



## Fylkesmannen i Hordaland

Sakshandsamar, innvalstelefon  
Ole Bakkebø, 55 57 21 40

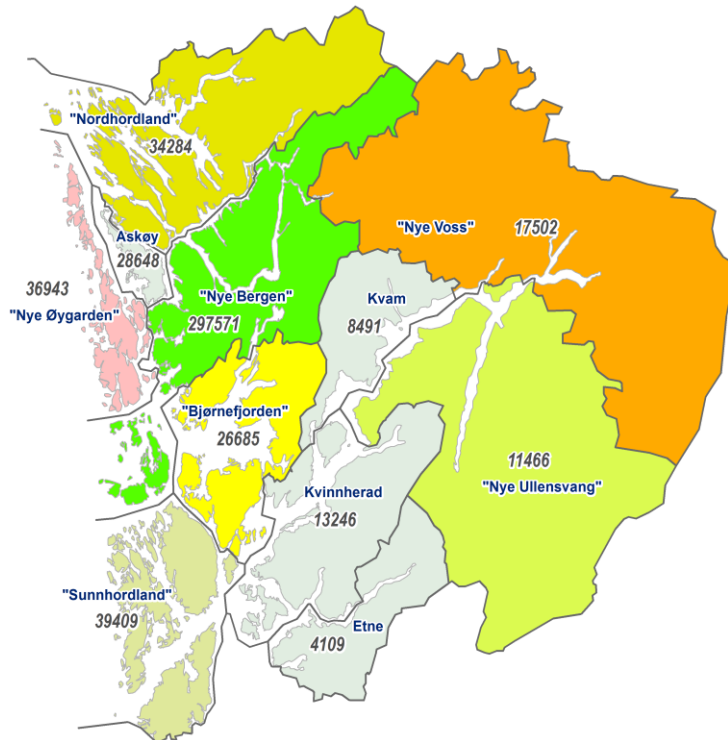
Vår dato  
29.09.2016  
Dykkar dato

Vår referanse  
2014/8610 310  
Dykkar referanse

Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo

### Fylkesmannens faglege tilråding om ny kommunestruktur i Hordaland.

Kartskisse over dei 10 nye kommunane i Hordaland :



### ***Tilrådinga er basert på målsetjingane for reforma og kriteriar for ein god kommunestruktur***

Fylkesmannen tilrår (pr. 1.10.2016) fylgjande ti kommunar:

**«Nye Nordhordland»:** 34.284 innb. ( Lindås 15.685; Meland 7.946; Radøy 5.091; Austrheim 2.894; Fedje 587; Masfjorden 1.700 og Modalen 381 )

«Nye Øygarden»:	36.943 innb. ( Fjell 25.010, Sund 7.032, Øygarden 4.901 )
Askøy:	28.648 innb
Bergen:	297.571 innb. ( Bergen 277.807, Osterøy 8.002, Vaksdal 4.115, Samnanger 2.465, Austevoll 5182)
«Bjørnefjorden»:	26.685 innb. ( Os 19.980, Fusa 3.886 og Tysnes 2.819,
«Sunnhordland»:	39.409 innb. (Stord 18.794, Bømlo 11.818, Fitjar 3.168 , Sveio 5.629)
Kvinnherad:	13.246 innb.,
Kvam:	8.491 innb;
«Nye Ullensvang»:	11.466 innb. (Odda 6.960, Ullensvang 3.401, Jondal 1.105)
«Nye Voss»:	17.502 innb. ( Voss 14.512, Granvin 926, Ulvik 1.130, Eidfjord 934 ).

Dei fleste opplista namna er arbeidsnamn som dekkjer det aktuelle geografiske området.

### **Attståande utfordringar i fylket**

Resultatet av den friviljuge reformprosessen er at ti kommunar slår seg saman til fire nye kommunar.: «**Nordhordland**» ( Lindås, Meland og Radøy ), «**Nye Øygarden**» ( Fjell, Sund og Øygarden), «**Bjørnefjorden kommune**» ( Os og Fusa ) og «**Nye Voss**» ( Voss og Granvin ). «**Nye Ullensvang**» ( Odda, Ullensvang og Jondal ) vert avklart den 5. oktober. Det inneber at det etter denne runden attstår seks kommunar som har fatta vedtak om samanslåing, men der dei aktuelle nabo(ar ) fatta vedtak om å stå åleine : det gjeld Stord, Bergen, Odda, Ullens-vang, Ulvik og Kvam. Dei øvrige 17 kommunane har vedteke å stå åleine.

Det går framleis føre seg prosessar i delar av fylket: Etne har fått utsetjing til å fatte ende-leg vedtak til 1. nov. Eidfjord, Ulvik og Granvin ( «Indre Hardanger») har fått utsetjing til 1. des. Jondal fattar nytt vedtak den 5. oktober. Departementet vil verte orientert om resultatata av vedtaka etter som vert dei fatta.

Gjennom den friviljuge runden er det no etablert ein ny kommunestruktur der 123.890 innb. har gått inn i nye kommunar. Etter Fylkesmannen si vurdering er denne nye strukturen fram-tidsretta og bør vere grunnmuren i ei mogeleg vidareføring av reforma. Kring Bergen er det no etablert tre nye, store kommunar med knapt 100.000 innb., i tillegg til Askøy kommune med knapt 30.000 innb. Det er ikkje gjennomført samanslåingar i den friviljuge runden som skaper utfordringar/ uheldige bindingar for vidare reformarbeid i ettertid. Fylkesmannen ser ikkje at det med dette resultatet er grunnlag i premissane for reforma å tilrå tvangssaman-slåingar i fylket. Konklusjonen vår er at dei 20 øvrige kommunane i neste runde bør slå seg saman med dei nye fem kommunane, stå åleine ( Kvinnherad, Kvam og Askøy ) eller på fritt grunnlag danne nye kommunar:

1. Austrheim, Fedje og Masfjorden bør slå seg saman med Nordhordland eller eventuelt av-klare andre samanslåingsalternativ
2. Osterøy, Vaksdal, og Samnanger bør slå seg saman med Bergen. Bergen kommune ut-greier no bydelsorganisering med etablering av kommunedelsenter i Arna. I intensjons- avtalen ligg det føre etablering av Oster bydel i Bergen. Alternativt kan desse kommun-ane etablere ein kommune aust for Bergen.
3. I Sunnhordland bør det etablerast ein ny kommune som består av Stord, Fitjar, Bømlo og Sveio. Sveio kan alternativt slå seg saman med Haugesund.
4. Tysnes kommune bør slutte seg til Bjørnefjorden kommune, men kan eventuelt vende seg til Sunnhordland.

5. Når det gjeld Eidfjord, legg vi til grunn at i den neste reformrunden må kommunen gå inn i ei større eining og i den runden sjølv ta standpunkt til om dei vil gå til « Nye Voss eller «Nye Ullensvang.»
6. For Ulvik er det naturleg å fylgje Granvin mot Voss eller alternativt «Indre Hardanger » som fått frist til 1. des til å fatte vedtak.
7. Øykommunen Austevoll bør slå seg saman med Bergen, men kan alternativt verte ein del av Bjørnefjorden.

### ***Fylkesovergripande utfordringar som kan inngå i reforma.***

Fylkesmannen tilrår at Etne (4.109 innb) slår seg saman med Vindafjord i Rogaland. Sveio bør velge om kommunen vil slå seg saman mot nord ( Stord/Bømlo/Fitjar) eller mot Hauge-sund når tilhøva elles er avklarte. Vidare meiner Fylkesmannen at det ligg til rette for at Gulen i neste runde kan verte ein del av «Nye Nordhordland», eventuelt verte ein del av ein ny kommune nord for Lindås/Radøy/Meland i lag med Fedje, Austrheim og Masfjorden. Gulen bør ta standpunkt til dette spørsmålet når tilhøva elles er avklarte. Vik og Aurland har utgreidd ein intensjonsavtale med Voss. Telemarksforskning konkluderer med at «*Ei saman-slåing kan gje ein ressurssterk kommune med nye og spanande utviklingsmulegheiter både knytt til samfunnsutvikling og tenesteproduksjon*»

### ***Eventuelle grensejusteringar***

Det ligg føre eit innbyggjarinitiativ frå innbyggjarane på Oksenhalvøya og BU i Ullensvang herad om å verte ein del av Granvin / Voss eller eventuelt til ein ny »Hardanger Nord kommune«.

## **2 Næmare grunngeving for tilrådinga – vurdering av heilskapen i regionen/fylket.**

Fylkesmannen vil i tilrådinga si ta utgangspunkt i det faktum at det dei siste 20 - 30 år over heile fylket er bygd opp eit omfattande nettverk av interkommunalt samarbeid på tvers av kommunegrensene for å løyse ressurskrevjande oppgåver. Dette samarbeidet har utvikla seg gradvis i etablerte regionar i Nordhordland, Sunnhordland, Vestkommunane, Hardanger og for øvrig gjennom ulike tilpassingar i resten av fylket.

For dei åtte nordhordlandskommunane, inkludert Gulen i Sogn og Fjordane, dreier det seg om til dømes om lag 25 ulike samarbeidstiltak, interkommunale selskap, bilaterale avtalar m.m over kommunegrensene. For dei øvrige regionane i fylket fins det tilsvarande samarbeidsavtaler m.m. av ulikt omfang. Fylkesmannen legg til grunn at den geografiske avgrensinga for desse samarbeidsarenaene i hovudsak også i realiteten er ein god indikator på ein naturleg framtidig kommunestruktur. Fylkesmannen legg dette resonnementet til grunn for den faglege tilråding om kommunestrukturen både på kort og på lengre sikt. Fylkesmannen legg til grunn at både tenestekvalitet og - kvantitet vert oppretthalden i desse etablerte strukturane og bidreg med effektiv administrativ ressursbruk, samstundes som vedtak, budsjett og strategiar vert tilbakeført til kommunestyret si demokratisk styring.

Ein ny kommunestruktur som er basert på desse lenge innarbeidde realitetane i dagens kommunar, vil i kraft av storleiken sin vidareføre generalistprinsippet for kommunesektoren. Han vil vere i stand til å setje inn ressursar til samfunnsutviklingsarbeid, kunne løyse utforutsette økonomiske utfordringar og vere skikka til å påta seg framtidige og større oppgåver frå statlege eller andre regionale organ.

Ein framtidig kommunestruktur i Hordaland i tråd med Fylkesmannen si faglege tilråding, vil skape ein betre balanse mellom kommuneiningane i heile fylket.

«**Nye Nordhordland**» kommune med kommunesenteret i Knarvik dannar ein næringssterk region med gode kommunikasjonar til det nye kommunesenteret for storparten av kommunen. Kommunen har differensiert næringsstruktur med eit stort felles arbeidsmarknadsområde og innfrir alle måla i reforma.

«**Nye Øygarden**» inneber at alle tre kommunane utanom Askøy dannar ny kommune i vest. Den nye kommunen innfrir alle mål og kriterier som er fastsett i arbeidet med kommunereforma og dannar ei god geografisk eining.

«**Bjørnefjorden**». Kommunane Os, Tysnes og Fusa i lag med Austevoll utarbeidde felles intensjonsavtale i Bjørnefjordområdet. Desse tre første kommunane ( «**Bjørnefjorden kommune**») dannar eit område som er naturleg geografisk avgrensa, har felles arbeidsmarknad og vil på sikt verte samanbunde med betre kommunikasjonar. Det vil vere naturleg at Tysnes sluttar seg til Fusa og Os. Alternativt kan Tysnes vende seg mot «Sunnhordland kommune». Det er også planlagt bru mellom Tysnes og Stord. Etableringa av «Bjørnefjorden kommune» inneber at nord, sør og vest for Bergen vil det ligge 4 større kommunar med eit folketal på ca 125.000 innb. Det fører til betre balanse mellom kommunane i Bergensregionen og forbetrar grunnlaget for samordna planlegging.

**Bergen Aust:** Den friviljuge samanslåingsprosessen kring Bergen og omlandskommunane gjev eit godt grunnlag for samordna samfunnsutvikling og transport/arealplanlegging. For å slutføre prosessen i Bergensregionen, ser vi det som turvande at kommunane aust for Bergen vert ein del av Bergen / Oster bydel. Desse tre kommunane, Osterøy, Vaksdal og Samnanger, har stor innpendling til Bergen. Det folketalsmessige grunnlaget, den fysiske strukturen og kommunikasjonane mellom kommunane i mellom gjer det krevjande å etablere ein eigen kommune aust for Bergen utan at Bergen deltek. Arna er det naturleg møtepunktet for desse tre kommunane. Stimulering av bustadsbygging, nærings- og samfunnsutvikling i dette fragmenterte området byr på store utfordringar med dagens struktur. Nye planer om opprusting av jernbane/ veg mellom Bergen og Voss gjev mellom anna høve til å skape ny vekst for området øst for Bergen.

**Sunnhordlandsregionen** har tradisjonelt vore ein sterk, vekstkraftig og synleg region i Hordaland, med tung satsing innanfor industri, maritime- og marine næringar i tillegg til godt utbygd helse- og skulevesen. Vi er bekymra for at denne regionen vert relativt svekka i fylkessamanheng og at balansen vert endra som følgje av dei omfattande kommunesamanslåingane som vil skje i Bergens-området. Trekantsambandet har bunde saman Sveio, Stord, Bømlo og Fitjar til eit felles arbeidsmarknadsområde og kommunane har utvikla eit tett interkommunalt samarbeid gjennom Samarbeidsrådet for Sunnhordland. Det er relativt stor pendling mellom desse fire kommunane og dei utgjer ein stor, felles og differensiert arbeidsmarknad. Fylkesmannen meiner at dei bør slå seg saman til ein kommune.

**Kvinnherad** kommune er i dag ein stor vidstrakt kommune oppdelt av øyar og fjordar, med mange interne ferjesamband og har elles lange avstandar mellom dei ulike bygdene. Det er krevjande å drifte denne geografisk store kommunen i dag. Med eit folketal på vel 13.000 vurderer vi at kommunen i stand til å skjytte sine ulike oppgåver og ansvar. Kommunen er i dag ein del av Samarbeidsrådet for Sunnhordland og har utgreidd samanslåing med desse kommunane. Kommunestyret har i ettertid vedteke å stå åleine. Fylkesmannen meiner at

kommunen vert oppretthalden som i dag. Det er ikkje registrert innspel om grensejustering i prosessen.

**Kvam** kommune har vedteke å slå seg saman med fire andre kommunar han grensar til, men fekk ikkje tilslutning til det av nokon av naboane sine. Kommunen har knapt 8.500 innbyggjarar, har to bygde-senter i tillegg til regionsenteret Norheimsund og godt utbygd skulestruktur. Kommunen har i dag stor dagpendling til Bergen kommunen og har ein del kraftinntekter som kan forbetre ein krevjande kommuneøkonomi. Det inneber at Kvam kommune står åleine. Fylkesmannen ser ikkje at det er realistisk for Kvam å slå seg saman med andre kommunar.

**Nye Ullensvang** ( ca 11.466 innb ) Etableringa av denne nye kommunen med regionsenteret Odda som kommunesenter vil danne ein sterk og robust kommune i indre strøk i Hardanger, som denne delen av fylket har sterk trong for. Både i frå begge sider av Sørfjorden, Røldal og Jondal er det gode kommunikasjonar i dag til kommunesenteret , i særleg grad etter bygging av Jondalstunnelen. Det er i dag stor innpendling frå både Ullensvang og Jondal til Odda. Dette vert ein sterk industri-, landbruks- og reiselivskommune i fylkessamanheng. Hardanger har sterkt behov for å prioritere samfunns- og næringsutvikling og på sikt endre den demografiske balansen. Det er særskilt viktig å utvikle interessante og fagleg tunge kompetansmiljø for å rekruttere etterspurt arbeidskraft til området. Inntekter knytt til skattlegging av kraftutbygging gjer denne kommunen robust til å kunne møte både investeringsbehova og handtere utfordringar.

**Nye Voss** (17.502 innb) Etableringa av denne kommunen inneber at den innfrir alle dei fire målsetjingane som er fastsette i kommunereforma. Kommunane Ulvik, Granvin og Eidfjord med eit gjennomsnittleg innbyggjartal på tilsaman 2990 innbyggjarar vert invitert inn i ein kommune som innfrir både kriteriane for innbyggjartal - og målsetjingane for reforma. Reisetid i frå alle deler av den nye kommunen til kommunesenteret Voss er rimelege etter at Hardangerbrua vart opna. Det er nokså stor innpendling frå alle dei tre tilsluttande kommunane til Voss. Voss er eit livskraftig regionsenter med eit allsidig og ekspanderande næringsliv, svært gode fritidstilbod og også eit viktig skulesenter som i dag tener alle kommunane med vidaregåande skular. Den nye kommunen vil verte ein viktig landbruks- og reiselivskommune i indre strøk av Hordaland. Skatteinntekter knytte til kraftutbygging vil gjere kommunen økonomisk robust til å møte uforutsette utfordringar og ta naudsynte grep på viktige samfunnsområde. Ei samanslåing vil betre rekrutteringa av kvalifisert personell både til administrasjon og tenesteproduksjon. Alle kommunane under eitt har trong for både å forbetre den demografiske balansen og forbetre rekruttering og kompetanse til offentleg og privat sektor.

### **Trekk ved kommunestyrevedtaka**

Kommunestyrevedtaka har ein generell tendens til at dei fleste relativt små kommunane har gjort vedtak om å stå åleine, medan større kommunar har valt å slå seg saman med andre. Dersom vi ser på folketalet i fylket har 16 kommunar som representerer knapt 420.000 av fylket sine 518.000 innbyggjarar vedteke å slå seg saman – enten gjensidig med andre eller einssidig. 17 kommunar med eit samla folketalet på knapt 100.000 innbyggjarar har valt å stå åleine.

	Gjensidige vedtak – to el. fl. kommunar	Vedtak-utan partner med pos vedtak	Vedtak om å stå åleine
Bergen		277 807	
Etne			4 109
Sveio			5 629
Bømlo			11 818
Stord		18 794	
Fitjar (i)			3 168
Tysnes (i)			2 819
Kvinnherad (ii)			13 246
Jondal (i)			1 105
Odda		6 960	
Ullensvang		3 401	
Eidfjord (i)			934
Ulvik (i)		1 130	
Granvin	926		
Voss	14 512		
Kvam		8 491	
Fusa	3 886		
Samnanger(i)			2 465
Os	19 980		
Austevoll			5 182
Sund	7 032		
Fjell	25 010		
Askøy(ii)			28 648
Vaksdal			4 115
Modalen (i)			381
Osterøy			8 002
Meland	7 946		
Øygarden	4 901		
Radøy	5 091		
Lindås	15 685		
Austrheim			2 894
Fedje(i)			587
Masfjorden (i)			1 700
<b>Sum innbyggjarar</b>	<b>104969</b>	<b>316583</b>	<b>96 802</b>

**Forklaring tabellen :** Kommunar merka med « i » er «Ufriviljug små» i det nye inntektssystemet. Kommunar merka med «ii» er kommunar som både kommunestyret og Fylkesmannen meiner framleis kan vere eigen kommune i framtida. (Kjelde SSB: folketal 1/7 2016)

Dersom vi ser bort frå Askøy og Kvinnherad som får tilslutning frå Fylkesmannen om å stå åleine, har 15 kommunar med knapt 55.000 innbyggjarar og med eit gjennomsnittleg innbyggjartal på om lag 3.600 innbyggjarar valt å stå utanfor reforma. Av desse 15 kommunane har åtte fått statusen « ufriviljug små» i det nye inntekts-systemet. 6 kommunar

som representerer ca 316.000 innbyggjarar har fatta vedtak om samanslåing utan at aktuelle nabokommunar vil slå seg saman med dei.

Uavhengig av dette tilhøvet ser Fylkesmannen at dei fleste kommunar som har valt å stå åleine, vil møte store økonomiske utfordringar knytt til økonomi for framtida. Fylkesmannen grunnjev den faglege tilråding si om samanslåing av desse små kommunane at dei på sikt ikkje er i stand til å innfri Stortinget sine målsetjingar om ein framtidsretta kommunestruktur. Mange av desse kommunane grunnjev skepsisen sin til kommunereforma med at dei er usikre på den påverknaden dei vil få gjennom samanslåing med større kommunar og med tap demokratisk kontroll. Etter

Fylkesmannen si vurdering er kommunestyret sin påverknad i stor grad alt tapt ved omfattande i interkommunale ordningar.

**Kraftkommunar.** Det er eit systematisk trekk ved folkerøystingane som er verdt å kommentere. Kommunar som har svært høge skatteinntekter knytte til kraftanlegg har både i kommunestyrevedtak og folkeavrøysting massivt avvist reformbehovet og vil stå åleine. Det gjeld Eidfjord, Modalen og Masfjorden i Hordaland og desse tre kommunane er også «ufriviljug små». Fylkesmannen erfarer at tilsvarande «kraftkommunar» i andre deler av landet har inntatt det same standpunktet. Etter Fylkesmannen si vurdering botnar denne haldninga i at dei isolert sett gjennom kraftinntekter makter å oppretthalde økonomien i kommunen, sjølv om dei på dei alle fleste teneste-område er så godt som heilt avhengig av interkommunalt samarbeid eller kjøp av tenester av andre kommunar eller instansar for å fungere. Det ligg ein innarbeid i kultur i desse kommunane at dei ikkje er innstilte på å omfordele desse ekstraordinære skatteinntektene med nabokommunane sine gjennom kommunesamanslåingar. Etter Fylkesmannen si oppfatning bør Regjeringa og Stortinget problematisere om denne typen kraftkommunar bør stå i vegen for ein ny kommunestruktur.

Med helsing

Lars Sponheim  
Fylkesmann

Ole Bakkebø  
Fagdirektør  
kommunereforma

*Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.*