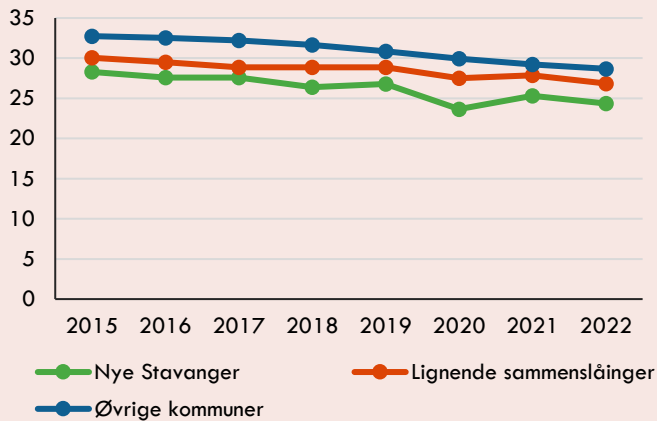
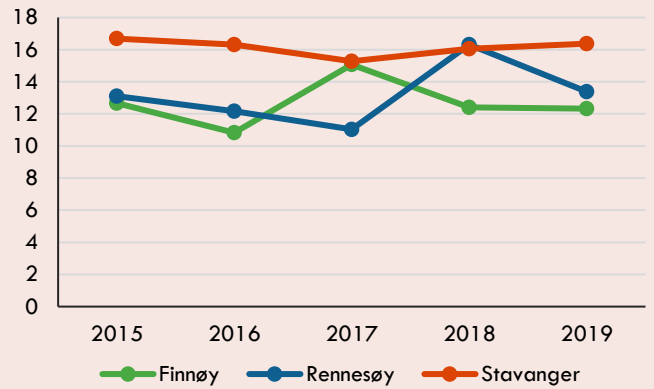
en midlertidig reduksjon i utgiftene per institusjonsplass. Det overordnede bilde er likevel at utgiftene er svakt økende i perioden 2015 til 2022.

Når vi i Figur 2-19 sammenligner samlet produksjonsindeks for hjemmetjenester og institusjonstjenester (pleie og omsorg), ser vi at produksjonsindeksen for de tre kommunene gamle Stavanger, Finnøy og Rennesøy var på tilnærmet likt nivå i 2018 og 2019. Stavanger og Rennesøy har en produksjonsindeks som ligger nær 100, mens Finnøy kommer seg opp fra produksjonsindeks på 60 i 2017 til i overkant av 90 i 2018 og 2019. Samlet gjennomsnittlig produksjonsindeks for nye Stavanger reduseres noe i perioden etter sammenslåingen, fra ca. 100 i 2019 til i overkant av 90 i 2021.

Figur 2-16: Hjemmetjenestedecking

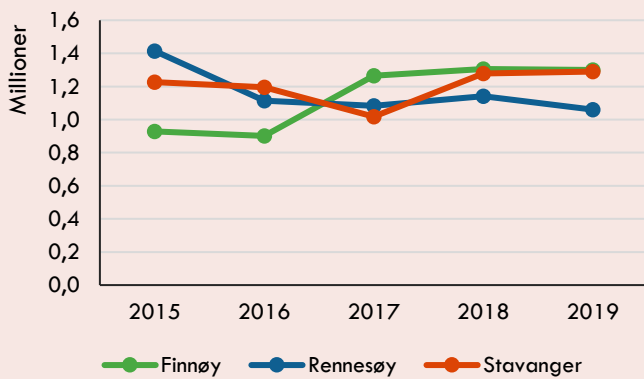


Figur 2-17: Institusjonsdekning

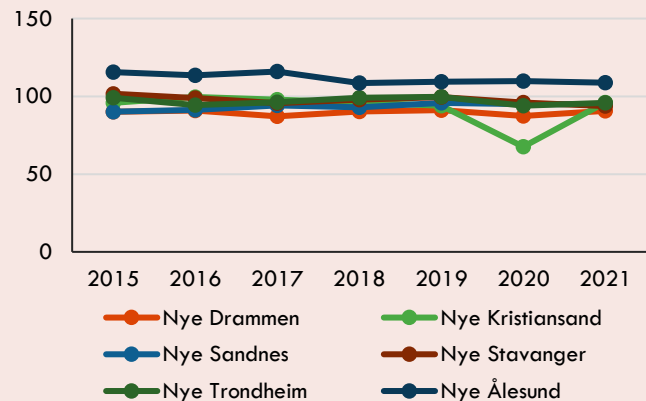
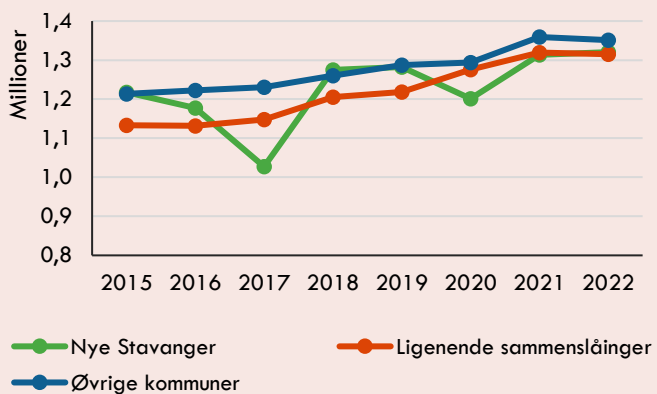
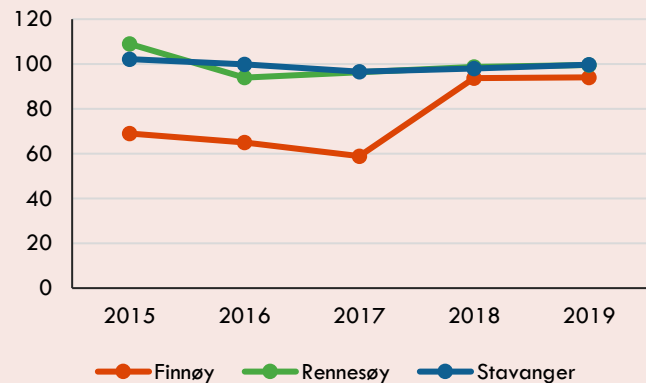


Note: Dekning er beregnet for innbyggere 80 år og eldre. Kilde: KOSTRA

Figur 2-18: Korrigerte brutto driftsutgifter per institusjonsplass, faste kroner



Figur 2-19: Produksjonsindeks pleie og omsorg



Kilde: Kilde knyttet til korrigerte brutto driftsutgifter per institusjonsplass er Statistisk sentralbyrå (SSB), mens Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi er kilde for produksjonsindeksen for pleie og omsorg.

## 2.5 Andre sektorer

I dette kapitlet vil vi drøfte kommunenes tjenestenivå innen både kommunehelse, barnevern, sosiale tjenester og kultur, hovedsakelig ved å studere utviklingen i score for de sektorspesifikke produksjonsindeksene. Som nevnt over relateres utviklingen i målt produksjon til en målgruppe for produksjonen.

### 2.5.1 Kommunehelse

I Figur 2-20 studeres utviklingen i kommunehelse. Produksjonsmålene i denne sektoren omfatter legesultasjoner og fysioårsverk, samt somatiske undersøkelser innen helsestasjon og skolehelsetjenesten.

Her ser vi at de tre sammenslåtte kommunene hadde en forskjellig utvikling i årene før 2020. Mens Finnøy var målt likt landssnittet i 2015, indikerer indeksverdien i 2019 at produksjonen da var 10 prosent under landssnittet. For Rennesøy har utviklingen nært negativ siden 2016, hvor verdien indikerer at produksjonen i kommunehelse kun utgjorde 80 prosent av landssnittet i 2019. For gamle Stavanger ser vi motsatt utvikling. Kommunen ble målt til å ha noe lav produksjon i kommunehelsesektoren i starten av perioden, mens man så en stadig høyere

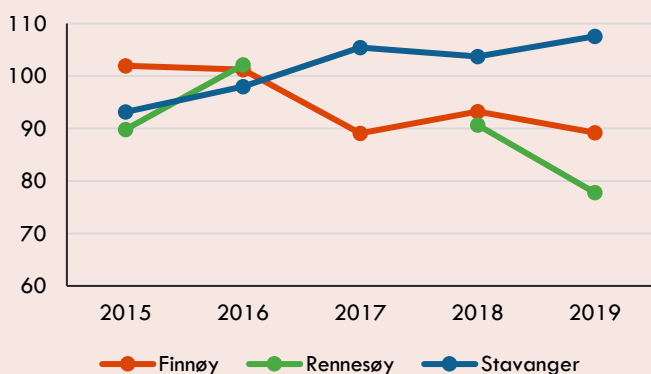
målt produksjon gjennom de siste årene før sammenslåing.

I den nederste delen av figuren gjøres det en sammenligning av den nye sammenslåtte kommunen sett opp mot andre lignende sammenslåinger. Selv om utviklingen var negativ i Finnøy og Rennesøy, blir verdiene for nye Stavanger holdt oppe av positiv utvikling i gamle Stavanger (indeksverdiene er vektete snitt med innbyggertall som vekt). Vi ser da at målt produksjon for den sammenslåtte kommunen har holdt seg nokså stabil siden 2017. Sett opp mot de andre sammenlignbare sammenslåingene måles produksjonen i nye Stavanger til å være nokså høy, hvor det kun er nye Trondheim som måles med høyere produksjon i årene 2020 og 2021.

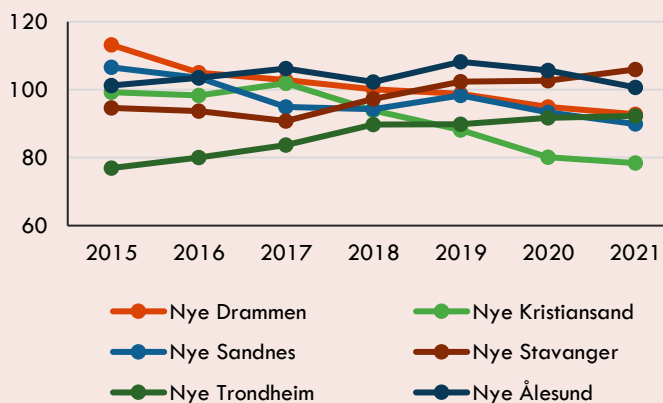
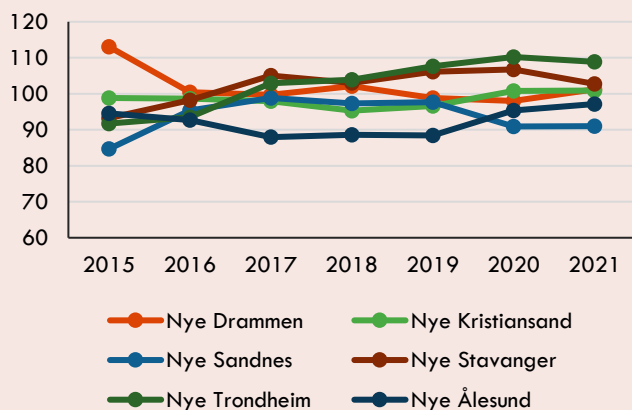
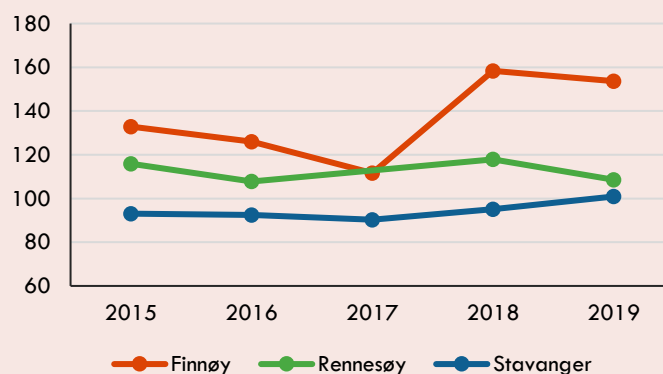
### Barnevern

I Figur 2-21 studeres utviklingen for sektoren barnevern. Her består produksjonsmålene av antall barnevernsundersøkelser, barnevernstiltak og andelen ansatte med fagutdanning. Hvor gamle Stavanger lå rett under eller på landssnittet i perioden 2015–2019, hadde Finnøy og Rennesøy relativt sett mye høyere målt produksjon i samme periode. Særlig kan det nevnes at produksjonen i Finnøy ble målt til vel 50 prosent høyere enn landssnittet i de to siste årene før sammenslåing. I Rennesøy var produksjonen målt til å

Figur 2-20: Produksjonsindeks kommunehelse



Figur 2-21: Produksjonsindeks barnevern



Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi



være mellom 10–20 prosent høyere enn landsnittet i samme periode.

Den nederste figuren i Figur 2-21 viser utviklingen i sammenslåtte kommuner for hele perioden 2015–2021. Det ser ut til at den relativt høye produksjonen målt rett før sammenslåing også har vært opprettholdt i nye Stavanger etter sammenslåingen, hvor kommunen måles til å ha det høyeste produksjonsnivået i 2021 sammenlignet med øvrige sammenligningskommuner. Den kanskje klareste trenden er at nivået etter sammenslåing ser ut til å ligge klart over snittet for perioden 2015–2019.

### 2.5.2 Sosiale tjenester

I Figur 2-22 vises utviklingen i målt produksjon for sosiale tjenester. Produksjonsindikatoren her består av antall mottakere av økonomisk sosialhjelp, sosialhjelpsutbetaling og aktivitet knyttet til kvalifiseringsordningen. Produksjonen indikeres å ha vært nokså stabil og nokså nært landsnittet i Stavanger og Finnøy i perioden før kommunesammenslåingen, mens den har variert noe mer i Rennesøy. Mens både gamle Stavanger og Finnøy ble målt til å ha en produksjon rett under landsnittet i 2019, indikeres det at produksjonen i Rennesøy var omtrent 10 prosent høyere enn landsnittet.

I den nederste delen av Figur 2-22 vises utviklingen for nye Stavanger sett opp utviklingen i lignende kommunesammenslåinger. Bildet viser at produksjonen har vært relativt stabil sett over tid både for nye Stavanger og øvrige nye kommuner, og det er først og fremst Trondheim som skiller seg ut med relativt høy produksjon, særlig knyttet til året 2021.

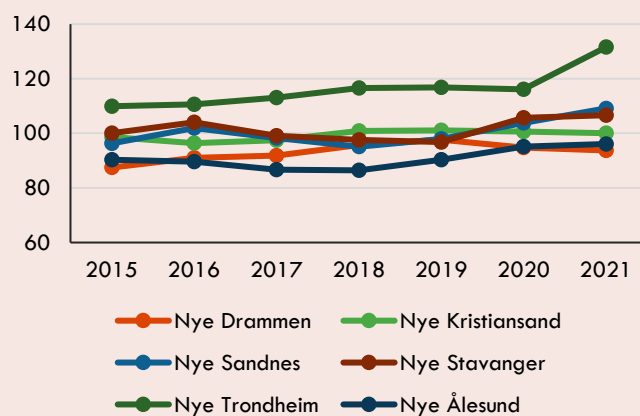
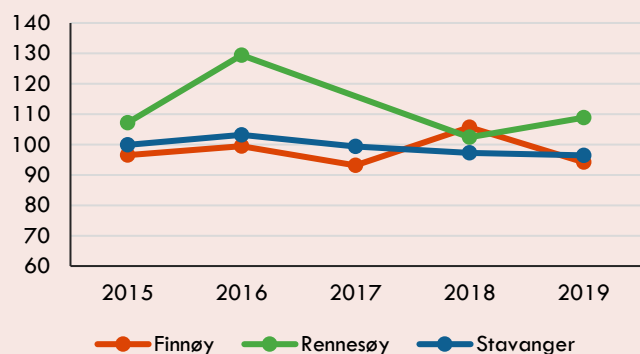
### Kultursektoren

Til slutt viser vi i Figur 2-23 utviklingen i målt produksjon innen kultursektoren. Her består produksjonsindeksen av indikatorer for aktiviteten innen bibliotek, kino, støtte til barn og unges aktivitets-tilbud, kommunale fritidssenter og kulturskole. Generelt sett er kultursektoren den sektoren hvor man ser de største relative forskjellene mellom kommuner. Dette gjelder både for landet generelt, men også for målt produksjon i de sammenslåtte kommunene.

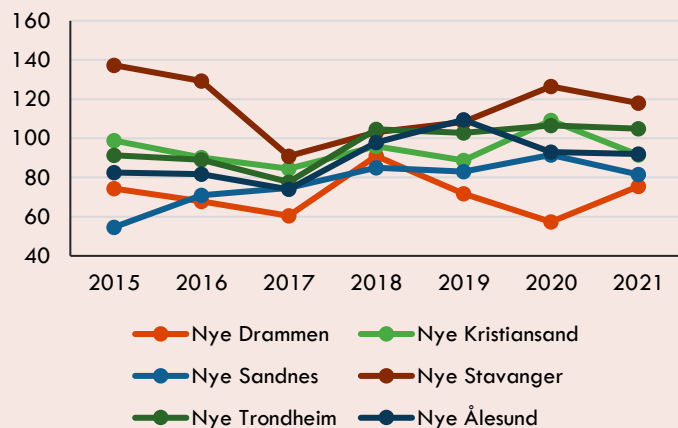
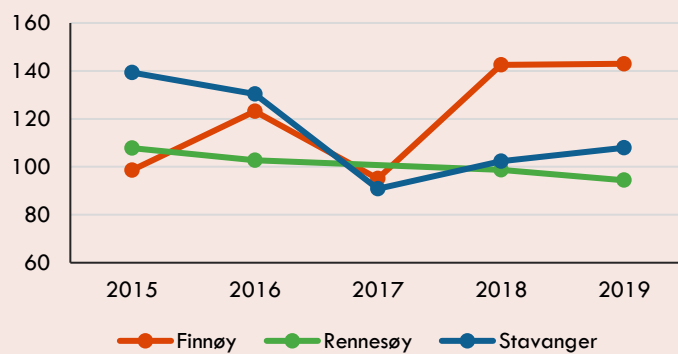
## 2.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på inntekts- og produksjonsutviklingen i kommunene berørt av sammenslåingen til nye Stavanger i 2020. Vi har studert både utviklingen før sammenslåing og sett på utviklingen for den sammenslåtte kommunen opp mot

Figur 2-22: Produksjonsindeks sosiale tjenester



Figur 2-23: Produksjonsindeks kultur



Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

andre lignende sammenslåinger for perioden 2015 til 2021/2022.

Det store bildet viser at produksjonen ofte måles til å være nokså lik landsgjennomsnittet, samt at Stavanger gjerne måles til å ha høyere produksjon enn de fleste andre lignende kommuner berørt av sammenslåinger i 2020. Det er også lite som tyder på at man har sett en klar endring i produksjonen fra før-perioden 2015–2019 til etter-perioden 2020–2021. Blant de mange enkeltindikatorerne vi har studert, kan det påpekes at det virker å ha vært en konvergens på tvers av de tre gamle kommunene for enkelte tjenesteindikatorer. Dette gjelder blant annet for utdanningsnivået hos barnehageansatte og lærertettheten på ungdomsskolene.

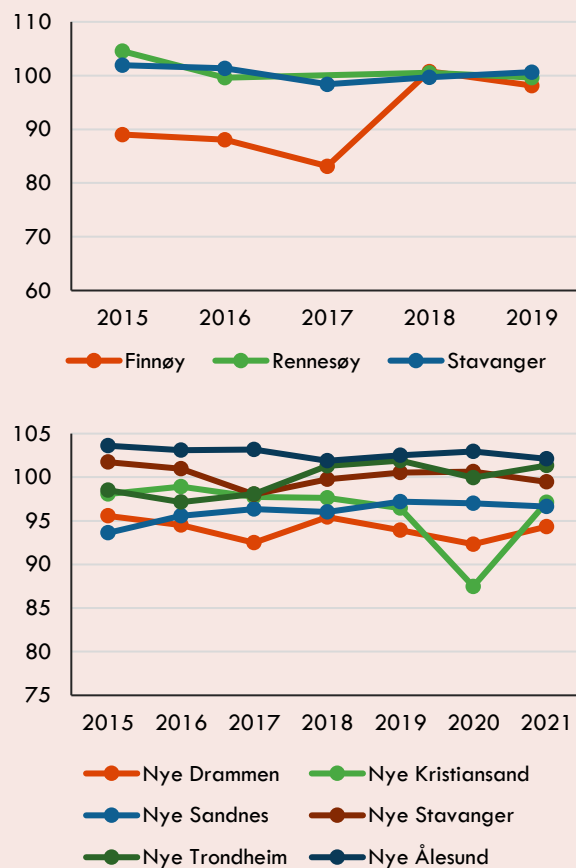
Tabell 6-2 i Vedlegg A viser resultater fra en regresjonsanalyse som mer formelt vurderer om det har vært endringer i produksjonen i Stavanger etter sammenslåing, sett opp mot en kontrollgruppe bestående av kommuner berørt av lignende sammenslåinger (Drammen, Kristiansand, Sandnes, Trondheim og Ålesund). Analysen er en såkalt forskjell-i-forskjeller-analyse, der en indikator for etterperiode interagerer med en indikator for Stavanger kommune er interessevariabelen. Formålet med denne analysen er å beregne hva endringen i produksjonsindikatorer er i Stavanger etter sammenslåing sett opp mot endringer i øvrige kommuner berørt av sammenslåing (kontrollgruppen).

De første sju kolonnene gjengir den estimerte sammenhengen for de sju sektorene som det er laget en produksjonsindeks for. I seks av sektorene ser det ikke ut til at Stavanger har fått en endret produksjon etter sammenslåing når dette sammenlignes med endringene i lignende kommuner berørt av kommunesammenslåinger. Unntaket er barnevern, hvor vi finner at produksjonsnivået er høyere i Stavanger etter sammenslåingen.

Som Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi påpeker i sin rapport, kan en studie av utviklingen innen enkeltsektorer gi et begrenset bilde på den generelle utviklingen, da ulike kommuner kan prioritere sektorer ulikt (TBU, 2022). Utvalget publiserer derfor også en samleindikator på produksjonen, som i praksis er en sammenvekting av de enkelte sektorindikatorerne i produksjonsindeksen (vektet sammen med nasjonale budsjettandeler).

Figur 2-24 viser utviklingen i samlet produksjonsindeks. Figuren viser at Finnøy ble målt med nokså lav produksjon i perioden 2015-2017, mens vi ser at både gamle Stavanger og Rennesøy har hatt en målt produksjon nokså nært landssnittet over hele før-perioden.

Figur 2-24: Samlet produksjonsindeks



Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Den nederste figuren viser utviklingen for nye Stavanger over hele perioden, sammenlignet med utviklingen i lignende kommunesammenslåinger. For den samlede produksjonsindeksen ser det ut til at nivået hos Stavanger ligger svært nært landsgjennomsnittet både før og etter år 2020. Ålesund blir målt til å ha noe høyere produksjon. Dette skyldes hovedsakelig svært høy målt aktivitet innen pleie og omsorg, som også er den sektoren med høyest vekt i den samlede produksjonsindeksen.

Vurderingen over understøttes også av forskjell-i-forskjeller-analysen presentert i Tabell 6-2 i Vedlegg A. Punktestimater her er 0,77, noe som tilsier en liten økning i målt produksjon etter sammenslåing. Endringen kan imidlertid ikke sies å være statistisk sett forskjellig fra 0.

### 3. Bærekraftig og robust økonomi

Bærekraftige kommuner forstås her som i hvilken grad kommunene kan opprettholde og bygge ut tjenestetilbudet over tid, mens økonomisk robusthet handler om å kunne skjerme innbyggernes tjenestetilbud mot fall i skatteinntekter og kostnadsdrivende sjokk på utgiftsiden, som for eksempel en økning i antall ressurskrevende brukere i pleie og omsorg. Bærekraft og økonomisk robusthet vil gi grunnlag for jevn og stabil utvikling av tjenestetilbudet.

I internasjonal litteratur betraktes lokale skatter som den fundamentale finansieringskilden for kommunene. Graden av skattefinansiering kan da forstås som en indikator for hvor bærekraftig kommunens økonomi er, og i hvilken grad finansieringen er uavhengig av overføringer fra staten. I et sentralisert finansierings-system som det norske finansieres alle kommuner i større eller mindre grad av statlige overføringer. Det er likevel en viktig del av dette prosjektet å studere forskjeller i skattefinansiering mellom de tre kommunene før sammenslåing og utviklingen i nye Stavanger etter sammenslåing.

Utbygging av tjenestetilbudet krever investeringer i bygninger og utstyr, og kommunene må ha evne til å finansiere disse. Den norske styringsmodellen innebærer at investeringer i hovedsak finansieres gjennom egenfinansiering (positivt netto driftsresultat), låneopptak og investeringstilskudd. I tillegg til egenfinansiering av investeringer, er netto driftsresultat uttrykk for økonomisk balanse og evne til å håndtere negative sjokk. Et høyt netto driftsresultat og et betydelig disposisjonsfond gir en buffer til å håndtere skattesvikt og andre sjokk uten å komme i konflikt med kommunelovens budsjettbalansekrav. Kommuner som bryter budsjettbalansekravet sies å være i økonomisk ubalanse og føres opp i ROBEK-registeret. Kommuner i ROBEK må ha statlig godkjenning av budsjett og låneopptak. Ingen av de tre kommunene var registrert i ROBEK før sammenslåing og nye Stavanger er ikke registrert etter sammenslåingen.

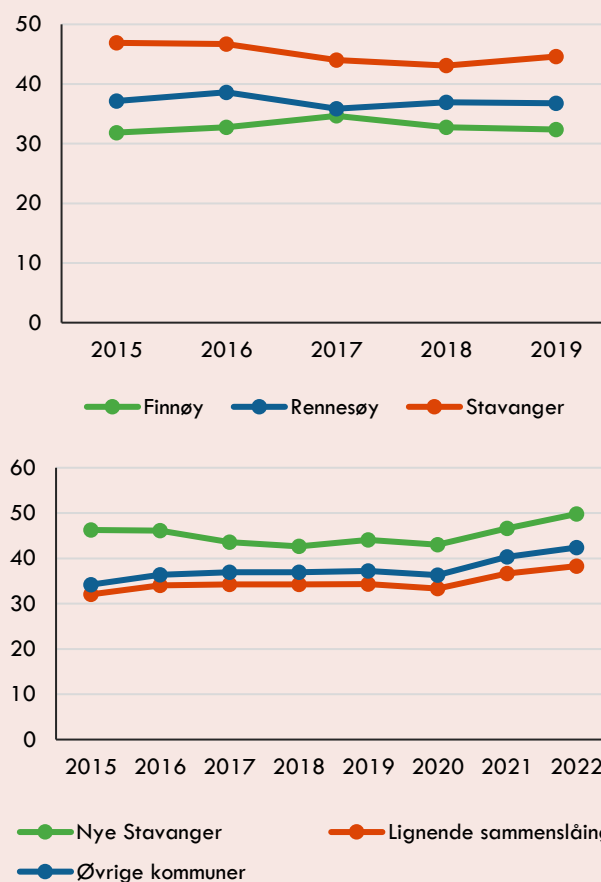
I dette kapitlet presenterer vi først indikatorer for skatteinntekter og overføringsavhengighet. Deretter diskuterer vi netto driftsresultat, disposisjonsfond, gjeld, investeringer og finansiering av disse. Data som benyttes i dette kapitlet er konserntall fra KOSTRA. Når Stavanger sammenliknes med andre kommuner, benytter de også konserntall.

#### 3.1 Skatteinntekter og overføringsavhengighet

Kommunene finansieres i hovedsak gjennom lokale skatteinntekter, statlige overføringer og brukerbetaling. Lokale skatteinntekter gir kommunefinansieringen lokal forankring og stimulerer kommunene til å utvikle det lokale inntektsgrunnlaget gjennom aktiv næringspolitikk. I internasjonal litteratur betraktes lokal skattefinansiering som et viktig fundament for å gi kommunene gode incentiver til effektiv ressursbruk.

Øvre del av Figur 3-1 viser skatteinntekter per innbygger i Finnøy, Rennesøy og gamle Stavanger fra 2015 og fram til sammenslåingen. Med skatteinntekter menes her skatter som omfattes av skatteutjevningen i inntektssystemet, dvs. innteks- og formuesskatt fra personer og naturressurskatt fra kraftforetak.

Figur 3-1: Skatteinntekter per innbygger i 1000 kroner, faste priser.



Kilde: KOSTRA

Eiendomsskatt, konsesjonskraft- og havbruksinntekter inngår ikke. Det framgår at gamle Stavanger hadde klart høyere skatteinntekter enn de to kommunene de slo seg sammen med. Målt i forhold til landsgjennomsnittet utgjorde skatteinntektene per innbygger i gamle Stavanger 124 prosent i 2019, mens de i Finnøy og Rennesøy utgjorde hhv. 90 og 102 prosent. Vi legger også merke til at gamle Stavanger er den eneste av de tre kommunene som har markert lavere skatteinntekter i 2019 enn i 2015, noe som har sammenheng med oljeprisfallet i 2014 og påfølgende lavkonjunktur.

Høyre del av figuren viser utviklingen i skatteinntekter per innbygger i nye Stavanger sammenliknet med liknende sammenslåinger og øvrige kommuner. Nye Stavanger har høyere skatteinntekter enn både lignende sammenslåinger og øvrige kommuner. I 2022 utgjorde skatteinntektene i nye Stavanger om lag 50.000 kroner per innbygger, noe som utgjorde 122 prosent av landsgjennomsnittet.

Figur 3-2 viser utviklingen i skatteinntekter i prosent av brutto driftsinntekter, også omtalt som skatteandelen. I lys av Figur 3.1 er det ikke overraskende at gamle Stavanger hadde høyere skatteandel enn Finnøy,

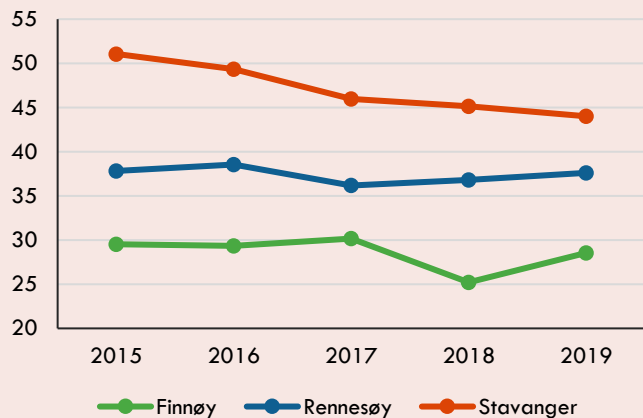
Rennesøy og begge typer av sammenlikningskommuner. Det som kanskje er mer overraskende er at avstanden mellom Finnøy og Rennesøy er større for skatteandelen enn for skatteinntektene. Det har sammenheng med at Finnøy, som er den minste kommunen av de to, mottar høyere overføringer gjennom inntektssystemet. Mens øvrige kommuner hadde høyere skatteinntekter per innbygger enn liknende sammenslåingskommuner, er det motsatte tilfelle for skatteandelen. Igjen har dette sammenheng med at gruppen øvrige kommuner inngår små distriktskommuner som mottar relativt høye overføringer gjennom inntektssystemet.

Skatteandelen ble redusert og overføringsavhengigheten økte i alle kommuner i årene før kommunereformen. Nedgangen i skatteandel var imidlertid sterkest i nye Stavanger, noe som har sammenheng med oljeprisfallet og påfølgende lavkonjunktur samt at nye Stavanger hadde høy skatteandel i utgangspunktet.

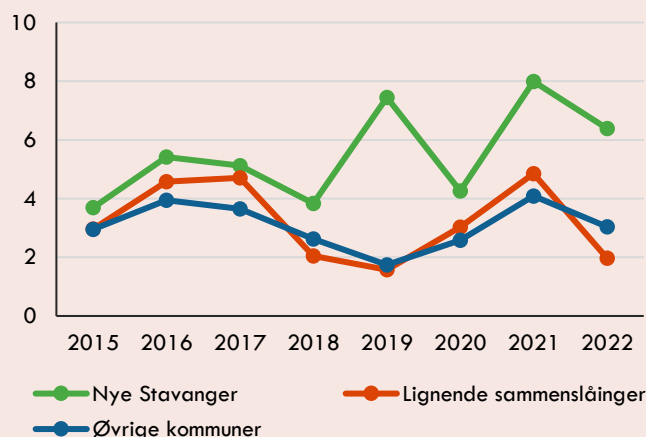
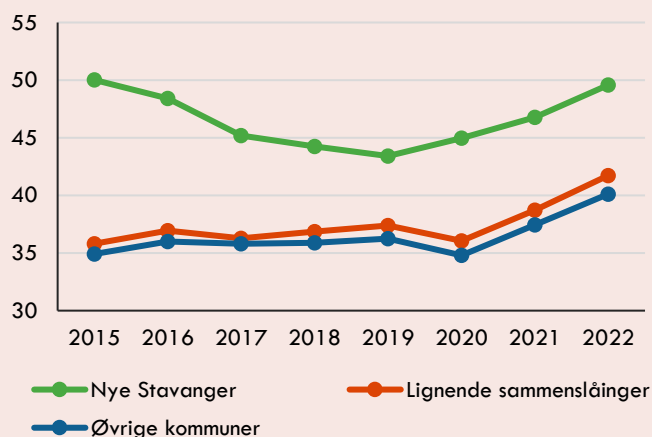
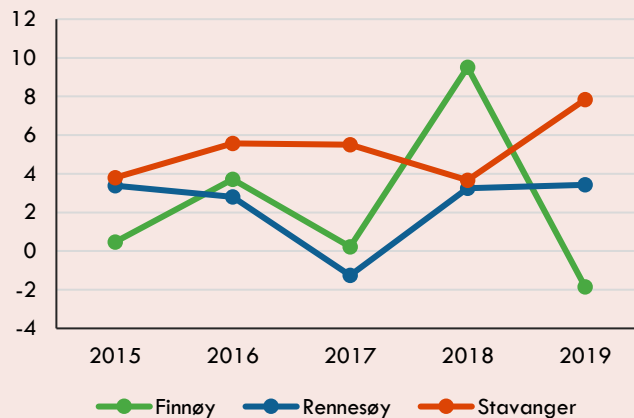
### 3.2 Finansielle måltall

I dette kapitlet benyttes konserntall fra KOSTRA, noe som er de samme tallene Stavanger benytter ved

Figur 3-2: Skatteinntekter i prosent av brutto driftsinntekter



Figur 3-3: Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter



sammenlikning med andre kommuner. De finansielle måltallene for Stavanger er imidlertid basert på tall for kommunekassen. Videre gjøres det for enkelte av de finansielle måltallene særskilte korrigeringer. I dette prosjektet, hvor hovedformålet er å sammenlikne Stavanger med andre kommuner, har vi valgt å benytte konserntall. De finansielle måltallene skal ikke nås hvert enkelt år, men vurderes over tid.

### 3.2.1 Netto driftsresultat og disposisjonsfond

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunene. Netto driftsresultat er driftsinntekter fratrukket driftsutgifter og netto finansutgifter (inklusive netto avdrag). Et positivt netto driftsresultat kan benyttes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk. Hovedregelen i kommuneloven er at kommunene ikke kan budsjettere med et negativt netto driftsresultat.

TBUs anbefaling for kommunene samlet er at netto driftsresultat over tid bør utgjøre 1¾ prosent av brutto driftsinntekter. I nye Stavanger er det en målsetting at netto driftsresultat skal utgjøre minst 2 prosent av brutto driftsinntekter. Mens TBU-anbefalingen er basert på konserntall, er målsettingen for Stavanger basert på tall for kommunekassen. For netto driftsresultat er konserntallene noe høyere enn kassetallene, men forskjellen er ikke stor. I nye Stavanger var forskjellen 0,3 prosentpoeng i 2022.

I øverste del av Figur 3-3 sammenliknes netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter for hver av de tre kommunene Finnøy, Rennesøy og gamle Stavanger for årene 2015–2019. Det framgår at gamle Stavanger, med unntak av 2018, hadde høyest netto driftsresultat blant de tre kommunene som nå utgjør nye Stavanger. I alle år lå gamle Stavanger over egen målsetting. Finnøy hadde kraftig nedgang i netto driftsresultat i 2019 og kom ut med et negativt resultat det året. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at Finnøy hadde et svært høyt netto driftsresultat i 2018 på nærmere 10 prosent av inntektene. Store svingninger i netto driftsresultat i Finnøy må ses i sammenheng med at dette var en relativt liten kommune med vel 3000 innbyggere.

I høyre del av Figur 3-3 sammenlikner vi utviklingen i netto driftsresultat i nye Stavanger med utviklingen i andre kommuner for årene 2015–2022. En første observasjon er at nye Stavanger i hele perioden har hatt høyere netto driftsresultat enn de to typene sammenlikningskommuner. Videre har Stavanger klart høyere netto driftsresultat enn egen målsetting, selv når det tas hensyn til at målsettingen er definert i forhold til kassetall. En annen interessant observasjon er at nye Stavanger fikk en reduksjon i netto driftsresultat det første året etter sammenslåingen, mens

begge typer sammenlikningskommuner hadde en økning. Likevel hadde nye Stavanger høyere netto driftsresultat enn sammenlikningskommunene, og forskjellen økte i 2021 og 2022.

Figur 3-4 viser utviklingen i disposisjonsfond målt i prosent av brutto driftsinntekter. Før sammenslåingen økte disposisjonsfondene i alle tre kommuner, og økningen var særlig stor i Finnøy. Vi merker oss at økningen i disposisjonsfond for Finnøy først og fremst kom i 2018, samme år som Finnøy hadde et svært høyt netto driftsresultat.

Siden 2015 har kommunene hatt betydelig merskattevekst og høye netto driftsresultater. Videre har høye netto driftsresultater bidratt til at disposisjonsfond som er historisk høyt. I 2019 hadde gamle Stavanger et disposisjonsfond på over 20 prosent av brutto driftsinntekter. Fordi disposisjonsfondet i nye Stavanger var historisk høyt, vedtok kommunen i 2021 og 2022 å benytte til sammen 500 millioner kroner til ekstraordinær nedbetaling av gjeld. Vedtakene ble effektivert gjennom reduksjon i nye låneopptak. Formålet var å redusere gjeldsgraden og bidra til bedre fremtidige netto driftsresultat gjennom lavere renteutgifter. Selv etter at deler av disposisjonsfondet er benyttet til nedbetaling av gjeld, er disposisjonsfondet i Stavanger høyere enn i andre kommuner.

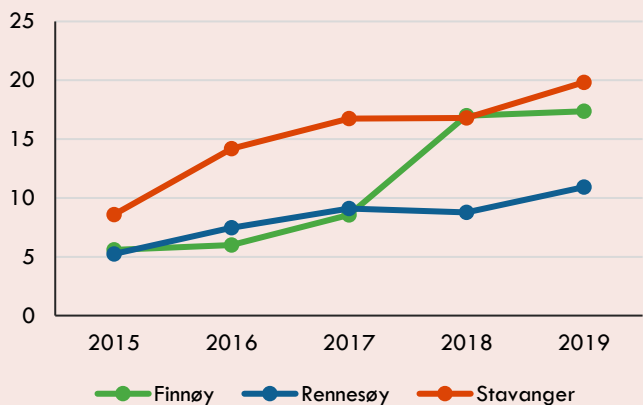
Kommunene har gjennomgående hatt høye netto driftsresultater siden 2015. Høye netto driftsresultater har gitt grunnlag for oppbygging av betydelige disposisjonsfond i mange kommuner. Én viktig årsak til dette er betydelig merskattevekst. Siden både gamle og nye Stavanger har skatteinntekter godt over landsgjennomsnittet vil de sannsynligvis også ha høyere merskattevekst per innbygger enn andre kommuner. Dette bidrar isolert sett til ekstra styrking av netto driftsresultat og disposisjonsfond.

### 3.2.2 Gjeld

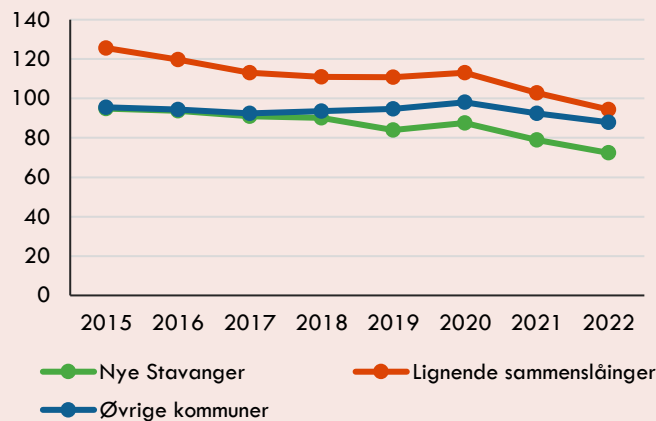
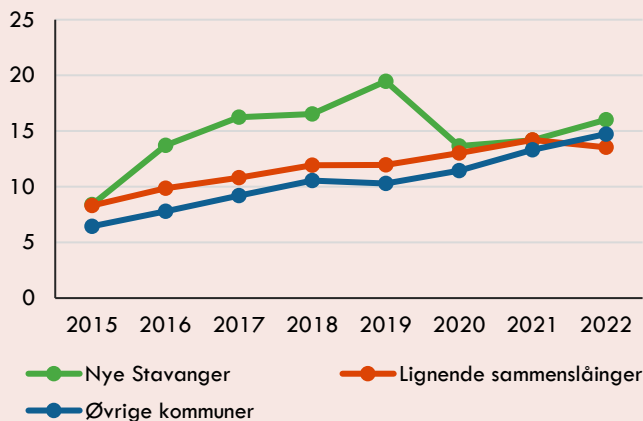
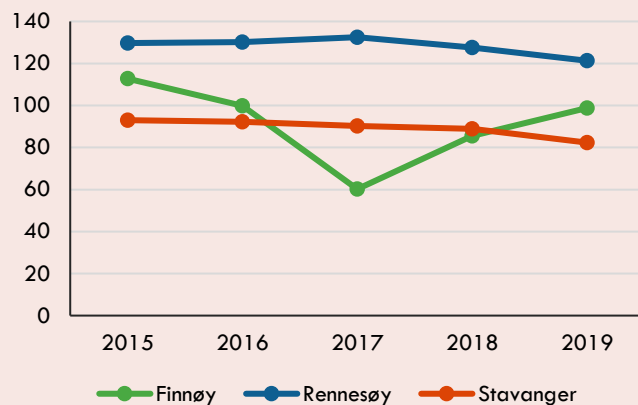
Figur 3-5 viser utviklingen i netto gjeld i prosent av brutto driftsinntekter. Før sammenslåingen skilte Rennesøy seg ut med en høy gjeldsgrad. I 2019 var gjeldsgraden i Rennesøy i overkant av 120 prosent av brutto driftsinntekter. Til sammenlikning hadde gamle Stavanger en gjeldsgrad ned mot 80 prosent. Vi er skeptiske til tallene for Finnøy som svinger mye. Gjeld er en beholdningsvariabel som ikke forventes å variere mye fra år til år.

Vi ser fra nedre del av Figur 3-5 at gjeldsgraden i nye Stavanger økte det første året etter sammenslåingen, for deretter å bli redusert. Gjeldsgraden har tilsvarende utvikling i de to typer sammenlikningskommuner. Det er en viss tendens til at gjeldsreduksjonen har vært større i kommuner som er

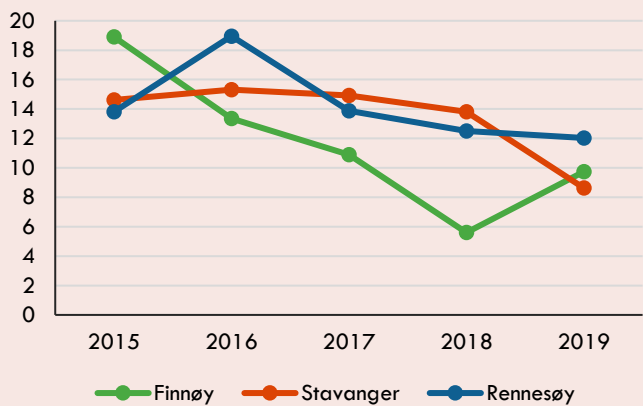
Figur 3-4: Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter



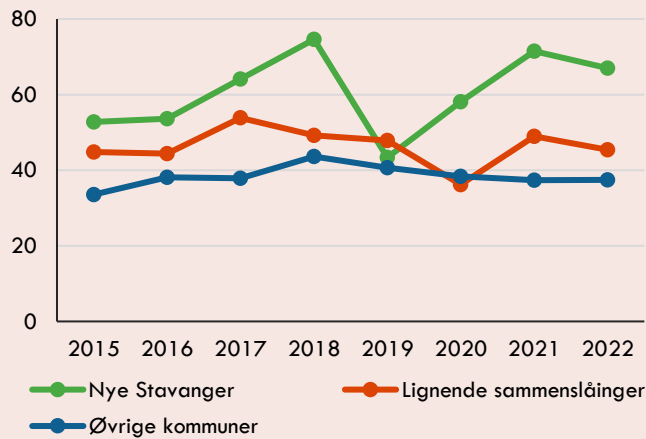
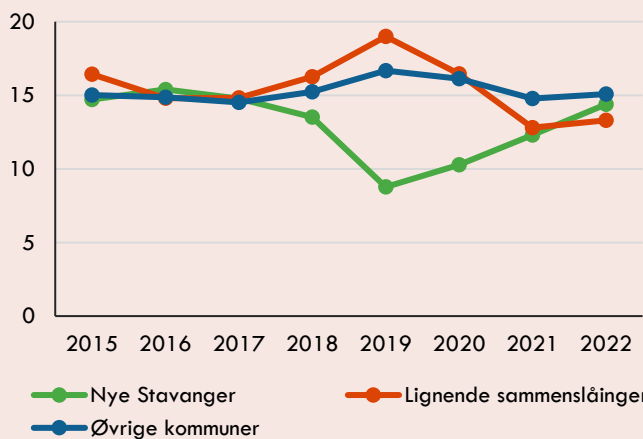
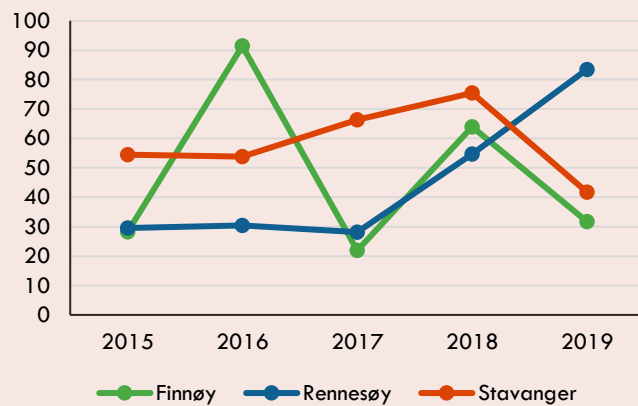
Figur 3-5: Netto gjeld i prosent av brutto driftsinntekter



Figur 3-6: Investeringsutgifter i prosent av brutto driftsinntekter



Figur 3-7: Egenfinansiering i prosent av brutto investeringsutgifter



Kilde: KOSTRA



berørt av kommunereformen (nye Stavanger og lignende sammenslåinger).

Konserntallene viser at gjeldsgraden i nye Stavanger kommune var vel 72 prosent ved utgangen av 2022. Dette er konserntall, og deler av gjelden er knyttet til interkommunale selskaper. Som diskutert foran er målsettingen for gjeldsgrad knyttet til kommunekassen og heleide kommunale foretak, men hvor startlån er trukket fra. I henhold til kommunens egne tall, var gjeldsgraden 61 prosent ved utgangen av 2022. Dette er noe over kommunene egen målsetting på 60 prosent.

### 3.2.3 Investeringer

Figur 3-6 viser utviklingen i investeringsutgifter i prosent av brutto driftsinntekter. Andelen av inntekter som ble benyttet til investeringer viser en negativ trend i alle tre kommuner før sammenslåingen. Dette var resultat av en bevisst politikk om å begrense investeringsaktiviteten i årene før sammenslåingen. Høyre del av Figur 3-6 viser også at investeringsaktiviteten ble redusert også i forhold til sammenlikningskommunene før kommunereformen. Forskjellen i utvikling før kommunereformen mellom Finnøy, Rennesøy og Stavanger sammenliknet med liknende sammenslåinger er interessant. Mens investeringsutgiftene som andel av brutto driftsinntekter samlet sett ble redusert i Finnøy, Rennesøy og Stavanger, økte investeringsandelen i liknende sammenslåingskommuner. Etter sammenslåingen har investeringsaktiviteten i nye Stavanger tatt seg opp, mens investeringsandelen ble redusert i liknende sammenslåingskommuner. I 2022 var investeringsandelen i nye Stavanger høyere enn i gruppen av liknende sammenslåinger. Nye Stavanger hadde en investeringsandel på opp mot 15 prosent i 2022.

Nye Stavangers egen målsetting er å begrense investeringsandelen til 11-12 prosent. Målsettingen er knyttet til kassetall og investeringsandelen for kommunekassen var 12 prosent i 2022. Investeringsandelen har økt etter etableringen av nye Stavanger, noe som må ses i sammenheng med kommunene lyktes med å begrense investeringene i forkant av sammenslåingen.

Figur 3-7 viser utviklingen i egenfinansiering av investeringer. Før sammenslåingen hadde gamle Stavanger høyere egenfinansieringsandel enn Finnøy og Rennesøy. Samlet sett hadde de tre kommunene, med unntak av 2019, høyere egenfinansieringsandel enn de to typer sammenlikningskommuner før

sammenslåingen. Også etter sammenslåingen har nye Stavanger høyere egenfinansieringsandel enn sammenlikningskommunene. I 2022 var egenfinansieringsandelen i Stavanger 67 prosent.

## 3.3 Oppsummering

Før sammenslåingen hadde gamle Stavanger høyest skatteinntekt per innbygger og høyest skatteandel, og lå klart over landsgjennomsnittet på begge indikatorer. Dette har sammenheng med høyt inntektsnivå og høy formue i gamle Stavanger, blant annet på grunn av høyt lønnsnivå i petroleumsnæringen. Utgangspunktet her var altså at skatteinntektene var klart høyest i den største kommunen, noe som innebærer at de to mindre kommunene skattemessig vil tjene på sammenslåingen. I tillegg vil de på det økonomiske området dra nytte av at Stavanger i utgangspunktet hadde et større fagmiljø med mer ressurser og bedre kompetanse.

I forkant av kommunesammenslåingen ble de tre kommunene Finnøy, Rennesøy og gamle Stavanger enige om å begrense investeringene for å unngå at det ble gjennomført større og ukoordinerte prosjekter som ville være en hemsko for den nye storkommunen. Tallene viser at kommunene som slo seg sammen til nye Stavanger lyktes med dette, i motsetning til liknende sammenslåinger hvor investeringene økte som andel av inntektene. Forskjellen i tidsforløp tyder på at nye Stavanger har fått mer ut av sine investeringsmidler enn andre kommuner som var berørt av kommunereformen.

I forhold til andre kommuner har nye Stavanger hatt høyere netto driftsresultat, høyere disposisjonsfond og høyere egenfinansiering av investeringene. Videre har kommunen benyttet disposisjonsfondet til å redusere gjeldsgraden, men selv etter dette har kommunen noe høyere disposisjonsfond enn i andre kommuner.

Finnøy, Rennesøy og gamle Stavanger har klart seg bra økonomisk før kommunereformen, og vi vil spesielt trekke fram at de lyktes med å begrense investeringsandelen i motsetning til liknende sammenslåingskommuner. Nye Stavanger har levert gode tall så langt etter kommunereformen. De økonomiske rammebetingelsene har imidlertid vært gode siden 2015, først og fremst på grunn av høy merskattevekst. Det gjenstår å se om den nye storkommunen vil levere like gode økonomiske resultater når statens handlingsrom blir mindre og kommunens utfordringer blir større.

## 4. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Et sentralt mål ved Kommunereformen er å gi en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling gjennom større og mer funksjonelt avgrensede kommuner (Prop. 95 S (2013-2014)). Dette begrunnes med at større kommuner vil ha bedre forutsetninger for å nå målene for samfunnsplanleggingen. Samfunnsutvikling handler om å skape lokalsamfunn som gir gode levekår for innbyggerne. Samfunnsutvikling favner derfor bredt og omhandler blant annet den fysiske, miljømessige, økonomiske, helsemessige, sosiale og kulturelle utviklingen i kommunen. I nullpunktsanalysen trekke Borge et al. (2017) frem styrking av samfunnsutviklerollen som en viktig motivasjon for frivillige kommunesammenslåinger. Imidlertid viser deres analyser før kommunesammenslåingen at det på mange områder er svært lite variasjon mellom ulike typer kommuner når det kommer til samfunnsutvikling. Dette kan tyde på at kommunesammenslåing gir begrensede gevinster, til tross for at samfunnsutvikling er ett av målene med sammenslåing.

Sammenslåingen av Finnøy, Rennesøy og Stavanger har noen karakteristikk som påvirker de forventede gevinstene knyttet til samfunnsutvikling. En faktor er størrelse. Større kommuner er forventet å gjøre det bedre på områder som er viktig for samfunnsutvikling. Befolkningen i Finnøy og Rennesøy utgjorde på tidspunktet for sammenslåingen cirka 6 prosent av befolkningen i gamle Stavanger, og sammenslåingen gir derfor ikke store utslag på størrelse for den nye kommunen, målt etter befolkning. Derimot er det en betydelig endring i størrelse for Finnøy og Rennesøy. Den andre faktoren er geografi. Funksjonelt avgrensede kommuner gir bedre samfunnsutvikling, dette handler gjerne om at den gamle kommunestrukturen ikke har holdt følge med tettstedsutviklingen, og det er et behov for å endre strukturen i tråd med utviklingen. Tettstedet Stavanger/Sandnes strekker seg ikke utover til Rennesøy, og Finnøy og Rennesøy regnes ikke som en del av tettstedet. Finnøy og Rennesøy grenser ikke til fastlands-Stavanger, og for å reise til Stavanger by må man i dag gjennom Randaberg kommune. Således kan ikke sammenslåingen forventes å gi en mer funksjonelt avgrenset kommune. Dette gjør at vi forventer begrensede effekter for nye Stavanger totalt sett knyttet til samfunnsutvikling.

For Finnøy og Rennesøy kan det imidlertid være effekter som følge av at de blir en del av en større kommune. I intensjonsavtalen for sammenslåingen er det nettopp virkninger for Finnøy og Rennesøy som trekkes frem som mål for sammenslåingen (Intensjonsavtale, 2016). For å vurdere effekter av

sammenslåingen på samfunnsutviklingen vil vi se på indikatorer innenfor fire områder:

- Befolknings- og inntektsutvikling
- Sysselsetting og næringsliv
- Kapasitet til samfunnsplanlegging
- Attraktivitet for barnefamilier

Datagrunnlaget gir oss mulighet til å se på indikatorene for nye Stavanger, men det er begrenset med data for Finnøy og Rennesøy etter kommunesammenslåingen. Dette gjør det utfordrende å isolere virkninger for de områdene som hvor vi forventer størst effekt.

### 4.1 Befolknings- og inntektsutvikling

Utviklingen i befolkning, inntekt og utdanning er viktige indikatorer på samfunnsutviklingen i en kommune. I dette delkapittelet ser vi på endringer i befolkning, bosettingsmønster, inntekt og utdanning.

#### 4.1.1 Befolkning

Både Finnøy og Rennesøy opplevde en svak nedgang i befolkningen i årene før kommunesammenslåingen som vist i Figur 4-1 og Figur 4-2. Begge kommunene opplevde imidlertid en økning i befolkningen fra 2019 til 2020. SSB sin oppsummering av flyttemønstrene i 2020 viste at i de mest sentrale kommunene så gikk flyttestrømmen ut av sentrum, samtidig som de bosatt i de minst sentrale kommunene flyttet til mer sentrale kommuner (Høydahl, 2021). Økningen kan derfor sees i sammenheng med koronapandemiens påvirkning på bosettingsmønstre, heller enn å være et resultat av kommunesammenslåingen.

I gamle Stavanger har det vært en svak økning i befolkningen frem mot kommunesammenslåingen (Figur 4-3). Også i etterkant har gamle Stavanger hvert år hatt en vekst i befolkningen, men den prosentvise veksten etter sammenslåingen har vært lavere enn for både Finnøy og Rennesøy. Mellom 2019 og 2023 hadde gamle Stavanger en befolkningsvekst på 1,7 prosent. Tilsvarende tall for Finnøy og Rennesøy er henholdsvis 6,1 og 8,1 prosent.

#### 4.1.2 Bosettingsmønster

En større og større andel av befolkningen bor i tettsteder. Dette handler blant annet om utvikling av sentre som har ført til en konsentrasjon av tilgang på arbeidsplasser og tjenester i tettsteder som påvirker bosettingsmønstrene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). Utviklingen av lokale tettsteder er derfor en viktig del av samfunnsutviklerollen. Figur 4-4 viser hvor stor andel av befolkningen i nye Stavanger, liknende

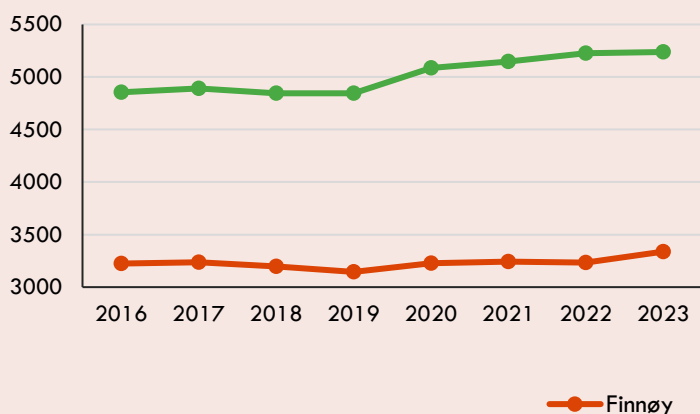
sammenslåinger og øvrige kommuner som bor i tettsteder. Nye Stavanger og liknende sammenslåinger har en betydelig høyere andel av befolkningen bosatt i tettsteder enn kommuner i landet for øvrig. Dette reflekterer den generelle trenden at andelen som bor i tettsteder er størst i de mest sentrale kommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). Figur 4-4 skjuler at Finnøy og Rennesøy har en mye større andel av befolkningen som ikke bor i tettsteder. Før sammenslåingen bodde rundt 25 prosent av Finnøy sin befolkning i tettsteder og rundt 45 prosent av Rennesøy sin befolkning. Dette er altså under snittet for de øvrige kommunene. Det er ingen indikasjoner på at kommunesammenslåingen har hatt påvirkning på andelen av innbyggerne som bor i tettsteder.

#### 4.1.3 Privat inntektsnivå

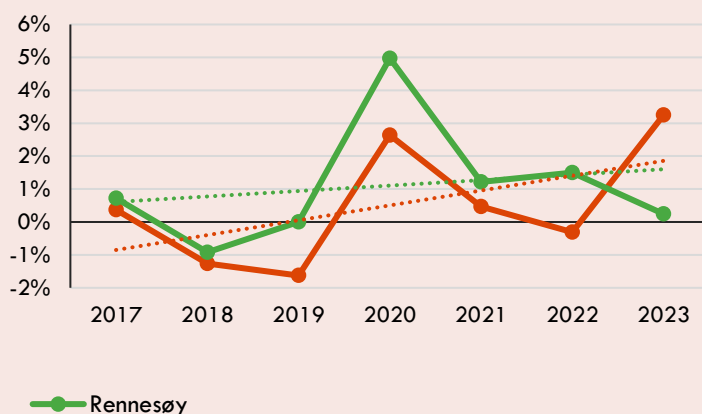
Tidligere analyser, for eksempel Borge et al. (2017), viser at veksten i det private inntektsnivået er tilnærmet lik i hele Norge. Nivået varierer imidlertid etter størrelsen på kommunene, og det er en klar tendens til at større kommuner (målt etter befolkning) har et høyere inntektsnivå.

Ser man på lønnsinntekt, målt som gjennomsnittlig toppskattegrunnlag i tusen 2020-kroner, så viser Figur 4-5 at det generelt har vært en økning i lønnsinntekten mellom 2016 og 2021. Nye Stavanger har en større befolkning enn de fleste andre kommuner, og har et noe høyere nivå på lønninger, men utviklingen er noe svakere enn den i andre kommuner. Spesielt de øvrige kommunene har en sterkere utvikling.

Figur 4-1: Utvikling i folketall for Finnøy og Rennesøy

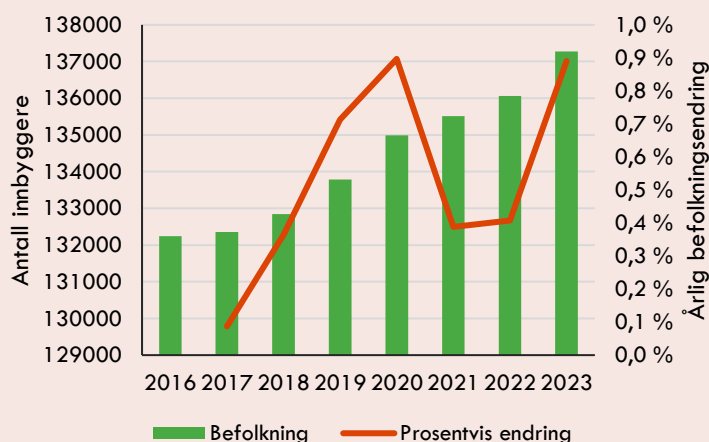


Figur 4-2: Prosentvis endring i folketall for Finnøy og Rennesøy

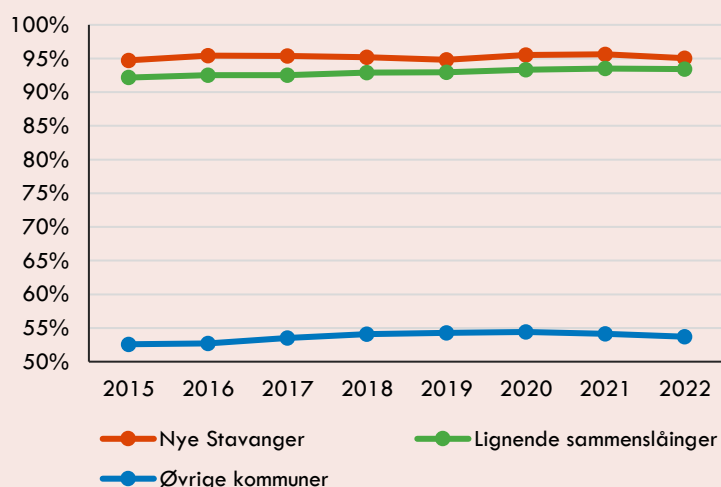


Note: Figurene viser befolkningsutvikling i Finnøy og Rennesøy kommune før og etter kommunesammenslåingen 1.1.2020. Figuren til venstre viser befolkningen per 1.1. det aktuelle året. Figuren til høyre viser endringen mellom det gjeldende året, sammenliknet med året før, den stiplede linjen viser den lineære trenden. Kilde: Befolkingstall på bydelsnivå fra Microdata.no.

Figur 4-3: Befolkningsutvikling i gamle Stavanger



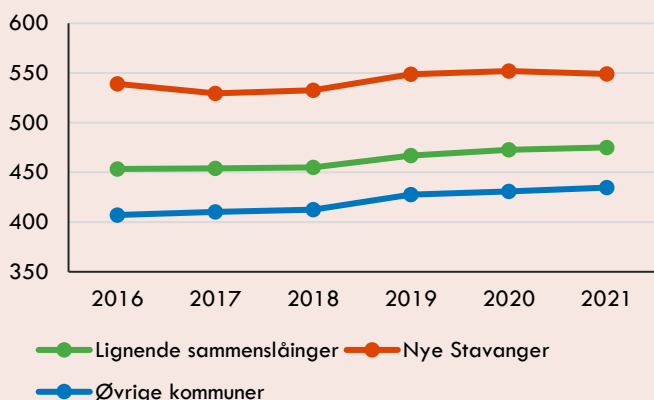
Figur 4-4: Andel av innbyggerne bosatt i tettsted



Note: Figuren viser utviklingen i antall innbyggere og årlig befolkningsendring for gamle Stavanger. Kilde: Befolkingstall på bydelsnivå fra Microdata.no.

Note: Figuren viser utviklingen i hvor stor andel av befolkningen i kommunene som er bosatt i tettsteder. Kilde: SSB tabell 04861.

**Figur 4-5: Gjennomsnittlig trinnskattegrunnlag, i tusen 2020-kroner**



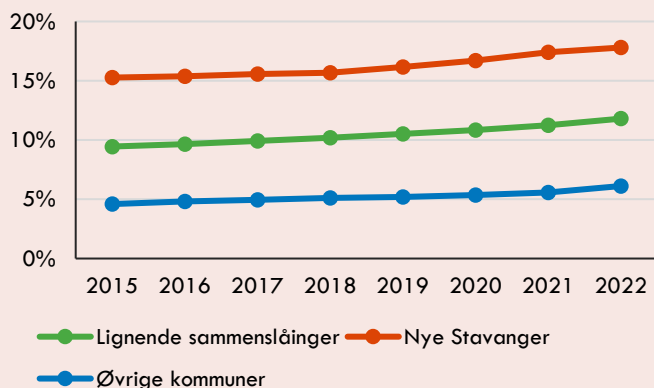
Note: Figuren viser gjennomsnittlig trinnskattegrunnlag, i tusen 2020-kroner. Kilde: SSB tabell 11680.

Et interessant aspekt når det kommer til inntektsnivå og befolkningsstørrelse er at Finnøy og Rennesøy i årene før kommunesammenslåingen lå mye nærmere inntektsnivået til de større kommunene enn det befolkningsstørrelsen deres skulle tilsi. Dette handler trolig om at Finnøy og Rennesøy har en høy daglig utpendling til Stavanger der inntektsnivået er høyere.

#### 4.1.4 Utdanningsnivå

Utdanningsnivå er en viktig forklaring på forskjeller i inntekter mellom kommuner. Også her er det en tydelig korrelasjon med kommunestørrelse. Det er en generell trend i samfunnet at andelen med lavere utdanning faller og andelen med høyere utdanning øker (Borge, et al., 2017). Dette illustrer også Figur 4-6, samtidig som figuren understreker at større kommuner i snitt har et høyere utdanningsnivå.

**Figur 4-6: Andel av befolkningen med lang høyere utdanning**



Note: Figuren viser andel av befolkningen over 16 år med mer enn 4 år utdanning på universitet eller høyskole. Kilde: SSB tabell 09429.

Utdanningsnivået i Finnøy og Rennesøy er trolig lavere enn gjennomsnittet for nye Stavanger vist i Figur 4-6. I 2019 var andelen av befolkningen over 16 år med lang høyere utdanning 6,3 prosent i Finnøy og 7,3 prosent i Rennesøy. Trenden er økende og i 2015 var de tilsvarende tallene 5,3 prosent i Finnøy og 6,4 prosent i Rennesøy. Dette er også høyere enn snittet for kommuner med en befolkning på mellom 3 000 og 10 000 som i 2015 var 4,1 prosent (Borge, et al., 2017).

Totalt sett gjør nye Stavanger det bra når det kommer til befolknings- og inntektsutvikling. Også utdanningsnivået holder seg høyt. Inntektsveksten har vært noe lavere enn i andre kommuner, men holder et høyt nivå. Det er ingen tegn på at kommunesammenslåingen har påvirket utviklingen i befolkning og inntekt.

## 4.2 Sysselsetting og næringsliv

Utviklingen i næringsliv er en viktig del av samfunnsutviklingen, og næringsutvikling påvirker bosetting og inntektsnivå. På lang sikt er næringsliv avgjørende for inntektsvekst og befolkningsvekst (Borge, et al., 2017). Kommuner kan påvirke næringsutviklingen på flere måter, blant annet gjennom tilpasning av plansystemer, boligutvikling og transportløsninger som fremmer verdiskapning. Næringsutvikling er imidlertid ikke noe en kommune gjør i et vakuum, og det regionale samspillet er vel så viktig for god næringsutvikling. Små kommuner må i større grad enn større kommuner tilpasse sin utvikling til utviklingen i arbeidsmarkedsregionen. Små kommuner har også gjerne mindre kapasitet og kompetanse til å arbeide med næringsutvikling (Borge, et al., 2017).

Finnøy og Rennesøy er pendlerkommuner, der en stor andel av de sysselsatte med bosted i kommunen pendler ut av kommunen for å jobbe. Tall for 2019 fra SSB viser at blant de 1 665 sysselsatte i Finnøy så jobbet 30 prosent utenfor kommunen. I Rennesøy pendlet 64 prosent av de 2 581 sysselsatte. Dette understreker viktigheten av den regionale utviklingen for næringsutviklingen i disse kommunene.

En måte å vurdere næringsutvikling på er ved å skille mellom basisnæringer og lokalnæringer. Utviklingen i basisnæringer kobles til etterspørsel utenfor regionen og er bestemmende for vekst i sysselsetting og inntekt over tid (Moretti, 2010; Moretti & Thulin, 2013). Vekst i basisnæringer genererer vekst i lokalnæringer. I tråd med Flatval & Kråkenes (2017) har vi gruppert næringer i seks kategorier for å undersøke endringer i sysselsettingen. Disse kategoriene er:

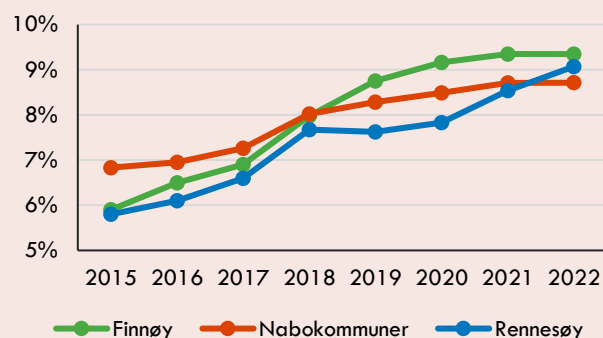
- Kunnskapsbaserte basisnæringer
- Petroleum og fiske

- Andre basisnæringer
- Husholdningsrettede tjenester utenom helse og omsorg
- Helse og omsorg
- Administrasjon, offentlig og medlemsorganisasjoner

De tre første kategoriene er basisnæringer, og de tre siste er lokalnæringer. Figur 4-7 viser utviklingen i sysselsetting i nye Stavanger i de seks næringskategoriene mellom 2015 og 2022, med sysselsetting definert etter arbeidssted. Dette er altså tall for de som jobber i nye Stavanger. Figur 4-8 viser tilsvarende tall for sysselsetting definert etter bosted, altså folk som bor i nye Stavanger, men som ikke nødvendigvis jobber der. Totalt i perioden har sysselsettingen, etter arbeidssted, i basisnæringer økt med 16,3 prosent. Sysselsettingen i lokale næringer har økt med 6,3 prosent. De tilsvarende tallene for sysselsetting etter bosted er en vekst i basisnæringer på 6,7 prosent og en vekst i lokale næringer på 4,9 prosent. Sett i sammenheng med veksten i befolkningen i arbeidsfør alder i samme periode, som har vært cirka 2 prosent, er tallene for næringsutviklingen gode. Det er spesielt positivt at veksten i basisnæringer er såpass høy.

Samtidig ser vi at Finnøy og Rennesøy i samme tidsperiode har en økning i andelen av personer i

Figur 4-9: Andel uføretrygd

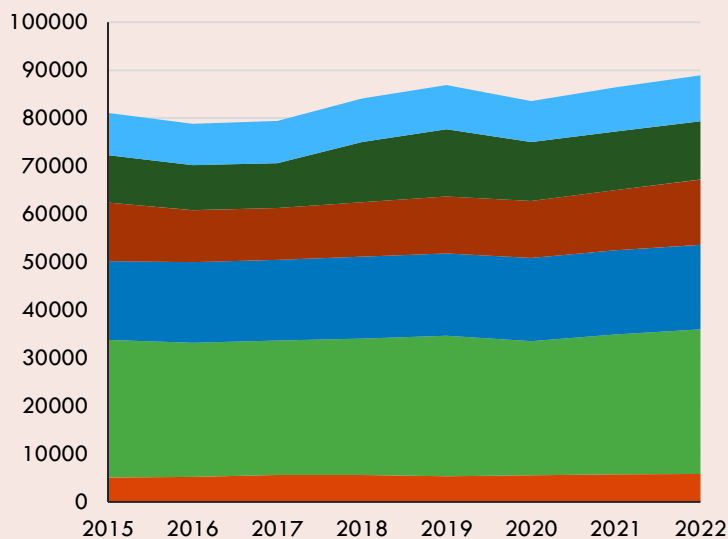


Note: Figuren viser utviklingen i andelen personer i arbeidsfør alder (18–67) som er uføretrygdde i Finnøy, Rennesøy og liknende nabokommuner. Tallene er basert på bydelsstatistikk fra NAV.

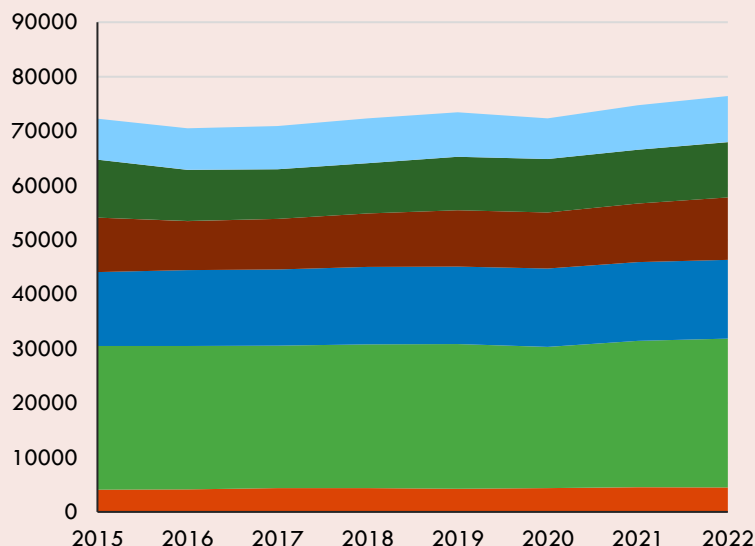
arbeidsfør alder som mottar uføretrygd. Dette er vist i Figur 4-9. I 2015 mottok cirka 6 prosent av de i arbeidsfør alder uføretrygd i Finnøy og Rennesøy, i 2022 er andelen i begge kommuner over 9 prosent. Veksten er også sterkere enn den i liknende nabokommuner. Andelen uføretrygdde er imidlertid lavere enn landsgjennomsnittet som var 10,5 prosent i 2022.

For nye Stavanger som helhet er næringsutviklingen positiv, noe som også gjenspeiles i inntekts- og befolkningsveksten.

Figur 4-7: Sysselsetting etter arbeidssted, fordelt på næring, i Nye Stavanger



Figur 4-8: Sysselsetting etter bosted, fordelt på næring, i Nye Stavanger



- Adm., offentlig og medlemsorg.
- Husholdningsrettede tjenester u. H&O
- Helse og omsorg
- Kunnskapsbaserte basisnæringer
- Petroleum og fisk
- Andre basisnæringer

Note: Figurene viser utviklingen i antall sysselsatte i Nye Stavanger fordelt på seks næringskategorier. I figuren til venstre er antall sysselsatte beregnet som de personene med arbeidssted i Nye Stavanger, i figuren til høyre måles antall sysselsatte med bosted i Nye Stavanger. Kilde: SSB tabell 13470, inndelingen i de seks næringskategoriene er gjort i tråd med Flatval & Kråkenes (2017).

## 4.3 Kapasitet til samfunnsplanlegging

Små kommuner, som Finnøy og Rennesøy, har mindre kapasitet og kompetanse til samfunnsplanlegging, byggesaksforvaltning, miljøvern og næringsutvikling (Borge, et al., 2017). Dette følger av at deres størrelse begrenser ressursene som kan avsees til dette arbeidet, og muligheten til å bygge sterke fagmiljøer. Kommunene er likevel pålagt å avse noe ressurser til dette fordi de må ha en kommuneplan som omfatter en samfunnsdel og en arealdel. Fordi mange kommuner sliter med å ivareta sine planoppgaver selv, kan det være aktuelt å inngå interkommunale samarbeid for å sikre ressurser til planoppgavene. Samtidig innebærer samarbeid transaksjonskostnader og andre ulemper, og en undersøkelse fra Harvold og Stokstad (2015) viser at interkommunale plansamarbeid er lite utbredt. Finnøy og Rennesøy har ikke deltatt i slike samarbeid. Sammenslåingen med Stavanger gir slik sett Finnøy og Rennesøy tilgang til betydelig mer kapasitet og kompetanse innen disse områdene enn de tidligere hadde, noe som må sies å være positivt. En forutsetning for positive gevinster er likevel at lokale forhold på Finnøy og Rennesøy blir ivaretatt i planarbeidet i nye Stavanger. Dette er utfordrende å måle ved hjelp av data, og gevinstene vil gjerne bruke tid på å materialisere seg.

Når det gjelder miljøforvaltning er det tegn til positiv utvikling for innbyggerne på Finnøy og Rennesøy. KOSTRA-tall fra SSB tabell 13526 viser at Finnøy i 2019 hadde 115 kroner i brutto driftsutgifter til forvaltning av natur, friluftsliv og kulturminner per innbygger. Rennesøy brukte 470 kroner. I 2020 hadde imidlertid nye Stavanger kommune driftsutgifter på 1 033 kroner per innbygger knyttet til miljøforvaltning, noe som innebærer en vesentlig økning for innbyggerne på Finnøy og Rennesøy. Hvorvidt noe av pengene går til miljøforvaltning på Finnøy og Rennesøy kan vi derimot ikke si noe om.

Også når det gjelder kommunale gebyrer knyttet til bolig har innbyggerne på Finnøy og Rennesøy opplevd gevinster av sammenslåingen. Årsgebyrer for avfall, avløp, septik, vann og feiing summerte seg opp til 11 957 kroner i Finnøy i 2019, og 10 046 kroner i Rennesøy.<sup>6</sup> I Stavanger kostet det 7 268 kroner i 2019. Årsgebyrene i nye Stavanger i 2020 var på cirka 8 000 kroner. Altså en betydelig nedgang for innbyggerne på Finnøy og Rennesøy, og en oppgang, riktignok mindre i størrelse, for innbyggerne i gamle Stavanger.

Totalt sett er det tegn til at sammenslåingen har gitt positive virkninger for Finnøy og Rennesøy når det kommer til samfunnsplanlegging. Dette har medført

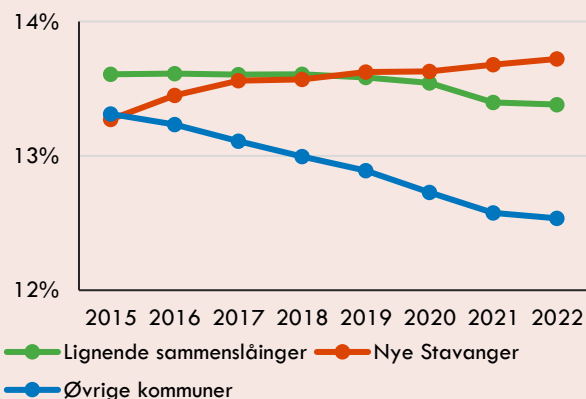
<sup>6</sup> Tall fra SSB tabell 12842.

noe økte kostnader for innbyggerne i gamle Stavanger, men det er usikkert hvordan disse kostnadene ville utviklet seg i fravær av sammenslåingen. Andre kommuner, for eksempel Trondheim og Oslo viser tegn til liknende økninger mellom 2019 og 2020.

## 4.4 Kommunenes attraktivitet for barnefamilier

En annen faktor som er viktig i samfunnsutviklingen er kommunens attraktivitet som bosted. Attraktivitet som bostedskommune handler om mange faktorer, blant annet tjenestetilbud, tilrettelegging for pendling til større arbeidsmarked der det er aktuelt, tilgang til bolig, og goder til bruk på fritiden. For den enkelte er det mange faktorer som påvirker bostedsvalg. En måte å måle en kommunes attraktivitet som bosted på er ved å se på andelen bosatte barn i skolealder. Som Figur 4-10 viser har nye Stavanger hatt en økning i andelen barn i grunnskolealder, noe som er positivt. Det er også en økning i antall barn, ikke bare andelen. Nye Stavanger har også et fødsels-overskudd. Sammenlignet med lignende sammenslåinger og øvrige kommuner er utviklingen enda mer positiv. Dette må sees i sammenheng med at Stavanger er en stor senterkommune, og at de største kommunene tiltrekker seg en økende andel av innbyggerne (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021).

Figur 4-10: Barn i grunnskolealder (6–15 år) som andel av samlet befolkning



Note: Figuren viser utviklingen i andelen barn i grunnskolealder som andel av den samlede befolkningen. Kilde: SSB tabell 07459.

Finnøy hadde i 2015 en andel barn i skolepliktig alder på 12,6 prosent, i 2019 var andelen 13,2 prosent, altså en svak økning. Rennesøy hadde en andel på 14,9 prosent i 2015 og 16,1 prosent i 2019. Både Finnøy og Rennesøy opplevde en vekst i andelen barn i skolepliktig alder i forkant av sammenslåingen, noe som står i kontrast til de øvrige



kommunene som vist i Figur 4-10. Det er således ikke usannsynlig at denne trenden har fortsatt etter sammenslåingen siden nye Stavanger viser en positiv utvikling. Likevel kan vi ikke si dette for sikkert, og vi kan heller ikke si noe om hvordan sammenslåingen har påvirket utviklingen. For nye Stavanger som helhet er imidlertid utviklingen positiv.

## 4.5 Oppsummering

Nye Stavanger kommune viser positiv utvikling på en rekke indikatorer knyttet til samfunnsutvikling. Denne trenden har vart siden før kommunesammenslåingen, og ligner på trenden i andre store kommuner (Borge,

et al., 2017). For gamle Stavanger ser vi ikke tegn til at sammenslåingen har ført til endring i denne trenden. For Finnøy og Rennesøy ser vi derimot at det har vært noen positive endringer som følge av sammenslåingen, spesielt knyttet til samfunnsplanlegging. Som en del av en større kommune har Finnøy og Rennesøy tilgang til mer kompetanse og kapasitet på området, i tillegg til at kommunale avgifter har blitt redusert. Det er trolig flere virkninger for Finnøy og Rennesøy, men datagrunnlaget som har vært tilgjengelig i analysene gjør det utfordrende å utforske disse endringene. Vi kan ikke konkludere med at kommunesammenslåingen er årsaken til de utviklingstrekkene vi ser.

## 5. Det kommunale demokratiet

I en kommunesammenslåing hvor en eller flere små kommuner slås sammen med én større kommune, utgjør de mindre kommunene en potensielt liten del av det nye demokratifelleskapet. For borgere i Finnøy og Rennesøy – hvis befolkning utgjorde henholdsvis 2,2 og 3,4 prosent av nye Stavanger før sammenslåingen – kan dette tenkes å påvirke deres incentiver til å delta i demokratiet og tilgang på informasjon for deres område. På den andre siden kan det oppstå positive effekter, ved økt tilfang av aktive politiske partier, eller mer profesjonelle demokratiske institusjoner. For gamle Stavanger kommune forventer vi mindre effekter. Om det kommunale demokratiet har vi vurdert indikatorer knyttet til politisk deltagelse, borgernes tilgang på relevant informasjon, tilfang av politiske partier og de folkevalgtes representativitet.

### 5.1 Borgernes politiske deltagelse og tilhørighet

Borgere nyter av og deltar i demokratiet på en rekke ulike måter. For de fleste er deltagelse i valg måten man deltar i demokratiet på, men en kan også aktivt delta for eksempel som politiker. I dette delkapittelet ser vi på endringer i den politiske deltagelsen og tilhørigheten til borgerne i nye Stavanger.

#### 5.1.1 Valgdeltagelse

Valgdeltagelsen i Finnøy og Rennesøy lå på et høyt nivå før sammenslåingen (Tabell 5-1). I kommunestyrevalget i 2011 deltok omtrent 73 prosent av de stemmeberettigede i begge kommunene, betydelig over landssnittet (63,8 prosent) og snittet i mindre nabokommuner (65,8 prosent). At valgdeltagelsen er høyere i kommuner med færre stemmeberettigede er i tråd med tidligere forskning (Rose L. , 2002; Christensen, Midtbø, Ringkjøb, & Aars, 2008). Dette

følger av at antall stemmer som behøves for å endre et valgføll er lavere i mindre kommuner, og hver persons stemme har derfor høyere sannsynlighet til å påvirke resultatet (Fiva, Hagen, & Søren, 2014). Det er også vist til at det i mindre kommuner er mer nærhet mellom politikere og velger, og at det lettere å få oversikt over velgergrupper, som igjen gjør det enklere å mobilisere velgere ved valg (Rose L. , 2002; Rose R. , 2004).

Dette tilsier at valgdeltakelsen vil falle i de tre sammenslåtte kommunene. Videre tilsier det at fallet vil være størst for Finnøy og Rennesøy, ettersom det er for borgerne der at hver stemmes mulighet til å påvirke utfallet reduseres mest. Dette er å betrakte som en mulig negativ effekt på demokratiet som følge av en kommunesammenslåing.

Fra det siste kommunestyrevalget før kommunesammenslåingen (2015) til valgene med ny kommunestruktur (2019 og 2023) steg valgdeltakelsen i alle de tre kommunene. Dette ser dog ut til å skyldes at 2015 var et svært svakt år, med lavere valgdeltakelse i regionen og landet for øvrig sammenlignet med 2011. På landsbasis falt valgdeltakelsen fra 63,8 prosent i 2011 til 60,2 prosent i 2015. Valgdeltakelsen falt i cirka 81 prosent av kommunene (Valgdirektoratet, 2023). Valgdeltagelsen i 2019 var preget av en sterk innhenting med nasjonal valgdeltagelse på 64,7 prosent, drevet av økt valgdeltagelse i over 90 prosent av kommunene sammenlignet med 2015. Dette var også tilfellet for gamle Stavanger, hvor valgdeltakelsen også var høyere i 2019 (og 2023) sammenlignet med 2011. Det er derfor grunn til å tro at den økte valgdeltakelsen i Finnøy og Rennesøy fra 2015 til 2019 i hvert fall delvis er drevet av andre forhold enn kommunesammenslåingen.

Tabell 5-1: Valgdeltakelse i kommunestyrevalg

Valgår	Gamle kommuner			Lignende sammenslåing			
	Finnøy	Rennesøy	Stavanger	Mindre nabokommuner	Resten av landet	Stor	Mindre
2011	73,2 %	72,8 %	62,4 %	65,8 %	63,8 %	63,4 %	61,4 %
2015	67,6 %	65,9 %	58,3 %	61,7 %	60,2 %	58,1 %	57,5 %
2019	70,7 %	69,1 %	65,9 %	67,0 %	64,7 %	64,4 %	61,7 %
2023	70,4 %	70,2 %	66,5 %	65,3 %	62,4 %	64,1 %	62,8 %

Note: Tabellen viser andelen av stemmeberettigede som avla stemme ved kommunestyrevalg. Kommuner i samme gruppe er vektet etter antall stemmeberettigede. De to siste kolonnene viser de store og mindre kommunene i de lignende kommunesammenslåingene. Kilde: valgresultat.no/Valgdirektoratet.

For å få et bedre bilde av utviklingen i valgdeltakelsen i Finnøy og Rennesøy som følge av kommunesammenslåingen må endringen sees i sammenheng med utviklingen for øvrig. Fallet fra 2011 til 2015 ble ikke hentet inn i det påfølgende valget. Valgdeltakelsen i Finnøy og Rennesøy var i 2019 (og 2023) lavere enn i 2011. Over halvparten av kommunene med fall i valgdeltakelsen fra 2011 til 2015, hentet igjen hele fallet i 2019. Selv om det var en viss innhenting i valgdeltakelsen, var den for Finnøy svakere enn over 87 prosent av andre kommuner som også opplevde fall fra 2011 til 2015.<sup>7</sup> Dette er også tilfellet for Rennesøy, som hadde en svakere innhenting enn over 90 prosent av andre kommuner.

Det er derfor grunn til å tro at det har vært en negativ utvikling i valgdeltakelsen blant de bosatt i Finnøy og Rennesøy. Dette er en negativ, men forventet, effekt av kommunesammenslåingen. Tilsvarende effekter er dokumentert blant annet i Tyskland (Blesse & Roesel, 2019), Sveits (Frey, Briviba, & Gullo, 2023; Koch & Rochat, 2017), Sør-Korea (Jung, 2023) og Østerrike (Blesse & Roesel, 2019). Spesielt relevant er en studie fra Finland som dokumenterer fall i valgdeltakelse på rundt 4 prosentpoeng, og sterkest negativ effekt for små kommuner som slår seg sammen med en større kommune (Lapointe, Saarimaa, & Tukiainen, 2018).

Samtidig bør det påpekes at valgdeltakelsen i Finnøy og Rennesøy ligger på et høyt nivå i både 2019 og 2023 sammenlignet med regionen og landet for øvrig. Som egne kommuner hadde de ligget i den øverste 30. persentilen i valgdeltakelse.

### 5.1.2 Tilhørighet og tillit

Fallet i valgdeltakelse i Finnøy og Rennesøy kan være drevet av lavere tilhørighet til den nye kommunen, eller lavere tillit til de folkevalgte. Innbyggerundersøkelsen som gjennomføres av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring utforsker blant annet slike faktorer i befolkningen.

I Innbyggerundersøkelsen har det vært en negativ utvikling i tilhørighet fra 2010/2013-undersøkelsene og til undersøkelsene i 2019/2021 blant de bosatt i nye Stavanger (Figur 5-1). Men denne utviklingen er i

tråd med utviklingen ellers i landet. Det er også interessant å merke seg at det er så godt som ingen forskjell mellom utviklingen for lignende kommunesammenslåinger og landet for øvrig. Selv om det har vært en negativ utvikling i borgernes opplevde tilhørighet, er det derfor lite som tyder på at dette henger sammen med kommunesammenslåingen.

I Innbyggerundersøkelsen blir respondentene også spurt om de har tillit til kommunepolitikerne. Også her har det vært en sammenlignbar utvikling i nye Stavanger, lignende kommunesammenslåinger og landet for øvrig (Figur 5-2). Etter et fall i 2019 har det dog vært en økning til undersøkelsen i 2021, som er sterkere enn i sammenligningsgruppene. Endringen peker på økt tillit til de folkevalgte, men endringen er ikke statistisk signifikant. Dette står i kontrast til funn fra tidligere studier av eksempelvis kommunereformen i Danmark (Hansen, 2012) og reformer i Japan (Yamada & Arai, 2021), som finner redusert tillit.

Det har ikke vært mulig å beregne utviklingen i de gamle kommunene etter sammenslåingen. Det kan derfor være tilfellet at det har vært en negativ utvikling i disse indikatorene for Finnøy og Rennesøy, men at den dominerende størrelsen til gamle Stavanger skjuler dette i statistikken for nye Stavanger.

Samlet sett vurderes det som positivt at det ikke kan dokumenteres en negativ utvikling relativt til landet for øvrig.

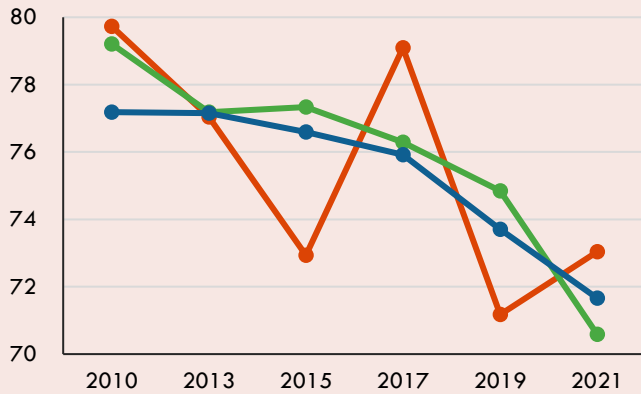
### 5.1.3 Kontakt med kommunen

Innbyggerundersøkelsen kartlegger også borgernes kontakt med ulike aktører hos kommunale myndigheter. Deriblant er det spørsmål om respondenten har forsøkt å kontakte en lokalpolitiker (Figur 5-3) eller ansatt i kommunen (Figur 5-4). Det stilles også spørsmål om respondenten har forsøkt å få tak i informasjon fra kommunen (Figur 5-5) eller forsøkt å påvirke en avgjørelse i kommunen (Figur 5-6).

Også her skiller ikke nye Stavanger kommune seg fra resten av landet. Det vurderes som positivt at det ikke er en mer negativ utvikling sammenlignet med landet for øvrig.

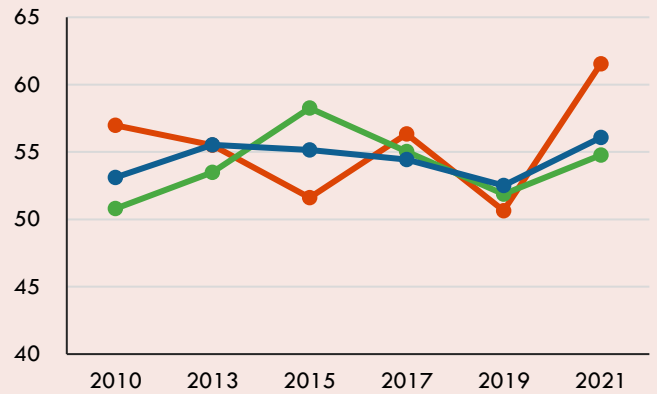
<sup>7</sup> En kommune er antatt å ha sterkere innhenting enn en annen dersom den i 2019 hadde valgdeltakelse nærmere 2011 i prosentpoeng, gitt at begge falt fra 2011 til 2015.

**Figur 5-1: Tilhørighet til kommunen**



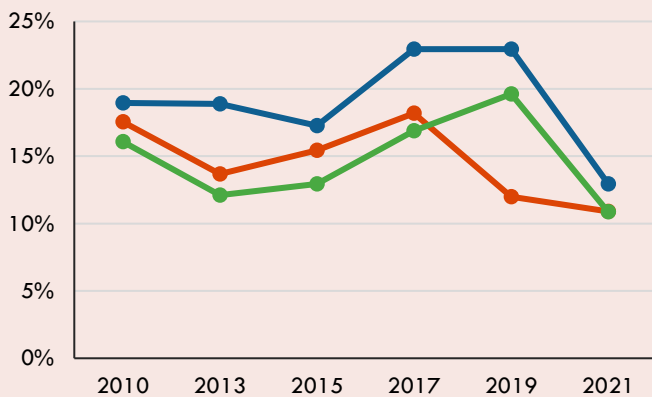
Note: Svar på spørsmålet «Hvor sterk eller svak tilhørighet føler du til kommunen du bor i?». Tallene vises på en skala fra 0 til 100 hvor et høyere tall indikerer sterkere tilhørighet. Kilde: Innbyggerundersøkelsene 2010–2021.

**Figur 5-2: Tillit til folkevalgte**



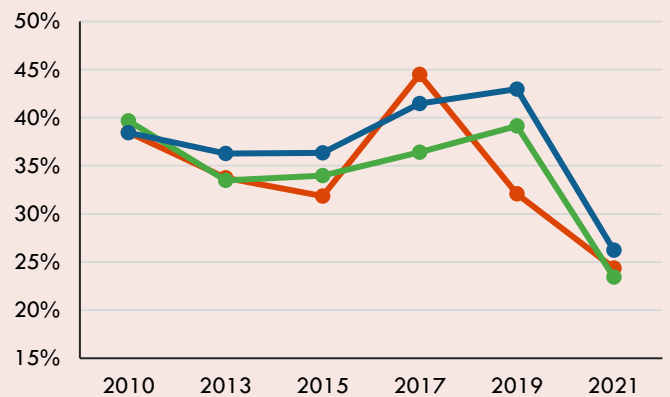
Note: Svar på spørsmålet «Hvor stor eller liten tillit har du til at kommune-politiikerne arbeider for befolkningens beste». Tallene vises på en skala fra 0 til 100 hvor et høyere tall indikerer høyere tillit. Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2010–2021.

**Figur 5-3: Har kontaktet politiker i kommunen**



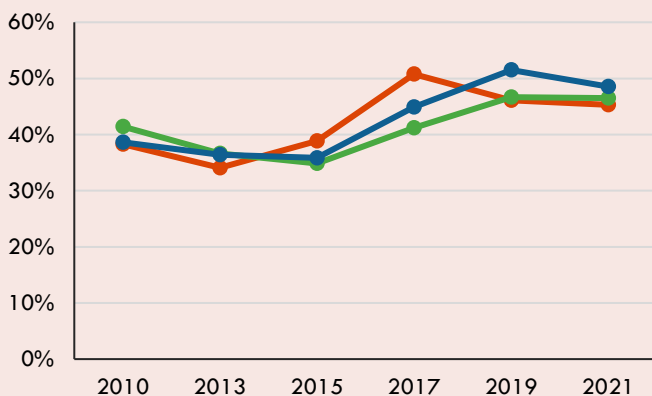
Note: Svar på spørsmålet «Har du i løpet av de siste 12 månedene kontaktet en politiker i kommunen om saker som har opptatt deg?». Tallene viser andelen som svarte bekræftende. Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2010–2021.

**Figur 5-4: Har kontaktet ansatt i kommunen**



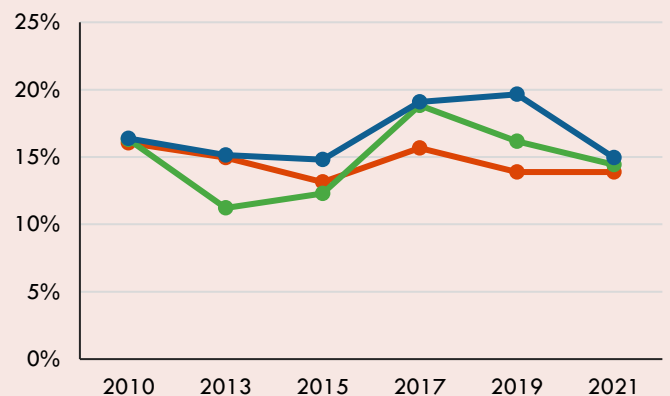
Note: Svar på spørsmålet «Har du i løpet av de siste 12 månedene kontaktet en ansatt i kommunen om saker som har opptatt deg?». Tallene viser andelen som svarte bekræftende. Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2010–2021.

**Figur 5-5: Prøvd å få tak i informasjon fra kommunen**



Note: Svar på spørsmålet «Har du i løpet av de siste 12 månedene prøvd å få tak i informasjon fra kommunen om saker som har opptatt deg?». Tallene viser andelen som svarte bekræftende. Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2010–2021.

**Figur 5-6: Prøvd å påvirke avgjørelse i kommunen**



Note: Svar på spørsmålet «Har du i løpet av de siste 12 månedene gjort noe for å påvirke en avgjørelse i kommunens styringsorganer?». Tallene viser andelen som svarte bekræftende. Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2010–2021.

— Nye Stavanger    — Lignende sammenslåinger    — Resten av landet

## 5.2 Befolkningenes tilgang på relevant informasjon

For å opprettholde et godt demokrati er det viktig at borgerne har god og oppdatert informasjon om det som foregår i lokalpolitikken, og videre at det utføres kritisk journalistikk mot politikk og politikere. Innbyggere får informasjon på en rekke ulike måter, for eksempel på kommunens nettsider og ulike møtearenaer.

Vi har derfor oppdatert Nullpunktsanalysen (Borge, et al., 2017) med utviklingen i antall nyhetsartikler som omtaler lokalpolitikken i området. For nye Stavanger kommune som helhet er det ingen betydelig endring i omfanget av artikler som omhandler kommunepolitikk. Kommunesammenslåingen ser derfor ikke ut til å ha hatt noen negative effekter for den nye kommunen som helhet, som for øvrig heller ikke var å forvente.

Et fall i antall artikler om Finnøy og Rennesøy er å forvente, ettersom en del politisk aktivitet foregår i nye Stavanger kommune. Dette observerer vi også i dataene (Figur 5-7). I 2022 hadde antall artikler om

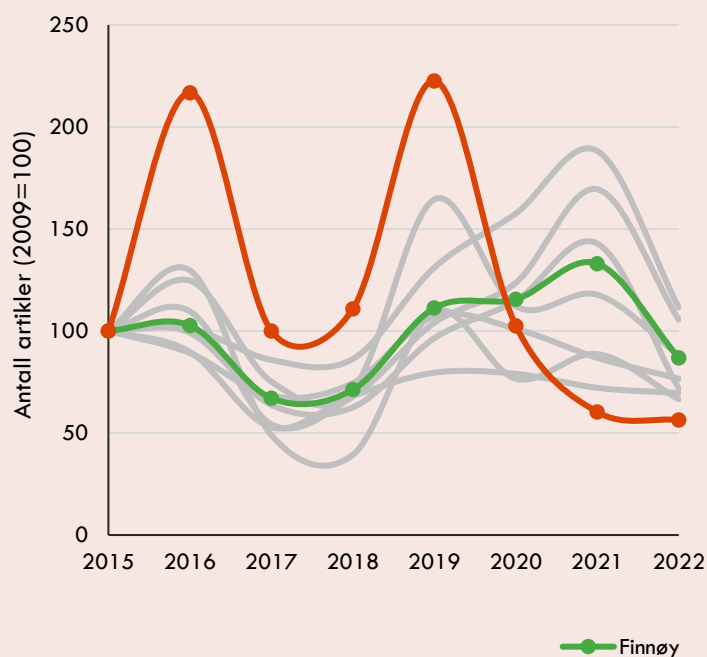
kommunepolitikk sunket til 86 og 56 prosent av nivået i 2015, om henholdsvis Finnøy og Rennesøy.

En mulig negativ effekt av dette er at det også kan bli mindre oppmerksomhet og nyhetsomtale av saker som fortsatt er viktige eller kun relevante i Finnøy og Rennesøy. Delvis motivert av slike hensyn er det derfor etablert egne kommundeler for Finnøy og Rennesøy i den nye kommunen. Disse består av egne kommundelsutvalg, med politisk representasjon.

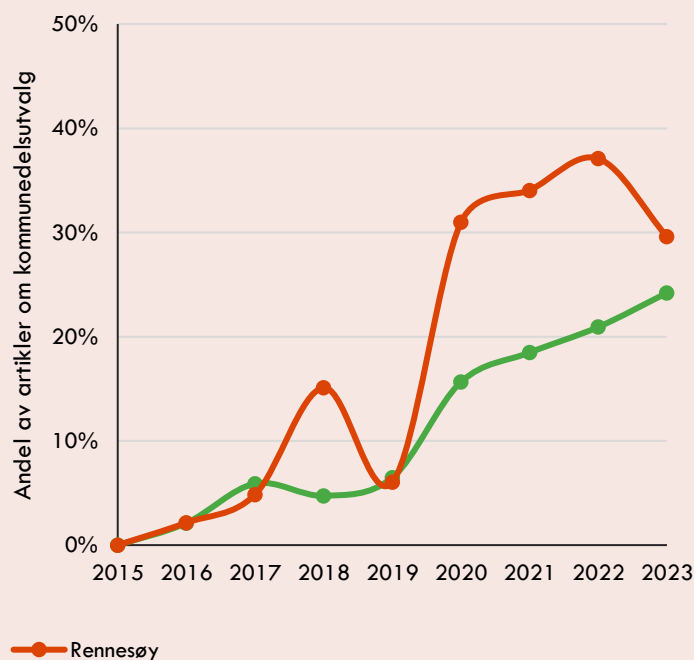
I Figur 5-8 viser vi andelen av antall nyhetsartikler om kommunepolitikk som kan knyttes til kommundelsutvalg i Finnøy og Rennesøy. I 2022 var 37 prosent av artiklene om kommunepolitikk og Rennesøy, mulig å knytte til kommundelsutvalget. Tilsvarende tall for Finnøy er 21 prosent. Disse artiklene har derfor utgjort en betydelig andel av nyhetssakene, spesielt etter 2020.

Det vurderes som positivt for lokaldemokratiet, i Finnøy og Rennesøy spesielt, at noe av bortfallet av nyhetsartikler som følge av kommunesammenslåingen er erstattet av omtale knyttet til kommundelsutvalgene.

Figur 5-7: Antall nyhetsartikler om lokalpolitikk



Figur 5-8: Antall nyhetsartikler om kommundelsutvalg



Note: Figuren til venstre viser antall nyhetsartikler per år som omtaler lokalpolitikk, normalisert til 100 i 2009. De grå linjene er mindre nabokommuner (Bokn, Gjesdal, Hå, Klepp, Kvitsøy, Randaberg, Sola og Time kommune). Antall artikler er identifisert med søkestrengen «((finnøy near/15 kommune\*) AND (kommunestyre\* OR formannskap\* OR formannsskap\* OR ordfører\* OR ordfører\* OR rådmann\* OR byråd\* OR byregjering\* OR kommundelsutvalg\* OR kommundirektør\*))». Figuren til høyre viser kun treff på kombinasjoner av Finnøy/Rennesøy og nøkkelordet «kommunedelsutvalg». Tall for 2023 er per 25. september. Kilde: Atekst/Retriever.

## 5.3 Tilfang av politiske partier

Tilfanget av politiske partier er viktig for et velfungerende demokrati, som drives frem av borgernes egne politiske aktivitet. Innbyggerundersøkelsen spør respondentene om de er aktivt medlem i et politisk parti. Det har vært en negativ trend i medlemskap i perioden 2010 til 2021 (Figur 5-9), med unntak av et lite hopp fra 2015 til 2017. Denne økningen fant sted over hele landet. Nye Stavanger har ligget noe under resten av landet og de lignende kommunesammenslåingene. Mønsteret ser dog ut til å gjelde både før og etter kommunesammenslåingen, slik at dette ikke kan tilskrives sammenslåingen.

### Tilfang av lister ved valg

Ved kommunestyrevalg velger borgerne i evalueringskommunene mellom lister på kommunenivå. Ettersom gamle Stavanger var en større kommune og hadde et større utvalg av slike lister, fikk innbyggerne i Finnøy og Rennesøy en større meny å velge fra ved valget i 2019 (Tabell 5-2). Da stemte innbyggere i de tidligere, men da fortsatt eksisterende, kommunene for de nye kommunene som skulle etableres. Borgerne i Finnøy fikk tilgang på lister fra ytterligere fem partier i 2019 sammenlignet med 2015. I Rennesøy økte antall lister med åtte. Det var ikke bortfall av noen lister for borgerne i Finnøy eller Rennesøy fra 2015 til 2019.

Isolert sett er dette positivt for demokratiet, ettersom det gjør det enklere for innbyggerne å uttrykke sine politiske preferanser ved valg. Når det er få partier, blir det også en svakere representasjon av mangfoldet av politiske holdninger som eksisterer.

Borgerne i Finnøy og Rennesøy valgte også å benytte seg av de nye listene ved valget i 2019. I Finnøy fikk fem av syv nye lister stemmer. Samlet fikk de fem partiene en oppslutning på 14,1 prosent. I Rennesøy fikk seks av de åtte nye listene stemmer, og oppnådde samlet en oppslutning på 14,7 prosent.

Selv om lister for partiene ble videreført, var partienes kandidater, og potensielt politikken de ønsker å føre, ulik. Stemmer avgitt til de nye partiene kan derfor være drevet både av at de ligger nærmere borgernes preferanser og av at de eksisterende partiene har beveget seg lenger fra borgernes preferanser.

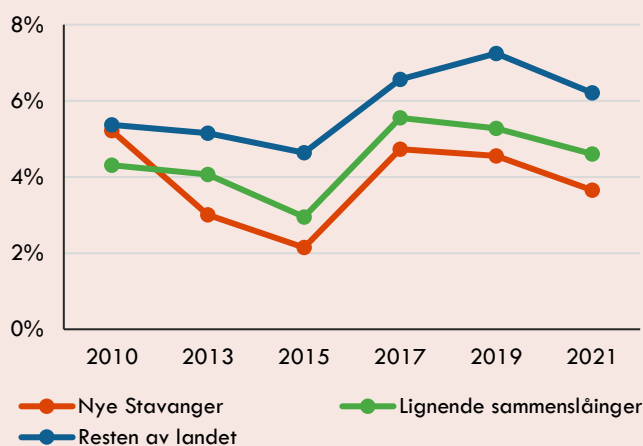
Oppslutning til nye lister for Finnøy og Rennesøy steg videre ved valget i 2023. Da fikk de en samlet oppslutning på rundt 20 prosent i både Finnøy og Rennesøy.

## 5.4 Kommunestyrets representativitet

Fra et demokratisk perspektiv er det viktig at de folkevalgte er representative for borgermassen de representerer. Det bør være en holdningsmessig representativitet, men også en representativitet etter sosiale og økonomiske faktorer. Slike faktorer kan være kjønn, alder, utdanning, etnisitet, innvandringsbakgrunn, inntekt eller formue for å nevne noen.

Representativiteten til de folkevalgte kan bli utfordret i både små og store kommuner, og på høyere politiske nivå. Slike utfordringer kan være drevet frem av strukturelle forhold i samfunnet og hvilke muligheter alle får. Samtidig kan det være slik at det lettere oppstår negative utslag i representativiteten på tilfeldig vis i mindre kommuner, nettopp fordi det er

Figur 5-9: Medlemskap i politiske partier



Note: Figuren viser andelen som oppgir å være aktivt medlem i et politisk parti. Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2010–2021.

Tabell 5-2: Antall lister ved kommunestyrevalg

Område	2011	2015	2019	2023
Finnøy	7	6		
Rennesøy	6	5		
Stavanger	11	12	13	17
Mindre nabokommuner	8,2	8,5	9,5	11,7
Lignende sammenslåinger	11,8	12,6	14,5	16,5

Note: Tabell viser antall lister ved kommunestyrevalget. I de lignende kommunesammenslåingene er det antatt antall lister fra den største kommunen. Ingen partier forsvant for Finnøy og Rennesøy fra 2015 til 2019. Kilde: Valgdirektoratet.



færre mennesker. Det kan derfor tenkes at borgerne i Finnøy og Rennesøy blir bedre representert i nye Stavanger. Det er dog ingen automatikk i dette.

Indikatorer om representativitet ble utforsket i Nullpunktsanalysen (Borge, et al., 2017), men det har ikke vært mulig å belyse slike forhold i denne evalueringen. Det har derimot vært mulig å analysere i hvilken grad kandidatene på valglistene og i kommunestyret ved valget i 2019 var representative etter bosted. Bosted kan fremstå som en sekundær faktor til andre sosiale og økonomiske forskjeller. Samtidig kan det tenkes at bosted henger sammen med andre forskjeller mellom folk, slik at representativitet etter bosted også vil henge sammen med representativitet i andre dimensjoner. Det er også interessant å se hvordan den politiske deltagelsen til beboere i Finnøy og Rennesøy påvirkes av kommunesammenslåingen. At disse er med på valglistene og representert i kommunestyret er derfor også en interessant parameter ved kommunesammenslåingen, utover vurderinger av representativitet i seg selv.

#### Listenes geografiske representativitet

Ettersom Finnøy og Rennesøy var små i befolkningsstørrelse målt mot gamle Stavanger kunne det vært en risiko for at de som var politiske aktive ikke ble inkludert på valglistene i nye Stavanger. Det var ikke tilfellet ved valget i hverken 2019 eller 2023. Hensyntatt befolkningene i de tre områdene er bosatte på Finnøy og Rennesøy overrepresentert på valglistene (Tabell 5-3). Finnøy utgjorde i 2019 2,2 prosent av befolkningen, men hele 11,7 prosent av kandidatene på valglistene i nye Stavanger. Rennesøy

utgjorde 3,4 prosent av befolkningen, men 7,4 prosent av kandidatene. De var også overrepresentert ved valget i 2023, men da noe mindre med henholdsvis 8,3 og 6,0 prosent av kandidatene.

#### Kommunestyrets geografiske representativitet

Selv om borgerne i Finnøy og Rennesøy er godt representert på valglistene medfører ikke det at de blir overrepresentert i kommunestyret. Dersom de for eksempel er oppført langt nede på listene eller velgerne benytter seg av muligheten til å påvirke rekkefølgen når de stemmer, kan de bli underrepresentert i kommunestyret. For demokratiets del er det de folkevalgte som bør være representative.

Borgerne i Finnøy og Rennesøy var også overrepresentert i kommunestyret i perioden etter valget i 2019. Av hele kommunestyret var 5,9 prosent bosatt i Finnøy, og 5,9 prosent i Rennesøy. For Finnøy er det en betydelige lavere andel enn antallet som stod oppført på liste, som kan indikere at de på valglistene oftere stod oppført lenger nede, eller på lister som fikk få stemmer. For Rennesøy er andel på liste (6 prosent) relativt lik andelen i kommunestyret (5,9 prosent). En slik overrepresentasjon av de mindre kommunene i tilsvarende sammenslåinger er et mønster som går igjen (Saglie, Segaaard, & Christensen, 2021).

En slik overrepresentativitet på både valglistene og i kommunestyret kan betraktes som positivt for Finnøy og Rennesøy i overgangen fra å være egne kommuner til å utgjøre en liten andel i en ny større kommune. Det kan tenkes å være gevinster ved at de mindre kommunene får en sterkere stemme overfor den gamle

Tabell 5-3: Listekandidatenes bosted ved valget

	Andel befolkning	Andel listekandidater
<b>Valgåret 2019</b>		
Finnøy	2,2 %	11,7 %
Rennesøy	3,4 %	7,4 %
Gamle Stavanger	94,4 %	80,9 %
<b>Valgåret 2023</b>		
Finnøy	2,3 %	8,3 %
Rennesøy	3,6 %	6,0 %
Gamle Stavanger	94,1 %	85,7 %

Note: Andel befolkning viser hvor stor andel befolkningen i hvert område utgjør av befolkningen i Nye Stavanger. Andel listekandidater viser andelen av alle listekandidater i Nye Stavanger som er bosatt i hvert område. I 2019 oppga ikke FRP, Liberalistene, MDG, Partiet De Kristne, Pensjonistpartier, SV og Venstre bosted. I 2023 oppga ikke Konservativt, Liberalistene, Norgesdemokratene, Pensjonistpartiet og Rødt bosted. Kilde: Microdata.no og Valgdirektoratet.

Tabell 5-4: Kommunestyremedlemmer etter bosted

	Andel befolkning	Andel kommunestyret
Finnøy	2,2 %	5,9 %
Rennesøy	3,4 %	5,9 %
Gamle Stavanger	94,4 %	88,2 %

Note: Andel befolkning viser hvor stor andel befolkningen i hvert område utgjør av befolkningen i Nye Stavanger per 1.1.2020. Andel kommunestyret viser andelen av kommunestyremedlemmene i Nye Stavanger som er bosatt i hvert område. Bosted er hentet fra valglisten ved kommunestyrevalget i 2019 og supplert med manuelle sjekk av bosted ved manglende opplysninger. Kilde: Microdata.no, Stavanger kommune og Valgdirektoratet.

større kommunen de gikk sammen med. Dette kan også være ønskelig på kort sikt fra perspektivet til gamle Stavanger kommune. Det vil derfor være naturlig om disse andelene over tid blir likere befolkningsandelene i de respektive kommunedelene.

## 5.5 Lokalpolitikernes lydhørhet

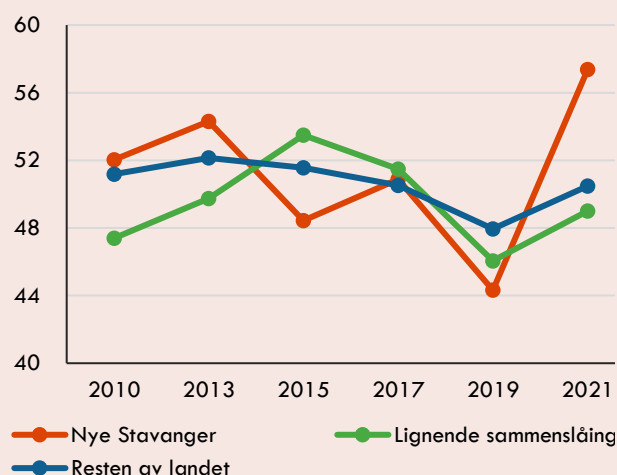
Representative politikere gjør lite for et demokrati om de ikke lytter til borgerne de representerer. Innbyggerundersøkelsen stiller spørsmål knyttet til dette, nærmere bestemt om en er fornøyd med hvordan kommunepolitikere lytter til borgernes synspunkter. I perioden fra 2010 til 2019 var det et fall i nye Stavanger og resten av landet i hvor lydhøre innbyggerne opplever kommunepolitikere (Figur 5-10). Det ble etterfulgt av en økning fra 2019 til 2021 over hele landet, men denne økningen var spesielt sterk i nye Stavanger. Økningen er ikke statistisk signifikant (det er høy sannsynlighet for å den ekstreme endringen skyldes tilfeldigheter).

## 5.6 Oppsummering

Både positive og negative effekter kan tenkes å oppstå for demokratiet ved en kommunesammenslåing mellom mindre og en større kommune. Hver stemme fra borgerne har mindre mulighet til å påvirke valget enn før sammenslåingen, og dette er spesielt tilfellet for de mindre kommunene. Derfor bør man forvente et fall i valgdeltakelse og det er indikasjoner på at den har svekket seg i Finnøy og Rennesøy. Isolert vurderes dette som en negativ konsekvens av kommunesammenslåingen, men det skal bemerkes at valgdeltakelsen i disse kommunedelene ligger på et høyt nivå i nasjonal sammenheng.

Politikere i Finnøy og Rennesøy er godt representert i den nye kommune. De er sterkt overrepresentert på valglistene både i 2019 og 2023, og noe overrepresentert i kommunestyret i perioden 2019–2023. Det vurderes som positivt at Finnøy og

Figur 5-10: Politikernes lydhørhet til innbyggerne



Note: Svar på spørsmålet «Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med hvordan kommunepolitikere lytter til innbyggernes synspunkter i kommunen din?». Skala fra 0 til 100, hvor et høyere tall indikerer høyere tilfredshet. Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2010–2021.

Rennesøy er godt representert i de folkevalgte organene.

Tilfanget av politiske partier har økt for borgere i Finnøy og Rennesøy. Valgoppslutningen i både 2019 og 2023 viser at en betydelig andel av borgerne også valgte å stemme på et parti de tidligere ikke har hatt mulighet til. Dette kan være positivt, ved at det er større representativitet av politiske holdninger, men også negativt ved at holdninger i de eksisterende lokalpartiene kan ha blitt fortrent når disse blir slått sammen med partiene i de tidligere nabokommunene.

Vi har ikke dokumentert andre effekter, positive eller negative, for det kommunale demokratiet som følge av kommunesammenslåingen knyttet til borgernes opplevelse av tilhørighet, deltakelse i demokratiet og deres tilgang på relevant informasjon.

## 6. Referanser

- Blesse, S., & Roesel, F. (2019). Merging county administrations – cross-national evidence of fiscal and political effects. *Local Government Studies*. doi:<https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1501363>
- Borge, L.-E., Brandtzæg, B., Flatval, V., Kråkenes, T., Rattsø, J., Røtnes, R., . . . Vinsand, G. (2017). *SØF-rapport nr. 01/17 Nullpunktsmåling: Hovedrapport*. Trondheim: Senter for Økonomisk Forskning AS.
- Christensen, D., Midtbø, T., Ringkjøb, H.-E., & Aars, J. (2008). *To valg med ny personvalgordning – Kontinuitet eller endring?* Bergen: Rokkansenteret.
- DFØ. (u.d.). Innbyggerundersøkelsen 2010-2019, forskerfil. doi:<https://doi.org/10.18712/NSD-NSD2889-V3>
- DFØ. (u.d.). Innbyggerundersøkelsen 2021, forskerfil. doi:<https://doi.org/10.18712/NSD-NSD2975-V2>
- Finnøy kommune, Rennesøy kommune og Stavanger kommune. (2016, Mai 10). *Intensjonsavtale*. Hentet fra Stavanger kommune: <https://stavangerkommune.sharepoint.com/sites/grProsjektkontor-prosjektporteflje/Delte%20dokumenter/Forms/AllItems.aspx?id=%2Fsites%2FgrProsjektkontor%2Dprosjektporteflje%2FDelte%20dokumenter%2FGeneral%2FDelte%20dokumenter%20%28eksternt%29%2FIntensjonsavt>
- Fiva, J., Hagen, T., & Søren, R. (2014). *Kommunal organisering* (7. utgave. utg.). Universitetsforlaget.
- Flatval, V. S., & Kråkenes, T. (2017). *Dokumentasjonsrapport database*. Nesoddtangen: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Frey, B., Briviba, A., & Gullo, A. (2023). The Impact of Municipality Mergers on Political Participation. *Swiss Political Science Review*.
- Hansen, S. (2012). Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-experiment Using Municipal Mergers in Denmark. *Scandinavian Political Studies*.
- Harvold, K., & Stokstad, S. (2015). *Interkommunal planlegging: Muligheter og utfordringer*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Høydahl, E. (2021, April 26). *Koronaflytting og andre flyttinger i 2020*. Hentet fra Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/koronaflytting-og-andre-flyttinger-i-2020>
- Jung, H. (2023). Municipal mergers under local autonomy: Electoral consequences of city-county consolidation in South Korea. *Journal of Urban Affairs*.
- Koch, P., & Rochat, P. (2017). The Effects of Local Government Consolidation on Turnout: Evidence from a Quasi-Experiment in Switzerland. *Swiss Political Science Review*. doi:<https://doi.org/10.1111/spsr.12269>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2020). *Saksgang: Kommunereformen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kdd/sak/saksgang-kommunereformen/id2607187/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Regionale utviklingstrekk 2021*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Lapointe, S., Saarimaa, T., & Tukiainen, J. (2018). Effects of municipal mergers on voter turnout. *Local Government Studies*. doi:<https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1465936>
- Moretti, E. (2010, Mai). Local Multipliers. *American Economics Review*, ss. 1-7.
- Moretti, E., & Thulin, P. (2013, Februar). Local multipliers and human capital in the United States and Sweden. *Industrial and Corporate Change*, ss. 339-362.
- Prop. 95 S (2013-2014). (2014). *Kommuneproposisjonen 2015*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

- Rose, L. (2002). Normer og roller – borgerpliktens endelikt? I B. Aardal (Red.), *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Rose, R. (2004). Voter turnout in the European Union member countries. I R. Lopez Pinotr, & M. Gratschew (Red.), *Voter Turnout in Western Europe since 1945* (ss. 17–24). Stockholm: IDEA.
- Saglie, J., Seggaard, S., & Christensen, D. (2021). *Lokalvalget 2019*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Stavanger kommune. (2021). *Sluttrapport for Nye Stavanger*. Hentet fra <https://www.stavanger.kommune.no/samfunnsutvikling/prosjekter/sluttrapport-for-nye-stavanger/>
- TBU. (2022). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 2022*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Valgdirektoratet. (2023). *Valgresultat*. Hentet 09 2023 fra <https://valgresultat.no>
- Yamada, K., & Arai, K. (2021). Do boundary consolidations alter the relationship between politicians and voters? The case of municipal mergers in Japan. *Local Government Studies*. doi:<https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1761335>

## Vedlegg A

Tabell 6-1: Dokumentasjon av produksjonsindeksen for rapporteringsåret 2021

Sektor / Indikator	Vekt
<b>Barnehage (BH)</b>	<b>0,152</b>
Korrigerede oppholdstimer i kom. og private barnehager i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,800
Ansatte med barnehagelærerutdanning i forhold til korrigerede oppholdstimer	0,200
<b>Grunnskole (GS)</b>	<b>0,244</b>
Skolebidrag småbartrinnet	0,251
Skolebidrag mellomtrinnet	0,251
Korrigerede grunnskolepoeng	0,250
Læringsmiljø	0,188
Andel innbyggere i alderen 6-9 år med plass i kommunale SFO	0,030
Andel av brukerne av kommunale SFO med fulltidsplass	0,030
<b>Primærhelsetjeneste (PH)</b>	<b>0,085</b>
Antall fastlegekonsultasjoner (legens praksiskommune) i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,464
Fysioterapiårsverk (F233, 241 og 253) i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,371
Antall helseundersøkelser barn og svangerskapskontroller i forhold behovskorrigert innbyggertall	0,165
<b>Pleie og omsorg (PO)</b>	<b>0,372</b>
Timer hjemmesykepleie og praktisk bistand i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,464
Timer til annet enn hjemmesykepleie og praktisk bistand i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,116
Oppholdsdøgn i institusjon i alt i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,336
Andelen av institusjonsplasser som er i enerom	0,084
<b>Barnevern (BV)</b>	<b>0,037</b>
Barn omfattet av barnevernsundersøkelse i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,307
Barn 0-17 år omfattet av tiltak i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,493
Andel ansatte med fagutdanning	0,200
<b>Sosialkontortjenester (SK)</b>	<b>0,058</b>
Antall sosialhjelpstilfeller i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,464
Gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned	0,464
Nettoutgifter til kvalifiseringsordningen i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,072
<b>Kultur (KU)</b>	<b>0,052</b>
Bokbestand ved bibliotekene per innbygger	0,149
Utlån av bøker per innbygger	0,149
Antall kinoforestillinger per innbygger	0,030
Besøk kino per innbygger	0,030
Støtte til aktivitetstilbud til barn og unger per innbygger 6-18 år	0,145
Kommunale fritidssenter, timer åpen årlig per 1 000 innbyggere 6-20 år	0,145
Barn 6-15 år i kommunens kulturskole (prosent)	0,352

Note: Tilhørende sektorvekt er angitt med høyrejusterte, fete bokstaver.

**Tabell 6-2a: Forskjeller-i-forskjeller-analyse**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Barnehage	Skole	Pleie og omsorg	Kommunehelse	Sosial
Forskjell-i-	-1.34	0.59	0.03	1.29	0.82
forskjell	(0.89)	(0.53)	(4.53)	(4.76)	(3.23)
Observasjoner	42	42	42	42	42
R-kvadrert	0.820	0.754	0.767	0.522	0.899

Note: Modellen inkluderer også konstantledd (ikke rapportert), samt faste kommune- og årseffekter. Standardfeil er rapportert i parentes. \*\*\*, \*\*, \* angir statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

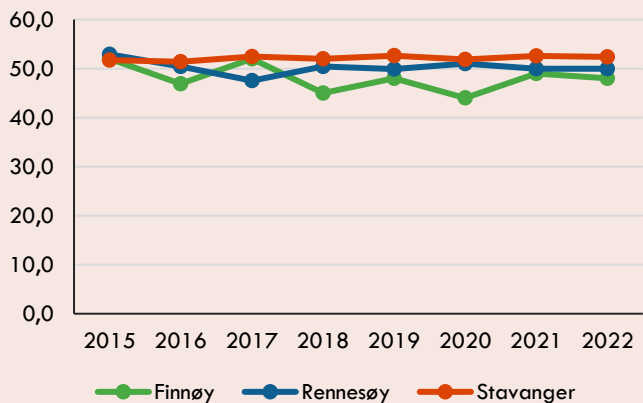
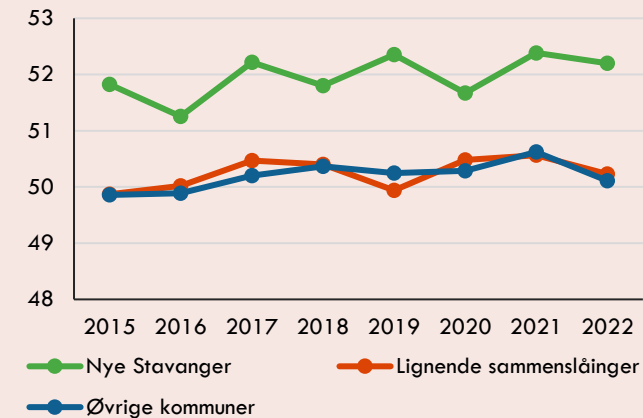
**Tabell 6-3b: Forskjeller-i-forskjeller-analyse (fortsettelse)**

	(6)	(7)	(8)	(9)
	Barnevern	Kultur	Samlet	Korrigert inntekt
Forskjell-i-	14.19**	2.25	0.77	-1.06**
forskjell	(5.69)	(9.94)	(1.88)	(0.77)
Observasjoner	42	42	42	48
R-kvadrert	0.620	0.756	0.760	0.947

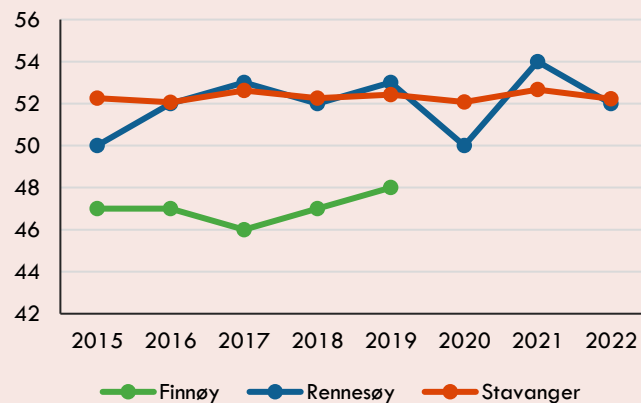
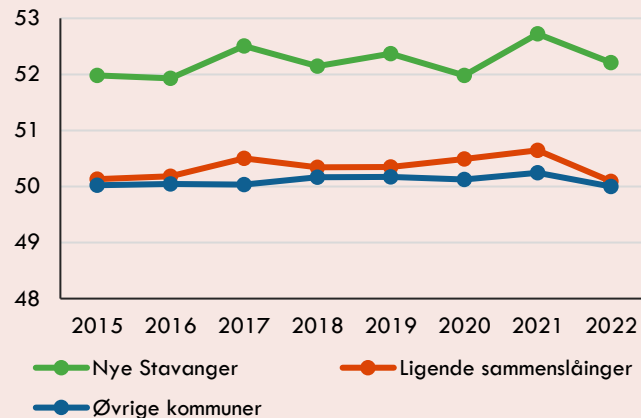
Note: Modellen inkluderer også konstantledd (ikke rapportert), samt faste kommune- og årseffekter. Standardfeil er rapportert i parentes. \*\*\*, \*\*, \* angir statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.



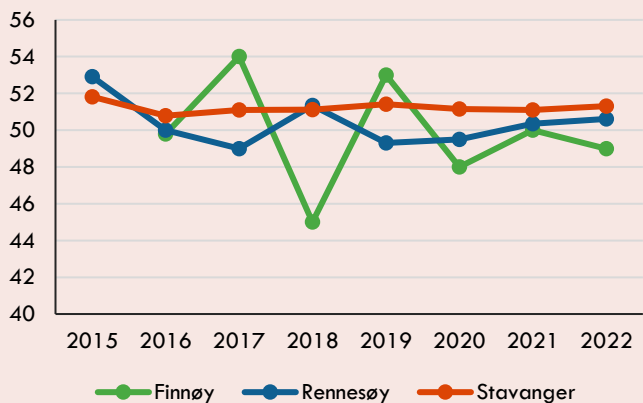
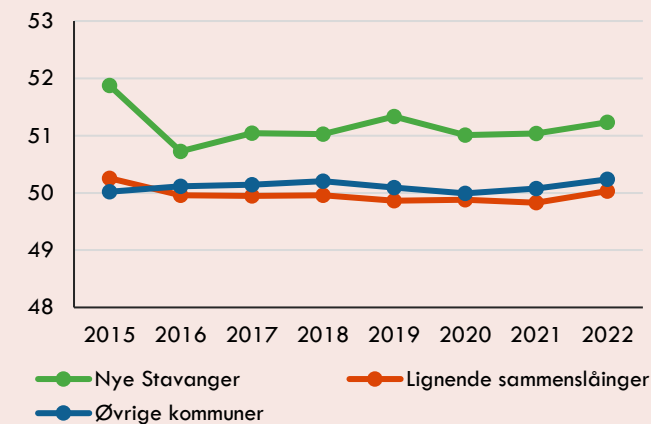
Figur 6-1: Resultater nasjonale prøver i engelsk, 5. trinn



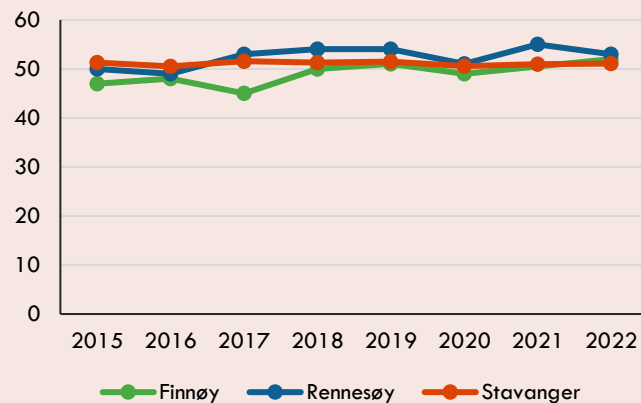
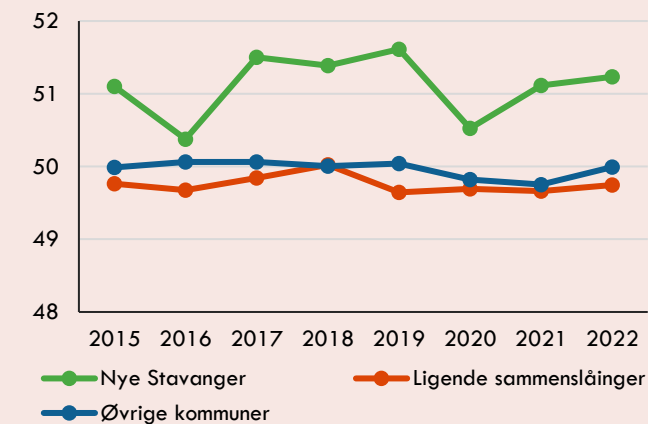
Figur 6-2: Resultater nasjonale prøver i engelsk, 8. trinn



Figur 6-3: Resultater nasjonale prøver i lesing, 5. trinn

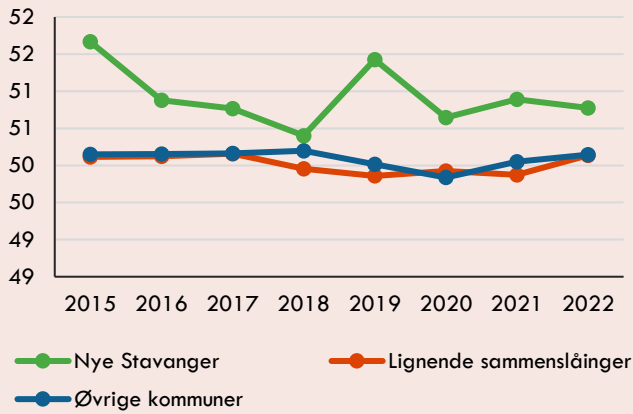


Figur 6-4: Resultater nasjonale prøver i lesing, 8. trinn

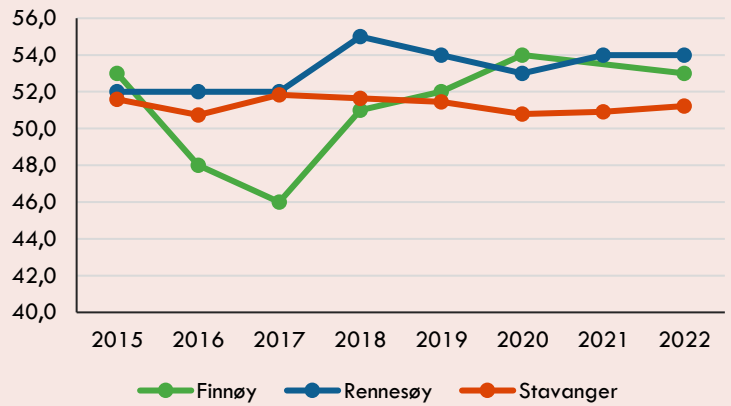
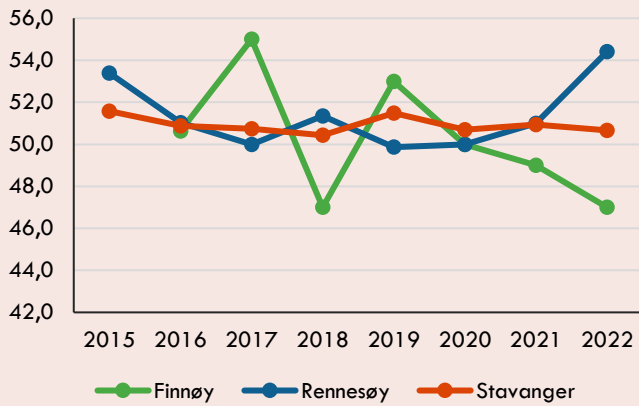
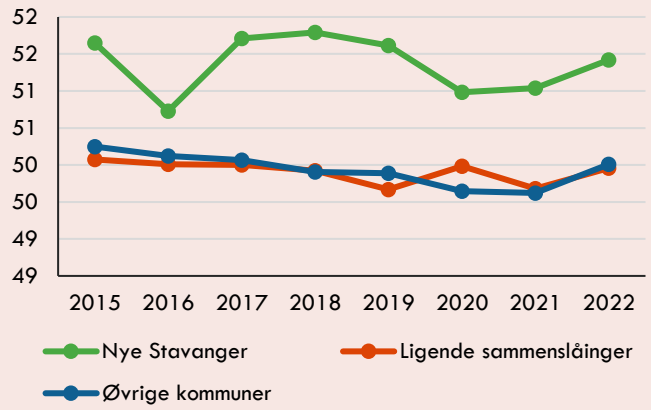


Kilde: Utdanningsdirektoratet.

Figur 6-5: Resultater nasjonale prøver i regning, 5. trinn



Figur 6-6: Resultater nasjonale prøver i regning, 8. trinn



Kilde: Utdanningsdirektoratet.

 NTNU | **Samfunnsforskning AS**

oslo**economics**

*[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)*

E-post og telefon:  
[post@osloeconomics.no](mailto:post@osloeconomics.no)  
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:  
Klingenberggata 7A  
0161 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vika  
0118 Oslo