

Nye samhandlingsformer og strukturendringer i Nordhordland



Kjetil Lie og Audun Thorstensen (Telemarksforsking), Sven Haugberg (Asplan Viak) og Tor Erik Baksås (Ernst & Young)

TF-notat nr. 18/2013

Tittel: Nye samhandlingsformer og strukturendringar i Nordhordland

Undertittel:

TF-notat nr: 18/2013

Forfatter(e): Kjetil Lie og Audun Thorstensen (Telemarksforsking), Sven Haugberg (Aspland Viak) og Tor Erik Baksås (Ernst & Young)

Dato: 17.6.2013

ISBN: 978-82-7401-624-8

ISSN: 1891-053X

Pris: 200,-

Framsidedfoto: Nordhordland Utviklingsselskap IKS

Prosjekt: Nye samhandlingsformer og strukturendringar i Nordhordland

Prosjektnr.: 20121191

Prosjektleder: Kjetil Lie

**Oppdragsgi-
ver(e):** Nordhordland Utviklingsselskap IKS

Spørsmål om dette notatet kan rettes til:

Telemarksforsking

Postboks 4

3833 Bø i Telemark

Tlf: +47 35 06 15 00

Epost: post@tmforsk.no

www.telemarksforsking.no

Resymé:

Telemarksforsking har på oppdrag frå regionrådet utgreia ulike sider ved kommunesamanslåingar og interkommunalt samarbeid i Nordhordland. Rapporten kan seiast å vera forprosjektet og fase 1 for ein vidare prosess om eventuelle endringar i kommunestrukturen i regionen. Vi gjev i rapporten ei oppdatering av fakta og utviklingstrekk, drøftar ulike sider ved interkommunalt samarbeid og kommunesamanslåingar før vi til slutt kjem med innspel til vidare prosess.

Forord

Telemarksforskning har, saman med Ernst & Young AS og Asplan Viak AS, gjennomført ei innleiande utgreiing i prosessen om framtidig kommunestruktur i Nordhordland. Bakgrunnen for oppdraget er vedtak i regionrådet om å gå i gong med arbeid om framtidig kommunestruktur.

Som bakgrunn for prosjektet, låg også ei utgreiing frå 2006 utført av Asplan Analyse og ECON Analyse om "Nye samhandlingsformer og strukturendringar i Nordhordland». Vi har i denne omgangen oppdatert skildringa og analysen for følgjande alternativ:

1. Vidareføring av dagens kommunestruktur med interkommunalt samarbeid
2. Samanslåing av alle eller fleire av kommunane ("Nordhordland kommune")

I rapporten har vi skildra utviklingstrendar og historikk innanfor kommunesamanslåing og interkommunalt samarbeid. Vidare har vi presentert prinsipielle vurderingar med fordelar og ulemper ved kommunesamanslåingar og interkommunalt samarbeid. Vi har også presentert nokre sentrale vurderingskriterium, som vi meiner endringar i kommunestruktur generelt bør vurderast ut ifrå; økonomi, tenesteproduksjon, lokaldemokrati og samfunnsutvikling.

I analysen vår har vi sett på dei regionale utviklingstrekk kva gjeld befolkningsutvikling historisk og framskrive, reiseavstandar og næringsutvikling. Vi har også sett litt på endringar i kommunale oppgåver dei siste åra, der samhandlingsreforma står sentralt.

Deretter har vi gjennomgått tre ulike alternativ til kommunestruktur. Det fyrste alternativet inneber å vidareføre dagens status med 9 sjølvstendige kommunar og vidareutvikle det interkommunale samarbeidet. Det andre alternativet inneber full samanslåing av alle dei 9 kommunane i Nordhordlandsregionen. Det siste alternativet vurderer konsekvensar av å gjennomføre ei kommunesamanslåing mellom to eller fleire kommunar; typisk beståande av dei større kommunane i regionen, med dei resterande kommunane som samarbeidspartnarar til den samanslåtte kommunen gjennom interkommunalt samarbeid.

Til slutt i denne utgreiinga presenterer vi tilrådinga vår for den vidare prosessen om kommunestruktur i Nordhordland. Dersom regionen vel å gå vidare med prosessen, vil det innebere mykje arbeid, som må gjerast grundig og planmessig dei neste åra for å lukkast.

Bø, 17. juni 2013

Kjetil Lie

Oppdragsansvarleg

Innhald

Samandrag	7
1. Innleiing	10
1.1 Bakgrunn for utgreiinga.....	10
1.2 Formål med utgreiinga	10
2. Metode og gjennomføring	12
3. Sentrale utviklingstrekk og nasjonale trender	13
3.1.1 Christiansen-utvalet.....	14
3.1.2 Frivillighetslinja	15
3.1.3 Framtidas kommunestruktur.....	16
3.1.4 Dagens situasjon	17
3.2 Interkommunalt samarbeid i Nordhordland.....	19
4. Prinsipielle vurderingar	21
4.1 Kommunesamanslåing - fordelar og ulemper	21
4.2 Fordelar og ulemper ved interkommunalt samarbeid	22
5. Vurderingskriterier for kommunestruktur	23
5.1 Økonomi i tenesteproduksjonen	23
5.2 Tenesteproduksjon	25
5.3 Demokrati.....	26
5.4 Samfunnsutvikling.....	27
6. Regionale utviklingstrekk	29
6.1 Økonomiske rammevilkår	29
6.1.1 Korrigerede frie inntekter - ein indikator for kommunane sitt reelle inntektsnivå.....	29
6.1.2 Finansielle nøkkeltal	30
6.2 Befolkningsutvikling	32
6.2.1 Status og historikk	32
6.2.2 Hovudtrekk befolkningsutvikling	36

6.2.3	Befolkningsprognose	37
6.3	Aldersstruktur	38
6.4	Reiseavstand og tettstader	41
6.4.1	Reiseavstandar	41
6.4.2	Tettstader	42
6.5	Næringsutvikling	44
6.5.1	Regioninndeling	44
6.5.2	Arbeidsplassar	44
6.5.3	Utvikling i Nærings-NM	49
6.6	Pendling	51
7.	Endringar i kommunale oppgåver	55
7.1	Samhandlingsreforma	55
7.2	Barnehagefinansiering	57
8.	Moglege alternativ til kommunestruktur i Nordhordland	58
8.1	Fortsette som i dag med 9 kommunar og interkommunalt samarbeid	58
8.1.1	Konsekvensar for tenesteproduksjon	58
8.1.2	Konsekvensar for lokaldemokrati	60
8.1.3	Konsekvensar for samfunnsutvikling	61
8.1.4	Oppsummering av alternativet	62
8.2	Samanslåing av 9 kommunar til Nordhordland kommune	63
8.2.1	Konsekvensar for tenesteproduksjon	63
8.2.2	Konsekvensar for lokaldemokrati	66
8.2.3	Konsekvensar for samfunnsutvikling	67
8.2.4	Oppsummering av alternativet	70
8.3	Samanslåing av to eller fleire kommunar og interkommunalt samarbeid blant og med resten av kommunane	71
8.3.1	Konsekvensar for tenesteproduksjon	72
8.3.2	Konsekvensar for lokaldemokrati	72
8.3.3	Konsekvensar for samfunnsutvikling	73

8.3.4	Oppsummering av alternativet.....	73
8.4	Oppsummering	74
9.	Innspel til vidare prosess for kommunestrukturprosjektet i Nordhordland	77
9.1	Status – fase 1	78
9.2	Vegen vidare.....	79
9.2.1	Fase 2.1 – Grunnlag for forplikting og forankring.....	79
9.2.2	Fase 2.2 – Utgreiingsfasa.....	81
9.2.3	Fase 3 - Gjennomføringsfasa.....	82
9.2.4	Problemstillingar til den vidare prosessen.....	83
9.2.5	Organisering av den vidare prosessen.....	86
9.2.6	Prosesskisse og oppsummering vegen vidare.....	86

Samandrag

I dei siste åra har det blitt gjennomført relativt få kommunesamanslåingar i Noreg. Frivillighetslinja, som har vore gjeldande nasjonal politikk på området, har ført til få samanslåingar. Før Stortingsvalet i september har fleire parti skjerpa tonen kva gjeld kommunesamanslåingar, og nærmast uavhengig av valresultatet kan det verke sannsynleg at det i løpet av dei komande åra vil bli endringar i kommunestrukturen i Noreg.

Regionrådet i Nordhordland organiserer eit utstrakt interkommunalt samarbeid, som har utvikla seg gjennom fleire tiår. Regionen omfattar dei ni kommunane Modalen, Osterøy, Meland, Radøy, Lindås, Austrheim, Fedje, Masfjorden og Gulen - alle tilhøyrande Hordaland bortsett frå Gulen som ligg i Sogn og Fjordane. Regionen framstår som godt samkøyrte og integrerte. Likevel er utfordringane i dei ulike kommunane ulike. Befolkningsutviklinga er til dels forskjellig mellom kommunane. Nokre kommunar har sterk folkeauke, mens andre opplever stagnasjon og/eller nedgang i folketalet. Befolkningsmønstret er også forskjellig, der kommunane i varierende grad vil oppleve eldrebølga si tyngde i åra som kjem.

I denne rapporten har vi vurdert 3 alternativ; fortsette som i dag med interkommunalt samarbeid og 9 sjølvstendige kommunar, samanslåing av alle dei 9 kommunane i regionen til "Nordhordland kommune", og ein eller fleire samanslåingar blant to eller fleire kommunar i regionen.

Det fyrste alternativet er å fortsetje som 9 sjølvstendige kommunar, med eit relativt utstrakt interkommunalt samarbeid på ei rekkje område. Ei hovudutfordring ved dette alternativet er korleis ein skal organisere og styre dei interkommunale samarbeidstiltaka framover. Samarbeidstiltaka i Nordhordland ber preg av at ein har samarbeida for å auke kvaliteten på tenestene til innbyggjarane, og klart å skape attraktive fagmiljø på ein del tenesteområde. Likevel manglar det ei felles og einsarta styring av samarbeidstiltaka, som i særleg grad spelar inn på den politiske og demokratiske dimensjonen. Gjennom noko uklare styringslinjer vert den politiske kontrollen og ein del av politikarane og innbyggjarane si oppleving av deltaking, redusert. Kort summert meiner vi at ved å oppretthalde 9 sjølvstendige kommunar på kort og mellomlang sikt, vil ein kunne ivareta dei viktige tenestefunksjonane kommunane må syte for. Men dei minste kommunane vil venteleg vere avhengige av eit enda meir utstrakt interkommunalt samarbeid, i alle fall på sikt.

Det andre og mest vidtgåande alternativet inneber samanslåing av alle dei 9 kommunane i Nordhordland. På tenesteområdet vil dette alternativet gi mest integrasjon i regionen, og vere det alternativet som bidreg til størst mogeleg oppbygging av robuste fagmiljø på fleire tenesteområde. Ei utfordring vidare i prosessen vil likevel vere å finne ut korleis ein skal dimensjonere tenestetilbodet innanfor dei tunge kommunale sektorane. I den vidare prosessen bør dette vere

eit prioritert område å arbeide vidare med. Vi tilrår regionen å gå for ei desentralisert løysing kva gjeld samlokalisering av ei rekkje fellesfunksjonar i ein ny og samanslått kommune. Eit slikt grep vil også vere viktig for å styrkje legitimiteten og identiteten til ein ny og samanslått kommune.

Innanfor lokaldemokrati og medverknad meiner vi ein i Nordhordland kan kome langt i å skape politisk handlingsrom ved å ta avgjerdene tilbake til kommunestyret, og slik sett kompensere for det reelle demokratiske underskotet som er påvist i eit vidtgåande interkommunalt samarbeid. Ein samanslått kommune vil også ha potensial til å realisere og behalde ein større del av konsesjonskraftinntektene i regionen. Likevel bør ein utarbeide system som sørgjer for at dei områda som i dag produserer kraftinntektene, bør få behalde delar av dei auka inntektene som eit bidrag til samfunnsutviklinga i dei aktuelle lokalsamfunna.

Det tredje alternativet som inneber samanslåing av to eller fleire kommunar i Nordhordland, vil vere det nest mest vidtgåande endringsforslaget for ny kommunestruktur i regionen. På tenesteområdet vil dette alternativet gi relativ god integrasjon i regionen, og vere det alternativet som bidreg til størst mogeleg oppbygging av robuste fagmiljø på fleire tenesteområde. Ei utfordring med ei slik løysing vil likevel vere at fagmiljøa i større grad blir sentraliserte rundt ein større samanslått kommune. Dei resterande kommunane vil høgst sannsynleg vere avhengige av eit relativt vidtgåande interkommunalt samarbeid med den samanslåtte kommunen. Innanfor lokaldemokrati og medverknad vil tilrådingane ved dette alternativet i stor grad vere samanfallande med tilrådingane under alternativ 2. I tillegg kjem behovet for klarare og meir einsretta styringsmekanismar. Innanfor samfunnsutvikling vil ein ny og samanslått kommune blant to eller fleire (i utgangspunktet større) kommunar i regionen, framstå som ei slagkraftig eining overfor eksterne samarbeidspartnarar. Dessutan vil ein få samla enda sterkare fagmiljø innanfor dei utviklingsretta fagmiljøa i kommunen; særleg innanfor næringsutvikling og arealplanlegging. Dette vil ventleg også i nokon grad ha positiv effekt for dei nabokommunane som vel ikkje å vere med på ei samanslåing.

Hovudutfordringane ved dei ulike alternativa vil variere. Hovudutfordringa med å halde fram som i dag, vil vere å få sett det interkommunale samarbeidet i eit system som i betre grad ivaretek lokaldemokratiet. Dersom ein vel å slå saman alle dei 9 kommunane i regionen, vil ei hovudutfordring vere å fastleggje tenestnivå og -struktur for den nye samanslåtte kommunen. Dersom ein vel ikkje å slå saman alle kommunane, men to eller fleire av kommunane i regionen, vil ein få den same utfordringa med å fastleggje tenestnivå og -struktur. I tillegg vil ein få utfordringa med å tilpasse gjennomføring og styring av det interkommunale samarbeidet med dei resterande kommunane i regionen, som ikkje tek del i samanslåinga.

For vegen vidare tilrår vi regionen å dele opp prosessen i fleire fasar. I fyrste omgang bør kommunane ta ei avgjerd på kva type prosess dei ønskjer å delta i vidare. Ein ser for seg å dele opp

i to ulike løp, slik at kommunar med ulike ønskje og utgangspunkt kan delta utan å kjenne seg overkøyrde.

1. **Utgreiingsløpet.** Dei kommunane som vel dette løpet har bestemt seg for å delta i ein prosess som skal utgreie dei ulike konsekvensane av eit konkret forslag om kommunesamanslåing, med vurdering av konsekvensane for kommunane sin økonomi, rammar for samfunnsutvikling, harmonisering av tenesteproduksjon og demokratiske forhold før og etter ei kommunesamanslåing. Sjølv utgreiinga av konsekvensane vil foregå i neste fase.
2. **Samarbeidsrelasjonsløpet.** Dei kommunane som vel dette alternativet, har kome fram til at tida ikkje er mogen for dei til å vurdere full kommunesamanslåing no, men er samstundes med vidare som ein samarbeidspartnar i form av fleire interkommunale samarbeid med ein samanslått kommune blant to eller fleire av nabokommunane i Nordhordlandsregionen.

Vi tilrår at ei avgjerd om kva for eit løp den einskilde kommune skal gå for, vert teke i løpet av hausten 2013. På bakgrunn av dette vedtaket vil det vere grunnlag for å gå vidare i ein utgreiingsfase i 2014. I utgreiingsfasen vil det vere ei rekkje sentrale spørsmål som ein bør kunne svare på for den einskilde kommune, og som kan delast inn i 4 hovuddelar (utgreiingstema):

1. Økonomi
2. Tenesteproduksjon
3. Demokrati
4. Samfunnsutvikling

Basert på kommunane og regionen si evaluering av desse punkta, kan ein avgjere om det er grunnlag for å gå vidare – og eventuelt gjennomføre ei folkerøysting om kommunesamanslåing i samband med kommunevalet i 2015.

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn for utgreiinga

Tilbudsutlysinga til regionrådet tok naturleg utgangspunkt i at det var vedteke å gå i gong med ei utgreiing om framtidig kommunestruktur i Nordhordlandsregionen. I denne omgang/fasa ønskte oppdragsgjevar primært å få ei oppdatering av ei utgreiing frå 2006 om "Nye samhandlingsformer og strukturendringar i Nordhordland".¹ Rapporten utgreidde 3 ulike alternativ:

1. Samanslåing av dei seks kommunane ("Nordhordland kommune")
2. Ein samkommune mellom dei seks kommunane ("Samkommunen Nordhordland")
3. Vidareføring av dagens kommunestruktur ("Nå-situasjonen")

For kvart av desse alternativa blei det spesielt utgreidd konsekvensar for kommunane på:

- Tenesteprodusentrolla; effektivitet og kompetanse
- Samfunnsutviklarrolla; bærekraft og busetjingsmønster
- Lokaldemokratiforvaltar; medverknad og deltaking

Vår rapport tek altså primært sikte på å oppdatere innhaldet i den nemnte rapporten frå 2006. I tråd med kva oppdragsgjevar bad om i tilbodsføre-spurnaden, har vi utgreidd konsekvensar for alternativa kommunesamanslåing og vidareføring av dagens struktur. Samkommune-konseptet har vi blitt beden om ikkje å fokusere på. Regionrådet omfattar no elles tre nye kommunar sidan rapporten frå 2006 – Gulen, Fedje og Osterøy.

Ein del av oppdraget har elles gått ut på å skissere eit forslag til tidsplan og prosess for eventuelle endringar i kommunestrukturen i Nordhordland.

1.2 Formål med utgreiinga

Utgreiinga har som nemnt til formål primært å oppdatere innhaldet i den tidlegare omtalte rapporten frå 2006. Utgreiinga skal danne eit vedtaksgrunnlag for vidare prosess i og mellom

¹ Utført av Asplan Analyse og ECON Analyse.

kommunane i Nordhordland, om ein ønskjer å gå vidare med arbeidet knytta til endringar i kommunestrukturen. Rapporten skal også omtale og drøfte ulike alternativ for framtidig kommunestruktur, og ulike moment for korleis den einskilde kommunen kan forhalde seg til den kommande prosessen.

2. Metode og gjennomføring

Utgreiinga omfattar ulike problemstillingar som krev ulike typer data, og ulike metodiske innfallsvinklar. Som grunnlag for å skildre ein del sentrale utviklingstrekk for kommunane knytta til befolkningsutvikling, næringsutvikling, pendling og tenesteproduksjon, har vi tatt utgangspunkt i gjeldande statistikk. I samband med gjennomføring av årlege næringsanalyser for kommunar, regionar og fylker (m.a. NHO sin nærings-NM), har Telemarksforsking gjennom fleire år samanstilt eit breitt spekter av data på kommunenivå som grunnlag for endringsanalyser. Dette har gjort det mogeleg å få fram relevante data relativt raskt, utan omfattande ressursbruk.

Til framskrivingar av innbyggartalet har vi nytta Panda-modellen. Panda-modellen er eigd av fylkeskommunane og KRD. Den vert naturleg nok òg brukt av desse, samt av nokre konsulent- og forskingsinstitusjonar. Modellen har ein statistikkdel, ein næringsdel og ein befolkningsdel som kan nyttast saman eller kvar for seg. Modellsystemet kan nyttast til å lage befolkningsprognosar for kommunar, eller for regionar med utgangspunkt i bustadbygging, venta utvikling i flyttemønster eller andre demografiske parametrar. Næringsmodulen gir høve til å estimere konsekvensane av endringar i økonomisk aktivitet; som til dømes ved etablering eller nedlegging av større verksemdar. Minste analyseeining er kommune, største eining er fleire fylke. Modellen er ei vidareutvikling av tidlegare modellar, og Asplan Viak (som vi har bruka som underleverandør i utgreiinga) har vore aktivt med sidan tidleg på 80-talet. Eksempel på bruk er befolkningsmessige konsekvensar av etablering av landanlegg for Ormen Lange, konsekvensar for kommunar og regionar av nedlegging av forsvarsetablisement og statistisk analyse av postindustrielle kommunar.

Oppdraget er gjennomført i perioden april-juni 2013. Det har vore eit oppstartsmøte i Knarvik, der regionen var representert ved Jon Askeland, ordførar i Radøy og Regionrådsleiar, Nils Marton Aadland, ordførar i Meland kommune, Ingvild Hjelmtveit, rådmann i Meland kommune, samt Bent Gunnar Næss og Rune Heradstveit frå Nordhordland Utviklingsselskap IKS. I dette møtet blei oppdraget si avgrensing og framdrift diskutert.

Mot slutten av gjennomføringsperioden sendte oppdragstakar over eit rapportutkast til gjennomlesing blant representantar frå oppdragsgjevar. Deretter vart det halde eit oppsummeringsseminar i regionrådet, før så endeleg levering av rapport fant stad.

3. Sentrale utviklingstrekk og nasjonale trender

Som grunnlag for å vurdere om det skal gjennomførast ei kommunesamanslåing eller ikkje, kan det også vere fornuftig å sjå på kommunesamanslåing i eit historisk perspektiv, og kva nasjonale føringar som gjer seg gjeldene i dag. Utviklingstrekk knytta til dagens kommunestruktur er skildra i ulike offentlege dokument, m.a. i NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelinga i eit Noreg i forandring og i St.meld. nr. 32 (1994-95) Kommune og fylkesinndelinga.

Dagens kommunestruktur har røter tilbake til innføringa av formannskapslova i 1837. I 1838 var det 392 by- og heradskommunar i Noreg. Dette er det lågaste talet kommunar Noreg har hatt. Inndelinga blei den gongen basert på ei kyrkjeleg inndeling, med prestegjeldet som ei grunnleggjande eining. Desse medførte store kommunar etter datida sine kommunikasjonar og busetting, og det har i ettertid vore både kommunedelingar, -samanslåingar og grensejusteringar (Jukvam 1999).

Fram til 1930 skjedde det ei omfattande oppdeling av heradskommunane som blei etablerte i 1838, og kommunetalet blei nesten fordobla frå 392 til 747 kommunar.

Frå 1930 til 1957 var talet på kommunar relativt stabilt. Perioden 1958 til 1967 er prega av kommuneinndelingsreforma i kjølvatnet av Scheikomiteéns arbeid. Denne reforma resulterte i at landet fekk 290 færre kommunar. I henhold til NOU 1989:16 var målet å skape kommunar *"som kunne leggje forholda til rette for den best mogelege utvikling av næringslivet, som skaper stabilitet i den kommunale økonomien, gir ei geografisk naturleg skatteutjamning, kvalitetsbygging av forvaltingsapparatet og den best mogelege rasjonalisering av forvaltinga"*. Ein ønskte m.a. kommunar som var store nok til å drive planleggings- og utviklingsarbeid og som kunne vere ein reiskap i arbeidet med å byggje velferdsstaten.

Perioden 1968-1974 blei kjenneteikna av etterdønningar etter Scheikomiteéen ved at det blei gjennomført somme byutvidingar som ikkje blei avklart gjennom komiteéen sitt arbeid. Kommunetalet blei redusert med 11 kommunar, og 10 av desse var omlandskommunar til byar. Følgjande byar fekk byutviding: Sandefjord, Ålesund og Bodø i 1968, Grimstad i 1971, Bergen i 1972 og Narvik i 1974.

Perioden 1974-1977 er den einaste etter 1930 som blir dominert av kommunedelingar. Delingssakene var ein motreaksjon i kommunar som var omfatta av samanslåingar som følgje av Scheikomiteéen. Talaksenutvalet (NOU 1974:14) vurderte 21 delingssaker, der 10 saker fekk medhald til deling. I 1976 og 1977 blei det skilt ut 11 nye einingar.

Perioden 1978-1994 blei prega av byutvidingar for dei såkalla inneklemta byane. Desse blei behandla av Buvikutvalget i to omgangar (NOU 1986:7 og NOU 1989:16). Resultatet av Stortingets vurdering blei byutvidingar i alle dei åtte vurderte byområda. Samla fekk vi 19 færre kommunar. I 1988 fekk byane Larvik, Tønsberg og Horten byutvidingar, mens det skjedde utvidingar rundt byane Sarpsborg, Hamar, Arendal og Hammerfest i 1992. Frå 1.1.94 blei kommunesamanslåinga rundt Fredrikstad gjennomført. Vi hadde då 435 kommunar i Noreg.

3.1.1 Christiansen-utvalet

Christiansen-utvalet blei vald i 1989 med mandat til å evaluere kommune- og fylkesinndelinga, og vurdere nye inndelingsprinsipp. Utvalet avga utgreiinga si (NOU 1992:15) våren 1992, og konkluderte med at det var behov for ein gjennomgang av kommune- og fylkesinndelinga på meir generelt grunnlag. Utvalet la i si grunngeving stor vekt på dei store endringane som hadde skjedd i oppgåver og geografiske føresetnader sidan siste samanslåingsreform. Det blei m.a. vist til at befolkningsutviklinga og endringane i arbeidsmarknad, sysselsetjing, kommunikasjonar og busetjingsmønster hadde medført store variasjonar i kommunane sitt befolkningsgrunnlag internt i fylke og mellom landsdelar.

Bykommunar og nærliggjande kommunar hadde opplevd auke i folketalet, mens dei minste kommunane hadde opplevd nedgang. Utvalet peikte på at dei minste kommunane hadde problem med å innfri alle krava som blir stilte til kommunane, m.a. som følge av manglande kapasitet og kompetanse knytta til små og sårbare fagmiljø. På den andre sida blei det vist til at ein hadde fått ei rekkje fleirkommunale byområder der kommunegrensene delte opp større tettstader og samanhengande utbyggingsområde. Vidare blei det peikt på at kommunikasjonsutbygginga og endringar i busetjingsmønsteret hadde medført mange upassande avgrensingar av dei noverande kommunane. Utviklinga hadde medført at ein stadig større del av landet si befolkning budde i byer og tettstader. Bustad-, teneste- og arbeidsmarknadsområde hadde vakse i innbyggjartal og utstrekning. Utvalet konkluderte med at dette var ei utfordring som møtte eit fleirtal av kommunane. Det blei også konkludert med at dei framtidige endringane i befolknings- og busetjingsmønsteret dei fleste stader ville kome til å forsterke ubalansen mellom små og store kommunar.

Oppgåvefordelinga og dagens kommune- og fylkesinndeling byggjer på det såkalla generalistkommunprinsippet. Dette inneber at alle kommunar og fylkeskommunar har ansvaret for det same breie spekteret av oppgåver, og der det blir forventa at desse oppgåvene vert ivareteke på ein forsvarleg måte. Uavhengig av innbyggjartal, busetjingsstruktur eller andre kjenneteikn, skal altså kommunar og fylkeskommunar fylle dei same funksjonane knytta til dimensjonane demokrati, tenesteproduksjon, rettstryggleik og lokale utviklingsoppgåver. Oppgåvefordelinga og inndelinga kan ein sjå på som rammevilkår for generalistkommunesystemet og kommunane og fylkeskommunane si evne til å oppfylle det såkalla generalistkommunekravet. Christiansen-

utvalet viste til at dei store samfunnsmessige endringane som hadde skjedd sidan siste inndelingsreform, hadde sett generalistkommunesystemet under press.

3.1.2 Frivillighetslinja

Våren 1995 la daværande regjering fram St.meld. nr. 32 (1994-95) Kommune- og fylkesinndelinga med forslag til reformer i kommune- og fylkesinndelinga. Før behandlinga av ovannevnte stortingsmelding fatta likevel Stortinget i juni 1995 følgjande vedtak: "Stortinget ber Regjeringen leggje til grunn at framtidige endringar i kommunestrukturen ikkje skal omfatte kommunar der kommunestyret eller innbyggjarane i ei folkerøysting har gått imot kommunesamanslåingar." Dette er bakgrunnen for den såkalla frivillighetslinja som har liggje til grunn for eventuelle strukturendringar heilt fram til i dag. Sidan frivillighetslinja blei innført, har det fram til i dag berre vore gjennomført sju kommunesamanslåingar: Våle og Ramnes i 2001, Bodø og Skjærstad i 2005, Ølen og Vindafjord i 2006, Aure og Tustna i 2006, Kristiansund og Frei i 2008, Mosvik og Inderøy i 2012 og Harstad og Bjarkøy i 2013.

Samanslåingane mellom Våle og Ramnes, Ølen og Vindafjord og Aure og Tustna kan karakteriserast som likeverdige samanslåingar der målet var å gå saman for å skape ei sterkare og meir slagkraftig eining. Det er såleis desse samanslåingane som i størst grad er samanliknbare med ei eventuell samanslåing av to eller fleire kommunar i Nordhordland. Samanslåingane mellom Bodø og Skjærstad, Mosvik og Inderøy og Harstad og Bjarkøy var i større grad ei innleming av ein liten kommune i ein stor, og motivasjonen har gjerne vore at den minste kommunen har hatt utfordringar knytta til befolkningsnedgang, små og sårbare fagmiljø og svak økonomi. Dette er også i noko grad samanliknbart med Nordhordland, sidan det er relativt stor forskjell i storleik mellom nokre av kommunane.

Samanslåinga av Kristiansund og Frei er den samanslåinga som i størst grad er motivert ut frå veksesmerter og utviklingsutfordringar i byområder. Kristiansund og Frei utgjorde ein sentral del av ein felles bu- og arbeidsmarknad som blei delt av ei kommunegrense. For Kristiansund var det eit stort problem at ein mangla ledige areal for utviding av nærings- og bustadområda. Dette resulterte i at bustadareal blei regulerte til industriformål og friareal til bustadformål. Areal situasjonen var så krevjande at næringsaktørar truga med å flytte dersom ein ikkje fann løysingar på situasjonen. Etter kvart blei utviklinga slik at folk som ønskte å flytte til Kristiansund, busette seg i Frei; noko som førte til at innbyggjartalet gjekk ned i Kristiansund, mens det auka i Frei. Samanslåinga blei såleis sett som viktig for å kunne oppretthalde og vidareutvikle Kristiansund som regionsenter.

Dei fleste frivillige samanslåingane etter at frivillighetslinja blei innført, har blitt avgjort ved folkerøystingar, i nokre tilfelle berre i den minste kommunen. I dei få tilfella der det har blitt ja-fleirtal, har det vore med knappast mogeleg margin. I Våle var det t.d. eit ja-fleirtal til samanslåing med Ramnes (til Re kommune) med ti stemmers overvekt, og i Skjerstad var det berre to stemmers overvekt. Dette viser at frivillighetslinja er krevjande dersom ein ønskjer større og raskare endringar av kommunestrukturen.

3.1.3 Framtidas kommunestruktur

I perioden der frivillighetslinja har prega nasjonal politikk, har det også vore gjennomført eit større nasjonalt prosjekt for å få vurdert ein formålstenleg framtidig kommunestruktur. Hausten 2003 inngikk Kommunenes Sentralforbund (KS) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) eit samarbeid der kommunane blei utfordra til å debattere kommunestruktur og rammevilkår knytta til struktur som verkemiddel for kommuneutvikling. På bakgrunn av dette skulle dei peike på eventuelle behov for naudsynte endringar. Ifølgje sluttrapporten frå den sentrale koordineringsgruppa for prosjektet (KS og KRD 2005), var utgangspunktet for prosjektet at kommunane skulle vurdere verdien av eiga kommuneinndeling og rammevilkår knytta til kommunestrukturen i høve til mål som å:

- .. utvikle funksjonelle og levedyktige lokalsamfunn
- .. yte gode og effektive tenester til innbyggjarane
- .. gje innbyggjarane gode moglegheiter for demokratisk deltaking
- .. sikre innbyggjarane rettstryggleik

I oppsummeringa av prosjektet viser koordineringsgruppa til at kommunane sjølv skisserte eit omfattande behov for endringar dersom dei på sikt skulle kunne levere gode tenester, utvikle livskraftige og gode lokalsamfunn, samhandle aktivt med næringslivet og frivillig sektor, og slik sett ha legitimitet overfor innbyggjarane. Samstundes uttrykte kommunane eit udelt ønske om større grad av kommunalt sjølvstyre og handlingsrom for å kunne gje innbyggjarane gode tenester tilpassa lokale forhold og utfordringar.

Samla sett var det 25 % av kommunane som vurderte gjeldande kommunestruktur som tilfredsstillande, mens 53 % ønskte forpliktande samarbeidsløysingar. 21 % ønskte å utgreie samanslåingsalternativet. Dette innebar at ca. 75 % av kommunane såg føre seg andre inndelingsalternativ eller samarbeidsmonster i framtida. I etterkant av prosjektet var det nærmare 40 kommunar som i løpet av våren og sommaren 2005 søkt om utgreiingsmidlar for å vurdere konkrete samanslåingsalternativ. Ingen av desse utgreiingane resulterte i kommunesamanslåingar.

Dei samanslåingane som er gjennomført under frivillighetslinja, er gjennomført uavhengig av samarbeidsprosjektet til KS og KRD

Som grunnlag for koordineringsgruppa sin diskusjon om moglege framtidige modellar for kommunestrukturen, blei følgjande modellar lagt til grunn:

- .. etablering av færre og større kommunar
- .. vidareføring av status quo
- .. ytterlegare og meir forpliktande interkommunalt samarbeid
- .. oppgåvedifferensiering mellom kommunane

Her er det viktig å vere merksam på at modellen med oppgåvedifferensiering inneber eit brot på generalistkommuneprinsippet. Det kan også vera tilfelle ved tilrettelegging av samarbeidsmodellar som inneber omfattande overføring av makt og mynde til samarbeidskommunar. På bakgrunn av diskusjonane i kommunane og vurderinga av aktuelle utviklingsscenarium, konkluderte koordineringsgruppa med følgjande oppsummering:

1. *"Dagens kommunestruktur vil kunne svekkje prinsippet om at kommunane skal vere likeverdige (generalistkommuner), dersom kommunane skal ha eit større ansvar for velferdspolitikken.*
2. *Eit utstrakt og omfattande interkommunalt samarbeid kan løyse mange utfordringar, men vil samstundes kunne bidra til å svekkje lokaldemokratiet og kommunane si handlekraft.*
3. *Frivillighetslinja krev sterke insentiv dersom endring i kommunestrukturen er ønskjeleg."*

3.1.4 Dagens situasjon

I ettertid kan ein seie at alternativet med status quo er det som har blitt vidareført – samstundes som kommunane har fått nye oppgåver og auka krav til tenestene sine. I den samanhengen er det lagt betre til rette for at kommunane skal kunne etablere interkommunale samarbeid. Frå 1.1.2007 kom ein ny paragraf i kommunelova (§ 28) som gir høve til etablering av vertskommunesamarbeid med overføring av rådvelde frå ein annan kommune. Dette har m.a. opna for etablering av interkommunale barnevern, og det er no registrert rundt 50 slike samarbeid. I tillegg har også den såkalla samkommunemodellen blitt lovfesta som ei meir forpliktande samarbeidsform, men denne modellen er det berre eit fåtal kommunar som har teke i bruk enno i alle fall. Samkommunemodellen er uansett ikkje ein del av dette utgreiingsarbeidet.

Det auka omfanget av kommunal selskapsorganisering og etablering av ulike former for interkommunalt samarbeid, har ytterlegare bidrege til å synleggjere dei demokratiske utfordringane ved dette. I den samanheng har det vore auka fokus på utarbeiding av eigarskapsmelding i kommunane som grunnlag for betre styring av selskap og interkommunale samarbeid (Brandtzæg, m.fl, 2009).

Det har vore gjennomført fleire utgreiingar av fordelar og ulemper med konkrete kommunesamanslåingar dei seinare åra, men den lokale motstanden har vore stor. Spesielt er motstanden stor i mindre kommunar og kommunar som ikkje vil få kommunesenteret ved ei kommunesamanslåing. Årsaker som i større eller mindre grad synest å bli trekt fram for å grunngje kvifor det ikkje blir nokon samanslåing, er:

- .. Uvisse om kva ei samanslåing vil innebere
- .. Kulturelle forskjellar og historiske motsetningar
- .. Forskjellar i forhold til økonomi og tenestetilbod
- .. Forskjellar i politiske prioriteringar
- .. Forskjellar i storleik og dermed mindre demokratisk påverknadskraft i ein større kommune
- .. Svekking av kommunegrensa sin verdi som ramme for fellesskap og identitet
- .. Redusert nærleik til innbyggjarane og mindre høve for å utnytte smådriftsfordeler
- .. Frykt for sentralisering
- .. Uvisse om gevinstar og kven som stikk av med desse

Det er klart at mange av vurderingane knytte til ei eventuell kommunesamanslåing kan vere vanskelege, og dette dreiar seg m.a. om forskjellar mellom kommunane, uvisse for kva ei samanslåing vil innebere og frykt for å miste noko. For dei kommunane som har lukkast med frivillige samanslåingar, viser undersøkingar at ein har hatt gode og involverande prosessar som tydeleggjer utfordringane som kommunane står overfor. Samstundes har ein vore tydeleg på kva ein ønskjer å oppnå. Innbyggjardialogen er av avgjerande verdi i slike prosessar (Bolkesjø og Brandtzæg 2005).

Det er eit faktum at frivillighetslina har resultert i få samanslåingar. Det interkommunale samarbeidet har auka, men det er grenser for kor langt det er formålstenleg å utvikle dette før samarbeidsulempene blir for store. Fleire politiske parti gir no klart uttrykk for at det er behov for større og meir robuste kommunar. Både SV og Senterpartiet er for ei frivillig linje, mens Arbeiderpartiet opnar for ei hardare linje i det nye partiprogrammet sitt. Her vert det gjeve uttrykk for at strukturerendingar bør vere frivillige for kommunane, men ikkje på ein slik måte at enkeltkommunar kan

stanse ei kvar endring som er ønskt av nabokommunar og er formålstenleg ut frå regionale omsyn. Både Høgre, Framstegspartiet og Venstre har programfesta at det skal gjennomførast kommunestrukture reformer der ein samstundes ser på oppgåvefordelinga mellom statleg, regionalt og kommunalt nivå. Det er såleis stor sjanse for at det vil bli sett i gong nasjonale reformprosessar dei nærmaste åra. Vi ser det slik at at ein kvar regjeringskonstellasjon der Senterpartiet og delvis SV ikkje inngår, vil gå for relativt omfattande kommunesamanslåingar. Og sjølv med Senterpartiet som deltakar i ei raud-grøn regjering etter valet 2013, er det ikkje usannsynleg at dette partiet må gi innrømmingar til samarbeidspartnarane sine kva gjeld kommunestruktur. Det treng ikkje verte endringar som inneber direkte statlege tvangssamanslåingar. Like gjerne kan det bli gjennomført endringar i kommunane sitt inntektssystem, som gjer det meir fordelaktig økonomisk å gjennomføre frivillige kommunesamanslåingar. Slik sett er det også eit spørsmål om ein ønskjer å vere i forkant av dei prosessane som eventuelt vil bli initierte frå nasjonalt nivå. Ei frivillig samanslåing kan gje større moglegheiter for sjølvstendig kontroll med strategiar, målsetjingar og prosessar. Førebels er det ingen som veit kva vilkår som vil bli lagt til grunn ved ei eventuell nasjonal reform.

3.2 Interkommunalt samarbeid i Nordhordland

Nordhordland er ein region med lange tradisjonar for samarbeid. I ulike innretningar har kommunane i regionen samarbeida relativt systematisk om fleire område dei siste 50 åra. Kva kommunar som har inngått i samarbeidet har variert, men per 2013 består regionen av 9 kommunar; 8 frå Hordaland og ein frå Sogn og Fjordane.

Regionen er politisk styrt av eit regionråd, samansett av dei 9 ordførarane.

Det interkommunale samarbeidet i Nordhordland strekkjer seg over mange område. Vi har bedt Nordhordland Utviklingsselskap IKS setje opp ei liste over dei aktive interkommunale samarbeidstiltaka som eksisterer i Nordhordland per våren 2013. Lista under melder kva samarbeidstiltaket heiter, og kva kommunar som er med i dei aktuelle samarbeida. Samarbeidstiltaka strekkjer seg over eit vidt saksfelt alt frå næringsarbeid, legevakt, IKT, brannvern, landbrukskontor, PPT, NAV, ulike helsetilbod og ei rekkje andre mindre saksområde.

Oversikt over interkommunale samarbeid i Nordhordland:

1. Nordhordland Utviklingsselskap IKS
2. NGIT
3. NGIB
4. Skjenkekontrollen
5. Nordhordland Legevakt
6. Nordhordland Interkommunale IKT
7. NGIR IKS
8. Nordhordland kommunerevisjon IKS
9. Nordhordland Kursregion Grunnpris/elevtal/forbruk
10. Nordhordland Utvikling IKS Folketal
11. Nordhordland Reiselivslag (avvikla) Folketal

12. Brannvern Lindås –MelandFolketal
13. Brannsjef A/R. Radøy kjøper tenester i 15%.
14. Brannvern G/Ma Folketal
15. Skatt L/Me/R/O/Mo Fast sum (150-200 000) folketal, lite adm. gebyr. Tillegg for dei som har eigedomsskatt på hus/hytter.
16. Landbrukskontor A/F/R Radøy 70 % A/F 30 % (Fedje 28 000)
17. Landbrukskontor G/MA
18. Landbrukskontor ME/MO
19. RIB-psykisk sjuke Radøy
20. Jordmorteneste, følgeteneste.
21. Nordhordland Opplæringskontor
22. Telefoni 2 samarbeid
23. Næringsamarbeid L/A.
24. Næringsamarbeid MA/G
25. Nordhordland Næringshage
26. Felles økonomisjef Osterøy/Modalen
27. Nordhordland Digitalt
28. Bergen og Omland Havnevesen
29. Interkommunal brannvarslingssentral (Bergen)
30. Interkommunalt arkiv
31. Bergen og omland friluftsråd
32. Hordaland Olje og Gass HOG
33. IUA
34. Innkjøpsavtalen med Bergen.
35. Miljøretta helsevern.
36. Samarbeid om seniorsamling
37. Veterinærvakt
38. Vest-Norges Brüsselkontor
39. Avtale om mobil røntgen
40. Avtale om mobil dialyse
41. Samhandlingsreforma - Helsehuset (under arbeid)
42. Kompetanseprosjektet i NHIL
43. Helsefagarbeidar
44. Salto
45. Norskundervisning for framandspråklege. Kjøp av tenester L/Me/R/Au/Mo
46. PPT samarbeid L/A Kaland skule/barnehage
47. PPT/jordmor/barnevern der Fedje kjøper tenester frå Austrheim.
48. Felles Nav leiar Mo/Ma
49. Felles Nav leiar F/A
50. PPT Masfjorden med i Ytre Sunnfjord/Sogn.
51. Fagsjef felles PLOMS-stilling Me/L.

Kjelde: Nordhordland Utviklingsselskap IKS, lista er ikkje fullstendig

Samarbeidstiltaka blir styrt på forskjellige måtar, og det er ulike fordelingsnøklar for den økonomiske fordelinga på fleire av samarbeidstiltaka.

Dette viser på mange måtar utfordringa ved eit omfattande interkommunalt samarbeid, som har utvikla seg over lengre tid. Samarbeidstiltaka blir så mange, og så på kryss og tvers, at mange, kanskje dei aller fleste, misser oversikten over heilskapsbiletet. Svært få, eller ingen, har full oversikt over det samla omfanget, og dermed også den samla effekten av eit interkommunalt samarbeid. Vi kjem nærmare tilbake til ei generell drøfting av dette i kapittel 8.

4. Prinsipielle vurderingar

4.1 Kommunesamanslåing - fordelar og ulemper

Dei økonomiske effektane på kommunane sitt rammetilskot frå staten vil generelt vera positive (om enn ikkje med noko store beløp), spesielt dei første 15-20 åra.² I tillegg vil ein også truleg kunne realisere noko av effektiviseringspotensialet knytta til administrasjon og tenesteproduksjon; om enn ikkje frå «dag 1», men trass alt etter ikkje så mange år frå tidspunktet for samanslåinga. I «samanslåingstilfelle» der små kraftkommunar er involverte, vil dessutan auka inntekter frå konsesjonskraft kunne spesielt til dei positive effektane på den økonomiske handlefridomen.³ Ei kommunesamanslåing kan såleis generere monalege, økonomiske gevinstar samstundes som ei samanslåing gjev grunnlag for etablering av store og sterke fagmiljø, betre kvalitet på tenestene og meir ressursar, auka handlekraft og større tyngde i høve til eit framtidretta nærings- og samfunnsutviklingsarbeid.

Moglege ulemper ved kommunesamanslåing av kommunar som er spreidd geografisk, og er ulike i storleik, er at det kan vere sterk frykt for maktforskyving i regionen ved at ei kommunesamanslåing vil sette fart på sentraliseringa. Kommunane bør difor vere særskild merksam på denne effekten ved ei eventuell kommunesamanslåing når ein skal plassere og fordele dei ulike tenestene i ein ny samanslått kommune.

Erfaringane frå dei siste frivillige samanslåingane som er gjennomførte, syner at det er mogleg å hente ut gevinstar som kjem alle kommunane til gode. I Nordhordland vil det truleg vere gevinstar å hente i høve til ei eventuell kommunesamanslåing – men utfordringane varierer mellom dei ulike kommunane, særleg kva gjeld befolkningsgrunnlag, og det vil på førehand vere viktig å diskutere seg fram til korleis gevinstane kan nyttast for å skape ei framtidig samfunnsutvikling som alle kommunane ser seg tent med. Erfaringane tilseier òg at dette er eit særskild viktig moment; dvs. at ein så langt som råd er konkret på dette punktet, og at dei store kommunane syner seg rause i høve til dei små.

² Tilsvarande perioden for inndelingstilskotet over inntektssystemet.

³ For å få til ei slik kommunesamanslåing bør ein truleg fyrst ha kome fram til ei avtale som dei «gamle» konsesjonskraftkommunane ser seg tent med.

4.2 Fordelar og ulemper ved interkommunalt samarbeid

Omfanget av det interkommunale samarbeidet i Nordhordland har auka dei seinare åra, og samarbeidet kan karakteriserast som omfattande. Dei viktigaste årsakene som generelt vert trekt fram for å styrkje det interkommunale samarbeidet, er små og sårbare fagmiljø og utfordringar ved rekruttering av kvalifisert arbeidskraft kombinert med stadig aukande krav til kommunane. Interkommunale samarbeid gjev moglegheiter for å styrkje fagmiljøa og heve kvaliteten på teneste- og forvaltningsoppgåver på ein meir effektiv måte enn det den einskilde kommune maktar på eiga hand. Samstundes kan det bli sett som utfordrande at samarbeida har utvikla seg tilfeldig etter kvart som utfordringane har dukka opp, noko som har resultert i at kommunane til dels samarbeider i ulike retningar utan faste samarbeidskonstellasjonar der ikkje alle kommunane er involvert i alle samarbeida. Samarbeida har gjerne ulik organisering med ulike samarbeidsavtaler og rutinar for oppfølging. Dersom det interkommunale samarbeidet skal utviklast på same måten i tida som kjem, kan dette resultere i at dei interkommunale samarbeida vert uoversiktlege og krevjande å følgje opp. Med tanke på å utvikle eit meir heilskapleg og systematisk samarbeid, vil det vere ei føremon om kommunar går saman for å avklare aktuelle samarbeidsområde, kva slags konkrete samarbeid ein vil satse på, korleis ein vil samarbeide, kor samarbeida skal lokalisast og korleis samarbeida skal organiserast.

Det går ei grense for kor langt det er fornuftig å utvikle det interkommunale samarbeidet ut frå omsynet til demokratisk styring. Kor grensa går før kommunesamanslåing er eit betre alternativ, er det vanskeleg å gje noko eksakt svar på. Vertskommunemodellen blir i fleire høve trekt fram som den mest aktuelle organisasjonsforma for nye samarbeid, sidan det er ein modell som ikkje løfter samarbeida ut av den kommunale organisasjonen. Mange nye tenestesamarbeid har vorte etablert etter denne modellen dei seinare åra, spesielt innan barnevern. Sett i høve til ei kommunesamanslåing, vil faren for ei akselerert sentralisering vere mindre med auka interkommunalt samarbeid. Men ein vil ha langt mindre økonomiske gevinstar, som potensielt sett kan nyttast til å snu negative utviklingstendensar. Dei økonomiske gevinstane som følgje av ei kommunesamanslåing kan vere store, og gje grunnlag for ei monaleg styrking av samfunnsutviklingsarbeidet på ein måte som alle kommunane dreg nytte av. I eit alternativ der ein heller vel samarbeid, er innsparingspotensialet i utgangspunktet berre knytta til tenester og administrative oppgåver på dei områda der ein etablerer samarbeid.

Ei anna utfordring ved interkommunalt samarbeid er dei prinsipielle demokratiske vurderingane. Gjennom interkommunalt samarbeid, og interkommunalt samarbeid som blir utvida over tid, blir makt og påverknad flytta gradvis vekk frå dei einskilde kommunestyra. Interkommunalt samarbeid bidreg slik sett til auka makt og påverknad for dei som blir med i styrande organ i ulike interkommunale samarbeidstiltak, som gjerne er eit mindre utval sentrale politikarar.

5. Vurderingskriterier for kommunestruktur

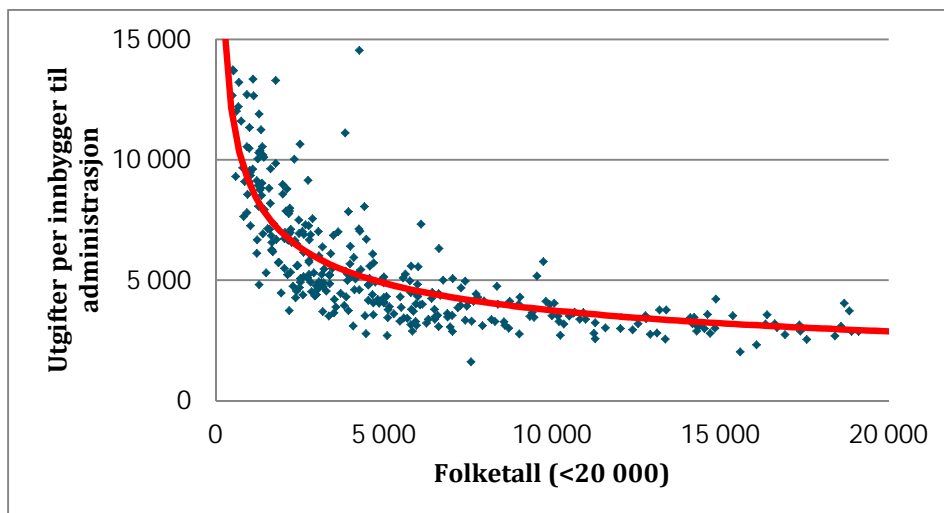
Som grunnlag for å vurdere moglegheiter og konsekvensar av ei eventuell samanslåing mellom Nordhordlandskommunane, må potensielle fordelar og ulemper vurderast ut frå effektar knytta opp mot ulike tema, problemstillingar og kriterium.

Med utgangspunkt i KRD sin rettleiar for utgreiing av fordelar og ulemper knytta til endringar i kommunestrukturen, samt erfaringar frå nyare utgreiingar og evalueringar, vil vi i det følgjande ta ein nærmare gjennomgang av aktuelle tema og problemstillingar som er aktuelle for utgreiingsarbeidet.

5.1 Økonomi i tenesteproduksjonen

Det har vore gjennomført relativt mange undersøkingar, både i Noreg og andre land, som viser at kostnad pr. innbyggjar minkar ved aukande kommunestorleik, og at det er dei minste kommunane som har høgast kostnader (sjå t.d. Langøren et al. 2002). Betre utnytting av stordriftsfordelar kan gi meir kostnadseffektive kommunar og ressursar kan overførast frå administrasjon til tenesteyting. For somme kommunar kan dei potensielle innsparingane ved å slå seg saman med nabokommunar vere omfattande.

Dette er også dokumentert i samband med nyare utgreiingar av potensielle kommunesamanslåingar og erfaringar med tidlegare kommunesamanslåingar (t.d. Brandtzæg 2009, Brandtzæg et al. 2010 og Brandtzæg et al. 2011). Dette gjeld spesielt i forhold til administrasjon. I Figur 3 viser vi samanhengen mellom administrasjonsutgifter pr. innbyggjar og kommunestorleik for heile landet. Dei minste kommunane har klart høgare utgifter pr. innbyggjar, noko som viser at det isolert sett er eit klart innsparingspotensial når det gjeld samanslåing av små kommunar.



Figur 1 Utgifter pr. innbyggjar til administrasjon. Kjelde: KOSTRA 2009

Det er liten diskusjon om at det er relativt omfattande stordriftsfordelar i administrasjonen opp til ein kommunestorleik på 5000 innbyggjarar, men det synes å vera stordriftsgevinstar opp til ein kommunestorleik på 15000-20000 innbyggjarar. For tenesteproduksjon kan det sjå ut som om det er relativt omfattande stordriftsgevinstar i teknisk sektor og i nokon grad for helsetenester (Grefsrud & Hagen 2003). Når det gjeld grunnskular, barnehagar og pleie- og omsorgstenester, synest ikkje ulike kartleggingar å gi noko eintydig resultat. Ifølgje Brandtzæg (2009) er erfaringane frå dei siste frivillige kommunesamanslåingane i Noreg at større fyrstelinjetenester som skular, barnehagar og sjukeheim vert lokaliserte som tidlegare. For innbyggjarane er det viktig med lett tilgang til desse tenestene, og potensialet til å hente ut stordriftsfordelar som følgje av samanslåing er her derfor avgrensa.

Med tanke på frivillige kommunesamanslåingar vil det lokale, økonomiske insitamentet til å slå seg saman, vere avhengig av om det blir ei netto innsparing som vil kome dei samanslåtte kommunane til gode. Kommunar som slår seg saman vil få behalde gevinsten i 15-20 år i form av eit inndelingstilskot. Deretter må i alle fall ein del av gevinsten delast med storsamfunnet. I tillegg får også kommunar som slår seg saman, økonomisk tilskot til dekking av eingongskostnader etter søknad til KRD.

I Inndelingslova er det lovfesta at kommunar som slår seg saman, skal få delvis statleg kompensasjon for eingongskostnader som er direkte knytt til samanslåingsprosessen. Ved dei siste kommunesamanslåingane har praksis vore at kommunane, basert på ei vurdering, har fått kompensert 40-60 prosent av naudsynte eingongskostnader som følgjer av samanslåingsprosessen.

I Soria-Moria-2 erklæringa slo regjeringa fast at endringar i kommunestrukturen skal vere basert på kommunal eigenvilje; og der det er lokal tilslutning til endring, blir dei faktiske kostnadene ved samanslåingsprosessen dekte av staten. Dette gjeld også for endringar i fylkeskommunestrukturen.

I perioden etter at kommunane har vedteke ei kommunesamanslåing og til iverksetjinga av vedtaket, vil derfor departementet dekkje 100 pst. av eingongskostnadene som departementet vurderer som naudsynte for å få etablert den nye kommunen.

Dei mest aktuelle eingongskostnadene kommunane kan få dekkja i fasen mellom vedtak og iverksetjing, er løn og drift av ei felles folkevalt nemnd, løn til prosjektleiar, eventuelle prosjektmedlemer og hovudtillitsvald. Vidare kan harmonisering av IKT-utstyr, mindre tilpassingar og tilrettelegging av servicekontor og intern og ekstern informasjon dekkjast. Departementet vil gjere ei vurdering av kva som vil bli dekt i kvart enkelt tilfelle.

5.2 Tenesteproduksjon

Tenesteproduksjon kan vurderast langs ulike dimensjonar; mellom anna ut frå effektivitet, kor godt tenestene er tilpassa innbyggjarane sine ønske og behov, samt kva målbar kvalitet det er på tenestene. Innbyggjarane sine auka forventningar og nye statlege krav fører til eit stadig aukande behov for kompetanse og kvalifikasjonar i kommunane. Kvalitet på tenestene er eit viktig tema i samband med vurdering av kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Innbyggjarane har forventningar om eit nokolunde likeverdig tenestetilbod uavhengig av kvar i landet dei bur.

Det er ei målsetjing at kommunane skal vere "generalister" i den forstand at dei skal løyse både demokratiske funksjonar, tenesteproduksjon overfor innbyggjarane og utviklingsoppgåver i lokalmiljøet. Kommunane bør ha eit breitt og heilskapleg ansvar for offentleg tenesteproduksjon innanfor dei geografiske områda sine, på ein slik måte at innbyggjarane har akseptabel tilgang til eit mest mogeleg likeverdig tenestetilbod. Målsetjinga med ei kommunesamanslåing vil vere å styrkje kommunane sine moglegheiter for å løyse oppgåvene sine. Gjennom dei siste 10-åra har dei skjedd store endringar i rammevilkåra til kommunane samstundes som den administrative inndelinga har ligge fast. Forbetra infrastruktur har til dømes resultert i betre kommunikasjonar og lettare tilgjengelegheit til mange kommunesentra. Ein større del av innbyggjarane bur i tilknytning til byar og tettstader, og arbeidsmarknadsområda har auka både i talet på innbyggjarar og geografisk utstrekning. Samstundes har kommunesektoren fått ansvar for fleire arbeidsoppgåver som stiller aukande krav til kapasitet og kompetanse.

Som vi var inne på i føregåande avsnitt, kan ei kommunesamanslåing tenkjast å ha ulike verk- nader for det kommunale tenestetilbodet. Det kan til dømes tenkjast at tenestene blir betre fordi ein større kommune har meir ressursar, og dermed høve for å byggje opp eit større og betre fagmiljø. På den andre sida kan ein mindre kommune ha betre kjennskap til lokalmiljøet, vere meir fleksibel og tilpassingsdyktig, slik at ein kan forvente meir tilfredse innbyggjarar i små kommunar. Det kan også vere at det ikkje er forskjellar, eller at mindre kommunar har betre te- nestetilbod på somme område, mens større kommunar har betre tenestetilbod på andre områ- de. Christiansenutvalget (NOU 1992: 15) peikte på at det er smådriftsulempar i kommunal ad- ministrasjon for dei minste kommunane, og at ei samanslåing til større einingar gir høve til å flytte ressursar frå administrasjon til tenesteproduksjon. Dette har vi sett konkrete eksempel på i samband med dei siste frivillige kommunesamanslåingane som er gjennomført (Brandtzæg 2009).

Utfordringane for dei minste kommunane synest å vere knytta til å ha tilstrekkeleg breidde og djupe i tenestetilbodet, og ha tilsette med rett kompetanse og ein kostnadseffektiv organisasjon (Grefsrud & Hagen 2003). Barnevern er til dømes eit tenesteområde der små kommunar ikkje har makta å etablere eit tilfredsstillande fagmiljø og tenestetilbod på eiga hand (Brandtzæg 2006 a,b, 2009). Samstundes kan små kommunar ha fordelar av at forholda er oversiktlege og at det er relativt nære relasjonar mellom kommunen og innbyggjarane. Dette gir moglegheiter for auka fleksibilitet i oppgåvehandteringa.

5.3 Demokrati

Det er viktig at kommunestrukturen er slik at omsynet til demokrati og deltaking blir løyst. Eit levande lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret, og er naudsynt for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret. Kriterium som kan leggjast til grunn for å karakterisere kva som er eit godt lokaldemokrati, er m.a. nærleik, innbyggjarane sitt engasjement og deltaking, politisk handlings- rom og reell påverking på samfunnsutviklinga.

Ut frå forskning om kommunestruktur og kommunestorleik, er det vanskeleg å vise enkle og ein- tydige samanhengar mellom kommunestruktur og demokrati, t.d. Bukve (2002). På den eine sida blir det hevda at små kommunar gir større høve for deltaking i folkevalte verv og utvikling av politisk engasjement. På den andre sida kan ulike former for deltaking som ikkje er kopla opp mot politiske val og formell politisk representasjon, ha større utbreiing i større kommunar. Poli- tisk engasjement har også samanheng med kva slags politisk handlingsrom som er tilgjengeleg, og kva høve ein har til å påverke samfunnsutviklinga. Undersøkingar viser at større kommunar har størst eigenfinansiering og større høve til å finansiere tiltak som spenner over meir enn dei sentrale kommunale tenestene. Større kommunar har også større og sterkare fagmiljø som gjer at desse kommunane får større slagkraft i ein regionalpolitisk kontekst. Grefsrud & Hagen

(2003) konkluderer med at på at nokre av demokratikriteria kjem små kommunar betre ut enn større kommunar, mens større kommunar kjem betre ut på andre. Vidare blir det understreka at det er små forskjellar mellom store og små kommunar. Frå nyare utgreiingar i små kommunar, ser vi også at det innafor det politiske system er utfordringar i forhold til inhabilitet, og at lite politisk handlingsrom gjer det vanskeleg å rekruttere folk inn i kommunepolitikken (Brandtzæg et al. 2010).

Vidare er det naturleg å tru at betre samsvar mellom bu- og arbeidsmarknadsregionane kan gi "betre" lokaldemokrati. Auka mobilitet har ført til at fleire nyttar seg av ulike tilbod i nabokommunane. Det kan vere hyggjeleg å vere gratispassasjer, men ein får ikkje høve til å vere med å påverke tilbodet.

I samband med samanslåinga av Våle og Ramnes til Re kommune, blei det gjennomført ei undersøking før samanslåinga (Brandtzæg 2001) og ei etterundersøking (Agenda 2006) for m.a. å kartleggje endringar knytta til innbyggjarane sine oppfatningar av det kommunale tenestetilbodet, forvaltninga og deltaking i politisk arbeid. Ut frå ein nærmare diskusjon av desse resultatane (Brandtzæg 2009), er det mykje som tyder på samanslåinga hadde liten effekt på mange av demokrativariablane. Brandtzæg viser også til gode erfaringar med avbøtande tiltak som har som formål å kompensere for lågare politisk representasjon som følgje av etablering av større kommunar. Mellom anna blir lokalutval trekt fram som eit aktuelt tiltak for å oppretthalde engasjement og interesse for lokalpolitisk arbeid.

5.4 Samfunnsutvikling

Kommunane har ei sentral rolle når det gjeld å skape ei heilskapleg utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggjarane. I analysar av kommunane si rolle som samfunnsutviklingsaktør er det vanleg å leggje ein brei definisjon av samfunnsutvikling til grunn, noko som inneber innsats på ei rekkje område.

Ei viktig målsetjing med ei kommunesamanslåing er å få ein meir handlekraftig kommune som kan spele ei større rolle som både lokal og regional samfunnsutviklar. Dette er m.a. avhengig av kommunane si evne til å drive god og effektiv planlegging og høve for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette føreset også at kommunane har tilstrekkeleg kompetanse og ressursar både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. Utfordringane i kommunane kan vere svært ulike, t.d. avhengig av om ein snakkar om vekstkommunar eller fråflyttingskommunar.

I mange kommunar er det vanskeleg å drive ei heilskapleg og langsiktig planlegging fordi kommunegrensene ikkje samsvarer med bu-, arbeids- og serviceregionar, einsarta naturområde, osv. Dette kan føre til at ein endar opp med ugunstige planar og investeringar som kunne vore unngått dersom større område kunne vore sett i samanheng.

Ei viktig målsetjing for kommunane er å stimulere til næringsutvikling og auka sysselsetjing. Dette er noko som også krev kompetanse, evne til nettverksbygging, gode planar og god infrastruktur. Dersom fleire kommunar innan den same bu-, arbeids- og serviceregionen driv næringsretta arbeid på kvar sin måte, kan det lett ende opp med lite gunstige tiltak. Det er fare for at ein endar opp med konkurrerande tiltak i staden for tiltak som støttar og byggjer opp om kvarandre. Dersom føresetnadene elles er til stades, kan ein samla næringspolitikk hjelpe til med å styrkje grunnlaget for næringsutviklinga i heile regionen.

Ein annan fordel ved større kommunar kan vere at ein står sterkare i høve til verksemd retta mot omverda, t.d. når det gjeld moglegheiter til å skaffe til seg utviklingsmidlar, trekkje til seg nye verksemdar (både offentlege og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt. Ein står sterkare dersom ein kan tale til omverda med ei felles røyst i staden for å krangle seg imellom. Kommunar som har slått seg saman dei seinare åra har gode erfaringar med slik samla opptreden. Ein samanslått kommune vil og raskare kunne skaffe seg de vedtak ein til ein kvar tid vil trenge. Ein kommune vil kunne snu seg raskare enn om ein må vente på likelydande vedtak i eit stort antal kommunestyre.

6. Regionale utviklingstrekk

Regionen består av dei ni kommunane Modalen, Osterøy, Meland, Radøy, Lindås, Austrheim, Fedje, Masfjorden og Gulen - alle tilhøyrande Hordaland bortsett frå Gulen som ligg i Sogn og Fjordane.

I dette kapittelet er det lagt vekt på å oppdatere statistiske data. Framstillinga vil i stor grad vere på graf- og tabellform. Dette for å gi lettfattelege illustrasjonar for lesaren.

6.1 Økonomiske rammevilkår

I dette kapittelet ser vi på status og utfordringar knytta til kommunane sin økonomi. Vi ser her nærare på ulike økonomiske parametarar for å kunne seie noko meir om dagens økonomiske status i dei ulike kommunane, og kva utfordringar dei står overfor. Korleis er situasjonen i og mellom kommunane i høve til økonomiske parametarar som inntektsnivå, driftsresultat, finansutgifter, gjeld- og fondsstatus?

6.1.1 Korrigerede frie inntekter - ein indikator for kommunane sitt reelle inntektsnivå

Korrigerede frie inntekter viser nivået på dei frie inntektene (rammetilskot og skatt) korrigert for variasjon i utgiftsbehov ifølgje kriteria i inntektssystemet. Indikatoren viser dermed inntekts- og utgiftssida samla. I utrekninga av korrigerede frie inntekter får kommunar med eit lågt utrekna utgiftsbehov ("billige" å drive) justert opp dei «ukorrigerede», frie inntektene sine – mens kommunar med eit høgt utrekna utgiftsbehov ("dyre" å drive) får justert ned dei «ikkje-justerte» inntektene sine. Det er fyrst og fremst variasjonar i omfanget av regionalpolitiske overføringar, skjønstilskot og skatteinntekt som forklarar variasjonar i utgiftskorrigerede inntekter mellom kommunane.

For å få eit mest mogeleg komplett bilete av kommunane sine frie inntekter, syner vi i tabellen under kommunane sine korrigerede frie inntekter både med og utan eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Tala er oppgjeve i prosent av landsgjennomsnittet. Landsgjennomsnittet i slike oppstillingar er her 100.

Tabell 1 syner at alle dei aktuelle kommunane – med unntak av Osterøy, Meland og Radøy, har eit inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Modalen peiker seg ut med svært høge inntekter (per innbyggjar) i høve til landsgjennomsnittet.

Tabell 1 Korrigerte frie inntekter 2012. Tala syner prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbyggjar. Kjelde: Kommuneproposisjonen for 2014 frå KR D.

	Korrigerte frie inntekter ekskl. e-skatt + konsesjonskraftinnt.	Korrigerte frie inntekter inkl. e-skatt + konsesjonskraftinnt.
1252 Modalen	131	240
1253 Osterøy	96	97
1256 Meland	98	99
1260 Radøy	97	98
1263 Lindås	98	114
1264 Austrheim	108	114
1265 Fedje	121	126
1266 Masfjorden	107	140
1411 Gulen	106	125
Hordaland	100	101
Hele landet	100	100

Det kan vere utfordrande å slå saman kommunar som har svært ulike økonomiske rammevilkår (målt som forskjell i korrigerte frie inntekter). Men det kan også vere mange andre forhold og parametarar som påverkar kommunane sin økonomi, og som vil kunne ha relevans i ein eventuell samanslåingssituasjon. Vi skal sjå nærare på nokre indikatorar som seier litt meir om korleis kommunane forvaltar sine disponible midlar.

6.1.2 Finansielle nøkkeltal

Netto driftsresultat blir mellom anna brukt av Det tekniske berekningsutval for kommunal økonomi (TBU) som ein hovudindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat er eit mål på kor mykje kommunane sit igjen med av driftsinntektene etter at driftsutgifter og netto renter og avdrag er belasta rekneskapen. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykkjer netto driftsresultat såleis kor stor del av dei tilgjengelege driftsinntektene kommunane kan disponere til avsetningar og eigenfinansiering av investeringar. TBU har gjort berekningar som indikerer at netto driftsresultatet over tid bør liggje på om lag 3 prosent av driftsinntektene for at kommunar og fylkeskommunar skal sitje igjen med tilstrekkelege midlar til avsetningar og investeringar.

I 2012 var det berre Meland, Osterøy og Austrheim (og Radøy med marginal forskjell) som hadde lågare netto driftsresultat enn landsgjennomsnittet og tilrådd nivå på minimum rundt 3 prosent. Meland har også lågast gjennomsnittleg netto driftsresultat dei tre siste åra, mens Modalen har høgast.

Tabell 2 Netto driftsresultat i prosent av sum driftsinntekter 2010-2012. Kjelde: KOSTRA (konsern)

	2010	2011	2012	Gj.snitt 2010-12
1252 Modalen	8,0	8,6	9,9	8,8
1253 Osterøy	3,8	-1,6	0,0	0,7
1256 Meland	2,1	-1,3	0,5	0,4
1260 Radøy	0,8	0,2	3,0	1,3
1263 Lindås	1,2	-4,5	6,8	1,2
1264 Austrheim	5,7	3,5	2,2	3,8
1265 Fedje	4,7	4,4	5,0	4,7
1266 Masfjorden	6,3	3,3	4,7	4,8
1411 Gulen	6,0	11,8	5,2	7,7
Hordaland	1,5	1,2	1,7	1,5
Landet	2,6	2,5	3,1	2,7

Tabellen under syner andre sentrale finansielle nøkkeltal henta frå KOSTRA. For å få eit mest mogeleg fullstendig bilete av kommunane sine nøkkeltal er det teke utgangspunkt i Kostra-tal for kommunen som konsern.⁴

⁴ Kommunekonsern omfattar kommunekassa og særbedrifter som utfører kommunale oppgåver for kommunen som kommunen elles ville ha utført sjølv. Med særbedrifter meiner vi kommunale foretak organisert etter kap. 11 i kommunelova samt interkommunale selskap organisert etter lov om interkommunale selskap.

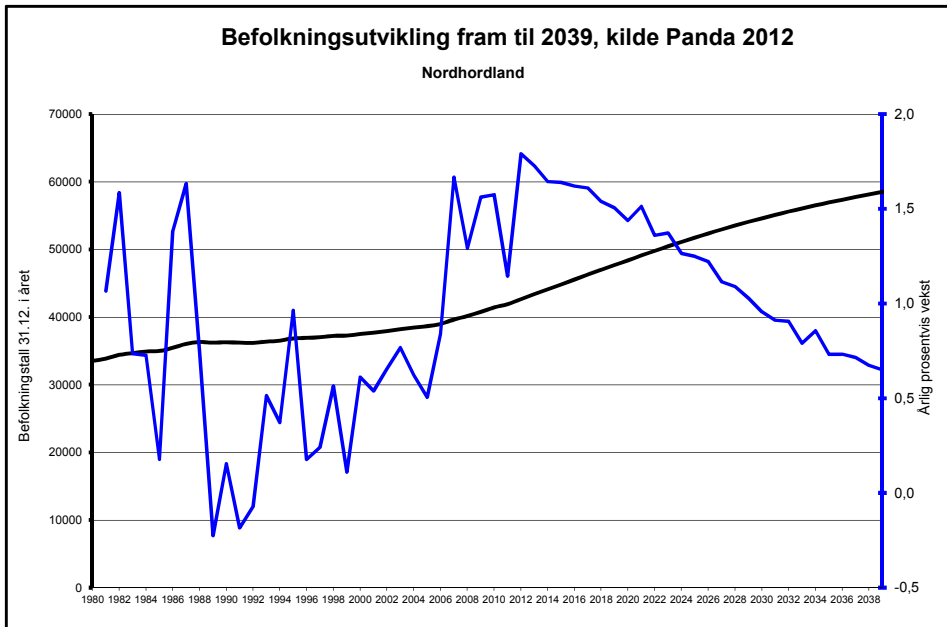
Tabell 3 Sentrale finansielle nøkkeltall 2012. I prosent av sum driftsinntekter. Kjelde: KOSTRA (konsern)

	Netto driftsresultat	Brutto driftsresultat	Netto finansutgifter	Netto lånegjeld	Disposisjonsfond
1252 Modalen	9,9	4,3	2,5	17,1	9,4
1253 Osterøy	0,0	-0,9	2,7	44,8	0,0
1256 Meland	0,5	0,2	3,7	77,8	0,0
1260 Radøy	3,0	0,9	1,5	54,6	1,4
1263 Lindås	6,8	7,4	2,6	58,5	10,0
1264 Austrheim	2,2	0,8	3,2	47,3	3,9
1265 Fedje	5,0	1,0	-0,4	5,9	12,2
1266 Masfjorden	4,7	1,9	1,6	38,7	11,7
1411 Gulen	5,2	3,6	0,5	31,3	5,9
Hordaland	1,7	1,7	3,6	64,5	3,2
Landet	3,1	2,3	3,4	67,6	5,6

6.2 Befolkningsutvikling

6.2.1 Status og historikk

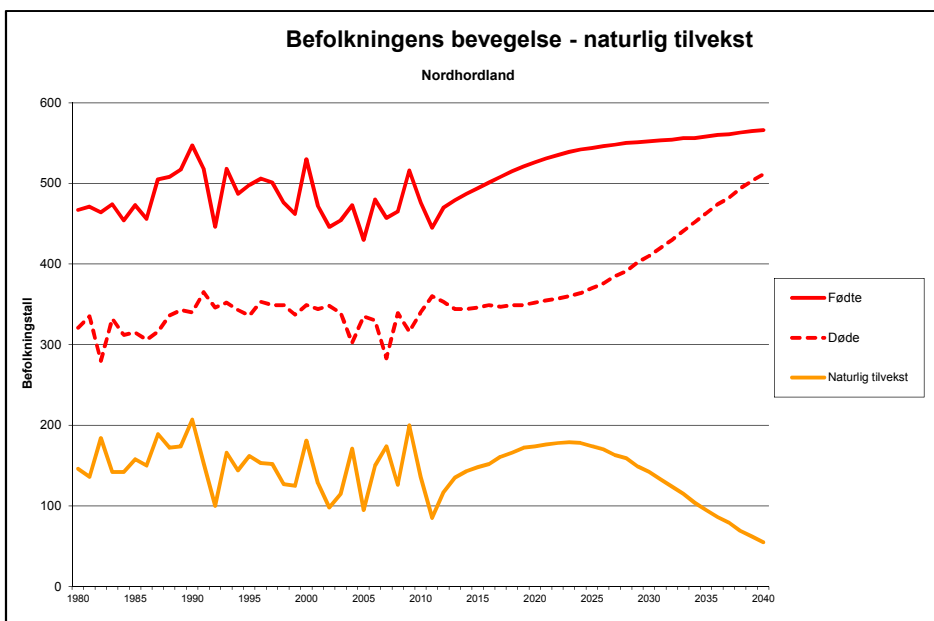
Totalt er det i dag om lag 42 000 innbyggjarar i dei 9 kommunane i regionen. Ifølgje det såkalla middelialternativet i framskrivingane frå SSB kan ein forvente rikeleg folkeauke i regionen dei nærmaste 25 åra, slik at ein kan få nærmare 60 000 innbyggjarar i 2040:



Figur 2 Befolkningsutvikling i regionen Nordhordland. Kjelde: SSB – bearbeida av Asplan Viak

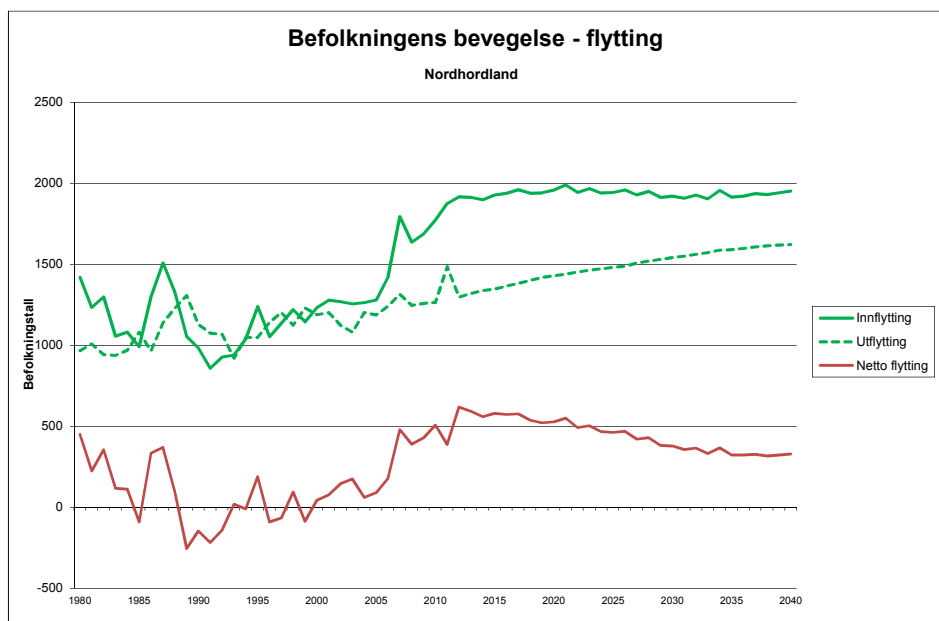
Diagrammet viser folketalsutviklinga frå 1980 og fram til 2011 samt SSB si prognose (4M) fram til 2040. Den svarte lina viser folketalet (som kan lesast av på den venstre, vertikale aksen), mens den blå lina viser prosentvis årleg auke (med skala oppgitt på den høgre, vertikale aksen).

I ein 15 årsperiode frå slutten av 80-talet var folkeauken i regionen låg - i somme år negativ. SSB si prognose føreset ein årleg auke på vel 1,5 % i starten for deretter gradvis å falle til 0,6 % mot 2040.



Figur 3 Befolkningsutvikling i regionen - bidrag frå naturleg auke (=fødselsoverskot)

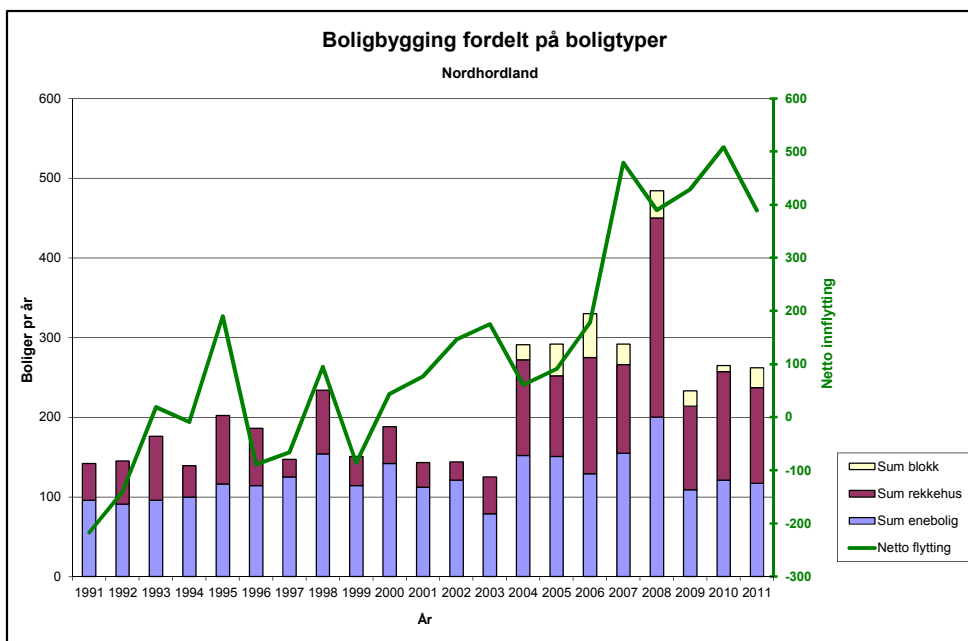
I dei fyrste åra hjelper fødselsoverskotet sterkt til folkeauken. Etter kvart som befolkninga får ein stigande del eldre, aukar talet på døydde per år mens tal på fødde flater ut. Dermed fell vekst-takta som skriv seg frå fødselsoverskotet.



Figur 4 Befolkningsutvikling i regionen - bidrag frå netto flytting.

Den svake folkeauken på store delar av 90-talet skuldast beskjeden netto innflytting, som til og med tidvis var negativ. Dei siste åra har likevel innflyttinga auka sterkt mens utflyttinga berre har auka moderat. I SSB si prognose er innflyttinga føresett på eit jamt høgt nivå, mens utflyttinga vil auke. Dermed vil folkeauken som skuldast netto innflytting falle til eit lågare nivå, men framleis vera høgare enn på delar av 80- og 90-talet.

I 2009 hadde regionen høg innvandring frå utlandet. Innvandringa har falle noko etter dette, men framleis utgjør innvandring ein stor del av tilflyttinga til regionen. Innvandringa kjem for det meste frå Europa og utgjør arbeidsinnvandring.



Figur 5 Bustadbygging og netto innflytting. Kjelde Pandamodellens statistikkmodul

Etter 2004 viser statistikken at bustadbygginga har teke seg opp frå mellom 130 og 200 bustader per år til mellom 250 og 300 bustader per år. Nordhordlandsbrua blei opna i 1994, og vi ser at innflyttinga auka noko etter dette. Då bompengane blei avvikla i 2006, skaut bustadbygginga og innflyttinga fart. Det er derfor grunn til å tru at brua har hatt avgjerande verdi. Utpendlinga frå regionen har auka i same perioden.

6.2.2 Hovudtrekk befolkningsutvikling

Regionen består av kommunar med sterk vekst og kommunar med låg vekst eller nedgang i folketalet.

Tabell 4 Folketal 2002 og 2012 samt prognose for 2022 og 2032 (31.12 i året)

Kommune	Alternativ	2002	2012	2022	2032
Modalen	Middels	346	383	423	457
Osterøy	Middels	7140	7674	8761	9691
Meland	Middels	5704	7347	9599	11603
Radøy	Middels	4649	5003	5729	6227
Lindås	Middels	12721	14820	17095	18814
Austrheim	Middels	2519	2833	3526	4057
Fedje	Middels	672	569	509	455
Masfjorden	Middels	1738	1696	1791	1876
Gulen	Middels	2450	2305	2346	2405

Lindås er den største kommunen med nær 15000 innbyggjarar ved inngangen til 2013. Fedje og Modalen er dei minste.

Tabell 5 Befolkningsvekst i kommunane. 5-års glidande gjennomsnitt av årleg prosentvekst

Kommune	2002	2006	2010
Modalen	1,6 %	-0,8 %	1,3 %
Osterøy	0,5 %	0,5 %	1,0 %
Meland	1,7 %	2,4 %	3,3 %
Radøy	0,3 %	0,6 %	0,9 %
Lindås	1,1 %	1,7 %	1,5 %
Austrheim	0,2 %	0,3 %	2,0 %
Fedje	-1,2 %	-2,0 %	-0,9 %
Masfjorden	-1,3 %	-0,7 %	0,6 %
Gulen	-0,2 %	-1,5 %	-0,4 %

Vi merkar oss her spesielt at Meland har hatt høg og aukande vekst, Lindås jamn vekst og stigande vekst. Fedje og Gulen har stort sett hatt årleg fall i folketalet dei siste ti åra.

6.2.3 Befolkningsprognose

SSB utarbeider prognosar i fleire alternativ. Det er mest vanleg å nytte alternativ «Middels» (MMMM). Dessutan blir gjerne spennvidda illustrert ved å presentere eit nasjonalt lågt og eit nasjonalt høgt alternativ. Det går ikkje alltid fram kva som ligg i desse to alternativa i førre rapport, som blei utarbeida i 2006. Vi har i denne rapporten nytta alternativa låg/høg for fertilitet, levealder og innvandring frå utlandet. Det betyr at dei tre faktorane er satt med ekstremverdi samstundes. Dermed blir vanlegvis spennet stort - særleg ved lang horisont.

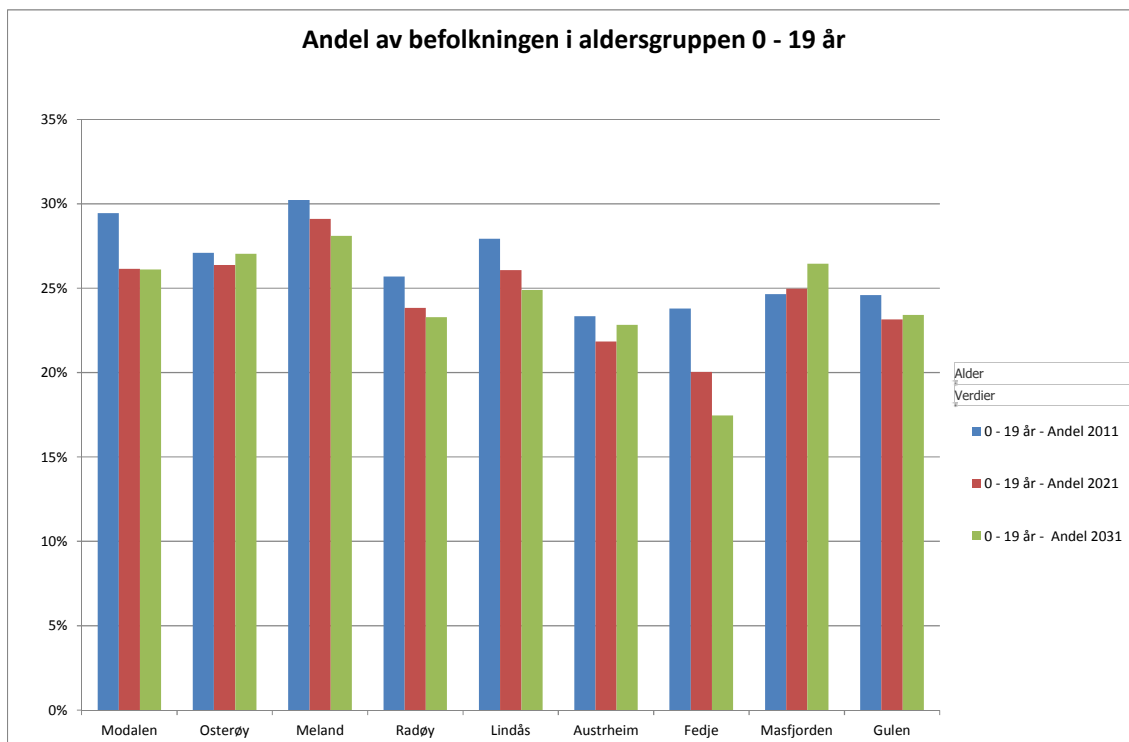
Tabell 6 Tre alternative prognoser for folketalsutvikling fram til 2032. Uttrykt som 5-års glidande gjennomsnitt for årleg prosentvis vekst

Kommune	Alternativ	Folketal 2012	5-års glidande gjennomsnitt for årleg prosentvis vekst			Folketal 2032
			2012	2022	2032	
Modalen	Låg	383	2,1 %	0,9 %	0,3 %	411
Modalen	Middels	383	2,1 %	1,1 %	0,2 %	457
Modalen	Høg	383	2,2 %	1,2 %	1,6 %	490
Osterøy	Låg	7674	1,0 %	0,8 %	0,4 %	8913
Osterøy	Middels	7674	1,1 %	1,3 %	0,8 %	9691
Osterøy	Høg	7674	1,3 %	1,7 %	1,5 %	10679
Meland	Låg	7347	3,0 %	1,9 %	1,2 %	10682
Meland	Middels	7347	3,1 %	2,4 %	1,6 %	11603
Meland	Høg	7347	3,3 %	2,9 %	2,3 %	12790
Radøy	Låg	5003	1,2 %	0,7 %	0,2 %	5749
Radøy	Middels	5003	1,4 %	1,1 %	0,6 %	6227
Radøy	Høg	5003	1,5 %	1,6 %	1,2 %	6820
Lindås	Låg	14820	1,3 %	0,8 %	0,3 %	17329
Lindås	Middels	14820	1,5 %	1,2 %	0,8 %	18814
Lindås	Høg	14820	1,6 %	1,7 %	1,4 %	20661
Austrheim	Låg	2833	1,6 %	1,5 %	0,6 %	3733
Austrheim	Middels	2833	1,8 %	1,8 %	1,0 %	4057
Austrheim	Høg	2833	1,9 %	2,3 %	1,7 %	4439
Fedje	Låg	569	-1,5 %	-1,4 %	-1,4 %	438
Fedje	Middels	569	-1,4 %	-1,1 %	-0,7 %	455
Fedje	Høg	569	-1,3 %	-0,7 %	0,1 %	517
Masfjorden	Låg	1696	0,8 %	0,3 %	-0,1 %	1737
Masfjorden	Middels	1696	0,9 %	0,6 %	0,2 %	1876
Masfjorden	Høg	1696	1,0 %	1,1 %	1,0 %	2070
Gulen	Låg	2305	-0,2 %	-0,4 %	-0,3 %	2181
Gulen	Middels	2305	0,0 %	0,3 %	0,3 %	2405
Gulen	Høg	2305	0,2 %	0,8 %	1,0 %	2689

Alle kommunane som også var omfatta av førre rapport frå 2006, har hatt større vekst enn dåverande prognoser la til grunn – med unntak av Fedje som har hatt svakare vekst.

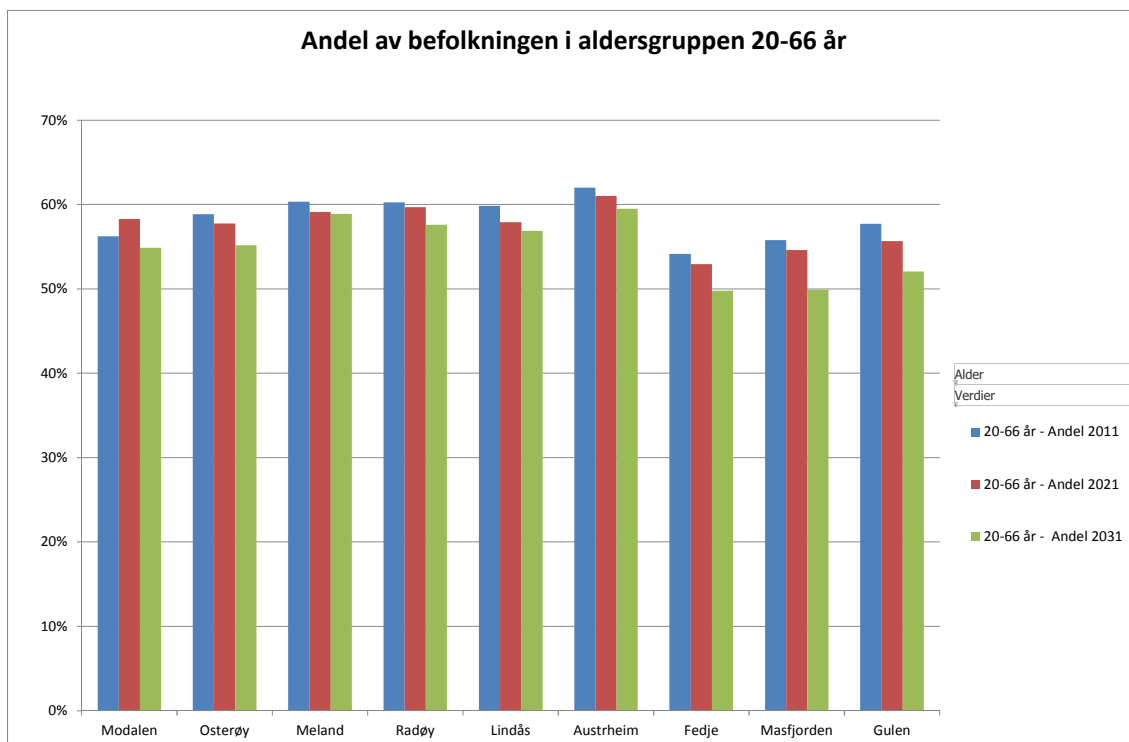
6.3 Aldersstruktur

Aldersstrukturen til befolkninga i ein kommune er viktig for dimensjoneringa av dei kommunale tilboda. Ikkje berre er nivået viktig, men også i kva retning prognosane peikar.



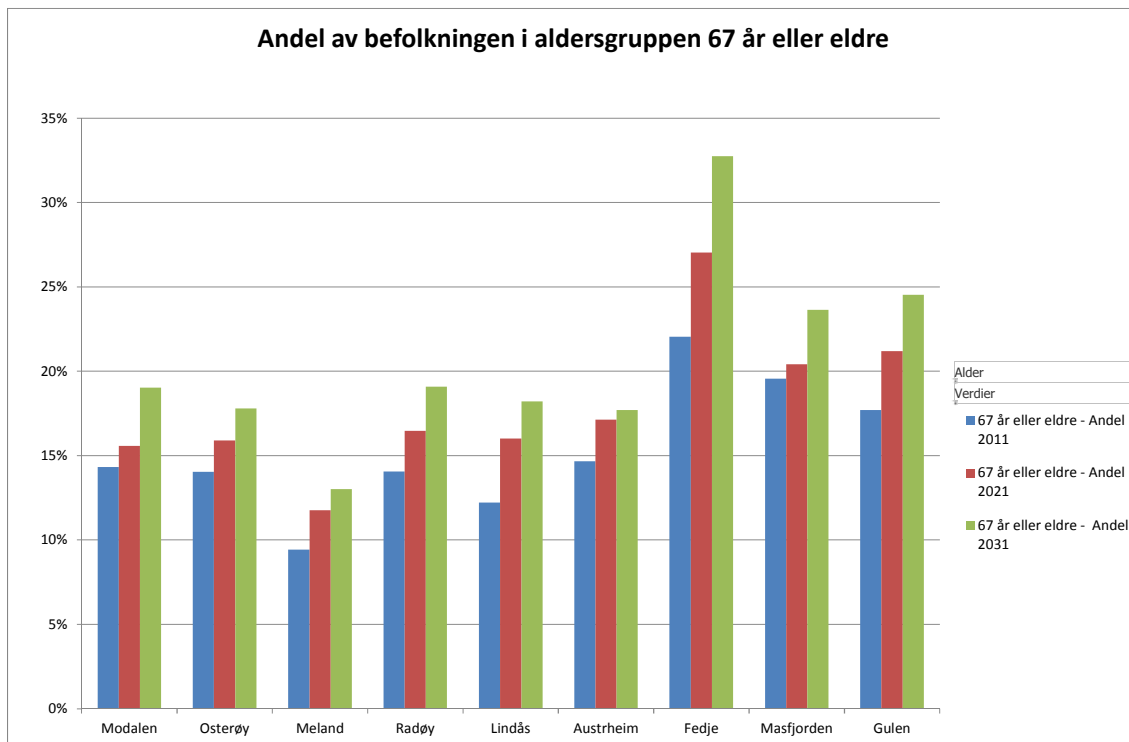
Figur 6 Andel av befolkninga 0 -19 år i 2011 og prognose (4M) for 2021 og 2031

Modalen, Osterøy og Meland har høg del barn og unge. Osterøy kan forvente om lag same del i framtida. På den andre sida har Austrheim og Fedje låge delar, og Fedje kan i tillegg forvente ytterlegare nedgang i delen barn og unge.



Figur 7 Andel av befolkninga 20 – 66 år i 2011 og prognose (4M) for 2021 og 2031

Det er ein tydeleg forskjell mellom kommunane når det gjeld nivå for delen av befolkninga i dei yrkesaktive aldersgruppene, men alle kommunane kan forvente ein avtakande del i prosent. Fedje, Masfjorden og Gulen er dei kommunane som i størst grad kan forvente avtakande del av befolkninga i dei yrkesaktive aldersgruppene. Dei andre kommunane har gjennomgåande høge del yrkesaktive aldersgrupper og kan forvente ein lågare nedgang i denne delen. Meland vil på lang sikt om lag oppretthalde dagens nivå mot slutten av prognoseperioden. Austrheim kan forvente noko nedgang, men vil framleis ha den høgaste delen blant kommunane i regionen.



Figur 8 Andel av befolkninga 67 år eller eldre i 2011 og prognose (4M) for 2021 og 2031

Alle kommunane kan forvente auke i den eldre delen av befolkninga.

Det er betydelege forskjellar mellom kommunane. Meland har svært låg del eldre, og kan forvente framleis å ha det. Fedje, Masfjorden og Gulen har monaleg høgare del og kan forvente framleis å ha høg del eldre. Særleg kan Fedje forvente ein sterk vekst i delen av eldre, og vil i 2031 ha om lag en tredel av sine innbyggjarar som er 67 år eller eldre.

Vi ser altså at kommunar med lengst avstand frå/til Bergen er kommunane med lågast del yngre og høgast del eldre. Aldersstrukturen er i stor grad ein konsekvens av alderen hos dei som flytter ut frå og inn til kommunen.

6.4 Reiseavstand og tettstader

6.4.1 Reiseavstandar

Regionen har følgjande reiseavstandar mellom kommunesentra:

Tabell 7 Reiseavstand mellom kommunesentra. Kilde Pandamodellen

	Austrheim	Fedje	Gulen	Lindås	Masfjorden	Modalen	Osterøy	Meland
Austrheim								
Fedje	37							
Gulen	83	120						
Lindås	35	72	88					
Masfjorden	41	78	52	55				
Modalen	88	125	141	53	108			
Osterøy	86	123	139	51	106	88		
Meland	42	79	95	7	62	60	51	
Radøy	21	58	104	30	62	83	81	35

Kortast er avstanden mellom Lindås og Meland, mens størst er avstanden mellom Gulen og dei øvrige kommunane – særlig mot Modalen.

Tabell 8 Avstand frå kommunesentra til Bergen. Kilde: Pandamodellen

	Bergen
1264 Austrheim	67
1265 Fedje	104
1411 Gulen	120
1263 Lindås	32
1266 Masfjorden	87
1252 Modalen	85
1253 Osterøy	59
1256 Meland	32
1260 Radøy	62

Gulen og Fedje har lengst avstand frå/til Bergen, mens Lindås og Meland har kortast avstand.

Tabell 9 Vekst i folketal samanlikna med avstand frå Bergen

Kommune	Samla vekst 2001 - 2012	Avstand fra Bergen i km
Lindås	17,5 %	32
Meland	31,7 %	32
Osterøy	8,0 %	59
Radøy	8,3 %	62
Austrheim	12,6 %	67
Modalen	11,0 %	85
Masfjorden	-3,8 %	87
Fedje	-16,9 %	104
Gulen	-6,8 %	120

Dei to kommunane med kortast avstand frå/til Bergen har hatt størst vekst i folketalet, mens dei tre kommunane med lengst avstand har hatt størst nedgang. Avstanden til Bergen ser derfor ut til å vere ein vekstfaktor.

6.4.2 Tettstader

SSBs tettstadsdefinisjon:

”En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der og avstanden mellom husene skal normalt ikke overstige 50 meter. Det er tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Dette kan t.d. være parker, idrettsanlegg, industriområder eller naturlige hindringer som elver eller dyrkbare områder. Husklynger som naturlig hører med til tettstedet tas med inntil en avstand på 400 meter fra tettstedskjernen. De inngår i tettstedet som en satellitt til selve tettstedskjernen.

Tettsteder er geografiske områder som har en dynamisk avgrensning, og talet på tettsteder og deres yttergrenser vil endre seg over tid avhengig av byggeaktivitet og befolkningsutvikling.

Tettstedene avgrenses uavhengig av de administrative grensene.

Personer fordeles etter bostedsstrøk, dvs. om de bor i tettbygd eller spredtbygd strøk. Tettbygde strøk er de områdene som omfattes av tettsteder, og spredtbygde strøk er alle områder utenfor.”

Den delen av befolkninga som bur i tettstader, fordelar seg slik: (Modalen og Masfjorden har ikkje nokon tettstader ifølgje statistikkdefinisjonane til SSB.)

Tabell 10 Tettstader etter kommune, busette 2002 og 2012. Kilde SSB

Kommune	Tettstad	Busette		Prosentvis endring
		2002	2012	
Osterøy	5221 Hausvik	523	561	7,3 %
	5222 Lonevåg	519	572	10,2 %
	5223 Valestrandfossen	885	1101	24,4 %
	5224 Fotlandsvåg	252	254	0,8 %
Radøy	5231 Haugland	404	462	14,4 %
	5232 Manger	798	840	5,3 %
	5233 Austmarka	388	375	-3,4 %
Lindås	5241 Lindås	1064	1263	18,7 %
	5245 Knarvik	4075	5013	23,0 %
	5246 Leknes	0	530	
Austrheim	5251 Kaland	213	451	111,7 %
	5252 Årås	424	578	36,3 %
Fedje	5261 Fedje	496	417	-15,9 %
Meland	5321 Frekhaug	1567	1649	5,2 %
	5322 Krossneset	306	468	52,9 %
	5323 Holme	576	663	15,1 %
Gulen	5512 Eivindvik	276	256	-7,2 %
	5523 Austreim	396	341	-13,9 %

Den største tettstaden er Knarvik i Lindås kommune. Andre store tettstader er Frekhaug i Meland, Lindås i Lindås og Valestrandfossen i Osterøy.

Dei to tettstadene i Gulen og den eine i Fedje har hatt monaleg nedgang i folketal. Tettstadene i dei kommunane andre har hatt vekst - til dels større vekst enn i kommunen som heilhet. Vi ser altså at folkeveksten i hovudsak skjer i tettstadene.

Fedje har få innbyggjarar, men $\frac{3}{4}$ av dei bur i tettstad. Lindås har hatt ein aukande del innbyggjarar i tettstader og nærmar seg halvparten av folketalet i tettstad. Meland har fått ein avtakkande del av den sterke befolkningsveksten utanom tettstadene ifølgje SSB.

6.5 Næringsutvikling

6.5.1 Regioninndeling

Det finst fleire ulike regioninndelingar som vert nytta for å gruppere kommunane i Noreg til eit nivå mellom kommune- og fylkesnivået. Ei av dei mest kjende regioninndelingane er Økonomiske regionar, som SSB brukar for å definere eit statistikknivå mellom kommunar og fylke. Ein annan kjend metode er ein som er utvikla av NIBR, der kommunane er grupperte i noko som blir kalla BA-regionar.⁵ Denne inndelinga blir brukt blant anna av KRD i sine årlege publikasjonar RUTT, regionale utviklingstrekk. Telemarksforsking brukar ei tredje regioninndeling, som blir kalla politiske regionar. Ei slik regioninndeling blir brukt i ulike analysar, som NæringsNM, Attraktivitetsbarometeret og i ein del analysar på fylkesnivå. I Telemarksforskings regioninndeling består Nordhordland av kommunane Fedje, Radøy, Austrheim, Meland, Masfjorden og Lindås. I analysane under viser vi også statistikk for dei tre andre kommunane som inngår i regionrådet Nordhordland, dvs. Modalen, Osterøy og Gulen.

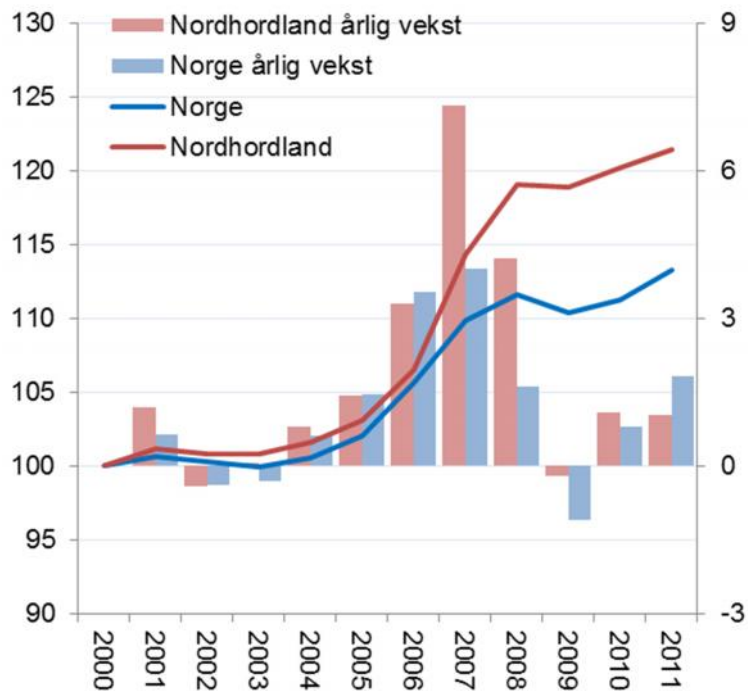
Næringslivet i Nordhordland har tradisjonelt vore basert på landbruk, fiske og industri, mens i nyare tid er også oljerelaterte verksemdar sterkt representerte – særleg på Mongstad. Pendlingsmønsteret viser at Nordhordland er ein region som er prega av pendling. Nordhordland si plassering vis à vis Bergen gjer byen til eit sentralt pendlingsmål for arbeidstakarar frå alle kommunar og spesielt Meland og Lindås.

6.5.2 Arbeidsplassar

Arbeidsplassar er ved sida av folketalet den mest sentrale storleiken i regional utvikling. Frå 2000 finst det eit svært godt statistikkgrunnlag for å skildre utviklinga. Figur 8 viser utviklinga i det samla talet på arbeidsplassar (både offentlege og private) frå 2001 til og med 2011.

Sidan 2000 har talet på arbeidsplassar i Noreg auka med 13,3 prosent. Veksten i Noreg var spesielt høg i 2005 og 2006. Men 2011 blei også eit godt år, med tredje sterkast vekst etter 2000. I heile perioden frå 2000 til 2011 auka talet på arbeidsplassar i Nordhordland med 21,4 prosent; dvs. heile 8 prosentpoeng høgare enn veksten på landsbasis.

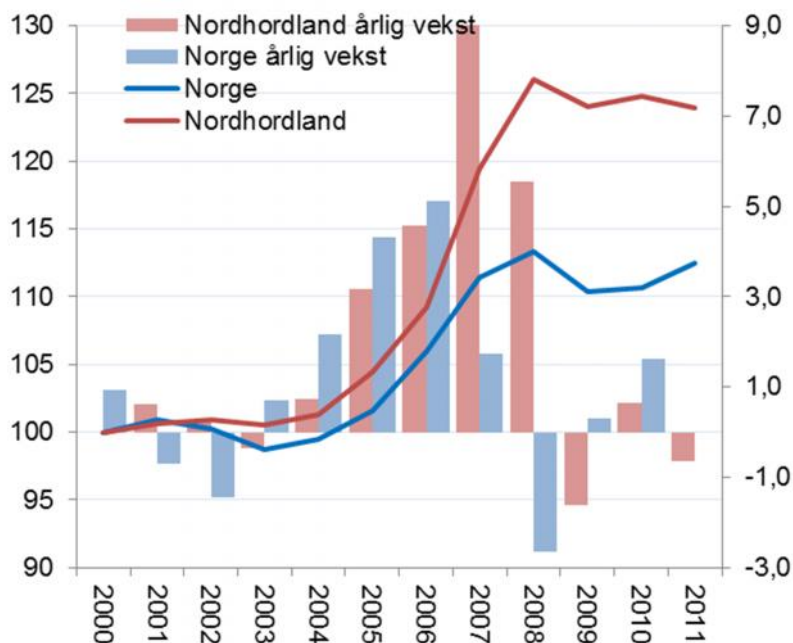
⁵ BA står for bu- og arbeidsmarknad.



Figur 9 Utviklinga i talet på arbeidsplassar (offentleg og privat) i Nordhordland og Noreg indeksert slik at nivået i 2000=100, samt årleg vekst

Vi kan også sjå på utviklinga i dei private arbeidsplassane spesielt, vist i figur 9. Vi kan sjå at figuren over utviklinga av private arbeidsplassar er ganske lik figuren med alle arbeidsplassar. Omtrent to tredelar av arbeidsplassane er private, og dei private svingar mest med konjunktura-
ne.

Talet på private arbeidsplassar i Noreg auka med 12,5 prosent frå 2000 til 2011. Auken var dermed litt svakare for privat enn for offentleg sektor. I Nordhordland auka talet på arbeidsplassar i næringslivet med 24,0 prosent frå 2000 til 2011.



Figur 10 Utviklinga i talet på arbeidsplassar i næringslivet i Nordhordland og Noreg indeksert slik at nivået i 2000=100, samt årlig vekst

For å kunne samanlikne utviklinga i regionane over tid er det praktisk å bruke relativ vekst. Relativ vekst er veksten i talet på arbeidsplassar i regionen med frådrag for veksten på landsbasis same år. Dermed får vi utlikna konjunktursyklusane og kan samanlikne korleis regionane gjer det i forhold til kvarandre over ein lengre tidsperiode.

Tabell 11: Relativ vekst i talet på arbeidsplassar i regionane på Vestlandet i 2001-2011, samt progressivt gjennomsnitt. Regionane er rangert etter progressivt gjennomsnitt

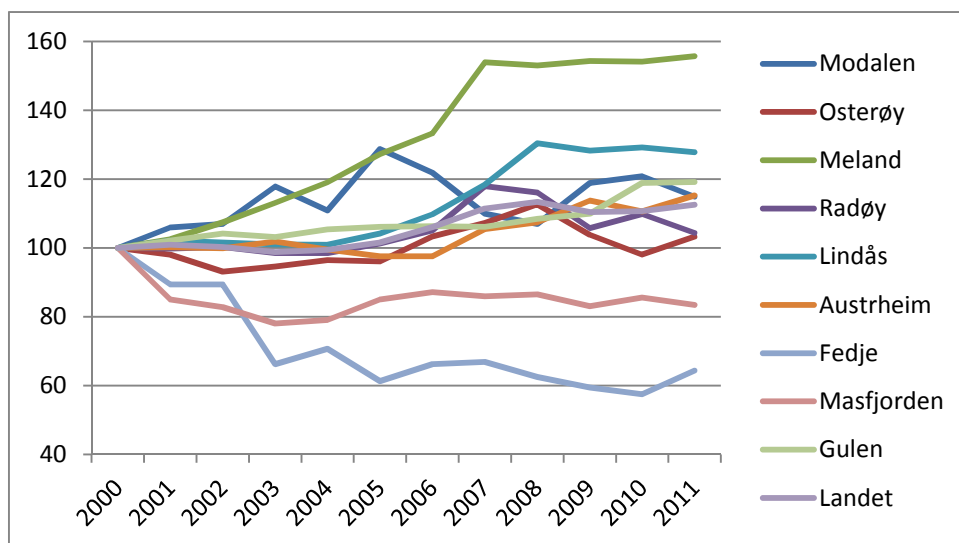
Rang	Region	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Prog. snitt
1	Hordaland Vest	4,0	0,9	2,6	3,5	1,6	2,2	2,2	1,6	3,6	3,0	1,0	2,3
2	Stavangerregionen	3,0	0,2	0,4	0,9	1,0	3,6	2,2	1,5	1,1	1,1	2,5	1,7
6	Nordhordland	0,5	0,0	0,4	0,2	0,0	-0,3	3,3	2,6	0,9	0,3	-0,8	0,7
7	Ryfylke	-0,1	-0,9	2,5	0,9	0,5	-1,5	1,0	-0,5	2,1	4,2	-2,8	0,6
9	Bergen	0,4	0,0	2,0	0,4	0,8	1,6	-0,1	0,6	0,6	-0,5	0,4	0,5
14	Ålesundregionen	-0,5	0,3	-0,8	0,3	-0,8	-0,3	0,5	0,5	1,6	0,5	0,1	0,4
16	Søre Sunnmøre	-0,9	-1,8	-1,5	-1,0	2,0	1,1	1,4	0,1	0,4	0,4	-0,6	0,3
17	Haugesundregionen	0,1	1,5	0,8	1,5	-0,2	1,2	0,8	-0,5	0,0	-0,4	0,5	0,3
18	Bjørnefjorden	2,8	-1,3	1,4	-0,1	2,3	1,3	0,8	-0,2	-0,4	-1,1	0,6	0,3
25	Sunnhordland	0,4	0,4	-0,3	-0,6	-1,3	0,4	0,3	0,7	1,2	-2,1	0,1	-0,1
26	Voss	-2,5	1,7	2,2	-1,1	-1,3	-3,4	-3,1	-0,5	3,0	1,0	-0,3	-0,2
31	Sunnfjord	-0,3	1,5	-1,5	-1,1	2,2	-1,0	-1,3	-0,4	2,1	-1,1	-1,0	-0,3
35	Dalane	-0,4	-0,4	-0,2	0,4	-0,3	-2,2	1,7	1,0	-0,1	-0,6	-1,9	-0,4
37	Romsdal	0,6	0,6	-0,8	-1,3	-0,1	0,2	-0,2	-0,5	0,2	-1,1	-0,4	-0,4
44	Nordmøre	-2,3	0,4	1,2	-0,6	0,3	-0,9	-0,7	-1,2	0,3	-0,4	-1,1	-0,5

54	Sogn	-0,5	-1,2	0,2	-1,2	-4,1	-2,2	-1,7	-0,2	0,4	1,1	-0,7	-0,7
68	Nordfjord	-2,1	-1,1	0,4	-1,9	-1,5	-3,8	-1,5	-2,7	1,2	0,2	-1,1	-1,1
71	Storfjord	-0,6	-0,3	-2,2	1,3	-0,2	-2,9	-2,4	-2,0	-2,4	1,2	-1,0	-1,1
72	HAFS	-0,8	-2,2	0,9	-3,7	1,2	-3,4	0,0	-4,5	0,8	0,6	-2,3	-1,2
73	Osterfjorden	-2,2	-2,0	-0,5	0,4	-2,2	-0,1	-5,2	-0,3	-1,5	-2,6	1,2	-1,2
78	Hardanger	-4,4	-2,9	1,1	-0,5	-4,0	-1,6	-1,2	-1,9	-1,0	-0,7	-1,7	-1,4

Vestlandet har mange regionar som har hatt sterk vekst i talet på arbeidsplassar sidan 2000. Hordaland Vest og Stavangerregionen har hatt høgare vekst enn Noreg i alle åra etter 2000.

Nordhordland har hatt tilsvarende eller høgare vekst enn landet i ni av dei elleve siste åra, og lågare vekst i to. Nordhordland er rangert som nummer 6 av 83 regionar når det gjeld arbeidsplassvekst.

Figuren under syner utvikling i talet på arbeidsplassar i næringslivet for enkeltkommunar, dvs. også for Gulen, Osterøy og Modalen. Dei tre sistnemnde har hatt ein vekst på henholdsvis 19,1 prosent, 3,2 prosent og 14,9 prosent i perioden 2000 til 2011. I Nordhordland har Meland hatt høgast arbeidsplassvekst med 55,7 prosent, mens Fedje og Masfjorden har hatt ein reduksjon i talet på arbeidsplassar på høvesvis 35,6 prosent og 16,6 prosent i perioden 2000 til 2011.

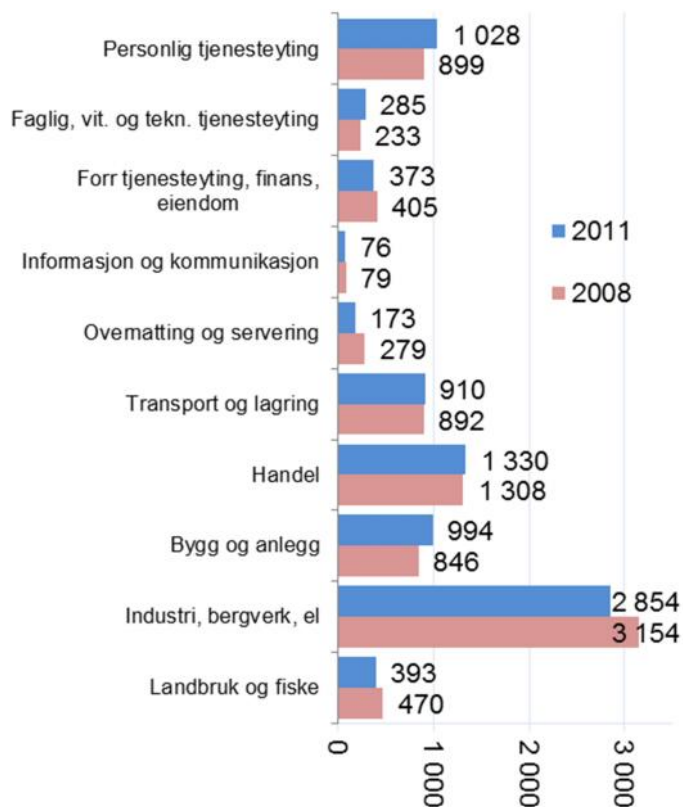


Figur 11 Utvikling i talet på arbeidsplassar i næringslivet indeksert slik at nivået i 2000=100

Figuren under syner bransjefordeling i næringslivet i Nordhordland. Industrien er den dominerande bransjen i Nordhordland. Det var 3 154 arbeidsplassar i industri, bergverk og kraftproduksjon i Nordhordland i 2008, mens det var synke til 2 854 i 2011.

Handel, personleg tenesteyting, bygg og anlegg og transport og lagring er også store bransjar i Nordhordland. I desse bransjane har talet på arbeidsplassar auka litt frå 2008 til 2011.

Det har vore nokså små endringar i dei andre bransjane frå 2008 til 2011. For forretningsmessig tenesteyting, informasjon og kommunikasjon, overnatting og servering og landbruk og fiske har det vore nedgang.



Figur 12 Talet på arbeidsplassar i hovudbransjar i privat sektor i Nordhordland i 2008 og 2011⁶

⁶ Ettersom det ble innført ein heilt ny bransjeklassifisering frå og med 2008, får vi ikkje laga tidsseriar på bransjer tilbake til 2000.

Tabellen under viser andel arbeidsplassar i ulike bransjer i dei ni kommunane i 2011.

Tabell 12 Andel av arbeidsplassar i privat sektor 2011

Kommune	Land- bruk og fiske	Indust- ri, berg- verk, el	Bygg og an- legg	Handel	Trans- port og lagring	Over- nat- ting og ser- verin- g	Infor- masjon og kom- muni- kasjon	Forr tjenes- te- yting, finans, eien- dom	Faglig, vit. og tekn. tjenes- teyting	Per- sonlig tjenes- teyting
Modalen	6,0 %	12,1 %	21,6 %	7,8 %	6,9 %	4,3 %	37,9 %	1,7 %	0,9 %	0,0 %
Osterøy	7,2 %	33,5 %	19,1 %	10,3 %	11,8 %	1,2 %	0,1 %	2,6 %	1,4 %	12,1 %
Meland	4,0 %	36,8 %	17,0 %	10,0 %	5,1 %	0,0 %	0,7 %	2,8 %	0,7 %	22,0 %
Radøy	11,0 %	15,0 %	27,8 %	15,2 %	8,3 %	5,0 %	0,0 %	3,7 %	1,7 %	11,7 %
Lindås	10,4 %	30,9 %	14,5 %	14,3 %	7,8 %	0,3 %	1,0 %	5,5 %	2,2 %	11,8 %
Austrheim	3,1 %	36,6 %	8,5 %	17,6 %	11,1 %	2,9 %	1,1 %	4,8 %	3,3 %	10,6 %
Fedje	4,5 %	16,8 %	19,8 %	13,2 %	19,7 %	1,6 %	0,0 %	5,0 %	12,4 %	5,9 %
Masfjorden	5,8 %	17,5 %	9,7 %	9,7 %	46,6 %	3,9 %	0,0 %	1,0 %	1,0 %	4,9 %
Gulen	17,5 %	20,5 %	13,3 %	24,7 %	8,0 %	3,4 %	0,4 %	3,0 %	1,1 %	6,5 %
Norge	3,8 %	16,6 %	10,7 %	20,6 %	7,8 %	4,5 %	5,0 %	10,5 %	6,8 %	13,1 %

6.5.3 Utvikling i Nærings-NM

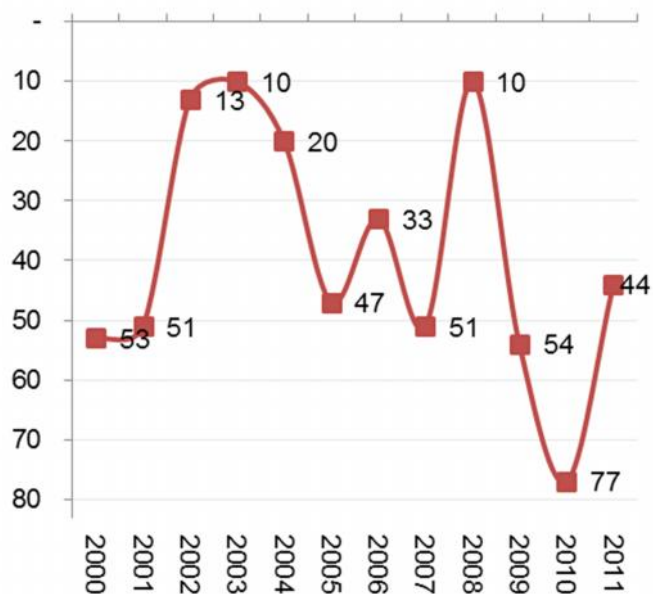
Telemarksforsking har utvikla ein eigen næringslivsindeks, som gir eit samla mål for næringsutviklinga i regionar og kommunar. Denne vert blant anna publisert i NHO sitt "Nærings-NM" som har gått over fleire år.

Nærings-NM rangerer næringsutviklinga i norske regionar og kommunar basert på fire kriterium: Nyetableringar, lønnsemd, vekst og næringslivet sin storleik. Kva indikatorar som blir nytta går fram av tabellen under. For kvar indikator blir regionar og kommunar rangerte. Rangeringsnummera blir så lagt saman innanfor kvar gruppe, for å kåre regionar og kommunar som kjem best ut. Til slutt blir rangeringsnummera summerte for dei fire indeksane nyetablering, lønnsemd, vekst og næringslivet sin storleik. Den regionen og kommunen som har lågast sum, kjem ut som vinnarar av Nærings-NM.

Tabell 13 Kriterier og indikatorar som inngår i næringsNM.

NæringsNM	Nyetableringer	1. Etableringsfrekvens: Antall nyregistrerte foretak som andel av eksisterende foretak i begynnelsen av året 2. Bransjustert etableringsfrekvens: Basert på etableringsfrekvens, justert for effekten av bransjestrukturen 3. Vekst i antall foretak: Etableringsfrekvensen fratrukket nedlagte foretak
	Lønnsomhet	4. Andel foretak med positivt resultat før skatt 5. Bransjustert lønnsomhet: Andel foretak med positivt resultat før skatt, justert for effekten av bransjestrukturen 6. Andel foretak med positiv egenkapital
	Vekst	7. Andel foretak med omsetningsvekst høyere enn prisstigningen (KPI) 8. Andel foretak med realvekst justert for effekten av bransjestrukturen 9. Andel foretak med vekst i verdiskaping
	Næringslivets størrelse	10. Antall arbeidsplasser i næringslivet som andel av befolkningen

Figuren under syner Nordhordland sine plasseringar i NHOs nærings-NM for perioden 2000-2011.

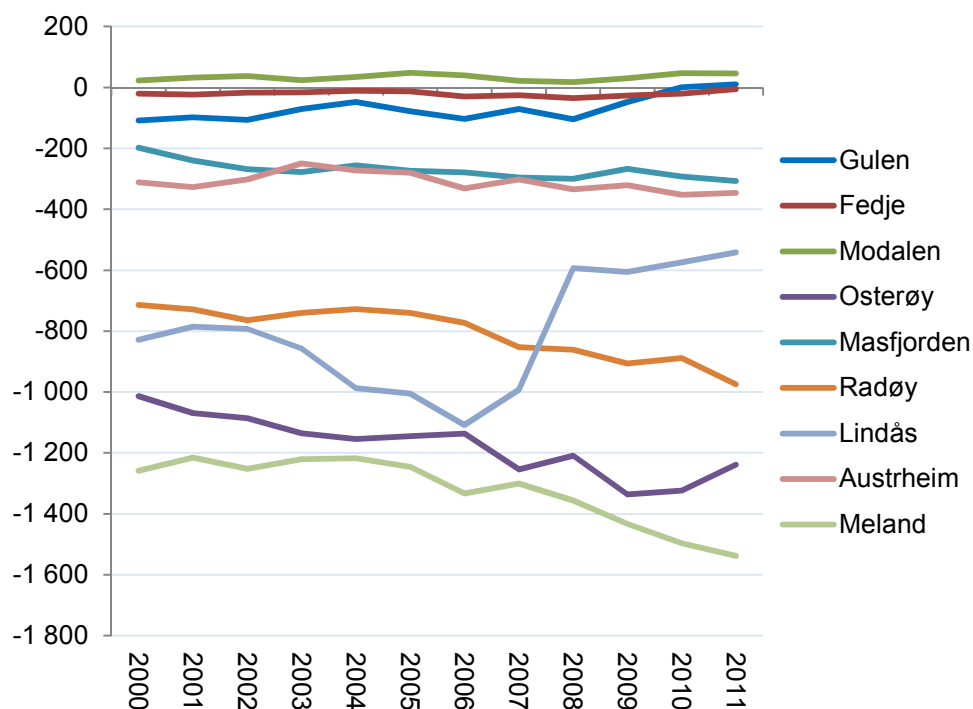


Figur 13 Rangeringa til Nordhordland i Nærings-NM i perioden 2000-2011.

6.6 Pendling

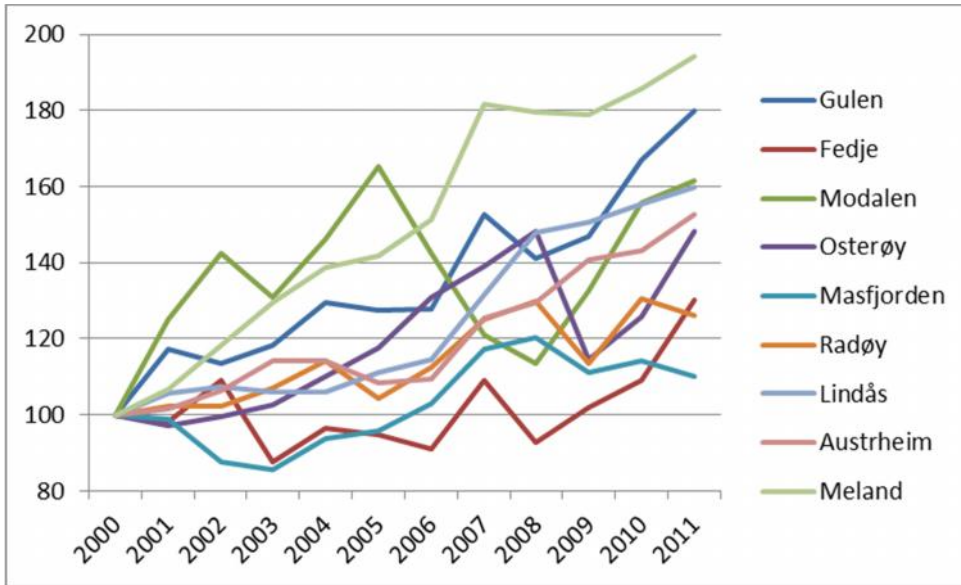
Pendlingsdata er av interesse for å kunne seie noko om interaksjon på tvers av kommunegrensene og i kven og på kva måte kommunane inngår i ein bu- og arbeidsmarknadsregion. Dette er også av spesiell relevans med tanke på ei eventuell kommunesamanslåing. Dersom kommunane utgjer ein felles bu- og arbeidsmarknad, tilseier dette at det blir lettare å hente ut potensielle gevinstar av ei eventuell kommunesamanslåing.

Nordhordland er ein region som er prega av pendling. Figuren under syner at alle kommunane, med unntak av Modalen og Fedje, hadde netto utpendling i 2011.

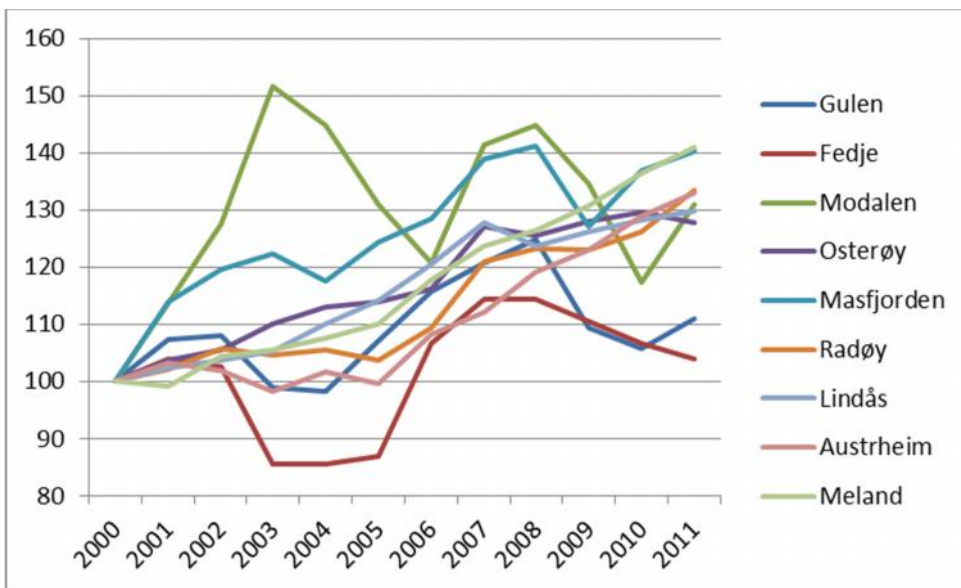


Figur 14 Nettopendling for talet på sysselsatte

Figurane under syner utvikling i inn- og utpendling for dei ni kommunane etter 2000.



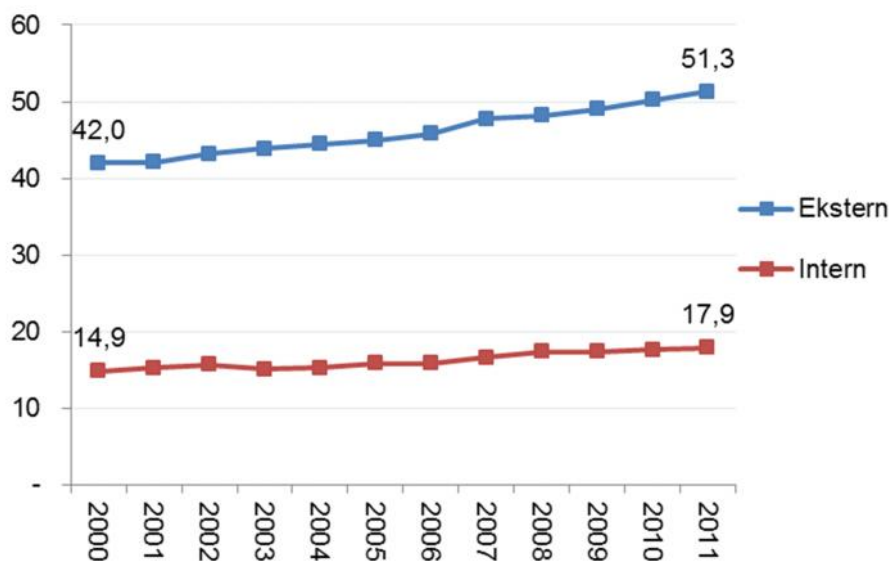
Figur 15 Inpendling indeksert slik at nivået i 2000=100



Figur 16 Utpendling indeksert slik at nivået i 2000=100

Ekstern arbeidsmarknadsintegrasjon er eit mål for kor godt arbeidsmarknaden i ein region er integbert med arbeidsmarknaden utanfor regionen. Den interne arbeidsmarknadsintegrasjonen er eit mål for kor godt arbeidsmarknaden i kommunane i ein region er integrerte med kvarandre. Arbeidsmarknadsintegrasjonen blir målt ved pendlinga; dess meir pendling mellom to kommunar, dess betre er arbeidsmarknaden integbert.

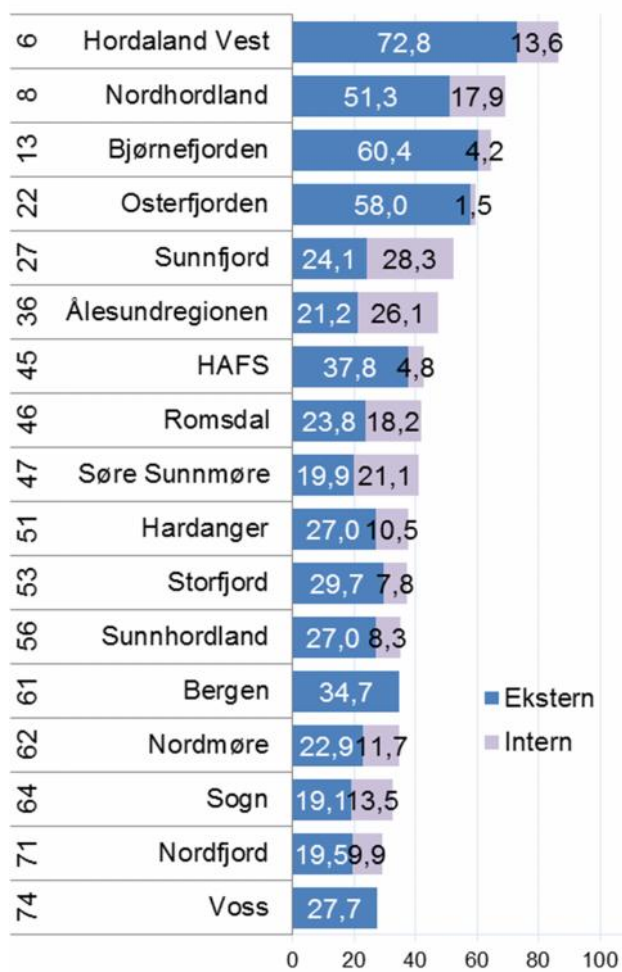
Arbeidsmarknadsintegrasjonen har verdi for den næringsmessige sårbarheita, fordi konsekvensane av bortfall av arbeidsplassar blir mykje mindre i område med høg arbeidsmarknadsintegrasjon. Høg arbeidsmarknadsintegrasjon gir robustheit for svingingar i talet på arbeidsplassar – og er til fordel for næringslivet, som får eit breiare rekrutteringsgrunnlag. Høg arbeidsmarknadsintegrasjon gir også høgare bustadattraktivitet, fordi ein har fleire arbeidsplassar å velje blant når ein bur i regionen. Figuren under syner utviklinga i arbeidsmarknadsintegrasjonen for Nordhordland.



Figur 17 Arbeidsmarknadsintegrasjon Nordhordland, 2000-2011

I figuren under har vi også samanlikna arbeidsmarknadsintegrasjonen i regionane i Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal.

Regionane rundt Bergen har høg ekstern arbeidsmarknadsintegrasjon, det same som regionane rundt Oslo. Den høge integrasjonen blir skapt for ein stor del av høg pendling inn til storbyen. Nordhordland er rangert som nummer 8 av 83 regionar for samla integrasjon.



Figur 18 Ekstern og intern arbeidsmarknadsintegrasjon i regionane i Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal i 2011. Tala til venstre angir regionen si rangering med omsyn til samla arbeidsmarknadsintegrasjon

7. Endringar i kommunale oppgåver

I dette kapittelet vil vi kort presentere dei viktigaste endringane for kommunane sine oppgåver dei siste åra. Samhandlingsreforma skil seg klart ut som den største endringa i kommunale oppgåver, men også endring av finansieringa av barnehagetilbodet er ei endring vi vil presentere her. Særleg meiner vi samhandlingsreforma er såpass stor, og krev så mykje av kommunane, at den er eit forhold som må takast spesielt med når ein skal vurdere behovet for endringar i kommunestrukturen.

7.1 Samhandlingsreforma

Ei sak som har aktualisert spørsmålet om auka interkommunalt samarbeid eller kommunesamanslåing, er Samhandlingsreforma. Samhandlingsreforma blei innført 1. januar 2012. Samhandlingsreforma har som mål at meir av helsetenestene skal utførast nærare der pasienten bur. Innbyggjarane skal få fleire spesialiserte helsetenester lokalt, både i høve til førebyggjande helsearbeid og behandling og oppfølging av kronisk sjuke og eldre. Det inneber at oppgåver skal flyttast frå spesialisthelsetenesta til kommunehelsetenesta.

I den nye forskrifta får kommunane eit økonomisk medansvar når innbyggjarane deira blir behandla på sjukehus. Medfinansieringsandelen er sett til 20 prosent. Den nye forskrifta inneber også at kommunane må betale for utskrivingsklare pasientar som blir liggjande på sjukehus i påvente av eit kommunalt tilbod.⁷ Reforma vil stille større krav til kommunal helseteneste. Det er forventingar om at norske kommunar skal handtere fleire spesialiserte oppgåver i tillegg til at ein skal starte tiltak med førebyggjande effekt for innbyggjarane. Desse auka krava medfører at kommunane må sørgje for ei heilskapleg tenking rundt førebygging, tidleg intervensjon, tidleg diagnostikk, behandling og oppfølging. Dette inneber også, naturleg nok, at kommunen må vurdere om ein bør satse på heimebaserte tenester framfor institusjonsbasert pleie. Eit auka fokus på rehabilitering og førebygging kan bidra til å redusere behovet for institusjonsplassar noko. Ei eventuell dreining mot meir heimebaserte tenester kan også medføre at sjukeheimplassane i

⁷ Kommunane fekk totalt overført nærmare 5,6 milliarder kr for å dekke utgifter til sjukehusbehandling og utskrivingsklare pasientar i 2012.

større grad kan verte tilbydd pasientar med behov for korttidsopphald, eller som har spesielle behov for oppfølging i livet sin siste fase.

Midlane til samhandling blir fordelte etter ein eigen kostnadsnøkkel i inntektssystemet. Kostnadsnøkkelen består av alderskriterium som er vekta saman med bakgrunn i korleis dei faktiske utgiftene (sjukehusforbruk) fordeler seg mellom ulike aldersgrupper.⁸

I stortingsmeldinga om samhandlingsreforma vart det vist til at det kan vere trong for eit befolkningsgrunnlag på 20.000-30.000 innbyggjarar for at kommunane skal kunne løyse oppgåvene på ein god og effektiv måte. Når over halvparten av kommunane i landet har færre enn 20.000 innbyggjarar, utløyser dette trong for interkommunalt samarbeid eller kommunesamanslåing. I Nordhordland er ingen av kommunane over denne grensa.

Som eit ledd i tilpassinga til samhandlingsreforma, har kommunane i Nordhordland gått saman for å vurdere etablering av eit eige helsehus:

”Kommunestyra i alle dei ni Nordhordlandskommunane har gjort vedtak som støttar opp om ei realisering av konseptet Helsehus i Nordhordland.

Regionrådet i Nordhordland har gitt Helseutvalet i oppdrag å vurdere omfang og innhald i konseptet ”Helsehus i Nordhordland”, i samarbeid med Haraldsplass Diakonale Sykehus og Helse Bergen. Forprosjektet hausten 2011 har gjennom ei konsekvensutgreiing av ulike alternativ og ei interessentanalyse når det gjeld innhald og omfang, komme fram til at det er god grunn til å gå vidare med å konkretisere alternativet om å etablere eit framtidig interkommunalt helsehus i Nordhordland som er lokalisert saman med den interkommunale legevakta. Målet med ei slik samlokalisering av helse-tenester i eit helsehus for regionen er å kunne tilby god og forsvarleg utredning og behandling før, i staden for og etter sjukehusopphald, i tråd med intensjonen i samhandlingsrefoma og BEON-prinsippet (Beste Effektive OmsorgsNivå). Signal frå fleire kommunar i regionen er at krav til nye oppgåver krev bedra og meir systematisert samarbeid, og at kvar kommune ikkje kan sjå at dei kan løyse alle oppgåvene kvar for seg.”

Kjelde: Rapport Forprosjekt – helsehus i Nordhordland

⁸ Vi ser til dømes at utgiftene er høgare for den eldre delen av befolkninga, og eldre aldersgrupper er derfor vekta relativt høgare enn yngre aldersgrupper. I delkostnadsnøkkelen for samhandlingsreforma i inntektssystemet tel aldersgrupper frå 50 år og oppover heile ca. 70 %.

7.2 Barnehagefinansiering

Ei anna sentral og ny oppgåve for kommunane er knytta til barnehagane. Drift av barnehage har lenge vore ei kommunal oppgåve, men finansieringa har vore gitt særskild frå staten gjennom øyremerkte tilskot, til forskjell frå finansiering av dei fleste andre kommunale tenester sidan rammefinansiering er hovudfinansieringsmodellen for kommunesektoren. Fram til og med 2010 var barnehagesektoren unnateke frå denne modellen, sidan barnehagar då i sin heilhet var finansiert av øyremerkte tilskot (NOU, 2012:1a). Rammefinansiering av barnehagesektoren har vidare vore eit politisk mål lenge, jf. St.meld. nr. 24, 2002-2003 (Regjeringen, 2003). Frå 1.1.2011 blir såleis barnehagesektoren finansiert av rammetilskot frå staten. Likevel blir det framleis gjeve nokre tilskot i form av øyremerkte midlar (NOU, 2012:1a), men desse utgjer no beløpsmessig ein svært moderat del av samla løyvingar til barnehageformål over statsbudsjettet. For dei private barnehagane var ordninga før 2011 at dei mottok øyremerkte midlar direkte frå staten, mens dei i dag vil vere sikra eit kommunalt tilskot tilsvarande ein minimumsandel av gjennomsnittlege driftskostnader i tilsvarande kommunale barnehagar som i den kommunen den private barnehagen er lokalisert.⁹ Desse berekningane kan vere kompliserte, og vil i mange høve krevje monaleg kompetanse frå kommunen/kommunane si side.

⁹ 92 % per i dag, men i revidert nasjonalbudsjett 2013 auka til 96 % med effekt frå 1. august i år.

8. Moglege alternativ til kommunestruktur i Nordhordland

I det følgjande vil vi på bakgrunn av dei ulike aspekta presentert tidlegare i denne utgreiinga, vurdere fordelar og ulemper ved dei ulike handlingsalternativa kommunane har. Valet står mellom anten å fortsetje meir eller mindre som i dag, med sjølvstendige kommunar som samarbeider interkommunalt om ei rekkje tenesteområde, eller å gjennomføre kommunesamanslåingar. Vi har vurdert to alternativ for kommunesamanslåingar; slå alle 9 kommunane i Nordhordland saman, eller å gjennomføre kommunesamanslåingar blant to eller fleire kommunar – der altså nokre kommunar blir ståande utanfor kommunesamanslåinga, men skal samarbeide interkommunalt med den samanslåtte kommunen. Fordelar og ulemper ved å slå saman nokre av Nordhordlandskommunane, framfor å slå saman alle, vil vere nokolunde samanfallande. For alternativet med å slå saman to eller fleire kommunar vil vi berre presentere endringar i vurderinga av fordelar og ulemper, samanlikna med alternativet der alle dei 9 kommunane i regionen slår seg saman.

8.1 Fortsette som i dag med 9 kommunar og interkommunalt samarbeid

Det fyrste alternativet vi presenterer inneber status quo, med 9 sjølvstendige kommunar og eit relativt utstrakt interkommunalt samarbeid i regionen.

8.1.1 Konsekvensar for tenesteproduksjon

Nordhordlandsregionen har i dag – som tidlegare nemnt, eit omfattande interkommunalt samarbeid på mange tenesteområde, som har utvikla seg over lengre tid.

Totalt tel dei interkommunale samarbeidstiltaka 50-60 ulike samarbeidsordningar. Dei ulike samarbeidstiltaka har ulike fordelingsnøklar kva gjeld økonomi; i tillegg til at organiseringa også er ulik. Nokre av samarbeidstiltaka er organisert etter vertskommunemodellen, mens andre av samarbeidstiltaka er organiserte som IKS. Det er ikkje noko organ på toppen som koordinerer det samla omfanget av interkommunale samarbeidstiltak.

Ein av fordelane ved å halde fram som 9 sjølvstendige kommunar, med eit relativt utstrakt interkommunalt samarbeid kva gjeld tenesteproduksjonen, er at ein i størst mogeleg grad vil ha moglegheit til å behalde strategisk viktige tenesteområde i kommunen. Sidan kvar kommune er suveren, vil dei einskilde kommunestyra regulere kva tenester som skal løysast interkommunalt, og kva tenester ein legg opp til å utføre innanfor eigne kommunegrenser. Ein har også moglegheit til å trekkje seg ut av eitt eller fleire av samarbeidstiltaka, og heller produsere tenestene sjølv dersom det enkelte kommunestyret vurderer dette til å vere mest føremålsteneleg for kommunen sine innbyggjarar. Dersom målet for kommunane er størst mogeleg nærleik til tenestene, vil truleg sjølvstendige kommunar og interkommunalt samarbeid vere det alternativet som i størst mogeleg grad vil sikre dette – fordi det enkelte kommunestyret, i alle fall i teorien, har full råderett over kva tenester dei vil gå inn i samarbeidet med. I praksis har det likevel ofte vist seg vanskeleg å tre ut av eit etablert samarbeidstiltak, for så å skulle byggje opp ein sjølvstendig kommunal organisasjon rundt det aktuelle tenesteområdet igjen.

Ein annan fordel ved å fortsetje som i dag, med interkommunalt samarbeid, er at ein i større grad kan plukke og mikse interkommunalt samarbeid på dei områda der ein av ulike årsaker treng det. Det kan til dømes vere område der kommunen ikkje har nok kompetanse til å løyse oppgåvene sjølv på ein tilfredsstillande måte, der ein meiner ein får meir ut av tenestene ved å samarbeide interkommunalt. I motsett fall kan ein velje ikkje å inngå i eit interkommunalt samarbeid på dei områda der ein meiner det ikkje er naudsynt.

Gjennom interkommunalt samarbeid hjelper ein også til å skape eit større fagmiljø på ei rekkje område, noko særleg dei minste kommunane ville hatt vanskar med å utvikle på eigenhand. Også for dei større kommunane i Nordhordland, som i den store samanhengen også er relativt små kommunar, vil poenget med å skape større fagmiljø og attraktive arbeidsplassar for nøkkelpersonell vere eit vesentleg poeng for interkommunalt samarbeid.

Ei ulempe på tenesteområdet ved å ha interkommunalt samarbeid, er at ein misser ein del av moglegheitene til overordna målstyring. Når kommunen deltek i ulike samarbeid, og fleire av samarbeidstiltaka blir styrt på forskjellige måtar, og omfattar forskjellige kommunar frå samarbeidstiltak til samarbeidstiltak, misser ein noko av moglegheita til overordna styring og innretning av tenesteproduksjonen.

Ei anna ulempe/utfordring på tenesteområdet med interkommunalt samarbeid, er at ein må ofre noko for å få noko. Interkommunalt samarbeid vil i ein del tilfelle bety at ein må gje opp ein del personell og ressursar, som då trer inn i samarbeidstiltaka gjerne lokalisert i ein annan kommune. Likevel vil dette, i alle fall i nokon grad, utliknast ved at ein på andre område kan få tilgang til ressursar og personell frå andre kommunar i samarbeidet.

I sum bidrar venteleg interkommunalt samarbeid til å styrkje tenestetilbodet, og ikkje minst fagmiljøet i regionen på ei rekkje kritisk viktige tenesteområde. Erfaringane frå mange år med inter-

kommunalt samarbeid i Nordhordland synest nettopp også å vere dette; ein får meir igjen enn summen av delane ved å samarbeide om ei rekkje område.

8.1.2 Konsekvensar for lokaldemokrati

Lokalpolitikarane og innbyggjarane sine reelle og opplevde deltaking og medverknad er viktig, også i eit interkommunalt samarbeid. Å fange opp innbyggjarane sine ønske og behov, og leggje til rette for deira medverknad – både direkte gjennom val og indirekte gjennom den bilaterale kontakten med det politiske miljøet i aktuelle saker, er blant lokaldemokratiet sine viktigaste oppgåver.

Denne delen av utgreiinga kan delast i to; både politikarrolla og innbyggjarane sin arena for politisk deltaking.

Politikarrolla, det vil seie korleis fungerer den politiske kvardagen og politikarane sine oppgåver som ombodspersonar, samfunnsutviklarar, ansvarlege for kommunen si daglege drift, osv., vil arte seg noko forskjellig i dei ulike kommunane. I mindre kommunar blir politikarane veldig fort "tette på" den daglege drifta i kommunen. Avstanden frå innbyggjarane til politikarane for å påverke i ei bestemt sak, blir også kortare opplevd i ein mindre kommune. Det heng også saman med at det normalt er færre innbyggjarar bak kvar enkelt kommunestyrerepresentant i dei mindre kommunane. På den andre sida har ein gjerne fleire heiltidspolitikarar i større kommunar, som gir grunnlag for fleire politikarar til å gå grundigare inn i fleire saker. I mindre kommunar er det gjerne berre ordførar som er heiltidspolitiskar, og i ein del tilfelle er også ordførar deltidspolitiskar. Ved å halde fram som 9 sjølvstendige kommunar i Nordhordland vil ein ha, samla sett, fleire folkevalde til å ivareta politikarrolla. Med framleis interkommunalt samarbeid vil det likevel føre til at fleire av oppgåvene og meir av ansvaret og tilsynet med ei rekkje tenestoområde, blir flytt ut av det einskilde kommunestyre og inn i dei felles styringsmekanismane til det interkommunale samarbeidet. Utstrakt interkommunalt samarbeid fører slik sett til å lage to politiske lag; "A-laget" – dvs. dei som deltek aktivt i styringa av det interkommunale samarbeidet, gjerne representert ved ordførar og formannskapet, og "B-laga"; dvs. dei som ikkje sit i formannskap eller leiinga i hovudutval, og har lite eller ingen innverknad på og deltaking i styringa av dei ulike interkommunale samarbeidstiltaka.

Som tidlegare nemnt har ein eit utstrakt interkommunalt samarbeid på etter kvart mange tenestoområde i Nordhordland. Regionen har i liten grad samkøyrte styringa av dei ulike samarbeidstiltaka. Dette er kjenneteikna mellom anna ved at ein har ulike fordelingsnøklar for økonomien på fleire av dei ulike tiltaka. Det er også slik at det varierer ein del blant kva kommunar som er med på dei ulike tiltaka. I og for seg er det både naturleg og føremålstenleg, som omtalt under konsekvensar for tenesteproduksjonen, at ein gjennom interkommunalt i samarbeid i nokon grad kan velje kva område den einskilde kommunen ønskjer/treng å samarbeide om. Likevel bidreg

ei slik organisering frå sak til sak til gradvis å fjerne samarbeidstiltaka frå politisk styring. For politikarane vil dermed eit utstrakt interkommunalt samarbeid gradvis føre til at samarbeidstiltaka vert fjerna frå politisk kontroll og ettersyn. Frå ein annan synsvinkel kan ein samstundes hevde at ein større kommune med fleire heiltidspolitikarar kan føre til eit skilje mellom dei som er folkevald på heiltid, og dei som ikkje er det.

Eit mogleg tiltak for å bøte på manglande politikarinnverknad retta mot samarbeidstiltaka, vil vere å utvide den politiske representasjonen i dei ulike samarbeidsorgana. Likevel vil det raskt føre til eit fall i effektivitet og relativ stor auke i kostnadene dersom fleire politikarar frå opptil 9 kommunar (avhengig av kor mange som er med på det aktuelle samarbeidstiltaket) skal delta i større grad i prosessen. På den måten kan ein seie at det som hadde vore prinsipielt å føretrekke, kan vere vanskeleg gjennomførbart i praksis.

For innbyggjarane sin del vil avstanden til det politiske miljøet, med moglegheiter for direkte påverknad også mellom dei 4-årige valseklusane, vere kortast med framleis 9 sjølvstendige kommunar. Særleg for dei mindre kommunane vil avstanden opplevast som kort til dei politiske avgjerdene. Likevel vil også avstanden ved ei eventuell kommunesamanslåing vere relativt kort. Regionen vil då, med i overkant av 40 000 innbyggjarar, framleis vere av ein slik storleik at det vil vere relativt få innbyggjarar bak kvar kommunestyrerepresentant. I tillegg er det i norsk tradisjon at avstanden frå innbyggjarane og veljarane til politikarane blir opplevd som relativt kort.

Når det gjeld dei interkommunale samarbeidstiltaka, vil innbyggjarane normalt kjenne større avstandar til desse tiltaka. Dette kan i nokon grad kompensereast dersom ein har ein god utvikla regional identitet, men knytta til dei reine driftsmessige konsekvensane har innbyggjarane få reelle moglegheiter til påverknad på dei interkommunale samarbeidstiltaka. I dei fleste tilfelle er det, sett frå innbyggjarane sin ståstad, også noko diffust kven som styrer, og korleis dei interkommunale samarbeidstiltaka blir styrte. Dette poenget blir forsterka i Nordhordland ved at ein i liten grad har samkøyrte styringa av dei interkommunale samarbeidstiltaka totalt sett.

8.1.3 Konsekvensar for samfunnsutvikling

Med rolla som samfunnsutviklar meiner ein særleg kommunane si evne og kapasitet til å bidra til befolkningsutvikling, næringsutvikling, utvikling av livskraftige kommunesentera og styrking av den lokale og regionale identiteten.

Vi har tidlegare sett at alle kommunane har utfordringar i høve til samfunnsutvikling, men at utfordringane er noko varierende mellom kommunane. Kommunane sør i regionen, med sin nærleik til Bergen, har utfordringar med å handtere vekst og auke i folketalet på ein offensiv måte. Fleire av dei andre kommunane nord i regionen har utfordringar med å handtere stagnasjon og

relativ nedgang i folketalet, samanlikna med den gjennomsnittlege utviklinga i regionen og landet sett under eitt.

For å snu den negative befolkningsutviklinga i nordre delar av Nordhordland, er det behov for ein offensiv samfunns- og næringsutviklingspolitikk. Våre undersøkingar tyder på at ein gjennom interkommunalt samarbeid brukar ein del ressursar på dette arbeidet i regionen, men det er etter vår oppfatning behov for styrking av arbeidet.

Når det gjeld næringsutvikling, er dette eit av de prioriterte satsingsområda i dagens interkommunale samarbeid i Nordhordland gjennom Nordhordland Utviklingsselskap IKS. Den nasjonale trenden er at fleire og fleire kommunar samlar arbeidet med næringsutvikling i interkommunale organ. I dette ligg at eit stort og aukande tal på kommunar har innsett at næringsarbeid og næringsetableringar i liten grad kjenner kommunegrenser, og at det er naturleg å samarbeide om denne viktige utviklingsoppgåva interkommunalt.

8.1.4 Oppsummering av alternativet

Vi har vurdert alternativet med å halde fram som 9 sjølvstendige kommunar, med eit relativt utstrakt interkommunalt samarbeid på ei rekkje område, både med tanke på tenesteproduksjon, lokaldemokrati og samfunnsutvikling.

På tenesteområdet vil ein gjennom interkommunalt samarbeid oppnå dei fleste av fordelane til ein større kommune på dei områda ein vel å samarbeide om. Samarbeidstiltaka i Nordhordland ber preg av at ein har samarbeida for å auke kvaliteten på tenestene til innbyggjarane, og klart å skape attraktive fagmiljø på ein del tenesteområde. Likevel manglar det ei felles og einsarta styring på samarbeidstiltaka, som i særleg grad spelar inn på den politiske og demokratiske dimensjonen. Gjennom noko uklare styringslinjer blir den politiske kontrollen og ein del av politikkane og innbyggjarane si oppleving av deltaking redusert. På den andre sida bidreg 9 sjølvstendige kommunestyre til å gjere vegen kortast mogeleg for innbyggjarane til lokalpolitisk deltaking og medverknad.

Når det gjeld samfunnsutviklarrolla, ser vi at utfordringane for regionen ikkje er einsarta, med folkeauke i sør og stagnasjon og reduksjon i folketalet i nord. Dette biletet er likevel ikkje heilt einsarta; også nokre nordlege delar av regionen har vokse, men hovudtrekket er befolkningsvekst i sør og nedgang i nord. Dei sørlege delane av regionen har hovudsakleg vakse som følgje av ein kombinasjon av etablering av Mongstad, brusaband og nærleiken til Bergen, mens den nordre delen av regionen i liten grad har hatt desse fordelane dersom ein skal vurdere etter befolkningsutvikling isolert. Ein skulle kanskje tru at Mongstad òg ville føre til befolkningsvekst nord i regionen, men det ser ut til at det er dei sørlege delane av regionen som har tatt det meste av veksten. Utfordringar av denne typen er likevel vanskelege å løyse på kommunenivå. Å

snu flyttestrøymar er krevjande, og for mindre enkeltståande kommunar i praksis nesten umogeleg har det historisk vist seg. Ei mogeleg løysing er enda tettare samhandling i regionen, men heller ikkje dette gjer garantiar for suksess.

Kort summert meiner vi at ved å oppretthalde 9 sjølvstendige kommunar på kort og mellomlang sikt, kan dei viktige tenestefunksjonane kommunane må løyse bli ivareteke. Men dei minste kommunane vil venteleg vere avhengige av eit enda meir utstrakt interkommunalt samarbeid, i alle fall på sikt. Kva gjeld demokrati har interkommunale samarbeid ein tendens til å lide av demokratisk underskot. Det synest i nokon grad også å vere tilfelle i Nordhordland. Når det gjeld samfunnsutviklinga, vil det etter vår oppfatning vere behov for enda tettare samhandling i regionen i åra framover.

8.2 Samanslåing av 9 kommunar til Nordhordland kommunane

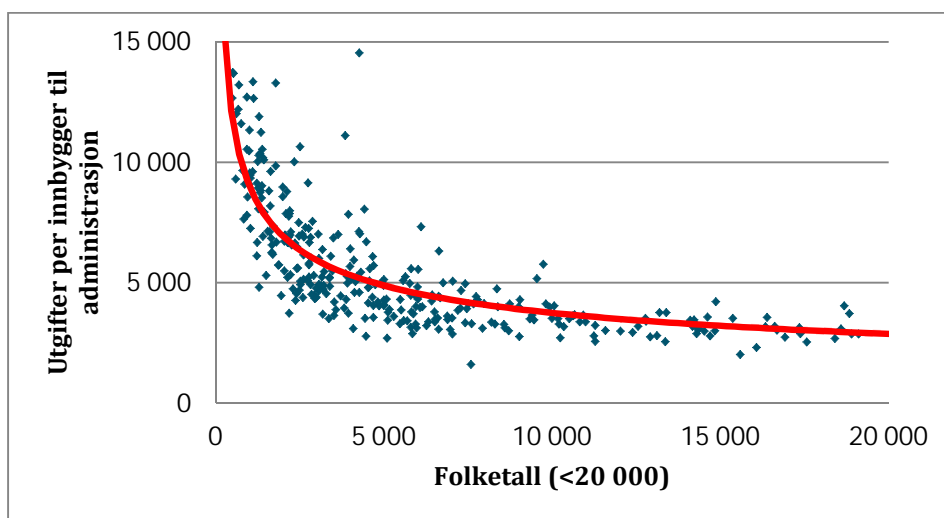
I dette alternativet vil vi klargjere konsekvensar av å slå saman 9 kommunar til det vi i denne rapporten har kalla "Nordhordland kommune". Presentasjonen og drøftinga her vil delvis falle saman med neste avsnitt – der ikkje alle, men to eller fleire av kommunane i Nordhordland vel å slå seg saman.

8.2.1 Konsekvensar for tenesteproduksjon

Når det gjeld tenesteproduksjonen, vil den fyrste utfordringa – og kanskje den største i alle fall på kort sikt for ein samanslått Nordhordland kommune, vere å fastleggje kva tenestenivå ein skal leggje seg på innanfor dei ulike tenesteområda. Blant dei ni kommunane i dag har ein prioritert heilt eller delvis forskjellig. Eit døme kan vere innanfor pleie og omsorg; mens ein kommune har satsa tungt på pleie og omsorg, har ein annan kommune satsa tungt på andre sektorar som til dømes skule og barnehage. Innanfor dei ulike sektorane kan ein kommune ha valt å satse tungt på heimebasert omsorg, medan ein annan kommune har valt å prioritere tilbod innanfor institusjonsbasert omsorg høgare. Korleis ein såleis skal tilpasse og harmonere tenestetilbodet i samband med og etter ei kommunesamanslåing, er ein sentral problemstilling. Vi har ikkje til føremål å løyse denne utfordringa i denne rapporten - men vil omtale problemstillinga ytterlegare i neste hovudkapittel, der vi ser nærmare på vegen vidare for ein prosess fram mot eventuell kommunesamanslåing. Dei same tilpassingsutfordringane vil sjølvstøtt også gjelde innanfor kommunale gebyrsatsar, eigenbetalingar og ikkje minst eigedomsskatt. I dag er det ikkje slik at alle kommunane i regionen har eigedomsskatt i heile kommunen. Korleis ein eventuelt skal harmonisere dette, er også noko ein må kome nærmare tilbake til i fase to av eit eventuelt vidare utgreiingsløp.

I ein samanslått kommune har ein også valet om kva struktur ein skal leggje seg på i den nye kommunen. For at ein ny Nordhordland kommune skal ha tilstrekkeleg legitimitet, meiner vi det er ein fordel å velje ei desentralisert løysing. I kvar av dei 9 tidlegare kommunane er det naudsynt med eit visst minimum av kommunale tenestetilbod, både operative og administrative. Det bør blant anna oppretthaldast eit kommunalt servicesenter i kvar av dei tidlegare kommunane. Likevel viser utvikling at kommunale servicetorg i stadig mindre grad vil få fysiske gjesting. Stadig meir av kommunikasjonen vil i framtida vere interaktiv gjennom nettbaserte løysingar. Likevel er ikkje den digitale samhandlinga per i dag fullt ut utvikla, slik at ho ikkje fullt ut kan erstatte fysisk gjesting ved ein kommunal servicefunksjon. Inntil vidare bør derfor ein ny storkommune oppretthalde kommunale servicetorg i kvar av dei tidlegare kommunane. Ein ny og samanslått kommune bør dessutan leggje stor vekt på å etablere fleire digitale sjølvbeteningsløysingar, slik at innbyggjarane ikkje treng å reise til rådhuset eller eit kommunalt servicetorg for å få løyst ein del oppgåver. På den måten kan ein også realisere ein reduksjon i administrasjonskostnadene i ein samanslått kommune. Dersom ein skal ha fullskala servicetorg i kvar einskild kommune, vil det utan tvil vere kostnadsdrivande.

På administrasjon har dei minste kommunane klart høgare utgifter pr. innbyggjar, noko som viser at det isolert sett er eit klart innsparringspotensial ved samanslåing av små kommunar.



Figur 19 Utgifter pr. innbyggjar til administrasjon. Kjelde: KOSTRA 2009

Det er liten diskusjon om at det er relativt omfattande stordriftsfordelar i administrasjonen opp til ein kommunestorleik på 5000 innbyggjarar, men det er stordriftsgevinstar opp til ein kommunestorleik på 15000-20000 innbyggjarar. For tenesteproduksjon kan det sjå ut som om det er relativt omfattande stordriftsgevinster i teknisk sektor og i nokon grad innanfor helsetenester (Grefsrud & Hagen 2003). Når det gjeld grunnskular, barnehagar og pleie- og omsorgstenester, synest ikkje ulike kartleggingar å gje noko eintydig resultat.

Samla sett kan ein forvente større innsparingseffektar på dei tunge tenesteområda enn på administrasjon. Likevel er nok administrasjon av dei områda der ein relativt sett vil sjå den største endringa som følgje av ei kommunesamanslåing. Dersom kommunane i Nordhordland ønskjer å gå vidare med ein prosess om endring i kommunestruktur, vil dei neste fasene måtte kartlegge nærmare kva effektar ein kan sjå for seg meir i detalj på dei ulike tenesteområda, jamfør drøftinga i kapittel 9.

For dei ulike administrative funksjonane bør som nemnt ein ny Nordhordlandskommune likevel vere varsam med å sentralisere alle dei kommunale administrasjons- og støttefunksjonane til eit nytt rådhus. Dette vil bidra til å undergrave den opplevde legitimiteten til kommunesamanslåinga i opinionen. På den andre sida er tilrådinga vår at ein ny Nordhordlandskommune må utnytte moglegheita til å skape sterkare og meir robuste fagmiljø som følgje av kommunesamanslåinga. Dette kan løysast ved å samle og etablere ulike fagmiljø i regionen. Kvar av dei 9 noverande kommunane har såleis rådhus med kapasitet som bør utnyttast. Døme på slike samlokaliseringar kan til dømes vere å samle lønningkontoret i Modalen, arealplanlegging i Meland, PPT i Austrheim osv. Ein del av desse samlokaliseringane vil også vere innanfor tenester som kommunane allereie i dag samarbeider om, og som er samlokaliserte. I fordelinga av funksjonar internt i den nye samanslåtte kommunen vil det vere klokt å vere raus i fordelinga til dei mindre stadene i den nye kommunen. Ei slik fordeling vil også bidra til å leggje forholda betre til rette for framtidig vekst, også i områda som per i dag opplever både absolutt og/eller relativ nedgang i folketalet.

Nye oppgåver

Dersom ein vel alternativet med samanslåing av alle, eller i størst mogeleg grad dei fleste, kommunane i Nordhordland, vil kommunen med sine vel 40 000 innbyggjarar vera av ein slik storleik at den kan få tilført nye oppgåver frå andre forvaltingsorgan. I den samanheng er det blant anna ein politisk debatt om fylkeskommunen si rolle og framtid, der fleire parti tek til orde for å avvikle fylkeskommunen og styrkje primærkommunenivået med tilsvarande oppgåver.

Uavhengig av utfallet av ei slik større forvaltingsreform, kan ein samanslått Nordhordlandskommune ha høve til å påta seg større oppgåver gjennom forsøkslovgjevinga. Om andre forvaltingsorgan vil gje frå seg oppgåver innanfor forsøkslovgjevinga, står likevel att å sjå.

Dersom kommunane skulle velje å slå seg saman, vil regionen – etter vår oppfatning, vere av ein slik storleik at t.d. vidaregåande skule kan vere ei aktuell oppgåve for ein stor Nordhordlandskommune. Dersom ein større samanslått kommune skulle få ansvar for vidaregåande opplæring, vil kommunen framleis ikkje vere stor nok til å tilby heile spekteret av liner innanfor vidaregåande opplæring, men dette vil kunne løysast med avtalar om kjøp av elevplassar i naboregionar. I den samanheng er det også verdt å nemne at Sogn og Fjordane fylkeskommune har ei

avtale med Hordaland om at elevar frå Sogn og Fjordane i visse tilfelle kan søkje seg til utdanningstilbod i Hordaland, og då mest aktuelt i Nordhordland. Dersom ein ny samanslått kommune skulle få ansvaret for vidaregåande opplæring, er det mest truleg at det vil bli innanfor eit linetilbod tilsvarande det som allereie blir tilbode i dag på dei vidaregåande skulane i regionen.

Andre oppgåver t.d. innanfor samferdsel frå fylkeskommunen, og miljøforvaltinga frå fylkesmannen, er også aktuelle oppgåver som kan vere aktuelle i både forsøksordningar og permanente ordningar for ein ny og samanslått kommune. Men dersom dette skal bli aktuelt, er det nok ein føresetnad at det blir ei samanslåing som omfattar dei aller fleste av dei noverande kommunane i Nordhordland.

8.2.2 Konsekvensar for lokaldemokrati

Ein større kommune vil ha færre kommunestyrerepresentantar enn summen av dei tidlegare kommunane. Likevel kan nærleiken til dei folkevalde og avgjerdene deira for innbyggjarane sin del, vere relativt tett. Ut frå forskinga om kommunestruktur og kommunestorleik, er det vanskeleg å vise enkle og eintydige samanhengar mellom kommunestruktur og demokrati, t.d. Bukve (2002). På den eine sida blir det hevda at små kommunar gir større høve for deltaking i folkevalde verv og utvikling av politiske engasjement. På den andre sida kan ulike former for deltaking som ikkje er kopla opp mot politiske val og formell politisk representasjon, ha større utbreiing i større kommunar.

Frå nyare utgreiingar overfor små kommunar, ser vi også at det innanfor det politiske systemet er utfordringar i forhold til inhabilitet, og at lite politisk handlingsrom gjer det vanskeleg å rekruttere folk inn i kommunepolitikken (Brandtzæg, m.fl 2010). I ein større kommune vil politikarane venteleg oppleve eit større handlingsrom, og samstundes få noko større avstand til dei helt nære tinga, slik at utfordringane knytta til inhabilitet blir reduserte.

I rapporten om kommunestruktur i Nordhordland frå 2006 blei det presentert fleire modellar for å auke den politiske representasjonen i regionen; blant anna forsøk med å etablere fleire valkrinsar til val av kommunestyret for ein ny og samanslått kommune, og etablering av lokalutval som er ganske vanleg i større bykommunar i dag.

Etter vårt syn er desse modellane lite føremålstenelege, sjølv for ein samanslått Nordhordlandskommune med i overkant av 40 000 innbyggjarar.

Ei grunngeving for å etablere fleire valkrinsar i kommunen er å sikre breiast mogeleg representasjon i dei politiske, styrande organa. Vår oppfatning er likevel at dette bør vere eit ansvar for dei einskilde partia i samheng med nominasjonsarbeidet. Kvart enkelt parti har også ei sterk eigeninteresse av å nominere folk som bur relativt spredt i kommunen, sidan det er ei relativt kjent sak at mange stemmer på folk dei kjenner i kommuneval. Det å etablere fleire valkrinsar vil

også leggje forholda godt til rette for rivalisering mellom dei ulike lokalsamfunna i ein ny og samanslått kommune. Kommunen vil også, sjølv etter ei eventuell samanslåing, vere av ein storleik som ikkje tilseier noko behov for å innføre val med fleire valkrinsar.

Ein annan modell for auka lokaldemokrati – som er mykje brukt i større bykommunar, er lokalutval. Her blir det valt lokalutval for dei ulike delane av kommunen – på sida av den ordinære politiske organiseringa etter formannskapslovene med kommunestyre, formannskap og hovudutval/komitéar. Kva oppgåver som vil liggje i lokalutvala varierer i dei kommunane som i dag har ein slik modell, men ein fellesnemnar er gjerne at lokalutvala har ansvaret for det ein med eit samlenamn kan kalle nærmiljøtiltak, i tillegg til å vere høyringsinstans i ei rekkje saker. For det fyrste vil etter vår oppfatning ein samanslått kommune i Nordhordland, vere for fragmentert kva gjeld busetjingsmønster til at lokalutval kan gi ein tilstrekkeleg auka nærleik og forankring til politiske avgjerder. For det andre vil sjølv ein samanslått Nordhordlandskommune vere blant dei mindre kommunane som har ein modell med lokalutval. Etter vårt syn er lokalutval ein modell som slik sett passar best i bynære område.

Dersom ein likevel skulle velje å gå for ein av desse to modellane, anten ved å etablere fleire valkrinsar eller å ha lokalutval, vil lokalutval vere modellen som er å føretrekkje. Vi grunngjev dette med at alternativet i størst mogeleg grad vil byggje vidare på gjeldande samfunnsstrukturar og i mindre grad skape nye strukturar, slik etablering av fleire valkrinsar er eigna til å gjere.

For å sikre den politiske deltakinga og forankringa i størst mogeleg grad, bør derfor ein ny Nordhordland kommune leggje ressursane inn på å byggje opp og utvikle det nye kommunestyret, med formannskap og tilhøyrande hovudutval, på ein slik måte at det blir kort veg mellom dei som styrer og dei som blir styrte. Ein bør til dømes vere lydhøyr for innbyggjarane sine syn frå ulike delar av kommunen om blant anna folkemøte og liknande på større saker som har lokal verdi. Eit slikt grep vil også auke legitimiteten til den politiske leiinga i alle delar av kommunen.

8.2.3 Konsekvensar for samfunnsutvikling

Samfunnsutvikling er av dei områda ei kommunesamanslåing venteleg vil ha størst konsekvensar for relativt sett.

Gjennom ei kommunesamanslåing vil kommunen ta steget opp frå ei rekkje små og mellomstore kommunar til å bli ein stor kommune. Til trass for eit godt utbygd interkommunalt samarbeid i dag, vil ein ny og samanslått kommune framstå med større tyngde.

Ei kommunesamanslåing vil hjelpe til med i enda større grad enn tidlegare å samle dei kommunale fagområda som arbeider med utvikling, særleg innanfor næringsutvikling og arealplanlegging. Det vil venteleg vere særleg innanfor arealplanlegging ein kan oppnå ein større grad av heilskapleg tenking og planlegging. På næringsutvikling er det allereie i dag eit relativt integrert

og einsarta samarbeid mellom kommunane, slik at effekten på dette området venteleg vil bli mindre isolert sett. Men ein ny og større kommune vil bli sett på som ein meir interessant samarbeidspartnar for eksterne aktørar, medrekna også næringsetablerarar. Ein kan derfor forvente å få ut effektar av ei kommunesamanslåing også på dette området.

Ei utfordring for ein ny og samanslått kommune blir å skape vekst i heile kommunen. I dag er det relativt stor forskjell, blant anna i befolkningsutvikling mellom dei ulike kommunane i Nordhordland. I tillegg til å skape eit sterkt regionsenter, som er viktig for kommunen og regionen si tyngde, vil det vere viktig at kommunen har tettstadutvikling høgt på agendaen også for dei andre tettstadene som er spreidde rundt om i den nye kommunen. Ei desentralisert løysing på administrative funksjonar og kommunale servicetorg, som nemnd under avsnittet om tenesteyting, vil vere eit viktig poeng i denne samanhengen.

Som vi har vist under regionale utviklingstrekk, er det i dag ein del forskjellar mellom kommunane kva gjeld kommuneøkonomi. Nokre av kommunane har ein sterk kommuneøkonomi, mens andre har ein meir pressa kommuneøkonomi. Samstundes som det tidvis er behov for innstrammingar, er det behov for å byggje opp kapasitet og kompetanse for å kunne handtere ulike planleggings-, utbyggings- og tilretteleggingsbehov med tanke på bustadbygging, næringsutvikling og industriutbygging osv. I kva grad ein klarar å hente ut potensielle ringverknader i kjølvatnet av etablering av nye arbeidsplassar, vil avhenge av kommunane sin innsats. I mange kommunar er det vanskeleg å drive ei heilskapleg og langsiktig planlegging fordi kommunegrensene ikkje samsvarer med bu-, arbeids- og serviceregionar. Dette kan føre til at ein endar opp med ugunstige planar og investeringar som kunne vore unngått dersom større geografiske område hadde vore sett i samanheng. Med dagens kommunegrenser er det ei innlysande fare for dette også i Nordhordland. Ved ei samanslåing vil det vere mogeleg å drive eit meir effektivt og heilskapleg utviklingsarbeid for kommunane samla sett. Ei samanslåing vil gjere det mogeleg å realisere stordriftsgevinstar som gjer at ein i større grad kan omorganisere og byggje opp kapasitet og kompetanse som kommunane har behov for med tanke på dei utfordringane ein står overfor.

For å realisere potensielle gevinstar vil det også vere behov for samarbeid med ulike aktørar både regionalt og nasjonalt. Dersom ein lukkast med dette, kan det danne grunnlag for utvikling og nyskaping på andre område. Det føreset likevel heilskapleg, strategiske satsingar og samarbeid for å realisere potensielle gevinstar lokalt og regionalt.

Ein samanslått kommune kan i den samanheng gje auka tyngde utanfor regionen ved at ein får ein meir fleksibel og handlekraftig kommune. Det vil med andre ord vere lettare å kome til semje om strategiar og tiltak for vegen framover. Å skaffe utviklingsmidlar, trekkje til seg verksemder og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt, krev kapasitet og kompetanse.

Ved ei samanslåing av dei fleste kommunane i Nordhordland, vil den nye kommunen ha større tyngde i Hordaland enn kvar for seg. Dette kan føre til større moglegheit til innverknad i samarbeidet, men også til at den nye kommunen i større grad kan hjelpe til å posisjonere Nordhordland betre i høve til Bergensregionen. Ein ser med andre ord ein samanslått kommune som ein sterkare samarbeidspartnar enn om kommunane held fram kvar for seg.

Inntekter frå konsesjonskraft

I Nordhordland er det i dag Modalen og Masfjorden som har konsesjonskraftinntekter.

Kraftverkseigar skal avstå inntil 10 prosent av kraftgrunnlaget som konsesjonskraft til kommunane og fylkeskommunane der kraftanlegga ligg. Kommunane sin rett til konsesjonskraft er derimot avgrensa til kommunane sitt behov for alminneleg elektrisitetsforsyning. I kommunar med lågt innbyggjartal – men med store utbyggingar, inneber dette at fylkeskommunen blir tildelt den overskytande mengda. Ei kommunesamanslåing mellom små kraftkommunar og kommunar med eit større innbyggjartal (med ingen eller berre beskjeden konsesjonskraft), inneber eit større behov for alminneleg el-forsyning. Ein større del av konsesjonskrafta vil såleis gå til den nye kommunen, medan fylket si mengde blir tilsvarande redusert. På denne måten kan ein seia at regelverket og regimet knytt til fordeling og uttak av konsesjonskraft, ikkje er samanslåingsnøyt-ralt. Dette har vi fått stadfesta både frå LVK-sekretariatet og Olje- og energidepartementet. Ei kommunesamanslåing utløyser derfor i utgangspunktet ei større konsesjonskraftmengde og dermed inntekter til det lokale nivået. Inntektene til det fylkeskommunale nivået vert tilsvarande redusert.

Det er elles verdt å merkje seg at auka inntekter frå konsesjonskraft ikkje vert avrekna mot nokre ordningar innanfor inntektssystemet (rammeoverføringane utanom skjønnsmidlar). Men tildelinga av skjønnsmidlar frå fylkesmannen kan derimot tenkast å bli redusert i lys av ei eventuell kommunesamanslåing som har medført til dels vesentleg betre inntektsføresetnader.

Dersom Modalen og/eller Masfjorden kjem til å inngå i ei kommunesamanslåing, vil den samanslåtte kommunen venteleg løyse ut monalege meirinntekter på konsesjonskraft. Omfanget av denne endringa er likevel av dei forholda som ein må omtale og rekne nærmare ut vidare i prosessen, jf. innspel til vidare prosess og arbeidsoppgåver i kapittel 9.

Om Modalen og Masfjorden skulle delta i ei kommunesamanslåing, er det ikkje urimeleg at desse lokalsamfunna bør få ein særskilt kompensasjon for å bidra med så vidt store konsesjonskraftinntekter inn i ein ny samanslått Nordhordlandskommune. Ei mogeleg løysing kan vere å etablere eigne fond frå delar av konsesjonskraftinntektene til særskilt samfunnsutvikling i dei områda der konsesjonskraftinntektene har opphavet sitt. Dette er også av dei forholda som bør avklarast nærmare i den vidare prosessen i Nordhordland.

8.2.4 Oppsummering av alternativet

Samanslåing av alle dei 9 kommunane i Nordhordland vil naturleg nok vere det mest vidtgående endringsforslaget for endra kommunestruktur i regionen.

På tenesteområdet vil dette alternativet gi mest integrasjon i regionen, og vere det alternativet som bidreg til størst mogeleg oppbygging av robuste fagmiljø på fleire tenesteområde. Ei utfordring vidare i prosessen vil likevel vere å finne ut korleis ein skal dimensjonere tenestetilbodet innanfor dei tunge kommunale sektorane. I den vidare prosessen bør dette vere eit prioritert område som må arbeidast vidare med.

Vi tilrår regionen å gå for ei desentralisert løysing kva gjeld samlokalisering av ei rekkje fellesfunksjonar i ein eventuelt ny og samanslått kommune. Dette vil også gjelde kommunale servicetorg – som bør oppretthaldast i kvar av dei noverande kommunane, i alle fall inntil ein har digitale løysingar som vil vere fullgode erstattarar for fysisk nærvær. Eit slikt grep vil også vere viktig for å styrkje legitimiteten og identiteten til ein ny og samanslått kommune.

Innanfor lokaldemokrati og medverknad tilrår vi ikkje å etablere fleire valkrinsar i den nye, samanslåtte kommunen for eventuelt å sikre brei geografisk representasjon i det nye kommunestyret og andre politiske organ, slik det blir presentert i kommunestrukturrapporten frå 2006. Vi er også skeptiske til det reelle behovet for å etablere eigne lokalutval ved sida av dei meir formelle politiske organa, slik det er vanleg i ein del større bykommunar. Vi meiner ein i Nordhordland kan kome langt i å skape politisk handlingsrom og høg grad av politisk medverknad ved å følgje ei tradisjonell organisering etter formannskapslovene. Ved ei kommunesamanslåing vil ein også kompensere for det reelle demokratiske underskotet som er påvist i eit vidtgående interkommunalt samarbeid, ved at fleire avgjerder blir tekne tilbake til kommunestyret.

Innanfor samfunnsutvikling vil ein ny og samanslått Nordhordlandskommune framstå som ei slagkraftig eining overfor eksterne samarbeidspartnarar. I tillegg vil ein få samla enda sterkare fagmiljø innanfor dei utviklingsretta fagmiljøa i kommunen; særleg innanfor næringsutvikling og arealplanlegging. Det vil også bidra til auka vekstkraft.

Ein samanslått kommune vil også ha potensial for å realisere og behalde ein større del av konsesjonskraftinntektene i regionen, mot tilsvarande mindre del for fylkeskommunen sin del. Likevel bør ein vurdere å utarbeide eit system med til dømes fondsløysingar som sørgjer for at dei områda som i dag produserer kraftinntektene får behalde delar av dei auka inntektene, som eit bidrag til samfunnsutviklinga der.

8.3 Samanslåing av to eller fleire kommunar og interkommunalt samarbeid blant og med resten av kommunane

Det førre alternativet som blei presentert inneber full kommunesamanslåing av alle dei 9 kommunane i Nordhordland. Det vil i så fall vere ein krevjande og svært omfattande prosess, både teknisk, organisatorisk og politisk. Motiv og ønskje om å delta i ei kommunesamanslåing kan vere forskjellig mellom dei ulike kommunane i regionen. Og av ulike årsaker kan ein eller fleire av kommunane kome fram til at ein ikkje ønskjer å delta i ei full kommunesamanslåing. I neste kapittel (kapittel 9) har vi omtalt nærmare korleis dette kan løysast i den vidare prosessen, der kommunane kan spele ulike roller.

Eit sannsynleg og mogeleg scenario viss det ikkje blir samanslåing av alle dei 9 kommunane i regionen, er at Lindås, Meland og Radøy vel å slå seg saman. Implikasjonane av ei samanslåing for desse kommunane vil vere slik det er skildra i førre avsnitt (avsnitt 8.2). Likevel vil ei slik samanslåing også få konsekvensar for dei kommunane som vel ikkje å slå seg saman, særleg kva gjeld interkommunale samarbeid mv. Korleis ein kan køyre prosessen rundt dette vil bli nærmare omtalt i kapittel 9, men korleis regionen og kommunane blir sjåande ut med eit slikt alternativ er nærmare skissert i dette avsnittet. Dette avsnittet er med andre ord avgrensa til å omtale konsekvensar for samhandling med ein samanslått kommune og dei andre kommunane i regionen. Det kan også tenkjast at det kan vere ulike kombinasjonar av ei eller fleire kommunesamanslåingar i Nordhordland, men per i dag ser Lindås, Meland og Radøy ut til å vere det mest sannsynlege politiske sett. Desse kommunane er også tre av dei fire største i regionen. I tillegg har vi Osterøy, som den tredje største kommunen. Det er kanskje mindre truleg å inkludere Osterøy i eit samanslåingsalternativ som ikkje omfattar alle kommunane i regionen, sidan kommunen ligg heilt sør, og er geografisk delvis åtskilt frå resten av regionen.

I dette alternativet er det også viktig å presisere at ein kan sjå føre seg ganske mange variantar, men innanfor to hovudvariantar. Anten inneber det ei samanslåing av to eller fleire kommunar til ein kommune, med dei andre kommunane som framleis sjølvstendige kommunar. Det andre alternativet er at det blir fleire kommunesamanslåingar i Nordhordland, men der ikkje alle 9 kommunane går saman. Effektane av desse to variantane vil for kommunesamanslåinga sin del, og for det interkommunale samarbeidet mellom færre kommunar enn i dag, vere dei same. Kva variantar av samanslåing det er naturleg å sjå føre seg, er likevel av dei forholda som ein vil måtte avklare tidleg i fase 2 av eit eventuelt vidare utgreiingsløp, jamfør drøftinga i kapittel 9.

8.3.1 Konsekvensar for tenesteproduksjon

Dersom det skulle bli ei kommunesamanslåing av to eller fleire kommunar i Nordhordland, vil det vere mogleg å realisere stordriftsfordelar og få styrkte fagmiljø i tråd med det som er skildra i avsnitt 8.2.1.

I tillegg vil ei rekkje interkommunale samarbeid måtte tilpassast til den nye strukturen. Som tidlegare nemnt er det ei rekkje interkommunale samarbeid i Nordhordland, med fleire ulike drifts- og finansieringsformer. Ved ei endring i kommunestrukturen er det behov for å samordne dette med meir overordna styring enn i dag. Dersom dei tre av dei fire største kommunane i regionen skulle slå seg saman, vil desse bli den klart leiande part i regionen, med om lag 65 % av regionen sine innbyggjarar. Ved framleis interkommunalt samarbeid vil det derfor bli meir naturleg at denne nye større kommunen produserer ein større del av tenestene, og at dei andre kommunane i større grad har tenestekjøp frå den nye, samanslåtte kommunen. Ein kan også sjå føre seg at fleire av dei resterande kommunane vil etablere samarbeidsordningar i større grad seg imellom, bilateralt. I så tilfelle vil ei slik samanslåing kunne bidra til å todele det interkommunale samarbeidet i Nordhordland på ein del tenesteområde. På nokre tenesteområde vil det vere naturleg å kjøpe tenester av ein ny og samanslått kommune. I andre samanhengar kan ein sjå føre seg samarbeid mellom to eller fleire av kommunane som vel ikkje å slå seg saman. Ein konsekvens av dette er at ein kan miste ein del av «likevekta» som har prega Nordhordlandsregionen. Dette vil venteleg gå mest utover dei mindre kommunane. Dersom det framleis blir vurdert som strategisk viktig å ha heile Nordhordlandsregionen som eit samarbeidsområde, vil det derfor vere sentralt at den største parten i samarbeidet opptre raust overfor samarbeidspartnarane. Det vil i praksis måtte innebere at dei mindre kommunane bør få eit større gjennomslag i samarbeidstiltaka enn innbyggjargrunnlaget skulle tilseie. Samstundes må ein vere klar over at ein større samanslått kommune vil måtte bruke det meste av sine krefter til å gjennomføre si eiga kommunesamanslåing, og i mindre grad ha kapasitet til å utvikle eit samarbeid med dei andre kommunane. I ein slik situasjon er kanskje det mest sannsynlege utfallet at dei mindre kommunane inngår meir formelle tenestekjøpsavtalar med den samanslåtte kommunen, framfor eit meir utstrakt interkommunalt samarbeid.

8.3.2 Konsekvensar for lokaldemokrati

Konsekvensar for lokaldemokratiet av ei samanslåing av to eller fleire (men ikkje alle) kommunane i Nordhordland, vil i praksis vere summen av drøftinga under avsnitt 8.1.2 og 8.2.2 - dei lokaldemokratiske konsekvensane ved høvesvis å fortsetje som i dag med interkommunalt samarbeid og gjennomføre ei full kommunesamanslåing.

For samarbeidet sin del vil det likevel vere behov for ein styrkt politisk kontroll med og påverknad over samarbeidstiltaka, der fleire politikarar bør kome inn i styringa av dei interkommunale

samarbeidstiltaka. Etter vårt syn aukar behovet for auka politisk representasjon og medverknad ved dette alternativet, samanlikna med å fortsetje som i dag, nettopp for å auke opplevinga av «likevekt» i samarbeidet.

For innbyggjarane sin del vil opplevinga av «likevekt» vere tilsvarande som for det politiske nivået. For dei kommunane som vel ikkje å delta i ei kommunesamanslåing, vil det vere viktig å etablere mekanismar som aukar nærleiken og likeverdet i samarbeidstiltaka.

Korleis kommunane i praksis skal skape tilstrekkelege styringsmekanismar og sikringsventilar for styring av eit framleis utstrakt interkommunalt samarbeid, vil vere ein viktig del av vedtaksgrunnlaget for kommunane sin vidare prosess. Kva for styringsmekanismar som skal vere styrande om kommunane vel å gå vidare med tanke på full kommunesamanslåing, eller framleis vil vere sjølvstendige kommunar, men med interkommunalt samarbeid, meiner bør avklarast meir i detalj i neste fase av prosessen i Nordhordland. Sjå nærare omtale i kapittel 9.

8.3.3 Konsekvensar for samfunnsutvikling

Den nye, samanslåtte kommunen vil bli oppfatta å vere ”i tida”, og venteleg få ei merksemd som vil tiltrekke seg fleire eksterne samarbeidspartnarar; som på mellomlang sikt også vil medføre eit styrka fokus på næringsutvikling og befolkningsutvikling. Ein kommune som er samanslått av to eller fleire kommunar, vil også oppnå tidlegare omtalte effektar ved at ein får samla dei viktige kommunale utviklingsoppgåvene.

Dei andre kommunane, som vel ikkje å vere med på ei kommunesamanslåing, vil også kunne få effektar av dette. Telemarksforsking har tidlegare påvist at vekst i nabokommunar er positivt også for vekst i eigen kommune, noko som også kan bli tilfelle for nabokommunane til ein større samanslått kommune i Nordhordland.

Ved ei kommunesamanslåing av to eller fleire kommunar i Nordhordland, vil ein kunne oppnå andre moglegheiter enn tidlegare kva gjeld samfunnsutvikling i den samanslåtte kommunen. I den grad den nye kommunen også vil ha vekstutfordringar – til dømes knytta til areal for bustadbygging, vil ein større kommune ha større moglegheiter til fleksibilitet i arealplanlegginga, slik at ein kan handtere veksten på ein meir planmessig måte enn tidlegare.

8.3.4 Oppsummering av alternativet

Alternativet som inneber samanslåing av to eller fleire kommunar i Nordhordland, vil vere det nest mest vidtgåande endringsforslaget for ny kommunestruktur i regionen.

På tenesteområdet vil dette alternativet gi relativ integrasjon i regionen, og vere det alternativet som bidreg til størst mogeleg oppbygging av robuste fagmiljø på fleire tenesteområde. Ei utford-

ring med ei slik løysing vil likevel vere at fagmiljøa i større grad blir sentraliserte rundt ein større samanslått kommune. Dei resterande kommunane vil høgst sannsynleg vere avhengige av eit relativt vidtgåande interkommunalt samarbeid med den samanslåtte kommunen. Særleg i dette alternativet blir det viktig at ein gjennomfører ei opprydning og klargjering av styringsprinsipp og økonomiske fordelingar innanfor dei interkommunale samarbeidstiltaka, slik at dei blir opplevde som rimelege og rettferdige – både for den større samanslåtte kommunen og for dei andre samarbeidande kommunane. I ein slik samanheng vil det truleg vere naudsynt med ein raus, ny og større samanslått kommune, slik at dei samarbeidande kommunane heilt klart vil sjå fordelene av å vere ein del av samarbeidet.

Innanfor lokaldemokrati og medverknad vil tilrådingane i stor grad vere samanfallande med tilrådingane under alternativ 2 med samanslåing av alle dei ni kommunane i regionen. I tillegg kjem behovet for klarare og meir einsretta styringsmekanismer på dei interkommunale samarbeidstiltaka, slik at lokaldemokratiet vert ivareteke på ein best mogeleg måte.

Innanfor samfunnsutvikling vil ein ny og samanslått kommune av to eller fleire kommunar i regionen, framstå som ei slagkraftig eining overfor eksterne samarbeidspartnarar, og vil venteleg kunne få eit løft i samfunnsutviklinga si. I tillegg vil ein få samla enda sterkare fagmiljø innanfor dei utviklingsretta fagmiljøa i kommunen; særleg innanfor næringsutvikling og arealplanlegging, som også vil hjelpe til auka vekstkraft. Dette vil venteleg også i nokon grad ha positiv effekt for dei nabokommunane som vel ikkje å vere med på ei samanslåing.

8.4 Oppsummering

I det føregåande har vi presentert tre alternativ til framtidig kommunestruktur i Nordhordland.

Det fyrste alternativet er å fortsetje som 9 sjølvstendige kommunar, med eit relativt utstrakt interkommunalt samarbeid på ei rekkje område. Ei hovudutfordring ved dette alternativet er korleis ein skal organisere og styre dei interkommunale samarbeidstiltaka framover. Samarbeidstiltaka i Nordhordland ber preg av at ein har samarbeida for å auke kvaliteten på tenestene til innbyggjarane, og klart å skape attraktive fagmiljø på ein del tenesteområde. Likevel manglar det ei felles og einsarta styring av samarbeidstiltaka, som i særleg grad spelar inn på den politiske og demokratiske dimensjonen. Gjennom noko uklare styringslinjer vert den politiske kontrollen og ein del av politikarane og innbyggjarane si oppleving av deltaking, redusert. Kort summert meiner vi at ved å oppretthalde 9 sjølvstendige kommunar på kort og mellomlang sikt, vil ein kunne ivareta dei viktige tenestefunksjonane kommunane må ivareta. Men dei minste kommunane vil venteleg vere avhengige av eit enda meir utstrakt interkommunalt samarbeid, i alle fall på sikt.

Det andre og mest vidtgående alternativet inneber samanslåing av alle dei 9 kommunane i Nordhordland. På tenesteområdet vil dette alternativet gi mest integrasjon i regionen, og vere det alternativet som bidreg til størst mogeleg oppbygging av robuste fagmiljø på fleire tenesteområde. Ei utfordring vidare i prosessen vil likevel vere å finne ut korleis ein skal dimensjonere tenestetilbodet innanfor dei tunge kommunale sektorane. I den vidare prosessen bør dette vere eit prioritert område å arbeide vidare med. Vi tilrår regionen å gå for ei desentralisert løysing kva gjeld samlokalisering av ei rekkje fellesfunksjonar i ein ny og samanslått kommune. Eit slikt grep vil også vere viktig for å styrkje legitimiteten og identiteten til ein ny og samanslått kommune.

Innanfor lokaldemokrati og medverknad meiner vi ein i Nordhordland kan kome langt i å skape politisk handlingsrom ved å ta avgjerdene tilbake til kommunestyret, og slik sett kompensere for det reelle demokratiske underskotet som er påvist i eit vidtgående interkommunalt samarbeid. Ein samanslått kommune vil også ha potensial til å realisere og behalde ein større del av konsesjonskraftinntektene i regionen. Likevel bør ein utarbeide system som sørgjer for at dei områda som i dag produserer kraftinntektene, bør få behalde delar av dei auka inntektene som eit bidrag til samfunnsutviklinga i dei aktuelle lokalsamfunna.

Det tredje alternativet som inneber samanslåing av to eller fleire kommunar i Nordhordland, vil vere det nest mest vidtgående endringsforslaget for ny kommunestruktur i regionen. På tenesteområdet vil dette alternativet gi relativ god integrasjon i regionen, og vere det alternativet som bidreg til størst mogeleg oppbygging av robuste fagmiljø på fleire tenesteområde. Ei utfordring med ei slik løysing vil likevel vere at fagmiljøa i større grad blir sentraliserte rundt ein større samanslått kommune. Dei resterande kommunane vil høgst sannsynleg vere avhengige av eit relativt vidtgående interkommunalt samarbeid med den samanslåtte kommunen. Innanfor lokaldemokrati og medverknad vil tilrådingane ved dette alternativet i stor grad vere samanfallande med tilrådingane under alternativ 2. I tillegg kjem behovet for klarare og meir einsretta styringsmekanismar. Innanfor samfunnsutvikling vil ein ny og samanslått kommune blant to eller fleire (i utgangspunktet større) kommunar i regionen, framstå som ei slagkraftig eining overfor eksterne samarbeidspartnarar. Dessutan vil ein få samla enda sterkare fagmiljø innanfor dei utviklingsretta fagmiljøa i kommunen; særleg innanfor næringsutvikling og arealplanlegging. Dette vil ventleg også i nokon grad ha positiv effekt for dei nabokommunane som vel ikkje å vere med på ei samanslåing.

Hovudutfordringane ved dei ulike alternativa vil variere. Hovudutfordringa med å halde fram som i dag, vil vere å få sett det interkommunale samarbeidet i eit system som i betre grad ivaretek lokaldemokratiet. Dersom ein vel å slå saman alle dei 9 kommunane i regionen, vil ei hovudutfordring vere å fastleggje tenestenivå og -struktur for den nye samanslåtte kommunen. Dersom ein vel ikkje å slå saman alle kommunane, men to eller fleire av kommunane i regionen, vil ein få den same utfordringa med å fastleggje tenestenivå og -struktur. I tillegg vil ein få utfordringa

med å tilpasse gjennomføring og styring av det interkommunale samarbeidet med dei resterande kommunane i regionen, som ikkje tek del i samanslåinga.

9. Innspel til vidare prosess for kommunestrukturprosjektet i Nordhordland

Prosessar knytte til mogelege endringar i framtidig kommunestruktur er alltid krevjande.

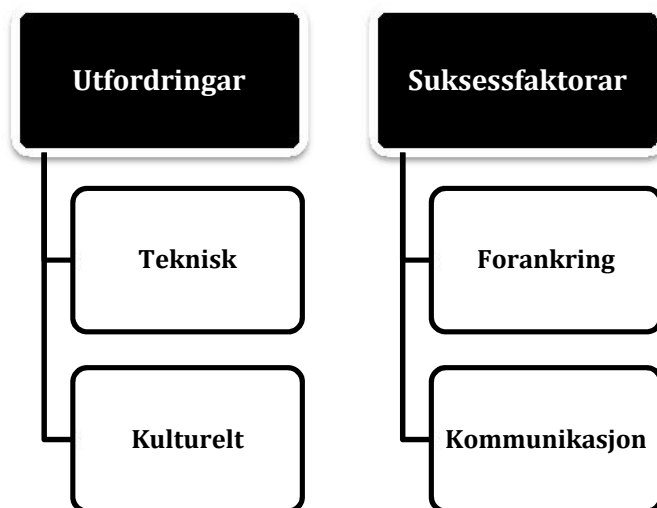
For det fyrste er det teknisk krevjande å fusjonere to eller fleire kommunar, som er store organisasjonar i lokalsamfunnet. Ved ei kommunesamanslåing må organisasjons- og tenestestruktur slåast saman, og harmoniserast til ei ny felles eining.

For det andre er det kulturelt krevjande å slå saman kommunar. Eit slikt grep representerer ei stor endring i lokalsamfunnet som kan utløyse mange kjensler, meiningar og reaksjonar. I nokre tilfelle fullt ut rasjonelle reaksjonar, i andre tilfelle irrasjonelle.

Uansett om ein ser på dei tekniske eller kulturelle sidene ved ein kommunestrukturprosess, er det naudsynt å ta inn over seg at denne dreiar seg om prosessar som er tidkrevjande.

Ein prosess der ein vurderer å endre kommunestrukturen i ein såpass stor region som Nordhordland, er eit arbeid som bør vare over fleire år for å bli vellukka. Kritiske faktorar under heile prosessen si levetid, er forankring og kommunikasjon; ei forankring og kommunikasjon som må finne stad likeverdige og samstundes i fleire kommunar og lokalsamfunn, samt i formelle og uformelle fora samstundes.

Etter vår oppfatning må regionen ta inn over seg desse prosesskriteria for å lukkast med kommunestrukturprosessen sin, anten det til slutt blir kommunesamanslåingar eller ikkje, for uansett føreset vi at det også i framtida vil vere behov for tett samhandling og godt samarbeid i regionen.



Figur 20 Prosesskriterier kommunestrukturprosess

9.1 Status – fase 1

Denne rapporten er å oppfatte som ei fyrste fase i denne prosessen. Arbeidet i denne fasen (fase 1) har i fyrste rekkje fokusert på å oppdatere ein tidlegare rapport om samhandlingsformer og strukturendringar frå 2006. Kriteria for arbeidet i denne fasa har vore å vurdere vidareføring av dagens kommunestruktur og ei samanslåing av to eller fleire Nordhordlandskommunar. Styrkjer og svakheiter ved kommunane er vurdert spesielt med tanke på dimensjonane:

- Demokratisk arena
- Samfunnsutviklar
- Tenesteprodusent
- Kommunane si økonomiske evne til å løyse samfunnsoppdraget sitt i framtida

Rapporten har også sett på nye kommunale oppgåver dei seinare åra, og vidare på nye kommunale samarbeidsordningar mellom kommunane. I den samanheng har vi også sett på kommunale hovudutfordringar dei neste åra. Nasjonale signal og vurderingar av det politiske landskapet anno juni 2013, tre månader før stortingsvalet, er også nærmare omtala.

9.2 Veggen vidare

Ein prosess for endringar i kommunestruktur er eit langvarig arbeid. Som tidlegare nemnt, meiner vi at arbeidet vidare vil møte nokre spesifikke utfordringar sidan kommunestruktureringar er både tekniske og kulturelt krevjande.

For at veggen vidare skal bli vellukka meiner vi vidare at det avheng av særleg to kritiske suksessfaktorar; forankring og kommunikasjon. Desse faktorane må derfor ikkje undervurderast. Forankring i kvar enkelt kommune og kommunestyre er avgjerande for å kome vidare. Særleg i fase 2.1 vil forankring vere sentralt. Her vil kvar enkelt kommune avgjere om ein ønskjer å gå vidare mot full kommunesamanslåing eller om ein heller ønskjer å delta i eit løp som framleis inneber interkommunalt samarbeid. Ved å få dette reelle valet har kvar kommune moglegheit til å velje det som passar best for dei. Ingen av alternativa legg samstundes avgrensingar i andre kommunar sitt val, slik at avgjerd hos kvar enkelt kommune kan fattast heilt uavhengig av kvarandre og utan press om at kommunane sitt val påverkar det interkommunale fellesskapet i Nordhordland.

Vidare vil kommunikasjon – både mot kommunane, næringsliv, lokalsamfunn og innbyggjarar, vere viktig for å oppnå ei reell forankring av prosessen, dvs. ikkje berre ei formell forankring gjennom kommunestyrevedtak og regionråd. I slike prosessar er kommunikasjonsbehovet svært omfattande og behovet for kommunikasjon mot fleire interessentar kan synast nærmast utømeleg. I fase 2.2 bør det tidleg i fasen vera ei delrapportering på utarbeiding av kommunikasjonsplan, slik at kommunikasjonsarbeidet i prosessen blir sett i eit system i den einskilde kommunen.

I det følgjande vil vi gå gjennom synspunkta våre omkring veggen vidare for kommunestrukturprosjektet i Nordhordland. Vi vil både presentere ei inndeling av prosessen og kome med eit forslag til framdriftsplan.

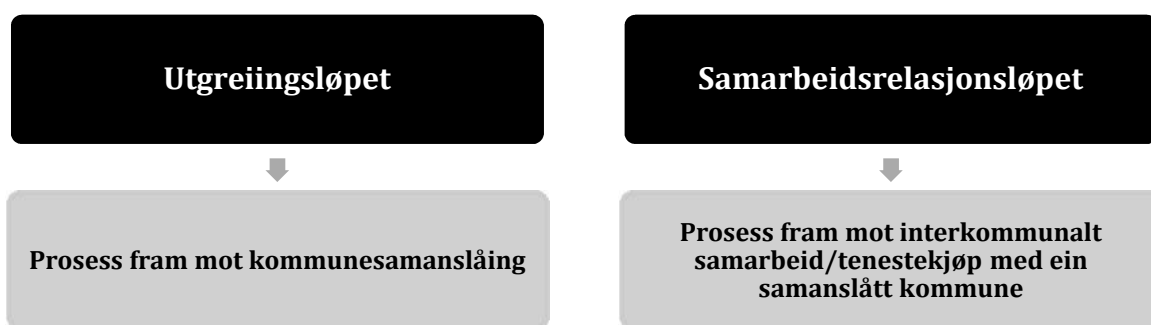
9.2.1 Fase 2.1 – Grunnlag for forplikting og forankring

I etterkant av fase 1, som munnar ut i denne rapporten, kan og bør ein straks over i neste fase. Det viktigaste utgangspunktet før ein kan gå vidare, er å få tilstrekkeleg forankring i dei ulike kommunestyra. Regionen har sjølv presentert to ulike løp for veggen vidare, der den einskilde kommunen sjølv må velje kva alternativ ein ønskjer å vere med på:

3. **Utgreiingsløpet.** Dei kommunane som vel dette løpet har bestemt seg for å delta i ein prosess som skal utgreie dei konkrete konsekvensane av eit konkret forslag om kommunesamanslåing, med vurdering av konsekvensane for kommunane sin økonomi, rammar for samfunnsutvikling, harmonisering av tenesteproduksjon og demokratiske

forhold før og etter ei kommunesamanslåing. Sjølv utgreiinga av konsekvensane vil foregå i fase 2.2.

4. **Samarbeidsrelasjonsløpet.** Dei kommunane som vel dette alternativet, har kome fram til at tida ikkje er moden for dei til å vurdere full kommunesamanslåing no, men er samstundes med vidare som ein samarbeidspartnar i form av fleire interkommunale samarbeid med ein samanslått kommune blant to eller fleire av nabokommunane i Nordhordlandsregionen.



Figur 21 Utgreiingsløpet og samarbeidsrelasjonsløpet

Fordelen ved å leggje opp til ei slik todelt løysing er at kommunane får det dei sjølv vil ha, samstundes som ein ikkje legg avgrensingar på andre kommunar sitt val. Gjennom ei slik løysing vil dei kommunane som ønskjer å forplikte seg i større grad til ei kommunesamanslåing, få moglegheit til å gå vidare med det utan at kommunar – som av ulike årsaker er meir skeptiske, skal leggje avgrensingar på prosessen deira. Samstundes får kommunar, som ikkje meiner tida er moden for å gjennomføre kommunesamanslåing, moglegheit til å fatte avgjerda si i størst mogeleg grad fri for eksternt press på grunn av mogelege konsekvensar for andre kommunar i regionen. Dessutan vil kommunane som vel å gå for samarbeidsrelasjonsløpet, få moglegheit til framleis å delta i eit interkommunalt samarbeid, sjølv om dette naturleg nok vil endre noko karakter dersom to eller fleire kommunar vel å slå seg heilt saman.

I fase 2.1 meiner vi at det viktigaste blir å skaffe eit vedtaksgrunnlag, slik at kommunane kan ta stilling til om dei ønskjer å delta i utgreiingsløpet eller samarbeidsrelasjonsløpet. I den samanheng bør det utarbeidast ein rapport som presenterer fordelar og ulemper ved og konsekvensar av å delta på kvart av dei to løpa for den einskilde kommunen. Fordelar og ulemper bør her drøftast og verte lista opp for alle dei naturlege utgreiingstema; dvs. økonomi, tenesteproduksjon, lokaldemokrati og samfunnsutvikling. Ei slik utgreiing bør også gi ulike døme på korleis tenesteproduksjonen i ein eventuell samanslått kommune kan fordelast mellom dei ulike noverande kommunane. Ein slik rapport bør utarbeidast i tidsrommet september-oktober

2013, slik at kommunane kan ta stilling til kva dei ønskjer å vere med på i løpet av november 2013. Også i denne fasen er det svært viktig at kommunane føler dei får tilstrekkeleg tid til å diskutere saka skikkeleg. Dersom ein skal gå vidare er dette ei stor sak, ei av dei aller største sakene ein kommune vil måtte ta stilling til. Derfor er det naturleg nok viktig at ein har tid til å diskutere saka skikkeleg.

9.2.2 Fase 2.2 – Utgreiingsfasa

På bakgrunn av kommunane si avgjerd i fase 2.1 bør det gjennomførast eit større utgreiingsoppdrag. På dette tidspunktet vil ein ha avklart kven og kor mange kommunar som ønskjer å delta i utgreiingsløpet, og kven og kor mange kommunar som vel samarbeidsrelasjonsløpet.

Arbeidsomfanget i denne fasen vil i stor grad avhenge av kor mange kommunar som vel utgreiingsløpet. I dei kommunane som vel å gå for utgreiingsløpet, må ein gå relativt grundig til verks i kvar enkelt kommune – med gjennomføring av intervjuar i kvar enkelt kommune, osv. Å gå grundig til verks meiner vi er heilt naudsynt for å gi prosessen den forankringa ein treng for å kunne lukkast. Føresetnadene for å velje utgreiingsløpet kan vere ganske forskjellig i dei ulike kommunane, som blant anna er svært ulike kva gjeld storleik. For kommunane som vel samarbeidsrelasjonsløpet, vil ein i større grad kunne køyre ein felles prosess sidan desse kommunane venteleg vil ha nokolunde likt utgangspunkt for valet sitt; dei ønskjer å vere med i eit interkommunalt samarbeid for å gi best mogeleg tenester til innbyggjarane sine, men vil behalde sin eigen suverenitet som kommune.

I starten av fase 2.2 bør det utarbeidast ein eigen kommunikasjonsplan/-strategi for resten av prosessen. Kommunikasjon er, som nemnd, ein kritisk suksessfaktor. Mange integrasjonsprosessar har stoppa opp på grunn av undervurdert behov for kommunikasjon. Kommunikasjon må kome rettidig og vere klar og einsarta for å leggje til rette for best mogelege avgjerdar for kommunane, og hjelpe til med forankringa i lokalsamfunna for øvrig.

I fase 2.2 vil det vere naturleg å basere seg på analysane utført i fase 1, med ei innleiande skildring av regionen. I tillegg vil fordelar og ulemper ved ulike organiseringar av interkommunale samarbeidsrelasjonar eller full integrasjon gjennom kommunesamanslåing frå både fase 1 og frå vedtaksgrunnlaget i fase 2.1, vere sentrale premissleverandørar.

I utgreiingsfasen vil det vere ei rekkje sentrale spørsmål som ein bør kunne svare på, og som kan delast inn i 4 hovuddelar (utgreiingstema):

- 1) Økonomi
- 2) Tenesteproduksjon
- 3) Demokrati
- 4) Samfunnsutvikling

Kva problemstillingar som hører heime i kvar av dei fire delane vert nærare skildra i avsnitt 9.2.4.

Fase 2.2 bør etter vår oppfatninga vår kunne ut i ein relativt omfattande rapport som svarar på dei aktuelle problemstillingane nemnd i dette kapittelet. Rapporteringa frå fase 2.2 vil vere det viktigaste skriftlege materialet for ei avgjerd som kommunane kan få for å vedta eller avslå ei eventuell kommunesamanslåing.

9.2.3 Fase 3 - Gjennomføringsfasa

Etter fase 2.2 må kommunane avgjere om dei ønskjer å iverksetje arbeidet med gjennomføring av kommunesamanslåing, og utarbeide nye samarbeidsavtalar for dei kommunane som vel å delta i og fullføre prosessen i samarbeidsrelasjonsløpet.

I gjennomføringsfasa vil arbeidet i hovudsak bestå av tre delar.

1. Forankre konklusjonane frå fase 2.2.

Konklusjonane frå fase 2.2 må følgjast opp i gjennomføringsfasa, slik at prosessen tek med seg vidare svara på dei problemstillingane som er lista opp i fase 2.2. Her vil det også bli skissert forslag til løysingar på problemstillingane og utfordringane.

2. Utarbeiding av fusjonsplan, samarbeidsavtalar og ei rekkje andre juridiske dokument.

Fase 3 vil også i stor grad dreie seg om formalia, for å kunne gjere kommunane klare for ein ny kommunestruktur – både for dei som har valt utgreiingsløpet, og for dei som har valt samarbeidsrelasjonsløpet.

For dei kommunane som har valt utgreiingsløpet, vil fase 3 innehalde utarbeiding av fusjonsdokument og planar for praktisk og teknisk gjennomføring av ei samanslåing. For kommunane som heller har valt ein samarbeidsmodell på det daverande tidspunkt, med ein ny og samanslått kommune blant to eller fleire av dei noverande Nordhordlandskommunane, vil fase 3 innebere utarbeiding av nye samarbeidsavtaler på ei rekkje tenesteområde der kommunane i dag samarbeider.

Denne delen av fase 3 vil trenge juridisk kompetanse på avtalerett mv., for å utarbeide dokumenta på ein komplett måte.

3. Avgjerder knytta til harmonisering og dimensjonering av tenestetilbod, organisasjonsstruktur osv. fram mot ei strukturendring.

I fase 3 må kommunane også bli einige om korleis tenestetilbodet skal lokaliserast, bli dimensjonert og tilpassa slik at det blir ei ny eining som framstår samla, også etter gjennomføringa av ei eventuell kommunesamanslåing. Forhold knytta til dette vil

inngåande bli drøfta også i fase 2.2, mens ein i fase 3 vil vere meir på avgjerdsstadiet kva gjeld tilpassingar av den kommunale drifta og dei kommunale organisasjonane.

Fase 3 vil leie ut til endeleg behandling av spørsmålet om kommunesamanslåing i Nordhordland. Gjennom fase 2 vil ein ha få utgreia konsekvensane av ei endring i kommunestrukturen, og i fase 3 har ein fått gjort ei rekkje val om korleis kommunane skal tilpasse seg konsekvensane – som er utgreidde i fase 2.

Den endelege behandlinga bør finne stad både i form av ei rådgivande folkerøysting halden i samband med kommunevalet i 2015, og ved endeleg politisk behandling i aktuelle kommunestyre.

9.2.4 Problemstillingar til den vidare prosessen

Før prosessen om kommunestruktur i Nordhordland blir ferdigstilt, meiner vi det er naudsynt at ei rekkje problemstillingar blir opplyst og løyst. Vi har systematisert det vi meiner er dei mest sentrale problemstillingane nedanfor.

Økonomi

Når det gjeld økonomiske konsekvensar av ei kommunesamanslåing, vil det vere aktuelt å sjå nærmare på følgjande spørsmål:

- Korleis vil rammeoverføringane påverkast av ei kommunesamanslåing?
- Kva er innsparingspotensialet i forhold til administrasjonsutgiftene?
- Kva er innsparingspotensialet på ulike tenesteområde?
- Kva utfordringar og inntektspotensial vil ein ha i forhold til eigedomsskatt?
- Korleis er situasjonen i kommunane når det gjeld økonomiske parametarar som brutto og netto driftsresultat, finansutgifter og fondsstatus?
- I kva grad er det gjeldsforskjellar mellom kommunane i dag?
- Korleis vil framtidige, planlagga investeringsoppgåver kunne påverke gjeldssituasjonen?
- Korleis vil ein kommunesamanslåing utløyse behov for infrastruktur, utstyr og tiltak for samkøyring og harmonisering av kommunane?
- Kva vil ein samanslåingsprosess utløyse av kostnader?

Tenesteproduksjonen

Som grunnlag for å vurdere fordelar og ulemper med kommunesamanslåing, vil spørsmål om effektane er positive eller negative i forhold til kommunal tenesteproduksjon stå sentralt. Dette er eit stort og komplekst område som omfattar mange problemstillingar. Nedanfor har vi utdjupa aktuelle problemstillingar:

- Kva er sterke og svake sider ved noverande tenesteproduksjon sett i forhold til tenesteproduksjon etter ei eventuell kommunesamanslåing?
- Kva utfordringar står kommunane overfor når det gjeld framtidig tenesteproduksjon?
- Kva slags tyding vil ein eventuell kommunesamanslåing ha med tanke på møte både dagens og framtidige utfordringar knytt til kommunal tenesteproduksjon?
- Kva utfordringar har ein i forhold til kompetanse, spesialisering og rekruttering, og vil ein eventuell kommunesamanslåing påverke dette positivt eller negativt?
- Vil ein eventuell kommunesamanslåing påverke tenestetilbodet, og eventuelt på kva måte?
- Kva vil etablering av ein større kommune ha å seie for innbyggjarane sin tilgjengelegheit til dei ulike tenestene?
- Kva finst av interkommunalt tenestesamarbeid og korleis vil ein eventuell kommunesamanslåing påverke desse, både sett frå dei oppdragstakarkommune og frå dei andre samarbeidskommunane?

Demokrati

Eit godt lokaldemokrati er i fyrste rekkje avhengig av at dei folkevalte kommunestyrerepresentantane har ansvar, makt, kunnskap, eigarskap og handlingsrom i forhold til dei spørsmåla som sterkast verkar inn på den samfunnsutviklinga i kommunen. Ei styrking av dei folkevalte rolla si vil styrkje demokratiet. Samstundes kan folkestyret vitaliserast gjennom god kontakt og nærleik til innbyggjarane, og at innbyggjarane identifiserer seg med kommunen og engasjerer seg i lokalpolitisk arbeid. Aktuelle spørsmål som det vil vere av spesiell interesse å fokusere på, er som følgjer:

- Korleis fungerer lokaldemokratiet i kommunane i dag, og kva utfordringar har ein samband med dette?
- Kva opplevingar har ein av det økonomiske og politiske handlingsrommet i kommunane, og kva har dette å seie for det politiske engasjementet?
- I kva grad opplever politikarane at dei har regional tyngd og slagkraft, og i kva grad kan ein kommunesamanslåing føre til at kommunane står sterkare i forhold til fylkeskommunale og statlege styresmakter?

- Korleis er dei politiske forholda på tvers av kommunegrensene, og kva konsekvensar kan ein samanslåing har for ulike politiske partia sitt arbeid med utforming framtidig politikk?
- På kva måte kan ein kommunesamanslåing påverke med å styrkje eller svekkje lokaldemokratiet, og kva er dei viktigaste faktorane som eventuelt vil vere utslagsgivande?
- Dersom den lokalpolitiske representasjonen blir svekka som følgje av ei eventuell kommunesamanslåing, kva avbøtande tiltak kan vere aktuelle?
- Eit alternativ til kommunesamanslåing kan vêra auka interkommunalt samarbeid. Kva for konsekvensar kan auka interkommunalt samarbeid ha for lokaldemokratiet?

Samfunnsutvikling

Eit av dei mest sentrale spørsmåla dreier seg om ei kommunesamanslåing kan bidra at kommunane står sterkare rusta til å handtere framtidige utfordringar og tilhøve på ein betre måte enn om dei held fram kvar for seg. I den samanheng er det aktuelt å få klargjort følgjande spørsmål:

- I kva grad kan ein eventuell kommunesamanslåing påverke høva til å skape ytterlegare verdiskaping og auka busetjing?
- I kva grad vil ein kommunesamanslåing påverke utviklingspotensialet i oppdragsgivar-kommunane knytte til næringsliv, offentleg sektor m.v.?

Som grunnlag for å utgreie desse spørsmåla, vil også følgjande problemstillingar vere av spesiell interesse:

- Kva utfordringar står kommunane føre i dag med tanke på å fremje ei langsiktig og heilskapleg utvikling i regionen?
- I kva grad er det forskjellar mellom kommunane i synet på framtidig utvikling, og kva er det eventuelt desse forskjellane dreier seg om?
- Kva er kommunenes eventuelle sterke og svake sider med tanke på framtidig samfunnsutviklingsarbeid?
- Korleis kan ein kommunesamanslåing påverke kommunane si rolle som utviklingsaktør?
- Kva fordeler og ulemper er forbundet med å styrkje kommunane si rolle som utviklingsaktør gjennom kommunesamanslåing kontra ei vidareutvikling av det gjeldande interkommunalt samarbeidet?

9.2.5 Organisering av den vidare prosessen

I den vidare prosessen står organisering av arbeidet veldig sentralt. Det bør etablerast ei organisering som sikrar forankring i alle kommunane.

Regionrådet er etter vår oppfatning eit naturleg organ som overordna styringsgruppe for ein vidare prosess. Den daglege koordineringa av arbeidet bør skje gjennom eit samla organ, til dømes Nordhordland Utviklingsselskap IKS, som har ein prosjektleiar som vil samhandle tett med ein eventuell ekstern prosessrettleiar og utgreiingsmiljø.

Når ein går inn i fase 2.2 kan eit alternativ vere å setje ned arbeidsgrupper som skal sjå på høvesvis økonomi, tenesteproduksjon, lokaldemokrati og samfunnsutvikling. I eit slikt arbeid er det viktig at både kommunane som har valt utgreiingsløpet og samarbeidsrelasjonsløpet, er representert.

I tillegg bør det vere eigne kontaktpersonar i kvar av kommunane som er kommunikasjonsansvarlege. På den måten bør alle bli sikra lik og likeverdig informasjon til rett tid.

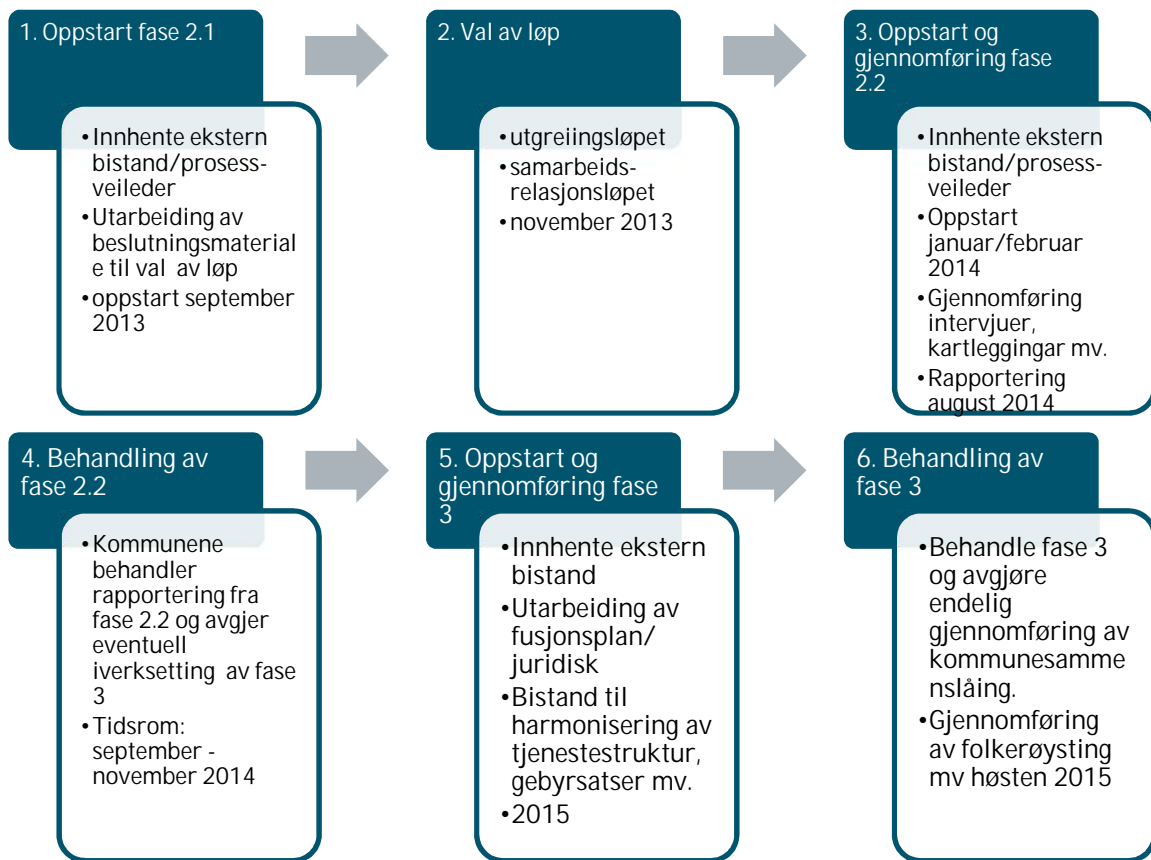
9.2.6 Prosesskisse og oppsummering vegen vidare

I det følgjande har vi presentert grafisk eit utkast til prosesskisse for vegen vidare fram til avgjerd om kommunesamanslåing i Nordhordland. Vi har også sett opp eit utkast til framdriftsplan, med dei viktigaste avgjeringspunkta.

Prosesskisse for vegen vidare fram mot kommunesamanslåing



Figur 22 Prosesskisse for vegen vidare fram mot kommunesamanslåing



Figur 23 Tidsskisse/avgjerdspunkt Nordhordland

Referansar

- Agenda 2006.Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle. – Agenda.
- Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B.A. 2005. Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslåing i Valdres i 2004. Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 224.
- Brandtzæg, B.A, Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing. – Telemarksforskning. Rapport nr. 264.
- 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. 2006 a. Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern. Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 229.
- Brandtzæg, B.A. 2006. Evaluering av forsøk med interkommunalt samarbeid om barnevern i Vest-Telemark. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 29/2006 b.
- Brandtzæg, B.A. 2009. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. – Telemarksforskning. Rapport nr. 258.
- Brandtzæg, B.A. 2009. Interkommunalt barnevern. Aktuelle samarbeidsmodeller for Hof, Re og Holmestrand kommuner. - Telemarksforskning-Bø. TF-rapport nr. 250.
- Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Lie, K., Thorstensen, A. & Storm, H. 2011. Utreiing av kommunestruktur i Ryfylke. – Telemarksforskning. Rapport nr. 282.
- Bukve, O. 1999. Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommunestrukturen. – Høgskolen i Sogn og Fjordane. R-nr 1/99.
- Dræge, M., Løyland, K. og Ringstad, V. 1997. Brukertilfredshet med kommunale tjenester. - Telemarksforskning-Bø. rapport nr 131.
- Grefsrud & Hagen 2003. Kriterier for kommuneinndeling. – Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 21/2003.
- Jukvam, D 1999. Historisk oversikt over endringer i kommune- og fylkesinndelingen. – Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger.
- Kvello, Ø. & Wendelborg C. 2003. Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge. Kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og effektiviteten i hjelpeapparatet. - Nord-Trøndelagsforskning. NTF-rapport 2003:2. Steinkjer.
- Langørgeren, A., Aaberge, R. & Åserud, R. 2002. Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner. Rapporter 2002/15. Statistisk Sentralbyrå.
- Laudal, T. (2001): Reduserte kostnader og bedre tjenester gjennom samarbeid/ sammenslåing. Rogalandforskning, rapport nr. 2001/288.

-
- Myrvold, T. M. 2001. Smått og godt ? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatordiskusjon. Prosjektrapport 2001:1, NIBR.
- NOU 1992: 15. Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring. – Kommunaldepartementet.
- NOU (2012:1a). Til barnas beste.
- Opinion 1998 a. Lokaldemokratiet i norske kommuner – juni 1995. Ramnes kommune. – Opinion AS.
- Opinion 1998 b. Lokaldemokratiet i norske kommuner – juni 1995. Våle kommune. – Opinion AS.Hovik & Myrvold 2001 a,b,
- Regjeringen 2003). St.meld. nr. 24 Barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet.
- Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. 2006. Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslåinger. Asplan Viak/Telemarksforskning-Bø. Rapport.
- Vareide, K. & Storm, H.N. 2011. Næringsutvikling, innovasjon og attraktivitet i Sør-Trøndelag. – Telemarksforskning. TF-notat nr. 31/2011.