



Nordhordland Kommunestruktur 2015

Avgjerdsgrunnlag for val av vidare prosess (fase 2.1)

KJETIL LIE, TOR ERIK BAKSÅS, ANJA HJELSETH OG AUDUN THORSTENSEN

TF-rapport nr. 331

2013

Tittel: Nordhordland – Kommunestruktur 2015
Undertittel: Avgjerdsgrunnlag for val av vidare prosess (fase 2.1)
TF-rapport nr: 331
Forfatter(e): Kjetil Lie, Anja Hjelseth, Audun Thorstensen og Tor Erik Baksås
Dato: 20.12.2013
ISBN: 978-82-7401-647-7
ISSN: 1501-9918
Pris: 165,- (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforsking.no)
Framsidedfoto: Nordhordland Utviklingsselskap IKS, fotograf: Eivind Senneset
Prosjekt: Kommunestruktur Nordhordland – fase 2.1
Prosjektnr.: 20130790
Prosjektleder: Kjetil Lie
Oppdragsgiver(e): Nordhordland Utviklingsselskap IKS

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

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

Resymé:

Regionrådet for Nordhordland har hausten 2013 fått utarbeida ein rapport som vedtaksgrunnlag for val av vidare prosess knytt til prosjektet «Kommunestruktur 2015». Rapporten tek for seg ulike sider ved å velje å gå vidare med ei utgreiing av ei eller fleire mogelege kommunesamanslåingar, eller å fortsetje som sjølvstendige kommunar med interkommunalt samarbeid. Rapporten utfyller ein tidlegare rapport frå juni 2013, som tek for seg ulike sider ved kommunesamanslåing og interkommunalt samarbeid.

Forord

Telemarksforskning - i samarbeid med EY AS - har fått i oppdrag frå Nordhordland Utviklingsselskap IKS å utgreie fase 2.1 av Kommunestruktur 2015. Rapporten skal klargjere og tilrå for kommunane om anten å velje utgreiingsløpet eller samarbeidsrelasjonsløpet før neste fase av prosjektet. Denne rapporten kan lesast aleine, men vi vil samtidig tilrå å sjå den i samanheng med rapporten frå fase 1.

Kjetil Lie frå Telemarksforskning har vore prosjektleiar og Tor Erik Baksås frå EY har vore gjennomføringsansvarleg. I tillegg har Audun Thorstensen og Anja Hjelseth frå Telemarksforskning delteke i arbeidet.

Vår kontaktperson hos oppdragsgjevar har vore dagleg leiar Rune Heradstveit i Nordhordland Utviklingsselskap IKS, som vi vil takke for godt samarbeid i prosjektperioden. Vi vil òg takke andre i kommunane og Nordhordland Utviklingsselskap IKS som har hjelpt med gode bidrag.

Utgreiingsarbeidet er gjennomført i perioden oktober - desember 2013.

Bø, 20. desember 2013

Kjetil Lie

Prosjektleiar

Innhold

Samandrag	7
1. Innleiing.....	9
1.1 Framtidas Nordhordland.....	9
1.2 Bakgrunn for utgreiinga.....	10
1.3 Formål med utgreiinga.....	11
2. Metode og gjennomføring.....	12
3. Drøfting av vurderingskriterium	13
3.1 Kommuneøkonomi.....	13
3.1.1 Økonomisk status	14
3.1.2 Økonomiske effektar på overføringane frå inntektssystemet	18
3.1.1 Sone for arbeidsgjevaravgift og distriktspolitisk verkeområde.....	30
3.1.2 Eigedomsskatt og kommunal prissetjing.....	31
3.1.3 Inntekter frå konsesjonskraft.....	33
3.2 Tenesteproduksjon	36
3.2.1 Administrasjon	36
3.2.2 Tenesteproduksjon og moglege effektiviseringsgevinstar	38
3.2.3 Demografi og kommuneøkonomi.....	40
3.2.4 Modellar for tenesteyting	42
3.3 Lokaldemokrati	44
3.3.1 Samarbeidsrelasjonsløpet	44
3.3.2 Utgreiingsløpet	45
3.3.3 Demokrati i neste fase	45
3.4 Samfunnsutvikling	46
3.4.1 Samarbeidsrelasjonsløpet	48
3.4.2 Utgreiingsløpet	48
4. Utgreiingsløpet og samarbeidsrelasjonsløpet.....	49
4.1 Presentasjon av utgreiingsløpet.....	50

4.1.1	Kommuneøkonomi.....	50
4.1.2	Tenesteproduksjon	51
4.1.3	Lokaldemokrati.....	51
4.1.4	Samfunnsutvikling.....	51
4.1.5	Fordelar med utgreiingsløpet.....	52
4.1.6	Ulemper ved utgreiingsløpet	52
4.1.7	Ekstern påverknad.....	53
4.2	Presentasjon av samarbeidsrelasjonsløpet	53
4.2.1	Kommuneøkonomi.....	54
4.2.2	Tenesteproduksjon	54
4.2.3	Lokaldemokrati.....	54
4.2.4	Samfunnsutvikling.....	55
4.2.5	Fordelar ved samarbeidsrelasjonsløpet	55
4.2.6	Ulemper ved samarbeidsrelasjonsløpet	56
4.2.7	Ekstern påverknad.....	56
5.	Vidare prosess i prosjektet «Kommunestruktur 2015»	57
5.1	Sentrale føringar	57
5.2	Tidfesting.....	58
5.3	Organisering av vidare prosess	59
5.3.1	Fase 2.2 – Utgreiingsfasa	59
5.3.2	Fase 3 - Gjennomføringsfasa	60
5.4	Prosesskisse	61
5.4.1	Prosesskisse	61
5.4.2	Framdrift og beslutningspunkt	63
6.	Oppsummering og anbefaling	64
6.1.1	Kommuneøkonomi.....	64
6.1.2	Tenesteproduksjon	64
6.1.3	Lokaldemokrati.....	65
6.1.4	Samfunnsutvikling.....	65

6.1.5	Sentrale politiske føringar og kunnskapsinnhenting	65
6.1.6	Tilråding	66

Samandrag

Nordhordlandsregionen er i gong med arbeid om framtidig kommunestruktur. Denne fasen av prosessen er etablert for å danne eit vedtaksgrunnlag for dei einskilde kommunestyra om kva type prosess dei ønskjer å delta i framover; anten eit utgreiingsløp som leier fram til ein eller fleire kommunesamanslåingar, eller eit samarbeidsrelasjonsløp der kommunen ikkje vil slå seg saman med andre kommunar, men vel ei løysing med tett samarbeid med ein større og sannsynlegvis samanslått nabokommune.

Denne utgreiinga tek føre seg tre alternative utviklingsbanar for framtidens Nordhordland. Det fyrste alternativet er å fortsetje som i dag som sjølvstendige kommunar med utstrakt interkommunalt samarbeid. Den andre vegen vidare inneber gjennomføring av det vi kan kalle ei tradisjonell kommunesamanslåing, der typisk to-tre kommunar går saman i ein ny kommune. Den siste alternative utviklingsbana inneber å skape ein stor regionkommune, der alle eller dei fleste av dagens kommunar i regionen går saman til ein ny stor Nordhordlandskommune.

Kommuneøkonomi

Våre berekningar viser at dei fyrste 15 åra etter ei kommunesamanslåing vil innebere lita endring i kommunane sine frie inntekter. Dersom ein klarer å realisere nokre effektiviseringsgevinstar relativt raskt, vil det vere netto innsparingspotensial. Ein kan også forvente at den nye regjeringa vil gjere endringar i inntektssystemet, som gjer det meir fordelaktig å slå seg saman ut frå det som er sagt om den varsla kommunereforma. Uansett meiner vi at kommuneøkonomien ikkje bør vere den avgjerande drivkrafta for å gå vidare med prosjektet «Kommunestruktur 2015». Dersom den nye regjeringa skal lukkast i å gjennomføre ei større kommunereform, vil det etter vårt syn kunne vere heilt avgjerande å gjere endringar i inntektssystemet slik at det i større grad løner seg å gjennomføre frivilljuge kommunesamanslåingar.

Tenesteproduksjon

Ved ei eventuell kommunesamanslåing er det å forvente at det kan realiserast eit relativt monaleg innsparingspotensiale på administrasjonskostnader, og i noko mindre utstrekning på dei ulike tenesteområda. For å lukkast med det, må ein likevel føresette at ein er villig til å gjere strukturelle grep som gjer det mogeleg å spare pengar.

Vår vurdering er at ingen av dei aktuelle modellane knytt til samlokalisering, desentralisering eller funksjonsdeling, vil kunne gjennomførast fullt ut, men at ein må finne ei «mellomløysing» der det beste frå kvar av dei blir brukt. Det vil vere naturleg å leggje kriterium som økonomi, stordriftsfordelar, større fagmiljø og tilgang til tenestene til grunn.

Lokaldemokrati

Forsking viser uklare effektar på lokaldemokratiet knytt til kommunestrukturændringar. Det er mange moglegheiter knytt til å vitalisere det lokalpolitiske arbeidet og lokaldemokratiet i samband med ei kommunesamanslåing. Kommunane som deltek vidare i prosessen, vil få utarbeidd konkrete forslag til korleis den politiske organiseringa kan utformast i samband med ein eventuell endra

kommunestruktur. Dette vil gå på storleik på kommunestyret, utvalsstruktur osv. I tillegg vil ein også sjå på andre grep kommunen kan gjere for å styrkje lokaldemokratiet; både for dei folkevalte og for innbyggjarane i kommunen. Her vil det mellom anna drøftast moglegheiter for å ta det politiske arbeidet ut til folket i form av opne møter, nye møtearenaer- og former samt prosessar rundt høyringsfråsegner.

Ved å velje å gå vidare med samarbeidsrelasjonsløpet – det vil seie ikkje å gjennomføre ei kommunesamanslåing, men fortsetje med interkommunalt samarbeid, vil ein i aukande grad kome borti dei demokratiske problema ved interkommunale samarbeid ved at avgjerdene blir tekne vekk frå kommunestyra.

Samfunnsutvikling

Ei kommunesamanslåing vil kunne føre til at kommunane blir oppfatta som ei meir slagkraftig eining og framstår som ein meir attraktiv samarbeidspartnar for aktørar som ønskjer å bidra med næringsutvikling, bustadbygging, andre offentlege organ osv. Nordhordlandsregionen er i vekst, men veksten er til dels svært ujamnt fordelt i regionen. Den sentrale problemstillinga vil vere om ei kommunesamanslåing vil klare å gjere veksten meir balansert. Den vidare prosessen bør i stor grad ta opp i seg utfordringane med å balansere veksten i regionen.

Sentrale politiske føringar og kunnskapsinnhenting

Den nye regjeringa Solberg saman med regjeringa sine støtteparti KrF og Venstre, har blitt einige om at det skal gjennomførast ei større kommunereform der nødvendige vedtak for å endre kommunestrukturen skal fattast i løpet av Stortingsperioden 2013-2017.

Ut frå dette er prosessen Nordhordlandsregionen har starta på, veldig rettidig. Nordhordland er no i forkant av dei sentrale politiske føringane. Det gir større styringsfart og moglegheit til å påverke dei gode løysingane.

Ut frå dei styringssignala som så langt har kome frå sentralt politisk hald, meiner vi det er rimeleg å tru at samarbeidsrelasjonsløpet er mindre relevant no enn tidlegare. Når kommunane no skal velje kva dei vil gjere vidare i prosessen, meiner vi difor at kommunane bør velje å gå vidare med utgreiingsløpet. Grunngevinga for dette er at ein då er i tråd med det som ser ut til å bli dei sentrale gitte føringane for kommunereforma. I tillegg vil deltaking i utgreiingsløpet òg vera det alternativet som gjev mest kunnskap om dei moglege alternativa framover.

Tilråding

Vi rår til at alle kommunane i Nordhordland går vidare i prosessen rundt prosjektet «Kommunestruktur 2015» ved å delta i utgreiingsløpet. Gjennom deltaking i utgreiingsløpet vil kommunane innhente mest mogleg kunnskap om konsekvensane av ei eventuell deltaking i ei framtidig kommunesamanslåing. Vi meiner slik sett at det tidlegare «samarbeidsrelasjonsløpet» bør utgå i den vidare prosessen. For å kompensere for bortfallet av samarbeidsrelasjonsløpet tilrår vi også at den vidare prosessen etablerer fleire vedtakspunkt for kommunestyra, slik at dei einskilde kommunane har moglegheit til å fatte andre utviklingsval på eit seinare tidspunkt. På denne måten meiner vi at kommunane ikke har forplikta seg endeleg til ei kommunesamanslåing ved å vedta å gå vidare i utgreiingsløpet.

1. Innleiing

1.1 Framtidas Nordhordland

Nordhordlandsregionen utarbeida i 2006 den fyrste rapporten om mogeleg kommunesamanslåing. På denne tida var den svært liten aktivitet knytt til dette feltet i Noreg. I samband med, og i etterkant av Stortingsvalet 2013, har temaet på nytt blitt dagsaktuelt. I samband med dette har Nordhordlandsregionen også denne gongen vore blant dei fyrste regionane i landet som har teke tak i denne problemstillinga med opne og fordomsfrie auge. Formålet med prosessen er å sjå kva kan ein skape for regionen i fellesskap.

Denne utgreiinga tek i så måte for seg tre alternative utviklingsbanar for framtidas Nordhordland. Det fyrste alternativet er å fortsetje som i dag som sjølvstendige kommunar med utstrakt interkommunalt samarbeid. Den andre vegen vidare inneber gjennomføring av det vi kan kalle ei tradisjonell kommunesamanslåing der typisk to-tre kommunar går saman om å danne ein ny kommune. Dersom ein vel denne utviklingsbana, må grunngevinga vere at ein på denne måten kan levere betre og meir effektive tenester til innbyggjarane, og slik sett ha ein betre driftsøkonomi. I tillegg vil ei viktig grunngeving vere at ein ny kommune kan spele ei større og viktigare rolle i samfunnsutviklinga i regionen.

Den siste alternative utviklingsbana inneber å skape noko heilt nytt; ein stor regionkommune der alle eller dei fleste av dagens kommuner i regionen går saman til ein ny stor Nordhordlandskommune. Ei slik samanslåing vil skape noko vi ikkje har sett til no i Noreg. I samband med den varsla kommunereforma vil likevel regionkommunar sannsynlegvis bli ein del av ordskiftet. Ein regionkommune vil vere den utviklingsbana som i størst mogeleg grad er i stand til å ta på seg nye oppgåver, til dømes innanfor vidaregåande opplæring, samferdsel og regional utvikling.

Diskusjonar og prosessar rundt mogelege endringar i kommunestruktur er krevjande, både sakleg sett og emosjonelt. Til sjuande og sist kokar problemstillingane ned til følgjande: Korleis står vi best mogleg rusta til å møte framtidas utfordringar og til å skape framtidas Nordhordland?

Langs alle dei aktuelle strategiske utviklingsbanane ligg det moglegheiter til å takle både utfordringar og å skape framtid. Det alternativet som framstår som det tryggaste, er å fortsetje som i dag. Men vil det kunne skape mange nye moglegheiter for regionen som ikkje er skapte allereie? Å gå for kommunesamanslåingar, og framfor alt å skape ein stor regionkommune, er det mest krevjande alternativet med størst risiko. Men desse alternativa er også dei alternativa med størst oppside, og størst moglegheiter til å vere i front nasjonalt med å skape ein ny konstellasjon.

For å gjenta den overordna problemstillinga: Korleis står vi best mogleg rusta til å møte framtidas utfordringar og til å skape framtidas Nordhordland?

Scena er dykkar. God debatt!

1.2 Bakgrunn for utgreiinga

Nordhordlandsregionen er i gong med arbeid om framtidig kommunestruktur. Regionrådet har kunngjort eit eksternt bistandsoppdrag for å støtte i prosessen både som prosessrettleiararg for å skaffe underlagsmateriale og vedtaksgrunnlag for vidare prosess i regionen og dei einskilde kommunane. Telemarksforsking, i samarbeid med Ernst & Young, har fått oppdraget med å hjelpe i prosessen og utarbeide eit skriftleg vedtaksgrunnlag for kommunane sine val av vidare prosess i prosjektet «Kommunestruktur 2015».

Som bakgrunn for prosjektet ligg også ei utgreiing frå 2006 utført av Asplan Analyse og ECON Analyse om ”Nye samhandlingsformer og strukturendringar i Nordhordland. Vidare er det utført ei innleiingsutgreiing til prosessen ein no står føre som ein fase 1, med tittelen ”Nye samhandlingsreformer og strukturendringar i Nordhordland”. Denne blei utført av Telemarksforsking i samarbeid med Ernst & Young og Asplan Viak våren 2013, og er ei oppdatering av rapporten frå 2006.

Denne rapporten er som nemnd eit vedtaksgrunnlag for vidare prosess i dei ulike kommunane. Rapporten skal kunne lesast som eit sjølvstendig produkt. For å oppnå dette har vi også henta inn delar frå rapporten i fase 1 der det er relevant, for å gi lesaren betre samanheng i denne rapporten. Like fullt tilrår vi styringsorgana i kommunen om også å lese rapporten frå fase 1 i prosjektet våren 2013, saman med denne rapporten frå fase 2.1, før ein fattar endeleg avgjerd om kommunen sin vidare deltaking i prosessen.

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. Denne rapporten skal drøfte fordelar og ulemper ved og konsekvensar av å delta på kvart av dei to løpa for den einskilde kommunen. Fordelar og ulemper blir her drøfta og lista opp for alle dei naturlege utgreiingstema; kommuneøkonomi, tenesteproduksjon, lokaldemokrati og samfunnsutvikling. Utgreiinga gir og ulike dømme på korleis tenesteproduksjonen i ein eventuell samanslått kommune kan fordelast mellom dei ulike noverande kommunane.

Fase 2.1 er etablert for å danne eit vedtaksgrunnlag for det enkelte kommunestyre, for kva type prosess dei ulike kommunane ønskjer å delta i framover; anten eit utgreiingsløp som leier fram til ein eller fleire kommunesamanslåingar i Nordhordland, eller ein samarbeidsrelasjonsløp der kommunen ikkje vil slåast saman med andre kommunar, men vel ei løysing med tett samarbeid med ein større og sannsynlegvis samanslått nabokommune.



1.3 Formål med utgreiinga

Som det framgår av ovannemnde er formålet med utgreiinga å lage eit vedtaksgrunnlag for kommunane om dei ønskjer å gå vidare med utgreiinga og sjå kva som eventuelt kan kome ut av ei mogeleg kommunesamanslåing ved å delta vidare i utgreiingsløpet. Her vil det i denne fasen bli presentert nokre forskjellige alternativ for mogelege framtidige kommunesamanslutningar. Vi vil kome nærmare tilbake til presentasjon av dei ulike alternativa, som er utarbeidd i samarbeid med Nordhordland Utviklingsselskap IKS. Vi gjer merksam på at dei ulike alternativa for mogelege kommunesamanslåingar som blir presenterte i denne rapporten korkje er uttømmande eller ekskluderande for andre alternativ i den vidare prosessen. Dei presenterte konstallasjonane i denne rapporten er berre presenterte for å vise eksempel på korleis det kan gjerast, og også eksempel på kva for effektar ei kommunesamanslåing kan ha. Alternativet til dette utgreiingsløpet dersom ein ønskjer å delta meir flyktig og mindre forpliktande i den vidare prosessen, vil vere samarbeidsrelasjonsløpet. Dette vil kunne gi mange av dei same fordelane som å delta i utgreiingsløpet. Ulempa i dette alternativet er at ein i mindre grad har kontroll over kva for ein kommune som blir slått saman vil samarbeide med ein kommune på utsida av kommunesamanslåinga om.

I denne utgreiinga vil vi kome nærmare inn på fordelar, ulemper og konsekvensar av å velje dei ulike alternativa for vidare prosess i prosjektet «Kommunestruktur 2015» i Nordhordland.

Utgreiinga vil løfte fram og klargjere problemstillingar knytte til kommuneøkonomi, tenesteproduksjon, lokaldemokrati og samfunnsutvikling, som sentrale beslutningsvariablar knytt til endringar i kommunestruktur. I denne fasen vil likevel ikkje alle spørsmål bli besvart. Resterande og utfyllande svar vil kome i den vidare prosessen, då poenget no berre er å gi kommunane eit vedtaksgrunnlag for kva veg ein ønskjer å gå vidare. Til slutt presenterer vi i slutten av denne rapporten ei skisse til vidare prosess og framdriftsplan for «Kommunestruktur 2015» i Nordhordland.

Som nemnt er denne rapporten meint å vere eit vedtaksgrunnlag for kommunanes val av vidare prosess knytt til «Kommunestruktur 2015.» Kommunane vil med utgangspunkt i denne rapporten bli invitert til å fatte ei slik avgjerd i løpet av fyrste del av 2014. Eit sentralt poeng i så måte er at kommunane ikkje bind seg opp til det eine eller andre endeleg utfallet, ved å fatte ei avgjerd for val av vidare prosess. Det vil kome fleire avgjerdspunkt der kommunane kan skifte retning/prosesstype. Korleis dette kan sjå ut i praksis vil bli nærmare skildra mot slutten av rapporten.

2. Metode og gjennomføring

Utgreiinga er gjennomført ved bruk av ulike tilnærmingar for å svare på problemstillingane som blir tatt opp. KOSTRA er brukt for å sjå på den økonomiske situasjonen i dei ulike kommunane i Nordhordland. For å berekne kommunane sine inntekter over rammetilskotet er berekningane gjennomførde i prognosemodellen til KS, versjon «prok1008»

For å sjå på konsekvensar for konsesjonskraftsinntekter har vi henta inn tal på konsesjonskraftmengd frå Noregs vassdrag- og energidirektorat datert 1.1.2013, og tal på allment elektrisk forbruk i kommunane frå BKK og Modalen Kraftlag SA.

Oppdraget er gjennomført i perioden oktober - desember 2013. Det var eit oppstartsmøte i Knarvik i forkant av deltaking på Nordhordlandstinget der regionen var representert med regionrådsleiar Jon Askeland, samt Bent Gunnar Næss og Rune Heradstveit frå Nordhordland Utviklingsselskap IKS.

Oppdragstakar har delteke på følgjande samlingar i regionen:

- Møte i Nordhordlandstinget 28. oktober. Her blei oppdraget presentert, og det blei gjennomført workshop og gruppearbeid med formannskap og rådmenn i dei 9 kommunane.
- Møte i regionrådet 1. november. Her blei gruppearbeidet frå førre samling summert og diskutert.
- Møte i regionrådet 25. november. Oppdragstakar presenterte førebelse berekningar på økonomiske effektar i samband med eventuell endring av kommunestruktur. I tillegg blei det gjennomført temavise sesjonar rundt følgjande tema sett i lys av kommunestruktur- endringar: Økonomi, tenesteproduksjon, samfunnsutvikling og lokaldemokrati.

Mot slutten av gjennomføringsperioden sendte oppdragstakar over eit rapportutkast til oppdragsgivar til gjennomlesing, for å luke ut eventuelle feil og misforståingar. Det blei i tillegg gjennomført eit oppsummeringsseminar i regionrådet 9. desember, før endeleg rapport blei overlevert.

3. Drøfting av vurderingskriterium

I dette kapittelet ser vi på dei ulike vurderingskriteria kommuneøkonomi, tenesteproduksjon, samfunnsutvikling og demokrati. Når det gjeld kommuneøkonomi gjer vi vurderingar ut frå dei 5 ulike samanslåingsalternativa som er utarbeida i samråd med Nordhordland Utviklingsselskap IKS. Desse alternativa er:

- 1) Alle, dvs. Modalen, Osterøy, Meland, Radøy, Lindås, Austrheim, Fedje, Masfjorden og Gulen
- 2) Alle minus Osterøy, dvs. Modalen, Meland, Radøy, Lindås, Austrheim, Fedje, Masfjorden og Gulen
- 3) Meland + Radøy + Lindås
- 4.1) Modalen + Meland + Radøy + Lindås
- 4.2) Austrheim + Fedje + Masfjorden + Gulen

Dersom ikkje alternativ 1 vert valt, vil det kunne vere naturleg å tenke seg at Meland, Radøy og Lindås slår seg saman og Osterøy held seg utanfor. Dei andre kommunane i nord kan vurdere ei eigen samanslåing. Ei utfordring som då vil oppstå, er at dei i nord ikkje vil ha noko naturleg regionscenter. Det er i utgangspunktet ikkje noko geografisk som knytter desse saman i ein kommune. Det som kan vere aktuelt er samanslåing av Masfjorden og Gulen saman med eventuelt Austrheim og Fedje. Modalen passar ikkje geografisk inn i nokon av desse alternativa. Alternativet til Modalen er å gå inn i storkommunen i sør.

Dei skisserte alternativa er ikkje ei uttømmende liste, men ein start for å få fram moglege effektar i våre berekningar. I den vidare prosessen er det naturleg at òg andre alternative kommunesamanslåingar blir vurdert.

Innanfor tenesteyting ser vi nærmare på administrasjon, effektiviseringsgevinstar på tenesteproduksjon og ulike modellar for organisering og lokalisering av tenester. Når det gjeld samfunnsutvikling og lokaldemokrati vurderer vi det ut frå samarbeidsrelasjonsløpet og utgreiingsløpet.

3.1 Kommuneøkonomi

Her har vi regna på økonomiske konsekvensar av ulike alternativ for kommunesamanslåing i Nordhordland. Blant anna er det sett på effektar av rammeoverføring gjennom inntektssystemet, inntekter frå eigedomsskatt og inntekter frå konsesjonskraft. Før vi går inn på effektane av ei kommunesamanslåing, vil vi sjå på status i Nordhordlandskommunene i dag.

I fase 2.2 av prosjektet vil ein eventuelt kunne drøfte enda nærmare økonomien i kvar enkelt kommune, og effektar av ulike samanslåingsalternativ. Eksempel på dette kan vere korleis kommunane disponerer sine midlar, utrekna utgiftsbehov, planlagte investeringar, langsiktig finansielle plasseringar, harmonisering av lønnsutgifter også vidare.

3.1.1 Økonomisk status

Vi ser her nærmare på ulike økonomiske indikatorar, for å kunne seie noko om dagens økonomiske status i dei ulike kommunane, og kva utfordringar dei står overfor.

Korrigerte frie inntekter er ein indikator som gir uttrykk for kommunen sitt inntektsnivå. Korrigerte frie inntekter viser nivået på dei frie inntektene (rammetilskot og skatt) korrigert for variasjon i utgiftsbehov ifølgje kriterier i inntektssystemet. Indikatoren viser dermed inntekts- og utgiftssida samla. Kommunar med eit lågt utrekna utgiftsbehov ("billig" i drift) får justert opp inntektene sine, mens kommunar med eit høgt utrekna utgiftsbehov ("dyre" i drift) får justert ned inntektene sine. Det er fyrst og fremst variasjon i omfanget av regionalpolitiske overføringar, skjønnstilskott og skatteinntekt som forklarar variasjon i utgiftskorrigerte frie inntekter mellom kommunane.

For å få eit mest mogeleg komplett bilete av kommunane i Nordhordland sine frie inntekter, viser vi kommunane sine korrigerte frie inntekter både med og utan eigedomsskatt og konsesjonskraftsinntekter i tabellen under.

Tabell 1 Frie inntekter i 2012 korrigert for variasjonar i utgiftsbehov. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt pr. innbyggjar. Landsgjennomsnittet = 100. Kjelde: Kommuneproposisjonen 2014.

	Korrigerte frie inntekter <i>ekskl.</i> e-skatt + konsesjonskraft- innt.	Korrigerte frie inntekter <i>inkl.</i> e- skatt + konsesjonskraftinnt.
Modalen	131	240
Osterøy	96	97
Meland	98	99
Radøy	97	98
Lindås	98	114
Austrheim	108	114
Fedje	121	126
Masfjorden	107	140
Gulen	106	125
Hordaland	100	100
Hele landet	100	100

Tabellen viser at alle dei aktuelle kommunane, med unntak av Osterøy, Meland og Radøy, har eit inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Modalen peikar seg ut med svært høge inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

I det vidare ser vi på nokre indikatorar på korleis kommunane i Nordhordland forvaltar dei disponible midlane.

Teknisk berekningsutval for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) vurderer netto driftsresultat som ein hovudindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. TBU tilrår at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør vere minst 3 % av driftsinntektene. Eit netto driftsresultat på 3 % vil sikre økonomisk balanse. Enkelt sagt tilsvarer eit netto driftsresultat på 3 % eit rekneskapsresultat på nær 0 i privat sektor. Eit netto driftsresultat over 3 % for heile kommunesektoren vil innebere at kommunane byggjer opp ein "buffer" mot uventa auka utgifter eller reduserte inntekter. God økonomistyring tilseier at kommunane budsjetterer med ein slik buffer.

Dersom vi ser på tabell 2 ser vi at 5 av kommunane (Modalen, Radøy, Fedje, Masfjorden og Gulen) ligg på eller over det tilrådde nivået på 3 % i 2012. Fire av kommunane (Osterøy, Lindås, Meland og Austrheim) ligg under. Det er ikkje økonomisk berekraftig for ein kommune å ha netto driftsresultat under 3 % over tid, og det er då sjølvsagt ikkje økonomisk berekraftig å ha eit negativt driftsresultat. Fleire av kommunane må derfor tilpasse drifta til inntektsnivået for å få ei berekraftig økonomisk utvikling.

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

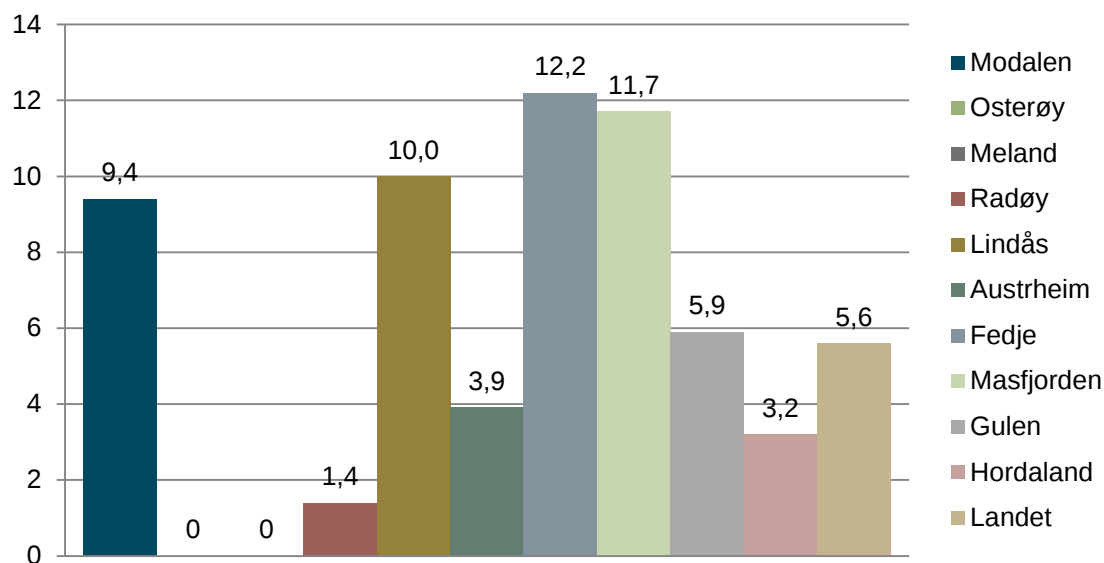
	2010	2011	2012	Gj.snitt 2010-12
Modalen	8,0	8,6	9,9	8,8
Osterøy	3,8	-1,6	0,0	0,7
Meland	2,1	-1,3	0,5	0,4
Radøy	0,8	0,2	3,0	1,3
Lindås	1,2	-4,5	6,8	1,2
Austrheim	5,7	3,5	2,2	3,8
Fedje	4,7	4,4	5,0	4,7
Masfjorden	6,3	3,3	4,7	4,8
Gulen	6,0	11,8	5,2	7,7
Hordaland	1,5	1,2	1,7	1,5
Landet	2,6	2,5	3,1	2,7

Eit rekneskapsmessig meirforbruk tyder at kommunen har brukt meir pengar enn budsjettert, og nyttast gjerne som ein indikator på økonomisk styring og kontroll. Osterøy og Meland hadde eit monaleg rekneskapsmessig meirforbruk i 2012. Per 31.12.12 hadde desse to kommunane eit akkumulert rekneskapsmessig meirforbruk på høvesvis om lag 14 og 18 mill. kr.

Dei kommunale fonda viser kor mykje kommunen har sett av til seinare års drifts- og investeringsføremål. Disposisjonsfond er det einaste fondet som fritt kan nyttast til dekning av utgifter i både drifts- og investeringsrekneskapen. Disposisjonsfondet er derfor den delen av «reservane» som gir best uttrykk for den økonomiske handlefridomen.

Nivået på disposisjonsfond kan seie noko om kva økonomisk «buffer» kommunen har ved uventa hendingar, eller som eigenfinansiering av investeringar. Som vi ser av figuren under har fem av kommunane (Modalen, Lindås, Fedje, Masfjorden og Gulen) ein buffer som er høgare enn landsgjennomsnittet, mens Austrheim har ein buffer som er noko under landsgjennomsnittet og tre kommunar (Osterøy, Meland og Radøy) har låg eller ingen buffer.

Disposisjonsfond

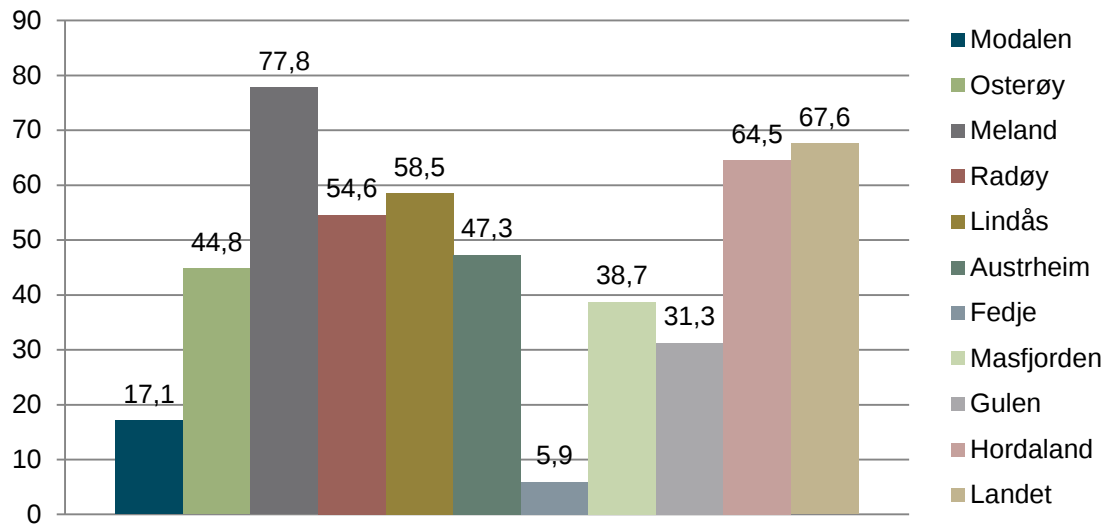


Figur 1 Disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekter 2012. Kilde: KOSTRA (Konsern).

Norske kommunar har moglegheit til å ta opp lån, og gjeldsbelasting og konsekvensen låneopptaka har for drifta, er svært viktig for den økonomiske styringa i norske kommunar. Netto lånegjeld er eit uttrykk for kommunane si gjeldsbelasting, soliditet og finansieringsstruktur. Dess lågare tal, dess betre er det for kommunen sin økonomi. Dei beste kommunane i landet er heilt nede i under 30 % på dette nøkkeltalet, mens gjennomsnittet på landsbasis var 67,6 % i 2012.

Av figuren under ser vi at 8 av 9 Nordhordlandskommuner er under landsgjennomsnittet, det er berre Meland som over. Meland ligg heller ikkje skremmande høgt over når ein samanliknar med dei kommunane som har størst utfordringar i landet. Generelt kan vi seie at netto lånegjeld for Nordhordlandskommunene viser ein sunn økonomi.

Netto lånegjeld



Figur 2 Netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter i Nordhordlandskommunene, gjennomsnitt Hordaland og landet (konserntall). 2012. Kjede: KOSTRA.

Som vi ser av dei finansielle nøkkeltala, så er det fleire av kommunane i Nordhordland som har ein solid økonomi. Dette heng saman med inntekter, og vi ser at dei 6 kommunane som har høgare inntekter enn landsgjennomsnittet når ein tek omsyn til eigedomsskatt og konsesjonskraft, og, med nokre unntak, har eit ok eller godt driftsresultat, bufferar i disposisjonsfond og netto lånegjeld under landsgjennomsnittet. Radøy, Osterøy og Meland har ein meir krevjande økonomisk situasjon som krev stram økonomisk styring. Av desse er fyrstnemnde den med høgast driftsresultat og noko buffer i disposisjonsfond.

Tabell 3 Finansielle nøkkeltal 2012 for Nordhordlandskommunene, gjennomsnitt Hordaland og landet.
Kjelde: KOSTRA (Konsern).

	Netto driftsresultat	Netto lånegjeld	Disposisjonsfond
Modalen	9,9	17,1	9,4
Osterøy	0,0	44,8	0,0
Meland	0,5	77,8	0,0
Radøy	3,0	54,6	1,4
Lindås	6,8	58,5	10,0
Austrheim	2,2	47,3	3,9
Fedje	5,0	5,9	12,2
Masfjorden	4,7	38,7	11,7
Gulen	5,2	31,3	5,9
Hordaland	1,7	64,5	3,2
Landet	3,1	67,6	5,6

3.1.2 Økonomiske effektar på overføringane frå inntektssystemet

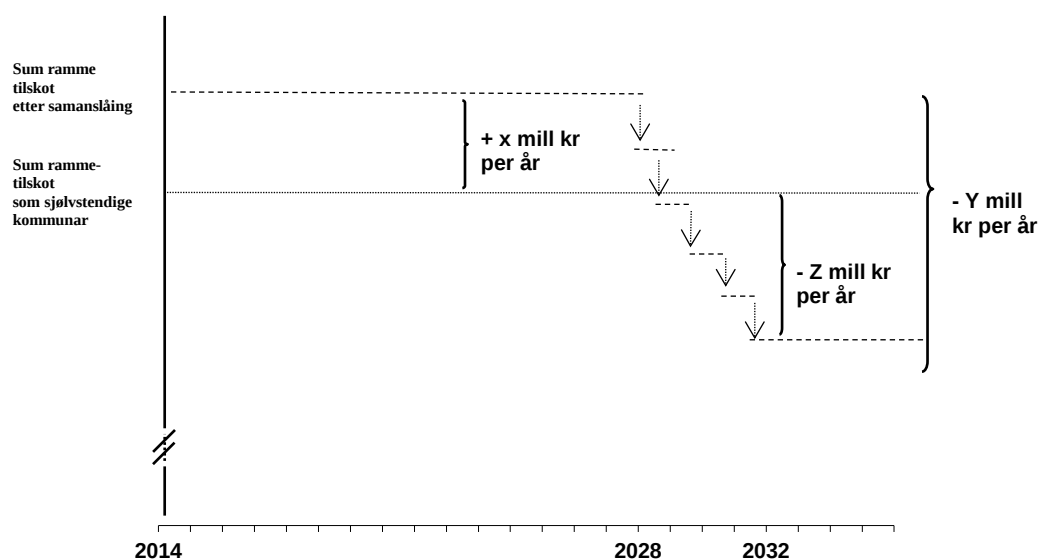
Det overordna formålet med kommunane sitt inntektssystem er å utjamne kommunane sine føresetnader for å gi eit likeverdig tenestetilbod til innbyggjarane sine. Ved fordelinga av rammetilskotet blir det teke omsyn til strukturelle ulikskapar i kommunane sine kostnader (utgiftsutjamning) og ulikskapar i skatteinntektene (inntektsutjamning).

Slik inntektssystemet er utforma, vil ikkje rammetilskotet for ein ny samanslått kommune vere lik summen av rammeoverføringane for dei ”gamle” kommunane. Korleis rammetilskotet - og dermed dei frie inntektene - blir påverka ved ei kommunesamanslåing, vil vere ulikt, avhengig av kva for kommunar som slår seg saman.

For å stimulere til frivillige kommunesamanslåingar, er det innført eit særskilt inndelingstilskot som ein del av inntektssystemet. Inndelingstilskotet er lovfesta i lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova).

Denne ordninga skal sikre at kommunar ikkje får reduserte rammeoverføringar som følgje av ei samanslåing. Inndelingstilskotet kompenserer for bortfall av basistilskotet (basistillegg), ein eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskot og moglege kommunale meirutgifter knytte til endra arbeidsgjevaravgiftssats.

Inndelingstilskotet varar over ein 20-årsperiode, der tilskotet blir reelt fryst dei fyrste 15 åra og deretter blir gradvis trappa ned over fem år. Etter 20 år er så rammetilskotet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Figuren under illustrerer skjematisk eit typisk utviklingsforløp for rammetilskotet ved ei samanslåing av kommunar.



Figur 3 Rammetilskotssutvikling med og utan samanslåing. Eksempelkommune

Det er viktig å vere merksam på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvensar derfor er behefta med stor uvisse. Våre berekningar er gjorde på bakgrunn av dagens inntektssystem.

Våre berekningar er gjennomførde i prognosemodellen til KS (versjon "prok1308GH" som byggjer på forslag til statsbudsjett for 2014, datert 11.11.2013), ved å opprette ein ny, "konstruert" kommune og leggje inn nye verdiar medfølgjande kriterium:

- Alle kriteria i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjamning
- Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- Inndelingstilskot (verdien av eit basistilskot er sett til 12,331 mill. kr)

Med desse dataa blir det partieltkøyrte berekningar ved hjelp av KS sin prognosemodell både med og utan samanslåing. Dei direkte økonomiske effektane av ei samanslåing slår berre ut på rammetilskotet, men sidan rammetilskotet også inneheld eit element kopla til skatt - nemleg inntektsutjamninga - går vi vegen om "frie inntekter" (= skatt + rammetilskot) for å finne fram til differansane mellom dagens nivå, nivået dei 15 åra ein har fullt inndelingstilskot og nivået etter 20 år når inndelingstilskotet er borte.

Berekningane er gjort på følgjande samanslåingsalternativ:

- 1) Alle, dvs. Modalen, Osterøy, Meland, Radøy, Lindås, Austrheim, Fedje, Masfjorden og Gulen
- 2) Alle minus Osterøy, dvs. Modalen, Meland, Radøy, Lindås, Austrheim, Fedje, Masfjorden og Gulen
- 3) Meland + Radøy + Lindås

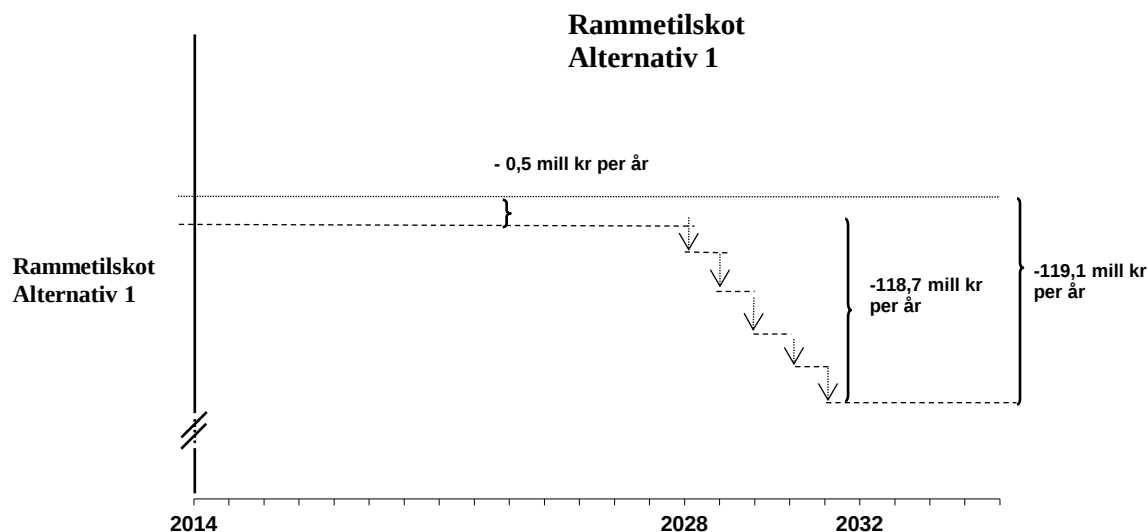
- 4.1) Modalen + Meland + Radøy + Lindås
- 4.2) Austrheim + Fedje + Masfjorden + Gulen

Alternativ 1

Alternativ 1 er at alle kommunane i Nordhordland blir slått saman til ein kommune. Under blir det vist kva kortsiktige og langsiktige effektar det vil vere snakk om ved ei eventuell samanslåing av alle ni kommunar frå 2014 (jf. Tabell 4 og Figur 4).

Tabell 4 Frie inntekter pr år i mill 2014-kr. Alternativ 1 «Alle».

Sum frie inntekter pr år før samanslåing (A)	2 234
Frie inntekter pr år i 15 år etter samanslåing (B)	2 234
Frie inntekter pr år frå og med år 20 etter samanslåing (C)	2 115
Årleg effekt av samanslåing dei fyrste 15 åra (B-A)	-0,5
Årleg effekt av samanslåing frå og med år 20 (C-A)	-119,1



Figur 4 Rammetilskottsutvekling med og utan samanslåing. Alternativ 1 «Alle».

Som tabellen og figuren viser vil alternativ 1 (alle) få redusert rammetilskotet sitt med 0,5 mill. kr kvart år dei fyrste 15 åra etter samanslåing. Dette utgjer -0,02 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vere ned på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 119,1 mill. kr pr år under det ein mottok som enkeltkommunar. Dette utgjer -3,6 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2014-2028 vil den nye kommunen ha motteke 7,3 mill. kr mindre enn dei sjølvstendige kommunane vil få i sum.

Korleis rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa er vist i tabellen under. Kommunane befinn seg i ulike skatteinntektsklasser (+/- 90 % av landsgjennomsnittet). Ei eventuell samanslåing vil derfor påverke inntektsutjamninga over rammetilskotet (-9,806 mill.). For kriteriasone og nabo blir det operert med eit anslag lik inga endring. Berekningane viser at samanslåingsalternativ 1 vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteriet urbanitet (9,8 mill.). Opphopingsindeksen (246 tusen) og netto verknad for elevar i statlege og private skular (493 tusen) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Inndelingstilskotet er på 118,7 mill. kr og består av 8 basistilskot, 3 småkommunetilskot og eit veksttilskot.

Tabell 5 Endring i ulike tilskotselement. 1000 2014-kroner. Alternativ 1.

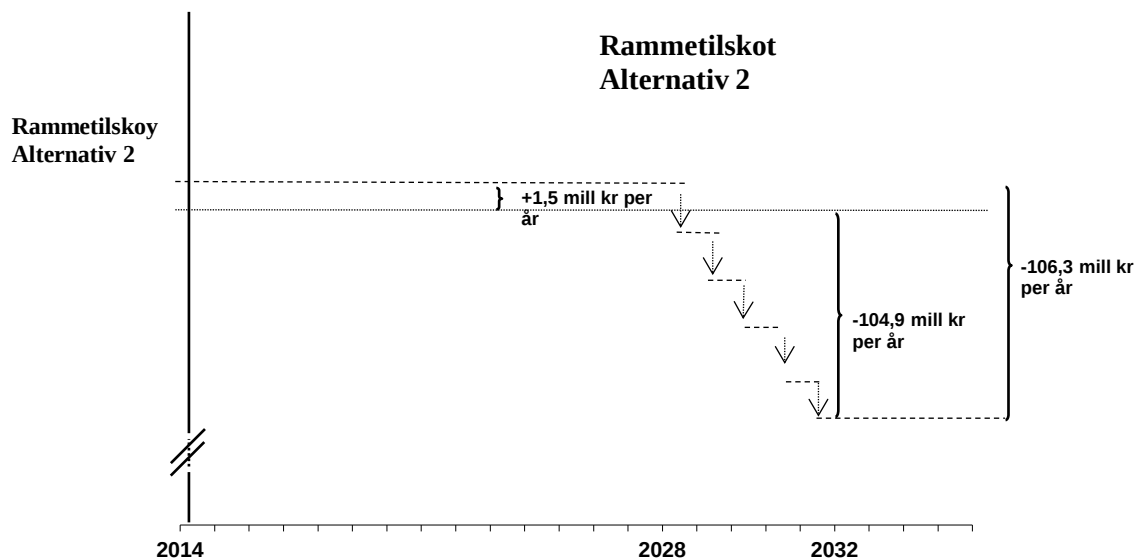
Tilskotselement	Endring i 1000 kr
Nto. inntektsutjamning	-9 556
Sone (anslag)	0
Nabo (anslag)	0
Nto.virkn. statl./priv. skoler	-493
Opphopningsindeks	-246
Urbanitetskriterium	9 806
Basistillegg	-98 648
Småkommunetilskot	-15 948
Veksttilskot	-4 068
Inndelingstilskot	118 664
Sum	-486

Alternativ 2

Alternativ 2 vil si alle kommunane utan Osterøy. Under ser ein kva for kortsiktige og langsiktige effektar det vil vere snakk om ved ei eventuell samanslåing av alle utanom Osterøy frå 2014 (jf. Tabell 6 og Figur 5).

Tabell 6 Frie inntekter pr år i mill 2014-kr. Alternativ 2 «Alle utanom Osterøy».

Sum frie inntekter pr år før samanslåing (A)	1 857
Frie inntekter pr år i 15 år etter samanslåing (B)	1 858
Frie inntekter pr år frå og med år 20 etter samanslåing (C)	1 752
Årleg effekt av samanslåing dei fyrste 15 åra (B-A)	1,5
Årleg effekt av samanslåing frå og med år 20 (C-A)	-104,9



Figur 5 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. Alternativ 2 «Alle utanom Osterøy».

Som tabellen og figuren viser vil alternative 2 (alle minus Osterøy) få auka rammetilskotet sitt med 1,5 mill. kr kvart år dei fyrste 15 åra etter samanslåing. Dette utgjer +0,1 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vere nede på eit langsiktige tilskotsnivå som ligg 104,9 mill. kr pr år under det ein mottok som enkeltkommunar. Dette utgjer -3,7 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2014-2028 vil den nye kommunen ha motteke 22,2 mill. kr meir enn dei sjølvstendige kommunane vil få i sum.

Korleis rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa er vist i tabellen under. Kommunane befinn seg i ulike skatteinntektsklasser (+/-90 % av landsgjennomsnittet). Ei eventuell samanslåing vil derfor påverke inntektsutjamninga over rammetilskotet (-4,850 mill.). For kriteriasone og nabo blir det operert med eit anslag lik inga endring. Berekingane viser at samanslåingsalternativ 2 vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteriet urbanitet (7,014 mill.). Opphopingsindeksen (247 tusen) og netto verknad for elevar i statlege og private skular (440 tusen) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Inndelingstilskotet er på 106,3 mill. kr og består av 7 basistilskot, 3 småkommunetilskot og eit veksttilskot.

Tabell 7 Endring i ulike tilskotsselement 1000 2014-kroner. Alternativ 2.

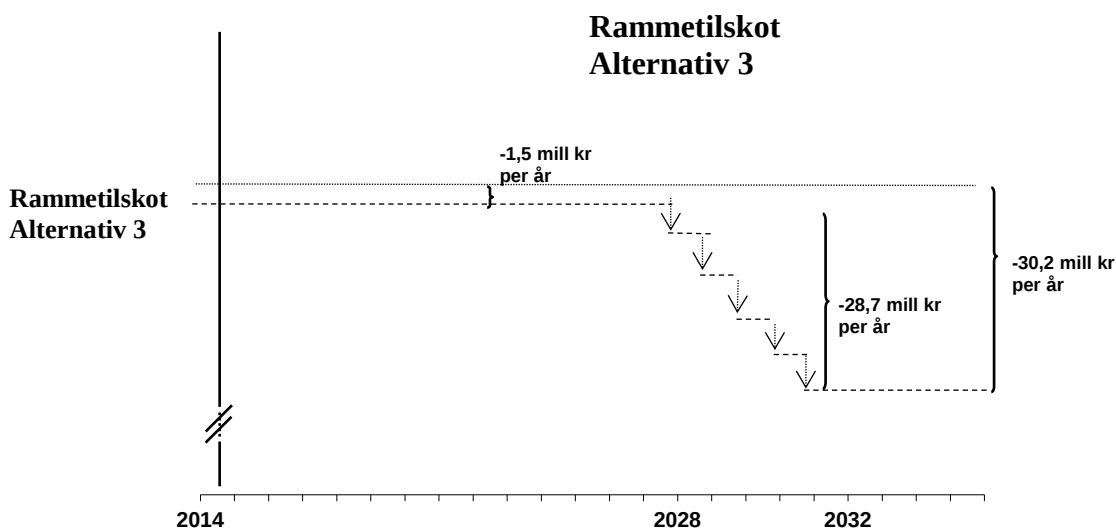
Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Nto. inntekstutjamning	-4 850
Sone (anslag)	0
Nabo (anslag)	0
Nto.virkn. statl./priv. skoler	-440
Opphopningsindeks	-247
Urbanitetskriterium	7 014
Basistillegg	-86 317
Småkommunetilskot	-15 948
Veksttilskot	-4 068
Inndelingstilskot	106 333
Sum	1 478

Alternativ 3

Alternativ 3 er kommunane Meland, Radøy og Lindås. Under blir det vist kva kortsiktige og lang-siktige effektar det vil vere snakk om ved ei eventuell samanslåing av Meland, Radøy og Lindås frå 2014 (jf. Tabell 8 og Figur x).

Tabell 8 Frie inntekter pr år i mill 2014-kr. Alternativ 3 «Meland, Radøy og Lindås».

Sum frie inntekter pr år før samanslåing (A)	1 351
Frie inntekter pr år i 15 år etter samanslåing (B)	1 350
Frie inntekter pr år frå og med år 20 etter samanslåing (C)	1 321
Årleg effekt av samanslåing dei fyrste 15 åra (B-A)	-1,5
Årleg effekt av samanslåing frå og med år 20 (C-A)	-30,2



Figur 6 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. Alternativ 3 «Meland, Radøy og Lindås».

Som tabellen og figuren viser vil alternativ 3 (Meland, Radøy, Lindås) få reduserte rammetilskotet sitt med 1,5 mill. kr kvart år dei fyrste 15 åra etter samanslåing. Dette utgjer -0,1 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vere nede på eit langsiktige tilskotsnivå som ligg 30,2 mill. kr pr år under det ein mottok som enkeltkommunar. Dette utgjer -2,7 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2014-2028 vil den nye kommunen ha motteke 21,9 mill. kr mindre enn dei sjølvstendige kommunane vil få i sum.

Korleis rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa er vist i tabellen under. Kommunane befinn seg i ulike skatteinntektsklasser (+/-90 % av landsgjennomsnittet). Ei eventuell samanslåing vil derfor påverke inntektsutjamninga over rammetilskotet (-4,850 mill.). For kriteria sone og nabo blir det operert med eit anslag lik inga endring. Berekingane viser at samanslåingsalternativ 3 vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteria urbanitet (3,454 mill.) og opphopping (55 tusen). Netto verknad for elevar i statlege og private skular (117 tusen) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Inndelingstilskotet er på 28,730 mill. kr og består av 2 basistilskot og eit veksttilskot.

Tabell 9 Endring i ulike tilskotsselement. 1000 2014-kroner. Alternativ 3.

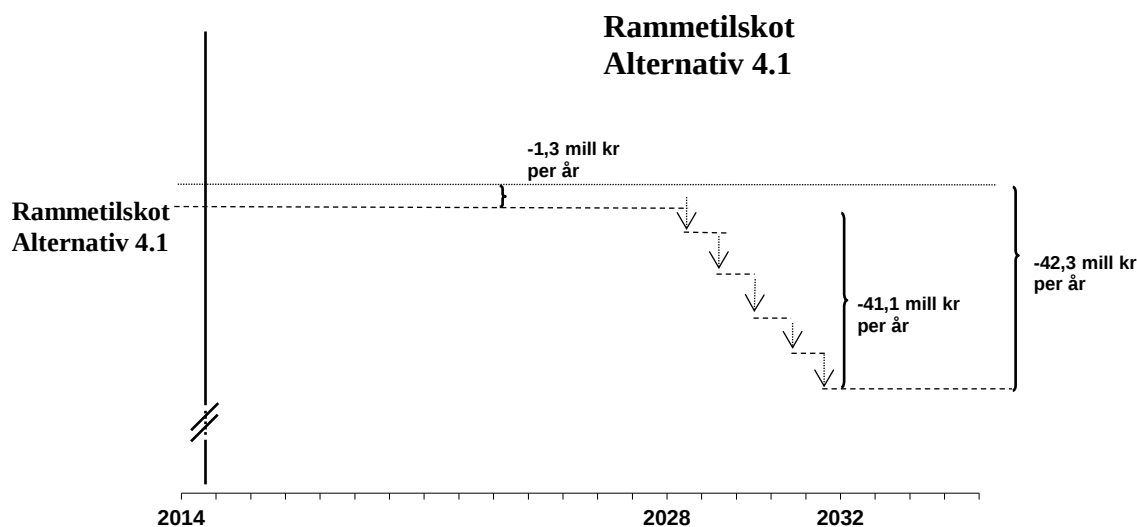
Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Nto. inntektsutjamning	-4 850
Sone (anslag)	0
Nabo (anslag)	0
Nto.virkn. statl./priv. skoler	-117
Opphopningsindeks	55
Urbanitetskriterium	3 454
Basistillegg	-24 662
Småkommunetilskot	0
Veksttilskot	-4 068
Inndelingstilskot	28 730
Sum	-1 457

Alternativ 4.1

Alternativ 4.1 er kommunane Modalen, Meland, Radøy og Lindås. Under blir det vist kva kort-siktige og langsiktige effektar det vil vere snakk om ved ei eventuell samanslåing av desse kommunane frå 2014 (jf. Tabell 10 og Figur 7).

Tabell 10 Frie inntekter pr år i mill 2014-kr. Alternativ 4.1 «Modalen, Meland, Radøy og Lindås».

Sum frie inntekter pr år før samanslåing (A)	1 389
Frie inntekter pr år i 15 år etter samanslåing (B)	1 388
Frie inntekter pr år frå og med år 20 etter samanslåing (C)	1 347
Årleg effekt av samanslåing dei fyrste 15 åra (B-A)	-1,3
Årleg effekt av samanslåing frå og med år 20 (C-A)	-42,3



Figur 7 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. Alternativ 4.1 «Modalen, Meland, Radøy og Lindås».

Som tabellen og figuren viser, vil alternativ 4.1 (Modalen, Meland, Radøy og Lindås) få reduserte rammetilskotet sitt med 1,3 mill. kr kvart år dei fyrste 15 åra etter samanslåing. Dette utgjer -0,1 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vere nede på eit langsiktige tilskotsnivå som ligg 42,3 mill. kr pr år under det ein mottok som enkeltkommunar. Dette utgjer -2,1 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2014-2028 vil den nye kommunen ha motteke 19,1 mill. kr mindre enn dei sjølvstendige kommunane vil få i sum.

Korleis rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa er vist i tabellen under. Kommunane befinn seg i ulike skatteinntektsklasser (+/-90 % av landsgjennomsnittet). Ei eventuell samanslåing vil derfor påverke inntektsutjamninga over rammetilskotet (-4,850 mill.). For kriteriasone og nabo blir det operert med eit anslag lik inga endring. Berekningane viser at samanslåingsalternativ 4.1 vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteriasone urbanitet (3,667 mill.) og opphoping (91 tusen). Netto verknad for elevar i statlege og private skular (184 tusen) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Inndelingstilskotet er på 41,1 mill. kr og består av 3 basistilskot og eit veksttilskot.

Tabell 11 Endring i ulike tilskotsselement. 1000 2014-kroner. Alternativ 4.1.

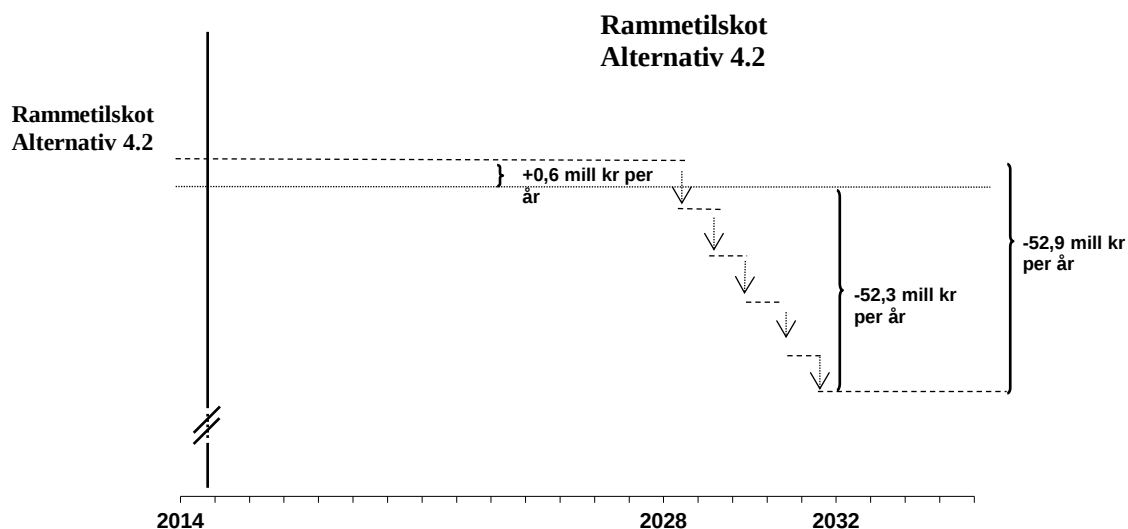
Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Nto. inntektsutjamning	-4 850
Sone (anslag)	0
Nabo (anslag)	0
Nto.virkn. statl./priv. skoler	-184
Opphopningsindeks	91
Urbanitetskriterium	3 667
Basistillegg	-36 992
Småkommunetilskot	0
Veksttilskot	-4 068
Inndelingstilskot	41 061
Sum	-1 276

Alternativ 4.2

Dersom alternativ 4.1 blir realisert, kan det vere aktuelt at fire av dei andre kommunane slår seg saman. Dette er alternativ 4.2, og utgjer Austrheim, Fedje, Masfjorden og Gulen. Under blir det vist kva kortsiktige og langsiktige effektar det vil vere snakk om ved ei eventuell samanslåing av Austrheim, Fedje, Masfjorden og Gulen frå 2014 (jf. Tabell 12 og Figur x).

Tabell 12 Frie inntekter pr år i mill 2014-kr. Alternativ 4.2 «Austrheim, Fedje, Masfjorden og Gulen».

Sum frie inntekter pr år før samanslåing (A)	467
Frie inntekter pr år i 15 år etter samanslåing (B)	468
Frie inntekter pr år frå og med år 20 etter samanslåing (C)	415
Årleg effekt av samanslåing dei fyrste 15 åra (B-A)	0,6
Årleg effekt av samanslåing frå og med år 20 (C-A)	-52,3



Figur 8 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. Alternativ 4.2 «Austrheim, Fedje, Masfjorden og Gulen».

Som tabellen og figuren viser vil alternativ 4.2 (Austrheim, Fedje, Masfjorden og Gulen) få auka rammetilskotet sitt med 0,6 mill. kr kvart år dei fyrste 15 åra etter samanslåing. Dette utgjer +0,1 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vere nede på eit langsiktige tilskotsnivå som ligg 52,3 mill. kr pr år under det ein mottok som enkeltkommunar. Dette utgjer -6,9 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2014-2028 vil den nye kommunen ha motteke 9,2 mill. kr meir enn dei sjølvstendige kommunane vil få i sum.

Korleis rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa er vist i tabellen under. Kommunane befinn seg i same skatteinntektsklasse (over 90 % av landsgjennomsnittet). Ei eventuell samanslåing vil derfor ikkje påverke inntektsutjamninga over rammetilskotet. For kriteriasone og nabo blir det operert med eit anslag lik inga endring. Berekingane viser at samanslåingsalternativ 4.2 vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteriet urbanitet (908 tusen). Netto verknad for elevar i statlege og private skular (200 tusen) og opphoping (92 tusen) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Inndelingstilskotet er på 52,9 mill. kr og består av 3 basistilskot og 3 småkommunetilskot.

Tabell 13 Endring i ulike tilskuddselement. 1000 2014-kroner. Alternativ 4.2.

Tilskotsselement	Endring i 1000 kr
Nto. inntektsutjamning	0
Sone (anslag)	0
Nabo (anslag)	0
Nto.virkn. statl./priv. skoler	-200
Opphopningsindeks	-92
Urbanitetskriterium	908
Basistillegg	-36 992
Småkommunetilskot	-15 948
Veksttilskot	0
Inndelingstilskot	52 941
Sum	616

Tabellen under summerer kortsiktige og langsiktige effektar ved samanslåing for dei ulike samanslåingsalternativa som vi har presentert før i denne rapporten.

Tabell 14 Kortsiktige og langsiktige effektar ved samanslåing for dei ulike alternativa. I 1000 2014-tal.

	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3	Alternativ 4.1	Alternativ 4.2
Sum frie inntekter pr år før samanslåing (A)	2 234	1 857	1 351	1 389	467
Frie inntekter pr år i 15 år etter samanslåing (B)	2 234	1 858	1 350	1 388	468
Frie inntekter pr år frå og med år 20 etter samanslåing (C)	2 115	1 752	1 321	1 347	415
Årleg effekt av samanslåing de fyrste 15 åra (B-A)	-0,5	1,5	-1,5	-1,3	0,6
Årleg effekt av samanslåing frå og med år 20 (C-A)	- 119,1	-104,9	-30,2	-42,3	-52,3
Inndelingstilskot	118,7	106,3	28,7	41,1	52,9

Inndelingstilskotet kompenserer for bortfall av basistillegg og regionaltilskot over ein periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter 15 år. Etter 20 år er rammetilskotet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. For at kommunesamanslåing skal vere økonomisk lønnsamt, må kommunane innan 20 år ha realisert eit innsparingspotensial tilsvarande reduksjonen i rammetilskotet.

3.1.1 Sone for arbeidsgjevaravgift og distriktspolitisk verkeområde

Ei samanslåing vil også reise problemstillingar avhengig av om kommunane ligg i ulike soner når det gjeld arbeidsgivaravgiftssats og distriktspolitisk verkeområde. Ein samanslått kommune vil her få kompensert eventuelt inntektsbortfall/kostnadsauke over inndelingstilskotet - og vil såleis ikkje ha noka verdi dei 15 fyrste åra etter ei samanslåing.

Regionale- og distriktspolitiske ordningar som differensiert arbeidsgivaravgift og bedriftsstønad er definerte gjennom ulike verkeområde. Til grunn for inndelingane av det distriktspolitiske verkeområdet ligg det ei vurdering av kva delar av landet som har spesielle utfordringar i forhold til distrikts- og regionalpolitiske mål om busetjing og verdiskaping.

Tabell 15 Oversikt over sone for arbeidsgjevaravgift og distriktspolitisk verkeområde for kommunane i Nordhordland.

	Sone for arbeidsgjevaravgift	Sone for distriktspolitisk verkeområde
Modalen	1a	III
Osterøy	1	I
Meland	1	I
Radøy	1	II
Lindås	1	I
Austrheim	1	II
Fedje	2	III
Masfjorden	2	III
Gulen	2	III

Differensiert arbeidsgivaravgift inneber at landet er delt inn i ulike arbeidsgivaravgiftssone, der det blir betalt lågare satsar i distrikta enn i sentrale strøk. Ordninga er delt i sju arbeidsgivaravgiftssoner der satsane varierer frå 14,1 % i sentrale strøk, til 0 % i Finnmark og Nord-Troms. Kommunane i Nordhordland ligg i sone 1a, 1 eller 2. Ein samanslått kommune vil her få kompensert eventuelt inntektsbortfall/kostnadsauke over inndelingstilskotet - og vil såleis ikkje ha noka betydning dei 15 fyrste åra etter ei samanslåing.

Det distriktspolitiske verkeområdet blir brukt for å avgrense kor, og med kva intensitet, det kan gis bedriftsstøtte/næringsstønad som er heimla i føresegnene om regionalstønad innanfor EØS-regelverket om statsstønad, og som altså går ut over det som er tillate innanfor det generelle, landsdekkjande konkurranseregelverket (sone III og IV). I tillegg blir området brukt for å avgrense kor det kan gis støtte til fysisk tilrettelegging, men ikkje direkte bedriftsstønad (sone II i tillegg til sone III og IV).

3.1.2 Eigedomsskatt og kommunal prissetjing

Ein samanslått kommune kan naturlegvis ikkje praktisere utskriving av eigedomsskatt lik «summen av» dei gamle kommunane sin praksis. I Nordhordland har nokre kommunar eigedomsskatt i heile kommunen, mens andre har eigedomsskatt berre på verk og bruk.

Eigedomsskatten kan gjelde heile kommunen eller avgrensa område som er ”utbygde på byvis”. Etter § 3 i eigedomsskattelova er det fire hovudalternativ for avgrensing av eigedomsskatt:

- a. Eigedomsskatt i heile kommunen
- b. Eigedomsskatt i klart avgrensa område som er utbygd heilt eller delvis på byvis
- c. Eigedomsskatt berre på verker og bruk
- d. Eigedomsskatt på næringseigedom
- e. Alternativ b + c
- f. Alternativ b + d
- g. Alternativ a, unnateke alternativ d

Tabellen under viser at Modalen, Lindås og Masfjorden har eigedomsskatt berre på verk og bruk, mens Austrheim og Fedje også har eigedomsskatt på næringseigedom. Dei andre kommunane har eigedomsskatt i heile kommunen.

Tabell 16 Oversikt over praksis for eigedomsskatt for kommunane i Nordhordland. Kilde: KOSTRA 2012.

	Heile kommunen	Berre på verker og bruk
Modalen		x
Osterøy	x	
Meland	x	
Radøy	x	
Lindås		x
Austrheim		x (næringseigedomar)
Fedje		x (næringseigedomar)
Masfjorden		x
Gulen	x	

Det er ikkje berre områda som eigedomsskatten blir skrevne ut for som må harmoniserast, også nivået/takstgrunnlaget på eigedomsskatten må harmoniserast ved ei kommunesamanslåing. Eigedomsskatten skal vere minst 0,2 prosent og maks. 0,7 prosent av takstgrunnlaget. Tabellen under viser nivået på kommunane sine inntekter frå eigedomsskatt. Modalen, Lindås og Masfjorden har høgast inntekter frå eigedomsskatt, sjølv om dei berre har eigedomsskatt på verk og bruk.

Tabell 17 Eigedomsskatt 2012. 1000 kr. Kilde: KOSTRA 2012

	Anna eigedom	Bustader og fritidseigedomar	Eigedomsskatt totalt	Eigedomsskatt i % ¹
Modalen	21 119	0	21 119	24,7 %
Osterøy	4 471	11 826	16 297	3,2 %
Meland	4 791	10 328	15 119	3,4 %
Radøy	3 017	8 212	11 229	3,3 %
Lindås	156 787	0	156 787	14,1 %
Austrheim	11 354	0	11 354	5,0 %
Fedje	2 111	0	2 111	3,1 %
Masfjorden	22 445	0	22 445	12,7 %
Gulen	7 610	3 857	11 467	5,4 %

Korleis eigedomsskatten vil bli utforma i ein ny kommune, er vanskeleg å spå noko om. Eigedomsskatten må bli harmonisert ved ein samanslåing, og det kan bli krevjande øving.

Ei anna problemstilling er at kommunane har ulike prisar på kommunale tenester. Dette kan vere alt frå barnehagesatsar til kommunale avgifter. Sentrale spørsmål vil vere om ei kommunesamanslåing medfører høgare prisar og avgifter enn i dei «gamle» kommunane. Er forskjellane store eller vil det vere relativt enkelt å harmonisere prissetjinga?

Prissetjinga av tenestene varierer noko mellom kommunane, og satsane må bli harmonisert i ein ny kommune. Foreldrebetaling i barnehagane er lik mellom kommunane, som følgje av innføring av makspris på foreldrebetaling. Modalen har lågast foreldrebetaling for ein SFO-plass, mens foreldrebetalinga er høgast i Radøy. Årsgebyr på vatn varierer frå kr 1 857 i Modalen til kr 5 000 i Masfjorden. Radøy har høgast årsgebyr på avløp på kr 3 958, mens Fedje har høgast årsgebyr på avfall.

¹ I % av sum driftsinntekter.

Tabell 18 Eksempel på kommunale satsar for kommunane i Nordhordland. Kilde: KOSTRA 2012

	Foreldrebetaling		Årsgebyr	
	SFO (20t)	Vatn	Avløp	
Modalen	900	1 857	2 346	
Osterøy	2 320	4 166	1 650	
Meland	2 329	4 242	3 262	
Radøy	2 255	2 851	3 958	
Lindås	2 388	2 336	3 129	
Austrheim	2 376	3 509	2 492	
Fedje	820 ²	3 730	2 629	
Masfjorden	1 840	5 000	2 800	
Gulen	1 513	3 232	3 132	

3.1.3 Inntekter frå konsesjonskraft

Kraftverkseigar skal avstå inntil 10 prosent av kraftgrunnet som konsesjonskraft til kommunane og fylkeskommunane der kraftanlegga ligg. Kommunane si rett til konsesjonskraft er derimot avgrensa til kommunane sitt behov for allmenn elektrisitetsforsyning. I kommunar med lågt folketal - men med store utbyggingar - inneber dette at fylkeskommunane blir overførte den overskytande mengda. Ei kommunesamanslåing mellom små kraftkommunar kjem med eit større innbyggjartal, og inneber eit større behov for allmenn el-forsyning. Ein større del av konsesjonskrafta vil dermed gå til den nye kommunen, mens fylket si mengde blir tilsvarende redusert. På den måten kan ein seie at regelverket og regimint knytt til fordeling og uttak av konsesjonskraft, ikkje er samanslåingsnøytralt (Brandtzæg et al. 2011).

I tabellen nedanfor er det vist tal for konsesjonskraftmengd, allment forbruk og overskytande konsesjonskraftmengd. Alle tala er i GWH. Allment forbruk er definert som alt forbruk av elektrisk energi til hushald, jordbruk, bedrifter osv. unnateke kraftintensiv industri. På grunn av Statoils anlegg på Mognstad, er det verdt å merke seg at raffineri og utvinning av råolje og naturgass ikkje inngår i allment forbruk.

Som vi ser av tabellen er det to kommunar i Nordhordland som ikkje utnyttar den konsesjonskrafta som dei har krav på i eigen kommune; Modalen og Masfjorden. Lindås, Osterøy og Gulen har noko konsesjonskraft, men langt lågare enn allment forbruk. Meland, Radøy, Austrheim og Fedje har ikkje konsesjonskraft.

² Me har fått opplyst fra Fedje kommune at dei har eit fleksibelt system, kor SFO-prisen fastsetjast på timebasis. Timeprisen for 2013 er på 41 kroner, og er lagt til grunn for utrekning av kostnad for 20 timar.

Tabell 19 Konesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytande konesjonskraft i kommunane i Nord-hordland. 2012. Kjelde: NVE og netteierne BKK og Modalen Kraftlag DA.

Kommune	Konesjonskraftmengde	Alm. Forbruk	Overskytende konesjonskraft
Lindås	0,9	223	0
Meland	0	94	0
Radøy	0	68	0
Austrheim	0	37	0
Fedje	0	9	0
Masfjorden	69	32	37
Osterøy	3	105	0
Modalen	71	8	63
Gulen	5	50	0

Konesjonskraft skal ifylgje NVE bereknas til rimeleg pris. Nettoprisen ved uttak/sal av konesjonskraft har variert mykje dei siste 10 åra, frå rundt 5 til 30 øre (Brandtzæg et al. 2011). Dei nyaste tala me har fått opplyst er frå Helgelandskraft, som har berekna dagens nettorpris til 15,64 øre. Den er berekna ved med utgangspunkt i kraftpris termin 2014 på 29 øre, minus konesjonskraftpris OED på 10,86 øre og minus innmating op 2,5 øre. Dersom vi legg til grunn ein nettopris på 15 øre/kwh, er det eit nøkternt overslag. Ved uendra kommunestruktur vil summen av kommunane sine konesjonskraftsinntekter vere $[(0,9+32+3+8+5):x1000000]:x0,15 \text{ kr} = 7,3 \text{ mill. kr.}$

For å rekne ut kva for effektar dei ulike samanslåingsalternativa kan ha på konesjonskraftsinntektene, har vi samanstillt konesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytande konesjonskraft i tabellen under.

Tabell 20 Konesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytande konesjonskraft i de 5 sammenslåingsalternativene. Kilde: NVE og netteierne BKK og Modalen Kraftlag DA.

Alternativ	Konesjonskraftmengde	Alminnelig forbruk	Overskytende konesjonskraft
1 - alle	149	626	0
2 - alle utanom Osterøy	146	521	0
3 - Meland, Radøy, Lindås	0,9	385	0
4.1 - Modalen, Meland, Radøy, Lindås	72	393	0
4.2 - Austrheim, Fedje, Masfjorden og Gulen	74	128	0

Alle alternativ vil føre til eit høgare allment forbruk enn konesjonskraftmengda. Derfor blir konesjonskraftmengda lagt til grunn når ein reknar på dei økonomiske effektane av samanslåing. Det er gjort i tabellen under, der det igjen er lagt til grunn ein nettopris på 15 øre/kwh.

Tabell 21 Konesjonskraftmengde, inntekter i ny kommune og endring frå inntektene i de samme kommunene i dag. 15 øre/kWh.

Alternativ	Konesjonskraftmengde	Inntekter ny kommune	Endring frå i dag
1 - Alle	149	22 350 000	+ 15 015 000
2 - Alle utanom Osterøy	146	21 900 000	+15 015 000
3 - Meland, Radøy, Lindås	0,9	135 000	0
4.1 - Modalen, Meland, Radøy, Lindås	72	10 800 000	+ 9 465 000
4.2 - Austrheim, Fedje, Masfjorden og Gulen	74	11 100 000	+ 5 550 000

Alle alternativa til samanslåing, med unntak av nummer 3, vil føre til auka inntekter frå sal av konesjonskraft for ein ny samanslått kommune. I alle alternativa vil fylkeskommunen miste inntektene sine frå konesjonskraft.

Prisføresetnaden vår på 15 øre/kwh kan naturlegvis diskuteras. Vi meiner den er forsiktig vurdert så i tabellen under viser vi dei same berekningane med eit anslag på 20 øre/kwh.

Tabell 22 Konesjonskraftmengde, inntekter i ny kommune og endring frå inntektene i dei same kommunane i dag. 20 øre/kWh.

Alternativ	Konesjonskraftmengde	Inntekter ny kommune	Endring frå i dag
1 - Alle	149	29 800 000	+ 20 020 000
2 - Alle utanom Osterøy	146	29 200 000	+ 20 020 000
3 - Meland, Radøy, Lindås	0,9	180 000	0
4.1 - Modalen, Meland, Radøy, Lindås	72	14 400 000	+ 12 620 000
4.2 - Austrheim, Fedje, Masfjorden og Gulen	74	14 800 000	+ 7 400 000

Utrekningane viser at alternativ 1, 2, 4.1 og 4.2 vil føre til auka konesjonskraftsinntekter for ein ny og samanslått kommune. Dette gjeld både med ein prisføresetnad på 15 øre/kwh og 20 øre/kwh. Generelt kan vi seie at dei alternativa der Masfjorden og Modalen kommunar inngår, aukar inntektene sidan dette er kommunar med lågt folketal og dermed lågare allment forbruk enn konesjonskraftmengda. Størst effekt har alternativ 1 og 2 kor anten alle eller nesten alle kommunane inngår.

Det er verd å merke seg at auka inntekter frå konesjonskraft ikkje blir avrekne mot nokre ordningar innanfor inntektssystemet (rammeoverføringane utanom skjønnsmidler). Men løyvinga av skjønnsmidler frå fylkesmannen kan derimot tenkjast å bli redusert i lys av ei eventuell kommunesamanslåing som har medført til dels vesentleg betre inntektsføresetnader.

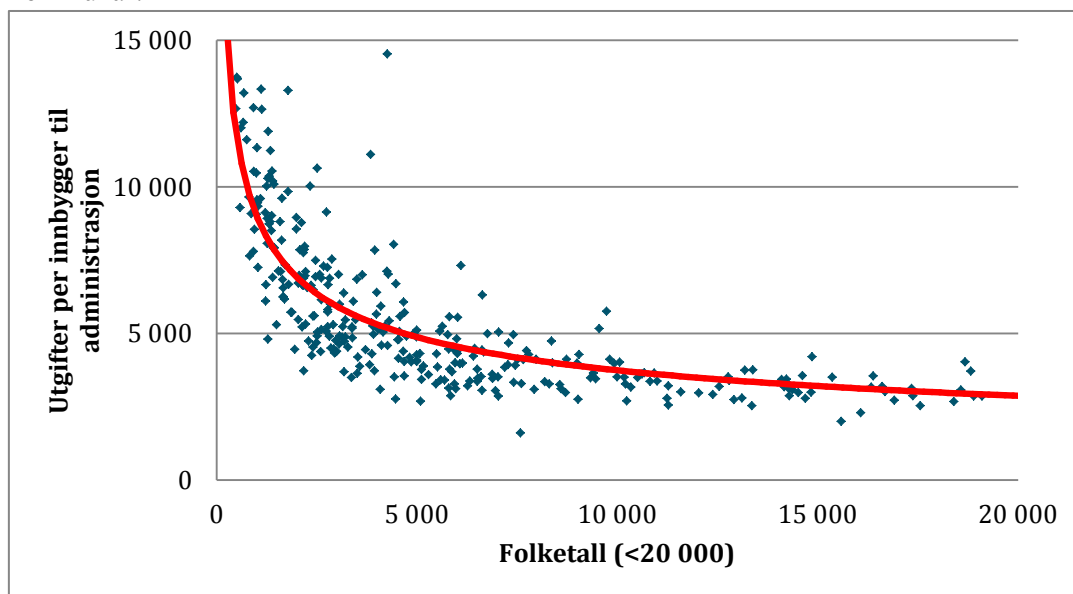
3.2 Tenesteproduksjon

Ei sentral målsetjing med ei kommunesamanslåing vil vere å hente ut stordriftsfordelar i form av ei meir effektiv drift, større og sterkare fagmiljø og betre tenester. Det har vore gjennomført relativt mange undersøkingar i Noreg som viser at kostnad per innbyggjar blir reduserte ved aukande kommunestorleik, og at dei minste kommunane har høgast kostnader (sjå f.eks. Langøren et al. 2003). Dette er og dokumentert i samanheng med nye utgreiingar av potensielle kommunesamanslåingar (f.eks. Brandtzæg 2009, Brandtzæg et al. 2010 og Brandtzæg et al. 2011). Dette gjeld spesielt i forhold til administrasjon.

Tenesteproduksjon kan vurderast langs ulike dimensjonar; blant anna ut frå effektivitet, kor godt tenestene er tilpassa innbyggjarane sine ønskjer og behov, samt målbar kvalitet på tenestene. I fase 2.2 av prosjektet vil ein drøfte dette inngåande, med fokus på dei ulike tenesteområda i kommunane. I denne rapporten ser vi på administrasjon, tenesteproduksjon og moglege effektiviseringsgevinstar, og ulike modellar for organisering og lokalisering av tenestetilbod.

3.2.1 Administrasjon

I figuren under viser vi samanhengen mellom administrasjonsutgifter per innbyggjar og kommunestorleik for heile landet. Dei minste kommunane har klart høgare utgifter per innbyggjar, noko som viser at det isolert sett er eit klart innsparingspotensial når det gjeld samanslåing av små kommunar.



Figur 9 Utgifter per innbyggjar til administrasjon (KOSTRA 2012)

Det er liten diskusjon om at det er relativt omfattande stordriftsfordelar i administrasjonen til ein kommunestorleik på 5 000 innbyggjarar, men det synest å vere stordriftsfordelar opp til ein kommunestorleik på 15 000-20 000 innbyggjarar.

Vi har ikkje utført noka detaljert vurdering av innsparingsmoglegheitene innan administrasjon, noko som ville kravd at vi konkret gjekk inn i den einskilde kommunen og vurderte kvar enkelt stilling og måten kommunane er organisert på. Vi har derfor heller forsøk å finne fram til moglege innsparingspotensial ved å analysere KOSTRA-data frå 2012. Dette vil vere ein metode som gir

eit bilete av eit mogeleg innsparingspotensial. Vår definisjon av ”administrasjonsutgifter” i denne analysen er netto driftsutgifter på følgjande KOSTRA-funksjonar:

- 100 Politisk styring
- 110 Kontroll og revisjon
- 120 Administrasjon
- 121 Forvaltningsutgifter i eigdomsforvaltninga
- 130 Administrasjonslokaler

Tabell 23 viser administrasjonskostnadane i kommunane i Nordhordland i dag og moglege innsparingspotensial i «Nordhordland kommune».

Tabell 23 Administrasjonsutgifter. Kjelde: KOSTRA 2012/beregninger Telemarkforskning

Administrasjonsutgifter	Innbyggjarar (1.1.2013)	Netto driftsutgifter pr. innb. 2012	Netto driftsutgifter 1000 2012-kr
Modalen	383	26 744	10 243
Osterøy	7 674	3 733	28 647
Meland	7 347	4 526	33 253
Radøy	5 003	4 445	22 238
Lindås	14 820	3 666	54 330
Austrheim	2 833	6 077	17 216
Fedje	569	16 369	9 314
Masfjorden	1 696	10 143	17 203
Gulen	2 305	7 426	17 117
<i>Sum</i>	<i>42 630</i>	<i>4 916</i>	<i>209 561</i>
<i>Landsgjennomsnittet</i>	<i>11 800</i>	<i>4 109</i>	-
<i>Karmøy</i>	<i>41 118</i>	<i>2 428</i>	-
<i>Askøy</i>	<i>26 831</i>	<i>3 260</i>	-
<i>Ålesund</i>	<i>45 033</i>	<i>3 295</i>	-

Lindås har i dag lågast administrasjonskostnader av dei ni kommunane. Dersom den nye kommunen klarer og leggje seg på eit tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 53 mill. kr samanlikna mot summen for dagens ni kommunar. Dersom vi ser den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet, vil gevinsten vere på om lag 34 mill. kr årleg.

Tabell 24 Innsparingspotensial på administrasjon «Nordhordland kommune».

Gevinst/Innsparing «Nordhordland-kommune» ved nivå tilsvarende	1000 2012-kr
Lindås	53 279
Landsgjennomsnittet	34 394
Karmøy	106 055
Askøy	70 587
Ålesund	69 095

Vi samanliknar også nye «Nordhordland kommune» med større sammenlignberre kommunar. Innsparingspotensialet i forhold til kva Karmøy, Askøy og Ålesund bruker på administrasjon er på mellom 70 og 106 mill. kr.

3.2.2 Tenesteproduksjon og moglege effektiviseringsgevinstar

I tillegg til innsparing på administrasjon vil ein samanslått kommune også kunne hente ut innsparingsgevinstar på tenesteområda gjennom realisering av stordriftsfordelar og harmonisering av utgiftsnivået.

Ein skal ikkje undervurdere innsparingsmoglegheiter innan tenesteområda, men erfaringar tilseier at det er vanskeleg å hente ut direkte økonomiske effektiviseringsgevinstar for fyrstelinetenester, spesielt for tenester der nærleik til innbyggjarane er viktig. Erfaringar frå dei gjennomførte kommunesamanslåingane er at skular, barnehagar, sjukeheim og liknande gjerne blir liggjande der dei er (Brandtzæg 2009). Når vi kjem til fase 2.2 vil det vere viktig å avklare kva for område som skal vere gjenstand for vurdering av ny lokalisering og kva for område som eventuelt blir skjerma for slike endringar.

Forskjellane mellom kommunane i Noreg er til dels store når det gjeld kostnadsstruktur og demografisk samansetjing. Både etterspørselen etter kommunale tenester og kostnadene ved tenesteytinga vil derfor variere mellom kommunane.

Kommunane i Nordhordland har samla sett ei samansetjing av innbyggjarane som avvik lite frå landsgjennomsnittet. Andelen eldre over 67 år utgjorde 13,4 prosent av innbyggartalet pr. 1.1.2013. Tilsvarende andel for fylket og landet var høvesvis 12,8 og 13,3 prosent. Det er derimot store forskjellar mellom kommunane i Nordhordland. Andel eldre over 67 år utgjorde berre 9,5 prosent for Meland pr. 1.1.13, medan Fedje hadde ein andel på heile 20,4 prosent på same tidspunkt.

Tabell 25 Prosentandel av befolkninga i ulike aldersgrupper per 1.1.2013

	0-5 år	6-15 år	16-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre
Modalen	6,8	15,1	63,7	10,7	2,9	0,8
Osterøy	7,4	13,9	64,7	8,9	4,1	1,2
Meland	9,7	14,8	65,9	6,7	2,2	0,6
Radøy	7,6	12,6	65,8	9,2	3,5	1,3
Lindås	8,2	14,0	65,0	8,5	3,4	0,9
Austrheim	6,4	12,9	66,2	11,1	2,7	0,7
Fedje	4,2	14,9	60,5	11,8	6,7	1,9
Masfjorden	6,8	12,0	61,7	11,6	6,3	1,6
Gulen	5,3	12,9	63,8	11,6	4,8	1,6
"Nordhordland"	7,8	13,8	65,0	8,9	3,5	1,0
Hordaland	7,8	12,5	67,0	8,4	3,5	0,9
Landet	7,4	12,2	67,0	8,9	3,6	0,8

Tabellen under viser netto driftsutgifter per innbyggjar i målgruppa einingsskostnaden på dei mest sentrale tenesteområda. Netto driftsutgifter (= driftsutgifter - driftsinntekter) viser korleis kom-

munen prioriterer dei frie midlane. Prioriteringsindikatorane skal seie noko om kor mykje av eigne pengar kommunen ”vel” å bruke til dei einstilte tenesteområda. Ei teneste kan seiast å vere høgt prioritert når ein kommune bruker ein relativt stor andel av ressursane sine på ei bestemt teneste.

Tabell 26 Netto driftsutgifter i kr per innbyggjar i aktuell målgruppe på utvalde tenesteområde. Kjelde: KOSTRA 2012.

	Barnehage	Grunnskule	Kommunehelse	Pleie og omsorg	Sosialtjenesten	Barnevern
Målgruppe	1-5 år	6-15 år	Alle	67 år +	20-66 år	0-17 år
Modalen	229 783	185 810	7 065	263 691	3 695	3 732
Osterøy	91 550	94 537	2 191	115 823	1 717	10 260
Meland	111 360	95 590	1 902	128 849	2 769	4 188
Radøy	107 220	112 829	3 004	122 401	1 772	9 198
Lindås	108 089	106 706	2 335	144 013	2 072	7 055
Austrheim	140 944	106 345	3 245	119 538	1 310	5 471
Fedje	162 000	144 494	6 376	148 052	743	1 092
Masfjorden	137 237	179 975	5 198	118 139	1 368	7 178
Gulen	124 850	137 377	3 458	142 234	798	5 088
«Nordhordland»	110 695	108 503	2 645	131 984	1 947	7 024
Hordaland	118 847	95 961	1 976	118 060	3 047	6 649
Hele landet	115 459	97 429	2 044	112 130	3 013	6 858

Tabellen viser at kommunane i Nordhordland generelt har høgare kostnader enn landsgjennomsnittet på tenesteområda grunnskule, kommunehelse, pleie og omsorg og barnevern. På tenesteområda barnehage og sosialteneste har kommunane i Nordhordland generelt lågare kostnader enn landsgjennomsnittet.

Under viser vi andel av totale netto driftsutgifter på alle tenesteområda for kommunane i Nordhordland. Vi har også gjort ei samanlikning mot fylke og landsgjennomsnittet.

Tabell 27 Andel av totale netto driftsutgifter på ulike tenesteområde. Kjelde: KOSTRA 2012/berekingar ved Telemarksforsking.

	Mo- da- len	Os- terøy	Me- land	Rad øy	Lind ås	Aust rhei m	Fed- je	Mas- fjor- den	Gu- len	Hor- da- land	Hele lan- det
Administrasjon og styring	18,3	7,6	9,4	8,6	7,0	10,7	18,2	13,7	11,5	7,3	8,3
Barnehage	9,5	11,1	18,6	12,9	14,2	12,6	6,0	10,6	9,0	16,0	14,5
Grunnskole	18,9	27,3	29,8	27,1	29,2	24,1	24,1	29,1	27,2	25,1	24,4
Helse og omsorg	31,7	39,5	31,6	40,8	41,4	37,8	42,1	39,4	46,8	37,5	36,4
Sosialtenesten	1,5	2,2	4,6	3,9	3,1	1,6	0,6	1,0	1,0	5,1	5,2
Barnevern	0,6	5,0	2,4	4,1	3,4	2,1	0,3	2,1	1,7	3,2	3,1
VAR	1,8	-0,6	-1,7	-1,3	-0,5	-0,6	-1,2	-0,4	0,3	-0,7	-0,7
Fys.planl./kult.minne/ natur/nærmiljø	4,2	1,4	0,5	0,4	0,6	1,9	0,8	1,0	1,6	1,1	1,1
Kultur	9,4	1,9	1,9	3,2	2,3	5,2	5,7	4,6	2,1	3,8	3,8
Kirke	1,6	1,3	1,0	1,6	1,4	1,9	2,5	2,7	1,9	1,2	1,1
Samferdsel	3,0	1,3	1,1	1,0	1,9	2,7	1,0	2,5	2,7	1,3	1,5
Bolig	1,5	-0,4	0,5	-0,1	-0,3	-0,2	1,1	1,1	0,0	-0,1	0,1
Næring	-4,9	0,4	0,5	0,5	0,6	1,7	1,6	-7,0	-4,5	-0,6	-0,2
Brann- og ulykkes- vern	1,2	1,4	1,6	0,9	1,5	1,7	0,5	1,7	2,3	1,4	1,3
Interkommunale samarbeid	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Teneste utanfor kommunalt ansvars- område	3,5	0,0	0,0	-0,3	0,0	0,1	0,0	0,0	0,3	0,0	0,3

I forhold til tenesteproduksjon vil ikkje direkte økonomiske innsparingar vere blant dei viktigaste effektane av ei samanslåing. Dei største gevinstane knytte til ei samanslåing må vere moglegheiter for større fagmiljø og betre og meir fleksibelutnytting av dei ressursane som kommunane samla sett har. Større og sterkare fagmiljø vil vere viktig som grunnlag for å kunne handtere dei framtidige utfordringane som kommunane står overfor på god måte.

3.2.3 Demografi og kommuneøkonomi

Kommunane har ansvaret for m.a. barnehagar, grunnskule og pleie- og omsorgstenester. Dette er tenester som i hovudsak er retta mot bestemte aldersgrupper av befolkninga, og der utgiftene i stor grad blir påverka av den demografiske utviklinga. Innbyggjartalsutvikling og alderssamansetjing har stor tyding for nivået på dei statlege overføringane. Meininga er at rammetilskotet skal reflektere at dei ulike aldersgruppene ikkje kostar kommunekassa det same. Yrkesaktive menneske klarer seg i hovudsak sjølv, medan dei yngste skal ha barnehage og skuleplass. Dei eldste gir kostnader på helse- og omsorgstenestene. Samtidig er det ikkje sikkert at ein kommune får reduserte kostnader i tenestetilbodet på grunn av demografiske endringar. Kommunen vil då oppleve at det blir mindre pengar til rådvelde.

I samband med konsultasjonsmøta mellom staten og kommunesektoren om årets statsbudsjett, legg det tekniske berekningsutvalet for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram ut-

rekningar om korleis den demografiske utviklinga blir vurdert å påverkje kommunesektoren sine utgifter. I statsbudsjettet for 2014 har TBU rekna ut at kommunesektoren kan få meirutgifter på om lag 3,3 mrd. kroner i 2014 som følge av den demografiske utviklinga. Fleire 0-15-åringar trekkjer isolert sett i retning av auka utgifter til barnehage og grunnskule. Fleire eldre i aldersgruppa frå 67-79 år og over 90 år fører isolert sett til auka utgifter til pleie- og omsorgstenesta, medan færre eldre i alderen 80-89 år trekkjer i motsett retning. Av dei samla meirutgiftene for kommunesektoren på om lag 3,3 mrd. kroner, blir det vurdert at om lag 400 mill. kroner kan knyttast til fylkeskommunane. KRD har anslått at om lag 2,8 mrd. kr av dei samla meirutgiftene på 3,3 mrd. kr, må dekkjes av veksten i frie inntekter. Anslaga er basert på uendra standard, dekningsgrad og effektivitet i tenesteytinga, og er eit uttrykk for kva det vil koste kommunesektoren å bygge ut tenestetilbodet for å halde tritt med befolkningsutviklinga.

I tabellen under er meir- og mindreutgifter knytt til dei einiskilde aldersgruppene utrekna med utgangspunkt i SSB sitt mellomalternativ for folketilvekst. På bakgrunn av prognostisert befolkningsutvikling i 2013, syner tabellen at kommunane i Nordhordland vil få auka utgiftene med med om lag 33 mill. kroner i 2014. Meland og Lindås er anslått å få meirutgifter på høvesvis 10,1 mill kr og 13,4 mill kr.

Tabell 28 Berekna meir- og mindreutgifter i 2014 knytt til endring i aldersgrupper i 2013. Tal i mill. 2013-kr. Kjelde: SSB/TBU³

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Sum ekskl. 16-18 år
Modalen	0,0	0,0	-0,8	0,1	0,1	0,2	0,8	0,3	1,1
Osterøy	1,4	-2,0	4,8	0,7	2,7	-1,2	1,6	8,0	3,2
Meland	1,3	4,9	5,2	2,3	2,1	0,3	-0,8	15,2	10,1
Radøy	0,4	0,3	0,4	0,8	1,2	1,4	-1,6	2,9	2,5
Lindås	3,1	1,7	-4,4	2,3	5,8	-2,0	2,4	8,9	13,4
Austrheim	2,7	-2,5	1,7	0,4	1,1	-0,3	0,0	3,1	1,4
Fedje	0,1	-0,6	0,0	-0,1	-0,1	0,5	0,8	0,7	0,7
Masfjorden	-0,2	0,1	-0,2	0,2	0,2	-0,5	0,0	-0,2	0,0
Gulen	0,8	-1,3	-1,5	0,1	0,1	-0,6	2,0	-0,5	1,1
"Nordhordland"	10	1	5	7	13	-2	5	39	33
Hordaland	76	52	-18	65	136	-12	53	351	369
Heile landet	587	319	175	579	1 491	-342	443	3 252	3 077

Under er rekna ut demografikostnadene basert på SSB sine framskrivingar frå 2013 til 2019. Utrekningsoppdraget elles er det same som i tabellen over. Som oppstillinga syner, er kommunane i Nordhordland anslått å få meirutgifter på om lag 243 mill. kr som følge av den demografiske utviklinga fram til 2020. Ifølgje berekninga får Fedje utrekna reduserte utgifter på 6,8 mill.

³ Aldersgruppa 16-18 år kan i stor grad knyttast til fylkeskommunane. Denne aldersgruppa er difor holdt utanfor i den siste kolonna,

Tabell 29 Berekna meir- og mindreutgifter frå 2014 til 2020 som følgje av endringar i befolkninga. Faste mill 2013-kr. Kjelde: SSB/TBU

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Sum ekskl. 16-18
Modalen	0,6	0,3	-0,6	0,3	0,2	1,2	-0,4	1,7	2,3
Osterøy	19,6	0,4	1,2	6,7	15,7	-2,9	-0,4	40,3	39,2
Meland	12,5	38,5	4,8	16,4	17,3	4,9	-3,2	91,2	86,4
Radøy	2,8	5,5	-3,3	4,9	10,1	2,0	-6,9	15,2	18,4
Lindås	-2,3	26,4	1,2	12,7	37,2	-0,3	0,0	74,9	73,7
Austrheim	10,2	-2,1	2,5	4,6	6,5	3,7	0,0	25,4	22,9
Fedje	0,2	-3,9	-1,3	-0,3	0,6	-1,4	-2,0	-8,1	-6,8
Masfjorden	2,3	3,4	-4,2	0,6	1,6	-1,4	-0,4	1,9	6,1
Gulen	4,8	-5,5	-3,8	-0,3	4,1	0,2	-2,4	-3,1	0,8
"Nordhordland"	51	63	-4	46	93	6	-16	239	243
Hordaland	570	660	-117	479	766	89	110	2 558	2 675
Heile landet	5 112	5 590	-1 127	4 180	8 119	349	988	23 210	24 337

Desse berekningane viser kva for utfordring dei ulike kommunane vil møte i åra fram mot 2020 uavhengig av eventuelle endringar i kommunestruktur. Berekningane viser at dei fleste kommunane vil få auka sine kostnader som følgje av endringar i befolkningsammansetninga. Meirutgiftene vil likevel i utgangspunktet verte kompensert gjennom auka rammetilskot.

3.2.4 Modellar for tenesteyting

Ei kommunesamanslåing kan tenkjast å ha ulike verknader for det kommunale tenestetilbodet. Det kan til dømes tenkjast at tenestene blir betre fordi ein større kommune har meir ressursar, og dermed høve til 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 tenestetilbod på somme område, mens større kommunar har betre tenestetilbod på andre område. Christiansenutvalget (NOU 1992: 15) peikte på at det er smådriftsulemper i kommunal administrasjon 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).

Det er lagt opp til at kommunane i Noreg skal vere generalistkommunar, der alle kommunar skal gjennomføre alle oppgåver. Samtidig blir det stadig fleire og meir komplekse oppgåver som skal

gjennomførast. Det siste eksempelet er innføringa av samhandlingsreforma, der det og i Nordhordland blir planlagt felles satsingar. Barnevern er eit eksempel på eit tenestekområde der små kommunar ikkje har makta å etablere eit tilfredsstillande fagmiljø og tenestetilbod på eiga hand (Brandtzæg 2006 a,b, 2009). Dette har ført til eit utbreidd bruk av interkommunalt samarbeid.

Dersom det blir samanslåing av ein eller fleire kommunar i Nordhordland kan ein ta utgangspunkt i nokre «modellar» for korleis tenestetilbodet skal organiserast og lokalisert i den nye kommunen. Som nemnt over viser erfaringar frå dei gjennomførte kommunesamanslåingane at skular, barnehagar, sjukeheim og liknande gjerne blir liggjande der dei er (Brandtzæg 2009). I tillegg vel ein i varierende grad å behalde andre tenester desentraliserte.

Når ein skal vurdere ulike modellar for organisering og lokalisering av tenestetilbodet, meiner vi det er naturleg å vurdere det opp mot økonomi, stordriftsfordelar som større fagmiljø og utnytting av ressursar og tilgjengelegheit for innbyggjarane.

1. Samlokaliseringsmodell

I ein samlokaliseringsmodell ser vi for oss at mesteparten av kommunane sine administrative oppgåver blir lokalisert til ein stad. Ein slik modell vil i størst grad sikre økonomiske stordriftsfordelar og større fagmiljø. Samtidig vil det vere modellen som gir minst tilgjengelegheit til innbyggjarane.

2. Funksjonsdelingsmodell

I ein funksjonsdelingsmodell ser vi for oss at ein samlar oppgåver som naturleg høyrer saman, eller kan dra nytte av kvarandre, på ein stad. Eksempelvis at økonomi, rekneskap, lønn blir plasserte i ein kommune, barnevern i ein, kulturadministrasjon i ein også vidare. På den måten kan ein styrkje og forbetre tenestene ved å hente ut samlokaliseringsgevinstar, samtidig som ein sikrar ei fordeling som gir impulsar til vekst og utvikling på fleire stader i den nye kommunen. Ved samling av kommunale tenester som høyrer saman, vil det vere naturleg å ta utgangspunkt i dei styrkane kommunane har i dag, og byggje på dei komparative fordelane som kommunane allereie har. Ei ulempe vil vere at kommuneadministrasjonen blir splitta på fleire lokasjonar, men moderne IKT-løysingar vil alt i dag kunne bøte på mange av desse ulempene.

Nokre oppgåver som kan drøftast i tillegg til sentraladministrasjonen:

- helse (helsestasjon, jordmor, fysioterapi, ergoterapi, psykisk helse og førebyggjande arbeid)
- oppvekst (betre utnytting av spesialkompetanse og fordelar knytt til ein meir heilskapleg oppvekstpolitikk)
- tekniske tenester (drift og vedlikehald, oppmåling og byggjesaksbehandling, vassforsyning og planleggingsoppgåver)
- NAV og kultur (betre koordinering, utvikling og profilering av kulturtilbodet og styrking av tilbodet til barn og unge).

Eit slikt alternativ vil i mindre grad trekkje ut økonomiske stordriftsgevinstar, men ein vil sikre større fagmiljø og moglegheit til spesialisert kompetanse. Modellen vil i varierende grad gi god tilgjengelegheit til innbyggjarane, sidan ulike oppgåver er spreidd over heile kommunen.

3. Desentralisert modell

I ein desentralisert modell ser vi for oss at tenestetilbodet på mange måtar blir vidareført som i dag, sjølvstøtt med unnatak av dei mest sentrale leiarstillingane. I ein slik modell vil det seie at ein framleis har «kommunehus» i kvar av dei gamle kommunane med eit breitt spekter av funksjonar. Dette alternativet vil i størst grad ivareta ønsket om tilgjengelighet for innbyggjarane, men samtidig vil ein ikkje oppnå verken større fagmiljø eller økonomiske gevinstar ved samanslåing.

Vår vurdering er at ingen av desse modellane vil kunne gjennomførast fullt ut, og den desentraliserte modellen er mest urealistisk. Det vil i for stor grad binde opp tjenesteproduksjon og økonomi. Ein må finne ei «mellomløysing» der det beste frå kvar av dei tre blir brukt. Det vil vere naturleg å leggje til grunn kriterium som økonomi, stordriftsfordelar som større fagmiljø og utnytting av ressursar og tilgjengelegheit til tenestene. Det er og mange føresetnader som kan leggjast til grunn for vidare arbeid. Ei moglegheit er å seie at skulestruktur, barnehagestruktur og sjukeheimstruktur skal liggje fast, og at det fyrst og fremst er andre tenester ein skal finne ei ny organisering på. Ei anna kan vere at ein seier det skal etablerast eit minimum av tenester i som servicekontor, kulturskule etc. rundt omkring i den nye kommunen.

3.3 Lokaldemokrati

Det er viktig at kommunestrukturen er slik at omsynet til demokrati og medverknad blir ivareteke. Eit levande lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret, og ein føresetnad for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret. Det er fleire kriterium som bør vere tilstades for å kunne seie at ein kommune har eit godt lokaldemokrati: nærleik, engasjement frå innbyggjarane, deltaking (og i mellomvalår), politisk handlingsrom og reell påverknadskraft.

Ut frå forskning om kommunestruktur og kommunestorleik, er det vanskeleg å vise enkle og eintydige samanhengar mellom kommunestruktur og demokrati, t.d. Bukve (1999). På den eine sida blir den 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. Politisk engasjement har også samanheng med kva for politisk handlingsrom som er tilgjengeleg, og kva for 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 små kommunar kjem betre ut enn større kommunar på nokre av demokratikriteria, 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 systemet er utfordringar i forhold til inhabilitet, og at lite politisk handlingsrom gjer det vanskeleg å rekruttere folk inn i kommunepolitikken (Brandtzæg et al. 2010).

Sidan kommunane i Nordhordland no står overfor eit val om dei skal fortsetje med samarbeidsrelasjonsløpet eller utgreiingsløpet er det naturleg å drøfte demokrati opp mot desse to alternativa.

3.3.1 Samarbeidsrelasjonsløpet

Dersom ein vel dette løpet og i stor grad fortset som i dag med tett interkommunalt samarbeid, vil neppe rammene for eit godt lokaldemokrati endre seg nemneverdig.

Det er rundt 50-60 interkommunale samarbeid i Nordhordland i dag. Interkommunalt samarbeid har fleire positive sider ved seg, som styrkte fagmiljø på område som er sårbare (som barnevern), felles koordinering i spørsmål som er viktige for samfunnsutviklinga i ein region (som nærings- spørsmål) og felles fråsegner i nasjonale og regionale saker som angår regionen.

På den andre sida er det utfordrande at interkommunalt samarbeid kan skape uklare styringsforhold og på sett og vis eit indirekte demokrati. Dersom ein er ordførar eller sit i formannskap og deltek aktivt i regionsamarbeid, vil ein kjenne sterkare eigarskap og ha større kunnskap om samarbeidet, enn medlemmer i kommunestyret som ikkje har same posisjonen. Det vil som vi viste til i fase 1 kunne føre til eit «A-lag» og «B-lag» av politikarar. Samtidig vil innbyggjarar ofte kjenne ein større avstand til interkommunale samarbeid. Det siste avheng riktignok av kva det blir samarbeidd om. Tenester som innbyggjarane uansett møter i kvardagen har dei eit eit nært forhold til.

3.3.2 Utgreiingsløpet

Dersom resultatet av det pågåande arbeidet i Nordhordland blir at nokre eller alle kommunane slår seg saman, kan det endre forholda rundt lokaldemokratiet. Men som Bukve (2002) peikar på, er det vanskeleg å sjå nokon eintydig samanheng mellom kommunestruktur og demokrati.

Det som kan skje er at dersom dei minste kommunane slår seg saman med andre, kan ein få færre utfordringar med habilitet, rett og slett fordi det er fleire innbyggjarar å fordele verv og posisjonar på. Samtidig kan innbyggjarane kjenne at det er lenger avstand til den einskilde lokalpolitikaren, sjølv om det framleis vil vere forholdvis få stemmer bak kvar representant dersom alle kommunane skulle slå seg saman.. Nøyaktig kor mange stemmer vil avhenge av kva for kommunar som eventuelt slår seg saman, kva for storleik ein vel på kommunestyret og valdeltaking. Færre kommunar i Nordhordland vil og gi færre kommunestyrerepresentantar enn i dag. Samtidig vil ein større kommune gi rom for fleire frikjøpte politikarar som jobbar for ein kommunane. Om derimot antal frikjøpte stillingar vil utgjere meir eller mindre enn antalet i regionen i dag er det for tidleg å seie noko om. Men forskjellen vil vere at dei då ville jobbe for ein felles kommune, istadenfor 3 eller 9 ulike.

Som redegjort for i fase 1, kan det vere ulike måtar og aktivt jobbe for å bevare lokaldemokratiet. Ein kan vere å opprette ulike valkrinsar innanfor kommunen, noko vi eintydig ikkje tilrår. Vi meiner det ikkje vil skape den felles politiske kulturen som er nødvendig i ein kommune. Eit anna alternativ er å etablere lokalutval. Det er vi noko mindre skeptiske til, men meiner at dette er ei ordning som fyrst og fremst passar i bynære område. I Nordhordland vil det framleis vere eit fragmentert busetjingsmønster, og då vil ikkje eit lokalutval kunne gi tilstrekkeleg auka nærleik.

Noko som legg til rette for at viktige grupper i samfunnet blir høyrde, er at eldreråd og råd for personar med nedsett funksjonsevne er lovfesta. Regjeringa har og nyleg avslutta ei høyring om medverknadsorgan for ungsom, som skal lovfestast.. Dette er viktige arenaer for at innbyggjarar i ein kommune i dag skal bli høyrde, og vil og vere det for ein eventuell samanslått kommune i framtida.

3.3.3 Demokrati i neste fase

I neste fase vil det vere naturleg å analysere dagens forhold for lokaldemokrati i Nordhordland nærmare, for å kunne vurdere konsekvensane av endringar. Kjenneteikn og forhold det vil vere naturleg å gå grundigare inn i er:

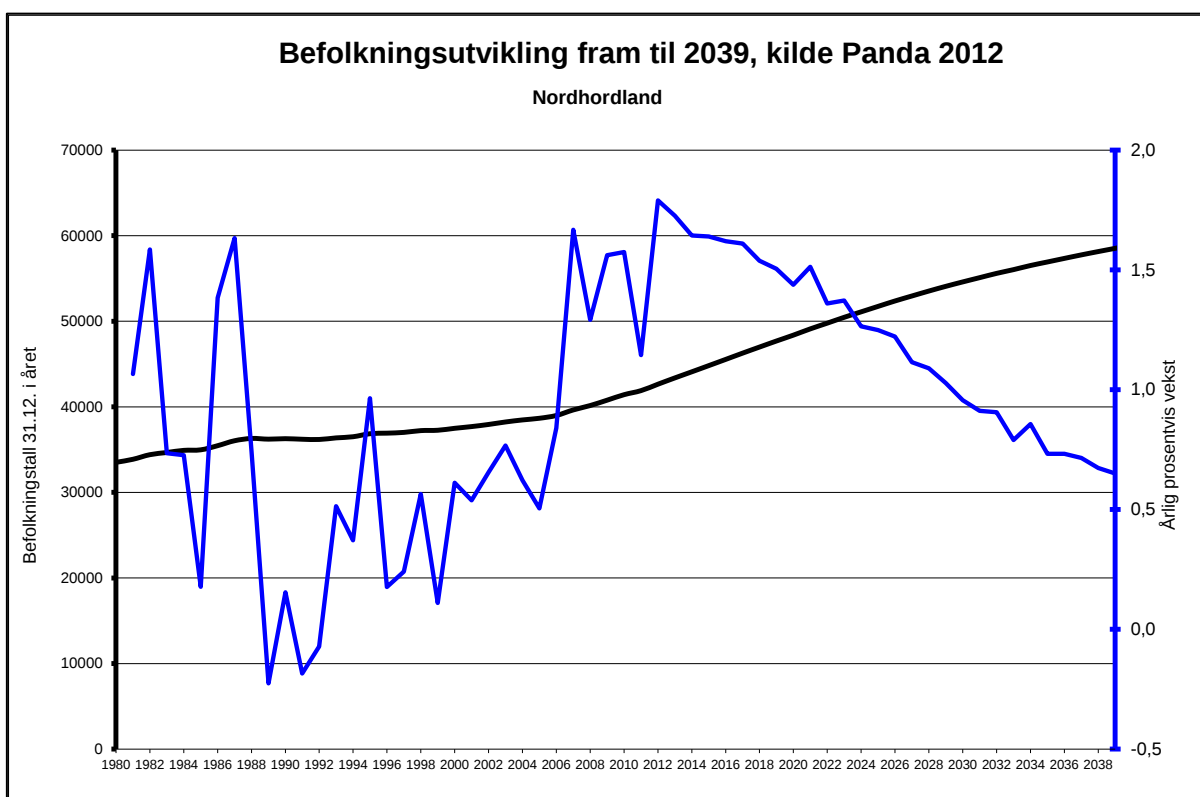
- Kor stort stort det politiske engasjementet er i dag? Er det eksempelvis lett å rekruttere folk til politiske verv i dagens kommunar? Kor stor er valdeltakinga?

- Den politiske kulturen i kommunane. Er det for eksempel tradisjon for einstemmige vedtak eller ein aktiv opposisjon som til ein kvar tid utfordrar den sitjande posisjonen? Er det konstruktivt samspel mellom politikk og administrasjon? Er det samarbeid mellom partia på tvers av kommunegrensene?
- Politisk organisering i dei ulike kommunane, og politisk samansetjinga.
- Er det ei aktive og tilstadeverande lokalpresse?
- Er det eit aktivt nærings- og foreiningsliv? Som er oppteken av samfunnsutvikling i tillegg til si eiga drift.
- Er dei aktive interessegruppene utanfor dei ordinære politiske foraene?

3.4 Samfunnsutvikling

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. 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.

Som vist i rapporten i fase 1, så vil befolkningsstilveksten i Nordhordland utvikle seg som følgjer:



Figur 10 Befolkningsutvikling i regionen Nordhordland. Kjelde: SSB – bearbeida av Asplan Viak S

Som ein ser vil veksten vere omtrent 1,5 til 1,7 prosent årlegfram mot 2020. Deretter vil veksten gradvis avta noko fram mot 2038, kor den ligg på 0,6 prosent årleg. Som vi ser av tabellen under vil det vere ulikt kor i Nordhordland veksten kjem:

Tabell 30 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

Det vil vere kommunane som ligg nærmast Bergen som har den største veksten fram mot 2032. For Fedje viser prognosen at folketalet vil gå ned ved låg og middels alternativ, mens for Gulen gjeld dette ved det låge alternativet. Dette viser at det vil vere ulike utfordringar i framtida for dei ulike kommunane i Hordaland. Kommunane har ei sentral rolle når det gjeld å skape ei heilskapleg utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggjarane. Uansett om ein vel å gjennomføre endringar i kommunestrukturen eller ikkje, vil samarbeid og vere viktig i framtida.

3.4.1 Samarbeidsrelasjonsløpet

Dersom ein fortset med samarbeid meir eller mindre som no, vil kommunane sjølv vere i førarsete når det gjeld utvikling i det området sin kommune strekkjer seg over.

Ei utfordring mange kommunar vi møte i åra framover er å rekruttere nok kompetent arbeidskraft. Dersom ein får større kommunar, og dermed etablert større fagmiljø, vil det kunne gjere framtidig rekruttering lettare. Men denne effekten kan ein og få gjennom interkommunalt samarbeid mellom to og fleire kommunar på område der ein har utfordringar ved å skaffe tilstrekkeleg kompetent personell.

3.4.2 Utgreiingsløpet

For ein eller fleire nye «Nordhordalandskommunar» vil det vere viktig å jobbe for ei balansert utvikling i heile kommunen. Det kan vere fleire ting som hjelper til det. Eit kan vere at det blir etablert eit sterkt felles sentrum og i den nordlege delen av kommunen, at ein i avtalen om samanslåing forpliktar seg til å sikre utvikling og nærmiljøtiltak i heile kommunane og ein legg til grunn ei organisering og lokalisering av tenestetilbodet som innbyggjarane kjenner nærleik til. Dersom ein får ein eller færre kommunar i Nordhordland, vil det gi moglegheit til å sjå meir heilskap.

Ei viktig målsetjing for einkvar kommune er å stimulere til næringsutvikling og auke sysselsetjing. Dette er noko som også krev tyngd, kompetanse, evne til nettverksbygging, gode planar og god infrastruktur

Eit område det vil vere fordel å sjå meir heilskap på, er arealplanlegging. Spesielt i områda som opplever befolkningstilvekst vil det vere behov for bustadbygging og areal som er tilrettelagt for næringsverksemd. Det kan vere krevjande å gjennomføre større arealprosessar som inneber fleire kommunar, og løysingane kan enda opp med å bli lite formålstenleg sidan ein ikkje ser heilskapen. Ei viktig målsetjing med ei kommunesamanslåing er derfor å få ein meir handlekraftig kommune som kan spele ei større rolle som både lokal og regional samfunnsutviklar.

Ein annan fordel ved større kommunar kan vere at ein står sterkare i høve til moglege aktivitetar retta mot omverda, for eksempel når det gjeld moglegheit til å skaffe seg utviklingsmidlar, trekkje til seg nye verksemdar (både offentlege og private). Kommunar som har slått seg saman dei seinare åra har gode erfaringar med dette.

Det er innanfor samfunnsutvikling at kommunane sjølv, etter vår oppfatning, har størst moglegheit og risiko knytt til ei eventuell kommunesamanslåing. Noko av utfordringa kan vere at det er vanskeleg å måle effekten på samfunnsutviklinga, i alle fall på kort og mellomlang sikt. Og det er stor forskjell på dei som lukkast og dei som ikkje lukkast.

4. Utgreiingsløpet og samarbeidsrelasjonsløpet

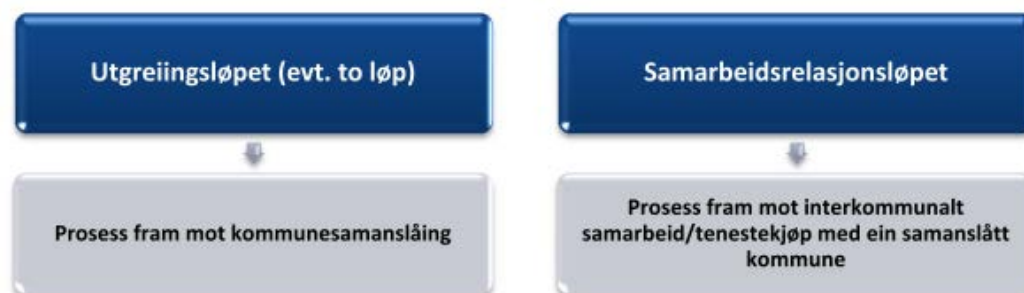
I fase 1 av utgreiinga, som blei utført våren 2013, blei det presentert to ulike alternativ for vidare prosess; utgreiingsløpet og samarbeidsrelasjonsløpet. I korte trekk går dei to løpa ut på følgjande:

Utgreiingsløpet er ein prosess som ved utgangen av prosjektet «Kommunestruktur 2015», skal gjere greie for ulike konsekvenser for ein kommune ved eventuelt å gå inn i ei kommunesamanslåing. I utgreiingsløpet vil ein gå i detalj på korleis ei kommunesamanslåing påverkar kommuneøkonomien, korleis tenesteproduksjonen kan løysast og organiserast, korleis ein ny samanslått kommune kan ivareta og vidareutvikle lokaldemokratiet, og til slutt kva for ein verdi ei kommunesamanslåing vil ha for kommunen sin evne til å bidra i den overordna samfunnsutviklinga i regionen. Å gå for utgreiingsløpet er likevel ikkje *det* same som å seie JA til kommunesamanslåing. Etter utgreiingane som skal gjennomførast i neste fase vil kommunane få høve til å gå vidare eller stoppe opp ved utgreiingsløpet.

Samarbeidsrelasjonsløpet blei i fase 1 våren 2013 presentert som eit alternativ til vidare prosess for dei kommunane som ikkje så det som ønskjeleg å delta i ein vidare prosess der ein sjølv inngikk i ei kommunesamanslåing. I samarbeidsrelasjonsløpet vil kommunen delta i den vidare prosessen, men då med ei lausare tilknytning til resten av prosessen og dei andre kommunane. For kommunane som vel å gå vidare med samarbeidsrelasjonsløpet, ser ein for seg eit interkommunalt samarbeid med ein eller fleire større og samanslåtte kommunar i regionen.

Dersom kommunar vel å slå seg saman til ein eller fleire relativt store kommunar, kan ein kommune i samarbeidsløpet, på grunn av storleiksforholdet mellom den samanslåtte kommunen og samarbeidsrelasjonsløpskommunen, komme til å gjere reine tenestekjøp av storkommunen, framfor å organisere interkommunale samarbeid.

Dette vil særleg vere aktuelt i ein situasjon der ein har ein stor og samanslått kommune, som dei neste åra må bruke all utviklingskrafta si til å etablere nye strukturar for den nye kommunen, og ein liten kommune ved sidan av, som på den måten vil ha relativ liten påverknad på utviklinga av tenestene, men må kjøpe tenester til førehandsavtalte vilkår.



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 moglege 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.

Då rapporten til fase 1 i prosjektet «Kommunestruktur 2015» blei skriven våren 2013 såg det ut til at både utgreiingsløpet og samarbeidsrelasjonsløpet hadde nokolunde jamgod relevans for dei ulike kommunane. Som vi skildrar nærmare i kapittel 5.1 har regjeringsskiftet 2013 ført til at den vidare prosessen ser ut til å ta ei litt anna retning.

Den nye regjeringa har varsla at dei vil gjennomføre ein storstilt kommunereform. Det ser ut til å vere eit stort fleirtal i Stortinget for å gjennomføre dette. Dei premissane som så langt er lagt i den debatten ser ut til å gå i retning av at det skal bli færre og større kommunar, med særleg vekt på å gjere endringar med dei minste kommunane her i landet. Ut frå programformuleringane til dei ulike partia, og ordlyden i regjeringsplattforma, som blir drøfta nærmare i avsnitt 5.1, ser det ut til at kommunestrukturen skal endrast; om nødvendig med tvang. Som vi drøfter i denne rapporten fører dette til at samarbeidsrelasjonsløpet har fått avgrensa relevans, samanlikna med den politiske situasjonen før stortingsvalet 2013. Som vi også kjem inn på i vår vidare drøfting og konklusjon, fører dei sentralt gitte politiske rammevilkåra til at vi ikkje kan tilrå kommunane å velje samarbeidsrelasjonsløpet som utgangspunkt for vidare prosess.

4.1 Presentasjon av utgreiingsløpet

I fase 1 av prosjektet våren 2013 blei utgreiingsløpet definert som følgjande:

«**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, rammer for samfunnsutvikling, harmonisering av tenesteproduksjon og demokratiske forhold før og etter ei kommunesamanslåing.»

Korleis vidare framdrift i utgreiingsløpet vil bli, blir nærmare presentert i kapittel 5. I denne delen av rapporten vil vi fokusere på kva det vil innebere å delta i utgreiingsløpet i den vidare prosessen. Her vil vi vektleggje dei ulike vurderingskriteria som blei presenterte i kapittel 3; kommuneøkonomi, tenesteproduksjon, lokaldemokrati og samfunnsutvikling.

4.1.1 Kommuneøkonomi

For kommunane som deltek i utgreiingsløpet vil utgreiingsfasen gi detaljerte svar på kva kommunen(e), gitt dei alternativa til endringar i kommunestruktur som skal utgreiast, kan forvente seg av økonomiske rammevilkår gjennom kommunane sitt inntektssystem. Desse analysane har vi presentert i fyrste del av i kapittel 3, men utgreiingsfasen vil gå meir i detalj. Ein vil også her vurdere korleis moglege endringar i det framtidige inntektssystemet til kommunane vil slå ut. Nøyaktige berekningar vil likevel berre bli utførte på grunnlag av dagens inntektssystem, sidan endringar i inntektssystemet sannsynlegvis ikkje vil vere klart allereie i 2014.

Vidare vil utgreiingsløpet også sjå på løysingar for å harmonisere ulik praksis i regionens kommunar knytt til eigedomsskatt, og andre kommunale avgifter/gebyr i dag.

I tillegg vil forhold frå denne fasen knytt til endringar i konsesjonskraftinntekter ved endringar av kommunestrukturen, bli klargjorde.

4.1.2 Tenesteproduksjon

Dersom ein skal gjere endringar i kommunestrukturen vil det også bli behov for å gjere omfattande endringar/harmoniseringar i tenestetilbodet som i dag blir levert til innbyggjarane frå dei respektive noverande kommunane.

Kommunane som vel å gå vidare i utgreiingsløpet vil i løpet av dette bli presentert for relativt komplette forslag til korleis ein kan organisere den overordna tenestestrukturen i kommunane. (En vil her ikkje gå inn og konkret sjå på korleis ein f.eks. kan samkøyre fleire hendande distrikt i heimesjukepleia osv., det vil kome i gjennomføringsfasen). Men kva tenestesamansetjing ein ny kommune bør prioritere, f.eks. korleis fordelinga mellom omsorgsbustader og sjukeheim kan harmoniserast. Korleis ein skal leggje opp til ein einsarta skulestruktur osv., vil også vere forhold som blir konkretisert i utgreiingsløpet.

Vidare vil ein også kome inn på konkrete forslag til korleis fellestenester kan både samlast, og/eller fordelast mellom ulike tettstader i ein ny kommune osv.

4.1.3 Lokaldemokrati

Det er oppfatninga vår at Nordhordlandsregionen har eit oppegåande lokaldemokrati. Slik må det også vere etter ei eventuell endring av kommunestrukturen. I fase 1 av prosjektet frå våren 2013 har vi drøfta både lokalutvalsmodell og valkrinsmodell. I fase 1 tilrådde vi at ein region med struktur som Nordhordland vil ha lite igjen for å få gå både for lokalutval og fleire valkrinsar. Den tilrådinga står vi fast ved. Men like fullt er det mange moglegheiter knytte til å vitalisere det lokalpolitiske arbeidet og lokaldemokratiet i samband med ei kommunesamanslåing. Kommunane som deltek i utgreiingsløpet vil gjennom utgreiingsfasen få utarbeidd konkrete forslag til både korleis den politiske organiseringa kan utformast i samanheng med ein eventuell kommunestruktur. Dette vil gå på storleik på kommunestyret, utvalsstruktur osv. I tillegg vil ein også sjå på andre grep kommunen kan gjere for å styrkje lokaldemokratiet; både for dei folkevalte og for innbyggjarane i kommunen. Her vil det blant anna drøftast moglegheita for å ta det politiske arbeidet ut til folket i form av opne møter, nye møtearenaer og -formar, og prosessar rundt høyringsfråsegner.

4.1.4 Samfunnsutvikling

Samfunnsutvikling er sannsynlegvis den største problemstillinga knytt til kommunen sitt arbeid generelt og kommunestrukturendringar spesielt i denne samanhengen. Samtidig er det nok også det mest sjevande og vanskeleg området å kome med konkrete fasitsvar på, i forhold til effekten av ei kommunesamanslåing. Like fullt er det nok utvilsamt å forvente at ein ny og større kommune vil få større regional tyngd og framstå som ein meir attraktiv samarbeidspartnar, samtidig som ein kan sjå meir heilskapleg på utvikling av eit større område, f.eks. innanfor arealpolitikken.

For dei kommunane som deltek i utgreiingsløpet vil den vidare prosessen både identifisere kva moglegheiter kommunen har innanfor eiga drift og utvikling, som f.eks. arealpolitikken. I tillegg vil det vidare utgreiingsløpet også innebere deltaking i form av intervjuer og/eller allmøte med

representantar frå næringsliv og frivillig sektor. I denne fasen er det å forvente at aktørar i og rundt kommunen vil gi nyttige innspel for det vidare arbeidet med samfunnsutvikling, uavhengig om det til slutt blir gjennomført ei kommunesamanslåing eller ikkje.

4.1.5 Fordelar med utgreiingsløpet

Dersom ein skal summere fordelane ved å delta i utgreiingsløpet knytt til dei fire beslutningsvariablane, vil ein kunne seie at dei økonomiske effektane på kommunane sitt rammetilskot frå staten, generelt og isolert sett, vil vere relativt nøytrale (om enn ikkje med noko store beløp), spesielt dei fyrste 15-20 åra.⁴ I tillegg vil ein også truleg kunne realisere noko av effektiviseringspotensialet knytt til administrasjon og tenesteproduksjon; om enn ikkje frå «dag 1», så etter ikkje så mange år frå tidspunktet for samanslåinga. I «samanslåingstilfelle» der små kraftkommunar er involverte, vil dessutan auka inntekter frå konsesjonskraft kunne virke spesielt til dei positive effektane på den økonomiske handlefridomen.⁵ Ei kommunesamanslåing kan såleis generere 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.

Når det gjeld prosessen knytt til prosjektet «Kommunestruktur 2015» vil dei som deltek i utgreiingsløpet vere dei kommunane som får mest kunnskap om kva for ein verdi ei kommunesamanslåing kan få, både av positive og negative sider. Høgst sannsynleg vil ein kommunereform som er varsla frå regjeringa si side medføre at vi får færre kommunar her i landet, og at det blir gjennomførte mange kommunesamanslåingar. Det betyr sannsynlegvis at dei fleste kommunane i Nordhordland vil bli møtte av ei eller anna form for kommunesamanslåing i løpet av dei nærmaste ti åra. Sett i lys av dette vil dei vere fordelar knytt til å vere i forkant av denne prosessen, for i størst mogeleg grad å påverke eigne utviklingsbaner og framtidsvegane.

4.1.6 Ulemper ved utgreiingsløpet

I likskap med den innleiande vurderinga vår av fordelane av utgreiingsløpet vil det også vere overordna ulemper ved å delta i utgreiingsløpet med sikte på ei kommunesamanslåing. 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 derfor vere særskild merksam på denne effekten ved ei eventuell kommunesamanslåing når ein skal plassere og fordele dei ulike tenestene i ein ny samanslått kommune.

Utover dette vil det for prosessen sin vidare framdrift i prosjektet «Kommunestruktur 2015» berre vere ei ulempe ved å delta i utgreiingsløpet, slik vi ser det. Ved å delta i utgreiingsløpet vil kommunane kunne bli oppfatta som allereie å ha forplikta seg til å delta i ei kommunesamanslåing, og at samarbeidsrelasjonsløpet slikt sett framstår som mindre forpliktande og dermed med forlukkande. For å kompensere for dette vil vi tydeleg poengtere viktigheita av å få fram det sentrale po-

⁴ Tilsvarande perioden for inndelingstilskotet over inntektssystemet.

⁵ 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.

enget at det også i utgreiingsløpet burde leggjast opp til fleire beslutningspunkt undervegs, der kommunane får høve til anten å delta vidare eller å ta eitt skritt tilbake.

4.1.7 Ekstern påverknad

Erfaringane frå dei siste frivillige samanslåingane som er gjennomførde, 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 samfunnutvikling som alle kommunane ser seg tent med. Erfaringane tilseier òg at dette er eit særst 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.

Den varsla kommunereforma som blir nærmare vurdert under avsnitt 5.1, meiner vi klart trekkjer i retning av å favorisere utgreiingsløpet. Som vi også drøfter nærmare under kapittel 5 har ein gjennom deltaking i utgreiingsløpet høve til å vere svært tidleg ute med kunnskapsinnhenting og debatt i lokalsamfunnet i forhold til den varsla kommunereforma. Dette gir moglegheiter til både å få ein god og grundig debatt i dei enkelt lokalsamfunn, og i tillegg gir det større moglegheiter til å påverke det som måtte kome av sentrale gitte premissar/krav til endringar i kommunestrukturen. I tillegg gir det moglegheiter til kanskje å stille krav til sentrale styresmakter om kva som må vere på plass av rammeføresetnader for at ein lokalt skal ønskje å gå inn i ei frivillig kommunesamanslåing. Kva som både eksisterer og eventuelt trengst av rammevilkår blir delvis belyst i denne rapporten, men vil i eit større større omfang bli klargjort og vurdert i neste fase av prosjektet «Kommunestruktur 2015», gjennom deltaking i utgreiingsløpet.

4.2 Presentasjon av samarbeidsrelasjonsløpet

I fase 1 av prosjektet våren 2013 blei samarbeidsrelasjonsløpet definert som følgjande:

«**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.»

Vidare framdrift i samarbeidsrelasjonsløpet vil bli nærmare presentert i kapittel 5. I denne delen av rapporten vil vi fokusere på kva det vil innebere å delta i samarbeidsrelasjonsløpet i den vidare prosessen. Her vil vi vektleggje dei ulike vurderingskriteria som blei presenterte i kapittel 3; kommuneøkonomi, tenesteproduksjon, lokaldemokrati og samfunnsutvikling.

Den vidare presentasjonen av samarbeidsrelasjonsløpet blir vurdert opp mot konsekvensar av å delta i utgreiingsløpet. Vi legg det opp på denne måten, sidan deltaking i samarbeidsrelasjonsløpet på mange måtar er å vurdere som ei deltaking i eit utgreiingsløp i «light-versjon». Dette underbyggjer vi fyrst og fremst ved at eventuell deltaking i samarbeidsrelasjonsløpet vil innebere ein mindre omfattande prosess enn deltaking i utgreiingsløpet. I tillegg vil samarbeidsrelasjonsløpet, med dei gitte sentrale føresetnadene om ei varsla kommunereform, høgst sannsynleg vere ein mellomfase før ein på ny må diskutere eit fullverdig utgreiingsløp som

følgje av kommunereforma, slik den har blitt presentert så langt, med ei målsetjing om færre og større kommunar her i landet.

4.2.1 Kommuneøkonomi

Samanlikna med utgreiingsløpet vil deltaking i samarbeidsrelasjonsløpet ikkje innebere ytterlegare berekningar og analysar, sidan deltaking i samarbeidsrelasjonsløpet vil innebere ei vidareføring av «status quo» for kommunane sine frie inntekter med dei til einkvar tid gjeldande føresetnader i kommunane sitt inntektssystem. Grunnen til dette er at samarbeidsrelasjonsløpet ikkje vil utløse nokon ny kommunedanning for kommunane som deltek, og dermed ikkje påverke kommunane sine frie inntekter gjennom inntektssystemet.

4.2.2 Tenesteproduksjon

Ved deltaking i samarbeidsrelasjonsløpet vil tenesteproduksjonen bli endra samanlikna med å delta i utgreiingsløpet. Mange av primæroppgåvene til kommunane kjem sannsynlegvis framleis til å bli utført fullt og heilt av den einskilde kommunen. Det betyr at strukturen på tenester og organisasjon mv., vil bli vidareført uavhengig av dette kommunestrukturprosjektet. På ein del tenestekområde vil det vere naturleg, og i nokre tilfelle nødvendig å samarbeide med andre kommunar om tenesteleveransar, slik som også er tilfelle i dag gjennom ulike interkommunale samarbeid.

Ein del av dei interkommunale samarbeida kan antageleg vidareførast i si noverande form gjennom deltaking i samarbeidsrelasjonsløpet. Men dersom mange av kommunane i regionen vel å delta i utgreiingsløpet, og til slutt vel å slå seg saman, er det naturleg og sannsynleg at dei interkommunale samarbeidstiltaka endrar karakter. I ein slik situasjon kan ein sjå for seg at ein får ein eller to relativt store kommunar i Nordhordland og kanskje nokre frittstående små kommunar ved sidan av. I ei slik setjing (som det ikkje er gitt at ein kjem opp i), vil balansen og tyngdepunktet mellom ein stor samanslått kommune og ein liten framleis frittstående kommune vere slik at det er naturleg at fleire av dei interkommunale samarbeidstiltaka vil finne ei anna organisatorisk tilhørsrel. Det er då sannsynleg at tenestene vil gå inn i ein større samanslått kommune og blir levert derifrå. Det vil medføre at den mindre frittstående kommunen vil måtte inngå tenestekjøpsavtalar med den større kommunen. Korleis dette kan gjerast på ein måte som framleis fremjar eit godt og relativt likeverdig samarbeid vil bli belyst nærmare under utgreiing av samarbeidsrelasjonsløpet, for dei kommunane som eventuelt måtte velje det. Samtidig er det også sannsynleg at den mindre frittstående kommunen vil få mindre påverknad på utviklinga og leveransen av dei tenestene som vil inngå i denne typen samarbeid. Det vil i større grad bli eit interkommunalt samarbeid på den store samanslåttekommunen sine premissar. Neste fase av prosjektet «Kommunestruktur 2015» må derfor klargjere og vurdere ulike sider ved korleis eit interkommunalt samarbeid i praksis kan organiserast og fungere, parallelt med dei praktiske konsekvensane av utgreiingsløpet for dei kommunane som ønskjer å delta i dette løpet i den vidare prosessen.

4.2.3 Lokaldemokrati

Vår hypotese er at lokaldemokratiet kan utviklast uavhengig av om ein går for endringar i kommunestruktur eller ikkje. Neste av fase av prosjektet vil klargjere korleis ein kan utvikle lokaldemokratiet, både som ein del av kommunestrukturprosjektet eller uavhengig av dette. Som nemnt i

rapporten frå fase 1 våren 2013, har tidlegare kommunesamanslåingar vist uklare effektar på lokaldemokratiet, der det både er fordelar og ulemper knytt til kommunesamanslåingar.

Samanlikna med utgreiingsløpet vil samarbeidsrelasjonsløpet gi to forskjellar knytte til lokaldemokrati: Gjennom framleis å skulle delta i interkommunale samarbeidstiltak i utsrekt grad, kanskje også gjennom tenestekjøpsavtalar, mister ein demokratisk påverknad på utviklinga av tenesene som inngår i eit slikt samarbeid. På den anna side vil ein kunne oppretthalde folkevalte organ enda tettare på befolkninga ved at ein framleis har sitt eige lokale kommunestyre intakt.

4.2.4 Samfunnsutvikling

Som det er nemnt i vurderinga under utgreiingsløpet, er det vanskeleg å måle kommunen sitt arbeid knytt til samfunnsutvikling. Samanlikna med utgreiingsløpet vil samarbeidsrelasjonsløpet i utgangspunktet innebere ein mindre omfattande prosess. Med mindre den aktuelle kommunen, som har valt samarbeidsrelasjonsløpet, sjølv ønskjer at prosessen skal innehalde også workshops, intervjuar og tilsvarande av næringsliv, frivillige lag og organisasjonar også vidare knytt til kommunestrukturprosjektet, så finn vi det ikkje naturleg at ein legg opp til denne typen aktivitetar i samarbeidsrelasjonsløpet. Grunnen til dette er at kommunane som har valt samarbeidsrelasjonsløpet i utgangspunktet ikkje legg opp til endringar i arbeidet med samfunnsutvikling som er strukturbasert. Dersom ein likevel ønskjer å få gjennomført ein tilsvarande prosess som for utgreiingsløpet, så vil det for det fyrste bli vanskeleg fordi utgangspunktet blir så forskjellig, men målet blir det same. Og for det andre så vil prosessen, dersom den skal gjerast skikkeleg, då likne så mykje på utgreiingsløpet at ein derfor eigentleg formelt sett også bør delta i utgreiingsløpet for å få ein heilskapleg prosess.

4.2.5 Fordelar ved samarbeidsrelasjonsløpet

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 samarbeidsavtalar 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 ein fordel om kommunar går saman for å avklare aktuelle samarbeidsområde, kva slags konkrete samarbeid ein vil satse på, korleis ein vil samarbeide, kor samarbeida skal lokalisrast og korleis samarbeida skal organiserast.

4.2.6 Ulemper ved samarbeidsrelasjonsløpet

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 knytt 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 gradvis flytta 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.

4.2.7 Ekstern påverknad

Som tidlegare nemnt i kapitlet har den nye regjeringa varsla ei kommunereform, ei reform som per dags dato ser ut til å ende med færre og større kommunar.

Samanlikna med utgreiingsløpet vil ein ved å velje samarbeidsrelasjonsløpet miste moglegheita til å vere i framkant av det som ser ut til å kome gjennom kommunereforma.

Vår beste vurdering er at dei eksterne gitte rammevilkåra per no ser ut til å gå i retning av at dei fleste kommunane må ta del i ei eller anna form for kommunesamanslåing. Sett ut ifrå dette vil samarbeidsrelasjonsløpet høgst sannsynleg ikkje stå seg over tid, og føre til behov for/krav om å delta i eit utgreiingsløp sannsynlegvis umiddelbart etter at prosjektet «Kommunestruktur 2015» er planlagt å vere ferdig. I den samanhengen meiner vi det er eit betre val, også for dei kommunane som er skeptiske til kommunesamanslåing, å delta i utgreiingsløpet i den vidare prosessen for å sjå kva ein slik prosess kan bringe av moglegheiter. Samtidig må det understrekast at deltaking i utgreiingsløpet ikkje er ei endeleg forplikting til å delta i ei kommunesamanslåing, sidan det blir lagt opp til fleire beslutningspunkt vidare i prosessen.

5. Vidare prosess i prosjektet «Kommunestruktur 2015»

I dette kapitlet mot avslutninga av rapporten vil vi presentere innspela våre til vidare prosess i prosjektet «Kommunestruktur 2015». Vi vil her drøfte dei sentrale føringane frå den nye regjeringa og den varsla kommunereforma. Vidare vil vi sjå forslag til tidfesting og organisering av det vidare arbeidet. Til slutt presenterer vi ein skjematisk prosesskisse, som summerer den andre drøftinga i kapitlet.

5.1 Sentrale føringar

Stortingsvalet 2013 medførte som kjent eit regjeringsskifte med ei ny regjering utgått frå Høgre og Fremskrittspartiet.

Den nye regjeringa Solberg saman med regjeringa sine støtteparti KrF og Venstre, har blitt einige om at det skal gjennomførast ei større kommunereform der nødvendige vedtak for å endre kommunestrukturen skal fattast i løpet av Stortingsperioden 2013-2017.

Ut frå dette har prosessen i Nordhordlandsregionen starta på veldig rett tid. Nordhordland er no i forkant av sentrale politiske føringar som etter alt å dømme kjem til å bli vedteke. Det gir større styringsfart og moglegheit til å påverke dei gode løysingane.

Vi har gått gjennom sentrale politiske styringsdokument i den samanhengen:

Regjeringsplattforma mellom Høgre og Fremskrittspartiet, og samarbeidsavtalen dei to nye regjeringspartia har inngått med KrF og Venstre, seier følgjande om framtidig kommunestruktur:

- ”Regjeringa vil gjennomføre ei kommunereform, kor det blir sørget for at nødvendige vedtak blir fatta i perioden.”

Vidare seier regjeringsplattforma at ein meir robust kommunestruktur (etter vår oppfatning ein kommunestruktur med færre og større kommunar), vil sikre meir kompetanse, også større fagkompetanse i den einskilde kommunen.

Vi har vidare sett på kva dei einskilde av dei nye regjeringspartia og støttepartia seier i programma sine.

Framstegspartiet er det partiet som går lengst i sitt valprogram, og seier at kommunestrukturen skal fastsetjast av Stortinget. Utover det seier Høgres og Fremskrittspartiets program i all vesentleg grad det same som står i regjeringsplattforma. Den nye regjeringa vil ut frå ordlyden, og den debatten som har vore om kommunestruktur i valkampen gjennomføre ei endring i kommunestruktur, om nødvendig med tvang.

Venstre, som er ei av regjeringa sine støtteparti og som saman med Høgre og Fremskrittspartiet vil utgjere eit fleirtal i Stortinget, går også langt i sitt valprogram. Venstre seier at: ”Venstre vil gjennomføre ei kommunereform som resulterer i nye, færre og sterkare kommunar.”

Det siste av den nye regjeringa sine støtteparti, KrF er det partiet som går lengst i at det framleis skal vere eit innslag av frivillighetslinja i kommunestrukturdebatten. KrF seier at Stortinget bør påskynde samanslåing av fleire kommunar der ei slik samanslåing vil ha sjølvsegde fordelar. Underforstått her meiner vi det ligg eit element av tvang. Vidare seier imidlertid KrF i valprogram sitt at ”for kommunar med stor geografisk utstrekning og spredt busetjing eller perifer lokalisering, kan det vere lite å hente på ei samanslåing med andre”.

Dette atterhaldet ser det ikkje ut til at KrF har fått gjennomslag for i forhandlingar med dei 3 andre partia.

Som det også er omtala i rapporten frå Telemarksforsking til Nordhordland i fase 1 våren 2013, vil Stortingsvalget kunne medføre eit taktskifte i arbeidet med kommunestruktur. Valresultatet og dei følgjande forhandlingane gir grunnlag for å konkludere med at dette er tilfelle. Endringa i politikken ser likevel ut til å vere større enn mange hadde trutt før valet. At den nye regjeringa skal sørge for nødvendige vedtak i løpet av perioden er eit tydeleg signal om at det her skal gås kraftig til verks.

Ut frå desse tydelege styringssignala frå politisk hald meiner vi det er rimeleg å tru at samarbeidsrelasjonsløpet er mindre relevant no enn våren 2013. Vi meiner fase 2.1 bør resultere i at kommunane veljer utgreiingsløpet for den vidare prosessen.

5.2 Tidfesting

Sett i forhold til den varsla kommunereforma er Nordhordlandsregionen tidleg ute samanlikna med resten av landet. Etter vår vurderinga er ikkje regionen for tidleg ute, men heilt i front per dags dato.

Ein må også rekne med at ein region som Nordhordland vil trenge meir tid til å gjennomføre ein prosess sidan det er så mange kommunar. Dei fleste andre stader i landet der det pågår, eller der ein er i startfasen til denne typen prosess, er det så vidt vi kjenner til jamt over noko færre kommunar som utgjer ei regionsamanslutning enn i Nordhordland.

Ved å vere tidleg ute samanlikna med resten av landet gir det også moglegheiter; både kva gjeld å setje agenda for saksfeltet, men også i form av at det kan gi moglegheiter til å stille nokre krav til sentrale styresmakter. Det vil seie; det er større moglegheiter til å hente ut ekstra «gulrøter» ved å vere tidleg ute med ei eventuell kommunestrukturændring.

Sannsynlegvis kjem regjeringa til å fremje sak om kommunereforma for Stortinget i løpet av vårseksjonen 2014. Samtidig har regjeringserklæringa slått fast at nødvendige vedtak knytte til gjennomføring av ei kommunereform skal fattast i løpet av inneverande stortingsperiode (2013-2017). Det betyr at her må ting skje kontinuerleg, for at regjeringa skal rekkje å innfri sin ambisjon.

I forslaget vårt til vidare framdrift bør kommunane før påske 2014 fastsetje om ein ønskjer å delta i utgreiingsløpet eller samarbeidsrelasjonsløpet for den vidare prosessen, slik at neste fase, utgreiingsfasen kan starte før sommaren 2014 og blir avslutta ved utgangen av 2014. Med ei slik framdrift vil ein både vere helt i front og i rute i forhold til den sentrale prosessen rundt kommunereforma, samtidig som ein vil ha moglegheit til å innfri regionen si eiga målsetjing om gjennomføre ei rådgjevande folkerøysting i dei kommunane det er aktuelt i tilknytning til kommunevalet 2015.

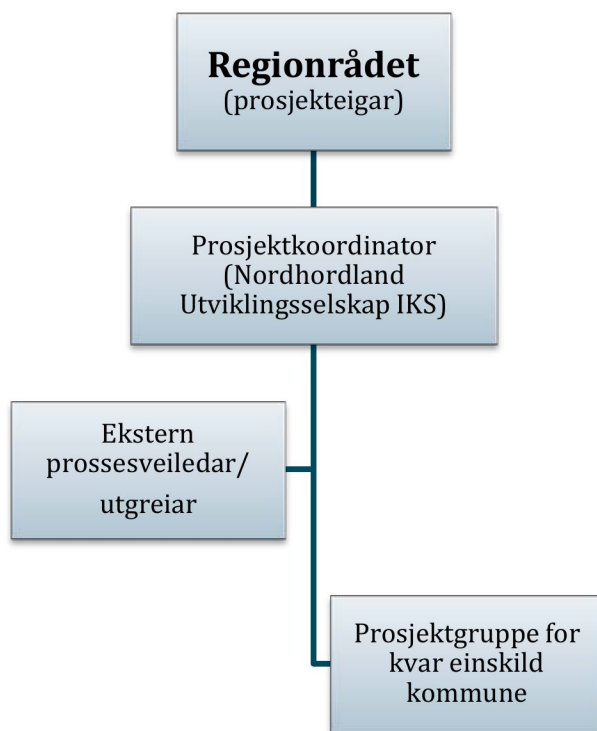
5.3 Organisering av vidare prosess

Dei to følgjande avsnitta om utgreiingsfase og gjennomføringsfasen har vi henta frå rapporten frå fase 1 i prosjektet, for også her å gi ei fullstendig framstilling av korleis vi ser for oss arbeidet i dei to fasane av prosjektet, som enno ikkje er påbegynt.

Generelt vil organisering og oppgåvefordeling bli viktigare i dei komande fasane. Det blir viktigare enn tidlegare at regionen sjølv også etablerer ein intern prosjektorganisasjon. Det bør vere eit koordinerande ledd som både koordinerer kommunane i regionen, og som også er sparringspartner, hjelper med å finne fram dokumentasjon osv. til ein ekstern prosessrettleiar. Nordhordland Utviklingsselskap IKS bør vere ein naturleg plass å etablere eit slikt koordinerande ledd, gjerne med spesiell dedikasjon frå ein eller to medarbeidarar.

I tillegg vil det i denne fasen, særleg for dei kommunane som vel å gå for utgreiingsløpet, også vere behov for at den einskilde kommunen etablerer si eiga prosjektgruppe med både politisk og administrativ representasjon. Denne gruppa vil vere viktig som ei referansegruppe for å rettleie prosessen ut frå dei gjeldande lokale forhold. I tillegg vil det vere eit viktig ledd også for å koordinere arbeidet som skal gjerast både internt i den kommunale organisasjonen og arbeidet ut mot eksterne grupper, som næringsliv, frivillige lag og organisasjonar osv.

Samla ser vi derfor, skjematisk sett, for oss følgjande prosjektorganisering for det vidare arbeidet:



Figur 11 Forslag prosjektorganisering

5.3.1 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 mogelege 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 avgjerder 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

Fase 2.2 bør etter vår oppfatning munne 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.

5.3.2 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, samarbeidsavtaler 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 dåverande 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 lokalisrast, bli dimensjonert og tilpassa slik at det blir ei ny eining som framstår samla, også etter gjennomføringa av ei eventuell kommunesamanslåing. Forhold knytt 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 få utgreidd 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 rådgjevande folkerøysting halden i samband med kommunevalet i 2015, og ved endeleg politisk behandling i aktuelle kommunestyrer.

5.4 Prosesskisse

5.4.1 Prosesskisse

I figuren under har vi samla saman dei ulike oppgåvene som må behandlast i dei ulike delane av prosjektet (inkludert det som allereie er gjort). Det er også lagt inn ei tentativ tidfesting av dei ulike

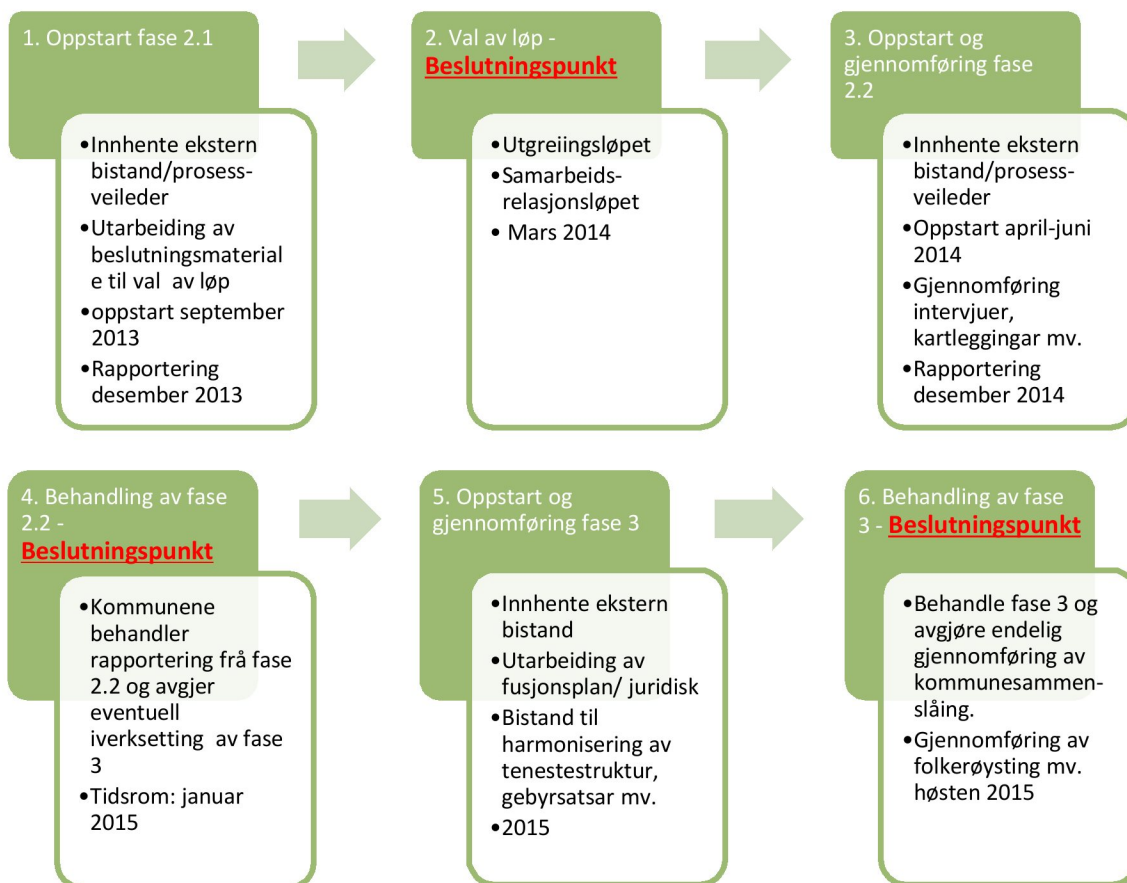
fasane.



Figur 12 Prosesskisse prosjekt "Kommunestruktur 2015"

5.4.2 Framdrift og beslutningspunkt

I figuren under har vi lagt inn forslag til framdrift og beslutningspunkt for den vidare prosessen, med sikte på å kome i mål med ei rådgivande folkerøysting, for dei kommunane som ønskjer det i samanheng med kommunevalet 2015.



Figur 13 Forslag framdrift og beslutningspunkte for vidare prosess

6. Oppsummering og anbefaling

6.1.1 Kommuneøkonomi

Våre berekningar viser at dei fyrste 15 åra etter ei kommunesamanslåing vil innebære lita endring i kommunane sine frie inntekter. Dersom ein klarer å realisere nokre effektiviseringsmoglegheiter relativt raskt, vil det vere netto innsparingspotensial. Etter år 15, når inndelingstilskotet trappast ned, vil eventuelt nye kommunesamanslutningar i sum tape monaleg med frie inntekter. Det er likevel høgst usikkert om inntektssystemet forblir uendra dei neste 15-20 åra. Høgst sannsynleg gjer det ikkje det. Derfor meiner vi at ein ikkje bør gi dei økonomiske effektane etter år 15 avgjerande vekt i denne samanhengen. Ein kan også forvente at den nye regjeringa vil gjere endringar i inntektssystemet, som gjer det meir fordelaktig å slå seg saman ut frå det som er sagt om den varsla kommunereforma. Uansett ser vi at kommuneøkonomien ikkje bør vere den avgjerande drivkrafta for å gå vidare med prosjektet «Kommunestruktur 2015». Dersom den nye regjeringa skal lukkast i å gjennomføre ei større kommunereform, vil det kunne vere heilt avgjerande å gjere endringar i inntektssystemet (eller det stalege finansieringsopplegget generelt) slik at det i større grad løner seg å gjennomføre friviljuge kommunesamanslåingar.

Når det gjeld kommuneøkonomi meiner vi også at det er viktig at kommunane i tida som kjem etablerer styringssystem som sørgjer for ei sunn økonomi- og finansforvaltning fram mot ei eventuell kommunesamanslåing, slik at ikkje for mykje pengar blir brukt i forkant av ei kommunesamanslåing.

6.1.2 Tenesteproduksjon

Ved ei eventuell kommunesamanslåing er det å forvente at det kan realiserast eit relativt monaleg innsparingspotensiale på administrasjonskostnader. For å lukkast med det blir det likevel føreset at ein er villig til å gjere strukturelle grep som gjer det mogeleg å spare pengar. Det kan også forventast å spare noko på dei ulike tenesteområda, men her vil biletet vere meir samansett og har relativt sett eit mindre innsparingspotensiale.

Vår vurdering er at ingen av dei presenterte modellane knytt til samlokalisering, desentralisering eller funksjonsdeling vil kunne gjennomførast fullt ut, men at ein må finne ei «mellomløysing» der det beste frå kvar av dei blir brukt. Det vil vere naturleg å leggje kriterium som økonomi, stordriftsfordelar som større fagmiljø og utnytting av ressursar og tilgjengelighet til tenestene til grunn. Det er og mange føresetnader som kan leggjast til grunn for vidare arbeid. Ei moglegheit er å seie at skulestruktur, barnehagestruktur og sjukeheimstruktur skal liggje fast, og at det fyrst og fremst er andre tenester ein skal finne ei ny organisering på. Ei anna kan vere at ein seier det skal etablerast eit minimum av tenester som servicekontor, kulturskule etc. rundt omkring i den nye kommunen.

6.1.3 Lokaldemokrati

Vår nullhypotese er at lokaldemokratiet er mogeleg å utvikle uavhengig av val av kommunesamanslåingar. Forsking viser også uklare effektar på lokaldemokratiet knytt til kommunestrukturendringar.

Det er oppfatninga vår at Nordhordlandsregionen har eit oppegåande lokaldemokrati. Slik må det også vere etter ei eventuell endring av kommunestrukturen. Det er mange moglegheiter knytt til å vitalisere det lokalpolitiske arbeidet og lokaldemokratiet i samband med ei kommunesamanslåing. Kommunane som deltek vidare i prosessen vil få utarbeidd konkrete forslag til korleis den politiske organiseringa kan utformast i samanheng med ein eventuell endra kommunestruktur. Dette vil gå på storleik på kommunestyret, utvalsstruktur osv. I tillegg vil ein også sjå på andre grep kommunen kan gjere for å styrkje lokaldemokratiet; både for dei folkevalte og for innbyggjarane i kommunen. Her vil det blant anna drøftast moglegheiter for å ta det politiske arbeidet ut til folket i form av opne møter, nye møtearenaer, nye møteformer og prosessar rundt høyringsfråsegner.

Ved å velje å gå vidare med samarbeidsrelasjonsløpet, det vil seie å ikkje gjennomføre ei kommunesamanslåing, men fortsetje med interkommunalt samarbeid vil ein i aukande grad kome borti dei demokratiske problema ved interkommunale samarbeid ved at avgjerdene blir tekne vekk frå kommunestyra. Ved å gå vidare med utgreiingsløpet og til slutt gjennomføre ei kommunesamanslåing, vil ein kunne løfte fleire oppgåver tilbake til kommunestyret som tidlegare har lege i interkommunale organ. Utfordringa blir likevel at avstanden til dei politiske organa kan bli større, sjølv om det i ein litt større samanheng framleis vil vere kort veg frå dei som styrer til dei som blir styrte i Nordhordland.

6.1.4 Samfunnsutvikling

Ei kommunesamanslåing vil kunne føre til at kommunane blir oppfatta som ei meir slagkraftig eining og framstår som ein meir attraktiv samarbeidspartnar for aktørar som ønskjer å bidra med næringsutvikling, bustadbygging, andre offentlege organ osv.

Nordhordlandsregionen er i vekst, men veksten er til dels svært ujamnt fordelt i regionen. Den sentrale problemstillinga vil vere om ei kommunesamanslåing vil klare å gjere veksten meir balanserte. Svaret på det er ikkje eintydig. På den eine sida kan ein meir heilskapleg blant annan arealpolitikk gjere det lettare å spreie vekstalternativa utover, dersom det blir færre og større kommunar. På den anna side vil ei kommunesamanslåing ha i seg sentraliserande element, som ein må ha eit svært medvite forhold til for å kunne motverke. Den vidare prosessen bør i stor grad ta opp i seg utfordringane med å balansere veksten i regionen.

6.1.5 Sentrale politiske føringar og kunnskapsinnhenting

Stortingsvalet 2013 medførte som kjent eit regjeringsskifte med ei ny regjering utgått frå Høgre og Fremskrittspartiet.

Den nye regjeringa Solberg saman med regjeringa sine støtteparti KrF og Venstre har blitt einige om at det skal gjennomførast ei større kommunereform der nødvendige vedtak for å endre kommunestrukturen skal fattast i løpet av Stortingsperioden 2013-2017.

Ut frå dette er prosessen Nordhordlandsregionen har starta på, veldig rettidig. Nordhordland er no i forkant av sentrale politiske føringar som etter alt å dømmе kjem til å bli vedteke. Det gir større styringsfart og moglegheit til å påverke dei gode løysingane.

Som det også er omtala i rapporten frå Telemarksforsking til Nordhordland i fase 1 våren 2013, vil stortingsvalet kunne medføre eit taktskifte i arbeidet med kommunestruktur. Valresultatet og dei følgjande forhandlingane gir grunnlag for å konkludere med at dette er tilfelle. Den nye regjeringa har sagt dei skal sørge for nødvendige vedtak i løpet av perioden. Det er eit tydeleg signal om at ein her skal gå kraftig til verks.

Ut frå desse tydelege styringssignala frå sentralt politisk hald, meiner vi det er rimeleg å tru at samarbeidsrelasjonsløpet er mindre relevant no enn våren 2013, då rapporten frå fase 2.1 blei skrivi. Når kommunane no skal velje kva dei vil gjere vidare i prosessen, meiner vi difor at kommunane bør velje å gå vidare med utgreiingsløpet. Grunngevinga for dette er at ein då er i tråd med det som ser ut til å bli dei sentralt gitte føringane for kommunereforma. I tillegg vil deltaking i utgreiingsløpet òg vere det alternativet som gjev mest kunnskap om dei moglege alternativa framover.

6.1.6 Tilråding

Ut frå vurderinga vår av dei ulike kriteria kommuneøkonomi, tenesteproduksjon, lokaldemokrati og samfunnsutvikling – men kanskje aller mest på grunn av dei sentralt gitte politiske føringane/signala, tilrår vi at alle kommunane i Nordhordland går vidare i prosessen rundt prosjektet «Kommunestruktur 2015» ved å delta i utgreiingsløpet. Gjennom deltaking i utgreiingsløpet vil kommunane innhente mest mogeleg kunnskap om konsekvensane av ei eventuell deltaking i ei framtidig kommunesamanslåing. Me meiner slik sett at det tidlegare «samarbeidsrelasjonsløpet» bør utgå i den vidare prosessen. For å kompensere for bortfallet av samarbeidsrelasjonsløpet tilrår vi dessutan at den vidare prosessen frametter etablerer fleire vedtakspunkt for kommunestyra, slik at dei einskilte kommunane har moglegheit til å fatte andre utviklingsval på eit seinare tidspunkt. På denne måten meiner vi at kommunane ikke har forplikta seg endeleg til ei kommunesamanslåing ved no å vedta å gå vidare i utgreiingsløpet.

Referansar

- Bukve, O. 1999. Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommunestrukturen – Høgskulen i Sogn og Fjordane. R-nr 1/99.
- Brandtzæg, B.A. 2006 a. Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern. Telemarksforsking-Bø. Rapport nr. 229.
- Brandtzæg, B.A. 2006 b. Evaluering av forsøk med interkommunalt samarbeid om barnevern i Vest-Telemark. - Telemarksforsking-Bø. Arbeidsrapport nr. 29/2006 b.
- Brandtzæg, B.A. 2009 a. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. – Telemarksforsking. TF-rapport nr. 258.
- Brandtzæg, B.A. 2009 b. Interkommunalt barnevern. Aktuelle samarbeidsmodeller for Hof, Re og Holmestrand kommuner. - Telemarksforsking-Bø. TF-rapport nr. 250
- Brandtzæg, B.A, Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing. – Telemarksforsking. Rapport nr. 264.
- Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Lie, K., Thorstensen, A. & Storm, H. 2011. Utreiing av kommunestruktur i Ryfylke. – Telemarksforsking. Rapport nr. 282.
- Langøren A., Aaberge, R. & Åserud, R. 2002. Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner. Rapporter 2002/15. Statistisk Sentralbyrå.
- Grefsrud & Hagen 2003. Kriterier for kommuneinndeling – Østlandsforsking. ØF-rapport nr. 21/2003.
- NOU 1992: 15. Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring - Kommunaldepartementet.

Nettsider:

<http://www.ssb.no/elektrisitet>

<http://www.nve.no/Global/Publikasjoner/Publikasjoner%202004/Faktaark%202004/fakta12004.pdf>

http://snl.no/alminnelig_forbruk