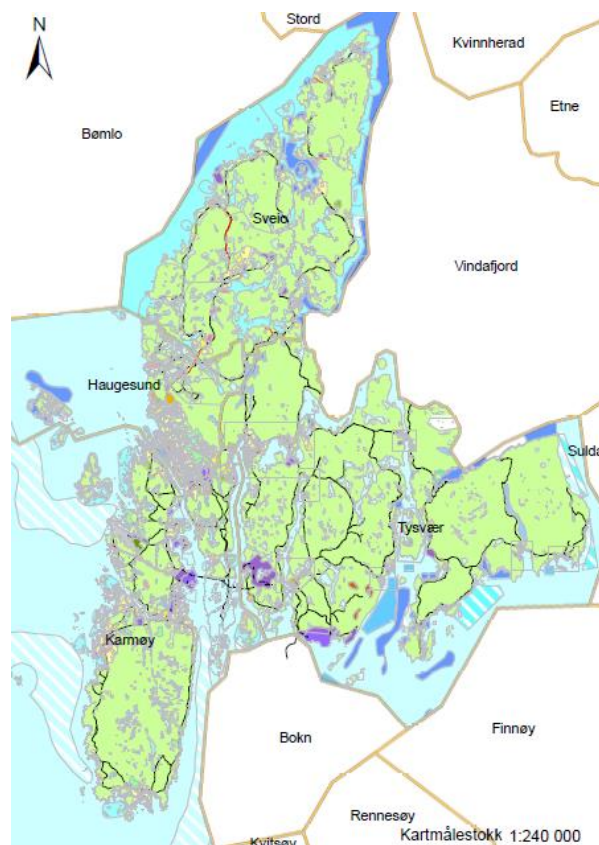


Sveio, Tysvær, Karmøy og Haugesund kommune

Mulighetsstudium om storkommune på ytre Haugalandet



Rapport 26. november 2015

Oppdragsgiver: Sveio kommune
Rapportnr.: R9111
Rapportens tittel: Mulighetsstudium om storkommune på ytre Haugalandet
Ansvarlig konsulent: Rune Holbæk i samarbeid med Jørund K Nilsen
Kvalitetssikret av: Kjell E. Værnor
Dato: 25. november 2015

Innhold

| | |
|--|-----------|
| SAMMENDRAG | 6 |
| 1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLINGER | 12 |
| 1.1 KOMMUNEREFORMEN | 12 |
| 1.2 PROBLEMSTILLINGER | 14 |
| 1.3 METODE | 14 |
| 1.4 LESERVEILEDNING | 15 |
| 2 KOMMUNENE – KJENNETEGN OG UTVIKLINGSTREKK | 16 |
| 2.1 KOMMUNENE PÅ YTRE HAUGALANDET | 16 |
| 2.2 BEFOLKNINGSUTVIKLING OG DEMOGRAFI | 17 |
| 2.3 UTDANNINGSNIVÅET PÅ YTRE HAUGALANDET | 22 |
| 2.4 NÆRINGS LIV OG NÆRINGSSTRUKTUR | 24 |
| 2.5 TETTSTEDER OG TETTSTEDSOPPSPLITTING | 28 |
| 2.6 NYE VEIPROSJEKTER | 31 |
| 2.7 REGIONALE PLANDOKUMENTER | 32 |
| 2.8 INTERKOMMUNALT SAMARBEID | 34 |
| 2.9 REGIONALE OG STATLIGE STRUKTURER I REGIONEN | 35 |
| 2.10 KOMMUNEØKONOMI | 36 |
| 2.10.1 Inntektsnivå, driftsresultat, kapital og gjeld | 36 |
| 2.10.2 Hva betaler brukerne/innbyggerne | 39 |
| 2.10.3 Oppsummering kommunal økonomi | 40 |
| 2.11 TJENESTEOMRÅDENE – NIVÅ OG UTGIFTER | 40 |
| 2.11.1 Beregnet behov for tjenester fram mot 2040 | 41 |
| 2.11.2 Oppsummering av tjenesteområdene | 42 |
| 2.12 KOMMUNESTYRENE OG VALGDELTADELSE | 43 |
| 2.13 INNDELINGSHISTORIKK – KOMMUNEGRENSER I FORANDRING | 44 |
| 3 KOMMUNESTRUKTUREN OG SAMFUNNSUTVIKLING | 45 |
| 3.1 KOMMUNENES ROLLE SOM SAMFUNNSUTVIKLER | 45 |
| 3.2 EKSPERTUTVALGETS KRITERIER FOR SAMFUNNSUTVIKLING | 45 |
| 3.3 SAMFUNNSUTFORDRINGER REGIONEN STÅR OVERFOR | 46 |
| 3.4 UTFORDRINGER SETT FRA NÆRINGS LIVET | 51 |
| 3.5 POTENSIAL FOR NYE SAMFUNNSUTVIKLINGSOPPGAVER I UTREDNINGSREGIONEN? | 55 |
| 3.6 ENDRINGER I FYLKESKOMMUNENS OG REGIONAL STATS ORGANISERING? | 57 |
| 4 KOMMUNESTRUKTUREN OG OPPGAVER INNEN TJENESTEYTING OG MYNDIGHETSUTØVELSE | 58 |
| 4.1 SKALAEFFEKT OG STORDRIFTSFORDELER | 58 |
| 4.1.1 Økonomiske konsekvenser | 58 |
| 4.2 KAPASITET, TILGJENGELIGHET OG KOMPETANSE | 60 |
| 4.3 UTFORDRINGER KNYTTET TIL HARMONISERING | 61 |
| 4.4 ULIKE TYPER AV OPPGAVER | 62 |
| 4.4.1 Administrasjon og styring | 63 |
| 4.4.2 Spesialiserte, ikke stedbundne tjenester | 63 |
| 4.4.3 Tjenesteproduksjon, ikke stedbundne tjenester | 63 |
| 4.4.4 Tekniske støttetjenester/driftsoppgaver | 64 |
| 4.4.5 Beredskapstjenester med vaktordninger | 64 |
| 4.4.6 Stedbundne tjenester som krever nærhet til brukerne | 64 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4.5 | OPPSUMMERING - HVILKE EFFEKTER TROR VÅRE INFORMANTER ENDRET KOMMUNESTRUKTUR VIL GI | 65 |
| 4.6 | POTENSIAL FOR NYE OPPGAVER TIL STØRRE KOMMUNER - TJENESTEYTING | 66 |
| 4.6.1 | Oppgaver tillagt BUF-etat (statlig barnevern) | 68 |
| 5 | KOMMUNESTRUKTUREN OG KOMMUNEØKONOMI | 70 |
| 5.1 | HVORDAN VIRKER INNTEKTSSYSTEMET? | 70 |
| 5.2 | HVORDAN VIL RAMMETILSKUDDET SAMLET FOR KOMMUNENE BLI ENDRET PÅ VARIG BASIS? | 72 |
| 5.3 | ULIKE STIMULERINGSTILSKUDD | 74 |
| 5.4 | OMFORDELING MELLOM KOMMUNENE | 75 |
| 6 | DEMOKRATI | 77 |
| 6.1 | VALGDELTAELSE | 77 |
| 6.2 | KOMMUNESTYRENE | 77 |
| 6.3 | POTENSIAL FOR NYE OPPGAVER | 79 |
| 6.4 | MINDRE INTERKOMMUNALT SAMARBEID | 79 |
| 6.5 | PÅVIRKNINGSKRAFT | 79 |
| 6.6 | IDENTITET OG TILHØRIGHET | 80 |
| 6.7 | NÆRDEMOKRATISKE ORDNINGER - LOKALSTYRER | 81 |
| 7 | SAMLET VURDERING AV EN NY STORKOMMUNE PÅ YTRE HAUGALANDET | 84 |
| 7.1 | EKSPERTUTVALGETS KRITERIER | 84 |
| 7.2 | TJENESTEPRODUSENT | 85 |
| 7.3 | MYNDIGHETSUTØVELSE | 89 |
| 7.4 | SAMFUNNSUTVIKLING | 89 |
| 7.5 | LOKALDEMOKRATISK ARENA | 91 |

Forord

På oppdrag av kommunene Sveio, Tysvær, Karmøy og Haugesund har Agenda Kaupang i samarbeid med Jørund Nilsen (eget selskap), utredet muligheter og konsekvenser ved en ny felles storkommune på ytre Haugalandet.

Utredningen drøfter utfordringer ved nåværende kommunegrenser, og om en ny felles storkommune på ytre Haugalandet med rundt 95 000 innbyggere gir muligheter for å møte utfordringene kommunene og ytre Haugalandsregionen samlet står overfor på en bedre måte enn i dag.

Prosjektet er gjennomført av Jørund K. Nilsen, Rune Holbæk, Erik Holmelin og Finn Arthur Forstrøm. Rune Holbæk har i samarbeid med Jørund Nilsen vært hovedkonsulenter i denne utredningen.

Arbeidet har pågått i perioden fra august til november 2015.

Stabekk, 26. november 2015

Agenda Kaupang AS

Sammendrag

Bakgrunn og problemstillinger

Stortingsflertallet og regjeringen vil gjennomføre en kommunereform. Reformen har to hovedbegrunnelser: Behov for mer kompetanse og kapasitet i kommunene og behov for kommuner som i større grad sammenfaller med samfunnsutfordringene i kommuneoverskridende bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Sveio, Tysvær, Karmøy og Haugesund på ytre Haugalandet har samlet en befolkning på rundt 95 000 innbyggere, innenfor et landareal på rundt 910 km². Regionen har til sammen nær 48 000 arbeidsplasser. Både befolkningsmessig og næringsmessig utgjør de fire kommunene tyngdepunktet i Haugesundregionen som helhet. Det er store forskjeller mellom kommunene målt i innbyggertall. Største kommune er Karmøy som hadde i overkant av 42 000 innbyggere pr. 1. januar 2015, mens Sveio er minst med om lag 5500 innbyggere. Karmøy og Haugesund er vesentlig mer tettbygd enn de øvrige kommunene. Regionen står fortsatt overfor en betydelig befolkningsvekst. Anslaget fra SSB er en samlet økning med nærmere 25 000 innbyggere frem til 2040. Kommunene inngår i samme bo- og arbeidsmarkedsregion med to tilfeller av tettsteder som deles av kommunegrensene og en betydelig pendling med over 25 % pendling til Haugesund som hovedsenteret i regionen. Avstandene innad i regionen er ikke store i nasjonal sammenheng. Området vil om få år være fergefri nordover mot Bergen og sørover mot Stavanger. Sveio ligger i Hordaland og inngår dermed i en annen fylkeskommune og regionale statlige institusjoner. I den senere tid har regionen har mistet mange arbeidsplasser innenfor petro-maritim virksomhet, og trenger nyetableringer for å kompensere for dette.

Kommunene har en lang og sammensatt inndelingshistorikk. Samtlige kommuner i dag er resultat av et stort antall grenseendringer, utskillelser og/eller sammenslåinger siden 1838 da lokaldemokratiet ble formalisert gjennom formannskapslovgivningen. Ingen av kommune er originale kommuner fra 1838.

Hensikten med utredningen er å belyse mulighetsrommet som kan finnes for Sveio, Tysvær, Karmøy og Haugesund ved en endret kommunestruktur. Utredningen drøfter utfordringer ved nåværende kommunegrenser og kommunestørrelse og om en ny felles storkommune på ytre Haugalandet gir muligheter for å møte utfordringene kommunene og ytre Haugalandetsregionen samlet står overfor på en bedre måte enn i dag. Kommunestrukturen drøftes i lys av kommunenes rolle som samfunnsutviklere, tjenesteytere, myndighetsutøvere og lokaldemokratisk arena og regjeringens ekspertutvalg og deres kriterier for kommunestrukturen. Utredningen drøfter også om en ny kommune har potensial til å overta nåværende fylkeskommunale og statlige oppgaver.

Utredningen baserer seg på offentlig statistikk fra SSB, plan- og analysedokumenter fra kommunene og andre aktører i regionen og tidligere utredningsarbeider som berører problemstillinger knyttet til kommunestruktur. Videre baserer utredningen seg på om lag 40 telefonintervjuer, samt en halv dags samling med planansvarlige og hovedtillitsvalgte i de fire kommunene.

Utfordringer ved nåværende grenser

- Utredningsregionen inngår i samme bolig- og arbeidsmarkedsregion med omfattende pendling og tettstedsoppsplitting. Summen av den enkelte kommunes valg og prioriteringer for eksempel innenfor gjelder bolig, næringsarealer og senterutvikling har betydning for utviklingen i regionen samlet sett, men i dag er situasjonen slik at den enkelte kommune primært har som hovedmål å arbeide for et utbyggingsmønster som gagnar dem best enkeltvis. Det er behov for et kommuneoverskridende perspektiv på planlegging og utvikling.

- Utredningsregionen har felles utfordringer og felles interesser når det gjelder regional utvikling og interessehevdning overfor omverdenen. I dag er det primært Haugalandet Vekst som ivaretar felles interessehevdning og utviklingsarbeid for samtlige av kommunene.
- Som følge av nye veger, knyttes regionen nærmere opp mot Bergen og Stavanger. Regionen står overfor en mulighet, men også en utfordring når det gjelder konkurransen med nabobyene.
- I dag er det fylkeskommunene og staten som har ansvaret for kollektivtransporten og veger. Et vesentlig ansvar for samfunnsutvikling er dermed lagt til andre nivåer enn kommunene.
- Fylkesgrensene og statlige grenser går gjennom utredningsregionen. Sveio i Hordaland inngår i andre institusjoner av stor betydning for samfunnsutvikling enn de øvrige kommunene. Viktige institusjoner i den sammenheng er fylkeskommunen, fylkesmannen og Innovasjon Norge.
- Kommunene har kompetanse og kapasitet, men fagmiljøene er sårbare og spesialkompetanse er krevende å opprettholde og rekruttere både innenfor tjenesteyting og samfunnsutvikling.
- Beregninger av det framtidige behovet for pleie og omsorgstjenester på ytre Haugalandet viser at alle kommunene hver for seg vil ha store utfordringer med å klare å møte dette behovet. Samlet for kommunene vil behovet øke med ca. 100 % fram til 2040, gitt dagens nivå når det gjelder sykkelighet i befolkningen og nivå/metode for pleie/omsorg fra kommunen. Økningen har sammenheng med at det blir flere eldre i regionen. Dersom tjenestene blir tilbudt som i dag, vil behovet for bemanning, seniorvennlige boliger, sykehjemsplasser og utgiftene innenfor de aktuelle tjenesteområdene øke i takt med det beregnede behovet.
- Norge og regionen står overfor en ny og betydelig utfordring som følge av flyktningkrisen, herunder bosetting, integreringstiltak og barnevernstjenester. Bufetat region Vest bekrefter at enslige mindreårige flykninger allerede er en kjempeutfordring for hele regionen og er den største enkeltgruppen av barnevernstjenester i Norge pr. i dag.
- Samhandlingsreformen utfordrer kommunene på nye arbeidsoppgaver innenfor både kommunal øyeblikkelig hjelp døgntilbud og innen rus og psykisk helse, hvor stadig flere pasienter skal behandles i kommunene.
- Kommunene har ikke en slik størrelse at det alltid er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Det kan derfor oppstå habilitetsproblematikk ved behandling av enkeltsaker f.eks. innenfor barnevernet, sosialtjenesten eller byggesaker.

En ny kommune på ytre Haugalandet – muligheter

Kommunene som samfunnsutviklere

Kommunene skal fastlegge utbyggingsmønster for bolig, næring og infrastruktur, drive steds- og sentrumsutvikling, sikre miljøhensyn og folkehelse og tilrettelegge for næringsutvikling. Kommunenes utviklingsrolle dreier seg dermed om å legge til rette og regulere betingelsene for viktige utviklingstrekk i kommunene. Kommunenes utviklingsrolle omfatter også muligheten for å påvirke regionale utviklingstrekk som fastlegges på andre arenaer enn de kommunale. Kommunenes mulighet for å ivareta sine samlede interesser overfor nabokommuner, fylkeskommunene og statlige myndigheter er dermed en viktig side ved samfunnsutbyggingsrollen. I følge ekspertutvalget bør kommunene ha en inndeling som er mest mulig funksjonell for de områder det er nødvendig å se i sammenheng for å sikre helhetlige løsninger, særlig på areal- og transportområdet. I følge utvalget vil det i mindre sentrale strøk være kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling være viktigere i følge når kommunesammenslåing skal vurderes.

En ytre Haugalandet kommune kan legge til rette for en mer samordnet mobilisering av utviklings- og plankompetanse for å påvirke utviklingen i hele regionen. Et felles kommunestyre med en felles fagadministrasjon kan se de ulike delene av regionen i sammenheng, med sikte på tilrettelegging for boliger, næringsarealer, jordbruk, grøntområder, kultur og idrett, tettstedsutvikling og infrastruktur. En sammenslutning kan motvirke suboptimalisering og lokal konkurranse, og legge grunnlag for at de ulike stedene og kvalitetene i utredningsregionen utfyller hverandre. Én kommune vil gi likeartet saksbehandling og regelpraktisering i kommunene og gi like rammebetingelser for næringsvirksomhet. En sammenslått kommune kan også legge grunnlag for en mer rasjonell lokalisering av tjenestetilbud, som er særlig aktuelt i tettstedene som i dag er delt av kommunegrensen.

Ytre Haugalandet kommune blir en kommune med nærmere 100 000 innbyggere og vil antagelig kunne tydeliggjøre og forsterke regionenes felles interesser overfor statlige, fylkeskommunale og private aktører. For eksempel for å utvikle sykehustilbud, flyplassen og å få lokalisert statlige arbeidsplasser. Ytre Haugalandet blir en relativt stor kommune i nasjonal sammenheng. Én kommune kan forplikte kommunen samlet og fremføre argumenter overfor omverdenen med større tyngde enn situasjonen er i dag. En ny kommune kan også bidra til å forene de nåværende kommunenes felles interesser og perspektiver overfor omverdenen.

Ytre Haugalandet kommune vil antagelig ha mulighet til å overta ansvaret for kollektivtransporten og evt. fylkesveger hvor transportarbeidet i hovedsak er lokalt. Flere oppgaver lagt til kommunen forsterker muligheten for å ta ansvar for eget tjenestetilbud og egen utvikling, og transport- og arealpolitikken vil kunne ses i nærmere sammenheng.

En viktig tilleggsdimensjon for Sveio vil være at innbyggerne vil inngå i et fylke som er mer relevant for innbyggerne i mange sammenhenger. En sammenslåing vil også innebære at samtlige kommuner forholder seg til de samme regionale planer fra fylkeskommunen og det samme fylkesmannsembetet.

En storkommune har potensial for å utvikle større fagmiljøer på flere områder, redusere sårbarhet og ivareta spesialkompetanse. En større kommune kan også styrke kommunenes attraktivitet som arbeidsgiver og legge forutsetninger for bredere utviklingsmiljøer. Styrkede fagmiljøer vil også kunne støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og kapasitet til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder og/eller nye arbeidsformer.

Ovenfor er oppmerksomheten rettet mot de muligheter en sammenslutning kan gi spesielt for de mest sentrale delene av ytre Haugalandet. Imidlertid består regionen av flere bygger og steder som ligger et godt stykke unna senterområdene. Det ovennevnte behovet og potensialet for en helhetlig og samordnet utviklings- og planpoltikk på tvers av grensene, vil gjøre seg mindre gjeldende for distriktene på ytre Haugalandet. Imidlertid vil også disse stedene ha den samme interesse i å sette regionen på kartet og ivareta felles interesser. Også kompetanse- og kapasitetspotensialet kan også komme distriktene i regionen til gode.

Kommunene som tjenesteytere

Større kommuner vil, i følge Ekspertutvalget, legge bedre til rette for økt rammestyring fra statens side og dermed gi økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Videre hevdes det at større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler og det vil trolig være effektiviseringsgevinster på enkelte områder, slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren.

Kartleggingen vår viser at tilstrekkelig størrelse til å drifte robuste og gode tjenestetilbud fremheves som en viktig utfordring på enkelte områder. Dette er ofte en helt sentral forutsetning for å kunne sikre en effektiv tjenesteproduksjon.

Estimatene i denne rapporten for effektiviseringsgevinster i forhold til administrasjon på om lag 30 mill. kroner, viser et betydelig potensial for en mer effektiv tjenesteproduksjon.

En ny storkommune på ytre Haugalandet vil kunne gi en bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler som kommunene i dag samarbeider om interkommunalt for å oppnå. Interkommunalt samarbeid innen PP-tjenesten (Haugesund, Utsira og Sveio) og legevakt (Haugesund, Karmøy, Tysvær, Sveio, Bokn, Utsira), vil kunne avvikles og evt. behov for interkommunalt samarbeid om barnevern og spesialiserte botilbud kan unngås. Et enda mer integrert tjenestetilbud vil sannsynligvis kunne sikre en mer effektiv og hensiktsmessig tjenesteproduksjon, spesielt der det er vanskelig for den enkelte kommune å oppnå stordriftsfordeler.

En sammenslåing vil antageligvis få direkte konsekvenser for de ikke stedbundne tjenester og fagadministrasjoner i kommunene. Barnevernstjenestene er et eksempel på ikke stedbundne tjenester som kunne vært organisert sammen for å utnytte kapasitet, kompetanse og sikre en mer effektiv tjenesteproduksjon.

Stedbundne tjenester som barnehager, skoler og pleie- og omsorgstjenester vil nødvendigvis ikke berøres av en sammenslåing, gitt at det er ønskelig å tilby tjenestene i nærhet til innbyggerne. Når det gjelder stedbundne tilbud som KØH-tilbud, lindrende tilbud, barnebolig, boliger til multifunksjonshemmede og kulturtilbud som bibliotek og kulturhus er bildet noe annerledes. Her vil endret kommunestruktur kunne gi grunnlag for større enheter enn i dag. En storkommune kan også ha potensial for å møte utfordringene kommunene står overfor når det gjelder flyktninger, bosetting og integrering, herunder lokalisering av mottak.

Innenfor flere områder kan det ligge til rette for økt samarbeid og koordinering/planlegging av tilbud enn det er i dag. Innenfor kulturområdet kan man for eksempel samordne ledelse/administrasjon, samtidig som man beholder de lokale tilbudene.

En kommunesammenslåing vil kunne gi grunnlag for et forbedret og/eller et mer effektivt tjenestetilbud i områder der dagens kommunegrenser bidrar til en lite hensiktsmessig struktur. Dette gjelder for tjenestetilbud der hver av kommunene har flere enheter eller i utbyggingsområdene mellom Haugesund, Karmøy og Tysvær hvor det planlegges utvikling av nye tjenestetilbud til innbyggerne. I tillegg er det tenkelig at en ny storkommune på ytre Haugalandet for eksempel vurderer skolestrukturen sin på en annen måte enn det hver enkelt kommune har gjort til nå.

For regionale samarbeidsparter som Høyskolen Stord-Haugesund, Bufetat Region Vest, NAV Rogaland og helseforetaket vil dialogen og kontakten med kommunene kunne forenkles sammenlignet med i dag. Samtidig vil storkommunen utvikle seg til en mer likeverdig part i samarbeidet, med betydelige fagmiljøer og politisk kraft.

Kommunene som myndighetsutøvere

Ekspertutvalget mener at kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Kartleggingen vår viser at ingen av kommunene har en slik størrelse at det alltid er en slik tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler i kommunen og innbyggerne. Det kan derfor oppstå habilitetsproblematikk ved behandling av enkeltsaker f.eks. innenfor barnevernet, sosialtjenesten eller byggesaker. Informantene peker på at dette kan være en aktuell utfordring i alle kommunene i utredningsregionen, men at dette i størst grad gjelder for Sveio og Tysvær.

På den annen side kan storkommuner medføre større avstand og «opplevd distanse» mellom innbyggerne og administrasjonen. Større avstand kan svekke administrasjonens kunnskap om lokale forhold i de ulike deler av den nye storkommunen. Endringene i en ny felles storkommune vil

bli spesielt store for innbyggerne i Sveio og Tysvær, som er de minste kommunene i utredningsregionen.

Lokaldemokratiet

I vurderingen av hvilke konsekvenser en sammenslutning vil ha for lokaldemokratiet, kan det skilles mellom lokaldemokrati som et institusjonelt system for å kanalisere innbyggernes påvirkning på og medbestemmelse i lokale saker på den ene siden, og på den andre siden lokaldemokrati som ramme for lokalt og regionalt felleskap og tilhørighet. Ekspertutvalget pekte særskilt på tre kriterier kommunestrukturen bør ivareta innen lokaldemokrati: 1. Høy politisk deltakelse, 2. Lokal politisk styring og 3. Lokal identitet og tilhørighet.

Ytre Haugalandet kommune vil få nærmere 100 000 innbyggere. Det vil bli betydelig flere folkevalgte pr. innbyggere. Avstanden mellom innbyggere og folkevalgte blir større, og den personlige kunnskapen og kontakten det kan legges til rette for i mindre kommuner, kan reduseres. Det kan gå utover innbyggernes mulighet til å påvirke politisk. Imidlertid kan innføring av nærdemokratiske ordninger kompensere for dette. Også andre former for å kanalisere innbyggernes interesser kan medvirke og styrke politisk deltakelse.

Det kan også innvendes at en storkommune kan få en redusert oppmerksomhet mot distriktene, bygdene og stedene utenfor de mest sentrale deler av en ny kommune. Imidlertid i flertallet av innbyggerne i en ny kommune bo utenfor Haugesund tettsted, og ingen av kommunene er alene større enn de tre andre samlet. Det kan legges til rette balanse i kommunestyret og dermed oppmerksomhet både overfor bygdene og mer bymessige strøk i en storkommune.

Det er vanskelig å si noe sikkert om valgdeltakelsen vil styrkes eller svekkes i en ny kommune, men det er et faktum at de to største kommunene (Karmøy og Haugesund) i dag har lavest valgdeltakelse. Imidlertid er det ikke en sammenheng mellom valgdeltakelse og kommunestørrelse ser vi landet under ett. Deltakelsen kan bero på de framtidige kommunestyrenes organisering av sitt arbeid, dialogen med innbyggerne og hvorvidt innbyggerne finner det naturlig å engasjere seg i lokale saker. Det er også usikkert om rekrutteringen til politikken og politiske verv vil endres som følge av en sammenslåing. Imidlertid kan en sammenslåing resultere i større konkurranse om plass i kommunestyrene. Det kan vitalisere lokaldemokratiet og partiene vil kunne få flere kandidater å velge mellom.

En kommunesammenslåing vil endre de kommunale partiorganisasjonenes geografiske horisont. I programarbeid og andre partiaktiviteter må partiene fange opp hele den nye kommunen. Det vil være partienes oppgave i nominasjonsprosessen å bidra til geografisk representasjon fra ulike deler av en ny kommune. Det nye kommunestyrets størrelse har betydning for muligheten for bred geografisk representasjon.

Lokaldemokrati handler også om å fremføre innbyggerne og næringslivets interesser. Økt påvirkningskraft og en mer innflytelsesrik kommune kan styrke interessen og engasjementet om lokalpolitikken.

Som en følge av større fagmiljøer kan ytre Haugalandet ha potensial for støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og ivareta innbyggernes behov. Ytre Haugalandet kommune vil også gi potensial for å overta nye oppgaver som i dag ligger til fylkeskommunen og regional stat. En oppgaveoverføring til kommunene innebærer at lokalpolitikkerne får økt ansvar for kommunens utvikling og tjenesteproduksjon i stedet for fylkeskommunen og staten. Nåværende situasjon der én kommunes disposisjoner kan få konsekvenser for naboen, uten at naboen reelt sett har innflytelse, avvikles.

En sammenslåing av kommunene vil føre til avvikling av mange av de nåværende interkommunale ordninger der kommunene er avtaleparter. Oppgavene vil da ivaretas av kommunestyret, som står

til ansvar for innbyggerne gjennom direkte valg og én administrasjon med delegerte fullmakter fra samme kommunestyre.

Ser vi ytre Haugalandet under ett er det neppe grunnlag for å konkludere med at ytre Haugalandet er en region med en felles tilhørighet. Imidlertid kan gjentatt samhandling over tid skape en felles tilhørighet.

Konsekvenser for kommuneøkonomien

Kommunestrukturen vil ikke påvirke inntektene til de berørte kommunene i særlig grad før det er gått 20 år, slik inntektssystemet er pr. i dag. En ny storkommune på ytre Haugalandet vil de neste femten årene få en beskjeden økning i rammetilskudd som utgjør omlag 7 mill. kroner. Fra år 15 til 20 etter sammenslåing vil inndelingstilskuddet gradvis bli borte. Etter 20 år vil en ny storkommune få en varig årlig reduksjon av sine inntekter i størrelsesorden 30 mill. kroner i forhold til dagens ramme, i hovedsak på grunn av reduksjonen i basistilskuddet til kommunene. Dette tilskuddet skal kompensere for smådriftsulemper. Hver kommune får samme sum, i dag nær 13 mill. kroner. Dermed er denne inntekten mye mer verdt for små kommuner.

Dersom basistilskuddet fjernes og kommunestrukturen videreføres, vil dette svekke kommuneøkonomien spesielt for de minste kommunene, fordi inntektene betyr relativt mer sammenlignet med store kommuner.

En kommunesammenslåing vil kunne gi betydelige stordriftsfordeler innen administrasjon, i størrelsesorden 28 mill. kroner årlig, som vil kunne disponeres til andre formål. Erfaringsmessig vil det være et stort gevinstpotensial også innen tjenesteyting spesielt for de ikke-stedbundne tjenestene. Sannsynligheten for å kunne ta ut dette potensialet er noe større da det interkommunale samarbeidet i regionen er relativt lite utviklet og fordi det er få stordriftsfordeler som er tatt ut pr. i dag. Legevaktsutredningen fra 2014-2015, har vist at det er mulig å hente ut betydelige stordriftsfordeler på sammenslåing av flere enheter, spesielt i forhold til å opprettholde en forsvarlig beredskapstjeneste.

Analysene våre viser at Tysvær bruker deler av sine høyere frie inntekter til økt satsting på kultur, pleie- og omsorgstiltak og undervisningsformål. En ny felles storkommune med Sveio, Tysvær, Karmøy og Haugesund vil innebære at tjenestetilbudet innad i den nye storkommunen må harmoniseres. Dette vil innebære en reduksjon i midler til tjenester med 17,4 % i Tysvær og en tilsvarende økning med 4,1 % i Karmøy, 2,5 % i Sveio og 1,4 % i Haugesund. For innbyggerne i Karmøy, Haugesund og Sveio i en felles storkommune, vil dette være positive effekter. Imidlertid er det ikke en klar sammenheng mellom pengebruk og kvalitet på tjenestetilbud. I denne sammenheng skal det også pekes på potensialet for å ta ut stordriftsfordeler i en ny storkommune.

1 Innledning og problemstillinger

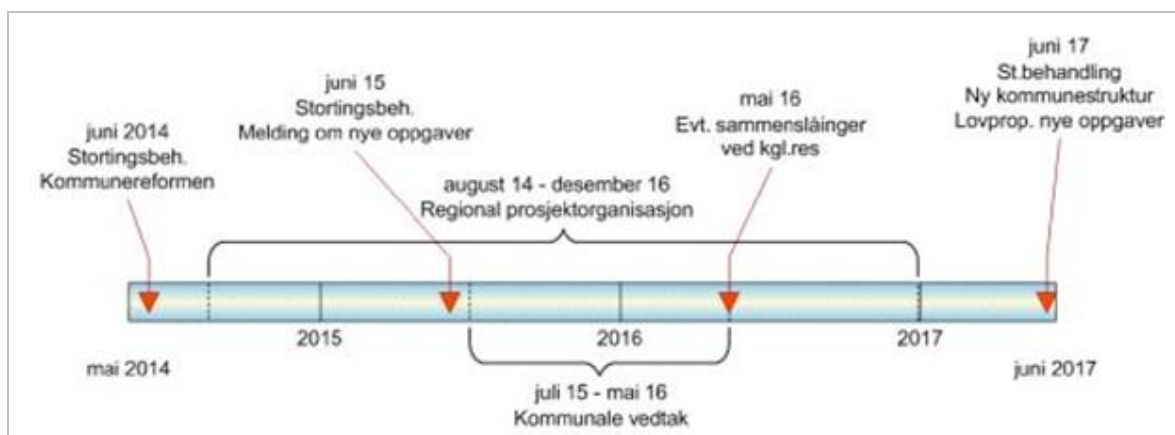
1.1 Kommunereformen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet la i mai 2014 fram Prop. 95 S (2013–2014) Kommuneproposisjonen 2015 med en egen meldingsdel om kommunereformen. Målene for reformen er gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati.

Ved behandlingen av Innst. 300 S (2013–2014) om kommuneproposisjonen 2015 (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2014) var flertallet (Ap, Frp, H, Krf og V) positive til at alle landets kommuner inviteres til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Dersom kommuner konkluderer med at sammenslåing ikke er aktuelt på det nåværende tidspunkt, er dette en konklusjon flertallet mener må respekteres. Unntak fra dette frivillighetsprinsippet vil likevel kunne være aktuelt i helt spesielle situasjoner, der begrunnelsen er at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.

Det tas sikte på å legge fram en samlet sak om kommunestrukturen og nye oppgaver til kommunene våren 2017. I forkant skal landets kommuner innen sommeren 2016 melde inn vedtak om kommunene vil slå seg sammen og eventuelt med hvem.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet skisserer prosessen slik som angitt i figuren nedenfor.



Figur 1.1 Kommunestrukturprosessen. Kilde: KMD

Begrunnelse

Fra regjeringens side har reformen to hovedbegrunnelser: Behov for mer kompetanse og kapasitet i kommunene og behov for kommuner som i større grad sammenfaller med samfunnsutfordringene.

Etter regjeringens vurdering har størrelsen og sammensetningen av fagmiljøene i en kommune betydning for kvaliteten i de tjenestene som tilbys innbyggerne. Kommuner med små fagmiljø er sårbare med hensyn til uforutsette hendelser som sykdom og turnover, samtidig som de har færre ressurser til (videre)utvikling av tjenestene. Stor ulikhet i størrelse og kvalitet på kommunenes fagmiljøer gjør at det blir stor variasjon i kvaliteten på de tjenestene innbyggerne mottar. Videre peker regjeringen på at tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel samt ustabilitet eller variasjoner i fagmiljøenes kompetanse i mange små kommuner vil kunne ha store konsekvenser for innbyggerne og kommunene. Større uforutsigbarhet vil også gjøre det mer krevende å planlegge og å utvikle tilbudet.

Videre peker regjeringen på at mange kommuner i sentrale strøk/bykommuner har begrenset areal og er avhengig av boligbygging i omkringliggende kommuner for å håndtere stor befolkningsvekst. Mange kommunegrenser innenfor samme tettsted og integrerte arbeidsmarkeder kan også gjøre det vanskeligere å planlegge, blant annet for en god utbygging av kollektivtrafikk. Ifølge regjeringen er det viktig at bykommunene settes bedre i stand til å møte befolkningsveksten på en måte som ivaretar befolkningens behov og viktige nasjonale mål.

Nye oppgaver

Kommunereformen skal legge et grunnlag for at flere oppgaver kan løses nærmere innbyggerne, og at det lokale selvstyre kan styrkes. Regjeringen presenterte i mars 2015 en stortingsmelding om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner (Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner). Regjeringen ønsker å videreføre generalistkommuneprinsippet, dvs. at landets kommuner har tilnærmet like lovpålagte oppgaver.

Stortinget sluttet seg i stor grad til regjeringens forslag, jf. Innst. 333 S (2014–2015). Imidlertid mente Stortinget at ansvaret for videregående opplæring fortsatt skal ligge på regionalt folkevalgt nivå, men pekte på mulighet med forsøk med kommunalt ansvar. Når det gjelder kollektivtransport mente Stortinget at ansvaret fortsatt som hovedregel skal ligge på det regionale folkevalgte nivå, men at ansvaret kan legges til store kommuner på visse vilkår.

Minstestørrelse

I kommuneproposisjonen for 2015 (Prop. St. 95 (2013-2014)) og i ovennevnte stortingsmelding viser regjeringen til ekspertutvalget for kommunereformens delrapport og deres anbefaling om en kommunal minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Imidlertid mener regjeringen at Norges mangfoldige geografi tilsier at det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall. En følge av dette er at alle kommuner som slår seg sammen vil få reformstøtte, også nye kommuner med under 10 000 innbyggere.

Interkommunalt samarbeid

Regjeringen mener interkommunalt samarbeid svekker lokaldemokratiet, blant annet ved å redusere mulighetene de folkevalgte har til å se flere oppgaver i sammenheng, og ved å svekke innbyggernes muligheter til å følge med på hvilke beslutninger som treffes hvor. Etter regjeringens vurdering kan større kommuner redusere behovet for interkommunalt samarbeid innenfor flere sektorer og dermed bidra til at flere kommuner kan løse oppgavene selv. Det vil ifølge regjeringen styrke lokaldemokratiet.

Samtidig vil regjeringen utrede muligheten for å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning hvor geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Ved siden av store geografiske avstander vil kommunenes fagkompetanse være en sentral faktor i vurderingen av når det er aktuelt å anvende bestemmelsen. I utredningen vil det også vurderes om man på forhånd kan angi særskilte tjenesteområder som vil kunne være aktuelle for pålagt samarbeid. Den framtidige kommunestrukturen og omfanget av nye oppgaver til kommunene vil kunne avgjøre omfanget av slike pålagte samarbeidsordninger. KMD tar sikte på å fremme et forslag om dette for Stortinget våren 2017.

Regionalt folkevalgt nivå

Stortinget ba våren 2014 regjeringen om å gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene, men uten at dette skal forsinke arbeidet med kommunereformen. Som følge av vedtakene ovenfor har regjeringen igangsatt et arbeid med å vurdere hvordan fylkeskommunene/det regionale folkevalgte nivået kan utvikles. Regjeringen har varslet en melding om oppgaver og roller til det regionale folkevalgte nivå våren 2016.

Det er regjeringens mål å gjennomføre kommunereformen og endringer i regionalt folkevalgt nivå samtidig, slik at både nye kommuner og ny regional inndeling kan iverksettes fra 1. januar 2020. Det tas sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017, samtidig med forslag om ny kommunestruktur og nytt folkevalgt regionalt nivå. Sommeren 2015 ble fylkeskommunene invitert til å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer, med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Prosessen legger opp til at fylkeskommunene fatter vedtak høsten 2016. På denne måten skal de fylkeskommunale strukturvedtakene kunne tilpasses ny kommunal struktur.

1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.

2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og næringssammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver

Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og å tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

Boks 1.1 Regjeringens mål med kommunereformen. Kilde: www.kmd.dep.no

1.2 Problemstillinger

Hensikten med utredningen er å belyse mulighetsrommet som kan finnes for Sveio, Tysvær, Karmøy og Haugesund ved en endret kommunestruktur. Utredningen drøfter utfordringer ved nåværende kommunegrenser og kommunestørrelse og om en ny felles storkommune på ytre Haugalandet gir muligheter for å møte utfordringene kommunene og ytre Haugalandsregionen samlet står overfor på en bedre måte enn i dag. Kommunestrukturen drøftes i lys av kommunenes rolle som samfunnsutviklere, tjenesteytere, myndighetsutøvere og lokaldemokratisk arena og ekspertutvalgets kriterier for kommunestrukturen. Utredningen drøfter også om en ny kommune har potensial til å overta nåværende fylkeskommunale og statlige oppgaver. Etter ønske fra oppdragsgiver, er Bokn kommune tatt inn ved presentasjon av en del nøkkeltall for kommunene.

1.3 Metode

Utredningen baserer seg på offentlig statistikk fra SSB, plan og analysedokumenter fra kommunene og andre aktører i regionen og tidligere utredningsarbeider som berører problemstillinger knyttet til kommunestruktur. Videre baserer utredningen seg på om lag 40 telefonintervjuer, samt en halv dags samling med planansvarlige og hovedtillitsvalgte i de fire kommunene.

1.4 Leserveiledning

Rapporten er delt inn i to hoveddeler.

Del I gir en beskrivelse og analyse av de rammebetingelser kommunene virker (kommunenes omkringliggende samfunn) og kommunene som politiske og administrative organisasjoner. Beskrivelsen danner grunnlag for kunnskap om nåsituasjonen og grunnlag for kunnskap om nabokommunene og for den etterfølgende analysen i rapporten. Som vedlegg til rapporten foreligger ytterligere og mer detaljert materiale som ikke er brukt i hovedrapporten.

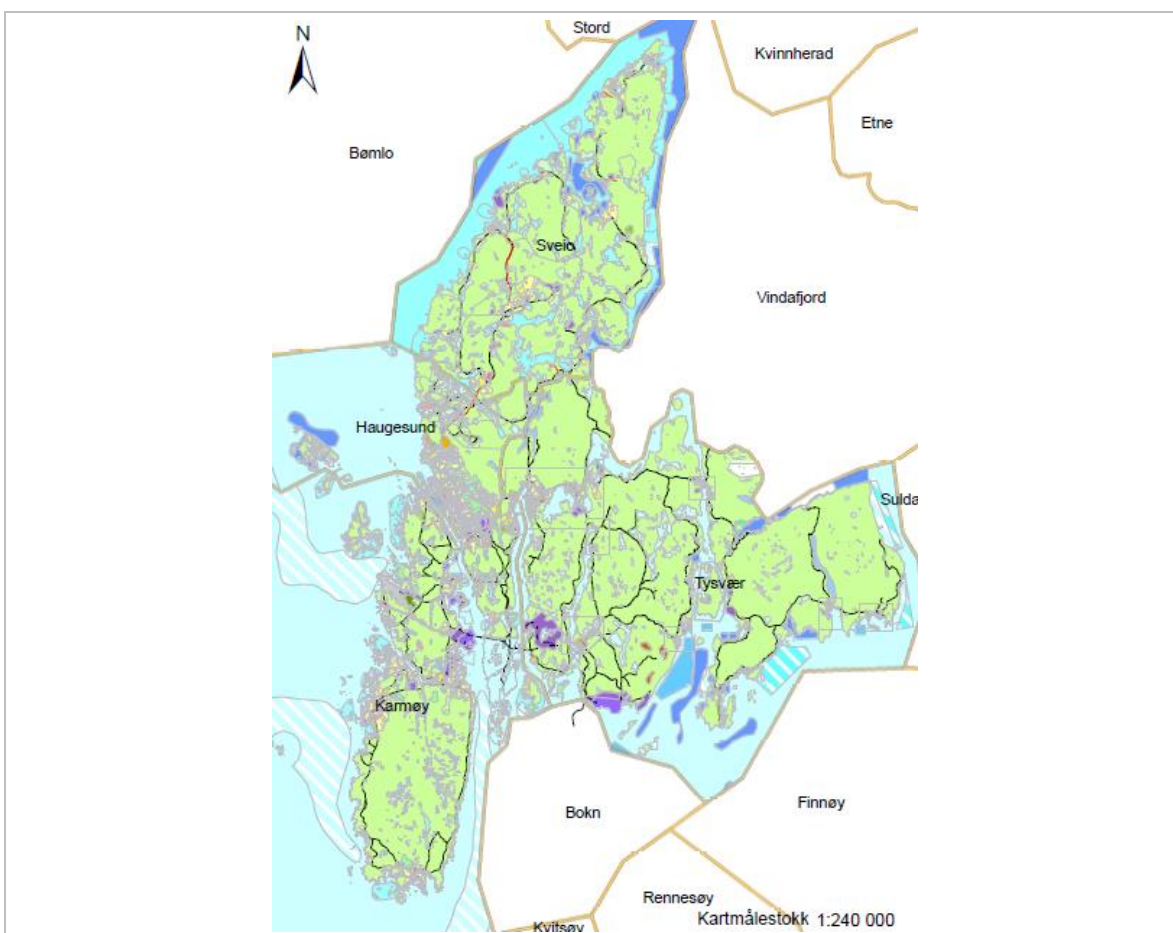
I del II drøftes muligheter, egenskaper og konsekvenser ved en felles storkommune opp mot kommunenes rolle som samfunnsutvikler, tjenesteytere/myndighetsutøvere og lokaldemokratisk arena.

2 Kommunene – kjennetegn og utviklingstrekk

2.1 Kommunene på ytre Haugalandet

Ytre Haugalandet er for mange et nytt begrep. De kjente merkevarene i området er enten Haugesundregionen eller Haugalandet som helhet. Denne utredningen omfatter imidlertid bare fire kommuner, Haugesund, Karmøy, Tysvær og Sveio som til sammen er kalt ytre Haugalandet som et fellesbegrep. Regionen er delt av fylkesgrensene. Sveio ligger i Hordaland, mens de øvrige kommuner ligger i Rogaland. De fire kommunene på ytre Haugalandet har samlet en befolkning på rundt 95 000 innbyggere, innenfor et landareal på rundt 910 km². Regionen har til sammen nær 48 000 arbeidsplasser. Både befolkningsmessig og næringsmessig utgjør disse fire kommunene tyngdepunktet i Haugesundregionen som helhet. Et kart over kommunene på ytre Haugalandet er vist i illustrasjon 2.1.

Geografisk henger kommunen på ytre Haugalandet greit sammen, og har en relativt sentral beliggenhet som det naturlige befolkningsmessige og næringsmessige tyngdepunktet mellom Stavanger og Bergen. Stamveien på Vestlandet, E39 går gjennom regionen fra nord til syd, og vil om få år ifølge Nasjonal Transportplan gi en rask, fergefri forbindelse til Stavanger (Rogfast), og etter hvert også til Bergen (Hordfast). Riksveg 134 knytter regionen sammen fra vest mot øst, og sikrer forbindelse til Østlandet over Haukeli. Internt i de fire kommunene er videre en rekke vegprosjekter de senere år gjennomført gjennom bompengefinansierte prosjekter i Haugalandspakka. Ytre Haugalandet har en flyplass på Karmøy, og ligger sentralt for kysttrafikken langs Vestlandskysten.



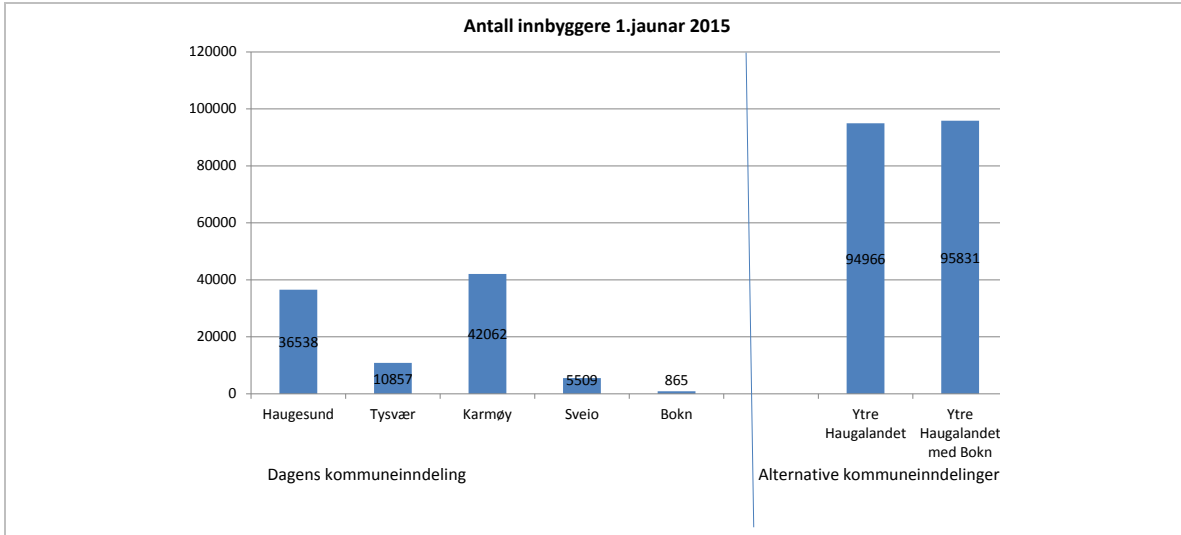
Illustrasjon 2.1 Kart over de fire kommunene på ytre Haugalandet

2.2 Befolkningsutvikling og demografi

Folkemengde

Kommunene er svært ulike målt i innbyggertall. Største kommune er Karmøy som hadde 42 062 innbyggere pr. 1. januar 2015, mens den minste kommune på ytre Haugalandet er Sveio med 5 508 ved siste årsskifte. Samlet hadde de fire kommunene på ytre Haugalandet 94 966 innbyggere. Inkluderer man Bokn kommune vil innbyggertallet totalt være 95 831.

Figuren nedenfor viser folkemengden i de fem kommunene 1. januar 2015 og totalt innbyggertall i utredningsalternativene.



Figur 2.1 Folkemengden 1. januar 2015. Pr. kommune med dagnes kommuneinndeling og samlet for ytre Haugalandet (med og uten Bokn). Kilde: Statistisk sentralbyrås statistikkbank

Samtlige kommuner er små i areal sammenlignet med mange andre kommuner. Gjennomsnittlig kommunestørrelse i Norge er 756 km² (fastland og øyer). Største kommune i utredningsområdet er Tysvær med 399 km², mens Haugesund er minst med 68 km². Karmøy og Haugesund er vesentlig mer tettbygd enn de øvrige kommunene.

Befolkningsutviklingen i ytre Haugalandskommunene de senere år

En regions suksess som vekstområde måles gjerne ut fra to viktige forhold, vekst i regionens befolkning i forhold til landsgjennomsnittet og konkurrerende regioner, og vekst i regionens arbeidsplasser i forhold til andre regioner i nærheten. Nedenfor presenteres befolkningsveksten på ytre Haugalandet.

| Befolkningsstatistikk | Befolkning per 1 januar | | | | | | Gjennomsnittlig årlig befolkningsendring | | | | | |
|-----------------------|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | | | | | | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 1990 |
| | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2015 |
| 1106 Haugesund | 27600 | 29064 | 30362 | 31530 | 34049 | 36538 | 1,1 % | 0,9 % | 0,8 % | 1,6 % | 1,5 % | 1,3 % |
| 1146 Tysvær | 8013 | 8133 | 8828 | 9370 | 9928 | 10857 | 0,3 % | 1,7 % | 1,2 % | 1,2 % | 1,9 % | 1,4 % |
| 1149 Karmøy | 35094 | 35658 | 36971 | 37567 | 39624 | 42062 | 0,3 % | 0,7 % | 0,3 % | 1,1 % | 1,2 % | 0,8 % |
| 1216 Sveio | 4582 | 4594 | 4623 | 4672 | 4999 | 5509 | 0,1 % | 0,1 % | 0,2 % | 1,4 % | 2,0 % | 0,8 % |
| Ytre Haugalandet | 75289 | 77449 | 80784 | 83139 | 88600 | 94966 | 0,6 % | 0,9 % | 0,6 % | 1,3 % | 1,4 % | 1,0 % |
| Landsgjennomsnittet | | | | | | | 1,5 % | 0,6 % | 0,6 % | 1,3 % | 1,4 % | 1,2 % |

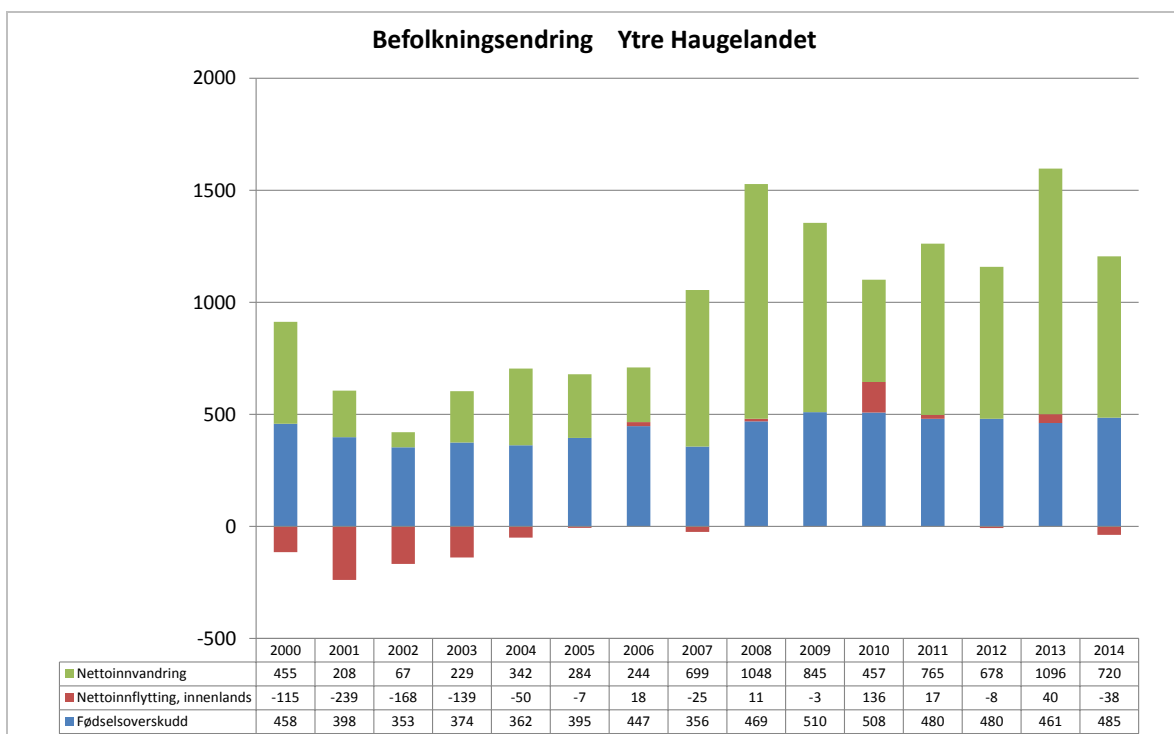
Tabell 2.1 Befolkningsutviklingen på ytre Haugalandet 1990–2015. Kilde SSB

Tabell 2.1 viser befolkningsutviklingen på ytre Haugalandet i perioden 1990–2015. En ser at samlet har befolkningen på ytre Haugalandet vokst med nær 20 000 mennesker på 25 år, eller rundt 1,0 % pr. år i gjennomsnitt. Dette er en betydelig vekst, men likevel litt mindre enn befolkningsutviklingen på landsbasis som har vært på 1,2 % i perioden. En ser imidlertid at befolkningsveksten i regionen har økt over tid. De siste ti årene har veksten vært omtrent på linje med landsgjennomsnittet. Det er dermed en vekstkraftig region man her står overfor til nå.

Internt i regionen ser en at Haugesund og Tysvær har hatt den sterkeste veksten de siste 25 årene som helhet, mens Sveio og Karmøy særlig fram til år 2000 hadde en svært beskjeden befolkningsvekst. De senere år har imidlertid veksten tatt seg kraftig opp også i disse kommunene.

En ser ellers at de store de store kommunene, Haugesund og Karmøy, har en folkemengde som ligger klart over regjeringens ekspertutvalgs anbefalte størrelse for generalistkommuner på 15 000–20 000 innbyggere.

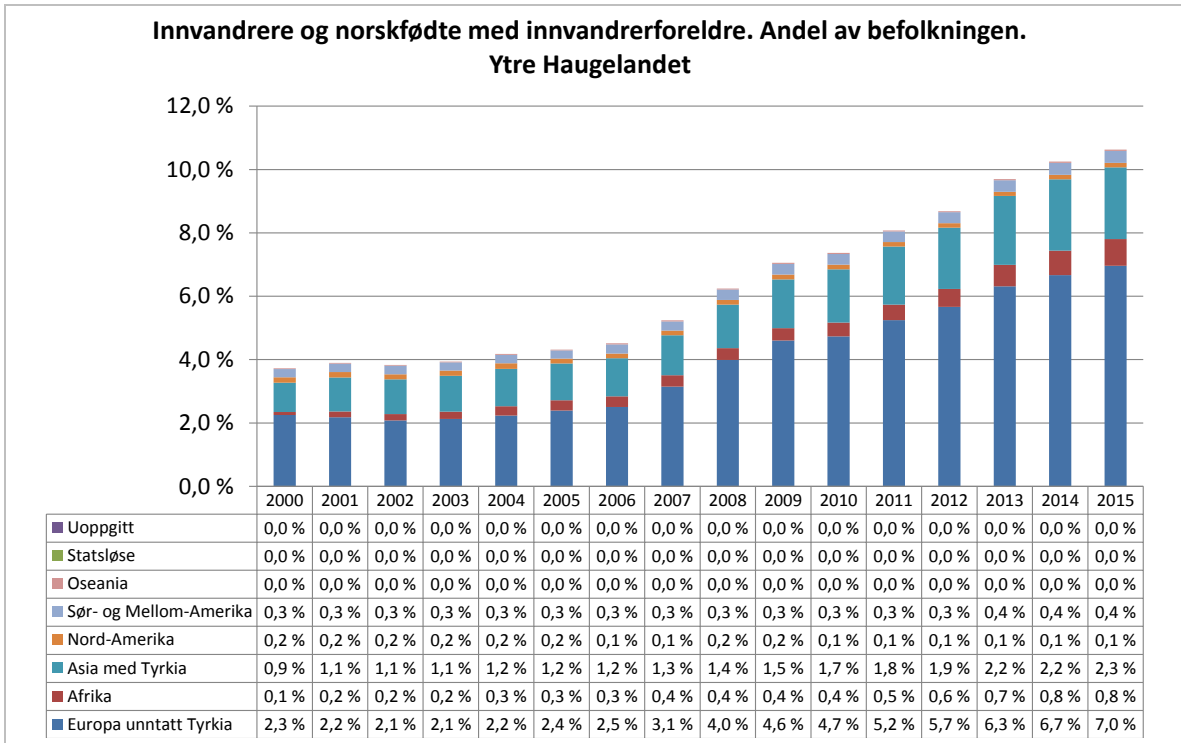
Befolkningsveksten på ytre Haugalandet kan dekomponeres i tre faktorer; fødselsoverskudd, også kalt naturlig befolkningsvekst, innenlandsk nettoutflytting og netto innvandring fra utlandet. En slik dekomponering av befolkningsveksten på ytre Haugalandet i perioden 2000–2014, er vist i figur 2.2.



Figur 2.2 Befolkningsendring på ytre Haugalandet 2000–2014. Kilde SSB.

En ser av figuren at den naturlige befolkningsveksten i de fire kommunene, altså fødte minus døde, i et normalår gir en befolkningsvekst på 4–500 mennesker, eller 0,4–0,5 %. Dette er ganske mye i forhold til andre byregioner, og skyldes antagelig at ytre Haugalandet har en forholdsvis ung befolkning. Innenlandsk flytting inn/ut av regionen er som en ser i et normalår omtrent i balanse, mens resten av befolkningsveksten skyldes netto innvandring fra utlandet. En ser også at særlig denne komponenten har økt betydelig over tid, og de senere år har stått for en stor del av befolkningsveksten på ytre Haugalandet. Dette har medført at innvandrerbefolkningen på ytre Haugalandet de senere år har økt betydelig, som vist i figur 2.3.

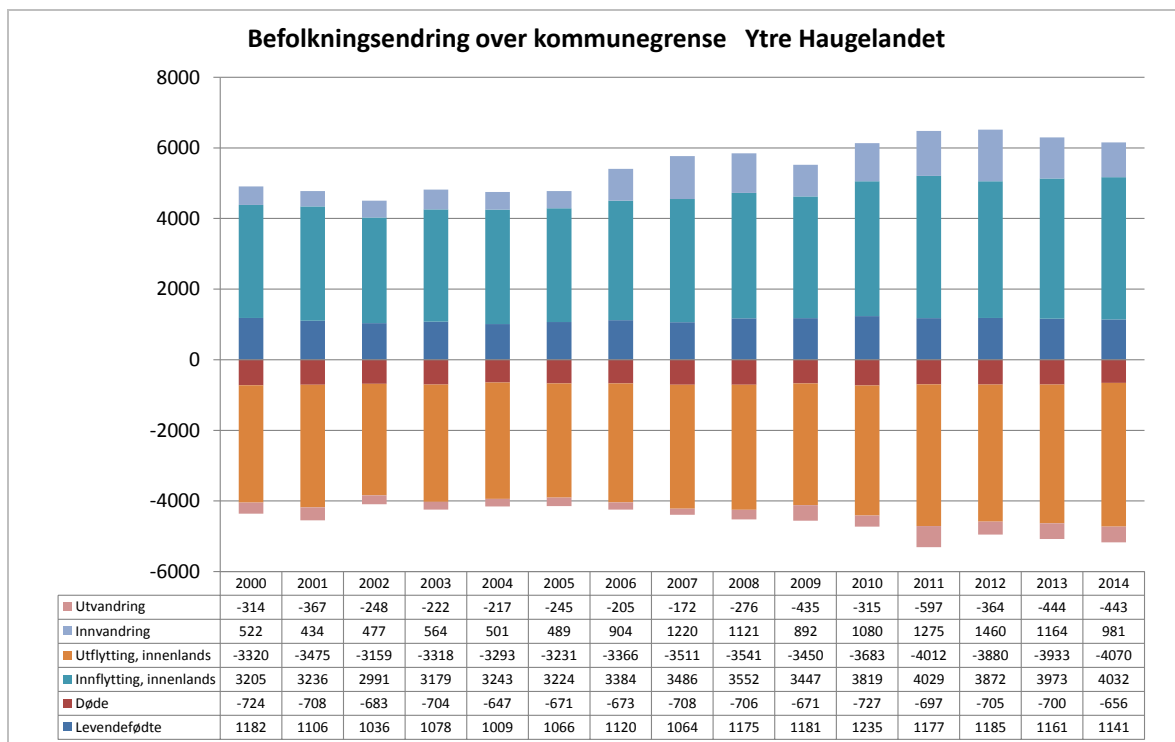
Figuren nedenfor viser utviklingen av antall innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, det man vanligvis kaller innvandrerbefolkningen, i perioden 2000–2015, vist som andel av befolkningen. Figuren viser også hvor innvandrerne kommer fra.



Figur 2.3 Innvandrere som andel av befolkningen fordelt over tid. Kilde: SSB

En ser av figur 2.3 at samlet har innvandreres andel av befolkningen på ytre Haugalandet økt fra nær 4 % i 2000 til vel 10 % i 2015. Særlig de siste 8 år har utviklingen skutt fart og ført til mer enn fordobling av innvandrerbefolkningen i regionen. Rundt to tredjedeler av disse (7,0 % av befolkningen) er europeere. Resten kommer i hovedsak fra Asia (2,3 %), inkludert Tyrkia og noen fra Afrika (0,8 %).

Figur 2.4 viser brutto befolkningsendring på ytre Haugalandet over tid i perioden 2000–2014, fordelt på født/døde, innenlandsk flytting og inn/utvandring. En ser at samlet er endringene over regiongrensen på rundt 6 000 personer pr. år inn og nær 5 000 personer pr. år ut, med en svakt økende tendens over tid. Innenlandsk flytting er den klart største komponenten i dette, med rundt 4 000 personer flyttende til og fra ytre Haugalandet hvert år. Det er ellers stor internflytting mellom kommunene i regionen også.



Figur 2.4 Brutto befolkningsendring på ytre Haugalandet fordelt over tid. Kilde SSB

Framskrivning av befolkningen i ytre Haugalandet til 2040

Statistisk Sentralbyrå lager hvert år en framskrivning av befolkningen i norske kommuner etter en rekke alternativer. Det vanligste alternativet for befolkningsframskrivinger er mellomalternativet MMMM som forutsetter middels fruktbarhet, dødelighet, innvandring og innenlandsk flytting. Denne framskrivningen er vist i tabell 2.2.

| SSBs framskrivning alt MMMM | Befolkning per 1 januar | | | | | | Gjennomsnittlig årlig befolkningsendring | | | | | |
|--------------------------------|-------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
| | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 | 2040 | | | | | | |
| 1106 Haugesund | 36595 | 39034 | 41289 | 43270 | 44876 | 46209 | 1,3 % | 1,2 % | 1,0 % | 0,7 % | 0,6 % | 1,1 % |
| 1146 Tysvær | 10838 | 11687 | 12500 | 13286 | 14030 | 14729 | 1,6 % | 1,4 % | 1,3 % | 1,1 % | 1,0 % | 1,4 % |
| 1149 Karmøy | 42139 | 43973 | 45641 | 47163 | 48441 | 49546 | 0,9 % | 0,8 % | 0,7 % | 0,5 % | 0,5 % | 0,7 % |
| 1216 Sveio | 5592 | 6149 | 6716 | 7251 | 7732 | 8168 | 2,0 % | 1,8 % | 1,6 % | 1,3 % | 1,1 % | 1,8 % |
| Ytre Haugalandet | 95164 | 100843 | 106146 | 110970 | 115079 | 118652 | 1,2 % | 1,1 % | 0,9 % | 0,7 % | 0,6 % | 1,0 % |
| 1145 Bokn | 876 | 928 | 969 | 996 | 1031 | 1064 | 1,2 % | 0,9 % | 0,6 % | 0,7 % | 0,6 % | 0,9 % |
| Landsgjennomsnittet | | | | | | | 1,1 % | 1,0 % | 0,8 % | 0,7 % | 0,6 % | 0,9 % |

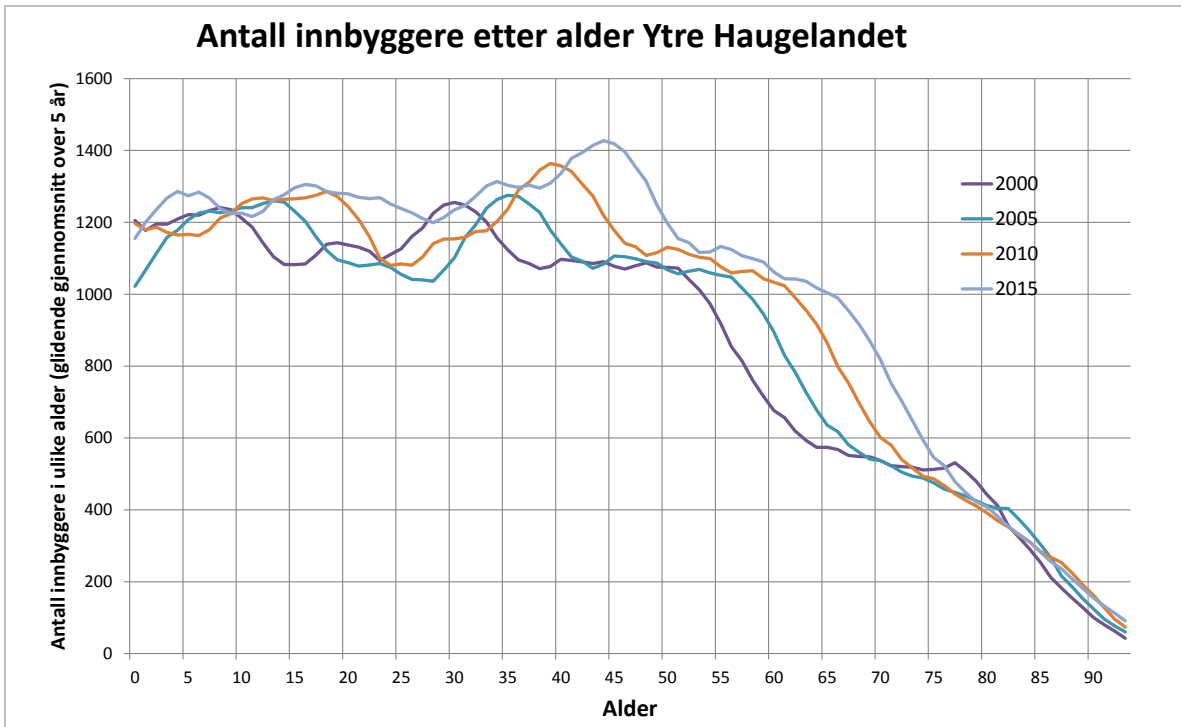
Tabell 2.2 Befolkningsframskrivning for ytre Haugalandet 2015–2040. Alternativ MMMM. Kilde SSB

En ser av tabellen at samlet ventes befolkningen på ytre Haugalandet å vokse med nær 24 000 innbyggere de neste 25 år, slik at det i 2040 bor nær 119 000 mennesker i regionen. Denne forventede veksten er litt i overkant av den som har vært på ytre Haugalandet de siste 25 år, men med en avtakende tendens over tid. Det samme gjelder også den forventede befolkningsveksten på landsbasis, og en ser at den forventede veksten på ytre Haugalandet framover er temmelig lik landsgjennomsnittet.

Internt i regionen ser en at størst vekst framover ventes i Sveio og Tysvær, mens Haugesund og særlig Karmøy ventes å få en noe mer beskjeden vekst i befolkningen framover. Hvorvidt dette faktisk vil skje, vet man ikke i dag. Fordeling av boligbyggingen i regionen mellom kommunene, og hvor i regionen næringsutviklingen skjer, vil kunne virke inn på dette.

Befolkningens aldersprofil

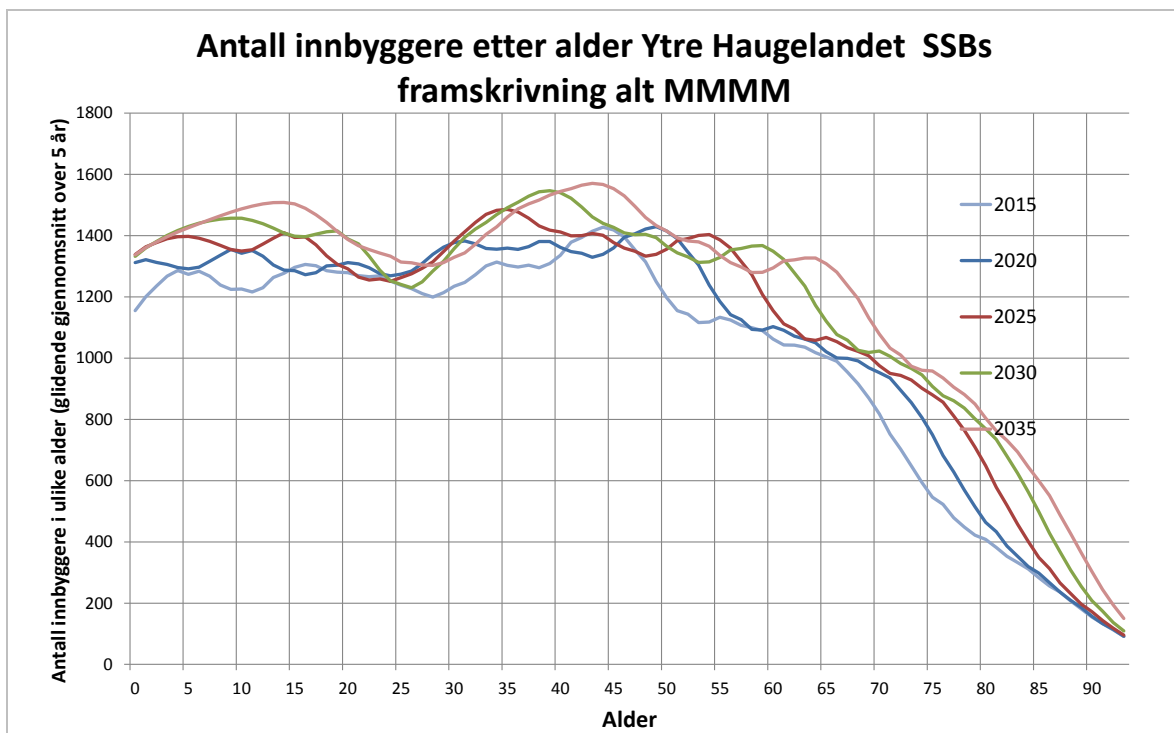
En oversikt over befolkningens aldersprofil, og utvikling av denne over tid, er viktig for kommunene for å se hvilke utfordringer de står overfor på sentrale tjenesteområder som skole og særlig eldreomsorg i årene framover. I figur 2.5 har en vist utviklingen av befolkningens aldersprofil for ytre Haugalandet som helhet i perioden 2000–2015. Tilsvarende figurer på kommunenivå er vist som vedlegg.



Figur 2.5 Antall innbyggere på ytre Haugalandet etter alder. 2000–2015. Kilde SSB

En ser av tabellen at befolkningens aldersprofil for ytre Haugalandet som helhet, helt klart har flyttet seg utover mot høyere aldersklasser de siste 15 årene. Antall barn har gått noe opp som følge av befolkningsveksten, samtidig som deres foreldre har blitt eldre. Størst endring har det imidlertid skjedd blant de eldre aldersgruppene. En ser av figuren at mens nedgangen i antall eldre i år 2000 begynte i begynnelsen av 50 årene, og førte til nesten halvert populasjon rundt 65 år, så begynner ikke denne nedgangen i dag før 15 år senere. Dette medfører at regionen som helhet i løpet av disse 15 årene har fått en kraftig økning i antall personer i alderen 60–70 år. Deretter jevner det seg ut. Antall personer i aldersgruppen 80+ har ikke endret seg vesentlig.

For kommunene på ytre Haugalandet har ikke dette til nå bydd på store utfordringer. Økningen i antall barn i barneskolealder er ikke veldig stor, heller ikke på ungdomstrinnet. At deres foreldre har blitt eldre, betyr lite for kommunal tjensteproduksjon, og yngre eldre i 60 årene blir stadig friskere som gruppe, og klarer seg bra uten bruk av kommunale tjenester. Så foreløpig er ikke økt aldersprofil noen stor utfordring, men utfordringen kan bli større framover. Det ser en tydelig av figur 2.6, som der befolkningens aldersprofil på ytre Haugalandet framskrives til 2035.

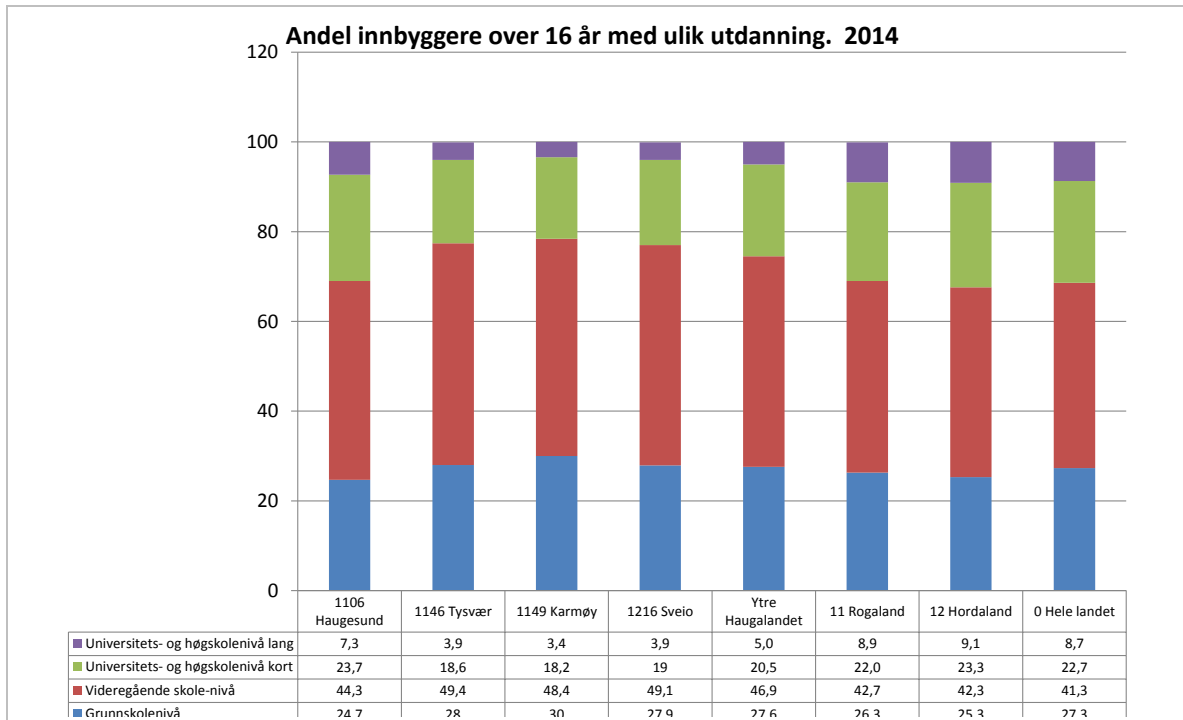


Figur 2.6 Antall innbyggere på ytre Haugalandet etter alder, framskrevet 2015 – 2035. Kilde SSB

En ser av figur 2.6 at aldringen på ytre Haugalandets befolkning ventes å fortsette også de neste 20 år. Antall barn og unge øker fortsatt som følge av forventet befolkningsvekst. Antall yngre voksne øker også, men ikke dramatisk. Størst økning får en som man ser i gruppen 50–70 år, og særlig i gruppen 75–90 år. En ser av figuren at antall 80–90 åringer på ytre Haugalandet omtrent ventes å fordoble seg de neste 20 årene, etter hvert som de store etterkrigskullene kommer opp i disse årsklassene. For kommunene i regionen kan dette bli en stor utfordring, med mindre disse aldersgruppene på grunn av bedre livsstil enn tidligere generasjoner, holder seg friske og oppegående vesentlig lenger opp i årene enn hva som er tilfellet i dag.

2.3 Utdanningsnivået på ytre Haugalandet

SSB lager hvert år statistikk over befolkningens utdanningsnivå i norske kommuner. De siste tilgjengelige tallene er fra 2014. En oversikt over utdanningsnivået i kommunene i på ytre Haugalandet i 2014, sammenliknet med Rogaland, Hordaland og landsgjennomsnittet er vist i figur 2.7.

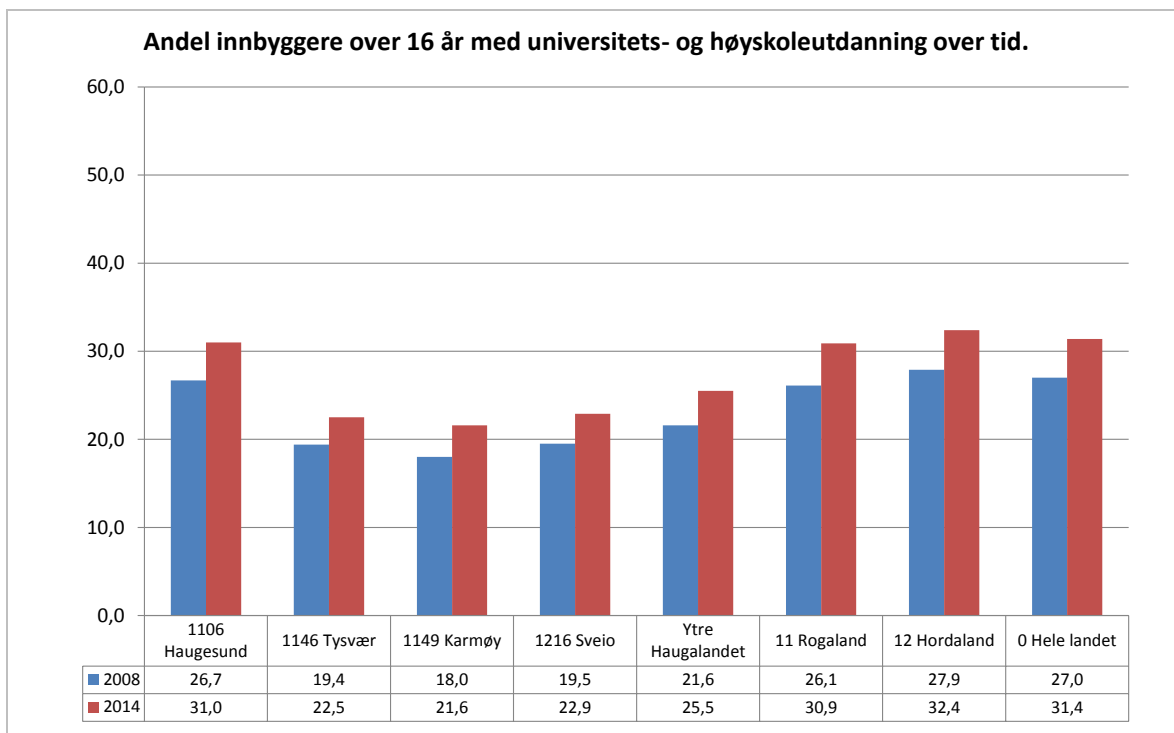


Figur 2.7 Utdanningsnivået på ytre Haugalandet i 2014. Kilde SSB

Ser en først på ytre Haugalandet samlet, finner man at regionen har et utdanningsnivå som ligger lavere enn gjennomsnittet både for Rogaland, Hordaland og landet som helhet. En ser at på ytre Haugalandet har 25,5 % av den yrkesaktive befolkning høyere utdanning, mens landsgjennomsnittet ligger noe over 31 % og det samme gjelder for de to fylkene som helhet. Til gjengjeld har ytre Haugalandet en noe høyere andel av de yrkesaktive på videregående nivå enn landsgjennomsnittet og de to fylkene, og også en litt høyere andel som bare har grunnskolen.

En ser videre av figuren at det er noen forskjeller mellom kommunene på ytre Haugalandet når det gjelder befolkningens utdanningsnivå. Høyest ligger Haugesund, der 31 % av de yrkesaktive har høyere utdanning. I de tre andre kommunene er utdanningsnivået lavere. Her ligger andelen med høyere utdanning bare på 22–23 %.

Nå sier ikke andelen yrkesaktive med høyere utdanning, den såkalte kompetansetettheten, alt om en regions suksess som arbeidsmarkedsregion. Fagkompetansen har alltid vært ytre Haugalandets styrke, og utdanningsnivået i regionen er fortsatt ganske godt tilpasset det regionale arbeidsmarkedet. Likevel er det klart at bedriftenes behov for kompetanse er raskt økende, og nye framvoksende næringer har mye høyere kompetansekrav enn de gamle, så det gjelder for ytre Haugalandet ikke å bli hengende etter i utviklingen. Et bilde av utviklingen fra 2008 til 2014 er vist i figur 2.8.



Figur 2.8 Andel innbyggere over 16 år med høyere utdanning, 2008 og 2014. Kilde SSB

Figur 2.8 viser andelen av de yrkesaktive i kommunene på ytre Haugalandet med høyere utdanning i 2008 og i 2014, sammenliknet med Rogaland og Hordaland som helhet og landsgjennomsnittet. En ser av figuren at andelen med høyere utdanning i på ytre Haugalandet har økt med 3,9 prosentpoeng de siste seks årene, fra 21,6 % til 25,5 %. Ser en imidlertid på de to fylkene og på landsgjennomsnittet, så finner en at her har andelen av de yrkesaktive med høyere utdanning økt med 4,4–4,8 %, altså mer enn på ytre Haugalandet. Regionen har dermed de siste seks årene ikke tatt innpå landsgjennomsnittet, man har faktisk sakkert enda litt mer akterut. For utvikling og nyskaping i områdets næringsliv kan dette være bekymringsverdig.

Ser en nærmere på utviklingen internt i regionen, finner en at Haugesund har hatt den høyeste økningen i kompetansetetthet de siste seks årene, med 4,3 %, altså tett opp mot landsgjennomsnittet. For de øvrige kommunene på ytre Haugalandet har økningen i kompetansetetthet de siste årene vært betydelig lavere.

2.4 Næringsliv og næringsstruktur

Næringsutviklingen på ytre Haugalandet 2008–2014

En oversikt over arbeidsplassdekning og struktur i næringslivet på ytre Haugalandet i 2008 og 2014, framgår av tabell 2.3. Dataene i tabellen er hentet fra SSBs arbeidsgiver/arbeidstaker register. Helst skulle en hatt tall for en lengre periode, men en omlegging av næringsstrukturen til den nye internasjonale NACE-strukturen i 2008, gjør at tidligere data er lite sammenliknbare.

Tabellen viser først antall yrkesaktive personer bosatt på ytre Haugalandet i 2008 og i 2014 etter næring, og økningen i dette antallet. Deretter viser tabellen antall sysselsatte på ytre Haugalandet på samme måte. Avslutningsvis viser tabellen differansen mellom antall arbeidsplasser og antall yrkesaktive etter næring i 2008 og i 2014, og endringer i denne differansen over tid. Dette blir da et mål på endring i netto innpendling til regionen i denne seksårsperioden etter næring og totalt. Tabellen viser ytre Haugalandet som helhet. Tilsvarende tabeller for hver kommune er vist som vedlegg til analysen.

| Ytre Haugalandet | Sysselsatte personer, etter bosted | | | Sysselsatte personer, etter arbeidssted | | | Næringsfordeling etter arbeidssted | | | Netto innpendling | | |
|---|------------------------------------|--------------|-------------|---|--------------|-------------|------------------------------------|---------------|-------------|-------------------|--------------|-------------|
| | 2008 | 2014 | Endring | 2008 | 2014 | Endring | 2008 | 2014 | Endring | 2008 | 2014 | Endring |
| 01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske | 1168 | 910 | -258 | 1033 | 754 | -279 | 2,5% | 1,7% | -0,7% | -135 | -156 | -21 |
| 05-09 Bergverksdrift og utvinning | 2480 | 3309 | 829 | 1332 | 1516 | 184 | 3,2% | 3,5% | 0,3% | -1148 | -1793 | -645 |
| 10-33 Industri | 6876 | 5686 | -1190 | 6245 | 5295 | -950 | 14,9% | 12,2% | -2,7% | -631 | -391 | 240 |
| 35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon | 477 | 552 | 75 | 443 | 524 | 81 | 1,1% | 1,2% | 0,2% | -34 | -28 | 6 |
| 41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet | 3497 | 4071 | 574 | 3309 | 3877 | 568 | 7,9% | 8,9% | 1,0% | -188 | -194 | -6 |
| 45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner | 6500 | 6388 | -112 | 6438 | 6229 | -209 | 15,4% | 14,3% | -1,0% | -62 | -159 | -97 |
| 49-53 Transport og lagring | 3015 | 2976 | -39 | 2924 | 2790 | -134 | 7,0% | 6,4% | -0,5% | -91 | -186 | -95 |
| 55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet | 1593 | 1782 | 189 | 1292 | 1452 | 160 | 3,1% | 3,3% | 0,3% | -301 | -330 | -29 |
| 58-63 Informasjon og kommunikasjon | 753 | 824 | 71 | 576 | 709 | 133 | 1,4% | 1,6% | 0,3% | -177 | -115 | 62 |
| 64-66 Finansiering og forsikring | 480 | 346 | -134 | 419 | 314 | -105 | 1,0% | 0,7% | -0,3% | -61 | -32 | 29 |
| 68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift | 1615 | 2179 | 564 | 1491 | 1991 | 500 | 3,6% | 4,6% | 1,0% | -124 | -188 | -64 |
| 77-82 Forretningsmessig tjenesteyting | 2059 | 2094 | 35 | 1587 | 1724 | 137 | 3,8% | 4,0% | 0,2% | -472 | -370 | 102 |
| 84 Off. adm., forsvar, sosialforsikring | 1536 | 1887 | 351 | 1530 | 1845 | 315 | 3,6% | 4,2% | 0,6% | -6 | -42 | -36 |
| 85 Undervisning | 3256 | 3630 | 374 | 3149 | 3497 | 348 | 7,5% | 8,1% | 0,5% | -107 | -133 | -26 |
| 86-88 Helse- og sosialtjenester | 8802 | 9536 | 734 | 8772 | 9534 | 762 | 20,9% | 22,0% | 1,0% | -30 | -2 | 28 |
| 90-99 Personlig tjenesteyting | 1265 | 1293 | 28 | 1182 | 1151 | -31 | 2,8% | 2,7% | -0,2% | -83 | -142 | -59 |
| 00 Uoppgitt | 210 | 219 | 9 | 202 | 213 | 11 | 0,5% | 0,5% | 0,0% | -8 | -6 | 2 |
| Totalt | 45582 | 47682 | 2100 | 41924 | 43415 | 1491 | 100,0% | 100,0% | 0,0% | -3658 | -4267 | -609 |

Tabell 2.3 Arbeidsplassdekning og struktur i ytre Haugalandets næringsliv i 2008 og 2014. Kilde: SSB.

En ser av tabell 2.3 at ytre Haugalandet høsten 2014 hadde nær 47 700 yrkesaktive bosatt i regionen, en økning på 2 100 siden 2008. Til disse kunne kommunene på ytre Haugalandet tilby vel 43 400 arbeidsplasser. Regionen hadde dermed høsten 2014 et samlet underskudd på rundt 4 300 arbeidsplasser, rundt 600 flere enn i 2008. Antall yrkesaktive i regionen har dermed de siste årene økt mer enn antall arbeidsplasser, slik at underskuddet i arbeidsplasser i regionen har økt, og regionens arbeidsplassdekning og antall arbeidsplasser delt på antall yrkesaktive, har gått ned fra 92 % i 2008 til 91 % i 2014.

For en region der vekst og utvikling er helt avhengig av at man kan skape nye arbeidsplasser, er denne utviklingen bekymringsverdig. Særlig gjelder dette fordi nedgangen i aktiviteten innenfor oljerelatert virksomhet, som regionen er svært avhengig av, ennå ikke hadde slått inn for fullt i statistikkallene fra høsten 2014. Ytre Haugalandet har ifølge Maritimt Forum det siste året mistet godt over 500 arbeidsplasser innenfor den petro-maritime næringsklyngen, som ennå ikke kan leses ut av arbeidsmarkedsstatistikken. Og dette er trolig bare begynnelsen. 2016 blir et enda vanskeligere år for denne næringsklyngen, trolig med nye innskrenkninger. Aibels kontrakt på Johan Sverdrup gir håp om bedring for verkstedindustrien, men dette får ikke effekt før fra 2017.

Ytre Haugalandet ser dermed ut til å ha en stor oppgave foran seg de nærmeste årene når det gjelder omstilling og ny vekst i næringslivet. Det ser en også om en studerer næringsfordelingen i tabell 2.4. En ser her at flere næringer innenfor privat virksomhet har hatt nedgang i sysselsetting de siste seks årene. Særlig gjelder dette industrien som har hatt en nedgang på 950 arbeidsplasser, og nå bare utgjør vel 12 % av regionens sysselsetting. En annen næring som viser betydelig nedgang er jordbruk, skogbruk og fiske, som har mistet en fjerdedel av sine arbeidsplasser på bare seks år. Ellers ser en at både varehandel og transportvirksomhet har hatt nedgang i antall arbeidsplasser i perioden, om enn i betydelig mindre grad.

De næringene som har vist vekst av betydning på ytre Haugalandet i perioden 2008–2014 er bygg- og anleggsvirksomhet og teknisk tjenesteyting. Det har også vært vekst i bergverk og petroleumsutvinning i perioden, men for både for denne næringen og for teknisk tjenesteyting hersker det som tidligere nevnt betydelig usikkerhet når det gjelder utviklingen etter høsten 2014. Ellers ser en at antall offentlige arbeidsplasser har økt med befolkningsutviklingen, særlig innenfor helse- og sosialtjenester, undervisning og offentlig administrasjon.

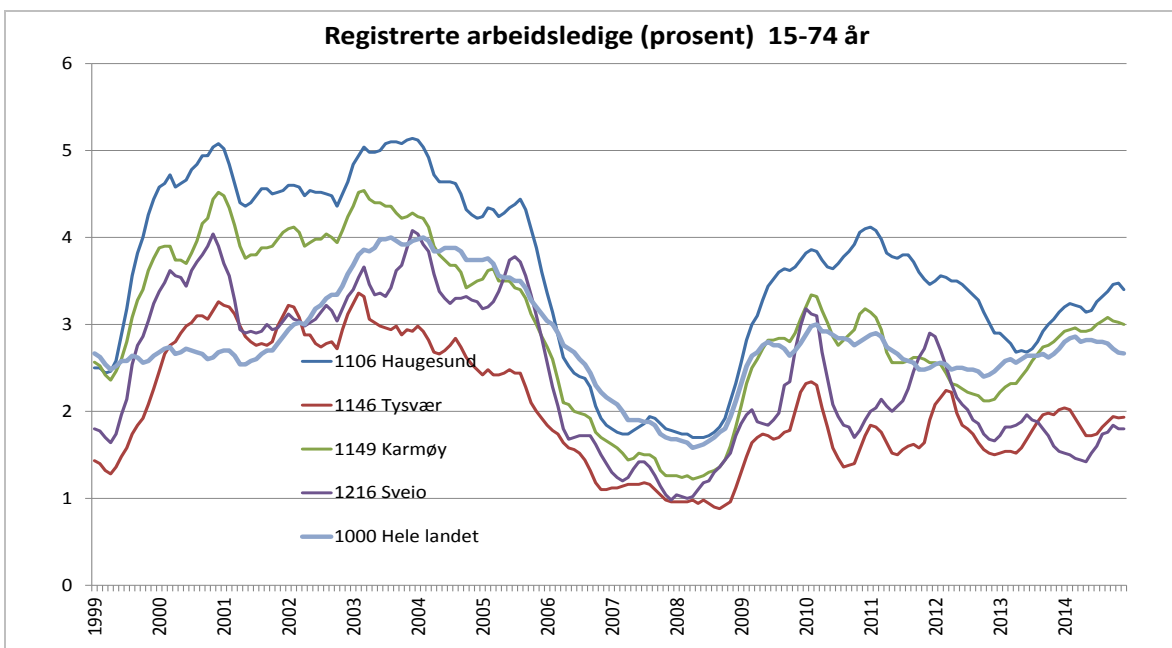
Arbeidsmarkedsforhold og pendling i ytre Haugalandet

Antall arbeidsplasser på ytre Haugalandet har økt de siste seks år, og arbeidsledigheten i regionens fire kommuner var høsten 2014 fortsatt forholdsvis beskjeden. En oversikt over

gjennomsnittlig arbeidsledighet i kommunene i perioden 1999–2014 fordelt på kommune, er vist i figur 2.9.

En ser av figur 2.9 at andel arbeidsledige i prosent av den yrkesaktive befolkningen har variert noe de siste 15 år. Fra et nivå på 2–3 % i 1999, økte arbeidsledigheten til 3–5 % i 2001 og holdt seg på det nivået fram til 2004 før den falt betydelig til 1–2 % i 2007 og 2008. Fra 2009 økte arbeidsledigheten igjen til 2–4 %, og har holdt seg der fram til 2014. Utviklingen på petroleumsmarkedet det siste året har imidlertid ført til at arbeidsledigheten i regionen er betydelig høyere i dag. Siste tall fra NAV for oktober 2015 viser en arbeidsledighet i regionen som helhet på vel 2 000 arbeidstakere eller 4,4 % av arbeidsstyrken.

Figur 2.9 viser også arbeidsledighetens fordeling på kommunene på ytre Haugalandet. En ser her at de fleste kommunene stort sett følger samme utvikling over tid, men også at de store næringslivskommunene Karmøy og Haugesund konsekvent har høyere arbeidsledighet enn Tysvær og Sveio. Det har de også ved siste telling i oktober 2015, der Haugesund hadde en registrert arbeidsledighet på 5,3 %, høyest i Rogaland, og Karmøy 3,9 %, mens de to andre kommunene lå på 2–3 % arbeidsledighet.



Figur 2.9 Arbeidsledigheten i ytre Haugalands kommunene over tid. Kilde SSB

Et bilde av pendlingsstrømmene mellom kommunene i ytre Haugalandet, og dermed også samspillet på arbeidsmarkedet mellom kommunene i regionen, er vist i pendlingsmatrise i tabell 2.4. Tabellen er en pendlingsmatrise som horisontalt viser hvor de yrkesaktive som er bosatt i en kommune arbeider, og vertikalt hvor de som har sin arbeidsplass i en kommune bor.

| Syssestatte 16-74 år 4 kvartal 2014 | | Arbeidssted | | | | | | | | | | |
|---|---------------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|------------------|------------|-------|---------------------------|----------|-------|--------|
| | | Haugesund | Tysvær | Karmøy | Sveio | Ytre Haugalandet | Vindafjord | Stord | Rogland /Hordaland ellers | Sokkelen | Andre | Totalt |
| Bosted | Haugesund | 12507 | 892 | 2269 | 203 | 15871 | 265 | 98 | 1253 | 450 | 671 | 18608 |
| | Tysvær | 1645 | 2381 | 538 | 38 | 4602 | 241 | 18 | 433 | 161 | 137 | 5592 |
| | Karmøy | 5215 | 574 | 11858 | 51 | 17698 | 199 | 53 | 1384 | 866 | 513 | 20713 |
| | Sveio | 865 | 120 | 159 | 1057 | 2201 | 82 | 121 | 212 | 82 | 71 | 2769 |
| | Ytre Haugalandet | 20232 | 3967 | 14824 | 1349 | 40372 | 787 | 290 | 3282 | 1559 | 1392 | 47682 |
| | Vindafjord | 333 | 153 | 83 | 8 | 577 | | | | | | |
| | Stord | 167 | 16 | 33 | 29 | 245 | | | | | | |
| | Rogaland/Hordaland ellers | 858 | 137 | 337 | 48 | 1380 | | | | | | |
| | Andre | 599 | 55 | 179 | 4 | 837 | | | | | | |
| | Totalt | 22189 | 4328 | 15456 | 1438 | 43411 | | | | | | |
| Hvor stor andel jobber i egen kommune, andre kommuner innenfor regionen og utenfor regionen | | | | | | | | | | | | |
| Haugesund | 67 % | 5 % | 12 % | 1 % | 85 % | 1 % | 1 % | 7 % | 2 % | 4 % | 100 % | |
| Tysvær | 29 % | 43 % | 10 % | 1 % | 82 % | 4 % | 0 % | 8 % | 3 % | 2 % | 100 % | |
| Karmøy | 25 % | 3 % | 57 % | 0 % | 85 % | 1 % | 0 % | 7 % | 4 % | 2 % | 100 % | |
| Sveio | 31 % | 4 % | 6 % | 38 % | 79 % | 3 % | 4 % | 8 % | 3 % | 3 % | 100 % | |
| Ytre Haugalandet | 42 % | 8 % | 31 % | 3 % | 85 % | 2 % | 1 % | 7 % | 3 % | 3 % | 100 % | |

Tabell 2.4 Pendlingsmatrise for ytre Haugalandet 2014. Kilde: SSB arbeidsmarkedsstatistikk

Går en inn horisontalt øverst i tabellen, ser en for eksempel at 12 507 yrkesaktive bosatt i Haugesund arbeider i egen hjemkommune. Videre ser en at 892 arbeidstakere bosatt i Haugesund arbeider i Tysvær, 2 269 arbeider i Karmøy og 203 i Sveio. Mange yrkesaktive bosatt i Haugesund pendler også som en ser ut av regionen, særlig mot Vindafjord, Stavanger og mot kontinental-sokkelen.

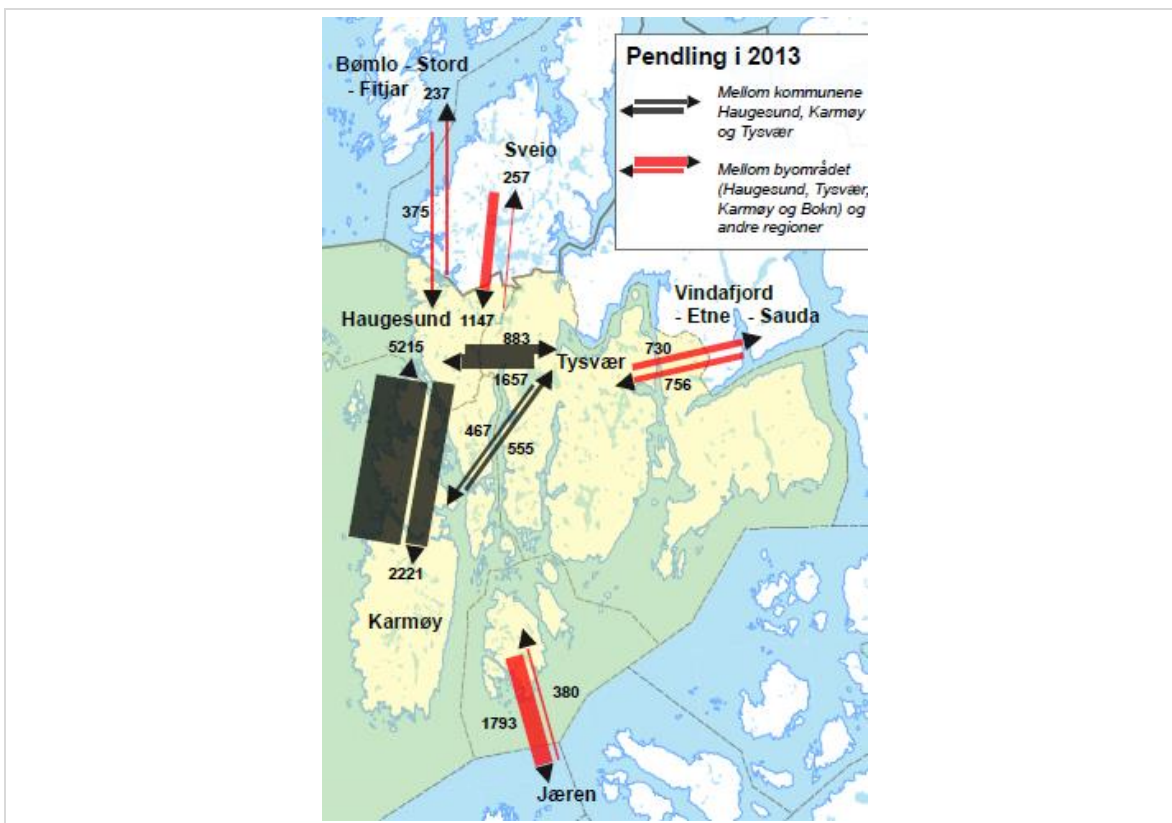
Omvendt ser en vertikalt at 12 507 arbeidstakere i Haugesund kommer fra egen kommune, mens 1 650 kommer fra Tysvær, 5 215 fra Karmøy og 865 fra Sveio. I tillegg jobber en del utenfra regionen i Haugesund, særlig fra Vindafjord. Pendlingen mellom de andre kommunene i regionen kan leses ut av matrisen på samme måte. Her skal en bare kommentere noen særlig interessante forhold.

Det første en bør merke seg er at Haugesund og Karmøy er tett integrert på arbeidsmarkedet, med utstrakt pendling begge veier. Regjeringens ekspertutvalg mener at kommuner i en region er tett integrerte når 25 % eller mer av de yrkesaktive i en kommune jobber i regionens senterkommune. Haugesund og Karmøy er etter denne definisjonen tett integrerte, da 25 % av Karmøys yrkesaktive jobber i Haugesund. Her er det også en stor pendling motsatt vei. 12 % av arbeidsplassene på Karmøy dekkes av folk bosatt i Haugesund. Fastlandsdelen av Karmøy i nord er dessuten en integrert del av Haugesund tettsted. Ser en på regjeringens kriterier for integrerte regionale bolig- og arbeidsmarkeder, så fyller Haugesund og Karmøy helt klart dette kriteriet.

Tysvær og Sveio er også etter ekspertutvalgets kriterier klart en del av et felles regionalt bolig- og arbeidsmarked på ytre Haugalandet. En ser av pendlingsmatrisen at 29 % av Tysværs yrkesaktive, og 31 % av Sveios yrkesaktive, jobber i Haugesund. Pendlingen motsatt vei er imidlertid betydelig mindre. For de tre andre kommunene på Haugalandet, Utsira, Bokn og Etne, er pendlingsstrømmene til og fra de fire kommunene på ytre Haugalandet forholdsvis beskjeden.

Ser en videre på pendlingen ut og inn av ytre Haugalandet, finner en naturlig nok at utpendlingen er langt større enn innpendlingen. Regionen mangler jo som en så i tabell 2.4 ovenfor, over 4 000 arbeidsplasser. Vel 7 000 yrkesaktive bosatt på ytre Haugalandet pendler som en ser ut av regionen, i noen grad mot Vindafjord, og ellers i hovedsak Stavanger området, Bergen og kontinental-sokkelen. Kontinental-sokkelen er som en ser en svært stor arbeidsplass for folk bosatt på ytre Haugalandet. 1 559 av regionens yrkesaktive jobbet på kontinental-sokkelen høsten 2014.

Inn til ytre Haugalandet pendler som en ser rundt 3 000 arbeidstakere fra Vindafjord, fra Stord og Bømlo og fra andre kommuner i Rogaland og Hordaland.



Illustrasjon 2.2 Pendlingsillustrasjon (Kilde: Regional areal- og transportplan)

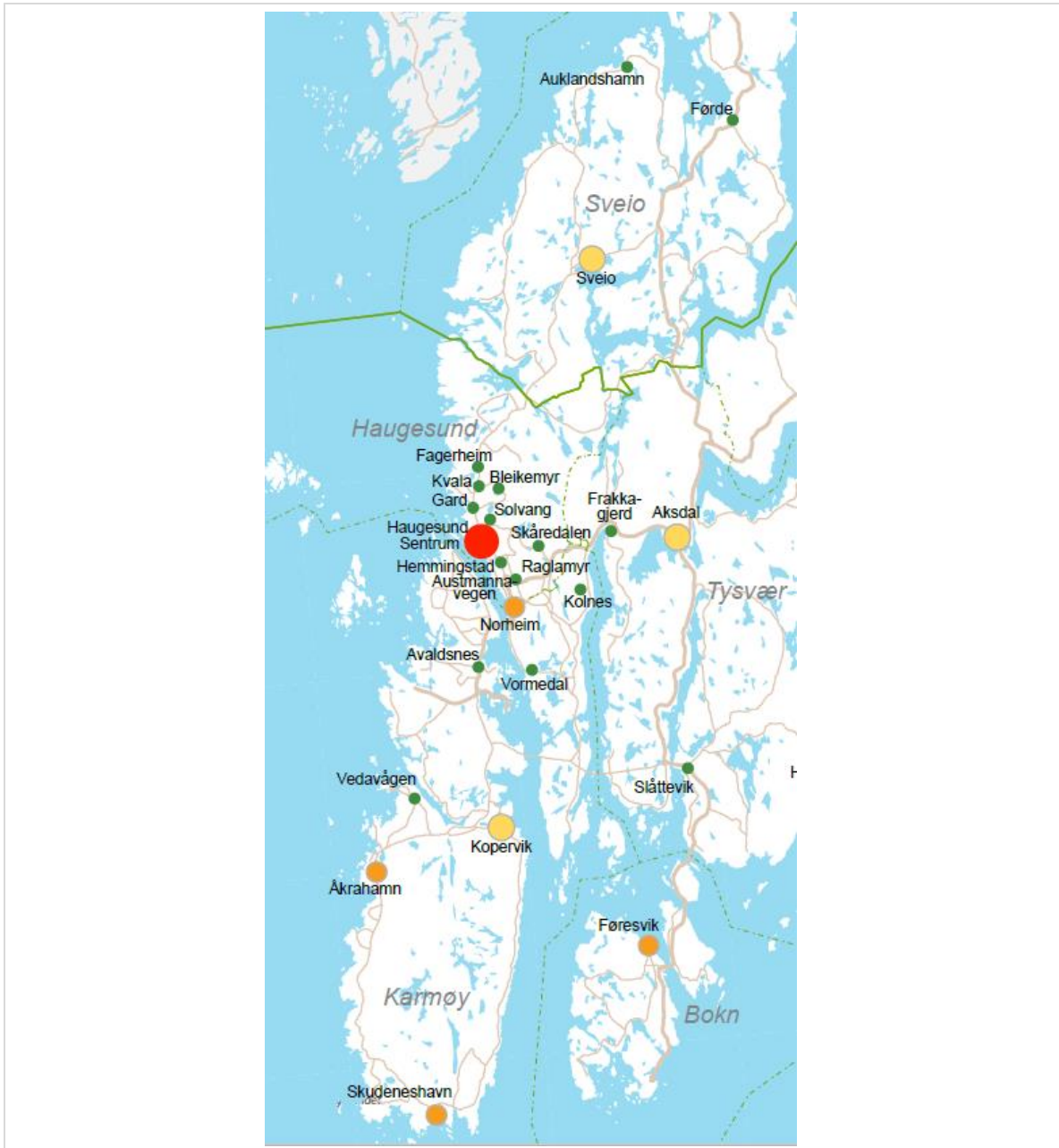
2.5 Tettsteder og tettstedsoppsplitting

Ifølge ekspertutvalget nedsatt av regjeringen, bør kommuner utgjøre funksjonelle samfunnsutviklingsområder, og en av indikatorene for dette er at et tettsted i sin helhet bør ligge i én kommune.

En stor del av utredningsregionen (i innbyggertall) omfatter Haugesund tettsted¹ som omfatter Haugesund og Karmøy. Tettstedet har om lag 40 500 innbyggere, hvorav om lag 35 000 innbyggere bor i Haugesund, mens 5 500 bor på Karmøy². I følge SSB er også tettstedet Førdesfjorden delt av kommunegrensene mellom Tysvær og Karmøy. Tettstedet har om lag 5 300 innbyggere. Om lag 3 700 av innbyggerne bor i Tysvær og om lag 1 700 på Karmøy. Andre større tettsteder i regionen er for eksempel Kopervik, Åkrehavn, Vedavågen, Skudeneshavn og Avaldsnes som alle ligger i Karmøy kommune. Større tettsteder i Tysvær er Aksdal og Grinde. Rådhusene i kommunene ligger i Haugesund, Sveio, Kopervik (Karmøy) og Aksdal (Tysvær).

¹ SSB har kartlagt landets tettsteder etter følgende definisjon: En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der, og avstanden mellom husene ikke overstiger 50 meter. Det er dog tillatt med et skjønsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bygges. Dette kan for eksempel være parker, idrettsanlegg, industriområder eller naturlige hindringer som elver eller dyrkbare områder.

² https://no.wikipedia.org/wiki/Tettsteder_i_Rogaland



Illustrasjon 2.3 Kart: Regional plan – senterstruktur. Kilde: Regional plan



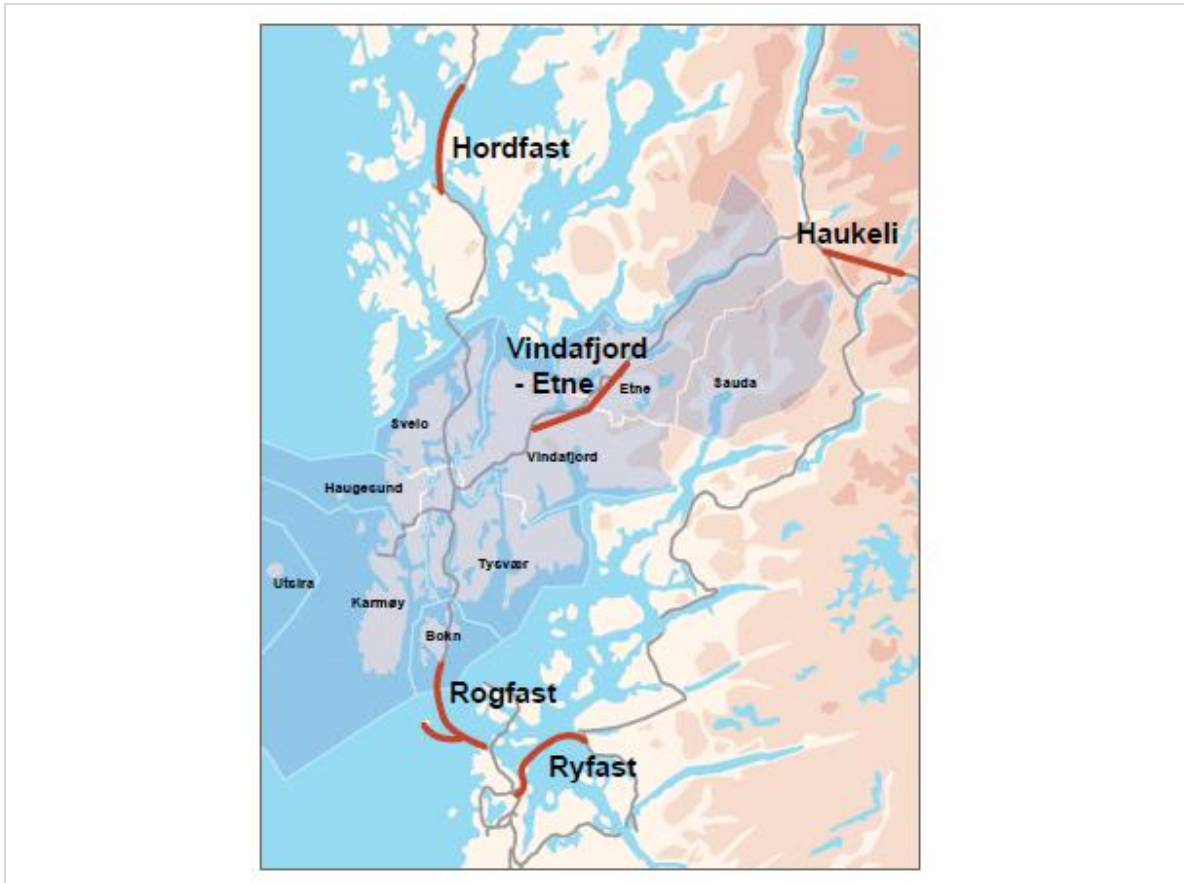
Illustrasjon 2.4 Tettstedsoppsplitting Karmøy – Haugesund



Illustrasjon 2.5 Illustrasjon av tettstedsoppsplitting Tysvær – Karmøy

2.6 Nye veiprosjekter

Det er planlagt betydelige investeringer på hovedvegene på og omkring Haugalandet de kommende tiårene³. Dette inkluderer ferjefri kyststamveg E 39 med Rogfast mot Stavanger, Hordfast mot Bergen og standardheving over Haugalandet. I tillegg er E 134 foreslått som én av to hovedtraséer øst-vest, og der en har kommet lengst i planleggingen i Vindafjord/Etne. Av disse er det Rogfast som forventes å få størst betydning, siden prosjektet bringer deler av Haugalandet innenfor pendlingsavstand til et større og mer variert arbeidsmarked i Stavanger-regionen.



Illustrasjon 2.6 Nye veiprosjekter. Kilde: Regional plan for areal og transport på Haugalandet, 2015

Haugalandspakken

Haugalandspakken er navnet på en utbyggings- og finansieringsplan med sikte på utvikling av transportsystemet på Haugalandet⁴. Syv kommuner er involvert: Bokn, Hagesund, Karmøy, Tysvær og Vindafjord i Rogaland, Etne og Sveio i Hordaland. Haugalandspakken finansieres av bompenger, statlige midler og fylkeskommunale midler. Den samlede økonomiske kostnadsrammen for utbyggingen er på rundt 2,7 mrd. kr.

Målene for Haugalandspakken er:

- å oppnå en mer effektiv og miljøvennlig vegtransport
- å redusere veksten i biltrafikken i byområdet
- å redusere tallet på trafikkulykker og støyplager som resultat av vegtrafikken

³ Regional plan for areal og transport på Haugalandet, 2015

⁴ <http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/haugalandspakken>

- å utvikle et tilrettelagt og velfungerende transportsystem for alle brukergrupper, bl.a. ved å styrke kollektivtransporten og bygge nye sykkel- og gangveger

Haugalandspakken omfatter utbedring av E134 Haugesund–Etne, flere prosjekt på rv. 47 Haugesund–Sveio og utbedringstiltak, bygging av gang- og sykkelveier og miljø- og trafikksikringstiltak på veinettet i Karmøy kommune. I tillegg er det lagt opp til en del utbedringer og trafikksikringstiltak på fylkesveier med tilknytning til E134 og E39 og langs rv. 47.

Rekkefølgen på prosjektene avgjøres underveis. To grupper er opprettet i forbindelse med dette:

- En politisk styringsgruppe
- En administrativ koordineringsgruppe

Fylkesordføreren er leder for den politiske styringsgruppa, som ellers består av politiske representanter fra Rogaland fylkeskommune og de syv involverte kommunene. Statens Vegvesen er sekretær for gruppa.

Representanter fra administrasjonen i Rogaland fylkeskommune og de involverte kommunene utgjør den administrative koordineringsgruppa sammen med representanter fra Statens vegvesen og én felles representant for Fylkesmannen i Rogaland og Fylkesmannen i Hordaland. Statens Vegvesen leder gruppa og har også fagsekretariatet for gruppa.

Beslutningsprosessen i Haugalandspakka fungerer slik (Kilde: Statens Vegvesen):

1. Statens vegvesen utarbeider på faglig grunnlag et forslag til rekkefølge over prosjektene i Haugalandspakken.
2. Forslaget sendes til den administrative koordineringsgruppa.
3. Koordineringsgruppa vurderer på faglig grunnlag forslaget og kan i si behandling endra den foreslåtte prioriteringen.
4. Koordineringsgruppa utarbeider sitt forslag, som sendes til den politiske styringsgruppa.
5. Styringsgruppa vurderer forslaget og kan i si behandling endre den foreslåtte prioriteringa fra koordineringsgruppa.
6. Styringsgruppa utarbeider sitt forslag over prioriteringsrekkefølgen over prosjekta i Haugalandspakken.
7. Fylkestinget tar den endelige avgjørelsen når det gjelder prosjekt på fylkesveger.
8. Staten fatter vedtak som gjelder stamveger (europaveger)

2.7 Regionale plandokumenter

Regional plan for areal og transport på Haugalandet

Regionale planer med fylkeskommunene som planmyndighet, skal legges til grunn for fylkeskommunens virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. I dette ligger det at planen skaper forpliktelser for offentlige myndigheter og organer til å søke å følge opp og gjennomføre planen. Regionale planer skal dermed etter loven gi føringer for kommunene i utredningsregionen, men planen er ikke juridisk bindende.

Rogaland fylkeskommune har etter en lang prosess som har involvert kommunene og andre berørte parter, utarbeidet regional plan for areal og transport på Haugalandet. Planen ble behandlet i oktober 2015 i Rogaland fylkesting, og det ble gjort følgende vedtak:

1. Fylkestinget er positiv til hovedgrepene i planen slik den ligger nå. Vi anser det som svært viktig at Haugalandet har en felles regionalplan for å sikre en god og forutsigbar utvikling av regionen.
2. Fylkesutvalget oppnevner en styringsgruppe for mindre justeringer av planen samt harmonisering mot Hordaland fylkeskommune.
3. Fylkestinget ønsker at planen legges frem til endelig vedtak snarest mulig, men senest innen utgangen av 2016.

I planen heter det følgende om behovet for en regional areal- og transportplan:

Legge til rette for vekst og utvikling

«Regional plan for areal og transport på Haugalandet» skal legge til rette for vekst og utvikling og bidra til at Haugalandet framstår som en attraktiv region for både innbyggere og næringsliv. Kvaliteter som variert boligmarked, attraktive tettstedssentre og god tilgjengelighet videreutvikles, samtidig som fokus på nærhet, miljø og samhandling i regionen styrkes.

Styrke by-, tettsteds- og grendesentre i hele regionen

By-, tettsteds- og grendesentrene er viktige for sosialt liv og tilhørighet, og for tilbud av handel, kultur og offentlige og private service-funksjoner. Planen legger til rette for å bygge opp om små og store sentre, slik at de kan ha et godt servicetilbud for sine omland, utvikle gode møteplasser og være attraktive for etableringer og ny utbygging.

Bygge slik at det blir korte avstander til daglige gjøremål

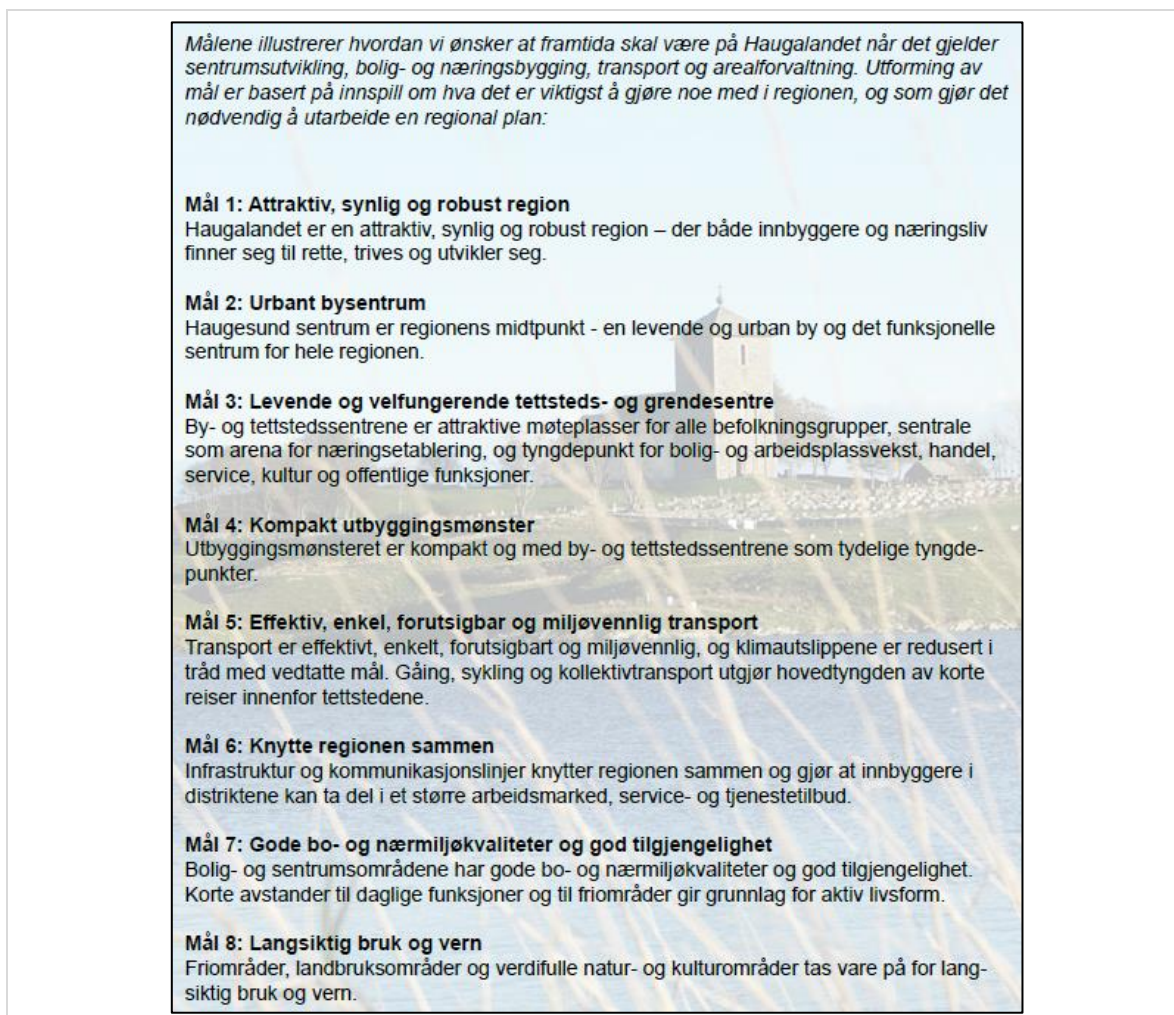
Korte avstander gir bedre tid i dagliglivet, mindre transport og større muligheter for å gå eller sykle. Strategiene om god utnyttelse av bolig- og næringsområder og samling av ulike funksjoner i sentrene, gjør at avstandene til skole, butikk, arbeid og service kan bli kortere for flere.

Stimulere til økt gange, sykling og bruk av kollektivtransport

Økt bruk av gange, sykling og kollektivtransport gir mindre klimautslipp og bedre helse, og gjør det lettere å oppnå en attraktiv sentrums- og stedsutvikling. Planen legger grunnlag for en sterk satsing på gange og sykling i tettsteder i hele regionen, og for å utvikle konkurransedyktig kollektivtransport der det er mulig.

Utvikle vegnettet, sikre tilgjengelighet og trafikksikkerhet

Store deler av persontransport og næringstransport vil fortsatt skje med bil, og deler av regionen har få andre alternativer. Behovene varierer innenfor regionen, og strategiene for bedret tilgjengelighet og trafikksikkerhet differensieres i forhold til dette.



Figur 2.10 Mål for regional plan på Haugalandet

2.8 Interkommunalt samarbeid

Det er etablert en del interkommunale samarbeidsordninger både om tjenester, administrative støttefunksjoner og utviklingsoppgaver mellom kommunene. Mange av ordningene er formalisert gjennom bestemmelser i kommuneloven, aksjeloven eller lov om interkommunale selskaper. Andre ordninger er mindre formaliserte og basert på avtaler uten at ordningene har en bestemt tilknytningsform forankret i lov.

Samtlige kommuner i utredningsregionen deltar i felles regionråd som består av alle eierkommunene i Haugaland Vekst IKS som teller 10 kommuner samt Rogaland fylkeskommune. Regionrådet skal være en felles arena for samhandling, erfaringsutveksling og prosjektutvikling på saksområder som er viktig for hele regionen. Haugaland Vekst ved administrasjonen er sekretariat for regionrådet.

Sveio deltar også i samarbeidsrådet for Sunnhordland. Samarbeidsrådet skal være en sentral regional utviklingsaktør som skal drive aktiv påvirkning for å sikre regionen og den enkelte kommunes interesser i regionale og nasjonale spørsmål.

Haugaland Vekst IKS arbeider innenfor to hovedområder: lokalt næringsarbeid og regionalt utviklingsarbeid. Fem av eierkommunene, (Haugesund, Utsira, Tysvær, Sveio og Bokn), har avtaler om leveranser på begge områdene. De siste fem eierkommunene, (Karmøy, Vindafjord, Etne, Sauda og Suldal), har kun avtale om leveranse av regionalt utviklingsarbeid. De har egne ansatte/organisasjoner som ivaretar det lokale næringsarbeidet i sin kommune.

Lokalt næringsarbeid

Dette er direkte arbeid for de kommunene som har avtale om leveranse av lokalt næringsarbeid. For disse er Haugaland Vekst kommunens næringsavdeling/-sjef. For at det skal være enkelt for kommunene å forholde seg til Haugaland Vekst er det etablert primærkontakter for hver kommune. Hva Haugaland Vekst skal prioritere å arbeide med i den enkelte kommune, bestemmes i samråd med kommunene. Typiske oppgaver er etablererveiledning, salg av næringsstomter, hjelpe bedrifter å finne fram til rett instans i kommunen, forvaltning av kommunale næringsfond, bistår kommunen i relevant planarbeid, arrangerer møteplasser, får på plass etablererkurs, lokale utviklingsprosjekt, med mer.

Regionalt utviklingsarbeid

Dette er utviklingsarbeid som har betydning for videre utvikling og vekst i regionen. Eksempler er saker og prosesser som angår infrastruktur som flyplassutvikling, E134 og E39 og Rogfast, offentlige institusjoner som er viktige for regionen, som nytt fengsel, HSH og opprettholdelse av politidistriktet. Videre er det regionale omdømmearbeidet og rekruttering av arbeidskraft, felles framstøt for markedsføring av større næringsområder samt sikre politisk forståelse for gass til Kårstø i fremtiden, viktige saksområder hvor Haugaland Vekst har involvert seg. HSA, Haugaland skole og arbeidsliv, driftes også av Haugaland Vekst.

Øvrige samarbeidsområder

Det er etablert en rekke interkommunale ordninger i regionen. Mange av disse omfatter flere kommuner på Haugalandet enn de som inngår i denne utredningen. Eksempler på større ordninger er Karmsund Havn IKS, Haugaland kraft, akutt forurensning, Haugalandet skole og arbeidsliv, Haugalandsløftet (barn og unge) og Destinasjon Haugesund og Haugalandet. Det er også etablerte ordninger knyttet til konkret tjenesteyting. For eksempel felles PP-tjeneste (Haugesund, Utsira og Sveio, Krisesenter (17 kommuner) og legevakt (Haugesund, Karmøy, Sveio).

Hovedmønsteret er at de fire kommunene utredningen omfatter stort sett inngår i samarbeidsordningene, men at ordningene alltid inkluderer flere kommuner på Haugalandet. Vi har ikke funnet eksempler på ordninger der kun utredningskommunene inngår. For øvrig er det en del ordninger der noen av kommunene, men ikke alle av utredningskommunene inngår. Sveio er i tillegg deltaker i flere ordninger sammen med kommuner i Sunnhordland.

Selv om det er etablert en del ordninger i regionen, er det færre eksempler på formalisert samarbeid innenfor for eksempel barnevern, kart og oppmåling, jordbruk, skatteoppkreving og/eller administrative støttetjenester.

2.9 Regionale og statlige strukturer i regionen

Sveio er del av Hordaland fylke, mens de øvrige er del av Rogaland. Dagens kommuner forholder seg dermed til ulike fylkeskommuner, fylkesmannsembeter, Innovasjon Norge kontor og NAV-fylkesforvaltning. Når det gjelder øvrig regional statsforvaltningen, inngår Sveio med de øvrige kommuner i om lag halvparten.

| Statlige etater som omfatter samtlige av kommunene | Institusjoner der Sveio ikke inngår i samme region som de øvrige kommunene |
|---|---|
| Politidistrikt IMDi Lagdømme EL-tilsyn Kystverket Statped Regionalt helseforetak Jernbaneverket Mattilsynet Statsbygg Arbeidstilsynet Husbanken UDI Statens vegvesen Bufetat Skatteetaten Tollvesenet | Fylkeskommune Fylkesmann NAV-fylke Sivilforsvaret Fylkesnemnda for sosiale saker Kartverket Innovasjon Norge Forbrukerrådet Heimevernet Bispedømme NVE Fiskeridirektoratet Kriminalomsorgen Statsarkivet |

Tabell 2.5 Kommunenes plassering i den regionale statens inndeling. Mange av etatene omfatter flere fylker enn Rogaland og Hordaland. Kilde: NIVI-rapport 2015:3 Statens regionale inndeling og kommunesektoren

Kommunene inngår i samme regionale helseforetak (Helse Vest RHF) og helseforetak (Helse Fonna) og forholder seg til samme sykehus.

Kommunene inngår i ulike valgdistrikter til stortingsvalg, henholdsvis Hordaland (Sveio) og Rogaland.

2.10 Kommuneøkonomi

I dette delkapittelet skal vi se på kommuneøkonomien i utredningsregionen. I struktursammenheng er det særlig fire forhold, med innbyrdes sammenheng, som er viktige når det gjelder kommuneøkonomi:

- Kommunens inntektsnivå
- Driftsresultat
- Kommunens kapital og gjeld
- Innbyggerens egenbetaling

Dette er tema i de to neste avsnittene. Det siste avsnittet i dette delkapittelet er viet endringer i inntekter som følge av de ulike strukturalternativene.

2.10.1 Inntektsnivå, driftsresultat, kapital og gjeld

Vi har oppsummert status for inntektsnivå, driftsresultat og kapital og gjeld for de 5 kommunene i neste tabell.

Tabell 2.6 Inntektsnivå, driftsresultat, kapital og egenkapital. Kilde: KOSTRA-data juni 2014. Konsern.

| Økonomi | | | | | | | | |
|--------------|--|-------------------------|---------------|--|-----------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|--|
| Inntektsnivå | Frie inntekter pr. innbygger ¹⁾ | | | | | Brutto inntekter per innbygger totalt | Behov pr. innbygger ²⁾ | Frie inntekter per. innbygger korrigeret for behov |
| | Skatt på inntekt og formue | Statlig rammeoverføring | Eiendomsskatt | Konsesjonskrav inntekter ⁵⁾ | Frie inntekter totalt | | | |
| Haugesund 14 | 24849 | 21473 | 1486 | 0 | 47808 | 67525 | 98,0 % | 48770 |
| Tysvær 14 | 22758 | 26143 | 13960 | 0 | 62861 | 84604 | 105,0 % | 59844 |
| Karmøy 14 | 22616 | 22678 | 1664 | 0 | 46958 | 61625 | 98,9 % | 47499 |
| Sveio 14 | 21349 | 29710 | 1866 | 0 | 52925 | 74647 | 109,7 % | 48261 |
| Bokn 14 | 22807 | 46710 | 11623 | 0 | 81140 | 109649 | 133,0 % | 61023 |

1) Delt på antall innbyggere ved utgangen av året. Er beregnet ut fra andel inntekter totalt (bare tre desimaler) og kan derfor være litt unøyaktig

2) Er basert på KRDS kriterier for neste inntektsår. Landsgjennomsnittet er 100%.

| Driftsresultat | Andel av kommuns brutto driftsinntekter | | | | | | | |
|----------------|---|-----------------------|--------------|---------------|--------------------------|--|--|------------------------------|
| | A | B | C | D | A+B-C+D | E | F - E | A + B - E |
| | Brutto driftsresultat ³⁾ | Netto finansinntekter | Netto avdrag | Avskrivninger | Netto driftsresultat (F) | Pensjonsavvik/pensjonsfond ⁴⁾ | Netto driftsresultat ekskl. pensjonsavvik/fond | "Bedriftsøkonomisk" resultat |
| Haugesund 14 | -2,6 % | -1,1 % | 3,0 % | 4,3 % | -2,4 % | -0,2 % | -2,2 % | -3,6 % |
| Tysvær 14 | 3,2 % | -0,6 % | 2,9 % | 4,0 % | 3,7 % | 3,4 % | 0,3 % | -0,7 % |
| Karmøy 14 | -1,1 % | 1,3 % | 2,9 % | 3,4 % | 0,7 % | 1,9 % | -1,2 % | -1,7 % |
| Sveio 14 | 0,3 % | 0,1 % | 3,5 % | 4,3 % | 1,2 % | 0,7 % | 0,5 % | -0,3 % |
| Bokn 14 | -1,2 % | 0,8 % | 3,1 % | 3,7 % | 0,3 % | 2,7 % | -2,4 % | -3,1 % |

3) Brutto driftsinntekter - brutto driftsutgifter (her inngår avskrivninger)

4) Ikke driftsrelaterte inntekter

| Gjeld og kapital | Langsiktig gjeld | | Andel av kommuns brutto driftsinntekter | | | | |
|------------------|------------------|---|---|----------------------|-----------------|--------------------------|--------------------------|
| | Per innbygger | Andel av kommuns brutto driftsinntekter | Fond | Sum Omløpsmidler (B) | Premieavvik (C) | Sum Kortsiktig gjeld (F) | Arbeidskapital B - C - F |
| Haugesund 14 | 49712 | 73,6 % | 6,3 % | 23,2 % | 9,6 % | 18,0 % | -4,3 % |
| Tysvær 14 | 67966 | 80,3 % | 13,6 % | 28,1 % | 3,6 % | 12,2 % | 12,3 % |
| Karmøy 14 | 30539 | 49,6 % | 14,1 % | 35,9 % | 5,8 % | 17,8 % | 12,2 % |
| Sveio 14 | 43365 | 58,1 % | 12,4 % | 32,5 % | 4,3 % | 14,5 % | 13,8 % |
| Bokn 14 | 42800 | 39,0 % | 19,4 % | 32,9 % | 7,3 % | 11,7 % | 13,9 % |

Av tabellen framgår blant annet følgende:

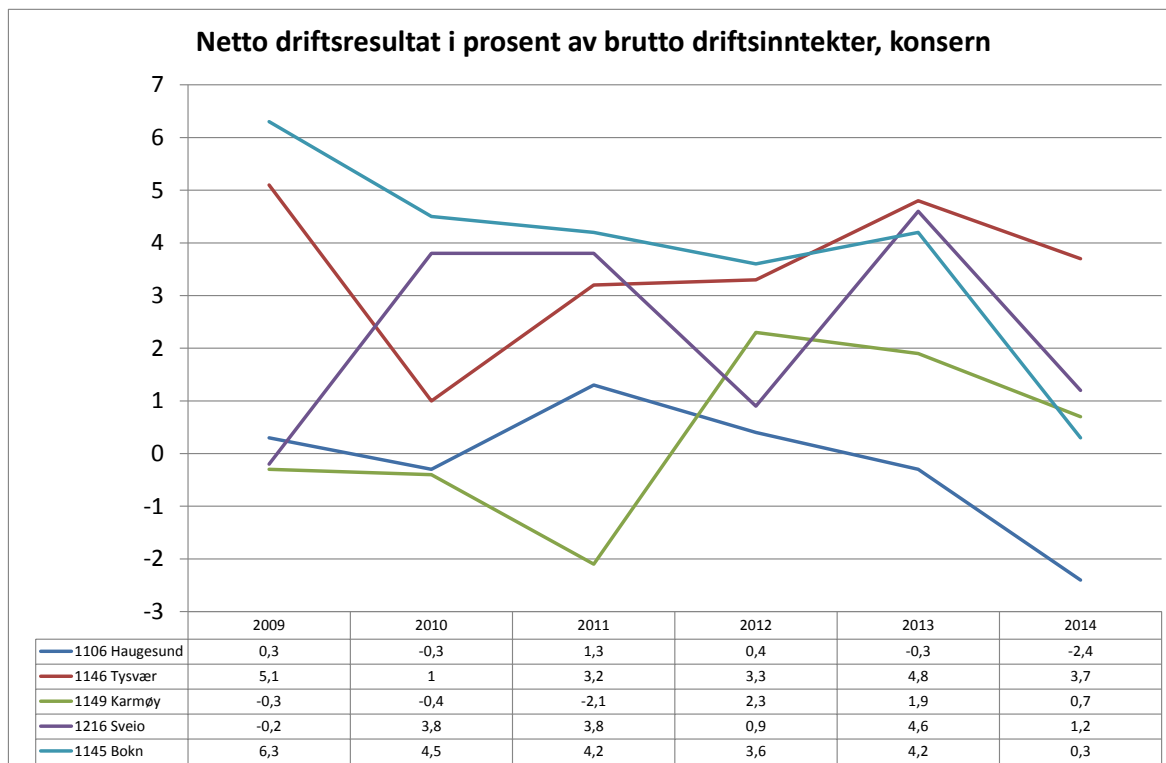
- Kommunens tjenesteproduksjon er finansiert som et «spleiselag» mellom kommunen og brukerne. I tillegg kommer noen statlige driftstilskudd til spesielle formål. Når vi skal se på kommunens mulighet til å gi innbyggerne er godt tjenestetilbud, uten for høy egenbetaling, er frie inntekter pr. innbygger korrigeret for behov det beste vurderingsgrunnlaget. Tabellen over viser at Tysvær og Bokn i 2014⁵ har frie inntekter pr. innbygger korrigeret for behov på henholdsvis ca. kr 59 800 og kr 61 000. Det er betydelig høyere enn Sveio, Haugesund og Karmøy, som varierer fra ca. kr 47 500 til kr 48 800.
- Vi ser videre at alle fem kommunene har eiendomsskatt, men det er kun Sveio, Haugesund og Karmøy som har eiendomsskatt på bolig. Tysvær og Bokn, med betydelig høyere inntekter gjennom eiendomsskatt, har frie inntekter pr. innbygger korrigeret for behov som ligger 23–26 % over de andre tre kommunene. Haugesund og Karmøy har gjort betydelige endringer i forhold til eiendomsskatt i 2015. Tallene for eiendomsskatt blir derfor noe misvisende når man bruker 2014-tall.
- Karmøy hadde ved utgangen av 2014 lavest langsiktig gjeld målt i form av andel av årlige brutto driftsinntekter (50 %). Tysvær ligger høyest av kommunene med 80 %. Deretter følger Haugesund med 74 %. Sveio ligger nest lavest med 58 %, ser en bort fra Bokn som har desidert lavest av alle kommunene med 39 %.
- Sveio har størst arbeidskapital, målt i andel av årlige brutto driftsinntekter (14 %). Tysvær og Karmøy ligger på 12 %, mens Haugesund har en negativ arbeidskapital med -4,3 %.
- Netto driftsresultat er den økonomiske indikatoren som kommuner ofte styrer etter. Anbefalt nivå for å sikre økonomisk handlefrihet er 1,75 %⁶. Vi ser at kun Tysvær nådde dette målet i

⁵ Alle tall er hentet fra 2014, derfor står det 14 etter hvert av kommunenavnene.

⁶ Satt ned fra 3 % fra 2014 etter at blant annet revisjon MVA på investeringer ble tatt ut av resultatbegrepet

2014. Sveio var ganske nær målet (1,2 %), mens Haugesund hadde et høyt negativt driftsresultat med -2,4 %. Resultatbegrepet netto driftsresultat har imidlertid sine svakheter. Dels ved at det er avdragene, og ikke avskrivningene som framkommer som kapitalinntekter og dels fordi pensjonsavvik, avsetning/uttak til/fra pensjonsfond og (fram til og med 2013 også moms på investeringer) ble ført i driftsregnskapet. Holder vi disse ikke driftsrelaterte inntektene utenfor og bruker avskrivninger i stedet for avdrag, får vi fram en indikator som kan kalles «bedriftsøkonomisk resultat». Bruker vi dette begrepet for 2014 ser vi at det er ingen av kommunene som har overskudd, men at Sveio har det beste resultatet i regionen i 2014.

Utviklingen over tid når det gjelder netto driftsresultat er vist for de enkelte kommunene i neste figur.



Figur 2.11 Netto driftsresultat over tid. Konsern. Med sammenlikning av landsgjennomsnittet og kommunegruppe 13. Kilde: KOSTRA.

Her framgår det blant annet at Haugesunds resultat for 2014 viste et underskudd på 2,4 % og en negativ utvikling siden 2011 hvor kommunen hadde et positivt driftsresultat.

Tabell 2.7 Kommunebarometret Økonomi. Verdier og rangering⁷ basert på data for 2014. Kilde: Kommunal rapport

| ØKONOMI | Haugesund 14 | Tysvær 14 | Karmøy 14 | Sveio 14 | Bokn 14 |
|---|--------------|-----------|-----------|----------|---------|
| Nivå siste år | | | | | |
| DRIFTSRESULTAT: Korrigert netto driftsresultat siste år (10 % vekt innen sektoren) | -2,0 | 1,7 | -0,9 | 0,3 | 2,3 |
| DISPOSISJONSFOND: I prosent av brutto driftsinntekter (10 %) | -3,8 | 9,0 | 5,6 | 6,4 | 19,4 |
| NETTO LÅNEGJELD: I prosent av brutto driftsinntekter (15 %) | 73,6 | 80,3 | 49,6 | 58,1 | 39,0 |
| NETTO FINANSUTGIFTER: I prosent av brutto driftsinntekter, eksklusive avdrag (5 %) | 1,1 | 0,6 | -1,3 | -0,1 | -0,8 |
| INVESTERINGER: I prosent av brutto driftsinntekter (10 %) | 9,3 | 15,8 | 10,2 | 10,9 | 7,2 |
| PREMIEAVVIK: Oppsamlet beløp i balansen, i prosent av brutto driftsinntekter (10 %) | 9,3 | 3,6 | 3,9 | 4,3 | 7,3 |
| Gjennomsnitt siste fire år/ endring siste fire år | | | | | |
| DRIFTSRESULTAT: Korrigert netto driftsresultat siste fire år (20 %) | -1,7 | 1,6 | -0,9 | 0,8 | 2,0 |
| ENDRING LÅNEGJELD: Endring i prosentpoeng siste fire år (5 %) | 8,7 | 6,7 | 10,5 | 9,7 | -4,8 |
| INVESTERINGER: Snitt siste fire år, som andel av brutto driftsinntekter (10 %) | 12,6 | 15,1 | 10,1 | 12,1 | 6,1 |
| LÅN: Andel av investeringene som finansieres med lån, siste fire år (5 %) | 51,8 | 35,3 | 65,9 | 73,2 | -3,3 |
| Rangordning totalt | | | | | |
| Nivå (fra 1 til 6) | 2,78 | 3,83 | 3,63 | 3,76 | 4,85 |
| Rang blant kommunene (bare for kommuner) | 358 | 126 | 161 | 142 | 22 |
| Best med lavt nivå | | | | | |

2.10.2 Hva betaler brukerne/innbyggerne

Neste tabell viser hva brukerne må betale for ulike tjenester. Vi ser det er forskjeller, blant annet når det gjelder årsgebyrer. Vi har for oversiktens skyld angitt høyeste nivå med gult og laveste nivå med grønt.

⁷ Dette er en rangering blant landets 428 kommuner for driftsåret 2014. I beskrivelsen av hvert parameter framgår det hvor stor andel dette kriteriet teller. Nivået er en vektet beregning.

Tabell 2.8 Hva betaler brukerne/innbyggerne. Kilde: KOSTRA 2014

| Hva betaler brukerne/ innbyggerne | | | | | | | | | |
|-----------------------------------|--|--|------------|--|--|--|--|---|--|
| | Foreldrebetaling | | | | | Egenbetaling | | | |
| | Barnehage, pr. måned fulltid | | | SFO tilbud pr. måned | | Praktisk bistand | | | |
| | Foreldrebetaling eks kost årsinntekt 150 til 200 tusen | Foreldrebetaling eks kost årsinntekt 250 til 300 tusen | Kostpenger | Foreldrebetaling ukentlig oppholdstid 10 timer | Foreldrebetaling ukentlig oppholdstid 20 timer | Abonnementpris, ved skattbar inntekt 3 - 4 G, i kroner per mnd | Timepris, ved skattbar inntekt 3 - 4 G, i kroner | Utgiftstak per måned ved timepris, skattbar innt. 3 - 4 G ,kr/mnd | |
| Haugesund 14 | 2480 | 2480 | 250 | 1168 | 2134 | .. | 231 | 2393 | |
| Tysvær 14 | 2405 | 2405 | 250 | 2500 | 3200 | .. | 314 | 1834 | |
| Karmøy 14 | 2480 | 2480 | 350 | 1103 | 2106 | .. | 388 | 1507 | |
| Sveio 14 | 992 | 1984 | 244 | 1339 | 2559 | .. | 220 | 1451 | |
| Bokn 14 | 2360 | 2360 | 250 | 865 | 1570 | .. | 73 | 825 | |
| | Årsgebyr | | | | | Saksbehandlingsgebyr | | | |
| | Feiing og tilsyn | Vannforsyning | Avløp | Avfall | Sum | Privat reguleringsplan , boligformål | Oppføring av enebolig | Oppmåling av areal, boligtomt på 750 m2. | |
| Haugesund 14 | 317 | 2204 | 2942 | 2300 | 7763 | 86850 | 13730 | 18930 | |
| Tysvær 14 | 398 | 3078 | 3064 | 2300 | 8840 | 44436 | 8392 | 20399 | |
| Karmøy 14 | 425 | 1960 | 2417 | 2113 | 6915 | 19700 | 8000 | 25800 | |
| Sveio 14 | 440 | 2456 | 2520 | 2208 | 7624 | 35000 | 17500 | 21000 | |
| Bokn 14 | 534 | 4367 | 2849 | 2931 | 10681 | 148120 | 8398 | 2800 | |
| Eiendomsskatt | Eiendomsskatt innført? | | | | | | Eiendomsskatten på en enebolig på 120 kvm | Innbetalt per. innbygger ¹⁾ | |
| Haugesund 14 | Eiendomsskatt både i områder utbygd på byvis og på næringseiendommer | | | | | | 1040 | 1486 | |
| Tysvær 14 | Eiendomsskatt bare på verker og bruk | | | | | | .. | 13960 | |
| Karmøy 14 | Eiendomsskatt i hele kommunen | | | | | | 785 | 1664 | |
| Sveio 14 | Eiendomsskatt i hele kommunen | | | | | | 3480 | 1866 | |
| Bokn 14 | Eiendomsskatt bare på verker og bruk | | | | | | .. | 11623 | |

1) Tallene er fra kommuneregnskapet og inneholder alle typer av eiendomsskatt, ikke bare boliger.

De forskjellene som fremkommer av tabellen er et resultat av ulike prioriteringer i kommunene.

Innenfor vannforsyning, avløp og avfall skal årsgebyrene dekke kommunens utgifter. Dette innebærer at størrelsen på årsgebyret avspeiler summen av kommunes årlige driftsutgifter og fordelte årlige investeringskostnader. Når det gjelder forskjeller i foreldrebetaling og egenbetaling for praktisk bistand og nivået på saksbehandlingsgebyr, er dette et resultat av politiske prioriteringer:

2.10.3 Oppsummering kommunal økonomi

Tysvær og Bokn, med betydelig høyere inntekter gjennom eiendomsskatt, har frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov som ligger 23–26 % over de andre tre kommunene

Tysvær har et solid økonomisk utgangspunkt. Haugesund må gjøre grep for å forbedre den økonomiske situasjon. Sveio og Karmøy ligger i en mellomposisjon.

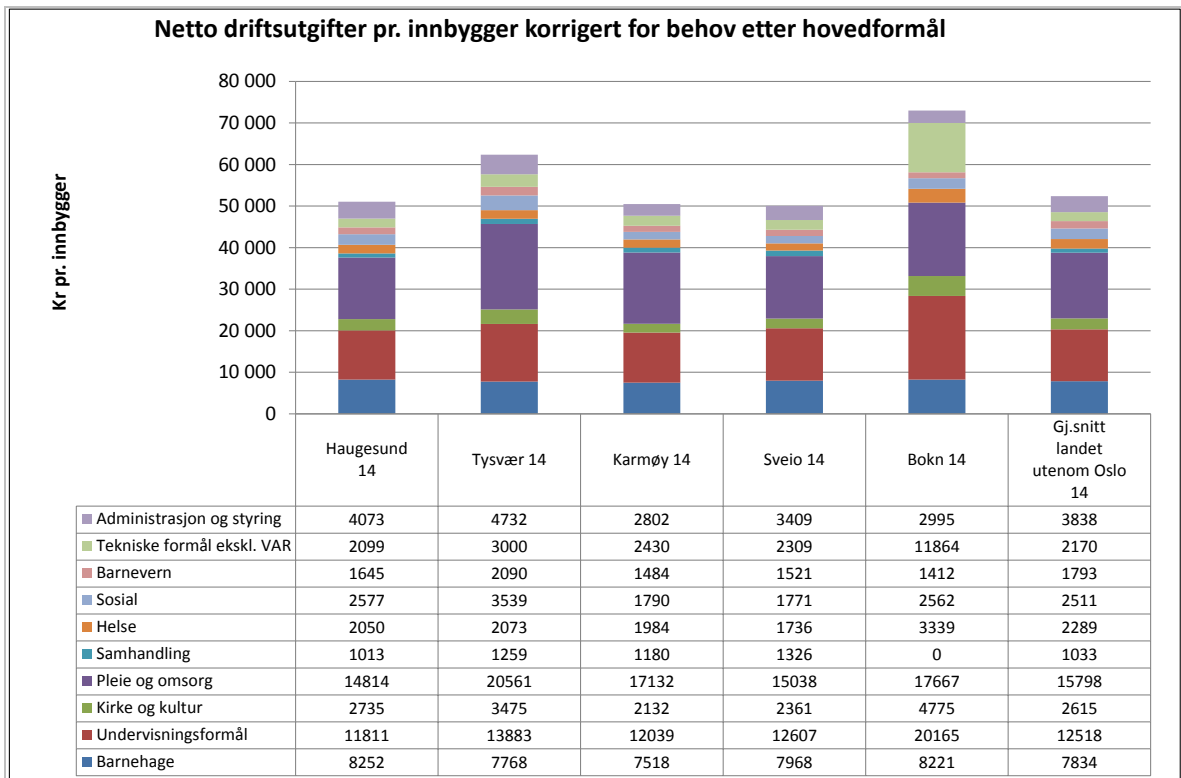
Det er forskjeller når det gjelder hva brukerne/innbyggerne betaler for tjenester. Forskjellene bunner dels i noe ulik politisk prioritering og dels i forskjeller mellom faktisk utgiftsnivå (Vann, avløp og avfall).

Alle kommunene hadde eiendomsskatt i 2014, men det er kun Sveio, Haugesund og Karmøy som har eiendomsskatt på bolig.

2.11 Tjenesteområdene – nivå og utgifter

Som vist i foregående avsnitt har Tysvær høyere inntekter enn de tre andre kommunene. Den praktiske konsekvensen av dette er at Tysvær i prinsippet har «råd» til å bruke over 23 % mer ressurser (justert for behovet til behovet i befolkningen) på sin tjenesteproduksjon.

Figuren⁸ under viser at det at det ikke nødvendigvis er en lineær sammenheng mellom inntektsnivå og utgiftsnivå. Det skyldes i noen grad ulike finansutgifter, men først og fremst ulikt økonomisk resultat. I 2014 hadde Tysvær og Bokn kommune det høyeste utgiftsnivå, men det er kun Tysvær som kan vise til et anbefalt netto driftsresultat for 2014.



Figur 2.12 Netto driftsutgifter⁹ pr. innbygger korrigert for behov¹⁰ etter hovedformål

Det fremkommer at det er forskjeller i prioriteringene kommunene i mellom. Vi ser f.eks. at Tysvær bruker en del av den merinntekten de har i forhold til de øvrige kommunene til kultur, undervisningsformål og helse og omsorg.

Ulikt utgiftsnivå gir seg utslag i ulike dekningsgrader og ulikt omfang av tjenester i de ulike kommunene. Disse forskjellene innebærer at innbyggerne i de ulike kommunene får tjenester av varierende kvalitet og at tjenestene fremstilles med varierende grad av produktivitet.

2.11.1 Beregnet behov for tjenester fram mot 2040

I dette kapittelet blir økonomiske effekter for regionen nærmere beskrevet. Beskrivelsen tar utgangspunkt i utviklingen i antall eldre i kommunene som er av sentral betydning for behovet for tjenester (figur 2.6).

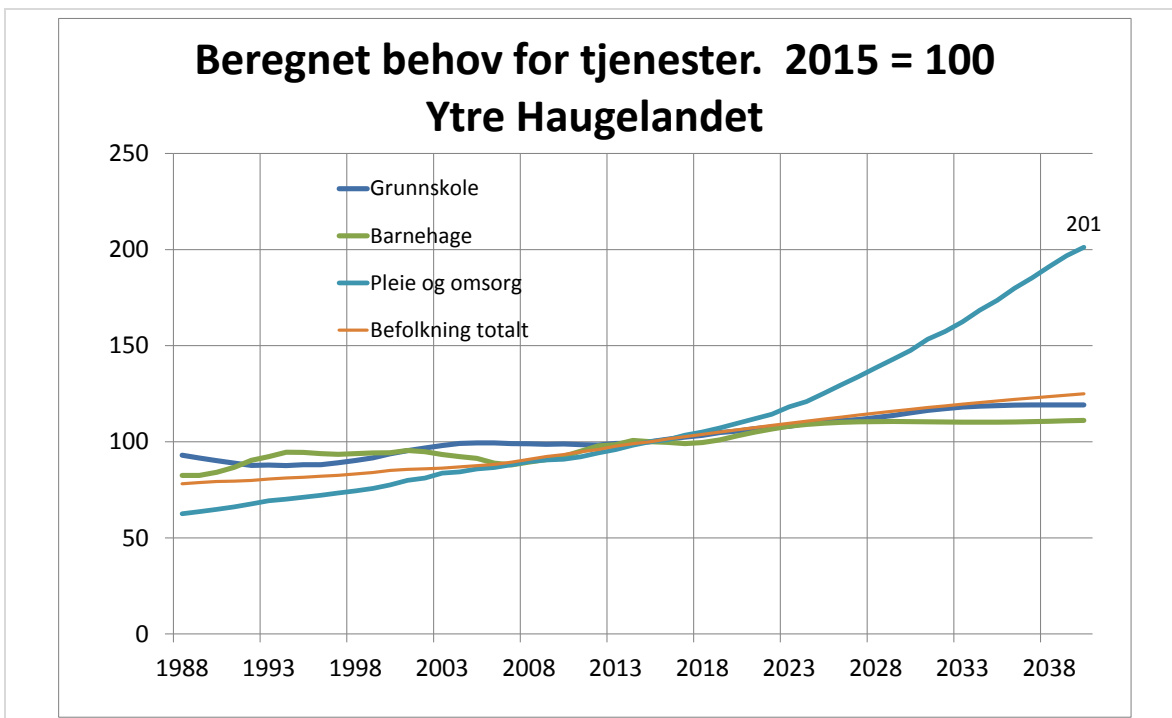
Det er foretatt en grov beregning av framtidig behov for kommunale tjenester i en ny storkommune på ytre Haugalandet. Beregningene tar utgangspunkt i utviklingen av befolkningen i ulike alders-

⁸ Figuren er laget for å sammenlikne de enkelte tjenesteområdene. Merk at det ikke er helt riktig å addere da behovet pr. tjeneste er ulikt.

⁹ Er KOSTRA-tall med to justeringer. Vertskommunetilskudd (tilskudd til omsorg for mennesker med utviklingshemming som ble boende i institusjonskommunen, ingen av kommunene har dette), og utgifter til privatskoleelever.

¹⁰ Er basert på KRDs delkriteriesett for neste inntektsår (brukte neste år fordi kriteriene bygger på tall for året før). Unntak er barnehage og skole der vi mener antall innbyggere i aktuelle aldersgruppe (1-5-år og 6-15 år) alene er bedre å bruke.

grupper og sammenhengen mellom demografi og behov slik det er beskrevet av de demografiske kriteriene i det statlige inntektssystemet.



Figur 2.13 Beregnet behov for tjenester fram mot 2040

Beregningene i figuren over er et uttrykk for hvordan behovet endrer seg dersom man legger dagens standard til grunn og bare gjør endringer som følge av endringer i befolkningen. I praksis vil utviklingen av de økonomiske rammene også bli gjort på grunnlag av andre forhold enn demografi. Samtidig er demografi en sentral komponent og det kan være nyttig med en oversikt over hvor mye denne komponenten alene betyr.

For hver av delsektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg og befolkningen samlet er det laget en indeks hvor nivået i 2015 er satt til 100. Det betyr at figuren over gir uttrykk for endringer i det demografiske behovet sammenliknet med 2015.

Ytre Haugalandet er i en situasjon hvor en har hatt en jevn vekst innen pleie- og omsorgstjenestene helt siden 1988. De siste femten årene har det beregnede behovet for pleie og omsorg økt med rundt 40 %. Behovene for grunnskole og barnehage har økt noe mindre i denne perioden. Som vekstregion vil ytre Haugalandet også få de største utfordringer innenfor pleie- og omsorg i årene som kommer.

Det beregnede behovet for pleie og omsorg på ytre Haugalandet vil øke med ca. 50 % fram til 2030, gitt dagens nivå når det gjelder sykkelighet i befolkningen og nivå/metode for pleie/omsorg fra kommunen. Frem til 2040 blir det beregnede behovet mer enn doblet, 101 % vekst (= 201). Økningen har sammenheng med at det blir flere eldre i regionen, jf. figur 4.3. De beregnede behov innen grunnskole og barnehage vil fram til 2040 tilsvarende vokse med ca. 19 % og 11 % fra dagens nivå.

Dersom tjenestene blir tilbudt som i dag, vil utgiftene innenfor de aktuelle tjenesteområdene øke i takt med det beregnede behovet.

2.11.2 Oppsummering av tjenesteområdene

I denne rapporten er det ikke rom for en detaljert gjennomgang av alle tjenestene. I stedet har vi, for å bidra til et godt beslutningsgrunnlag, valgt å legge detaljerte tall pr. tjeneste i vedlegget

(kapittel **Feil! Fant ikke referanseikilden.**). Dette er data basert på tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data), gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang og Kommunal Rapport (data fra Kommunebarometeret).

Vurdert etter Kommunebarometeret er kvalitetsnivået blant kommunene på ytre Haugalandet sammenlignet med resten av landet synliggjort i figuren nedenfor.

| Temaområde | Haugesund | Tysvær | Karmøy | Sveio | Bokn |
|-------------------------|-----------|--------|--------|-------|------|
| Eldreomsorg | 90 | 11 | 67 | 102 | 222 |
| Helse | 286 | 313 | 378 | 159 | 33 |
| Grunnskole | 85 | 166 | 263 | 186 | 51 |
| Barnevern | 158 | 319 | 174 | 154 | 61 |
| Barnehage | 22 | 377 | 314 | 102 | 82 |
| Sosialhjelp | 341 | 289 | 314 | 206 | 179 |
| Kultur | 190 | 164 | 348 | 346 | 55 |
| Økonomi | 358 | 126 | 161 | 142 | 22 |
| Enhetskostnader | 91 | 355 | 169 | 96 | 381 |
| Miljø og ressurser | 368 | 308 | 237 | 113 | 189 |
| Saksbehandling | 371 | 188 | 303 | 118 | 356 |
| Vann, avløp, renovasjon | 25 | 166 | 118 | | |

Figur 2.14 Kommunebarometeret. Verdier og rangering basert på data for 2014 for landets 428 kommuner (1 = rangert best i landet). Kilde: Kommunal rapport

Disse funnene vil være interessante i en eventuell fremtidig diskusjon rundt harmonisering av tjenester. En nøyere studie av det vedlagte og detaljerte materialet vil trolig også avdekke flere interessante forhold.

2.12 Kommunestyrene og valgdeltakelse

Valgdeltakelse

Valgdeltakelsen ved kommunevalgene varierer mellom kommunene. Ved valget i september 2015 hadde Haugesund og Karmøy en deltakelse på henholdsvis 56 % og 57 %, mens Sveio og Tysvær hadde noe høyere deltakelse med om lag 63 % og 62 %. Samtlige kommuner har hatt en nedgang i valgdeltakelsen sammenlignet med valget i 2011, og tendensen med en økning i deltakelsen i de siste tre valg er brutt. Dette gjelder også på nasjonalt nivå. Sterkest er nedgangen for Sveios del med 6 % nedgang.

| | 2003 | 2007 | 2011 | 2015 |
|-----------|------|------|------|------|
| Haugesund | 55 % | 58 % | 59 % | 56 % |
| Karmøy | 58 % | 60 % | 61 % | 57 % |
| Tysvær | 58 % | 61 % | 63 % | 62 % |
| Sveio | 67 % | 66 % | 69 % | 63 % |
| Bokn | 66 % | 69 % | 74 % | 74 % |

Tabell 2.9 Valgdeltakelse i prosent. Kilde SSB

Kommunestyrenes sammensetning

Etter valget i 2015 er Arbeiderpartiet største parti i samtlige kommuner. Nedenfor er antall representanter for de ulike partiene presentert.

| | AP | H | FrP | KrF | SP | V | MDG | SV | Pensjonist partiet | De kristne |
|------------------|----|----|-----|-----|----|---|-----|----|-----------------------|---------------|
| Haugesund | 19 | 11 | 7 | 3 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | |
| Karmøy | 15 | 8 | 9 | 7 | 2 | 1 | 1 | 1 | | 1 |
| Tysvær | 10 | 6 | 4 | 4 | 4 | 1 | | | | |
| Sveio | 9 | 4 | 4 | 3 | 3 | 1 | 1 | | | |

Tabell 2.10 Partirepresentasjon for de fire kommunene etter kommunevalg 2015. Kilde: SSB

2.13 Inndelingshistorikk – kommunegrenser i forandring

Formannskapslovene av 14. januar 1837 innførte det kommunale selvstyre. I hver herreds- og bykommune skulle det være et formannskap og et representantskap, hvis medlemmer skulle velges ved særskilt valg. Rogaland fylket hadde 27 kommuner i 1838, mot 26 kommuner i dag. Ingen av kommunene som inngår i denne kommunestrukturutredningen er originale 1838-kommuner, men er resultater av en rekke delinger, sammenslåinger og/eller utvidelser siden den gang og sist på slutten av 1960-tallet. De nåværende kommuner er resultater av følgende endringer¹¹:

- *Haugesund*: Ble utskilt som egen kommune fra Torvastad i 1854. Tilføres bynære områder fra Skåre i 1911 pga. byvekst. Utvides i 1958 ved nedleggelse av Skåre. Tilføres mindre områder fra Torvastad i 1965 (Vibrandsøy).
- *Tysvær*: Ble utskilt som eget kommune fra Skjold i 1849. Utvides ved nedleggelse av Nedstrand i 1965. Tilføres samtidig i 1965 en del områder fra Avaldsnes, Vindafjord, Vikedal og Vats, og i 1969 ytterligere en del mindre områder fra Vindafjord.
- *Karmøy*: Ble utskilt som egen kommune fra Skudenes i 1892. Utvides ved nedleggelse av Skudenes, Torvastad, Skudeneshavn, Kopervik, Avaldsnes og Stangaland i 1965. Skifter samtidig navn til Karmøy.
- *Sveio*: I 1865 ble Sveio skilt fra Finnås kommune. Samtidig fikk Sveio tillagt Vikebygd sogn som var skilt ut fra Fjelberg. I 1901 ble Vikebygd skilt fra Sveio igjen. Som følge av Sceikomiteens arbeid på 1960 tallet fikk Sveio overført Valestrand og vestre delen av Vikebygd.

¹¹ Kilder: Interkommunalt arkiv Rogaland og NOU 1992:15 Kommune og fylkesinndelingen i et Norge i forandring

Del II – konsekvenser og muligheter

3 Kommunestrukturen og samfunnsutvikling

3.1 Kommunenes rolle som samfunnsutvikler

Viktige kommunale samfunnsutviklingsfunksjoner er å fastlegge utbyggingsmønster, steds- og sentrumsutvikling, sikre miljøhensyn, ivareta naturressurser, folkehelse, tilrettelegge for næringsutvikling og samferdselsoppgaver. Kommunenes utviklingsrolle dreier seg dermed om å legge til rette og regulere betingelsene for viktige utviklingstrekk i kommunene. Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på sektor og nivåovergrepene samarbeid med og mobilisering av aktører i og utenfor egen kommune.

Dette innebærer at kommunene ikke styrer all utvikling i egen kommune direkte, men at de fastlegger viktige rammer for innbyggernes og næringslivets handlingsrom, som så i sum avgjør hvordan utviklingen i den enkelte kommune faktisk blir. Slik sett er det samspillet mellom markedsmessige utviklingstrekk og kommunal regulering og tilrettelegging som avgjør om for eksempel boligbyggingen blir stor eller liten, om det blir vekst, fornyelse eller stagnasjon i lokalt næringsliv. Kommunenes utviklingsrolle omfatter også muligheten for å påvirke regionale utviklingstrekk som fastlegges på andre arenaer enn de kommunale. Kommunenes mulighet for å ivareta sine samlede interesser overfor nabokommuner, fylkeskommunene og statlige myndigheter er dermed en viktig side ved samfunnsutbyggingsrollen.

3.2 Ekspertutvalgets kriterier for samfunnsutvikling

Regjeringen ber kommunene vurdere kommuneinndelingen i lys av ekspertutvalgets kriterier. I sine utredninger om kriterier for ny kommunestruktur anbefalte utvalget at kommunestrukturen i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Utvalget peker på at utvalgets anbefaling om en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere i mange områder vil kunne gi bedre samsvar mellom kommunegrenser og funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Videre påpeker utvalget at kommunestrukturen i byområdene skaper særskilte utfordringer som gir grunnlag for å anbefale kommunesammenslåinger, selv med kommuner som oppfyller en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Byområdene favner om flere kommuner, der innbyggere og næringsliv lever sine daglige liv og opererer på tvers av kommunegrenser. Dette gjør at kommunens administrative grenser i liten grad sammenfaller med det funksjonelle området det er nødvendig å se i sammenheng.

Utvalget kategoriserer oppsplitting i flerkommunale byområder slik:

- Oppsplittede tettsteder, hvor ett tettsted inngår i flere kommuner
- Bo- og arbeidsmarkedsregioner med stor grad av pendling mellom kommunene
- Byområder med sammenfall av begge disse kjennetegnene

I sin andre delutredning tydeliggjorde utvalget kriteriet funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Utvalget tydeliggjorde følgende:

Et tettsted (slik dette er definert i SSBs tettstedsdefinisjon) bør i sin helhet ligge i én kommune. Dette inkluderer både tilfeller der tettsteder har vokst ut over sine kommunegrenser, samt der to tettsteder har vokst sammen. For mindre tettsteder kan dette kriteriet i noen tilfeller løses ved grensejustering, men i hovedsak må dette løses ved kommunesammenslåing.

Et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune. Utvalget mener at arbeidsmarkedet er tett integrert når rundt 25 % eller flere av de sysselsatte bosatt i en kommune jobber i regionens

senterkommune(r). Hva som vil være den eksakte grensen for en funksjonelt avgrenset kommune, bør avgjøres av lokale og regionale forhold. For (eventuell overføring av) tjenester som er rettet mot bestemte befolkningsgrupper (eksempelvis videregående opplæring og kollektivtransport), bør en også ta i betraktning pendlingsmønsteret til tjenestemottakerne.

I Kommuneproposisjonen for 2015 (Prop. 95 S (2013–2014)) kommenterer Regjeringen ekspertutvalgets anbefaling slik: *«Ekspertutvalgets andre anbefaling gjelder i første rekke å sikre bedre samsvar mellom kommunestrukturen og funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Departementet vil vise til at det er et mål med kommunereformen at den skal styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og den helsemessige og sosiale utviklingen i kommunen. En endret kommunestruktur vil gi større og mer funksjonelt avgrensede kommuner som evner å sikre en bærekraftig samfunnsutvikling lokalt og regionalt, og en kommunesektor som vil være i stand til å løse nasjonale utfordringer. Regjeringen vil oppfordre samtlige kommuner til å ta stilling til utvalgets anbefalinger i de lokale prosessene.»*

Videre heter det at:

«Befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene. Kommunestrukturen er i liten grad endret i tråd med denne utviklingen. De fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområder dekker i dag flere kommuner. Særlig i byområdene er mulighetene store fremover for å sikre en helhetlig og bærekraftig utvikling i areal, transport- og boligplanlegging med større og mer robuste kommuner.»

3.3 Samfunnsutfordringer regionen står overfor

En tett sammenvevd utredningsregion delt av grenser

Utredningsregionen inngår i samme bolig- og arbeidsmarkedsregion med omfattende pendling. Et betydelig antall innbyggere bor i Haugesund tettsted som er delt av kommunegrensen. Regionen står fortsatt overfor en betydelig befolkningsvekst, der anslaget fra SSB er en samlet økning med nærmere 25 000 innbyggere frem til 2040. Det stiller krav til areal- og transportplanleggingen. Befolkningsveksten innad i regionen, men også utenfor, vil kreve at transportinfrastrukturen utnyttes.

Samtidig skal det påpekes at ytre Haugalandet også omfatter steder og bygder som ikke kan karakteriseres å være tettbygde. Mange av stedene på Karmøy, Sveio og Tysvær ligger et godt stykke unna Haugesund sentrum og står ikke overfor de samme utfordringer som de mer tett befolkede områdene på ytre Haugalandet.

Nye krav til areal- og transportplanleggingen – skaper grensene hindringer?

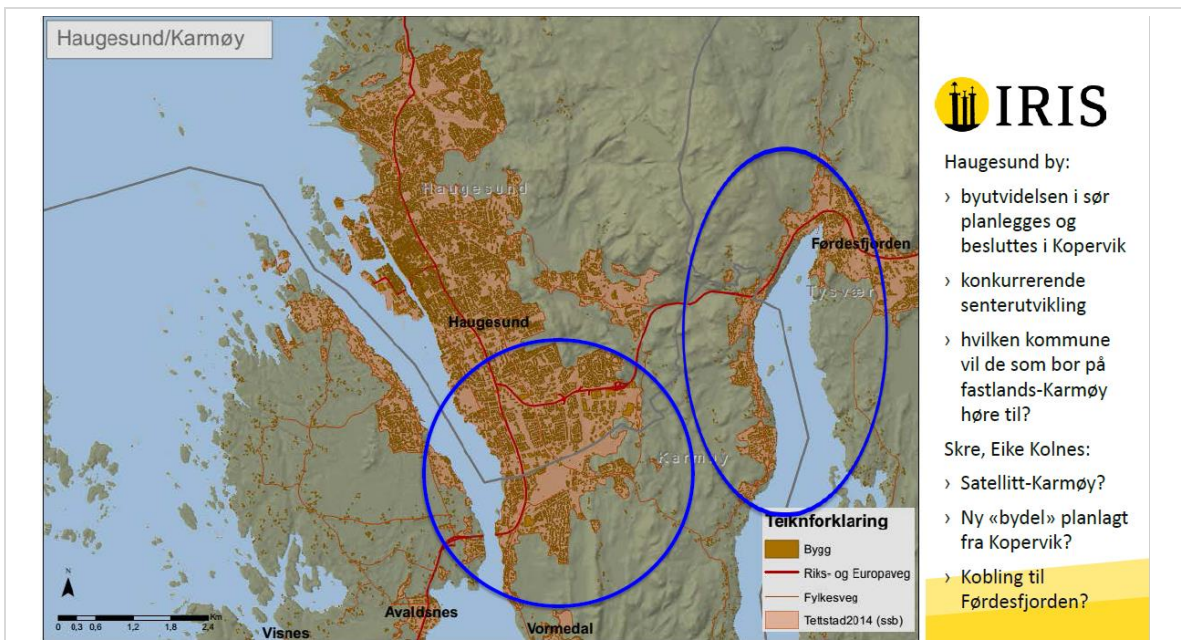
For å understøtte lokale, regionale og statlige transportpolitiske mål om fremkommelighet for transporten og klimaforlikets mål om at fremtidig trafikkvekst skal tas av andre transportmidler enn bil, bør arealplanleggingen i kommunene fortette og understøtte knutepunkter, og legge til rette for økt andel av reiser med kollektivtransport, sykkel og gange. Å se boligområder og arbeidsplasser i sammenheng er sentralt for å begrense transportveksten. I regional areal- og transportplan for Haugalandet er regionale mål for utviklingen tydeliggjort. Det heter bl.a. at planen skal legge til rette for å bygge opp om små og store sentre, at det skal bygges slik at slik at det blir korte avstander til daglige gjøremål, at det skal stimuleres til økt gange, sykling og bruk av kollektivtransport. På ytre Haugalandet gjelder dette spesielt de områder som er tettest utbygd og der kollektivtransporten, gange og sykkel har et potensial og markedsgrunnlag og der kommunenes disposisjoner og planlegging kan ha direkte konsekvenser for nabokommunene. Men også summen av samtlige kommuners valg og prioriteringer for eksempel innenfor gjelder bolig, næringsarealer og sentre har betydning for transporten samlet sett.

I dag er situasjonen slik at den enkelte kommune primært har som hovedmål å arbeide for et utbyggingsmønster som gagnar dem best enkeltvis. Flere informanter påpeker at den planlagte utviklingen av sentre, næringsarealer og boliger er suboptimale og ikke støtter opp om de overordnede målene for utviklingen av regionen slik dette er synliggjort i regional plan.

Lokaliseringen er resultat av kommunenes egne behov og lokale logikker. Mange informanter peker på at dersom areal- og utviklingsansvaret hadde vært lagt til én kommune, ville flere hensyn og interesser - og de ulike delregioners egenskaper og fortrinn - blitt sett i en bedre sammenheng. Det pekes på at jo flere kommuner og instanser som må samordne sin arealutvikling mot felles mål, desto vanskeligere er det. For utbyggingsaktører som opererer i utredningsregionen, kan en større kommune gi mer oversiktlige og forutsigbare rammebetingelser ved enhetlig praktisering av planprosesser, bestemmelser og byggesaksbehandling. Tilsvarende kan gjelde en omforent parkeringspolitikk i regionen. Nåværende situasjon innebærer at det er for eksempel krevende å gjennomføre en mer restriktiv parkeringspolitikk av frykt for svekket konkurransekraft for egen kommune og sentre.

Ny areal- og transportplan for Haugalandet vil (når den blir endelig vedtatt) kunne legge føringer for det samlede utbyggingsmønsteret i regionen og kan bidra til en mer helhetlig og kommuneoverskridende planlegging. Imidlertid vil planen uansett kun være retningsgivende for kommunene. Dersom planens mål skal realiseres nødvendigvis det at kommunene følger opp forventningene og handlingsplanene til de regionale plandokumentene.

Direktør ved IRIS Samfunnsforskning var inne på tematikken i dette avsnittet i konferansen Kommunereform og demokrati i Stavanger 28. oktober 2015. I sitt innlegg poengterte han utfordringene knyttet til tettstedsoppsplittingen på ytre Haugalandet, jf. illustrasjon nedenfor.



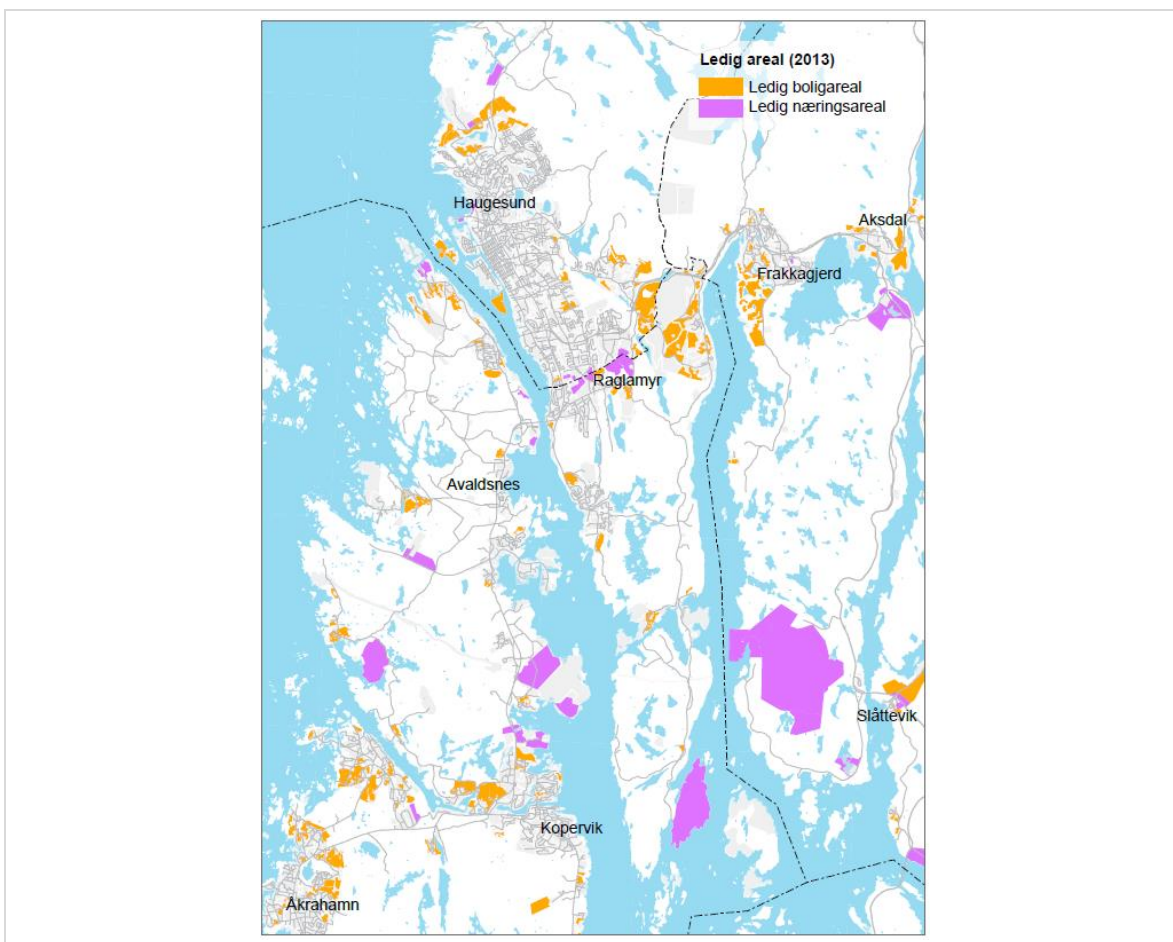
Illustrasjon 3.1 Utfordringer ved tettstedsoppsplitting ytre Haugalandet (Leknes – IRIS Samfunnsforskning).

På den annen side er det også en del informanter som mener nåværende kommunegrenser ikke skaper utfordringer og areal- og samfunnsplanleggingen. Det pekes på at de fleste kommunene har arealer for både næring og bolig og at håndteringen av fremtidige utfordringer like godt eller bedre ivaretas innenfor de nåværende grenser. Kommunene med unntak av Haugesund og deler av Karmøy, er landkommuner og kjenner seg nødvendigvis ikke helt igjen i målet regionale plan tilkjenner. Det pekes på at tettstedsproblematikk kun berører deler av kommunene som kan

løses ved samarbeid og oppfølging av regional plan og nødvendiggjør ikke en sammenslåing av alle kommunenes arealer.

Lokalisering av kommunal infrastruktur i tettsteder – investeringsøkonomi

Flere informanter peker på at tettstedsoppsplittingen i regionen kan gi uhensiktsmessige strukturer og investeringer samlet sett. I oppsplittede tettsteder kan sammenslåinger gi grunnlag for en mer rasjonell lokalisering av tjenestetilbud. Det kan gi potensial for bedre og mer kostnadseffektive tjenester dersom disse tilpasses bosettings- og kommunikasjonsmønsteret. For eksempel kan mulige parallellinvesteringer i kommunal infrastruktur som vann og avløp, skoler eller andre kommunale institusjoner unngås. For eksempel ville bortfall av kommunegrensen mellom Haugesund, Karmøy og Tysvær åpne for muligheten for at det ved et fremtidig behov kan utvikles felles skoler for innbyggerne i området.



Illustrasjon 3.2 Kart over ledig bolig og næringsareal i deler av utredningsregionen. Kilde: Regional plan

Bedre fagkapasitet i kommunene som følge av samling av fagmiljøer?

Hovedinntrykket fra analysen og intervjuene er at kommunene har kompetanse og kapasitet, men fagmiljøene er sårbare og spesialkompetanse er krevende å opprettholde og rekruttere. Mange peker på at kapasitet- og kompetansesituasjonen kunne vært bedre i lys av de utfordringer man står overfor. Det pekes på at større kommuner kan styrke kommunenes attraktivitet som arbeidsgiver og legge forutsetninger for bedre utviklingsmiljøer. Styrkede fagmiljøer vil også kunne støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og ivareta innbyggernes behov.

Boks 3.1 Kapasitet og kompetanse – utredningsmiljøenes bruk av begrepet

Med *fagkompetanse* menes at kommunene bør ha personale med den nødvendige formalkompetanse innenfor de ulike oppgaveområder, for eksempel ingeniører og planleggere. Samtidig må det understrekes at arbeidserfaring og muligheten for etterutdanning og kurs kan ha minst like stor betydning som medarbeiderens formalkompetanse.

Med *kapasitet* menes at kommunene bør kunne ivareta alle oppgaver og den saksmengden kommunene står overfor. For det første dreier dette seg om de løpende oppgaver som kommunene skal ivareta, for eksempel innenfor byggesak. For det andre omfatter kapasitet kommunens evne til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder, nye tjenester, og/eller nye arbeidsformer.

Med *fagmiljø* menes at kommunene bør ha attraktive fagmiljøer som stimulerer til å beholde og utvikle fagmiljøene, rekruttering og som reduserer avhengigheten av enkeltpersoner. Kommunene bør kunne tilby attraktive arbeidsplasser og lykkes med rekruttering av fagfolk med relevant kompetanse.

Forsterket interessehevding?

Utredningsregionen har felles utfordringer og har dermed felles interesser når det gjelder regional utvikling og interessehevding overfor omverdenen. For eksempel har regionen felles interesse i å opprettholde og utvikle flyplassen, utvikle samferdselsinfrastrukturen og ivareta lokaliseringen av høgskoler og sykehuset i regionen. Regionen har også felles interesse i å få beholde eller motta nye statlige arbeidsplasser. I dag er det primært Haugaland Vekst som ivaretar felles interessehevding. I den grad regionrådet og kommunene fremstår samlet i sin politikk overfor omverdenen, kan kanskje kommunenes felles interesser ivaretas og formidles også innenfor nåværende struktur. Imidlertid betyr også «kjøttvekta» til en kommune en del i interessepolitisk arbeid og en felles kommune vil ha et klart mandat i å ivareta en langt tyngre kommune enn dagens fire. Et kommunestyre vil også forplikte kommunene samlet og ev. intern strid om interesser eller for eksempel lokalisering, vil være avklart i dialogen med omverdenen enten dette er staten, fylkeskommunen eller private aktører.

Rogfast og Hordfast vil gjøre at regionen bindes nærmere opp mot Bergen og spesielt Stavanger. Regionen står overfor en mulighet, men også en utfordring når det gjelder konkurransen med nabobyene. I den sammenheng kan en samlet kommune for ytre Haugalandet stå bedre rustet i arbeidet med både interessehevding. En stor kommune kan også utvikle sitt samarbeid med Stavanger og/eller Bergen. Et slikt samarbeid kan for eksempel omfatte strategisk samarbeid om utviklingen av storkommunenes interesser og utnyttelse av hverandres fortrinn i fellesskap og slik at storkommunene støtter opp under hverandre.

I dag er det andre aktører enn kommunene som har ansvaret for drift og investeringer i samferdselsinfrastruktur. Rogaland og Hordaland fylkeskommuner har ansvaret for fylkesveiene og ansvaret for å bevilge midler til kollektivtransporten som administreres av Kolombus og Skyss (Hordaland). Statens vegvesen har ansvaret for den statlige veginfrastrukturen. Fylkeskommune og statens vegvesen er også inne i styringen av Haugalandspakken. En stor kommune kan antagelig overta mange av de nåværende fylkeskommunale oppgaver (se nedenfor) med den konsekvens at det nivået som er nærmest innbyggeren ivaretar flere viktige utviklingsoppgaver og dermed interessene til næringsliv og innbyggere.

Region- og fylkesgrenseproblematikk

Fylkesgrensene og statlige grenser går gjennom utredningsregionen. Sveio i Hordaland inngår i andre institusjoner av stor betydning for samfunnsutvikling enn de øvrige kommunene. Viktige institusjoner i den sammenheng er fylkeskommunen, fylkesmannen og Innovasjon Norge.

Eksempler på mulige utfordringer ved fylkesgrensen er at Sveio formelt sett ikke inngår i arbeidet med regional areal- og transportplan for Haugalandet. De strategier og føringer planen gir og som kan få konsekvenser for kommunen, omfatter ikke Sveio i. I stedet skal kommunen forholde seg til

regionale planer for Hordaland. Kommunene i utredningsregionen forholder seg til i ulike regionale planregimer som kan gi ulike føringer og redusere potensialet for en felles utbyggings- og transportpolitikk. Kommunene forholder seg for eksempel også til ulike veiledningsregimer fra to par fylkesmannsembeter og to par fylkeskommuner innenfor planlegging. Innenfor næringsutvikling forholder næringslivet seg til landbruksavdelingene i to fylkesmannsembeter og to distriktskontorer for Innovasjon Norge.

Hordaland fylkeskommune, med underliggende administrasjonsselskap Skyss, er kollektivmyndighet for innbyggerne i Sveio, mens de øvrige kommunene inngår i Rogaland og selskapet Kolumbus. Fra 2016 vil Haugalandet bestå av en takstsoner, men Sveio vil slik det ser ut nå ikke inngå i denne sonen, selv om reisetiden kan være kortere enn for øvrige steder på ytre Haugalandet. Elevene i Sveio går i all hovedsak på videregående skoler i Rogaland og Haugesund og det er etablert et omfattende gjesteelevsamarbeid mellom de to fylkeskommunene. Imidlertid har verken elevene eller foresatte demokratisk innflytelse over opplæringstilbudet som ivaretas av Rogaland fylkeskommune.

Boks 3.2 Eksempler på kommentarer og innsigelser til kommuneplaner i regionen

Haugesunds oppsummerte uttalelse til Karmøys kommunedelplan for Eike, Kolnes, Skre desember 2010 (planen godkjent i dag):

1. Kolnes/Skre områdene skal ikke være boligreserve for Haugesund kommune så lenge Haugesund har områder som egner seg bedre i forhold til en bærekraftigbyutvikling. Dette er et viktig tema for Haugesund kommune i arbeidet med ny regionalplan.
2. Mangel på samordnet planlegging mellom kommunene som bygger opp under et effektivt kollektivsystem og et godt system for transportsyklisten.
3. Hva skal bydelen være i forhold til kvaliteter og ulik etterspørsel i markedet, i et regionalt perspektiv? Dette er momenter som ikke planen gir svar på.

Rogaland fylkeskommunes innsigelse til samme plan (desember 2010)

Fylkeskommunen fremmer innsigelse mot planen på bakgrunn av at det ikke er utarbeidet et felles plandokument fra kommuner som grenser til området. Dette plandokumentet skal avklare konsekvensene for vegbygging, gang- og sykkelvegnett, kollektivtilrettelegging, skoler og idrettsanlegg for utbyggingsaksen i de tre kommunene.

Tysvær uttalelse til Haugesunds kommuneplan samfunnsdel høsten 2014:

Tysvær kommune meiner at dei naturlege vekstaksane rundt regionsenteret i hovudsak vil vere mot aust og sør. Dette fordi ein allereie har godt utbygd infrastruktur, mange arbeidsplassar og store befolkningkonsentrasjonar i regionen her. Attraksjonskrafta til Stavanger og ferjefri kyststamveg frå realisering av Rogfast vil styrke denne utviklingsretninga og må takast omsyn til i prioritering nye/ utvida bustad- og næringsareal i regionen. Tysvær ønskjer ei sterkare satsing på kollektivtilbod i regionen og ser det som naturleg at Haugesund kommune tar eit særskilt ansvar for å sette dette på dagsorden saman med nabokommunar og fylkeskommune.

Uttalelse fra Tysvær til Haugesund vedrørende arealplan for Haugesund våren 2015

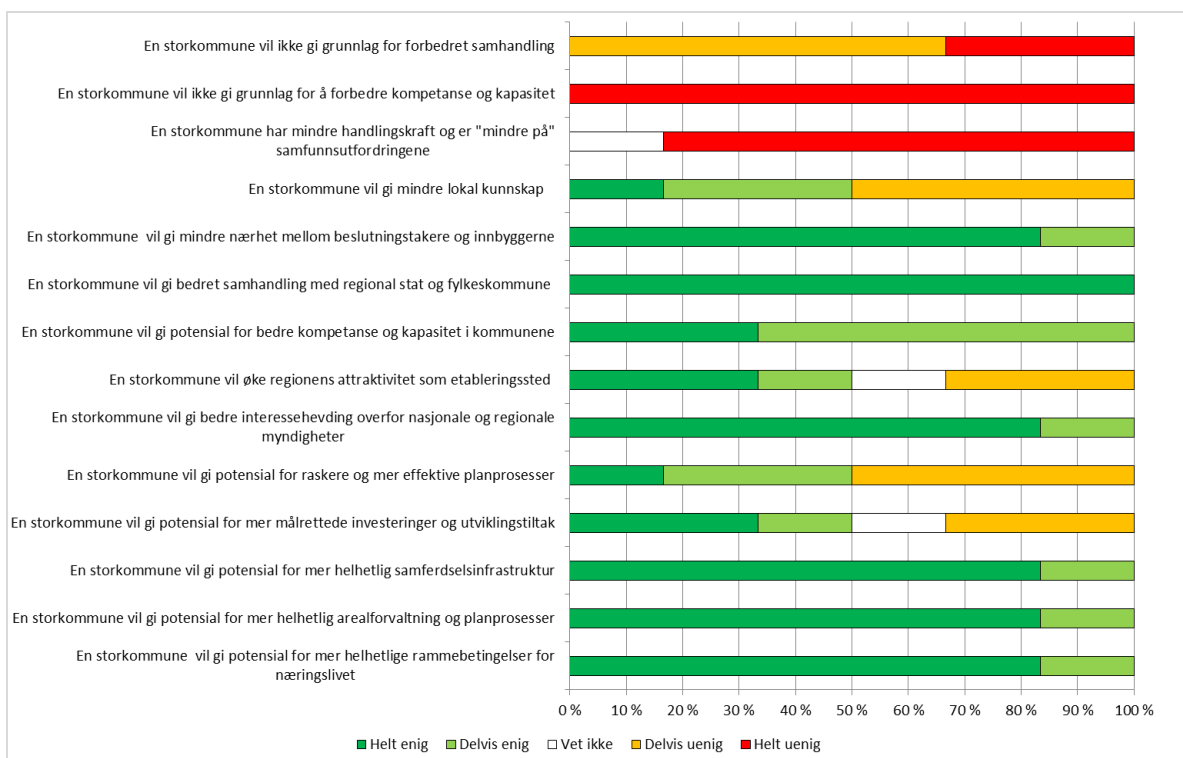
Ref. Fremtidig kollektivnett på Haugalandet er det lagt til grunn at det primære satsingsområdet for å auke kollektivandelen på Haugalandet ligg i eit belte rundt Haugesund. Haugesund kommune har i forslag til kommuneplan gått for alternativet frå Rogaland fylkeskommune om ny rutestruktur med auka kollektivandel i framtida, som då i hovudsak skal vere innafør området frå Fagerheim i nord, Vormedal og Avaldsnes i sør og Skre-Kolnes i aust. Fleire som bur i Tysvær går på skule eller har arbeidsplassen sin i Haugesund. Det bør ved val av framtidige kollektivtilbod leggast til rette for bruk av kollektiv og for busspassasjerar frå Tysvær, særleg frå områda Førre-Aksdal- Grinde.

Planleggerens vurdering av konkrete spørsmål

I samling med planleggerne i alle kommunene ble det reist en del spørsmål om hvilke egenskaper/konsekvenser en storkommune på ytre Haugalandet kan få. Informantene ble bedt om å vurdere spørsmålene på en femtrinnskala fra helt enig til helt uenig. Informantene var relativt samstemte på spørsmål om en storkommune vil gi potensial for:

- bedre samhandling med stat og fylkeskommune
- mer helhetlig samferdselsinfrastruktur
- helhetlig arealforvaltning og planprosesser
- mer helhetlige rammebetingelser for næringslivet
- bedre interessehevding overfor nasjonale og regionale myndigheter

På den annen side var informantene mer delt for eksempel på spørsmål om en storkommune vil gi potensial for raskere og mer effektive planprosesser eller mer målrettede investeringer og utviklingstiltak. Nedenfor er spørsmålene og informantenes svar oppsummert.



Figur 3.1 Oppsummering av planleggerens svar på spørsmål og påstander om kommunestrukturen

3.4 Utfordringer sett fra næringslivet

For å undersøke i hvilken grad kommunestrukturen på ytre Haugalandet skaper utfordringer for næringslivet i regionen, har en foretatt strukturerte telefonintervjuer med næringslivsfolk i regionen, for å høre deres syn på disse forhold. Intervjuobjektene representerer dels ledelsen i de store hjørnesteinsbedriftene i regionen, dels kommunenes næringssjefer, dels utvalgte bransjeforeninger og dels ledere i de lokale næringsforeningene i de fire kommunene på ytre Haugalandet som talsmenn for sine medlemsbedrifter. I tillegg har en intervjuet NHO Rogaland. Informantene uttalte seg dels på egne vegne, og dels for næringsrådenes del, på vegne av sine medlemsbedrifter. Ledelsen i de store hjørnesteinsbedriftene i regionen var generelt litt tilbakeholdne med å mene noe konkret om kommunesammenslutning på vegne av sine bedrifter, og begrenset seg gjerne til å kommentere spesifikke utfordringer for sin bedrift som har sitt opphav i en fragmentert kommunestruktur med flere beslutningstakere og ulik tolkning av regelverk.

Er kommunene viktig og påvirker kommunen næringslivets disposisjoner?

Informantene ble spurt om på hvilken måte kommunenes disposisjoner og planer er viktige for deres virksomhet. Hjørnesteinsbedriftene meldte her at de generelt var fornøyde med kontakten til sine vertskommuner, og til vertskommunenes oppfølging, men påpekte samtidig at utbygging av en moderne og effektiv infrastruktur er svært viktig for deres bedrifter, og at mulighetene for å få gjennomført slike prosjekter vanskeligjøres noe av dagens kommunestruktur. Flere av næringsforeningene og bransjeorganisasjonene var inne på det samme. Disse informantene pekte i tillegg på behovet for tilgang på attraktive næringsarealer, behovet for mer lik praksis i kommunal saksbehandling, og ulikheter i takstgrunnlag og satser for kommunal eiendomsskatt. Videre at kommunestrukturen skaper suboptimale utbyggingsmønstre, særlig for boliger.

Informantene ble videre spurt om hvordan den nåværende kommunestrukturen påvirker deres bedrifters oppgaveløsning eller disposisjoner. Hjørnesteinsbedriftene meldte at kommunestrukturen betyr lite for egen bedrifts lokalisering eller disposisjoner, men at manglende regional tyngde og samordning hindrer lokalisering av statlige virksomheter til regionen og en effektiv utbygging av regional infrastruktur, særlig veiprosjekter. Flere andre informanter var inne på det samme, men tilføyde også at fagmiljøene i de mindre kommunene er for små og sårbare, at saksbehandling varierer mellom kommuner og tar unødig mye tid, og at manglende regionale planer gir suboptimale løsninger og en lite helhetlig utbygging.

Informantene ble spurt om de ville tenkt annerledes rundt deres bedrifters lokalisering eller disposisjoner om kommunegrensene hadde vært annerledes. De fleste mente her at andre forhold enn kommunegrensene nok er viktigere for deres lokalisering. Tradisjonell lokalisering ble nevnt særlig av de store bedriftene. Videre tilgang på egnede næringsarealer og ofte også nærhet til lokale markeder eller infrastruktur. Ellers irriterer ulik praktisering av eiendomsskatt kommunene imellom bedriftslederne.

Informantene ble videre spurt om hva merkenavnet ytre Haugalandet betydde for dem selv og deres virksomhet. Her var svarene klare. Ytre Haugalandet er ingen kjent merkevare. De fleste hadde ikke engang hørt navnet. Haugalandet er den tradisjonelle merkevaren i regionen. En ulempe med dette navnet er imidlertid at dette ikke er et navn på kartet. Flere informanter ønsker derfor heller å bruke begrepet Haugesundregionen som gir bedre identifisering utad og samtidig bygger opp rundt regionsenteret.

Synspunkter på samfunnsfloker

Et hovedspørsmål til informantene var å beskrive eventuelle samfunnsfloker eller utfordringer som har sin årsak i nåværende kommunestruktur, og som lettere kunne latt seg løse med større kommuner i området. Hjørnesteinsbedriftene peker her igjen på treg utbygging av regionale veiprosjekter og manglende regional tyngde i kampen om statlige lokaliseringer og statlige infrastrukturtiltak. Det samme gjør næringsorganisasjonene. Slike forhold forsøkes løst gjennom regionale organer, men får ikke nok tyngde og gjennomslagskraft, og ender ofte opp i forsinkelser og handlingslammelse eller i lite heldige kompromisser.

Næringsrådene og de kommunale næringsorganene peker mer på planleggingsproblemer rundt kommunegrensene, særlig mellom Haugesund og Karmøy, men også mot Tysvær og i noen grad Sveio. Særlig kampen om boligbyggingen ble her kommentert av flere som lite heldig for et egnet utbyggingsmønster. Det ble videre påpekt av de fleste at regionen har en del interkommunale selskaper som ville ha vært internalisert og underlagt demokratisk kontroll ved en kommunesammenslutning. Dette kan også gi en betydelig effektivitetsgevinst, og kanskje også bedre kommunale tjenester. Ellers ble flere andre mindre floker nevnt; lokalisering av brannvern, legevakt, varehandelsentra, idrettsanlegg mv. I tillegg ble fylkesgrensen nevnt som et problem, særlig for kollektivtransport og videregående opplæring.

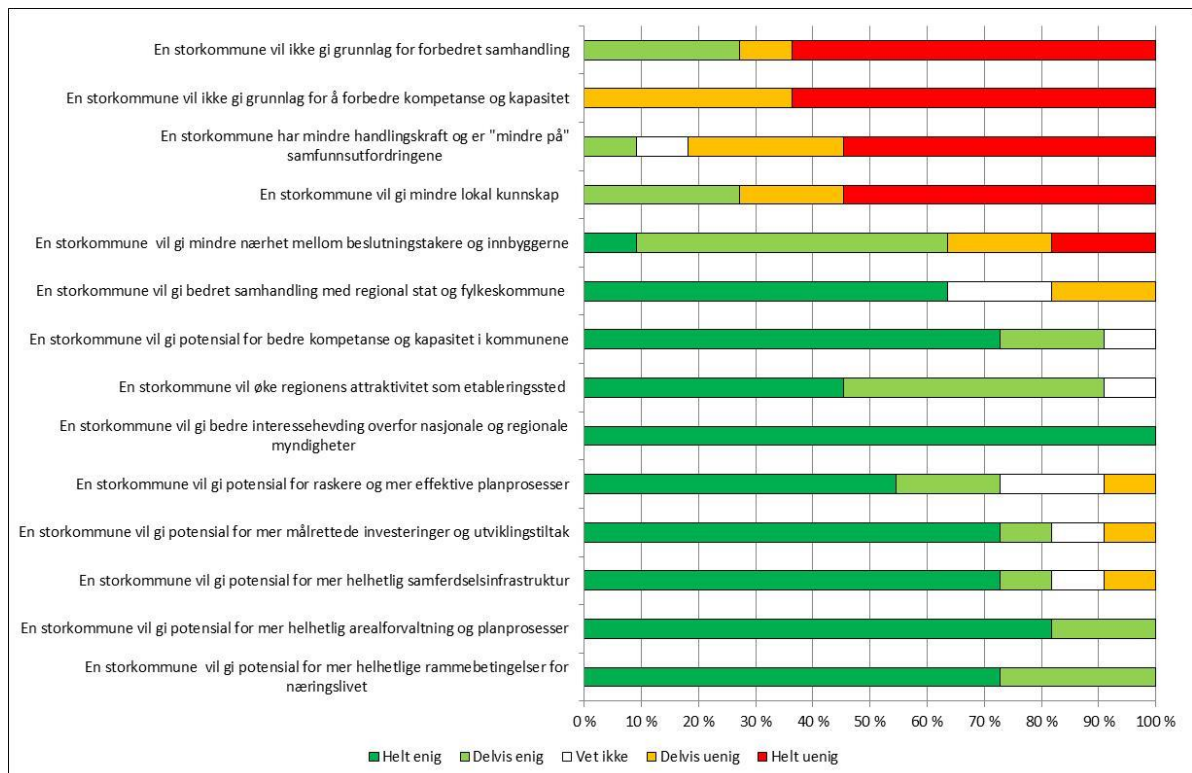
Informantene ble videre spurt om hvilke av disse flokene og utfordringene som er forsøkt løst gjennom interkommunale løsninger, og om disse løsningene er gode nok. Haugaland kraft ble her framhevet som en suksess, og samtidig en egnet finansieringskilde for regionale prosjekter. Havnesamarbeidet ble også framhevet som godt. Selv om noe arbeid gjenstår. Flyplass-utbyggingen gikk også bra. Da er det verre med Haugalandspakka som har problemer med intern krangel og store kostnadsoverskridelser som truer gjenstående prosjekter. I det hele tatt mente flere informanter at regionale samarbeidsordninger forsøker å bøte på en lite egnet kommune-struktur uten helt å få det til.

Motsatt ble informantene spurt om hvilke hensyn og utfordringer som blir bedre ivaretatt ved å videreføre nåværende struktur. Hjørnesteinsbedriftene og næringsorganisasjonene så få slike forhold, det eneste måtte være lokaldemokratiet og nærhet til lokale beslutninger. Næringsrådene var mer opptatt av lokal identitet, men det spørres om det er kommunen eller grendelaget som her er viktigst. Videre at beslutningene kommer nærmere brukerne med små kommuner. Om dette er en fordel eller ulempe mente de imidlertid kunne diskuteres.

Synspunkter på kommunesammenslåing

Avslutningsvis på den åpne delen av intervjuet ble informantene spurt om hvilke kommuner de mener bør inngå i en kommunesammenslutning i området. Alle mente her at Haugesund og Karmøy er kjernen i en slik sammenslutning. De fleste mente også at Tysvær bør være en sentral del av en framtidig storkommune, og at Sveio gjerne kan slutte seg til om de ønsker det.

Etter disse åpne spørsmål, ble informantene forelagt en del strukturerte oppsummerende spørsmål eller utsagn som de ble bedt om å vurdere på en femtrinnskala fra helt enig til helt uenig. Spørsmålene og informantenes svar framgår av figur 3.1.



Figur 3.2 Oppsummerende spørsmål til næringsliv og næringsorganisasjoner om kommunesammenslutning

På spørsmålet om en ny felles storkommune vil gi potensial for mer helhetlige rammebetingelser for næringslivet, svarte alle at de var helt eller delvis enige i dette. De fleste var her helt enige i påstanden. Samme svar fikk man på spørsmålet om en storkommune vil gi potensial for mer

helhetlig arealforvaltning og planprosesser. Alle var også her helt eller delvis enige i dette, de fleste helt enige.

Noe mer differensierte var svarene på de to neste utsagnene, at en storkommune vil gi potensial for mer helhetlig samferdselsinfrastruktur og kollektivtilbud, og mer målrettede investeringer og utviklingstiltak for regionen som helhet. De fleste var helt enige i begge disse påstander, men tre informanter spredte seg for begge utsagn på delvis enig, vet ikke og delvis uenig. Enda mer differensierte var svarene på spørsmålet om en storkommune vil gi potensial for raskere og mer effektive planprosesser. Mer enn halvparten av informantene var helt enige i dette, mens resten var mer skeptiske. Det ble påpekt av det slett ikke er sikkert at den beste planpraksisen i regionen blir videreført i en ny storkommune.

Påstanden om at en ny storkommune vil gi potensial for forsterket interessehevding overfor nasjonale og regionale myndigheter fikk imidlertid full oppslutning. Alle informantene erklærte seg, som en ser av figuren, uten forbehold helt enig i dette. Mange mente videre, som det også framgår ovenfor, at dette kanskje er det sterkeste argumentet for å slå sammen kommunene i Haugesundsområdet. På spørsmålet om en slik storkommune vil øke regionens attraktivitet som etableringssted for private og offentlige bedrifter eller organisasjoner, var imidlertid svarene mer delte. De fleste informantene var helt eller delvis enige i dette, men flere pekte på at andre forhold enn regional tyngde kanskje er mer avgjørende.

De fleste informantene erklærte seg videre helt eller delvis enige i at en storkommune vil gi potensial for bedre kompetanse og kapasitet i kommunene som følge av større fagmiljøer. Om en slik storkommune vil gi et potensiale for bedre samhandling mellom kommunen og regional stat, fylkeskommunen mv. var også de fleste enige i, men her var det et par informanter som erklærte seg delvis uenige. De var slett ikke sikre på at et slikt potensial kunne tas ut i praksis.

Påstanden om at en felles storkommune vil gi et potensial for bedre samhandling mellom denne kommunen og regional stat, fylkeskommune mv. var også de fleste informantene helt enige i. Her var det likevel et par informanter som erklærte seg delvis uenige, og mente at dette kunne tas ut gjennom interkommunale organer. Et par informanter svarte også vet ikke på denne påstanden.

Påstanden om at en ny felles storkommune vil gi mindre nærhet mellom beslutningstakerne og innbyggerne, ga helt sprikende svar. Vel halvparten av informantene var helt eller delvis enige i dette, de fleste delvis enige. Resten var helt eller delvis uenige, og ga som kommentar at dette i første rekke er et organisasjonsspørsmål. At en storkommune vil gi mindre lokal kunnskap og tilstedeværelse var de fleste informantene helt eller delvis uenige i. Tre informanter erklærte seg imidlertid delvis enige i dette.

Påstanden om at en storkommune vil gi mindre handlingskraft og være mindre «på» i samfunnsutfordringene var de fleste informantene helt eller delvis uenige i. Enda klarere var svarene på påstanden om at en ny storkommune ikke vil gi grunnlag for å forbedre kommunenes kompetanse og kapasitet. Alle informantene var helt eller delvis uenige i dette, de fleste helt uenige. Det ble her kommentert at særlig småkommuner i dag har altfor liten kompetanse og kapasitet, særlig innenfor teknisk sektor.

De fleste informantene var også uenige i at samhandlingen mellom kommunene fungerer utmerket med dagens struktur og ikke blir bedre ved en storkommune. Tre informanter var imidlertid delvis enige i dette. De tror ikke at en storkommune vil gi noe særlig bedre samhandling i regionen.

Intervjuundersøkelsen er bare basert på 11 intervjuer, og gir naturligvis ikke noe fullgodt svar på hvilke problemer næringslivet har med nåværende kommunestruktur, og hvordan det regionale næringslivet i Haugesundregionen stiller seg til en kommunesammenslutning, selv om flere av informantene svarer på vegne av sine medlemsbedrifter. Skulle en fått statistiske holdbare svar, måtte man gjennomført en betydelig større spørreundersøkelse. Likevel er svarene til de som er

spurt klare nok. De aktuelle næringslivsrepresentantene er generelt ganske positive til en kommunesammenslutning i Haugesundsområdet. Noen er veldig positive og vil ha en sammenslutning snarest mulig for å løse regionale samfunnsflokke og skaffe Haugesundregionen en større regional tyngde overfor regionale og sentrale myndigheter. Andre er generelt positive, men likevel litt skeptiske, særlig til hvordan en slik sammenslutning ivaretar lokaldemokratiet og nærheten mellom beslutningstakerne og innbyggerne. Ingen av informantene fra næringslivet er direkte imot en kommunesammenslutning i området.

Boks 3.3 NHOs synspunkter på kommunestrukturen generelt

Transportløsninger, areal- og ressursforvaltning og by- og tettstedsutvikling må ses på, og vedtas, i sammenheng – på tvers av kommunegrenser. Det ingen formell myndighet som kan se kommunene eller samlede tjenester i sammenheng.

Kommunens evne til å tiltrekke, og holde på, kompetente medarbeidere er helt avgjørende for god kvalitet i tjenestene. Dette krever gode fagmiljøer av en viss størrelse.

Større kommuner gir stordriftsfordeler og økt effektivitet. Dette kan overføres til innbyggere og bedrifter i form av lavere skatter og avgifter– og / eller tas ut i forbedrede tjenester.

Dagens interkommunale samarbeidsorganer fremstår som uoversiktlige, udemokratiske og fungerer som et fjerde forvaltningsnivå, som ingen har vedtatt at vi skal ha. Og som er konsensusbasert

Dagens lokale selvstyre er tuftet på kommunal handlefrihet og på at oppgavene løses best av dem som har skoen på.

- Argumentet utfordres av publikums forventinger til likeverdige tjenestetilbud, uavhengig av størrelse og grenser.
- Kommunens handlingsrom spises opp av statens krav til innhold og kvalitet i offentlige tjenester.
- Dette kan løses med større kommuner, som gir bedre utviklingsmuligheter og handlingsrom for lokaldemokratiet.
- Og gi fornyet entusiasme og lokalt engasjement fra både politikere, folk og forretninger.

Boks 3.1 NHO Rogalands påpekning av utfordringer ved dagens struktur (Konferansen: Kommunereform og demokrati i Stavanger 28. oktober 2015).

3.5 Potensial for nye samfunnsutviklingsoppgaver i utredningsregionen?

I Meld. St. 14 *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* er regjeringens forslag til nye oppgaver til større kommune presentert. Regjeringen foreslår overføring av en rekke større og mindre oppgaver til kommunene fra staten og fylkeskommunene. Regjeringen tallfester ikke krav til innbyggergrunnlag eller funksjonalitet i meldingen, men visse betingelser er beskrevet for enkelte oppgaveområder. Den politisk viktigste og budsjetttunge oppgaven som er foreslått lagt til kommunene innenfor samfunnsutvikling er ansvaret for kollektivtransport som i dag er lagt til de to fylkeskommunene i utredningsregionen. I tillegg vil regjeringen utrede omklassifisering av fylkesveger til kommunale veger. I ovennevnte stortingsmelding siteres ekspertutvalget for kommunereformen der det heter at:

«Storkommuner med et tilstrekkelig innbyggergrunnlag og som samtidig utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder isolert sett kan overta fylkeskommunens ansvar for kollektivtransport. Storkommuner bør ha over 100 000 innbyggere for å være store nok til å oppnå stordriftsfordeler ved å ha oppgaven. Hva som vil være de eksakte grensene for funksjonelle samfunnsutviklingsområder bør avgjøres lokalt. Utvalget vil understreke at ansvaret for kollektivtransport forutsetter geografiske enheter som reduserer behovet for interkommunalt og regionalt plansamarbeid.»

I meldingen heter det at det er departementets vurdering at det vil være gevinster å hente på å overføre ansvaret for kollektivtransporten til de største kommunene. Det heter at en overføring av ansvaret for kollektivtransporten til store og funksjonelle kommuner vil innebære en samling av flere transportpolitiske oppgaver og virkemidler til ett ansvarlig organ. Departementet stiller som vilkår at kommunen må ha et innbyggergrunnlag som sikrer tilstrekkelig markedsgrunnlag. Markedsgrunnlaget er avhengig av befolkningens størrelse, men også av hvordan boliger, arbeidsplasser og servicetilbud er lokalisert i forhold til hverandre. Det heter videre at det vil kunne være lettere å utvikle et bedre kollektivtilbud til lavere kostnad når utbyggingsmønsteret bærer preg av høy tetthet. Det vil innebære at kommunens utstrekning bør sammenfalle med hovedtyngden av innbyggernes bosettingsmønster og reisemønster, samt arbeidsplassenes lokalisering.

Departementet foreslår at det fylkeskommunale ansvaret for kollektivtransporten, inkludert TT-ordningen, kan overføres til de største kommunene. Den konkrete gjennomføringen av oppgaveoverføringen vil bli utredet nærmere. Stortingets flertall sluttet seg til forslaget med følgende merknad (Innst. S. nr. 333 2014-2015):

«Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener at ansvaret for kollektivtrafikken fortsatt som hovedregel skal ligge på det regionale folkevalgte nivå. Ansvaret for kollektivtrafikken kan overføres til større kommuner på de vilkår som skisseres i meldingen, og forutsatt at det inngår et samarbeid/partnerskap med det øvrige fylket/regionen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud i regionen».

Stortinget sluttet seg også til regjeringens forslag om å vurdere omklassifisering av fylkesveger til kommunale veger i den grad endringer i kommunestrukturen gir grunnlag for dette.

Vurdering av regionens potensial for overtakelse av kollektivtransport og fylkeveger

I by og tettbebygde områder (tilsvarende deler av utredningsregionen) er hovedutfordringen å utvikle kollektivtilbudet i takt med befolkningsutviklingen og målene i klimaforliket om at veksten i persontransport skal tas av sykkel, gående og kollektivtransport. Arealbruk, boligbygging, parkeringspolitikk og drift og investeringer i kollektivtransporten bør ses i nær sammenheng for å nå målene for transportpolitikken. Imidlertid er ansvaret for transportpolitiske virkemidler delt mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Ansvaret for transporttilbudet i byregionene er dermed fragmentert med et politisk og organisatorisk system uten et sektor- og territorielt overgripende ansvar¹².

En overføring av ansvaret for kollektivtransporten til ytre Haugalandet vil innebære en samling av flere transport- og arealpolitiske oppgaver og virkemidler til ett ansvarlig organ. Kollektivtransporten må ses i sammenheng med kommunale ansvarsområder som areal-, bolig, og næringsplanlegging, parkeringspolitikk, andre restriktive tiltak, kommunale veger og bompengepakker. En samling kan legge til rette for koordinert virkemiddelbruk, forutsigbarhet og redusere evt. spillsituasjoner og legger organisatorisk til rette for å nå målene for transportpolitikken i byene. For eksempel vil kommunene kunne få en økonomisk egeninteresse i å utnytte kollektiv infrastruktur ved å legge til rette for fortetting langs knutepunkter. En større kommune i utredningsregionen vil også gi argumenter for å omklassifisere nåværende fylkeskommunale veger der transportarbeidet i hovedsak blir lokalt etter en sammenslåing.

Hvorvidt det er hensiktsmessig å overføre det ansvaret for kollektivtransporten til kommunene bør ses i lys av kollektivtransportens krav til innbygger- og markedsgrunnlag og funksjonalitet. Dersom en kommune skal ha ansvar for kollektivtransport, bør den¹³:

¹² NIVI-notat 2014:2 Kollektivtransporten ved en kommunereform

¹³ Meld. St. 14 Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner, NIVI-notat 2014:2 Kollektivtransporten ved en kommunereform

- Ha kompetanse, kapasitet og fagmiljøer, ha økonomiske forutsetninger og et markedsgrunnlag til å kunne ivareta oppgaveløsningen.
- Omfatte en geografi som i størst mulig grad er funksjonell for oppgaveløsningen. Det vil innebære at kommunen bør dekke sammenhengende tettsteder og sammenfalle med hovedtyngden av innbyggernes og næringslivets bosetting, lokalisering og reisemønster. Best mulig sammenfall mellom forvaltningens grenser og oppgavene som skal løses, styrker muligheten for en koordinert, tilpasset og rasjonell oppgaveløsning overfor innbyggere og næringsliv.

Isolert sett oppfyller ytre Haugalandet antagelig kriteriene gitt av ekspertutvalget. Kommunen vil omfatte tettbebygde områder og omfanget av pendlingen til senterkommunen er på 25 % eller mer. Kommunen vil ha nærmere 100 000 innbyggere og har en bosettingsstruktur og arbeidsplasslokalisering - og dermed antagelig et markedsgrunnlag - for å kunne ta over kollektivtransporten.

Imidlertid vil en kommunalisering av ansvaret medføre en oppsplitting av totalansvaret for kollektivtransport og ev. fylkesveger i Rogaland. Det vil stille krav til avtaler og koordinering av rammebetingelsene for kollektivtransporten. For eksempel kan kollektivtransporten i en slik modell håndteres gjennom et formalisert politisk og administrativt samarbeid ved siden av videreføring av felles administrasjonsselskap (Kolumbus) som kan ivareta løpende drift på oppdrag av eierne. Et formalisert samarbeid vil for eksempel kunne omfatte oppgaver knyttet til prioritering av drift- og investeringsbeslutninger, billettpriser, takstsystem og løyver. Oppgavene og prioriteringene innenfor kollektivtransporten bør også ses i nær sammenheng med styringen av Haugalandspakken.

3.6 Endringer i fylkeskommunens og regional stats organisering?

Stortinget ba våren 2014 regjeringen om å gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene, men uten at dette skal forsinke arbeidet med kommunereformen. Regjeringen har igangsatt et arbeid med å vurdere hvordan fylkeskommunene/det regionale folkevalgte nivået kan utvikles. Regjeringen har varslet en melding om oppgaver og roller til det regionale folkevalgte nivå våren 2016. Regjeringen har også bedt fylkeskommunene til å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer, med sikte på å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Prosessen legger opp til at fylkeskommunene fatter vedtak høsten 2016. På denne måten skal de fylkeskommunale strukturvedtakene kunne tilpasses ny kommunal struktur.

Samtidig har regjeringen igangsatt et arbeid med å utrede fremtidig geografisk struktur og størrelse for fylkesmannsembetene. Målsettingen er at departementet skal ha et grunnlag for å vurdere hva som er en hensiktsmessig struktur for oppgaveløsningen i fylkesmannsembetene, samtidig med at ny kommune- og regionstruktur blir avklart våren 2017.

Endringer i fylkeskommunenes og fylkesmannens inndeling kan få konsekvenser for kommunene i regionen. For det første kan endringer medføre at kommunene samles i samme politiske region og fylkesmannsembete. Som følge av endringer i disse kan også øvrige regionale statsetater endre sine grenser. Det kan innebære forenklinger sammenlignet med dagens situasjon der fylkesgrensene og statlige regiongrenser kan skape utfordringer for en helhetlig samfunnsutvikling.

Imidlertid kan et utfall av prosessene også være at fylkesgrensene videreføres på tvers av utredningsregionen, for eksempel ved at det ikke blir endringer, eller om Hordaland orienterer seg Nordover og Rogaland sørover. Alternativene med en storregion mot nord og sør kan medføre at regionen blir en geografisk utkant og fortsatt vil deles av fylkes- og statlige regiongrenser.

4 Kommunestrukturen og oppgaver innen tjenesteyting og myndighetsutøvelse

I denne delen av utredningen drøfter vi inndelingsalternativene og deres konsekvenser for oppgaver knyttet til tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse. I tillegg drøftes potensial for overføringer av nye oppgaver til kommunene. Avsnittet bygger på 16 intervjuer og samtaler med rådmennene, kommunalsjefer og virksomhetsledere i kommunene, i tillegg til gruppeintervju med representanter fra de tillitsvalgte (7) og fagansvarlige fra regional stat og Høgskolen Haugesund Stord og utredernes egne vurderinger.

4.1 Skalaeffekt og stordriftsfordeler

4.1.1 Økonomiske konsekvenser

Når vi skal diskutere hvilke konsekvenser en ny struktur/større kommuner vil få for de nåværende oppgaver skal vi begynne med å se på mulige økonomiske konsekvenser. Først vil vi undersøke skalaeffekter. Skalaeffekt er knyttet til sammenhengen mellom utviklingen av kostnader og produksjon når produksjonen øker. Det er tre ulike forløp¹⁴:

- Stordriftsfordeler, det vil si at gjennomsnittskostnadene faller
- Driftsnøytralitet, det vil si at gjennomsnittskostnadene er konstante
- Smådriftsfordeler eller stordriftsulempet, det vil si at gjennomsnittskostnadene øker

Oversatt til en kommunal kontekst betyr det at vi oppnår en stordriftsfordel dersom vi eksempelvis kan øke antall elever i skolen uten tilsvarende vekst i bemanningen. Hvor stor en gitt stordriftsfordel er, vil avhenge av hvor stor andel utgifter som er faste og hva som må økes i takt med antall brukere og/eller antall innbygger.

Det neste spørsmålet er i hvilken grad en endret kommunestruktur vil gi grunnlag for stordriftsfordeler eller stordriftsulempet. For å kunne drøfte denne problemstillingen på en hensiktsmessig måte introduserer vi begrepet; *grunnenhet*. En *grunnenhet* er i denne sammenhengen den minste enhet der en har en relativt fast kobling mellom ressurser (i hovedsak ansatte) og et definert oppgaveomfang. En grunnskole, en barnehage og en turnusgruppe innenfor pleie og omsorg er eksempler på *grunnenheter*. Det vesentlige spørsmålet å stille vedrørende mulige skalaeffekter er:

1. Vil endret kommunestruktur bidra til at antall *grunnenheter* reduseres. Vil strukturendringen påvirke antall skoler, antall barnehager, antall hjemmetjenestesoner med døgnkontinuerlig bemanning, antall barnevernsvakter eller antall sentraladministrasjoner?
2. Gitt at antall *grunnenheter* reduseres;
 - a. I hvilken grad vil utgiftsnivået og bemanningsnivået som er helt eller delvis uavhengig av antall brukere som skal betjenes øke pr. *grunnenhet*? Dersom antall brukere pr. *grunnenhet* øker uten at kostnadene øker har vi med en stordriftsfordel å gjøre.
 - b. Vil en eventuell økning av brukere pr. *grunnenhet* være så stor at de totale utgiftene faktisk øker? Dersom dette skjer står vi ovenfor en stordriftsulempet.

Slike stordriftsulempet er langt fra teoretiske. Det finnes mange eksempler på at kommuner får en økning i utgiftsnivået ved innføring av interkommunale løsninger for f.eks. IKT, legevakt, brannberedskap og barnevernsvakt, uten at det lar seg dokumentere at økningen helt eller delvis skyldes kvalitetsforbedringer.

¹⁴ Samfunnsøkonomisk oppslagsbok. Definisjoner – oversikt og omtale av sentrale begreper i samfunnsøkonomi. Høgskolen i Molde (Nettbasert)

Hvor brukes de «store pengene»?

Som angitt i kapittel 2.11 er det innenfor pleie og omsorg, grunnskole, barnehage og administrasjon/styring kommunene bruker det meste av sine frie inntekter. Samlet sett utgjør disse tjenestene 80 til 88 % av kommunens netto driftsutgifter.

Det er klare forskjeller når det gjelder antall *grunnenheter* innenfor disse tjenestene. Innenfor pleie og omsorg, grunnskole og barnehage har hver kommune flere *grunnenheter* (definert som antall barnehager, skoler og turnusgrupper innenfor sykehjem og hjemmebasert omsorg) hver.

Mulige stordriftsfordelene knyttet til disse grunnenhetene er godt dokumentert¹⁵. Stordriftsfordelene vil først inntreffe når en endrer antall enheter, for eksempel slår sammen skoler og barnehager til større enheter. I et slikt perspektiv vil stordriftsfordelene ikke være en direkte effekt av en kommunesammenslåing, men et resultat av konkrete tiltak der hvor dagens kommunegrenser bidrar til en lite hensiktsmessig struktur, økonomisk og/eller avstandsmessig for elever og andre brukere.

Geografiske områder hvor slike problemstillinger kan være aktuelle (ref. kapittel 2.5) er:

- Norheim-Rossabø (Raglamyr), fastlandsdelen av Karmøy inn mot Haugesund og Tysvær (for eksempel felles ungdomsskole, legevakt, sykehjem, «demenslandsby» mv.)
- Kommunegrensen mellom Haugesund og Sveio (skolestruktur, Vikse skole)

Stordriftsfordeler som en følge av reduksjon i antall *grunnenheter* kan man selvsagt også få uavhengig av kommunegrenser. Det kan være at en ny sammenslått kommune vurderer eksempelvis skole- og barnehagestrukturen sin på en annen måte enn det de tidligere kommunene gjorde.

Med hensyn til administrasjon og styring legger vi til grunn at kommunene har en *grunnenhet* hver. Ved en kommunestrukturændring får man i stedet for fire eller fem¹⁶ sett kommunestyre, formannskap, sentraladministrasjoner, skole-, helse- og flere andre fagadministrasjoner, kun ett sett av disse enhetene for den sammenslåtte kommunen. I tillegg kan en ny sammenslått kommune være et insitament til å foreta strukturendringer og rasjonalisering av tjenesteytingen overfor brukerne. Innenfor administrative støttefunksjoner som lønn, personal, regnskap og IKT er det også potensial for å utløse stordriftsfordeler.

På bakgrunn av resonnementet over er stordriftsfordeler og stordriftsulempere beregnet/ anslått med hensyn til administrasjon og styring, mens det for øvrige tjenester er antydning hvor en eventuell sammenslått kommune har potensielle stordriftsfordeler. Dette er beskrevet nærmere i avsnitt 4.4.

Som støtte til denne vurderingen viser vi til ekspertutvalgets delrapport der det framgår følgende;

«Både inntektssystemutvalget¹⁷ og Langørgen m.fl.¹⁸ dokumenterer at små kommuner har smådriftsulempere i tilknytning til kommunal administrasjon, drift av grunnskolen og kommunehelsetjenesten.

Bosettingsmønsteret i kommunen gjør det imidlertid vanskelig å utnytte stordriftsfordelene fullt ut i alle kommuner. Innbyggernes nærhet til tjenestene tilsier at kommunen må

¹⁵ Blant annet i de 3 rapportene (en for henholdsvis skole, barnehage og PLO): Stordriftsfordeler og dimensjonering av grunnenheter i kommunale tjenester, som Agenda Kaupang utarbeidet på oppdrag av Stavanger og Sandnes kommuner i 2011.

¹⁶ Avhengig av strukturalternativ med eller uten Bokn

¹⁷ NOU 2005:18. Fordeling, forenkling, forbedring.

¹⁸ Langørgen, Pedersen og Aaberge (2010). SSB-rapport 25/2010

oppretholde et visst desentralisert tilbud. Trolig vil det også være stordriftsfordeler innenfor små/spesialiserte tjenesteområder som barnevern, tjenester for ressurskrevende brukere og tekniske tjenester.

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet blir kommunene i dag, i det såkalte basistilskuddet, kompensert for smådriftsulempet i tjenesteproduksjonen innen sektorene administrasjon, grunnskole, helsetjeneste og pleie og omsorg. Utredninger som er utført i forbindelse med revisjoner av inntektssystemet, utgjør det empiriske grunnlaget for denne kompensasjonen.»

Andre sentrale tema i tillegg til stordriftsfordeler for utredningsregionen er hvordan endret kommuneinndeling vil påvirke kapasitet, tilgjengelighet og kompetanse samt hvilke harmoniseringsutfordringer det vil gi. Dette er tema for de to neste avsnittene.

4.2 Kapasitet, tilgjengelighet og kompetanse

I tillegg til økonomi er et sentralt spørsmål i en kommunestruktursammenheng om større kommuner gir forutsetninger for å styrke kommunenes kompetanse, kapasitet og fagmiljøer?

Med fagkompetanse menes vanligvis at kommunene har personale med den nødvendige formalkompetanse innenfor de ulike oppgaveområder, for eksempel ingeniører, planleggere, psykologer og leger. Samtidig må det understrekes at ferdigheter, arbeidserfaring og tilbud om etterutdanning og kurs kan ha minst like stor betydning som medarbeiderens formalkompetanse.

Med kapasitet menes at kommunene er i stand til å ivareta de oppgavene de er satt til å løse på en måte som tilfredsstiller krav i lov og forskrift og at de håndterer den saksmengden de står overfor. Dette handler både om ivaretagelse av de løpende oppgavene innenfor tjenesteområdene, og kommunens evne til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder og å implementere nye tjenester og nye arbeidsformer.

Med fagmiljø menes at kommunene evner å rekruttere og beholde tilstrekkelig antall medarbeidere med relevant kompetanse.

Informantene vi har snakket med er samstemte om at en felles storkommune på ytre Haugalandet vil styrke kommunenes attraktivitet som arbeidsgiver og gi forutsetninger for bedre tjeneste- og utviklingsmiljøer. Styrkede fagmiljøer vil også kunne støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og ivareta innbyggernes behov. Følgende muligheter framheves:

- Bedre betingelser for rekruttering og opprettholdelse av fagmiljøer. En felles storkommune vil kunne bidra til mer slagkraftige kompetansemiljøer. Spesielt viktig er dette i forhold til den krevende situasjonen kommunene opplever innenfor såkalte høyspesialiserte og lavfrekvente oppgaver, men også viktig for å få til forbedret økonomisk styring (erfaringer fra Danmark tilsier økonomisk styring blir bedre i større kommuner)
- Rom for utviklingsorientering, nye satsninger og arbeidsformer. Større grunnlag for å designe gode kunnskapsbaserte løsninger
- Rom for faglig spesialisering og arbeidsdeling
- Stabilitet, mindre avhengighet av enkeltpersoner og mindre sårbarhet forendringer internt og i omverdenen.
- Mer lærende organisasjoner
- Styrket kommunal tyngde og gjennomslagskraft i forhold til private aktører, fylkeskommunen og staten
- Økt mulighet til å redusere bruk av deltidsstillinger

- Mindre rekrutteringskonkurranse mellom kommunene

På den annen side peker informantene på at en sammenslutning spesielt i en startfase kan medføre større avstand og "opplevd distanse" mellom innbyggerne og administrasjonen. Større avstand kan svekke administrasjonens kunnskap om lokale forhold i de ulike deler av kommunen. En sterkere opplevelse av distanse kan også innebære at innbyggerne ikke kjenner kommuneadministrasjonen på samme måte som i dag og opplever at terskelen for å ta kontakt med kommunens administrasjon er blitt høyere.

De store forskjellene i kommunestørrelse gir imidlertid tydelige nyanser når det gjelder ståsted.

Haugesund og Karmøy har økonomisk og kompetansemessig ryggrad til å utføre tjenestene på en god måte. Kommunene oppfatter seg store nok til å ivareta sine oppgaver, men informantene peker på at kommunen tåler å bli større. Mulige fordeler for Haugesund og Karmøy av å bli større er å skaffe enda bedre grunnlag for å være en ledende kommune innen sentrale tjenesteområder som eksempelvis skole, takle samhandlingsreformen og kunne håndtere nye oppgaver som rus og psykiatri, samt danne basis for overtakelse av statlige oppgaver som statlig barnevern den (den delen av statlig barnevern som er rettet mot enkeltbarn spesielt) og fylkeskommunale oppgaver innenfor samferdsel og videregående skole.

Sveio og Tysvær opplever i større grad å ha kompetansemessige utfordringer. Sveio oppfatter seg å være for små i forhold til nabokommuner og de instanser en samhandler med og at de har utfordringer knyttet til kapasitet, spesialisering og rekruttering. De peker allikevel på at de har dyktige ansatte innenfor de aller fleste fagområdene. I alle kommunene ser en tjenestetilbudet til spesielle målgrupper som den store utfordringen. Det går både på størrelse (grunnlag for effektive enheter), kompetanse og størrelse på fagmiljø. En av konsekvensene av dette er at kommunene flere interkommunale "ordninger", hovedsakelig med Karmøy og Haugesund som utførere. Eksempler på aktuelle målgrupper som trekkes fram hvor det er behov for ytterligere samarbeid er demente med store adferdsavvik, multifunksjonshemmede, elever/barn med spesielle utfordringer og mennesker med psykisk helse- og rusproblemer.

4.3 utfordringer knyttet til harmonisering

Ved en eventuell kommunesammenslåing må prioritering av tjenestenivået, utover å levere lovpålagte oppgaver og følge minstestandarder, i ulike sektorer harmoniseres.

Vi så i kapittel 2 at de fire kommunene har ulikt utgiftsnivå og ulik tjenesteprofil noe som medfører ulike dekningsgrader og ulikt omfang av tjenester i kommunene. Disse forskjellene innebærer at innbyggerne i de ulike kommunene i dag får tjenester av varierende kvalitet og at tjenestene fremstilles med varierende grad av produktivitet. I en ny og sammenslått kommune skal innbyggerne få et likeverdig tjenestetilbud innenfor den nye kommunegrensen.

En ikke uvesentlig del av årsaken til ulikhetene i utgiftsnivået er at det er forskjell på inntektsnivået i forhold til oppgavebehovet kommunene imellom. Vi omtaler dette mer utdypende i kapittel 5.4, men hovedkonklusjonen er:

En struktur med en felles storkommune vil kunne innebære en reduksjon i tjenestetilbudet¹⁹ med 17,4 % i Tysvær og en tilsvarende økning med 4,1 % i Karmøy, 2,5 % i Sveio og 1,4 % i Haugesund.

For innbyggerne i Karmøy, Haugesund og Sveio som vil kunne få et forbedret tjenestetilbud²⁰ i en felles storkommune, vil dette være udelt positive effekter.

¹⁹ NB; Dette er beregnet ut fra utlikning i frie inntekter i forhold til beregnet tjenestebehov.

For Tysvær, og eventuelt Bokn, vil de beregnede omfordelingsvirkningene ha negative konsekvenser i form av redusert tjenestetilbud. En mulig måte å redusere de negative virkningene er å utnytte mulige stordriftsfordeler, samt effekter av økt kapasitet og kompetanse.

Dersom man fokuserer på forskjellene i den enkelte sektor (justert for beregnet utgiftsbehov), vil det kunne si noe om et mulig innsparingspotensial som følge av en sammenslåing. Karmøy bruker om lag 15 prosent mer enn Haugesund på pleie og omsorg og Tysvær må ned med om lag 15 prosent på skole for å komme på Karmøys nivå (mer for å komme på Haugesunds nivå), og tilsvarende på flere andre sektorer. Dette er eksempler på at det kan være utfordrende å harmonisere tjenestetilbudet og kostnadsnivået. Et sentralt drøftingsspørsmål i en sammenslåingsprosess, vil være hvilket kostnadsnivå man skal legge seg på i en ny felles storkommune.

Harmonisering av tjenestene kan være en vanskelig debatt ved en sammenslåing, men er en helt nødvendig del av en sammenslåingsprosess. En harmonisering av kostnadsnivået gir et stort potensiale for mer likeverdige tjenester i regionen og gir et innsparingspotensial dersom man klarer å overføre praksisen fra de kommunene som driver mest kostnadseffektivt inn i den nye storkommunen.

4.4 Ulike typer av oppgaver

I analysen skiller vi mellom de kommunale tjenestene/oppgavene mht. hvor spesialiserte de er, hvor stabil etterspørsel til tjenester er og i hvilken grad tjenestene må leveres i nærheten av der folk bor. Vi opererer med seks hovedkategorier:

1. *Administrasjon*, herunder administrativ ledelse og administrative stabs- og støttefunksjoner. Skoleeierrollen, bedre bruk av kvalitetsvurderingssystemer mv. hører også hjemme her
2. *Spesialiserte, ikke-stedbundne tjenester*, eksempelvis barnevern, sosiale tjenester, plan- og byggesaksbehandling, PPT og diverse (andre) forvaltningssaker
3. *Tjenesteproduksjon, ikke-stedbundne tjenester* som oppmålingstjenester, brannvern- og feiertjenester, landbruksfaglig rådgivning og veiledning, næringsutvikling m.m.
4. *Tekniske støttetjenester/driftsoppgaver*, slik som IKT, VAR-tjenester, drift av kommunale bygninger og lokaler, drift av kommunale veier, parker og uteområder
5. *Beredskapstjenester med vaktordninger*, eksempelvis brann, barnevern, legevakt, hjemme-tjenester og overoppsyn med bygninger
6. *Stedbundne tjenester som krever nærhet til brukerne*: grunnskole, barnehage, kultur-/musikk-skole, bibliotek, sykehjem, PU-boliger, KØH-tilbud og boliger med omsorg hører hjemme her

Som tidligere nevnt gjør vi en beregning når det gjelder stordriftsfordeler innenfor administrasjon og styring. Dette fordi vi på bakgrunn av KOSTRA-tall har foretatt korrelasjons- og regresjonsanalyser som gjør at vi kan beregne disse kostnadene i forhold til kommunestørrelser.

For øvrige tjenesteområder må vi nøye oss med å peke på områder med mulige stordriftsfordeler. Manglende beregning av disse stordriftsfordelene betyr ikke at de er mindre enn de som er beregnet for administrative funksjoner. Det er ikke usannsynlig at de er større, men de vil i stor grad avhenge av hvordan tjenestene organiseres. Vi har hverken tilgang eller kjennskap til data som gjør det mulig på en troverdig måte å beregne mulige stordriftsfordeler innenfor tjenester som legevakt, barnevern, byggesaksbehandling, arealplanlegging og brannberedskap isolert sett. Dette kan først beregnes når man ser på ulike måter å organisere en ny kommune på. Da «innreder» man den nye kommunen og tar stilling til hvor mange enheter man skal ha av de ulike funksjonene,

²⁰ Uten strukturendring må som tidligere nevnt både Haugesund, Karmøy og Sveio sannsynligvis gjøre reduksjoner i tjenestetilbudet for å forbedre driftsresultatet. Behovet for å redusere tjenestetilbudet vil «spise opp» deler av, men ikke hele den beregnede økningen i tjenestetilbud i en ny felles storkommune på ytre Haugalandet

hvordan de skal bemannes og organiseres. Slike «innredningsforsøk» er ikke gjort i forbindelse med dette utredningsarbeidet.

4.4.1 Administrasjon og styring

Som det framgår av avsnitt 4.1 er det innenfor dette området de mest åpenbare stordriftsfordelene finnes. Vi har beregnet at stordriftsfordelene innenfor administrasjon og styring ved en kommuneslutning ut fra gitte forutsetningene er:

- Ca. 27,7 mill. kr for ytre Haugalandet – fire kommuner
- Ca. 31,5 mill. kr for ytre Haugalandet inkl. Bokn

Forutsetninger og beregninger (inkl. en beskrivelse av hvilke utgifter som er inkludert i administrasjon og styring) er lagt til i eget vedlegg til rapporten).

Kommunene i utredningsregionen er bevisst slike stordriftsfordeler.

Med hensyn til stabs- og støttefunksjoner er kommunene samstemte selv om de bruker svært ulikt med ressurser. Både Karmøy (med lave adm. utgifter) og informanter i Sveio mener at det kan være en fordel å bli større for å sikre seg den strategiske og analytiske kompetansen som er nødvendig i tiden fremover. I Sveio og til dels Tysvær peker informantene på at det er begrensede ressurser å spille på og at det kan være krevende å ta større løft.

Når det gjelder skole- og barnehageeierfunksjonen peker spesielt informantene i Sveio på at de i dag er sårbare i forhold til å ta vare på alle de ulike rollene i saksbehandling og utviklingsarbeid.

4.4.2 Spesialiserte, ikke stedbundne tjenester

Dette er tjenester som barnevern, sosiale tjenester, plan- og byggesaksbehandling, PPT og diverse (andre) forvaltningssaker.

Felles for disse spesialiserte, ikke stedbundne tjenestene er at de, til en viss grad, kan sentraliseres ved en kommunesammenslåing. Det vil i så fall gi større, mer robuste fagmiljøer samt legge til rette for spesialisering og stordriftsfordeler (marginalt omfang). Både barnevernet, PPT, kulturskolen og morsmålundervisningen nevnes som eksempler på tjenestetilbud som kan organiseres som egne felles organisatoriske enheter i en ny storkommune.

I de mindre kommunene peker informantene på habilitetsproblematikken innenfor barnevern og byggesak – spesielt dersom en bor og jobber i samme kommune.

Habilitet, mulighet til spesialisering og rekruttering ses på som gode grunner for større enheter innenfor disse tjenestene.

4.4.3 Tjenesteproduksjon, ikke stedbundne tjenester

Dette er tjenester som oppmåling, brannvern- og feiertjenester, landbruksfaglig rådgivning og veiledning og næringsutvikling.

Dette er en type tjenester som allerede i dag i stor grad løses og vurderes løst gjennom ordninger som gjelder flere kommuner. Stordriftsfordelene innen disse tjenestene er ikke tatt ut enda.

Informantene peker på noen ulemper med slike ordninger, som for eksempel at politisk og administrativ ledelse mister oversikt og muligheter for styring.

Utredning om etablering av felles interkommunalt brannvern og feiertjenester, som inkluderer alle kommunene på ytre Haugalandet, er til politisk behandling høsten 2015.

4.4.4 Tekniske støttetjenester/driftsoppgaver

Dette er tjenester som IKT, VAR²¹, drift av kommunale bygninger og lokaler, drift av kommunale veier, parker og uteområder.

Informantene peker på at det er stordriftsfordeler innenfor svært mange av disse tjenestene. Derfor eksisterer det også stor grad av interkommunalt samarbeid på dette området. Dette inkluderer samarbeid om felles vannforsyning og store infrastrukturprosjekt på VAR-området.

Flere informanter synes det ville være interessant å vurdere et ytterligere interkommunalt samarbeid etter modell fra Jæren og «IVAR-prosjektet». Haugaland interkommunale Miljøverk (HIM) er eksempel på store interkommunale selskap.

Velferdsteknologi er et eksempel på et område der det er et interkommunalt prosjektsamarbeid og hvor flere av informantene ser et stort potensial ved å være en større kommune..

Informantene er litt mer usikker på stordriftsfordeler med hensyn til drift av bygninger/lokaler og parker/uteområder.

4.4.5 Beredskapstjenester med vaktordninger

Dette er tjenester som brannberedskap, barnevern, legevakt, hjemmetjeneste (helg og natt), IKT (drift av 24/7 tjenester) og overoppsyn med bygninger.

Disse tjenestene blir erfaringsmessig kostbare for kommunene dersom de som bemanner dem betalt for å være i en type beredskap/vaktordning uten at de samtidig yter tjenester.

Ingen av kommunene opplever at de er store nok til å ha all vaktberedskap alene. Legevakt, brannvarsling og barnevernsvakt pekes på som områder som burde være felles for alle kommunene på ytre Haugalandet. Sveio og Tysvær kommune peker på manglende vaktordninger i dag, spesielt innenfor barnevernet.

Ved en kommunesammenslåing vil trolig kommunale enheter dekke større geografiske områder enn de interkommunale ordningene gjør i dag. Dette vil trolig gi en kombinasjon av koordinerende, økonomiske og kvalitative gevinster, men avstandene vil øke.

4.4.6 Stedbundne tjenester som krever nærhet til brukerne

Dette er tjenester som grunnskole, barnehage, kultur-/musikkskole, bibliotek, sykehjem, PU-boliger, KØH²²-tilbud og boliger med omsorg.

Som tidligere nevnt vil ikke kommunenes institusjonsstruktur nødvendigvis bli endret som følge av en sammenslutning. Dagens antall og lokalisering av barnehager, skoler, omsorgsenheter kan i hovedsak videreføres også etter en sammenslutning. Som nevnt i avsnitt 4.1 vil kommunesammenslåing kunne gi grunnlag for et forbedret og/eller mer effektivt tilbud i områder der dagens kommunegrenser bidrar til en lite hensiktsmessig struktur. Dette gjelder for tjenestetilbud der hver av kommunene har flere enheter. I tillegg er det tenkelig, som vi allerede har vært inne på at en ny storkommune på ytre Haugalandet vurderer eksempelvis skole- og barnehagestrukturen sin på en annen måte enn det hver enkelt kommune har gjort til nå.

Når det gjelder stedbundne tilbud som KØH-tilbud, lindrende tilbud, barnebolig, boliger til multifunksjonshemmede og kulturtilbud som bibliotek og kulturhus er bildet noe annerledes. Her vil endret kommunestruktur kunne gi grunnlag for større enheter enn i dag. Som eksempel på utfordringer med dagens struktur og muligheter med endret struktur trekker informantene frem følgende forhold:

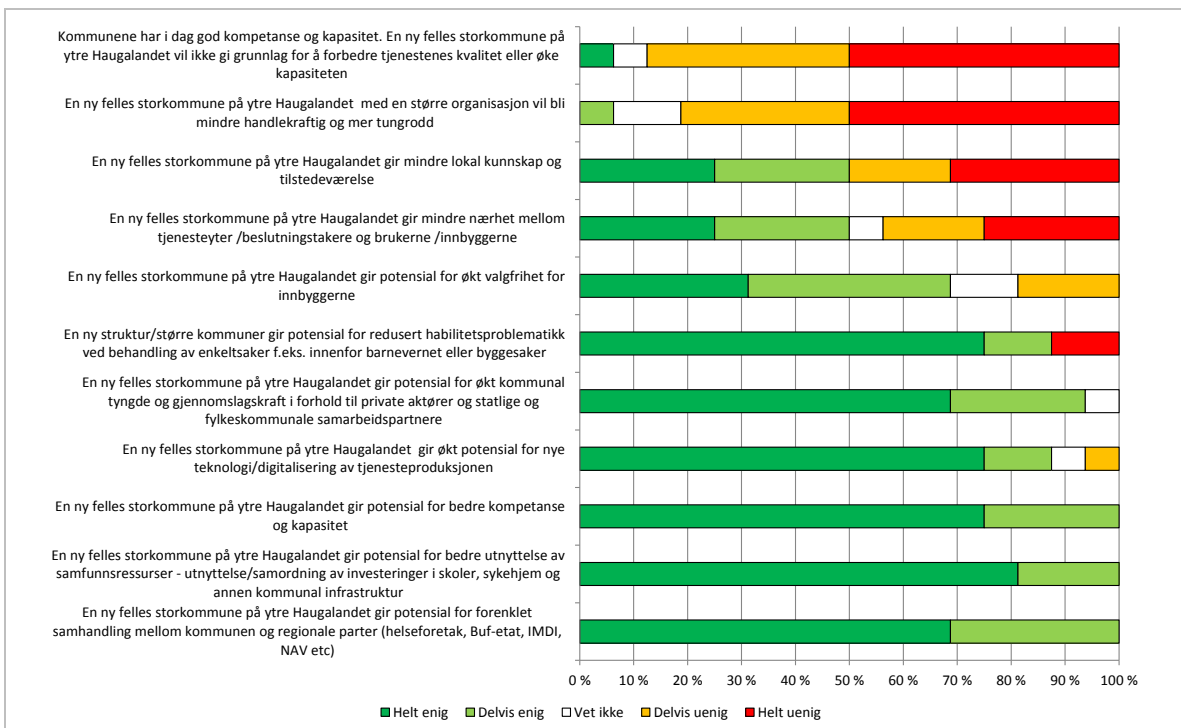
²¹ VAR = Vann, avløp, renovasjon

²² Kommunal øyeblikkelig hjelp døgntilbud.

- Felles barnebolig
- Lindrende enheter og KØH- enheter bør samles i større enheter.
- Spesialiserte botilbud til ulike brukergrupper som multifunksjonshemmede, rus- og psykiatri, urolige demente med atferdsutfordringer mv.
- Det kan være noe mindre konfliktfylt å adressere kontroversielle forhold som eksempelvis skolestruktur innenfor rammen av en større kommune.
- Bibliotekstrukturen kan sentraliseres, evt. med en filialstruktur. Her vil økt kvalitet/forbedret tilbud kunne kompensere for økt avstand.
- Innen kulturområdet bør det ligge til rette for økt samarbeid og koordinering/planlegging av tilbudet enn hva tilfelle er i dag. Innenfor kultur kan man samordne ledelse/administrasjon samtidig som man beholder de lokale tilbudene.
- Tilstrekkelig størrelse til å drifte robuste gode tilbud fremheves av informantene. De minste kommunene vurderer kontinuerlig spørsmålet om man skal drive selv eller kjøpe fra andre.

4.5 Oppsummering - hvilke effekter tror våre informanter endret kommunestruktur vil gi

I intervjuene har vi bedt informantene våre ta stilling til 11 påstander vedrørende kommunestruktur. Svarene fra rådmennene, kommunalsjefer og virksomhetsledere i kommunene rangert fra helt enig til helt uenig er oppsummert i figuren under.



Figur 4.1. 11 påstander om effekt av ny felles storkommune. Grad av enighet blant kommunale ledere

Vi ser at informantene gjennomgående er enig (helt eller delvis) i at en ny felles storkommune på ytre Haugalandet:

- gir potensial for forenklet samhandling mellom kommunen og regionale parter (helseforetak, Bufetat, IMDI, NAV etc.).
- gir potensial for bedre utnyttelse av samfunnsressurser - utnyttelse/samordning av investeringer i skoler, sykehjem og annen kommunal infrastruktur

- gir potensial for bedre kompetanse og kapasitet
- gir økt potensial for ny teknologi/digitalisering av tjenesteproduksjonen
- gir potensial for økt kommunal tyngde og gjennomslagskraft i forhold til private aktører og statlige og fylkeskommunale samarbeidspartnere
- gir potensial for redusert habilitetsproblematikk ved behandling av enkeltsaker f.eks. innenfor barnevernet eller byggesaker
- gir potensial for økt valgfrihet for innbyggerne

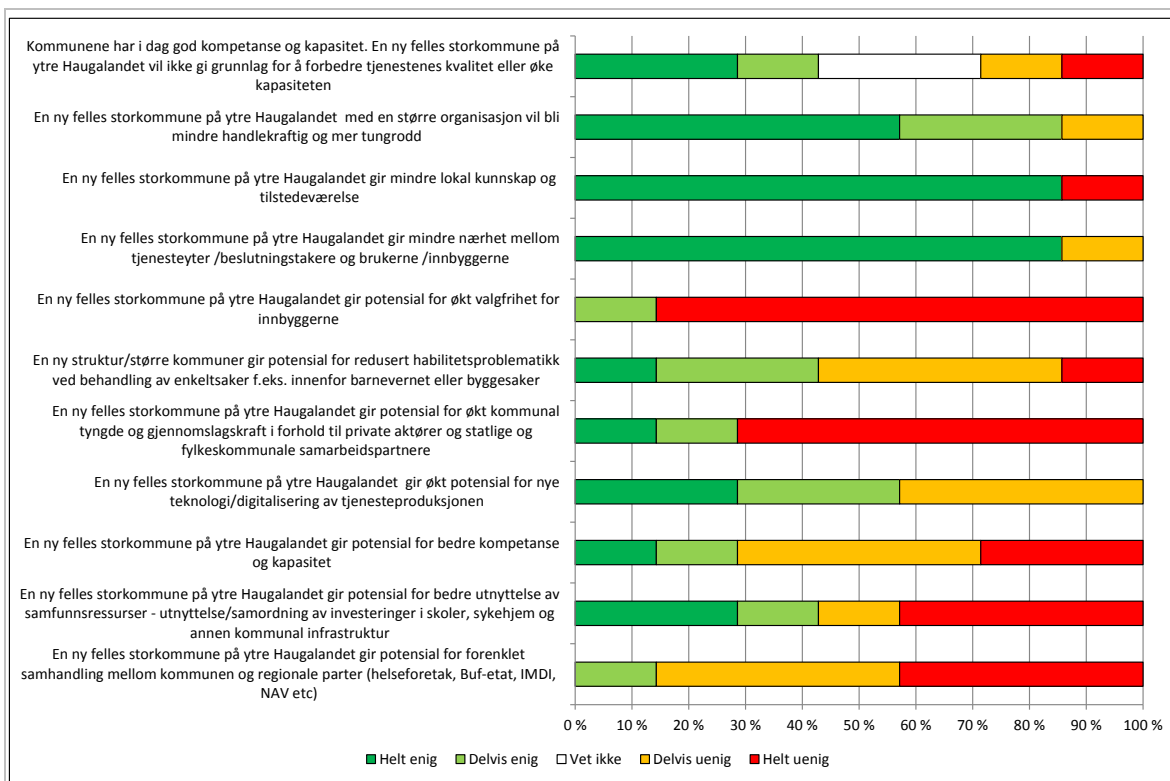
Vi ser at informantene er helt delt i synet på om en ny felles storkommune på ytre Haugalandet:

- gir mindre nærhet mellom tjenesteyter/beslutningstakere og brukerne/ innbyggerne
- gir mindre lokal kunnskap og tilstedeværelse

Vi ser at informantene gjennomgående er uenig (helt eller delvis) i at en ny felles storkommune på ytre Haugalandet:

- vil bli mindre handlekraftig og mer tungrodd med en større organisasjon
- ikke vil gi grunnlag for å forbedre tjenestenes kvalitet eller øke kapasiteten

Gruppeintervjuet med syv representanter for de tillitsvalgte i kommunene viste en langt mer kritisk holdning til de samme påstandene. Svarene er rangert fra helt enig til helt uenig er oppsummert i figuren under.



Figur 4.2. 11 påstander om effekt av ny felles storkommune. Grad av enighet blant de tillitsvalgte

4.6 Potensial for nye oppgaver til større kommuner - tjenesteyting

I Meld. St 14 *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* er regjeringens forslag til nye oppgaver til større kommune presentert. Regjeringen foreslår overføring av en rekke større og mindre oppgaver til kommunene fra staten og fylkeskommunene. Regjeringen tallfester ikke krav til

innbyggergrunnlag eller funksjonalitet i meldingen, men visse betingelser er beskrevet for enkelte oppgaveområder.

To av de mest budsjett-tunge og viktigste oppgavene som er foreslått lagt til kommunene innen tjenesteyting er fylkeskommunenes ansvar for videregående opplæring og flere av Bufetats oppgaver innen barnevern. Imidlertid stiller regjering og Stortinget betingelser (Meld. St 14 (2014-2015)).

Oppgaver som følger egne prosesser:

Oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet, utredning av familieverntjenesten med sikte på overføring av ansvaret til kommunene, oppgaver på politiområdet, ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet, stortingsmelding om primærhelse-tjenesten, opptrappingsplaner for henholdsvis rusfeltet og rehabiliteringsfeltet, finansieringsansvaret for pasienttransport, reformarbeid knyttet til pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn, forenkling av utmarksforvaltningen, utviklingsavtaler på planområdet, forenkling av plandelen i plan- og bygningsloven, konsesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk, endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag og vannscooter-regelverket.

Oppgaver som følger prosessen til kommunereformen

Tannhelsetjenesten, rehabiliteringstjenester, arbeids- og utdanningsreiser, basishjelpemidler, idrettsfunksjonell godkjenning av svømmeanlegg, tilskudd til frivilligsentraler, tilskudd til etablering i egen bolig og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning av bolig, Notarius Publicus' vigsler, kompetanse til å utføre notarialforretninger, forvaltningsansvar for deler av regelverket for jakt og fiske og enkelte oppgaver etter forurensningsloven, tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, utvalgte kulturlandskap i jordbruket, verdensarvområdene og til tiltak i beiteområder.

Videre skal varig tilrettelagt arbeid i skjermet sektor og ordinær bedrift utredes med sikte på overføring. I tillegg kan det iverksettes en forsøksordning der driftsansvaret for distriktpsykiatriske sentre overføres til noen forsøkskommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Det er igangsatt et arbeid for å se på hvilken rolle større kommuner kan ha i lokal nærings- og samfunnsutvikling.

Oppgaver til enkelte kommuner

Meldingen viser også til at de største kommunene kan overta ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport.

Boks 4.1 Regjeringens samlede forslag til oppgaveoverføringer til større og mer robuste kommuner (Meld. St. 14 (2014-2015)).

Videregående opplæring

Departementet viste til ekspertutvalget for kommunereformen som vurderte i sin sluttrapport at kommuner med minst 100 000 innbyggere isolert sett kan være i stand til å overta videregående opplæring. Det pekes på at et kommunalt ansvar for videregående opplæring vil innebære at kommunen får totalansvar for de viktigste tjenestene til barn og unge og dermed mulighet til å se tilbudet i sammenheng og tilpasset den enkelte elev.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet i meldingen at ansvaret for videregående opplæring kan overføres til de største kommunene. To forutsetninger må etter departementets vurdering legges til grunn for en overføring av oppgaver til de største kommunene. For det første må disse kommunene være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder inneha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre geografisk funksjonelle områder. For det andre må oppgaveløsningen i områdene utenfor disse kommunene også kunne håndteres på en god måte. Alle de som blir ansvarlige for videregående opplæring, må kunne sørge for at tilbudet også ivaretar de forutsetninger som følger av opplæringsloven. I den forbindelse må det både ses hen til søkerens ønsker og det behovet samfunnet og arbeidslivet har for videregående opplæring i ulike utdanningsretninger. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i den

sammenheng. Overføring av ansvaret må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det inngås en avtale mellom kommunen og fylkeskommunen om hvordan samarbeidet om tilbudet kan ivaretas i praksis.

Stortingets flertall sluttet seg ikke til forslaget om en overføring til de store kommunene, men åpnet for forsøk Innst. S. nr. 333 (2014-2015). Flertallet uttaler følgende:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener at ansvaret for videregående opplæring fortsatt skal ligge på regionalt folkevalgt nivå. Flertallet viser til gjeldende forsøkslov der regjeringen kan vurdere slike forsøk der det er godtgjort at alle berørte elever blir minst like godt eller bedre ivarettatt enn før. Adgangen til å gjennomføre forsøk utvides ikke med dette, og vil være i tråd med slik forsøksordningen er blitt praktisert de siste ti årene».

Regionens potensial for forsøk med ansvar for videregående opplæring

Ytre Haugalandet kommune har om lag 95 000 innbyggere og vil om få år ha 100 000 innbyggere og tilfredsstillende antagelig ekspertutvalget normering av innbyggergrunnlag på 100 000. Kommunen kan ha kapasitet og kompetanse til å ivareta oppgavene. Kommunen kan også ivareta det ansvaret som påhviler videregående skoleeiere i kontakt og dialog med næringsliv for å tilpasse opplæringstilbudet best mulig til arbeidslivets behov.

En overføring av ansvaret til kommunene vil imidlertid medføre at Rogaland fylkeskommune må dimensjonere og tilpasse sitt videregående opplæringstilbud i lys av bortfall av skoler og innbyggere. Rogaland vil fortsatt ha et betydelig innbyggergrunnlag (større enn flere av landets fylkeskommuner). Imidlertid kan en innvending være at kommunalt ansvar kan redusere ungdommenes valgfrihet i da skolene i øvrige deler av Rogaland ikke lenger vil være åpne for elevene fra ytre Haugalandet. Tilsvarende vil valgfriheten til elevene i nabokommunene til ytre Haugalandet reduseres, med mindre det åpnes opp for gjesteelevordninger. Imidlertid er situasjonen i dag slik at de fleste elever i utredningsregionen går på videregående skole innad i regionen, inkludert Sveio. Tilbudet innen mer spesialiserte linjer må det ev. samarbeides mer om på tvers av fylkeskommunene (slik tilfellet til dels allerede er i dag mellom fylkeskommuner).

Problemstillingen knyttet til restfylkesproblematikk aktualiseres dersom øvrige storkommuner i Rogaland overtar ansvaret for videregående opplæring.

Det må presiseres at Stortinget i dag ikke åpner for en varig overføring av videregående opplæring, men peker på muligheten for forsøk. Forsøksloven åpner for forsøk for en periode på inntil fire år. Forsøksperioden kan forlenges med inntil to år. Dersom det er planlagt eller besluttet å gjennomføre reformer i samsvar med det forsøket gjelder, kan forsøksperioden forlenges fram til reformen treer i kraft.

4.6.1 Oppgaver tillagt BUF-etat (statlig barnevern)

I Meld. St 14 *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* heter det at kommuner med nødvendig kompetanse kan gis et helhetlig faglig og økonomisk ansvar for barneverntjenesten. En endret ansvarsfordeling skal gi kommunene økt ansvar for barnevernet, blant annet på fosterhjem- og institusjonsområdet. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil komme tilbake til omfanget av oppgaver og ansvar på barnevernområdet som kan overføres til større kommuner. Konsekvenser av ulike alternativer for ny ansvarsdeling skal utredes nærmere. Utredningene skal belyse alternativer med ulik grad av kommunalt oppgave- og finansieringsansvar. Spørsmål om oppgavedifferensiering og interkommunalt samarbeid vil også bli utredet. Det tas sikte på at økt kommunalt ansvar for barnevernet skal prøves ut i form av forsøksvirksomhet. Kunnskap fra forsøk skal bidra til gode endringsprosesser i en framtidig strukturreform i barnevernet. Forsøksvirksomhet kan iverksettes fra 2016. Det tas videre sikte på at endringer i barnevernet behandles i en egen

lovproposisjon som legges fram for Stortinget våren 2017. I merknaden fra Stortingets flertall heter det følgende (Innst. S. nr. 333 (2014-2015)):

«Flertallet viser til at ordningen hvor Oslo har hatt et helhetlig ansvar for barnevernet har vært vellykket, og at andre også vil kunne ha faglige og kapasitetsmessige forutsetninger for et tilsvarende ansvar.....Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, er positive til en forsøksordning med overføring av større ansvar for barnevern i kommuner med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.»

I etterkant av at ovennevnte melding ble lagt fram, har Barne- og familiedepartementet invitert kommunene til forsøk med endringer i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune (mai 2015)²³. Regjeringen ønsker å prøve ut endringer i ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernområdet gjennom forsøk i et mindre antall kommuner med søknadsfrist september 2015. Hovedformålet med ny oppgave- og ansvarsfordeling er et bedre barnevern hvor flere barn får rett hjelp til rett tid. Innholdet i forsøksordningen kan gi en pekepinn på hva regjeringen ser som aktuelt å overføre til kommunene.

I forsøket vil kommunene bli gitt et økt ansvar for oppgaver og tiltak på barnevernområdet, samt økt finansieringsansvar for tiltakene. Viktige faktorer som endres i forsøket, er ansvarsfordelingen mellom stat og kommune med hensyn til ansvar for tilgjengelig kapasitet i tiltaksapparatet, tiltaksvalg og finansiering. Større beslutningsmyndighet over tiltaksvalget følges i utgangspunktet av større finansieringsansvar. Forsøket omhandler følgende:

- Hjelpetiltak i hjemmet
- Sentre for foreldre og barn
- Fosterhjemstilbudet
- Omsorgsinstitusjoner
- Behandlingsinstitusjoner (atferd og rus)
- Beredskapshjem og akuttinstitusjoner

Bufetat skal i forsøket beholde ansvaret for at det er et tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert tilbud. Barneverntiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger omfattes ikke av forsøket. Forsøkskommunene skal dermed betale det samme som kommuner utenfor forsøket for barneverntiltak til denne gruppen. Bakgrunnen er sammenhengen med dagens refusjonsordning der staten dekker 80 % av utgiftene til kommunale barneverntiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger.

Regionens potensial for overtakelse av statlig barnevern

Karmøy og Haugesund tilfredsstiller i dag ekspertutvalgets krav til innbyggergrunnlag for å overta oppgaver fra statlig barnevern. Ekspertutvalget normerte antall innbyggere til 15 000–20 000 innbyggere. Hvorvidt dette innbyggergrunnlaget legges til grunn av regjeringen er ukjent. Ytre Haugalandet kommune ville imidlertid ha bedre potensial og kapasitet til å kunne overta mange av de relativt spesialiserte tjenestene departementet nå vil gjennomføre forsøk med. I den sammenheng kan det vises til Trondheim kommune som tidligere har hatt ansvaret for statlig barnevern tilsvarende det Oslo har i dag. Forsøket ble evaluert og erfaringene var til dels gode, men ble likevel avsluttet. En viktig grunn var at Bufetat i Midt-Norges innbyggergrunnlag og dermed kompetanse og kapasitet for å ivareta resten av regionen ble svekket så lenge innbyggerne i Trondheim ikke inngikk i etatens ansvarsområde. Antagelig ville ikke tilsvarende problemstilling være aktuell i vår sammenheng da Bufetat Vest har et betydelig innbyggergrunnlag utenfor utredningskommunene. Imidlertid kan problemstillingen aktualiseres dersom øvrige storkommuner i Rogaland og Hordaland overtar Bufetats oppgaver.

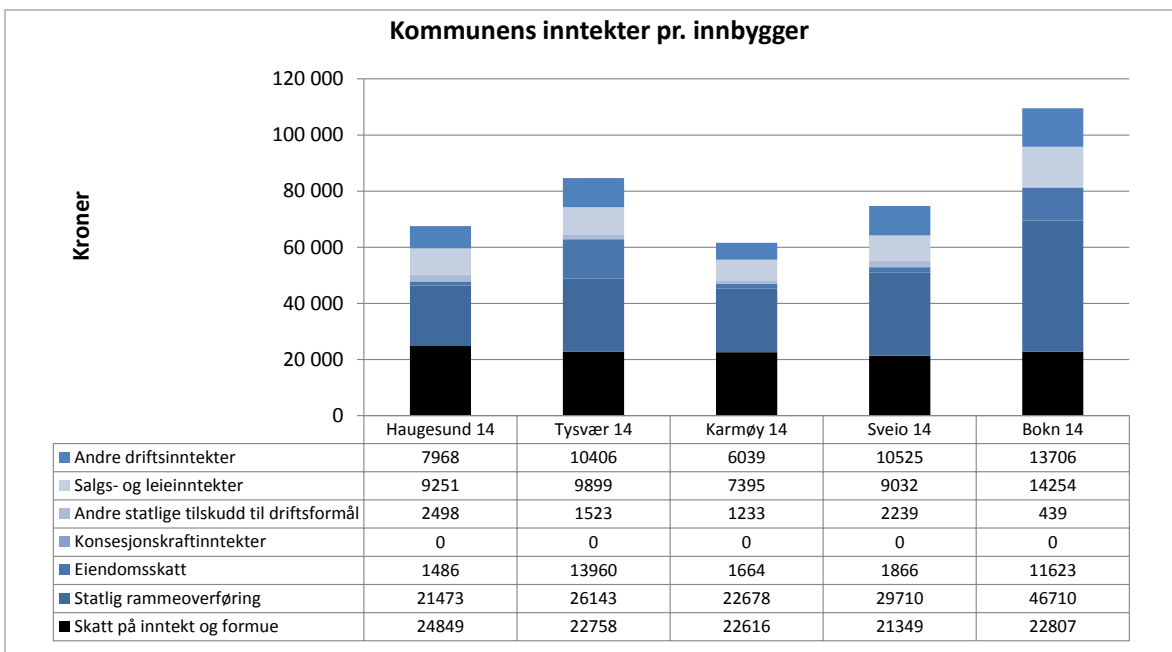
²³ Karmøy har høsten 2015 søkt om forsøk med overtakelse av statlige barnevernsoppgaver.

5 Kommunestrukturen og kommuneøkonomi

I kapittel 4.1 diskuterte vi eventuelle økonomiske gevinster ved å slå sammen/etablere større tjenester. I tillegg er det vesentlig for å vurdere en framtidig kommunestruktur er avklare hvorvidt og i hvilken grad endringer i kommuneinndelingen vil påvirke inntektene kommunene får fra staten. For å gi et svar på dette vil vi først gi en kort beskrivelse av hvordan inntektssystemet virker. Deretter vil vi gjøre rede for hvordan systemet vil slå ut for de ulike strukturalternativene.

5.1 Hvordan virker inntektssystemet?

Kommunenes inntekter pr. innbygger i 2014 framgår av figuren nedenfor.



Figur 5.1 Kommunenes inntekter pr. innbygger 2014

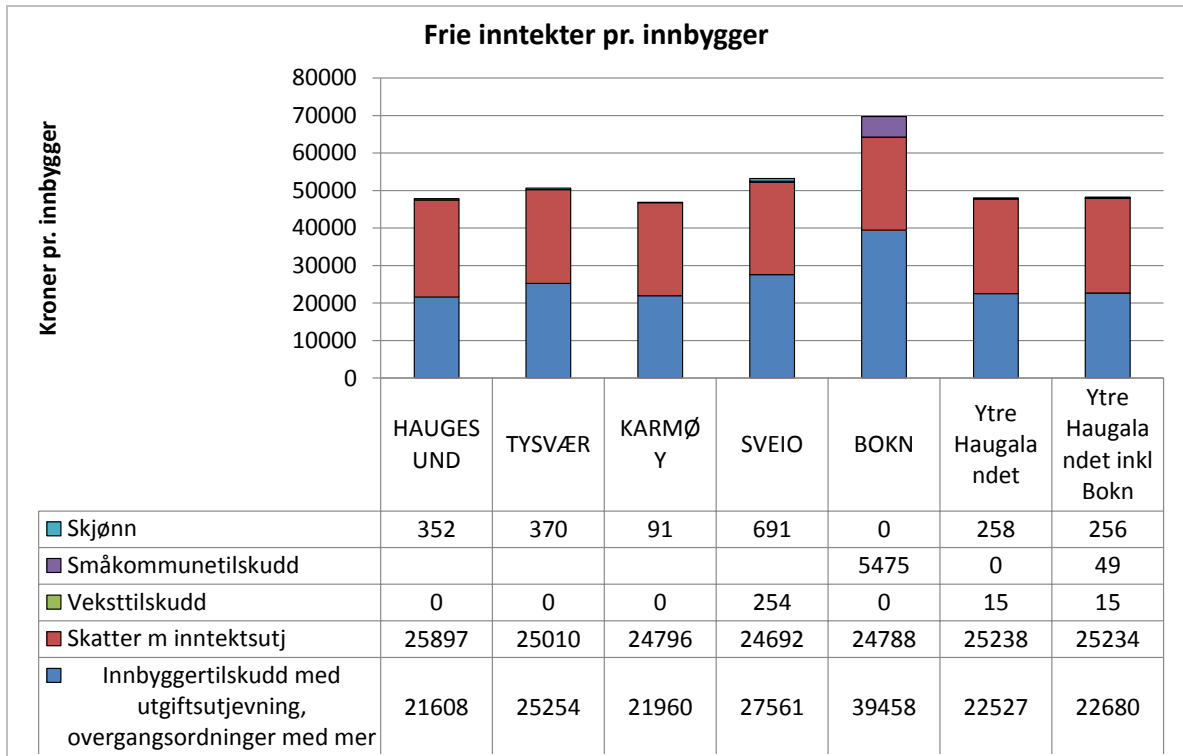
De delene av kommunenes inntekter som kan bli påvirket av eventuelle kommunesammenslutninger er:

- Statlige rammeoverføringer
- Skatt på inntekt og formue

Summen av dette kalles kommunens frie inntekter.

I neste figur har vi tatt inn de frie inntekter for 2015²⁴ for hver av kommunene og vi har i tillegg summert de frie inntektene for utredningsregionen.

²⁴ Frie inntekter for 2015. Kilde: KS beregningsmodell pr. juni 2015

Figur 5.2 Kommunenes frie inntekter pr. innbygger 2015²⁵

Kort forklaring til figuren:

- *Inntektsutjevningen* brukes for å jevne ut skatteinntektene. For kommuner med skattenivå pr. innbygger som ligger over 90 %²⁶ av landsgjennomsnittet er det en symmetrisk inntektsutjevning, kr pr. innbygger (Denne gir 60 % trekk eller tillegg mellom egen skattenivå og landsgjennomsnittet pr. innbygger).
- *Utgiftsutjevningen* blir brukt for å tilpasse inntektene til det tjenestebehovet kommunene har ut fra objektive kriterier. Ulikheter i behov skal kompenseres fullt ut i utgiftsutjevningen.
- *Veksttilskudd* blir gitt til kommuner som har hatt stor befolkningsvekst²⁷ som delvis kompensasjon for effekten av bruk av 1 år gamle kriterietall og manglende egenkapital knyttet til nye innbyggere. Dog ikke til kommuner som har skatteinntekter som ligger over 140 % av landsgjennomsnittet. Sveio får et slikt tilskudd i 2015. Utformingen av dette tilskuddet gjør at tilskuddet kan bli borte dersom kommunen inngår i en større region.
- *Småkommunetilskudd*. Gis til kommuner med mindre enn 3 200 innbygger og gjelder kun Bokn av de aktuelle kommunene.
- *Skjønnsmidler*²⁸ som skal korrigere for forhold som ikke blir godt nok ivaretatt i fordelingsystemet.

De kriteriene som brukes i utgiftsutjevningen fremkommer i tabell 5.1:

²⁵ Merk at disse beregningene tar utgangspunkt i skatteinntektene i 2013.

²⁶ I 2014 var både Karmøy, Tysvær og Bokn over 90 prosent, mens i 2015 ligger alle kommunene under 90

²⁷ Til kommuner som har hatt mer en gjennomsnittlig over 1,6 % de siste tre år. For 2015 ble det gitt et tilskudd på kr 55 000 pr. innbygger over denne grensen.

²⁸ Og andre tilskudd som regionaltilskudd, Nord-Norge-tilskudd/Namdalstilskudd, storbytilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge.

Tabell 5.1 Kriterier som brukes som grunnlag for utgiftsutjevningen mellom kommune. Kriteriene som påvirkes av kommunestrukturen er uthevet

| Kriterium | Hvordan beregnes hver kommunes andel i forhold til landet totalt | Vekt |
|--|---|-----------------|
| 0-1 år | | 0,56 % |
| 2-5 år | | 12,55 % |
| 6-15 år | | 29,04 % |
| 16-22 år | | 2,13 % |
| 23-66 år | | 9,55 % |
| 67-79 år | | 4,52 % |
| 80-89 år | | 6,88 % |
| over 90 år | | 4,60 % |
| Basistillegg | | 2,30 % |
| Sone | Avstand til senter i sone, hver sone har om lag 2000 innbyggere | 1,32 % |
| Nabo | Avstand for grunnkretsens innbyggere fra senteret i egen grunnkrets til senteret i nærmeste nabogrunnkrets innenfor samme sone | 1,32 % |
| Landbrukskriterium | | 0,30 % |
| Innvandrere 6-15 år ekskl Skandinavia | | 0,84 % |
| Norskfødte med innv foreld 6-15 år ekskl Skand | | 0,09 % |
| Flytninger uten integreringstilskudd | | 0,46 % |
| Dødlighet | | 4,56 % |
| Barn 0-15 med enslige forsørgere | | 1,16 % |
| Lavinntekt | | 0,62 % |
| Uføre 18-49 år | | 0,45 % |
| Opphøringsindeks | Består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige og fattige | 1,35 % |
| Urbanitetskriterium | Antall innbyggere opphøyd i 1,2 | 1,73 % |
| PU over 16 år | | 4,57 % |
| Ikke-gifte 67 år og over | | 4,33 % |
| Barn 1 år uten kontantstøtte | | 2,92 % |
| Innbyggere med høyere utdanning | | 1,85 % |
| Totalt | | 100,00 % |

5.2 Hvordan vil rammetilskuddet samlet for kommunene bli endret på varig basis?

Bildet for de ulike elementene i utjevningen ser kort oppsummert slik ut:

Utgiftsutjevningen

- Urbanitetskriteriet, som alltid vil virke positivt
- Opphøringskriteriet, som ut fra sin innretning, vil virke negativt
- Nabokriteriet, som kan være negativt. Denne effekten beregner vi ikke her, da den er liten
- Sonekriteriet, som også kan være negativt. Denne effekten beregner vi ikke her, da den er liten
- Basiskriteriet, som alltid vil være negativt

Inntektsutjevningen

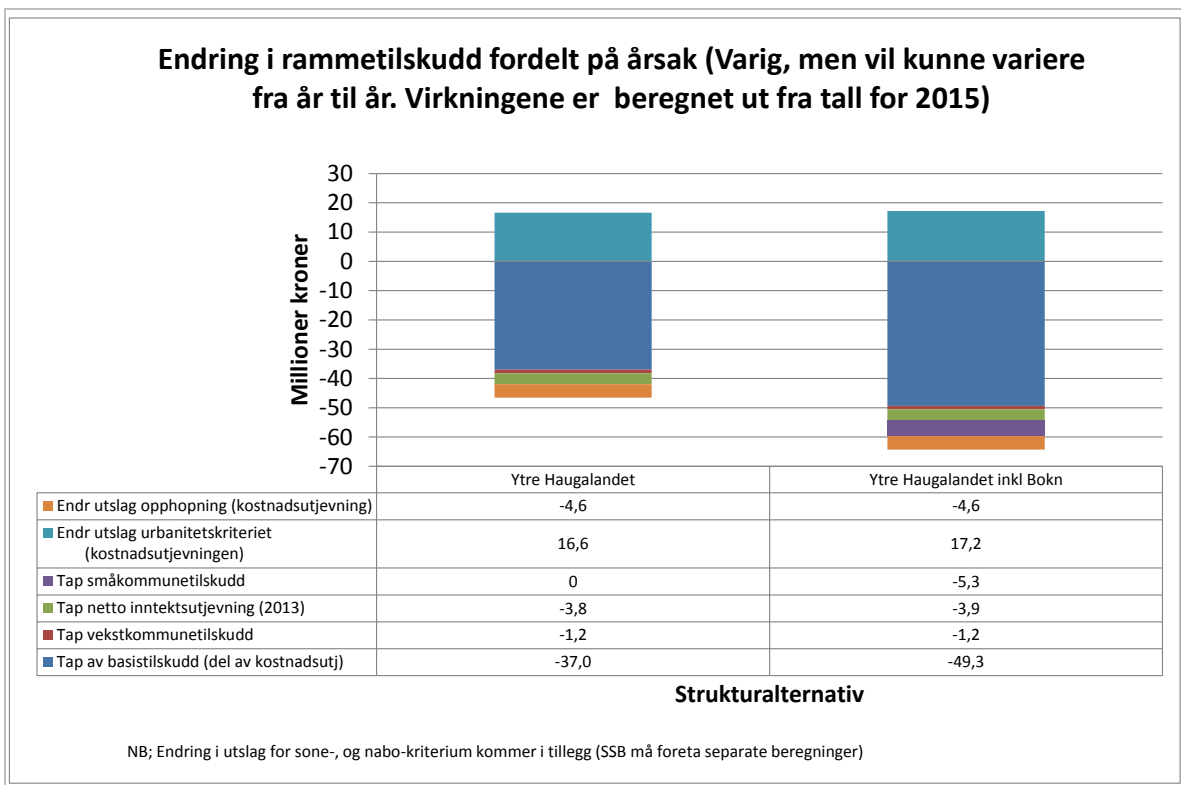
- Dette blir negativt dersom noen av kommunene har skatteinntekter over 90 % av landsgjennomsnittet og andre under 90 % av landsgjennomsnittet. I 2014 var både Karmøy, Tysvær og Bokn over 90 prosent, mens Sveio hadde 85,2 prosent, og fikk en brutto tilleggskompensasjon på 2,3 mill. kroner. Tar man hensyn til dette, så vil dette være en faktor som vil virke negativt ved en sammenslåing
- Regionaltilskuddet. Dette gis til kommuner med mindre enn 3 200 innbyggere. Ikke aktuelt for andre enn Bokn
- Veksttilskuddet. Som tidligere nevnt gjelder dette kun Sveio og vil gi en svak negativ effekt
- Skjønnsmidler. Fylkesmannens vurdering av behovet for skjønnsmidler kan bli påvirket av en kommunesammenslutning

I forhold til skatteinntektene har det, fra kilder i kommunene, vært en negativ utvikling for flere av kommunene på ytre Haugalandet i 2015. Karmøy landet marginalt over 90 prosent i 2014, men lå på 88-89 prosent både i 2012 og 2013, og vil ligge under 90 prosent med god margin også i 2015. 2014 var i så måte et unntaksår for kommunen. Tysvær, Bokn og Sveio har også skattetall under 90 prosent i 2015. Totalt har kommunene fått over 10 mill. kroner brutto i tilleggskompensasjon i 2015, bare Karmøy har så langt fått 6,6 mill. kroner.

Denne utviklingen vil kunne ha reell betydning ved en sammenslåing av de aktuelle kommunene på Haugalandet, selv om 2014 var et godt år.

Beregninger

Nedenfor er effekten beregnet for de to ulike strukturalternativene:



Figur 5.3 Varige inntektseffekter²⁹ basert på dagens kriterier i inntektssystemet

I figuren ser vi at begge strukturalternativene gir en økning som følge av urbanitetskriteriet, mens man tilsvarende vil få en reduksjon som følge av tap i basistilskudd og veksttilskudd og en reduksjon i opphopningsindeksen.

Verdien av basistilskuddet vil bli den største konsekvensen for inntektssystemet dersom det blir mange kommunesammenslåinger. Dette tilskuddet skal kompensere for smådriftsulempen. Hver kommune får samme sum, i dag nær 13 millioner kroner. Dermed er det mye mer verdt for små kommuner.

Nettoeffekten av de to ulike strukturalternativene gir følgende årlige endringer i kommunenes inntekter på varig basis:

- En reduksjon på 29,9 mill. kr for ytre Haugalandet
- En reduksjon på 47,1 mill. kr for ytre Haugalandet inkludert Bokn

²⁹ Vi har ikke regnet ut virkningen for de to reiseavstandskriteriene og ulik vurdering av skjønnsmidlene.

Inntektssystemet i endring

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil i løpet av året sende ut et høringsforslag om nytt inntektssystem for kommunene. I dette arbeidet vil regjeringen legge vekt på at kommunene skal kunne videreutvikle velferdstilbudet i tråd med befolkningsendringene. Et nytt inntektssystem må fortsatt ta hensyn til at Norge har spredt bosetting. Regjeringen vil imidlertid vurdere endringer som innebærer at inntektssystemet ikke i samme grad som i dag kompenserer for at små kommuner frivillig velger å stå alene. Nytt inntektssystem vil tre i kraft fra 2017

Regjeringen vil trolig foreslå å fjerne basistilskuddet, sier kommunalkomiteens leder Helge André Njåstad (Frp). Dermed vil småkommuner miste en stor del av rammetilskuddet. (Kommunal rapport 19.11.2015).

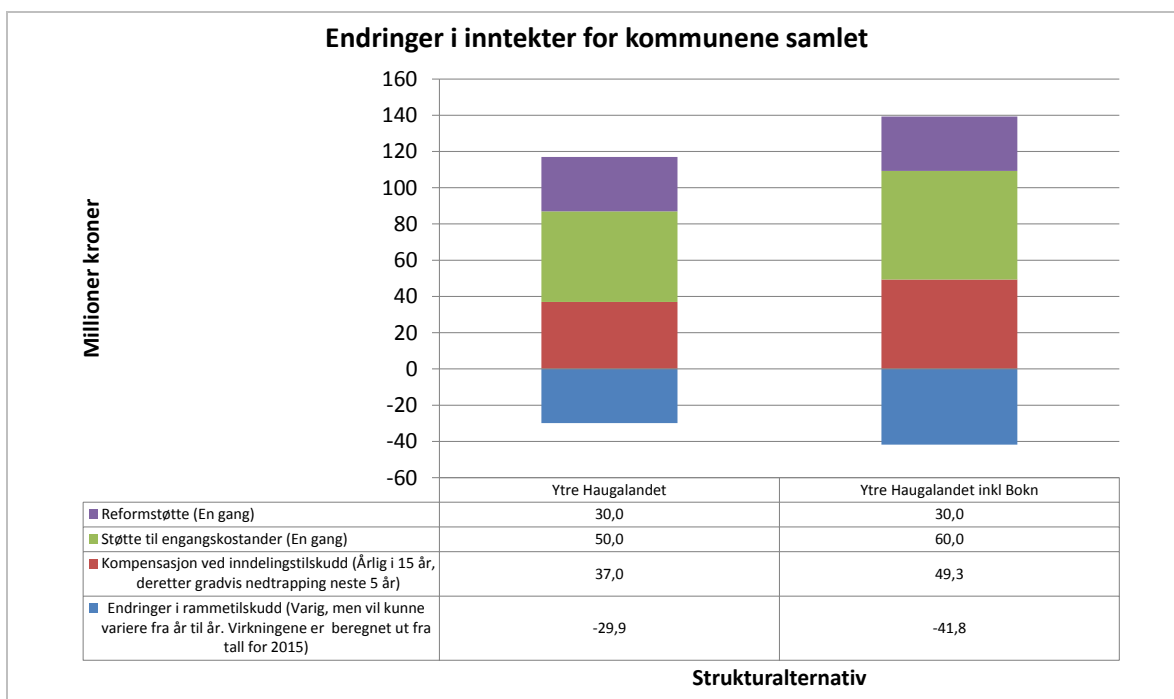
En slik endring vil få stor betydning for de mindre kommunene på Haugalandet (inkludert Bokn, Utsira og Sveio) og gjøre det betydelig mindre lønnsomt å være liten.

5.3 Ulike stimuleringstilskudd

Så langt har vi beskrevet en beregnet varig endring. Staten gir imidlertid sammenslåtte kommuner tre ulike tilskudd. Dette er tilskudd som varierer over tid:

- Kommunene får beholde det en taper i basistilskudd i form av et inndelingstilskudd. Fullt ut i 15 år framover, deretter gradvis nedtrapping de neste 5 årene³⁰
- Den sammenslåtte kommunen får et engangsbeløp til dekking av engangskostnader
- Reformstøtte

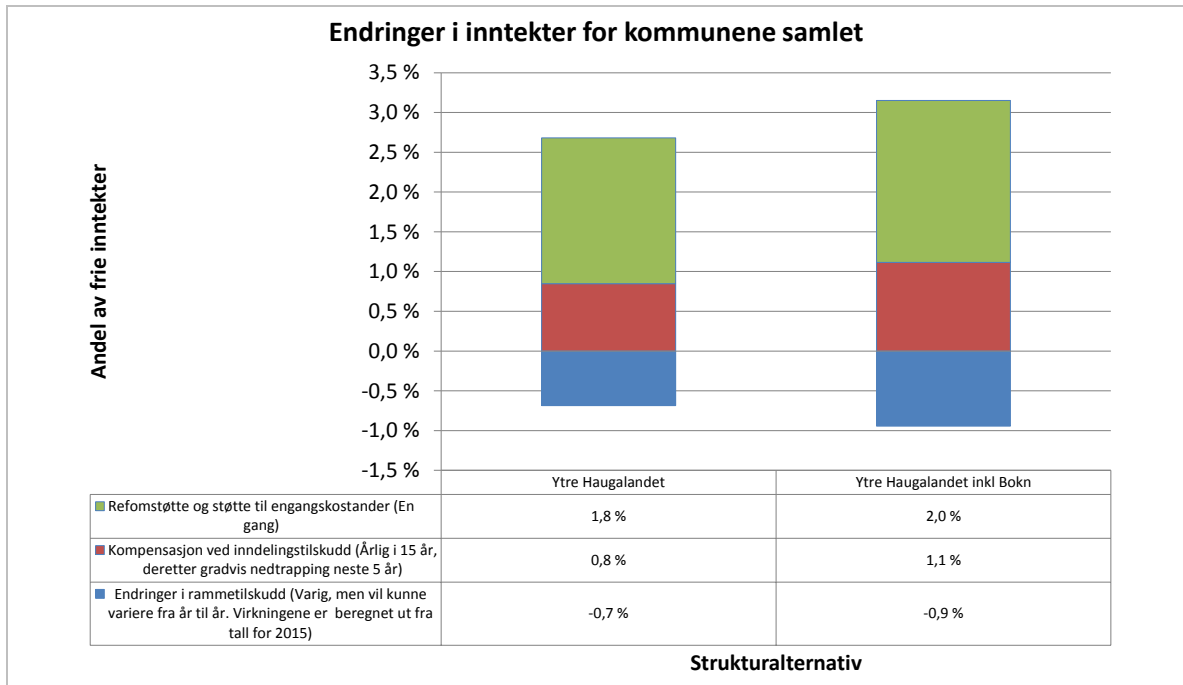
I figuren under er disse tre stimuleringstilskuddene av ulik varighet satt sammen med de tidligere beregnede varige endringene.



Figur 5.4 Endringer i inntekt av ulik varighet. Ulike strukturalternativer

Beløpene er betydelige. For å få et perspektiv på størrelsen viser vi i neste figur hvor stor andel beløpene utgjør av de totale frie inntektene.

³⁰ Etter 15 år trappes inndelingstilskuddet ned med 1/5 pr. år og bortfaller (null) etter 20 år



Figur 5.5 Endringer i inntekt av ulik varighet. Ulike strukturalternativer. Andel av totale frie inntekter.

Fra figuren ser vi følgende:

- Både støtten til dekning av engangskostnader og reformstøtten i reformperioden er store beløp, og utgjør 1,8 % av frie inntekter for ytre Haugalandet.
- En ny storkommune vil de neste femten årene få en økt samlet inntekt
 - Økningen vil være beskjeden for ytre Haugalandet med 0,16 % av frie inntekter og noe større (ca. 0,3 %) inkludert Bokn. Dette utgjør 7,1 mill. kr mer i rammetilskudd de første 15 år totalt for ytre Haugalandet
- Fra år 15 til 20 etter sammenslåing vil inndelingstilskuddet gradvis bli borte.
 - Etter 20 år vil man få en netto reduksjon på 0,7 % av frie inntekter, 0,9 % inkludert Bokn. Dette utgjør en reduksjon på 29,9 mill. kr

Oppsummeringsvis kan det hevdes at en ny storkommune, hverken på kort eller lang sikt, vil gi vesentlige endringer i frie inntekter sammenlignet med dagens struktur samlet for kommunene.

Den økonomiske gevinsten som gjenstår er de konservativt beregnede stordriftsfordelene (kapittel 4.4 og 8.2) som er på ca. 27,7 mill. kr og vil kunne disponeres til andre formål.

5.4 Omfordeling mellom kommunene

I kapittel 2.11 pekte vi på at inntektsgrunnlaget er ulikt innenfor utredningsregionen. Dette innebærer at en ny kommunestruktur vil kunne innebære en omfordeling mellom kommunene. Analysene viser at Tysvær, med betydelig høyere inntekter på eiendomsskatt, har frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov som ligger 23–26 % over de andre tre kommunene. Tilsvarende forskjell finner vi i forhold til Bokn. Ved ny kommuneinndeling vil denne forskjellen utlignes. Størrelsesorden på denne omfordelingen er illustrert i neste tabell. Her beregnet som en ren «omfordeling», uten å ta hensyn til de beregnede endringene for kommunene totalt i avsnitt 5.2 og de beskrevne og beregnede effektene i kapittel 4.

Tabell 5.2 Forskjell i frie inntekter pr. innbygger korrigeret for behov ved endret struktur. Andel av nivået med dagens struktur (regnskap 2014). Ulike kommunestrukturalternativer.

| Forskjell i frie inntekter pr. innbygger korrigeret for behov med ny kommuneinndeling (ulike alternativer) og nivå med dagens kommunestruktur. | | |
|--|------------------|----------------------------|
| Strukturalt/ Kommune | Ytre Haugalandet | Ytre Haugalandet inkl Bokn |
| Haugesund 14 | 1,4 % | 1,6 % |
| Tysvær 14 | -17,4 % | -17,2 % |
| Karmøy 14 | 4,1 % | 4,3 % |
| Sveio 14 | 2,5 % | 2,7 % |
| Bokn 14 | | -18,8 % |

Vi har tidligere beskrevet at Tysvær brukes deler av sine høyere inntekter til økt satsting på kultur, pleie- og omsorgstiltak og undervisningsformål. En ny felles storkommune med Sveio, Tysvær, Karmøy og Haugesund vil kunne innebære at tjenestetilbudet innad i den nye storkommunen vil bli likeverdig. Dette vil innebære en reduksjon i tjenestetilbudet³¹ med 17,4 % i Tysvær og en tilsvarende økning med 4,1 % i Karmøy, 2,5 % i Sveio og 1,4 % i Haugesund.

For innbyggerne i Karmøy, Haugesund og Sveio som vil kunne få et forbedret tjenestetilbud³² i en felles storkommune, vil dette være udelt positive effekter. For Tysvær, og eventuelt Bokn, vil de beregnede omfordelingsvirkningene ha negative konsekvenser i form av redusert tjenestetilbud. En mulig måte å redusere de negative virkningene er å utnytte mulige stordriftsfordeler, samt effekter av økt kapasitet og kompetanse.

³¹ NB; Dette er beregnet ut fra utlikning i frie inntekter i forhold til beregnet tjenestebehov.

³² Uten strukturendring må som tidligere nevnt både Haugesund, Karmøy og Sveio sannsynligvis gjøre reduksjoner i tjenestetilbudet for å forbedre driftsresultatet. Behovet for å redusere tjenestetilbudet vil «spise opp» deler av, men ikke hele den beregnede økningen i tjenestetilbud i en ny felles storkommune på ytre Haugalandet

6 Demokrati

I vurderingen av hvilke konsekvenser en sammenslutning vil ha for lokaldemokratiet, kan det skilles mellom lokaldemokrati som et institusjonelt system for å kanalisere innbyggernes påvirkning på og medbestemmelse i lokale og regionale saker på den ene siden, og på den andre siden lokaldemokrati som ramme for lokalt og regionalt felleskap og tilhørighet. Begge deler vil bli berørt i dette kapitlet.

6.1 Valgdeltakelse

Det er vanskelig å si noe sikkert om valgdeltakelsen vil styrkes eller svekkes i en ny kommune. I dag er situasjonen slik at valgdeltakelsen varierer mellom kommunene. I utredningsregionen har de to største kommunene (Karmøy og Haugesund) lavest valgdeltakelse. Imidlertid er det ikke en sammenheng mellom valgdeltakelse og kommunestørrelse ser vi landet under ett. Tidligere undersøkelser, blant annet fra KS³³ viser at kommunestørrelsen har liten betydning for valgdeltakelsen. I KS rapporten argumenteres det for at det å bo i en kommune med under 5 000 innbyggere ikke øker sannsynligheten for å delta i et valg.

Tidligere gjennomganger av erfaringer fra kommunesammenslutninger viser at interessen blant innbyggerne for å påta seg politisk verv synes å ha blitt noe redusert i den sammensluttede kommunen. Men også dette føyer seg inn i en større nasjonal trend, noe som gjør det problematisk å konkludere om redusert interesse skyldes kommunesammenslutningen eller andre mer generelle samfunnsmessige utviklingstrekk. Når det gjelder interessen for å fremme synspunkter gjennom andre kanaler, spriker funnene i tidligere studier. Noen viser redusert deltagelse etter kommunesammenslutning, mens andre studier viser at deltagelsen utenom valg er større i store kommuner fordi de har bedre utbygde systemer for bruker- og innbyggermedvirkning³⁴.

Imidlertid skal det understrekes at vi ikke har erfaringer med kommunesammenslutning av fire mot kommuner i nyere tid og med et så betydelig innbyggergrunnlag og at framtidig valgdeltakelse for sammenslåinger i utredningsregionen selvfølgelig er uvisst.

Boks 6.1 Eksempler på forklaringer i variasjon i valgdeltakelse. Kilde: KS (2014).

- **Sosiale/demografiske forklaringer:** Sosiale/demografiske variasjoner mellom kommunene ser ut til å ha en viss betydning for hvorvidt velgerne bruker stemmeretten, spesielt arbeidsledighet. I kommuner med høy arbeidsledighet reduseres sannsynligheten for å delta.
- **Institusjonelle forklaringer:** Kommunestørrelse påvirker ikke valgdeltakelsen. Å bo i en liten kommune (under 5 000 innbyggere) øker ikke sannsynligheten for å delta. For å teste dette ytterligere, har forskerne undersøkt ulike mål på kommunestørrelse (stemmeberettigede/folketetthet), uten å finne noen sammenheng av betydning.
- **Håndtering av konflikter:** Lokalpolitikernes håndtering av konflikter synes å være viktig for den lokalpolitiske stemningen i kommunen, og for mobilisering av velgere.
- **Politiske forklaringer:** Kommunene er svært forskjellige både med hensyn til antall partier, konkurransen mellom dem og forekomsten av lokale lister. Dette slår ikke ut på valgdeltakelsen.

6.2 Kommunestyrene

Antall kommunestyrerepresentanter varierer betydelig i kommunene. Haugesund har flest med 49, deretter følger Karmøy med 45, Tysvær har 29 og Sveio 25. Antall innbyggere pr. folkevalgte er følgende:

- Karmøy 935
- Haugesund 745

³³ KS 2014: *Kommunestørrelse og lokaldemokrati*

³⁴ Nilsen J. K., E. Bowitz og M. Langseth (2012): *Kommunesammenslutning Røyken og Hurum – muligheter og konsekvenser*, NIVI-rapport 2012:06, Pöyry og NIVI Analyse

- Tysvær 374
- Sveio 220

Samtlige av kommunene har flere kommunestyrerepresentanter enn kommunelovens minimumskrav. Haugesund har 22 flere representanter enn lovens minstekrav, Karmøy har 18 flere, Tysvær har to flere og Sveio seks flere representanter enn lovens minstekrav.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Mindre enn 5 000 innbyggere, minst 11 representanter • Mellom 5 000 og 10 000 innbyggere, minst 19 representanter • Mellom 10 000 og 50 000 innbyggere, minst 27 representanter • Mellom 50 000 og 100 000 innbyggere, minst 35 representanter • Over 100 000 innbyggere, minst 43 |
|--|

Boks 6.2 Kommunelovens bestemmelser om antall representanter i kommunestyret. Kilde: Kommuneloven

Vurderinger av kommunestyrets størrelse skjer i skjæringen mellom to hensyn. På den ene siden står hensynet til et bredt sammensatt og representativt kommunestyre, både partipolitisk og geografisk. På den andre siden står hensynet til et beslutningseffektivt (og kostnadseffektivt) organ. Det første hensynet vil trekke i retning av et kommunestyre med mange medlemmer, det andre hensynet peker i motsatt retning. Kommunestyrene står fritt til å vedta størrelsen på kommunestyret så lenge antallet medlemmer overstiger minimumstersklene kommuneloven fastsetter.

En konsekvens av en sammenslutning vil bli at det blir færre folkevalgte i kommunestyret pr. innbygger. Dersom en legger lovens minimumskrav til grunn for en ny kommune (35 representanter), vil det stå om lag 2 715 innbyggere bak hver folkevalgt. Imidlertid har som nevnt kommunene i dag og de fleste øvrige kommuner i landet valgt å ha kommunestyre utover lovens minstekrav.

En kommunesammenslåing vil endre de kommunale partiorganisasjonenes geografiske horisont for sitt arbeid. I programarbeid og andre partiaktiviteter må de fange opp hele den nye kommunen.

Når det gjelder geografisk representasjon fra ulike deler av en kommune, er dette et hensyn som de politiske partiene må ivareta i sine nominasjonsprosesser³⁵. Det er ingen mekanismer i valgloven for kommunene som sikrer en geografisk balanse i et framtidig kommunestyre. Disse antatte konsekvensene er i varierende grad undersøkt i gjennomførte evalueringer av de senere års kommunesammenslutninger. I Telemarksforskings evaluering av fire kommunesammenslutninger i perioden 2005–2008³⁶ blir det pekt på at med hensyn til geografisk representasjon, har partiene lagt vekt på å tenke på hele kommunen når de har utarbeidet valglistene for de nye kommunene. Kommuner som har slått seg sammen med større bykommuner, har god representasjon i henhold til folketallet i de nye kommunene. I tillegg til partienes nominasjoner vil også velgernes oppføring av «slengere» og kumuleringer påvirke den geografiske representasjonen.

Kommunestyrets størrelse har åpenbart betydning for muligheten for bred geografisk representasjon. Jo flere mandater til fordeling, desto bedre mulighet for å nominere og velge inn kandidater fra alle deler av den nye kommunen. Isolert sett vil hensynet til geografisk representasjon derfor kunne trekke i retning av et kommunestyre med mange representanter. Også dette må avveies mot andre hensyn, som voksende utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig antall personer som er villige til å påta seg lokalpolitiske verv/stå på valgliste.

Kommunesammenslåinger kan også ha som konsekvens at det etableres bygdelister for eksempel knyttet til de nåværende kommuner og at disse får en sterkere posisjon i forhold til partilister. En

³⁵ Partiene kan eventuelt samarbeide og gjøre avtaler som sørger for bred geografisk representasjon i sine nominasjoner. En slik mulighet gjelder primært de store partiene som har mange mandater «å spille på».

³⁶ Brandtzæg B.A. (2009): *Frivilling kommunesammenslutninger 2005–2008 – Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*, TF-rapport nr. 258, Telemarksforskning

slik utvikling kan få konsekvens for arbeidet med utvikling av fellesskap og en felles politisk styring av den nye kommunen. På den annen side framføres det argumenter om at kommunereformen kan redusere bygdelistenes betydning (dersom de er knyttet til bygder innad i kommunene, fordi kommunen blir større og dermed blir nedslagsfeltet til den lokale bygdelista mindre i prosentdel og poenget med å stemme på bygdelistene kan bli redusert)³⁷.

6.3 Potensial for nye oppgaver

Som beskrevet kan en kommunesammenslåing ha potensial for å overta nye oppgaver som i dag ligger til fylkeskommunen og regional stat. Dersom ytre Haugalandet kommune anses stor(e) og funksjonell(e) nok av Regjeringen/Stortinget, vil en oppgaveoverføring til kommunene innebære at lokalpolitikkerne får økt ansvar for kommunens utvikling og tjenesteproduksjon. Det er en grunnleggende demokratisk verdi at de som erfarer konsekvensene av politikk også bør ha innflytelse på politikutformingen. Dersom flere oppgaver legges til kommunen, kan det også øke interessen for lokaldemokratiet både blant velgerne og politiske kandidater.

6.4 Mindre interkommunalt samarbeid

En sammenslåing av kommunene vil føre til avvikling av mange av de nåværende interkommunale ordninger der kommunene er avtaleparter. Oppgavene vil da ivaretas av kommunestyret, som står til ansvar for innbyggerne gjennom valg og én administrasjon med delegerte fullmakter fra samme kommunestyre. En større kommune vil også kunne stå bedre imot ev. pålegg om interkommunalt samarbeid på ulike oppgaveområder. I Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – Nye oppgaver til større kommuner* heter det at den framtidige kommunestrukturen og omfanget av nye oppgaver til kommunene vil avgjøre omfanget av pålagte samarbeidsordninger.

Det har en demokratisk verdi at flest mulige oppgaver ivaretas av en kommune selv fordi oppgaveløsning gjennom interkommunalt samarbeid innebærer indirekte demokrati, og dermed svekket mulighet for innbyggerne å utøve innflytelse på oppgaveløsningen gjennom sine valgte representanter. Politikere i de styrende samarbeidsorganer er ikke direkte valgt til å prioritere oppgaver for innbyggere i nabokommuner. Interkommunalt samarbeid kan også innebære større distanse mellom kommunestyrene og administrasjonen enn dersom oppgaveløsningen ivaretas i egen kommune. Interkommunalt samarbeid kan også redusere mulighetene de folkevalgte har til å se flere oppgaver i sammenheng, og svekke innbyggernes muligheter til å følge med på hvilke beslutninger som treffes hvor. I tillegg kan interkommunalt samarbeid være prosessuelt krevende og nødvendiggjøre tiltak for forankring og felles forståelse for nivå på og prioriteringer av oppgaveløsningen. Interkommunalt samarbeid kan også være mindre beslutningseffektivt enn om oppgaveløsningen ivaretas av den enkelte kommune.

Imidlertid kan tiltak gjennom utvikling av gode styringsmodeller og forankring av samarbeid i kommunestyrene bidra til å møte viktige hovedinnvendinger mot interkommunalt samarbeid. Innvendingen mot interkommunalt samarbeid i et demokratisk perspektiv bør også ses i lys av hva det samarbeides om. For eksempel er administrative og/eller tekniske oppgaver samfunnsområder det er knyttet mindre politisk interesse til³⁸.

6.5 Påvirkningskraft

Lokaldemokrati handler også om å fremføre innbyggerne og næringslivets interesser. En større kommune kan i kraft av størrelse, innbyggere og ressursgrunnlag få større regional gjennomslagskraft til å påvirke og arbeide for regionens og de ulike kommunedelenes felles interesser overfor eksempel statlige og fylkeskommunale myndigheter og private aktører. En ny kommune kan også

³⁷ <http://www.nrk.no/rogaland/kan-bli-slutten-for-bygdelister-1.12213769>

³⁸ Erfaringer med interkommunalt samarbeid er blant annet drøftet i NIVI-notat 2010:3 Status for interkommunalt samarbeid og aktuelle veivalg.

bidra til å forene de nåværende kommunenes felles interesser og perspektiver overfor omverdenen. Økt påvirkningskraft og en mer innflytelsesrik kommune kan styrke interessen og engasjementet om lokalpolitikken. På den annen side kan det innvendes at fire kommuner og ordførere kan ha minst like mye innflytelse overfor omverdenen og budskapet kan gjentas i ulike sammenhenger.

6.6 Identitet og tilhørighet

Kommunene er lokaldemokratiske institusjoner og skal ivareta beslutninger på det lokale fellesskapets vegne. Spørsmålet er om kommunene i utredningsregionen har viktige fellestrekk og kjennetegn som gir tilhørighet og identitet, og som knytter det geografiske området sammen. Har innbyggerne en felles identitet og et potensial for fellesskap som kan være samlende for utviklingen av en ny kommune?

Indikatorer for tilhørighetskartlegging kan være grad av felles historikk og tradisjoner, dialekter, lokale medier, bruk av kultur og servicetilbud og andre kjennetegn ved kommunene. Begrepet identitet skiller mellom «oss» og «de andre» og viser til elementer som følelsen av tilhørighet og samhörighet er knyttet til. Gjenkjennbarhet er et sentralt stikkord. Elementer som vi kjenner oss igjen i, for eksempel i landskapet i hjembygda, spesielle bygninger, idrettsklubber eller dialekter, kan bidra til å gi en følelse av enhet, tilhørighet og samhörighet³⁹.

Gjentatte samhandlingsmønstre skaper en felles tilhørighet. Det er i dag en omfattende pendling over kommunegrensene i regionen og elevene i de videregående skolene går i dag på skoler i andre kommuner enn en bor. Tilsvarende kan være innenfor kulturlivet og fotballaget Haugesund har sine supportere på hele ytre Haugalandet. Over tid kan gjentatt samhandling viske ut identitetsgrenser – mange av innbyggerne lever sine liv på tvers av og uavhengig av grenser.

Lokale medier kan være identitetsbærere og setter dagsorden og rammer for nyhetsinformasjon og samfunnsdebatten. Lokalaviser er viktige byggere av interkommunal identitet fordi de på mange måter fastsetter innbyggernes oppfatning av nyhetsbildet og den politiske dagsordenen. Saker som står i lokalavisene, står i avisen nettopp fordi de oppfattes som relevante for avisens nedslagsområde. Slik kan nyhetsbildet og hendelser i en kommune bli spredd til nabokommunene og medvirke til kjennskap og felles tilhørighet. Når vi ser kommunene under ett, viser lokalavisenes utbredelse at det er forskjeller, men også likheter. Haugesund avis dekker alle kommunene i utredningsregionen, men også andre kommuner på Haugalandet og Sunnhordland. Samtidig er det etablert flere lokalaviser på nett og i papirutgave. Karmøynytt er en lokalavis for Karmøy. Tysvær Bygdeblad er en lokalavis for Tysvær mens Vestavind er lokalavis som dekker Sveio. Inntil nylig har Karmsund avis dekket de fire kommunene i utredningsregionen.

De fleste undersøkelser som har kartlagt innbyggernes tilhørighet og identitet viser at innbyggerne som regel har sterkest tilhørighet til egne nærmiljøer og steder, deretter følger kommunen, regionen og/eller fylket innbyggerne er del av. Imidlertid viser innbyggerundersøkelsen på Karmøy fra våren 2015 et noe annet bilde – der er kommunen om lag viktig som de mindre stedene på øya. Gjennom 1250 telefonintervjuer kartla undersøkelsen hva som er viktig for karmøybuen. I undersøkelsen ble også innbyggernes spurt om av hvor sterk tilknytning eller tilhørighet en har til fem geografiske områder. Områdene var Haugalandet, Haugesundsområdet, Karmøy, kommunedelen der du bor (for eksempel Tonstad eller fastlandet) eller stedet/bygda/ plassen i Karmøy (for eksempel Veia, Syre eller Kolnes).

³⁹ Frisvoll S. og R. Almås (2004): Kommunestruktur mellom fornuft og følelser - betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning, Bygdeforskning.

Frisvoll S. og R. Almås (2014): Kommunesammenslåing og identitet – betyr identitet noe i teknokratens lekegrind? Bygdeforskning.

Totalt viste undersøkelsen følgende⁴⁰:

| | Svært/ganske liten | Ganske/svært stor | Verken eller |
|----------------------|---------------------------|--------------------------|---------------------|
| Haugalandet | 8 | 63 | 23 |
| Haugesundsområdet | 32 | 40 | 27 |
| Karmøy | 5 | 85 | 9 |
| Kommunedelen | 5 | 84 | 10 |
| Stedet/bygda/plassen | 4 | 87 | 9 |

Tabell 6.1 Resultater fra undersøkelsen, tilknytning til kommunen/stedet/bygda/plassen

Undersøkelsen viser at innbyggerne har sterkest og tilnærmet lik tilknytning til Karmøy, kommunedelen og stedet/ bygda. Deretter følger Haugalandet og Haugesundsregionen til sist.

Undersøkelsen viste videre at tilknytningen til Haugalandet og Haugesundsområdet får høyere score jo nærmere kommunegrensa til Haugesund en kommer. Blant de som bor på fastlandet kommer Haugalandet ut med en gjennomsnittsscore på 86 %.

Det er verdt å merke seg at identiteten til Karmøy er høy selv om kommunen består av flere tettsteder med en lang historie. Til tross for at kommunen består av syv tidligere kommuner som ble slått sammen for 50 år siden er altså tilhørigheten til kommunen sterk.

Vi har ikke tilsvarende undersøkelser å bygge på for de andre kommunene, men ser vi utredningsregionen under ett, er det neppe grunnlag for å konkludere med at ytre Haugalandet er en region med en felles tilhørighet. Kommunene har ikke en felles og samlende tradisjoner for eksempel knyttet til byggeskikk eller folkemusikk slik situasjonen kan være andre steder i landet (f. eks Setesdal og Valdres). Kommunene og stedene i kommunene har ulike dialekter og har tradisjonelt hatt ulik næringsgrunnlag.

6.7 Nærdemokratiske ordninger - lokalstyrer

En kommunesammenslåing kan aktualisere innføring av ordninger med nærdemokratiske ordninger/lokalstyrer i en ny kommune.⁴¹ En begrunnelse for å etablere lokalstyrer er å ivareta nærhet mellom folkevalgte og innbyggerne. Etablering av lokalstyrer kan bidra til økt lokal deltakelse, gi bedre og lokalt tilpassede politiske beslutninger, samt fremme stedstilknytning og bygge opp under lokal identitet.⁴² En viktig innvendig mot etableringen av lokalstyrer er at det kan hindre ønsket integrasjon mellom ulike lokalsamfunn i en ny kommune. Etableringen av lokalstyrer kan vanskeliggjøre utvikling av en felles ny kommunal identitet og felles plattform for utvikling av hele den nye kommunen.

Modeller for lokalstyre kan variere med hensyn til om de formelt skal få delegert myndighet fra kommunestyret eller om lokalstyrene skal ha en rådgivende funksjon, hvilke oppgaver styrene skal ivareta, sammensetning og hvem som skal ha ansvar for å peke ut/velge representantene til styrene.

⁴⁰ <http://www.karmoy.kommune.no/no/tema/individ-og-samfunn/kommunestruktur-1/resultater-fra-innbyggerundersokelsen/sporsmal-5>

⁴¹ Modeller med nærdemokratiske ordninger og lokalstyrer er nærmere presentert i vedleggsdelen til rapporten

⁴² Nærdemokratiske ordninger. Notat levert til Distriktssenterets verksted om nærdemokratiske ordninger 23. oktober 2014. Marte Winsvold, NIBR.

Kommunelovens § 12, se boks 6.3, gir kommunen ganske vidtgående fullmakter til å etablere nærdemokratiske ordninger. Loven gir kommunene stor frihet til å organisere slike utvalg. Kommunestyret kan velge om det skal oppnevne medlemmene av kommunedelsutvalgene eller om de skal direktevelges samtidig med valget til kommunestyret (jf. forskrift om direkte valg til kommunedelsutvalg av 3. januar 2003).

Boks 6.3 Kommunelovens § 12 – Om kommunedelsutvalg. Kilde: Kommuneloven

1. Kommunestyret kan selv opprette kommunedelsutvalg for deler av kommunen. Kommunestyret velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder.
2. Kommunestyret selv kan fatte vedtak om at medlemmene til ett eller flere kommunedelsutvalg i kommunen skal velges av innbyggerne i vedkommende kommunedel (direkte valg). Der medlemmene til kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg, velger utvalget selv leder og nestleder.
3. Kommunestyret fastsetter selv kommunedelsutvalgenes arbeidsoppgaver. Kommunedelsutvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker vedrørende kommunedelen hvor ikke annet følger av lov.
4. Kommunedelsutvalget kan gi lederen, et arbeidsutvalg eller lederen av administrasjonen i kommunedelen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet.
5. Kommunestyret kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge kommunedelsutvalg. Dette gjelder ikke når kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg.
6. For gjennomføringen av direkte valg til kommunedelsutvalg gjelder bestemmelsene i valgloven så langt de passer.
7. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om direkte valg til kommunedelsutvalg.

Nedenfor skisseres tre modeller (modell 1, 2 og 3) for nærmiljøordninger i en eventuelt ny kommune. Modellene varierer blant annet når det gjelder myndighet og oppgaver, administrasjon og hvordan styret utpekes. Det er selvfølgelig mulig å se for seg andre kombinasjoner enn de skisserte.

Hovedprinsipper modell 1 – lokalutvalg. Det etableres et lokalutvalg i hver av de nåværende kommunene. Utvalget har ikke selvstendig myndighet, men tas med på råd når kommunen skal gjøre disponeringer som omhandler den gamle kommunen. Lokalutvalget skal være mer enn en ordinær høringsinstans for kommunen, og skal integreres tidligst mulig i kommunenes arbeid. I modellen vil lokalutvalget også ha et ansvar for å ta lokale initiativ overfor kommunen og fremme lokalsamfunnets interesser. Lokalutvalget kan tas med på råd og fremme egne interesser når det gjelder samtlige kommunale ansvarsområder.

Lokalutvalget består av 7–9 personer bosatt i den gamle kommunen (partipolitisk uavhengig) som velges for to år av gangen av innbyggerne i den gamle kommunen. I forkant vil en valgkomite presentere mulige kandidater til utvalget. Stemmegivningen kan enten skje gjennom felles møte og/eller gjennom at det gis anledning til å stemme på forhånd.

Kommunen avsetter visse midler til drift av lokalutvalgene (møter etc.). Kommunen finansierer også en stilling i kommunen med ansvar for å være bindeledd og koordinere aktiviteten mellom kommunen og lokalutvalgene og veilede ved behov. I tillegg står kommunen for møtelokaler, drift av nettside mv.

Hovedprinsipper modell 2 – lokalstyrer. Det etableres lokalstyrer i hver av de nåværende kommunene. Lokalstyrene tas med på råd når kommunen skal gjøre disponeringer som omhandler den gamle kommunen, og kan ta egne initiativ innenfor alle samfunnsområder (tilsvarende modell 2). I tillegg får lokalstyrene delegert ansvar for visse oppgaver av lokal karakter innen

samfunnsutvikling, for eksempel forvaltning av lokale utmarksinteresser der kommunen har ansvaret, idrett og kultur.

Lokalstyrene består av 7–9 medlemmer og velges av kommunestyret for fire år etter forslag fra lokalpartiene. Kun innbyggere i den nåværende kommunen er valgbare. For administrativ støtte for arbeidet settes det av egne sekretariatsressurser. Sekretariatet er underlagt lokalstyrenes føringer, men kommunen har arbeidsgiveransvaret. I tillegg settes det av ressurser i kommunen med ansvar for koordinering og informasjonsutveksling mellom lokalstyret og kommunen.

Hovedprinsipper modell 3 – kommunedeler. Det etableres fem kommunedeler i den nye kommunen som sammenfaller med de gamle/nåværende kommunene. Kommunedelene tas med på råd når kommunen skal gjøre disponeringer som omhandler den gamle/nåværende kommunen og kan ta egne initiativ innenfor alle samfunnsområder (tilsvarende modell 1 og 2). I tillegg får kommunedelene delegert ansvar for oppgaver av lokal karakter innen samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon. Oppgavene kan også omfatte oppgaver av offentligrettslig art. Eksempler på oppgaver kan være forvaltning av utmarks- og viltinteresser/-forvaltning der kommunen har ansvaret, scooterløyver, byggesaker innenfor kommunens overordnede retningslinjer tilskuddsforvaltning innen landbruk og næringsutvikling, idrett, kultur og andre nærmiljøtiltak. Kommunedelene kan også få et ansvar for lokale tjenesteområder som for eksempel barnehager.

Kommunedelsutvalget består av 7–9 medlemmer og er direkte valgt av innbyggerne i den gamle kommunen. Valget skjer samtidig som kommunevalget og gjelder for 4 år.

Kommunedelene har egen (fag-)administrasjon og finansieres av kommunen. Kommunedelene får dermed ansvar for å finansiere drift og vedlikehold innenfor definerte rammer. Kommunedelene kan imidlertid ikke ta opp lån eller foreta investeringer, men kan foreslå investeringer overfor kommunen. Kommunedelens oppgaver delegeres fra kommunedelsutvalget. Kommunestyret kan tilbakekalle saker eller omgjøre vedtak gjort av kommunedelen dersom kommunestyret anser det som nødvendig.

Det kan stilles spørsmål om spesielt sistnevnte modell vil være i tråd med kommune reformens intensjoner og om slike modeller bygger opp om arbeidet for utvikling av en felles politisk og administrativ organisering.

| | Representasjon | Valgordning | Funksjon | Administrasjon |
|-----------------|----------------|--|---|---|
| Modell 1 | Upolitisk | Valgt av innbyggerne i forbindelse med årsmøte | Rådgivende/ interessehevding | Noe driftsstøtte, egen koordinator i kommunen |
| Modell 2 | Politisk | Valgt av kommunestyret ved konstitueringen | Rådgivende/ interessehevding av visse oppgaver | Liten administrasjon Egen koordinator i kommunen |
| Modell 3 | Politisk | Valgt av innbyggerne ved kommunevalget | Rådgivende/ interessehevding Delegert lokale oppgaver innen samfunnsutvikling og tjenesteyting. | Egen administrasjon |

Tabell 6.2 Oversikt over viktige kjennetegn ved skissene til modeller

7 Samlet vurdering av en ny storkommune på ytre Haugalandet

Nedenfor gis en samlet vurdering av en ny felles storkommune på ytre Haugalandet og hvilke muligheter en slik kommune kan gi. Drøftingen tar utgangspunkt i kommunenes rolle som samfunnsutviklere, tjenesteytere/myndighetsutøvere og lokaldemokratisk arena. Regjeringen ber kommunene vurdere kommuneinndelingen i lys av kommunenes hovedroller og ekspertutvalgets kriterier for kommunesektoren og vi drøfter nedenfor potensialet ytre Haugalandet kan ha i lys av ekspertutvalgets kriterier for kommunestrukturen.

7.1 Ekspertutvalgets kriterier

Utvalget anbefaler ti kriterier som er rettet mot kommunene, og to kriterier som er rettet mot staten. Kriteriene angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse. Kriteriene ivaretar samfunnsmessige hensyn som kan strekke seg ut over den enkelte kommunegrense, og anbefales som grunnlag for å vurdere kommunenes oppgaveløsning i dag og for å vurdere en framtidig kommunestruktur. Utvalget satte opp følgende kriterier mot kommunene⁴³:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

I tillegg satte utvalget opp to kriterier rettet mot staten disse var at staten må sørge for en bred kommunal oppgaveportefølje og statlig rammestyring. Utvalgets kriterier og hvilke samfunnshensyn som bør ivaretas av kommunene er skissert slik:

⁴³https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KMD/KOMM/kommunereform.no/Kriterier_for_god_kommunestruktur.pdf

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

Figur 7.1 Utvalgets kriterier og samfunnshensyn som bør bli ivaretatt av kommunene

7.2 Tjenesteprodusent

Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse

«Ekspertutvalget mener kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få én stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene. I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen.»

En felles storkommune på ytre Haugalandet med ca. 100 000 innbyggere vil gi en svært stor kommune i norsk målestokk med kapasitet, kompetanse og fagmiljøer til å håndtere samtlige kommunale tjenesteoppgaver. Større organisasjoner kan gi rom for en utviklingsorientert kommune og potensial for utvikling av nye arbeidsformer og digitalisering av tjenester.

Haugesund og Karmøy har økonomisk og kompetansemessig rygggrad til å utføre tjenestene på en god måte allerede i dag. Kommunene oppfatter seg store nok til å ivareta sine oppgaver, men informantene peker på at kommunen med fordel kan bli større. Mulige fordeler for Haugesund og Karmøy av å bli større er å skaffe enda bedre grunnlag for å være en ledende kommune innen sentrale tjenesteområder som eksempelvis skoleeierrollen, takle samhandlingsreformen og beredskapsordninger og kunne håndtere nye oppgaveoverføringer innen for eksempel rus og psykiatri, samt danne basis for overtakelse av statlige oppgaver som statlig barnevern den (den delen av statlig barnevern som er rettet mot enkeltbarn spesielt) og fylkeskommunale oppgaver innenfor samferdsel og videregående skole.

Sveio og Tysvær opplever i større grad å ha kompetansemessige utfordringer. Sveio gir uttrykk for at de har enkelte utfordringer knyttet til kapasitet, spesialisering og rekruttering, som igjen gjør kommunen mer sårbar enn nabokommunene i denne utredningen. De peker allikevel på at de har dyktige ansatte innenfor de aller fleste fagområdene. I alle kommunene ser en tjenestetilbudet til spesielle målgrupper som den store utfordringen. Det går både på størrelse (grunnlag for effektive enheter), kompetanse og størrelse på fagmiljø. En av konsekvensene av dette er at kommunene har flere interkommunale "ordninger", hovedsakelig med Karmøy og Haugesund som utførere. Eksempler på aktuelle målgrupper som trekkes fram hvor det er behov for ytterligere samarbeid er demente med store adferdsavvik, kommunal øyeblikkelig hjelp døgntilbud, multifunksjonshemmede, elever/barn med spesielle utfordringer, flykninger og mennesker med psykisk helse- og rusproblemer.

Av analysene våre fremkommer det at det er store forskjeller i prioriteringene kommunene i mellom. Ulikt utgiftsnivå i de fire kommunene gir seg utslag i variasjon i dekningsgrader og ulikt omfang av tjenestetilbud. Disse forskjellene innebærer at innbyggerne i de ulike kommunene får tjenester av varierende kvalitet og at tjenestene fremstilles med varierende grad av produktivitet.

En ny storkommune på ytre Haugalandet vil ha potensial til å gjennomføre forsøk eller overta ansvaret for videregående opplæring, statlig barnevern fra Bufetat og øvrige oppgaver som Stortinget vil legge til større kommuner. Karmøy og Haugesund tilfredsstiller allerede i dag ekspertutvalgets krav til innbyggergrunnlag for å overta oppgaver fra statlig barnevern. Ekspertutvalget normerte antall er 15-20 000 innbyggere. Hvorvidt dette innbyggergrunnlaget legges til grunn av regjeringen er ukjent. Ytre Haugalandet kommune ville imidlertid ha bedre potensial og kapasitet til å kunne overta mange av de relativt spesialiserte tjenestene departementet nå vil gjennomføre forsøk med.

Beregninger av det framtidige behovet for pleie og omsorg på ytre Haugalandet viser at alle kommunene hver for seg vil ha store utfordringer med å klare å møte dette behovet. Behovet vil øke med ca. 100 % fram til 2040, gitt dagens nivå når det gjelder sykkelighet i befolkningen og nivå/metode for pleie/omsorg fra kommunen. Økningen har sammenheng med at det blir flere eldre i regionen. Dersom tjenestene blir tilbudt som i dag, vil behovet for bemanning, seniorvennlige boliger, sykehjemsplasser og utgiftene innenfor de aktuelle tjenesteområdene øke i takt med det beregnede behovet. Felles samarbeid om velferdsteknologi og kommunal øyeblikkelig hjelp døgntilbud er gode eksempler på at kommunene i dag ser et behov for samarbeid for å møte disse utfordringene. En felles boligpolitikk for eldre for hele regionen med et samarbeid om utvikling av framtidig botilbud for eldre og «en egen demenslandsby», er trukket fram som andre spennende muligheter i en ny felles storkommune på ytre Haugalandet for å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for framtidens eldreomsorg.

Kartleggingen vår viser at informantene gjennomgående er helt eller delvis enig i at en ny felles storkommune på ytre Haugalandet gir potensial for bedre kompetanse og kapasitet.

Effektiv tjenesteproduksjon

«Ekspertutvalget mener større kommuner vil legge bedre til rette for økt rammestyring fra statens side og dermed økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler. Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler på alle tjenester i kommunen. Men det vil trolig være effektiviseringsgevinster på enkelte områder – slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren.»

Kartleggingen vår viser at tilstrekkelig størrelse til å drifte robuste og gode tjenestetilbud fremheves som en viktig utfordring på enkelte områder. Dette er ofte en helt sentral forutsetning for å kunne sikre en effektiv tjenesteproduksjon.

En ny storkommune på ytre Haugalandet vil kunne gi en bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler som kommunene i dag samarbeider om interkommunalt for å oppnå. Interkommunalt samarbeid innen PP-tjenesten (Haugesund, Utsira og Sveio) og legevakt (Haugesund, Karmøy, Tysvær, Sveio, Bokn, Utsira), vil kunne utvikles og behov for interkommunalt samarbeid om for eksempel barnevern og spesialiserte botilbud kan eventuelt unngås. En enda mer integrert tjenesteproduksjon vil sannsynligvis kunne sikre en mer effektiv og hensiktsmessig tjenesteproduksjon, spesielt der det er vanskelig for den enkelte kommune å oppnå stordriftsfordeler.

En sammenslåing vil antageligvis få direkte konsekvens for de ikke stedbundne tjenester og fagadministrasjoner i kommunene. Barnevernstjenestene er et eksempel på ikke stedbundne tjenester som med fordel kunne vært organisert sammen for å utnytte kapasitet, kompetanse og sikre en mer effektiv tjenesteproduksjon. Sandenes kommune, med ca. 70 000 innbyggere, trekkes blant annet her fram som et godt eksempel på en stor kommune med ett felles velfungerende organisert barnevern. Ved modellering at ett nytt felles barnevern for ytre Haugalandet, vil man kunne vise hvilke ressurser man kan frigjøre som følge av stordriftsfordeler en slik organisering vil kunne gi. Dette er ressurser som igjen kan sikre ressurser til bedre beredskap med felles barnevernsvakt og en styrking av kapasiteten på tilbudet.

Stedbundne tjenester som barnehager, skoler og pleie- og omsorgstjenester vil nødvendigvis ikke berøres av en sammenslåing, gitt at det er ønskelig å tilby tjenestene i nærhet til innbyggerne. Når det gjelder stedbundne tilbud som KØH-tilbud, lindrende tilbud, barnebolig, boliger til multifunksjonshemmede og kulturtilbud som bibliotek og kulturhus er bildet noe annerledes. Her vil endret kommunestruktur kunne gi grunnlag for større enheter enn i dag. Innenfor flere områder kan det ligge til rette for økt samarbeid og koordinering/planlegging av tilbud enn det er i dag. Innenfor kulturområdet kan man for eksempel samordne ledelse/administrasjon samtidig som man beholder de lokale tilbudene.

En kommunesammenslåing vil kunne gi grunnlag for et forbedret og/eller et mer effektivt tjenestetilbud i områder der dagens kommunegrenser bidrar til en lite hensiktsmessig struktur. Dette gjelder for tjenestetilbud der hver av kommunene har flere enheter eller i utbyggingsområdene mellom Haugesund, Karmøy og Tysvær hvor det planlegges utvikling av nye tjenestetilbud til innbyggerne. I tillegg er det tenkelig at en ny storkommune på ytre Haugalandet vurderer eksempelvis skolestrukturen sin på en annen måte enn det hver enkelt kommune har gjort til nå.

For regionale samarbeidsparter som Høyskolen Stord-Haugesund, Bufetat Region Vest, NAV Rogaland og helseforetaket vil dialogen og kontakten med kommunene kunne forenkles sammenlignet med i dag. Samtidig vil storkommunen utvikle seg til en mer likeverdig part i samarbeidet, med betydelige fagmiljøer og politisk kraft. Innbyggernes tilhørighet til sykehus vil nødvendigvis ikke endres. Imidlertid får en sammenslåing antagelig konsekvenser for samhandlingsavtalene mellom kommunene og sykehusene kommunene i dag samhandler med.

Økonomisk soliditet

«Ekspertutvalget mener at en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner i slike situasjoner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor.»

Netto driftsresultat er den økonomiske indikatoren som kommuner ofte styrer etter. Anbefalt nivå for å sikre økonomisk handlefrihet er 1,75 %. Analysene viser at kun Tysvær nådde dette målet i 2014. Sveio var ganske nær målet (1,2 %), mens Haugesund hadde et høyt negativt driftsresultat

med -2,4 %. Karmøy hadde et netto driftsresultat i 2014 på 0,7 %. Resultatbegrepet netto driftsresultat har imidlertid sine svakheter. Dels ved at det er avdragene, og ikke avskrivningene som framkommer som kapitalinntekter og dels fordi pensjonsavvik, avsetning/uttak til/fra pensjonsfond og (fram til og med 2013 også moms på investeringer) ble ført i driftsregnskapet. Holder vi disse ikke driftsrelaterte inntektene utenfor og bruker avskrivninger i stedet for avdrag, får vi fram en indikator som kan kalles «bedriftsøkonomisk resultat». Bruker vi dette begrepet for 2014 ser vi at det er ingen av kommunene som har overskudd, men at Sveio har det beste resultatet i regionen i 2014.

Tysvær, med betydelig høyere inntekter gjennom eiendomsskatt, har frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov som ligger 23–26 % over de andre tre kommunene. Kommunen har dermed et solid økonomisk utgangspunkt. Haugesund må gjøre grep for å forbedre den økonomiske situasjonen, mens Sveio og Karmøy ligger i en mellomposisjon.

En ny storkommune på ytre Haugalandet vil de neste femten årene få en beskjedne økning i rammetilskudd som utgjør ca. 7,1 mill. kroner. Fra år 15 til 20 etter sammenslåing vil inndelingstilskuddet gradvis bli borte. Etter 20 år vil en ny storkommune få en varig årlig reduksjon av sine inntekter på 29,9 mill. kroner i forhold til dagens ramme, i hovedsak på grunn av reduksjonen i basistilskuddet til kommunene. Dette tilskuddet skal kompensere for smådriftsulempen. Hver kommune får samme sum, i dag nær 13 millioner kroner. Dermed betyr denne inntekten relativt mest for små kommuner.

Slik inntektssystemet er nå vil ikke kommunestrukturen påvirke inntektene til de berørte kommunene i særlig grad før det er gått 20 år. Dersom basistilskuddet fjernes, vil dette svekke kommuneøkonomien spesielt for de minste kommunene.

En kommunesammenslåing vil kunne gi betydelige stordriftsfordeler innen administrasjon, ca. 28 mill. kroner, som vil kunne disponeres til andre formål. Erfaringsmessig vil det være gevinster også innen tjenesteyting spesielt da det interkommunale samarbeidet i regionen er relativt lite utviklet og fordi det er få stordriftsfordeler som er tatt ut pr. i dag.

Analysene våre viser at Tysvær bruker deler av sine høyere frie inntekter til økt satsting på kultur, pleie- og omsorgstiltak og undervisningsformål. En ny felles storkommune med Sveio, Tysvær, Karmøy og Haugesund vil kunne innebære at tjenestetilbudet innad i den nye storkommunen vil harmoniseres. Dette vil isolert sett innebære en reduksjon i midler brukt til tjenestetilbud med 17,4 % i Tysvær og en tilsvarende økning med 4,1 % i Karmøy, 2,5 % i Sveio og 1,4 % i Haugesund. For innbyggerne i Karmøy, Haugesund og Sveio, som vil kunne få noe forbedrede inntekter i en felles storkommune, vil dette være positive effekter. Uten strukturendring viser analysene at både Haugesund, Karmøy og Sveio sannsynligvis må gjøre reduksjoner i tjenestetilbudet for å forbedre driftsresultatet. For Tysvær vil de beregnede omfordelingsvirkningene ha negative konsekvenser i form av reduserte inntekter. En mulig måte å redusere de negative virkningene er å utnytte mulige stordriftsfordeler, samt ta ut flere effekter av økt kapasitet og kompetanse.

Omfordelingsbehovet mellom kommunene er interessant, men på kort og relativt mellomlang sikt, så har det også betydning hvor mye gjeld kommunene tar med seg inn i en sammenslåing, og sånn sett skal betales av den nye felles kommunen. Det samme gjelder for så vidt opparbeidet underskudd, og motsatt opparbeidede reserver og fondsavsetninger, som alt går inn i den felles kommunen. Et høyere gjeldsnivå kan også reflektere at andre kommuner har investert og oppgradert mer, noe som vil kunne være en kostnadsdrivende faktor dersom de øvrige kommuners innbyggere forventer å bli løftet opp til samme standard.

Valgfrihet

«Ekspertutvalget mener innbyggerne i større grad vil kreve flere valgalternativer innenfor tjenestene. Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner.»

Kartleggingen vår viser at informantene gjennomgående er helt eller delvis enige i at en ny felles storkommune på ytre Haugalandet gir potensial for økt valgfrihet for innbyggerne. En stor kommune på 100 000 innbyggere vil kunne tilby et mer differensiert tilbud og dermed flere valgmuligheter for brukerne av kommunale tjenester. Eksempler som blir trukket fram er f.eks. valg av kommunal bolig eller sykehjemsplass i nærheten av der hvor man har familie og ikke i den kommunen man opprinnelig bor i. Kritikerne blant informantene mener at innbyggerne i stor grad allerede har gode valgmuligheter og beveger seg på tvers av kommunegrensene, f.eks. i forhold til valg av fastlege og barnehage.

Dagens kommunestruktur gir store utfordringer dersom brukere som krever betydelig ressursinnsats (ressurskrevende brukere) velger å flytte til en av nabokommunene fordi man opplever at tilbudet er bedre og mer tilpasset egne behov. Kartleggingen vår viser at det pr. i dag benyttes betydelige ressurser i regionen på å fakturere hverandre for ulike brukere som benytter tilbud på tvers av kommunegrensene uten å flytte fra kommunen. Dette er en ressursinnsats man i en storkommune ville ha spart seg for.

7.3 Myndighetsutøvelse

Tilstrekkelig distanse, kapasitet og kompetanse

«Ved siden av krav til kompetanse og kapasitet (omtalt ovenfor) mener ekspertutvalget at kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. I tillegg skal habilitetsreglene sikre tilliten til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot utidig press.»

Større avstand mellom innbygger og kommunen som myndighetsutøver kan være en fordel av habilitetsmessige årsaker. Kartleggingen vår viser at ingen av kommunene har en slik størrelse at det alltid er en slik tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler i kommunen og innbyggerne. Det kan derfor oppstå habilitetsproblematikk ved behandling av enkeltsaker f.eks. innenfor barnevernet, sosialtjenesten eller byggesaker. Informantene peker på at dette kan være en aktuell utfordring i alle kommunene i utredningsregionen, men at dette i størst grad gjelder for Sveio og Tysvær.

På den annen side kan storkommuner medføre større avstand og «opplevd distanse» mellom innbyggerne og administrasjonen. Større avstand kan svekke administrasjonens kunnskap om lokale forhold i de ulike deler av den nye storkommunen. Endringene i en ny felles storkommune vil bli spesielt store for innbyggerne i Sveio og Tysvær, som er de minste kommunene i utredningsregionen.

7.4 Samfunnsutvikling

Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

«I følge ekspertutvalget må kommunene ha en inndeling som er mest mulig funksjonell for de områder det er nødvendig å se i sammenheng for å sikre helhetlige løsninger, særlig på areal- og transportområdet. De siste tiårene har det vært en vedvarende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedsutvikling, slik at kommunene i stadig mindre grad utgjør en funksjonell enhet. Denne utviklingen vil fortsette. Særlig i byområder gjør behovet for mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder at kommunene bør vurdere sammenslåing. Erfaring tilsier at kommunene hver for seg har sterke insentiver for å ivareta egne behov og at de felles løsningene ikke blir optimale, verken i planleggingen eller i implementeringen av planene. I mindre sentrale strøk vil kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling være viktigere når kommunesammenslåing skal vurderes.»

Ytre Haugalandet er en bo- og arbeidsmarkedsregion og deler av regionens innbyggere bor i kommuneoverskridende tettsteder. Det er betydelig pendling mellom kommunene på ytre Haugalandet. Sveio, Tysvær og Karmøy har en pendling til Haugesund på mellom 25 % og 31 %. Dersom kommune slås sammen ville den nye kommunen omfattet om lag 85 % av arbeidsreisene i regionen. Videre er deler av regionen et sammenhengende tettsted delt av kommunegrensene. Om lag 5 500 på fastlandsdelen av Karmøy bor i felles tettsted sammen med innbyggere i Karmøy. Tettstedet Førresfjorden er også delt av grensene mellom Tysvær og Karmøy. Mange av de øvrige tettstedene i regionen har relativt kort reisevei til og fra Haugesund.

En ytre Haugalandet kommune kan legge til rette for en samordnet mobilisering av utviklings- og plankompetanse for å påvirke utviklingen i hele regionen. Et felles kommunestyre med en felles fagadministrasjon kan se tettsteder og arealer i sammenheng, med sikte på tilrettelegging for boliger, næringsarealer, jordbruk, grøntområder, kultur og idrett, tettstedsutvikling og infrastruktur. En sammenslutning kan motvirke suboptimalisering og lokal konkurranse, og legge grunnlag for at de ulike stedene og kvalitetene i utredningsregionen utfyller hverandre. En kommune vil gi likeartet saksbehandling og regelpraktisering i kommunene og vil gi like rammebetingelser for næringsvirksomhet.

En sammenslått kommune kan legge grunnlag for en mer rasjonell lokalisering av tjenestetilbud, spesielt i tettsteder som i dag er delt av kommunegrensen. Det kan gi potensial for bedre og mer kostnadseffektive tjenester dersom disse tilpasses bosettings- og kommunikasjonsmønsteret.

Ytre Haugalandet kommune blir en kommune med nærmere 100 000 innbyggere og vil antagelig kunne tydeliggjøre og forsterke regionenes felles interesser overfor statlige, fylkeskommunale og private aktører. For eksempel for å utvikle sykehustilbud, flyplassen og få lokalisert statlige arbeidsplasser. Kommunen kan bli en relativt stor kommune i nasjonal sammenheng og én kommune kan forplikte kommunen samlet og fremføre argumenter overfor omverdenen med større tyngde enn situasjonen er i dag. Informantene virker tydelige på at en storkommune ville sette regionen på kartet og medføre en betydelig og nødvendig forsterket regional tyngde. Ytre Haugalandet kommune vil ha mulighet til å overta ansvaret for kollektivtransporten og fylkesveger hvor transportarbeidet i hovedsak er lokalt. Flere oppgaver lagt til kommunen forsterker muligheten for å ta ansvar for eget tjenestetilbud og egen utvikling.

Nærheten til Bergen og Stavanger som følge av Hordfast og Rogfast gjør at regionen kommer i en ytterligere konkurransesituasjon med Bergen og Stavanger. I den sammenheng kan en samlet kommune for ytre Haugalandet stå bedre rustet i arbeidet med både interessehevdning, arbeidsdeling og strategisk samarbeid med Stavanger og/eller Bergen om utviklingen av begge storkommunenes interesser og for å utnytte hverandres fortrinn i interessepolitisk arbeid.

En viktig tilleggsdimensjon for Sveio vil være at innbyggerne vil inngå i et fylke som i praksis er mer relevant for de fleste innbyggerne. En sammenslåing vil også innebære at alle kommunene forholder seg til de samme regionale planer fra fylkeskommunen, det samme fylkesmannsembetet og øvrig regional statsforvaltning. Regionale politiske føringer og forvaltningspraksisen vil dermed bli ensartet.

Ovenfor er oppmerksomheten rettet mot de muligheter en sammenslutning kan gi for de mest sentrale delene av ytre Haugalandet. Imidlertid består regionen av flere bygder og tettsteder som ligger et godt stykke unna senterområdene. For eksempel ligger Skudenes lag 50 minutter unna med bil fra Haugesund sentrum. Førde i Sveio om lag 35 minutter i bilavstand til Haugesund, mens Nedstrand i Tysvær ligger om lag en time unna. For bygdene og stedene et stykke unna de sentrale delene av kommunene, kan potensialet som overfor er beskrevet oppfattes som irrelevant. De mindre tettbebygde deler har betydelige arealer og ligger ikke like tett på kommuneoverskridende problematikk, men kan ha helt andre utfordringer, for eksempel lite vekst i folketall. De ovennevnte argumentene knyttet til helhetlig og samordnet utviklings og planpoltikk på tvers av grensene vil gjøre seg mindre gjeldende for distriktene på ytre Haugalandet. Imidlertid vil også disse stedene ha den samme interesse i å sette regionen på kartet og ivareta felles interesser, for

eksempel når det gjelder utvikling av nye videregående skoler, sykehus eller lokalisering av statlige arbeidsplasser som gir ringvirkninger for hele regionen. Også kompetansepotensialet ved en storkommune vil gjelde distriktsdelene av en storkommune.

Samfunnsutvikling – kompetanse og kapasitet

«I følge ekspertutvalget må kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få én stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene. I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen. Manglende kapasitet og kompetanse er også fremhevet som utfordringer for at kommunen skal ivareta sine roller som samfunnsutvikler og myndighetsutvikler. Innenfor kommunens rolle som demokratisk arena kan en kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte bedre den politiske styringen og utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Av hensyn til lokaldemokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre.»

Hovedinntrykket fra analysen er at de største kommunene i dag stort sett har nødvendig grunnleggende kapasitet, kompetanse og fagmiljøer for å ivareta samfunnsutviklings- og planoppgavene. Imidlertid vil en storkommune ha potensial for å utvikle større fagmiljøer på flere områder, redusere sårbarhet og ivareta spesialkompetanse. Mange informanter peker på at det er et visst eller betydelig potensial for dette – også for de store kommunene. En større kommune kan også styrke kommunenes attraktivitet som arbeidsgiver og legge forutsetninger for bredere utviklingsmiljøer. En sammenslåing kan redusere konkurranse om arbeidskraften mellom kommunene og mellom kommunene og statlige eller private arbeidsgivere. Styrkede fagmiljøer vil også kunne støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og kapasitet til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder og /eller nye arbeidsformer.

7.5 Lokaldemokratisk arena

Politisk deltakelse

«I følge ekspertutvalget er det viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Større kommuner legger i dag i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorgan. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Men analyser viser at for noen av disse indikatorene har resultatet mer å gjøre med kjennetegn ved innbyggerne enn at kommunen er liten.»

Ytre Haugalandet kommune vil få nærmere 100 000 innbyggere. Det vil bli betydelig flere folkevalgte pr. innbyggere. Avstanden mellom innbyggere og folkevalgte blir større, og den personlige kunnskapen og kontakten det kan legges til rette for i mindre kommuner, kan reduseres. Det kan gå utover innbyggernes mulighet til å påvirke politisk. Imidlertid kan innføring av nærdemokratiske ordninger kompensere for dette. Også andre former for å kanalisere innbyggernes interesser kan medvirke og styrke politisk deltakelse.

Det kan også innvendes at en storkommune også kan få en redusert oppmerksomhet mot distriktene, bygdene og stedene utenfor de mest sentrale deler av en ny kommune. Imidlertid vil

flertallet av innbyggerne i en ny kommune bo utenfor Haugesund tettsted, og ingen av kommunene er alene større enn de tre andre samlet. Det kan legge til rette balanse i kommunestyret og dermed oppmerksomhet både overfor bygdene og mer bymessige strøk i en storkommune.

Det er vanskelig å si noe sikkert om valgdeltakelsen vil styrkes eller svekkes i en ny kommune. I utredningsregionen har de to største kommunene (Karmøy og Haugesund) lavest valgdeltakelse. Imidlertid er det ikke en sammenheng mellom valgdeltakelse og kommunestørrelse ser vi landet under ett. Deltakelsen kan bero på de framtidige kommunestyrenes organisering av sitt arbeid, dialogen med innbyggerne og hvorvidt innbyggerne finner det naturlig å engasjere seg i lokale saker. Det er også usikkert om rekrutteringen til politikken og politiske verv vil endres som følge av en sammenslåing. Imidlertid kan en sammenslåing resultere i større konkurranse om plass i kommunestyrene. Det kan vitalisere lokaldemokratiet og partiene vil kunne få flere kandidater å velge mellom.

En kommunesammenslåing vil endre de kommunale partiorganisasjonenes geografiske horisont. I programarbeid og andre partiaktiviteter må de fange opp hele den nye kommunen. Det vil være partienes oppgave i nominasjonsprosessen å bidra til geografisk representasjon fra ulike deler av en ny kommune. Tidligere erfaringer viser at partiene har lagt vekt på å tenke på hele kommunen når de har utarbeidet valglistene for de nye kommunene. I den sammenheng skal det nevnes at det nye kommunestyrets størrelse har betydning for muligheten for bred geografisk representasjon.

Dersom flere oppgaver legges til kommunen, kan det også øke interessen for lokaldemokratiet både blant velgerne og politiske kandidater.

Politisk deltakelse handler også om å fremføre innbyggerne og næringslivets interesser. En større kommune kan i kraft av størrelse, innbyggere og ressursgrunnlag få større regional gjennomslagskraft til å påvirke og arbeide for regionens og de ulike kommunedelenes felles interesser overfor for eksempel statlige og fylkeskommunale myndigheter og private aktører. En ny kommune kan også bidra til å forene de nåværende kommunenes felles interesser og perspektiver overfor omverdenen. Økt påvirkningskraft og en mer innflytelsesrik kommune kan styrke interessen og engasjementet om lokalpolitikken.

Lokal politisk styring

«I følge ekspertutvalget er det avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester.»

Som en følge av større fagmiljøer kan ytre Haugalandet ha potensial for støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og ivareta innbyggernes behov. Ytre Haugalandet kommune vil også gi potensial for å overta nye oppgaver som i dag ligger til fylkeskommunen og regional stat. En oppgaveoverføring til kommunene innebærer at lokalpolitikkerne får økt ansvar for kommunens utvikling og tjenesteproduksjon. Tilsvarende vil nåværende situasjon der en kommunes disposisjoner kan få konsekvenser for naboen, uten at naboen reelt sett har innflytelse, avvikles.

En sammenslåing av kommunene vil føre til avvikling av mange av de nåværende interkommunale ordninger der kommunene er avtaleparter. Oppgavene vil da ivaretas av kommunestyret, som står til ansvar for innbyggerne gjennom valg og én administrasjon med delegerede fullmakter fra samme kommunestyre. En større kommune vil også kunne stå bedre imot ev. pålegg om interkommunalt samarbeid på ulike oppgaveområder.

Det kan ha en demokratisk verdi at flest mulige oppgaver ivaretas av en kommune i egenregi fordi oppgaveløsning gjennom interkommunalt samarbeid innebærer indirekte demokrati, og dermed

svekket mulighet for innbyggerne å utøve innflytelse på oppgaveløsningen gjennom sine valgte representanter. Politikere i de styrende samarbeidsorganer er ikke direkte valgt til å prioritere oppgaver for innbyggere i nabokommuner. Interkommunalt samarbeid kan også redusere mulighetene de folkevalgte har til å se flere oppgaver i sammenheng, og svekke innbyggernes muligheter til å følge med på hvilke beslutninger som treffes hvor.

Lokal identitet

«Det er etter ekspertutvalgets vurdering to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Antakelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester, vil med stor sannsynlighet bli opplevd som problematisk og utfordrende av de berørte innbyggerne. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil kunne bli et svekket lokalt demokrati. Utvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det.»

Kommunene har en lang og sammensatt inndelingshistorikk. Samtlige kommuner i dag er resultat av et stort antall grenseendringer, utskillelser og/eller sammenslåinger siden 1838. Ingen av kommuner er originale kommuner med om lag det samme geografiske territorium som ved innføringen av formannskapslovene i 1838.

Ser vi ytre Haugalandet under ett er det neppe grunnlag for å konkludere med at ytre Haugalandet er en region med en felles tilhørighet. Kommunene har ikke en felles og samlende tradisjoner for eksempel. Kommunene og stedene i kommunene har ulike dialekter og har tradisjonelt hatt ulik næringsgrunnlag også delvis innad i kommunene. Haugesund er mer preget av en bykultur, mens de øvrige kommunene har et mer landlig preg. Det er etablert lokalaviser i hver av kommuner og Haugesund avis er i dag den eneste avisa som dekker samtlige av kommunene.

Selv om innbyggerundersøkelsen av tilhørighet og identitet på Karmøy ikke gjelder de øvrige kommunene, kan den gi en viss pekepinn på innbyggernes vurdering av tilhørigheten til Ytre Haugalandet. Undersøkelsen viser innbyggerne har sterkest og tilnærmet lik tilknytning til Karmøy, kommunedelen og stedet/ bygda. Deretter følger Haugalandet og Haugesundsregionen til sist. Undersøkelsen viste videre at tilknytningen til Haugalandet og Haugesundsområdet får høyere score jo nærmere kommunegrensa til Haugesund en kommer.

Gjentatte samhandlingsmønstre skaper en felles tilhørighet. Det er i dag en omfattende pendling over kommunegrensene i regionen og elevene i de videregående skolene går i dag på skoler i andre kommuner enn en bor. Tilsvarende kan være innenfor kulturlivet og fotballaget Haugesund har sine supportere på hele ytre Haugalandet. Over tid kan gjentatt samhandling viske ut identitetsgrenser, mange av innbyggerne lever sine liv på tvers av og uavhengig av grenser. I den sammenheng er det verdt å merke seg at identiteten til Karmøy er høy selv om kommunen består av flere tettsteder med en lang historie. Til tross for at kommunen består av syv tidligere kommuner som ble slått sammen for 50 år siden er altså tilhørigheten til kommunen sterk.