

Utredning kommunereformen

Sammenslåing av

Fjell, Øygarden og Sund

KJETIL LIE, AUDUN THORSTENSEN, OLE SVERRE LUND, SONDRE GROVEN,
SVENJA D. RONCOSSEK, EIRIK TENFJORD

2015/2016

Tittel: Utredning kommunereformen – Sammenslåing av Fjell, Øygarden og Sund
TF-rapport nr.:
Forfatter(e): Kjetil Lie, Audun Thorstensen, Ole Sverre Lund, Sondre Groven, Svenja D, Roncossek,
Og Eirik Tenfjord.
Dato: 22.01.2016
ISBN:
ISSN:
Pris:
Framsidedfoto:
Prosjekt: Sammenslåing av Fjell, Øygarden og Sund
Prosjektnr.: 20151310
Prosjektleder: Kjetil Lie
**Oppdragsgiv-
er(e):** Kommunene Fjell, Øygarden og Sund

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf.: +47 35 06 15 00
www.telemarksforskning.no

Resymé:

Utredningen belyser konsekvenser ved en sammenslåing av kommunene Fjell, Øygarden og Sund. Rapporten er ment å være grunnlag for videre arbeid med og valg vedrørende kommunestrukturendringer.

Forord

Telemarksforsking har i samarbeid med PwC utredet sammenslåing av kommunene Fjell, Øygarden og Sund til en ny kommune.

Utredningsarbeidet er gjennomført i perioden fra medio november 2015 til medio januar i 2016. Ved Telemarksforsking har Kjetil Lie vært prosjektleder, mens Sondre Groven, Ole Sverre Lund, Svenja D. Roncossek og Audun Thorstensen har vært bidragsyttere i arbeidet.

Fra PwC har Eirik Tenfjord deltatt i utredningsarbeidet.

Fra oppdragsgivers side har rådmann i Sund, Stig Arne Thune ledet arbeidet på vegne av kommunene Fjell, Sund og Øygarden. Koordinator har vært spesialrådgiver Anne Grete Hareide i Sund kommune.

Vi vil benytte anledningen til å takke for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen. Vi vil også rette en takk til de i kommunene som har deltatt i intervjuer og spørreundersøkelse og bidratt med annen informasjon.

Bø, 22.01.2016

Kjetil Lie
Prosjektleder

Innhold

Sammendrag.....	12
1. Innledning.....	18
1.1 Bakgrunn for utredningen.....	18
1.2 Om kommunereformen	18
1.2.1 Formål	18
1.2.2 Kriterier for god kommunestruktur.....	19
1.2.3 Tidsløp	20
1.2.4 Når vedtaket er fattet - sammenslåingsprosessen	20
1.3 Nye oppgaver til større kommuner.....	21
1.4 Kort om utredningskommunene og regionale forhold	25
1.4.1 Fjell	26
1.4.2 Øygarden.....	27
1.4.3 Sund.....	27
1.4.4 Regionale forhold	27
1.5 Formål med utredningen.....	28
1.5.1 Økonomi.....	28
1.5.2 Tjenestetilbudet.....	29
1.5.3 Samfunnsutvikling.....	30
1.5.4 Lokaldemokrati	31
1.5.5 Samlet vurdering.....	31
2. Metode og gjennomføring.....	32
3. Befolknings- og næringsutvikling	35
3.1 Folkemengden	36
3.2 Arbeidsplassutvikling i sammenslåingsalternativet.....	37
3.3 Andelen arbeidsplasser i de ulike sektorene	38
3.3.1 Andel av arbeidsplassene, lokal og kommune, over tid.....	38
3.4 Næringstyper	39

3.5 Pendling.....	41
3.6 Befolkning og næringsutvikling – utfyllende statistikk	45
3.6.1 Befolkningsutviklingen dekomponert	45
3.6.2 Arbeidsplassutvikling	48
3.6.3 Bransjer i næringslivet.....	52
3.6.4 Bransjenes andel av arbeidsplassene i næringslivet	53
3.6.5 Vekstimpulser fra næringslivet.....	54
4. Økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing.....	56
4.1 Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner.....	56
4.2 Økonomisk status.....	56
4.2.1 Korrigerte frie inntekter.....	56
4.2.2 Finansielle nøkkeltall	58
4.2.3 Oppsummering økonomisk status.....	59
4.3 Effekter på overføringene fra inntektssystemet	60
4.3.1 Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter	61
4.3.2 Oppsummering	63
4.4 Direkte støtte kommunesammenslåinger	63
4.5 Andre økonomiske effekter ved sammenslåing.....	68
4.5.1 Sone for arbeidsgiveravgift og distriktpolitisk virkeområde.....	69
4.5.2 Eiendomsskatt og kommunal prissetting	70
4.6 Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing	72
4.6.1 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon	72
4.6.2 Mulig effektiviseringsgevinster på tjenesteproduksjon.....	74
4.7.1 Framtidig behov for kommunale årsverk.....	77
4.8 Oppsummering økonomi	78
5. Samfunnsutvikling.....	82
5.1 Kommunens rolle som samfunnsutvikler	82
5.2.1 Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i basisnæringene.....	84

5.2.3 Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i besøksnæringene.....	84
5.2.4 Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i de regionale næringene	84
5.2.5 Hva skyldes arbeidsplassutviklingen i næringslivet – strukturelle forhold eller attraktivitet?	84
5.3 Arbeidsmarkedsintegrasjon.....	85
5.4 Næringsattraktivitet.....	86
5.5 Flytting.....	93
5.5.1 Strukturelle flyttefaktorer.....	93
5.5.2 Bostedsattraktivitet.....	95
5.6 Framtidig befolkningsutvikling.....	96
5.6.1 Framtidig utvikling med ulike nivåer av attraktivitet	97
5.7 Resultater fra spørreundersøkelsen og intervjuene	97
6. Interkommunalt samarbeid.....	100
6.1 Bakgrunn.....	100
6.2 Interkommunalt samarbeid i Fjell, Øygarden og Sund.....	101
6.3 Resultater fra spørreundersøkelsen og intervjuene	102
7. Tjenestetilbud	105
7.1 Ekspertutvalget om tjenesteyting og myndighetsutøvelse	105
7.2 Tjenestetilbudet i kommunene.....	107
7.3 Status for tjenestetilbudene i kommunene.....	108
7.3.1 Helse, omsorg og sosial	108
7.3.2 Skole, barnehage og kultur.....	112
7.3.3 Tekniske tjenester.....	115
7.4 Resultater fra spørreundersøkelsen og intervjuene	116
7.4.1 Oppsummering av spørreundersøkelsen og intervjuene	127
7.5 Vurdering av kriteriene for tjenesteyting og myndighetsutøvelse.....	127
7.5.1 Kapasitet og kompetanse	128
7.5.2 Effektiv tjenesteproduksjon	129
7.5.3 Valgfrihet og distanse og fremtidig tjenesteproduksjon.....	130

7.5.4 Effektiviseringsgevinst og økonomisk soliditet.....	131
8. Lokaldemokrati	132
8.1 Ekspertutvalget om lokaldemokrati	132
8.2 Lokaldemokrati i kommunene	133
8.3 Status i kommunene	135
8.4 Nye oppgaver	138
8.5 Resultater fra spørreundersøkelsen og intervjuene	139
8.6 Nærdemokratiske ordninger og tilhørighet.....	142
8.7 Vurdering av kriteriene for demokratisk arena	143
8.7.1 Høy politisk deltakelse	144
8.7.2 Lokal politisk styring	145
8.7.3 Lokal identitet.....	145
8.7.4 Oppgavepotensial ved større kommune.....	146
8.7.5 Tiltak for styrket lokaldemokrati.....	146
9. Samlet vurdering	146
9.1 Vurdering av sammenslåingsalternativet Fjell, Øygarden og Sund	146
9.1.1 Økonomi.....	147
9.1.2 Tjenesteyting	149
9.1.3 Samfunnsutvikling	150
9.1.4 Lokaldemokrati	151
9.1.5 Samlet vurdering.....	152
9.2 Muligheter og utfordringer ved sammenslåingsalternativet.....	153
10. Referanser.....	159
11. Appendiks	161

Tabeller

Tabell 1 Oppsummering av effektberegninger.	13
Tabell 2: Ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur.....	19
Tabell 3: Nye oppgaver. Tjenester og velferd.....	23
Tabell 4: Nye oppgaver. Samfunnsutvikling	23
Tabell 5: Andre oppgaver	24
Tabell 6: Målform i grunnskolen 2015-2016.....	26
Tabell 7: Folketall og areal.	26
Tabell 8: Frie inntekter pr. år i mill. 2016-kr.....	34
Tabell 9: Antall innbyggere i kommunene i sammenslåingsalternativet i 2015.	36
Tabell 10: Antall sysselsatte personer fordelt på hvor de jobber, 2014.	41
Tabell 11: Andelen av den sysselsatte befolkningen i kommunene (fordelt)	42
Tabell 12: Antall arbeidsplasser i de ulike bransjene i privat sektor i 2014.	52
Tabell 13: Arbeidsplassene i bransjene som prosentvis andel av det totale antall arbeidsplasser.	53
Tabell 14: Vekstimpulser fra bransjene i privat sektor, 2009 – 2014.	54
Tabell 15: Frie inntekter i 2014 korrigeret for variasjon i utgiftsbehov.	57
Tabell 16: Kommunegruppeoversikt og definisjon.....	57
Tabell 17: Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2012-2014.....	58
Tabell 18: Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2012-2014.....	58
Tabell 19: Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter 2012-2014.....	59
Tabell 20: Dokumentasjon av beregnet inndelingstilskudd. 1000 2016-kr.....	61
Tabell 21: Frie inntekter per år i mill. 2016-kr. Sund + Fjell + Øygarden.....	61
Tabell 22: Endring i ulike tilskuddselement 2016-kr. Sund + Fjell + Øygarden.....	62
Tabell 23: Oppsummering av illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter.....	63
Tabell 24: Endring i ulike tilskuddselement 2016-kr. Sund + Fjell + Øygarden.....	63
Tabell 25: Engangskostnader ved kommunesammenslåing, i 1000 kr.....	64
Tabell 26: Reformstøtte til sammenslåtte kommuner, i 1000 kr.	64
Tabell 27: Oversikt over støtte til engangskostnader og reformstøtte ved sammenslåinger	64
Tabell 28: Oversikt over utslag på strukturkriteriet.....	66
Tabell 29: Samlet omfordelingsvirkning som følge av strukturkriteriet. 1000 kr.	67
Tabell 30 Fordelingsvirkninger som følge av oppdatert kostnadsnøkkel	67
Tabell 31: Oversikt over regionalpolitiske tilskudd i 2016.	68
Tabell 32: Oversikt over sone for arbeidsgiveravgift og distriktpolitisk virkeområde.....	69
Tabell 33: Eiendomsskatt 2014. 1000 kr.....	70
Tabell 34: Eksempel på kommunale satser for aktuelle kommuner.....	71
Tabell 35: Administrasjonsutgifter 2014 og mulig effektiviseringspotensial.....	73
Tabell 36: Mulig effektiviseringspotensialet på administrasjon.....	73
Tabell 37: Netto driftsutgifter i kr per innbygger (i målgruppen) på utvalgte tjenesteområder.	74
Tabell 38: Prosentandel av befolkningen i ulike aldersgrupper per 1.1.2015.....	75
Tabell 39: Beregnede mer-/mindreutgifter 2016 knyttet til den demografiske utviklingen.	76
Tabell 40: Beregnede mer-/mindreutgifter 2016-2030 knyttet til den demografiske utviklingen.	77
Tabell 41: Barnehage. Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk.	77
Tabell 42: Grunnskole. Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk.	78
Tabell 43: Pleie & omsorg. Anslått framtidig tjenestebehov i	78

Tabell 44: Oppsummering av effektberegninger. I mill. kr og i % av brutto driftsinntekter 2014. ...	78
Tabell 45: Samfunnsmessige hensyn og kriterier for samfunnsutvikling.....	82
Tabell 46: Kriterier for god kommunestruktur innen tjenesteyting og myndighetsutøvelse	106
Tabell 47: Tjenesteområder i kommunen. Kilde: Ekspertutvalget for kommunereformen.....	108
Tabell 48: Nøkkeltall for pleie og omsorg i Fjell, Øygarden, Sund og landet u/Oslo.....	109
Tabell 49: Nøkkeltall for helsetjenester i Fjell, Øygarden, Sund og landet u/Oslo.	110
Tabell 50: Nøkkeltall for barnevern i Fjell, Øygarden, Sund og landet u/Oslo.....	110
Tabell 51: Nøkkeltall for sosialtjenester i Fjell, Øygarden, Sund og landet u/Oslo.	110
Tabell 52: Innbyggere i arbeidsfør alder (20-66 år) i forhold til eldre innbyggere (67 år +).....	111
Tabell 53: Innbyggere i arbeidsfør alder (20-66 år) i forhold til eldre innbyggere (80 år +).....	111
Tabell 54: Anslått framtidig tjenestebehov innen pleie og omsorg i årsverk.	112
Tabell 55: Nøkkeltall for barnehagetjenesten i Fjell, Øygarden, Sund og landet u/Oslo.	113
Tabell 56: Nøkkeltall for skoletjenesten i Fjell, Øygarden, Sund og landet u/Oslo.	113
Tabell 57: Nøkkeltall for tjenester innen kultur i Fjell, Øygarden, Sund og landet u/Oslo.	113
Tabell 58: Antall barn 0-5 år, historiske tall og framskrivninger (middelalternativet).....	114
Tabell 59: Antall barn 6-15 år. Historiske tall og framskrivninger (middel alternativet).....	114
Tabell 60: Nøkkeltall for tekniske tjenester, 2014.....	115
Tabell 61: Gjennomsnitt av svarene fra spørreundersøkelsen – Administrasjon.....	118
Tabell 62: Gjennomsnitt av svarene fra spørreundersøkelsen – Myndighetsutøver	119
Tabell 63: Gjennomsnitt av svarene fra spørreundersøkelsen – Nye oppgaver	120
Tabell 64: Gjennomsnitt av svarene fra spørreundersøkelsen – Utfordringer.....	121
Tabell 65: Gjennomsnitt av svarene fra spørreundersøkelsen – Små og sårbare fagmiljøer.....	122
Tabell 66: Gjennomsnitt av svarene fra spørreundersøkelsen – Rekruttering	123
Tabell 67: Gjennomsnitt av svarene fra spørreundersøkelsen - Økonomisk situasjon.....	124
Tabell 68: Gjennomsnitt av svarene fra spørreundersøkelsen - Tjenestetilbudet	125
Tabell 69: Samfunnsmessige hensyn og kriterier for lokaldemokratiet.....	132
Tabell 70: Valgdeltakelse 1995-2015 i prosent.	135
Tabell 71: Antall kommunestyrerepresentanter fra 1995 til 2015.	136
Tabell 72: Antall kommunestyrerepresentanter i forhold til innbyggertall.....	136
Tabell 73: Partipolitisk sammensetning i kommunestyret etter valget i 2015.	137
Tabell 74: Partipolitisk sammensetning i en ny kommune. Egne utregninger.....	137
Tabell 75: Vurderingssystemet.....	147
Tabell 76: Vurderingssystem og vekting.....	148
Tabell 77: Poengscore og rangering av de ulike alternativene.....	148
Tabell 78: Vurderingssystem og vekting av kriterier for tjenesteyting.....	149
Tabell 79: Samlet vurderingskriterier og vekting	150
Tabell 80: Vurderingssystem og vekting av kriterier for samfunnsutvikling.....	150
Tabell 81: Samlet vurderingskriterier og vekting	151
Tabell 82: Vurderingssystem og vekting.....	151
Tabell 83: Poengscore og rangering av de ulike alternativene.....	152
Tabell 84: Samlet vurdering av sammenslåingsalternativet.....	152
Tabell 85: Vurdering av muligheter og utfordringer ved sammenslåingsalternativet	153
Tabell 86: Interkommunale samarbeid for kommunene.....	161

Figurer

Figur 1: Tidslinje kommunereform fra mai 2014 til juni 2017	20
Figur 2: Skjematisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved kommunesammenslåing	35
Figur 3: Befolkningsvekst i prosent for den enkelte kommune	37
Figur 4: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor	37
Figur 5: Andelen arbeidsplasser i prosent fordelt på de ulike sektorene, 2014.	38
Figur 6: Arbeidsplassene i offentlig sektor i andel i prosent av det totale antall arbeidsplasser	39
Figur 7: Antall arbeidsplasser fordelt på de ulike sektorene og næringstypene	40
Figur 8: Antall arbeidsplasser fordelt på de ulike sektorene og næringstypene i Norge	40
Figur 9: Antall personer som pendler fra sammenslåingsalternativet	43
Figur 10: Antall personer som pendler til sammenslåingsalternativet	44
Figur 11: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet. Sund.	45
Figur 12: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet. Fjell	46
Figur 13: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet. Øygarden.	47
Figur 14: Årlig befolkningsutvikling i prosent av folketallet målt hvert kvartal	47
Figur 15: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, 2000-2014, Sund.	48
Figur 16: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i Sund og Norge	49
Figur 17: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, 2000-2014, Fjell	50
Figur 18: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i Fjell og Norge	50
Figur 19: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, 2000-2014, Øygarden.	51
Figur 20: Indeksert arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor i Øygarden og Norge	52
Figur 21: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Sund + Fjell + Øygarden	62
Figur 22: Sammenhengen mellom administrasjonsutgifter og innbyggertall 2014.	72
Figur 23: Arbeidsmarkedsintegrasjonen i kommunene i Hordaland	86
Figur 24: Vekstimpulser fra basis-, besøks- og de regionale næringene	87
Figur 25: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i basis-, besøks- og de regionale næringene i Sund	88
Figur 26: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i basis-, besøks- og de regionale næringene i Fjell. ...	89
Figur 27: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i basis-, besøks- og de regionale næringene i Øygarden	90
Figur 28: Årlig vekst i antall arbeidsplasser i sammenslåingsalternativet	91
Figur 29: Et plott som viser arbeidsplassveksten (alle sektorer)	92
Figur 30: Nettoflyttingen til kommunene i utredningen som ikke skyldes arbeidsplassvekst	93
Figur 31: Nettoflyttingen i perioden 2003-2014	95
Figur 32: Bostedsattraktiviteten som i figuren over, men for hver treårsperiode.	96
Figur 33: Befolkningsvekst 2015-2030	97
Figur 34: Mål for sammenslåing.	99
Figur 35: Resultat fra spørreundersøkelsen – vurdering av interkommunalt samarbeid	102
Figur 36: Samarbeid kontra sammenslåing	104
Figur 37: Gjennomsnitt av svarene fra spørreundersøkelsen for hvert enkelt spørsmål	117
Figur 38: Administrasjonens kompetanse og kapasitet	118
Figur 39: Nærhet mellom kommunen og innbyggerne.	119
Figur 40: Rustet kommune for fremtiden	120
Figur 41: Utfordringer ved de kommunale tjenestene.	121
Figur 42: Små og sårbare fagmiljøer	122
Figur 43: Utfordringer ved rekruttering	123

Figur 44: Kommunens økonomi og kvalitet på tjenestene	124
Figur 45: Kvaliteten på tjenestetilbudet	125
Figur 46: Svar fra spørreundersøkelsen - mål for kommunesammenslåing.....	126
Figur 47: Grafisk fremstilling av valgdeltakelsen 1995-2015 i prosent.	135
Figur 48: Svar fra spørreundersøkelsen - lokaldemokratiet i din kommune	139
Figur 49: Svar fra spørreundersøkelsen - mål for kommunesammenslåing.....	141

Sammendrag

Utredningen belyser fordeler, ulemper, muligheter, utfordringer og konsekvenser ved å slå sammen kommunene Fjell, Øygarden og Sund til en ny kommune. Rapporten er ment å være grunnlag for videre arbeid med og valg vedrørende kommunestrukturendringer.

Hovedformålet med utredningsarbeidet er å få vurdert hvordan sammenslåingsalternativet står seg mot kriteriene for god og robust kommunestruktur som ekspertutvalget har kommet med. Kriteriene fra ekspertutvalget er knyttet til fire overordnede oppgaver og funksjoner som kommunene er ment å ivareta av samfunnsmessige hensyn. Det gjelder kommunenes rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratiforvalter. Vi har derfor i utgangspunktet disponert innholdet i rapporten slik at det blir ett kapittel til hver av de fire overordnede oppgavene og funksjonene – og at det til hvert av disse kapitlene gis en vurdering av hvordan de ulike sammenslåingsalternativene står seg mot tilhørende kriterier.

I innledningskapittelet (kapittel 1) gir vi en kort omtale av bakgrunnen for utredningsarbeidet, der vi bl.a. også omtaler målsettinger og tidsplan for kommunereformen. Kriteriene for god kommunestruktur, slik disse er oppgitt av ekspertutvalget for kommunereformen, listes opp. I tillegg har vi i et eget avsnitt listet opp de potensielt nye oppgavene til større kommuner som framgår av stortingsmeldingen som regjeringen la fram før påske i 2015. Vi har vurdert fordeler og ulemper ved de gitte alternativene for følgende overordnede temaer: Økonomi, tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling og lokaldemokrati. Dette beskriver vi nærmere avslutningsvis i innledningskapittelet, og har der bl.a. listet opp flere problemstillinger og «målekriterier» for vurdering av de ulike alternativene.

Av kapittel 2 om metode og gjennomføring framgår bl.a. at vi har gjennomført intervjuer med rådmennene og rådmennenes ledergrupper og med politikere og tillitsvalgte. Vi har gjennomført en særskilt spørreundersøkelse som ledd i gjennomføringen av utredningsoppdraget. Vi innhentet her synspunkter fra politikere (kommunestyret), administrativ ledelse og tillitsvalgte i Fjell, Øygarden og Sund.

Spørsmålene belyste bl.a. ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur innenfor områdene økonomi, tjenesteyting, samfunnsutvikling og lokaldemokrati, og hvordan respondentene stiller seg til interkommunalt samarbeid og eventuell kommunesammenslåing.

I kapittelet om befolkning og næringsutvikling (kapittel 3) foretas en gjennomgang av ulike utviklingstrekk for befolkningsutvikling, næringsutvikling, pendling, områdeorganisering og regional integrasjon. Det er sentral bakgrunnsinformasjon som er relevant for å vurdere konsekvenser knyttet til kommunenes oppgaver og funksjoner. Utfyllende statistikk med befolkningsutviklingen dekomponert, arbeidsplassutvikling, bransjer i næringslivet, samt vekstimpulser fra næringslivet finnes i kapittel 3.6.

Fjell, Øygarden og Sund hadde pr. 30.06.2015 totalt 36 305 innbyggere. For sammenslåingsalternativet som helhet var befolkningsveksten i perioden 2005 – 2014 på 21,5 %, mens befolkningsveksten i landet som helhet var på 12,1% i samme periode. Antall arbeidsplasser har økt

betydelig i perioden 2000 – 2014. I offentlig sektor var veksten 28,4%, i privat sektor 52,5%. I landet som helhet var tilsvarende tall 20,2% og 15,9%.

I Fjell kommune arbeider 47,8% av den sysselsatte befolkningen i Fjell, 3,8% i Øygarden og Sund og 38,6% i Bergen. I Øygarden arbeider 43,7% av den sysselsatte befolkningen i Øygarden, 24,6% i Bergen og 20,1% i Fjell. I Sund arbeider 37,7% av den sysselsatte befolkningen i Sund, 25,7% i Fjell og 23,9% i Bergen.

I kapittelet om økonomi (kapittel 4) viser vi til en hel del beregninger. For å beregne økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing har vi bl.a. fokusert på endringene over inntektssystemet. Videre har vi sett på potensialet for innsparing og mulige stordriftsfordeler knyttet til administrasjon, og drøftet andre mulige økonomiske konsekvenser knyttet til tjenesteproduksjon.

Tabellen under oppsummerer de viktigste effektberegningene for strukturalternativet. Utslagene er vist i mill. kr og i prosent av brutto driftsinntekter for summen av aktuelle kommuner.

TABELL 1 OPPSUMMERING AV EFFEKTBREGNINGER. I MILL KR OG I % AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER 2014.

	Alternativ	I mill. kr	I % av brutto driftsinntekter
i	Økonomiske virkemidler (éngangsmidler)	60,0	2,6 %
ii	Effekt frie inntekter år 1–15 (årlig)	5,0	0,3 %
iii	Effekt frie inntekter etter år 20 (årlig)	-21,3	-0,9 %
iv	Effektiviseringsgevinst administrasjon (årlig)	37,9	1,6 %
i+ii+iv	Sum år 1 etter sammenslåing	102,9	4,4 %
ii+iv	Sum år 2–15 etter sammenslåing (årlig)	42,9	1,8 %
iii+iv	Sum etter år 20 etter sammenslåing (årlig)	16,6	0,7 %

Tabellen viser at sammenslåingsalternativet vil gi en effekt i år 1 etter sammenslåing på ca. 103 mill. kr, lik 60+5+38 mill. kr (som tilsvarer 4,4 prosent av brutto driftsinntekter 2014).¹ For år 2-15 etter sammenslåing vil den *årlige* effekten utgjøre ca. 43 mill. kr (1,8 prosent av brutto driftsinntekter 2014). Etter år 20, dvs. etter perioden for inndelingstilskuddet, vil sammenslåingsalternativet gi en årlig effekt på ca. 17 mill. kr (0,7 prosent av brutto driftsinntekter 2014). Det er her tatt høyde for at inndelingstilskuddet er beregnet til 26,4 mill. kr. Frie inntekter vil da være nede på et nivå som er 21,3 mill. kr lavere enn dagens frie inntekter for de sammenslåtte kommunene, mens vi altså har anslått reduserte administrasjonsutgifter på ca. 38 mill. kr. I tillegg vil det være mulig å realisere effektiviseringsgevinster innenfor tjenesteproduksjonen.

Høringsforslaget til nytt inntektssystem ble gjort kjent i desember 2015. De aktuelle kommunene synes generelt å få noe redusert basistilskudd, pga. relativt korte reiseavstander og dermed frivillige smådriftsulemper. Som en konsekvens av innføring av strukturkriteriet vil kommunene tilbakeføres et likt beløp per innbygger. Effekten av gradert basistilskudd vil dermed dempes. Når det gjelder regionalpolitiske tilskudd, vil kun eventuell endring på veksttilskuddet ha betydning for de tre kommunene. Ifølge høringsforslaget videreføres tilskuddet i sin nåværende innretning. Fram mot kommuneproposisjonen for 2017 vil Regjeringen vurdere nærmere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet.

¹ Beregningsteknisk er det her altså lagt til grunn at «administrasjonsgevinsten», anslått til 38 mill. kr, alt realiseres i år 1 etter den eventuelle kommunesammenslåingen.

Vi finner det vanskelig på nåværende tidspunkt å gjøre effektberegninger av en tenkt kommunesammenslåing – basert på det som blir nytt inntektssystem. I slike effektberegninger bør vi da kunne sammenligne inntektsnivået for et sammenslåingscase (basert på det nye inntektssystemet) med summen av hva de sammenslåtte kommunene ville hatt i frie inntekter etter nåværende inntektssystem.

Merk imidlertid i den sammenheng at inndelingstilskuddet vil bli beregnet ut fra inntektssystemet i 2016 for sammenslåinger som vedtas i reformperioden. Endringer i inntektssystemet i perioden 2017–2019 vil med andre ord ikke påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet for disse kommunene.

Kapittel 5 gjelder samfunnsutviklerrollen. En viktig målsetting med en kommunesammenslåing er å få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Dette er bl.a. avhengig av kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheter for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap.

De tre kommunene har samlet sett hatt en sterk befolkningsvekst på hele 33,2 prosent siden 2000. Årsakene er dels at kommunene har hatt gunstige strukturelle betingelser ved at de er relativt store kommuner med unntagelse av Øygarden som er relativt liten. Alle kommunene i utredningen ligger gunstig til i forhold til større arbeidsmarkeder, og bransjesammensettingen har vært gunstig for å oppnå arbeidsplassvekst. De tre kommunene har dessuten alle hatt en høy nettoinnflytting, som kun i Fjell har vært lavere enn forventet ut fra arbeidsplassveksten. Næringsutviklingen har vært bra for arbeidsplassvekst og dermed bidratt til netto innflytting og befolkningsvekst i alle kommunene i utredningen.

Det har vært større vekst i antall arbeidsplasser fra 2000 til 2014 samlet for kommunene enn i landet som helhet, både i offentlig og spesielt i privat sektor. Næringslivet i kommunene er variert og allsidig. Bransjer med flest arbeidsplasser er verkstedsindustrien, handel, bygg og anlegg og transport. Fjell kommune har flest arbeidsplasser innen disse bransjene.

Sammenslåingsalternativet vil ifølge SSBs middelframskrivninger få en befolkningsvekst på 34,4 prosent fra 2015 til 2030. Våre beregninger tilsier en litt svakere befolkningsvekst (27,2%).

Sotrabroen har hatt stor betydning for utviklingen i kommunene. Veikapasiteten til Bergen er sprengt. Utvikling av Sotrasambandet som et fastlandssamband mellom Sotra og Bergen vil sikre langsiktige gode og trygge kommunikasjonsforhold for alle trafikantgrupper og tilrettelegge for videre vekst i kommunene og regionutvikling. En eventuell framtidig utvikling av en god nord-syd forbindelse på Sotra vil sikre gode kommunikasjonsforhold mellom kommune Øygarden, Fjell og Sund. Kollektivtransporttilbudene bør forbedres. Forbedret infrastruktur vil bidra til å øke bo-, drifts- og besøksattraktiviteten i kommunene.

Kommunene utgjør et naturlig bo-, arbeids- og serviceområde. I alle tre kommunene er det stor utpendling til Bergen. I Øygarden og Sund er det også stor utpendling til Fjell. Kommunegrensene kan oppleves å være til hinder for helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser, for næringsutviklingen i kommunene og utvikling av lokalsamfunnene. Hvis kommunene Fjell, Øygarden og Sund slås sammen til en kommune, vil ny kommune utgjøre et funksjonelt samfunnsutviklingsområde. Alle tre kommunene må beholde og helst øke drifts- og bostedsattraktiviteten. Det krever at kommunene har et kontinuerlig og kraftfullt utviklingsarbeid.

En sammenslått kommune vil på grunn av geografi og størrelse utgjøre et funksjonelt samfunnsutviklingsområde. En ny kommune vil ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å utvikle kommunen som en sterk samfunnsutviklingsaktør og vil få en sterk stemme mot regionale og nasjonale myndigheter.

I kapittel 6 har vi redegjort for ulike former for interkommunale samarbeid i Fjell, Øygarden og Sund, resultater fra spørreundersøkelsen og intervjuene. Fjell, Sund og Øygarden har en lang rekke veletablerte, nye og prosjekterte interkommunale samarbeid. Respondentenes vurdering av tjenestetilbudet i sin egen kommune er bra, der påstanden «kvaliteten på tjenestetilbudet er svært bra» får en score på 4,16 i Sund og hele 4,82 i Fjell. Likevel skisseres utfordringene fremover som store.

KS viser til at interkommunalt samarbeid har vært fordelaktig for kommunene når det kommer til både økonomi og kvalitet i tjenestene. Gjennom interkommunalt samarbeid kan man oppnå stor driftsfordeler, da både investeringer og tjenesteutøvelse koordineres og samles. Selv om man kan oppnå økonomiske besparelser, viser det seg i mange tilfeller at besparelsene tas ut i økt tjenestekvalitet. KS peker også på at de minste kommunene gjerne har langt større potensial for besparelser enn større kommuner, ved inngåelse av interkommunale samarbeid.

I tillegg til å ha en koordinerende funksjon, også for andre oppgaver enn de det konkrete samarbeidet omfatter, og bedre utnyttelse av personalressurser, kan interkommunale samarbeid virke avlastende på kommunenes ledelse. De mindre kommunene kan dessuten i større grad påta seg nye oppgaver gjennom slike samarbeid. Ekspertutvalget mener imidlertid at dette også representerer en demokratisk ulempe, særlig ved at lokalt folkevalgte mister politisk styring, kontroll og oversikt over kommunens tjenester. Utvalget mener dessuten at mer forpliktende interkommunale samarbeid, eller økt myndighet til det regionale nivået, er et dårligere alternativ enn kommunesammenslåing, når det kommer til å ivareta oppgaver innen areal og transport.

I større kommuner vil behovet for å forplikte seg til interkommunale samarbeid rundt viktige kommunale oppgaver være mindre. Ekspertutvalget hevder at folkevalgte derfor vil få en demokratisk gevinst ved å danne større kommuner, da man vil få bedre oversikt og kontroll over kommunens oppgaveportefølje. Ekspertutvalget påpeker likevel at dersom det ikke er aktuelt å gå inn for en kommunesammenslåing, så vil det være nødvendig å inngå forpliktende samarbeid for å kunne innfri kravene som ligger nedfelt i utvalgets kriterier.

Samtidig som respondentene mener tjenestekvaliteten er god, er den gjennomsnittlige scoren 4,38 på påstanden om at den økonomiske situasjonen i kommunen gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet i tjenestene. I Øygarden mener de at små og sårbare fagmiljøer er en utfordring (4,61). Både Øygarden og Sund er *uenige* (ca. 3,0) i at de er godt rustet til å håndtere fremtidige oppgaver, og at de har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å tilrettelegge for nærings- og samfunnsutvikling. Fjell mener derimot at de håndterer begge deler (ca. 4,5). Betyr det at Sund og Øygarden kan løse sine problemer gjennom interkommunale samarbeid?

Dag Ingvar Jacobsens evaluering av interkommunale samarbeid etter kommunelovens § 27 viser at produksjonssamarbeidene er omtrent utelukkende positive når det gjelder effektivitet og kvalitet². Det trekkes også frem at kommunene får mer for pengene gjennom slike samarbeider, og at transaksjonskostnadene er lave. Både forskningen, intervjuene og spørreundersøkelsen peker

² <https://www.regjeringen.no/contentassets/fd472d06b6ff45a9acedb717d4870057/rapport.pdf>

altså på at man får mer ut av å samarbeide enn å la være. Likevel er gjennomsnittet av respondentene lite positive.

Respondentene både i Fjell og Øygarden er uenige i at fremtidens oppgaver best løses ved økt interkommunalt samarbeid, Fjell er uenig i at demokratisk styring av samarbeidene er uproblematisk (Sund og Øygarden er omtrent nøytrale), samtidig som de er klare på at det går en grense for hvor omfattende interkommunale samarbeid kan være, og at økt interkommunalt samarbeid ikke er å foretrekke fremfor kommunesammenslåing.

I Kapittel 7 har vi belyst tjenesteyting og myndighetsutøvelse. Vi har innarbeidet statistikker og funn for kommunenes tjenester og oppsummert resultatene fra spørreundersøkelse og intervjuer. I alle tre kommunene mener respondentene i spørreundersøkelsen at tjenestene som kommunene yter, holder god kvalitet.

Tjenesteytingen i Fjell, Øygarden og Sund har vokst i takt med innbyggertallet og nye utfordringer i de tre kommunene. Med en befolkningsøkning på over 30 prosent siden 2000 har kommunene også vokst litt sammen. Flere fellestjenester har blitt etablert, og til tross for stor forskjell i størrelse har de mye til felles.

Befolkningsgrunnlaget i Fjell er i utgangspunktet stort nok til å imøtekomme anbefalingene fra ekspertutvalget alene, mens Sund og Øygarden er et godt stykke unna. Selv om vi legger høy vekst til grunn, vil Sund bare akkurat ha passert 10 000 innbyggere i 2040. Det betyr likevel ikke at Fjell uansett klarer seg best alene. De kan oppnå flere fordeler ved å slå seg sammen med de to mindre kommunene.

Selv om det oppleves som at Fjell har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i dag, med robuste fagmiljøer, påpeker flere av respondentene at også de sliter med rekrutteringen til enkelte stillinger. Konkurransen mot Sund, Øygarden og ikke minst Bergen med Haukeland sykehus merkes. Fjell, Øygarden og Sund vil kunne stå sterke i konkurransen med resten av regionen, om de opptrer samlet.

For å ivareta innbyggerne som bor i utkanten av en eventuelt sammenslått kommune, er det nødvendig å utarbeide en modell for tjenesteyting som både sentraliserer de ressursene som kan dra mest nytte av en samlokalisering, samtidig med at desentraliserte tjenester opprettholdes der folk bor. Blant annet administrasjon, tekniske tjenester, PPT og barnevern kan organiseres sentralt enten i Øygarden, Sund eller Fjell, mens skole, barnehage og idrettstilbud må være mer geografisk spredt. Dette vil også kunne bidra til økt fleksibilitet og valgfrihet for de som bruker tilbudene, samtidig som tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbygger ivaretas. En eventuell ny storkommune må vurdere aktiv bruk av innbyggerinvolvering for å hindre at den økte avstanden mellom kommunen som myndighetsutøver og innbyggerne som tjenestemottaker ikke oppleves som for stor.

Selv om ikke alle tjenestene og fagmiljøene kan samlokaliseres, vil man likevel kunne oppnå stordriftsfordeler i en sammenslått kommune. Oppgaver som tidligere krevde oppfølging fra tre parter, følges nå opp av et samlet miljø. Flere tjenester kan samlokaliseres, og bruken av barnehageplasser og andre tjenester kan tilpasses regionen heller enn de gamle kommunegrensene. Tekniske tjenester og planarbeid kan gjøres for regionen som helhet, og man slipper å være avhengig av vedtak i tre kommunestyrer for å få ting gjort. Dette fordrer imidlertid at de sentrale aktørene spiller på den felles kulturen de tre kommunene har, heller enn de lokalhistoriske bygdefeidene. Dette samspillet må også omfatte eiendomsskatten.

Kapittel 8 omhandler kommunen som lokaldemokratisk arena. Valgdeltakelsen i Øygarden har lenge vært høy, og til tross for et fall i oppslutning ved valget i 2015, ligger de fremdeles godt over landssnittet. Sund og Fjell havnet for første gang siden 1995 under landssnittet. Det er likevel ikke noen langvarige trender som tyder på at valgdeltakelsen er på vei ned, og empirien gir ikke noe signifikant svar på om valgoppslutningen går opp eller ned etter en sammenslåing.

Kommunestyrets størrelse vil reduseres ved en sammenslåing, men dette trenger ikke å være dramatisk. Kommunene står selv fritt til å fremforhandle en avtale der både antall representanter, geografisk representasjon og politisk bredde blir tilstrekkelig ivaretatt. Dette fordrer imidlertid at politikerne er bevisste på den nye situasjonen, og foretar de grepene som er nødvendig for å sikre at hele den nye kommunen er representert og har anledning til å medvirke i politiske saker.

Med 40 000 innbyggere i 2020 vil den sammenslåtte kommunen være stor i norsk sammenheng, og nest størst i Hordaland. Dette gir kommunen både kompetanse, kapasitet og handlingsrom nok til å håndtere de fleste kommunale oppgaver i fremtiden, med noen unntak som videregående skoler og kollektivtilbudet. Noen interkommunale samarbeid, blant annet innen barnevern og tekniske tjenester, kan fremdeles være nødvendig. Det er ikke overveiende sannsynlig at interkommunale samarbeid vil være tilstrekkelig for å fortsette som egen kommune langt inn i fremtiden.

Om de tre kommunene ønsker det selv, bør en sammenslåing være mulig uten at det går på bekostning av den lokale identiteten. Identiteten er knyttet både til en felles kyst- og strilekultur for alle de tre kommunene, samtidig som mange har sterke tilknytninger til bygden og den delen av kommunen de bor i – og det vil de fortsatt kunne ha, selv om kommunegrensen er visket bort.

I kapittel 9 gis en samlet vurdering av sammenslåingsalternativet og en oppsummering av muligheter og utfordringer. Vurderingene og oppsummeringen er gjort med bakgrunn i kriteriene for god oppgaveløsning som ekspertutvalget har lagt til grunn for kommunens rolle som demokratisk arena, tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. Resultat, svar og innspill fra arbeidsgruppene og spørreundersøkelsen er også tatt med i vurderingene. Samlet sett får sammenslåingsalternativet en score på 330 av 400 poeng. Konklusjonen blir da at forholdene ligger godt til rette for en kommunesammenslåing.

Før kommunestyrene gjør sitt kommunestrukturvalg bør det være bred involvering av innbyggerne i kommunene. Deres medvirkning kan skje på folkemøter, i lag og foreninger, i møter med nærlivetslivet, høringer, innbyggerundersøkelser, via kommunenes nettsider, nettmøter etc.

Når kommunene har gjort sine kommunestrukturvalg, dvs. at kommunestyrene har tatt stilling om de fortsatt vil bestå som egen kommune eller slå seg sammen med de andre kommunene i sammenslåingsalternativet, starter evt. arbeidet med å utvikle intensjonsavtaler. Basert på erfaringer fra andre sammenslåingsprosesser bør det beregnes at intensjonsavtaleprosessen vil ta minimum 1–2 måneder.

1. Innledning

Utredningen belyser fordeler, ulemper, muligheter, utfordringer og konsekvenser ved å slå sammen kommunene Fjell, Øygarden og Sund til en ny kommune. Rapporten er ment å være grunnlag for videre arbeid med og valg vedrørende kommunestrukturrendringer.

1.1 Bakgrunn for utredningen

Kommunestrukturspørsmålet har de siste to årene fått ny aktualitet. Regjeringen – med et klart Stortingsflertall i ryggen – vil gjennomføre en kommunereform. Et viktig formål med reformen er å få større, sterkere og mer robuste kommuner som er bedre i stand til å løse eksisterende og fremtidige oppgaver. Som en del av reformen ønsker regjeringen en gjennomgang av fylkeskommunale og statlige oppgaver med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner. Videre peker regjeringen på demokratiske utfordringer knyttet til et økt interkommunalt samarbeid, og at en kommunestrukturreform også skal være en demokratireform. Behovet for interkommunalt samarbeid skal minke, samtidig som kommunene skal få nye oppgaver. På nyåret 2014 ble det satt ned et ekspertutvalg. Utvalget leverte i desember 2014 sluttrapport om kriterier for god kommunestruktur. I kommuneproposisjonen 2015, som ble lagt fram i mai 2014, skisserte regjeringen rammer og tidsplan for reformen. I mars 2015 la Regjeringen fram stortingsmelding om nye oppgaver til større kommuner.

Formannskapene i kommunene Fjell, Øygarden og Sund har vedtatt at det skal gjennomføres en utredning som skal gi kommunene grunnlag for å fatte vedtak om eventuell kommunesammenslåing eller ikke.

Vi oppfatter at hovedformålet med utredningsarbeidet er å få vurdert hvordan sammenslåingsalternativet står seg mot kriteriene for god og robust kommunestruktur som ekspertutvalget har kommet med.

1.2 Om kommunereformen

1.2.1 Formål

Kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen. Færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gi bedre muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn, samt ivareta viktige frivillige oppgaver. Som et generelt prinsipp skal reformen legge grunnlaget for at alle kommuner kan løse sine lovpålagte oppgaver selv.

Regjeringen la i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S) fram en egen meldingsdel om kommunereformen. Her redegjør regjeringen for bakgrunn, formål, prosess og virkemidler for kommunereformen. Kommunene har fått et utredningsansvar når det gjelder framtidig kommunestruktur. Alle landets kommuner er invitert til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner.

Regjeringen framhever følgende overordnede mål med kommunereformen:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

1.2.2 Kriterier for god kommunestruktur

KMD satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som skulle se på oppgaveløsning i kommunene. Utvalget fikk et todelt oppdrag og skulle først gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling. Kriteriene skal i sum ivareta kommunens fire roller som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver³. Utvalgets neste oppgave var å analysere og vurdere eksempler på enkelte oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til større og mer robuste kommuner. Utvalget vurderte eksempler på oppgaver innen tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling. Sluttrapporten ble levert i desember 2014.⁴

TABELL 2: EKSPERTUTVALGETS KRITERIER FOR GOD KOMMUNESTRUKTUR

Kommunens rolle	Kriterier	Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
TJENESTEYTING		SAMFUNNSUTVIKLING	
Kvalitet i tjenestene Effektiv bruk av samfunnets ressurser Likeverdighet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tjenesteproduksjon Økonomisk soliditet Valgfrihet Statlig rammestyring	Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse
MYNDIGHETSUTØVELSE		DEMOKRATISK ARENA	
Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Tilstrekkelig distanse	Betydningsfulle oppgaver og rammestyring Lokal politisk styring Levende lokalt folkestyre Aktiv lokal politisk arena	Høy politisk deltakelse Lokal politisk styring Lokal identitet Bred oppgaveportefølje Statlig rammestyring

Ekspertutvalget har gitt følgende tre anbefalinger for god kommunestruktur:

1. Kommunene bør ha minst 15 000 til 20 000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning, det vil si dersom kommunene i størst mulig grad ikke skal være avhengig av interkommunalt samarbeid. Regjeringen har ikke gitt absolutte krav om innbyggertall i forbindelse med reformen.
2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
3. Staten bør redusere detaljstyringen, og ordninger for politisk deltagelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

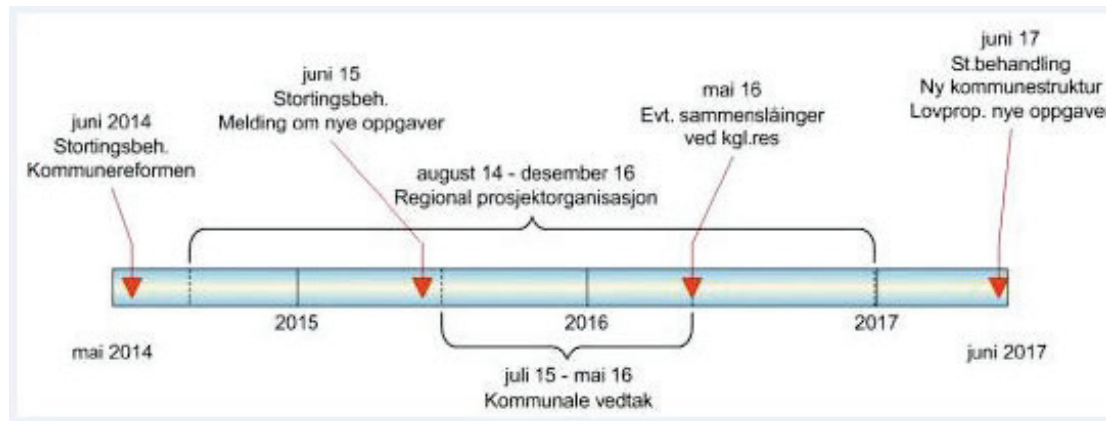
³ <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/delrapport-1/id751493/>

⁴ <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/sluttrapport/id751494/>

1.2.3 Tidsløp

Reformperioden er antatt å vare fram til 1. januar 2018, da det er forventet at nasjonale vedtak er fattet. Høsten 2014 startet regionale prosesser og lokale og regionale prosesser må ta utgangspunkt i målene for reformen (som vist over). Målene og ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur skal gi et grunnlag for gode og grundige diskusjoner, vurderinger og vedtak lokalt.⁵ Innen utgangen av 2016 avsluttes de regionale prosessene. Kommunene må ha fattet vedtak i løpet av våren 2016.

Figuren under viser tidslinjen fra i år og fram til stortingsmeldingen legges fram for Stortinget våren 2017.



FIGUR 1: TIDSLINJE KOMMUNEREFORM FRA MAI 2014 TIL JUNI 2017 (KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET).

1.2.4 Når vedtaket er fattet - sammenslåingsprosessen

Det er lov om fastsetting og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) som trer i kraft når det skal gjennomføres en kommunesammenslåing. Det er kommunestyrene som fatter vedtak om sammenslåing, og sender søknad om sammenslåing via fylkesmannen til departementet. Det er §§ 25-27 som gir bestemmelser om hvordan en sammenslåing skal gjennomføres.⁶

Etter at det er gjort vedtak om sammenslåing, skal fylkesmannen så «snart om mulig» innkalle til et fellesmøte med kommunestyrene i de kommunene som ønsker å slå seg sammen. På slike fellesmøter skal følgende saker diskuteres:

- a) Forslag til navn på den nye kommunen
- b) Tallet på medlemmer i det nye kommunestyret
- c) Kriterium for sammensetning av, og funksjoner til fellesnemnd
- d) Valg av revisor for aktiviteten i fellesnemnda
- e) Oppretting av eventuelle andre fellesorgan for å sikre gjennomføringen av sammenslåingen

Ved en sammenslåing skal det opprettes en fellesnemnd. Denne skal samordne og ta seg av forberedelsene av sammenslåingen. Fordelingen av plassene i nemnda bør speile innbyggertallet i de enkelte kommunene, men det skal uansett være minst tre medlemmer fra hver kommune. Fel-

⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/kampanjer/kommunereform/rammebetingelser.html?id=751062>

⁶ <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70>

lesnemda blir valgt av og blant medlemmene i kommunestyret og fylkestinget. Nemda velger selv lederen og nestleder i nemda. Kommunene kan også velge å opprette et felles partssammensatt utvalg som skal behandle saker som gjelder forholdet mellom den nye kommunen som arbeidsgiver og de ansatte.

Fellesnemda skal ta hånd om arbeidet med økonomiplan og budsjett for det første driftsåret etter sammenslåingen. Fellesnemda kan også få fullmakt til å ansette personer i den nye kommunen, eksempelvis rådmann og revisor. Kontrollutvalget skal innstille på revisor og kontrollutvalgssekretariat. Reglene i kommuneloven om møte- og talerett for ordførere, leder av kommuneråd, administrasjonssjef og ansatte gjelder tilsvarende for nemnda. Funksjonsperioden for nemnda går ut når det nye kommunestyret er konstituert.

Når det er gjennomført valg til kommunestyret i løpet av september måned året før en sammenslåing, skal det nyvalgte kommunestyret kalles sammen til et konstituerende møte innen utgangen av oktober. Lederen av fellesnemda innkaller og leder møtet inntil ny ordfører er valgt. Ellers gjelder reglene i kommuneloven om konstituerende møte. Funksjonstida for kommunestyret i de kommunene som slås sammen, varer inntil tidspunktet for iverksetting av sammenslåinga. Deres ansvar og fullmakter er derimot avgrenset til det som er nødvendig for å avslutte virksomheten i de eksisterende kommunene.

1.3 Nye oppgaver til større kommuner

Fredag 20. mars 2015 la regjeringen fram stortingsmeldingen om nye oppgaver til større kommuner. Stortingsmeldingen inneholder en redegjørelse for prosesser som er satt i gang, og som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Disse følger ikke nødvendigvis kommunereformens tidsløp. Videre inneholder meldingen forslag til overføring av oppgaver til kommunene i forbindelse med kommunereformen, og dessuten tiltak for å redusere statlig styring. Stortingsmeldingen ble behandlet i Stortinget i juni, og flertallet gikk i stor grad inn for forslaget til regjeringen. I tillegg til oppgavene som allerede var skissert i meldingen, pekte Stortinget på følgende områder som kan vurderes overført:

- Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til hvorledes den kommunale og statlige delen av NAV-tjenesten kan samordnes bedre.
- Stortinget mener det må vurderes økt kommunalt selvstyre innenfor skiltpolitikken som i dag tilligger Statens vegvesen.
- Stortinget mener det må vurderes økt kommunalt selvstyre innenfor fastsetting av skrivemåte og navn innenfor adresse- og skiltprosjekter.
- Stortinget mener kommunenes mulighet til å utvide selvkostområdet innenfor vann, avløp og renovasjon gjennom et mer helhetlig miljøgebyr bør utredes. Selvkostprinsippet skal fortsatt ligge til grunn.
- Stortinget ber regjeringen vurdere å øke det kommunale ansvaret for finansiering av skoleskysse for grunnskoleelever.

Det ble lagt noen førende prinsipper til grunn for oppgavefordelingen. Ved overføring av nye oppgaver til større kommuner vil rammestyring, både økonomisk og juridisk ligge til grunn. Generalistmodellen skal være hovedmodellen for kommunesektoren. Det legges ikke opp til et system med oppgavedifferensiering avhengig av folkemengden i kommunene, men det ble åpnet for at de største kommunene kan få anledning til å overta noen flere oppgaver. Regjeringen varslet allerede i kommuneproposisjonen 2015 at de vil utrede en generell hjemmel som gir adgang til å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning hvor geografiske avstander gjør at kommuner

ikke kan slå seg sammen. Utredningen vil også vurdere om det på forhånd kan gis særskilte tjenesteområder som vil kunne være aktuelle for pålagte samarbeid. Det skal fremmes forslag til Stortinget våren 2017. Videre skal individuelle rettigheter ligge fast, og pengene skal følge oppgaven.

Oppgaver som behandles i eget løp

Det er flere pågående prosesser som kan føre til overføring av oppgaver til kommunene. Disse følger ikke nødvendigvis samme løp som kommunereformen. Disse prosessene vedrører:

1. Oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet
2. Utredning av familieverntjenesten med sikte på overføring av ansvaret til kommunene
3. Oppgaver på politiområdet
4. Ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet
5. Stortingsmelding om primærhelsetjenesten
6. Opptrappingsplaner for henholdsvis rusfeltet og rehabiliteringsfeltet
7. Finansieringsansvaret for pasienttransport
8. Reformarbeidet knyttet til pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn
9. Forenkling av utmarksforvaltningen
10. Utviklingsavtaler på planområdet
11. Forenkling av plandelen i plan- og bygningsloven
12. Konesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk
13. Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag
14. Vannscooterregelverket

Nye oppgaver som foreslås overført til kommunene, dreier seg om tjenester og oppgaver knyttet til velferd, lokal utvikling og andre nye oppgaver, jfr. etterfølgende tabeller.

Tabellene under gir en oversikt over aktuelle oppgaver. I stortingsmeldingen legges det til grunn at større og mer robuste kommuner er en forutsetning for overføring av oppgavene. Dette er: tannhelsetjenesten, rehabiliteringstjenester, arbeids- og utdanningsreiser, basishjelpemidler, idrettsfunksjonell godkjenning av svømmeanlegg, tilskudd til frivillighetssentraler, tilskudd til etablering i egen bolig og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning av bolig, Notarius Publicus' vigsler, kompetanse til å utføre notarialforretninger, forvaltningsansvar for deler av regelverket for jakt og fiske og enkelte oppgaver etter forurensningsloven, tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, utvalgte kulturlandskap i jordbruket, verdensarvområdene og til tiltak i beiteområder.

Det vises til at endelig beslutning om overføring av de tre sistnevnte tilskuddene må avvente jordbruksoppgjøret 2015. Videre skal varig tilrettelagt arbeid i skjermet sektor og ordinær bedrift utredes med sikte på overføring. I tillegg kan det iverksettes en forsøksordning der driftsansvaret for distriktpsikiatriske sentre overføres til noen forsøkskommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Det er igangsatt et arbeid for å se på hvilken rolle større kommuner kan ha i lokal nærings- og samfunnsutvikling. Dette vil bli sett i sammenheng med videreutviklingen av fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler.

TABELL 3: NYE OPPGAVER. TJENESTER OG VELFERD

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Tannhelse	Allmenntannhelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten og fylkeskommunens ansvar etter tannhelsetjenesteloven overføres til kommunene.
Rehabilitering	Større kommuner kan få større ansvar for rehabiliteringstjenester som i dag ivaretas av spesialisthelsetjenesten. Hvilke oppgaver skal utredes nærmere, samt i hvilken form en slik ansvarsendring skal skje.
Basishjelpemidler	Basishjelpemidler utredes overført til kommunene. Det må defineres nærmere hvor grensen skal gå, samt utfordringer med lager og logistikk. Mer avanserte hjelpemidler vil fortsatt være et statlig ansvar.
Forsøk DPS (distriktpsikiatrisk senter)	Opprette en forsøksordning med overføring av driftsansvar for DPS til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Formålet med forsøksordningen vil være å undersøke om et kommunalt ansvar for tjenesten kan bidra til et bedre og mer helhetlig tilbud til brukerne.
Boligtilskudd	Tilskudd til etablering og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. I dag ligger denne oppgaven til Husbanken, og kommunene må søke midler her.
Varig tilrettelagt arbeid	Varig tilrettelagt arbeid (VTA) og enkeltplasseringer i ordinære virksomheter (VTO) kan overføres til kommunene – dette er tilbud om sysselsetting til personer som har små utsikter til ordinært arbeid.
Arbeids- og utdanningsreiser	Skal sikre at personer med nedsatt arbeidsevne kan ta utdanning og jobb (får finansiert reise). Ble gjort permanent fra 2013. Ansvaret ligger hos NAV i dag, kan overføres til kommunene.

TABELL 4: NYE OPPGAVER. SAMFUNNSUTVIKLING

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Tilskudd frivillighetssentraler	Ansvar for å gi tilskudd til frivillighetssentraler overføres til kommunene. Det er en forutsetning at kommunene overtar tilskuddsansvaret for de sentralene som ikke er kommunalt drevne også.
Lokal nærings- og samfunnsutvikling	I denne omgang foreslås det ikke noen konkrete oppgaver som skal overføres. KMD viser til en rekke utredninger og evalueringer som er satt i gang av lokalt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid. Når disse utredningene og et sammenstilt kunnskapsgrunnlag foreligger, vil det utgjøre et grunnlag for å vurdere om det er behov for å klargjøre og styrke kommunens rolle knyttet til lokal nærings- og samfunnsutvikling. Regjeringen vil følge opp dette spørsmålet i proposisjonen om nye oppgaver til større kommuner som planlegges fremmet for Stortinget vårsesjonen 2017.
Tilskudd nærings- og miljøtiltak i skogbruk	Forvaltningen av tilskudd til veibygging og til drift med taubane kan overføres fra fylkesmannen til kommunen. Forutsetter større kommuner, kan bidra til et fagmiljø på skog i kommunene.
Tilskudd beite, jordbruk, verdensarv	Forvaltningen av utvalgte kulturlandskap i jordbruket kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. Må avvete gjennomgang av miljøvirkemidlene, som skal behandles i forbindelse med jordbruksoppkjøret i 2015. Forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. Må avvete gjennomgang av miljøvirkemidlene, som skal behandles i forbindelse med jordbruksoppkjøret i 2015. Tilskudd til tiltak i beiteområder kan overføres til kommunene. Det kan være behov for samarbeid over kommunegrenser og fylkesgrenser for å sikre rasjonelle driftsopplegg. Må avvete gjennomgang av miljøvirkemidlene, som

	skal behandles i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015.
Enkeltutslippstillatelser, forurensningslov	Kommunene får myndighet til å gi utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 når det gjelder grønnsaksvaskerier og til å behandle saker vedrørende støy fra motorsportbaner, skytebaner og vindmøller. Kan overføres til større kommuner.
Naturforvaltning	For mindre verneområder som ligger i naturlig tilknytning til verneområder som i dag forvaltes av nasjonalpark-/verneområdestyrene, har styrene fått tilbud om å overta ansvaret også for disse områdene. Dersom kommunen eller styrene ikke ønsker denne myndigheten, kan myndigheten fortsatt ligge hos fylkesmannen. Fylkeskommunens myndighet etter innlandsfiskeforskriften § 2 tredje ledd kan overføres til større kommuner. Fylkeskommunens myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/introduserte arter etter §2 i forskrift om jakt- og fangsttider og hvor det i liten grad er nødvendig å ta hensyn til regional utbredelse, kan overføres til større kommuner.

TABELL 5: ANDRE OPPGAVER

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Vigselsrett for borgerlige vielser	Prøvingen av ekteskapsvilkår gjøres av skatteetaten. Derfor er det ikke noe i veien for at kommunene kan overta domstolenes vigselsmyndighet, betinger trolig heller ikke større kommuner enn det vi har i dag.
Notarialforretninger	Bekreftede underskrifter på dokumenter og bekrefte rett kopi
Godkjenning svømmeanlegg	Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmehaller overføres til kommunene. De fleste anleggstyper kan da godkjennes i kommunene med unntak av kunstisanlegg utendørs og innendørs, og anlegg som har fått status som nasjonalanlegg.

Det ble åpnet for at de største kommunene kan overta videregående opplæring og kollektivtrafikk, inkludert TT-transport og skoleskyss. Det er ikke satt noen innbyggergrense for hva som defineres som de største kommunene, men to sentrale forutsetninger må være på plass:

- Kommunene må være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder inneha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre et geografisk funksjonelt område.
- Oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene må kunne håndteres på en måte som sikrer likeverdig løsning av oppgavene. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i den sammenheng.

Stortinget presiserte i vedtaket i juni at dersom kommuner skal kunne overta videregående skoler, må dette skje gjennom søknad og i første omgang som en forsøksordning. For å overta opp-

gaver knyttet til kollektivtrafikk, TT-transport og skoleskys, forutsettes et samarbeid/partnerskap for å sikre et helhetlig tilbud i regionen.

Stortinget åpner ikke for at de største kommunene, som får en bredere oppgaveportefølje enn øvrige kommuner, kan utgjøre egne fylker/regioner.

Ved behandlingen av oppgavemeldingen ba Stortinget også om at oppgaver til det regionale, folkevalgte nivået blir framlagt for Stortinget i en stortingsmelding våren 2016. Flertallet på Stortinget peker på at følgende oppgaver kan vurderes overført til det regionale folkevalgte nivået:

- Vurdering av fylkesveiene etter forvaltningsreformen i 2010. Større veier med sterke næringsinteresser kan vurderes overført til staten som en del av denne vurderingen.
- Landbruksoppgaver som det ikke er naturlig å legge til kommunene.
- Klima- og miljøoppgaver det ikke er naturlig å legge til kommunene.
- Styrking av de regionale forskningsfondene.
- Fordeling av relevante prosjektmidler.
- Oppgaver på integreringsområdet som i dag ligger hos IMDI, og som bør flyttes nærmere innbyggerne.
- Ny ansvarsfordeling og finansiering mellom stat, regioner og kommuner på kultur- og kulturminneområdet, og en vurdering av riksantikvarens rolle og ansvar.
- Vurdere å avvikle sentral godkjenning av regional planstrategi og overlate bestemmelsen til det regionale selvstyret.

1.4 Kort om utredningskommunene og regionale forhold

Kommunene Fjell, Øygarden og Sund ligger på øyer vest for Bergen i Hordaland kommune. Kommunene har geografisk nærhet til hverandre og representerer sammen med Askøy en region vest for Bergen. Regionrådet Vest er et rådgivende og koordinerende organ for de fire kommunene. Fra 2016 vil imidlertid ikke Askøy lenger være en del av Regionrådet. Dette ble vedtatt på kommunestyremøte den 18. desember. Regionrådet skal fremme forpliktende samarbeid mellom kommunene og videreutvikling av regionen. Kommunene representerer en region med et rikt mangfold, stor vekst og et variert næringsliv med styrke og kompetanse på industri, energi og marin næring. Fjell, Øygarden og Sund har til sammen 36 305 innbyggere pr. 30.06.15

Fjell, Øygarden og Sund er en del av det såkalte «Strilelandet». Det er en benevnelse som strekker seg langt tilbake i tid, og omfatter i hovedsak det geografiske kystområdet i Nordhordland og Midhordland utenom Bergen, men kan også sies å strekke seg lenger nord og sør. Ordet «stril» ble tidligere ofte brukt nedsettende om fiskere, bønder og andre folk fra dette området, men har de siste tiårene i større grad blitt brukt mer positivt, og er av mange ansett som en hedersbetegnelse. Kyst- og strilekulturen oppleves som et sterkt tilstedeværende og felles trekk for de tre kommunene, og bidrar til å trekke dem sammen. Ekspertutvalget peker på at opplevd tilknytning og felles identitet kan være en positiv faktor i forbindelse med en eventuell kommunesammenslåing.

I Fjell kommunes målbruksplan, fremheves det at det er en nær sammenheng mellom språk, identitet og kultur. Bevisst bruk av nynorsk skal bidra til å ivareta den særegne identiteten og kulturarven i kommunen. Denne felles kulturen kan også sies å være en motvekt til «bykulturen» i Bergen. Et høyt antall innflyttere fra Bergen, som verken bærer med seg strilekulturen eller det nynorske språket, er imidlertid nevnt som en motvirkende faktor til den opplevde felleskulturen. Innflyttingen fra blant annet Bergen kan også bidra til å forklare nedgangen i andel elever med nynorsk som hovedmål.

I grunnskolen har det vært en økende trend til at elevene velger bokmål som hovedmål, spesielt i overgangen mellom barneskolen og ungdomsskolen. For grunnskolen sett under ett, har Fjell gått fra en nynorskandel på 54 prosent i 2000, til en nynorskandel på 35 prosent i 2015. I følge tall fra Hordaland fylkeskommune⁷, valgte bare åtte av 357 elever fra Fjell nynorsk som hovedmål da de begynte på videregående skole i 2011. Tilsvarende tall for Sund og Øygarden var henholdsvis null av 92 og 4 av 72. Dette tilsier at den felles nynorske språkkulturen i kommunene over tid har blitt svekket blant de yngre innbyggerne, noen som også kan påvirke hvordan innbyggerne oppfatter hverandre. Forholdet mellom strilespråket, identitet og holdninger er belyst blant annet i en masterutredning fra 2008, der det ble gjennomført en komparativ analyse av talemål, holdninger og samfunnsforhold i de to «strilekommunene» Meland og Radøy⁸.

TABELL 6: MÅLFORM I GRUNNSKOLEN 2015-2016 KILDE: GRUNNSKOLENS INFORMASJONSSYSTEM

2015-2016	Fjell		Øygarden		Sund	
Årstrinn	Bokmål	Nynorsk	Bokmål	Nynorsk	Bokmål	Nynorsk
1. årstrinn	214	127	0	78	0	120
2. årstrinn	219	131	0	70	13	79
3. årstrinn	196	137	0	69	11	85
4. årstrinn	220	118	0	58	1	98
5. årstrinn	197	113	1	72	6	89
6. årstrinn	210	133	3	55	13	87
7. årstrinn	217	120	2	62	4	96
8. årstrinn	198	81	18	37	29	52
9. årstrinn	239	77	26	39	63	40
10. årstrinn	214	85	37	43	35	47
Sum 2015	2124	1122	87	583	175	793
<i>Sum 2000</i>	<i>1380</i>	<i>1610</i>	<i>33</i>	<i>586</i>	<i>41</i>	<i>767</i>

TABELL 7: FOLKETALL OG AREAL. DATA FRA SSB

Kommune	Folkemengde pr. 30.06.15	Areal km ²	Administrasjonssenter
Fjell	24 645	148	Straume
Sund	6 873	100	Skogsvåg
Øygarden	4 787	67	Rong
Sum	36 305	315	

1.4.1 Fjell

Øykommunen Fjell kommune har i underkant av 25.000 innbyggere og består av den nordre delen av Sotra, Litesotra og mer enn 500 store og små øyer, holmer og skjær. Nabokommunene er Sund, Øygarden, Bergen og Askøy. Straume er administrasjonssenter, beliggende ca. 20 minutters kjøretid fra Bergen. Da Sotrabroen sto ferdig i 1971, fikk kommunen fastlandsforbindelse til Bergen og sterk befolkningsvekst. Det er stor utpendling til Bergen. Kommunen er en vekstkommune med et variert næringsliv. Verkstedindustrien, handel, bygg og anlegg og transport er de bransjer som sysselsetter flest arbeidstakere i privat sektor. Det ekspansive næringslivet er basert på olje, teknologi og service. Kystbasen CCB (Coast Center Base) og Ågotnes industriområde

⁷ http://polsak.ivist.no/polsak_filer/2012%5COPHE%5C2012018058-768262.pdf

⁸ <https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/2996/45433434.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

de er et viktig senter for service og forsyningstjenester til olje- og gassvirksomheten i Nordsjøen. NCE Subsea er etablert på Ågotnes og bidrar til å styrke og internasjonalisere undervannsindustrien i bergensregionen. På Straume har Sartor Storsenter utviklet seg til å bli et av de største handelssentrene i Norge. Fiske og havbruk er også store næringer. Målformen er nynorsk. Lokalavisen Vestnytt dekker kommunene Fjell, Sund og Øygarden.

1.4.2 Øygarden

Øygarden er en øykommune med omkring 4.800 innbyggere. Kommunen ligger ut mot Nordsjøen og omgis av fjorder. Mot nord ligger Fedje, mot øst Radøy og Askøy, og mot sør ligger Fjell kommune. Kommunen ble opprettet i 1964, da tidligere Hjelme kommune og deler av tidligere Herdla kommune dannet den nye kommunen. Kommunen består av omkring 460 øyer, holmer og skjær. Broforbindelsene har hatt stor betydning for utviklingen i kommunen. Rong er administrasjonssenter, beliggende ca. 50 minutters kjøretid fra Bergen. Det er stor utpendling til Fjell og Bergen. I Øygarden er det ilandføringsanlegg for olje og gass. Bygg og anlegg, olje- og gassutvinning, fisk og handel er de bransjer som sysselsetter flest arbeidstakere i privat sektor. CCB Kollsnes er etablert ved Naturgassparken. Målformen er nynorsk. Lokalavisen Vestnytt dekker kommunene Fjell, Sund og Øygarden.

1.4.3 Sund

Øykommunen Sund er en kommune med i underkant av 7.000 innbyggere. Kommunen består av 466 øyer, holmer og skjær. Sund består av den søndre delen av Sotra. Over Korsfjorden ligger Austevoll mot sør, i nord grenser kommunen til Fjell og i øst mot Bergen. Kommunen har fastlandsforbindelse over Sotrabroen til Bergen og fergesamband fra Klokkevik til Hjeltestad, via øyene Lerøy og Bjelkarøy. Skogsvåg er administrasjonssenter, beliggende ca. 35 minutters kjøretid fra Bergen. Det er stor utpendling til Fjell og Bergen. I kommunen er det betydelig industri, shipping og fiske- og fiskeoppdrettsanlegg. Næringsmidler, bygg og anlegg, transport og handel er de bransjer som sysselsetter flest arbeidstakere i privat sektor. Målformen er nynorsk. Lokalavisen Vestnytt dekker kommunene Fjell, Sund og Øygarden.

1.4.4 Regionale forhold

Alle landets kommuner ble høsten 2014 invitert til å starte prosesser for å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Kommunene skal fatte vedtak om dette innen 01.07.2016. Det pågår prosesser over hele landet. Pr. 15.01.2016 er det vedtatt 4 kommunesammenslåinger, 3 i Vestfold og 1 i Nord-Trøndelag/Sør-Trøndelag.

Når kommunestyrene i Fjell, Øygarden og Sund skal fatte vedtak om sammenslåing eller ikke, må kommunestyrene samtidig ta i betraktning hva som kan komme til å skje når det gjelder kommunestrukturendringer i hele Bergen-området, i Hordaland og i nabofylkene. Utredningskommunene utgjør en viktig del av en felles bo- og arbeidsmarkedsregion vest for Bergen.

Det nevnes i den forbindelse at kommunene Askøy, Fjell, Sund og Øygarden tilhører Vesthordland prosti i Bjørgvin bispedømme. Utredningskommunene inngår i Politidistrikt Vest. Elever fra Fjell, Øygarden og Sund kan gå på Sotra videregående skole, som har avdeling både i Sund og Fjell kommune, ved henholdsvis Skogsvåg og Bildøy.

Dersom resultatet av kommunereformen blir at det blir vesentlig færre og betydelig større kommuner i Bergen-området og i Hordaland, kan det bli vanskelig for enkelte mindre kommuner å løse sine framtidige oppgaver uten et utvidet samarbeid med andre kommuner.

1.5 Formål med utredningen

En kommunesammenslåing kan påvirke kommunenes evne og muligheter for å ivareta ulike oppgaver og funksjoner. Formannskapene i kommunene Fjell, Øygarden og Sund vil at utredningsarbeidet skal gi grunnlag for å fatte vedtak om en eventuell kommunesammenslåing eller ikke. Utredningen belyser fordeler, ulemper, utfordringer og konsekvenser ved å slå sammen Fjell, Øygarden og Sund til en ny kommune.

Utredningen tar utgangspunkt i målene for kommunereformen og ekspertutvalgets temaer og kriterier for god kommunestruktur, og fokuserer på konsekvenser for følgende temaer:

- **Økonomi**
- **Tjenester**
- **Samfunnsutvikling**
- **Demokrati**

I utredningsarbeidet har vi innledningsvis også foretatt en gjennomgang av ulike utviklingstrekk for befolkningsutvikling og næringsutvikling. Vi har vurdert folkemengde, arbeidsplassutvikling i sammenslåingsalternativet, andel arbeidsplasser i ulike sektorer, næringstyper og pendling. Dette er sentral bakgrunnsinformasjon som er relevant for å vurdere konsekvenser knyttet til ulike oppgaver og funksjoner som kommunene har ansvar for å ivareta. I det følgende foretas en nærmere gjennomgang av aktuelle temaer og problemstillinger som er aktuelle for kommunestrukturutredningen.

1.5.1 Økonomi

Økonomiske effekter er naturligvis et interessant tema i vurderingen av en kommunesammenslåing. I hovedsak vil en kommunesammenslåing gi økonomiske effekter på tre ulike måter:

- Effekter på overføringer gjennom det kommunale inntektssystemet
- Muligheter for mer kostnadseffektiv administrasjon
- Muligheter for mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon

En kommunesammenslåing vil påvirke følgende fem kriterier i dagens inntektssystem:⁹

- Basistillegget
- Reiseavstand innen sone
- Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets
- Urbanitetskriteriet
- Opphopningsindeksen

Det vil være en del usikkerhet knyttet til beregningene gjennom inntektssystemet fordi dagens system er under endring som følge av kommunereformen. Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulempen er en ufrivillig kostnad for kommunene, og at denne kostnaden kompenseres fullt ut. Kommuner som reduserer smådriftsulempen gjennom kommune-

⁹ I tillegg vil korreksjonsordningen for elever i ikke-kommunale skoler bli påvirket ved at en «ny kommune» vil få tilbakeført midler på bakgrunn av et nytt beregnet utgiftsbehov.

sammenslåinger, får reduserte overføringer etter en overgangsperiode, mens alternativ bruk av interkommunalt samarbeid som virkemiddel, *ikke* påvirker overføringene fra staten. Hvorvidt smådriftsulemper skal kompenseres eller ikke, vil bli vurdert som ett av flere elementer i den samlede gjennomgangen av inntektssystemet i lys av kommunereformen. Dette gjelder også utforming og omfang av de regionalpolitiske tilskuddene, samt skatteelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning.

Inndelingstilskuddet i inntektssystemet kompenserer sammenslåtte kommuner for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis full kompensasjon for tap av basistilskuddet, som er et fast beløp per kommune. Tap av regionalpolitiske tilskudd kompenseres også. Kommuner som får høyere arbeidsgiveravgift som følge av sammenslåing, kan i tillegg få en kompensasjon for dette. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år, før tilskuddet deretter trappes ned over fem år. Departementet vil videreføre dagens kompensasjonsordning for kommuner som slår seg sammen i reformperioden. Etter reformperioden vil ordningen bli strammet inn. Omfang og innretning på ordningen, herunder perioden for inndelingstilskuddet, vil da bli vurdert.

Videre er det i forbindelse med gjennomføring av reformen lagt til rette for dekning av engangskostnader og reformstøtte etter faste modeller. *Engangsstøtten* vil utgjøre 35 millioner kroner for det aktuelle sammenslåingsalternativet. For det andre gis det også *reformstøtte* etter en standardisert modell som kan brukes til det kommunen selv anser som mest hensiktsmessig. Reformstøtten vil utgjøre 25 millioner kroner for sammenslåingsalternativet. Opprinnelig ble det stilt som et krav for å få reformstøtte at kommuner ble større enn 10 000 innbyggere, men dette kravet har regjeringen fjernet etter ønske fra stortingsflertallet.

Erfaringer tilsier at innsparingspotensialet ved en kommunesammenslåing er størst innen administrasjon. Men det kan også være betydelig innsparingspotensial knyttet til stordriftsfordeler innen tjenesteproduksjon. Erfaringene fra de siste frivillige kommunesammenslåingene i Norge er likevel at førstelinjetjenester som skoler, barnehager og sykehjem i stor grad forblir lokalisert som før sammenslåingen. For innbyggerne er det viktig med lett tilgang til disse tjenestene, og potensialet til å hente ut stordriftsfordeler som følge av sammenslåing synes derfor, i praksis, å være begrenset.

Når det gjelder økonomiske konsekvenser av aktuelle strukturalternativer, vil det blant annet være aktuelt å se nærmere på følgende spørsmål:

- Hvordan er status i kommunene når det gjelder økonomiske nøkkeltall?
- Hvordan vil rammeoverføringene påvirkes av en kommunesammenslåing?
- Hva vil en sammenslått kommune få i «støtte» fra staten for å gjennomføre en sammenslåing?
- Hva er innsparingspotensialet i forhold til administrasjonsutgiftene?
- Hva er innsparingspotensialet på ulike tjenesteområder?

1.5.2 Tjenestetilbudet

Kommunene har i dag en bred oppgaveportefølje når det gjelder tjenesteproduksjon. Som eksempel på store tjenester trekker ekspertutvalget fram fastlegeordningen, sykehjem og hjemmetjenester, helsestasjon, grunnskole, skolefritidsordning, barnehage og sosiale tjenester. Som eksempel på mindre, spesialiserte tjenesteområder nevnes spesialundervisning, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), barnevern, brann- og eksplosjonsvern, renovasjon, rusarbeid og psykisk helsearbeid, kulturskole, crisesenter, sivilt beredskap, bibliotek, vei, vann og avløp. Det er

ingenting som tilsier at omfanget av kommunale oppgaver og kravene til gjennomføring av disse vil avta i framtiden. I forbindelse med gjennomføring av kommunereformen er det nettopp et mål å få større og sterkere kommuner som er i stand til å ta på seg nye oppgaver.

Tjenesteproduksjon kan beskrives langs ulike dimensjoner; blant annet ut fra effektivitet, hvor godt tjenestene er tilpasset innbyggernes ønsker og behov, samt hvilken målbar kvalitet det er på tjenestene. Innbyggernes økte forventninger og nye statlige krav fører til et stadig økende behov for kompetanse og kvalifikasjoner i kommunene. Kvalitet på tjenestene er et viktig tema ved vurdering av kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Innbyggerne har forventninger om et noenlunde likeverdig tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor og i hvilken kommune de bor. Under kapitlet som omhandler vurderinger av fordeler og ulemper ved tjenestetilbudet etter en eventuell kommunesammenslåing, vil blant annet følgende problemstillinger bli belyst:

- Hva er sterke og svake sider ved eksisterende tjenesteproduksjon sett i forhold til tjenesteproduksjonen etter en eventuell kommunesammenslåing?
- Hvilke utfordringer har man i dag når det gjelder kompetanse, spesialisering og rekruttering, og vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke dette positivt eller negativt?
- Hva vil etablering av en større kommune ha å si for innbyggernes tilgjengelighet til de ulike tjenestene?
- Hvilke tjenester samarbeider kommunene om i dag, og er videreutvikling av interkommunalt samarbeid om tjenester et alternativ til kommunesammenslåing?

Noen av problemstillingene som er skissert over, vil også bli relatert til økonomiske analyser på ulike tjenesteområder.

1.5.3 Samfunnsutvikling

Rollen som samfunnsutvikler handler om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand. En viktig målsetting med kommunesammenslåing er å få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Dette er bl.a. avhengig av evnen til å drive god og effektiv planlegging og mulighetene for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunen har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, miljøvern, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap.

En viktig målsetting for de fleste kommuner er å stimulere til næringsutvikling og økt sysselsetting. Dette er noe som også krever kompetanse, evne til nettverksbygging, gode planer og god infrastruktur. Dersom flere kommuner innen den samme bo-, arbeids- og serviceregionen driver næringsrettet arbeid på hver sin måte, er det en fare for at man ender opp med konkurrerende tiltak istedenfor tiltak som understøtter og bygger opp om hverandre. Dersom forutsetningene ellers er til stede, kan en samlet næringspolitikk bidra til å styrke grunnlaget for næringsutviklingen i hele regionen.

Under kapitlet som omhandler samfunnsutvikling, vil vi blant annet se nærmere på følgende problemstillinger:

- Hvordan har arbeidsplassutviklingen og utviklingen i næringsstruktur vært i kommunene de senere årene?
- I hvilken grad er det muligheter for økt vekst og sysselsetting, og hvilke utviklingsstrategier kan være aktuelle?

- Hva er kommunens eventuelle sterke og svake sider med tanke på framtidig samfunnsutviklingsarbeid?
- Hvilke fordeler og ulemper er forbundet med å styrke kommunenes rolle som utviklingsaktør gjennom kommunesammenslåing kontra en videreutvikling av det eksisterende interkommunale samarbeidet?

1.5.4 Lokaldemokrati

Det er viktig at kommunestrukturen bidrar til å ivareta hensynet til demokrati og deltagelse. Et levende lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret, og en forutsetning for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret. Ekspertutvalget viser til at demokrati også handler om å skape arenaer for deltagelse og meningsytring *mellom* valg. I tillegg til det representative demokratiet vil derfor tilrettelegging av deltakelsesformer som omfatter politisk diskusjon, inngå i kommunenes rolle som skaper av en demokratisk arena. For å oppnå dette forutsettes et aktivt lokalt organisasjonsliv, så vel som en aktiv lokal presse.

Kriterier som kan legges til grunn for å beskrive et godt lokaldemokrati, er blant annet nærhet, innbyggernes engasjement og deltagelse, politisk handlingsrom og folkevalgtes reelle påvirkning på samfunnsutviklingen. I kapitlet som omhandler lokaldemokrati, vil vi blant annet se nærmere på følgende problemstillinger:

- Hvordan fungerer lokaldemokratiet i kommunene i dag, og hvilke utfordringer har en i forbindelse med dette?
- Hvordan er innbyggernes engasjement når det skal fattes vedtak i viktige politiske saker?
- Hvordan opplever en det økonomiske og politiske handlingsrommet?
- På hvilken måte kan en kommunesammenslåing bidra til å styrke eller svekke lokaldemokratiet, og hva er de viktigste faktorene som eventuelt vil være utslagsgivende?
- Dersom den lokalpolitiske representasjonen blir svekket som følge av en eventuell kommunesammenslåing, hvilke avbøtende tiltak kan være aktuelle?

1.5.5 Samlet vurdering

Vi vil avslutningsvis, med utgangspunkt i gjennomgangen av temaer, problemstillinger og spørsmål som er beskrevet i det foregående, foreta en samlet vurdering av muligheter og utfordringer knyttet til en eventuell kommunesammenslåing. Det er mange faktorer som kan spille inn i vurderingene om hvorvidt en kommunesammenslåing er hensiktsmessig eller ikke, og en helhetlig og samlet vurdering av muligheter og utfordringer vil være viktig som grunnlag for de beslutninger som skal fattes.

2. Metode og gjennomføring

Utredningen omfatter ulike problemstillinger som krever ulike typer data og ulike metodiske innfallsvinkler. Som grunnlag for å beskrive en del sentrale utviklingstrekk i kommunen knyttet til befolkningsutvikling, næringsutvikling, pendling og tjenesteproduksjon, er det tatt utgangspunkt i eksisterende statistikk. I forbindelse med gjennomføring av årlige næringsanalyser for kommuner, regioner og fylker, har Telemarksforskning gjennom flere år sammenstilt et bredt spekter av data på kommunenivå som grunnlag for endringsanalyser. Vi benytter disse dataene som grunnlag for å si noe om utviklingen i kommunene i kapittel 3.

Det ble gjennomført to intervjuer/gruppesamtaler i hver kommune (Sund 18.11.15, Fjell 23.11.15 og Øygarden 24.11.15), først med rådmannen og rådmannens ledergruppe og deretter med folkevalgte og tillitsvalgte. Vi utarbeidet oppsummeringer etter samtalene. Opplysninger som framkom i intervjuene/gruppesamtalene er benyttet i utredningen innenfor hvert kapittel.

Ved hjelp av det internettbaserte spørre- og rapporteringssystemet SurveyXact har vi gjennomført en spørreundersøkelse for å innhente synspunkter fra politikere (kommunestyret), administrativ ledelse og tillitsvalgte i kommunene. Spørsmålene belyser bl.a. ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur innenfor områdene økonomi, tjenesteyting, samfunnsutvikling og lokaldemokrati, og hvordan respondentene stiller seg til interkommunalt samarbeid og eventuell kommunesammenslåing.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 232 respondenter. Den ble gjennomført i perioden 24.11.15 – 27.11.15, og det ble sendt to purringer (26.11.15 og 27.11.15). Av de 232 respondentene som fikk tilsendt spørreskjemaet, var det 1 som kom i retur grunnet feil e-post, e-postfilter eller lignende. Det reelle utvalget utgjør dermed 231 respondenter. Blant disse er det 156 som (helt eller delvis) har gjennomført undersøkelsen, dvs. 68%. 134 respondenter har status som helt gjennomført, dvs. 58%.

Resultatene er oppsummert ved hjelp av gjennomsnitt. Respondentene er bedt om å vurdere ulike påstander fra en skala 1–6, det vil si at et gjennomsnitt under 3,5 ikke gir støtte til påstanden. Et gjennomsnitt over 3,5 gir støtte til påstanden.

Vi har også trukket inn erfaringer fra tidligere kartlegginger, utredninger og evalueringer knyttet til frivillige kommunesammenslåinger. Telemarksforskning gjennomførte en følgeevaluering av kommunesammenslåingene mellom Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna, Kristiansund og Frei og Bodø og Skjerstad (Sunde og Brandtzæg 2006, Brandtzæg 2009). Telemarksforskning har også gjennomført utredningsarbeid knyttet til sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner (Brandtzæg 2001) og Mosvik og Inderøy (Brandtzæg 2010). Erfaringer fra alle disse kommunesammenslåingene vil være av relevans som grunnlag for avklaring av innhold og opplegg for en eventuell neste fase. I forbindelse med en evaluering av forsøk på kommunesammenslåing i Valdres ble det sett spesielt på aktuelle opplegg for involvering og innbyggerdialog i slike prosesser, bl.a. med bruk av erfaringer fra Danmark (Bolkesjø og Brandtzæg 2005).

Med reglene for frivillige sammenslåinger som gjelder i dag (og for resten av reformperioden), vil kommuner som slår seg sammen få beholde kompensasjonen i 15+5 år i form av et inndelingstilskudd. De siste 5 årene blir inndelingstilskuddet trappet ned lineært med 1/5 hvert år.¹⁰

En kommunesammenslåing vil påvirke følgende fem kriterier over utgiftsutjevningen i kommunenes inntektssystem¹¹:

- Basistillegget
- Urbanitetskriteriet
- Reiseavstand innen sone
- Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets
- Opphopningsindeksen

Basistilskuddet er like stort for alle kommuner med et fast beløp pr. kommune og ikke pr. innbygger. Målt i kroner pr. innbygger blir dermed basistilskuddet for den enkelte kommune større desto færre innbyggere kommunen har. For små kommuner utgjør basistilskuddet en betydelig del av inntektene, noe som vil kunne påvirke valg om sammenslåing med en nabokommune. Et basistilskudd utmåles mot bare én kommune, dvs. en sammenslått kommune får i utgangspunktet bare ett basistilskudd. Bortfallet av basistilskuddet for de andre kommunene involvert i en sammenslåing, kompenseres imidlertid fullt ut over inndelingstilskuddet. De fire andre kriteriene som er listet opp, slår direkte ut på rammetilskuddet til den sammenslåtte kommunen, og omfattes ikke av noen tilsvarende overgangsordning.

Urbanitetskriteriet er en indikator som fanger opp en rekke sosioøkonomiske forhold som påvirker kommunenes beregnede utgiftsbehov på rus- og psykiatriområdet. Studier har vist at større kommuner har høyere utgifter til rus og psykiatri enn mindre kommuner. I kostnadsnøkkelene er det derfor et eget urbanitetskriterium som kompenserer for at sosialhjelpsutgifter i kroner per innbygger normalt øker med innbyggertallet. Kriteriet er en eksponentiell funksjon av innbyggertallet (innbyggertall opphøyd i 1,2) – og skal fange opp utgiftsvariasjoner mellom store og mellomstore kommuner, og tilsvarende mellom mellomstore og små kommuner.

Kriterieverdiene for sone og nabokrets kan også bli påvirket gjennom en sammenslåing, avhengig av sone- og kretsinnndelingen i områdene som ligger inn mot kommunegrensene. Her vil utslagene imidlertid kunne bli mer tilfeldige etter en sammenslåing. Det er likevel mye som tilsier at oppdaterte bosettingskriterier vil gi et positivt bidrag ved sammenslåing, spesielt for sammenslåinger der avstandene blir store.¹²

Opphopningsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggertall pr. 1. januar 2015. Indeksen er beregnet ved å multiplisere grunnlagstall fra kriteriene dividert med innbyggertall opphøyd i annen.

¹⁰ Regjeringen gikk i november 2014 ut med at inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, vil bli beregnet med bakgrunn i «låste verdier» for aktuelle tilskuddselement i inntektssystemet i 2016.

¹¹ I tillegg vil korreksjonsordningen for elever i ikke-kommunale skoler bli påvirket, ved at en «ny kommune» vil få tilbakeført midler på bakgrunn av en nytt beregnet utgiftsbehov.

¹² Grunnlagsdata knyttet til bosettingskriteriene «sone» og «nabo» er beregnet av SSB som et betalt oppdrag. Reiseavstand innen sone (i km) er reiseavstand for alle innbyggerne i sonen til sonesenteret, summert for alle innbyggerne i kommunen. En sone er et geografisk sammenhengende område, sammensatt av grunnkretser. Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets (i km) er reiseavstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabogrunnkrets innenfor samme sone, summert for alle kommunene sine innbyggere.

Kriteriet for urbanitet, opphopningsindeks og netto tilskudd/trekk for elever i statlige og private skoler er beregnet av Telemarksforsking. Verdiene for de øvrige kriteriene er konstruert ved å summere tilsvarende verdier for enkeltkommunene. Det samme er gjort for skatteinntektene. Verdien av et basistilskudd er satt til 13,180 mill. kr i beregningene av inndelingstilskuddet (som tilsvarer basistilskuddet i inntektssystemet for 2016).

Beregningene er gjennomført i prognosemodellen til KS (versjon «prok1504GH»¹³) ved å opprette en ny, «konstruert» kommune og legge inn nye verdier for følgende kriterier:

- Alle kriteriene i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevning
- Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- Inndelingstilskudd

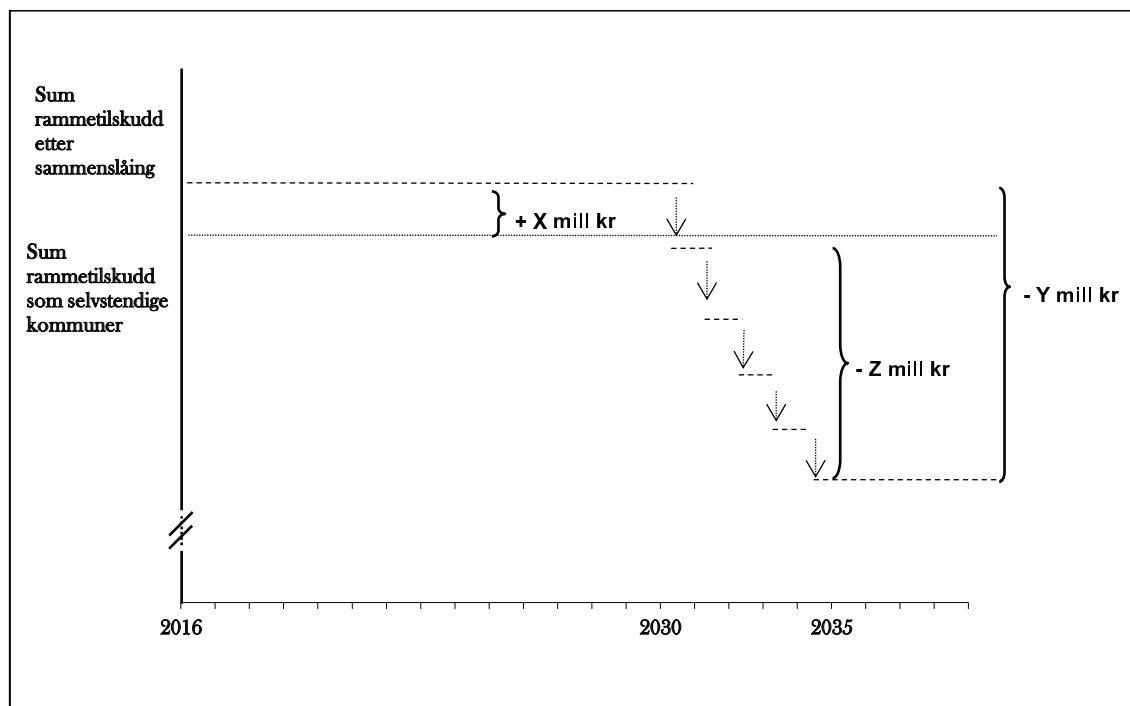
Med disse dataene kjøres det partielle beregninger ved hjelp av KS sin prognosemodell både med og uten sammenslåing. De direkte økonomiske effektene av en sammenslåing slår bare ut på rammetilskuddet, men siden rammetilskuddet også inneholder et element koblet til skatt – nemlig inntektsutjevningen – går vi veien om «frie inntekter» (skatt + rammetilskudd) for å finne fram til differansene mellom dagens nivå, nivået de 15 årene man har fullt inndelingstilskudd, og nivået etter 20 år når inndelingstilskuddet er trappet ned og borte. Et problem med å lage en slik fremstilling er at kommunenes inntektssystem ikke er en statisk størrelse. *Våre beregninger er dermed kun gyldige for den situasjonen vi kjenner pr. i dag.* For en sammenslått kommune er summene og differansene satt opp i tabell lik det eksempelet som er vist under.

TABELL 8: FRIE INNTEKTER PR. ÅR I MILL. 2016-KR. EKSEMPELKOMMUNE.

	Mill. 2016-kr
Sum frie inntekter pr. år før sammenslåing (A)	300
Frie inntekter pr. år i 15 år etter sammenslåing (B)	330
Frie inntekter pr. år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	280
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	+30
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-20

Figuren under illustrerer et typisk skjematisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved sammenslåing av kommuner.

¹³ Modellen bygger på forslaget til statsbudsjett for 2016, og er datert 09.10.2015.



FIGUR 2: SKJEMATISK UTVIKLINGSFORLØP FOR RAMMETILSKUDET VED KOMMUNESAMMENSLÅING

Den heltrukne linjen er summen av rammetilskudd de aktuelle kommunene får før sammenslåing. For illustrasjonens skyld forutsetter vi at de beholder akkurat det samme tilskuddsnivået «for all framtid» hvis de fortsetter som selvstendige kommuner. Den stiplede linjen viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg i perioden etter en sammenslåing – som i illustrasjonsberegningene våre er lagt til grunn skjer 1.1.2016. Vi ser at en sammenslåing først gir (X) millioner kr per år i større overføringer som følge av at reisetid og -avstander i den nye kommunen øker. Etter 15 år begynner nedtrappingen av inndelingstilskuddet (Y) som denne kommunen fikk ved sammenslåingen. Etter nye 5 år er den sammenslåtte kommunen nede på det tilskuddsnivået den skal ha på lang sikt. Z beskriver hvor mye nedtrappingen av inndelingstilskuddet vil utgjøre i forhold til summen av rammetilskudd som de enkelte kommunene mottar i dag.

3. Befolknings- og næringsutvikling

Dette kapitlet gir en gjennomgang av ulike utviklingstrekk for befolkningsutvikling,

næringsutvikling, pendling, områdeorganisering og regional integrasjon. Dette er sentral bakgrunnsinformasjon som er relevant for å vurdere konsekvenser knyttet til kommunenes oppgaver og funksjoner. Utfyllende statistikk med befolkningsutviklingen dekomponert, arbeidsplassutvikling, bransjer i næringslivet, samt vekstimpulser fra næringslivet finnes i Appendiks C.

3.1 Folkemengden

Sammenslåingsalternativet – Sund, Fjell og Øygarden – hadde samlet 36 305 innbyggere etter 2. kvartal i 2015. Fjell er den største kommunen i dette sammenslåingsalternativet med 24.645 innbyggere (67,9 %) av alle innbyggerne i dette sammenslåingsalternativet, Sund er nest størst med 6.873 innbyggere (18,9 %) mens Øygarden er minst med 4.787 innbyggere (13,2 %).

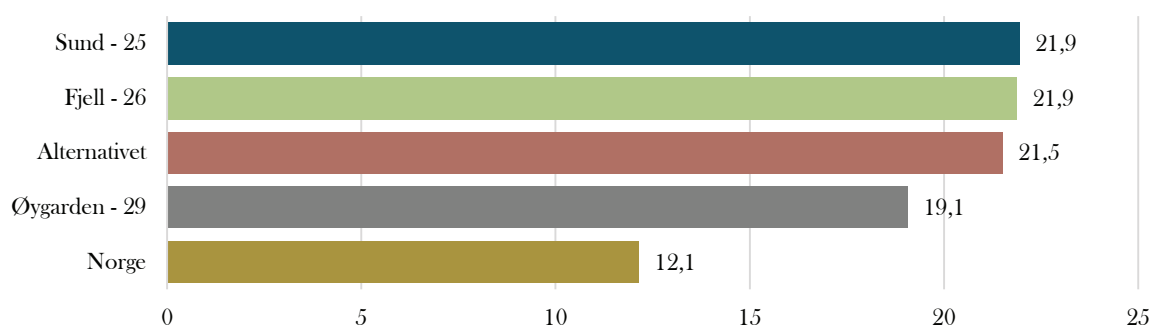
	Folkemengde 30. juni 2015	% av SUM	Rang. blant 428 kommuner
Sund	6 873	18,9	152
Fjell	24 645	67,9	43
Øygarden	4 787	13,2	210
SUM	36 305		

TABELL 9: ANTALL INNBYGGERE I KOMMUNENE I SAMMENSLÅINGSALTERNATIVET I 2015.

Sammenlignet med landet som helhet rangerer både Sund og Fjell i dette sammenslåingsalternativet over landsgjennomsnitt målt etter innbyggertall.

Figuren nedenfor viser befolkningsveksten fra 2005 til 2014 i den enkelte kommune, i sammenslåingsalternativet samlet og i Norge. Kommunene er i figuren også rangert etter vekst i perioden blant landets totalt 428 kommuner (angitt bak kommunenavnet).

I perioden har Norges befolkning økt med 12,1 prosent. Alle kommunene i sammenslåingsalternativet har hver for seg og totalt hatt høyere befolkningsvekst enn landet. Øygarden er kommunen med minst befolkningsvekst i sammenslåingsalternativet.



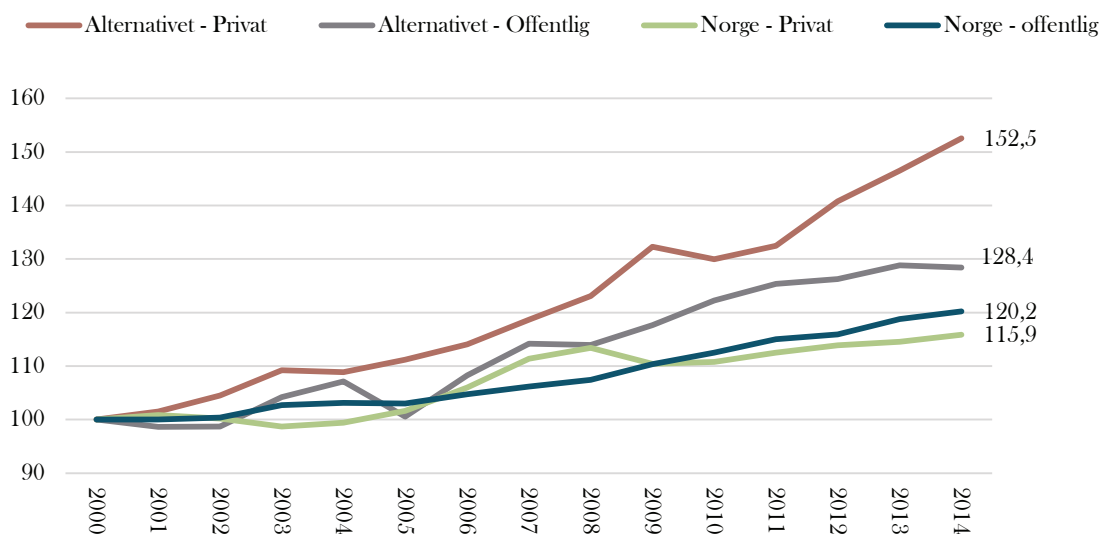
FIGUR 3: BEFOLKNINGSVEKST I PROSENT FOR DEN ENKELTE KOMMUNE, SAMMENSLÅINGSALTERNATIVET OG NORGE, FRA 2005 – 2014. TALLENE BAK KOMMUNENAVNET GIR RANGERING BLANT LANDETS 428 KOMMUNER MHT. VEKST.

3.2 Arbeidsplassutvikling i sammenslåingsalternativet

Figuren nedenfor viser den indekserte veksten i offentlig og privat sektor fra 2000 til 2014 for de tre kommunene i sammenslåingsalternativet samlet. Offentlig sektor er her kommunal, fylkeskommunal og statlig sektor slått sammen. Antall arbeidsplasser i 2000 er indeksert til å være lik 100.

Arbeidsplassutviklingen i privat sektor i de tre kommunene samlet blir sterkt påvirket av arbeidsplassveksten på mer enn 100 prosent i Fjell og på 35 prosent i Øygarden siden 2000. Sund har hatt en vekst på 15 prosent siden 2000. Privat sektor i sammenslåingsalternativet er vokst med mer enn 52 prosent siden 2000.

Offentlig sektor i sammenslåingsalternativet har hatt arbeidsplassvekst, mer enn 28 prosent mot omtrent 20 prosent nasjonalt. Offentlig sektor i disse tre kommunene er knyttet til kommunal sektor som utgjør 81 prosent av arbeidsplassene i offentlig sektor i dette sammenslåingsalternativet. De øvrige 19 prosent er i statlig og fylkeskommunal sektor.

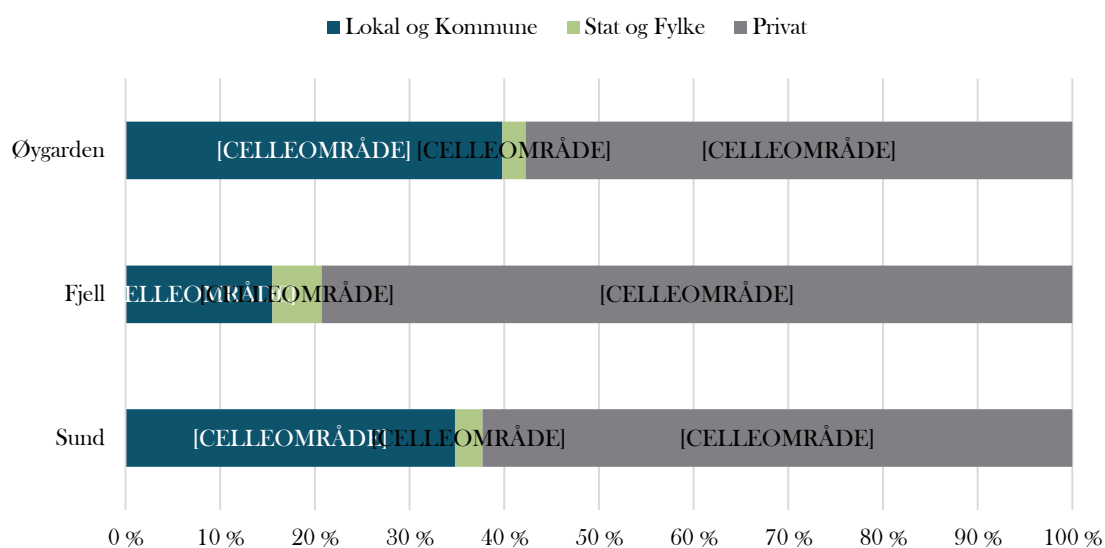


FIGUR 4: INDEKSERT ARBEIDSPLOSSUTVIKLING I OFFENTLIG OG PRIVAT SEKTOR I SAMMENSLÅINGSALTERNATIVET OG NORGE. ANTALL ARBEIDSPLOSSER I 2000 = 100.

3.3 Andelen arbeidsplasser i de ulike sektorene

Figuren nedenfor viser hvordan arbeidsplassene er fordelt på sektorene i hver av kommunene i 2014. I statistikken er bedrifter knyttet til barnehager, primærhelsetjenester og renovasjon (lokale næringer) lagt til kommunal sektor for at ikke ulik praksis med hensyn til privatisering skal påvirke tallene.

Fjell har hele 79 prosent av arbeidsplassene i privat sektor. Det er en liten andel av arbeidsplassene som er knyttet til offentlig sektor. Øygarden har 40 prosent av arbeidsplassene i lokal og kommunal sektor, mens Sund har 35 prosent. Det er få arbeidsplasser i stat og fylke i alle tre kommunene.



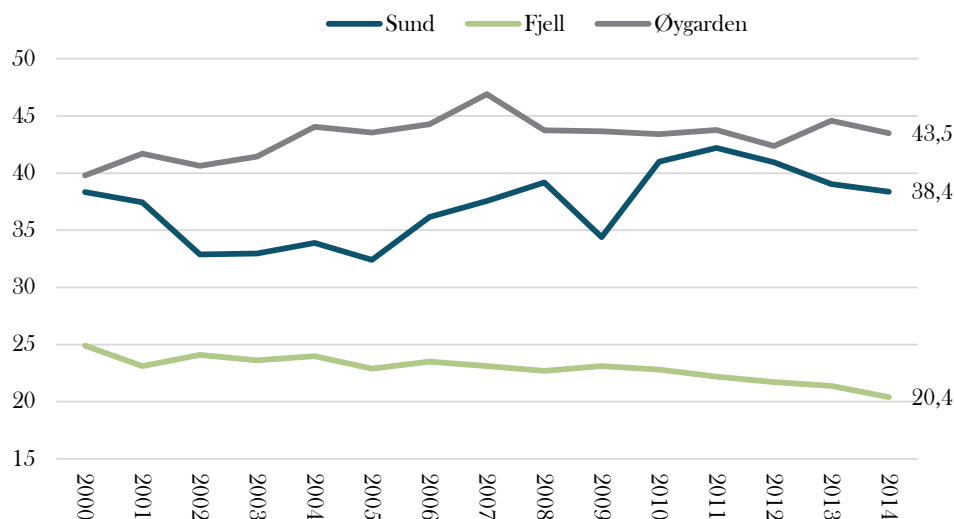
FIGUR 5: ANDELEN ARBEIDSPlassER I PROSENT FORDELT PÅ DE ULIKE SEKTORENE, 2014.

3.3.1 Andel av arbeidsplassene, lokal og kommune, over tid

Alle tre kommunene i utredningen hadde hatt vekst i både privat og offentlig sektor i den valgte perioden. Øygarden har hatt en stabilt høyt andel offentlige arbeidsplasser i kommunen helt siden 2000. Det samme gjelder for Sund.

Fjell har som eneste kommune i utredningen hatt liten nedgang i lokale arbeidsplasser og arbeidsplasser i kommunen siden 2000. Fjell har også lavest andel offentlige arbeidsplasser blant kommunene i utredningen.

Ettersom de offentlige arbeidsplassene stort sett er i kommunene, har kommunale arbeidsplasser stor betydning især for Øygarden og Sund. Dersom en skulle lykkes med å hente ut effektiviseringsgevinster gjennom en kommunesammenslåing vil dette få konsekvenser for verdifulle kommunale arbeidsplasser.



FIGUR 6: ARBEIDSPLASSENE I OFFENTLIG SEKTOR I ANDEL I PROSENT AV DET TOTALE ANTALL ARBEIDSPLASSENE I KOMMUNENE, 2000-2014

3.4 Næringstyper

Figurene på neste side viser hvordan arbeidsplassene i dette sammenslåingsalternativet og Norge er fordelt på ulike sektorer og næringstyper.

Arbeidsplasser i offentlig sektor reflekteres i større grad av befolkningsstørrelsen og tjenestebehovet i kommunen, mens privat sektor kan bidra til vekst i seg selv, som igjen kan bidra til høyere nettoflytting. Det er derfor gjerne næringslivet som er i fokus når man ønsker å stimulere til arbeidsplassvekst.

Det finnes mange forskjellige bransjeinndelinger.¹⁴ For vårt formål har vi delt næringslivet inn i fire strategiske næringstyper:

Basisnæringer er næringsliv som konkurrerer på et nasjonalt eller internasjonalt marked. Basisnæringene produserer varer eller tjenester på et sted, som selges og konsumeres hovedsakelig utenfor stedet der produksjonen foregår. Primærnæringer, som landbruk, gruvedrift og industri, tilhører basisnæringene. Samtidig er det en del tjenesteproduksjon som også defineres som basisnæringer, som IT, telekom og teknologiske tjenester. Basisnæringene regnes ofte som drivere i økonomien. Det er ut fra basisnæringene mye annen næringsvirksomhet blir skapt.

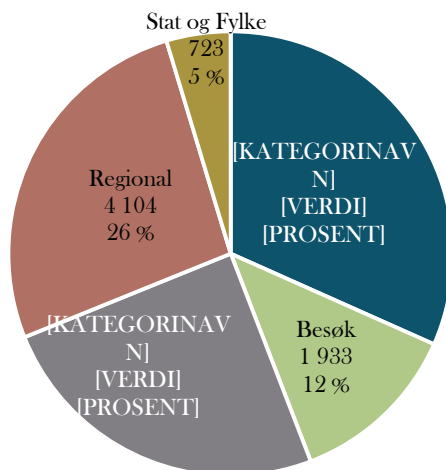
Besøksnæringer er næringsliv som kjennetegnes av at kunden må være personlig til stede. Besøksnæringene inkluderer all turisme, men også butikkhandel og en del personlige tjenester. Stedets egne innbyggere og besøkende er kunder hos besøksnæringene.

De *regionale* næringene består av bransjer som både har annet næringsliv, offentlige institusjoner og befolkningen som kunder, og som hovedsakelig retter seg mot et regionalt marked. Det er bransjer som bygg og anlegg, transport og forretningsmessig tjenesteyting. Vi finner ofte en konsentrasjon av de regionale næringene i byer og regionale sentra. Det er en sammensatt næringstype, og vi antar at det er ulike drivere for vekst i de ulike bransjene som utgjør de regionale næringene.

¹⁴ Bransjeinndelingen tar utgangspunkt i registerdata for arbeidssted, med tilhørende NACE på 5-siffernivå.

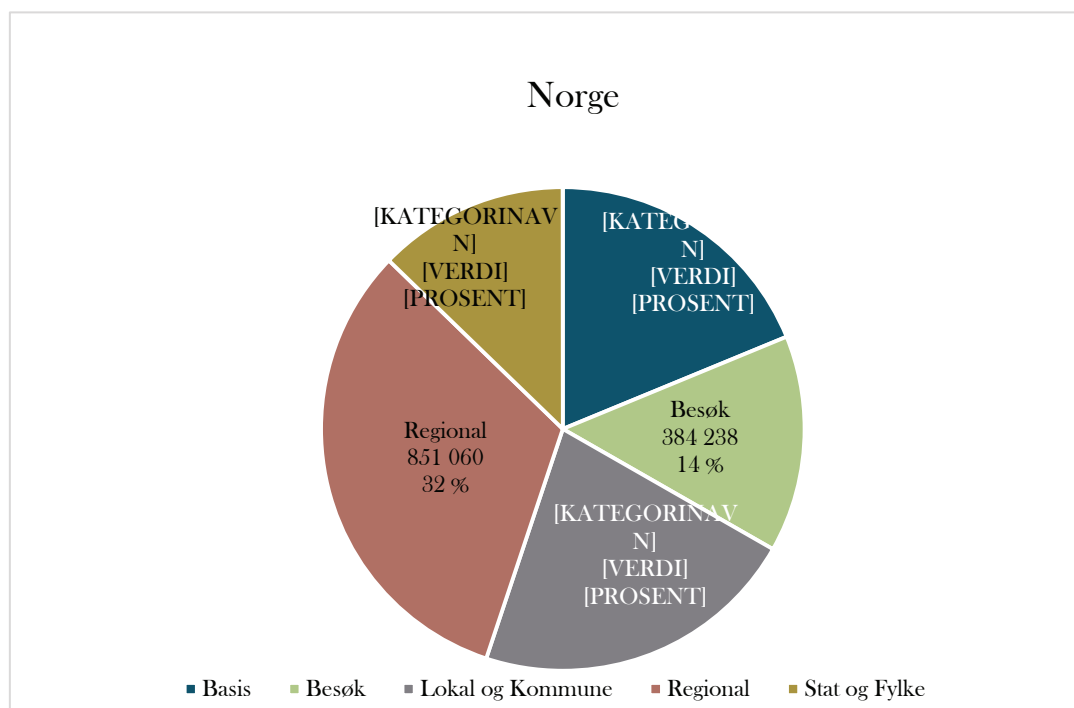
Lokale næringer er næringsliv som leverer tjenester til den lokale befolkningen, og som i stor grad substituerer tjenester fra offentlig sektor. Dette er tjenester som barnehager, skoler, primærhelse-tjenester og renovasjon. I analysene framover vil vi derfor slå sammen kommunal sektor og lokale næringer.

Sammenslåingsalternativet



FIGUR 7: ANTALL ARBEIDSPASSER FORDELT PÅ DE ULIKE SEKTORENE OG NÆRINGSTYPENE I

SAMMEN
SLÅINGS
ALTERNAT
IVET I
2014



FIGUR 8: ANTALL ARBEIDSPASSER FORDELT PÅ DE ULIKE SEKTORENE OG NÆRINGSTYPENE I NORGE I 2014.

Figurene viser at kommunal sektor er litt større i dette sammenslåingsalternativet enn i Norge som helhet, mens den statlige sektor er mindre sammenlignet med Norge. Besøksnæringene er litt mindre i sammenslåingsalternativet enn i landet som helhet, mens det er mye høyere andel av arbeidsplasser i basisnæringene. Regional sektor er også litt mindre i sammenslåingsalternativet enn i Norge.

3.5 Pendling

Pendlingsdata kan si noe om interaksjonen på tvers av kommunegrensene og i hvilken grad kommunene inngår i en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion. Dette er også av relevans for en eventuell kommunesammenslåing, for dersom kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked vil det være lettere å hente ut potensielle gevinster av en eventuell kommunesammenslåing. Vi vil fokusere på pendlingen mellom kommunene i utredningen og på pendlingen med kommuner i Hordaland som ligger utenfor sammenslåingsalternativet, men som er knyttet til kommunene i utredningen igjennom pendlingsstrukturene.

I tabellen under viser den siste kolonnen antall sysselsatte i kommunen, dvs. antall personer som er bosatt i kommunen og som er i arbeid. Antall sysselsatte er fordelt på arbeidssted i de øvrige kolonnene. Foruten utredningskommunene har vi spesifikt inkludert kommunene Stord, Os, Meland, Lindås, Bergen, Austevoll og Askøy.

Siste rad i tabellen summerer antall arbeidsplasser i kommunen. Nest siste rad viser hvor mange som pendler til en av kommunene i tabellen, men som ikke bor i en av disse.

TABELL 10: ANTALL SYSSELSATTE PERSONER FORDELT PÅ HVOR DE JOBBER, 2014.

		Arbeidssted										Sysselsatte	
		Øygarden	Sund	Stord	Os	Meland	Lindås	Fjell	Bergen	Austevoll	Askøy		Utenfor
Bosted	Øygarden	1 021	17	1	4	3	6	469	575	1	12	226	2 335
	Sund	36	1 291	3	5	3	7	879	818	19	48	312	3 421
	Stord	1	0	7 807	9	0	2	23	303	17	0	1 523	9 685
	Os	2	1	16	4 744	7	22	83	3 933	22	32	1 078	9 940
	Meland	5	5	2	3	1 318	675	36	1 521	4	12	420	4 001
	Lindås	2	20	2	5	361	4 029	68	2 015	3	25	1 296	7 826
	Fjell	235	257	3	19	8	14	6 148	4 968	24	187	1 009	12 872
	Bergen	139	137	136	761	323	766	3 069	128 710	323	1 274	11 519	147 157
	Austevoll	0	7	9	8	1	2	5	163	2 285	5	183	2 668
	Askøy	22	22	14	19	3	22	647	6 609	22	5 791	1 030	14 201
Utenfor	45	33	1 945	200	140	1 252	781	16 907	274	246			

Ingen av de tre kommunene i dette sammenslåingsalternativet er innpendlingskommuner: det er ikke flere personer som jobber i kommunen enn det er sysselsatte bosatt i kommunen. Det vil si

at det er høyere utpendling enn innpendling i alle kommunene i utredningen. Alle tre kommuner har en høy utpendling til Bergen, men det er også en høy utpendling fra Øygarden og Sund inn til Fjell.

Tabellen under viser andelen pendlere av den sysselsatte befolkningen i kommunene fordelt på hvilke kommuner de jobber i.

Tabellen viser at andelen av sysselsatte som jobbet i egen kommune i 2014, er mindre enn andelen som pendler ut til andre kommuner i alle tre kommunene i utredningen. Sund er kommunen med størst andel utpendling mellom utredningskommunene, her jobbet cirka 37,7 prosent av sysselsatte i egen kommune i 2014.

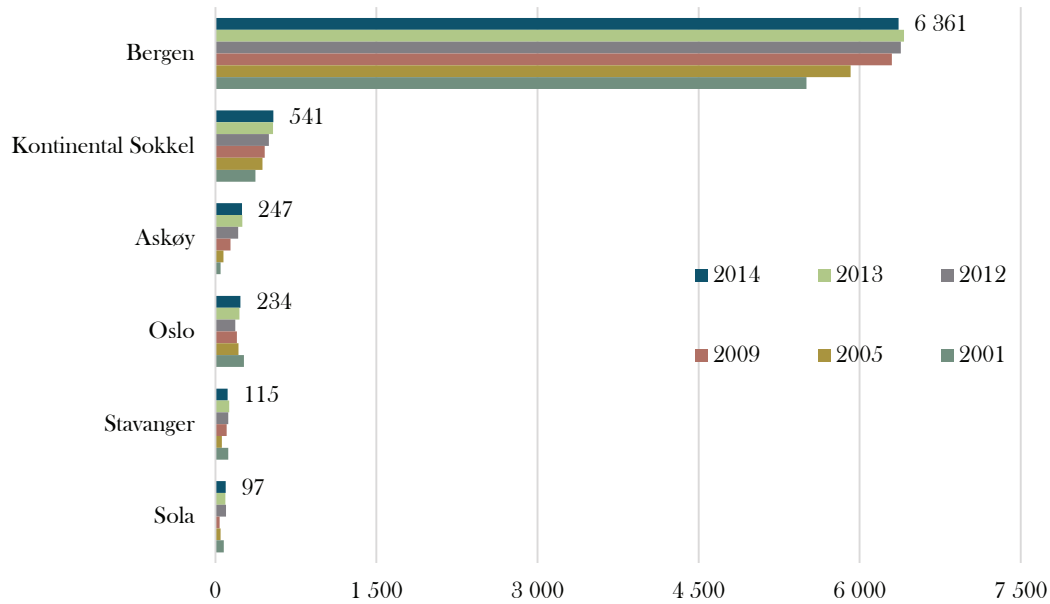
Pendingen inn mot Fjell fra Øygarden og Sund er forholdsvis høy med mer enn 20 prosent av sysselsatte fra Øygarden og mer enn 25 prosent av sysselsatte fra Sund. Nesten 39 prosent av alle sysselsatte i Fjell jobbet i Bergen i 2014.

TABELL 11: ANDELEN AV DEN SYSSELTSATTE BEFOLKNINGEN I KOMMUNENE FORDELT PÅ HVILKEN KOMMUNE DE JOBBER I. SISTE RAD OG KOLONNE VISER HENHOLDSVIS ANTALL ARBEIDSPASSER OG SYSSELTSATTE, 2014.

		Arbeidssted											Sysselsatte
		Øygarden	Sund	Stord	Os	Meland	Lindås	Fjell	Bergen	Austevoll	Askøy	Utenfor	
Bosted	Øygarden	43,7	0,7	0,0	0,2	0,1	0,3	20,1	24,6	0,0	0,5	9,7	2 335
	Sund	1,1	37,7	0,1	0,1	0,1	0,2	25,7	23,9	0,6	1,4	9,1	3 421
	Stord	0,0	0,0	80,6	0,1	0,0	0,0	0,2	3,1	0,2	0,0	15,7	9 685
	Os	0,0	0,0	0,2	47,7	0,1	0,2	0,8	39,6	0,2	0,3	10,8	9 940
	Meland	0,1	0,1	0,0	0,1	32,9	16,9	0,9	38,0	0,1	0,3	10,5	4 001
	Lindås	0,0	0,3	0,0	0,1	4,6	51,5	0,9	25,7	0,0	0,3	16,6	7 826
	Fjell	1,8	2,0	0,0	0,1	0,1	0,1	47,8	38,6	0,2	1,5	7,8	12 872
	Bergen	0,1	0,1	0,1	0,5	0,2	0,5	2,1	87,5	0,2	0,9	7,8	147 157
	Austevoll	0,0	0,3	0,3	0,3	0,0	0,1	0,2	6,1	85,6	0,2	6,9	2 668
	Askøy	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,2	4,6	46,5	0,2	40,8	7,3	14 201
	Utenfor	3,0	1,8	19,6	3,5	6,5	18,4	6,4	10,2	9,2	3,2		
Arbeidsplasser		1 508	1 790	9 938	5 777	2 167	6 797	12 208	166 522	2 994	7 632		

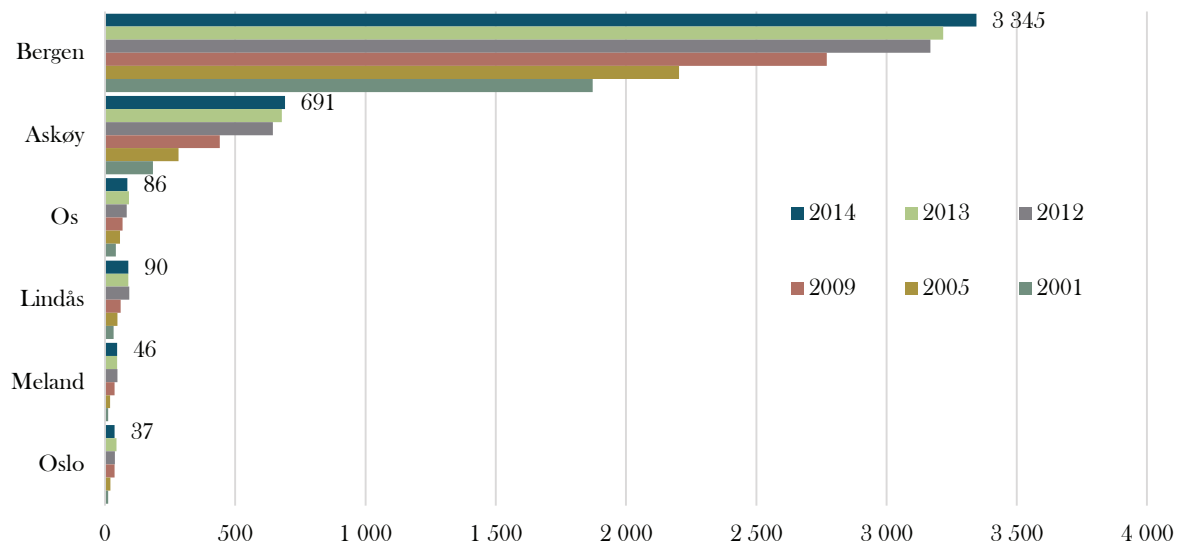
De neste figurene oppsummerer inn- og utpendling til og fra kommunene i dette sammenslåingsalternativet. Figurene bekrefter høy utpendling fra de tre kommunene samlet, mens innpendlingen til sammenslåingsalternativet fra omkringliggende kommuner er en del mindre. Det er Bergen som trekker til seg sysselsatte fra omkringliggende kommuner. Det er også fra Bergen de fleste pendler inn til sammenslåingsalternativet.

Utpendling fra Sammenslåingsalternativet



FIGUR 9: ANTALL PERSONER SOM PENDLER FRA SAMMENSLÅINGSALTERNATIVET TIL DE KOMMUNENE DET ER FLEST PENDLERE TIL, 2001, 2005, 2009, 2012, 2013 OG 2014

Innpendling fra Sammenslåingsalternativet



FIGUR 10: ANTALL PERSONER SOM PENDLER TIL SAMMENSLÅINGSALTERNATIVET FRA DE KOMMUNENE MED FLEST INNPENDLERE, 2001, 2005, 2009, 2012, 2013 OG 2014.

3.6 Befolkning og næringsutvikling – utfyllende statistikk

3.6.1 Befolkningsutviklingen dekomponert

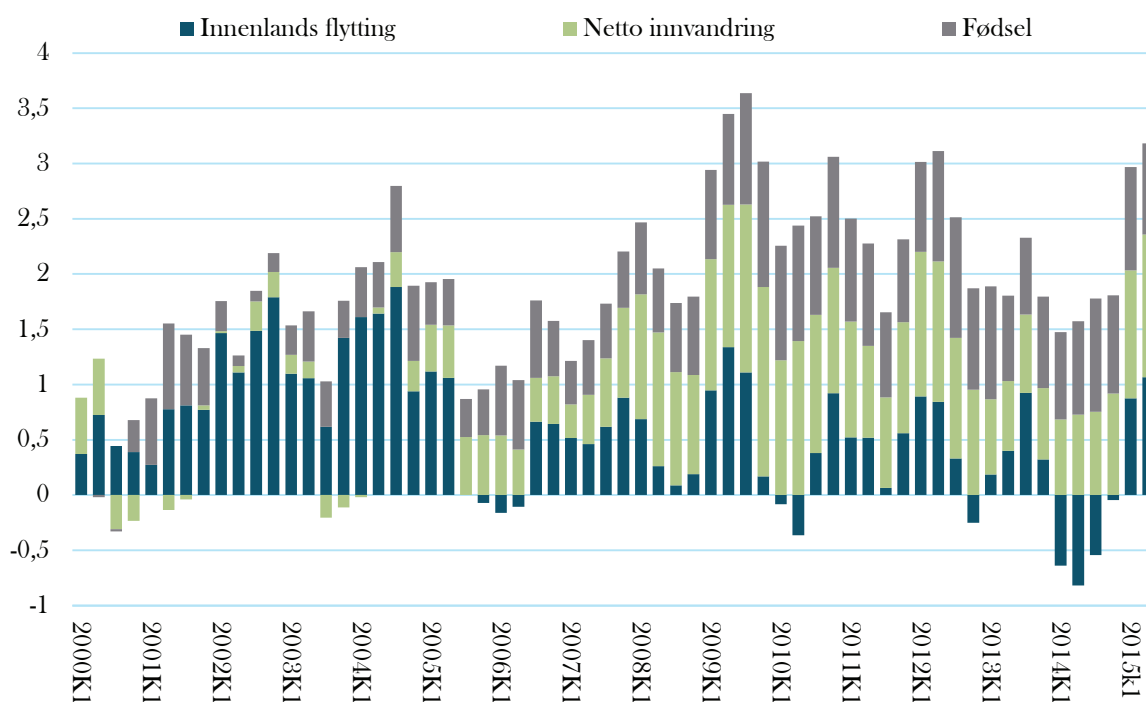
Figurene under viser hvordan befolkningsutviklingen er satt sammen av:

1. Netto innvandring - innvandring minus utvandring
2. Innenlands flytting - flytting fra et annet sted i Norge inn til kommunen/stedet minus flytting fra kommunen/stedet til et annet sted i Norge, og
3. Fødselsbalanse – antall fødte minus antall døde

Alle tallene er i prosent av folketallet. Dataene er oppdatert kvartalsvis, og hver stolpe viser utviklingen hvert kvartal. Befolkningsutviklingen fra utgangen av første kvartal 2000 til og med utgangen av andre kvartal 2015 er vist for de tre kommunene enkeltvis og til slutt for de tre kommunene samlet

Sund

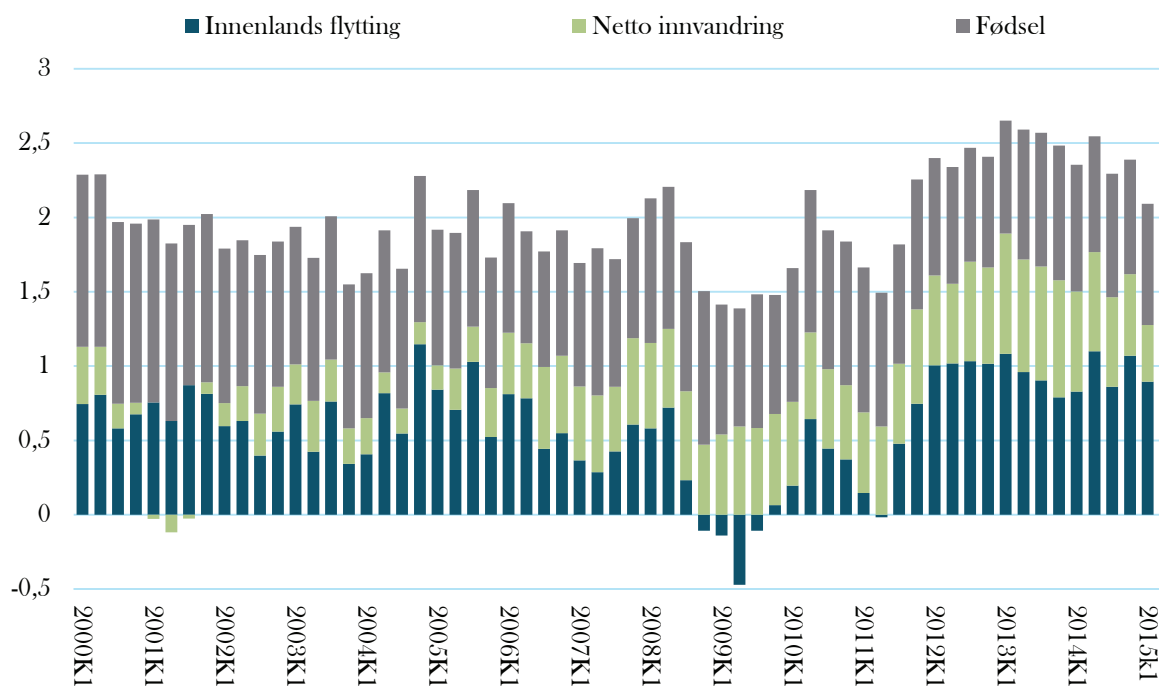
Sund har hatt befolkningsvekst helt siden 2000. Det er den innenlandske innflyttingen som har bidratt mest til dette i starten av perioden og en kombinasjon av høy nettoinnvandring, fødsel og innflytting i årene etter 2005.



FIGUR 11: ÅRLIG BEFOLKNINGSUTVIKLING I PROSENT AV FOLKETALLET MÅLT HVERT KVARTAL I OVERLAPPENDE PERIODER. BEFOLKNINGSUTVIKLINGEN ER DEKOMPONERT I INNENLANDS FLYTTING, NETTO INNVANDRING OG FØDSELSBALANSE, 31. MARS 2000 – 30. JUNI 2015. SUND.

Fjell

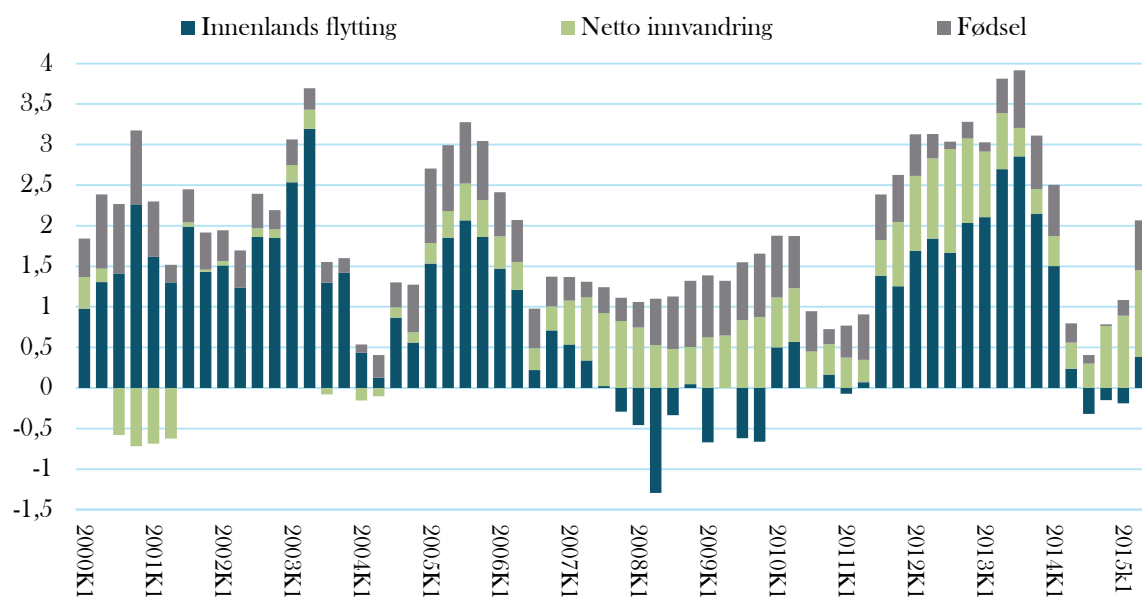
Fjell har hatt sterk befolkningsvekst i hele perioden fra 2000 fram til 2014. I de fleste årene var den en kombinasjon av høy nettoinnvandring, høy innflytting og en positiv fødselsbalanse som har bidratt til denne veksten.



FIGUR 12: ÅRLIG BEFOLKNINGSUTVIKLING I PROSENT AV FOLKETALLET MÅLT HVERT KVARTAL I OVERLAPPENDE PERIODER. BEFOLKNINGSUTVIKLINGEN ER DEKOMONERT I INNENLANDS FLYTTING, NETTO INNVANDRING OG FØDSELSBALANSE, 31. MARS 2000 – 30. JUNI 2015. FJELL.

Øygarden

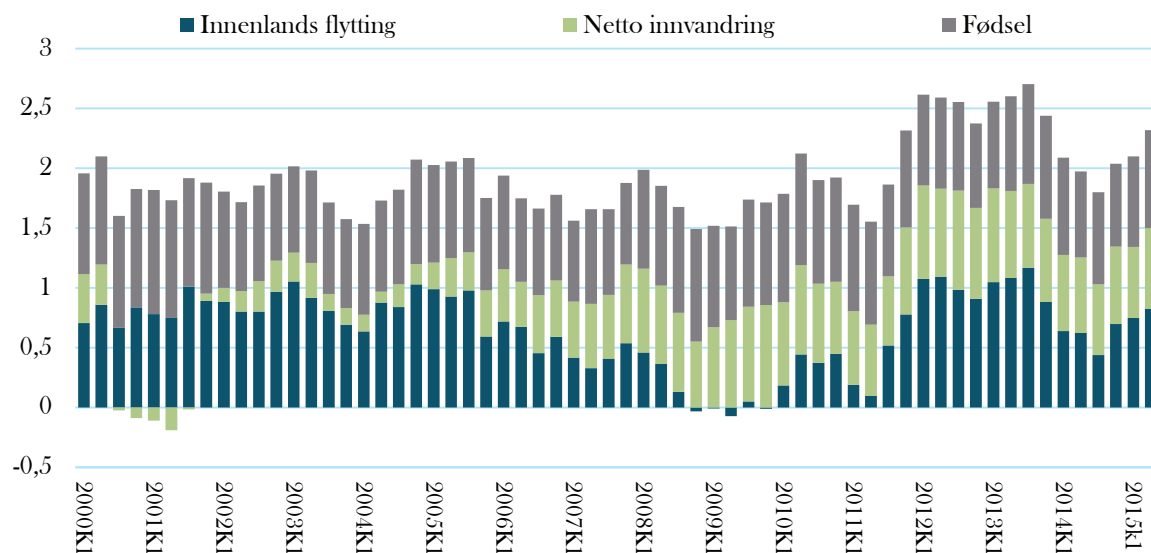
Øygarden har liksom de andre kommunene i utredningen hatt sterk befolkningsvekst i den valgte perioden. Befolkningen i Øygarden har økt med 30,6 prosent fra 2000 fram til 2014. Til tross for fraflytting i noen år har kommunen gjennom høy innvandring, positiv fødselsbalanse og høy innflytting i andre år, oppnådd en befolkningsvekst.



FIGUR 13: ÅRLIG BEFOLKNINGSUTVIKLING I PROSENT AV FOLKETALLET MÅLT HVERT KVARTAL I OVERLAPPENDE PERIODER. BEFOLKNINGSUTVIKLINGEN ER DEKOMPONERT I INNENLANDS FLYTTING, NETTO INNVANDRING OG FØDELSBALANSE, 31. MARS 2000 – 30. JUNI 2015. ØYGARDEN.

De tre kommunene samlet, sammenslåingsalternativet

Befolkningsutviklingen i de tre kommunene samlet er preget av høy befolkningsvekst. Regionen har i de fleste kvartalene fått innbyggere fra andre steder i Norge, og den innenlandske flyttingen er positiv i nesten alle årene.



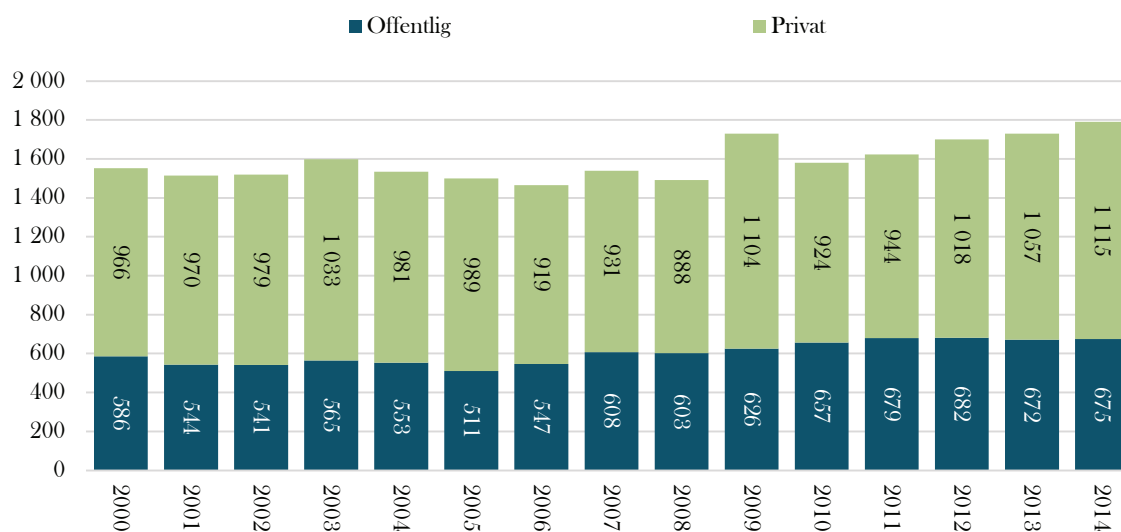
FIGUR 14: ÅRLIG BEFOLKNINGSUTVIKLING I PROSENT AV FOLKETALLET MÅLT HVERT KVARTAL I OVERLAPPENDE PERIODER. BEFOLKNINGSUTVIKLINGEN ER DEKOMPONERT I INNENLANDS FLYTTING,

3.6.2 Arbeidsplassutvikling

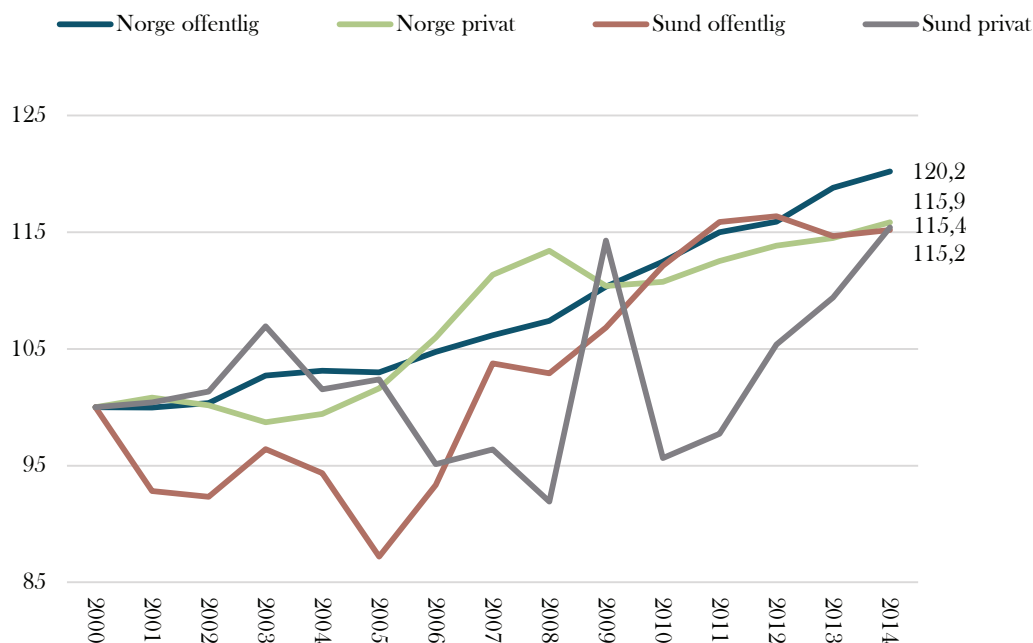
Sund

Veksten i offentlig og privat sektor i Sund har vært ganske likt med veksten i privat sektor nasjonalt samlet sett for perioden fra 2000 fram til 2014. Vekst i antall arbeidsplasser i Sund har svunget mye fra år til år.

Privat sektor i Sund har økt med hele 15,4 prosent siden 2000. Det betyr at utviklingen har vært svak under utviklingen nasjonalt, hvor arbeidsplassveksten i privat sektor har vært 15,9 prosent i samme periode. Som figuren viser, var det en oppgang i antall private arbeidsplasser i perioden fra år 2000 til 2003. I årene etter dette var det en liten nedgang. Fra 2010 til 2014 har det imidlertid vært en økning i private arbeidsplasser hvert år. Offentlig sektor har økt mer på landsbasis enn i Sund, hvor veksten var på 15,9 prosent i den valgte perioden. Sett over ett var det en generell nedgang i antall offentlige arbeidsplasser i perioden fra 2000 til 2005. I perioden fra 2006 til 2012 var det en økning i antall arbeidsplasser hvert år, med unntak av i 2008. I de senere årene har antall offentlige arbeidsplasser vært relativt stabilt.



FIGUR 15: ANTALL ARBEIDSPASSER I OFFENTLIG OG PRIVAT SEKTOR, 2000-2014, SUND.

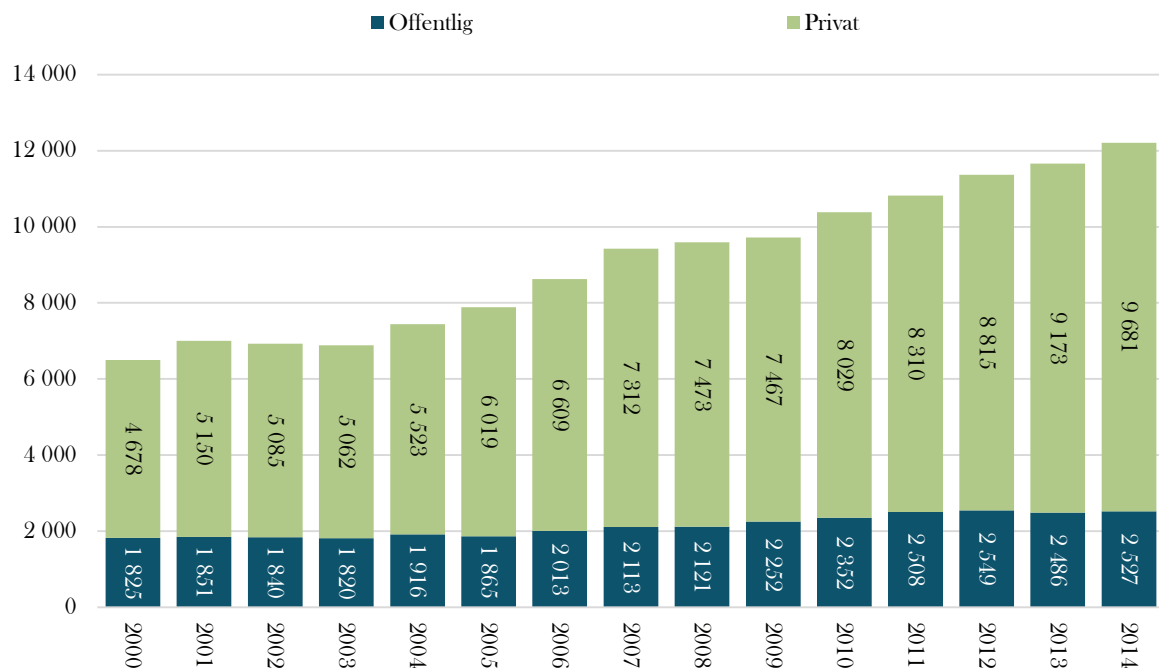


FIGUR 16: INDEKSERT ARBEIDSPASSUTVIKLING I OFFENTLIG OG PRIVAT SEKTOR I SUND OG NORGE. ANTALL ARBEIDSPASSER I 2000 = 100

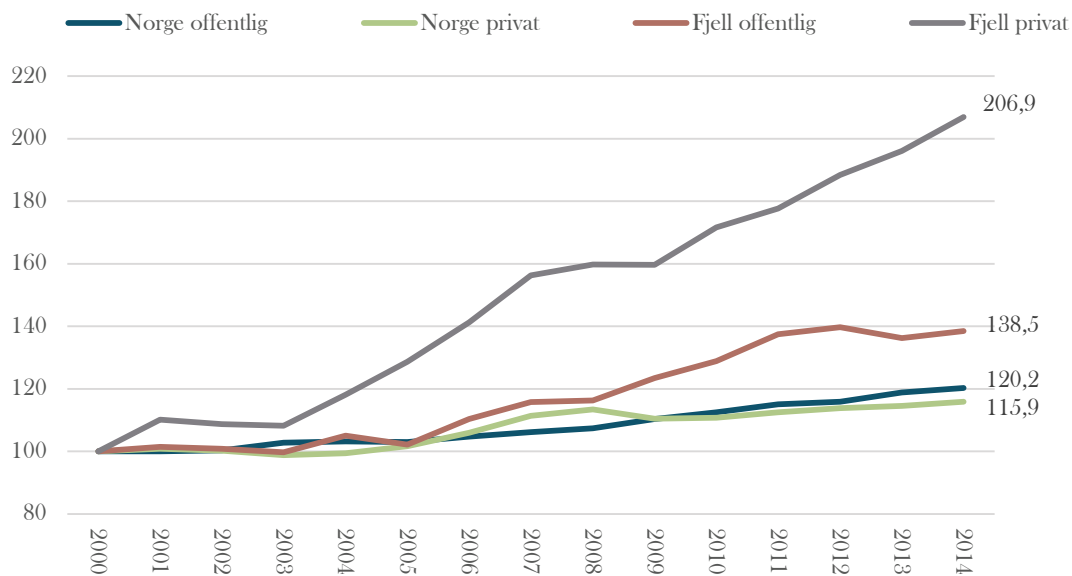
Fjell

Fjell har hatt en mye høyere vekst i både privat og offentlig sektor enn landet som helhet. Veksten i antall arbeidsplasser i privat sektor var på over 106 prosent siden 2000 fram til 2014. Med unntak av år 2002 og 2003 har det vært en økning i antall private arbeidsplasser i Fjell hvert år. Størst var økningen mellom årene 2006 og 2007, da det ble hele 703 nye arbeidsplasser innen den private sektoren.

Antall arbeidsplasser i offentlig sektor i Fjell har økt med 38,5 i samme tidsperioden. Fra år 2000 til 2003 var det totalt en nedgang på 5 arbeidsplasser. I årene etter dette var det en økning i antall arbeidsplasser hvert år, med unntak av i år 2005, frem mot 2012. Det har totalt vært en økning på 702 offentlige arbeidsplasser i perioden 2000–2014. Privat sektoren er mye større enn den offentlige sektoren i Fjell målt i antall arbeidsplasser.



FIGUR 17: ANTALL ARBEIDSPASSER I OFFENTLIG OG PRIVAT SEKTOR, 2000-2014, FJELL.

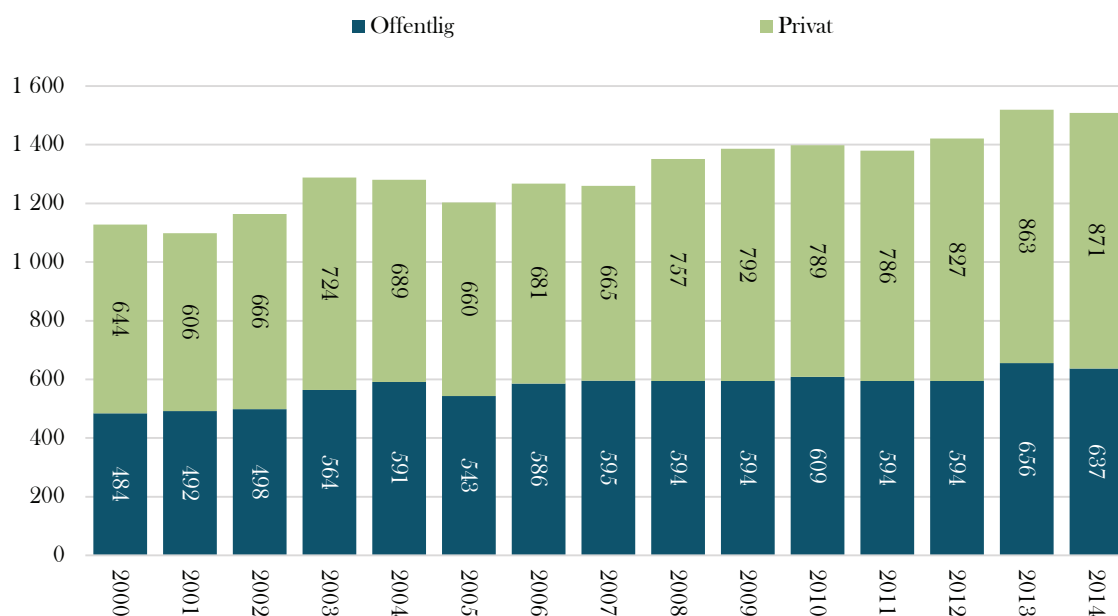


FIGUR 18: INDEKSERT ARBEIDSPASSUTVIKLING I OFFENTLIG OG PRIVAT SEKTOR I FJELL OG NORGE. ANTALL ARBEIDSPASSER I 2000 = 100.

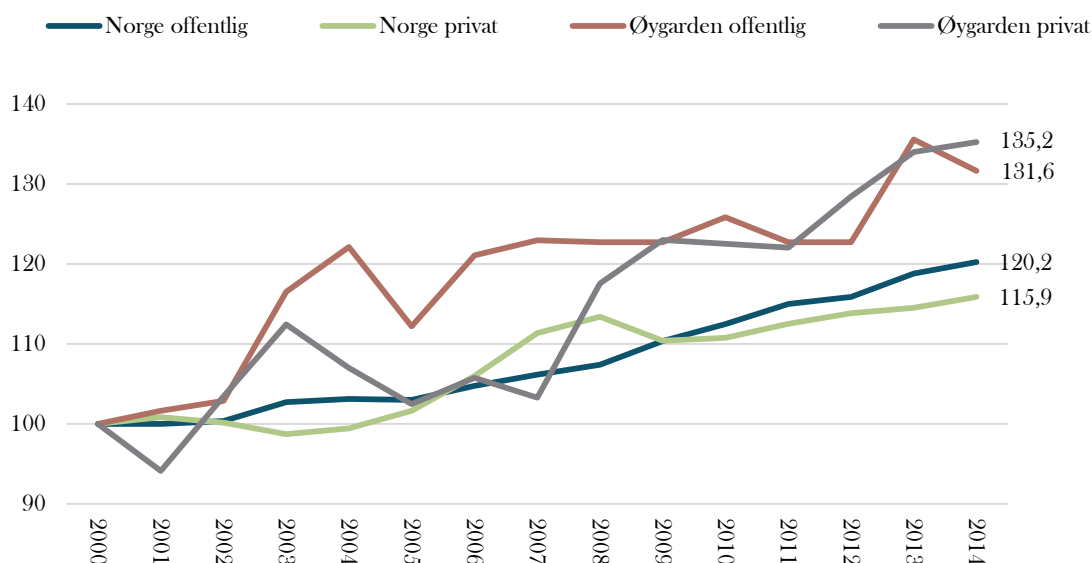
Øygarden

Øygarden har hatt høyere arbeidsplassvekst i både privat og offentlig sektor enn Norge. Den private sektoren har økt mer enn offentlig sektor. Som vi ser ut i fra figuren har utviklingen i den private sektoren svunget mer i Øygarden enn i de to andre kommunene. Særlig i perioden fra 2000 til 2007 er det betydelige svingninger i antall arbeidsplasser. Fra 2011 til 2014 har det imidlertid vært en jevn økning i den private sektoren. Størst økning var det fra 2007 til 2008 med 92 nye arbeidsplasser. Totalt har det vært en økning på 227 private arbeidsplasser i Øygarden fra år 2000 til 2014.

Øygarden har en relativ stor offentlig sektor som er nesten likt med privat sektor målt i antall arbeidsplasser. I perioden fra 2000 til 2004 var det en jevn økning i antall offentlige arbeidsplasser i Øygarden kommune. Fra 2006 til 2012 var det relativt små endringer i antall arbeidsplasser. I 2014 var det 153 flere arbeidsplasser i offentlig sektor enn i år 2000. Om man ser på begge sektorene under ett var det 380 nye arbeidsplasser i 2014, sammenlignet med status i år 2000.



FIGUR 19: ANTALL ARBEIDSPlassER I OFFENTLIG OG PRIVAT SEKTOR, 2000-2014, ØYGARDEN.



FIGUR 20: INDEKSERT ARBEIDSPASSUTVIKLING I OFFENTLIG OG PRIVAT SEKTOR I ØYGARDEN OG NORGE. ANTALL ARBEIDSPASSER I 2000 = 100.

3.6.3 Bransjer i næringslivet

Tabellen under viser antall arbeidsplasser i de ulike bransjene, som igjen er kategorisert under de ulike næringstypene.

TABELL 12: ANTALL ARBEIDSPASSER I DE ULIKE BRANSJENE I PRIVAT SEKTOR I 2014.

Næring	SubNæring	Bransje	Sund	Fjell	Øygarden
Basis	Industri	Anna industri	15	176	
		Næringsmidler	169	19	1
		Olje- og gassutvinning		63	131
		Prosessindustri	7	77	
		Verkstedindustri	11	2 717	13
	Natur	Fisk	74	122	102
		Landbruk	7	21	15
		Olje og gass	2	273	
	Tekn. tjenester	Teknisk/vitenskap	26	687	9
		Tele og IKT	6	167	1
Besøk		Aktivitet	15	323	23
		Handel	114	1 140	97
		Overnatting	62	6	15
		Servering	45	91	2
Lokal og kommune		Lokal	64	599	56
Regional		Agentur og Engros	41	391	28
		Bygg og anlegg	137	962	204
		Diverse	94	286	75
		Finans, eiendom, utleie	13	205	27
		Forr tjenesteyting	51	248	27
		Transport	128	1 031	40
		Utleie av arbeidskraft	34	77	5
Totalsum			1 115	9 681	871

Bransjene med flest arbeidsplasser er verkstedindustrien (2 741), handel (1 351), bygg og anlegg (1 303) og transport (1 199), som går inn under hver sine næringstyper, nemlig basis-, besøks- og regionale næringer. Det er Fjell som har flest arbeidsplasser innen disse bransjene. Blant bransjene med mange arbeidsplasser er også tekniske og vitenskapelige tjenester (basis) og lokal.

Alle de tre kommunene har relativt få arbeidsplasser innen landbruk og prosessindustri. På landsbasis har disse bransjene hatt arbeidsplassnedgang de siste 14 årene. 3.6.4 Bransjenes andel av arbeidsplassene i næringslivet

Tabellen under viser bransjenes andel av det totale antall arbeidsplasser i privat sektor i 2014. Nederste rad viser antall arbeidsplasser i næringslivet i absolutte tall.

TABELL 13: ARBEIDSPLASSENE I BRANSJENE SOM PROSENTVIS ANDEL AV DET TOTALE ANTALL ARBEIDSPLASSENE I PRIVAT SEKTOR. 2014. SISTE RAD VISER DET TOTALE ANTALLET ARBEIDSPLASSENE I PRIVAT SEKTOR.

Næring	SubNæring	Bransje	Sund	Fjell	Øygarden
Basis	Industri	Anna industri	1,3	1,8	
		Næringsmidler	15,2	0,2	0,1
		Olje- og gassutvinning		0,7	15,0
		Prosessindustri	0,6	0,8	
		Verkstedindustri	1,0	28,1	1,5
	Natur	Fisk	6,6	1,3	11,7
		Gruve	0,6	0,2	1,7
		Landbruk	0,2	2,8	
	Tekn. tjenester	Teknisk/vitenskap	2,3	7,1	1,0
		Tele og IKT	0,5	1,7	0,1
Besøk		Aktivitet	1,3	3,3	2,6
		Handel	10,2	11,8	11,1
		Overnatting	5,6	0,1	1,7
		Servering	4,0	0,9	0,2
Lokal og kommune		Lokal	5,7	6,2	6,4
Regional		Agentur og Engros	3,7	4,0	3,2
		Bygg og anlegg	12,3	9,9	23,4
		Diverse	8,4	3,0	8,6
		Finans, eiendom, utleie	1,2	2,1	3,1
		Forr tjenesteyting	4,6	2,6	3,1
		Transport	11,5	10,6	4,6
		Utleie av arbeidskraft	3,0	0,8	0,6
Totalsum			1 115	9 681	871

I Fjell utgjør verkstedindustrien 28,1 prosent av arbeidsplassene i privat sektor. I Sund jobber mer enn 15 prosent for næringsmiddelindustrien. I Øygarden jobber de fleste innen bygg og anlegg.

I nesten alle kommunene utgjør handel og bygg og anlegg en forholdsvis stor del av arbeidsplassene i privat sektor.

3.6.5 Vekstimpulser fra næringslivet

Tabellene under viser vekstimpulsene fra næringslivet i perioden etter finanskrisen. Vekstimpuls er endring i antall arbeidsplasser som prosentvis andel av sysselsettingen. Tolkningen av vekstimpulser er noe mindre intuitiv enn tolkningen av prosentvis vekst. Men vekstimpulser sier mer om hvordan veksten har bidratt til sysselsettingen på stedet. Vi bruker vekstimpulser for å sammenlikne vekst på ett sted med vekst på et annet sted, og for å unngå følgende problem: gitt at en bransje har én arbeidsplass, og så øker antallet til to. Da har veksten vært på 100 %. Det høres høyt ut, men én arbeidsplass er ikke særlig mye. Én arbeidsplass bidrar ikke mye til sysselsettingsvekst. Vi unngår dette problemet når vi bruker vekstimpulser i stedet for prosentvis vekst. Tabellen under viser vekstimpulsene fra bransjene i privat sektor. De er da regnet ut som endring i antall arbeidsplasser fra 2009 til 2014 delt på samlet sysselsetting i 2009 (og ganget med 100 for å få det på prosentform).

TABELL 14: VEKSTIMPULSER FRA BRANSJENE I PRIVAT SEKTOR, 2009 – 2014.

Næring	SubNæring	Bransje	Sund	Fjell	Øygarden
Basis	Industri	Anna industri	-0,4	0,1	
		Næringsmidler	2,9	0,0	
		Olje- og gassutvinning		0,1	2,1
		Prosessindustri	0,1	-0,1	
		Verkstedindustri	0,0	10,1	0,3
	Natur	Fisk	0,3	0,3	2,1
		Landbruk	-0,1	0,1	-0,2
		Olje og gass		0,7	
	Tekn. tjenester	Teknisk/vitenskap	0,6	2,4	0,0
		Tele og IKT	0,1	0,5	
Besøk		Aktivitet	0,0	1,3	-1,2
		Handel	0,7	-0,5	0,2
		Overnatting	1,7	-0,1	0,5
		Servering	1,0	0,1	0,0
Lokal og kommune		Lokal	1,3	0,9	1,2
Regional		Agentur og Engros	-1,3	0,1	0,0
		Bygg og anlegg	-0,1	1,0	-0,5
		Diverse	0,5	-0,2	0,7
		Finans, eiendom, utleie	-0,1	-0,3	0,2
		Forr tjenesteyting	-0,2	0,5	1,3
		Transport	-0,5	3,4	-1,3
		Utleie av arbeidskraft	0,9	-1,1	0,2
Totalsum			7,3	19,6	5,5

Veksten i antall arbeidsplasser innenfor verkstedindustrien i Fjell har tilsvart hele 10,1 prosent av sysselsettingen i den valgte perioden. Det er dermed en av bransjene i kommunene i dette sammenslåingsalternativet med høyest vekstimpulser. Samlet sett har lokal, tekniske og vitenskapelige tjenester, næringsmidler, fisk og olje- og gassutvinning hatt høye vekstimpulser. Både Sund

og Øygarden har opplevd nedgang i landbruk, i bygg og anlegg og i transport. Fjell har hatt sterk nedgang i utleie av arbeidskraft. Fjell har hatt sterk vekstimpulser fra næringslivet totalt. Alle kommuner i utredningen har hatt arbeidsplassvekst i næringslivet i perioden mellom 2009 og 2014.

4. Økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing

Økonomiske effekter er naturligvis et interessant tema i vurderingen av en kommunesammenslåing. For å beregne økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing har vi bl.a. fokusert på endringene over inntektssystemet. Videre har vi sett på potensialet for innsparing og mulige stor-driftsfordeler knyttet til administrasjon, og drøftet andre mulige økonomiske konsekvenser knyttet til tjenesteproduksjon.

Før vi går nærmere inn på effektene av kommunesammenslåing, vil vi se litt nærmere på økonomisk status i de aktuelle kommunene i dag.

4.1 Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Bærekraft og økonomi er ikke noen rolle og funksjon som kommunene forutsettes å ivareta, men er naturligvis et helt sentralt fundament for kommunenes aktivitet og tjenesteproduksjon. Økonomisk soliditet (i betydningen handlingsrom) framgår da også som et kriterium fra ekspertutvalget for at tjenesteytingen skal ivaretas på en god og trygg måte.¹⁵

4.2 Økonomisk status

Vi ser her nærmere på ulike økonomiske indikatorer, for å kunne si noe om dagens økonomiske status i de ulike kommunene og hvilke utfordringer de står overfor.

4.2.1 Korrigerede frie inntekter

Korrigerede frie inntekter er en indikator som gir uttrykk for kommunens reelle inntektsnivå. Kommunenes frie inntekter består av rammetilskudd og skatt, og utgjør om lag 80 prosent av de samlede inntektene. Korrigerede, frie inntekter viser nivået på de frie inntektene justert for variasjon i utgiftsbehov. Indikatoren viser dermed inntekts- og utgiftssiden samlet. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov («billige» å drive) får justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov («dyre» å drive) får justert ned sine inntekter.¹⁶

Det er først og fremst variasjoner i omfanget av regionalpolitiske overføringer, skjønnstilskudd og skatteinntekt som forklarer variasjoner i utgiftskorrigerede inntekter mellom kommunene. Dessuten bør det nevnes at frie inntekter ikke omfatter for eksempel utbytteinntekter og annen finansavkastning.

For å få et mest mulig komplett bilde av kommunenes frie inntekter viser vi i tabellen under nivået på korrigerede frie inntekter både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter. Tabel-

¹⁵ Vi vil oversatt til konkrete kommunaløkonomiske termer knytte soliditetsbegrepet til størrelsen på frie fondsmidler (disposisjonsfond) og netto driftsresultat.

¹⁶ Det er likevel begrensninger ved å bruke utgiftskorrigerede frie inntekter for å sammenligne inntektsnivået mellom kommuner. Grunnen er at viktige deler av inntektene til kommunene, som øremerkede tilskudd og gebyrer, ikke er tatt med. Man tar heller ikke hensyn til at noen kommuner har fordeler av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift og skjønnstilskudd som blir fordelt gjennom året.

len viser at Sund og Fjell hadde et nivå på korrigerte fri inntekter under landsgjennomsnittet i 2014, mens Øygarden hadde et inntektsnivå godt over landsgjennomsnittet.¹⁷

TABELL 15: FRIE INNTEKTER I 2014 KORRIGERT FOR VARIASJON I UTGIFTSBEHOV. TABELLEN VISER PROSENT AV LANDSGJENNOMSNIITTET AV INNTEKT PR. INNBYGGER. LANDSGJENNOMSNIITTET = 100. KILDE: KOMMUNEPROPOSISJONEN 2016.

Kommune	Korrigerte frie inntekter, ekskl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.	Korrigerte frie inntekter, inkl. e-skatt og konsesjonskraftinntekter
Sund	96	95
Fjell	99	95
Øygarden	96	150
Hordaland	100	100
Hele landet	100	100

Sund og Fjell hadde et nivå på korrigerte frie inntekter tilsvarende 5 prosent under landsgjennomsnittet, mens Øygarden hadde et nivå tilsvarende 50 prosent over landsgjennomsnittet.¹⁸ I KOSTRA er kommunene delt inn i ulike kommunegrupper etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser (bundne kostnader og frie inntekter). Hensikten er å gjøre det mulig å sammenligne «like kommuner». Tabellen under viser kommunegruppetilhørighet for de aktuelle kommunene.¹⁹

TABELL 16: KOMMUNEGRUPPEOVERSIKT OG DEFINISJON. KILDE: KOSTRA 2014

	Kommunegruppe (definisjon)
Sund	8 (Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter)
Fjell	13 (Store kommuner utenom de fire største byene)
Øygarden	3 (Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter)

Det kan være utfordrende å slå sammen kommuner med ulik økonomisk situasjon og nivå på frie inntekter, men det kan også være mange andre forhold som påvirker økonomien i kommunene og som kan ha betydning i en eventuell sammenslåingssituasjon.

Vi skal se nærmere på noen indikatorer som sier litt mer om hvordan kommunene forvalter de disponible midlene.

¹⁷ Inkl. e-skatt og konsesjonskraftinntekter.

¹⁸ Øygarden kommune hadde inntekter fra eiendomsskatt på 143,1 mill kr i 2014.

¹⁹ De økonomiske rammebetingelsene vil naturlig nok være styrende for det tjenestetilbudet som kommunene kan levere til innbyggerne.

4.2.2 Finansielle nøkkeltall

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)²⁰ betrakter netto driftsresultat som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat er et mål på hvor mye kommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter og netto renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultat således hvor stor andel av de tilgjengelige driftsinntektene kommunene kan disponere til avsetninger og egenfinansiering av investeringer. TBU har tidligere gjort beregninger som indikerer at netto driftsresultatet over tid bør ligge på om lag 3 prosent av driftsinntektene for at kommuner og fylkeskommuner skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. Fra og med 2014 skal momskompensasjon knyttet til investeringer føres i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. TBU anbefaler derfor at nivået på netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet bør nedjusteres til 2 prosent av inntektene. God økonomistyring tilsier at kommunene budsjetterer med en slik buffer.

Både Sund og Øygarden hadde et netto driftsresultat over det anbefalte nivået på 1,75 prosent i 2014. Fjell hadde et netto driftsresultat på 0,8 i 2014. For en sammenslått kommune ville et beregnet netto driftsresultat ha utgjort 2,4 prosent i 2014.

TABELL 17: NETTO DRIFTSRESULTAT I PROSENT AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER 2012-2014. KILDE: KOSTRA (KONSERN).

	2012	2013	2014
Sund	3,8	1,2	1,8
Fjell	-1,1	-0,1	0,8
Øygarden	5,2	5,9	7,6
Hordaland	1,8	2,8	1,3
Hele landet	3,2	2,8	1,3

Det er ikke økonomisk bærekraftig for en kommune å ha et resultat under normen for netto driftsresultat over tid.²¹ Kun Øygarden har hatt tilfredsstillende nivå på netto driftsresultat de siste tre årene.

De kommunale fondene viser hvor mye kommunen har satt av til senere års drifts- og investeringsformål. Disposisjonsfondet er det eneste fondet som fritt kan benyttes til dekning av utgifter i både drifts- og investeringsregnskapet. Disposisjonsfondet er derfor den delen av «reservene» som gir best uttrykk for den økonomiske handlefriheten.

Nivået på disposisjonsfondet kan si noe om hvilken økonomisk «buffer» kommunen har ved uforutsette hendelser, eller som egenfinansiering av investeringer. Samtlige av de tre kommunene hadde et nivå på disposisjonsfondet som lå under landsgjennomsnittet i 2014. Fjell hadde et disposisjonsfond på 5,3 prosent i 2014, mens Sund og Øygarden hadde et nivå på hhv. 4,4 prosent og 2,6 prosent.

TABELL 18: DISPOSISJONSFOND I PROSENT AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER 2012-2014. KILDE: KOSTRA (KONSERN).

²⁰ TBU er et partssammensatt utvalg for rapportering, statistisk bearbeidelse og faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene og fylkeskommunene.

²¹ Dvs. 3 prosent tom. 2013 og 1,75 prosent fom. 2014.

	2012	2013	2014
Sund	2,6	3,3	4,4
Fjell	10,0	7,9	5,3
Øygarden	0,8	0,0	2,6
Hordaland	3,5	3,7	4,0
Hele landet	5,9	6,2	6,3

Norske kommuner har mulighet til å ta opp lån, og gjeldsbelastning og konsekvensen låneopptakene har for driften, er svært viktig for den økonomiske styringen i norske kommuner. Netto lånegjeld er et uttrykk for kommunens gjeldsbelastning, soliditet og finansieringsstruktur. Jo lavere tall, jo bedre er det for kommunens økonomi.

Fjell hadde høyest netto lånegjeld med 86,7 prosent i 2014, mens Øygarden hadde lavest lånegjeld med 53,7 prosent. Til sammenligning var gjennomsnittet på landsbasis 74,0 prosent i 2014.

TABELL 19: NETTO LÅNEGJELD I PROSENT AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER 2012-2014. KILDE: KOSTRA (KONSERN)

	2012	2013	2014
Sund	67,2	67,7	68,6
Fjell	89,2	87,9	86,7
Øygarden	60,5	52,1	53,7
Hordaland	69,3	73,2	79,4
Hele landet	68,7	71,2	74,0

4.2.3 Oppsummering økonomisk status

Sund og Fjell hadde et inntektsnivå under landsgjennomsnittet i 2014, mens Øygarden hadde et inntektsnivå godt over landsgjennomsnittet. Sund og Fjell hadde et nivå på korrigerte frie inntekter tilsvarende 5 prosent under landsgjennomsnittet, mens Øygarden hadde et nivå tilsvarende 50 prosent over landsgjennomsnittet.

Både Sund og Øygarden hadde et netto driftsresultat over det anbefalte nivået på 1,75 prosent i 2014. Fjell hadde et netto driftsresultat på 0,8 i 2014. For en sammenslått kommune ville et beregnet netto driftsresultat ha utgjort 2,4 prosent i 2014. Kun Øygarden har hatt tilfredsstillende nivå på netto driftsresultat de siste tre årene.

Samtlige av de tre kommunene hadde et nivå på disposisjonsfondet som lå under landsgjennomsnittet i 2014. Fjell hadde et disposisjonsfond på 5,3 prosent i 2014, mens Sund og Øygarden hadde et nivå på hhv. 4,4 prosent og 2,6 prosent.

Fjell hadde høyest netto lånegjeld med 86,7 prosent i 2014, mens Øygarden hadde lavest lånegjeld med 53,7 prosent. Til sammenligning var gjennomsnittet på landsbasis 74,0 prosent i 2014.

4.3 Effekter på overføringene fra inntektssystemet

Inntektssystemet har som formål å sikre fordeling av inntektene mellom kommunene slik at de kan yte et mest mulig likeverdige tjenestetilbud til innbyggerne. Dette gjøres ved å korrigere for ulikheter mellom kommunene i inntektsnivået (skatteinntektene) og i utgiftsbehovet.

Slik inntektssystemet er utformet, vil ikke rammetilskuddet for en ny sammenslått kommune være lik summen av rammeoverføringene for de «gamle» kommunene. Hvordan rammetilskuddet – og dermed de frie inntektene – blir påvirket ved en kommunesammenslåing, vil være forskjellig avhengig av hvilke kommuner som slår seg sammen.

For å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger, ble det fra og med budsjettåret 2002 innført et særskilt inndelingstilskudd som en del av inntektssystemet. Denne ordningen skal sikre at kommunene ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av sammenslåing. Inndelingstilskuddet kompensere for bortfall av basistilskudd (basistillegget) og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd.

Inndelingstilskuddet varer over en 20-års periode, der det etter de 15 første årene skjer en gradvis nedtrapping.²² Etter 20 år er så rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Det er viktig å være oppmerksom på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvenser derfor er beheftet med stor usikkerhet. *Våre beregninger illustrerer effekter gitt dagens inntektssystem og tilhørende kriterieverdier for den enkelte kommune i 2016.* Mer relevante og treffsikre illustrasjonsberegninger ville vi naturlig nok ha presentert hvis vi kunne tatt utgangspunkt i KMD/Regjeringen sitt forslag til nytt inntektssystem fom. 2017. Trolig må vi imidlertid her vente til nærmere jul i år for å kunne gjøre de første illustrasjonsberegningene. *Beregningene våre i denne rapporten tar derfor utgangspunkt i dagens inntektssystem.*

Utgiftsutjevningdelen i kommunenes inntektssystem påvirkes av følgende komponenter:²³

- Basistillegget
- Reiseavstand innen sone
- Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets
- Urbanitetskriteriet
- Opphopningsindeksen

Bortfall av basistillegget blir kompensert fullt ut over inndelingstilskuddet. De fire andre kriteriene som er listet opp, slår direkte ut på rammetilskuddet til den sammenslåtte kommunen – og omfattes ikke av noen overgangsordninger.

Ny verdi på urbanitetskriteriet er kurant å beregne siden dette kriteriet er definert som innbyggertall opphøyd i 1,2. Opphopningsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige, fattige per 1.1.2015.²⁴ Grunnlagsdata knyttet til bosettingskriteriene sone og nabo er beregnet av Statistisk sentralbyrå.

²² De siste 5 årene blir inndelingstilskuddet trappet ned lineært med 1/5 hvert år.

²³ I tillegg vil korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler bli påvirket ved en eventuell kommunesammenslåing. Ved at en «ny kommune» vil få tilbakeført midler på bakgrunn av et nytt beregnet utgiftsbehov.

²⁴ Indeksen blir beregnet ved å multiplisere grunnlagstallene fra de tre kriteriene og dele på innbyggertall multiplisert på innbyggertall.

Også inntektsutjevningen vil kunne bli påvirket av en kommunesammenslåing. Inntektsutjevningen vil bli påvirket hvis kommunene ligger i ulike «skatteinntektsklasser», dvs. har hatt forskjellig kompensasjonsgrad. Siden innføringen av en mer symmetrisk inntektsutjevning i 2005 har det vært to slike «skatteinntektsklasser»; skatteinntekt per innbygger som utgjør mer eller mindre enn 90 prosent av landsgjennomsnittet. Sund og Fjell får i 2016 anslått et skatteinntektsnivå over 90 prosent av landsgjennomsnittet, mens Øygarden får beregnet et nivå under 90 prosent av landsgjennomsnittet. En eventuell sammenslåing vil derfor påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet.

Kommuner som slår seg sammen, vil kompenseres for netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Det vil si at dersom den nye sammenslåtte kommunen mottar regionalpolitiske tilskudd, skal kommunen kompenseres for differansen mellom tidligere og nye regionalpolitiske tilskudd.

Samtlige av de tre aktuelle kommunene får utløst et veksttilskudd over inntektssystemet i 2016.²⁵ Et slikt tilskudd vil derimot ikke inngå i inndelingstilskuddet, men en sammenslått kommune vil på lik linje med andre kommuner få beregnet et veksttilskudd gitt at den er kvalifisert for det – dvs. har hatt en gjennomsnittlig, årlig vekst siste treårsperiode på minst 1,6 %.

Tabellen under viser beregnet inndelingstilskudd for sammenslåingsalternativet.

TABELL 20: DOKUMENTASJON AV BEREGNET INNDELINGSTILSKUDD. 1000 2016-KR.

	Skatte-%	Basistillegg	Sum inndelings-tilskudd
Sund	90,3	13 180	
Fjell	101,7	13 180	
Øygarden	89,4	13 180	
Sammenslått (3 kommuner)	98,0	26 360	26 360

INNDELINGSTILSKUDDET PÅ 26,4 MILL. KR FRAMKOMMER SLIK: (2X13,180).

4.3.1 Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter

Tabellen under viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Sund, Fjell og Øygarden, mens figuren viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Illustrasjonsberegningene viser at en sammenslått kommune vil få økt sitt rammetilskudd med om lag 5,0 mill. kr (tilsvarende om lag 0,2 prosent av dagens brutto driftsinntekter) hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Inntektsnivået vil imidlertid være rundt 21,3 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 0,9 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

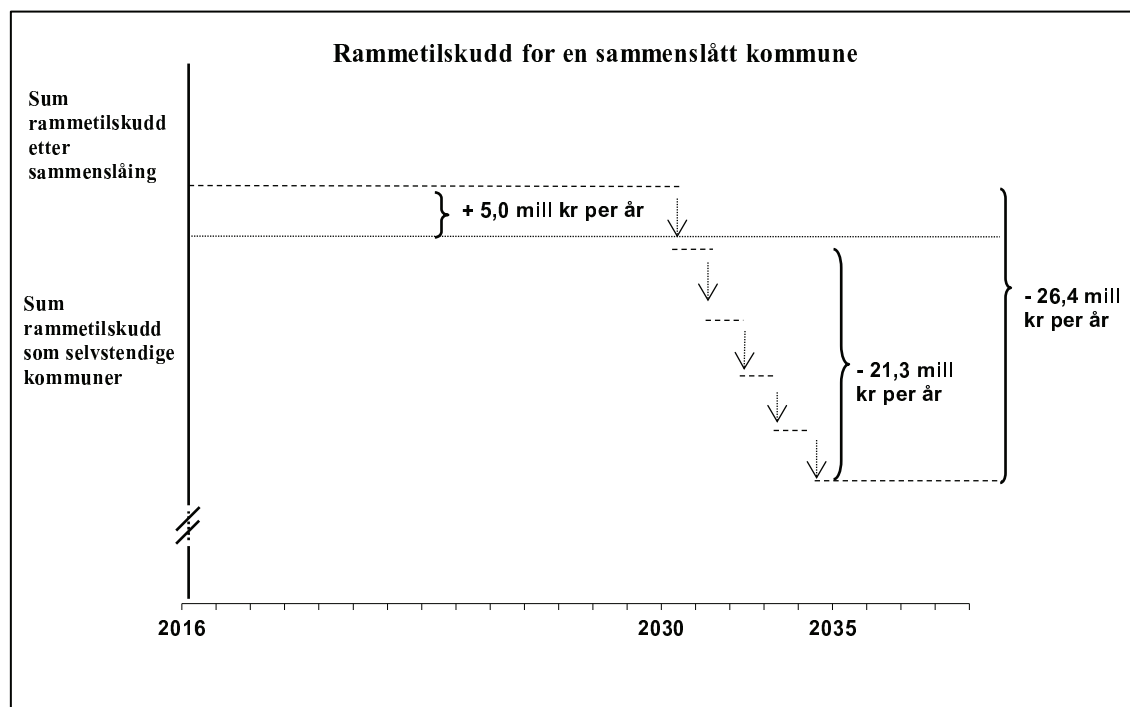
I perioden 2016–2030 vil den nye kommunen ha mottatt 75,4 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene ville fått i sum.²⁶

TABELL 21: FRIE INNTEKTER PER ÅR I MILL. 2016-KR. SUND + FJELL + ØYGARDEN

²⁵ Sund, Fjell og Øygarden kvalifiserer til veksttilskudd på hhv. 0,965 mill kr, 13,027 mill kr og 2,178 mill kr (dvs. til sammen 16,170 mill kr i 2016). En sammenslått kommune ville ha utløst et veksttilskudd på 16,142 mill kr i 2016.

²⁶ Beregnet som 15 år à 5,027 mill kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 5,272 mill kr per år i en femårsperiode

	Mill. 2016-kr
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	1 801,3
Frie inntekter pr år i 15 år etter sammenslåing (B)	1 806,4
Frie inntekter pr år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	1 780,0
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	5,0
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-21,3



FIGUR 21: RAMMETILSKUDDsutvikling med og uten sammenslåing. SUND + FJELL + ØYGARDEN

Det samlede inndelingstilskuddet er altså i disse beregningene satt til 26,4 mill. kr, slik at etter år 20 fra sammenslåingstidspunktet blir det en isolert reduksjon i frie inntekter på 21,3 mill. kr framfor en økning på 5,0 mill. kr på årsbasis. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i tabellen under. Beregningene viser at en sammenslått kommune vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene sone (6,1 mill. kr), opphopningsindeks (90 000 kr) og urbanitet (9,8 mill. kr). Kriteriene nabo (-0,6 mill. kr) og netto virkning for elever i statlige og private skoler (-0,3 mill. kr) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. I inndelingstilskuddet inngår 2 basistillegg à ca. 13,2 mill.

TABELL 22: ENDRING I ULIKE TILSKUDDSELEMENT 2016-KR. SUND + FJELL + ØYGARDEN

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	543
Nabo	718
Nto.virkn. statlige/private skoler	-133
Opphopningsindeks	-58
Urbanitetskriterium	4 253

Basistillegg	-26 359
Nto inntektsutjevning	-268
Veksttilskudd	-28
Inndelingstilskudd	26 360
Sum	5 027

4.3.2 Oppsummering

Et sentralt spørsmål ved kommunesammenslåing er hvordan rammeoverføringene vil bli påvirket av det aktuelle sammenslåingsalternativet. Beregningene viser at sammenslåingsalternativet vil få en økning i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på 5,0 mill. kr (tilsvarende 0,2 prosent av dagens brutto driftsinntekter). Inndelingstilskuddet kompenseres for bortfall av basistillegg og regionaltilskudd over en periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter 15 år. Etter 20 år er rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil sammenslåingsalternativet være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 21,3 mill. kr (tilsvarende -0,9 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter) pr år under det man mottok som enkeltkommuner.

TABELL 23: OPPSUMMERING AV ILLUSTRASJONSBEREGNINGER FOR EFFEKTEN PÅ FRIE INNTEKTER

	Mill. kr		I % av brutto driftsinntekter	
	År 1-15	Etter år 20	År 1-15	Etter år 20
Sund + Fjell + Øygarden	5,0	-21,3	0,2	-0,9

Tabellen under oppsummerer hvordan rammetilskuddet fordeler seg på ulike tilskuddselement. I inndelingstilskuddet inngår 2 basistillegg à ca. 13,2 mill. kr.

TABELL 24: ENDRING I ULIKE TILSKUDDSELEMENT 2016-KR. SUND + FJELL + ØYGARDEN

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Effekt mot utgiftsutjevning	-21 037
Effekt mot netto inntektsutjevning	-268
Effekt mot Veksttilskuddet	-28
Inndelingstilskudd	26 360

For at kommunesammenslåing skal være økonomisk lønnsomt, må kommunene innen 20 år ha realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Vi vil i avsnitt 4.6 se nærmere på innsparingspotensialet ved kommunesammenslåing.

4.4 Direkte støtte kommunesammenslåinger

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslutning i reformperioden. Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell. Kommuner som slår seg sammen, vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune, og dagens ordning med inndelingstilskuddet videreføres. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil

si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. De økonomiske virkemidlene i kommunereformen kan deles i tre:

1. Engangskostnader

Engangskostnader er et gitt beløp for å dekke kostnader ved en kommunesammenslåing. Beløpet er regulert ut fra hvor mange kommuner som inngår i sammenslåingen, og hvor store kommunene er målt i antall innbyggere. Eksempler på engangskostnader er lønn og drift av felles folkevalgt nemnd, lønn til prosjektleder (eventuell prosjektmedlemmer/hovedtillitsvalgt), involvering av innbyggerne, tiltak for felles kultur, harmonisering av IKT, tilrettelegging av servicekontor m.m. Tabellen under viser en sammenstilling av hva ulike konstellasjoner av kommuner får til dekking av engangskostnader.

TABELL 25: ENGANGSKOSTNADER VED KOMMUNESAMMENSLÅING, I 1000 KR. KILDE: KMD

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåingen	0 – 19 999 innbyggere	20 – 49 999 innbyggere	50 – 99 999 innbyggerne	Over 100 000 innbyggere
2 kommuner	20 000	25 000	30 000	35 000
3 kommuner	30 000	35 000	40 000	45 000
4 kommuner	40 000	45 000	50 000	55 000
5 eller flere kommuner	50 000	55 000	60 000	65 000

2. Reformstøtte

Reformstøtte er et engangsbeløp som den nye kommunen får til fri benyttelse på tidspunktet kommunen slår seg sammen. Beløpet er basert på antall innbyggere i den sammenslåtte kommunen. Tabellen under viser en oversikt over hvor mye kommunene kan få i reformstøtte.

TABELL 26: REFORMSTØTTE TIL SAMMENSLÅTTE KOMMUNER, I 1000 KR. KILDE: KMD²⁷

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0 – 14 999 innbyggere	5 000
15 – 29 999 innbyggere	20 000
30 – 49 999 innbyggere	25 000
Over 50 000 innbyggere	30 000

En sammenslått kommune, bestående av Sund, Fjell og Øygarden, vil derfor utløse 60 mill. kr i støtte (tilsvarende 2,6 prosent av dagens brutto driftsinntekter) – sammensatt av 35 mill. kr i støtte til engangskostnader og 25 mill. kr i reformstøtte.

TABELL 27: OVERSIKT OVER STØTTE TIL ENGANGSKOSTNADER OG REFORMSTØTTE VED KOMMUNESAMMENSLÅINGER, I 1 000 KR. KILDE: KMD

	Innbyggertall 2015	Støtte til engangs-	Reformstøtte	Samlet (1000kr)	I % av brutto driftsinntekter

²⁷ Regjeringen har besluttet å fjerne den nedre grensen på 10 000 innbyggere for at en sammenslått kommune skal kunne motta reformstøtte. Alle nye kommuner vil nå få reformstøtte, uavhengig av innbyggertallet i den nye kommunen.

		kostnader (1000 kr)	(1000kr)		
Sammenslått (3 kommuner)	35 912	35 000	25 000	60 000	2,6

Regjeringen legger opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av reformperioden. Gjennomgangen vil sees i sammenheng med kommunereformen.

3. Inndelingstilskudd

Dagens inndelingstilskudd videreføres, det vil si at en ny sammenslått kommune får beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over fem år. Etter reformperioden vil ordningen bli strammet inn. Hvordan omfanget og innretningen på ordningen skal være, herunder perioden for inndelingstilskuddet, vil bli vurdert.

Grunnlaget for beregning av inndelingstilskudd har til nå vært inntektssystemet som gjelder på det tidspunktet kommunene faktisk slår seg sammen. I kommunereformen er det lagt opp til sammenslåinger i årene 2018 til 2020. Regjeringen har varslet endringer i inntektssystemet med virkning fra 2017, noe som kan føre til at størrelsen på inndelingstilskuddet blir endret i perioden fra kommunen vedtar at de ønsker å slå seg sammen, til de faktisk blir slått sammen. For å ha sikre rammebetingelser i kommunereformen, legger regjeringen opp til at alle sammenslåingene blir behandlet likt. Regjeringen har derfor bestemt at inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen i kommunereformen, skal ta utgangspunkt i inntektssystemet slik det er i 2016. Dette er verdt å merke seg. Basistilskudd, småkommunetilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge kan alle få redusert vektlegging og verdi over inntektssystemet fom. 2017. Likevel er det altså i så fall de høyere verdiene fra 2016 som kommer til å inngå i utmålingen av inndelingstilskuddet.²⁸

Høringsforslaget til nytt inntektssystem

I høringsnotatet redegjøres det for konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkkelen, og det gis en omtale av endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene. I tillegg drøftes forholdet mellom kommunenes skatteinntekter og inntektssystemet, uten at det i notatet foreslås konkrete endringer.

Som varslet er dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon særlig vurdert i denne gjennomgangen av inntektssystemet. Departementet foreslår å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon og administrasjon, gjennom et kriterium som sier noe om reiseavstander (gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innb., kalt strukturkriteriet). Konkret foreslås det å innføre et gradert basis-tillegg på bakgrunn av utslag på strukturkriteriet.

²⁸ Begge disse forholdene – at inndelingstilskuddet kommer til å bli beregnet med bakgrunn i verdier for 2016 og at inntektssystemet trolig kommer til å generere lavere rammetilskudd til småkommuner f.o.m. 2017 – bør isolert sett trekke i retning av at flere kommuner ser det som mer økonomisk gunstig å slå seg sammen.

Når det gjelder de regionalpolitiske tilskuddene, ønsker Regjeringen å knytte disse tettere opp til den øvrige distriktspolitikken, forenkle tilskuddsstrukturen og gjøre tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslåing. Regjeringen foreslår å slå sammen Nord-Norge-/Namdals-tilskuddet, småkommunetilskuddet og distriktstilskudd Sør-Norge til to tilskudd, ett for kommuner i Nord-Norge og ett for kommuner i Sør-Norge. Småkommunetilskuddet videreføres innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg, men satsene på tillegget differensieres etter graden av distriktsutfordringer (målt ved distriktsindeksen). I tillegg foreslås det at en høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger. Som kjent fordeles småkommunetilskuddet i dag kun ut fra kommunestørrelse. Departementet legger opp til å presentere et helhetlig forslag til nytt inntektssystem i kommuneproposisjonen for 2017.²⁹

Basistillegg gradert etter reiseavstand

Kompensasjon for smådriftsulemper gis i dag gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen. I 2016 utgjør dette beløpet om lag 13,2 mill. kr per kommune. Regjeringen foreslår at basistillegget skal graderes etter verdi på strukturkriteriet, dvs. gjennomsnittlig reiseavstand i den enkelte kommune for å nå 5000 innbyggere (uavhengig av kommunegrenser). Dette vil medføre at kommuner i relativt tettbygde og sentrale strøk vil kunne få redusert basistilskudd, mens kommuner i mer spredtbygde områder i større grad vil skjermes. Modellen er utviklet for å differensiere basiskriteriet mellom kommuner med frivillige og ufrivillige smådriftsulemper.

I høringsforslaget foreslår regjeringen at kommuner over en viss grenseverdi får beholde hele dagens basistilskudd. Tre scenarier skisseres i høringsforslaget: 25,4 kilometer, 16,5 kilometer eller 13,3 kilometer reiseavstand for å nå 5.000 innbyggere. Jo lavere den øvre grenseverdien settes, jo flere kommuner vil beholde full verdi på basiskriteriet.

Tabellen under viser utslag på strukturkriteriet og effekt på basistillegget (i 2016) for den enkelte kommune ved bruk av de tre angitte grenseverdiene for strukturkriteriet.

TABELL 28: OVERSIKT OVER UTSLAG PÅ STRUKTURKRITERIET OG ISOLERT EFFEKT MOT BASISTILLEGGET VED BRUK AV DE TRE ANGITTE GRENSEVERDIENE FOR STRUKTURKRITERIET.

	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)	Isolert effekt ved grenseverdi lik 13,3 km (1000 kr)	Isolert effekt ved grenseverdi lik 16,5 km (1000 kr)	Isolert effekt ved grenseverdi lik 25,4 km (1000 kr)
Sund	6 752	8,0	-5 246	-6 785	-9 026
Fjell	24 427	4,0	-9 196	-9 969	-11 094

²⁹ INGAR-ordningen kommer også naturlig til å gjelde for endringene i inntektssystemet og vil dermed vil dempe effekten av endringene. Ordningen sikrer at ingen kommune opplever en for brå nedgang i rammetilskuddet, ved at nedgangen fra et år til et annet ikke kan bli "dårligere" enn 300 kroner per innbygger under beregnet vekst for per innbygger for hele landet.

Øygarden	4 733	9,9	-3 343	-5 250	-8 029
----------	-------	-----	--------	--------	--------

Tabellen viser at både Sund, Fjell og Øygarden har relativt korte reiseavstander og vil dermed få redusert verdi på basistillegget.

Som en konsekvens av innføring av strukturkriteriet vil kommunene tilbakeføres et likt beløp per innbygger. Ved grenseverdi lik 16,5 tilbakeføres et beløp lik 396 kr per innbygger. Tabellen under viser samlet omfordeling ved innføring av strukturkriteriet for de tre aktuelle kommunene. Effekten av gradert basistilskudd vil dermed dempes.

TABELL 29: SAMLET OMFORDELINGSVIRKNING SOM FØLGE AV STRUKTURKRITERIET. 1000 KR. KILDE: KS³⁰

	Grenseverdi lik 13,3 km	Grenseverdi lik 16,5 km	Grenseverdi lik 25,4 km
Sund	-3 417	-4 650	-6 113
Fjell	-1 801	-1 086	1 159
Øygarden	-2 034	-3 794	-6 123

Tabellen under viser effekt av ny oppdatert kostnadsnøkkel (ekskl. gradert basistillegg) for de tre kommunene. Sund og Øygarden får beregnet en fordelingsvirkning på -0,5 mill. kr og -0,1 mill. kr, mens fordelingsvirkningen for Fjell er beregnet til -9,6 mill. kr.

TABELL 30 FORDELINGSVIRKNINGER SOM FØLGE AV OPPDATERT KOSTNADSNØKKELE UTENOM STRUKTURKRITERIET. 1000 KR. KILDE: KS

	Ny kostnadsnøkkel (utenom strukturkriteriet)
Sund	-474
Fjell	-9 566
Øygarden	-121

Regionalpolitiske tilskudd

Når det gjelder de regionalpolitiske tilskuddene, ønsker Regjeringen å knytte disse tettere opp til den øvrige distriktpolitikken, forenkle tilskuddsstrukturen og gjøre tilskuddene mer nøytrale med tanke på kommunesammenslåing. Regjeringen foreslår å slå sammen Nord-Norge-/Namdals-tilskuddet, småkommunetilskuddet og distriktstilskudd Sør-Norge til to tilskudd, ett for kommuner i Nord-Norge og ett for kommuner i Sør-Norge. Småkommunetilskuddet videreføres innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg, men satsene på tillegget differensieres etter graden av distriktsutfordringer (målt ved distriktsindeksen). I tillegg foreslås det at en høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger. Som kjent fordeles småkommunetilskuddet i dag kun ut fra kommunestørrelse.

³⁰ Ved grenseverdi 13,3 km, 16,5 km og 25,4 km tilbakeføres hhv. 333 kr, 396 kr og 538 kr per innbygger. I KS sitt beregningsopplegg er verdien av et fullt basistillegg satt til 14,229 mill.

Veksttilskuddet har vært endret i de senere år, senest i forslaget til statsbudsjett for 2016, og tilskuddet videreføres i sin nåværende innretning. Veksttilskuddet er derfor holdt utenom i gjennomgangen. Fram mot kommuneproposisjonen for 2017 vil Regjeringen vurdere nærmere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet.

Tabellen under viser en oversikt over regionalpolitiske tilskudd for de aktuelle kommunene i 2016. Både Sund, Fjell og Øygarden kvalifiserer til veksttilskudd i 2016. De tre kommunene har høy verdi på distriktsindeksen og er dermed vurdert å ha relativt liten grad av distriktpolitiske utfordringer.

TABELL 31: OVERSIKT OVER REGIONALPOLITISKE TILSKUDD I 2016.

	Innbyggere per 1.1.2015	Distriktsindeks per 2014	Veksttilskudd 2016
Sund	6 752	77	965
Fjell	24 427	90	13 027
Øygarden	4 733	77	2 178

Samlet effekt

De aktuelle kommunene synes generelt å få noe redusert basistilskudd pga. relativt korte reiseavstander og dermed frivillige smådriftsulemper. Som en konsekvens av innføring av strukturkriteriet vil kommunene tilbakeføres et likt beløp per innbygger. Effekten av gradert basistilskudd vil dermed dempes. Når det gjelder regionalpolitiske tilskudd, vil kun eventuell endring på veksttilskuddet ha betydning for de tre kommunene. Ifølge høringsforslaget videreføres tilskuddet i sin nåværende innretning. Fram mot kommuneproposisjonen for 2017 vil Regjeringen vurdere nærmere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet.

Vi finner det vanskelig på nåværende tidspunkt å gjøre effektberegninger av en tenkt kommunesammenslåing – basert på det som blir nytt inntektssystem. I slike effektberegninger bør vi da kunne sammenligne inntektsnivået for et sammenslåingscase (basert på det nye inntektssystemet) med summen av hva de sammenslåtte kommunene ville hatt i frie inntekter etter nåværende inntektssystem.

4.5 Andre økonomiske effekter ved sammenslåing

Spesielle økonomiske ordninger som kan bli påvirket ved kommunesammenslåing, er bl.a. sone for arbeidsgiveravgift, distriktpolitisk virkeområde og landbrukstilskudd. I tillegg vil eiendomsskatt, kommunal prissetting og uttak av konsesjonskraft være aktuelle problemområder.³¹ Generelt kan det forventes at andre statstilskudd vil være sammenslåingsnøytrale. Dette gjelder f.eks. integreringstilskuddet, tilskudd til ressurskrevende tjenester og for ulike kompensasjonsordninger fra Husbanken.

³¹ Ingen av de aktuelle kommunene har konsesjonskraft. Sammenslåingsalternativet som utredes i denne rapporten vil dermed ikke gi noen økning i konsesjonskraftinntekter for det lokale nivået.

4.5.1 Sone for arbeidsgiveravgift og distriktpolitisk virkeområde

En sammenslåing vil også reise problemstillinger avhengig av om kommunene ligger i ulike soner når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats og distriktpolitisk virkeområde.

Regional- og distriktpolitiske ordninger som differensiert arbeidsgiveravgift og bedriftsstøtte er definert gjennom ulike virkeområder. Til grunn for inndelingen av det distriktpolitiske virkeområdet ligger det en vurdering av hvilke deler av landet som har spesielle utfordringer i forhold til distrikts- og regionalpolitiske mål om bosetting og verdiskaping.

Differensiert arbeidsgiveravgift innebærer at landet er delt inn i ulike arbeidsgiveravgiftssoner, hvor det betales lavere satser i distriktene enn i sentrale strøk. Ordningen er delt i sju arbeidsgiveravgiftssoner hvor satsene varierer fra 14,1 % i sentrale strøk til 0 % i Finnmark og Nord-Troms. De aktuelle kommunene befinner seg i samme sone for differensiert arbeidsgiveravgift (jf. tabellen under). Alle de tre kommunene er i sone 1. Dette vil derfor ikke være en aktuell problemstilling her.³²

Virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte bestemmer hvor offentlige myndigheter (stat, fylkeskommuner, kommuner og deres underliggende virksomheter) kan gi støtte til næringsvirksomhet. Virkeområdet er hjemlet i felles regionalpolitiske retningslinjer som gjelder i hele EU/EØS-området. Ordninger eller enkelttildelinger knyttet til denne geografien må meldes eller notifiseres til ESA etter reglene om offentlig støtte. Hovedtyngden av de regionale- og distriktpolitiske virkemidlene skal benyttes i sone 2 og 3. Bare i sone 3 kan det gis investeringsstøtte til bedrifter i samsvar med ESA sitt regionalstøtteregulativ. Alle de aktuelle kommunene er utenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte per 1.7.2014.³³ Et viktig verktøy i denne vurderingen har vært distriktsindeksen, som er et uttrykk for hvor store distriktsutfordringer en kommune har, sammenliknet med andre kommuner. Departementet har i distriktsindeksen vurdert hvordan faktorer som befolkningsstruktur og -utvikling, situasjonen i arbeidsmarkedet og inntektsnivå har forandret seg over tid. Indeksen har verdi fra 0–100, og jo lavere verdi jo større distriktsutfordringer. Sund og Øygarden får beregnet en distriktsindeks på 77, mens Fjell får beregnet en distriktsindeks på 90.

TABELL 32: OVERSIKT OVER SONE FOR ARBEIDSGIVERAVGIFT OG DISTRIKTPOLITISK VIRKEOMRÅDE OG DISTRIKTSINDEKS. KILDE: KMD

	Sone for arbeidsgiveravgift	Sone for distriktpolitisk virkemiddelområde	Distriktsindeks 2016
Sund	1	I	77
Fjell	1	I	90

³² I kommuneproposisjonen for 2016 kom følgende avklaring når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats og kommunesammenslåing: Satsen i en sammenslått kommune blir videreført innenfor de «gamle» kommunegrensene som om det fortsatt var to eller flere kommuner, fram til neste revisjon (per 1.1.2021).

³³ I kommuneproposisjonen for 2016 kom følgende avklaring når det gjelder det distriktpolitiske virkemiddelområdet og kommunesammenslåing: Dersom kommuner som ligger henholdsvis utenfor og innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte (sone 3) slår seg sammen, vil kommunene bli behandlet som om det fremdeles var to eller flere kommuner fram til neste revisjon av virkeområdet (per 1.1.2021). Dersom to eller flere kommuner utenfor og innenfor sone 2 slår seg sammen, vil departementet avklare i hvert enkelt tilfelle i forkant av sammenslåingen om den nye kommunen skal være i sone 1 (utenfor det distriktpolitiske virkeområdet) eller sone 2.

Øygarden	1	I	77
----------	---	---	----

Innenfor landbruket er det ulike soner for distriktstilskudd for melk, kjøtt og areal- og kulturlandskapstilskudd. Høyere sonenummer gir høyere tilskudd. I utgangspunktet skal ikke en kommunesammenslåing ha betydning for soneinndelingen for kjøtt og melk, siden soneinndelingen her ikke alltid følger kommunegrensene. Det gjør derimot areal- og kulturlandskapstilskuddet. Basert på avklaringene i kommuneproposisjonen, vil ikke en eventuell sammenslåing av de tre kommunene påvirke bøndernes inntektsgrunnlag.³⁴

4.5.2 Eiendomsskatt og kommunal prissetting

En sammenslått kommune kan naturligvis ikke praktisere utskrivning av eiendomsskatt lik «summen av» de gamle kommunenes praksis. Sund har eiendomsskatt i hele kommunen, mens Øygarden har eiendomsskatt bare på verk og bruk. Fjell har ikke innført eiendomsskatt.

Eiendomsskatten kan gjelde hele kommunen eller avgrensede områder som er «utbygd på byvis». Etter § 3 i eiendomsskatteloven er det fire hovedalternativ for avgrensning av eiendomsskatt:

- a. Eiendomsskatt i hele kommunen
- b. Eiendomsskatt i klart avgrensede områder som er utbygd helt eller delvis på byvis
- c. Eiendomsskatt på bare verker og bruk
- d. Eiendomsskatt på næringseiendom
- e. Alternativ b + c
- f. Alternativ b + d
- g. Alternativ a, unntatt alternativ d

Det er ikke bare områdene som eiendomsskatten blir skrevet ut for som må harmoniseres, også nivået/takstgrunnlaget på eiendomsskatten må harmoniseres ved en kommunesammenslåing. Eiendomsskatten skal være minst 0,2 prosent og maks. 0,7 prosent av takstgrunnlaget.³⁵ Tabellen under viser nivået på kommunenes inntekter fra eiendomsskatt. Øygarden har høyest inntekter fra eiendomsskatt, tilsvarende 28,5 prosent av brutto driftsinntekter i 2014. Sund hadde inntekter fra eiendomsskatt på 2,3 prosent av brutto driftsinntekter i 2014.

TABELL 33: EIENDOMSSKATT 2014. 1000 KR. KILDE: KOSTRA 2014

	Annen eien-	Boliger og fritidsei-	Eiendoms-	Eiendomsskatt	Generell skat-
--	-------------	-----------------------	-----------	---------------	----------------

³⁴ Alle de tre kommunene er dessuten i samme sone (sone 5). KMD har som nevnt kommet med en del avklaringer som skal styrke forutsigbarheten i kommunereformen når det gjelder effekter av ulike politiske virkemidler. For landbruksstøtte er det slått fast at soneplasseringen som gjaldt for hver enkelt kommune, blir videreført også etter sammenslåingen. Det er også slått fast dersom det vedtas at en kommune skal overføres til et annet fylke, vil kommunen i utgangspunktet få samme soneplassering som gjelder i fylket den overføres til.

³⁵ Ved kommunesammenslåing kan man imidlertid fortsette med samme satser som før sammenslåing i de områdene som kommer inn i den nye kommunen (jamfør eiendomsskatteloven §13 – siste ledd). «Får ein kommune nye grenser, skal reglene i første leden ikkje vere til hinder for at det på eigedomar i område som kjem med i kommunen, vert skrivne ut eigedomsskatt etter same satser som før utvidinga.»

	dom	endommer	skatt totalt	i % av brutto driftsinntekter	tesats (promille)
Sund	407	9 750	10 157	2,3	2,00
Fjell	0	0	0	0,0	-
Øygarden	143 097	0	143 097	28,5	7,00

Finansdepartementet har sendt på høring et forslag om endring i reglene om eiendomsskatt på arbeidsmaskiner mv. i verk og bruk i eiendomsskatteloven. Etter gjeldende regler skal arbeidsmaskiner mv. tas med i eiendomsskattegrunnet når de anses å være "ein part av sjølve føretaket". Regelen har blitt videreutviklet gjennom rettspraksis. Hvorvidt arbeidsmaskiner mv. skal anses å inngå i eiendomsskattegrunnet, beror på en skjønsmessig helhetsvurdering. Regelen er kritisert for å være skjønsmessig og skape uforutsigbarhet.

I høringsnotatet legger departementet fram to alternative forslag. Alternativ 1 innebærer at produksjonsutstyr og –installasjoner skal fritas for eiendomsskatt, mens alternativ 2 ikke bare fritar slikt utstyr, men også innebærer at verk og bruk opphører som egen kategori med den følge at slike eiendommer eiendomsbeskattes som alminnelig næringseiendom.

Et eventuelt bortfall av eiendomsskatt på arbeidsmaskiner vil ha store konsekvenser for Øygarden kommune.³⁶

Hvordan eiendomsskatten vil bli utformet i en ny kommune, er vanskelig å spå noe om. Det er mulig den økonomiske situasjonen tvinger kommunene til å ta ut inntektpotensialet ved eiendomsskatt uavhengig om det blir kommunesammenslåing eller ikke.

En annen problemstilling er at kommunene har ulike priser på kommunale tjenester. Dette kan være alt fra barnehagesatser til kommunale avgifter. Sentrale spørsmål vil være om en kommunesammenslåing medfører høyere priser og avgifter i en av de «gamle» kommunene. Er forskjellene store, eller vil det være relativt enkelt å harmonisere prissettingen?

Prissettingen av tjenestene varierer noe mellom kommunene, og satsene må bli harmonisert i en ny kommune. Foreldrebetaling i barnehagene er lik mellom kommunene, som følge av innføring av makspris på foreldrebetaling. Øygarden har lavest foreldrebetaling for en SFO-plass, mens foreldrebetalingen er høyest i Sund (jf. tabellen under). Årsgebyr vann varierer fra kr 3 626 i Fjell til kr 4 950 i Sund. Øygarden har høyest årsgebyr på både avløp og avfall med hhv. 5 000 kr og 2 900 kr.

TABELL 34: EKSEMPEL PÅ KOMMUNALE SATSER FOR AKTUELLE KOMMUNER. KILDE: KOSTRA 2014.

	Foreldrebetaling SFO	Årsgebyr		
	(20 t)	Vann	Avløp	Avfall
Sund	2 375	4 950	4 100	1 874
Fjell	2 259	3 626	4 122	2 171

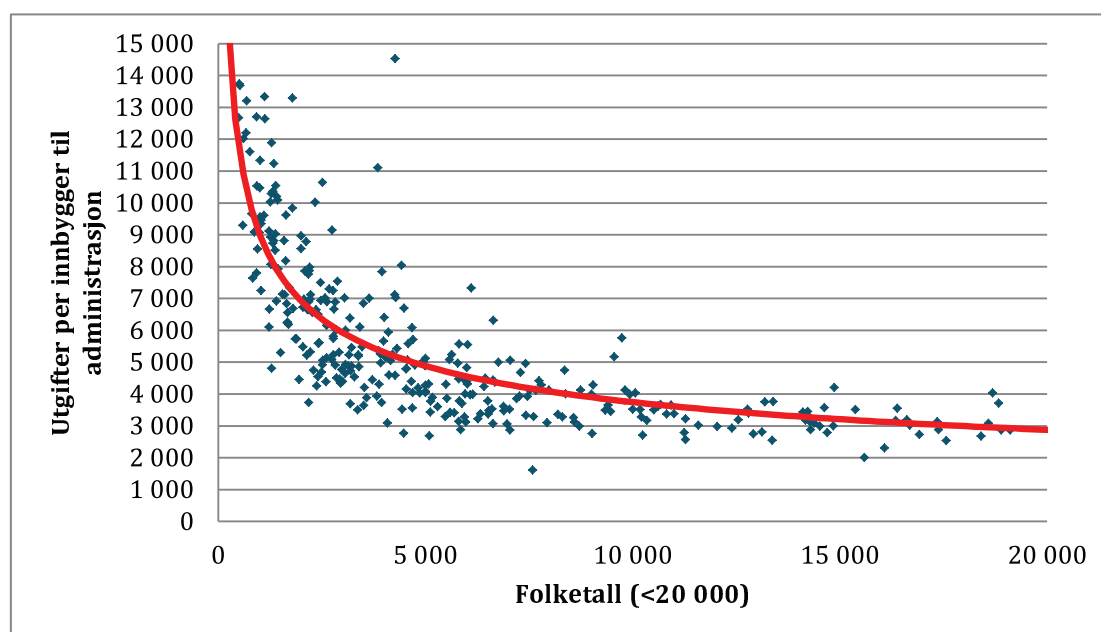
³⁶ Ifølge kommunen gjelder dette hele Kollsnesanlegget og utgjør 117 mill kr i mulig inntektstap for Øygarden kommune per år.

Øygarden	1 800	3 800	5 000	2 900
----------	-------	-------	-------	-------

Under har vi sett nærmere på mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon ved kommunesammenslåing.

4.6 Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing

Det er klart at en kommunesammenslåing kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensial knyttet til administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og politisk organisasjon, og at man unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder. Her har de minste kommunene klart høyere utgifter pr. innbygger, noe som viser at det er et klart effektiviseringspotensial i å slå sammen små kommuner (jf. figuren under). Når man nærmer seg kommunestørrelser på 15-20 000 innbyggere, ser vi at stordriftsfordelene knyttet til administrasjon i stor grad er realisert.



FIGUR 22: SAMMENHENGEN MELLOM ADMINISTRASJONSUTGIFTER OG INNBYGGERTALL 2014. NORSKE KOMMUNER UNDER 20 000 INNBYGGERE. KILDE: KOSTRA

4.6.1 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon

Vi har ikke foretatt noen detaljert vurdering av effektiviseringspotensialet innen hver av administrasjonene, noe som ville krevd at vi konkret gikk inn i den enkelte kommune og vurderte hver enkelt stilling og måten kommunene er organisert på. Vi har derfor heller forsøkt å finne fram til mulige innsparingsgevinster ved å analysere KOSTRA-data fra 2014. Dette vil være en metode som gir et bilde av *mulige* innsparingsgevinster. Vår definisjon av «administrasjonsutgifter» i denne analysen er netto driftsutgifter på følgende KOSTRA-funksjoner: 100 Politisk styring, 110 Kontroll og revisjon, 120 Administrasjon, 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen og 130 Administrasjonslokaler.

Tabellen under viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige effektiviseringspotensial ved en eventuell kommunesammenslåing av Sund, Fjell og Øygarden.

Fjell har i dag lavest administrasjonskostnader blant de tre kommunene (3 283 kr per innbygger i 2014). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 37,9 mill. kr per år sammenlignet mot summen for dagens tre kommuner.

Vi sammenligner også alternativet med sammenlignbare kommuner mht. innbyggertall. Innsparingspotensialet i forhold til hva Ringsaker og Porsgrunn bruker på administrasjon er på mellom 38 og 46 mill. kr per år. Innsparingspotensialet for den nye kommunen sammenlignet mot landsgjennomsnittet er beregnet til 16,3 mill. kr.

TABELL 35: ADMINISTRASJONSUTGIFTER 2014 OG MULIG EFFEKTIVISERINGSPOTENSIAL. KILDE: KOSTRA (KONSERN)³⁷

	Innbyggere (1.1.2015)	Netto driftsutgifter pr innb.	Netto driftsutgifter 1000-kr
Sund	6 752	5 347	36 103
Fjell	24 427	3 283	80 194
Øygarden	4 733	8 353	39 535
Sum	35 912	4 339	155 832
Landsgjennomsnittet	12 070	3 885	-
Porsgrunn	35 755	3 062	-
Ringsaker	33 603	3 277	-
Gevinst/innsparing ved nivå tilsvarende Fjell			37 932
Gevinst/innsparing ved nivå tilsvarende Ringsaker/Porsgrunn			38 148 - 45 869
Gevinst/innsparing ved nivå tilsvarende landsgjennomsnittet			16 313

Disse illustrasjonsberegningene er verdt å merke seg. Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved en eventuell kommunesammenslåing. Beregningene viser et mulig effektiviseringspotensial for det aktuelle sammenslåingsalternativet på 37,9 mill. kr, tilsvarende 1,6 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Effektiviseringspotensialet er her definert som en nedjustering og tilpasning til den av de sammenslåtte kommunene som i dag har de laveste utgiftene (dvs. Fjell).

TABELL 36: MULIG EFFEKTIVISERINGSPOTENSIAL PÅ ADMINISTRASJON. MILL. KR OG I % AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER

	Mill. kr (lavest i dag)	I prosent av brutto driftsinntekter 2014
Sund + Fjell + Øygarden	37,9	1,6

³⁷ Analysene er basert på KOSTRA-tall, og vi må ta forbehold om eventuelle feilføringer eller særskilte forhold som er inkludert i de innrapporterte tallene.

Som nevnt innledningsvis vil det være muligheter for innsparing på administrasjon som følge av at man gjennom en sammenslåing får én administrativ og politisk organisasjon, og at man unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder. Samtidig vil det naturligvis være slik at graden av effektivisering også vil være avhengig av hvordan man velger å organisere den nye kommunen. I en kommune som blir stor geografisk, og der avstandene blir lange, kan det være behov for mer desentraliserte løsninger som det koster å administrere.³⁸

Tidligere i rapporten ble det vist til illustrasjonsberegninger av effekten på rammetilskuddet ved kommunesammenslåing. Det ble her vist at inntektsnivået vil være ca. 21 mill. kr (0,9 prosent av brutto driftsinntekter) lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet. Reduksjon i administrasjonsutgifter bør imidlertid kunne realiseres vesentlig tidligere enn etter 15-20 år fra tidspunktet for en eventuell kommunesammenslåing. Slik sett må altså ikke et inntektsbortfall på 21,3 mill. kr etter at inndelingstilskuddet i sin helhet faller bort etter 20 år, oppfattes som en tilsvarende redusert økonomisk handlefrihet sammenlignet med dagens situasjon. I mellomtiden bør en altså ha klart å redusere administrasjonsutgiftene.

4.6.2 Mulige effektiviseringsgevinster på tjenesteproduksjon

I tillegg til å realisere reduserte administrasjonsutgifter, bør en sammenslått kommune kunne hente ut omstillings- og effektiviseringsgevinster på tjenesteområdene. Vi har ikke i denne rapporten gjort noen (illustrasjons-)beregninger av det potensialet. Vi har imidlertid tatt inn en tabell som viser de aktuelle kommunenes netto driftsutgifter («enhetskostnader») på ulike tjenesteområder i 2014.

TABELL 37: NETTO DRIFTSUTGIFTER I KR PER INNBYGGER (I MÅLGRUPPEN) PÅ UTVALGTE TJENESTEOMRÅDER 2014. KILDE: KOSTRA/BEREGNINGER VED TELEMARКСFORSKING.

	Sund	Fjell	Øygarden	Hele landet
Barnehage (1-5 år)	112 766	122 776	130 058	129 446
Grunnskole (6-15 år)	105 912	101 620	127 988	100 988
Barnevern (0-17 år)	7 186	5 334	9 199	8 014
Sosialtjeneste (20-66 år)	1 711	1 746	2 952	3 504
Pleie og omsorg (67 år +)	89 508	87 631	155 232	114 684
Kommunehelse	3 495	1 877	3 191	2 285
Brann/ulykkesvern	563	569	1 293	731
Fysisk planlegging	75	270	1 114	617

³⁸ Politisk kan det f.eks. være behov for ordninger for å styrke lokalpolitisk deltakelse og engasjement, bl.a. gjennom etablering av lokalutvalg, kommunedelsutvalg og opplegg for innbyggermedvirkning. Behovet for slike løsninger må vurderes nærmere i en eventuell videre prosess. Kostnader knyttet til slike løsninger vil naturligvis henge sammen med hva slags løsninger som velges.

Samferdsel	721	522	1 336	733
Kirke	464	558	1 112	539
Kultur	944	1 592	2 651	2 009

Sund og Fjell hadde generelt et noe lavere utgiftsnivå på de aktuelle tjenesteområdene enn landsgjennomsnitt i 2014. Øygarden hadde generelt et noe høyere utgiftsnivå enn landsgjennomsnittet. Samtlige av de tre kommunene hadde et høyere utgiftsnivå enn landsgjennomsnittet på grunnskoleområdet. På sosialtjeneste hadde samtlige av de tre kommunene et lavere utgiftsnivå enn landsgjennomsnittet.

Erfaringene fra de siste, frivillige kommunesammenslåingene er at det største innsparingspotensialet på kort sikt ligger innenfor administrasjon. Dette gir seg også utslag i at delen av utgiftene til administrasjon har blitt redusert til fordel for en økning av delen av utgiftene som går til tjenesteproduksjon. I den sammenhengen er det også viktig å være oppmerksom på at det i alle disse sammenslåingsprosessene har vært gitt garantier om at ingen av de ansatte skulle miste jobben som følge av kommunesammenslåingene. Slike garantier har vært viktig for å skape trygghet blant de ansatte. Ansatte som har vært direkte påvirket av kommunesammenslåing, har fått tilbud om nye jobber, og overskudd av ansatte har vært håndtert gjennom naturlig avgang. Når slike garantier blir gitt, tar det lengre tid å hente ut stordriftsfordelene. Inndelingstilskuddet som kommunen mottar de første 20 årene etter sammenslåing, tar nettopp hensyn til at det tar tid å hente ut effektiviseringsgevinster i en ny kommune.

4.7 Demografi og kommuneøkonomi

Kommunene har ansvaret for blant annet barnehage, grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene i stor grad påvirkes av den demografiske utviklingen. Innbyggertallsutvikling og alderssammensetning har stor betydning for nivået på de statlige rammeoverføringene. Meningen er at rammetilskuddet skal reflektere at de ulike aldersgruppene ikke koster kommunekassa det samme. Yrkesaktive menneske klarer seg i hovedsak selv, mens de yngste skal ha barnehage og skoleplass. De eldste gir kostnader på helse- og omsorgstjenestene. Samtidig er det ikke sikkert at en kommune får reduserte kostnader i tjenestetilbudet på grunn av demografiske endringer. Kommunen vil da oppleve at det blir mindre penger til rådighet.

De aktuelle kommunene har generelt en noe yngre befolkning enn landsgjennomsnittet (jf. tabellen under). For kommunene samlet utgjorde andelen eldre over 67 år 10,6 prosent av befolkningen pr. 1.1.2015. Tilsvarende andel for fylket og landet var hhv. 12,5 prosent og 14,0 prosent.

TABELL 38: PROSENTANDEL AV BEFOLKNINGEN I ULIKE ALDERSGRUPPER PER 1.1.2015. KILDE: SSB

	0-5 år	6-15 år	16-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	0-66 år	67 år og eldre
Sund	9,3	13,9	65,2	8,6	2,4	0,7	88,4	11,6
Fjell	8,3	14,7	67,1	7,5	1,9	0,5	90,1	9,9
Øygarden	8,3	13,8	64,8	8,9	3,2	1,0	86,9	13,1
Sum	8,5	14,5	66,4	7,9	2,2	0,6	89,4	10,6
Hordaland	7,7	12,4	67,4	8,6	3,2	0,7	87,5	12,5
Hele landet	7,2	12,0	66,7	9,7	3,4	0,8	86,0	14,0

I forbindelse med konsultasjonsmøtene mellom staten og kommunesektoren om kommende års statsbudsjett legger teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger om hvordan den demografiske utviklingen antas å påvirke kommunesektorens utgifter. I statsbudsjettet for 2016 har TBU beregnet at kommunesektoren kan få merutgifter på om lag 2,1 mrd. kr i 2016 som følge av den demografiske utviklingen. KMD har anslått at om lag 1,7 mrd. kr av disse merutgiftene må dekkes innenfor veksten i frie inntekter. Anslagene er basert på uendret standard, dekningsgrad og effektivitet i tjenesteytingen, og er et uttrykk for hva det vil koste kommunesektoren å bygge ut tjenestetilbudet for å holde tritt med befolkningsutviklingen. Flere 0–15-åringer trekker isolert sett i retning av økte utgifter til barnehage og grunnskole. Flere eldre i aldersgruppen 67–79 år og over 90 år bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten, mens færre eldre i alderen 80–89 år trekker i motsatt retning.

Med utgangspunkt i TBUs beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen i 2015, har vi beregnet at kommunene samlet sett kan få økte «demografikostnader» på om lag 40 mill. kr i 2016 (jf. tabellen under). Fjell er anslått å få merutgifter på ca. 21 mill. kr, mens Sund og Øygarden er anslått å få merutgifter på om lag hhv, 14 mill. kr og 7 mill. kr.

TABELL 39: BEREGNEDE MER-/MINDREUTGIFTER 2016 KNYTTET TIL DEN DEMOGRAFISKE UTVIKLINGEN. MILL. 2016-KR. KILDE: SSB/TBU.

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Sum ekskl. 16-18 år
Sund	-1,5	12,0	-4,8	1,7	1,2	-0,5	1,2	9,4	14,2
Fjell	8,6	0,5	-17,6	9,8	4,7	-1,0	-3,7	1,3	18,9
Øygarden	1,1	1,8	1,7	1,8	1,2	0,8	0,0	8,4	6,8
Sum	8,2	14,3	-20,7	13,4	7,1	-0,6	-2,5	19,1	39,9

Videre har vi også sett på utviklingen i perioden fram til 2030. TBU presiserer at beregningene må betraktes som grove anslag. Vi vil understreke at usikkerheten også vil øke når vi ser på flere år framover i tid.

Basert på beregningsopplegget fra TBU er det anslått at de tre kommunene samlet kan få merutgifter på om lag 671 mill. kr (tilsvarende 28,6 prosent av dagens brutto driftsinntekter) i perioden 2016 til 2030, som følge av den demografiske utviklingen. Samtlige kommuner er anslått å få økte demografikostnader i denne perioden. Målt i prosent av dagens brutto driftsinntekter er Fjell anslått å få merkostnader på 35,5 prosent, mens Sund og Øygarden er anslått å få merkostnader på hhv. 23,2 prosent og 13,8 prosent.

Mer-/mindreutgiftene vil gjenspeiles gjennom endret rammetilskudd, og vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommune vil ha for å håndtere befolkningsvekst og merkostnader knyttet til dette.

TABELL 40: BEREGNEDE MER-/MINDREUTGIFTER 2016-2030 KNYTTET TIL DEN DEMOGRAFISKE UTVIKLINGEN. FASTE MILL. 2016-KR. KILDE: SSB/TBU.

	2016	2016-2020	2016-2030	2016-30 i % av dagens brutto driftsinntekter
Sund	14,2	41,4	101,8	23,2
Fjell	18,9	128,6	500,6	35,5
Øygarden	6,8	25,3	69,1	13,8
Sum	39,9	195,3	671,4	28,6

4.7.1 Framtidig behov for kommunale årsverk

Oppstillingene under viser antall årsverk per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder (20–66 år) i barnehage, grunnskole og pleie og omsorg i 2014. På bakgrunn av tjenestenivå i 2013 og anslag på befolkningsutviklingen vises et anslag på behovet i antall årsverk per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder (20–66 år) i 2020 og 2040. I beregningene er det tatt utgangspunkt i samme dekningsgrad og standard på tjenestene som i 2014. Tjenestedataene er hentet fra KOSTRA 2014. Framskrivningene er basert på SSBs mellomalternativ.

Oppstillingene viser at tjenestebehovet knyttet til barnehage og grunnskole, for de aktuelle kommunene, vil endres lite fram til 2040. Når det gjelder tjenestebehovet knyttet til pleie og omsorg, vil behovet generelt øke noe fram til 2020, mens det vil øke kraftig i perioden fram til 2040. For de tre kommunene samlet er det anslått at behovet for pleie- og omsorgsårsverk vil øke med ca. 17 (per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder) i perioden fra 2020 til 2040. Dette må ses i lys av eldebølgen etter 2020 som vil gjelde alle landets kommuner.

TABELL 41: BARNEHAGE. ANSLÅTT FRAMTIDIG TJENESTEBEHOV I ÅRSVERK PER 1000 INNBYGGERE 20-66 ÅR. KILDE: KMD NY KOMMUNE

	2014	2020	2040
--	------	------	------

Samlet	27,9	27,6	26,0
Sund	27,1	23,4	21,8
Fjell	27,1	27,8	26,5
Øygarden	33,7	31,8	29,3

TABELL 42: GRUNNSKOLE. ANSLÅTT FRAMTIDIG TJENESTEBEHOV I ÅRSVERK PER 1000 INNBYGGERE 20–66 ÅR. KILDE: KMD NY KOMMUNE

	2014	2020	2040
Samlet	24,4	23,5	24,0
Sund	25,8	29,4	24,5
Fjell	23,4	21,3	23,6
Øygarden	27,3	26,7	25,4

TABELL 43: PLEIE OG OMSORG. ANSLÅTT FRAMTIDIG TJENESTEBEHOV I ÅRSVERK PER 1000 INNBYGGERE 20–66 ÅR. KILDE: KMD NY KOMMUNE

	2014	2020	2040
Samlet	29,8	30,4	47,3
Sund	35,7	38,3	57,7
Fjell	24,0	24,5	39,1
Øygarden	51,8	50,6	75,7

4.8 Oppsummering økonomi

Sund og Fjell hadde et inntektsnivå under landsgjennomsnittet i 2014, mens Øygarden hadde et inntektsnivå godt over landsgjennomsnittet. Sund og Fjell hadde et nivå på korrigerede frie inntekter tilsvarende 5 prosent under landsgjennomsnittet, mens Øygarden hadde et nivå tilsvarende 50 prosent over landsgjennomsnittet.

Både Sund og Øygarden hadde et netto driftsresultat over det anbefalte nivået på 1,75 prosent i 2014. Fjell hadde et netto driftsresultat på 0,8 prosent i 2014. For en sammenslått kommune ville et beregnet netto driftsresultat ha utgjort 2,4 prosent i 2014. Kun Øygarden har hatt tilfredsstillende nivå på netto driftsresultat de siste tre årene.

For å beregne økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing har vi bl.a. fokusert på endringene over inntektssystemet. Videre har vi sett på potensialet for innsparing og mulige stor-drifts-fordeler knyttet til administrasjon, og drøftet andre mulige økonomiske konsekvenser knyttet til tjenesteproduksjon.

Tabellen under oppsummerer de viktigste effektberegningene for strukturalternativet. Utslagene er vist i mill. kr og i prosent av brutto driftsinntekter for summen av aktuelle kommuner.

TABELL 44: OPPSUMMERING AV EFFEKTBREGNINGER. I MILL. KR OG I % AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER 2014.

	Alternativ	I mill. kr	I % av brutto driftsinntekter
i	Økonomiske virkemidler (éngangsmidler)	60,0	2,6 %
ii	Effekt frie inntekter år 1-15 (årlig)	5,0	0,3 %
iii	Effekt frie inntekter etter år 20 (årlig)	-21,3	-0,9 %
iv	Effektiviseringsgevinst administrasjon (årlig)	37,9	1,6 %
i+ii+i v	Sum år 1 etter sammenslåing	102,9	4,4 %
ii+iv	Sum år 2-15 etter sammenslåing (årlig)	42,9	1,8 %
iii+iv	Sum etter år 20 etter sammenslåing (årlig)	16,6	0,7 %

Tabellen viser at sammenslåingsalternativet vil gi en effekt i år 1 etter sammenslåing på ca. 103 mill. kr, lik 60+5+38 mill. kr (som tilsvarer 4,4 prosent av brutto driftsinntekter 2014).³⁹ For år 2–15 etter sammenslåing vil den *årlige* effekten dermed utgjøre ca. 43 mill. kr (1,8 prosent av brutto driftsinntekter 2014). Etter år 20, dvs. etter perioden for inndelingstilskuddet, vil sammenslåingsalternativet gi en årlig effekt på ca. 17 mill. kr (0,7 prosent av brutto driftsinntekter 2014). Det er her tatt høyde for at inndelingstilskuddet er beregnet til 26,4 mill. kr. Frie inntekter vil da være nede på et nivå som er 21 mill. kr lavere enn dagens frie inntekter for de sammenslåtte kommunene, mens vi altså har anslått reduserte administrasjonsutgifter på om lag 38 mill. kr. I tillegg vil det være mulig å realisere effektiviseringsgevinster innenfor tjenesteproduksjonen.

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslutning i reformperioden. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. I reformvirkemidler fra staten vil alternativet utløse støtte på 60 mill. kr (2,6 prosent av brutto driftsinntekter 2014) – sammensatt av 35 mill. kr i støtte til engangskostnader og 25 mill. kr i reformstøtte.

For å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger ble det fra og med budsjettåret 2002 innført et særskilt inndelingstilskudd som en del av inntektssystemet. Denne ordningen skal sikre at kommunene ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av sammenslåing. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistilskudd (basistillegget) og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd.

Beregningene viser at sammenslåingsalternativet vil få en endring i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på ca. 5 mill. kr, tilsvarende 0,2 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Etter 20 år når rammetilskuddet er nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt, viser beregningene at alternativet vil få en reduksjon i rammetilskuddet på ca. 21 mill. kr (0,9 prosent av brutto driftsinntekter i 2014). Det er viktig å presisere at beregningene illustrerer effekter gitt dagens inntektssystem og tilhørende kriterieverdier for den enkelte kommune i 2016.

³⁹ Beregningsteknisk er det her altså lagt til grunn at «administrasjonsgevinsten» - anslått til 38 mill. kr – alt realiseres i år 1 etter den eventuelle kommunesammenslåingen.

Etter 20 år, når inndelingstilskuddet er trappet ned, må det være realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Det vil i utgangspunktet være lettest å realisere innsparingspotensialet på administrasjon. Innsparingspotensialet på tjenester kan være mer krevende å realisere, og vil innebære at tjenester samlokaliseres slik at forutsetningene for utnyttelse av stor-driftsfordeler er til stede.

Det er klart at en kommunesammenslåing kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensial knyttet til administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og én politisk organisasjon, og dermed unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder.

Når det gjelder innsparingspotensial innenfor administrasjon, har vi vist at dersom en sammenslått kommune driver administrasjonen like effektivt som den billigste i dag, vil innsparingspotensialet sammenlignet med dagens kommuner være ca. 38 mill. kr årlig (1,6 prosent av brutto driftsinntekter i 2014). Disse illustrasjonsberegningene er verdt å merke seg. Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved en slik eventuell kommunesammenslåing.

I tillegg til å realisere reduserte administrasjonsutgifter bør en sammenslått kommune kunne hente ut omstillings- og effektiviseringsgevinster på tjenesteområdene. Vi har ikke i denne rapporten gjort noen (illustrasjons-)beregninger av det potensialet. Vi har imidlertid tatt inn en tabell som viser de aktuelle kommunenes netto driftsutgifter («enhetskostnader») på ulike tjenesteområder i 2014. Sund og Fjell hadde generelt et noe lavere utgiftsnivå på de aktuelle tjenesteområdene enn landsgjennomsnitt i 2014. Øygarden hadde generelt et noe høyere utgiftsnivå enn landsgjennomsnittet. Samtlige av de tre kommunene hadde et høyere utgiftsnivå enn landsgjennomsnittet på grunnskoleområdet. På sosialtjeneste hadde samtlige av de tre kommunene et lavere utgiftsnivå enn landsgjennomsnittet.

Spesielle økonomiske ordninger som kan bli påvirket ved kommunesammenslåing, er bl.a. sone for arbeidsgiveravgift, distriktspolitisk virkeområde og landbrukstilskudd. I tillegg vil eiendomsskatt og kommunal prissetting være aktuelle problemområder.

En sammenslåing vil reise problemstillinger avhengig av om kommunene ligger i ulike soner når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats og distriktspolitisk virkeområde. De aktuelle kommunene befinner seg i samme sone for differensiert arbeidsgiveravgift (sone 1), samt at de er definert å være utenfor det distriktspolitiske virkeområde (sone I). Dette vil derfor ikke være en aktuell problemstilling her.

Det samme gjelder landbrukspolitiske tilskudd. Det er bare sonene for areal- og kulturlandskaps-tilskudd som følger kommunegrensene, men alle kommunene ligger i samme sone.

Kommunene har i dag ulik praksis for utskrivning av eiendomsskatt. Sund har eiendomsskatt i hele kommunen, mens Øygarden har eiendomsskatt bare på verk og bruk. Fjell har ikke innført eiendomsskatt. Øygarden har høyest inntekter fra eiendomsskatt, tilsvarende 28,5 prosent av brutto driftsinntekter i 2014. Sund hadde inntekter fra eiendomsskatt på 2,3 prosent av brutto driftsinntekter i 2014. Det er ikke bare områdene som eiendomsskatten blir skrevet ut for som må harmoniseres ved en sammenslåing, også nivået/takstgrunnlaget på eiendomsskatten må harmoniseres ved en kommunesammenslåing.

Prissettingen av tjenestene varierer noe mellom kommunene, og satsene må bli harmonisert i en ny kommune. Foreldrebetaling i barnehagene er lik mellom kommunene, som følge av innføring av makspris på foreldrebetaling. Øygarden har lavest foreldrebetaling for en SFO-plass, mens foreldrebetalingen er høyest i Sund. Årsgebyr vann varierer fra kr 3 626 i Fjell til kr 4 950 i Sund. Øygarden har høyest årsgebyr på både avløp og avfall med hhv. 5 000 kr og 2 900 kr.

Med utgangspunkt i TBUs beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen, har vi beregnet framtidige «demografikostnader» for de tre kommunene hver for seg og samlet. Mer-/mindreutgiftene vil gjenspeiles gjennom endret rammetilskudd og vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommune vil ha for å håndtere befolkningsvekst og merkostnader knyttet til dette.

Basert på beregningsopplegget fra TBU er det anslått at de tre kommunene samlet kan få merutgifter på om lag 671 mill. kr (tilsvarende 28,6 prosent av dagens brutto driftsinntekter) i perioden 2016 til 2030, som følge av den demografiske utviklingen. Samtlige kommuner er anslått å få økte demografikostnader i denne perioden. Målt i prosent av dagens brutto driftsinntekter er Fjell anslått å få merkostnader på 35,5 prosent, mens Sund og Øygarden er anslått å få merkostnader på hhv. 23,2 prosent og 13,8 prosent.

For de tre kommunene samlet er det anslått at behovet for pleie og omsorgsårsverk vil øke med ca. 17 (per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder) i perioden fra 2020 til 2040. Dette må ses i lys av eldrebolegen etter 2020 som vil gjelde alle landets kommuner.

5. Samfunnsutvikling

5.1 Kommunens rolle som samfunnsutvikler

En endret kommunestruktur skal gi større og mer funksjonelt avgrensede kommuner som evner å sikre en bærekraftig samfunnsutvikling lokalt og regionalt, og en kommunesektor som vil være i stand til å løse nasjonale utfordringer.

I rollen som samfunnsutvikler skal kommunen ivareta langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand. En viktig målsetting med kommunesammenslåing er å få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle både som lokal og regional samfunnsutvikler. Dette er bl.a. avhengig av evnen til å drive god og effektiv planlegging og mulighetene for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter at kommunen har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, miljøvern, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap.

En viktig målsetting for de fleste kommuner er å stimulere til næringsutvikling og økt sysselsetting. Dette krever kompetanse, evne til nettverksbygging, gode planer og god infrastruktur. Dersom flere kommuner innen den samme bo-, arbeids- og serviceregionen driver næringsrettet arbeid på hver sin måte, er det en fare for at man ender opp med konkurrerende tiltak istedenfor tiltak som understøtter og bygger opp om hverandre. Dersom forutsetningene ellers er til stede, kan en samlet næringspolitikk bidra til å styrke grunnlaget for næringsutviklingen i hele regionen.

Tabellen under viser hvilke samfunnsmessige hensyn og kriterier ekspertutvalget har lagt til grunn for kommunens rolle som samfunnsutvikler.

TABELL 45: SAMFUNNSMESSIGE HENSYN OG KRITERIER FOR SAMFUNNSUTVIKLING

Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
SAMFUNNSUTVIKLING	
Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse

Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Kommunene må ha en inndeling som er mest mulig funksjonell for de områder det er nødvendig å se i sammenheng for å sikre helhetlige løsninger, særlig på areal- og transportområdet. De siste tiårene har det vært en vedvarende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedsutvikling, slik at kommunene i stadig mindre grad utgjør en funksjonell enhet. Denne utviklingen vil fortsette.

Tilstrekkelig kapasitet

Kommunene må ha både faglig og administrativ kapasitet til å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. For å opparbeide seg relevant kompetanse må man også ha grunnlag for å danne et godt fagmiljø. Til det trenger man tilstrekkelig med ansatte og kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og en bevisst utvikling av fagområdene.

Relevant kompetanse

I tillegg til kapasitet er også relevant kompetanse nødvendig for å sikre gode fagmiljøer. Dette innebærer også faglig bredde. Mangel på dette framheves som utfordringer for kommunene i deres ivaretagelse av rollene som tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver. En kompetent administrasjon med tilfredsstillende kapasitet er også viktig i et demokratisk perspektiv, da de ofte står både for utarbeidelsen av beslutningsgrunnlag og gjennomføringen av politiske vedtak. Av hensyn til lokaldemokratisk styring er det derfor avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.

En større kommune står sterkere når det gjelder muligheter for å skaffe utviklingsmidler, trekke til seg nye virksomheter (både offentlige og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt. Det er en klar styrke å kunne tale til omverdenen med en felles stemme, i stedet for å krangle seg imellom. Kommuner som har slått seg sammen de senere årene har gode erfaringer med en slik samlet opptreden. En sammenslått kommune vil kunne reagere raskere enn om man må vente på likelydende vedtak i et stort antall kommuner.

Kommunestrukturen har betydning for utøvelsen av samfunnsutviklingsrollen på ulike måter. *Antallet innbyggere* vil ha betydning for størrelsen på kommuneorganisasjonen, og dermed også de ressurser som er tilgjengelig for å engasjere seg i ulike oppgaver. Kommunenes *geografiske avgrensing og lokalisering* har imidlertid også betydning for mulighetene til å håndtere ulike oppgaver og utfordringer. Forvaltning av sammenhengende natur- og friluftsområder, håndtering av klimaspørsmål og tilrettelegging av gode løsninger for utvikling av funksjonelle samfunnsutviklingsroller krever felles løsninger.

5.2 Strukturelle forhold med betydning for arbeidsplassvekst

Det er en klar sammenheng mellom arbeidsplassvekst og tilflytting, men det er flere faktorer som spiller inn. Nedenfor har vi sett nærmere på betydningen av ulike strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i ulike næringer (se definisjoner i kap. 3). Bevissthet om hvordan disse slår ut, vil ha betydning for hvilke strategier man legger til grunn for framtidig utvikling, og hva som bør være sentrale målsetninger for en eventuell kommunesammenslåing.

5.2.1 Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i basisnæringene

Landbruket, fisket og industrien har hatt kraftig arbeidsplassnedgang i Norge siden 2000. Mange av næringene har kanskje gått økonomisk bra, men det har i så fall skyldtes rasjonaliseringer. De naturbaserte næringene, som inkluderer bl.a. fiske og landbruk, har hatt en arbeidsplassnedgang på nesten 25 prosent på landsbasis siden 2000. Industrien har mistet mer enn ti prosent av arbeidsplassene sine i samme periode. Noen bransjer i industrien, som olje- og gassutvinning, har hatt sterk vekst, mens mer tradisjonell industri og prosessindustri har hatt kraftig nedgang. Teknologiske tjenester, som leverandørtjenester til olje- og gassindustrien, tele og IKT, og tekniske og vitenskapelige tjenester, har hatt sterk arbeidsplassvekst nasjonalt. Samlet sett har basisnæringene hatt vekst, men veksten har vært svakere enn veksten i besøksnæringene og de regionale næringene.

Steder som har mye næringsliv i teknologiske tjenester har hatt gode strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i basisnæringene. De har hatt en strukturell fordel, og har ikke selv måttet kjempe hardt for å få arbeidsplassvekst. Steder der mye av næringslivet er knyttet til fiskeri, landbruk og tradisjonell industri, har hatt en strukturell ulempe. Siden disse bransjene har vært i nedgang nasjonalt, har steder med mye næringsliv i disse bransjene også kunnet forvente arbeidsplassnedgang.

5.2.3 Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i besøksnæringene

Besøksnæring er ikke bare turisme, men også handel. Stedets egen befolkning er den største kundegruppen i besøksnæringene. Derfor vil steder med høy befolkningsvekst etter spørre flere varer og tjenester fra besøksnæringene. Befolkningsvekst er derfor et strukturelt forhold for vekst i besøksnæringene. Steder med høyere befolkningsvekst enn snittet i Norge kan forvente høyere arbeidsplassvekst i besøksnæringene enn landsgjennomsnittet. Tilsvarende vil steder med befolkningsnedgang eller relativt svak befolkningsvekst forvente å få svakere arbeidsplassutvikling i besøksnæringene enn landet som helhet. Befolkningsveksten anses derfor som et strukturelt forhold for arbeidsplassutvikling i besøksnæringene.

5.2.4 Strukturelle forhold for arbeidsplassvekst i de regionale næringene

Med unntak av transportbransjen har samtlige bransjer i de regionale næringene hatt arbeidsplassvekst på landsbasis siden 2000. De fleste steder, hvert fall steder av en viss størrelse, har en god blanding av arbeidsplasser i de ulike bransjene i de regionale næringene. Bransjesammensetningen på et sted blir påvirket av om stedet har mye næringsliv i bransjene med høyest nasjonal vekst eller i bransjene med lavest nasjonal vekst. Bransjestrukturen betyr mindre for utviklingen i de regionale næringene enn for basisnæringene. På den annen side er de regionale næringene store, og utgjør nesten hver tredje arbeidsplass nasjonalt.

5.2.5 Hva skyldes arbeidsplassutviklingen i næringslivet – strukturelle forhold eller attraktivitet?

Når vi skal analysere arbeidsplassutviklingen på et sted, er det viktig å skille struktur fra attraktivitet. Strukturelle forhold er forhold som ikke kan påvirkes i særlig grad på stedet vi analyserer, men som har en signifikant påvirkning på næringslivets utvikling. Hvis utviklingen kan forklares fullt ut av de strukturelle forholdene, betyr det at utviklingen er «som normalt» på stedet. Det vil si at næringslivet utvikler seg som statistisk forventet ut fra forutsetningene. Dersom utviklingen avviker fra det statistisk normale, tyder det på at det har skjedd noe spesielt på stedet som ikke skyldes ytre forhold. Dersom en har et spesielt godt og effektivt næringsarbeid på et sted, f.eks. i en kommune eller i en region, vil det kunne føre til at utviklingen blir bedre enn de strukturelle forutsetningene tilsier. Da vil målingene vise at attraktiviteten er høy. Høy attraktivitet kan også

skyldes at de største bedriftene har vært spesielt dyktige. Dessuten kan det være spesielle forhold i regionen som har hatt betydning, men som ikke fanges opp i de statistiske analysene. Attraktivitetsanalyser vil derfor gi en god pekepinn på om stedet har vært attraktivt for bedrift, besøk og bosted, men analysene må tolkes varsomt og helst på bakgrunn av lokal kjennskap til utviklingen på stedet

5.3 Arbeidsmarkedsintegrasjon

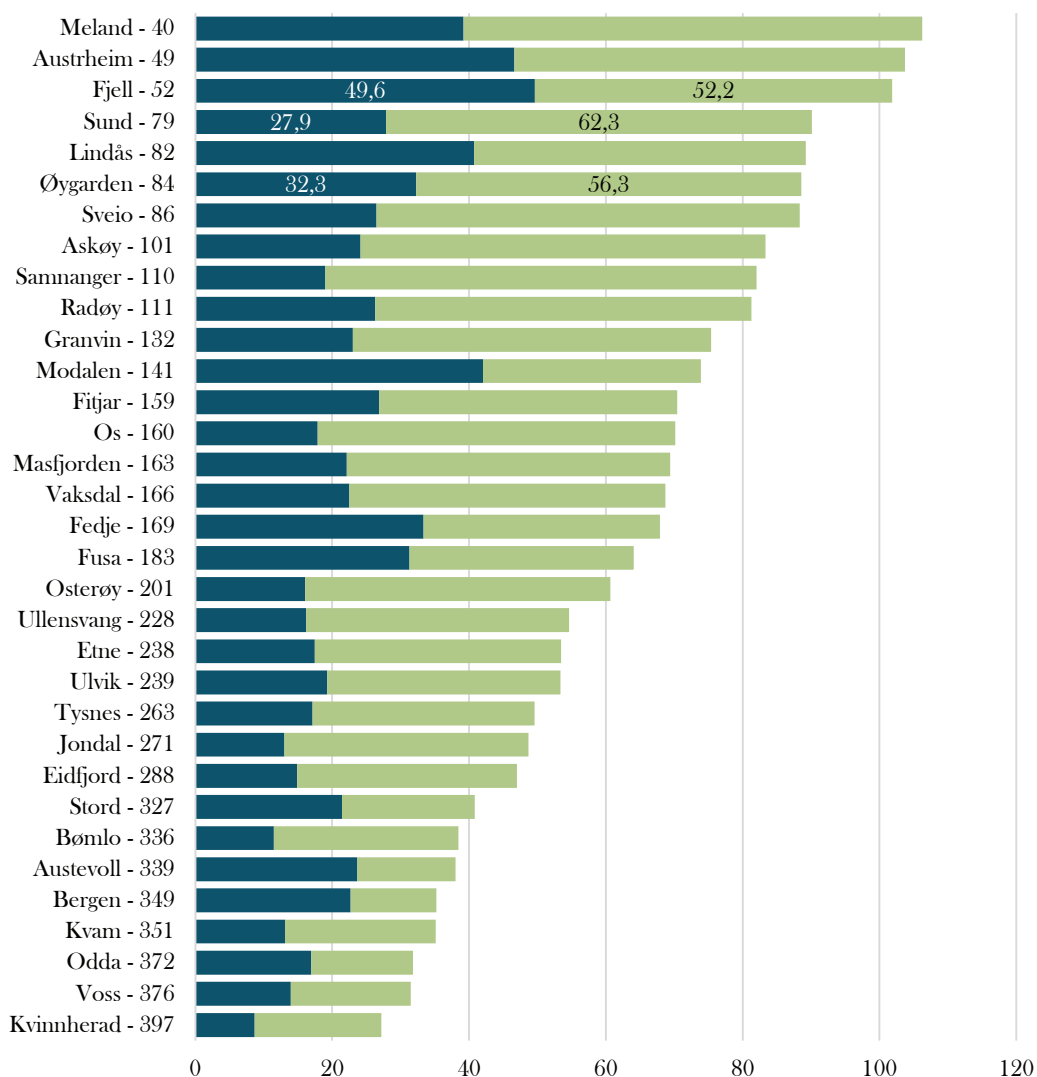
Arbeidsmarkedsintegrasjonen er et strukturelt forhold som har en signifikant og positiv effekt på nettoflyttingen til et sted. Arbeidsmarkedsintegrasjonen er summen av andelen av arbeidsplassene på et sted som det pendles inn til, og andelen av den sysselsatte befolkningen på stedet som jobber i en annen kommune.

Hvis man bor på et sted der arbeidsmarkedsintegrasjonen er god, har man flere arbeidsmarkeder å velge i. Det gjør det enklere for en familie å flytte dit, siden arbeidsmarkedet er større, og sannsynligheten for at begge partnerne kan få jobb, øker. I tillegg er steder med høy arbeidsmarkedsintegrasjon mindre sårbare enn isolerte steder. Dersom det blir arbeidsplassnedgang i én kommune, finnes det muligheter for å finne jobb i andre kommuner som er i pendlingsavstand.

Mange kommuner på det sentrale Østlandet har god arbeidsmarkedsintegrasjon, mens arbeidsmarkedsintegrasjonen er lav på mange steder på Vestlandet og i Nord-Norge.

Figuren på neste side viser hvordan arbeidsmarkedsintegrasjonen er i kommunene i Hordaland i 2014. Kommunene er rangert blant landets 428 kommuner.

Alle kommunene i utredningen har høy arbeidsmarkedsintegrasjon sammenlignet med andre kommuner i landet og er rangert langt over middels blant kommunene i Norge. Fjell har høyest arbeidsmarkedsintegrasjon i utredningen og plasserer seg som nummer 52 blant alle 428 kommuner i landet. Øygarden har lavest arbeidsmarkedsintegrasjon blant kommunene i sammenslåingsalternativet. Alle tre kommuner er blant de 100 kommuner i Norge med høyest arbeidsmarkedsintegrasjon.



FIGUR 23: ARBEIDSMARKEDSINTEGRASJONEN I KOMMUNENE I HORDALAND MÅLT SOM SUMMEN AV ANDELEN AV ARBEIDSPLASSENE SOM DET PENDLES INN TIL OG ANDELEN AV DEN SYSSELSATTE BEFOLKNINGEN PÅ STEDET SOM PENDLER UT, 2014. TALLET BAK KOMMUNENAVNET RANGERER KOMMUNENE BLANT LANDETS TOTALT 428 KOMMUNER.

5.4 Næringsattraktivitet

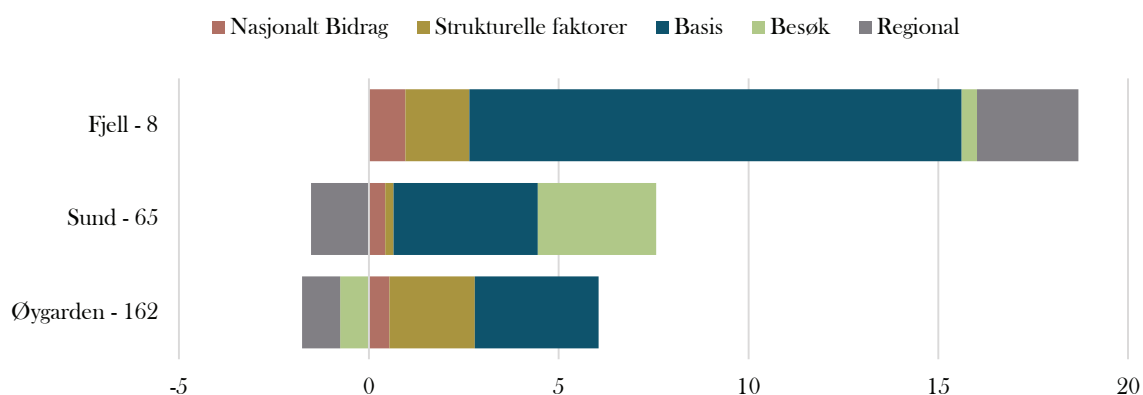
Vi har nå redegjort for hvilke strukturelle forhold som påvirker arbeidsplassutviklingen i næringslivet. De strukturelle forholdene utgjør sammen med den nasjonale veksten den forventede arbeidsplassveksten på et sted. Noen steder har imidlertid hatt høyere vekst enn forutsetningene skulle tilsi, og disse sier vi at har vært attraktive.

Figuren nedenfor viser vekstimpulsene fra basis-, besøks- og de regionale næringene for perioden etter finanskrisen. Disse er dekomponert i forventet vekst grunnet nasjonal vekst og strukturelle forhold, og bransjjustert vekst som er den delen av veksten som ikke finner sin forklaring i strukturelle forhold og brukes som et mål på attraktivitet. Kommunene er rangert blant landets 428 kommuner med hensyn til samlet næringsattraktivitet som er summen av attraktiviteten i de tre næringstypene.

Alle kommunene i utredningen har hatt gunstige strukturelle forhold for å oppnå vekst i næringslivet. De gunstige strukturelle forholdene er en kombinasjon av høy befolkningsvekst og en bran-

sjestruktur med overvekt av bransjer som har hatt vekst. Fjell har derover hatt mye høyere vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet enn forventet, fordi kommunen har vært svært attraktiv for næringslivet i perioden. Sund har vært attraktiv for basis- og besøksnæringene i samme perioden hvor arbeidsplassveksten i disse næringene har vært bedre enn forventet. I Øygarden har arbeidsplassveksten i besøks- og regionale næringene vært mindre enn forventet etter finanskrisen i 2008.

Alle tre kommuner har hatt vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet. Det skyldes blant annet at de har hatt gunstige betingelser for næringslivsvekst, og at de har vært attraktive for næringslivet. I sum har alle kommunene hatt en positiv næringsattraktivitet. Arbeidsplassveksten i næringslivet i disse kommunene har vært bedre enn statistisk forventet ut fra de strukturelle betingelsene.



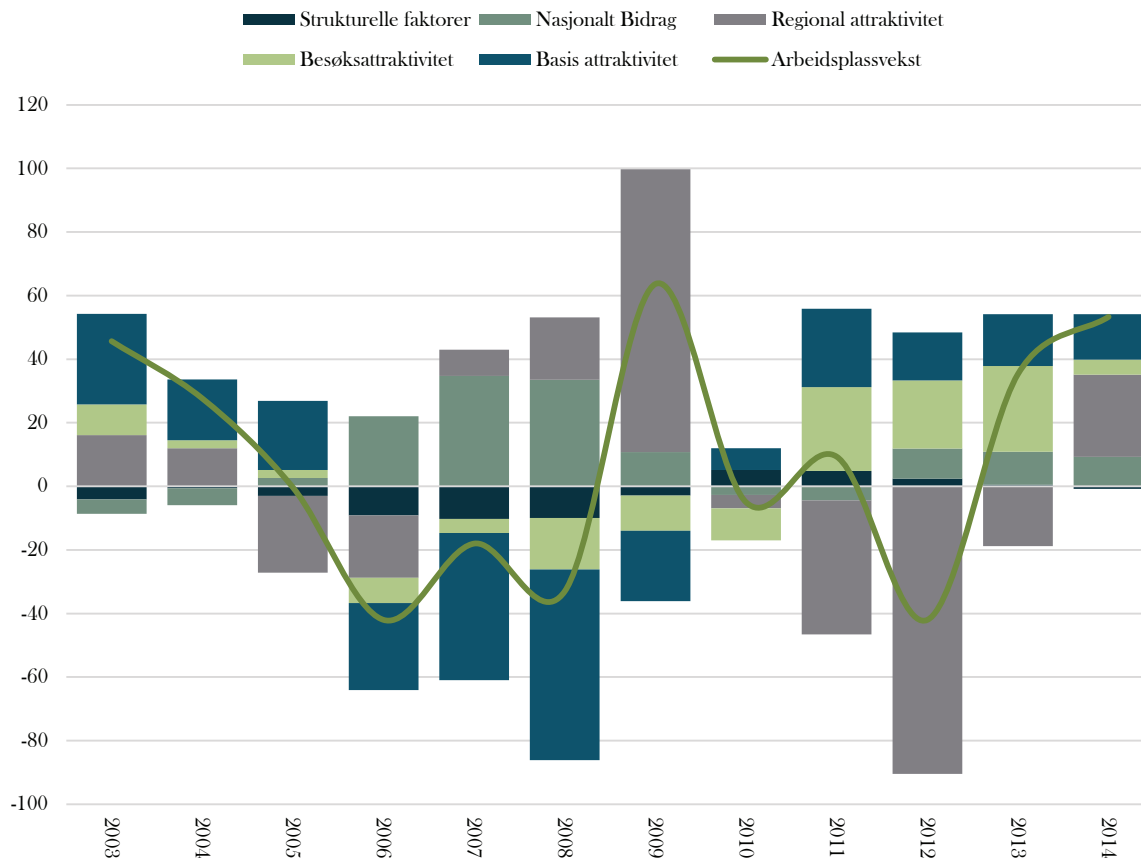
FIGUR 24: VEKSTIMPULSER FRA BASIS-, BESØKS- OG DE REGIONALE NÆRINGENE, DVS. ENDRING I ANTALL ARBEIDSPLASSE SOM PROSENTVIS ANDEL AV SYSSELSETTINGEN, 2009–2014. TALLENE BAK KOMMUNENAVNET RANGERER KOMMUNENE MHT. SAMLET NÆRINGSATTRAKTIVITET. BLANT LANDETS 428 KOMMUNER

Næringsattraktivitet i Sund

I tabellen over antall arbeidsplasser i de ulike bransjene 2014 som ligger i kap. 4.6, ser vi at det var 15 prosent av sysselsatte i privat sektor som jobbet innen næringsmidler i Sund, som dermed er bransjen med flest arbeidsplasser i kommunen. Det var få som jobbet i de andre basisnæringene, unntatt 6,6 prosent innen fiske. 21,2 prosent jobbet innen besøksnæringene, flest innenfor handel (10,2 prosent). Nesten 45 prosent av sysselsatte jobbet innen regionale næringer, hvor av bygg og anlegg (12,3 prosent), transport (11,5 prosent) og diverse (8,4 prosent) er de største bransjene.

Figuren nedenfor viser at Sund hadde både nedgang og vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet igjennom perioden fra 2001 fram til 2014. I sum har Sund dog hatt vekst i antall arbeidsplasser i offentlig og i privat sektor. Veksten i noen av årene skyldes en kombinasjon av gunstige strukturelle forhold og bra næringsattraktivitet, spesielt innenfor besøksnæringene, men også i basis- og de regionale næringene i enkelte år.

Sund var attraktiv for alle næringer i både 2013 og 2015.

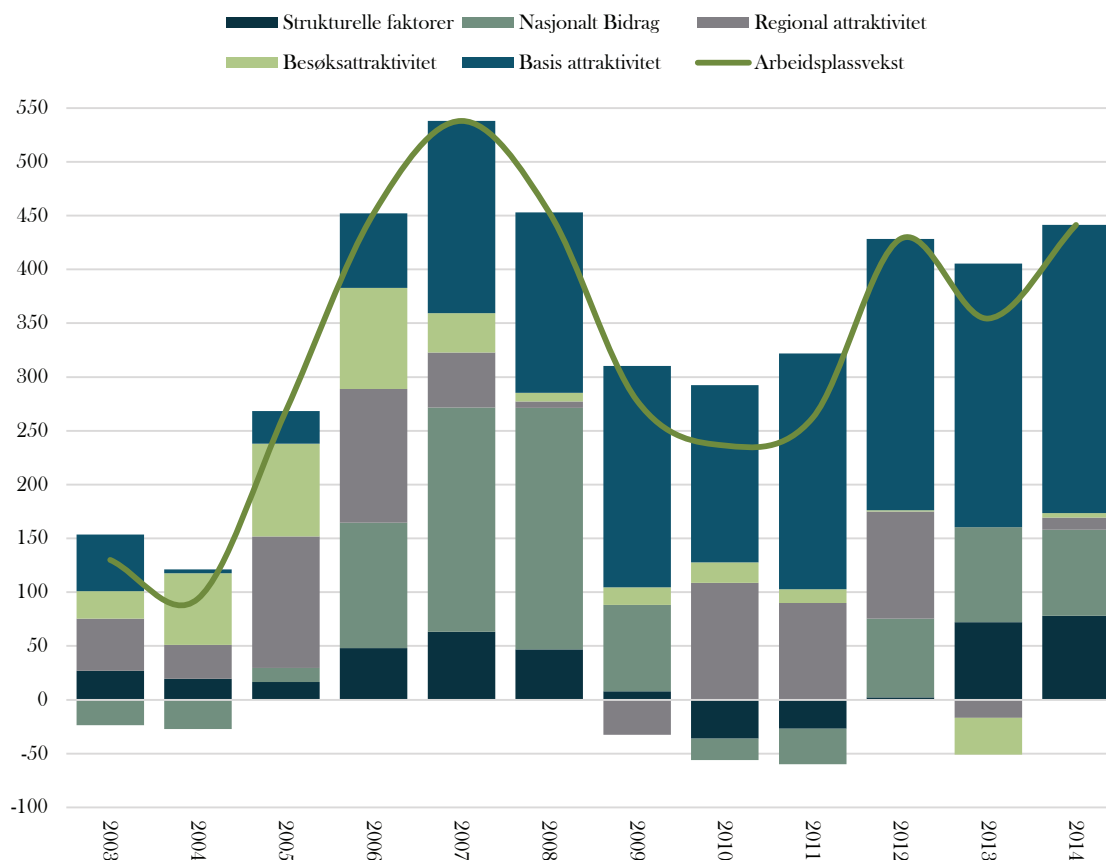


FIGUR 25: ÅRLIG VEKST I ANTALL ARBEIDSPLASSE I BASIS-, BESØKS- OG DE REGIONALE NÆRINGENE I SUND FRA 2003 TIL 2014. DEN MØRKERØDE LINJEN VISER DEN ÅRLIGE VEKSTEN. STOLPENE VISER HVORDAN VEKSTEN KAN FORKLARES AV NASJONAL VEKST, STRUKTURELLE FORHOLD OG ATTRAKTIVITET. TRE ÅRS GLIDENDE GJENNOMSNIITT.

Næringsattraktivitet i Fjell

Fjell har mye av sitt næringsliv i verkstedindustrien, som er den største bransjen i privat sektor i Fjell målt i antall arbeidsplasser. I alt jobbet mer enn 28 prosent av sysselsatte i Fjell i verkstedindustrien i 2014. Det var få som jobbet i de andre basisnæringene. Ellers har Fjell relativt mye av sitt næringsliv innen handel (11,8 prosent av sysselsatte i 2014), transport (10,6 prosent av sysselsatte i 2014), og bygg og anlegg (9,9 prosent av sysselsatte i 2014). Fjell er den eneste kommunen i utredningen med relativt mye næringsliv i de tekniske og vitenskapelige tjenester som utgjorde 7,1 prosent av sysselsettingen i 2014.

Fjell har vært veldig attraktiv for basisnæringene i perioden fra 2001 fram til 2014, mens kommunen har vært minst attraktiv for besøksnæringene. Attraktiviteten for basisnæringene har variert mye fra periode til periode, men det viser seg at det er en trend at basisnæringene vokser mye bedre enn forventet. Dette skyldes særlig verkstedindustrien som er stor i Fjell. Nasjonalt er verkstedindustrien en bransje som har hatt vekst i perioden fra 2000 fram til 2014.



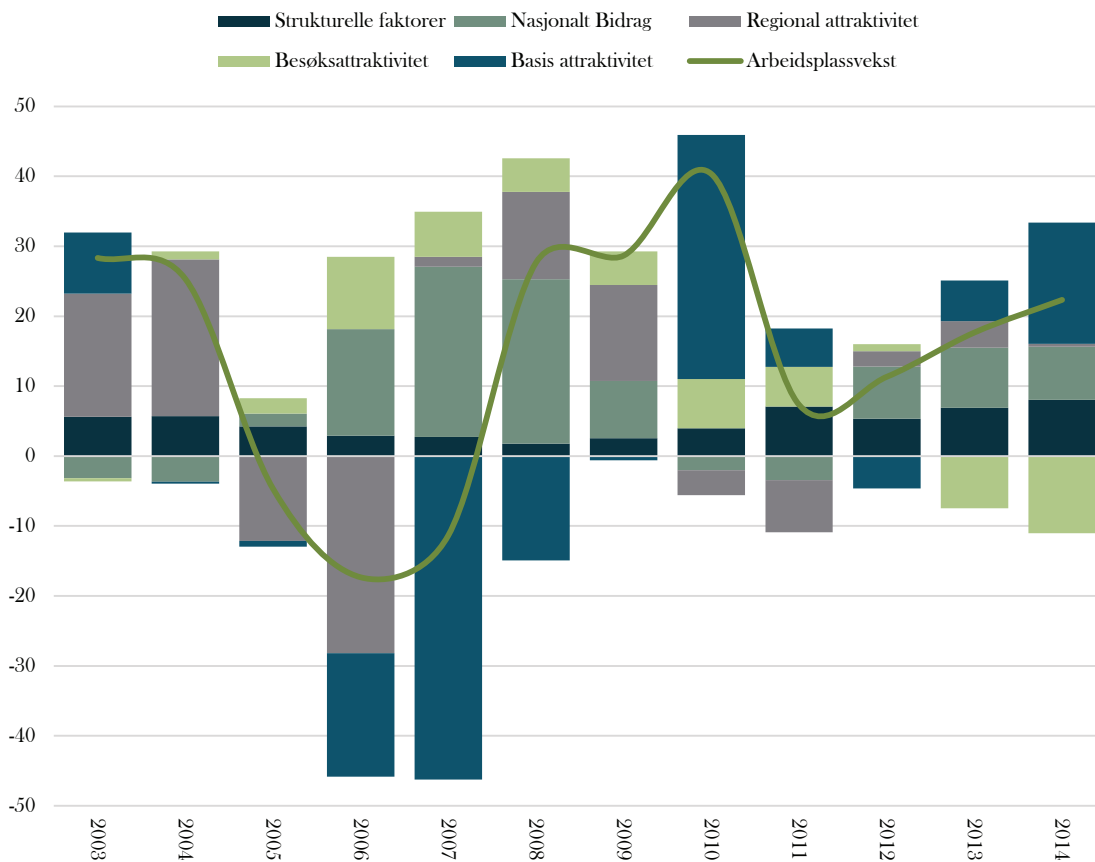
FIGUR 26: ÅRLIG VEKST I ANTALL ARBEIDSPLASSE I BASIS-, BESØKS- OG DE REGIONALE NÆRINGENE I FJELL FRA 2003 TIL 2014. DEN MØRKERØDE LINJEN VISER DEN ÅRLIGE VEKSTEN. STOLPENE VISER HVORDAN VEKSTEN KAN FORKLARES AV NASJONAL VEKST, STRUKTURELLE FORHOLD OG ATTRAKTIVITET. TRE ÅRS GLIDENDE GJENNOMSNIITT.

Næringsattraktivitet i Øygarden

Øygarden har hatt arbeidsplassvekst siden 2008 med unntakelse av 2011. I Øygarden jobbet de fleste sysselsatte innen bygg og anlegg i 2014, mens en stor del også jobbet innen olje- og gassutvinning og fiske. Handel utgjort 11,1 prosent av sysselsettingen i 2014, mens det var få som jobbet i de andre besøksnæringene.

Bygg og anlegg og olje- og gassutvinning har hatt kraftig arbeidsplassvekst på landsbasis. Øygarden har derfor hatt en strukturell fordel med hensyn til arbeidsplassvekst i både basis- og regionale næringer. Den faktiske arbeidsplassutviklingen i basisnæringene har vært bedre enn de strukturelle forholdene skulle tilsi i de siste to årene og Øygarden har derfor vært attraktiv for basisnæringer. De regionale næringene har vært mindre attraktive, og dermed har utviklingen i antall arbeidsplasser i de regionale næringene vært dårligere enn forventet i noen år.

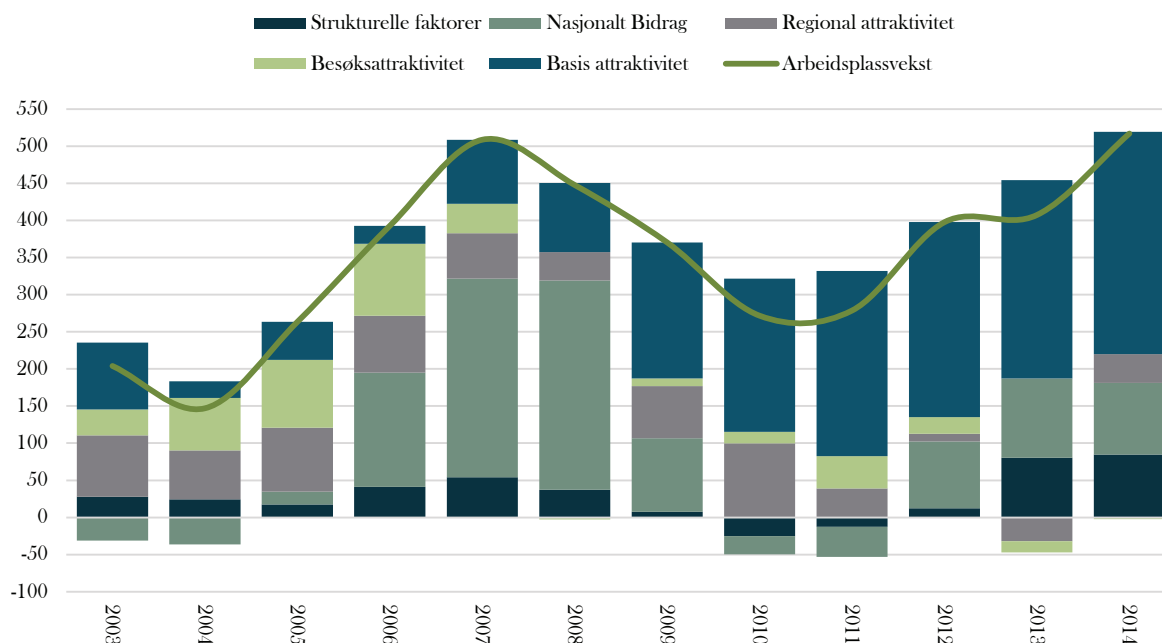
Øygarden har vært lite attraktiv for besøksnæringene i de siste tre årene. Som de andre to kommunene i utredningen har Øygarden hatt sterk befolkningsvekst siden 2005 med over 19 prosent. Dette er en strukturell fordel med hensyn til sannsynlighet for å oppnå arbeidsplassvekst i besøksnæringene. Men veksten i besøksnæringene i de siste tre årene har vært mindre enn befolkningseffekten skulle tilsi. Det betyr at Øygarden har vært lite attraktiv for besøk i disse årene.



FIGUR 27: ÅRLIG VEKST I ANTALL ARBEIDSPLASSE I BASIS-, BESØKS- OG DE REGIONALE NÆRINGENE I ØYGARDEN FRA 2003 TIL 2014. DEN MØRKERØDE LINJEN VISER DEN ÅRLIGE VEKSTEN. STOLPENE VISER HVORDAN VEKSTEN KAN FORKLARES AV NASJONAL VEKST, STRUKTURELLE FORHOLD OG ATTRAKTIVITET. TRE ÅRS GLIDENDE GJENNOMSNIITT

Næringsattraktivitet i sammenslåingsalternativet

Vi kan nå se på hvordan næringsattraktiviteten har vært i sammenslåingsalternativet samlet.



FIGUR 28: ÅRLIG VEKST I ANTALL ARBEIDSPLASSE I BASIS-, BESØKS- OG DE REGIONALE NÆRINGENE I SAMMENSLÅINGSALTERNATIVET FRA 2003 TIL 2014. DEN MØRKEGRØNNE LINJEN VISER DEN ÅRLIGE VEKSTEN. STOLPENE VISER HVORDAN VEKSTEN KAN FORKLARES AV NASJONAL VEKST, STRUKTURELLE FORHOLD OG ATTRAKTIVITET. TRE ÅRS GLIDENDE GJENNOMSNIITT.

Figuren over viser hvordan den årlige arbeidsplassveksten kan forklares av strukturelle forhold, nasjonal vekst og attraktivitet. Når det er arbeidsplassvekst i Norge, kan de fleste steder i landet også forvente å få arbeidsplassvekst. Figuren over viser hvordan den nasjonale høykonjunkturen før finanskrisen påvirket arbeidsplassveksten i dette sammenslåingsalternativet positivt. Når det er arbeidsplassnedgang i Norge, vil de fleste steder i landet også kunne forvente arbeidsplassnedgang. Figuren viser hvordan kommunene i utredningen samlet hadde arbeidsplassvekst i takt med den nasjonale veksten. I de siste tre treårsperiodene har det vært nasjonal vekst igjen, og sammenslåingsalternativet har også hatt stigende arbeidsplassvekst.

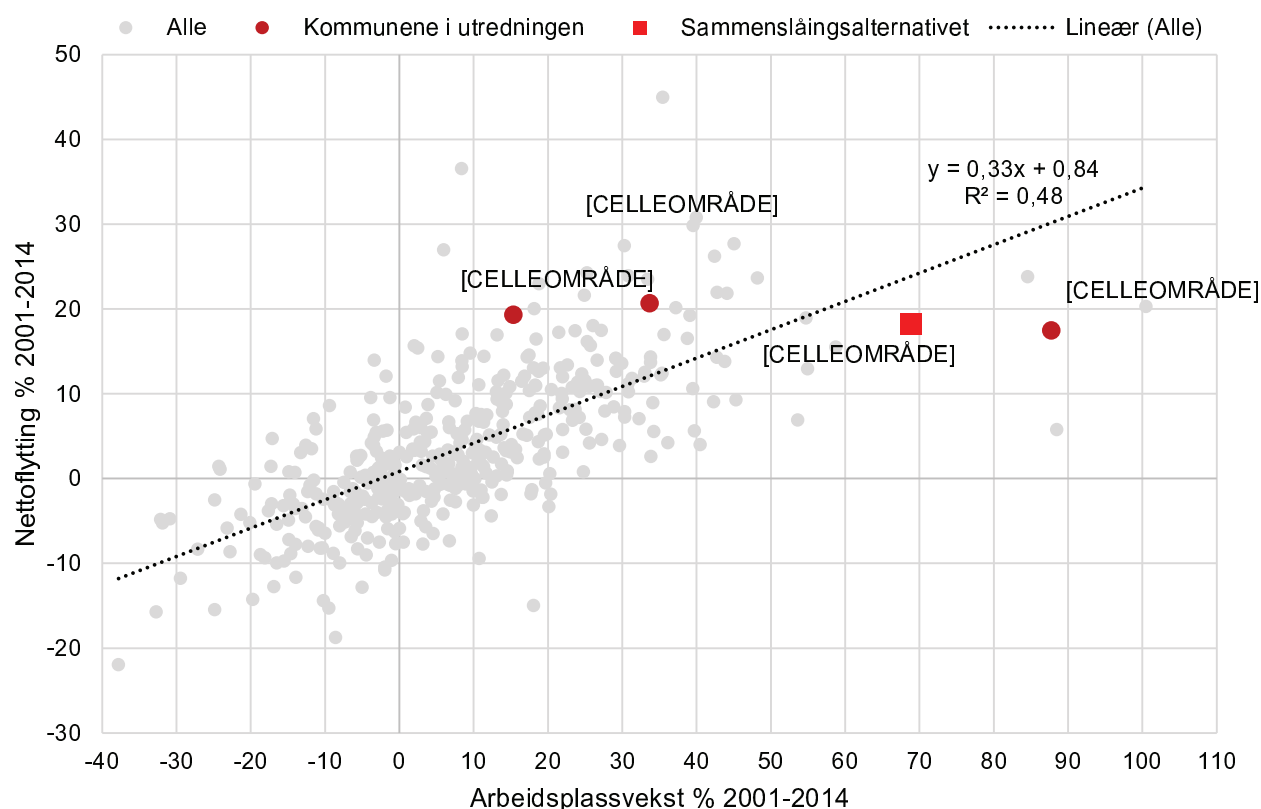
Videre spiller bransjesammensetningen en stor rolle. Bransjesammensetningen i dette sammenslåingsalternativet tilsier at arbeidsplassveksten i regionen er høyere enn i landet som helhet. Regionen har en høy andel arbeidsplasser i verkstedindustrien, handel, bygg og anlegg, transport, og tekniske og vitenskapelige tjenester. Med unntak av transportbransjen har alle disse vært vekstbransjer nasjonalt i perioden fra 2000 fram til 2014. I alt var kun 18 prosent av arbeidsplassene i sammenslåingsalternativet i 2014 innen nedgangsbransjene. Det betyr at regionen kan forvente noe høyere arbeidsplassvekst enn landet som helhet.

Når vi justerer for effekten av nasjonal vekst og strukturelle forhold, sitter vi igjen med den bransjusterte veksten, som er et mål på næringsattraktiviteten. I den siste treårsperioden har sam-

men slåingsalternativet samlet hatt en vekst i basis- og regionale næringer, som er høyere enn forventet. De siste tre årene har det i snitt blitt skapt 299,5 flere arbeidsplasser i basisnæringene enn forventet og 38,7 flere arbeidsplasser i regionale næringer enn forventet. Besøksnæringene i sammenslåingsalternativet har hatt en arbeidsplassutvikling litt under forventning i den siste treårsperioden.

5.5 Flytting

Det er interessant å avdekke sammenhengen mellom arbeidsplassvekst og nettoflytting. Når vi kjenner denne sammenhengen, kan vi finne ut av hvor mye av flyttingen som skyldes andre forhold. Disse andre forholdene kan være strukturelle. Den delen av nettoflyttingen som ikke skyldes arbeidsplassvekst eller strukturelle forhold, kaller vi bostedsattraktivitet.



FIGUR 29: ET PLOTT SOM VISER ARBEIDSPASSVEKSTEN (ALLE SEKTORER) OG NETTOFLYTTINGEN I PERIODEN 2001-2014 FOR ALLE KOMMUNER I NORGE. DE MØRKERØDE PRIKKENE VISER KOMMUNENE SOM ER MED I UTREDNINGEN. DEN LYSERØDE FIRKANTEN VISER NETTOFLYTTING OG ARBEIDSPASSVEKST I SAMMENSLÅINGSALTERNATIVET.

Figuren over viser sammenhengen mellom arbeidsplassveksten og nettoflyttingen i alle kommunene i Norge fra 2001 til 2014. Linjen viser den statistiske sammenhengen mellom disse størrelsene og representerer forventet nettoflytting, gitt arbeidsplassvekst. Det er en nesten selvfølgelig og positiv sammenheng mellom disse størrelsene. Mange kommuner avviker riktignok fra forventningslinjen.

De mørkerøde prikkene representerer kommunene i utredningen. Den lyserøde firkanten viser arbeidsplassveksten og nettoflyttingen i dette sammenslåingsalternativet.

Nettoflyttingen til Sund og Øygarden har vært høyere enn forventet ut fra arbeidsplassutviklingen. Nettoflyttingen og arbeidsplassutviklingen er forskjellig i alle tre utredningskommunene. Fjell og alle tre kommuner samlet har hatt en nettoflytting som var lavere enn det som kunne forventes ut fra arbeidsplassutviklingen.

5.5.1 Strukturelle flyttefaktorer

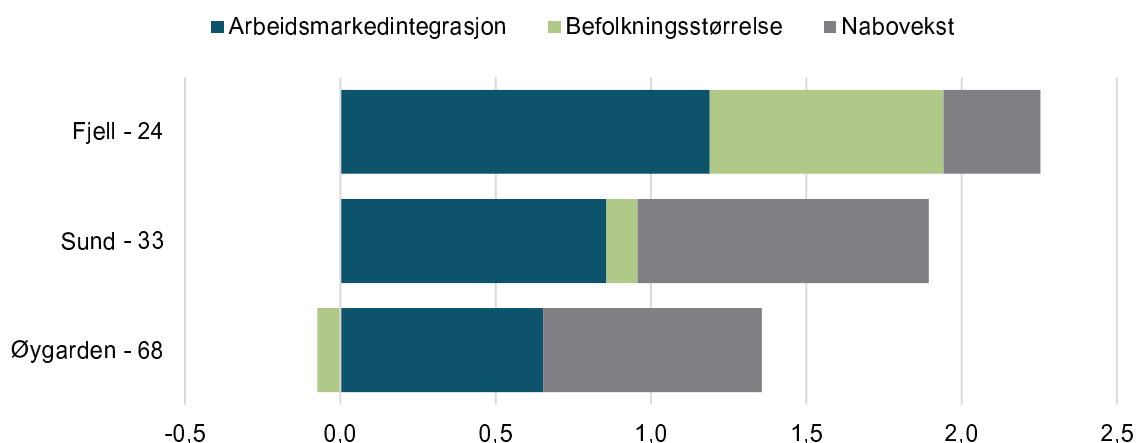
Som vi så av figuren over, kan arbeidsplassveksten forklare mye av flyttingen et sted. Likevel er det mye av flyttingen som også skyldes andre ting. Det kan være strukturelle flyttefaktorer eller at stedet er attraktivt å bo på. Vi har identifisert tre strukturelle flyttefaktorer som har en signifikant og positiv effekt på nettoflyttingen til et sted etter at effekten av arbeidsplassutviklingen er trukket fra.

De strukturelle flyttefaktorene er:

1. *Arbeidsmarkedintegrasjon* – summen av andelen av den sysselsatte befolkningen på et sted som pendler ut og andelen av arbeidsplassene på stedet som det pendles inn til.
2. *Nabovækst* – arbeidsplassvekst i kommunene som det pendles til.
3. *Befolkningsstørrelse* – befolkningsstørrelsen på stedet.

Figuren nedenfor viser hvordan de strukturelle flyttefaktorene har påvirket den delen av nettoflyttingen som ikke skyldes arbeidsplassvekst.

Alle tre kommunene i utredningen har gode forutsetninger for positiv nettoflytting. Kommunene er rangert langt over snittet sammenlignet med alle 428 norske kommuner. Kun i Øygarden har befolkningsstørrelse bidratt negativt til nettoflyttingen.



FIGUR 30: DEN DELEN AV NETTOFLYTNINGEN TIL KOMMUNENE I UTREDNINGEN SOM IKKE SKYLDES ARBEIDSPASSVEKST, MEN SOM SKYLDES STRUKTURELLE FLYTTEFORHOLD. PERIODEN ER FOR DE FIRE SISTE IKKE-OVERLAPPENDE TREÅRSPERIODENE, DVS. 2003-2014. ENHETEN ER ANTALL STANDARDAVVIK FRA GJENNOMSNI TTET SUMMERT OVER FIRE

TREÅRS-PERIODER. TALLET BAK KOMMUNENAVNET GIR RANGERING BLANT LANDETS 428 KOMMUNER
MHT. STRUKTURELLE FLYTTEFAKTORER.

5.5.2 Bostedsattraktivitet

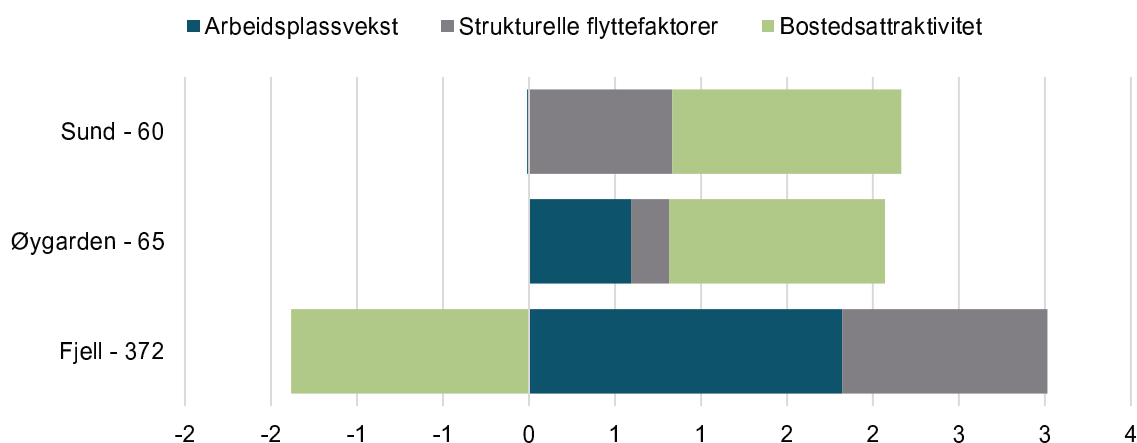
Vi har nå sett hvordan sammenhengen mellom nettoflytting og arbeidsplassvekst har vært, og vi har sett at alle kommuner i dette sammenslåingsalternativet har dårlige strukturelle forhold for flytting. Vi kan nå se på sammenhengen mellom forventet flytting og faktisk flytting.

Stedene som har hatt en høyere nettoflytting enn arbeidsplassutviklingen og de strukturelle flyttefaktorene skulle tilsi, har vært attraktive som bosted. Når man vet hvilke steder som har vært attraktive eller ikke attraktive som bosted, kan man forsøke å identifisere egenskaper ved stedet som kan tenkes å ha påvirket nettoflyttingen. Dette krever imidlertid både lokal kjennskap til stedet og ytterligere forskning.

Figur 18 viser hvordan nettoflyttingen i perioden 2003–2014 kan forklares av arbeidsplassvekst, strukturelle flyttefaktorer og bostedsattraktivitet. Kommunene er rangert blant landets 428 kommuner med hensyn til bostedsattraktivitet.

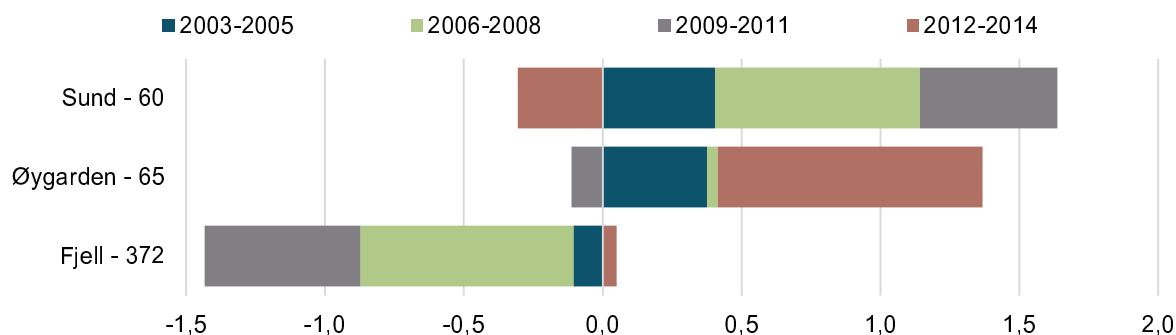
I Fjell har arbeidsplassveksten og de strukturelle flyttefaktorene bidratt positiv til innflytting. Øygarden har også hatt en positiv effekt av både arbeidsplassvekst og de strukturelle forholdene med tanke på nettoflytting, men mye mindre enn i Fjell. Nettoflyttingen til Sund ble positivt påvirket av de strukturelle forholdene.

Nettoflyttingen til Fjell, som har hatt veldig positive strukturelle forhold for flytting og høy arbeidsplassvekst, var mindre enn forventet. Fjell har derfor vært lite attraktiv som bosted i perioden 2003–2014. Fjell har en bostedsattraktivitet under gjennomsnittet sammenlignet med landet som helhet. Både Øygarden og Sund har vært veldig attraktive som bosteder, langt over landsgjennomsnittet.



FIGUR 31: NETTOFLYTTINGEN I PERIODEN 2003-2014 (FIRE SISTE IKKE-OVERLAPPENDE TREÅRSPERIODER) FORKLART AV ARBEIDSPASSUTVIKLING, STRUKTURELLE FLYTTEFAKTORER OG BOSTEDSATTRAKTIVITET

Figuren under viser hvordan bostedsattraktiviteten har utviklet seg over tid. Sund og Øygarden har vært attraktive i de fleste årene, mens Fjell ikke har vært attraktivt som bosted i en av disse tidsperiodene.



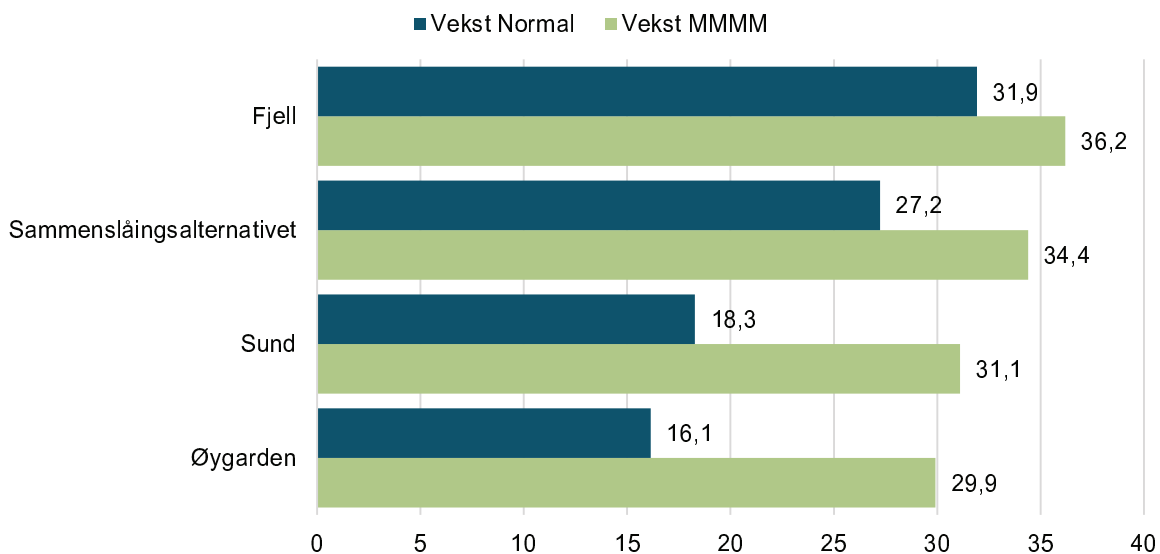
FIGUR 32: BOSTEDSATTRAKTIVITET SOM I FIGUREN OVER, MEN FOR HVER TREÅRSPERIODE. KOMMUNENE ER RANGERT BLANT LANDETS 428 KOMMUNER MHT. BOSTEDSATTRAKTIVITET I HELE TOLVÅRSPERIODE

5.6 Framtidig befolkningsutvikling

Ifølge SSBs middelframskrivninger (MMMM) vil Norge få en befolkningsvekst på 16,4 prosent fra 2015 til 2030.

Ifølge SSBs middelframskrivning forventes Fjell å få en befolkningsvekst på 36,2 prosent, Sund på 31,1 prosent og Øygarden på 29,9 prosent. Vi har gjort en analyse der vi har lagt SSBs middelframskrivning nasjonalt til grunn. Samtidig har vi lagt til grunn de strukturelle forholdene for vekst i næringslivet og de strukturelle forholdene for flytting. Vi har da kunnet regne ut hvordan befolkningsveksten i en kommune vil bli dersom kommunen har nøytral attraktivitet for bedrift, besøk og bosted. Vi så i tidligere analyser at arbeidsplassvekst, arbeidsmarkedsintegrasjon, befolkningsstørrelse og nabovekst har en signifikant og positiv effekt på nettoflyttingen til et sted. Dersom de strukturelle forholdene fortsetter som før, og dersom deres effekt på nettoflyttingen fortsetter som før, vil Fjell få litt lavere befolkningsvekst og Sund og Øygarden en del lavere befolkningsvekst enn det SSBs middelframvisninger viser.

Sammenslåingsalternativet vil ifølge SSBs middelframskrivninger få en befolkningsvekst på 34,4 prosent fra 2015 til 2030. I våre beregninger vil dette sammenslåingsalternativet oppnå en litt svakere befolkningsvekst på 27,2 prosent.



FIGUR 33: BEFOLKNINGSVEKST 2015–2030, SSBs MIDDELFRAMSKRIVNING (MMMM) OG PROGNOSENE FRA VÅR MODELL.

5.6.1 Framtidig utvikling med ulike nivåer av attraktivitet

Kommunene i dette sammenlåingsalternativet har for størstedelen vært attraktive som bosted og for næringslivet. Bostedsattraktiviteten har imidlertid større betydning for folketallsutviklingen, fordi den virker direkte på folketallet, mens den gode næringsattraktiviteten virker mer indirekte. Hva den faktiske utviklingen vil bli, er naturligvis usikkert. Dette gjelder selv om vi kunne forutse de framtidig strukturelle betingelsene. Analysene vi har gjort av attraktivitet i kommunene, viser at mange kommuner har en utvikling som ikke er i tråd med den statistiske forventningen. Slike avvik tilskriver vi at kommunene har varierende grad av attraktivitet. Denne attraktiviteten vil kunne påvirkes av hva kommunene selv gjør. Kommuner som har et vellykket utviklingsarbeid, kan gjøre seg mer attraktive både som bosted, som sted å drive næringsvirksomhet og som besøkssted. Dersom stedene lykkes med utviklingsarbeidet, vil de kunne få en vekst i antall arbeidsplasser som er høyere enn de strukturelle betingelsene skulle tilsi. Spørsmålet er da om en eventuell kommunesammenlåing vil styrke eller svekke mulighetene til å drive vellykket og effektivt utviklingsarbeid.

5.7 Resultater fra spørreundersøkelsen og intervjuene

I intervjuene ble det stilt flere spørsmål for å belyse eksisterende muligheter for å videreutvikle samfunnsutviklingsarbeidet i kommunene. Spørsmålene omhandlet det politiske handlingsrommet, kompetanse, ressurser, vilkår for å drive samfunnsutviklingsarbeid, det naturlige bo-, arbeids- og serviceområdet, geografiske forhold, kommunikasjoner og arealpolitikk.

Intervjuene oppsummeres slik:

Det politiske handlingsrommet for å drive samfunnsutvikling vurderes å være relativt stort i alle kommunene. Det drives mye godt næringsutviklingsarbeid relatert til enkelte store bedrifter, områder som Ågotnes og Straume og enkelte prosjekter. Det stilles imidlertid

spørsmål om samfunnsutviklingsperspektivet prioriteres tilstrekkelig høyt i kommunene, om handlingsrommet utnyttes, og om det fokuseres på de rette sakene. Kommunene har ressurser, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig kompetanse innenfor områder som bl.a. næringsutvikling, nettverksbygging og etablering av partnerskap. Kompetanse som kommunene ikke har, og som man i ulike sammenhenger har behov for, dekkes ofte ved kjøp av konsulenttjenester.

Det opplyses at det kan være en utfordring for kommunene å beholde «spesialister», f.eks. jurister, økonomer og ingeniører. I enkelte tilfeller ansettes de i Fjell, Øygarden eller Sund der de får opplæring og erfaring før finner nye stillinger i Bergen eller andre steder.

Samfunnsutviklingskompetansen kan oppleves å være spredt i kommuneadministrasjonene og ikke tilstrekkelig samordnet. I møter med eksterne aktører kan dette være en utfordring.

Det framheves at samarbeidet mellom kommunene og private aktører er godt. Aktørene gir enkelte ganger uttrykk for at de gjerne ser at kommunegrensene viskes ut fordi de gjerne vil forholde seg til kommunene som en region.

Kommunene Fjell, Øygarden og Sund utgjør et naturlig bo-, arbeids- og serviceområde. I Øygarden og Sund er det stor utpendling til Fjell og Bergen. I Fjell er utpendlingen særdeles stor til Bergen. Straume er det naturlige sentrumsområdet pga. geografi og struktur. Dette opplever enkelte i utkantene som truende for andre lokalsamfunn.

Identiteten til egen bygd/tettsted og kommune er stor i deler av de tre kommunene.

Reisetidsavstandene til Bergen er korte. Som følge av stor biltrafikk brukes det imidlertid i rushtidene uforholdsmessig lang tid. Sotrasambandet skal utvikles til et fastlandssamband mellom Sotra og Bergen som sikrer langsiktige gode og trygge kommunikasjonsforhold for alle trafikantgrupper og tilrettelegger for videre vekst og regionutvikling. Det pekes i intervjuene også på behovet for å utvikle en god nord-syd forbindelse på Sotra for å sikre gode kommunikasjonsforhold mellom kommunene Øygarden, Fjell og Sund. Kollektivtransporttilbudene bør forbedres.

En felles kommuneplan med samfunnsdel og arealdel for alle tre kommunene vil bidra til en mer helhetlig utvikling i kommunene som helhet. Det er konkurranse mellom kommunene i dag når det gjelder næringsetableringer. Et tettere samarbeid om næringsutvikling vil være fordelaktig for alle kommunene. Noen mener at kommunegrensene er til hinder for helhetlig utvikling i regionen. En sammenslått kommune vil ha en vesentlig sterkere stemme mot regionale og nasjonale myndigheter enn kommunene vil ha hver for seg.

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvilke mål som ble vurdert å være spesielt viktige for en kommunesammenslåing.



FIGUR 34: MÅL FOR SAMMENSLÅING.

Alle målene vedrørende samfunnsutvikling oppnådde høy score. Respondentene er enige om at det er svært viktig å realisere målene om å få økt innflytelse på nasjonale og regionale saker, sikre bedre muligheter for helhetlig og langsiktig planlegging, styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling og sikre og utvikle livskraftige lokalsamfunn.

6. Interkommunalt samarbeid

6.1 Bakgrunn

I de senere årene er det lagt til rette for økt interkommunalt samarbeid, blant annet gjennom endringer i kommuneloven. Fra 1.1.2007 har man fått en ny bestemmelse i kommuneloven (§ 28) som gir anledning til etablering av vertskommunesamarbeid med overføring av myndighet til en annen kommune. Dette har åpnet for samarbeid på nye områder, og vi har blant annet sett en stor økning i omfanget av interkommunale barnevern, og det er nå registrert rundt 50 slike samarbeid på landsbasis.

Det er i hovedsak fire ulike former for formelle interkommunale samarbeid:

- **AS**, der kommunene eier sine respektive eierandeler i selskapet.
- **Interkommunale selskap (IKS)** fungerer stort sett på samme måten som AS, men er hjemlet i et annet lovverk enn aksjeloven.
- **Interkommunalt samarbeid etter kommunelovens §27**, hvor samarbeidet har et felles styre.
- **Vertskommunesamarbeid hjemlet i kommunelovens §28**, der én kommune er vert i form av blant annet arbeidsgiveransvar for samarbeidstiltaket. Her avgir de andre kommunene myndighet til vertskommunen, samtidig som de kjøper tjenester fra vertskommunen.

I tillegg har kommunen en rekke uformelle og avtalebaserte samarbeid. Blant de formelle samarbeidene finner vi tjenester innen kultur, natur og næring, teknisk, helse og sosial, administrasjon, regionråd og undervisning. Omfanget og variasjonen er så stor at det er utfordrende å få en full oversikt over alle samarbeidene, og hva de betyr for kommunene.

På oppdrag fra KMD er det også gjennomført en landsomfattende evaluering av det interkommunale samarbeidet etter kommunelovens § 27, som regnes som den opprinnelige lovhjemmelen for interkommunalt samarbeid.⁴⁰ Rapporten slår fast følgende:

Det er vanskelig å få en eksakt kartlegging av omfanget av § 27-samarbeid i de kommunene som var valgt ut. Dermed er det også vanskelig å si noe sikkert om hvor stort omfanget av § 27-samarbeid er i landet totalt sett. Høyst sannsynlig er hver kommune i Norge med i 1-2 § 27-samarbeid. Dette tallet kan virke noe lavt i forhold til andre kartlegginger foretatt i mer avgrensede, geografiske områder. Den viktigste grunnen til dette er at vi i denne kartleggingen faktisk har sjekket opp om det kommunene opplyser at er et § 27-samarbeid faktisk faller inn i denne kategorien. Flere samarbeid der kommunene hadde opplyst at lovgrunnlaget var kommunelovens § 27 tilfredsstilte ikke lovens krav, og disse ble luket ut av den videre kartleggingen.

⁴⁰ Jacobsen, Dag Ingvar (2010): Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte

I tillegg til samarbeid etter kommunelovens bestemmelser har de fleste kommunene også inngått samarbeid etter andre lovfestede modeller, for eksempel gjennom interkommunale selskap og aksjeselskap. Det er rundt dobbelt så mange formelle interkommunale samarbeid som det er kommuner i Norge, og hver kommune deltar gjennomsnittlig i 11 interkommunale samarbeid. Samlet sett tilsvarer det økonomiske omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge rundt ti prosent av kommunenes driftsutgifter⁴¹.

Tar vi samtidig det åpne uformelle samarbeidet med i betraktningen, vil bildet av dagens interkommunale samarbeid være relativt komplett. I det neste delkapittelet legges det frem en oversikt over interkommunale samarbeid i Fjell, Øygarden og Sund.

Interkommunalt samarbeid har eksistert lenge blant de tre kommunene. De er knyttet sammen av både regionråd, næringsråd, aksjeselskaper, interkommunale selskaper, tjenestekjøp og andre formelle og uformelle samarbeid. I tillegg er Bergen og Askøy viktige samarbeidspartnere for alle tre, selv om Askøy i større grad har valgt egne løsninger i senere tid.

6.2 Interkommunalt samarbeid i Fjell, Øygarden og Sund

Tabellen i kapittel 11, som viser de interkommunale samarbeidene de tre kommunene er involverte i, er basert på informasjon tilsendt fra de enkelte kommunene, informasjon som har fremkommet i intervjuene, og som er formidlet på forskjellige nettsteder. Da dette arbeidet er ganske omfattende og sammensatt, selv for ansatte i kommunene, tas det forbehold om feil og mangler i oversikten. Tabellen inneholder også noen oppføringer hvor Fjell kanskje er den eneste kommunen inne i samarbeidet, og som i så tilfelle ikke kan betegnes som et interkommunalt samarbeid.

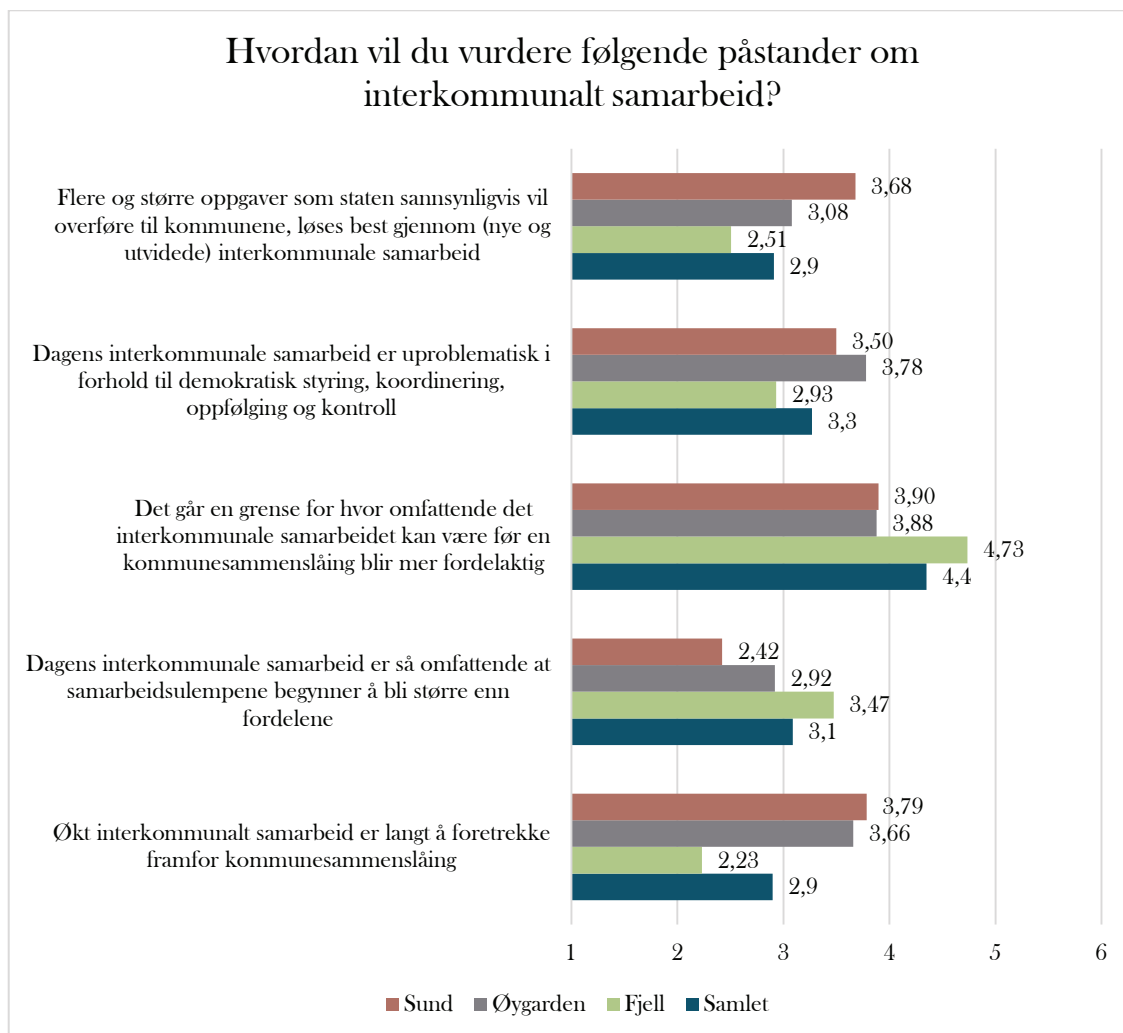
Som tabellen under kapittel 11. i appendiks viser, eksisterer det svært mange samarbeid av varierende størrelse og omfang mellom de tre kommunene. Det samarbeides også mye med Askøy, Bergen og andre kommuner i Hordaland. En del av samarbeidene er uformelle og til dels omfattende, spesielt innenfor helse- og omsorgssektoren. Det er grunn til å anta at dagens uformelle samarbeid har innvirkning på både kapasitet, kompetanse og effektiv tjenesteproduksjon i hver enkelt kommune. Det utveksles erfaring og kompetanse i ulike fora på tvers av kommunegrensene. Dette er sannsynligvis med på å dempe virkningene av liten bredde og lav kapasitet i de minste kommunene.

Det framstår som tydelig at de tre kommunene har en relativt godt etablert samarbeidsform, både lovhjemlet og uformelt. I flere av samarbeidene er ikke Øygarden med, da de i større grad enn Sund har egenproduksjon av tjenester. Fjell og Sund har flere samarbeid alene, eller sammen med Bergen, Askøy og andre kommuner i Hordaland. Askøy har den senere tiden trukket seg fra både regionråd, samarbeid om palliative sykehjemsplasser og mulig samarbeid om interkommunalt brannvern.

⁴¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/c49548b8edfc42f9bf5936f0790357d0/irisrapp.pdf>

6.3 Resultater fra spørreundersøkelsen og intervjuene

Hvordan vil en eventuell sammenslåing stå seg mot dagens og fremtidens interkommunale samarbeid? Vi ba respondentene i spørreundersøkelsen ta stilling til noen påstander rundt dette. Svarene er gradert med 1 for helt uenig og 6 er helt enig.



FIGUR 35: RESULTAT FRA SPØRREUNDERSØKELSEN – VURDERING AV INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Middelverdien i svarene, som verken viser støtte eller uenighet til påstanden, er 3,5. Med en snittverdi på 3,68 er Sund den eneste som gir en anelse støtte til at nye oppgaver best løses gjennom utvidet interkommunalt samarbeid. Snittet for Øygarden og Fjell ligger på henholdsvis 3,08 og 2,5, og tyder derfor på at fremtidens kommunetjenester kan trenge en annen løsning enn interkommunalt samarbeid.

Når det kommer til den demokratiske styringen, koordineringen og kontrollen av interkommunale samarbeid, så er Fjell (2,93) fremdeles den mest pessimistiske. Dette har de også

støtte for i IRIS' forskning⁴², der 65,4 prosent av respondentene i formannskapet mente at interkommunalt samarbeid bidrar til svakere demokratisk styring. Den samme forskningen viser for øvrig til at interkommunalt samarbeid er fordelaktig for kommunene, både når det gjelder økonomi og tjenestekvalitet. De mindre kommunene henter gjerne de største gevinstene.

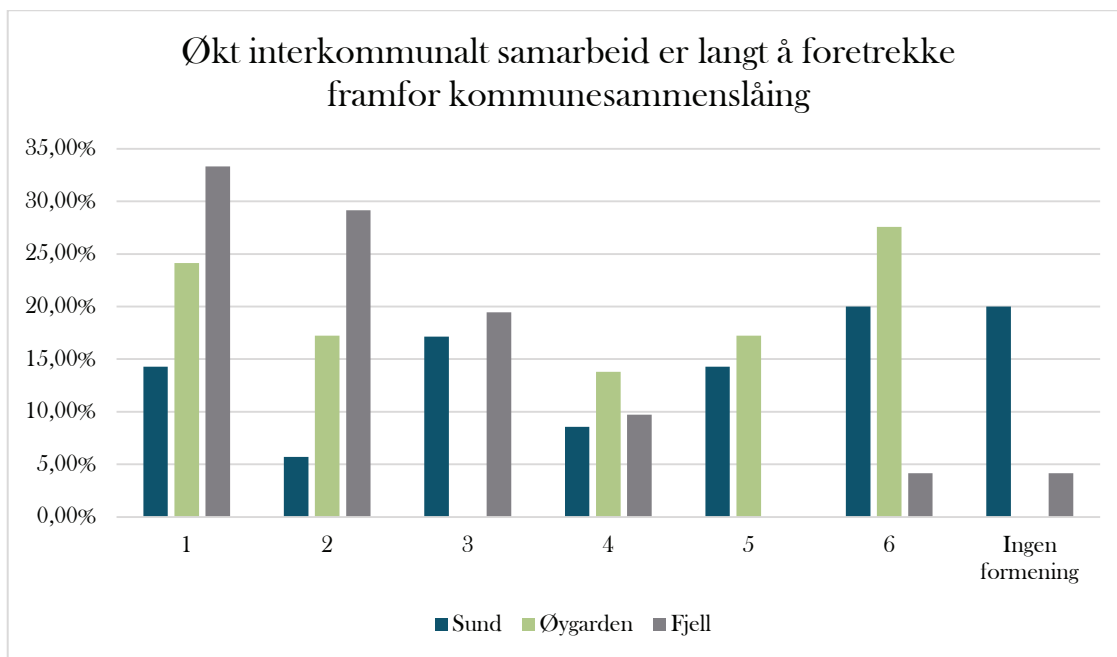
I Lokaldemokratiundersøkelsen 2011 svarte 47 prosent av respondentene at interkommunalt samarbeid gjør det vanskeligere for velgerne å vite hvem som har ansvaret for innholdet i politikken som blir ført. 16 prosent av det samme utvalget hadde ingen formening.

Respondentene i Fjell gir tydelig støtte (4,73) til påstanden om at det er en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeidet kan være, før det er mer fordelaktig å gjennomføre en kommunesammenslåing. Dette kom også frem under intervjuene, der det ble gitt uttrykk for at et interkommunalt samarbeid ikke nødvendigvis er spesielt gunstig for den som står med hovedansvaret for tjenesten. Respondentene i Øygarden og Sund har en noe annen holdning (3,88 og 3,9), da de i større grad enn Fjell er avhengige av å opprettholde de interkommunale samarbeidene for å ha et rasjonelt tjenestetilbud. Ingen av de tre kommunene er enige i at samarbeidsulempene ved interkommunale samarbeid begynner å bli større enn fordelene, men Fjell har en nøytral holdning (3,48).

Påstanden om at økt interkommunalt samarbeid er å foretrekke fremfor kommunesammenslåing, viser at holdningene innad i Øygarden skiller seg mye fra hverandre. 24,14 prosent er helt uenig med påstanden, mens 27,59 prosent er helt enig. Tverrpolitisk Valliste for Øygarden har profilert seg tydelig på motstand mot kommunesammenslåing.⁴³ Motstanden kom også frem under intervjuene der blant annet administrasjonen hadde en noe mer tilbakeholden tro på økt interkommunalt samarbeid. Dette kan forklare en del av utslaget vi ser i statistikken. De store meningsforskjellene i Øygarden illustreres i figuren nedenfor.

⁴² <https://www.regjeringen.no/contentassets/c49548b8edfc42f9bf5936f0790357d0/irisrapp.pdf>

⁴³ <https://tunnelsyn1.wordpress.com/2015/09/07/tvo-haugetun-til-tunnelsyn-her-skal-kommunegrensa-ga/>



FIGUR 36: SAMARBEID KONTRA SAMMENSLÅING.

7. Tjenestetilbud

Tjenesteproduksjon kan beskrives langs ulike dimensjoner – blant annet ut fra effektivitet, hvor godt tjenestene er tilpasset innbyggernes ønsker og behov, samt hvilken målbar kvalitet tjenestene holder. Innbyggerne sine økte forventninger, og nye statlige krav, fører til et stadig økende behov for kompetanse og kvalifikasjoner i kommunene. Kvalitet på tjenestene er et viktig tema ved vurdering av kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Innbyggerne har forventninger om et noenlunde likeverdig tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor, og i hvilken kommune de bor.

I tillegg til selve tjenesteproduksjonen har kommunen også en rolle som myndighetsutøver. Dette innebærer at kommunen fatter vedtak i henhold til lover, forskrifter, og bestemmelser i kommunens egne planer. For å kunne ivareta denne rollen på en god måte, må det være tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. I tillegg må kommunen ha tilstrekkelig kapasitet og god kompetanse.

I det videre vil kommunens rolle som myndighetsutøver drøftes samtidig med kommunens rolle som tjenesteyter.

7.1 Ekspertutvalget om tjenesteyting og myndighetsutøvelse

Ekspertutvalget for kommunereformen ble nedsatt 3. januar 2014, og leverte sin første delrapport 31. mars 2014. Rapporten inneholdt kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta dagens kommunale oppgaver. Andre delrapport kom 1. desember. I denne delrapporten har utvalget vurdert, med utgangspunkt i kriteriene fra delrapport 1, om diverse regionale og statlige oppgaver kan flyttes til kommunene.

Ekspertutvalget har gitt kriterier som i sum skal ivareta kommunenes fire roller som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver. Tabellen under viser hvilke samfunnsmessige hensyn og kriterier ekspertutvalget har lagt til grunn for kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver.

TABELL 46: KRITERIER FOR GOD KOMMUNESTRUKTUR INNEN TJENESTEYTING OG MYNDIGHETSUTØVELSE

Kommunens rolle	Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
Tjenesteyter	Kvalitet i tjenestene Effektiv bruk av samfunnets ressurser Likeverdighet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tjenesteproduksjon Økonomisk soliditet Valgfrihet Statlig rammestyring
Myndighetsutøver	Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Tilstrekkelig distanse

De tre første kriteriene er rettet mot kommunene, mens bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring er rettet mot staten.

Tilstrekkelig kapasitet

Kommunene må ha både faglig og administrativ kapasitet til å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. For å opparbeide seg relevant kompetanse, må man også ha grunnlag for å danne et godt fagmiljø. Til det trenger man tilstrekkelig med ansatte og kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og en bevisst utvikling av fagområdene.

Relevant kompetanse

I tillegg til kapasitet er også relevant kompetanse nødvendig for å sikre gode fagmiljøer. Dette innebærer også faglig bredde. Mangel på dette fremheves som utfordringer for kommunene i deres ivaretagelse av rollene som tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver. En kompetent administrasjon med tilfredsstillende kapasitet er også viktig i et demokratisk perspektiv, da de ofte står både for utarbeidelsen av beslutningsgrunnlag og gjennomføringen av politiske av vedtak. Av hensyn til lokaldemokratisk styring er det derfor avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.

Effektiv tjenesteproduksjon

Større kommuner kan legge bedre til rette for økt rammestyring fra statens side, og dermed ha større mulighet til å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Større kommuner kan dessuten gi potensielle stordriftsfordeler. Bosettingsmønsteret i kommunen, og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene, kan imidlertid gjøre det vanskeligere å hente ut stordriftsfordeler på alle tjenester i kommunen. Det er likevel sannsynlig at kommunene kan oppnå effektiviseringsgevinster og økt tjenestekvalitet på flere områder.

Økonomisk soliditet

God økonomistyring og tilstrekkelige ressurser er en forutsetning for at kommunene skal kunne tilby innbyggerne gode tjenester. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere nye utfordringer og uforutsette hendelser. Små kommuner er mer utsatte enn større kommuner i slike situasjoner, blant annet fordi de har mindre budsjett å omdisponere innenfor.

Valgfrihet

Innbyggerne krever i større og større grad valgalternativer både når det gjelder barnehage, kultur og idrett, men også innen helsetilbud og andre tjenester. Større kommuner kan tilby større bredde i tilbudet til sine innbyggere enn det de mindre kommunene har mulighet til å gjøre.

Statlig rammestyring

Etter utvalgets vurdering er det viktig at den statlige styringen blir avpasset slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillater at lokale preferanser i størst mulig grad blir førende for hvordan tildelte oppgaver skal løses, og for fordelingen av ressurser mellom ulike oppgaver. En kommunestruktur med større og mer robuste kommuner vil etter utvalgets vurderinger redusere dagens behov for detaljert statlig styring.

Tilstrekkelig distanse

Kommunene bør ha en størrelse som gir tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbygger. Dette for å sikre likebehandling, hindre habilitetsutfordringer, og redusere sannsynligheten for at utenforliggende hensyn kan få avgjørende vekt i myndighetsutøvelsen. Det vil også være enklere å ivareta hensynet til innbyggere som har behov for tjenester der avstand er nødvendig.

7.2 Tjenestetilbudet i kommunene

Det er en målsetting at kommunene skal være «generalist» i den forstand at alle kommuner skal ivareta demokratiske funksjoner, yte tjenester til innbyggerne, være myndighetsutøver og drive samfunnsutvikling – uavhengig av innbyggertall, bosettingsmønster eller andre kjennetegn. Kommunene bør ha et bredt og helhetlig ansvar for offentlig tjenesteproduksjon og forvaltning innenfor sine geografiske områder, på en slik måte at innbyggerne har akseptabel tilgang til et mest mulig likeverdig tjenestetilbud. Målsettingen med en eventuell kommunesammenslåing vil være å styrke kommunene sine muligheter til å ivareta disse oppgavene.

Det brede spekteret av tjenester kommunene skal levere er av svært ulik karakter og omfang. De største tjenesteområdene er skole, barnehage, helse og omsorg.

Tabellen under viser en oversikt over store tjenesteområder i kommunene, og spesialiserte/små tjenesteområder. Denne oversikten er hentet fra rapport 1 fra regjeringens ekspertutvalg for kommunereformen.

TABELL 47: TJENESTEOMRÅDER I KOMMUNEN. KILDE: EKSPERTUTVALGET FOR KOMMUNEREFORMEN

Store tjenesteområder	Spesialiserte/små tjenesteområder
Fastlegeordning	Spesialundervisning
Sykehjem og hjemmetjenester	Pedagogisk-psykologisk tjeneste
Helsestasjon	Barnevern
Grunnskole	Brann- og eksplosjonsvern
Skolefritidsordning	Renovasjon
Barnehage	Rusarbeid og psykisk helsearbeid
Sosiale tjenester	Kulturskole
	Krisesenter
	Sivil beredskap
	Bibliotek
	Vei, vann og avløp

I ekspertutvalgets sluttrapport anbefales det at flere nye oppgaver legges over til kommunene. Både habilitering og rehabilitering, hjelpemidler, utvidet ansvar for barnevern, arbeidsmarkedstiltak samt tyngre oppgaver som psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling er nevnt. Utvalget presiserer at ikke alle oppgavene er anbefalt flyttet til samtlige kommuner.

Ekspertutvalget mener at større kommuner har bedre mulighet til å ivareta de ulike oppgavene innen både tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse. De legger også til grunn at den enkelte kommunen selv skal være i stand til å utføre mesteparten av oppgavene. Interkommunalt samarbeid vil likevel være nødvendig i en viss utstrekning. Dette er omtalt i et eget kapittel om interkommunale samarbeid.

7.3 Status for tjenestetilbudene i kommunene

I dette kapittelet tar vi for oss noen av de viktigste funnene og statistikkene for kommunenes tjenester.

7.3.1 Helse, omsorg og sosial

I tabellene nedenfor er det sammenstilt en del nøkkeltall innen pleie og omsorg, helsetjenester, barnevern og sosialtjenester for de tre kommunene og landet som helhet, uten Oslo. Tallene er hentet fra KOSTRA, som kommunene selv rapporterer inn. Mangelfull eller uriktig rapportering kan være en feilkilde.

TABELL 48: NØKKELTALL FOR PLEIE OG OMSORG I FJELL, ØYGARDEN, SUND OG LANDET U/OSLO.
KILDE: KOSTRA

Nøkkeltall for pleie og omsorg KOSTRA 2014, konsern, nivå 2	Fjell	Øygarden	Sund	Landet u/Oslo
Netto driftsutgifter pleie og omsorg i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter	19,2	27,2	21,2	31,5
Institusjoner - andel av netto driftsutgifter til PLO	31,3	64,6	60,8	44,7
Tjenester til hjemmeboende - andel av netto driftsutgifter til PLO	59,5	32,5	30,1	50,1
Netto driftsutgifter, pleie og omsorg pr. innbygger 80 år og over	358 869	486 081	343 185	372 276
Andel årsverk i brukerrettede tjenester m/fagutdanning	77	78	74	75
Andel legemeldt sykefravær av totalt antall kommunale årsverk i brukerrettet tjeneste	10,1	11	10,4	8,9
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. mottaker av kommunale pleie og omsorgstjenester	307 655	531 438	344 896	395 421
Årsverk ekskl. fravær i brukerrettede tjenester pr. mottaker	0,4	0,6	0,5	0,5
Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innbyggere 80 år og over.	395	374	293	333
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. mottaker av hjemmetjenester	187 776	226 768	132 641	239 788
Plasser i institusjon i prosent av innbyggere 80 år over	10,7	24,2	23,4	17,9
Andel innb. 80 år og over som er beboere på institusjon	8,3	15,2	17,1	13,4
Andel plasser avsatt til tidsbegrenset opphold	73,3	15,6	45	19,5
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	83,3	100	50	94,8
Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr. kommunal plass	1 265 606	1 441 417	1 037 792	1 039 336
Gjennomsnittlig antall tildelte timer pr uke, praktisk bistand	6,3	1,3	6,4	9,2
Gjennomsnittlig antall tildelte timer pr uke, hjemmesykepleie	6,9	9,4	2,4	4,7

Selv om Øygarden relativt sett har et større budsjett enn de to andre kommunene, ser vi at de også bruker en større andel av sine totale netto driftsutgifter på pleie og omsorg. Dette til tross for at fordelingen av netto driftsutgifter mellom institusjon og hjemmeboende er ganske lik Sund. En del av forklaringen finner vi nederst i tabellen. I tillegg til å ha høyest institusjonsdekning har også Øygarden den høyeste kostnaden per plass. Tallene tyder

også på at Øygarden i større grad gir hjemmesykepleie heller enn hjemmehjelp, sammenlignet med det de to andre kommunene gjør. Dette gjør hjemmetjenestene dyrere.

TABELL 49: NØKKELTALL FOR HELSETJENESTER I FJELL, ØYGARDEN, SUND OG LANDET U/OSLO. KILDE: KOSTRA

Nøkkeltall for helsetjenester Kostra 2014, konsern, nivå 2	Fjell	Øygarden	Sund	Landet u/Oslo
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, kommunehelsetjenesten	1877	3191	3495	2319
Netto driftsutgifter i prosent av samlede netto driftsutgifter	4,2	4,3	7,1	4,5
Legeårsverk pr 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	8	9,5	10,6	10,4
Fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	5,8	7,4	3	9
Årsverk av psykiatriske sykepleiere per 10 000 innbyggere	1,7	2,1	-	4,4
Antall personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid per 10 000 innbyggere	3,7	2,1	-	8,5

TABELL 50: NØKKELTALL FOR BARNEVERN I FJELL, ØYGARDEN, SUND OG LANDET U/OSLO. KILDE: KOSTRA

Nøkkeltall for barnevern Kostra 2014, konsern, nivå 2	Fjell	Øygarden	Sund	Landet u/Oslo
Netto driftsutgifter til sammen per innbygger, konsern	1397	2256	1851	1762
Barn med melding ift. antall innbyggere 0-17 år	4	7,3	3,4	4,1
Barn med undersøkelse ift. antall innbyggere 0-17 år	3,1	6,9	3,6	4,2
Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år	2,6	6,3	3	4,7
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år	3,4	3,9	2,5	4

TABELL 51: NØKKELTALL FOR SOSIALTJENESTER I FJELL, ØYGARDEN, SUND OG LANDET U/OSLO. KILDE: KOSTRA

Nøkkeltall for sosialtjenester Kostra 2014, konsern, nivå 2	Fjell	Øygarden	Sund	Landet u/Oslo
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger	1060	1759	1030	1906
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten i prosent av samlede netto driftsutgifter	2,4	2,4	2,1	3,7
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år	3,1	6,2	3,4	3,9
Årsverk i sosialtjenesten inkl. stillinger til sysselsettingstiltak	27	4	3,8	11,15
Årsverk i sosialtjenesten pr. 1000 innbygger	1,06	0,85	0,56	0,98
Mottakere av kvalifiseringsstønad per 1000 innb. 20-66 år	1,8	1,4	1,2	-

Netto driftsutgifter per innbygger til kommunehelsetjenesten ligger lavere i Fjell enn de to andre kommunene, samt landet u/Oslo. Samtidig ser vi at andelen årsverk for leger, fysioterapeuter, psykiatriske sykepleiere og personer med videreutdanning innen psykisk helsearbeid er lavere i Fjell enn landet under ett. Det samme kan observeres innen barnevern.

Når det gjelder sosialtjenesten, kan vi se at Fjell har et betydelig høyere antall årsverk i sosialtjenesten enn de to andre kommunene. En mulig effekt av dette er at Fjell også har en lavere andel sosialhjelpsmottakere i alderen 20–66 år.

I forbindelse med intervjuene ga både Øygarden og Sund uttrykk for utfordringer med tanke på kapasitet og sårbarhet. Ved tilfeldige svingninger i etterspørselen av tjenester, kunne det oppstå utfordringer med å dekke dette behovet. I tillegg er kommunene sårbare ved fravær og sykemeldinger. I spørreundersøkelsen var helse, omsorg og rus de områdene som flest ganger ble nevnt som utfordrende i de kommunale tjenestene. Resultatene fra intervjuene og spørreundersøkelsen kommer vi tilbake til i et eget delkapittel.

Tabellen nedenfor viser SSBs prognose for folketallsutviklinga ved middels vekst, målt i innbyggere 22–66 år per innbygger over 67 år. Forholdstallene sier noe om bærekraften til kommunene på bakgrunn av hvor mange som er yrkesaktive per ikke yrkesaktive innbygger.

TABELL 52: INNBYGGERE I ARBEIDSFØR ALDER (20–66 ÅR) I FORHOLD TIL ELDRE INNBYGGERE (67 ÅR OG OVER). KILDE: SSB

KOMMUNE	2015	2020	2040
FJELL	6,2	5,4	3,2
ØYGARDEN	4,5	4,2	3,1
SUND	5,2	4,3	3,2
SAMLET	5,7	5,0	3,2

For hele Norge er faktoren i dag 4,5, men forventes å synke til 2,9 i 2040. Sett i lys av inntekter og behov for tjenester, er forholdet mellom yngre og eldre innbyggere positivt i dag. Spesielt Fjell utmerker seg med en yngre befolkning enn for landet generelt, mens Øygarden ligger på snittet. Andelen innbyggere i arbeidsfør alder vil imidlertid – som i resten av landet – synke betraktelig frem mot 2040.

Etter hvert som folkehelsen bedrer seg, og nye behandlingsmetoder, medisiner, helsetjenester og teknologiske hjelpemidler gjør seg gjeldende, blir også den eldre delen av befolkningen friskere og mer selvhjulpne. I lys av dette kan det derfor være interessant å se på forholdet mellom innbyggere i alderen 20–66 år og de som er 80 år eller mer, da sistnevnte gruppe vil være de som har størst behov for kommunale tjenester.

TABELL 53: INNBYGGERE I ARBEIDSFØR ALDER (20–66 ÅR) I FORHOLD TIL ELDRE INNBYGGERE (80 ÅR OG OVER). KILDE: SSB

KOMMUNE	2015	2020	2040
FJELL	25,2	24,9	10,1
ØYGARDEN	14,2	15,6	8,1
SUND	19,8	19,2	8,3
SAMLET	21,9	22,0	9,4

For landet som helhet er faktoren 14,3 i dag, og er beregnet til åtte i 2040. Her ser vi at Øygarden ligger rett rundt snittet, mens Sund og spesielt Fjell har en yngre befolkning. Også i dette bildet vil kommunene nærme seg landssnittet i 2040, som vil gjøre at andelen innbyggere i alderen 20–66 år vil mer enn halvere seg sett opp mot innbyggere over 80 år.

I tabellen nedenfor anslås fremtidig tjenestebehov innen pleie og omsorg uttrykt i årsverk per 1000 innbygger i alderen 20–66 år. Beregningene er foretatt med utgangspunkt i dekningsgrad og standard på tjenestene som i 2014. Framskrivningene er basert på SSBs mellomalternativ.

TABELL 54: ANSLÅTT FRAMTIDIG TJENESTEBEHOV INNEN PLEIE OG OMSORG I ÅRSVERK PER 1000 INNBYGGERE 20–66 ÅR. KILDE: KOSTRA OG SSB

KOMMUNE	2014	2020	2040
FJELL	24,0	24,5	39,1
ØYGARDEN	51,8	50,6	75,7
SUND	35,7	38,3	57,7
SAMLET	29,8	30,4	47,3

En interessant observasjon i tabellen over er at Fjell kommune vil ha et lavere behov for årsverk innen pleie og omsorg per 1000 innbyggere i alderen 20–66 år i 2040, enn Øygarden hadde i 2014. Selv om Fjell vil ha en noe lavere andel eldre innbyggere enn Øygarden, forteller beregningen oss at Øygarden i dag har en langt mer ressurskrevende tjeneste enn både Fjell og Sund.

Med en økning i behovet fra 29,8 til 47,3 årsverk per innbygger i alderen 20–66 år, ligger den samlede veksten på nesten 60 prosent. Dette tyder på at kommunene får en vesentlig kostnadsøkning innen pleie og omsorg i årene som kommer. Det må samtidig presiseres at beregningen er gjort med utgangspunkt i dagens standard og dekningsgrad – noe som høyst sannsynlig vil endre seg betraktelig frem mot 2040.

7.3.2 Skole, barnehage og kultur

Tabellene nedenfor viser nøkkeltall for Fjell, Øygarden, Sund og landet samlet sett utenom Oslo, knyttet til skole, barnehage og kultur.

TABELL 55: NØKKELTALL FOR BARNEHAGETJENESTEN I FJELL, ØYGARDEN, SUND OG LANDET U/OSLO. KILDE: KOSTRA

Nøkkeltall for barnehage Kostra 2014, konsern, nivå 2	Fjell	Øygarden	Sund	Landet u/Oslo
Netto driftsutgifter barnehagesektoren i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter	21,5	15	18,2	14,9
Netto driftsutgifter til barnehager per innbygger	9 675	11 183	8 926	7 746
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	90	88,4	86,7	90,9
Korrigerede brutto driftsutgifter i kroner per barn i kommunal barnehage	176 811	220 863	154 696	174 945
Andel ansatte med barnehagelærerutdanning	41	31,5	35,8	34,9
Andel ansatte med annen pedagogisk utdanning	1,6	6,5	3,7	4,3
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning	98,8	86,5	90,2	90,9

TABELL 56: NØKKELTALL FOR SKOLETJENESTEN I FJELL, ØYGARDEN, SUND OG LANDET U/OSLO. KILDE: KOSTRA

Nøkkeltall for skole Kostra 2014, konsern, nivå 2	Fjell	Øygarden	Sund	Landet u/Oslo
Netto driftsutgifter grunnskolesektor i prosent av samlede netto driftsutgifter	33,3	23,7	29,9	24
Netto driftsutgifter grunnskolesektor per innbygger	14 981	17 685	14 713	12 480
Brutto investeringsutgifter til grunnskolesektor per innb.	1100	8840	2534	1928
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	6,9	6,4	7,9	8,1
Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt	16,3	19,2	18	17,4
Andel elever i grunnskolen som får tilbud om skole-skyss	31,9	40	48,2	23,7
Korrigerede brutto driftsutgifter til grunnskolesektor per elev	120 556	137 728	113 551	111 825
Elever per kommunal skole	215	107	150	213
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-10. årstrinn	13,5	11,8	14	13,6
Gjennomsnittlige grunnskolepoeng	40,2	41,2	41,5	40,3
Andel lærere som er 50 år og eldre	31,2	22,2	32,3	32,7
Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning og pedagogisk utdanning	87,9	86,7	78,2	87,8
Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning uten pedagogisk utdanning	5,5	5,6	8,9	5,6
Andel lærere med videregående utdanning eller lavere	6,5	7,8	12,9	6,5

TABELL 57: NØKKELTALL FOR TJENESTER INNEN KULTUR I FJELL, ØYGARDEN, SUND OG LANDET U/OSLO. KILDE: KOSTRA

Nøkkeltall for kultur	Fjell	Øygarden	Sund	Landet
Kommunestruktur Sund, Fjell og Øygarden				113

Kostra 2014, konsern, nivå 2				u/Oslo
Netto driftsutgifter kultursektoren i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter	3,5	3,5	1,9	3,8
Netto driftsutgifter for kultursektoren per innbygger i kroner	1592	2651	944	1990
Bokutlån fra folkebibliotek per innbygger i alt	2	3,5	3,4	3,3
Besøk i folkebibliotek per innbygger	4	3	3,3	4,4

Ved å se på dagnes nøkkeltall fremkommer det forskjeller blant annet knyttet til driftsutgifter i kroner per barn i kommunal barnehage. Øygardens brutto driftsutgifter ligger mer enn 66 000 kroner over Sund, per barn. Øygarden ligger også langt over Fjell, selv om både Sund og Fjell har høyere andel ansatte med pedagogisk utdanning. Selv om Øygarden bruker mer penger per innbygger til både barnehage, skole og kultur enn Fjell og Sund, bruker de fremdeles en mindre andel av kommunens samlede netto driftsutgifter på disse tjenestene enn de andre kommunene. I tillegg investerer Øygarden langt mer enn de to andre. Ellers finner man enkelte forskjeller på blant annet utgift per elev, skolestørrelse, alder på lærere og til dels utdanning, men mange av nøkkeltallene er relativt like.

Tabellene under inneholder historiske og framskrevne tall på antall barn i alderen 0–5 og 6–15 år. Både Fjell, Øygarden og Sund har fått flere barn siden 1990, og frem mot 2040 vil alle ha en økning i barnetallene, selv om Sund ser ut til å svinge litt. Den største økningen ser vi hos Fjell, som etter prognosene skal ha fått 34,9 prosent flere barn i alderen 0–5 år i 2040. Samlet vil det bli behov for 884 nye barnehageplasser og 1851 nye skoleplasser over de neste 25 årene.

TABELL 58: ANTALL BARN 0–5 ÅR, HISTORISKE TALL OG FRAMSKRIVNINGER (MIDDELALTERNATIVET). KILDE: SSB

	1990	2000	2010	2015	2020	2030	2040	2015-2040
Sund	510	371	537	629	586	641	692	9,7 %
Fjell	1464	2032	1933	2035	2408	2804	2770	34,9 %
Øygarden	305	318	362	391	421	460	477	17,8 %
Samlet	2279	2721	2832	3055	3415	3905	3939	884

TABELL 59: ANTALL BARN 6–15 ÅR. HISTORISKE TALL OG FRAMSKRIVNINGER (MIDDELALTERNATIVET). KILDE: SSB

	1990	2000	2010	2015	2020	2030	2040	2015-2040
Sund	892	834	845	938	1149	1154	1210	29,0 %
Fjell	2683	2926	3706	3601	3690	4553	4999	38,8 %

Øygarden	488	594	625	654	715	799	835	27,7 %
Samlet	4063	4354	5176	5193	5554	6506	7044	1851

7.3.3 Tekniske tjenester

Nøkkeltall knyttet til en rekke tekniske tjenester i kommunene er satt sammen i tabellen nedenfor.

TABELL 60: NØKKELTALL FOR TEKNISKE TJENESTER, 2014. KILDE: KOSTRA

Nøkkeltall for tekniske tjenester Kostrå 2014, konsern, nivå 2	Fjell	Øygarden	Sund	Landet u/Oslo
Netto dr.utg. i kr pr. innb., kommunale veier og gater	519	1 316	698	915
Netto dr.utg. i kr pr. km. kommunal vei og gate	158 375	183 235	10715	108 772
Brutto driftsutg. VAR i prosent av totale brutto driftsutg.	0	7,1	0	4,7
Årsgebyr for vannforsyning	3 626	3 800	4 950	3317
Tilknytningsgebyr vann - én sats	8 640	20 000	20 300	-
Årsgebyr for avløpstjenesten	4 122	5 000	4 100	3654
Tilknytningsgebyr avløp - én sats	8 640	22 000	20 300	-
Årsgebyr for avfallstjenesten	2 171	2 900	1 874	2639
Årsgebyr for septiktømming	1 058	2 250	1 260	1383
Saksbehandlingsgebyr, privat reguleringsplan, boligformål. jf. PBL-08 § 33-1	173 874	75 000	31 950	51 630
Saksbehandlingsgebyret for oppføring av enebolig, jf. PBL-08 §20-1 a	11 213	10 550	10 950	11 055
Standardgebyr for oppmålingsforretning for areal tilsvarende en boligtomt på 750 m2	29 014	25 000	27 490	-
Årsgebyr for feiing og tilsyn	570	360	388	415
Netto driftsutgifter for brann- og ulykkesvern pr. innb.	569	1293	563	756
Årsverk i brann- og ulykkesvern pr. 1000 innbyggere	0,42	0,42	0,42	0,73
Netto driftsutgifter til plan/kart/bygg i forhold til totale driftsutgifter i kommunen	0,54	1,21	0,19	0,65
Netto driftsutgifter til plan/kart/bygg per innbygger	244	907	92	338
Brutto driftsutg. til plan/kart/bygg per innbygger	1100	1522	940	780

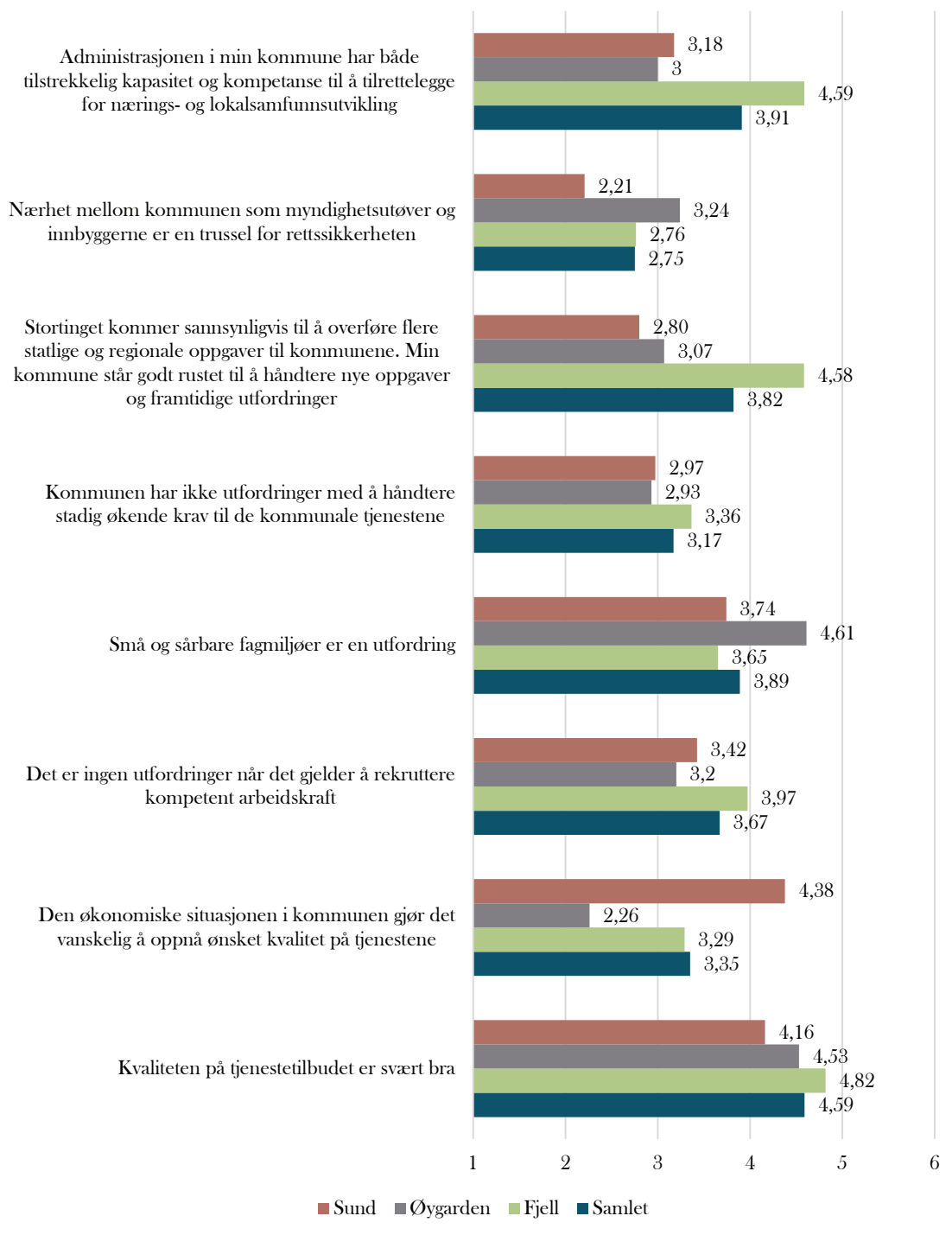
Igjen kommer Øygarden høyt ut på utgiftssiden. Netto driftsutgifter til både vei, plan/kart/bygg og brann- og ulykkesvern ligger langt over de to andre kommunene. På sistnevnte tjeneste bruker de mer enn dobbelt så mye per innbygger som Fjell og Sund, men det jobbes nå for at Øygarden skal gå inn i Sotra brannvern IKS.

Innenfor områdene vann og avløp drives tjenesten etter selvkostprinsippet. Dette innebærer at kostnadene og inntektene i all hovedsak skal balansere. Ulikheter mellom kommunene kan blant annet skyldes kostbare utbygginger og få innbyggere til å bære kostnadene. Både Sund og Øygarden ligger over Fjell når det kommer til gebyrer på vann- og avløpstjenester, mens Sund har det laveste avfallsgebyret. Det er BIR AS som utfører oppgavene innen husholdningsrenovasjon i Sund.

7.4 Resultater fra spørreundersøkelsen og intervjuene

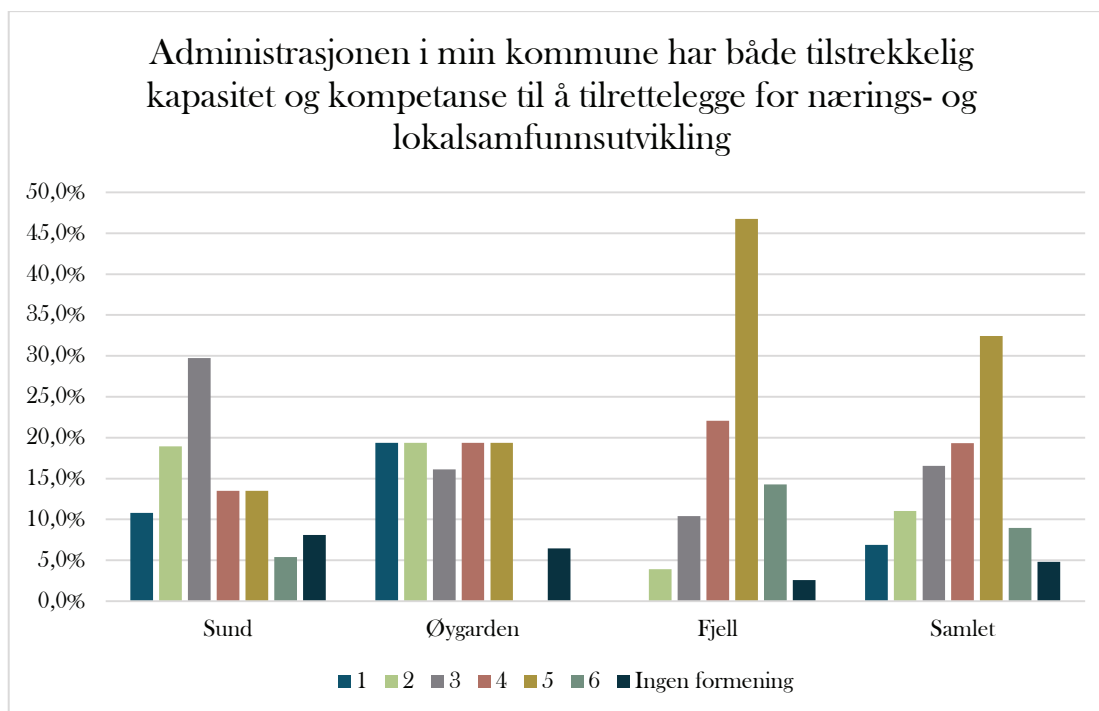
Som en del av arbeidet med denne rapporten har det vært gjennomført en spørreundersøkelse. I den forbindelse inkluderte vi flere spørsmål som omhandler tjenesteyting og myndighetsutøvelse i kommunene. Det overordnede spørsmålet var «Hvordan vil du vurdere tjenestetilbudet i din kommune? (Angi i hvilken grad du er enig eller uenig i følgende påstander. Svar på en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig)». Middelerdien er 3,5, og verdier under dette nivået viser altså at man er uenig i påstanden som fremmes. Både kommunale ledere, kommunepolitikere samt tillitsvalgte i alle de tre kommunene har fått tilsendt undersøkelsen. Snittverdiene til svarene til hvert enkelt spørsmål er listet opp for hver av kommunene i figuren under.

Hvordan vil du vurdere tjenestetilbudet i din kommune?



FIGUR 37: GJENNOMSNIITT AV SVARENE FRA SPØRREUNDERSØKELSEN FOR HVERT ENKELT SPØRSMÅL OG KOMMUNE

I figurene som følger, viser vi hvordan respondentene fordelte seg på skalaen fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig) for hvert spørsmål.



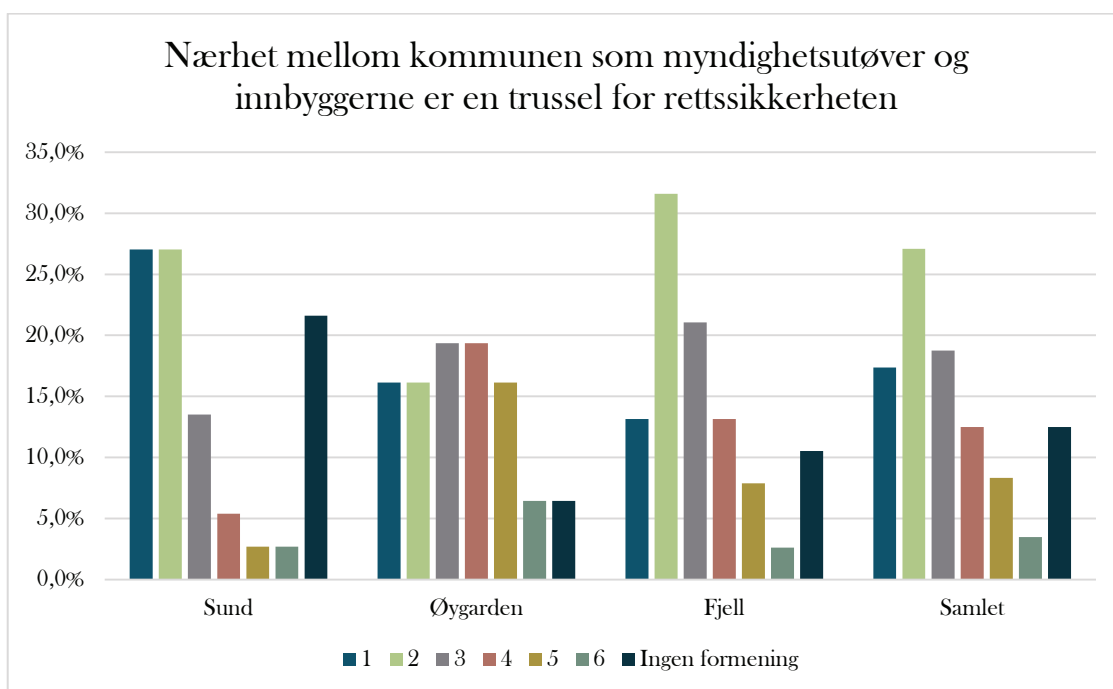
FIGUR 38: ADMINISTRASJONENS KOMPETANSE OG KAPASITET.

TABELL 61: GJENNOMSNIITT AV SVARENE FRA SPØRREUNDERSØKELSEN – ADMINISTRASJONEN I MIN KOMMUNE HAR BÅDE TILSTREKkelig KAPASITET OG KOMPETANSE TIL Å TILRETTELEGGE FOR NÆRINGS- OG LOKALSAMFUNNSUTVIKLING

Sund	Øygarden	Fjell	Samlet
3,18	3,00	4,59	3,91

Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse er kriterier som går igjen i både tjenesteytingen og myndighetsutøvelsen. I dette tilfellet er det tydelig at Fjell står sterkere enn de andre. De har en administrasjon med større fagmiljø og bredere kompetanse – noe de andre kommunene enten ikke har, eller må kjøpe inn fra andre kommuner eller bedrifter. I en del tilfeller kan dette også løses gjennom interkommunale samarbeid.

I intervjuene ble blant annet juridisk kompetanse og kompetanse på plan- og næringsutvikling nevnt spesielt. I forbindelse med de åpne spørsmålene i undersøkelsen, ble det stilt spørsmål om hvilke tjenesteområder respondentene anså som mest utfordrende. Plan og tekniske tjenester troner nesten helt toppen. Det er samtidig verd å merke seg at det ser ut til å råde en viss uenighet blant respondentene i Sund og Øygarden.



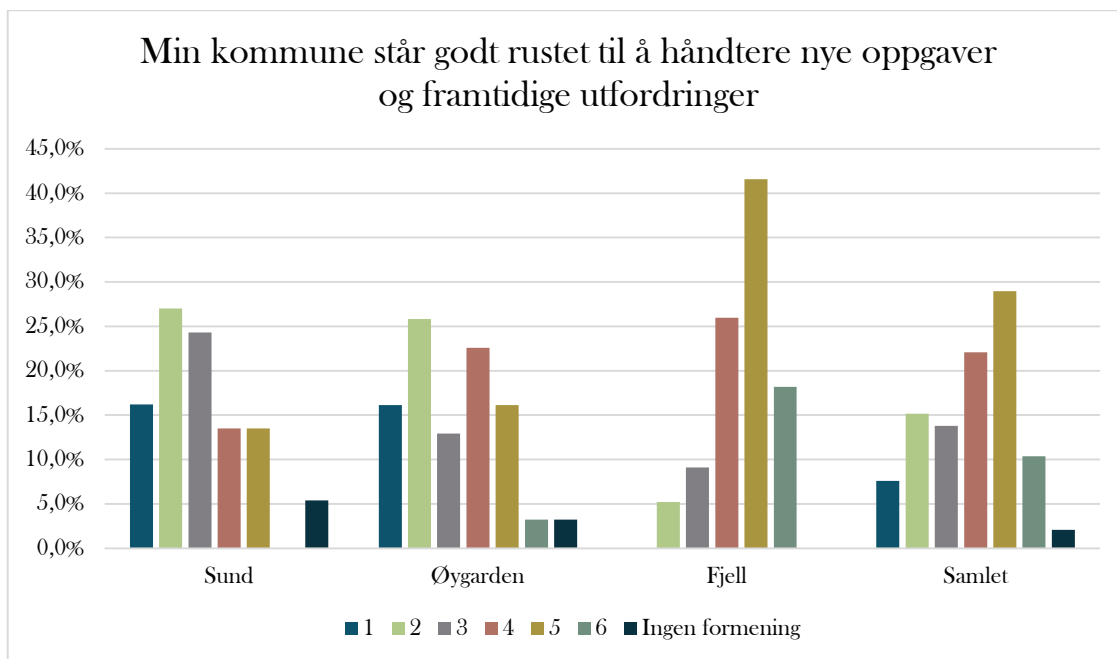
FIGUR 39: NÆRHET MELLOM KOMMUNEN OG INNBYGGERNE.

TABELL 62: GJENNOMSNIITT AV SVARENE FRA SPØRREUNDERSØKELSEN – NÆRHET MELLOM KOMMUNEN SOM MYNDIGHETSUTØVER OG INNBYGGERNE ER EN TRUSSEL FOR RETTSSIKKERHETEN

Sund	Øygarden	Fjell	Samlet
2,21	3,24	2,76	2,75

I intervju med formannskapene ble det i samtlige kommuner fremhevet at nærhet til innbyggerne var en viktig forutsetning for å drive et godt lokaldemokrati. I en kommune med få innbyggere og liten geografisk utbredning, er også avstanden til ordfører og rådmann kortere enn i en stor kommune. God lokalkunnskap trekkes frem som positivt, samt at den korte beslutningsveien kan gi mer effektive beslutningsprosesser.

Tette bånd og nære relasjoner kan imidlertid skape utfordringer knyttet til blant annet habilitet og for lite distanse mellom saksbehandler og bruker. Likevel var det bare i intervjuet med formannskapet i Fjell det kom frem at habilitet noen ganger kunne skape problemer. Formannskapene i de andre kommunene påpekte at folk var flinke til å si ifra, og at det aldri var problemer knyttet til dette. Svarene fra Øygarden viser likevel at respondentene fordeler seg godt utover hele skalaen i dette spørsmålet.



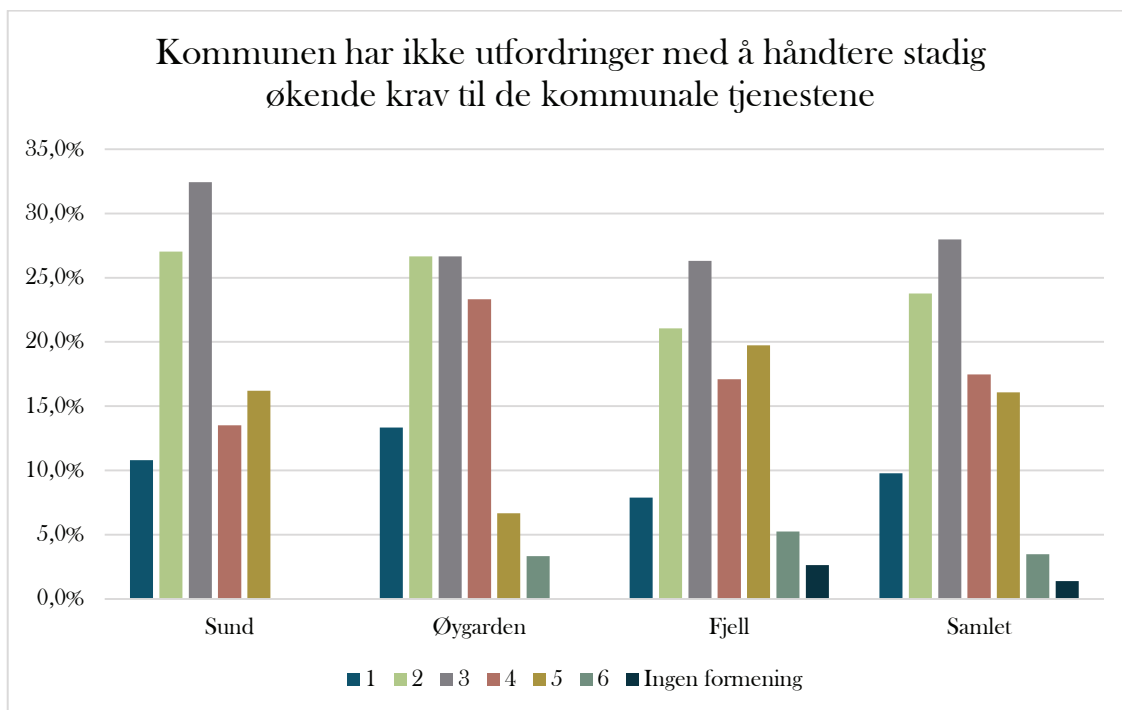
FIGUR 40: RUSTET KOMMUNE FOR FREMTIDEN.

TABELL 63: GJENNOMSNIITT AV SVARENE FRA SPØRREUNDERSØKELSEN – STORTINGET KOMMER SANNSYNLIGVIS TIL Å OVERFØRE FLERE STATLIGE OG REGIONALE OPPGAVER TIL KOMMUNENE. MIN KOMMUNE STÅR GODT RUSTET TIL Å HÅNDTERE NYE OPPGAVER OG FRAMTIDIGE UTFORDRINGER

Sund	Øygarden	Fjell	Samlet
2,80	3,07	4,58	3,82

I ekspertutvalgets rapport anbefales det at kommunene skal ta over flere oppgaver som i dag ligger under statlig ansvar. I tillegg vil situasjonen for dagens tjenester også bli mer kompleks, med økte krav, ny teknologi, flere pleietrengende og færre personer som skal løse de samme oppgavene i fremtiden. Ekspertutvalget anbefaler en kommunestørrelse på minimum 15 000 til 20 000 innbyggere for å kunne håndtere både dagens og fremtidens oppgaver på en hensiktsmessig måte.

Flere påpekte at oppgavene blir løst på en god måte i dag, blant annet gjennom interkommunale samarbeid. Respondentene mener også selv at kvaliteten på tjenestene i dag er god. Likevel er respondentene i Sund og Øygarden samlet sett skeptiske til om deres kommune vil kunne håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer.



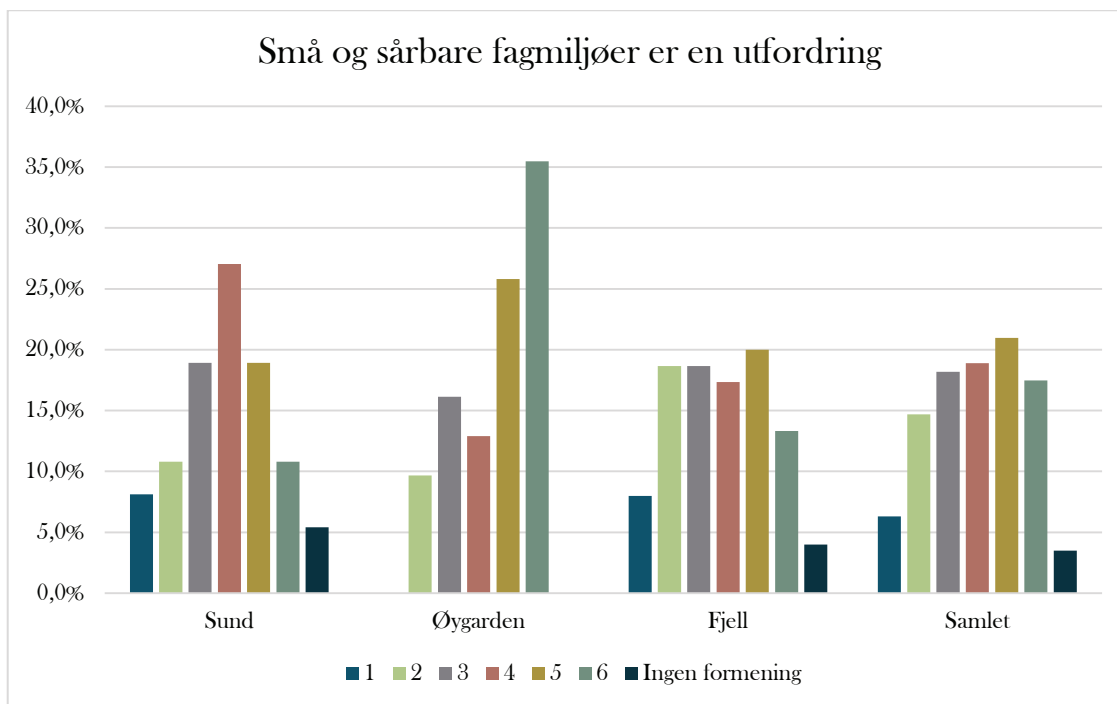
FIGUR 41: UTFORDRINGER VED DE KOMMUNALE TJENESTENE.

TABELL 64: GJENNOMSNIITT AV SVARENE FRA SPØRREUNDERSØKELSEN – KOMMUNEN HAR IKKE UTFORDRINGER MED Å HÅNDTERE STADIG ØKENDE KRAV TIL DE KOMMUNALE TJENESTENE

Sund	Øygarden	Fjell	Samlet
2,97	2,93	3,36	3,17

Tilbakemeldingene på påstanden om at kommunen ikke har utfordringer med å håndtere stadig økende krav til de kommunale tjenestene, kan til dels ses i sammenheng med forrige påstand, selv om respondentene i Fjell er mer negative i dette tilfellet. Økte krav i tjenestene kommer blant annet i forbindelse med generelt økt levestandard, økte muligheter for behandling og nye lovfestede rettigheter. I 2014 passerte brutto driftsutgifter til omsorgstjenestene i Norge for første gang 100 milliarder kroner, opp fra knappe 80 milliarder i 2010.⁴⁴

⁴⁴ <https://www.ssb.no/helse/statistikker/pleie>

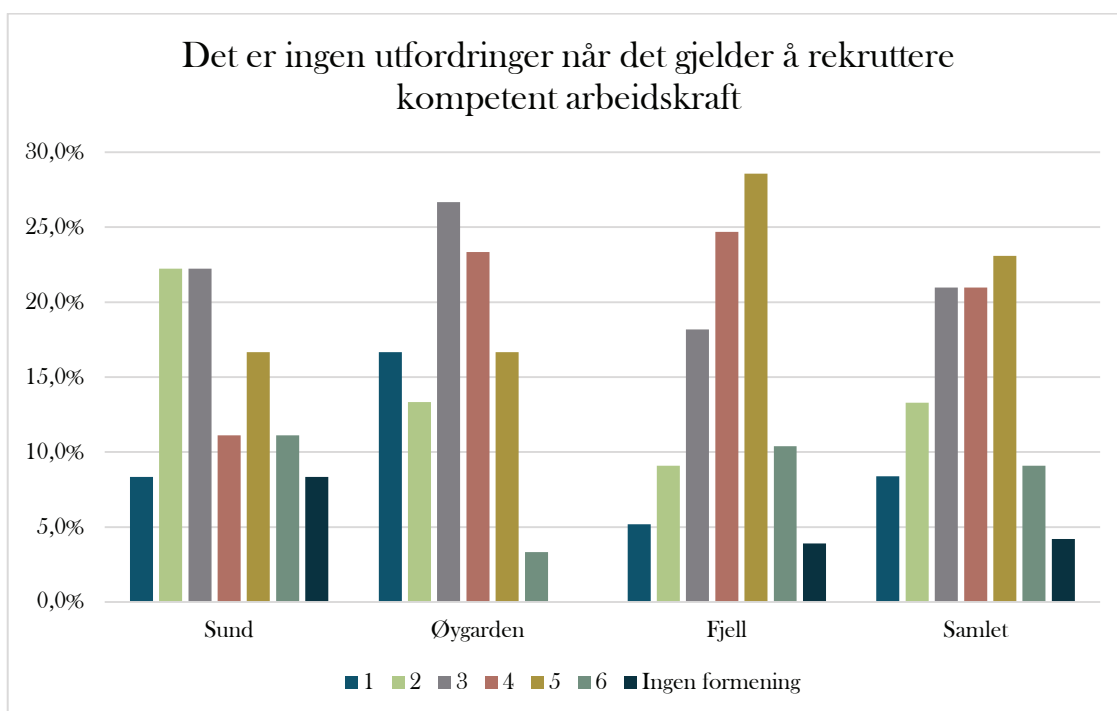


FIGUR 42: SMÅ OG SÅRBARE FAGMILJØER.

TABELL 65: GJENNOMSNITT AV SVARENE FRA SPØRREUNDERSØKELSEN – SMÅ OG SÅRBARE FAGMILJØER ER EN UTFORDRING.

Sund	Øygarden	Fjell	Samlet
3,74	4,61	3,65	3,89

Mens gjennomsnittsverdiene fra Sund og Fjell viser en ganske nøytral holdning, tyder svarene fra Øygarden på at små og sårbare fagmiljøer er en utfordring. Men flere respondenter sier seg også helt uenige i påstanden. Noe av forklaringen til dette ligger nok i at utfordringene variere alt etter hvilket ståsted og hvilke tjenester respondentene har best kjennskap til. Det er likevel klart at med bare 4700 innbyggere så vil det være vanskelig å etablere robuste fagmiljøer for enkelte tjenester.

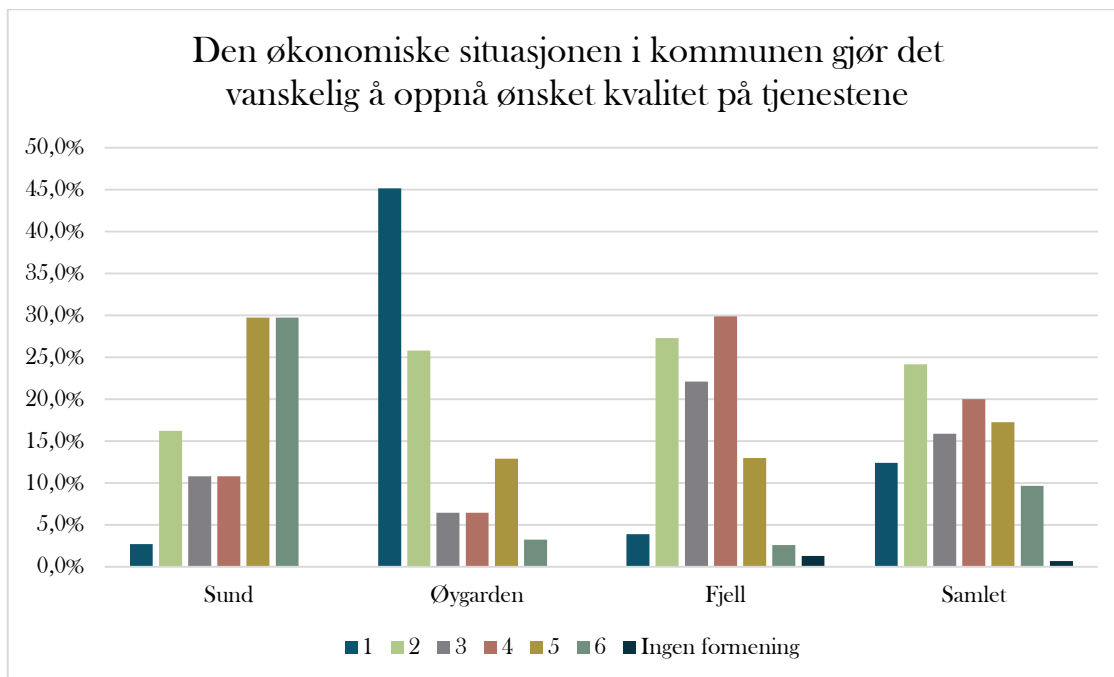


FIGUR 43: UTFORDRINGER VED REKRUTTERING.

TABELL 66: GJENNOMSNITT AV SVARENE FRA SPØRREUNDERSØKELSEN – DET ER INGEN UTFORDRINGER NÅR DET GJELDER Å REKRUTTERE KOMPETENT ARBEIDSKRAFT

Sund	Øygarden	Fjell	Samlet
3,42	3,2	3,97	3,67

Tilbakemeldingene gjennom intervjuene varierte mye når det kom til spørsmål om rekruttering. Dette bærer også svarene fra spørreundersøkelsen preg av. Alle kommunene ligger i snitt på 3-tallet, og kan derfor oppfattes som nøytrale til påstanden. Tilbakemeldingene gjennom intervjurunden må likevel antas å være høyst reelle, helt uavhengig av hva snittverdien for kommunen tilsier. I Øygarden nevnes både ledere, psykologer, leger samt ingeniører innen visse områder, som utfordrende å rekruttere. Sykepleiere, arkitekter og planleggere nevnes spesifikt i Fjell.



FIGUR 44: KOMMUNENS ØKONOMI OG KVALITET PÅ TJENESTENE.

TABELL 67: GJENNOMSNIITT AV SVARENE FRA SPØRREUNDERSØKELSEN - DEN ØKONOMISKE SITUASJONEN I KOMMUNEN GJØR DET VANSKELIG Å OPPNÅ ØNSKET KVALITET PÅ TJENESTENE

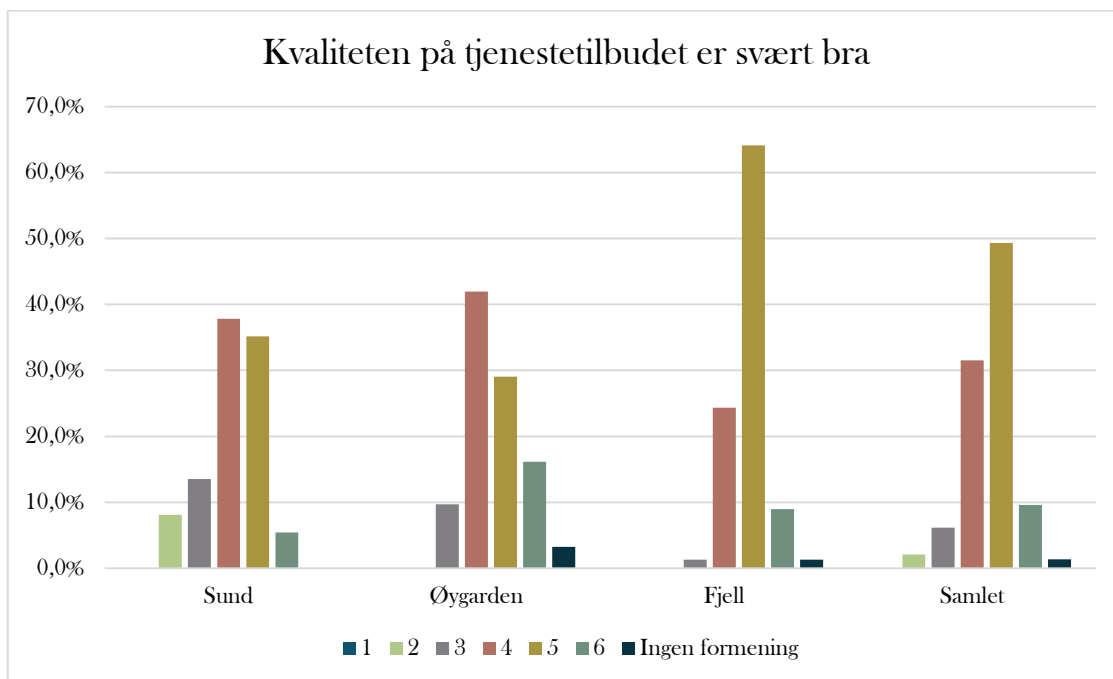
Sund	Øygarden	Fjell	Samlet
4,38	2,26	3,29	3,35

I forbindelse med påstanden om at den økonomiske situasjonen i kommunen gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet i tjenestene, finner vi den største forskjellen i svarene mellom kommunene. Mens Sund er ganske enig i påstanden, mener Øygarden på sin side at den økonomiske situasjonen ikke står nevneverdig i veien for kvaliteten på tjenestene. Dette henger naturlig sammen med de store inntektene Øygarden får fra eiendomsskatt på verk og bruk. Dette er imidlertid inntekter som etter hvert vil kunne falle bort, enten i form av lavere aktivitet i petroleumsnæringen, eller endringer av reglene for eiendomsskatt.⁴⁵ Dette vil få store utslag for Øygardens økonomi.⁴⁶

Fjell oppga i intervjuene å ha stramme økonomiske rammer å styre etter, men at de likevel fikk mye til takket være effektive tjenester og god kontroll. Gjennomsnittet av tilbakemeldingene viser også at de er fra nøytral til noe uenig i påstanden om at kommunens økonomi gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet.

⁴⁵ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/horing---eiendomsskatt-pa-arbeidsmaskiner-mv.-i-verk-og-bruk/id2423675/>

⁴⁶ <http://www.nrk.no/hordaland/fjering-av-eiendomsskatt-kan-koste-kommunene-dyrt-1.12488188>



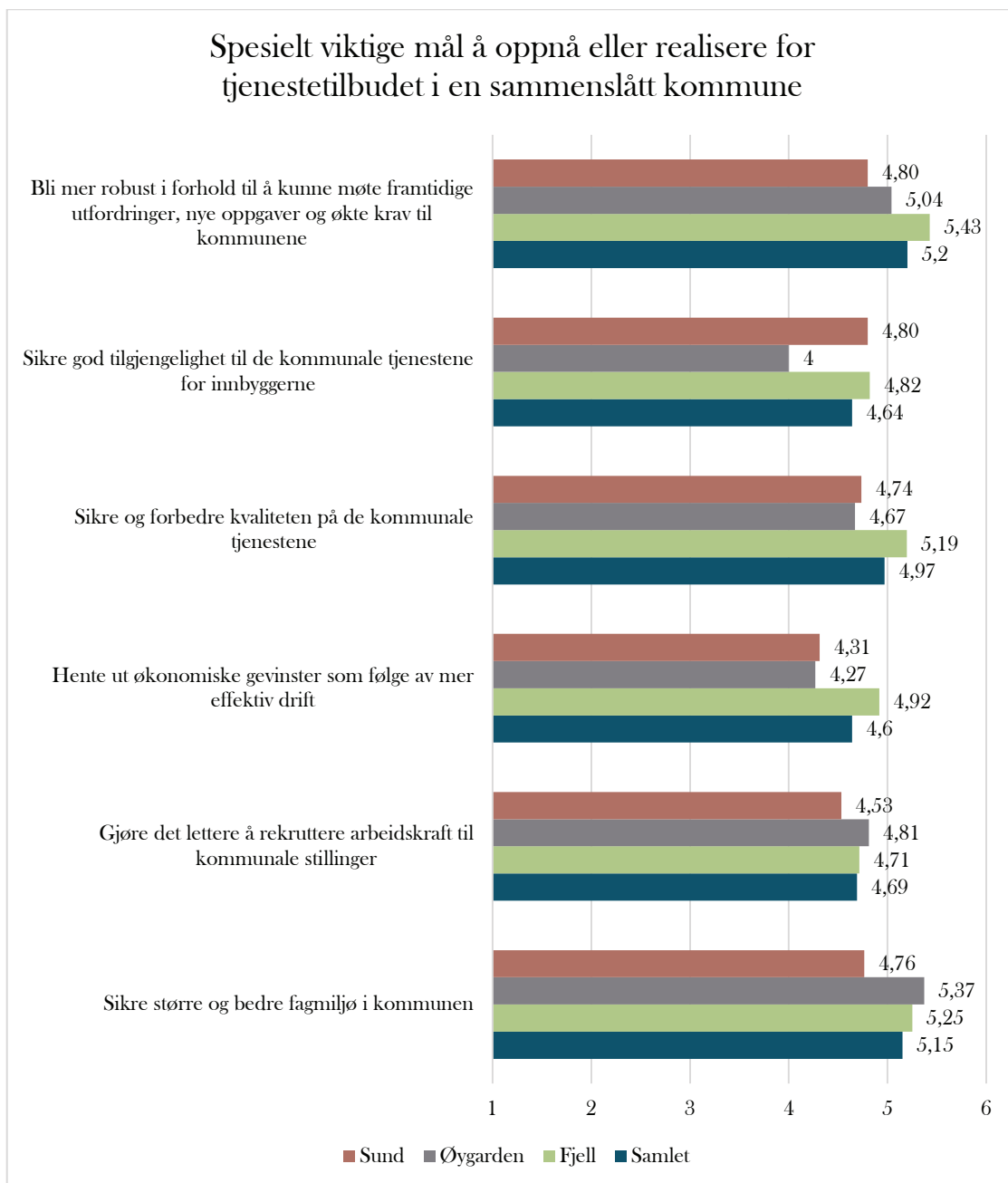
FIGUR 45: KVALITETEN PÅ TJENESTETILBUDET.

TABELL 68: GJENNOMSNIITT AV SVARENE FRA SPØRREUNDERSØKELSEN - KVALITETEN PÅ TJENESTETILBUDET ER SVÆRT BRA

Sund	Øygarden	Fjell	Samlet
4,16	4,53	4,82	4,59

Selv om økonomien holder noen igjen, kapasitet og kompetanse er en mangelvare, og økende krav til de kommunale tjenestene er utfordrende å håndtere, mener alle de tre kommunene at tjenestene de yter, holder god kvalitet. Sett bort fra noen få respondenter i Sund som er uenige (2 på skalaen), holder alle respondentene seg fra 3 til 6. Selv om noen da kan mene at det er likegyldig om kommunen er stor eller liten, så skjuler nok disse tallene en del utfordringer – spesielt sett noe frem i tid.

Tjenestekvaliteten innen en rekke områder kan være god, og til og med bedre, ved at de ytes av en liten kommune heller enn en stor. Men både de åpne svarene i spørreundersøkelsen, samt tilbakemeldingene i intervjuene, tegner et noe mer nyansert bilde. Når det kommer til de store oppgavene med behov for spesialiserte miljøer og et visst volum av tjenester, vil tilstrekkelig størrelse kunne være avgjørende for at man i det hele tatt kan levere det innbyggerne har krav på.



FIGUR 46: SVAR FRA SPØRREUNDERSØKELSEN - MÅL FOR KOMMUNESAMMENSLÅING

I spørreundersøkelsen var det også mulig gi tilbakemelding på viktigheten av forskjellige mål som bør oppnås i en sammenslått kommune. Her er enigheten rimelig stor, men det å sikre større og bedre fagmiljøer, samt bli mer robust for å kunne møte fremtidige utfordringer, nye oppgaver og økte krav, skiller seg ut på topp. Samtidig anses ikke det å sikre god tilgjengelighet til de kommunale tjenestene for innbyggerne som et spesielt viktig mål med en kommunesammenslåing for Øygardens del. Det kan antas at respondentene mener at en sammenslåing vil føre til lengre avstander samt dårligere tilgjengelighet. Å hente ut økonomiske gevinster ligger også litt bak de andre målene for Sund og Øygardens del.

7.4.1 Oppsummering av spørreundersøkelsen og intervjuene

Det har vært mye snakk om kompetanse og kapasitet i forbindelse med tjenesteyting og myndighetsutøvelse. Dette er kriterier som går igjen i begge rollene, og som samtidig nevnes som de største utfordringene. Overføring av nye oppgaver fra staten oppleves også som en utfordring. Både kompetanse, kapasitet og positive holdninger til nye oppgaver finner vi imidlertid i Fjell, ifølge respondentene derfra. Dette henger også godt sammen med ekspertutvalgets teori om at kommunene må ha en viss størrelse for å kunne håndtere utfordringene på en hensiktsmessig måte.

De fleste mener at nærhet til innbyggerne er positivt heller enn negativt, og få ser ulemper ved det. Øygarden mener dessuten ikke at den økonomiske situasjonen i kommunen gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet i tjenestene. Det gjør heller ikke Fjell, selv om de er mer nøytrale i spørsmålet. Alle kommunene mener imidlertid at kvaliteten på tjenestetilbudene er bra.

I de åpne svarene ble det i stor grad pekt på at helse og omsorg, samt rus og psykiatri innebærer store utfordringer for de kommunale tjenestene. Også skole, barnevern og tekniske tjenester som plan og næringsutvikling ble nevnt av flere.

Det som bidrar til å gjøre respondentene positive til sammenslåing, er mulighetene for å sikre bedre fagmiljøer og å stå rustet til å kunne håndtere fremtidige oppgaver på en god måte. Gjennom intervjuene kommer det også frem at felles kultur, geografi og fordeler innen samkjørt planlegging av samferdsel og næringsutvikling er gode argumenter for å gjennomføre en sammenslåing. Likevel går det et generelt skille mellom politikerne og administrasjonen i de to minste kommunene, der politikerne i større grad enn administrasjonen ønsker å stå alene.

7.5 Vurdering av kriteriene for tjenesteyting og myndighetsutøvelse

I denne delen vil vi gjøre en kort oppsummering og drøfting av hvert enkelt kriterium anbefalt av ekspertutvalget for å ivareta kommunens roller som tjenesteyter og myndighetsutøver.

Interkommunalt samarbeid

Flere har nevnt helse og omsorg som det området med størst utfordringer. Dette er i tillegg et område det kan komme mange tunge oppgaver på i årene som kommer. I kapittel 6.3 viste vi også hvordan andelen eldre vil bli langt større, sett opp mot de som er i yrkesaktiv alder. Dette vil i seg selv skape nye utfordringer. Stadig flere rammes dessuten av demens og diabetes – noe som legger en ekstra dimensjon på jobben innen de kommunale tjenestene. Flere av disse oppgavene har blitt løst gjennom interkommunale samarbeid som ofte virker hensiktsmessig.

Mens Sund og Øygardens gjennomsnittlige score for hvert av spørsmålene rundt interkommunale samarbeid viser at de beveger seg mellom nøytral og litt positiv, svarer Fjell mer negativt. De gir blant annet tydelig tilbakemelding om at utvidet interkommunalt samarbeid ikke er å foretrekke fremfor kommunesammenslåing. Noen av de samme holdningene kan også komme til uttrykk gjennom at Askøy i senere tid har redusert sine forpliktelser i samarbeidet med Fjell, Sund og Øygarden, uten at de ønsker å slå seg sammen av den grunn.

Befolkningsgrunnlag

Både i Sund, men spesielt i Øygarden, er befolkningen en del eldre enn i Fjell. Frem mot 2040 vil dessuten andelen eldre øke betydelig. Dette er imidlertid en del av en nasjonal trend, der de tre kommunene samlet sett kommer bedre ut enn landsgjennomsnittet. Den store og relativt unge befolkningen i Fjell vil bidra til å bedre forholdstallet i de andre to kommunene. På tidspunktet for eventuell sammenslåing (2020) vil kommunene utgjøre en befolkning på rundt 40 000 innbyggere i henhold til SSBs beregninger. Framskrivningene viser at folketallet vil ligge på rundt 53 000 i 2040. Dette er langt over ekspertutvalgets minimumsanbefalinger på 15 000 til 20 000 innbyggere. Se for øvrig eget kapittel om befolknings- og næringsutvikling.

7.5.1 Kapasitet og kompetanse

Tjenestekvalitet kan vurderes på flere ulike måter. Dersom tjenesten er godt strukturert, ytes på en effektiv måte, eller om brukerne opplever tjenesten som god og nyttig, vil det gi inntrykk av høyere tjenestekvaliteten. Størrelsen på fagmiljøene vil kunne sette premisser for hvor kvalitativ god en tjeneste kan være. Økonomiske ressurser kan også legge grunnlaget for gode tjenester, men mer penger er ikke ensbetydende med bedre kvalitet. God kompetanse blant de ansatte er avgjørende.

I kapittel 6.3 ble det foretatt en gjennomgang av forskjellige nøkkelindikatorer knyttet til kvalitet i tjenestene. På de fleste indikatorene lå alle de tre kommunene rundt landssnittet, eller over. Ett av unntakene er Fjells dekningsgrad for institusjonsplasser. Den er lavere enn snittet, og mye lavere enn de to nabokommunene. Likevel kan man argumentere for at tjenestene er gode ved at Fjell i større grad tilrettelegger for å bo lengre hjemme. I KOSTRA-rapporteringen fra Sund er det oppgitt at kun 50 prosent av plassene i pleie- og omsorgsinstitusjonene er i enerom. Administrasjonen i Sund påpeker imidlertid at tallet ikke stemmer, og at kommunen i hovedsak benytter enerom. KOSTRA-tall om dekningsgrader knyttet til antall plasser i institusjon kan derfor også være usikre.

Innen psykiatri og psykisk helse kan det se ut som alle kommunene har en vei å gå. Respondenter både i Fjell, Sund og Øygarden oppgir også at psykiatri og rus er et område med store utfordringer, og som kunne nytt godt av et samordnet tilbud mellom de tre. Fysioterapi og legeårsværk i helsetjenestene kommer også ut bak landssnittet.

Gjennom intervjuet og spørreundersøkelsen ble det påpekt at fagmiljøene var sårbare, og at enten én eller flere av kommunene slet med å rekruttere ledere, psykologer, leger, jurister, sykepleiere, arkitekter, planleggere og til en viss grad ingeniører. Dette er ansatte innen blant annet sosiale og tekniske tjenesteområder og mer spesialiserte helsetjenester som

godt kunne jobbet på tvers av kommunegrensene uten at avstand forringet tjenestekvaliteten. Det er derfor et betydelig potensial for å forbedre kapasitet og kompetanse ved en kommunesammenslåing.

7.5.2 Effektiv tjenesteproduksjon

Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger tilsier at det er stordriftsgevinster i teknisk sektor, og i noen grad i helsetjenester og administrasjon (Grefsrud og Hagen 2003). Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger viser at førstelinjetjenester som skoler, barnehager og sykehjem ofte blir lokalisert som tidligere (Brandtzæg 2009). Det betyr likevel ikke at det ikke er potensial for bedre og mer effektive tjenester innen disse områdene.

Fjell, Sund og Øygarden er allerede knyttet tett sammen gjennom en rekke interkommunale samarbeid (disse er omtalt i et eget kapittel). I intervjuene oppga alle kommunene at Straume har funksjonen som regionsentrum, og vil være et naturlig sentrum for en eventuell ny kommune. De aller fleste innbyggerne i alle de tre kommunene vil i dag kunne nå Straume i løpet av 45 minutter. Flere tjenester vil derfor kunne plasseres her og fremdeles oppleves som tilgjengelige for innbyggerne i Sund og Øygarden. Ved å ha en overordnet struktur og sammenheng innen skole og barnehage, vil innbyggerne kunne oppleve større fleksibilitet når det kommer til blant annet barnehageplass og pendling.

Modeller for tjenesteyting

Større og mer sentraliserte enheter vil kunne gi stordriftsfordeler. Man skal likevel ikke se bort fra fordelene med å ha et lite miljø med korte beslutningsveier og god lokal kunnskap. Man bør derfor se på måter å organisere tjenestene på slik at man kan utnytte fordelene av å ha et større fagmiljø, samtidig som tjenestene som er i daglig bruk, ligger nært der folk bor.

Når det kommer til tjenester innen arealplanlegging, byggesak, landbrukskontor, administrasjon, vann og avløp, renovasjon, NAV, barnevern og PPT, samt koordinerende roller innen brann og beredskap, så kan alle disse samlokaliseres uten at tilgjengeligheten og kvaliteten oppleves som dårligere. Alle tjenestene trenger imidlertid ikke å være på samme sted. Ved å benytte en funksjonsdeling kan enkelte tjenesteområder som barnevern, PPT og familievernkontor ligge i en (tidligere) kommune, mens vann, avløp og renovasjon ligger i en annen. Flere tjenester blir dessuten tilgjengelige via internett, og muligheten for personlig oppmøte blir derfor etter hver mindre relevant, slik man for eksempel har erfart innen banktjenester.

Potensialet for mer effektive tjenester synes å være stort, da flere tjenester som i dag produseres på egenhånd eller gjennom forskjellige typer interkommunale samarbeid, kan løses bedre i en sammenslått kommune. Det er likevel viktig å presisere at en rekke tjenester som skole, barnehage og forebyggende tiltak vil måtte være desentraliserte og lett tilgjengelige der folk bor. Dette er noe den aktuelle modellen for tjenesteyting må ta høyde for.

7.5.3 Valgfrihet og distanse og fremtidig tjenesteproduksjon

Valgfrihet

Valgfrihet kan tilbys innen mange kommunale tjenester. Det vanligste er å tenke på hjemmetjenester og barnehage, men valgfrihet kan også tenkes å bli utvidet til eksempelvis skole, kulturtilbud, idrettstilbud, boliger og sykehjem med mer. For en stor andel av de tre kommunenes innbyggere vil tilbud lokalisert i, eller i nærheten av de eksisterende kommunesentrene, oppleves som lett tilgjengelige. Valgfriheten vil derfor kunne økes dersom man slås sammen til én kommune.

Tilstrekkelig distanse

Som tidligere nevnt, er det relativt sett små forhold i kommunene. Dette gjelder spesielt i de to minste kommunene, der veien fra innbyggerne til de folkevalgte er kort. Dette tas også frem som en styrke for lokaldemokratiet. I enkelte tilfeller kan korte avstander imidlertid være en ulempe, blant annet når enkelte sentrale personer har mange ulike roller og eierinteresser, eller i noen tilfeller av barnevernssaker. Innbyggerne skal være sikret likebehandling og enhetlig praksis i alt fra byggesaker til mottak av helsetjenester.

Dersom vi ser på gjennomsnittet av respondentene, kan det se ut som at inhabilitet ikke er et problem i dag. Dette fremkom også under intervjuene. Men ser vi på hvordan respondentene fordeler seg i Øygarden, kan vi observere at hele 41,9 befinner seg innenfor 4 til 6 på skalaen når de blir spurt om de er enige i at nærhet mellom myndighetsutøver og innbyggere utgjør en trussel for rettsikkerheten.

Flere respondenter har nevnt at de frykter å bli en utkant i en stor kommune, og at avstandene blir for store. Dette må tas på alvor, og man må sikre at det er tilrettelagt for medvirkning også fra kommunens ytterkanter. Samtidig kan større avstander være positivt for rettsikkerheten til, og likebehandlingen av, innbyggerne.

Fremtidig tjenesteproduksjon

Fremtidig tjenesteproduksjon vil være avhengig av hvordan kommunene velger å organisere seg, hvilke oppgaver de får overført, hva som blir lovfestet, hvordan den økonomiske situasjonen blir, demografiutvikling og hvordan ny vitenskap og teknologi muliggjør tjenesteyting. Samhandlingsreformen er eksempel på en retningsreform som sier noe om hvordan det kommunale helsetjenestetilbudet skulle innrettes fra 2012 og årene fremover.

I oppgavemeldingen, som ble lagt frem av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 20. mars 2015⁴⁷, legges grunnlaget for hvilke oppgaver som skal overføres til kommunene i forbindelse med kommunereformen. Eksempler på oppgaver som er nevnt, er habilitering og rehabilitering, hjelpemidler, barnevern, arbeidsmarkedstiltak og virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling. Alle er eksempler på oppgaver som en kommune med minst 15 000 til 20 000 innbyggere skal være i stand til å utføre.

I kapittel 6.3 gikk vi gjennom demografiutviklingen i Fjell, Sund og Øygarden. Med utgangspunkt i dagens tilstand i pleie- og omsorgstjenestene, samt SSBs befolkningsframskriving-

⁴⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-2014-2015/id2401505/>

er, har man kunnet beregne fremtidig behov for årsverk innen pleie og omsorg sett opp mot kommunens innbyggere i arbeidsfør alder (20-66 år). Det samlede behovet i en sammenslått kommune vil øke med nesten 60 prosent. Samtidig skal 884 flere barn i barnehagealder og 1851 flere barn i skolealder ha kommet til. Dette bildet setter noen av rammene for hvordan den fremtidige tjenesteproduksjonen vil se ut.

I spørreundersøkelsen svarer både Sund og Øygarden at de ikke er godt rustet for å håndtere nye oppgaver og fremtidige utfordringer. Fjell mener derimot å stå sterkere. Dette forklares blant annet med at de har en større administrasjon med mer kapasitet og kompetanse, at de har større fagmiljøer, og at de har mindre utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft. Disse fordelene kan bli enda større etter en kommunesammenslåing.

7.5.4 Effektiviseringsgevinst og økonomisk soliditet

I kapittelet om økonomi så vi på innsparingspotensial på administrasjon og mulige effektiviseringsgevinster innenfor tjenesteproduksjon. Som tidligere nevnt, vil det være flere faktorer som avgjør hvilke, og hvor store, effektiviseringsgevinster det er mulig å ta ut ved en kommunesammenslåing. Under har vi vurdert samlet innsparingspotensial for tjenester og administrasjon i prosent av brutto driftsinntekter. Vi viser for øvrig til økonomikapittelet for redegjørelse av metoden og bakgrunnsinformasjon som er brukt i beregningene.

Økonomisk soliditet er blant annet et uttrykk for om en kommune er i stand til å håndtere svingninger i inntekter og kostnader. I økonomikapittelet redegjorde vi for flere sentrale finansielle nøkkeltall i kommunene. Disse var netto driftsresultat, disposisjonsfond og netto lånegjeld.

Det er viktig å huske at disse tallene henger sammen. Dersom kommunen har positivt netto driftsresultat over år, vil dette gi rom for en økonomisk buffer i form av et gitt nivå på disposisjonsfondet, som igjen kan brukes til investeringer fremfor å ta opp lån. Høy lånegjeld vil generere finanskostnader (renter), som igjen går ut over ressursene til drift av kommunen. I perioden denne utredningen ble skrevet, var imidlertid lånerenten svært lav – noe som gjør at kommunenes kapitalkostnad må sies å være lav. Dette fører til at den positive effekten av å bruke oppsparte midler i stedet for lånte midler, blir marginal.

Når det gjelder innsparingspotensial innenfor administrasjon, har vi vist at dersom en sammenslått kommune driver administrasjonen like effektivt som den billigste i dag, vil innsparingspotensialet sammenlignet med dagens kommuner være ca. 38 mill. kr årlig (1,6 prosent av brutto driftsinntekter i 2014).

I tillegg til å realisere reduserte administrasjonsutgifter bør en sammenslått kommune kunne hente ut omstillings- og effektiviseringsgevinster på tjenesteområdene. Vi har ikke i denne rapporten gjort noen (illustrasjons-)beregninger av det potensialet. Vi har imidlertid tatt inn en tabell som viser de aktuelle kommunenes netto driftsutgifter («enhetskostnader») på ulike tjenesteområder i 2014. Sund og Fjell hadde generelt et noe lavere utgiftsnivå på de aktuelle tjenesteområdene enn landsgjennomsnitt i 2014. Øygarden hadde generelt et noe høyere utgiftsnivå enn landsgjennomsnittet.

8. Lokaldemokrati

Det er viktig at kommunestrukturen bidrar til å ivareta hensynet til demokrati og deltagelse. Et levende lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret, og en forutsetning for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret. Kriterier som kan legges til grunn for å beskrive et godt lokaldemokrati, er blant annet nærhet, innbyggernes engasjement og deltagelse, og politisk handlingsrom og reell påvirkning på samfunnsutviklingen.

8.1 Ekspertutvalget om lokaldemokrati

Ekspertutvalget for kommunereformen ble nedsatt 3. januar 2014. De leverte sin første delrapport 31. mars 2014. Denne inneholdt kriterier som kommunene bør oppfylle for å utføre dagens kommunale oppgaver på en hensiktsmessig måte. Andre delrapport forelå 1. desember 2014. Med utgangspunkt i delrapport 1, vurderte utvalget i delrapport 2 om en del regionale og statlige oppgaver kan flyttes til kommunene.

Ekspertutvalget har gitt kriterier som i sum skal ivareta kommunenes fire roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena.

Tabellen under viser hvilke samfunnsmessige hensyn og kriterier ekspertutvalget har lagt til grunn for kommunens rolle som lokaldemokratisk arena:

TABELL 69: SAMFUNNSMESSIGE HENSYN OG KRITERIER FOR LOKALDEMOKRATIET

Kommunens rolle	Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
Demokratisk arena	Betydningsfulle oppgaver og rammestyring Lokal politisk styring Levende lokalt folkestyre Aktiv lokal politisk arena	Høy politisk deltakelse Lokal politisk styring Lokal identitet Bred oppgaveportefølje Statlig rammeoverføring

De tre første kriteriene er rettet mot kommunene, mens bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring er rettet mot staten.

Høy politisk deltakelse

Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Større kommuner legger i dag mer til rette for deltakelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorgan. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Analyser viser derimot at det er andre forhold enn kommunistørrelse som er avgjørende for valgdeltakelsen.

Lokal politisk styring

Det er avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha et politisk og økonomisk handlingsrom med mulighet for hensiktsmessig organisering og lokale prioriteringer, og ikke være nødt til å organisere store og viktige deler av sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester.

Lokal identitet

Lokal identitet kan beskrives ut fra to dimensjoner. Den første dimensjonen er opplevd tilknytning til et område, mens den andre er felles identitet med andre områder. Det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha en identitet på tvers av kommunegrensene, enn mellom kommuner som ikke har det.

Bred oppgaveportefølje

Ekspertutvalget mener det er sentralt at kommunene fortsatt har ansvar for en bred oppgaveportefølje. Utvalget tar til følge signalene fra regjeringen om at nye robuste kommuner skal tilføres flere oppgaver, og mener i utgangspunktet at flere oppgaver under lokalpolitisk kontroll vil kunne styrke lokaldemokratiet. Etter utvalgets oppfatning er imidlertid det sentrale for kommunens ivaretagelse av sin rolle som demokratisk arena, at kommunene allerede i dag ivaretar betydningsfulle oppgaver.

Statlig rammestyring

Etter utvalgets vurdering er det viktig at den statlige styringen blir avpasset slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillater at lokale preferanser i størst mulig grad blir førende for hvordan tildelte oppgaver skal løses, og for fordelingen av ressurser mellom ulike oppgaver. En kommunestruktur med større og mer robuste kommuner vil etter utvalgets vurderinger redusere dagens behov for detaljert statlig styring.

8.2 Lokaldemokrati i kommunene

Kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet. Et godt fungerende lokaldemokrati kjenne- tegnes ved at innbyggerne gis anledning til å stemme, og at de bruker stemmeretten ved frie valg. I et velfungerende lokaldemokrati engasjerer innbyggerne seg mellom valg, de blir involvert og medvirker når viktige beslutninger skal tas. Det er viktig for lokaldemokratiet at det stilles valglistene som ivaretar innbyggernes meninger, og med et tilstrekkelig antall liste- kandidater.

Lokaldemokratiet er avhengig av at de folkevalgte kommunestyrerepresentantene har ansvar, myndighet, kunnskap, eierskap og handlingsrom i de spørsmålene som sterkest virker inn på samfunnsutviklingen i kommunen. En styrking av de folkevalgtes rolle vil styrke demokratiet. En kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte vil gjøre den politiske styringen bedre og øke mulighetene for å utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Dette vil også gjøre lokalpolitikken mer attraktiv og meningsfull for politikerne.

Ut fra forskning knyttet til kommunestruktur og kommunestørrelse (f.eks. Bukve 2002), er det vanskelig å vise enkle og entydige sammenhenger mellom kommunestruktur og demokrati. På den ene siden blir det hevdet at små kommuner gir større muligheter for deltagelse i folkevalgte verv og utvikling av politisk engasjement. På den andre siden kan ulike former for deltagelse som ikke er koblet opp mot politiske valg og formell politisk representasjon, ha større utbredelse i større kommuner. Politisk engasjement har også sammenheng med hva slags politisk handlingsrom som er tilgjengelig og hvilke muligheter man har til å påvirke samfunnsutviklingen. Undersøkelser viser at større kommuner har størst egenfinansiering og større muligheter til å finansiere tiltak som strekker seg lenger enn kommunens kjerneoppgaver. Større kommuner har også større tyngde, kompetanse og sterkere fagmiljøer som gjør at disse kommunene får større regional gjennomslagskraft og en tydeligere stemme overfor nasjonale myndigheter. Grefsrud og Hagen (2003) konkluderer med at små kommuner kommer bedre ut enn større kommuner på noen av demokratikriteriene, mens større kommuner kommer bedre ut på andre.

Fra nyere utredninger i små kommuner ser vi at det fra et politisk ståsted er utfordringer med habilitet, og at lite politisk handlingsrom gjør det vanskelig å rekruttere innbyggere inn i kommunepolitikken (Brandtzæg et al. 2010). Videre er det naturlig å anta at bedre samsvar mellom kommunegrenser og bo- og arbeidsmarkedsregioner kan gi «bedre» lokaldemokrati. Økt mobilitet har ført til at flere benytter seg av ulike tilbud i nabokommunene, men kommunegrensene medfører at man ikke får være med på å påvirke tilbudet i nabokommunene.

Ved sammenslåingen av Våle og Ramnes til Re kommune ble det gjennomført en undersøkelse forut for sammenslåingen (Brandtzæg 2001) og en etterundersøkelse (Agenda 2006) for blant annet å kartlegge endringer knyttet til innbyggerne sine oppfatninger av det kommunale tjenestetilbudet, forvaltningen og deltakelse i politisk arbeid. Ut fra en nærmere diskusjon av disse resultatene (Brandtzæg 2009) er det mye som tyder på at sammenslåingen hadde liten effekt på mange av demokrativariablene. I forbindelse med evaluering av fire av de siste frivillige kommunesammenslåingene (Brandtzæg *ibid.*), ble det registrert noe mindre tilbøyelighet til å påta seg politiske verv. Samtidig blir det gjennom denne evalueringen vist at handlingsrommet for politiske prioriteringer økte, og at mulighetene til å kunne ta mer helhetlige grep i forbindelse med fremtidige utfordringer ble styrket. Undersøkelsene viste også at tidligere bygdelister ble borte i sammenslåingene – noe som indikerer at forutsetningene for en mer helhetlig kommunepolitikk er til stede. Bodø og Vindafjord etablerte lokalutvalg/grendeutvalg med fokus på å fremme bygdeinteressene, noe som synes å ha vært vellykket.

I Danmark har man også merket noen endringer i folks oppfatning av lokaldemokratiet. Nyere undersøkelser peker på at kommunepolitikere i sammenslåtte kommuner oppfattes som mindre lydhøre enn før reformen, og at innbyggernes forståelse for kommunepolitikken har blitt dårligere (Hansen & Hjelmar 2014). Her har man også arbeidet for å styrke demokratiet gjennom etablering av ulike opplegg for innbyggermedvirkning, som også gir innbyggerne muligheter for medvirkning og innflytelse mellom valgperiodene.

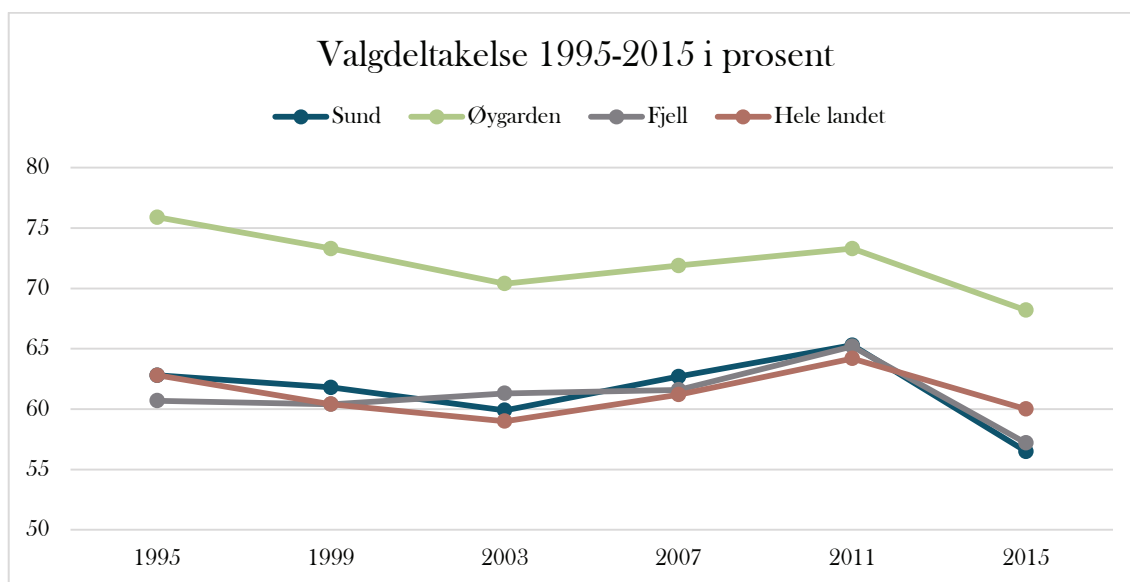
8.3 Status i kommunene

Tabellen nedenfor gir oversikt over hvordan valgdeltakelsen har utviklet seg i kommunevalgene i perioden 1995 til 2015. Øygarden fremhever seg med god valgdeltakelse i hele perioden. I de fire valgene fra 1999 til 2011 var også valgdeltakelsen i de to andre kommunene over landssnittet, men ved valget i 2015 havnet både Fjell og Sund godt under landssnittet. Valgdeltakelsen i Øygarden falt også til det laveste nivået for hele den fremviste perioden, men lå likevel godt over landssnittet.

TABELL 70: VALGDELTAELSE 1995-2015 I PROSENT. KILDE: SSB

Kommune	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Fjell	60,7	60,4	61,3	61,6	65,2	57,2
Øygarden	75,9	73,3	70,4	71,9	73,3	68,2
Sund	62,8	61,8	59,9	62,7	65,3	56,5
Hele landet	62,8	60,4	59	61,2	64,2	60

Figuren nedenfor gir en grafisk fremstilling av valgdeltakelsen i Sund, Øygarden og Fjell i perioden 1995 til 2015. Her fremkommer tydelig den høye valgdeltakelsen i Øygarden, samtidig som vi ser at deltakelsen i de tre kommunene og landet ellers samvarierer ganske godt. Nedgangen i 2015 på 8,8 prosentpoeng for Sund, 8 prosentpoeng for Fjell og 5,1 prosentpoeng for Øygarden er likevel godt over den nasjonale nedgangen på 4,2 prosentpoeng.



FIGUR 47: GRAFISK FREMSTILLING AV VALGDELTAELSE 1995-2015 I PROSENT. KILDE: SSB

Det er noe usikkert hvilken effekt og retning en kommunesammenslåing vil ha på valgdeltakelse. Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger (Brandtzæg 2009) viser at resultatet har vært varierende. Det har vært både en økning og reduksjon i valgdeltakelsen i Kommunestruktur Sund, Fjell og Øygarden

sammenslåtte kommuner sammenliknet med valg før kommunene ble sammenslått. I Danmark, hvor kommunene ble slått sammen i 2007, var valgdeltakelsen ved kommunevalget i 2009 på 65,5% og 71,9% i 2013. Til sammenligning var valgdeltakelsen 69,5% i 2005. Det er vanskelig å trekke entydige konklusjoner når det gjelder sammenhengen mellom kommunestruktur og valgdeltakelse.

Tabell under gir oversikt over utviklingen i antall kommunestyrerepresentanter i de aktuelle kommunene fra 1995 til 2015. Tabellen viser at antall kommunestyrerepresentanter har vært konstant frem til valget i 2015, da det samlede antallet ble redusert fra 93 til 79. Antall kommunestyrerepresentanter er redusert innenfor bestående kommunestruktur.

TABELL 71: ANTALL KOMMUNESTYREREPRESENTANTER FRA 1995 TIL 2015. KILDE: SSB

Kommune	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Fjell	45	45	45	45	45	35
Øygarden	23	23	23	23	23	23
Sund	25	25	25	25	25	21
Samlet	93	93	93	93	93	79

Med 23 representanter har Øygarden det laveste antallet innbyggere per representant (206) i 2015. For hver representant i kommunestyret i Sund, er det 322 innbyggere. Det tilsvarende forholdstallet for Fjell er 698. Dersom kommunene velger å slå seg sammen, vil det samlede antall kommunestyrerepresentanter bli redusert. Dette innebærer at det blir lavere politisk representasjon per innbygger.

Dersom Fjell, Øygarden og Sund slår seg sammen, vil det samlede folketallet i den nye kommunen være på rundt 40 000 mennesker (SSB, middels vekst) det året sammenslåingen er aktuell (2020). I henhold til § 7 i kommuneloven, skal kommunestyrets medlemstall være et ulikt tall, som fastsettes slik:

TABELL 72: ANTALL KOMMUNESTYREREPRESENTANTER I FORHOLD TIL INNBYGGERTALL

Antall innbyggere		Antall kommunestyrerepresentanter
a.	Ikke over 5 000	Minst 11
b.	Over 5 000, men ikke over 10 000	Minst 19
c.	Over 10 000, men ikke over 50 000	Minst 27
d.	Over 50 000, men ikke over 100 000	Minst 35
e.	Over 100 000	Minst 43

Gjennomgang av tidligere kommunesammenslåinger (Brandtzæg 2009) viser at antall kommunestyrerepresentanter enten blir høyere eller den samme som i den kommunen med flest representanter før kommunesammenslåing. Dersom Sund, Øygarden og Fjell slår seg sammen og beholder antallet representanter på 35, slik det er i Fjell i dag, vil det være 1144 innbyggere per kommunestyrerepresentant i den nye kommunen. Tilsvarende forholdstall for Bergen i dag er rundt 4100.

Tabellen nedenfor viser politisk sammensetning i kommunestyrene etter valget i 2015.

TABELL 73: PARTIPOLITISK SAMMENSETNING I KOMMUNESTYRET ETTER VALGET I 2015. TALL FRA

Kommune	Ap	FrP	H	KrF	Sp	SV	V	MDG	Lokale lister
Fjell	10	4	8	4	1	1	2	1	4
Øygarden	6	2	3	2		1			9
Sund	6	3	7	1	2	1	1		

SSB

Tabellen viser at ni partier/lister fikk én eller flere representanter inn i kommunestyret i Fjell i 2015. Tilsvarende tall for Sund og Øygarden er henholdsvis syv og seks. Tverrpolitisk Valliste for Øygarden utmerker seg med spesielt sterk representasjon i Øygarden, mens det er Arbeiderpartiet og Høyre som står sterkest i de to andre kommunene.

Med utgangspunkt i stemmetall fra 2015 og kommunestyrestørrelse i ny kommune lik størrelsen på kommunestyret i kommunen med flest representanter før sammenslåing (Fjell), viser tabellen nedenfor beregnet fordeling av stemmene og mandatene. Det må understrekes at dette er en ren teoretisk øvelse, og at det ikke er mulig å gi noe svar på hvordan det faktiske valgresultatet ville blitt dersom valget i 2015 var det første for en ny kommune.

TABELL 74: PARTIPOLITISK SAMMENSETNING I EN NY KOMMUNE. EGNE UTREGNINGER

	Antall stemmer	Andel stemmer	Mandater
Ap	4325	27,8 %	10
H	3569	22,9 %	8
FrP	1920	12,3 %	5
KrF	1408	9,0 %	3
Sotralista	1194	7,7 %	3
TVØ	908	5,8 %	2
V	584	3,7 %	1
Sp	524	3,4 %	1
SV	471	3,0 %	1
MDG	312	2,0 %	1
Blanke	126	0,8 %	0
De Kristne	85	0,5 %	0
Kystpartiet	80	0,5 %	0
Rødt	70	0,4 %	0

Av fordeler med færre folkevalgte per innbygger kan følgende nevnes:

- Reduserte utgifter til politisk virksomhet
- Enklere å fylle listene med engasjerte kandidater
- Større konkurranse om politiske verv kan føre til høyere kompetanse blant de innvalgte

- Flere politikere som er helt eller delvis frikjøpt fra annet arbeid, og som derfor kan sette seg inn i flere saker og jobbe med mer overordnet politikk
- Færre potensielle inhabilitetssaker

Samtidig som det kan være en del fordeler med færre representanter, er det viktig å være klar over utfordringer som mindre geografisk representasjon, dårligere lokalkunnskap og potensielt sett mindre kontakt mellom velgere og folkevalgte.

8.4 Nye oppgaver

En av hovedanbefalingene fra regjeringens ekspertutvalg er at kommunene bør ha en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere for å løse dagens oppgaver. Ekspertutvalget uttaler følgende i første delrapport:

Anbefalingen knyttet til kommunestørrelse legger også grunnlaget for fagmiljøer som bedre kan ivareta kommunenes rolle som demokratisk arena. En kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte kan gjøre den politiske styringen bedre, og øke mulighetene for å utnytte det politiske handlingsrommet».

Det er ikke angitt minimumskrav til kommunenes innbyggertall for at nye oppgaver skal overføres, men i vurderingen av flere av oppgavene pekes det på ekspertutvalgets tilråding om at kommunene bør ha en minstestørrelse på 15 000 – 20 000 innbyggere. Fjell, Øygarden og Sund vil til sammen ha rundt 40 000 innbyggere i 2020.

Regjeringen vil fremme forslag om en generell hjemmel for pålagt interkommunalt samarbeid. Formålet med slik hjemmel vil ifølge regjeringen være å sikre innbyggerne et faglig forsvarlig tilbud. Den aktuelle kommunens fagkompetanse vil være sentral for vurderingen av når det vil kunne være aktuelt å anvende bestemmelsen. Framtidig kommunestruktur og omfanget av nye oppgaver til kommunene vil kunne avgjøre omfanget av slike pålagte samarbeid. Det skilles mellom «basis oppgavepakke» som er de oppgaver som kan tilkomme alle kommuner, og «utvidet oppgavepakke», som innebærer ansvar for større regionale oppgaver som videregående opplæring og kollektivtrafikk. Sistnevnte oppgavepakke er tiltenkt kommuner på minst 100 000 innbyggere, som samtidig utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder, og er derfor mindre aktuell i dette tilfellet.

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført i Fjell, Sund og Øygarden, viser svarene fra Sund og Øygarden at de er skeptiske til om kommunen er godt nok rustet til å håndtere nye oppgaver og fremtidige utfordringer. Denne skepsisen kommer også til uttrykk i spørsmålene om interkommunale samarbeid er beste måten å løse nye oppgaver på, og om økt interkommunalt samarbeid er å foretrekke foran kommunesammenslåing. Svarene som gis, varierer fra nøytral til negativ. Dette inntrykket ble også gitt under intervjuene, selv om politikerne generelt sett var noe mer positive enn administrasjonen.

Et mål for lokal identitet er «hverdagsregioner», her definert som en kommune som har innpendling høyere enn 25 %. Pendlingsmatrisen viser at flertallet av arbeidstakerne i de tre kommunene pendler, men andelen er klart størst i Sund. Det er også mange som pend-

ler inn til Fjell, og de fleste kommer fra Bergen, Askøy, Sund og Øygarden. Det er lite pendling mellom Øygarden og Sund. En oversikt over pendlingen presenteres i et annet kapittel i utredningen.

8.5 Resultater fra spørreundersøkelsen og intervjuene

Som en del av spørreundersøkelsen som ble gjennomført inkluderte vi flere spørsmål som omhandler lokaldemokratiet i kommunene. Det overordnede spørsmålet var «Hvordan vil du vurdere lokaldemokratiet i din kommune? (Angi i hvilken grad du er enig eller uenig i følgende påstander. Svar på en skala fra 1–6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig)». Middelverdien er 3,5, og verdier under dette nivået viser da at man er uenig i påstanden som



fremmes.

FIGUR 48: SVAR FRA SPØRREUNDERSØKELSEN - HVORDAN VIL DU VURDERE LOKALDEMOKRATIET I DIN KOMMUNE

På spørsmål om politisk engasjement blant innbyggerne når viktige saker skal behandles, virker kommunene å være ganske samstemte, med en snittverdi på rundt 4. Det er imidler-

tid ikke nødvendigvis slik at engasjementet blant innbyggerne er like stort når det kommer til saker som oppleves som mindre viktige. I de åpne svarfeltene i spørreundersøkelsen er lite politisk engasjement og dårlig valgdeltakelse de utfordringene som nevnes flest ganger i forbindelse med lokaldemokrati. I intervjuene kom det også frem at innbyggerne var veldig engasjerte når det kom til nedleggelse av skoler og svømmebassenger, men at det ellers var lite engasjement å spore. Flere nevnte også at kommunen og politikerne kan bli flinkere til å involvere innbyggerne.

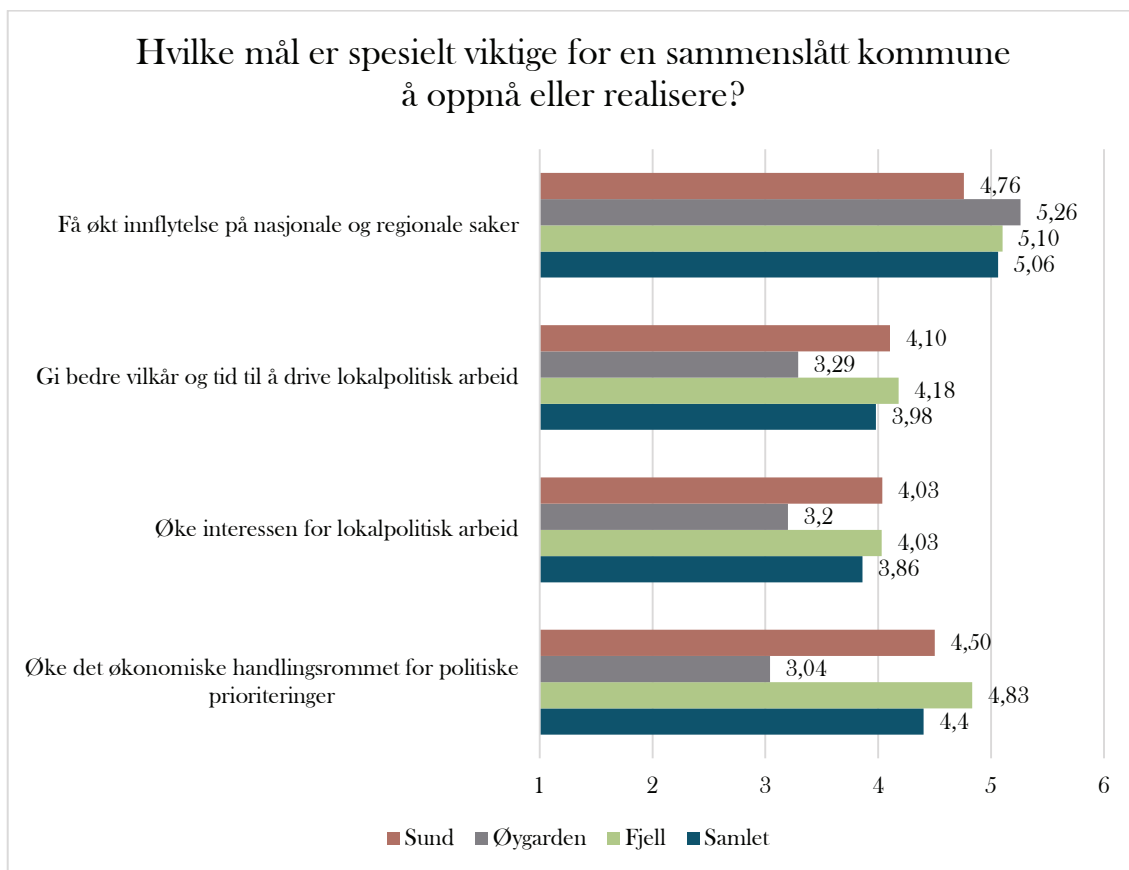
Når det kommer til tilhørighet til egen bygd og kommune foran regionen som helhet, utmerker de to minste kommunene seg. Tilhørigheten til egen bygd og kommune oppleves som sterkere i Øygarden og Sund, men dette ble samtidig nyansert under intervjuene. Tilhørigheten ble av flere knyttet mest opp mot bygden man kommer fra, heller enn kommunen. For de som bor i Sund var det også naturlig å si at man er fra Sotra, dersom man snakket med folk fra andre deler av fylket eller landet. I Øygarden kom det også frem en opplevd forskjell mellom de eldre og de yngre innbyggerne, der de yngre har en sterkere tilknytning til Straume som et naturlige senter. Fjell på sin side påpekte at mange av innbyggerne er innflyttere fra Bergen og andre steder, og derfor ikke har så sterk tilhørighet til kommunen. I samtlige intervjuer ble det for øvrig nevnt at alle de tre kommunene deler en felles og sterk kystkultur.

Kommuneadministrasjonens kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for folkevalgte skiller seg mellom Fjell og de to minste kommunene. Dette kan nok på mange måter knytte seg direkte til forskjellene i størrelse på kommunene. Med et langt høyere innbyggertall har også Fjell en større administrasjon og tilgang på mer kompetanse. I Øygarden og Sund ble det nevnt under intervjuene at de var avhengige av å kjøpe kompetansetjenester de ikke hadde selv, slik som juridiske tjenester. I Fjell ble dessuten det gode samarbeidet mellom politikerne og administrasjonen fremhevet som spesielt positivt.

Den største forskjellen i grad av enighet og uenighet mellom kommunene når det kommer til lokaldemokrati, er opplevelsen av politisk handlingsrom. Mens respondentene fra Øygarden er uenige (2,09) i påstanden om at det er lite politisk handlingsrom i deres kommune, opplever Sund (3,93) og Fjell (3,5) det noe annerledes. Forskjellen ble i intervjuene langt på vei forklart med at Øygarden har et langt større økonomisk handlingsrom – noe som også gir et politisk handlingsrom. Representantene fra Fjell var tydelige på at de økonomiske begrensningene var tøffe, men at de likevel fikk gjennomført mye av sin politikk, takket være kostnadseffektive kommunale tjenester og god samhandling.

I tillegg til lik oppfatning i spørsmål om innbyggernes politiske engasjement, kommer det frem at lokaldemokratiet oppleves å fungere like godt i hver av de tre kommunene. Med en snittverdi på rundt 4,5, kan det for de tre aktuelle kommunene virke som at innbyggertallet har mindre å si for lokaldemokratiets funksjon.

I spørreundersøkelsen er det stilt spørsmål vedrørende effektmål ved kommunesammenslåing. Flere av disse omhandler kommunen som lokaldemokratisk arena. Svarene fordeler seg slik i kommunene:



FIGUR 49: SVAR FRA SPØRREUNDERSØKELSEN - MÅL FOR KOMMUNESAMMENSLÅING

Alle de tre kommunene mener at økt innflytelse på nasjonale og regionale saker er det viktigste målet som må realiseres i en sammenslått kommune, når det kommer til lokaldemokrati. Gjennom intervjuene ble spesielt samferdselspolitiske saker fremhevet, og større tyngde inn mot Bergen og fylkeskommunen.

Noe mer uenighet er det i spørsmålet om vilkår og tid til å drive lokalpolitisk arbeid. Tilstrekkelig tid til å sette seg inn i saker og møte innbyggerne ble nevnt flere ganger i de åpne svarfeltene. Det tyder på at flere ønsker seg politikere som er frikjøpt fra annet arbeid – noe som også nevnes konkret. Både i Øygarden, men også Sund, ble det flere ganger påpekt at det å ligge langt fra sentrum av en ny kommune kan føre til dårligere vilkår for å drive lokalpolitikk. Flere fryktet å bli en utkant i den nye kommunen, både fysisk og politisk.

Interessen for det lokalpolitiske arbeidet, og ikke minst engasjementet rundt det å stå på lister for partiene, ble av alle kommunene karakterisert som å være for lavt. Selv om enkelte partier og lister hadde godt rekrutteringsgrunnlag, var det mange som slet for å fylle listene. Samtidig var det en stor utfordring for samtlige å få nok kvinner til å stille som kandidater. I henhold til svarene fra spørreundersøkelsen oppleves likevel ikke målet om å øke interessen for det lokalpolitiske arbeidet som spesielt viktig for en sammenslått kommune, der Øygarden er mest negativ (3,2).

Å øke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringer oppgis som viktig for Fjell (4,83), men mindre viktig for Øygarden (3,04). Sund anser også det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringer som viktig for Fjell og Øygarden

lingsrommet for politiske prioriteringer som viktig (4,5). Disse tilbakemeldingene følger på mange måter dagens kommuneøkonomi i de tre kommunene.

I de åpne svarfeltene i spørreundersøkelsen ble det i alt gitt 19 tilbakemeldinger om utfordringer angående lokaldemokratiet, der lav valgdeltakelse, lite politisk engasjement, for få heltidspolitikere og for mye administrativ styring var utfordringene som gikk mest igjen. Inhabilitet, for sterk geografisk tilknytning, dårlig økonomi og for få kvinner i politikken ble også nevnt.

8.6 Nærdemokratiske ordninger og tilhørighet

Distriktssenteret peker i heftet «Nærdemokrati»⁴⁸ på at lokaldemokrati er den delen av folkestyret som i sterkeste grad angår mennesker der de bor, og representerer derfor den korteste veien fra innbygger til beslutningstakerne. Lokaldemokrati dreier seg om mer enn bruk av stemmeseddelen i kommunevalgene:

- Hvordan kan kommunene dra med og engasjere flere innbyggere i styre og stell lokalt?
- Hvordan kan en sikre at ulike grupper som for eksempel ungdom og innvandreres stemme høres i lokaldemokratiet?

Erfaringer fra kommunesammenslåinger i Norge og Danmark viser at forståelse av lokalpolitikk kan svekkes, politikerne oppfattes som mindre lydhøre, og at administrasjonen virker enda sterkere. Ekspertutvalget peker på at det kan bli nødvendig å endre måten en arbeider med lokaldemokratiet på.

Nærdemokratiske ordninger er utvalg eller organisasjoner (frivillige lag og foreninger, velforeninger og lignende) knyttet til ulike lokalsamfunn i kommunen. Å opprette lokalutvalg med delegerte myndigheter for geografisk avgrensede områder kan være en god strategi for å involvere befolkningen i saker som angår dem, og gjøre avstanden mellom innbyggere og politikere i den nye kommunen mindre. Andre tiltak kan også vurderes:

- Fulltidspolitikere har faste og tilpassede møter med lokalsamfunnet
- Etablering av nye arenaer for dialog
- Mer frikjøp av politikere, slik at de er mer tilgjengelige
- Rullering av møtested og -tid for politiske organer
- Opprettelse av forskjellige rådgivende organer

Eksempler på eksisterende muligheter til å påvirke politiske prosesser er gjennom eldreråd, ungdomsråd, råd for funksjonshemmede, lokalaviser, folke- og informasjonsmøter, Facebook-sider, direkte møter med ordførere og andre folkevalgte, gjennom høringer med mer.

⁴⁸ [*http://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2015/01/Nardemokrati-Kunnskap-og-erfaringer-fra-arbeidsverkstedet.pdf](http://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2015/01/Nardemokrati-Kunnskap-og-erfaringer-fra-arbeidsverkstedet.pdf)

Bruk av nærdemokratiske ordninger kan i varierende grad bidra til:

- Bedre kontakt og mer nærhet mellom befolkningen og kommunens politikere og administrasjon
- Mer deltakelse og større politisk interesse i lokalbefolkningen
- Representasjon fra et større geografisk område
- Spesiell ivaretagelse av områder som blir geografiske ytterpunkter i en sammen slått kommune, som for eksempel øysamfunn, fjellbygder og andre lokalsamfunn som ligger langt fra det nye kommunesenteret
- Bedre informerte kommunale beslutninger med høyere lokal legitimitet og større lokal forankring
- Bedre kommunale tjenester gjennom tilførsel av lokalkunnskap
- Større lokalt samfunnsengasjement som fører til god samfunnsutvikling
- Ta vare på eller bygge opp lokal identitet og samhold, slik at en skaper et inkluderende og godt lokalsamfunn.

For å få de beste forutsetningene for at de nærdemokratiske ordningene skal fungere som ønsket, er det spesielt tre spørsmål om forutsetninger og behov en må ta stilling:

1. Hvor formalisert skal de nærdemokratiske ordningene være?
2. Hvordan skal inndelingen av kommunen i lokalsamfunn se ut geografisk?
3. Skal den samme modellen brukes i hele kommunen?

Samtidig er det tre viktige felles kriterier som nærdemokratiske ordninger må innfri for å fungere tilfredsstillende:

1. Klart mandat og reell innflytelse
2. Strukturer for god informasjonsflyt
3. Tilrettelegging og administrativ støtte

Ungdom og innvandrere er grupper det kan være ekstra krevende å trekke med i lokaldemokratiet. Å etablere nærdemokratiordninger bidrar i seg selv ikke til å øke representasjonen av disse gruppene, men må suppleres med målrettet rekruttering. Dette kan være spesielt aktuelt i forbindelse med den pågående flyktnings situasjonen, hvor mange nye mennesker får opphold av kortere eller lengre varighet i region Vest.

8.7 Vurdering av kriteriene for demokratisk arena

I denne delen vil vi gjøre en kort oppsummering og drøfting av hvert enkelt kriterium anbefalt av ekspertutvalget for å ivareta kommunens rolle som en demokratisk arena.

8.7.1 Høy politisk deltakelse

Valgdeltakelse

Det er relativt store forskjeller på valgdeltakelsen i Øygarden, sammenlignet med Fjell og Sund. Dette tyder på at innbyggertallet i seg selv ikke er avgjørende for valgdeltakelsen. I intervjuet med Øygarden ble det nevnt at den gamle uenigheten mellom den en gang todelt kommunen kunne bidra til å forklare den høye valgdeltakelsen, og at man derfor kunne forvente høyere valgdeltakelse i en ny sammenslått kommune. Gjennomgangen av tidligere kommunesammenslåinger viser imidlertid at det ikke har vært noen signifikant endring i valgdeltakelsen. Det antas derfor at valgdeltakelsen vil ligge på omtrent samme nivå som tidligere, med mulige endringer i henhold til nasjonale trender, slik de historiske tallene for de tre kommunene viser.

Størrelse på kommunestyret

Det samlede antallet kommunestyrerepresentanter for de tre kommunene er i dag 79. Dette tallet vil gå ned, men antageligvis ikke til lovens minstekrav på 27 representanter. Fjell har i dag 35 representanter, men sammenlignet med andre kommuner av lik størrelse, er det ikke unaturlig at antallet havner på rundt 45. I så fall får man 34 kommunestyrerepresentanter mindre enn i dag, noe som utgjør en nedgang på 43 prosent. Det er imidlertid ikke mulig å gi noe fasitsvar på dette. Det endelige tallet vil uansett avhenge av en forhandling mellom de tre kommunene.

Politisk representasjon

En kommunesammenslåing vil bidra til lavere politisk representasjon per innbygger, men man vil kunne få bredere partipolitisk representasjon. Beregningene gjort ovenfor viser at samtlige ti partier/lister som i dag er representert i de tre kommunestyrene, også ville vært representert i kommunestyret til den sammenslåtte kommunen, gitt at alt ellers var likt. Erfaringene tilsier imidlertid at det er vanskelig å si noe eksakt om effekter på valgdeltakelsen som følge av en kommunesammenslåing.

Større kommuner har i en del tilfeller lavere valgdeltakelse enn mindre kommuner. Lavere politisk representasjon kan dermed blant annet utløse behov for å ta i bruk lokalutvalg. Dette kan oppleves som en ulempe, ved at valgte kommunestyrerepresentanter kan få et begrenset geografisk virke, og dermed miste innflytelse over helheten i kommunen. På den andre siden kan det også bidra til å styrke og videreutvikle demokratiet, dersom ordningen brukes riktig. Tidligere kommunepolitikere i Sund kan for eksempel få større tyngde inn mot prioriteringer av samferdselstiltak i Fjell, og omvendt.

Innbyggermedvirkning

Et godt lokaldemokrati er i første rekke avhengig av at de folkevalgte kommunestyrerepresentantene har ansvar, myndighet, kunnskap, eierskap og handlingsrom i forbindelse med det som sterkest virker inn på den samfunnsmessige utviklingen i kommunen. En styrking av folkevalgtes rolle vil styrke demokratiet. Samtidig kan folkestyret vitaliseres gjennom god kontakt og nærhet til innbyggerne, og at innbyggerne identifiserer seg med kommunen og engasjerer seg i lokalpolitisk arbeid. Utvikling av nærdemokratiordninger kan bidra til dette.

Muligheter for påvirkning av politiske beslutninger henger gjerne sammen med nærhet mellom beslutningstakere og innbyggerne, og selv om avstandene blir større i den sammen-

slåtte kommunen, er det likevel ikke snakk spesielt store avstander for de fleste av innbyggerne. I intervjuene med de tre kommunene ble det også stadfestet at Straume er det naturlige senteret. Det må samtidig komme i stand nærpoltiske ordninger som sikrer at alle – også de som frykter mest å bli en geografisk og politisk utkant lengst nord i Øygarden – får reell innflytelse.

8.7.2 Lokal politisk styring

Kompetanse, kapasitet og politisk handlingsrom

Dersom de tre kommunene slås sammen, vil de i sammenslåingsåret (2020) ha et innbyggertall på rundt 40 000. Dette tilsier at de vil ha kompetanse, kapasitet og handlingsrom til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte, og gjennomføre den vedtatte politikken.

Som vi tidligere har sett, påvirkes det politiske handlingsrommet av den økonomiske situasjonen til kommunen. Men handlingsrommet avhenger også av kvalitet i prosesser, saksutredninger og vedtak. Dette kan man forvente vil bli bedre i en større enhet der kompetanse og kapasitet i administrasjonen samles. Ved å samle ressursene i én kommune og etter hvert oppnå de effektiviseringsgevinstene dette muliggjør, vil man ytterligere kunne øke det politiske handlingsrommet for de fleste.

I en større kommune vil det være færre tette bånd og nære forhold, og habilitetsutfordringen blir derfor mindre. Den samlede kommunen vil dessuten stå sterkere overfor regionale og statlige myndigheter.

Interkommunalt samarbeid

En kommunesammenslåing vil gi økt politisk styring og kontroll med tjenester og oppgaver som i dag løses gjennom interkommunalt samarbeid. En kommunesammenslåing vil også bidra til at nye oppgaver som overføres til kommunene kan legges under direkte politisk styring og kontroll. Dette er effekter som vil være en styrke for lokaldemokratiet. I svarene fra spørreundersøkelsen vises det for øvrig til at ingen av kommunene ser det som enkelt å håndtere fremtidige oppgaver gjennom utvidet interkommunalt samarbeid. Man må likevel være forberedt på at den nye kommunen også vil være avhengig av interkommunale samarbeid innen visse områder, for å oppnå mest mulig rasjonell og effektiv drift.

8.7.3 Lokal identitet

Selv om arbeidspendingen mellom Sund og Øygarden er liten, er pendlingen til Fjell stor fra begge kommunene. Avstanden til Straume fra rådhusene i Sund og Øygarden er også relativt kort, selv om avstanden fra Straume til nordligste del av Øygarden er et godt stykke. Gjennom intervjuene i Øygarden og Sund ble det også påpekt at Straume er det naturlige senteret for de tre kommunene. I intervjuene kom det dessuten frem at den lokale identiteten sto sterkt – men denne virket å være sterkere knyttet til bygden enn til kommunen. Flere påpekte også at denne bygdetilhørigheten ville styrkes ved en eventuell sammenslåing. Samtidig ble den felles kyst- og strilekulturen tydeliggjort av alle kommunene.

I tillegg til å være et felles samfunnsutviklingsområde og ha felles (men også differensiert) kulturbakgrunn, eksisterer det allerede i dag et tett samarbeid på en rekke områder mellom de tre kommunene. Flere felles tjenestetilbud er lokalisert på Straume. Dette styrker grunnlaget for å si at kommunene har en felles identitet, og at grunnlaget er godt for et tettere samarbeid.

8.7.4 Oppgavepotensial ved større kommune

Sammenslåingsalternativet vil ha tilstrekkelig innbyggertall til å overta basisoppgavene som er skissert i oppgavemeldingen fra regjeringen, men vil ikke kunne ivareta videregående opplæring og kollektivtrafikk. Samtidig må det påpekes at Sund og Øygarden i mindre tilfredsstillende grad vil kunne håndtere de mest utfordrende oppgavene som kommunene står overfor i fremtiden.

8.7.5 Tiltak for styrket lokaldemokrati

Det er usikkert om kommunesammenslåing vil bidra til økt interesse for politisk arbeid. Geografiske avstander kan virke hemmende, men for en betydelig del av innbyggerne er ikke avstandene store. Kommunene har dessuten en sterk felles identitet og mye samarbeid allerede, samt at de langt på vei fungerer som et felles samfunnsutviklingsområde. Dette tyder på at det ikke er behov for store tiltak for å sikre lokaldemokratiet.

En sammenslåing vil medføre at det samlet sett blir færre kommunepolitikere, men samtidig kan en sammenslåing gi økt politisk handlingsrom, bedre muligheter for frikjøp og gjøre det mer interessant å engasjere seg i politisk arbeid. Større og sterkere politiske partier vil sannsynligvis gjøre det lettere å rekruttere nye folk til kommunepolitikken, og derved legge forhold til rette for fornyelse. Lokalpolitiske utvalg med begrensede geografiske og økonomiske rammer kan likevel være aktuelt for å gjøre overgangen til en sammenslått kommune smidigere.

9. Samlet vurdering

I dette kapitlet følger en samlet vurdering av sammenslåingsalternativet, med muligheter og utfordringer. Vurderingene er gjort med bakgrunn i kriteriene for god oppgaveløsning som ekspertutvalget har lagt til grunn for kommunens rolle som demokratisk arena, tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. Resultat og svar i intervjuer og spørreundersøkelsen er også tatt med i vurderingene.

9.1 Vurdering av sammenslåingsalternativet Fjell, Øygarden og Sund

Inndelingsalternativet er vurdert ut fra de faglige utredninger som foreligger – og er her gitt en poengscore hvor vi etter beste evne har prøvd å beregne scoren på ulike kriterier for

alternativet. Innenfor hvert kriterium har vi laget et poengsystem for vurdering av strukturalternativet. For å gjøre rapporten mer leservennlig, har vi brukt tre ulike farger for å vurdere de ulike kriteriene og gi en samlet vurdering. Rød betyr dårlig score på kriteriet, mens grønn betyr positiv score. Gul er middels score. Oppstillingen nedenfor oppsummerer vurderingssystemet.

TABELL 75: VURDERINGSSYSTEMET.

Utredningstema	Vurderingskriterium	Høyest poengscore
Samfunnsutvikling	Befolkningsgrunnlag	20
	Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse	10
	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	20
	Kommunesenter	10
	Avstand til kommunesenter	20
	Næringsstruktur	20
Økonomi	Økonomiske virkemidler	20
	Netto driftsresultat	10
	Frie inntekter, 1 – 15 år	20
	Frie inntekter, etter 20 år	10
	Effektiviseringsgevinster adm.	20
	Effektiviseringsgevinster tjenester	10
	Endring i konsesjonskraftsinntekter	5
	Endring i demografikostnader	5
Tjenesteyting	Befolkningsgrunnlag	20
	Interkommunalt samarbeid	20
	Kapasitet og kompetanse	10
	Modeller for tjenesteyting	10
	Valgfrihet, distanse og framtidig tjenesteproduksjon	20
	Effektiv tjenesteproduksjon	10
	Økonomisk soliditet	10
Lokaldemokrati	Valgdeltagelse	10
	Størrelse på kommunestyret	10
	Politisk representasjon	10
	Innbyggermedvirkning	10
	Kompetanse, kapasitet og politisk handlingsrom	10
	Interkommunalt samarbeid	10
	Lokal identitet	10
	Oppgavepotensial ved større kommuner	20
	Behov for tiltak for styrket lokaldemokrati	10
Samlet score		400

9.1.1 Økonomi

For å vurdere om sammenslåingsalternativet vil føre til en bærekraftig og økonomisk robust kommune har vi sett på følgende forhold:

- Økonomiske virkemidler i kommunereformen i prosent av sum driftsinntekter.

- Driftsresultat i prosent av sum driftsinntekter. Dette er et mål på ekspertutvalgets kriterium om økonomisk soliditet.
- Effekten på frie inntekter ved sammenslåing de første 15 årene – og etter 20 år – i prosent av sum driftsinntekter.
- Samlede effektiviseringsgevinster på administrasjon og tjenester i prosent av sum driftsinntekter. Dette er et mål på ekspertutvalgets kriterium om effektiv tjeneste-produksjon.
- Endring i konsesjonskraftsinntekter i prosent av sum driftsinntekter.
- Forventet endring i demografikostnader fram mot 2030. Endring i demografikostnader 2015-2030 i prosent av sum driftsinntekter

TABELL 76: VURDERINGSSYSTEM OG VEKTING

Vurderingskriterier	Vekt	Poengfordeling					
		Positiv	Middels	Svak	0		
Økonomiske virkemidler kommunereform	20	20	10	Svak	0		
Driftsresultat	10	10	5	Svak	0		
Effekt på frie inntekter 1-15	20	20	10	Svak	0		
Effekt på frie inntekter etter 20 år	10	10	5	Svak	0		
Effektiviseringsgevinster administrasjon	20	20	10	Svak	0		
Effektiviseringsgevinster tjenesteområdene	10	10	5	Svak	0		
Endring konsesjonskraftsinntekter	5	5	2,5	Svak	0		
Demografikostnader	5	5	2,5	Svak	0		
Sum	100						

TABELL 77: POENGSORE OG RANGERING AV DE ULIKE ALTERNATIVENE

Vurderingskriterier	Vekt	Fjell+Øygarden+Sund
Økonomiske virkemidler kommunereform	20	10,0
Driftsresultat	10	10,0
Effekt på frie inntekter 1-15	20	10,0
Effekt på frie inntekter etter 20 år	10	10,0
Effektiviseringsgevinster administrasjon	20	20,0
Effektiviseringsgevinster tjenesteområdene	10	0,0
Endring konsesjonskraftsinntekter	5	0,0
Demografikostnader	5	5,0
Totalt	100	65,0

Kommentar:

Samlet sett for de tre kommunene er netto driftsresultat på 2,4 prosent i 2014, noe vi anser som tilfredsstillende. Kun Øygarden har et akseptabelt nivå på netto driftsresultat de siste årene. Fjell hadde et netto driftsresultat på 0,8 prosent i 2014, mens Sund hadde et netto driftsresultat på 1,8 prosent. Våre beregninger viser at en sammenslått kommune etter 20 år vil ha et nivå på frie inntekter som er 21 mill. kr. lavere enn dagens nivå. Samtidig har vi anslått reduserte administrasjonsutgifter på 38 mill. kr. Det betyr at sammenslåingsalternativet 20 år etter sammenslåing vil ha økte inntekter på 17 mill. kr. i forhold til dagens nivå. I tillegg vil det være mulig å realisere effektiviseringsgevinster innenfor tjenesteproduksjon. Ut i fra et økonomisk perspektiv så vurderes en sammenslått kommune som godt rustet for fremtiden.

9.1.2 Tjenesteyting

Følgende kriterier er benyttet for å vurdere alternativet mht. tjenesteyting:

- Befolkningsgrunnlag
- Interkommunalt samarbeid
- Kapasitet og kompetanse
- Modeller for tjenesteyting
- Valgfrihet, distanse og framtidig tjenesteproduksjon
- Effektiv tjenesteproduksjon
- Økonomisk soliditet

TABELL 78: VURDERINGSSYSTEM OG VEKTING AV KRITERIER FOR TJENESTEYTING

Vurderingskriterier	Vekt	Poengfordeling
---------------------	------	----------------

Befolkningsgrunnlag	20	Positiv	20	Middels	10	Svak	0
Interkommunalt samarbeid	20	Positiv	20	Middels	10	Svak	0
Kapasitet og kompetanse	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Modeller for tjenesteyting	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Valgfrihet, distanse og framtidig tjenesteproduksjon	20	Positiv	20	Middels	10	Svak	0
Effektiv tjenesteproduksjon	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Økonomisk soliditet	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Sum	100						

TABELL 79: SAMLET VURDERINGSKRITERIER OG VEKTING

Vurderingskriterier	Vekt	Fjell+Øygarden+Sund
Befolkningsgrunnlag	20	20
Interkommunalt samarbeid	20	20
Kapasitet og kompetanse	10	10
Modeller for tjenesteyting	10	5
Valgfrihet, distanse og framtidig tjenesteproduksjon	20	20
Effektiv tjenesteproduksjon	10	5
Økonomisk soliditet	10	5
Totalt	100	85

Kommentar:

Kommunene leverer gode tjenester, samt at de har velutviklet interkommunalt samarbeid. Videre vurderes ny sammenslått kommune som godt egnet for å ta på seg nye oppgaver i fremtiden.

9.1.3 Samfunnsutvikling

For å vurdere samfunnsutvikling har vi vurdert følgende forhold:

- Befolkningsgrunnlag
- Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse
- Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
- Kommunesenter
- Avstand til kommunesenter
- Næringsstruktur

TABELL 80: VURDERINGSSYSTEM OG VEKTING AV KRITERIER FOR SAMFUNNSUTVIKLING

Vurderingskriterier	Vekt	Poengfordeling					
Befolkningsgrunnlag	20	Positiv	20	Middels	10	Svak	0
Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse	20	Positiv	20	Middels	10	Svak	0

Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	20	Positiv	20	Middels	10	Svak	0
Kommunesenter	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Avstand til kommunesenter	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Næringsstruktur	20	Positiv	20	Middels	10	Svak	0
Sum	100						

TABELL 81: SAMLET VURDERINGSKRITERIER OG VEKTING

Vurderingskriterier	Vekt	Fjell+Øygarden+Sund
Befolkningsgrunnlag	20	20
Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse	20	20
Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	20	20
Kommunesenter	10	10
Avstand til kommunesenter	10	10
Næringsstruktur	20	20
Totalt	100	100

Kommentar:

En ny kommune vil utgjøre et stort, naturlig og sammenhengende samfunnsutviklingsområde. Kommunene tilhører samme bo- og arbeidsmarkedsregion, det vil si Bergen. Straume peker seg ut som et naturlig kommunesenter.

9.1.4 Lokaldemokrati

For å vurdere lokaldemokratiet i alternativet har vi vurdert følgende forhold:

- Valgdeltagelse
- Størrelse på kommunestyret
- Politisk representasjon
- Innbyggermedvirkning
- Kompetanse, kapasitet og politisk handlingsrom
- Interkommunalt samarbeid
- Lokal identitet
- Oppgavepotensial ved større kommuner
- Behov for tiltak for styrket lokaldemokrati

TABELL 82: VURDERINGSSYSTEM OG VEKTING

Vurderingskriterier	Vekt	Poengfordeling					
		Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Valgdeltakelse	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Størrelse på kommunestyret	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Politisk representasjon	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Innbyggermedvirkning	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Kompetanse, kapasitet og politisk handlingsrom	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Interkommunalt samarbeid	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Lokal identitet	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Oppgavepotensial ved større kommuner	20	Positiv	20	Middels	10	Svak	0
Behov for tiltak for styrket lokaldemokrati	10	Positiv	10	Middels	5	Svak	0
Sum	100						

TABELL 83: POENGSORE OG RANGERING AV DE ULIKE ALTERNATIVENE

Vurderingskriterier	Vekt	Fjell+Øygarden+Sund
Valgdeltakelse	10	5,0
Størrelse på kommunestyre	10	10
Politisk representasjon	10	10
Innbyggermedvirkning	10	5,0
Relevant kompetanse, tilstrekkelig kapasitet og politisk handlingsrom	10	10,0
Interkommunalt samarbeid	10	10,0
Lokal identitet	10	5,0
Oppgavepotensial for en større kommune	20	20
Behov for tiltak for å styrke lokaldemokrati	10	5,0
Totalt	100	80,0

Kommentar:

Forholdene ligger til rette for at en ny sammenslått kommune vil utvikle et velfungerende lokaldemokrati. Det vil være noe utfordrende å få innbyggerne til å oppleve identitet til en ny kommune og få innbyggerne til å engasjere seg i og mellom valg. Det kan bli nødvendig å utvikle hensiktsmessige nærdemokratiske ordninger i en ny kommune.

9.1.5 Samlet vurdering

TABELLEN UNDER OPPSUMMERER I TABELLFORM SAMLET POENGSUM OG POENG KNYTTET TIL HVERT HOVEDTEMA FOR SAMMENSLÅINGSALTERNATIVET.

TABELL 84: SAMLET VURDERING AV SAMMENSLÅINGSALTERNATIVET

Vurderingskriterier	Maks	Fjell+Øygarden+Sund
Økonomi	100	65
Tjenesteyting	100	85

Samfunnsutvikling	100	100
Lokaldemokrati	100	80
Samlet score	400	330

Vi har i tabellen under vurdert status for 0-alternativet, muligheter og utfordringer ved sammenslåingsalternativet for områdene økonomi, tjenestetilbud, samfunnsutvikling og lokaldemokrati.

9.2 Muligheter og utfordringer ved sammenslåingsalternativet

TABELL 85: VURDERING AV MULIGHETER OG UTFORDRINGER VED SAMMENSLÅINGSALTERNATIVET

Hovedtema	Status for 0-alternativet	Muligheter ved sammenslåingsalternativet	Utfordringer ved sammenslåingsalternativet
Økonomi	Sund og Fjell hadde i 2014 et nivå på korrigerede frie inntekter tilsvarende 5% under landsgjennomsnittet, mens Øygarden hadde et nivå tilsvarende 50% over landsgjennomsnittet. Både Sund og Øygarden	For en sammenslått kommune ville beregnet netto driftsresultat ha utgjort 2,4% i 2014. Sammenslåingsalternativet vil få en økning i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på 5,0 mill. kro-	Sund har eiendomsskatt i hele kommunen. 10,1 mill. kroner (2,3% av brutto driftsinntekter) ble inntektsført i 2014. Øygarden har eiendomsskatt bare på verker og bruk. 143,1 mill. kroner (28,5% av brutto driftsinnt-

	<p>hadde i 2014 et netto driftsresultat over det anbefalte nivået på 1,75%. Fjell hadde et netto driftsresultat på 0,8%.</p> <p>Øygarden hadde i perioden 2012-2014 svært gode netto driftsresultater. Sund hadde akseptable netto driftsresultater i samme periode. I Fjell var netto driftsresultater negative i 2012 og 2013.</p> <p>Samtlige av de tre kommunene hadde et nivå på disposisjonsfondet som lå under landsgjennomsnittet.</p> <p>Netto lånegjeld var lavere enn landsgjennomsnittet i Øygarden og Sund i 2014, Fjell hadde høyere netto lånegjeld enn landsgjennomsnittet.</p> <p>Som egen kommune vil kommunene gå glipp av økonomiske virkemidler knyttet til reformen (inndelingstilskudd, engangsstøtte og reformstøtte). Inntektsystemet vil f.o.m. 2017 trolig bli utformet slik at det blir relativt mer kostbart å være frivillig liten egen kommune.</p> <p>Det vil være utfordrende for kommunene å hente ut stordriftsfordeler og effektiviseringsgevinster, styrke sin soliditet, håndtere uforutsette utgifter og løse nye omfattende oppgaver ved å bestå som egne kommuner.</p>	<p>ner (tilsvarende 0,2% av dagens brutto inntekter). Inndelingstilskuddet kompenseres for bortfall av basistillegg og regionaltilskudd over en periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter 15 år. Etter 20 år er rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil sammenslåingsalternativet være nede på et langsiktig tilskuddsnivå som ligger 21,3 mill. kroner (tilsvarende -0,9% i forhold til dagens brutto inntekter) pr. år under det man mottok som enkeltkommuner.</p> <p>De tre kommunene vil få 35 mill. kroner til å dekke engangskostnader og 25 mill. kroner i reformstøtte.</p> <p>Kommunene vil ved å slå seg sammen til en ny kommune ha muligheter til å hente ut stordriftsfordeler og effektiviseringsgevinster. Større økonomi gir et større økonomisk og politisk handlingsrom. En sammenslått kommune vil ha forsterket evne til å møte demografiske utfordringer.</p>	<p>tekte) ble inntektsført i 2014. Fjell har ikke innført eiendomsskatt.</p> <p>Øygarden har solid økonomi og svært gode tjenester som direkte følge av høye eiendomsskatteinntekter. Hva skjer med kommuneøkonomien og kan Øygarden opprettholde dagens tjenestenivå hvis de høye eiendomsskatteinntektene reduseres eller bortfaller?</p> <p>Sund har en bærekraftig økonomi i dag.</p> <p>Fjell kommune har hatt svake netto driftsresultater de siste årene, nivået på disposisjonsfondet (i prosent av brutto driftsinntekter) har blitt redusert og kommunen har høy lånegjeld. Kommunen må gjennomføre tiltak for å ha en bærekraftig økonomi i årene framover.</p> <p>I en evt. intensjonsavtale om kommunesammenslåing bør kommunene bli enige om prinsipper og mål som skal sikre at den nye kommunes økonomi er i balanse og forblir robust i et langsiktig perspektiv. Kommunene må også bli enige om det skal innføres eiendomsskatt i ny kommune eller ikke, områder og nivå/takstgrunnlag. Kommunene har ulike priser på kommunale tjenester. Vil det være enkelt å harmonisere disse?</p> <p>For at kommune-</p>
--	---	--	--

			<p>sammenslåing skal være økonomisk lønnsomt, må kommunene innen 20 år ha realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet.</p> <p>Kommunesammenslåing vil gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensial knyttet til administrasjon.</p>
Samfunns- utvikling	<p>Hver for seg er det tvilsomt om kommunene utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder.</p> <p>I Øygarden og Sund er det stor utpendling til Fjell. Fjell har mange servicetilbud som befolkningen i Øygarden benytter seg av. Kommunegrensene begrenser mulighetene for å sikre god langsiktig arealbruk, samordne steds- og sentrumsutvikling, samordne tilrettelegging for næringsutvikling, utvikle god infrastruktur og optimale transportløsninger.</p> <p>Alle kommunene har kompetanse i kommuneadministrasjonen til å utøve samfunnsutviklingsarbeid, men begrenset kapasitet. De minste kommunene er sårbare fordi fagmiljøene er små. De er avhengige av godt tverrsektorielt samarbeid innad i kommunen og</p>	<p>En ny sammenslått kommune vil utgjøre et naturlig bo, arbeids- og serviceområde vest for Bergen.</p> <p>Utvikling av Sotra-sambandet som et fastlandssamband mellom Sotra og Bergen vil sikre langsiktige gode og trygge kommunikasjonsforhold for alle trafikantgrupper og tilrettelegge for videre vekst i kommunene og regionutvikling.</p> <p>Det er sannsynlig at en stor sammenslått kommune i større grad enn kommunene hver for seg vil evne å bidra til etablering av en god nord-syd forbindelse på Sotra og forbedre kollektivtransporttilbudene.</p> <p>En ny kommune vil ha muligheter for å sikre overordnet helhetlig kommuneplanlegging og derved</p>	<p>Steds- og bygdetilhørigheten er stor i de tre kommunene i dag. Det vil være utfordrende å utvikle en ny felles sterk kommuneidentitet i en ny kommune.</p> <p>Det vil også være utfordrende å oppnå enighet om en samordnet steds- og sentrumsutvikling i ny kommune.</p> <p>Senterstrukturen endres neppe i en evt. større sammenslått kommune, men det enkelte senterets styrke og betydning kan bli påvirket. Det er sannsynlig at kommunesenteret i en evt. ny sammenslått kommune vil bli liggende i Fjell kommune.</p> <p>Skogsvåg i Sund og Rong i Øygarden kan derved få endret status fra kommunesenter til kommunedelsenter. Det er uvisst hvilken</p>

	<p>ofte samarbeid med eksterne aktører.</p> <p>Det er ressurs- og tidkrevende når kommuneovergripende samfunnsutviklingsoppgaver må saksbehandles i tre kommuneadministrasjoner og tre kommunestyre.</p> <p>Saksbehandlerne i kommuneadministrasjonene har i dag god oversikt, kjenner næringslivet i egen kommune og de har nærhet til brukerne. De kan derfor tilrettelegge effektivt for samfunnsutvikling med kort respons- og saksbehandlingstid. Handlingsrommet er imidlertid begrenset.</p> <p>Det er utfordrende for små kommuner å håndtere konjunkturrendringer og svingninger i tilgangen på arbeidsplasser.</p> <p>Kommunen har hver for seg en relativt liten stemme i forhold til regionale og nasjonale myndigheter.</p>	<p>langsiktig arealbruk, samordne steds- og sentrumsutvikling, tilrettelegge for næringsutvikling m.m.</p> <p>En ny sammenslått kommune vil kunne etablere store, robuste og kompetente fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet til kontinuerlig å drive samfunnsutviklingsarbeid, herunder gjennomføre gode planprosesser, utarbeide gode planer med målrettede tiltak og kapasitet til å gjennomføre tiltakene.</p> <p>Næringslivet vil oppleve det positivt og effektivt om kommunene slår seg sammen. De vil få færre personer som de må forholde seg til og ett regelverk.</p> <p>En ny stor kommune vest for Bergen vil få en sterk stemme i forhold til regionale og nasjonale myndigheter.</p> <p>Ny sammenslått kommune vil i større grad enn kommunene hver for seg evne å håndtere konjunkturrendringer og svingninger i tilgangen på arbeidsplasser.</p>	<p>effekt dette kan få for handels-, tjeneste- og kulturtilbud på disse stedene.</p>
<p>Tjenestetilbud</p>	<p>Kommunene forutsettes å være økonomisk solide for å kunne utøve rollen som tjenesteyter på forsvarlig måte. Det vises til økonomi i denne tabellen.</p> <p>De tre kommunene leverer i dag gode tjenester til innbyggerne og næringslivet. Avstandene mellom kommunen som tjenesteyter</p>	<p>Evt. ny sammenslått kommune vil kunne ha relevant kompetanse, tilstrekkelig kapasitet og robuste fagmiljøer som ikke vil være spesielt sårbare ved sykdom, vakanser etc.</p> <p>Ved å slå sammen kommunene til en ny kommune kan mange interkommunale samarbeidsløsninger</p>	<p>I en ny sammenslått kommune vil avstanden mellom saksbehandler eller tjenesteyter og tjenestemottaker bli større. Personkjennskap og kunnskaper om lokale forhold er i noen sammenhenger vesentlig for saksbehandling og tjenesteyting.</p> <p>I en ny kommune kan de bli nødvendig å etablere sys-</p>

	<p>og innbyggerne som tjenestemottakere er små.</p> <p>Kommunene skal ha effektiv tjenesteproduksjon. Øygarden har spesielt høyt nivå på korrigerede frie inntekter, og har derfor mulighet til å ha et utgiftsnivå på tjenestene som er høyere enn i Sund og Fjell. Vi har belyst dette ved KOSTRA-analyser.</p> <p>Øygarden og Sund er avhengig av interkommunalt samarbeid for å levere gode tjenester på mange områder. Dette gjelder også Fjell, men i vesentlig mindre grad enn de to minste kommunene.</p> <p>Det forutsettes at kommunene har relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet for å levere gode tjenester. Kommunene har i stor grad relevant kompetanse, men fagmiljøene er små og sårbare, spesielt i de minste kommunene. Kapasiteten oppleves tidvis å være begrenset i alle kommunene.</p>	<p>avvikles.</p> <p>Innbyggerne krever i større og større grad valgalternativer når det kommunale tjenester. En stor sammenslått kommune vil kunne tilby større bredde i tilbudet til sine innbyggere enn kommunene har mulighet til å gjøre hver for seg.</p> <p>Ny sammenslått kommune vil være godt rustet til å påta seg nye oppgaver.</p> <p>En stor kommune vil i vesentlig større grad ha muligheter til å hente ut stordriftsfordeler og effektiviseringsgevinster innen administrasjon og noe innen tjenesteproduksjon.</p> <p>Kommunene bør ha tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler eller tjenesteyter og innbygger, bl.a. for å sikre likebehandling, hindre habilitetsutfordringer m.m. I en ny sammenslått kommune vil dette kriteriet bli ivaretatt.</p>	<p>temer og rutiner som motvirker dette.</p> <p>I en eventuell ny sammenslått kommune må innbyggerne i hovedsak få dekket sine behov for kommunale basistjenester der de bor, herunder skole/SFO, barnehage, helsetjenester, NAV og andre sosiale tjenester, omsorgstjenester, bibliotek og andre tjenester innen kulturområdet og diverse kommunaltekniske tjenester.</p> <p>Som følge av dette vil mulighetene for å hente ut stordriftsfordeler og effektiviseringsgevinster innen tjenesteproduksjon være begrenset.</p>
<p>Lokaldemokrati</p>	<p>I spørreundersøkelsen svarer respondentene i alle tre kommunene at lokaldemokratiet fungerer godt, og at innbyggerne viser stort engasjement og medvirker aktivt når viktige saker skal behandles i folkevalgte organer. Engasjementet er ikke like stort når mindre viktige saker skal behandles.</p> <p>Respondentene i kommunene har ulike oppfatninger</p>	<p>På bakgrunn av erfaringer fra andre kommunesammenslåinger er det grunn til å mene at lokaldemokratiet vil fungere generelt godt i en ny sammenslått kommune.</p> <p>Det er usikkert hvordan evt. kommunesammenslåing vil påvirke valgdeltakelse. Det vil bli svært krevende å oppnå like høy valgdeltakelse som i Øygarden, men det er grunn</p>	<p>I en sammenslått kommune vil det bli vesentlig flere innbyggere per kommunestyrerepresentant. Dette vurderes ikke å være problematisk.</p> <p>Det vil bli utfordrende å få innbyggere til å oppleve identitet til ny kommune. I lang tid vil bygde-/stedsidentiteten være sterkere enn identiteten til nye kommune.</p>

	<p>om det politiske handlingsrommet. I Øygarden oppleves det politiske handlingsrommet å være relativt lite. I Sund oppleves handlingsrommet å være større.</p> <p>Respondentene svarer generelt at innbyggerne opplever større tilhørighet til egen bygd og kommune enn regionen som helhet.</p> <p>Valgdeltakelsen har i hele perioden 1995–2015 vært vesentlig høyere i Øygarden enn landsgjennomsnittet, og vesentlig høyere enn valgdeltakelsen i Fjell og Sund.</p> <p>I Øygarden var det i 2015 206 innbyggere per kommunestyrerepresentant, i Sund 322 og i Fjell 698.</p> <p>Det er et politisk mangfold i alle tre kommunene. I Fjell er 9 partier/lister representert i kommunestyret, i Sund 7 og i Øygarden 6. Det er lokale lister i både Sund og Øygarden.</p> <p>Respondentene i alle tre kommunene mener at administrasjonen har kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for folkevalgte. I Fjell oppleves at administrasjonen har spesielt god kompetanse og kapasitet.</p> <p>I mindre kommuner kjenner mange hverandre og det er kort avstand mellom folkevalgte og innbyggerne. Habilitetsutfordringer kan oppstå, men de håndteres tilfredsstillende.</p>	<p>til å tro at den ikke vil avvike vesentlig fra landsgjennomsnittet.</p> <p>I en stor ny kommune vil mange partier stille lister med mange navn på listene. I de største partiene vil det bli konkurranse om plassene øverst på listen. I en ny kommune vil det være mulig å gi folkevalgte anstendige godtgjørelser og tilrettelegge godt for folkevalgtes arbeid.</p> <p>Distansen mellom folkevalgte og innbyggerne blir større, hvilket vurderes å være positivt for innbyggernes rettssikkerhet. Det vil bli færre habilitetsutfordringer.</p> <p>Ny stor sammenslått kommune vil i mindre grad være avhengig av interkommunalt samarbeid for å kunne tilby innbyggerne gode tjenester. Kommunestyret vil derved få større ansvar for og bedre kontroll med disse tjenestene.</p> <p>I en sammenslått kommune vil det i administrasjonen være god kompetanse og tilstrekkelig kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for folkevalgte.</p> <p>På grunn av størrelse vil det politiske handlingsrommet bli større.</p>	<p>Det kan bli behov for å utvikle hensiktsmessige nær-demokratiordninger i ny kommune. Som i dag vil det bli utfordrende å engasjere ungdom og innvandrere i politisk arbeid.</p> <p>En ny kommune må vektlegge informasjon og legge forhold til rette for at innbyggerne kan medvirke i politiske beslutningsprosesser.</p>
--	--	---	---

10.Referanser

Agenda (2006). Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutning mellom Ramnes og Våle. Prosjektrapport R 5171.

Baldersheim, H., Pettersen, P.A. & Rose L.E. 2011. Den krevende borger – Utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene. UiO: Institutt for statsvitenskap.

Blåka, S., Tjerbo, T. & Zeiner, H. 2012. *Kommunal organisering 2012*.NIBR-rapport 2012:21

Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B.A. 2005. Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluate-ring av forsøket på kommunesammenlutning i Valdres i 2004. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 224 2005.

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

Brandtzæg, B.A. 2009. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aura, Vindafjord og Kristiansund. TF-rapport 258/2009.

Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Lie, K., Thorstensen, A. & Storm, H. 2011. Utgreiing av kommunestruktur i Ryfylke. Telemarksforskning. Rapport nr. 282.

Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. Mosvik og Inderøy. Utred-ning av kommunesammenslåing. Telemarksforskning. Rapport nr. 264.

Bukve, O. 1999. Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommune-strukturen. Høgskulen i Sogn og Fjordane. R-nr 1/99.

Bukve, O 2002. Demokrati, effektivitet og debatten om kommunestrukturen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol. 18:3, s. 163-183.

Det kongelige kommunal og moderniseringsdepartement. Kommuneproposisjonen 2016 - Prop. 121 S (2014-2015)

Det kongelige kommunal og moderniseringsdepartement. Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner. Meld. St. 14 (2014-2015).

Grefsrud & Hagen 2003. Kriterier for kommuneinndeling. Østlandsforskning. ØF rapport nr. 21/2003

Gundersen, Frants og Juvkam, Dag; inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. NIBR-rapport 2013:1.

Hansen, G., Klausen J.E. Winsvold, M. Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden. NIBR-rapport 2013:4

Hansen, S.W. & Hjelmar, U. 2014 Kommunesammenlægninger og borgernes opfattelse af lokaldemokratiet – en status 6 år efter kommunalreformen. Artikeludkast til præsentation i Dansk Selskab for Statskundskab d. 24-25.10.13

Haugset S. A. 2015 Nærdemokrati. Kunnskap og erfaringer fra arbeidsverkstedet på Værnes 23. oktober 2014

Jacobsen, Dag Ingvar (2010): Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte.

Johansen, S., Onsager, K., Sørli K. 2015. Samspill og regional vekstkraft i Tromsøregionen. NIBR-rapport 2015:4

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Kriterier for godkommunestruktur – del-rapport fra ekspertutvalget for kommunereformen. Mars 2014.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S (2013-2014)). Mai 2014.

NOU 2005:13 (2005). Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

Skjetne K.T. & Lindtvedt, F. 2014. Kommunestørrelse og lokaldemokrati. KS

Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. 2006. Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslåinger. AsplanViak/Telemarksforskning-Bø. Rapport

TBU (2014). Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Mai 2014. KMD

TBU (2015). Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Mai 2015. KMD

Tørring, R. & Vennes, W. 2015. Endring kommunestruktur – suksessfaktorer og utfordringer i prosessen fram til vedtak. PwC 2015.

Vareide, K. & Storm, H. 2010. Hvordan måle bostedsattraktivitet. Telemarksforskning. Rapport 227.

11. Appendiks

TABELL 86: INTERKOMMUNALE SAMARBEID FOR KOMMUNENE.

Prosjektnavn	Organisert/ ansvarlig	Deltakere	Beskrivelse og status
Miljøretta helsevern	Alle sjefer	Fjell med flere	Kjøp av tjenester innen miljørettet helsevern fra Etat for helse-tjenester i Bergen kommune.
De utrolige årene	Barnehagesjefen	Fjell og RKBU Vest	Program for foreldre-rettledning og rettledning av tilsatte i barnehagene.
Interkommunalt tilsyn i barnehager	Barnehage-sjef/ Servicetorgsjef	Fjell, Sund, Øygarden og Askøy	Etablert tilsynsteam i hver kommune som samarbeider om tilsyn i hverandres kommuner.
IRIS -	Eiendomssjefen v/rådgiver	-	Forskning - samarbeidsprosjekt om kommunikasjon om de usynlige farene
Interkommunale nettverk	Eiendomssjefen	Bergen og om-egns-kommunene	Drift og vedlikehold, samferdsel, brann og renhold
Trafikksikring	Eiendomssjefen	Fjell og Statens vegvesen	-

Bustadsosialt vel-ferdsprogram	Eiendomssje- fen/sosialsje- fen	Fjell, program- kommuner og Husbanken	Boligplanlegging - kartlegging og anskaf- felse av boliger til vanskeligstilte
Styrking av familier	Helsesjefen i Fjell v/psykiatritjeneste	Fjell og Sund	Forskningsprosjekt - terapeutisk program for å styrke kommuni- kasjon mellom foreld- re, barn, partner m.m.
Rask psykisk helse- hjelp	Helsesjefen i Fjell v/psykiatritjeneste	Foreløpig Fjell som pilot	Pilotprosjekt som Fjell er med å prøve ut i regi av Helsedirektora- tet.
Sotra legevakt	Helsesjefen	Fjell og Sund	Interkommunal lege- vakt (Fjell er verts- kommune)
TVEPS	Helsesjefen og senter- leder Berheim	UiB, ulike helse- institusjoner, HiB, Bergen og Fjell	Utdanning av kandida- ter i tverrprofesjonelt samarbeid.
Voldtekstmottak ved Bergen legevakt	Helsesjefen	Fjell og Bergen	Voldtekstmottak i Ber- gen. Psykososial opp- følging i Fjell.
First responder- funksjon	Helsesjefen	Sotra legevakt og Sotra brannvern	Samarbeid om utryk- ning ved alvorlige hendelser. Livreddende funksjon.
Urinprosjekt	Helsesjefen	Helsestasjon, politi og Helsetje- nester Vest	Forebyggende pro- sjekt for å hindre yngre personer (13-22 år) i å bli rusmiddelavhengig.
Barnas energisenter på Haukeland Univer- sitetssjukehus	Helsesjefen	Fjell kommune, HUS, Idrettsorg., HiB og pasientor- ganisasjoner	Planlegging for areal for diagnostikk, be- handling, rehabilite- ring/habilitering, un- dervisning og forsk- ning.
Tidlig intervensjon ret- ta mot ungdom med angstproblem (prosjekt 235707)	Helsesjefen og rådman- nen i Fjell	Fjell, Sund, Øy- garden og Askøy i samarbeid med RKBU og Uni Research	Prosjektet har som hensikt å prøve ut og evaluere effekten av to lavterskeltiltak for ungdomsskoleelever (12-16 år) med angst- symptom.
Oktoberseminar	Helsesjefen	Askøy, Fjell, Sund og Øygard- den + Helse Ber- gen ved BUP	Årlig konferanse og samarbeidsmøte mel- lom fagpersoner med fokus på tema psykisk

		Øyane	helse for barn og unge
Planlegge kurs i mestring av panikk	Helsesjefen	Fjell, Sund og Askøy	Fjell er forespurt av kommunene om å etablere et slikt kurs.
Helsestasjon for ungdom	Helsesjefen v/helsesøster	Fjell, Sund og Øygarden	Tilbud om lavterskel helsetjenester til ungdom mellom 13 og 20 år.
Kreftkoordinator	Helsesjefen	Fjell og Sund	
Vestlandsløftet	Helsesjefen	Bergen, Os, Kvam, Lindås og Fjell	Innføring og utvikling av elektroniske meldinger mellom kommune, sykehus og fastleger.
Nettverk i kreftomsorg og lindrende behandling	Helsesjefen/Omsorgssjefen	Helse Bergen og alle kommuner i Helse Bergen sitt opptaksområde	Organisert i lokale nettverksgrupper for sykepleiere – Helse Bergen, Askøy, Fjell, Sund og Øygarden
KartIKUS	IKT-sjefen i Fjell	Fjell og Øygarden	-
Dig1PlanDialog	IKT-sjefen i Fjell	Fjell og Øygarden	Samordning av informasjon om eiendommer, knyttet opp til relevante planer krav.
Prosjekt skoleadministrasjonssystem	IKT-sjefen i Fjell	Fjell, Sund og Askøy	Anskaffelse av skoleadministrasjonssystem
Innkjøpsavtale PC	IKT-sjefen i Fjell og Askøy	Fjell, Sund, Øygarden, Askøy, Os og Samnanger	Rammeavtale for innkjøp av IT-utstyr
PasientIKUS	IKT-sjefen og Helsesjefen i Fjell	Fjell, Sund, Øygarden og Askøy	Elektronisk pasientdataflyt i regionen
Meldingsløftet i kommunene	IKT-sjefen og Helsesjefen	Askøy, Sund, Øygarden, Fjell, fastlegene og Helse Bergen	Elektronisk meldingsutveksling mellom kommune, primærlege og spesialisthelsetjeneste
BibliIKUS	IKT-sjefen og Kultursjefen i Fjell	Fjell, Sund, Øygarden og Askøy	Felles datasystem på bibliotekene
FeitIKUS (Felles-elev-IT interkommunalt utviklingssamarbeid)	IKT-sjefen/ skolesjefen	Askøy, Fjell, Sund, Øygarden, Fusa, Os, Samnanger, Tysse	-
IKKUS - kultursamar-	Kultursjefen i Fjell	Fjell, Sund, Øy-	Samarbeidsprosjekt

beid		garden og Askøy	og utveksling av informasjon.
AktivSaman	Kultursjefen i Fjell	HFK, Samnanger, Askøy, Fjell og Bergen	Pilotprosjekt for å få ungdom med innvandrerbakgrunn ut i naturen
Kulturminneplan	Kultursjefen	Fjell, Sund, Øygarden og Askøy	Samarbeid koordinert under Hordaland fylkeskommunes prosjekt «Kulturminnekompetanse i kommunane».
Felles nettside for bibliotekene	Kultursjefen i Sund	Fjell, Sund, Øygarden og Askøy	Samarbeid om drift og utvikling
Debatt på tvers	Kultursjefen	Biblioteksjefene i Fjell, Sund, Øygarden og Askøy	Debattfora
Nordsjøåra	Kultursjefen i Fjell	Fjell, Sund og Øygarden	Padleløype fra Sund, gjennom Fjell og til Øygarden.
MOT-festival	Kultursjefen i Fjell	Fjell, Sund og Øygarden	Samarbeid om å arrangere felles opplegg for ungdom
Ung i Vest	Kultursjefen	Fjell, Sund og Øygarden	Sommeraktiviteter for ungdom
Seglas med Loyal	Kultursjefen	Fjell, Sund, Øygarden og Askøy	Samarbeid om ulike seilaser og Galeasen som fyrtårn for kystkultur i region vest
Nettverkssamlinger for tjenesteområdet Vest innen økonomisk sosialhjelp.	NAV i Fjell	Fjell, Sund, Øygarden og Askøy	Samarbeidsfora der ulike faglige temaer blir sett på dagsorden.
Støttekontaktnettverk	Bergen kommune	-	Nettverk om støttekontaktdordninger
Psykoedukativt nettverk	Helse Bergen	Helse Bergen, Bergen, Askøy, Lindås, Fjell, Osterøy m.fl.	Kunnskapsutveksling av ulike metoder i arbeidet med personer og familier innen autismespekteret.
ØH-plasser	Omsorgssjefen i Fjell	Fjell og Sund	Etablert fire øyeblikkelig hjelp-plasser
Samarbeidsutvalet for Bergensregionen (helse)	Omsorgssjefen og leder for regionrådet	Helse Bergen, region vest og Bjørnefjordsregionen	Samarbeidsutvalg innen helse for bergensregionen, med 13 tilhørende tjenesteavtaler.

«Sjef i eige liv»	Omsorgssjefen	Fjell, Sintef, Innomed, Innovasjon Norge	-
«Sjef i eige liv» - nytt prosjekt -	Omsorgssjefen	Fjell, Sintef, HiB, Lindås	Utvikling av metode for å måle effekter av et døgnåpent aksjons-senter.
Seniorsenter «Aktiv +»	Omsorgssjefen	Interimstyre: Fjell, Sund, Senioruni-versitetet, Lions, Sotra Sports-klubb, Fjell Turlag	Seniortiltak
Kurs for pårørende til mennesker med demenssykdom	Omsorgssjefen	Askøy, Fjell, Sund, Øygarden, Nasjonalforeningen for folkehelsen, Askøy demensforening, Fjell, Sund og Øygarden demensforening	Kursaktivitet
Samarbeidsavtale om praksisplasser	Omsorgssjefen	Fjell, HiB og Haraldsplass	-
Samarbeidsavtale med frivillige	Omsorgssjefen	Fjell, Tremorkirken og Bildøy bibelskule	Frivillig innsats rettet mot hjemmeboende eldre
Nettverk for demens-kontakter	Omsorgssjefen	-	Interkommunalt nettverk, Olaviken
Kjøp av sykeheims-plasser ved Kleppestø sjukeheim	Omsorgssjefen	Askøy, Fjell	Avtale under avvikling
Politiråd	Politiet koordinerer	Fjell, Sund, Øygarden og Askøy	Tett og forpliktende tverrfaglig samarbeid kommunen og lokalt politi.
Trigger - arbeidsfelleskap	Askøy	Fjell, Sund, Askøy	Selskap som sysselsetter yrkeshemmede
ByR - Byregionpro-grammet	Plan og utbyggingssje-fen og Bergen	Bergen, Fjell, Askøy og Lindås	Program for kunnskap om samspill mellom by og omlandet
Kontroll av etterlevelse av alkoholloven	Servicetorgsjefen i Fjell	Fjell og Sund	Felles ordning for salgs- og skjenkekon-troll for alkohol.
Gode Sirklar AS	Servicetorgsjefen er	Fjell, Sund og	Forskningsbasert

	sekretariat	Øygarden	kompetanse og utviklings-selskap
Interkommunalt arkiv i Hordaland	IKS	32 kommuner i Hordaland	Ivaretagelse og tilgjengeliggjøring av arkivmateriale
Etablererrettlederforum	Servicetorgsjefen	Fjell, Sund og Øygarden	Felles praktisering av etablererrettledertjenesten i kommunene
Nettverk for administrativt valgarbeid	Servicetorgsjefen	Fjell, Sund og Øygarden	Felles annonsering og utveksling av erfaring om praktisk gjennomføring.
Nettverk for arkivledere	Servicetorgsjefen	Fjell, Sund, Øygarden og Askøy	Drøfting av felles utfordringer knyttet til arkivarbeid.
Felles kemnerkontor	Servicetorgsjefen	Fjell, Sund og Øygarden	Vertskommunesamarbeid etter §28 c i kommuneloven. Fjell er vertskommune.
Regnskapskontroll	Servicetorgsjefen	Fjell, Sund, Øygarden	Kemneren i Fjell, Sund og Øygarden kjøper tjenester innen regnskapskontroll fra Kemneren i Bergen.
Kompetansebyggende samarbeid gjennom avvikling av eksamen	Skulesjefen	Askøy, Fjell, Sund og Øygarden	Ytre Midthordland kursregion og eksamensregion
Migrasjonspedagogisk nettverk (MIGNETT)	Skulesjefen	Ytre Midthordland, Midthordland, Nordhordland, Bergen og Os	-
NAFO (Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring)	Skulesjefen	-	Nasjonalt og interkommunalt nettverk for skoleeiere
Syns- og audiopedagogisk senter	Skulesjefen	Bergen og omegnskommuner	-
Kompetanseplan for barneverntjenestene	Barnevernstjenesten i Fjell	Sund, Øygarden, Askøy, Fjell	-
Kvello opplæring	Bergen kommune	Alle kommuner i Hordaland	-
SLT arbeid	Skulesjefen i Fjell	-	-
Barnevernvakt	Bergen kommune og Fjell kommune	Øygarden, Fjell, Sund, Askøy, Bergen m. fl.	Fjell har etablert egen vakt, Askøy har egen vakt utenom helg og natt, mens Sund og Øygarden benytter

			tilbudet i Bergen.
Krisesenteret for Bergen og omegn	Bergen kommune	Øygarden, Sund og Askøy m. fl.	Lavterskeltilbud for personer som har vært utsatt for vold i nære relasjoner
Oppfølging av forsterhjemsbarn	-	Kommunene i Regionrådet Vest	Avventer etablering grunnet uklar oppgave- og arbeidsfordeling.
Interkommunal næringsarealplan	Leder for stab og felles-tenester i Sund	Kommunene i Regionrådet Vest	Under utarbeidelse
Frisklivs- og mestringssenter	Fjell er vertskommune	Kommunene i Regionrådet Vest	Metode og arbeid skal evalueres.
Kompetanseheving for politisk og administrativ ledelse	Rådmann i Sund og Øygarden	Kommunene i Regionrådet Vest	Informasjonsarbeid og opplæring i forbindelse med kommunereformen.
Regional konsulent for bygningsvern	Fjell kommune	Kommunene i Regionrådet Vest	Uavklart status etter at prosjektmidler fra fylkesmannen utløp juni 2015.
Lokalmedisinsk senter	Fjell er vertskommune	Fjell, Sund, Øygarden og Helse Bergen	Er under etablering. Vil inneholde blant annet intermediær avdeling, legevakt, ØH-senger og rehabiliteringsavdeling.
Palliativ avdeling	Askøy er vertskommune	Kommunene i Regionrådet Vest	Askøy har gått ut av avtalen. Fjell starter opp egen avdeling i det lokalmedisinske senteret. Sund er avventende.
Biblioteksentralen	Samvirkeforetak	419 kommuner og 14 fylkeskommuner	Kunnskapsbedrift som har spesialisert seg på å tilby produkter og tjenester til norske bibliotek
FjellVar	Aksjeselskap	Fjell og Sund	Bruk av gjenbruksstasjon
BIR	Aksjeselskap	Sund, Askøy, Bergen med flere	Bergensområdets interkommunale renovasjonsselskap
BKK	Aksjeselskap	Øygarden, Fjell, Sund, Askøy, Bergen m. fl.	Bergenhavøens kommunale kraftselskap

BRB	Aksjeselskap	Øygarden, Fjell, Sund, Bergen m. fl.	Business Region Bergen skal være drivkraft for kompetansebasert næringsutvikling i bergensregionen.
BOH	Interkommunal bedrift	Øygarden, Fjell, Sund, Askøy, Bergen m. fl.	Bergen og omland havnevesen skal fremme sjøtransport, samt forvalte og utvikle havnene. Mulig nytt havnesamarbeid på gang for å erstatte BOH.
Sotra brannvern	IKS	Fjell og Sund	Målsetting om felles brannvern for Øygarden, Fjell og Sund innen våren 2016.
BOF	Interkommunalt samarbeidsorgan	Øygarden, Fjell, Sund, Askøy, Bergen m. fl.	Bergen og omland friluftsråd har til oppgave å sikre, tilrettelegge, informere og stå for daglig drift av bade- og friluftsområder i Bergensregionen
Fiskeriforum Vest	Stiftelse	Øygarden, Sund, Askøy, Bergen m. fl.	Forumet skal bidra til kunnskapsbasert industriutvikling og samarbeid.
Stiftinga Kystsogevenerne	Stiftelse	Øygarden, Fjell, Sund, Askøy, Bergen m. fl.	Formål om å stimulere til utvikling av kystkulturtilbud.
KLP	Gjensidig eid selskap	Øygarden, Sund og Fjell m. fl.	Offentlig tjenestepensjon. Fjell har også en egen kommunal pensjonskasse.
Sambandet Vest	AS	Øygarden, Fjell, Sund, Askøy, Bergen m. fl.	Selskapet har som formål å realisere infrastruktur for å knytte sammen kommunene Sund, Øygarden, Fjell, Askøy, Meland og Radøy.
Vest-Norges Brusselkontor	Forening	Øygarden og Bergen m. fl.	Synliggjøring av regionen for EU, formidle relevant informasjon, knytte kontakter og fremme Vest-Norges

			interesser
Regionrådet Vest	Sekretariat på omgang	Øygarden, Fjell, Sund og Askøy	Regionrådet skal fremme forpliktende samarbeid og videreutvikle regionen.
Bergensalliansen	Ledet av byrådsleder i Bergen	Øygarden, Fjell, Sund, Askøy, Bergen m. fl.	Politisk samhandlingsorgan for storbyregionen Bergen og om-land.
IUA Bergen region	Ledet av brannsjefen i Bergen	Øygarden, Fjell, Sund, Askøy, Bergen m. fl.	Formålet om å ivareta kommunens lovfestede plikt til å ha en interkommunal beredskap mot akutt forurensning.