

ØF-rapport nr.: 02/2005

Kommunestruktur i Hordaland

Av

**Gro Marit Grimsrud, Reidun Grefsrud,
Svein Erik Hagen og Espen Kohn**

Østlandsforskning

er et forskningsinstitutt som ble etablert i 1984 med Oppland, Hedmark og Buskerud fylkeskommuner samt Kommunaldepartementet som stiftere, og har i dag 31 ansatte.

Østlandsforskning er lokalisert i høgskolemiljøet på Lillehammer. Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling.

Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

Regional- og næringsforskning
Offentlig forvaltning og tjenesteyting

Østlandsforsknings viktigste oppdragsgivere er departement, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

Østlandsforskning har samarbeidsavtaler med Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen i Hedmark og Norsk institutt for naturforskning. Denne kunnskapsressursen utnyttes til beste for alle parter

ØF-rapport nr.: 02/2005

Kommunestruktur i Hordaland

Av

**Gro Marit Grimsrud, Reidun Grefsrud,
Svein Erik Hagen og Espen Køhn**

Tittel:	Kommunestruktur i Hordaland
Forfattere:	Reidun Grefsrud, Gro Marit Grimsrud, Svein Erik Hagen, Espen Køhn
ØF-rapport nr.:	02/2005
ISBN nr.:	82-7356-556-4
ISSN nr.:	0809-1617
Prosjektnummer:	K239
Prosjektnavn:	Framtidas kommunestruktur - kommunar med ansvar for eiga utvikling,
Oppdragsgiver:	Kommunenenes Sentralforbund - Hordaland
Prosjektleder:	Gro Marit Grimsrud
Referat:	Denne rapporten kjem med eit forslag til ny kommunestruktur i Hordaland. Forslaget er basert på ei vurdering av kva kommunar som høyrer saman ut frå ulike interaksjonskriterium, og ut i frå ei vurdering av kva einingar som vil gje "eit robust Hordaland" i framtida. Rapporten drøftar i kva grad dagens kommunar er robuste i høve til rolla som tenesteytar, forvaltar, organ for lokaldemokratiet og samfunnsbyggar, og i kva grad dei er økonomisk berekraftige.
Sammendrag:	Norsk
Emneord:	Kommuneinndeling Hordaland samfunnsbygging lokaldemokrati kommunale tenester inntektssystem
Key words:	
Dato:	Februar 2005
Antall sider:	240
Pris:	350
Utgiver:	Østlandsforskning Postboks 1066 Skurva N-2601 Lillehammer Telefon 61 26 57 00 Telefax 61 25 41 65 e-mail: of@ostforsk.no http://www.ostforsk.no

⌚ Dette eksemplar er fremstilt etter KOPINOR, Stenergate 1 0050 Oslo 1. Ytterligere eksemplarframstilling uten avtale og strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

Forord

Denne rapporten kjem med eit forslag til ny kommunestruktur i Hordaland. Forslaget er basert på ei vurdering av kva kommunar som høyrer saman ut frå ulike interaksjonskriterium, og ut i frå ei vurdering av kva einingar som vil gje "eit robust Hordaland" i framtida.

Denne utgreiinga er ein del av prosjektet *Framtidas kommunestruktur - kommunar med ansvar for eiga utvikling*, som Kommunenes Sentralforbund (KS) i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet, tok initiativet til hausten 2003.

Kvart fylke har etablert prosjektgrupper som har hatt ansvaret for å sikre framdrift i sitt fylke. I Hordaland er prosjektgruppa satt saman av :

- Leiar: Magne Rommetveit - ordførar i Stord (DNA)
- Nestleiar: Olav Steinar Namtvedt - ordførar i Radøy (Sp)
- Solbjørg Åmdal Sandvik - ordførar i Meland (H)
- Odd Henry Dale - rådmann i Sveio
- Svien Alsaker - Fylkesmann i Hordaland

Vara-medlemmer :

- Marit Aksen Aase - ordførar i Samnanger (Krf)
- Ole Thorbjørn Holmedal - Formannskapsmedlem i Kvinnherad (Frp)
- Albrigt Sangolt - ordførar i Sund (H)
- Johan Synnevaag - assisterande fylkesmann

Prosjektsekretariat:

- Prosjektleiar Nurket Klem - KS
- Ingvild Hjelmtveit - rådgjevar, Fylkesmannen i Hordaland

Nurket Klem er prosjektleiar og har vore Østlandsforskning sin kontaktperson gjennom utgreiingsarbeidet. Østlandsforskning har hatt eitt møte med prosjektgruppa i tillegg til eit oppstartmøte med prosjektleiinga i KS for å avklare problemstillingar og tema for utgreiinga.

Utgreiinga er laga i perioden 15. november 2004 til 15. februar 2005. Rapporten er skriven av Reidun Grefsrud, Svein Erik Hagen, Espen Køhn og Gro Marit Grimsrud. Sistnemnte har vore prosjektleiar.

Vi takkar alle dei som rundt om i kommunane har hjelp oss å få oversikt over interkommunalt samarbeid og anna verksemd i kommunane. Vi takker og prosjektgruppa for eit interessant oppdrag. Til slutt vil vi understreke at Østlandsforskning aleine står ansvarleg for innhald og konklusjonar i denne rapporten.

Lillehammer, februar 2005

Ståle Størdal
forskinsleiar

Gro Marit Grimsrud
prosjektleiar

Innhald

Samandrag.....	7
1 Innleiing.....	11
1.1 Bakgrunn og problemstillingar	11
1.2 Dette er eit skrivebordsarbeid	12
1.3 Det territorielle perspektivet	13
1.4 Kva er ein robust kommune?	15
1.5 Robuste samfunn og funksjonelle regionar	16
1.6 Inndelingshistorie i Hordaland.	21
2 Bakteppe - sentrale rammer og utviklingstrekk.....	25
2.1 "Framtidens kommuner"	25
2.2 Oppgåvefordelinga	25
2.3 Regionnivået	27
2.4 Det kommunale sjølvstyret	28
2.5 Finansieringa av kommunane	29
2.6 Drifta av kommunane	30
3 Territorielle forhold	33
3.1 Busetnad og senterstruktur	33
3.1.1 I fleirtalet av kommunane bur meir enn halvparten spreidd.....	33
3.1.2 Byer og tettstader konstituerar robuste regionar.....	35
3.1.3 Tettstader og senterfunksjonar	36
3.1.4 Kor handlar folk?.....	38
3.2 Demografiske tilhøve.....	40
3.2.1 Folketalsutviklinga i grove trekk.....	40
3.2.2 Fødselsoverskott og netto innflytting	42
3.2.3 Mange barn og mange gamle gir stor forsørgingsbyrde.....	42
3.2.4 Demografisk robuste kommunar	48
3.2.5 Kan endra kommunestruktur gjere kommunane meir demografisk robuste?.....	49
3.2.6 Bergen si rolle som magnet og oppdemmingssenter	50
3.2.7 Bergen trekkjer til seg mange med høg utdanning	51
3.2.8 Kor sterke er regionsentra?.....	53
3.2.9 Vil større einingar gjerde det lettare å rekruttere innbyggjarar?.....	56
3.2.10 Internflytting.	58
3.3 Regionforstørring.....	59
3.4 Identitet og tilhøre	62
3.4.1 Sams identitet kan byggjast - men det kan ta lang tid	63
3.4.2 Indikatorar for tilhøre	64
3.5 Sysselsetting og arbeidsplassar	68
3.5.1 Arbeidsplassane.....	68
3.5.2 Arbeidsløyse.....	72
3.5.3 Inntektsnivå.	72
3.5.4 Næringsstruktur.	74
3.5.5 Regional spesialisering.....	79
3.5.6 Næringsstruktur og konkurransekraft.....	84
3.5.7 Robuste kommunar?.....	85
3.6 Pendling	87
4. Er dagens kommuneinndeling robust?	89
4.1 Økonomisk bærekraft	89
4.1.1 Vurderinga av økonomisk bærekraft.	89
4.1.2 Det lokale inntektsgrunnlaget i kommunane i Hordaland	89
4.1.3 Dei kommunale inntektene og kommunane si eigenfinansieringsevne.....	91
4.1.4 Småkommunane og rammetilskotet	95
4.1.5 Utvikling i befolkning og inntekter	97

4.1.6	Rike og fattige kommunar	98
4.1.7	Konsekvensar for rammetilskotet ved endring i kommunestruktur.	99
4.1.8	Den finansielle stillinga i kommunane	100
4.2	Tenesteyting og forvaltning.....	102
4.2.1	Tema som skal vurderast	102
4.2.2	Kostnadseffektivisering.....	103
4.2.3	Kollektive gode	107
4.2.4	Infrastruktur og andre tekniske tenester	109
4.2.5	Skular, barnehagar og sjukeheimar – kommunestrukturen ikkje avgjerande.....	110
4.2.6	Personretta tenester – heimetenester og helsetenester.....	113
4.2.7	Kompetanse og rekruttering – er kommunestorleiken avgjerande?	115
4.2.8	Breidde og djupne i tenestetilbodet – utfordringar for dei små kommunane?	118
4.2.9	Tilgjenge til tenestetilbodet og kommunesenteret si rolle.....	119
4.3	Samfunnsutbygging	121
4.3.1	Kommunestruktur og samfunnsutbygging.	123
4.3.2	Planlegging – kapasitet og kompetanse.....	124
4.3.3	Arealbruk og miljø	126
4.3.4	Næringsutvikling.....	127
4.4	Demokrati	132
4.4.1	Samanheng mellom demokrati og kommuneinndeling.....	132
4.4.2	Valdeltaking og kommunestorleik i Hordaland.....	136
4.4.3	Fordeling av røyster ved kommuneval	138
4.4.4	Partipolitisk samansetjing i kommunestyra i Hordaland.....	139
4.4.5	Oppsummering	140
4.5	Samandrag	140
5	Interkommunalt samarbeid.....	143
5.1	Prinsipp og organiseringsalternativ	143
5.2	Samarbeid om tenester i Hordaland.....	145
5.3	Samarbeid om utviklingsoppgåver	146
5.4	Fordelar og ulemper ved samarbeid	148
5.5	Statlege inndelingar	150
5.6	Vidaregåande skule.....	151
6	Eit nytt Hordaland?.....	153
6.1	Kriterium for ny kommuneinndeling.....	153
6.2	Det nye kartet.....	155
6.3	Eit robust Sunnhordland	161
6.3.1	Sunnhordland.....	161
6.3.2	Kvinnherad	168
6.3.3	Austevoll	171
6.3.4	Etne og Sveio.....	173
6.4	Eit robust Hardanger.....	176
6.4.1	Hardanger	176
6.4.2	Voss.....	183
6.4.3	Kvam	188
6.5	Eit robust Nordhordland	193
6.6	Eit robust Bergen og omland	199
6.6.1	Midthordland: Fusa - Os - Samnanger	199
6.6.2	Oster med Arna	205
6.6.3	Sotra	211
6.6.4	Askøy- Bergen (minus Arna)	215
	Referansar	221
	Vedlegg 1 Folketal og vekst i tettstader 1970, 1999 og 2004.	225
	Vedlegg 2: Reisetider til regionsentra.....	227
	Vedlegg 3 Flyttematriser	229
	Vedlegg 4: Pendlingsmatriser	231

Vedlegg 5 Oversikt over sektorinndelinga som er brukt i tabellane 3.11 og 3.12	233
Vedlegg 6: Statlege inndelingar i Hordaland.	235
Vedlegg 7: Partipolitisk samansetning i kommunestyra	237

Samandrag

I denne utgreiinga har vi lagt eit territorielt perspektiv til grunn. I det territorielle perspektivet ligg ikkje ei fast oppfatning om korleis busetnaden bør vere, men heller eit medvet om at geografi, topografi og reiseavstandar/tider er viktig når verksemda til kommunen skal vurderast.

Kommunen er ikkje først og fremst sektorar eller produksjonseiningar som skal samordnast i ein rådmannsstab. Kommunen som institusjon er der for å ta seg av oppgåver, medrekna levere tenester, retta mot personar, bedrifter og organisasjonar i alle delar av kommunen. For kommunen er ikkje spørsmålet kvar i territoriet det er optimalt å ha folk buande. Kommunen er der for å tene dei som bur og driv næringsverksemd i kommunane, dvs. brukarar i alle delar av territoriet.

I debatten om store og små kommunar er folketalet den sentrale variabelen. Det er ofte slik at kommunar som er små i folketal er store i areal og omvendt. Dessutan er det slik at folketynde område med stort areal ofte er lokaliserte i perifere delar av landet. Det kan vere langt til næraste store senter, og mange kommunar er ikkje del av noko bu- og arbeidsmarknadsområde som går på tvers av kommunegrensene. I slike tilfelle er det ikkje meningsfullt med samanslåing ut frå funksjonelle kriterium. På den andre sida vil små kommunar ofte ha ulemper i høve til tenesteproduksjon, fordi det er vanskeleg å drive kostnadseffektivt og fordi kommunen kan vere sårbar i høve til rekruttering og kompetanse. Små kommunar kan og ha lita tyngd i høve til næringsutvikling.

Robuste regionar og robuste kommunar er mykje brukte omgrep i dag. Robust betyr sterk og hardfør, og blir ofte assosiert med omgrep som overlevingsevne, omstillingsevne og konkurransevne. Kva som er ein robust kommune må vurderast i høve til dei krav og målsettingar ein har til kommunen som organisasjon og samfunn. Ein *robust* kommune er etter vår meining ein kommune som har ein kostnadseffektiv organisasjon og som kan gje innbyggjarane eit trygt og godt tilbod av grunnleggjande velferdstenester. I tillegg skal kommunen ta ansvar for ei rekkje lokale fellesgode og drive eit aktivt utviklingsarbeid.

I vårt forslag til nye kommunar har vi lagt ein ide om funksjonelle regionar til grunn. Når ein skal justere kommunegrenser så dei samsvarer med grensene for dei funksjonelle regionane, er det oftast arbeidsmarknaden som blir vektlagt mest. Ein tek utgangspunkt i eit senter og dagpendlingsomlandet til dette senteret. På mange måtar kan ein seie at byar og tettstader er det som konstituerer funksjonelle regionar. Den funksjonelle regionen består av eit større senter (by) der dei fleste arbeidsplassane og tenestefunksjonane finst, og eit omland med folk som pendlar inn til desse funksjonane.

Dei siste åra har vore satsa på slike funksjonelle regionar i regionalpolitikken. Grunnen til det er at *”den enkelte kommune ikke kan tilby det spekter av arbeidsplasser, arbeidskraft og tjenester som folk og bedrifter etterspør, og at en derfor må utvikle større sammenhengende arbeidsmarkeds-, bo- og serviceregionar”* (St.meld. 34 (2000-2001)). Ein føresetnad for å lykkast med dette er nok auka konsentrasjon av arbeidsplassar og tenester, betre kommunikasjonar og auka reiseaktivitet i befolkninga sjølv om mange tenester no kan utførast elektronisk.

Flyttestatistikken syner nokså tydelig at det er dei største kommunane som får netto innflytting, mens dei små tapar folk. Eit klart unnatak er små kommunar som ligg i nærleiken av store byar.

Det er med andre ord store arbeidsmarknader som trekkjer til seg folk. Den viktigaste grunnen til at kommunar med større sentra har lettare for å få rekruttere innflyttarar, er at jo større og meir variert arbeidsmarknaden er, jo fleire kan rekne med å få jobb. Arbeidsmarknaden må vere av ein viss størrelse for å kunne tilby jobbar til to omtrent samtidig - og særleg to med høgare utdanning. Men ei kommunesamanslåing vil ikkje utan vidare endre den samla etterspørselen etter arbeid.

Så langt har ikkje satsinga på regionsentra gitt same effekt som utbygginga av velferdsstaten hadde på kommunesentra på 1970-talet. Det er kan hende ikkje så rart. For det første er ikkje satsinga like stor, og for det andre har dei demografiske føresetnadene endra seg. For det tredje kan bustadsprefaransane til folk ha endra seg. Regionsentra som Voss, Odda, Norheimsund og Leirvik/Stord har ikkje klart å rekruttere særleg mange frå omlandskommunane sine. Bergen, Haugesund, Stavanger og Oslo verkar meir attraktivt. Rekrutteringa til sentra som Knarvik og Straume - som har etter måten få senterfunksjonar - er større. Det har naturlegvis med nærleiken til Bergen å gjere.

Hordaland har mange små og ein svært stor kommune. Fylket har og kommunar prega av sterk næringsspesialisering og kommunar med svært stor del av arbeidsplassane i kommunal sektor. Mange av kommunane i fylket har store areal, svake sentra og lang avstand til store sentra arbeidstakarane kan pendle til. Dei langsiktige utfordringane er difor svært ulike frå kommune til kommune. Når det gjeld arbeidsliv og sysselsetting er det dei små kommunane som har dei største utfordringane. Åtte av kommunane har færre en 600 arbeidsplassar. Nokre kommunar er sårbare fordi ein relativt stor del av arbeidsplassane er i konkurranseutsett industri andre kommunar er sårbare fordi dei har mange arbeidsplassar i jordbruket. I sju av kommunane utgjør dei kommunale arbeidsplassane meir enn 40 prosent av det samla talet på arbeidsplassar i kommunen.

Ut frå dei krav og forventingar som er sett til kommunane, både av næringsliv og av innbyggjarar, synest det klart at mange av kommunane i Hordaland ikkje er robuste nok, slik dei er i dag. Dei har for få innbyggjarar, for små sentra, for få arbeidsplassar, for lite differensiert næringsliv og for lågt inntektsnivå. Alle desse faktorane gjer at dei har eit svak grunnlag for å utvikle seg vidare som sjølvstendige kommunar. Dei er ikkje attraktive nok verken for næringslivet eller for folk som vurderer å busette seg i kommunen.

Eit nøkkeltéma i høve til å vurdere samanslåing i små kommunar er dei økonomiske rammevilkåra. At små kommunar har eit godt utbygd tenestetilbod har samanheng med at dei stort sett har høgare inntekter enn større kommunar. Dei høge inntektene har dels samanheng med at nokre av dei små kommunane har kraftinntekter og dels med høge statlege overføringar. Den sterke utjamninga mellom ressursvake og ressurssterke kommunar fører til at dei inntektene som kjem frå det lokale inntektsgrunnlaget, i dei fleste kommunane ikkje har så mykje å seie for dei totale inntektene. Eit viktig spørsmål i debatten om kommunestruktur er om dette systemet kjem til å halde fram eller om vi kjem til å få eit system i framtida der ein legg meir vekt på kommunane si eigenfinansieringsevne.

Dersom ein trur at det lokale inntektsgrunnlaget skal få større vekt, vil tilhøvet mellom eigne skatteinntekter og finansieringsbehovet vere avgjerande. Dersom det blir lagt større vekt på selskapsskatten som kommunal inntekt, vil det og vere viktig å ha eit godt fungerande næringsliv i kommunen. Med unnatak for små og rike kraftkommunar vil det i liten grad løne seg økonomisk å

vere liten kommune. Dersom ein slår saman kommunar i eit geografisk område vil ein kunne utjamne skilnader i inntekt. Det hjelp likevel ikkje på den kommunale økonomien å slå saman kommunar dersom heile regionen har eit problem med låg vekstkraft og svakt næringsliv.

Tenestetilbodet i kommunane er sterkt knytt til den økonomiske bærekrafta. Dei små kommunane treng ikkje uroe seg for smådriftsulempar i dag sidan desse blir kompensert gjennom inntektssystemet. Dersom smådriftsulempar ikkje lenger skal kompensast og småkommunane heller ikkje skal få regionaltilskot, vil nokre av dei små kommunane få problem med å oppretthalde tenestetilbodet på det nivået dei har i dag. Dette vil kunne tvinge kommunane til å sjå på samanslutning med naboar som ei løysing.

Ein del av dei små kommunane har store territorielle utfordringar. Dei har få folk, men stort areal og det er langt til næraste senter utanfor kommunen. Nokre kommunar ligg på øyar eller dei har vanskeleg geografi med fjordar og fjell. Ei samanslåing vil gjere arealet enno større og den interne kommunikasjonen vanskelegare. Her kan ein og spørje seg om når ein kommune er for stor geografisk sett eller har for vanskelege kommunikasjonar til at kommunesamanslåing er aktuelt. For desse kommunane vil vi tru det vil vere aktuelt å framleis kompensere for smådriftsulempar.

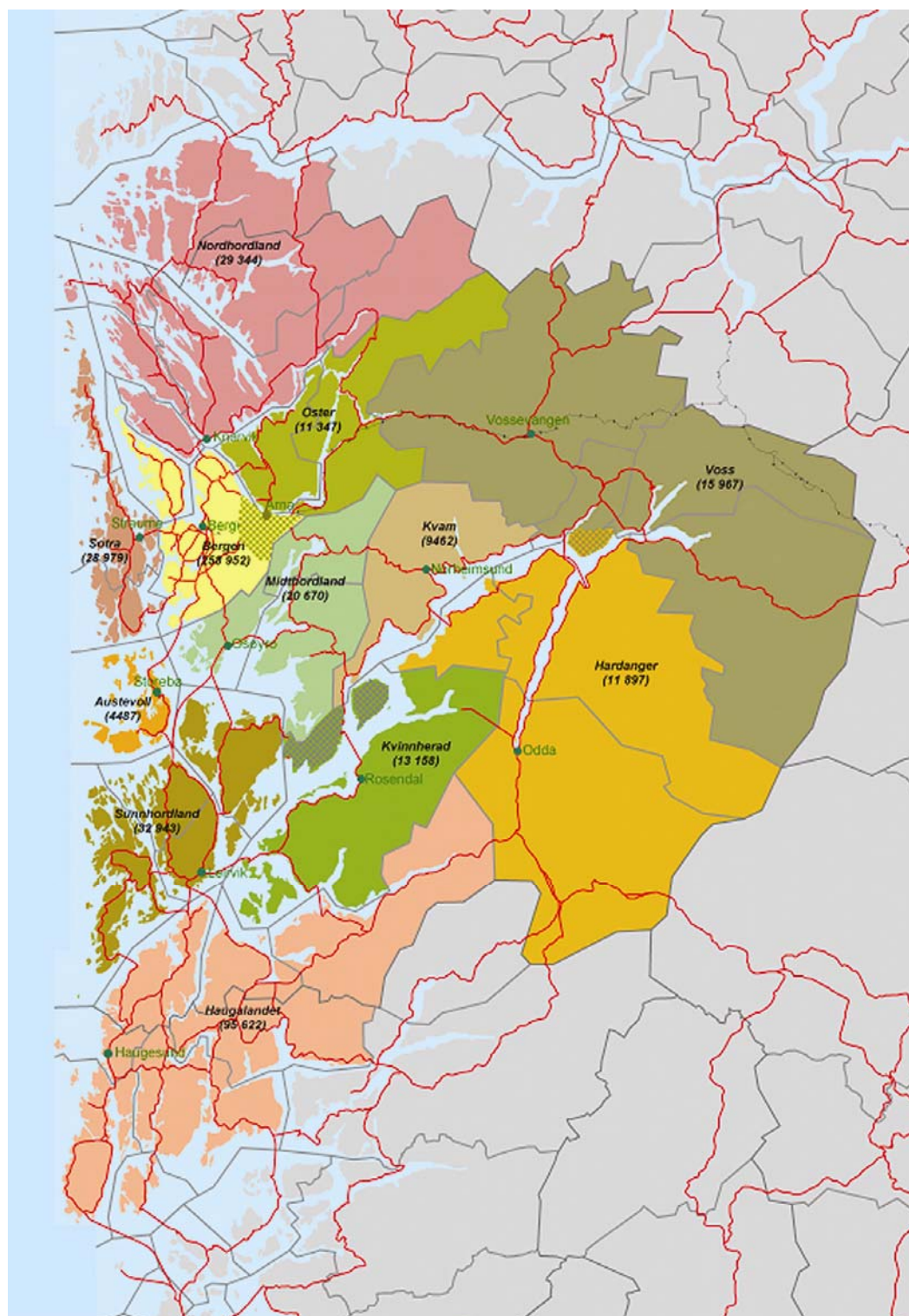
På området samfunnsutbygging, eller utviklingsarbeid er det viktig å føre det interkommunale arbeidet vidare, sjølv om det skulle bli endringar i kommuneinndelinga. Særleg vil dei kommunane som det ut frå avstandar, topografi, tilgjenge, tilhøre eller anna er vanskeleg å slå saman med andre, kunne ha stor nytta av regionalt/interkommunalt samarbeid om næringsutvikling. Og i alle kommunar, også i dei store, vil det ofte komme opp spørsmål om areal, miljø og utbygging som har interesse utover kommunegrensa, og som det bør vere samarbeid om. Det interkommunale samarbeidet vil likevel berre vere eit supplement til det utviklingsarbeidet kommunen driv sjølv. Utviklingsarbeidet vil difor truleg bli meir effektivt om ein får større samsvar mellom kommunegrenser og faktisk geografisk interaksjon. Interkommunalt samarbeid har ei kostnadsside, både administrativt og politisk. Det er mindre kostnadskrevjande å sikre heilskaplege løysingar internt i ein kommune enn i samspel mellom fleire kommunar. Omsynet til samfunnsutbygging er eit argument for at ein bør ha større kommunar enn i dag. Men som vi tidlegare har vore inne på, er det ikkje sikkert at ein ved å slå saman kommunar får utløyst desse positive effektane. Her vil politiske, historiske, sosiale og kulturelle faktorar spele inn.

I arbeidet med ny kommuneinndeling har vi teke utgangspunkt i kommunegrensene slik dei er i dag, og har med få unntak ikkje vurdert endringar desse grensene. Dei forslaga vi kjem med, er baserte på samanslåing av heile kommunar.

Vi har lagt til grunn på tre typar kriterium, som alle vurderast i forhold til kvarandre:

- 1 Interaksjon
 - a) Territoriell interaksjon
 - b) Institusjonell interaksjon
- 2 Identitet
- 3 Regional balanse og attraktivitet

Etter desse kriteria har vi kome fram til 12 kommunar i Hordaland (sjå kart). Det har ikkje vore nokon enkel sak å få kartet til å "gå opp". Somme kommunar har vore relativt lette å plassere i grupper etter dei kriteria vi har vald, mens andre har skapt vanskar. Det er heller ikkje slik at det berre finns ei mogleg gruppering - snarare er det mange moglegheiter, og kva som er best kjem an på kva ein legg vekt på.



1 Innleiing

1.1 Bakgrunn og problemstillingar

Denne utgreiinga er del av prosjektet *Framtidas kommunestruktur - kommunar med ansvar for eiga utvikling*, som Kommunenes Sentralforbund (KS) tok initiativet til saman med Kommunal- og regionaldepartementet hausten 2003. Målet med prosjektet er å styrke kommunesektoren - å utvikle robuste kommunar. I KS sin prosjektplan heiter det:

”Målet er kommuner som i framtiden evner å utføre de kommunale oppgavene godt og effektivt til beste for innbyggerne. Dette innebærer å styrke kommunene som velferdsyttere, samfunnsutviklere og som lokaldemokratisk arena.”

KS har lagt opp til brei medverknad frå lokalt og regionalt nivå. Kwart fylke har etablert prosjektgrupper som har ansvar for å føre diskusjonar og sikre framdrift i sitt fylke. Det er forventa at den einskilte kommune skal ha debattert og teke stilling til ulike inndelingsalternativ i løpet av prosjektperioden, dvs. i perioden 1. februar 2004 til 1.mai 2005. I løpet av 2005 skal så ein sentral koordineringsgruppe legge fram ein rapport med resultat frå dei lokale prosessane, som skal handsamast politisk i KS. Våren 2006 skal resultata handsamast i Stortinget.

Ved utgangen av 2004 hadde alle kommunane i Hordaland hatt kommunestruktur oppe på den politiske dagsorden, og gjort vedtak om kva inndelingsalternativ som kunne vere aktuelle å utgreie. Det er bare Fusa, Os og Samnanger som har ønskt å bli utgreia som eit alternativ for samanslåing. Ut over dette alternativet, har Østlandsforskning stått fritt til å finne inndelingsalternativ som gir

- ”eit robust Hardanger”,
- ”eit robust Bergen og omland”
- ”eit robust Nordhordland”
- ”eit robust Sunnhordland”

Prosjektet vurderar i kva grad kommunane og områda er robuste, og i kva grad dei kan bli meir robuste gjennom samanslåing og/eller interkommunalt samarbeid. Kor robuste kommunane er, eller kan bli, blir vurdert for kvar av temaa:

- tenesteproduksjon
- samfunnsutvikling
- forvaltningsansvar
- demokrati
- økonomisk berekraft

Eit utgangspunkt for utgreiinga er ønsket om å vie dei langsiktige og strukturelle utviklingstrekk spesieell merksemd. Eit sentralt spørsmål er om samanslutning og interkommunalt samarbeid kan gjere den einskilte kommune betre i stand til å påverke samfunnsutviklinga og dei regionale maktforholda i framtida. Eit aktuelt tema i Hordaland er den dominerande rolla til Bergen. Bergen

har langt over halvparten av arbeidsplassane i fylket, og har mykje innpendling - ikkje berre frå grensekommunane - men frå halve fylket. Somme vil hevde at ein lyt satse på å slå saman Bergen med omlandet for å gjere storbyen endå større og sterkare i konkurransen med Oslo-området. Andre vil meine at det tener området betre at omlandskommunar slår seg saman og dannar ei sterkare motvekt til Bergen på lokalt og regionalt nivå. Og for kommunar som ligg utanfor Bergen sitt funksjonelle område, er det interessant å drøfte i kva grad nye former for regional ubalanse kan oppstå som følgje av nye kommunegrenser og nye samarbeidskonstellasjonar, eller om nye løysingar kan frambringe betre høve for å påverke samfunnsutviklinga.

1.2 Dette er eit skrivebordsarbeid

Utgreiinga om kommunestruktur i Hordaland er omfattande i den forstand at det er mange tema, mange kommunar og mange inndelingsalternativ som er involvert. Samstundes har det vore knappe tids- og ressursrammer. Dette har gjort utgreiinga til eit skrivebordsarbeid. Vi har ikkje hatt høve til å gjere eigne empiriske undersøkingar i kommunane, og heller ikkje hatt høve til å vitje dei for å lære dei å kjenne. Utgreiinga er difor basert på offentleg statistikk, relevant litteratur og andre utgreiingar om kommunesamanslåing. I tillegg har vi hatt telefonsamtaler med rådmenn i eit utval kommunar om kompetanseforholda, rekruttering og interkommunalt samarbeid.

Vi har arbeidd etter ein analyseplan i fem delar. Den innleiande delen - kapittel 2 - er ein kort gjennomgang av rammevilkår og utviklingstrekk som er sentrale for framtida til kommunane innanfor temaa: inntektssystemet, oppgåvefordeling, regionnivået, kommunalt sjølvstyre og effektiviseringskrav.

Den andre delen - kapittel 3 - er ein forholdsvis grundig gjennomgang av struktur- og utviklingstrekk ved den einskilde kommune som vil kunne ha noko å seie for framtidig evne til å løyse kommunale oppgåver. Det dreier seg om *territorielle forhold* som f.eks. avstandar, topografi, busetnad og senterstruktur, og *regionale utviklingstrekk* når det gjeld folketal, aldersstruktur, flytting, næringsliv, handel, arbeidsmarknad, pendling og samferdsel. Kriterium knytt til regional identitet høyrer også heime her. Dette kapitlet dannar ein viktig bakgrunn for å kunne teikne kartet over "eit robust Hordaland".

I tredje delen - kapittel 4 - drøftar vi i kva grad gjeldande kommunestruktur er robust i høve til kommunen si rolle som tenesteytar, forvaltar, samfunnsbygger og organ for lokaldemokratiet. Denne drøftinga tek utgangspunkt i KRD sin analyseveggleiar (2004) som er laga på grunnlag av ØF-rapporten "Kriterier for kommuneinndeling" (Grefsrud og Hagen 2003).

I kapittel 5 viser vi kva kommunar som samarbeider med kvarandre og drøftar interkommunalt samarbeid.

I kapittel 6 viser vi kartet over det nye Hordaland, slik det kan sjå ut frå eit skrivebord på Austlandet. I dette kapitlet legg vi vekt på å få fram kva eigenskapar kvar ny kommune vil få med omsyn til areal, folketal, arbeidsplassar, demografi, pendling osv.

1.3 Det territorielle perspektivet

Endring av kommunegrenser er ein omstendeleg prosess både politisk og administrativt. Den ”nye” kommunen må ofte gjennom ein lang og dyr prosess før eventuelle fordelar av grenseendringane kan takast ut. Omfattande endringar i kommune grensene kan derfor ikkje skje ofte. Faktorar som kan forventast å vere av kortsiktig karakter bør ein heller ikkje legge særleg vekt på i vurdering av kommunegrensene. Eventuelle endringar av kommunegrensene må vurderast ut frå forhold av meir langsiktig, strukturell karakter. Det kan vere:

- Forventa endringar i eksterne forhold/rammevilkår, både for privat næringsliv og for offentleg sektor, medrekna forventa endringar i dei statlege overføringane til kommunane.
- Busetnadmønster og demografiske tilhøve. Dette er viktig for korleis kommunen sine tenester skal produserast og distribuerast.
- Arbeidsplassar og sysselsetjing seier noko om grunnlaget for å sikre framtidige inntekter og busetnad i ein kommune.
- Pendle- og flyttemønster seier noko om korleis dei ulike kommunane blir knytte saman i større regionar. Ofte er det samanfall mellom pendlingsmønster og anna samhandling over kommunegrensene, til dømes ved at eit senter med stor innpendling også fungerer som handelssenter og kultursenter for omliggande kommunar.
- Identitet, i kva grad er den knytt til grender/bygder, til kommunar eller til regionar som omfattar fleire kommunar?
- Samarbeid mellom kommunar, særleg dersom det har vart lenge og omfattar oppgåver som er krevjande politiske og/eller administrative.
- Infrastruktur, først og fremst transporthøve for personar og gods.

Det finst svært lite empirisk kunnskap om effektane av å endre kommunegrenser. Mykje av diskusjonane og argumentasjonen er basert på

- Tenkte eller påståtte, udokumenterte effektar av kommunesamanslåingar.
- Utrekna effektar av tenkte kommunesamanslåingar, ofte basert på føresetnader som er diskutabile.
- Samanlikning av ulike nøkkeltal mellom ”store” og ”små” kommunar. Stor/liten blir nesten alltid målt med ein indikator; folketal. I praksis gjer det at ein ofte samanliknar senterkommunar med relativt tett busetnad og høgt folketal, med meir perifere kommunar med stort areal og ein liten og spreidd folkesetnad.
- Før - etter analysar finst det som nemnt lite av, sjølv om det har vore nokre kommunesamanslutningar også dei siste åra. Metodisk er det vanskeleg med føre-etter analysar fordi samanslåing av kommunar ofte vil føre til endringar som ikkje direkte har med grensereguleringa å gjere. Det kan dreie seg om endringar i tenestetilbod, administrative endringar, mm. Ofte er det endringar som kunne vore gjennomført også utan endringar i kommunegrensene.

Vurdering av framtidig kommunestruktur må derfor gjerast ut frå forventade endringar i eksterne forhold (rammevilkår for kommunane, for næringslivet, osv), og ein må velje eit hovudperspektiv for analysane. Vi har valt å leggje hovudvekta på det territorielle perspektivet.

Omgrepet små kommunar blir ofte brukt om kommunar med lågt folketal. Mange kommunar med lågt folketal har ofte eit stort territorium, spreidd busetnad og store reiseavstandar/lange reisetider internt i kommunen. Mange av desse kommunane har i tillegg lang avstand til nærmaste større senter; dvs. dei kan ikkje integrerast i det som i siste regionalmelding (St.meld. nr. 34 (2000-2001) Om distrikts- og regionalpolitikken) kallast robuste bu- arbeidsmarknads- og serviceregionar.

Baldersheim et.al (2003b) seier at mykje av rasjonale til kommuneinstitusjonens følgjer av *”avstandens imperativ”*:

”Organiseringen av forvaltningen må tilpasses befolkningens geografiske fordeling, da mange av tjenestene bare kan produseres og leveres meningsfullt i nær kontakt med mottakerne. Kommunegrensene er utformet ut fra slike geografiske imperativer, satt av befolkningens fordeling, som grupperer seg atskilt av fjorder og fjell, skoger og vidder. . Problemer knyttet til avstandens imperativ kan deles i tre komponenter: Noen kommuner har for få folk, i noen er det langt mellom folk, mens andre ligger langt fra (andre) folk.” (s. 157)
“Kommunsammanslagning kan kanskje hjelpe mot det første problemet men knappast mot de två andra” (Baldersheim 2003b, s. 92).

Dei minste kommunane i Noreg (under 3000 innbyggjarar) er jamt over mindre sentralt plassert. Småkommunane er dessutan i gjennomsnitt mindre tettbygde og har lengre reiseavstand til nærmaste sonesentrum enn større kommunar. Dette perspektivet er det viktig å ha med seg når ein vurderer kommuneinndeling i forhold til kommunane sitt *”territorielle oppdrag”* (Aarsæther og Vabo, 2002). Det territorielle oppdraget dreier seg om:

”...dreier seg om at kommunen- og dei som regulerer kommunesektoren i kraft av lovgivande myndigheit - må ta på alvor at det er dei busette i eit territorium og dermed dette territoriumet sine vilkår som ligg til grunn for kommunen som politisk institusjon og aktør.” (Aarsæther og Vabo 2002).

Det territorielle oppdraget er ikkje berre knytt til tenesteproduksjonen, men også til den grunnleggjande legitimiteten til kommunen som politisk institusjon. Kva for ei tyding kommuneinndeling kan ha for kommunane sine evner til å utføre sitt territorielle oppdrag er derfor eit viktig tema.

Kva vekt som skal leggjast på det territorielle perspektivet er sjølvstendig eit politisk spørsmål. Eit ytterpunkt er at ein tenkjer på fordeling av arbeidsplassar og busetnad ut frå eit eller anna optimaliseringsperspektiv, t.d. at ein vil maksimere vekst i BNP, eller minimere driftskostnadene i grunnskolen. Da bør ein byggje opp ein tenestestruktur som sterkt fører til at folk flytter inntil ein *”optimal”* busetnad er nådd. (Kva som er optimalt vil sjølvstendig endrast over tid.) Det andre ytterpunktet er at ein tenkjer seg territoriet som ferdig møblert, ein gong for alle. Da bør ein leggje opp til ei tenesteforsyning som gjer det attraktivt for folk å bli buande der dei bur i dag. Da må ein unngå til dømes økonomiske incentiv eller innstrammingar som fører til at små grendeskular stengast. Kvar ein legg seg mellom desse ytterpunkt, vil ha tyding for korleis ein vurderar kommuneinndeling, og kva ein skal vurdere, dvs. kva kriterium som dannar utgangspunkt for vurderingane.

I det territorielle perspektivet ligg ikkje ei fast oppfatning om korleis busetnaden bør vere, men heller eit medvett om at geografi, topografi og reiseavstandar/tider tydar noko når verksemda til kommunen skal vurderast. Kommunen består ikkje først og fremst av sektorar eller produksjonseiningar som skal samordnast i ein rådmannsstab. Kommunen som institusjon er der for å ta seg av oppgåver, medrekna levere tenester, retta mot personar, bedrifter og organisasjonar i alle delar av sitt avgrensa territorium. For kommunen er ikkje spørsmålet kvar i territoriet det er optimalt å ha folk buande. Kommunen er der for å tene dei som bur og driv næringsverksemd i kommunane, dvs. brukarar i alle delar av territoriet.

1.4 Kva er ein robust kommune?

Er kommunane lite robuste i dag, og er det grunn til tru at endringar i kommunestrukturen vil gjere kommunane meir robuste?

Robust betyr sterk og hardfør, og assosierast ofte med omgrep som overlevingsevne, omstillingsevne og konkurranseevne. Kva som er ein robust kommune må vurderast i høve til dei krav og målsettingar ein har til kommunen som organisasjon og samfunn.

Det er naturleg å tenke seg at ein kommune bør avgrensast på ein måte som gjer at kommunen femner om innbyggjarar som har noko felles, og som har samkvem med kvarandre. Fellesskapen kan dreie seg om å ha sams arenaar som arbeidsplassar, skuler, natur- og fritidsområde, handelssentra, kulturtilbod osv. Sidan kommunikasjonar, næringsstruktur, arbeidsliv og busetnad har endra seg mykje sidan 1960-åra, kan det vere grunn til å vurdere om dei administrative inndelingane framleis er funksjonelle i den forstand at dei som bur innafor grensene har meir til felles med kvarandre enn med dei som bur utanfor.

Lokaldemokratiet gir innbyggjarane innverknad over denne fellesskapen, over korleis området og fellesgoda skal forvaltast, korleis tenestetilbodet skal formast, kven som skal prioriterast i fordelinga av goda og korleis utgiftene skal finansierast. Denne lokale medverknaden er likevel avgrensa av Stortinget som fastset rammevilkår for kommunane si verksemd så vel som krav til form og resultat. Spenninga mellom statleg styring og kommunalt sjølvstyre er eit tema som stadig kjem att i debattar om kommunestrukturen. Som vi skriv lengre ut i rapporten, er det vanskeleg å finne kriterium som kan hjelpe oss å vurdere kva som er ein robust kommunestruktur i høve til å få eit best mogleg lokaldemokrati.

Det er og rimeleg å krevje at kommunestrukturen ikkje skal vere til hinder for at kommunane kan organiserast og drivast på ein slik måte at oppgåvene kan løyast effektivt og på ein slik måte at innbyggjarane får dei tenestene dei har krav på og behov for. I grisgrendte kommunar set ofte geografien og busetnadsmønsteret grenser for kor kostnadseffektivt det er mogleg å vere. Kommunesamanslutningar vil derfor ikkje automatisk kunne gje billigare tenester, utan at vi samstundes set lågare krav til kor tilgjengeleg tenesta skal vere. Ein robust kommune er i stand til å gje innbyggjarane sine gode tenester på ein mest mogleg effektiv måte.

Kommunane treng ressursar for å kunne løyse oppgåvene sine. Dei må ha eit økonomiske fundament som sikrar at dei har tilstrekkeleg finansieringsgrunnlag, og dei må ha kapasitet i form av personell til å ta seg av oppgåvene. Dei som er tilsette i kommunen må ha tilstrekkeleg kompetanse til å kunne levere tenester av god kvalitet og til å styre kommunen profesjonelt. I dag sikrast kommunane sitt økonomiske fundament i stor grad av staten gjennom omfattande overføringsordningar som tilgodeser kommunar utan tilstrekkeleg eigenfinansieringsevne. Finansieringsordningane er under utgreiing og ein kan ikkje sjå bort frå at lokalt finansieringsgrunnlag kjem til å bli viktigare enn før. Kommunane opplever auka krav til effektivitet og stramme rammer frå staten.

Kommunestrukturen i Noreg er sett saman av mange svært ulike kommunar. Samstundes har vi eit generalistkommunesystem der alle kommunar uansett eigenskapar ventes å ta seg av same typar oppgåver. Det hevdist at kommunestrukturen ikkje er optimal fordi dei mange *små kommunane* (målt i folketal) ikkje klarer å ta seg av alle oppgåver like godt som store kommunar.

I debatten om store og små kommunar er folketallet den sentrale variabelen. Det er ofte slik at kommunar som er små i folketal er store i areal og omvendt. Dessutan er det slik at folketynne område med stort areal ofte er lokaliserte i perifere delar av landet. Det kan vere langt til næraste store senter, og mange kommunar er ikkje del av noko bu- og arbeidsmarknadsområde som går på tvers av kommunegrensene. I slike tilfelle er det ikkje meningsfullt med samanslåing ut frå funksjonelle kriterium. På den annen side vil små kommunar ofte ha ulemper i høve til tenesteproduksjon, fordi det er vanskeleg å drive kostnadseffektivt og fordi kommunen kan vere sårbar i høve til rekruttering og kompetanse. Små kommunar kan og ha lita tyngd i høve til næringsutvikling.

Dei fleste kommunar samarbeidar med andre kommunar om næringsutvikling og tenesteyting. For nokre kommunar er dette ein strategi for å kunne halde fram som eigen kommune. For andre er interkommunalt samarbeid eit steg på vegen mot samanslutning.

1.5 Robuste samfunn og funksjonelle regionar

I siste regionalmelding, Stortingsmelding nr. 34 (2000-2001) *Om distrikts- og regionalpolitikken*, blir omgrepet ”robuste samfunn” brukt. Det er

”...områder som er omstillingsdyktige i forhold til framtidig utvikling, enten det dreier seg om endringer i næringslivs- og bedriftsstrukturer eller nye krav til service, transport, kommunikasjoner, kompetanse og velferdstilbud som befolkningen og næringslivet stiller. Å satse på å utvikle robuste samfunn tydeliggjør at distrikts- og regionalpolitisk utviklingsarbeid egentlig handler om nærings- og samfunnsutvikling for å utvikle både bedrifters omgivelser og verdiskapingsmiljøer og menneskers omgivelser og levekår. Samfunn som fungerer godt, er en forutsetning for et konkurransedyktig næringsliv og for at både kvinner og menn i ulike faser av livet skal kunne leve fullverdige liv. Slik sett er utviklingen av robuste samfunn et viktig mål.” (s. 44, St.meld. nr 34 (2000-2001))

Ein av hovudideane i meldinga er at det skal satsast på ”sterke arbeidsmarkeds,- bo- og serviceregioner” (St.meld. 34(2000-2001), s. 34). Meldinga seier ikkje kor lang dagleg reisetid eller kva reisemåte som ligg til grunn for å bruke omgrepet ”arbeidsmarknads,- bu og serviceregion”.

Våren 2005 skal ei ny regionalmelding leggjast fram. Det er kome få signal om ny politikk og nye rammevilkår i meldinga. Det mest konkrete er at målsettinga om ”balansert utvikling i bosettingen” nå skal liggje på landsdelsnivå, dvs, ikkje kommune, region eller fylke (Solberg 2004b). Omgrepa ”robuste kommunar” og ”robuste regionkommunar” brukast ofte av kommunalministeren, men inneheld inga statlig målsetting om utviklinga av folke- og busetnaden på kommunenivå. Signala er heller at ”robust” skal bety at kommunane i større grad skal bli ansvarlige for si eiga utvikling. I følgje Solberg (2004c) er målet:

”Robust og faglig bæredyktige kommuner:

- som er gode og effektive tjenesteytere
- som tar vare på og utvikler lokaldemokratiet
- som har kapasitet til å være dyktige samfunnsutviklere”

Kommunalministeren tenker seg at

”Robuste regionkommuner vil i større grad kunne ta på seg flere oppgaver – både fra staten og fylkeskommunen, som Høyre ønsker å legge ned – slik at vi får et mer helhetlig og kvalitetsmessig godt tjenestetilbud til innbyggerne enn hva vi har i dag – og de kan bedre legge til rette for å styrke det lokale næringslivet.

Dette er bakgrunnen for at jeg har lansert regionkommuner som en mulig løsning. Regionkommuner kan etableres både gjennom kommunesammenslutninger, men også gjennom interkommunalt samarbeid, hvor regionkommunen overtar ansvaret for en del av kommunens oppgaver.” (Solberg 2004d)

Det er verd å merke seg at regionkommunar, etter kommunalministerens syn, kan etablerast gjennom interkommunalt samarbeid. Ideen om regionkommunar basert på interkommunalt samarbeid er ikkje utgreidd, og det er uklart kva dette inneber juridisk, økonomisk og politisk. Først må denne ideen sjåast som ei oppfordring om økt kommunalt samarbeid i dei tilfelle der det ikkje er ønske om samanslåing.

Verken siste regionalmelding, som brukte omgrepa *robuste samfunn* og *sterke arbeidsmarknads,- bo- og serviceregioner*, eller kommunalministeren som bruker omgrepet *robuste regionkommunar*, er særleg klare når det gjeld kor store dei meiner regionane/kommunane må vere for å kallast robuste. Men det verkar klart at dei ønskjer at kommunane bør vere større enn dei fleste er i dag, og dei tenker i retning av geografiske områder som er funksjonelle, sett ut frå bu- og arbeidsmarknadskriterium, og kanskje også ut frå kriterium knytt til sentrumsfunksjonar som meir spesialiserte tenester og kulturtilbod. Dette fører i retning av noko som i stor grad fell saman med SSB sine økonomiske regionar eller NIBR sine bu- og arbeidsmarknadsregionar. Vi bruker desse regionale inndelingane som referansar i denne utgreiinga.

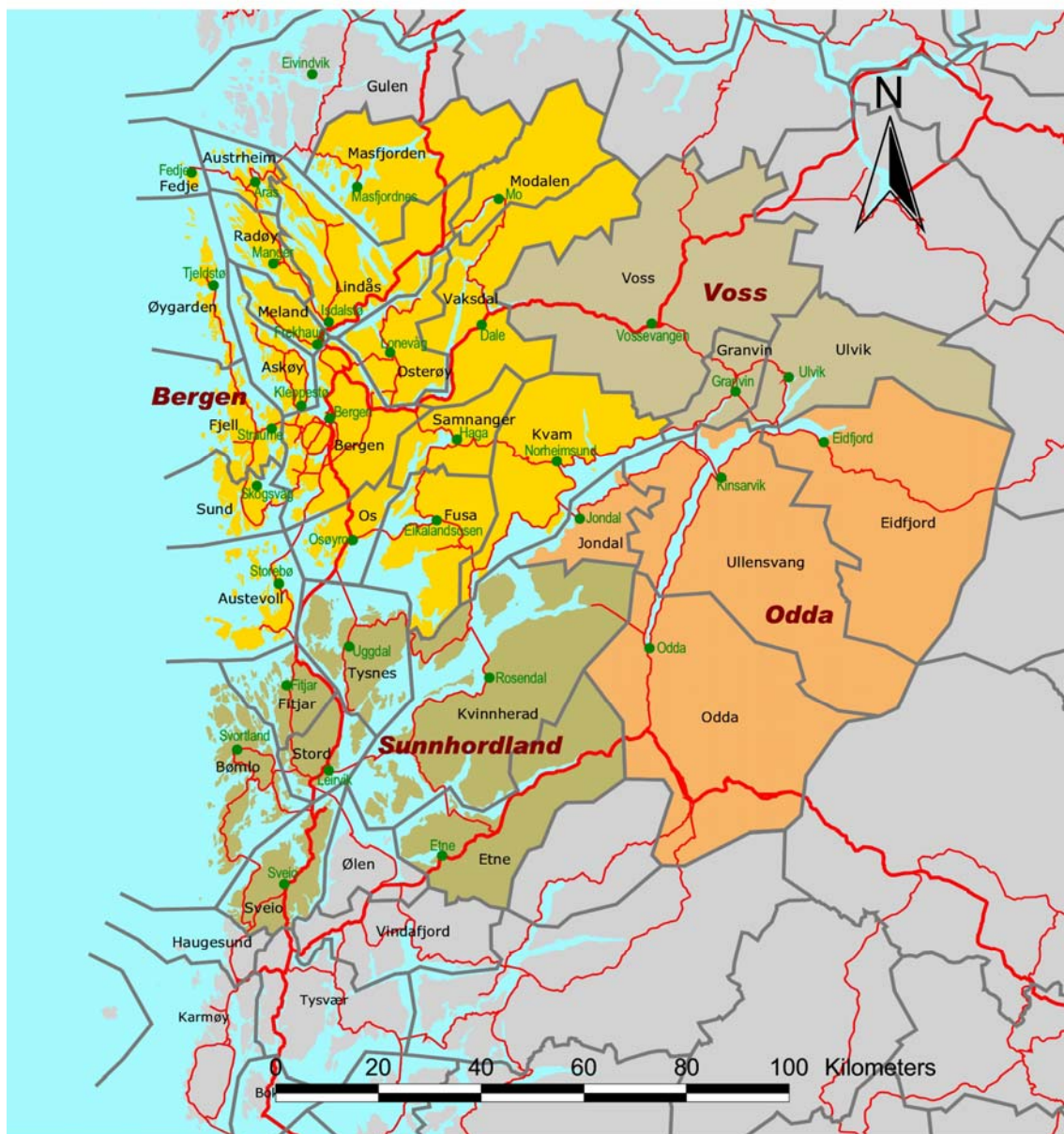
Funksjonelle regionar

Ein region er eit avgrensa geografisk område med ei eller anna form for indre einskap som skil han frå dei geografiske områda rundt. Regionar kan avgrensast på mange måtar, avhengig av kva kriterium som blir lagde til grunn for trekking av grensene. For føremålet vårt kan det vere nyttig å skilje mellom administrative regionar, funksjonelle regionar, homogene regionar og identitetsregionar. Grensene for administrative regionar er fastlagde politisk eller administrativt. Det kan til dømes vere helseregionar, bispedømme, fylkeskommunar eller kommunar. Homogene og funksjonelle regionar har mindre klare grenser, og grensene kan trekkast etter ulike kriterium. Kort og forenkla kan ein seie at ein homogen region er eit geografisk område som er prega av eitt eller fleire felles trekk. Det kan til dømes vere ein industriregion, ein jordbruksregion, ein byregion eller ein kystregion. Ein funksjonell region kan for føremålet vårt verte definert som eit senter med tilhøyrande omland, til dømes Bergen og omlandet til Bergen. Kva som er omlandet til Bergen kan sjølvstøtt avgrensast på ulike måtar. Det kan avgrensast ut frå Bergen sin funksjon som handelssenter, som kultursenter, som utdanningssenter, som dagpendlingssenter, eller anna. Identitetsregionar blir avgrensa etter grensene for kvar folk si tilhøyring går, og er gjerne ei blanding av funksjonelle og homogene regionar. Folk kan avgrense regionar dei er knytte til etter ulike kriterium, f.eks. etter ein landskapstype, eller til dømes etter kva område dei til dagleg verkar innanfor.

Ofte vil ein finne at dei administrative regionane, til dømes kommunar, har ei avgrensing som følgjer det som ein gong var grensene for ein funksjonell region. Med endra kommunikasjonar, høgare inntektsnivå og endringar i etterspurnaden, større krav til innhaldet i arbeidet m.m., blir også grensene for dei funksjonelle regionane endra kontinuerleg. Dersom det skal vere nokolunde samanfall mellom grensene for dei administrative og dei funksjonelle regionane, må grensene for dei administrative regionane endrast med nokre (ti-)års mellomrom.

Når ein skal justere kommunegrenser så dei samsvarer med grensene for dei funksjonelle regionane, er det oftast arbeidsmarknaden som blir vektlagt mest. Ein tek utgangspunkt i eit senter og dagpendlingsomlandet til dette senteret. I nokre regionar, t.d. Voss- Ulvik-Granvin, er dette nokså uproblematisk. I andre regionar, til dømes Nordhordland er det vanskelegare å avgrense funksjonelle regionar ut frå pendlingsdata, då det overlappar med Bergen sitt pendlingsomland.

I denne utgreiinga vil vi likevel ha ideen om funksjonelle regionar som ein basis når alternativ til dagens kommuneinndeling skal drøftast. Vi tek utgangspunkt i gjeldande og mykje brukte regioninndelingar. Først ser vi på Statistisk sentralbyrå sine *økonomiske regionar*, som ikkje er avgrensa etter reint funksjonelle kriterium, men der bl.a. tilgangen til regionale tenester i næraste regionsenter vert lagt til grunn. Deretter bruker vi NIBR sine *bu- og arbeidsmarknadsregionar* som grunnlag for drøfting av kommunestrukturen. Vi har også inndelingsforslaga i KS-Hordaland sitt dokument *Eit nytt Hordaland* som referanseramme. Desse inndelingane vert så ”korrigerte” ut frå dei kriteria vi har lagt til grunn, og som er omtalt i kapittel 3 og 6.



Figur 1.1 Kart over økonomiske regionar i Hordaland.

SSB sine Økonomiske regionar

Inndelinga i økonomiske regionar blei laga for at SSB skulle ha eit formålstenleg publiseringsnivå mellom kommune- og fylkesnivået, ikkje minst med tanke på at Noreg skulle publisere statistikk på nivå med EU sitt NUTS 4-nivå. Ein konsekvens av dette, er at regionane ikkje kan krysse blir grensene til fylka.

NUTS (Nomenclature des. Unités Territoriales Statistiques) er EU sin standard for regional inndeling. Regionane blir kalla økonomiske regionar, fordi kriteria som er brukte for å definere regionane (f.eks. arbeidsmarknad og varehandel), er knytte til dei økonomiske forholda i området.

Landet er delt inn i 89 økonomiske regionar (NUTS 4-regionar). I Noreg har vi elles ein NUTS-inndeling der NUTS 2 tilsvarar landsdelar og NUTS 3 tilsvarar fylke.

Prinsippet om at NUTS-4 regionane ikkje skal bryte fylkesgrenser gjer at dei økonomiske regionane ikkje samantfall med dagens funksjonelle regionar. Døme på dette er Sveio og Etne som funksjonelt høyrer til Haugesundsregionen i Rogaland, og Masfjorden som funksjonelt høyrer saman med Gulen.

Dei fire økonomiske regionane i Hordaland er vist på kart i figur 1.1. Dei er danna rundt regionsentra Voss, Odda, Leirvik og Bergen. Bergen omfattar etter denne inndelinga heile 19 kommunar og 81 prosent av folketallet. Med unnatak av Voss økonomiske region, er det ikkje særleg realistisk å bruke dette som grunnlag for kommuneinndelinga i Hordaland.

Bu- og arbeidsmarknadsregionane til NIBR

Dette er ei regioninndeling utarbeidd av Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR. (Juvkam 2002) Kommune er den geografiske grunneininga i regioninndelinga. Ved regioninndelinga er pendling og reisetid sedde i samanheng. Pendling er hovudkriteriet, mens reisetid er grunnlaget for å justere samanslåing av kommunar til bu- og arbeidsmarknadsregionar. I tillegg er det gitt ein ytre grense for kor langt frå senterane ein har vilja strekkje regionane. Den ytre grensa er sett ut frå vurderingar av ein går over frå dagpendling til vekependling. Det er ikkje uproblematisk å bruke dagens kommunar som grunneining, verken ved regioninndeling eller når ny kommunestruktur/kommuneinndeling skal vurderast. Gjeldande kommune grensar er ikkje alltid tilpassa kommunikasjonsåra og heller ikkje reisemønsteret til pendlarane.

I nokre kommunar kan innbyggjarane i ulike delar av kommunen vende seg mot ulike sentera når det gjeld arbeid og tenestetilbod. Med kommune som grunneining kan derfor delar av store kommunar hamne i ein region dei ikkje naturleg soknar til. Det same kan skje ved kommunesamanslåing. Ideelt sett bør derfor kommuneinndelinga vurderast uavhengig av dagens kommunegrenser. Etter dei kriteria og metodane NIBR bruker, blir Noreg delt inn i 161 bu- og arbeidsmarknadsregionar. 65 regionar består av berre ein kommune.

I Hordaland er det 10 bu- og arbeidsmarknadsregionar - 11 om ein tek med at Sveio og Etne tilhøyrer Haugesundsregionen (figur 1.2). Fire av desse regionane består av berre ein kommune: Modalen, Fedje, Kvinnherad og Austevoll. Bergen omfattar etter denne inndelinga 14 kommunar - dei same som er nytta i Storbymeldinga til å avgrense storbyområdet Bergen.



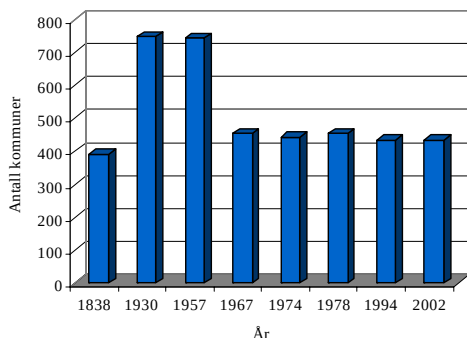
Figur 1.2 Kart over bu- og arbeidsmarknadsregionar i Hordaland.

1.6 Inndelingshistorie i Hordaland.

I 1837-38, då det kommunale sjølvstyret vart innført, vart landet delt inn i 392 kommunar. Inndelinga var basert på den kyrkjelege inndelinga med prestegjeld som eining. Dette førte til store kommunar sett i lys av dei kommunikasjonane ein hadde då. Fram til 1930 skjedde det difor ei oppdeling, og i 1838 var talet på kommunar 747. Fram til ca 1960 var kommunestrukturen stabil. Så kom den landsomfattande kommuneinndelingsreformen som fylgje av Schei-komiteen sitt arbeid, som i fyrste omgang reduserte talet på kommunar til 454. Mange av desse endringane var ei reversering av dei tidlegare oppdelingane. Etter Schei-komiteen har det ikkje vore

omfattande endringar i kommunegrensene. Ikkje alle samanslåingane på 60-talet var vellukka, og 10 kommunar fekk medhald av Stortinget til å dele seg opp at. I perioden 1968-74 og i 1988-94 (som følgje av Buvik-utvalet sitt arbeid) vart det slått saman kommunar i inneklemt byområde. Bergen var ein av dei kommunane som fekk utvida området sitt med nabokommunar i 1972.

Christiansen-utvalet la fram si innstilling i 1992 og vart etterfylgt av ei stortingsmelding i 1994, som la opp til ein ny kommunereform. I stortingsvedtak i 1995 vart det likevel bestemt at ein



ikkje skulle slå saman kommunar med tvang. Etter dette har det på landsbasis vore fleire utgreiingar om endringar i kommunegrensene, men få av desse utgreiingane har ført til konkrete vedtak om samanslutningar. I Hordaland har Ølen vedteke å slå seg saman med Vindafjord frå 2006 og vart overført til Rogaland fylke frå 2002.

Figur 1.3 Talet på kommuner i Norge. Kjelde: St.meld. nr 32(1994-95) og nettsida til KRD, Komsam.

I Hordaland har det vore omfattande endringar i kommunestrukturen, der kommunar har vore delt og oppretta på tvers av tidlegare kommunegrensar. Nedanfor refererer vi dei viktigaste endringane. (SSB 1997)

I 1879 og 1910 vart *Masfjorden* og *Austrheim* skilt ut frå *Lindås*. I 1947 vart vidare *Fedje* skilt ut frå *Austrheim*. *Hammer* og *Hosanger* vart i 1885 til kommunane *Hosanger*, *Hammer* og *Alversund*. I 1904 og 1910 vart vidare *Åsane* skilt ut frå *Hammer* og *Modalen* frå *Hosanger*. *Meland* vart skilt ut frå *Alversund* i 1923. *Herdla* vart utskilt frå *Manger* i 1871, *Hjelme* i 1910 og *Hordabø* og *Sæbø* i 1924. Så kom ei rekkje med samanslåingar og grenseendringar i 1964 der fleire kommunar i området vart innlemma i andre kommunar. Dette gjaldt mellom anna *Herdla*, *Sæbø*, *Hammer* og *Hosanger* som vart delt mellom fleire andre nabokommunar. *Osterøy*, *Øygarden* og *Radøy* var tre nye kommunar som vart danna ved samanslåingar av heile eller delar av fleire andre kommunar i området. Heile *Hordabø* og *Manger* vart innlemma i *Radøy*. *Meland* og *Lindås* fekk tilført areal frå tilgrensande kommunar, samstundes som det vart overført areal frå desse kommunane til nabokommunar. Heile *Alversund* vart innlemma i *Lindås*.

I Bergensområdet vart *Haus* kommune i 1870 delt i *Arna* og *Bruvik*. I 1918 vart *Laksevåg* skilt ut frå *Askøy*. I hhv 1877 og 1915 vart *Bergen* landdistrikt og *Årstad* innlemma i *Bergen*. I 1964 vart *Bruvik* delt mellom *Osterøy* og *Vaksdal*. I 1972 fekk *Bergen* tilført kommunane *Laksevåg*, *Fana*, *Arna* og *Åsane* (Ein del av *Laksevåg* og *Fana* var overført tidlegare.) *Fusa* og *Samnanger* vart skilt ut frå *Os* i hhv 1856 og 1907. 1903 vart vidare *Hålandsdal* og *Strandvik* skilt ut frå *Fusa*. Denne oppdelinga vart reversert i 1964.

I Hardanger vart *Jondal* skilt ut frå *Strandebarm* i 1862. I 1965 vart dei to kommunane slege saman att, med unnateke av eit område i *Jondal* som vart overført *Kvam*. *Vossestrand* vart frådelt *Voss* i 1868 og *Evanger* i 1885. Desse tre kommunane vart slege saman att til *Voss* i 1964 (med

unnateke av litt av Evanger som vart overført til Vaksdal). *Eidfjord* og *Granvin* vart utskilt frå *Ulvik* i 1902. I 1913 vart *Odda* og Kinsarvik skilt ut frå *Ullensvang*. I 1964 vart Odda samanslege med Røldal og Eidfjord og ein del av Kinsarvik vart overført til Ullensvang. I 1977 vart Eidfjord eigen kommune att.

Lengst sør i fylket vart *Fitjar* utskilt frå *Stord* i 1863 og *Valestrand* i 1868. *Austevoll* vart skilt ut frå *Sund* i 1886 og *Vikebygd* frå *Sveio* i 1902. *Sveio* vart slått saman med *Valestrand* og delar av *Vikebygd* og *Skjold* i 1964. *Austevoll* vart slått saman med delar av *Fitjar* i 1964. I 1916 vart Finnås delt *Moster*, *Bømlo* og *Bremnes*. Desse tre kommunane vart slått saman til *Bømlo* att i 1963. *Ølen* vart skilt ut frå *Fjelberg* i 1916. *Skånevik* vart delt mellom *Etne* og *Kvinnherad* i 1965. *Kvinnherad* fekk og tilført *Fjelberg* og litt av *Varaldsøy* dette året. I 2002 vart *Ølen* overført til *Rogaland* fylke.

2 Bakteppe - sentrale rammer og utviklingstrekk

2.1 ”Framtidens kommuner”

”Framtidens kommuner” er tittelen på samarbeidsprosjektet mellom KS og KRD. Tittelen viser til at vi skal sjå framover når vi skal vurdere kva som er ein god kommunestruktur. Endringar i kommunestrukturen må bli vurdert i høve til samfunnsutviklinga elles. Dette kan dreie seg om tilhøve der lokalnivået har varierende grad av innverknad, som til dømes drivkrefter og utviklingstrekk som i liten grad vert påverka av nasjonal eller lokal politikk, samt endringar i rammevilkår som er utslag av politikk på nasjonalt nivå.

Den demografiske utviklinga vil på nasjonalt nivå føre til ein aldring i befolkninga på lang sikt. I følge Statistisk Sentralbyrå sine framskrivingar vil delen av befolkninga over 67 år i høve til delen av den yrkesaktive befolkninga auke frå 21 % i 2010 til 32 % i 2030. Dette fører til ein auke i offentlege budsjett, ein auke i forsørgarbøra for dei som er i yrkesaktiv alder, samt eit press på arbeidskrafressursane. Utviklinga fører til trong for ein pensjonsreform og ei betre utnytting av arbeidsevne, blant anna ei betre samordning av arbeids- og velferdsforvaltninga (Jfr NOU 2004:13). Vidare er det grunn til å tru at generell effektivisering av offentleg sektor framleis vil vere særskilt aktuelt for å dempe veksten i utgifter (Jfr Regjeringa sitt ”Moderniseringsprogram” for offentlig sektor). Tenester retta mot ein aldrande befolkning vil vere arbeidsintensive. Dette vil bidra til auka konkurranse om arbeidskrafta på lang sikt. For den einskilde region og kommune vil den demografiske utviklinga variere og vil ikkje utan vidare svare til utviklinga på landsbasis.

Det går for tida føre seg mange debattar som rører ved kommunane si framtidige rolle. Desse debattane har også innverknad på kva vurderingar ein gjer i høve til kommunestruktur. Vi vil her kort omtale dei debattane som går føre seg på ulike arenaer i samband med følgjande fem tema:

- *Oppgåvefordelinga*. Skal kommunane ha dei same oppgåvene som i dag eller skal dei få fleire eller færre oppgåver? Skal kommunane ha dei same oppgåvene (generalistkommunar) eller skal ein ha eit system med oppgåvedifferensiering?
- *Regionnivået*. Skal regionnivået framleis eksistera, og korleis skal ein i tilfelle dele regionane inn?
- *Lokaldemokratiet*. Kor omfattande skal det lokale sjølvstyret vere?
- *Finansieringa* av kommunane.
- *Effektiviseringa* av kommunane.

2.2 Oppgåvefordelinga

I høyringsuttalingane og debatten som følgde Christiansenutvalet si utgreiing, vart det hevda at ein først måtte få ei betre avklaring på kva for oppgåver kommunane skulle ha i framtida før ein avgjorde framtidig kommunestruktur. Eit resultat av handsaminga av

Christiansenutvalet si innstilling var at det i 1998 vart satt ned eit oppgåvefordelingsutval. Dette utvalet gav si innstilling i 2000 (NOU 2000:22). Etter dette har oppgåve fordelinga vore handsama i Stortinget med bakgrunn i to stortingsmeldingar (St.meld. nr 31 (2000-2001 Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling og St.meld. nr 19 (2001-2002 – Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå). Dei vedtekne endringane i oppgåvefordelinga har mellom anna ført med seg at kommunane har fått tilført fleire oppgåver, særskilt innafor områda landbruk og miljø.

Oppgåvefordelingsutvalet formulerte sju retningslinjer for oppgåvefordelinga:

- Oppgåver bør leggjast ut på det lågast moglege effektive nivå
- Oppgåver som krev utøving av lokalpolitisk skjøn og vurdering bør leggjast til folkevalte organ
- Oppgåver som er kjenneteikna av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet vere eit statleg ansvar.
- Staten bør ha ansvar for oppgåver som gjer krav på sentrale vedtak og som føreset eit heilskapeleg grep for god oppgåveløysing.
- Oppgåver som krev stor grad av koordinering bør leggjast til same forvaltningsorgan.
- Oppgåver som krev stor grad av samordning ovanfor brukarane bør leggjast til same forvaltningsorgan.
- Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og vedtakskompetanse for ei oppgåve, skal og ha ansvaret for finansieringa.

Debatten om kommunestruktur i høve til oppgåvefordeling er i stor grad knytt til kommunane si rolle som generalistkommunar. Systemet med generalistkommunar har tradisjonelt stått sterkt i Noreg, og dette prinsippet vert også understreka i St.meld. 31 (2000-2001) om oppfølginga av "Oppgavefordelingsutvalget" sitt arbeid. Det vert likevel ikkje oppfatta som eit problem at systemet med generalistkommunar stiller visse krav til likskap i føresetnadane mellom kommunane. Det vert hevda at føresetnadane er sær s ulike med dagens kommuneinndeling. Det vert også hevda i St.meld. 31(2000-2001) at ulikskapen vil bli forsterka framover ved at kompleksiteten i og krava til den offentlege oppgåve løysinga stadig aukar, og at denne utviklinga vil vere vanskeligare å møte for små enn for store kommunar. Det vert av den grunn argumentert med at det framleis er trong for endringar i kommunestrukturen.

Det vert hevda, blant anna av Rattsø (Rattsø 2003), at kommunestrukturen er viktig for desentralisering av oppgåver ved at store og kompetansekreivjande oppgåver krev store kommunar. Rattsø uttalar vidare at dersom ein vil stå fast på kommunestrukturen, bør ein rette opp ubalansen gjennom å flytte oppgåver ut av kommunane.

Eit anna alternativ er å halde på og utvide oppgåvene i dei største kommunane, medan andre tek seg av dei "store" oppgåvene i dei små kommunane. Ut frå dette perspektivet kan ein "verne" dei små distriktskommunane, men leggje større press på fusjonar i sentrale strøk. Selstad (2003) hevdar i denne samanheng at det er geografien som hindrar ein sterkare regional integrasjon. Ein samanslåing av spreidd busette nabokommunar vil ikkje fjerne smådriftsulempene sidan desse er

bygd inn i geografien. Dette vil kunne skape skilnader ved at store kommunar vil vere i stand til å ta på seg nye oppgåver, medan små kommunar vil vere meir fastlåste.

I St.meld. nr.31 (2002-2003) Storbymeldingen, vert det sagt at systemet med generalist-kommunar verkar slik at dei minste kommunane sine føresetnader legg premisser for kva oppgåver, vedtak og ansvar som kan bli desentralisert til kommunesektoren.

Oppgåvedifferensiering er i praksis i ferd med å bli innført i mindre målestokk i samband med ei ny forsøksordning. Denne ordninga inneber at einskilte kommunar får ansvaret for ein eller fleire fylkeskommunale eller statlege oppgåver. Forsøka er avgrensa til eit fåtal store kommunar som får ansvaret for nokre få definerte fylkeskommunale eller statlege oppgåver.

På lengre sikt kan ikkje kommunestruktur bli vurdert uavhengig av oppgåvefordelinga. Spørsmålet er om dei små kommunane kan fylle si rolle som generalistorgan, og om dei eventuelle problema eigentleg er knytt til lågt folketal, eller om det er andre årsaker som ligg bak. Vil ein omfattande kommunesamanslutning blant perifere distriktskommunar med lågt folketal, spreidd busetnad og låge skatteinntekter føre til *robuste kommunar*?

2.3 Regionnivået

Etter at fylkeskommunane dei siste åra har mista viktige helse- og sosialtenester, vert spørsmålet om dei oppgåver som finst att kan forsvare ei vidareføring av fylkeskommunen som eit direkte folkevalt forvaltningsnivå. Det vert og stilt spørsmål om fylkeskommunane er for små til å ivareta viktige regionale utviklingsoppgåver. Når mange i debatten omkring framtida til fylkeskommunen har stilt spørsmål om kor levedyktig han er, verkar det som om dette har samanheng med følgjande fire tilhøve (KRD 2004 c):

- Fylkeskommunane har vore vurdert til å vere for små til å ivareta viktige regionale utviklingsoppgåver
- Etter at fylkeskommunane dei siste åra har mista viktige helse- og sosialtenester, vert spørsmålet om dei oppgåvene som står att kan forsvare ei vidareføring av fylkeskommunen som eit eige direkte valt forvaltningsnivå
- Det vert stilt spørsmål om det er naudsynt med tre forvaltningsnivå i eit land med relativt få innbyggjarar [eller: fire millionar innbyggjarar]
- Fylkeskommunen har fått redusert legitimitet dersom ein måler dette i form av valdeltaking. Ved fylkestingsvalet i 2003 låg valdeltakinga på 55,6 prosent.

Fleire regjeringar og regjeringsoppnemnte utval har gjennomført omfattande utgreiingar som vedkjem det politiske og administrative nivået mellom stat og kommune (Christiansen-utvalet, Sundsbø-utvalet, Hovudstadsutvalet, Oppgåve fordelingsutvalet, Planlovutvalet, Effektutvalet, Distriktsskjemisjonen, Inntektssystemutvalet.) Kommunal- og regional-departementet (KRD) har utarbeida eit hefte som er ment å fungere som eit innspel i debatten om fylkeskommunen si rolle og framtid (*Alternativer til dagens fylkeskommune* (H-2156), Kommunal- og

regionaldepartementet i oktober 2004.) KRD peiker i innleiinga på at det særleg er fire tilhøve som blir drøfta; behovet for eit mellomnivå, oppgåvefordeling, valordning (direkte eller indirekte) og geografisk inndeling. I vår samanheng er det interessant å merke seg kva premisser KRD legg til grunn for sin egen utgreiing:

- Dagens kommunestruktur ligg til grunn. Det er lite som tyder på at det i den næraste framtid vil skje samanslutningar i stort omfang. Det går likevel føre seg lokale drøftingar om samanslutningar. Konsekvensar av ein mogeleg utvikling i retning av større og færre kommunar blir difor og drøfta i dei einskilte modellane.
- Interkommunalt samarbeid skal vere frivillig.
- Rammefinansiering er hovudfinansieringsform for kommunesektoren.
- Oppgåver og ansvar som kommunane har i dag vert ikkje drøfta.

Det inneber at KRD i sin eigen utgreiing styrer unna spørsmål som etter mange sin oppfatning er avgjerande i drøftingar om framtida til mellomnivået, som kommunestruktur og oppgåvefordeling.

Kommunal- og regionaldepartementet planlegg våren 2005 å legge fram ein stortingsmelding om regionalpolitikken. Denne vil blant anna omfatte ein vurdering av fylkeskommunen si nye rolle som regional utviklingsaktør. I kommuneproposisjonen, som vert lagt fram våren 2005, vil det bli gitt generell og heiskapeleg omtale av status for kva rolle og oppgåver fylkes-kommunen skal ha. I neste stortingsperiode vil heile fylkeskommunen, og dei pågåande forsøka med einskapsfylke og oppgåvedifferensiering bli evaluert, og spørsmålet om organisering av regionnivået i Noreg vil bli lagt fram for Stortinget.

Spørsmålet om framtida til fylkeskommunen er ikkje avklara, men mykje tyder på at det er politisk fleirtal i Stortinget for å halde oppe eit politisk nivå mellom Storting/regjering og kommunane. Det er ikkje avklara, og heller ikkje i serleg grad drøfta, kva oppgåver og ansvar dette mellomnivået skal ha, eller korleis det skal bli finansiert. Førebels er det den geografiske inndelinga som har dominert interessa. I drøftinga av framtidig kommunestruktur og oppgåvefordeling er det så langt lite å hente i regionaliseringsdebatten.

2.4 Det kommunale sjølvstyret

Det kommunale sjølvstyret er dels grunngjeve med at ein desentralisering av oppgåver og ansvar vil føre til ein meir effektiv ressursbruk enn om vedtaka blir fatta på sentralt nivå. I tråd med denne filosofien vart rammeoverføringssystemet innført frå 1986. Sett i høve til øyremerking av tilskot, er rammeoverføringar basert på objektive kriteria også sett på som eit betre verkemiddel i høve til å fremje effektiv ressursbruk. Medan den nye kommunelova og innføringa av inntektssystemet innebar nedtoning av staten sin sektorstyring av kommunane til fordel for heilskapstenking og overordna planlegging, er det no eit auka fokus på reformer og tiltak som fører med seg ei ny sektorisering eller oppstykking av den kommunale verksemda. Det er eit spørsmål om økt fokus på auka rettar for den einskilte brukar, konkurranse utsetjing og

privatisering av tenestetilbod går på kostnad av dei folkevalte sitt handlingsrom og moglegheiter til å dimensjonere det samla tenestetilbodet i høve til lokale behov.

Sjølv om det vert uttala frå statleg hald at lokaldemokratiet skal bli styrka, er det ein almen oppfatning at den statlege styringa har blitt sterkare og at kommunane i stadig større grad er blitt iverksettarar av statleg politikk. Omsynet til likskap har blitt tillagt større vekt enn omsynet til lokalt sjølvstyre. Det er ulike forklaringar på denne utviklinga. Ein forklaring går på at likskapsidealet har blitt medvete prioritert på kostnad av lokal politisk handlefridom. Sørensen og Vabo (2004) hevdar at forklaringa ligg i at veljarane manglar informasjon om gevinsten av desentraliseringa. Statlege "reformmakarar" møter difor få protestar frå lokaldemokratiet.

Spenningstilhøvet mellom stat og kommune er dei siste åra illustrert gjennom ei rekkje scenario. Dette er til dømes sentralt i framtidsscenario for 2015 som ECON/Preview (2003) har utarbeida. Her vert tilhøvet mellom den fattige kommunen og den rike staten understreka; dvs tilhøvet mellom demokrati og likskap. Resultatet av arbeidet deira er to scenario: "Løvens makt" og "Fløyelsrevolusjonen". "Løvens makt" føreset at den sterke staten blir enda sterkare, medan i "Fløyelsrevolusjonen" tar kommunane attende makta – det blir meir lokaldemokrati.

Likskapsidealet er eit resultat av den nasjonale velferdspolitikken som går ut på at befolkninga skal ha rett til grunnleggjande velferdstenester uavhengig av bustad og inntome. Når statsmakt og likskapsideal vert framstilt som einsidig negativt i høve til verdien av det lokale sjølvstyret, vert det faktum at kommunane har sær ulike ressursgrunnlag tilslørt. I tillegg til spaningstilhøvet mellom statleg og lokalt nivå, vil det og eksistere eit spaningstilhøve mellom ressurssterke og ressursvake kommunar. Dei ressursvake kommunane vil ikkje nødvendigvis tene på å akseptere større skilnader.

2.5 Finansieringa av kommunane

Kommunane sitt inntektsnivå og gjennom det aktivitetsnivået, er i stor grad styrt av Storting og Regjering gjennom det årlege økonomiske opplegget ovanfor kommunesektoren. Her vert den totale inntektsramma og fordelinga mellom ulike inntektsartar (skatt, rammetilskot, øyremerka tilskot) fastsett. Sjølv om kommunane får store skatteinntekter, har staten og herredømme over desse gjennom at delen innbetalte skattar som kommunane får, det såkalla "skattøret", vert regulert gjennom årlege stortingsvedtak.

Det er i alle fall to problemstillingar som er relevante i høve til drøftinga om kommunestruktur. Den eine går på det lokale inntektsgrunnlaget og den andre dreiar seg om storleiken på kommunen i seg sjølv skal utgjere eit kriterium for å få tilskot gjennom ramme-overføringssystemet.

Med den omfattande inntektsutjamninga vi har i dag, er koplinga mellom lokalt inntektsgrunnlag og totale inntekter for dei fleste kommunane heller svak. Unntaket er einskilde rike kraftkommunar og nokre store kommunar med høge skatteinntekter. At koplinga til det lokale inntektsgrunnlaget er svak tyder at næringsutvikling kastar lite av seg i form av auka skatteinntekter. For dei fleste kommunar vil det i første rekkje vere folketalet som genererar

inntekter til kommunen. For å bøte noe på dette får kommunane frå 2005 ein del av selskapsskatten som dei siste åra har vore ein statleg skatt. I tillegg har skatt som del av dei frie inntekter auka gjennom regulering av "skatteøret" dei seinare åra.

Ein auka betyding av det lokale skattegrunnlaget vil vere til fordel for store sentrale og skatterike kommunar, medan kommunar i utkantane med eit tynt befolkningsgrunnlag, eit svakt næringsgrunnlag og ein ugunstig aldersfordeling vil kome dårlegare ut. Større vekt på lokalt skattegrunnlag kan og føre til større årlege variasjonar i skatteinntekter, samstundes som kommunane sine utgifter i særskild stor grad er bundne opp til å dekke sentrale velferdsgode. Dess større vekt det vert lagt på likskap og nasjonale standardar for tenestetilbodet, dess vanskelegare vil det vere å forsvare å legge vesentleg større vekt på det lokale skattegrunnlaget.

Dei små kommunane har gjennomgåande høgare frie inntekter pr innbyggjar enn større kommunar. Dette har samanheng med at einskilde små kommunar har høge skatteinntekter av di dei er kraftkommunar. Samstundes får dei fleste kommunar med færre enn ca 3200 innbyggjarar regionaltilskot, og kommunestorleik vert dessutan sett på som ein "ufrivillig" kostnad ved berekning av utgiftsutjamnande tilskot. Tildeling av skjønsmidlar har og ein viss småkommuneprofil utan at kommunestorleik er noko eige kriterium i retningslinene for tildeling av slike midlar. Slik det er i dag medverkar ikkje rammeoverføringssystemet til at små kommunar får incitament til å vurdere samanslutning med nabokommunar

Det er satt ned eit inntektssystemutval som blant anna har fått i mandat å vurdere om kommunestorleik framleis skal bli sett på som ein ufrivillig kostnadsulempe. Det same utvalet skal og vurdere i kva grad regionaltilskotet går til det det er tiltenkt. Skjønstilskotet skal og bli vurdert. Utvalet skal gi si innstilling i oktober 2005.

Den omfattande utjamninga av inntekter mellom kommunar bidrar til at kommunar med svakt skattegrunnlag og ein "kostnadskrevjande" befolkning blir svært avhengige av overføringar. Endringar i rammeoverføringssystemet vil difor slå sterkt ut for dei samla inntektene. Samstundes er det ikkje sikkert at kommunesamanslåingar vil bidra til at disse kommunane blir mindre overføringsavhengige sidan eit svakt næringsgrunnlag kan vere eit problem for heile den regionen kommunen ligg i.

2.6 Drifta av kommunane

Kommunal tenesteyting er i dag langt på veg prega av effektiviseringskrav, sterkare fokus på kvalitet og brukarrettar. Det går føre seg statleg initierte effektiviseringsprosessar som vekselvis har namn som "fornyning", "modernisering" og "fristilling". I desse prosessane har staten i stor grad adoptert ein styringsfilosofi og styringsteknikk som går under nemninga "New Public Management" (NPM). Dette er eit samleomgrep for ei rekkje reformer og teknikkar i offentleg sektor som har det sams at inspirasjonen stammar frå det private næringsliv og frå ein økonomisk-liberalistisk tankegang (K.Klausen i Busch m.fl 2002). Utgangspunktet for NPM er at offentleg

sektor er for stor, for regelbunden, lite fleksibel, for lite brukarfokusert og med for dårleg leiing (Klausen 2002). I Busch (2002) vert følgjande element omtala som sentrale i NPM:

- Borgarane blir sett på som forbrukarar som bør ha fritt val mellom offentlege gode.
- Brukarane må medverke i tilrettelegginga av kommunale tenester.
- Det må bli skapt marknader eller kvasimarknader slik at monopol blir avløyst av konkurranse mellom tilbydarar.
- Rammebudsjettering vil erstatte detaljregulering.
- Organisering og leiingsprinsipp frå den private sektor blir overført til offentleg sektor.

Konkurranse og marknadsorientering for å sikre effektivitet vert tillagt stor vekt i NPM . Moderniseringa føre ofte med seg at det vert innført eit skilje mellom sjølve produksjonen (utførarrolla) og den såkalla tingsingsfunksjonen. Tingsingsfunksjonen omfattar dimensjonering av tenestetilbod og myndigheitsutøving i form av tenestetildeling og handheving av ulike lover og reglar. Produksjonsverksemda kan bli utførte av kommunen sjølv eller bli satt bort til private. Det vert og opna for såkalla privat utfordringsrett, større grad av privatisering av produksjonen (t.d. gjennom lettare tilgang til å opprette private skular), samt at brukaren sjølv kan velje leverandør for å få utført tenester (frie brukarval). Kommunal verksemd vert stykka ut i verksemdsliknande organisasjonar (resultateiningar), aksjeselskap og liknande som har i oppgåve å produsere tenester så effektivt som mogleg. Det same har elles staten gjort gjennom fristilling av ein del statlege organisasjonar og etatar som til dømes Televerket og Posten.

Konkurranseutsetting inneber i prinsippet (men kanskje sjeldan i praksis) at produksjonen kan bli utført kor som helst uavhengig av kommunegrenser, eller i alle høve av firma med hovudkontor og tilsette i andre kommunar. Ein kan dermed tenke seg ei utvikling der kommunane si rolle meir og meir går i retning av ”tingarrollen”, medan produksjonen vert tatt over av private. Dette kan føre til at kommunegrensene mistar noko av sin betyding og at faktorar som stordriftsfordelar og tilgang på kompetanse må bli vurdert på ein annan måte enn berre i tilhøve til folketalet innafor ei kommunegrense.

Både storleik, sentralitet, busettings- og næringsstruktur påverkar moglegheitene til å sette i verk NPM- inspirerte effektiviserings tiltak. I tynt folkesette område og i område med låg sentralitet vil det truleg ikkje finnast tilstrekkeleg marknadsgrunnlag for omfattande privat drift. Dette vil føre til at kommunane si rolle som tenesteprodusentar eventuelt vil kunne utvikle seg ulikt i ulike typar kommunar.

Fokuset på tenesteyting, effektivitet og kvalitetsstandardar har nedtona lokalpolitikarane si innverknad når det gjeld tenesteyting, og har samstundes redusert fokuset på kommunane si samfunnsutviklarrolle og trongen for å sjå ting i samanheng. Meir statleg styring med tenesteproduksjonen har medverka til at den einskilte teneste vert produsert kostnadseffektivt og med god kvalitet. Vi veit likevel lite om i kva grad denne utviklinga er prioriteringseffektiv, dvs om kommunane produserer den riktige samansetninga av tenester i samsvar med dei lokale behova.

3 Territorielle forhold

Kommunane står svært forskjellig rusta til å møte endringar i eksterne rammevilkår. I dette kapittelet syner vi nokre struktur- og utviklingstrekk ved kommunane som vil vere viktige for evna til å løyse kommunale oppgåver i framtida. Det dreier seg om *territorielle forhold* som t.d. avstandar, topografi, busetnad og senterstruktur, og *utviklingstrekk* når det gjeld demografi, næringsliv, handelslekkasjar, arbeidsmarknad, pendling og samferdsle. Kriterium knytt til regional identitet hører også heime her.

3.1 Busetnad og senterstruktur

Eit av hovudargumenta for å endre dei kommunegrensene vi har i dag, er at dei blei laga i ei tid da busettings- og samferdselsmønsteret var eit anna. Sidan 1964 har folketalet vokse kraftig, men veksten har ikkje vore jamn over heile fylket. Folk bur tettare i dag enn for 40 år sida. I tillegg har det skjedd store endringar i samferdselssektoren. Framfor alt har nye vegar, tunnelar og bruer, saman med økt bilhald gjort det lettare for folk å reise. Mobiliteten har økt og pendlingsområdet rundt tettstadene i fylket har blitt større og større. I tillegg har teknologiske endringar ført til at reisebehov er endra. Til dømes er det ein del tenestar som ikkje lenger er nødvendig å oppsøke fysisk, men som no kan løysast elektronisk.

3.1.1 I fleirtalet av kommunane bur meir enn halvparten spreidd.

Busetnadsmønsteret i Hordaland er prega av at Bergen er eit senter som er mange gonger større enn det nest største senteret, Askøy. Berre 15 av dei 89 tettstadene i fylket har meir enn 2000 innbyggjarar. 58 har færre enn 1000 innbyggjarar, 29 har færre enn 500. Med omsyn til kor mange som bur i tettstader er Hordaland heilt på linje med landsgjennomsnittet med 78 prosent. Med andre ord bur 22 prosent i område med spreidd busetnad.

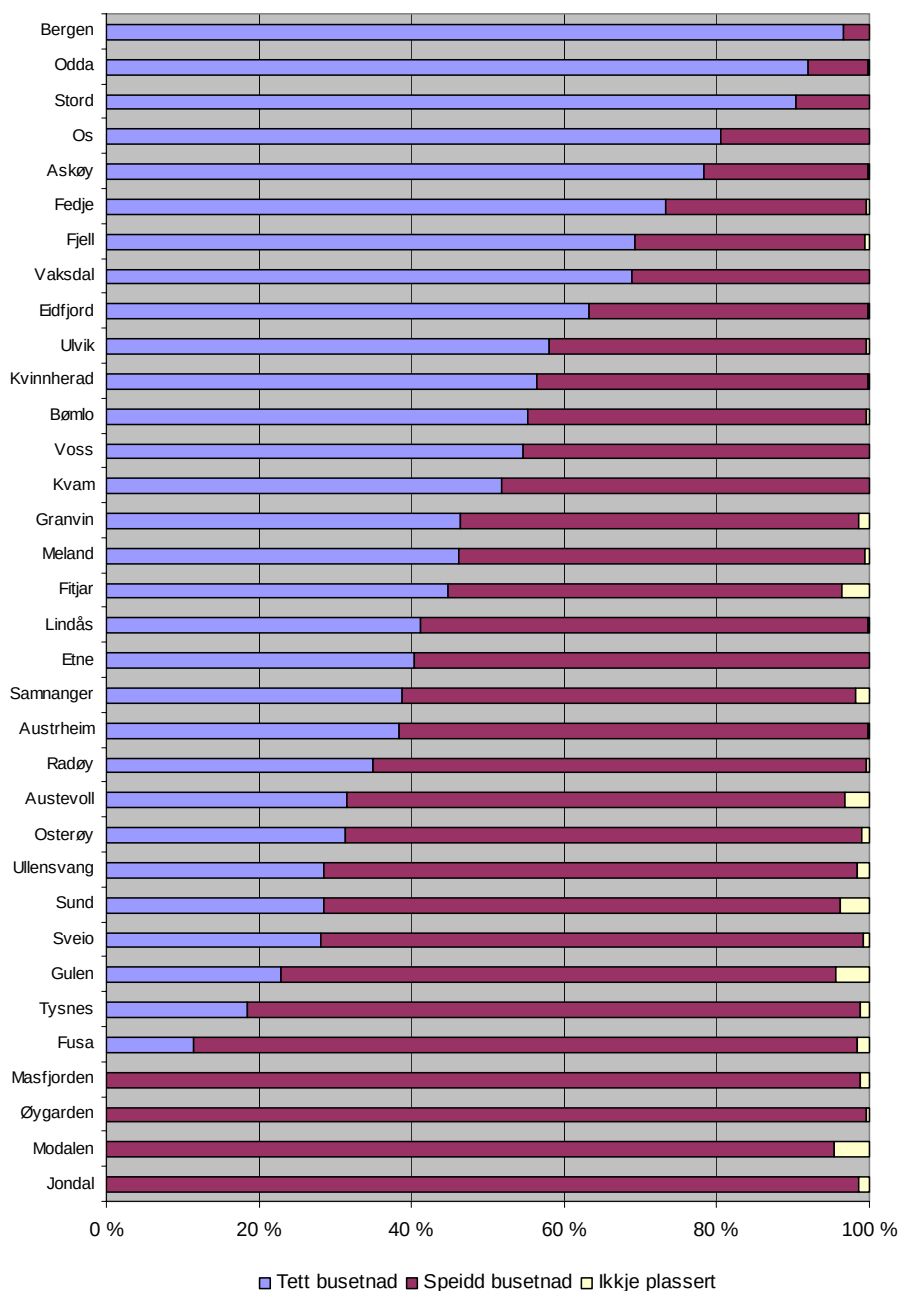
Busetnaden er tettast ute ved kysten, og følgjer elles fjordarmane - med unntak av Voss. Fylket har mange høge og bratte fjell, og mange øyer og fjordar. Topografien gjer transportforholda vanskelege; reisetida mellom busetnader som i luftline ikkje ligg så langt frå einannan, blir lang. Sjølv om det har vorte mange nye vegar, bruer og tunnelar dei siste åra, er likevel avstandane lange i store deler av fylket.

Hordaland er delt i fem kulturhistoriske regionar: Bergen; Nordhordland, Sunnhordland, Hardanger og Voss. Grensene er ikkje eintydige, og dei endrar seg over tid. Til dømes har Bergensregionen vakse, mens Midhordland har krympa eller eksisterar kan hende ikkje lenger. Haugalandet i Rogaland inkluderar Sveio og Etne frå Hordaland.

Kvar av desse regionane har sine regionsentra: Bergen som også er landsdels og fylkessenter, Knarvik, Leirvik, Odda sentrum og Vossevangen. I tillegg til desse regionsentra, reknast også Norheimsund, Straume, Osøyro og Haugesund som regionale sentra. I nokre fylkeskommunale

dokument vert også Askøy nemnt som eit senter på nivå med regionsentra, og som skal avlaste Bergen.

Delen som bur i tettbygde strøk har auka frå 70 til 78 prosent frå 1970 fram til i dag. Utanom Bergen var delen i tettbygde strøk 54,9 prosent i 1970 og har berre vakse med 1,5 prosentpoeng fram til i dag. Variasjonane er store i fylket. I Bergen bur 97 prosent i tettstader, medan fire kommunar (Jondal, Modalen, Øygarden og Masfjorden) ikkje har tettstader¹ i det heile (figur 3.1). I fleirtalet av kommunane (19) bur meir enn halvparten spreidd. Utfordringane knytte til tenesteproduksjon er svært ulike frå dei mest tettbygde til dei mest griskrendte kommunane.



Figur 3.1 Del av folketallet i tettstader og i område med spreidd busetnad. 2004. Kjelde: SSB.

1 Dvs. dei har ikkje tettstader etter definisjonane til Statistisk sentralbyrå (SSB). Ein tettstad skal har meir enn 200 innbyggjarar, og det skal ikkje vere meir enn 50m mellom husa.

3.1.2 Byer og tettstader konstituerar robuste regionar

På mange måtar kan ein seie at byar og tettstader er det som konstituerer funksjonelle regionar. Den funksjonelle regionen består av eit større senter (by) der dei fleste arbeidsplassane og tenestefunksjonane finst, og eit omland med folk som pendlar inn til desse funksjonane. Dei siste åra har det vore slike funksjonelle regionar det har vore satsa på i regionalpolitikken. Grunnen til det er at *”den enkelte kommune ikke kan tilby det spekter av arbeidsplasser, arbeidskraft og tjenester som folk og bedrifter etterspør, og at en derfor må utvikle større sammenhengende arbeidsmarkeds-, bo- og serviceregionar”* (St.meld. 34 (2000-2001)). Ein føresetnad for å lykkast med dette er nok auka konsentrasjon av arbeidsplassar og tenester, betre kommunikasjonar og auka reiseaktivitet i befolkninga sjølv om mange tenester no kan utførast elektronisk.

Det finst som nemnt i kapittel 1.5 ingen eintydig definisjon av kva som er robuste arbeidsmarknads- og serviceregionar, men i utgreingar om desse spørsmåla blir ofte anten brukte *lokale bu- og arbeidsmarknadsregionar* basert på arbeidspendling, eller *økonomiske regionar* der kvar kommune er tilordna eit større senter sjølv om det ikkje er mykje arbeidspendling. Dette er ut i frå ei erkjenning om at alle må hente tenestene sine frå ein eller annan stad. I Hordaland er det fire økonomiske regionar rundt sentra Bergen, Leirvik, Voss og Odda, og 10 bu- og arbeidsmarknadsregionar (11 om ein reknar med Haugesund) rundt desse og seks andre sentra (Norheimsund, Husnes, Fedje, Eivindvik, og Modalen og Austevoll). Fire kommunar danner sine eigne bu- og arbeidsmarknadsregionar: Fedje, Modalen, Kvinnherad og Austevoll - fordi (store delar av) dei ligg for langt unna andre arbeidsmarknader. Desse kommunane ligg også langt unna større servicesentra. Kommunesamanslåingar vil ikkje åleine kunne redusere avstandane.

For at ein region (kommune) skal kunne vere robust i denne samanhengen, må folka få dekte dei daglege behova for arbeid, varer og tenester utan å måtte reise særleg langt. For sjeldnare tenestebehov kan litt lengre reiser akseptertast. Kor langt er folk villige til å reise i slike samanhenger?

Det er få empiriske studiar av kor langt folk faktisk er villig til å reise i slike samanheng. Pendlingstala gir oss ein peikepinn på kor langt folk er villige til å bruke på veg til jobb. Oftast er det slik at folk er villige til å bruke meir tid på veg til store sentra som t.d. Bergen, medan pendlingsomlanda rundt små sentra er mindre. Den normative reisetida for arbeidspendling er ofte sett til 45 minuttar for senter over 1000 innbyggjarar (Fossan 1975, Langen 1983). Av pendlingsmatisa og avstandstabellen lengre ut i dette kapitlet ser vi at dei aller fleste som pendlar inn til Bergen, bur nærare enn 45 minuttar frå sentrums kjernen - men omlandet omfattar også dei som bur lengre ut. Når det gjeld pendling til mindre sentra enn Bergen, er truleg 45 minuttar for langt - i alle fall tyder ei undersøking frå Sogn og Fjordane at det er slik (Båtevik 1994). Undersøkinga er 10 år gamal, men det er ikkje noko som tyder på at folk er villige til å bruke meir tid på veg til jobb no enn for ti år sida.

Ein nyleg gjennomført analyse i Møre og Romsdal (Båtevik m.fl. 2004), som tek for seg reisemønster til nøkkelpersonell² i samband med arbeid, shopping, kulturopplevingar,

2 Nøkkelpersonell er personar som har nøkkellstillingar i ulike bedrifter i området. Nøkkelpersonane er relativt unge og nyttilsette, og reknast derfor å vere blant dei mest mobile gruppene i befolkninga.

restaurantbesøk og fritidsreiser, konkluderar med at sjølv i tilknytning til mellomstore sentra som Kristiansund, Molde og Ulstein, er folk langt mindre regionale i reisemønsteret sitt enn det ein må føresetje for at såkalla robuste arbeidsmarknads-, bu- og serviceregionar skal kunne fungere. Yttergrensa for kor lang tid folk faktisk bruker på arbeidsreiser ser ut til å liggje på 30 minuttar. Pendling i samband med kulturtilbod, restaurantbesøk og fritidsreiser var sjeldne. Handleturar er meir vanleg, og 78 prosent av dei som budde i kommunar med små sentra reiste ut av kommunen for å handle klede, møblar, ting til huset og liknande. Det er i samband med kulturtilbod og shopping folk reiser lengst - men dette er tenester som sjeldan nyttast meir enn ein gang i månaden. Båtevik m.fl. (2004) minner oss også om at det geografiske landskapet ideen om robuste arbeidsmarknads-, bu- og serviceregionar” er henta frå, er nokså forskjellig frå det norske. Mens Storbritannia er prega av korte avstandar og store sentra som er svært lett tilgjengelege for eit folkerikt omland med tett busetnad, så er store delar av Hordaland prega av spreidd busetnad, små tettstader og lange avstandar.

3.1.3 Tettstader og senterfunksjonar

I 2004 er det 89 tettstader i Hordaland. Sidan 1964 er mange tettstader forsvunne, enten fordi folk har flytt i frå dei, eller fordi dei er blitt innlemma i større tettstader. Nye tettstader har vokse fram som følgje av sterk tilflytting til somme område - dei fleste i pendlingsområdet til Bergen. Berre sida 1999³ har ni nye tettstader kome til i Hordaland. Tettstadsutviklinga følgjer samfunnsutviklinga elles; ho speglar næringsutviklinga frå tida då einsidige industristader hadde si stordomstid, då tettstader blei bygd rundt kraftkrevjande industri t.d. Odda, Tyssedal, Dale, Vaksdal, Ålvik; alle desse har hatt ein kraftig nedgang i folketalet dei siste 35 år. (sjå vedlegg 1). I kontrast har nye tettstader vakse fram dels på grunn av nye typar arbeidsplassar baserte på olje og gass, og dels som følgje av at bustadmarknaden til Bergen har ekspandert inn i nabokommunane. Til dømes har Knarvik mangedobla folketalet frå ca 250 innbyggjarar i 1970 til over 4000 i 2004. Vidare har Lindås, Ågotnes, Frekhaug, Skoge/Møvik, Osøyro, Klokkekarvik, Manger og Askøy vakse kraftig. I tillegg til desse gamle tettstadene, har ”nye” tettstader⁴ vakse fram med stor fart Bergen, t.d. Hylke, Solsvik, Knarrevik/Straume og Krossneset.

I Sunnhordland har det også vore sterk vekst i mange tettstader sidan 1970: Sveio, Sagvåg, Rosendal, Sæbøvik, Våge, Rubbestadneset, Førde og Fitjar. Og sidan 1999 har veksten vore sterk i Husnes, Bekkjarvik, Storebø og Mosterhavn.

I dei andre delane av fylket har ikkje tettstadveksten sidan 1970 vore like sterk. Unntak er Ulvik, Norheimsund og Årås. Folketalsveksten i tettstadene har naturleg nok vore sterkast i dei områda som har hatt vekst i folketalet generelt sett. I den siste femårsperioden har ikkje ein gang regionsentera Vossevangen, Norheimsund og Odda vakse særleg mykje - dvs. Odda har vakse, med det er på grunn av at Eitheim er innlemma i Odda tettstad.

Storleiken til senteret er ikkje avgjerande for korleis det fungerer som tenestesenter. Kva varer og tenester som er tilgjengeleg, er vel så viktig. Engebretsen (2001) har laga ei oversikt over

3 1999 er første året for ny tettstedsstatistikk i SSB.

4 Tettstadene er nye i den forstand at dei nyleg har kome inn under SSB sin definisjon av tettstad.

servicefunksjonar i tettstader over heile landet. Der er 40 tenester ordna hierarkisk, dvs. den tenesta som finnst i flest tettstader (postkontor) er funksjon nr. 1 og den som finnst i færrest tettstader har nr. 40 (universitet). Av oversikta hans går det fram at Bergen, Haugesund og Leirvik er sentralstader av høg orden med 40, 37 og 36 funksjonar i 1999. Regionsentra Odda, Vossevangen, Knarvik, Osøyro, Askøy og Norheimsund har også forholdsvis mange tenestefunksjonar. Det same har Husnes og Indre Arna. Kanskje er det berre desse sentra som er sterke nok til å vere kjernen i robuste regionar eller kommunar?

Tabell 3.1 *Tal tenestefunksjonar etter tettstad 1999*

Tettstad	Tal funksjonar	Tettstad	Tal funksjonar	Tettstad	Tal funksjonar
Bergen	40	Etne	12	Klokkarvik	7
Haugesund	37	Sagvåg	12	Vaksdal	7
Leirvik	36	Sæbøvik	12	Jondal	7
Odda	33	Lofthus	12	Steinsland	7
Vossevangen	33	Dale	11	Fedje	6
Knarvik	32	Frekhaug	11	Skånevik	6
Osøyro	29	Våge	11	Sunde/Valen	6
Askøy	26	Eikelandssosen	11	Tyssedal	6
Husnes	26	Granvin	10	Fusa	5
Norheimsund	25	Ulvik	10	Espeland	5
Indre Arna	24	Skoge/Møvik	9	Tysse	4
Svortland	22	Ågotnes	9	Uggdalseidet	4
Øystese	20	Lindås	9	Modalen	4
Rosendal	18	Tjeldstø	9	Ålvik	4
Storebø	15	Førde	9	Salhus	3
Årås	14	Rubbestadneset	9	Sveio	3
Fitjar	14	Lonevåg	8	Hosanger	2
Blomvågen	12	Manger	8	Masfjordnes	2
Ytre Arna	12	Kinsarvik	8	Eivindvik	2

Kjelde: Engebretsen 2001.

Etter SSB sine definisjonar av kva som er eit sentrumsområde⁵, er det berre ti kommunar i Hordaland som har sentrumsfunksjonar. Ikkje overraskande finn vi Bergen og regionsenterkommunar som Stord, Odda, Voss, Kvam, Askøy, Lindås, Haugesund/Karmøy på lista. I tillegg finn vi Sund, Osterøy, Vaksdal og Austrheim. Overraskande er det at ikkje Fjell og Os er med på lista. I 2004 hadde altså ikkje Straume og Osøyro - som fylkeskommunen satsar på som avlastningssentra til Bergen - tilstrekkeleg tal næringar med sentrumsfunksjonar. Definisjonen til SSB er strengare enn Engebretsen sin med omsyn til kor geografisk samla funksjonane må vere.

⁵ Eit sentrum er eit område sett saman av ein eller fleire sentrumskjerner og ei sone på 100 meter i kring. Ein sentrumskjerne er eit område med meir enn tre ulike hovudnæringsgrupper med sentrumsfunksjonar. I tillegg til detaljvarehandel, må offentleg administrasjon eller helse og sosiale tenester eller annan sosial og personleg service vere representert. Avstanden mellom bedriftene skal ikkje vere meir enn 50 meter.

Tabell 3.2 *Tal sentrumsområde, og tal busette, tilsette og bedrifter i desse områda. Etter kommune. 2004.*

	Sentrumsområde	Busette	Tilsette	Bedrifter
Bergen	40	36572	56667	7661
Stord	2	425	1848	272
Odda	1	332	889	150
Voss	2	399	1818	317
Kvam	2	204	639	97
Sund	1	11	99	13
Askøy	1	36	221	33
Vaksdal	1	329	272	48
Osterøy	1	23	66	6
Lindås	1	125	1316	156
Austrheim	1	5	52	11
Haugesund	5	2281	5930	1178
Karmøy	4	703	1588	236

Kjelde: SSB

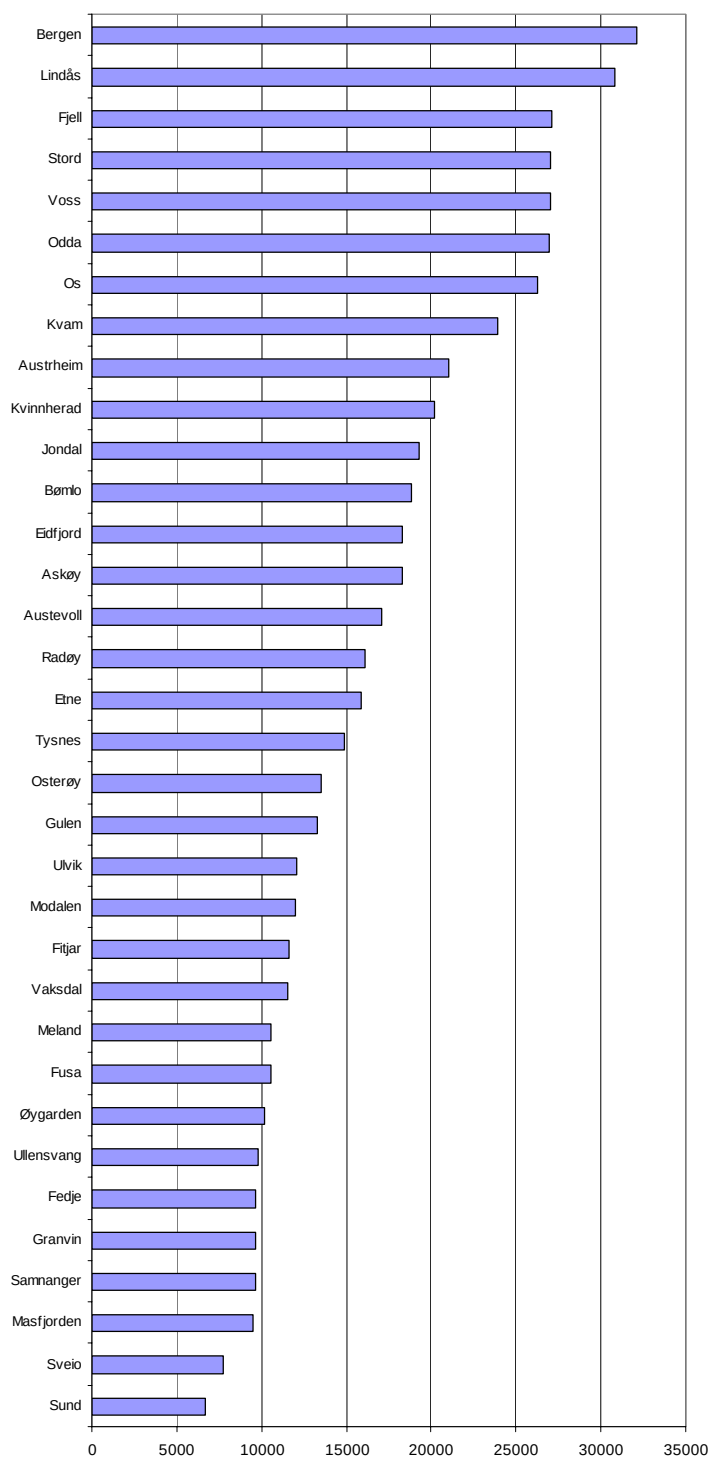
3.1.4 Kor handlar folk?

I tillegg til mengda servicefunksjonar, er omsetning i daglegvarehandelen ein god indikator på korleis eit senter fungerer. Figur 3.2 syner at det er godt samsvar mellom dei kommunane som har sentre med flest tenestefunksjonar, og dei som har høgast omsetning pr innbyggjar i varehandelen. Dei kommunane med høgast omsetning er forutan dei som er nemnte i forbindelse med tenestefunksjonar ovanfor, Fjell og Austrheim. Så sjølv om Fjell ikkje tilfredstiller krava til tal sentrumsfunksjonar innafor ei avgrensa kjerne, tyder omsetjingstala på at Fjell har eit sterkt handelssenter. I følgje Vanberg (2001) er det berre Bergen, Stord, Odda, Voss, Os og Lindås som har ein dekningsgrad på 100 prosent eller meir; dvs. at faktisk omsetning innan eit geografisk område tilsvarear eller overstig kjøpekraftspotensialet i same område. Men tala hans er frå 1997, det kan tenkast dekningsgraden for Fjell er blitt høgare no. Dei andre kommunane har handelslekkasjar, noko som er regelen for kommunar med små tettstader. Handelslekkasjar er ein føresetnad for å byggje opp regionale sentra med funksjonar som treng eit større omland.

Avstand til sentra

For at ein kommune skal vere robust må innbyggjarane ha lett tilgang til tenester av ulike slag. Ein kommune treng ikkje nødvendigvis ha tenester ein sjeldan har bruk for samla innafor eget territorium, men det bør vere lett for folk å reise til sentra som har tenester på alle nivå.

Vi veit som nemnt ikkje så mykje om kor langt folk synest det er greitt å reise for å få tenestebhova sine dekte. I vedlegg 2 er det ei oversikt over avstandar mellom nokre av tettstadene i Hordaland. I figur 4.18 er gjennomsnittlege avstandar til kommunesentra i den einskilde kommunen vist. I kapittel 3.3 skriv vi om potensialet for å korte ned reisetida i området.



Figur 3.2 Omsetning i varehandelen pr innbyggjar 2004. Tala er eksklusiv omsetning av motorkjøretøy og bensin, og eksklusiv meirverdiavgift. Kjelde: SSB

3.2 Demografiske tilhøve

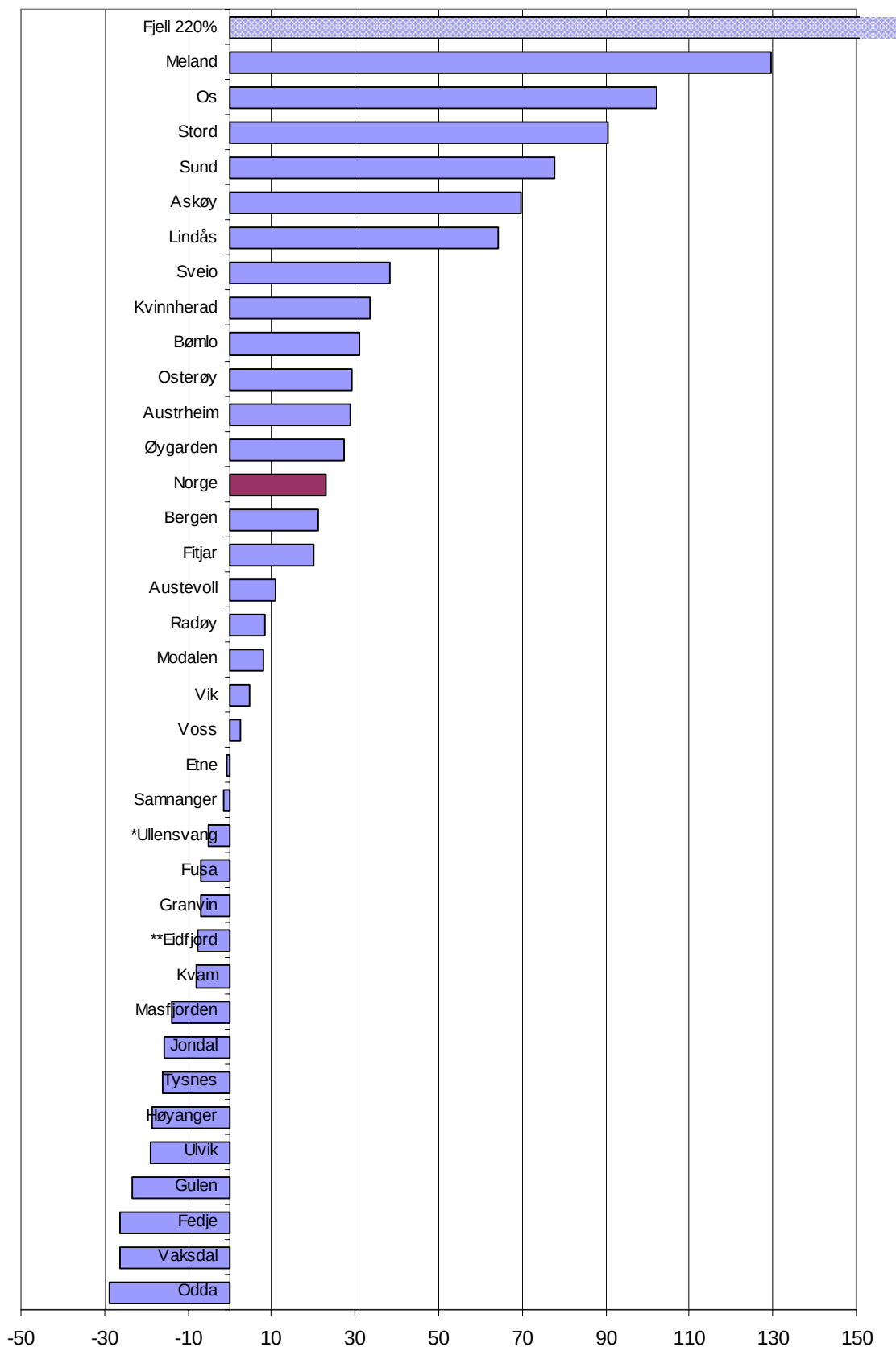
3.2.1 Folketalsutviklinga i grove trekk

Sida 1964 har folketallet i Hordaland vokse med nær 95.000 innbyggjarar (27 prosent) til 445.059 innbyggjarar i 2005⁶. Det er tre prosentpoeng meir enn landgjennomsnittet. Figur 3.3 syner endringa i folketallet i kvar kommune sidan 1965. Her er det dei lange linene som er i fokus. I hovudtrekk har kommunar i indre strøk hatt nedgang i folketallet, medan kommunar i ytre strøk har vakse. Det er stor forskjell på Odda som har miste nær 30 prosent av folketallet - til Fjell der folketallet er meir enn tredobla. Det er påfallande at kommunar som Odda, Vaksdal, Fedje, Høyanger og til dels Samnanger, som på midten av 1960-talet sto fram som vekstkraftige kommunar på grunn av store industrisatsingar, er dei som i løpet av 40-årsperioden har hatt sterkast tilbakegang. Også kommunar der landbruket sto sterkt, og kombinerte industri og landbrukskommunar har hatt nedgang når ein ser heile perioden under eitt (Gulen, Ulvik, Tysnes, Jondal, Masfjorden, Kvam, Eidfjord, Granvin, Fusa, Ullensvang). Eit anna fellestrekk ved nedgangskommunane er at dei ligg, eller inntil nyleg har lege, langt frå Bergen i reisetid.

Kommunane med sterk vekst er dei som ligg i Sunnhordland, og dei som ligg rundt Bergen. Mange av desse har likt som nedgangskommunane vore prega av industri og primærnæring, men dels har dei har hatt ein annan type industri, og dels ligg dei innanfor pendlingsområdet til store arbeidsmarknader i Leirvik, Haugesund og Bergen. Utvinninga av olje og gass har lagt grunnlaget for vekst i store deler av dette området - og for heile landet for den del.

Vår oppgåve er ikkje å analysere folketalsutviklinga i den einskilde kommune i detalj, men snarare å peike på at store strukturelle endringar kan skje også i kommande 40-årsperiode. Kor dei største endringane vil kome er ikkje lett å sjå med samtidsbriller. Kommunane må i alle fall også i framtida vere robuste nok til å tole tilsvarende endringar som dei vi har sett dei siste 40 åra.

⁶ Førebels tal frå SSB.



Figur 3.3 Vekst i folketallet 1965-2005. Tala for 2005 er førebelse. Veksten i Fjell er på 220 prosent og går utanom figuren. * Folketalet for Ullensvang i 1965 er eit anslag. Kommunegrensene er ikkje dei same i 2005 som i 1965. ** Veksten i Eidfjord er utrekna frå folketallet i 1963, og ikkje 1965. Kjelde: SSB.

3.2.2 Fødselsoverskott og netto innflytting

Mange kommunar i Hordaland har ei ung befolkning, og eit forholdsvis høgt fødselstal. Samanlikna med gjennomsnittet for landet er fertiliteten høg. Kvar kvinne får i gjennomsnitt 1,86 barn, mot 1,75 på landsbasis⁷. Det er berre Fedje, Modalen, Sund, Granvin og Eidfjord som liggjer under landsgjennomsnittet. Resten - og særleg Sunnhordland - ligg over. Det tyder på at folketalet i Hordaland og mange av kommunane vil vekse sjølv om det ikkje kommer nye innflyttarar.

Figur 3.4 syner hovudkomponentane i folketalutviklinga. Kommunane er sorterte etter kor mykje dei har vakse sidan 1993. Dei kommunane med sterkast vekst har både fødselsoverskott og netto innflytting – blant desse er nabokommunane til Bergen i fleirtal. Den siste tiårsperioden har mesteparten av veksten i Meland, Øygarden, Sund, Modalen og Fusa kome av netto innflytting. I Fjell, Askøy, Os, Bømlo, Bergen, Stord, Lindås, Austevoll, Osterøy, Sveio og Kvinnherad er det naturleg tilvekst som har gitt mest vekst.

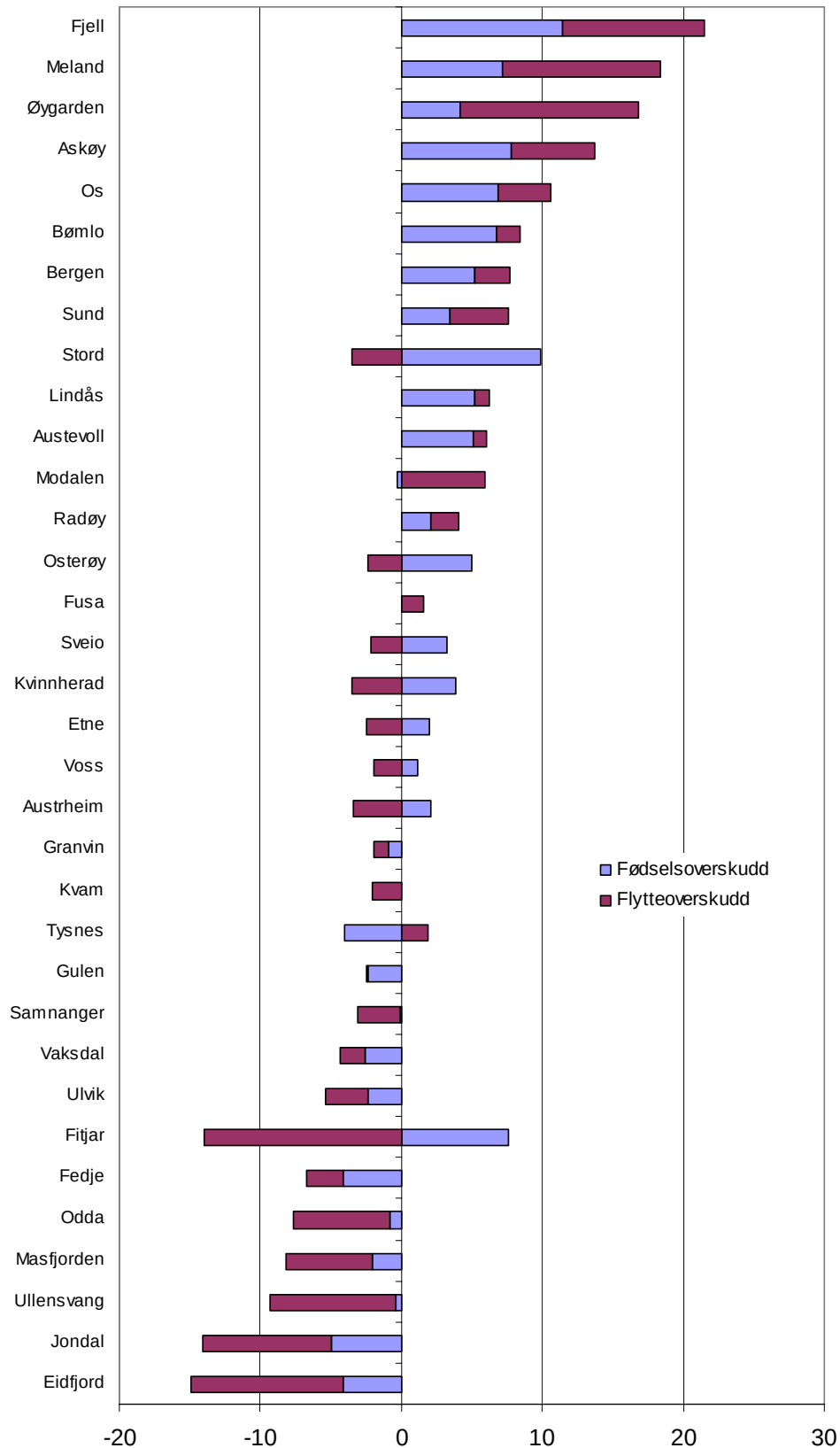
I Voss, Austerheim og spesielt i Fitjar har det vore fødselsoverskott, men netto fråflytting har ført til nedgang i folketalet. Dei andre kommunane med nedgang har både fødselsunderskott og netto fråflytting.

3.2.3 Mange barn og mange gamle gir stor forsørgingsbyrde

Aldersstrukturen i Hordaland i dag følgjer i hovudsak skiljet mellom indre og ytre delar av fylket. I regionane Hardanger og Voss, er det relativt få unge og mange eldre. Slik er det også i Vaksdal, Samnanger, og lengst nord i Nordhordland (Fedje, Masfjorden, Austrheim, Gulen) og i Tysnes. Denne aldersstrukturen gjer og at dei fleste av kommunane kan vente (ytterlegare) tilbakegang i folketalet framover. Det er sær grunn til å trekkje fram Ullensvang, som har ein svært ugunstig alderssamansetning. Det er venta rask nedgong i mengda føreskule- og skulebarn, og i talet 80-89 åringer og dei over 90-år. I tillegg får Ullensvang ein auke i talet 67-79 åringer.

Folkesetnaden i Sunnhordland og rundt Bergen er til gjengjeld forholdsvis ung, der Fjell, Askøy, Os, Meland, Øygarden og til dels Sund, stiller i ein nasjonal særklasse saman med fleire kommunar i Sunnhordland. Desse kommunane har sær gode vekstvilkår, men har også store utfordringar knytt til å levere tenester til ein stadig veksande folkesetnad. Framover kjem Os og Stord til å få ein vekst i delen eldre, samstundes med ein nedgang i delen barn og unge. Ein slik alderssamansetning tilseier at vekstkurva for desse to flater ut framover.

⁷ Dette er Samla fruktbarhetstal (SFT) for 1996-2002 som SSB bruker til framskriving av folketalet. Kjelde: SSB



Figur 3.4 Fødselsoverskott og netto flytting. Årleg gjennomsnitt pr 1000 middelbefolkning 1994-2004.
Kjelde: Panda.

Aldersstrukturen i dag og framskrivi til 2015 og 2020 er vist for kvar kommune i tabell 3.3 etter aldersgrupperingane i inntektssystemet. I høve til landet er det svært mange eldre og svært mange unge i Hordaland - og slik kjem det også til å bli framover mot 2015 og 2020. Ein annan måte å seie det på er at delen i yrkesaktiv alder 16-66 er lågare i Hordaland enn i landet elles. Det er ikkje gunstig med tanke på framtidig skatteinngang. Dei fleste kommunane i Hordaland vil tene på at ”demografikriteria” i inntektssystemet ikkje vert svekka framover.

I tabell 3.3 er aldersstrukturen i kommunane indeksert i høve til aldersstrukturen i heile Noreg. Tal under 100 tyder at innslaget er lågare enn landsgjennomsnittet, og tal lågare enn 100 er markerte med grøn farge. Det er gunstig med grøn farge i dei eldste aldersgruppene, men svært ugunstig i dei unge aldersgruppene. Tal over 100 tyder at innslaget av aldersgruppa er høgare enn på landsbasis. Tal høgare enn 100 er markerte med gul farge. Det er gunstig med gul farge i dei unge aldersgruppene, og ugunstig i dei eldre aldersgruppene. Tal over 160 er markerte med oransje, og det er berre i dei eldste aldersgruppene ein finn så høge tal.

Det er ei offentleg oppgåve å sørge for omsorgstenester til befolkninga. Aldersstrukturen i befolkninga er derfor blitt ei offentleg uro. Aukande aldring krev fleire sjukehus- og sjukeheimsplassar, og legg også meir beslag på primærlegane. I tillegg skal det betalast ut pensjonar. Forskolebarn, skolebarn og ungdom har nærmast obligatorisk skulegong fram til 19-årsalderen, og rundt 30 prosent følgjer i dag opp med høgskuleutdanning. Ein indikator for omsorgsbyrden er *den totale forsørgingsrata* som seier noko om kor mange kvar potensielt yrkesaktiv person må forsørge (her: Tal unge 0-15 år, pluss tal gamle 67 år eller meir, dividerte med tal personar i aldersgruppa 16-66 år).

I tabell 3.3 er den totale forsørgingsrata utrekna for alle dagens kommunar. No er det ikkje slik at det er dei yrkesaktive innanfor ei kommunegrense som aleine har ansvaret for å forsørginga. I Noreg går ein stor del av skattane og avgiftene til staten. Grunnrenta frå olje- og gassverksemda går også til staten. Staten fordeler så ein del av desse inntektene til kommunesektoren og sørger for ei viss utjamning av inntektene mellom kommunar med høge eigeninntekter og kommunar med lave eigeninntekter. Staten sørger også for ei utjamning ut frå kommunane sine utgiftsbehov, som i all hovudsak reknast ut frå kor mange unge og eldre innbyggjarar kommunane har. På denne måten vil staten sikre at kommunane blir i stand til å yte tenester overfor innbyggjarane sine. Som nærmare omtalt i kapittel 2 og 4 kan dette utjamningssystemet vere under press. I nokre av kommunane i Hordaland kan det også bli ei utfordring å skaffe arbeidskraft nok til å utføre tenestene. Kommunane får statlege driftstilskott etter kor stor del av befolkninga som er i dei ulike aldersgruppene, men i praksis må dei gjere harde prioriteringar mellom behova til desse gruppene. Endringar i kommunegrensene vil derfor kunne påverke tenestene framover. Ratane seier noko om variasjonar i potensielt forsørgingsbehov (og ”forsørgingsevne”) mellom kommunane no og i nærmaste framtid.

Tabell 3.3 Aldersstruktur, forventa kekst og forsørgarrate. Kjelde: SSB

	År	I alt	0-5 år	6-15 år	16-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år +	MMMM	Forsørgin
1201 Bergen	2004	100	103	98	101	98	97	100		51
	2015	100	106	97	101	93	103	110	8	49
	2020	100	106	97	101	90	102	113	11	51
1211 Etne	2004	100	104	99	95	108	144	164		60
	2015	100	100	104	95	115	112	168	0	58
	2020	100	100	105	96	108	125	139	0	59
1216 Sveio	2004	100	108	120	97	87	87	127		57
	2015	100	106	116	98	96	89	110	4	54
	2020	100	108	113	95	111	94	95	6	60
1219 Bømlo	2004	100	117	122	95	91	105	73		61
	2015	100	129	125	96	82	91	115	12	57
	2020	100	127	128	95	89	83	107	16	61
1221 Stord	2004	100	114	122	98	84	69	62		55
	2015	100	114	117	98	91	86	77	8	54
	2020	100	113	116	97	95	90	88	11	57
1222 Fitjar	2004	100	124	108	97	94	101	66		58
	2015	100	126	127	95	82	100	113	5	58
	2020	100	120	129	93	99	85	120	7	63
1223 Tysnes	2004	100	87	101	91	137	174	194		67
	2015	100	100	97	94	114	164	202	-3	61
	2020	100	103	101	92	121	156	180	-4	66
1224 Kvinnherad	2004	100	102	106	97	101	115	140		57
	2015	100	100	104	97	112	111	124	0	56
	2020	100	99	105	95	113	124	123	1	60
1227 Jondal	2004	100	78	95	92	135	201	149		65
	2015	100	100	98	93	125	137	193	-2	61
	2020	100	107	107	89	139	115	150	-2	71
1228 Odda	2004	100	87	96	94	135	156	167		63
	2015	100	94	96	95	114	154	189	-1	58
	2020	100	95	97	96	109	144	192	-2	59
1231 Ullensvang	2004	100	90	95	95	112	171	237		60
	2015	100	87	94	94	139	129	191	-6	60
	2020	100	88	92	94	127	164	157	-7	63
1232 Eidfjord	2004	100	73	105	95	126	141	228		60
	2015	100	107	90	98	109	127	154	2	54
	2020	100	112	105	95	111	124	117	2	61
1233 Ulvik	2004	100	83	108	93	115	160	314		64
	2015	100	91	92	95	133	117	196	-2	58
	2020	100	96	90	94	135	117	178	-1	62
1234 Granvin	2004	100	74	113	93	104	171	346		63
	2015	100	93	92	99	114	106	161	2	52
	2020	100	97	99	96	118	117	161	4	60
1235 Voss	2004	100	97	97	95	129	133	175		61
	2015	100	98	101	95	113	140	161	0	58
	2020	100	98	103	95	111	139	161	1	61
1238 Kvam	2004	100	89	107	94	117	144	185		62
	2015	100	94	101	95	117	130	166	-2	58
	2020	100	96	102	95	114	132	163	-2	61
1241 Fusa	2004	100	102	105	93	119	147	163		64
	2015	100	99	109	95	103	139	159	1	58
	2020	100	98	110	95	104	136	142	1	60
1242 Samnanger	2004	100	81	99	98	108	145	158		55
	2015	100	100	95	98	105	128	151	-2	54
	2020	100	97	102	95	125	94	148	-2	60
1243 Os	2004	100	110	115	101	79	69	74		51
	2015	100	101	112	99	100	81	82	4	52
	2020	100	100	110	98	107	95	80	7	56
1244 Austevoll	2004	100	116	119	95	95	97	136		61
	2015	100	117	121	95	90	104	124	5	58
	2020	100	118	122	96	89	99	118	8	59
1245 Sund	2004	100	102	111	102	77	82	100		50
	2015	100	89	98	103	95	86	98	-1	46
	2020	100	88	96	100	114	94	87	0	53
1246 Fjell	2004	100	129	132	99	57	54	43		54
	2015	100	116	127	100	75	55	54	16	50
	2020	100	116	122	100	83	61	54	23	53
1247 Askøy	2004	100	128	108	100	78	71	64		52
	2015	100	100	118	98	100	83	81	4	54
	2020	100	98	111	98	104	94	86	6	56
1251 Vaksdal	2004	100	82	105	90	147	156	246		69
	2015	100	91	93	93	124	180	191	-7	61
	2020	100	93	98	94	116	155	225	-8	63
1252 Modalen	2004	100	100	99	99	105	90	219		54
	2015	100	100	106	96	111	115	135	-4	56
	2020	100	100	100	99	103	141		-5	55
1253 Osterøy	2004	100	105	118	95	97	113	181		61
	2015	100	111	110	96	104	103	124	-1	57
	2020	100	112	114	94	108	107	114	1	62
1256 Meland	2004	100	115	128	98	70	72	97		55
	2015	100	110	123	100	81	65	70	12	51
	2020	100	108	119	99	93	72	63	17	54
1259 Øygarden	2004	100	112	124	95	96	98	73		61
	2015	100	110	121	99	78	93	119	9	52
	2020	100	113	118	99	83	82	111	14	54
1260 Radøy	2004	100	99	106	96	99	139	137		58
	2015	100	98	108	97	106	104	160	-1	55
	2020	100	96	106	97	110	106	122	0	57
1263 Lindås	2004	100	109	107	100	83	96	111		53
	2015	100	100	112	98	102	88	110	2	53
	2020	100	96	110	97	113	96	105	4	58
1264 Austrheim	2004	100	95	105	100	95	102	133		53
	2015	100	89	98	94	144	110	138	-5	60
	2020	100	91	98	91	148	124	126	-5	68
1265 Fedje	2004	100	93	95	89	162	173	122		71
	2015	100	84	96	94	115	202	151	-4	59
	2020	100	84	93	96	104	191	176	-6	58
1266 Masfjorden	2004	100	81	111	92	129	151	225		66
	2015	100	103	108	92	115	158	150	-3	63
	2020	100	109	111	93	108	150	145	-2	65
1411 Gulen	2004	100	99	111	92	114	143	234		65
	2015	100	94	94	96	136	105	239	-3	59
	2020	100	97	93	94	148	110	191	-2	62

Samanslutningar gir sjølvsagt inga endring av alderen til folk som bur i eit område, men med endra kommunegrenser vil den nye kommunen få ein annan samansetning av folkesetnaden. Dette kan påverke prioriteringane til den nye kommunen.

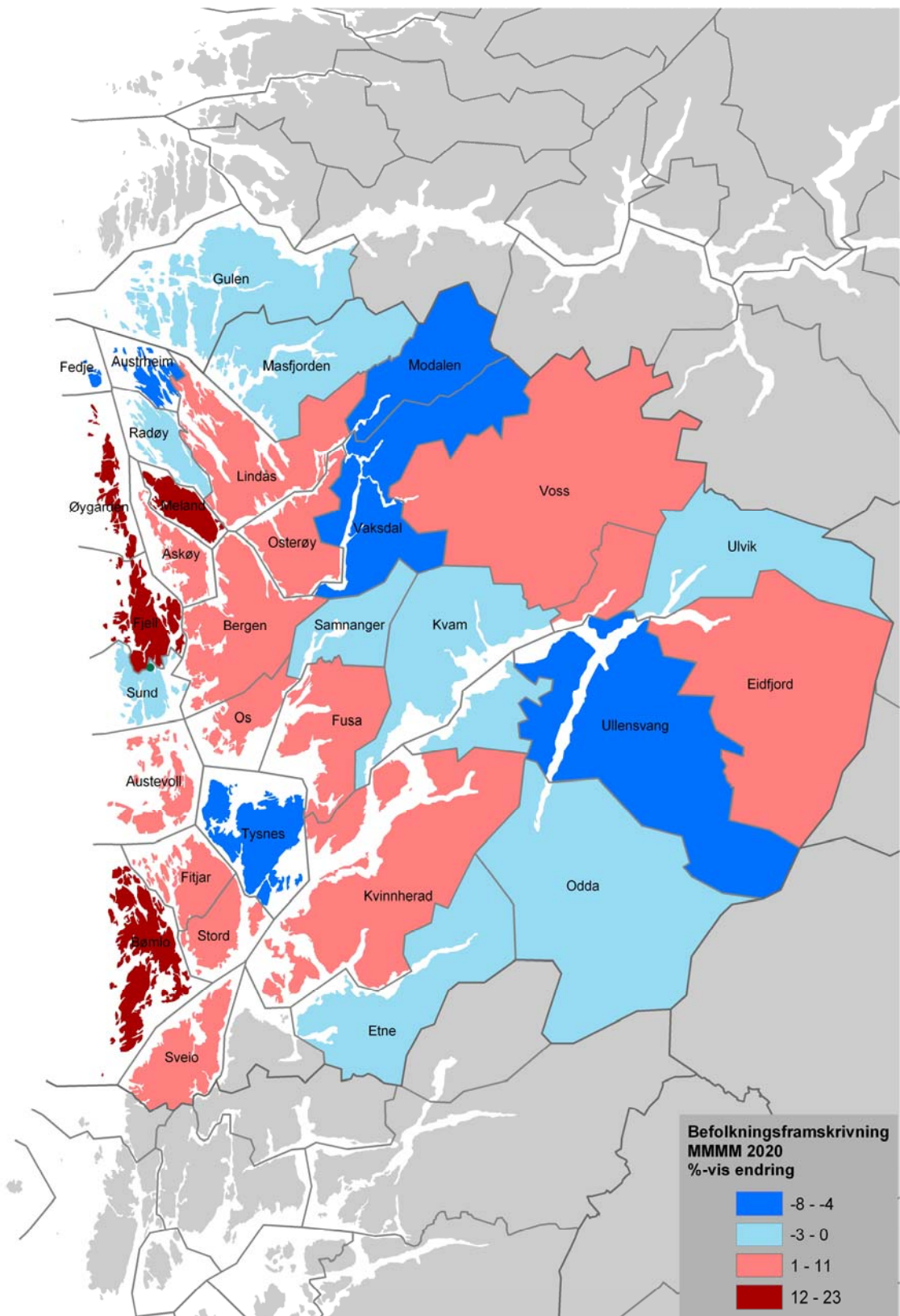
Den totale forsørgingsrata for heile landet er pr i dag 39 (kvar 100 yrkesaktiv må forsørgje 39 utanfor yrkesaktiv alder), og kjem til å minske til 35 i 2015 og 2020 etter MMMM-framskrivinga til Statistisk sentralbyrå. Det er fordi kommunane anten har mange barn og unge, eller så har dei mange gamle.

I tabell 3.3 syner siste kolonna den totale forsørgingsrata for kvar kommune nå og i 2015 og 2020. I løpet av ein tiårsperiode vil den totale forsørgingsrata gå ned i dei aller fleste kommunane, men i år 2020 vil den ha vakse litt igjen. Det kjem av at mengda ungdom er forholdsvis stor i dag, og dei kjem over i yrkesaktiv alder i løpet av ein tiårsperiode. Samstundes venter ein *mellombels* nedgang i talet eldre over 67 år. Os, Askøy, Austrheim og Modalen avviker frå dette mønsteret. I desse kommunane vil forsørgingsrata auke framover. Fedje har den mest ugunstige rata i dag, men i 2015 vil den vere meir på line med dei andre kommunane i Hordaland.

Når kommunane innafor eit geografisk område har veldig lik aldersstruktur, vil ikkje samanslåing av kommunar i dette område endre denne. Slår ein saman kommunar med svært ulik aldersstruktur t.d kommunar med svært høg del barn med ein med svært høg del eldre, vil forsørgingsrata auke. Ein samanslåing av ein kommune med mange yrkesaktive med ein med mange barn eller eldre, vil kunne vere gunstig for den nye kommunen.

Kor kjem veksten?

Figur 3.5 syner kart over kva kommunar som kan vente vekst og nedgang i folketalet fram til 2020. Tala for kvar kommune er vist i tabell 3.3 ovanfor for åra 2015 og 2020.



Figur 3.5 Framskriving av folkemengda 2020. Kjelde:SSB

3.2.4 Demografisk robuste kommunar

Når ein skal vise langsiktige utviklingstrekk i folkesetnaden, er det forholda mellom storleiken på ulike fødselskull som spiller inn. Storleiken til kvart årskull vert bestemt av kor mange som er i den alderen ein får barn, og kor mange barn kvar kvinne i denne alderen får. For at ei befolkning skal halde ved like sitt vekstpotensial må talet potensielle foreldre haldast ved like - elles må kvar kvinne få fleire barn. Sidan det ikkje er realistisk at dette talet vert auka vesentleg innafor kommande 10-15 år, lagar vi ein indikator for *naturleg vekstkraft* ved å sjå kor mange som kjem til være i alderen 20-35 dei neste 20 åra, samanlikna med kor mange som er i denne aldersgruppa i dag. Indikatoren tek ikkje omsyn til flytting. I tabell 3.4 tyder verdiar over 100 at gruppa unge vaksne ligg an til å bli større enn kva denne gruppa er i dag.

På landsbasis kjem aldersgruppa 21-35 år til å vere fem prosent mindre enn den er i dag, når ein ser bort frå innvandring og utvandring. I Hordaland pluss Gulen kjem denne aldersgruppa til å vere tre prosent mindre enn i dag - når ein ser bort frå flytting. Det er aldersstrukturen til Bergen som gjer at vekstkrafta til Hordaland er dårleg (sjå tabell 3.3). Når Bergen scorar så dårleg på denne indeksen, er det fordi der er veldig mange i gruppa 21-35 år i dag - grunna stor innflytting. Mange av innflyttarane flytt til ein av nabokommunane når dei får barn, og gjer sitt til at vekstkrafta i nabokommunane aukar monaleg.

Dei andre kommunane har sterk naturleg vekstkraft, og kjem til å halde ved like eller auke folkemengda mellom 21 og 35 år i komande 20 år, dersom det vert flyttebalanse. Grunnen til at mange har stor naturleg vekstkraft er nettopp at dei er fråflyttingskommunar, altså kommunar som i dag har relativt få 21-35 åringar. Men ein del av forklaringa er at dei som er i alderen 21-35 år er relativt få - fødselskulla frå 1970-talet var små. Dei som kjem i denne alderen framover er frå dei mykje større årskulla fødte på slutten av 1980-talet og starten av 1990-talet.

Det er ikkje særleg realistisk å vente seg flyttebalanse framover. For å korrigere det bilete den naturlege vekstkrafta gir, har vi sett på flyttemønsteret til dei årskulla som nettopp har gjennomlevd aldersfasen 21-35 år. Då finn vi at det berre er fem kommunar som har klart å halde ved like mengda folk i desse årskulla, ved at utflyttarane har vorte erstatta av like mange eller fleire innflyttarar frå same årskull. Det er derfor berre desse kommunane som kan rekne med å kunne ta ut heile vekstkrafta si framover, dvs. det er berre desse som kan nytte potensialet for reproduksjon *fullt ut*. Kommunane er Bergen, Ulvik, Fjell, Meland og Øygarden. Andre kommunar kjem også til å få vekst, men han vil då vere mindre enn han kunne vore om reproduksjonsgrunnlaget hadde vore halde ved like. I tabell 3.4 tyder tal over 100 at kommunen har hatt flyttegevinst for denne viktige aldersgruppa.

Flyttehistoria fortel at mange kommunar med sterk naturleg vekstkraft kjem til å miste folk i den viktige aldersgruppa 21-35 likevel. Masfjorden og Gulen har høg naturleg vekstkraft, men dersom flyttemønsteret held fram kjem dei likevel til å få færre i aldersgruppa 21-35 år enn dei har i dag. Flyttehistoria fortel at heile 11 kommunar har tapt 30 prosent eller meir av folk i etableringsfasen, (21-35 år) og 12 kommunar har mista mellom 10 og 20 prosent av denne aldersgruppa.

Ein siste indikator på kor demografisk robuste kommunane er, er delen 0-5 åringar i kommunen samanlikna med delen 0-5 åringar i landet. Tal over 100 i tabellen tyder på at delen småbarn er

høgare enn gjennomsnittet for heile landet. Når vi slår saman dei tre indikatorane naturleg vekstkraft, flyttehistorie og del småbarn, får vi eit bilete av kva kommunar som er demografisk robuste og kven som er sårbare. Indikatorane er samla i tabell 3.4, og kommunane er rangerte etter kor robuste dei er.

Tabell 3.4 *Kommunane etter tre indikatorar for demografisk styrke.*

	Vekstkraft	Småbarn	Flyttegevinst/tap
1246 Fjell	118	129	142
1256 Meland	125	115	129
1259 Øygarden	130	112	124
1247 Askøy	100	128	93
1201 Bergen	82	103	117
1243 Os	115	110	99
1221 Stord	115	114	94
1219 Bømlo	123	117	87
1263 Lindås	108	109	93
1245 Sund	112	102	93
1244 Austevoll	127	116	78
1252 Modalen	138	100	90
1216 Sveio	127	108	79
1260 Radøy	118	99	88
1222 Fitjar	110	124	62
1233 Ulvik	131	83	103
1253 Osterøy	128	105	74
1224 Kvinnherad	115	102	72
1211 Etne	117	104	69
1223 Tysnes	141	87	82
1241 Fusa	121	102	67
1235 Voss	115	97	72
1234 Granvin	163	74	93
1228 Odda	108	87	74
1411 Gulen	136	99	62
1232 Eidfjord	124	73	88
1231 Ullensvang	115	90	69
1238 Kvam	124	89	69
1264 Austrheim	119	95	59
1242 Samnanger	124	81	73
1251 Vaksdal	131	82	66
1266 Masfjorden	148	81	64
1265 Fedje	126	93	51
1227 Jondal	121	78	51

Kjelde: PANDA

3.2.5 Kan endra kommunestruktur gjere kommunane meir demografisk robuste?

Folketalet og busetnaden i Noreg endrar seg svært sakte. Sjølv på små stader med sterk fråflytting, er det frå det eine året til det andre meir stabilitet enn endring. Sjølv etter fleire tiår med sentralisering, er store delar av Noreg og Hordaland prega av spreidd busetnad.

Dei demografiske endringane er eit resultat av samspel mellom fleire utviklingsprosessar i samfunnet. Det er lite sannsynleg at kommunestrukturen har hatt vesentleg innverknad på dei

tunge demografiske utviklingstrekk, så som fruktbarheit, aldersstruktur og fødselsunderskott, og heller ikkje særleg verknad på storleiken og samansetjinga av flyttestraumane. Det er etterspurnaden etter arbeidskraft som sterkast har styrt både retning og storleiken til flyttestraumane, men kor mange som til ein kvar tid er i "flyttealder" spelar også inn. Dei siste par tiåra har etterspurnaden etter arbeidskraft vore høg i Bergensområdet og dessutan utanfor Hordaland; i Oslo-området og i Rogaland.

Når det gjeld busetnadsmønsteret er det sannsynleg at kommunestrukturen indirekte, eller i tydinga den geografiske fordelinga av kommunale arbeidsplassar og tenesteforsyning, har hatt mykje å seie. Kommunesektoren har på mange måtar teke over den rolla som primærnærningane, og dels også industrinærningane, har hatt som leveveg i store deler av Hordaland. Samanlikna med industrinærningar og ei rekkje andre tenestenærningar, er kommunale tenester geografisk nokså jamt spreidde over heile fylket. Kommunale tenester og forvaltning har også vore viktige for utjamning av forskjellar i levkår, og på den måten har kommunane hjulpet til å halde oppe busetnaden. Samtidig kan ein seie at busetnadsmønsteret har vore ein føresetnad for utbygging av kommunesektoren.

Det er folk sitt flyttemønster som hurtigast (men likevel nokså sakte) endrar busetnaden. I den graden kommunestrukturen har innverknad på etterspurnaden etter arbeidskraft og lokalisering av arbeidsplassar, tenester og bustader, vil ny kommunestruktur kunne påverke framtidig busetnadsmønster. I det følgjande skal vi sjå på flyttemønsteret og drøfte i kva grad samanslåinga av kommunar kan påverke dette.

3.2.6 Bergen si rolle som magnet og oppdemmingssenter

Spesiell plass bør viast Bergen si rolle i omfordelinga av befolkninga. Bergen verkar som ein magnet på unge vaksne på Vestlandet. Om lag kvar sjette som veks opp på Vestlandet (utanom Bergen) flytter til Bergen i løpet av aldersfasen 15-35 år (Sørli 2003). Alle som flytter til Bergen vert ikkje buande, nær 60 prosent flytter vidare innan de fyller 35 år. Når vi tek omsyn til at utdanningsflyttingar ikkje er med i desse tala, skjønar vi at det ikkje berre er som utdanningsarena Bergen er viktig for vestlendingar. Mange vestlendingar bruker Bergen som arena for utdanning, arbeid og kjærleik i unge år, men flytter vidare når dei skal etablere seg for godt.

Førti prosent av dei som flytter vidare frå Bergen, flytter til omlandet. Dei som veks opp i Bergen sitt omland har i utgangspunktet 2,5 gong større sjanse enn andre for å flytte til Bergen i unge år, og av desse er det heile 75 prosent som flytter tilbake til omlandet igjen når dei skal etablere seg. Men dei flytter ikkje alltid tilbake til den kommunen dei vaks opp i. Ulikt dei andre storbyområda, vel dei like ofte ein annan kommune omlandet. Dette kan tyde på at det kommunegrensene ikkje spelar nokon rolle. Det er kan hende det same for ho som vaks opp Fjell om ho buset seg der eller på Askøy når ho etablerar seg - ho reiser sikkert til Bergen kvar dag likevel.

Berre 20 prosent av dei som flytter vidare frå Bergen og som ikkje er oppvaska i omlandet, buset seg i omlandet når dei etablerar seg. Dette er mykje mindre enn det som er vanleg rundt dei andre storbyane i landet. Årsaka til det er at det er så mange som flytter attende til oppvekstkommunen

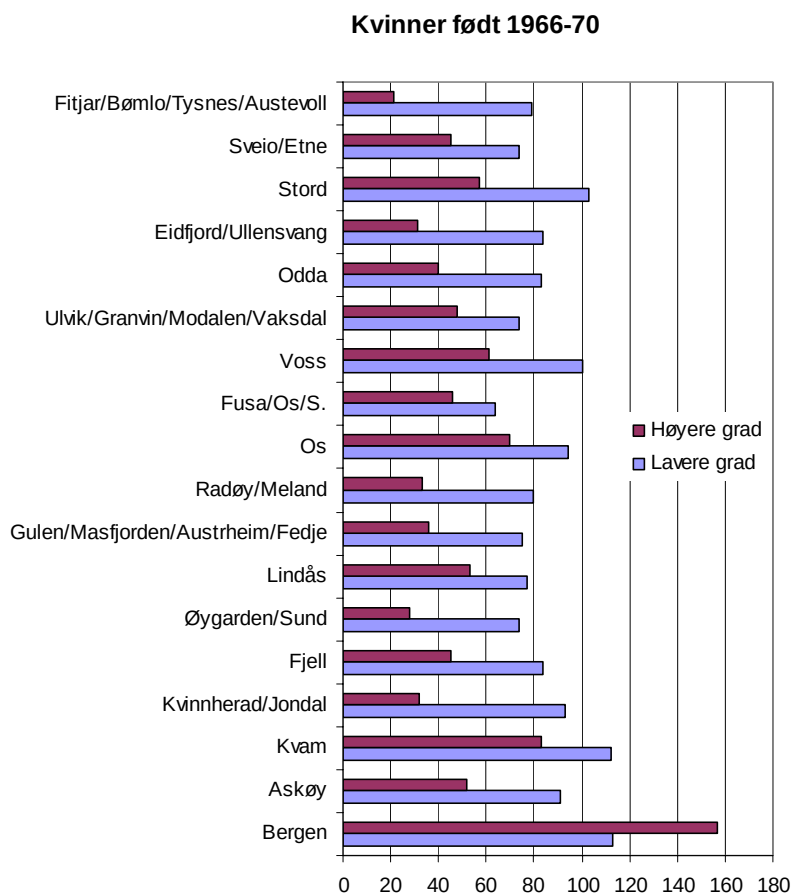
sin. Hordaland og særleg Hardangerregionen, er det området i Noreg som har flest tilbakeflyttarar. Halvparten av alle vidareflyttarar frå Bergen buset seg i oppvekstkommunen sin!

Bergen fungerer altså som ein magnet som trekkjer til seg flyttarar frå heile Vestlandet, men særleg frå eget omland. Bergen har heller ikkje problem med å trekkje til seg folk utanfrå landselen. Når innflyttarane kommer i etableringsalderen er det mange som flytter ut til omlandet. Her får dei barn, og gjer såleis sitt til at omlandet får enda sterkare vekstimpulsar. Flyttinga frå Bergen til resten av fylket er det tilbakeflyttarane som står for. Det er få av dei andre kommunane som får mange nykommarar, dvs innflyttarar som ikkje sjølv er oppvaske i kommunen.

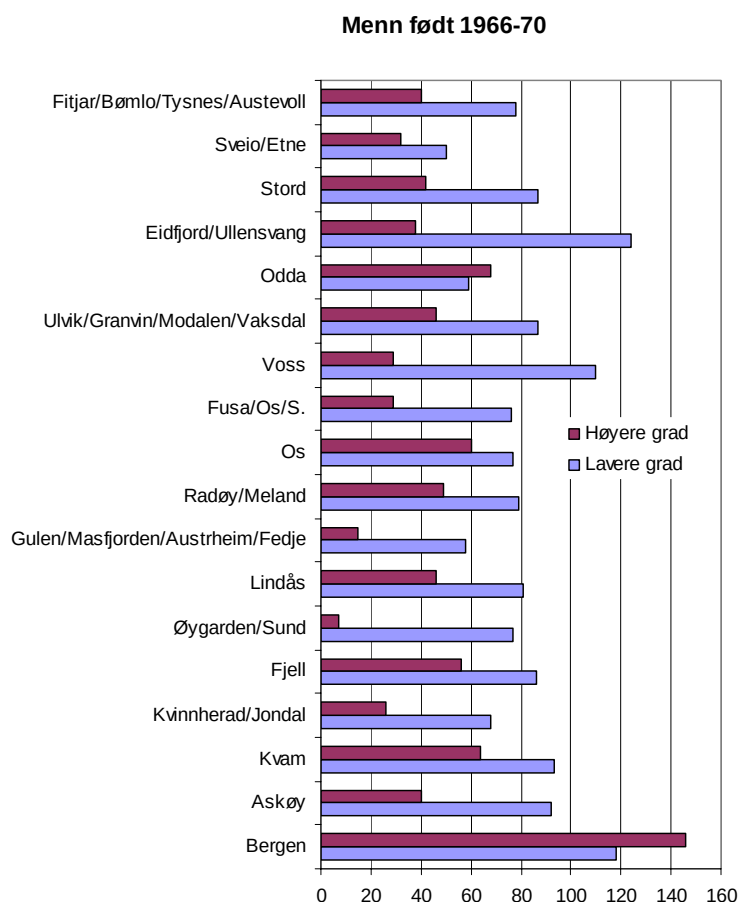
3.2.7 Bergen trekkjer til seg mange med høg utdanning

Alle kommunane i Hordaland - unnateke Bergen - har rekruttert færre folk med embetseksamen (lang høgare utdanning) enn det folketalet skulle seie - sjå tabell 3.6 og 3.7. Tala gjeld dei sist etablerte årskulla. Til gjengjeld har Bergen meir enn førti prosent fleire menn, og nær 60 prosent fleire kvinner, med slik utdanning enn dei skulle hatt dersom slik utdanning var jamt fordelt i landet. Også når det gjeld mengda folk med kort høgare utdanning har Bergen mange av både kvinner og menn. På dette nivået har også Voss, Eidfjord/Ullensvang fleire menn enn landsgjennomsnittet. Kvam, Voss og Stord har godt med kvinner på dette utdanningsnivået.

Det er dei med høg utdanning som flytter mest. Bergen samlar opp ein god del av dei som tek utdanninga si i Bergen. Ei undersøking frå Røkkansenteret syner at 65 prosent av dei som gjekk ut frå Universitetet i Bergen og Høgskolen i Bergen, fekk sin første jobb i Hordaland. Bergen trekkjer til seg nær 90 prosent av desse. Undersøkinga syner også at det kandidatane legg mest vekt på når dei skal søke jobb, er fagleg relevans. Berre 20 prosent meinte geografi var avgjerande for kor dei ville jobbe (kjelde: www.aetat.no). For denne gruppa mykje mobile unge menneske, er det tilgangen på gode jobbar som styrer flyttinga. Jobbar som krev høg formell kompetanse er sterkt konsentrert til storbyar.



Figur 3.6 Del kvinner (f. 66-70) med utdanning på høghskulenivå i høve til gjennomsnittet for heile landet (landet = 100.)Kjelde: Det koplede flyttehistoriematerialet SSB/NIBR

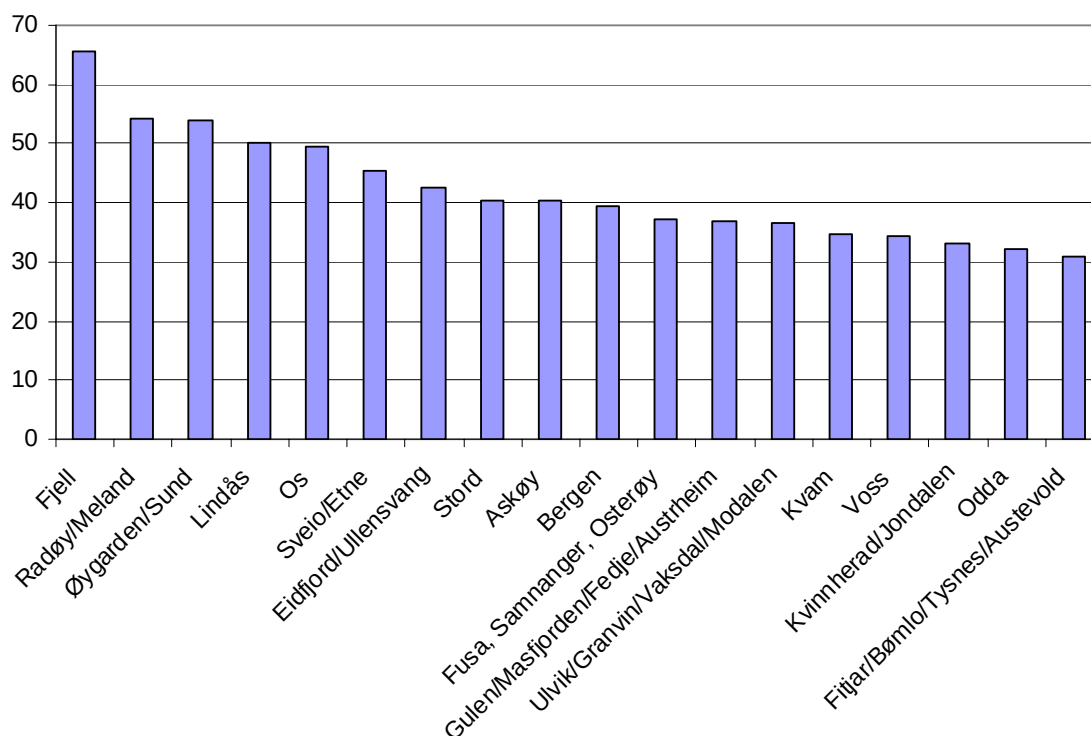


Figur 3.7 Del menn (f. 66-70) med utdanning på høyskolenivå i høve til gjennomsnittet for heile landet (landet = 100.)Kjelde: Det koplede flyttehistoriematerialet SSB/NIBR

3.2.8 Kor sterke er regionsentra?

Flyttestatistikken syner nokså tydelig at det er dei største kommunane som får netto innflytting, mens de små tapar folk. Eit klart unnatak er små kommunar som ligg i nærleiken av store byar. Det er med andre ord store arbeidsmarknader som trekkjer til seg folk.

I figur 3.8 ser vi kva kommunar som får mange nykommarar. I Fjell, Os, Lindås, Radøy/Meland og Øygarden/Sund er halvparten eller meir av den vaksne folkesetnaden nye innflyttarar (tilbakeflyttarar og internflyttarar er ikkje medrekna). Ein høg nykommardel har også Bergen, Askøy, Stord og Sveio/Etne - altså dei som ligg nær store byar som Bergen og Haugesund. Regionsenterkommunane Kvam, Odda og Voss har få nykommarar. Ein del av forklaringa er at desse kommunane har ei stor mengd tilbakeflyttarar. Uansett tyder det på at dei ikkje fungerer særleg oppdemmande på flyttestraumane frå andre delar av Hardanger. Vi ser at andre område i Hardanger og Midthordland får fleire nykommarar enn regionsenterkommunane.

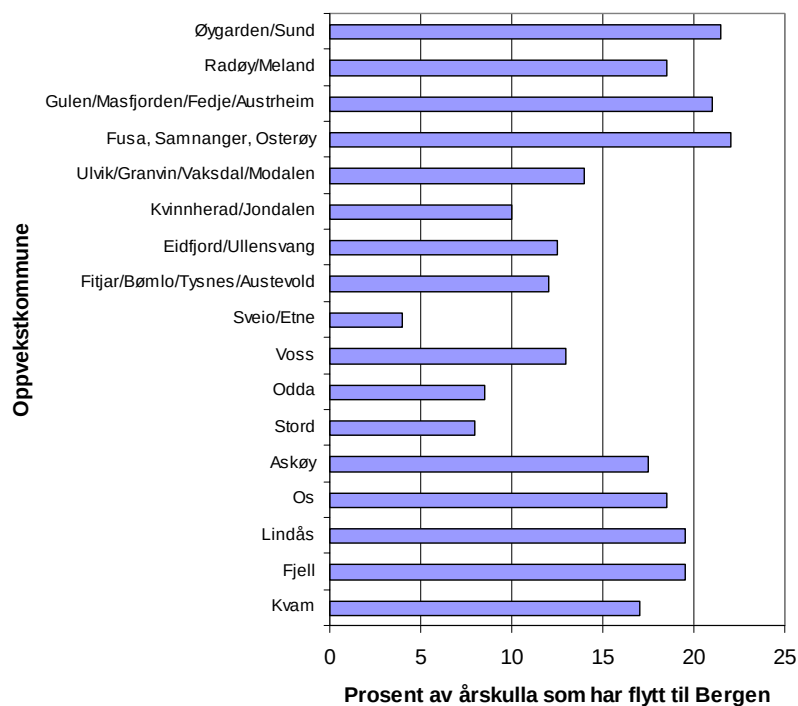


Figur 3.8 Del nykommarar til regionsenterkommunar og omlandskommunar. Prosent av årskulla 1956-60 og 1966-70. Kjelde: "Det koplede flyttehistoriematerialet" SSB/NIBR

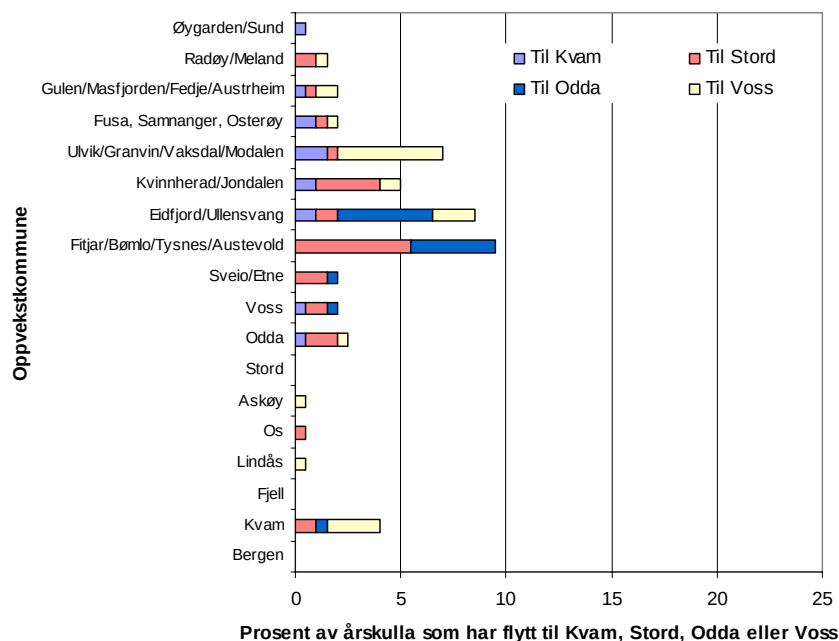
Figur 3.9 syner kor mange som har flytta og etablert seg i Bergen av dei som vaks opp i andre delar av fylket. I gjennomsnitt er det bare om lag kvar sjette frå Sveio og Etne som buset seg i Bergen, dei flytter til gjengjeld oftare til Haugesund og Karmøy. Mellom 15 og 20 prosent av dei som veks opp i Nordhordland og elles i nabokommunane rundt Bergen, buset seg permanent⁸ i Bergen. Det er forholdsvis få frå Hardangerområdet som vert buande i Bergen. Dei flytter oftare ut av fylket enn de andre.

I tabell 3.10 og 3.11 har vi sett i kva grad regionsentera i fylket demmar opp for flyttarar frå eige omland og frå andre delar av fylket. Vi har brukt same skalaen som for figuren over etablering i Bergen. Figurane syner at sjølv om vi summerar tiltrekkingskrafta til dei andre regionsentera, så er dei ikkje i nærleiken av Bergen når det gjeld tiltrekningskraft. Odda trekkjer til seg fire-fem prosent av dei som veks opp i Eidfjord og Ullensvang. Voss trekkjer til seg fem prosent av dei som veks opp i Granvin og Ulvik. Stord trekkjer til seg seks prosent av dei som veks opp i nabokommunane - kanskje hadde talet vore høgare om ikkje Austevoll var inkludert i omlandskommunane i figuren. Kvam har minimal tiltrekkingskraft på sitt omland - mykje mindre enn det ein kan vente av flytteutveksling mellom nabokommunar. Sett i lys av kor vanleg naboflytting er, er det ingen av desse sentera som kan seiast hatt særleg oppdemmande effekt på flyttarar frå sine omland.

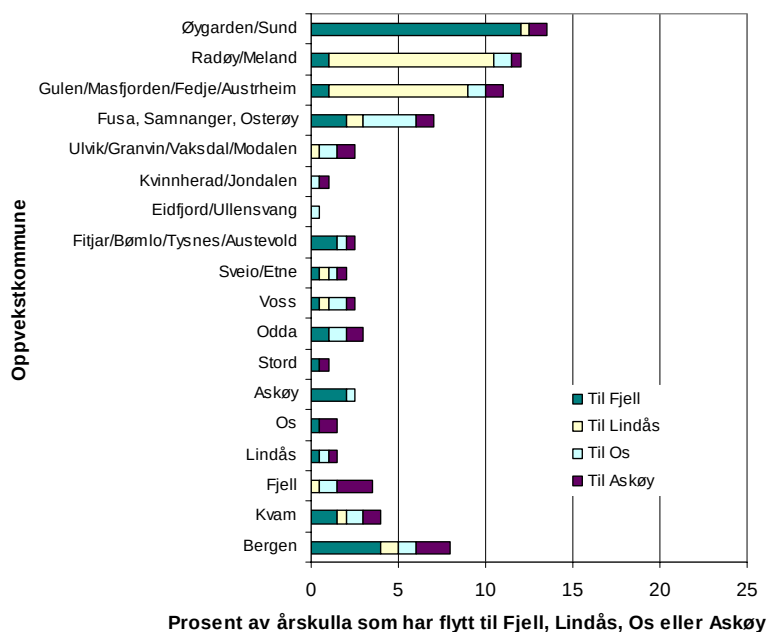
⁸ Når vi seier at dei buset seg permanent, er det fordi statistikken syner at det er få som flytter etter dei har fylt 35 år. Desse årskulla er dei siste som har rukket å bli 35 år. Årskulla er følgde frå dei var 15 år og busette i andre delar av fylket, til dei som 35-åringar har etablert seg i Bergen (og andre stader).



Figur 3.9 Del av årskulla født 1965-70 som har busett seg i Bergen. Etter oppvekstkommune. Kjelde: Det kopelete flyttehistoriematerialet SSB/NIBR



Figur 3.10 Del av årskulla født 1965-70 som har busett seg i Kvam, Odda, Stord og Voss. Etter oppvekstkommune. Kjelde: Det kopelete flyttehistoriematerialet SSB/NIBR



Figur 3.11 Del av årskulla født 1965-70 som har busett seg i Fjell, Lindås, Os eller Askøy. Etter oppvekstkommune. Kjelde: Det komplette flyttehistoriematerialet SSB/NIBR

I figur 3.11 ser vi at Fjell har trekt til seg 12 prosent av dei som vaks opp i Øygarden og Sund, og fire prosent av dei som vaks opp i Bergen. Vidare syner figuren at Lindås er tiltrekkande; 10 prosent av dei som vaks opp i Radøy/Meland og åtte prosent av dei som vaks opp i dei andre kommunane i Nordhordland. Fjell og Lindås har altså ei tiltrekkingskraft som kan måle seg med Bergen - men så er dei sjølv funksjonelle delar av storbyen Bergen.

Os og Askøy har fått mange nye innbyggjarar, særleg frå Bergen og andre omlandkommunar. I prosent er det ikkje mange, men bak kvar prosent i dette området er det mange personar.

3.2.9 Vil større einingar gjerde det lettare å rekruttere innbyggjarar?

Frå flyttestatistikken veit vi at større byar og tettstader, eller område som ligg i nærleiken av slike, i regelen har lettare for å rekruttere innbyggjarar enn mindre stader. Samanslåing av to kommunar til ein, vil gjere kommunen større, men storleiken til det største sentrert vert den same som før - i alle fall på kort sikt. Det er ikkje utan vidare nokon grunn til at to samanslegne kommunar skal få fleire innbyggjarar enn dei to gamle kommunane ville fått i sum.

Den viktigaste grunnen til at kommunar med større sentra har lettare for å få rekruttere innflyttarar, er at jo større og meir variert arbeidsmarknaden er, jo fleire kan rekne med å få jobb. Arbeidsmarknaden må vere av ein viss størrelse for å kunne tilby jobbar til to omtrent samtidig - og særleg to med høgare utdanning. Ei samanslåing vil ikkje utan vidare endre den samla etterspørselen etter arbeid.

Bak trua på at større einingar og sterkare satsing på "slagkraftige" sentra skal gi større aktivitet, fleire jobbar og betre rekrutteringa, ligg tanken om sjølvforsterkande vekst. Denne tankegangen kjenner vi frå ideen om vekstsentra som ble introdusert i Noreg på 1960-talet. Der skulle ein i

nokre få utpeikte sentra satse på tung og variert industribygging, som så skulle gje ringverknader til tenesteytande sektor. Desse sentra skulle danne motpolar til Oslo og demme opp for sentraliseringa. I Noreg vart det ikkje fart på senterveksten før på 70-talet då utbygginga av "velferdskommunane" tok til - då auka folketalet i dei aller fleste kommunesentra i heile landet. Seinare vart det i kvart fylke peikt ut nokre regionsentra som skulle vere sete for spesialiserte tenestar som treng større kundegrunnlag enn det kvar einskild kommune normalt har. Ved å satse på ein meir konsentrert utbygging av service og arbeidsplassar, skulle ein oppnå synergieffektar og sjølvforsterkande vekst. Denne skulle igjen skape tyngde i arbeidsmarknaden og hjelpe til å demme opp for flyttestraumane frå utkantområde til storbyane. Mekanismen skulle vere at det er lettare å skaffe to arbeidsplassar til eit høgt utdanna par i etableringsfasen i eit regionsenter enn i eit lite kommunesenter.

Så langt har ikkje satsinga på regionsentra gitt same effekt som utbygginga av velferdsstaten hadde på kommunesentra. Det er kan hende ikkje så rart. For det første er ikkje satsinga like stor, og for det andre har dei demografiske føresetnadene endra seg. For det tredje kan bustadspreferansane til folk ha endra seg. Som vi såg ovanfor, har ikkje regionsentra som Voss, Odda, Norheimsund - og heller ikkje et så stort senter som Leirvik/Stord - klart å rekruttere særleg mange frå omlandskommunane sine. Bergen, Haugesund, Stavanger og Oslo verkar meir attraktivt. Rekrutteringa til sentra som Knarvik og Straume - som har etter måten få senterfunksjonar - er større. Det har naturlegvis med nærleiken til Bergen å gjere. Vi kan og merke oss at Os ikkje har trekt til seg særleg mange av dei sist etablerte årskulla.

Når ein ser føre seg at *til dømes* Odda skal kunne bli eit sterkare senter etter kommunesamanslåing, ligg det ofte føresetnader om ei sentralisering av offentlege tenester i botn, og ein tanke om at auka aktivitet generer ny vekst. Ein meiner ei konsentrert satsing på næringsutvikling, kultur- og tenestetilbod i Odda, vil gjere Odda til ein meir attraktiv stad å bu. Samstundes ser ein gjerne for seg ei nedbygging av kommuneadministrasjonen i (t.d) Kinsarvik, Eidfjord og Jondal. Om ein skal ta ut stordriftsfordelar, må ikkje administrasjonen i nye Odda bli større enn summen av dei gamle. Samla sett ligg det an til færre arbeidsplassar i administrasjonen. I seg sjølv lovar ikkje det godt for rekruttering av innbyggjarar. Kommuneadministrasjonen har vore, og er framleis om enn i mindre grad, ei særskild viktig kjelde til rekruttering av folk med høgare utdanning til distrikta (Sørli 1996, Foss 2000).

Om ikkje konsentrert satsing gir fleire arbeidsplassar totalt sett og grunnlag for å auke folketalet, kan det kanskje påverke kva slags folk som rekrutterast. I høve til rekrutteringssituasjonen, kan bygginga av eit større fagmiljø gi gevinst. Det *kan* gjere det lettare enn før å rekruttere fagfolk, slik at ein på den måten får halde på eller få tilførd nye innbyggjarar. Nå er det ikkje berre storleiken på fagmiljøet som spelar inn på kor lett det er å rekruttere fagfolkfolk. For det første legg ikkje fagfolk, og heller ikkje anna folk, berre vekt på arbeidstilhøve når dei skal busette seg ein stad. Gode bustader, gode tenester, kulturtilbod og ikkje minst tilhøve er viktig når ein skal etablere seg med familie. For det andre har rekrutteringssituasjonen også ein god del å gjere med utdanningskapasiteten og tilgangen på fagfolk nasjonalt. Det vert ikkje fleire legar og vernepleiarar av at kommunar slår seg saman. For det tredje vil det nye konkurranselandskapet endre seg. Nå er det nokre få store kommunar og mange små som konkurrerer om spesialisert arbeidskraft. Dersom vi får ein heilt ny kommunestruktur, vil det kanskje bli mange store einingar å konkurrere med.

Det er eit empirisk spørsmål om ei konsentrert satsing, vil få fleire menneske til å busette seg i området. Om ein ser føre seg ein nedbygging av administrasjonane i Ullensvang, Eidfjord og Jondal, vil mange menneske miste jobben sin, eller få ein jobbsituasjon (t.d. pendling) dei er lite nøgde med. Det kan føre til fråflytting av fleire familiar. På den annen side, kan dei innsparingane ein får ved sams administrasjon, kanskje takast ut i fleire jobbar i tenesteproduksjon. Slike jobbar vil i større grad måtte lokalisrast i nærleiken av brukarane, og treng derfor ikkje kome utelukkande i det største senteret.

Om ei samanslåing med konsentrert satsing på største senter skulle gjere det lettare å rekruttere folk til området, er det ikkje sikkert dette vil gi seg utslag i vekst i folketalet. Aldersstrukturen i indre delar av fylket er slik at folketalet kjem til å gå ned sjølv om dei får netto innflytting.

Ein ny kommunestruktur er tenkt å vare nokre tiår. Om ein ser attende på dei 40 år som er gått sidan førre kommuneinndelingsreform, ser ein at kommunar som t.d. Odda var i sterk vekst, medan kommunar i Nordhordland hadde meir dystre utsikter. No er situasjonen den motsette. Det kan med andre ord hende at utviklinga snur fleire gonger framover. Til dømes kan det tenkast at Noreg kjem til å oppleve ein straum av flyttarar vekk frå storbyane, slik tendensane i lang tid har vore i fleire vestlege land. Samstundes er det vanskeleg å sjå føre seg at busetnaden vert heilt lausreve frå inntektsmoglegheitene.

Om det er ein fordel med store einingar i kampen om fleire innbyggjarar, kjem i stor grad an på om ein trur ein blir betre i stand til å planlegge og legge til rette for vekst når ein kan sjå større område samanheng, og når utviklingsressursane vert samla.

3.2.10 Internflytting.

Stor flytting mellom nabokommunar tyder på at dei har sams bu- og arbeidsmarknad, og /eller sams kjærleiksmarknad. Sterk flytting begge veger kan vere eit teikn på at kommunegrensa ikkje er viktig for kor ein buset seg.

Matrise 1 i vedlegg 3 syner at dei fleste flyttingane i Hordaland i femårsperioden 2000-2004, gjekk ut av fylket. Dei fleste innflyttingane kom også utanfrå. Den nest største flyttestraumen gjekk til Bergen. Alle kommunane med unntak for Sveio og Etne, hadde meir enn 15 prosent utflytting til Bergen. Frå Samnanger, Fjell, Os, Askøy og Osterøy gjekk halvparten eller meir av flyttingane til Bergen. I matrise 2 i vedlegg 3 ser vi at flytting frå Bergen utgjer store delar av innflyttarstraumane i alle kommunane unnateke Sveio.

Utanom Bergen er det ikkje så mange av kommunane som merkar seg ut med sterk flytteveksling med andre Hordalandskommunar. Her er dei som peikar seg ut:

Matrisene syner at mange frå Fitjar, Tysnes og Bømlo flytter til Stord, men at flyttingane frå Stord sjeldan går til nabokommunane. Likevel utgjer flyttingane frå Stord til desse kommunane ein betydeleg del av dei som flytter inn til dei.

Matrisene syner at Odda, Ullensvang og Jondalen har ein del internflytting. Ullensvang og Eidfjord også.

Voss får innflytting frå Granvin, Ulvik, Eidfjord og Vaksdal, og flyttinga går begge vegar. Voss er ein viktigare tilflyttingsstad enn Odda for eidfjordingane.

Kvam har flytteutveksling med Jondal og Granvin. Fusa, Os og Samnanger har også ein god del internflyttingar. Sund og Fjell har mykje internflytting. Vidare er det stor innflytting til Fjell frå Bergen, Øygarden og Gulen. Askøy har også stor flytteutveksling med Bergen, og for folk frå Modalen og Fusa.

Frå Meland, Radøy, Austrheim, Fedje og Masfjorden er det mange som flytter til Lindås. Internflyttingen i dette området er forholdsvis høg.

3.3 Regionforstørring

Regionforstørring er ein prosess som består i at tidlegare separate arbeidsmarknadsregionar blir knytte saman til ein ny og større region gjennom auka pendling. Regionforstørring kan kallast ein prosess fordi det skjer ei stadig utviding av pendlingsomlanda til byar og regionsentra. Ved at folk arbeidspendlar over stadig lengre avstandar, har det i større grad vore mogeleg å sameine ein spreidd busetnad med ein aukande konsentrasjon av arbeidsplassane i større sentera og byar. Sverige har gruppert landet i lokale arbeidsmarknadsregionar, LA-regionar. Ein LA-region er ein funksjonell region *”inom hvilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor mellan hem och arbete”*. (SIKA 2001, s.31) Talet på LA-regionar vert gradvis redusert som følgje av at fleir pendlar over stadig lengre avstandar. Reduksjonen i tal LA-regionar kan sjåast som eit statistisk mål på graden av regionforstørring. I Sverige har ein i mange år kartlagt storleiken på LA-regionane og korleis grensene for LA-regionar blir endra over tid. Sida 1970 er mengda LA-regionar i Sverige meir enn halvert, frå 187 i 1970 til 88 i 2001.

Arbeidstakarar med høg utdanning pendlar i gjennomsnitt lengre enn personar med lågare utdanning. I 2001 var det 114 LA-regionar for arbeidstakarar på lågaste utdanningsnivå (ikkje vidaregåande skole) og 66 LA-regionar for arbeidstakarar på det høgaste utdanningsnivået (3 års utdanning eller meir etter vidaregåande skole). I Sverige har det vist seg at arbeidstakarar med lågare utdanning etter kvart begynnar å pendle over like lange avstandar som arbeidstakarar med høgare utdanning. Pendlingsmønsteret for arbeidstakarar med høg utdanning kan derfor brukast som ein grov prognose for korleis det framtidige pendlingsmønsteret blir også for andre arbeidstakarar.

I gjennomsnitt pendlar menn lengre til jobb enn kvinner. Dette gjeld på alle utdanningsnivå. Men forskjellen i pendlingsmønster for ulike utdanningsnivå er større for kvinner enn for menn, jf. tabellen nedanfor:

Tabell 3.5 *Tal LA-regionar i Sverige 2001. Kvinner og menn med ulik utdanningslengde.*

Utdanning	Kvinner	Menn	Totalt
Lågare enn vidaregåande skule	141	99	114
Vidaregåande skule	114	75	96
Kort høgare utdanning (mindre enn 3 år)	90	47	65
Lang høgare utdanning (3 år eller meir)	78	46	66
Totalt	106	74	88

Kjelde: SIKA 2001

I dei svenske analysane blir det forventat at "regionforstoringen" kjem til å fortsetje, delvis som følgje av at arbeidsplassane vert ytterlegare konsentrerte, både i privat og offentleg sektor, og delvis som følgje av bevisst offentleg politikk for å gjere det lettare å reise til regionsentra. Men det blir også peikt på at føresetnadene for denne politikken varierer frå landsdel til landsdel og frå region til region. I store delar av Sør-Sverige kan ein få ei utvikling i retning av nokre svært store LA-regionar, mens ein i nord framleis vil ha relativt små LA-regionar, fordi avstandane er for store, busetnaden for spreidd og sentra for små til at det kan vekse fram store LA-regionar.

I Noreg har vi ikkje tilsvarende analysar av korleis storleiken på lokale arbeidsmarknadsregionar (BA-regionar) har endra seg over tid. Men inndelingar i "bu- og arbeidsmarknadsregionar, BA-regionar, gjorde av NIBR/Juvkam (2002), er basert på om lag dei same kriterium som dei svenske LA-regionane.

Ein av hovudstrategiane for den noverande regional- og distriktspolitikken er sterkare satsing på regionar og sentre som har vekstpotensial. Målet er å styrkje vekstkrafta der den allereie finst. Gjennom oppgradering av vegnettet og bygging av nye vegsamband, kan større område komme inn under vekstkraftige bu- og arbeidsmarknadsregionar (BA-regionar). Eit samleomgrep for slike effektar av vegtiltak, kan vere regionforstørring (Solberg 2002, 2004a). Mens ein i Sverige har kartlagt korleis LA-regionane har utvikla seg over tid, er ein i Noreg meir oppteken av dei normative aspektane ved regionforstørring, som til dømes at folk får auka pendlingsmoglegheiter innanfor ei gitt reisetidsramme. Dette kan konkretiserast ved å sjå på kor store befolkningsmengder som kan nå eit regionsenter innanfor fastsette reisetider. Dette er perspektivet i ein analyse gjennomført av Transportøkonomisk institutt (Engebretsen, 2004). Engebretsen har rekna ut kor mange personar som kan nå regionsenteret med bil innan ei reisetid på 15, 30, 45 og 60 minuttar, og korleis dette talet kan aukast gjennom vegutbygging. Kor realistisk det er å få finansiert dei ulike utbyggingstiltaka, er ikkje vurdert. Analysane er meir tenkte som eit silingsinstrument for å finne fram til regionar der vegtiltak kan vere eit potensial for regionforstørring.

Tabell 3.6 nedanfor syner resultatane for dei 10 BA-regionane i Hordaland og Haugesundregionen, først med dagens vegstandard, deretter med ferjeavløysing og deretter med oppgradering av hovudvegane til motorvegstandard i dagens trasé. Det er også teke med eit alternativ for motorveg i luftline, men det er eit alternativ vi ser bort frå her.

Tabell 3.6 Regionforstørring. Kjelde: Engebretsen 2005

BA-region	Veinett	Reisetid med bil (minutter)					Indeks	
		0-14	15-29	30-44	45-59	I alt	0-44 min	0-59 min
50 Bergen	Dagens veinett	169986	103477	36850	13522	323 835	100	100
	Fergeavløsning	169986	103477	36850	15627	325 940	100	101
	Motorvei/fergeavløsning	229252	65279	25832	11064	331 427	103	102
51 Leirvik	Dagens veinett	16645	12436	15650	44585	89 316	100	100
	Fergeavløsning	16645	13024	17769	43715	91 153	106	102
	Motorvei/fergeavløsning	17418	16932	14164	47358	95 872	108	107
52 Kvam-Jondal	Dagens veinett	6005	2463	2737	3184	14 389	100	100
	Fergeavløsning	6005	2721	3272	3912	15 910	107	111
	Motorvei/fergeavløsning	6390	4140	2963	12164	25 657	120	178
53 Kvinnherad	Dagens veinett	5705	2204	1364	918	10 191	100	100
	Fergeavløsning	5705	3688	1873	235	11 501	121	113
	Motorvei/fergeavløsning	6535	4423	543	383	11 884	124	117
54 Odda	Dagens veinett	6581	1880	2541	3594	14 596	100	100
	Fergeavløsning	6581	1880	2541	3639	14 641	100	100
	Motorvei/fergeavløsning	6705	2916	4330	3517	17 468	127	120
55 Voss	Dagens veinett	11358	2571	4630	2506	21 065	100	100
	Fergeavløsning	11358	2571	4630	3801	22 360	100	106
	Motorvei/fergeavløsning	11537	3111	5042	7162	26 852	106	127
56 Austevoll	Dagens veinett	2459	1171	543	0	4 173	100	100
	Fergeavløsning	2459	1714	0	0	4 173	100	100
	Motorvei/fergeavløsning	3960	213	0	0	4 173	100	100
57 Modalen	Dagens veinett	336	891	5258	18593	25 078	100	100
	Fergeavløsning	336	891	5258	18593	25 078	100	100
	Motorvei/fergeavløsning	707	1007	6187	45198	53 099	122	212
58 Fedje	Dagens veinett	688	0	0	0	688	100	100
	Fergeavløsning	688	0	0	0	688	100	100
	Motorvei/fergeavløsning	688	0	0	0	688	100	100
59 Gulen-Masfjorden	Dagens veinett	537	308	445	680	1 970	100	100
	Fergeavløsning	537	308	513	1463	2 821	105	143
	Motorvei/fergeavløsning	537	631	609	4182	5 959	138	302

Det er viktig å merkje seg at pendlingsomlanda som inngår i utrekningane er overlappende. Dette gir særleg store utslag når senterane ligg tett og når ein går opp til ei reisetid på 60 minuttar. Ein kan med andre ord ikkje summere talet på busette innan kvar reisetidssone.

I *Bergensregionen* vil oppgradering av vegstandarden først og fremst føre til at folk får kortare reisetid innan regionen. Det er talet på folk innanfor ei reisetid på eit kvarter som kjem til å auke mest. Talet på busette innanfor 60-minutterssona aukar nesten ikkje i det heile.

Ei oppgradering av vegstandarden og ferjeavløysing rundt *Leirvik*, vil føre til ein liten auke i regionstorleiken. Den største gevinsten kjem innanfor eit reiseomland på 30 minuttar, men talet på potensielle pendlarar aukar også innanfor 45-60-minutterssona.

Kvam-Jondal har eit forholdsvis stort potensial for regionforstørring. Med motorveg og ferjeavløysing vil mange fleire som allereie bur i regionen kunne nå omlandet til Norheimsund innanfor ei reisetid på 30 minuttar. Aukar vi pendlingsradiusen til 60 minuttar vert omlandet nesten firedoble i forhold til i dag. Kvam-Jondal, *Modalen* og *Gulen/Masfjorden* er dei regionane i Hordaland som har størst potensial for regionforstørring. Kor realistisk det er med motorvegstandard i desse områda er ein annan sak. Gulen-Masfjorden og Kvam-Jondal får utvida bu- og arbeidsmarknaden monaleg også berre ved ferjeavløysing.

Også i Kvinnherad gir motorvegutbygging og ferjeavløysing monaleg større region. Her er det størst gevinst å hente ved at reisetida blir kortare internt i kommunen.

Reisetida internt i Oddaregionen er lang i dag. Derfor er det noko å hente på ein tenkt motorvegtrasé innanfor alle reisetidssonane.

Reisetida mellom tettstadene i Vossaregionen er ikkje lange i dag, og det er ikkje langt frå Voss til større folkesetnader i fylket. Med motorvegstandard vil mange som i dag bur utanfor regionen få kortare reisetid til Voss.

Austevoll og Fedje får ikkje forstørre bu- og arbeidsmarknadene sine verken med motorveg eller ferjeavløysing. Dei ligg rett og slett for langt uti havet.

3.4 Identitet og tilhøre

Fleirtalet av frivillige kommunesamanslåingsprosessar har stranda på grunn av at innbyggjarane har sagt nei til samanslåing med nabokommunen. Mange meiner at denne motstanden kjem av at samanslåingsframlegga går på tvers av innbyggjarane si kjensle av tilhøre. Kommunane, og kanskje særleg distriktskommunane, er viktige haldepunkt for identitetskjenning til menneska som bur i dei, og gjer noko med kven innbyggjarane oppfattar at dei er, kor dei kjem frå og kven dei høyrer saman med. Kommunen er i stor grad med på gjere lokalsamfunna til gode stader å bu, ved t.d. å drive grunnskule, halde ved like grendehus, halde liv i det lokale musikklivet osb. På denne måten kjem kommunen "nær" innbyggjarane. Det er kan hende ikkje dei ekstra kilometrane barna må køyre til skulen som skapar motstad mot samanslåing, kan hende er det heller risikoen for å miste ein del av det oppfattar som seg sjølv.

Det ideelle utgangspunktet for kommunesamanslåing er i følge Frisvoll og Almås (2004) *interkommunal identitet*; dvs. når innbyggjarane i kommunar som er tenkte samanslått føler at dei er i same båt, at dei føler at dei høyrer saman sjølv om det går ei kommunegrense mellom dei. Interkommunal identitet kan vekse fram som ein følge av samhandling på tvers av kommunegrenser. Slik samhandling kan f.eks. vere pendling i samband med handel, arbeid, skole, interkommunalt samarbeid, sams lag, foreiningar og organisasjonar, sams lokalavis. Og vi vil leggje til at stor grad av internflytting også kan vere ein indikator på samhandling og samkjensle. Dette kapitlet tek for seg fleire av desse indikatorane. Nedanfor drøfter vi korleis dei kan vere med å byggje interkommunal identitet.

3.4.1 Sams identitet kan byggjast - men det kan ta lang tid

Sams identitet er noko som kan byggjast over tid. Frå regionaliseringsteorien kan vi hente omgrepa identifikasjon, interaksjon og institusjonalisering - dei tre i'ane - som alle er viktige for å forstå regionale integrasjonsprosessar (Bukve m.fl. 2004). *Interaksjon* er samhandling; altså samkvem mellom menneske. Interaksjon legg grunnlaget for at sams identitet og samkjensle skal kunne utviklast. I denne utgreiinga legg vi stor vekt på interaksjonskriterium som arbeidspendling, internflytting og reiser for å shoppe og for å få utført tenester. Gjennom utbygging av veg og bane har områda menneska arbeider og kjøper sine varer innanfor vorte utvida. Dette er ei regionforstørring som kan gå ut over tidlegare sjølvstendige geografiske einingar som t.d. ein kommune. Planlegging innanfor administrative grenser kan vere med å styre retninga på interaksjonen, men samstundes set folk sin interaksjon dei administrative grensene under press.

Identifikasjon er det som skaper fellesskap, og går på skiljet mellom "oss" og "dei andre". Interaksjon er eit viktig grunnlag for identifikasjon, og tid er eit anna. Mange meiner det tar generasjonar å skape nye regionale identitetar av di identitetar har ein tendens til å overleve dei materielle vilkåra dei vart til under. Andre meiner den kan skapast gjennom sams tiltak, som til dømes festivalar, spel og liknande. Poenget er at identitet ikkje ligg naturleg latent verken hos menneske eller regionar - han kan utviklast, og han kan dø.

Folk knyt seg til både naturlege og menneskeskapte element i område dei bur, og bruker desse til å skilje sitt geografiske område frå eit anna. Vi kan kalle dei elementa som heimkjensla er knytt til for *identifikasjonsfyrtårn*. Kva ein oppfattar som identifikasjonsfyrtårn varierer frå person til person. Ei lågt utdanna kvinne med deltidsjobb avgrensar truleg sitt territorium på ein annan måte enn ein høgt utdanna karriereorientert mann. Det syner i alle fall analysen av regionforstørring i Sverige (sjå kap. 3.3). Ein identitetsregion er noko som fins i hovudet til den einskilde, og blir med andre ord aldri eit eintydig og permanent avgrensa territorium. Likevel fins det identifikasjonsfyrtårn som kan vere sams for mange i eit geografisk område. Bergen har Hansabryggene, Fløybanen, Brann og bergensarar. Odda har Zinken og Sørfjorden, Fedje har havet, kyrkja og fyrtårnet. Media kan spille ei sentral rolle i identifikasjonsprosessen, t.d. gjennom dyrking av lokalt fotballag.

Institusjonalisering er dei prosessane som får ein region eller ein kommune til å framstå som ei naturleg eining. I følge den finske geografen Ansi Paasi (1986, 2002) er det fire viktige aspekt ved institusjonaliseringa. For det første har vi den *territorielle avgrensinga*. Regionar har ikkje gitte grenser - sjølv om aktørane bak regionaliseringa vil hevde at "dei alltid har vore der". Grensedragning handlar om å skilje "oss" frå "dei andre". I tillegg må regionane dannes *symbolsk*, dvs at regionen må få eit namn som stør opp om den territorielle tilhøyrsla, og at han får identifikasjonsfyrtårn, flagg, kommunevåpen osv. som vekker til live ei særskilt forståing av historie og geografi.

For det tredje inneber regionaliseringa at ein lagar *politiske, økonomiske og kulturelle institusjonar*. Desse institusjonane kan vere av formell karakter, så som kommunestyre, skular og helseinstitusjonar, men handlar ikkje berre om interne forhold. Regionen må også institusjonaliserast i høve til overlokale økonomiske og politiske system. Like viktige er den

uformelle institusjonaliseringa, som handlar om å få folk til å tenke på regionen /kommunen som ein viktig og riktig eining.

For det fjerde inneber regionaliseringa at regionen/kommunen faktisk etablerast. Det handlar ikkje berre om å tekne opp grenser på eit kart, men om å gjenscape regionen gang på gang ved prosesser som gjer den einskilde region tydeleg og myndig både internt og eksternt. For at slike prosessar skal bli vellukka, er det viktig at mange ulike stemmer får vere med å bestemme kor grensene skal gå.

3.4.2 Indikatorar for tilhøre

Det er ikkje alle aspekt ved regionaliseringa som let seg undersøkje like lett. Kor folk føler dei høyrer til, er noko ein må spørje den einskilde om. Det har det ikkje vore rom for i dette prosjektet. Det har heller ikkje vore rom for å kartleggje i detalj interkommunale institusjonar og identifikasjonsfyrtårn. I denne utgreiinga har vi derimot lagt stor vekt på interaksjonsaspektet, som vi meiner er sær viktig for bygging av interkommunal identitet. Nedanfor gjer vi greie for korleis vi handsamar "identitet og tilhøre" i dette prosjektet.

Sams arbeidsmarknad

Vi meiner at arbeidspendling kan brukast som ein indikator for sams identitet og tilhøre fordi det er ei kvardagshandling. Dei fleste pendlarane har dagleg kontakt med ein annan kommune enn den dei bur i. Lengre ut i dette kapitlet syner at det er stor grad av arbeidspendling inn til Bergen, og også ein del til regionsentera i Hordaland. Vi trur likevel at den interkommunale identiteten er sterkare dersom pendlingsstraumane er av ein viss storleik i begge retningar. Likevel er det sjølvstakt ingen klar samanheng mellom sams arbeidsmarknad og sams identitet. Sterk pendling til Bergen frå Samnanger gjer ikkje nødvendigvis at sabningane føler stor tilhøre til Bergen. Kanskje kan pendlinga tvert imot forsterke skiljet mellom jobb og heim - og by og land.

For oversikt over internpendlingsregionar, sjå vedlegg 4.

Sams kjærleiksmarknad

Høy grad av internflytting er teikn på at det finst vennskaps- og familieband over kommunegrensene. Intervju med flyttarar syner at tilhørsla ofte går ut over eigen oppvekstkommune – ho rommar også nabokommunar. Ved vurdering av tilbakeflytting, er det ikkje berre oppvekstkommunen som er aktuell, men fleire kommunar i nærleiken av den ein voks opp i (Grimsrud 2000).

Kvinner har tradisjonelt stått for mesteparten av internflyttinga. Det har nok ofte vore slik at ved inngåing av parforhold, har kvinna oftare flytta til mannen enn omvendt. Internflytting er likevel eit fenomen som er i ferd med å minke - kanskje som resultat av auka likestilling mellom kjønna med omsyn til arbeid og utdanning. Utviklinga kan også sjåast i samanheng med auka tendens til å bli buande blant begge kjønn, og at dei som flytter, vel å busetje seg meir sentralt enn tidlegare.

Pendlingsregionane er omtrent dei same som internflyttingsregionane (sjå vedlegg 3).

Sams handelssenter

Det at kommunane som blir tenkte samanslåtte deler eit sams handelssenter, ser ut til å stimulere framveksten av interkommunal identitet (iflg Frisvoll og Almås 2004). Eksempel på det er at både folk i Våle og Ramnes hadde Revetal som handelssenter. Dette blir trekt fram som ei av forklaringane på at samanslåinga av desse to til Re, har vore vellykka. Men eit sams senter er på langt nær nok. Folk i Skånland og Tjeldsund hadde også eit sams handelssenter, men her blei det inga samanslåing. Og i Ørsta og Volda er det kanskje akkurat det at kommunane har to like store sentra som gjer at ørstinger identifiserer seg med Ørsta og voldinger med Volda. Den interkommunale identiteten er ifølgje Frisvoll og Almås (2004) svært liten, sjølv om dei bruker begge sentra om ein annan.

Vi har ingen data for kvar folk dreg for å handle i Hordaland. Truleg har dei hyppigaste handelsreisene omtrent det same geografiske mønsteret som arbeidsreisene. I kapittel 3.1.3 syner vi dei sentra som har størst omsetning og flest tenestefunksjonar. Det kan gi ein peikepinn på kor folk dreg for å handle.

Sams skulemarknad

Når kommunar har sams skolar, er det ein svært viktig byggjer av interkommunal stadkjensle fordi ungdom på den måten får venner og kjende på begge sider av kommunegrensene. Dei vidaregåande skulene i fylket kan fungere på den måten. Vi gir ein oversikt over vidaregåande skuler i kapittel 4.

Vellykka interkommunale samarbeid

Det kan vere lettare å få til samanslutning mellom kommunar som har eit godt og utstrekt samarbeid. Kapittel 5 handlar om interkommunalt samarbeid.

Sams ”identifikasjonsfyrårn”

Kommunar som oppfattar at dei har noko sams, eller at dei er like på nokre vis, har lettare for å få til vellykka samanslåing. Frisvoll og Almås (2004) nemner igjen Våle og Ramnes som begge oppfatta seg som *landbrukskommunar*, og som forskjellig frå bykommunane Tønsberg og Holmestrand, som dei frykta å bli innlemma i.

Kan hende er det nokre kommunar rundt Bergen som meiner dei har meir til sams med kvarandre enn med Bergen?

I Hordaland er kan hende også sterk identitet knytt til regionnamna Hardanger, Sunnhordland, Midhordland og Nordhordland. Også Strilelandet, Stord, Sotra, Sørfjorden, Folgefonna, Haugalandet er døme på identitetsberande namn som folk frå meir enn ein kommune kjenner tilhøre til.

Sams institusjonar og sams lokalavis

I den graden kommunane har sams institusjonar som kulturhus, idrettslag, andre lag og foreiningar, er det forhold som hjelper til å styrkje interkommunal identitet. Vi har ikkje kartlagt omfanget sams institusjonar - anna enn kven som har sams lokalavis

Tabell 3.7 Avisdekning. Prosent av alle husstandar i kommunen som abonnerer på lokalavis. Kjelde: aviskatalogen.no

	BT	Strilen	Nordhordland	Hordaland	Vestnytt	Askøyværingen	Bygdanytt	Fana-posten
Lindås	44,2	50,4	38,5					
Masfjorden	39,1	56,1	36,3					
Austrheim	43,9	45,4	39,8					
Fedje	38	29,4	40,9					
Radøy	40,1	33,4	46,1					
Meland	45,6	24	48,3					
Gulen	39,3	18,7	40,4					
Modalen	40,1	16,2		31				
Askøy	59,9					60,3		
Os	53,5							
Samnanger	51,1							
Fusa	48,5							
Vaksdal	39,4			25				
Bergen	52,6							4,1
Austevoll	45,2							
Osterøy	49						58,4	
Fjell	47,4				47,4			
Sund	48				53,6			
Øygarden	36,8				55,6			
	BT	Hordaland	Hordaland folkeblad	Hardanger folkeblad	Sunnhordland	Haugesunds Avis	Bømlo-nytt	Kvinnheringen
Kvam	41,7	4,1	89,3					
Jondal	44,6		81	14,1				
Voss	28,7	93,8						
Ulvik	29	84,6	4,7	9,9				
Granvin	27,4	84,1	4,5	5,9				
Ullensvang	23,8	5,5		76,8		6,6		
Eidfjord	22,2	12,8		67,4		12,8		
Odda	8,6			80		16		
Tysnes	43,2				25,5			
Fitjar	15,4				78,4	19,1		
Stord	13,1				83,5	27,6		
Sveio						75,6		
Etne	3,6			3,1		64,3		
Bømlo	6,6				10,2	43	72,4	
Kvinnherad	18,8				7	15,8		66,4

Nedslagsfeltet til lokalavisene seier noko om kva kommunar som har interesse av å lese same lokalavis. Lokalavisene tek opp lokale saker, og når dei fleste husstandane i fleire kommunar les same avis, kan det tyde på at det finst saker som engasjerer folk i fleire kommunar innanfor eit avgrensa område. (Men det kan også vere at det ikkje fins gode alternativ.) Ein kan også tenkje at

dersom to kommunar har kvar si lokalavis, vil det byggje opp under stadsidentiteten i kommunen og vere ein hemmar i forhold til å utvikle interkommunal fellesskap.

I tabellen ovanfor er dekningsgraden for ulike lokalaviser⁹ i Hordaland framstilte. Den høgaste dekninga i kvar kommune er markert med gult. Avisregionane går på tvers av dei funksjonelle BA-regionane.

Ut frå lokalavisene får vi følgjande kommuneklynger:

”Strilelandet”/Indre Nordhordland: I Masfjorden, Austrheim og Lindås er det Strilen som har flest abonnentar. Den nest største avisa er Bergens Tidende. I tillegg er det mellom 20 og 30 prosent som les Nordhordland. Strilen kjem ut kvar tysdag, torsdag og laurdag, medan Nordhordland kjem ut onsdag og laurdag. Mange husstandar held begge avisene.

Ytre Nordhordland og Gulen: Fedje, Gulen, Meland og Radøy. Største avis er Nordhordland, nest største er BT. Den tredje største avisa er Strilen.

Desse to områda les dei sama avisene, men det varierar kven av Nordhordland og Strilen som har høgast dekning. Avisdekninga deler BA-region Masfjorden-Gulen i to.

Sotra/Øygarden): Vestnytt er lokalavisa til Fjell, Sund og Øygarden. Bergens Tidende er også stor i desse kommunane.

Bergen og omegn: Åtte-ti kommunar har Bergens Tidende som dominerande avis. I Askøy og Fjell er det like mange som abonnerar på Askøyværingen og Vestnytt som abonnerar på BT. BT-kommunane er dei kommunane som ligg nærast Bergen, med unntak av kommunane i Nordhordland, og Osterøy som har sin egen avis: Bygdanytt.

Voss: I Voss, Ulvik og Granvin er Hordaland hovudavisa. Her samsvarer altså avisregionen med BA-regionen.

Hardanger: Hardanger folkeblad er den mest leste avisa i Odda, Ullensvang, Eidfjord. Også i denne regionen samsvarer avisregion med BA-regionen.

Kvam-Jondal: Her leses Hordaland Folkeblad. Også dette er ein avisregion som samsvarer med BA-regionen.

Stord : Sunnhordland er den mest leste avisa i Stord og Fitjar. Den nest største avisa er Haugesunds avis. Bømlo har si eiga lokalavis: Bømlo-nytt, men den nest største avisa er Haugesunds avis. I Tysnes er det BT som er størst, men ein firedel abonnerar på Sunnhordland. Det er med andre ord ikkje samsvar mellom avislesinga og BA-regionen.

I Etne og Sveio er Haugesunds avis den største avisa, noko som samsvarer med at dei høyrer til i BA-region Hagesund.

⁹ Bergensavisa er ikkje tatt med av di den har same regionale nedslagsfelt som BT, berre litt mindre dekning.

Kommunar med eigen lokalavis er Bømlø, Osterøy og Kvinnherad. Kvinnherad er også ein eigen BA-region.

Kva hemmar interkommunal identitet?

Ved samanlikning av samanslåingsprosessar i Våle og Ramnes (Re), Tjeldsund og Skånland, og Ørsta-Volda, fann Frisvoll og Almås (2004) at sterk bygdetilhøve - dvs. sterk lokalpatriotisme på bygdenivå - hindra utvikling av interkommunal identitet. Eksistensen av bygdelister er eit eksempel det. Vidare nemner dei sterke stadsnamn. I Ørsta og Volda fungerte tettstadene Ørsta og Volda som ”fyrtårn” for heimkjensla til innbyggjarane”, som igjen blei bygd opp med stereotype førestellingar om naboen, f.eks. ørstinger er bønder, voldinger er urbane.

Sterke stadsnamn som er knytt berre til ein kommune er det også i Hordaland, t.d. Bergen og Voss.

3.5 Sysselsetting og arbeidsplassar

3.5.1 Arbeidsplassane.

Ser vi på den langsiktige utviklinga, 1986-2000, var det ein vekst på nesten 25.000 arbeidsplassar i Hordaland. Vel 14.000 av desse kom i Bergen kommune. Fjell (2.611 fleire arbeidsplassar), Lindås (1.669), Bømlø (1.323) og Stord (1.140) fekk og over 1.000 nye arbeidsplassar i denne perioda. Den *relative* veksten i talet på arbeidsplassar var større i mange andre kommunar enn Bergen. Største var den relative veksten i Fjell, med 73.2 auke, Bømlø med 47.5 prosent, Lindås 46.7 prosent og Austevoll med 43.4 prosent.

Tabell 3.8 Arbeidsplassar 1986, 2000, 2001, 2003. Kommune. Endring 1986-2000. 2001-2003*.

Kommune	Antall areidsplassar				Endring		Endring i prosent	
	1986	2000	2001*	2003	1986-2000	2001-2003	1986-2000	2001-2003
1201 Bergen	110236	124438	133113	134411	14202	1298	12,9	1,0
1211 Etne	1433	1350	1527	1534	-83	7	-5,8	0,5
1216 Sveio	942	1029	1091	1101	87	10	9,2	0,9
1219 Bømlo	2783	4106	4403	4298	1323	-105	47,5	-2,4
1221 Stord	6920	8060	8388	8878	1140	490	16,5	5,8
1222 Fitjar	813	922	1113	1107	109	-6	13,4	-0,5
1223 Tysnes	941	909	993	967	-32	-26	-3,4	-2,6
1224 Kvinnherad	4849	5125	5657	5649	276	-8	5,7	-0,1
1227 Jondal	368	462	464	494	94	30	25,5	6,5
1228 Odda	3870	3753	3720	3591	-117	-129	-3,0	-3,5
1231 Ullensvang	1425	1274	1381	1368	-151	-13	-10,6	-0,9
1232 Eidfjord	330	367	434	401	37	-33	11,2	-7,6
1233 Ulvik	555	491	593	560	-64	-33	-11,5	-5,6
1234 Granvin	359	411	449	409	52	-40	14,5	-8,9
1235 Voss	5871	5852	6154	6339	-19	185	-0,3	3,0
1238 Kvam	3516	3650	3906	3915	134	9	3,8	0,2
1241 Fusa	1159	1531	1769	1763	372	-6	32,1	-0,3
1242 Samnanger	492	510	562	584	18	22	3,7	3,9
1243 Os	3698	4419	4780	4768	721	-12	19,5	-0,3
1244 Austevoll	1381	1981	2271	2096	600	-175	43,4	-7,7
1245 Sund	1018	1373	1514	1622	355	108	34,9	7,1
1246 Fjell	3569	6180	7001	6681	2611	-320	73,2	-4,6
1247 Askøy	3910	4630	5387	5684	720	297	18,4	5,5
1251 Vaksdal	1882	1757	1701	1648	-125	-53	-6,6	-3,1
1252 Modalen	132	166	210	216	34	6	25,8	2,9
1253 Osterøy	1753	2190	2391	2313	437	-78	24,9	-3,3
1256 Meland	1109	1387	1523	1622	278	99	25,1	6,5
1259 Øygarden	751	1015	1098	1289	264	191	35,2	17,4
1260 Radøy	1429	1365	1508	1536	-64	28	-4,5	1,9
1263 Lindås	3574	5243	5665	5692	1669	27	46,7	0,5
1264 Austrheim	807	759	977	1019	-48	42	-5,9	4,3
1265 Fedje	255	282	295	282	27	-13	10,6	-4,4
1266 Masfjorden	591	556	606	543	-35	-63	-5,9	-10,4
Hordaland	172721	197543	212644	214380	24822	1736	14,4	0,8
1106 Haugesund	14672	16526	17900	17910	1854	10	12,6	0,1
1145 Bokn	236	291	323	328	55	5	23,3	1,5
1146 Tysvær	2756	3199	3452	3570	443	118	16,1	3,4
1149 Karmøy	10191	11978	13210	13420	1787	210	17,5	1,6
1154 Vindafjord	1759	1855	2052	2074	96	22	5,5	1,1
1159 Ølen	1057	1569	1701	1876	512	175	48,4	10,3
1411 Gulen	821	994	1124	1143	173	19	21,1	1,7

*Endringar i SSB sin sysselsettingsstatistikk frå 2000 til 2001 betyr at vi ikkje kan sammenlikne tal over heile perioden 1986-2003. Kjelde: Panda

I den siste toårsperioden vi har tal for, 2001-2003, var den relative veksten størst i Radøy (17.4 prosent vekst på to år), Austevoll (7.1 prosent), Meland og Jondal (båe med 6.5 prosent vekst).

Seks av kommunane i Hordaland hadde nedgang i talet på arbeidsplassar i båe periodane vi ser på. Størst var nedgangen i Ulvik (-11.5 og -5.6 prosent.) og Masfjorden (-5.9 og -10.4 prosent)

Tabell 3.9 Arbeidsplassar og sysselsetting i prosent av folketal 19-67 år, 2003

					Arbeids- plassar	Syssel-sette i %	Arbeids- plassar
	Folketal	Arbeids- plassar	Sysselsette	Netto innpending	% av folketal 19-67 år	av folketal 19-67 år	i % av Sysselsette
Kommune	19-67 år						
1201 Bergen	150480	134411	118044	16367	89	78	114
1211 Etne	2315	1534	1974	-440	66	85	78
1216 Sveio	2817	1101	2213	-1112	39	79	50
1219 Bømlo	6294	4298	5100	-802	68	81	84
1221 Stord	10006	8878	7955	923	89	80	112
1222 Fitjar	1735	1107	1396	-289	64	80	79
1223 Tysnes	1574	967	1281	-314	61	81	75
1224 Kvinnherad	7932	5649	6472	-823	71	82	87
1227 Jondal	623	494	539	-45	79	87	92
1228 Odda	4386	3591	3452	139	82	79	104
1231 Ullensvang	2104	1368	1812	-444	65	86	75
1232 Eidfjord	532	401	474	-73	75	89	85
1233 Ulvik	678	560	567	-7	83	84	99
1234 Granvin	594	409	494	-85	69	83	83
1235 Voss	8098	6339	6894	-555	78	85	92
1238 Kvam	4901	3915	4188	-273	80	85	93
1241 Fusa	2144	1763	1843	-80	82	86	96
1242 Samnanger	1411	584	1183	-599	41	84	49
1243 Os	9115	4768	7654	-2886	52	84	62
1244 Austevoll	2606	2096	2158	-62	80	83	97
1245 Sund	3401	1622	2702	-1080	48	79	60
1246 Fjell	12038	6681	9625	-2944	55	80	69
1247 Askøy	13471	5684	10650	-4966	42	79	53
1251 Vaksdal	2361	1648	1879	-231	70	80	88
1252 Modalen	215	216	195	21	100	91	111
1253 Osterøy	4175	2313	3449	-1136	55	83	67
1256 Meland	3502	1622	2847	-1225	46	81	57
1259 Øygarden	2273	1289	1824	-535	57	80	71
1260 Radøy	2796	1536	2306	-770	55	82	67
1263 Lindås	8015	5692	6506	-814	71	81	87
1264 Austrheim	1572	1019	1274	-255	65	81	80
1265 Fedje	363	282	287	-5	78	79	98
1266 Masfjorden	960	543	830	-287	57	86	65
Hordaland	275487	214380	220067	-5687	78	80	97
				0			
1106 Haugesund	19469	17910	14809	3101	92	76	121
1145 Bokn	448	328	369	-41	73	82	89
1146 Tysvær	5492	3570	4600	-1030	65	84	78
1149 Karmøy	22729	13420	17461	-4041	59	77	77
1154 Vindafjord	2766	2074	2515	-441	75	91	82
1159 Ølen	1977	1876	1715	161	95	87	109
1411 Gulen	1399	1143	1204	-61	82	86	95

Kjelde:Panda

Gul: Låge verdier
Lys oransje: Høge verdier

Tabellen syner i kolonne 3 talet på arbeidsplassar (sysselsette etter arbeidskommune) og i kolonne 4 talet på sysselsette etter bustadkommune. Differansen mellom desse to er netto pendling til/frå

kommunen. Bergen, til dømes, hadde i 2003 134.411 arbeidsplassar, men berre 118.044 sysselsette arbeidstakarar med bustad i kommunen. Bergen hadde dermed netto innpendling på 16.367 arbeidstakarar. I den andre enden av skalaen finn vi Samnanger, som i 2003 hadde 1.183 sysselsette arbeidstakarar busett i kommunen, men berre 584 arbeidsplassar. Kommunane hadde ein netto utpendling på 599, dvs. netto utpendlinga var større enn talet på arbeidsplassar i kommunen.

Kollonna "Sysselsette i % av folketal 19-67 år" syner kor stor del av folketalet i det ein kan kalle yrkesaktiv alder, 19-67 år, som faktisk var sysselsette. Det er altså eit mål på yrkesdeltakinga i ein kommune. Låg yrkesdeltaking kan vere uttrykk for at det er dårleg med arbeidsplassar i kommunen og at det heller ikkje er lett å finne seg arbeid innan rimeleg pendleavstand. Låg yrkesdeltaking kan og kome av at mange av dei busette i aldersgruppa 19-67 år er studentar, slik tilfelle er for Bergen der berre 78 prosent av dei busette i gruppa 19-67 år er sysselsette. Andre kommunar med sysselsettingsprosent under 80 er Sveio, Odda, Sund, Askøy og Fedje, alle med 79 prosent. Høgast er sysselsettingsprosenten i Modalen (91 prosent), Eidfjord (89 prosent), Jondal (87 prosent), Ullensvang, Fusa og Masfjorden (alle med 86 prosent).

I mange kommunar er det stor forskjell mellom talet på arbeidsplassar og talet på sysselsette, fordi det er stor netto pendling ut eller inn av kommunen. Kollonna "Arbeidsplassar i % av folketal 19-67 år" syner kor mange arbeidsplassar det er i kommunane, i høve til talet på personar 19-67 år. Modalen ligg på 100 prosent, medan Bergen og Stord ligg på 89 prosent. Odda, Ulvik og Samnanger ligg og over 80 prosent. Nokre av kommunane har svært få arbeidsplassar i høve til folketalet 19-67 år. Sveio ligg på 39 prosent, Samnanger 41 prosent, Askøy 42 prosent, Meland 46 prosent og Sund 48 prosent.

Nettopendlinga frå Hordaland fylke sett under eitt er -5.687, dvs. netto utpendling. Summerer vi tala for netto pendling mellom kommunane, utan å ta omsyn forteiknet (+ eller -) kjem vi opp i vel 40.500. Det store avviket mellom desse tala tyder på at storparten av pendlinga i Hordaland går mellom kommunar innan fylket.

Den siste kollonna syner talet på arbeidsplassar i kommunen i høve til talet på sysselsette personar busett i kommunen. Tala seier noko om netto arbeidspendling inn eller ut av kommunen. Utpendlingskommunar vil her skåre lågt, medan innpendlingskommunar vil skåre høgt. Som venta ligg Bergen på topp med 114 prosent, medan Stord (112 prosent) og Modalen (111 prosent) ligg tett bak. Ved sida av desse er det berre Odda som ligg over 100 prosent. Alle dei 29 andre kommunane i Hordaland har netto utpendling. Dette kan vere eit uttrykk for at Hordaland har få sterke regionsentra som trekkjer til seg arbeidskraft frå kommunane kring regionsenterkommunen. Regionsenterkommunar som Voss, Kvam (Norheimsund), Lindås (Knarvik) og Fjell (Straume) har alle netto utpendling. Det er sjølvsagt ein del innpendling til desse kommunane, men utpendlinga er altså større.

Det ingen klar samanheng mellom mangel på arbeidsplassar i ein kommune og låg yrkesdeltaking. Til dømes har Masfjorden få arbeidsplassar, sett i høve til talet på sysselsette, men likevel høg yrkesdeltaking. I Odda og Bergen er det motsett, dvs. låg yrkesdeltaking, men mange arbeidsplassar.

Dei tala vi har gått gjennom kan syner at det ikkje er samsvar mellom kommunegrensene og grensene for dei lokale arbeidsmarknadane i Hordaland.

3.5.2 Arbeidsløyse.

Den registrerte arbeidsløysa varierer frå år til år, både nasjonalt og i den enkelte kommune. For å få eit inntrykk av om ein kommune har permanente problem knytt til arbeidsløyse, må ein sjå tal for fleire år. Ser vi på åra 1986-2003, er det nokre kommunar som har hatt høgare arbeidsløyse enn fylkesgjennomsnittet i nesten alle, år. Bergen og Øygarden har høgare arbeidsløyse enn gjennomsnittet for Hordaland i alle år, med unntak av eit. Fjell og Askøy ligg høgare enn fylkesgjennomsnittet i alle år, med unntak av tre. Ullensvang, Granvin, Voss, Kvam og Os har hatt *lågare* arbeidsløyse enn fylkesgjennomsnittet i alle år frå 1986 til 2003.

Ser vi på arbeidsplassar, sysselsetting og registrert arbeidsløyse samla, er det vanskeleg å sjå noko klart mønster. Kommunar med sterk vekst i talet på arbeidsplassar, som Bergen og Fjell, har og høg arbeidsløyse, medan til dømes Ullensvang har hatt nedgang i talet på arbeidsplassar, men samstundes høg yrkesdeltaking og låg registrert arbeidsløyse.

3.5.3 Inntektsnivå.

Personinntektene varierar frå kommune til kommune. Dei høgaste gjennomsnittsinntektene har Austevoll, som er i ei klasse for seg. Inntektene er og høge i Bergen, Fjell og Austrheim. Lågast er inntektene i Granvin, Ulvik, Vaksdal og Jondal, jf. tabellen på neste side.

Inntektsnivået seier noko om kva næringsliv ein kommune har, og om kor attraktiv kommunen kan vere for folk som vurderar om de skal flytte til kommunen.

Tabell 3.10 *Bruttoinntekt pr. innbyggjar 17 år og eldre 2003. 1000 kroner*

1201 Bergen	287
1211 Etne	239
1216 Sveio	233
1219 Bømlo	268
1221 Stord	254
1222 Fitjar	255
1223 Tysnes	227
1224 Kvinnherad	241
1227 Jondal	220
1228 Odda	238
1231 Ullensvang	237
1232 Eidfjord	237
1233 Ulvik	216
1234 Granvin	213
1235 Voss	233
1238 Kvam	238
1241 Fusa	255
1242 Samnanger	245
1243 Os	277
1244 Austevoll	328
1245 Sund	252
1246 Fjell	283
1247 Askøy	252
1251 Vaksdal	220
1252 Modalen	227
1253 Osterøy	237
1256 Meland	256
1259 Øygarden	253
1260 Radøy	228
1263 Lindås	259
1264 Austrheim	281
1265 Fedje	233
1266 Masfjorden	223
1411 Gulen	230
1106 Haugesund	266
1145 Bokn	253
1146 Tysvær	247
1149 Karmøy	254
1151 Utsira	255
1154 Vindafjord	292
1159 Ølen	249
Hordaland	271

Gul: < 230.000 kroner

Oransje: > 260.000 kroner

3.5.4 Næringsstruktur.

Kollonna lengst til høgre syner det samla talet på arbeidsplassar i kvar kommune. Åtte av kommunane har mindre enn 600 arbeidsplassar. Modalen har om lag 200 og Fedje om lag 300 arbeidsplassar. Dei tre nabokommunane Granvin, Ulvik og Eidfjord har berre 1.429 arbeidsplassar til saman, og 509 av desse er i kommunal sektor. I Eidfjord er 182 av 417 arbeidsplassar (44 prosent) i kommunal sektor.

Tabell 3.11 Arbeidsplassar 2003 fordelt på 14 sektorar*. Kommunar i Hordaland

		Primerproduksjon	Foredling jord, skog og fisk	Olje og gass	Annen naturress.basert industri	Annen industri	Teknologi-industri	B.A. , kraft og vann	Varehandel, rep	Hotell og restaur	Transp.og komm	Finansiell tj. forettnm.tj. eiendom og Fod	Annen priv.tj.yting	Kommune	Stat	Ufordelt	SUM
	Norge	84279	74445	18192	3888	102770	103820	173256	337263	75793	161932	283805	159429	439556	228076	4893	2251397
	Hordaland	5793	5602	4185	167	8326	13895	17060	28651	7549	15926	25979	17121	39393	21848	401	211896
1201	Bergen	971	2784	2815	47	4647	5699	10174	19584	5265	10168	21777	12807	17775	17956	287	132756
1211	Etne	243	51	1	11	25	98	198	183	44	69	84	35	408	30	3	1483
1216	Sveio	174	3	0	0	13	23	122	74	6	84	20	80	420	36	1	1056
1219	Bømlo	350	337	1	2	46	732	313	441	83	616	117	221	1016	69	4	4348
1221	Stord	70	38	1	0	111	2531	468	1000	343	476	587	423	1708	814	16	8586
1222	Fitjar	147	45	0	0	7	106	142	90	25	52	99	27	324	18	6	1088
1223	Tysnes	92	39	0	0	10	101	94	97	1	101	42	20	344	24	2	967
1224	Kvinnherad	351	117	4	5	537	553	524	534	133	284	328	135	1703	461	6	5675
1227	Jondal	59	0	0	0	14	27	40	41	2	21	48	10	171	10	0	443
1228	Odda	50	21	1	0	752	222	374	387	94	166	156	117	1001	297	4	3642
1231	Ullensvang	209	8	0	6	1	94	117	163	119	82	86	55	390	29	6	1365
1232	Eidfjord	12	0	0	0	6	8	68	41	52	27	7	8	182	6	0	417
1233	Ulvik	68	21	0	0	1	0	57	37	72	43	71	6	196	13	0	585
1234	Granvin	31	90	0	0	0	1	54	37	26	23	8	18	131	8	0	427
1235	Voss	507	144	0	8	177	102	628	973	412	403	379	505	1471	525	2	6236
1238	Kvam	405	130	0	11	322	317	236	469	106	208	239	271	936	74	1	3725
1241	Fusa	218	116	0	1	15	469	164	97	33	126	43	25	445	29	0	1781
1242	Samnanger	21	3	0	1	87	1	51	53	26	27	9	18	259	16	2	574
1243	Os	159	272	0	7	103	364	435	720	259	254	181	412	1106	364	2	4638
1244	Austevoll	421	192	0	1	99	252	82	187	33	271	143	66	476	32	10	2265
1245	Sund	90	160	0	4	71	6	120	132	49	147	88	113	479	53	4	1516
1246	Fjell	189	85	410	4	219	773	591	946	70	619	651	466	1546	321	12	6902
1247	Askøy	84	256	1	17	156	218	612	819	38	479	210	627	1662	288	15	5482
1251	Vaksdal	67	177	0	1	356	18	178	101	7	85	62	28	514	37	0	1631
1252	Modalen	18	0	0	6	0	0	30	9	1	6	37	0	98	3	0	208
1253	Osterøy	133	119	0	2	221	255	245	198	4	199	55	58	805	81	1	2376
1256	Meland	68	90	0	0	40	383	103	91	9	57	24	147	511	31	4	1558
1259	Øygarden	108	13	71	2	1	29	138	93	42	70	17	85	468	30	0	1167
1260	Radøy	163	130	0	0	100	74	115	135	14	51	29	38	595	29	7	1480
1263	Lindås	197	97	880	31	183	265	385	753	148	509	294	254	1546	115	3	5660
1264	Austrheim	37	7	0	0	0	145	123	93	15	102	48	37	376	14	2	999
1265	Fedje	18	45	0	0	0	28	7	9	9	78	0	5	92	11	0	302
1266	Masfjorden	63	12	0	0	6	1	72	64	9	23	40	4	239	24	1	558

* Kva som ligg i dei ulike sektorane, går fram av vedlegg 5.

Bergen har nesten 133.000 av dei 212.000 arbeidsplassane i Hordaland, dvs. nesten 63 prosent av arbeidsplassane. Bergen er difor heilt dominerande i arbeidsmarknaden i fylket. Sjøl om grensene for Bergen kommune skulle forbli som i dag og alle dei andre kommunane i Hordaland slo seg saman til ein kommune, ville Bergen fortsett vere den store og dominerande arbeidskommunen i Hordaland.

Tabell 3.12 Prosentvis fordeling av arbeidsplassar på næringssektorar. 2003. Kommunar i Hordaland.

		Primærproduksjon	Foredling jord, skog og fisk	Olje og gass	Annen naturress.basert industri	Annen industri	Teknologi-industri	B-A , kraft og vann	Varehandel, rep	Hotell og restaur	Transp.og komm	Finansiell tj.forretnm.tj.eiendom og FoU	Annen priv.tj.yting	Kommune	Stat	Ufordelt	SUM
	Norge	4	3	1	0	5	5	8	15	3	7	13	7	20	10	0	100
	Hordaland	3	3	2	0	4	7	8	14	4	8	12	8	19	10	0	100
1201	Bergen	1	2	2	0	4	4	8	15	4	8	16	10	13	14	0	100
1211	Etne	16	3	0	1	2	7	13	12	3	5	6	2	28	2	0	100
1216	Sveio	16	0	0	0	1	2	12	7	1	8	2	8	40	3	0	100
1219	Bømlo	8	8	0	0	1	17	7	10	2	14	3	5	23	2	0	100
1221	Stord	1	0	0	0	1	29	5	12	4	6	7	5	20	9	0	100
1222	Fitjar	14	4	0	0	1	10	13	8	2	5	9	2	30	2	1	100
1223	Tysnes	10	4	0	0	1	10	10	10	0	10	4	2	36	2	0	100
1224	Kvinnherad	6	2	0	0	9	10	9	9	2	5	6	2	30	8	0	100
1227	Jondal	13	0	0	0	3	6	9	9	0	5	11	2	39	2	0	100
1228	Odda	1	1	0	0	21	6	10	11	3	5	4	3	27	8	0	100
1231	Ullensvang	15	1	0	0	0	7	9	12	9	6	6	4	29	2	0	100
1232	Eidfjord	3	0	0	0	1	2	16	10	12	6	2	2	44	1	0	100
1233	Ulvik	12	4	0	0	0	0	10	6	12	7	12	1	34	2	0	100
1234	Granvin	7	21	0	0	0	0	13	9	6	5	2	4	31	2	0	100
1235	Voss	8	2	0	0	3	2	10	16	7	6	6	8	24	8	0	100
1238	Kvam	11	3	0	0	9	9	6	13	3	6	6	7	25	2	0	100
1241	Fusa	12	7	0	0	1	26	9	5	2	7	2	1	25	2	0	100
1242	Samnanger	4	1	0	0	15	0	9	9	5	5	2	3	45	3	0	100
1243	Os	3	6	0	0	2	8	9	16	6	5	4	9	24	8	0	100
1244	Austevoll	19	8	0	0	4	11	4	8	1	12	6	3	21	1	0	100
1245	Sund	6	11	0	0	5	0	8	9	3	10	6	7	32	3	0	100
1246	Fjell	3	1	6	0	3	11	9	14	1	9	9	7	22	5	0	100
1247	Askøy	2	5	0	0	3	4	11	15	1	9	4	11	30	5	0	100
1251	Vaksdal	4	11	0	0	22	1	11	6	0	5	4	2	32	2	0	100
1252	Modalen	9	0	0	3	0	0	14	4	0	3	18	0	47	1	0	100
1253	Osterøy	6	5	0	0	9	11	10	8	0	8	2	2	34	3	0	100
1256	Meland	4	6	0	0	3	25	7	6	1	4	2	9	33	2	0	100
1259	Øygarden	9	1	6	0	0	2	12	8	4	6	1	7	40	3	0	100
1260	Radøy	11	9	0	0	7	5	8	9	1	3	2	3	40	2	0	100
1263	Lindås	3	2	16	1	3	5	7	13	3	9	5	4	27	2	0	100
1264	Austrheim	4	1	0	0	0	15	12	9	2	10	5	4	38	1	0	100
1265	Fedje	6	15	0	0	0	9	2	3	3	26	0	2	30	4	0	100
1266	Masfjorden	11	2	0	0	1	0	13	11	2	4	7	1	43	4	0	100
	>=	10	5	2	2	5	10	10	15	5	10	10	8	30	5		

Sektoren primærproduksjon har med seg både jordbruk, skogbruk, fiske og fiskeoppdrett. På same måte har sektor 2 med seg foredling av både jordbruks-, skogbruks- og fiskeprodukt.

Primærproduksjon står for berre 4 prosent av arbeidsplassane i Noreg, men ligg over 10 prosent i mange av kommunane i Hordaland. Austevoll er på topp med 19 prosent, deretter kjem Etne og Sveio med 16 prosent og Ullensvang med 15 prosent. Når det gjeld foredlingsindustri basert på jordbruk, skogbruk eller fiske, står Granvin i ei særklasse, med ein foredlingsindustri med heile 21 prosent av arbeidsplassane (90 av 427) i kommunen. Foredlingsindustrien basert på primærproduksjon har 15 prosent av arbeidsplassane i Fedje og 11 prosent i Sund. Felles for dei tre kommunane er at dei har få arbeidsplassar totalt, slik at ei mellomstor bedrift kan gjere store utslag på statistikken.

Innan olje- og gassindustrien var det knapt 4.200 arbeidsplassar i Hordaland i 2002, i all hovudsak i kommunane Bergen, Lindås og Fjell.

Det vi har kalla "Teknologiindustri" (Metallvareindustri, maskinvareindustri, elektrovareindustri, produksjon av instrumenter og teknisk utstyr, bygging av fartøy og oljeplattformer, transportmiddelindustri elles), stod for nesten 14.000 av arbeidsplassane i Hordaland. Ved sida av Bergen, er Stord, Fjell og Bømlo tungt representerte her. Ser vi på dei relative tala, har Stord, Fusa og Meland alle 25 prosent eller meir av arbeidsplassane sine knytt til desse industrisektorane.

I Bergensområdet og Nordhordland er dei petroleumsretta aktivitetane dominert av den lokale driftsmarknaden som følgje av at Statoil og Hydro har driftsorganisasjonar i Bergen. I Sunnhordland er næringslivet dominert av aktivitetane til Aker Kværner-konsernet, Aker Stord og Aker Elektro. Bedriftane rettar seg i hovudsak mot fabrikkasjonsverksemd for den nasjonale utbyggingsmarknaden. Mange foretak er og orientert mot den maritime sektoren. (Kristiansen og Rusten, 2004)

Resten av industrien er samla i sekkeposten "Annan industri". Utanom Bergen er det Odda, Kvinnherad, Vaksdal og Kvam som har mange arbeidsplassar i denne sektoren. I høve til det samla talet på arbeidsplassar i kommunen, er "annan industri" sterkast representert i Vaksdal, Odda og Samnanger.

I neste tabell har vi samla "Teknologiindustri" og "Annan industri" (Utvinning av olje og gass, og rørtransport av olje/gass er her ikkje inkludert i industrisektorane) i ein sektor (industri) og primærproduksjon og foredling (jordbruk, skogbruk, fiske og fangst, fiskeoppdrett og foredlingsindustrien basert på denne primærproduksjonen)

Tabellen syner kor stor del av arbeidsplassane som er knytt til industri (ekskl. olje og gass) og til primærproduksjon (jordbruk, skogbruk, fiske og fiskeoppdrett) og foredling basert på primærsektor-produkt.

Tabell 3.13 Arbeidsplassar i industri og primærproduksjon/foredling

		Industri		Primærprod, foredling	
		Absolutt	Prosent	Absolutt	Prosent
	Norge	210478	9	158724	7
	Hordaland	22388	11	11395	5
1201	Bergen	10393	8	3755	3
1211	Etne	134	9	294	20
1216	Sveio	36	3	177	17
1219	Bømlo	780	18	687	16
1221	Stord	2642	31	108	1
1222	Fitjar	113	10	192	18
1223	Tysnes	111	11	131	14
1224	Kvinnherad	1095	19	468	8
1227	Jondal	41	9	59	13
1228	Odda	974	27	71	2
1231	Ullensvang	101	7	217	16
1232	Eidfjord	14	3	12	3
1233	Ulvik	1	0	89	15
1234	Granvin	1	0	121	28
1235	Voss	287	5	651	10
1238	Kvam	650	17	535	14
1241	Fusa	485	27	334	19
1242	Samnanger	89	16	24	4
1243	Os	474	10	431	9
1244	Austevoll	352	16	613	27
1245	Sund	81	5	250	16
1246	Fjell	996	14	274	4
1247	Askøy	391	7	340	6
1251	Vaksdal	375	23	244	15
1252	Modalen	6	3	18	9
1253	Osterøy	478	20	252	11
1256	Meland	423	27	158	10
1259	Øygarden	32	3	121	10
1260	Radøy	174	12	293	20
1263	Lindås	479	8	294	5
1264	Austrheim	145	15	44	4
1265	Fedje	28	9	63	21
1266	Masfjorden	7	1	75	13

Fargemerking: ≥ 1.5 x landsgjennomsnitt

Kommunane med fargemerking har minst 50 prosent overrepresentasjon i dei aktuelle sektorane, i høve til gjennomsnittet for heile landet.

Industri sektorane kan vere utsette for sterk internasjonal konkurranse, og er slik sett sårbare for endringar i konkurransevilkåra med utlandet, til dømes for endringar i kronekursen. Mange av dei store industribedriftene i Hordaland har store leveransar basert på tidsavgrensa prosjekt og kontraktar. For slike prosjektbaserte verksemdar vil framtida alltid vere usikker. Produksjonen og arbeidsplassane er tufta på at bedriften heile tida kan vinne i konkurransen om større,

tidsavgrensa oppdrag. Konkurransen går mot andre norske bedrifter og mot bedrifter i utlandet.

Fem av kommunane har over 20 prosent av arbeidsplassane sine innan industrisektorane. Høgast ligg Stord med 31 prosent, deretter Odda, Fusa og Meland med 27 prosent og Vaksdal med 23 prosent. Kor sårbare bedriftene og arbeidsplassane i desse kommunane er, har vi ikkje gått inn på. Ein slik analyse måtte ta utgangspunkt i kunnskap om enkeltbedrifter, produksjons- og marknadstilhøve, eigarskap, mm. Dette fell utanfor ramma for prosjektet.

Sektoren "Primærproduksjon" i vår sektorinndeling har med seg både jordbruk, skogbruk, fiske og fiskeoppdrett. Dette er sektorar som underlagt ulike reguleringsregimer både nasjonalt og internasjonalt. Foreldningsindustrien er og sterkt avhengig av reguleringar i primærproduksjonen og av internasjonale avtalar. Kommunar med stor innslag av desse næringane er difor sårbare i høve til politiske endringar, og sjølvstøtt og til endringar i nasjonale og internasjonale marknader.

Fem kommunar i Hordaland har 20 prosent eller meir av arbeidsplassane sine i slike næringar. Høgast ligg Granvin med 28 prosent (slakteri og sagbruk. Dei fleste sagbruk har ein stor del av sin marknad lokalt/regionalt, og er mindre sårbare enn eksportforetaka.) I Austevoll er 27 prosent av arbeidsplassane knytt til primærproduksjon og foredling (fiske, oppdrett, foredling), i Fedje 21 prosent (fiskeforedling) og i Sveio (jordbruk) og Radøy (jordbruk, fiskeforedling) 20 prosent.

Stort innslag av arbeidsplassar i konkurranseutsette eller sterkt politisk regulerte næringar gjer kommunane meir sårbare enn kommunar med stor del av arbeidsplassane knytt til lokale og regionale vare- og tenestemarknader og/eller til statleg sektor.

Ein stor del av arbeidsplassane i kommunal sektor er knytt til personretta tenesteyting og blir bestemt av folketallet og alderstrukturen i kommunen. Tabell 3.12 syner at det er det er svært store skilnader mellom kommunane i kor stor del av arbeidsplassane vi finn i kommunal sektor. Dette har dels samband med ulik aldersstruktur i kommunane. Dels har det samband med at Hordaland har mange kommunar med stor netto utpendling. Da vil ein stor del av arbeidsplassane i kommunen vere knytt til lokal, offentleg og privat, tenesteyting. Dels vil dei mange arbeidsplassane i kommunal sektor vere uttrykk for at både administrasjon og tenesteproduksjon kan vere meir ressurskrevjande i kommunar med lågt folketal enn i kommunar med meir folk. Det er og, naturleg nok, ein nær samband mellom inntekter og utgifter i ein kommune. Kommunar med høge inntekter, til dømes kraftinntekter, har ofte eit tenestenivå som andre kommunar ikkje har råd til, og dei har og oftast høgare administrasjonskostnader enn andre kommunar det er naturleg å samanlikne med.

I Hordaland har sju kommunar 40 prosent eller meir av arbeidsplassane sin i kommunesektoren. Modalen har 47 prosent, Samnanger 45 prosent, Eidfjord 44 prosent, Masfjorden 43 prosent og Sveio, Øygarden og Radøy alle 40 prosent.

Ser vi kommunale *arbeidsplassar* i høve til talet på *sysselsette busett i kommunen* blir bildet noko forandra, av di ein da og tek hensyn til pendling. Modalen har berre 195 sysselsette personar busett i kommunene, men heile 98 arbeidsplassar i kommunal sektor. Arbeidsplassane i kommunen utgjer altså 50 prosent av den samla sysselsettinga i kommunen. Andre kommunar

som ligg høgt er Eidfjord med 38 prosent, Ulvik med 35 prosent, Jondal og Fedje med 32 prosent og Austrheim med 30 prosent. Gjennomsnittet for Hordaland er 18 prosent.

I Samnanger utgjer dei kommunale arbeidsplassane berre 22 prosent av den samla sysselsettinga (dvs. syselsette personar busett i Samnanger), sjøl om kommunen står for 45 prosent av arbeidsplassane i kommunen.

På lengre sikt kan ein neppe rekne med at inntektssystemet for kommunane vil ha eit så sterkt element av utjamning som det har i dag. Kommunar med høge inntekter basert på statlege overføringar vil vere sårbare i høve til endringar i inntektssystemet. Med større vekt på eigne skatteinntekter og mindre vekt på statlege overføringar, vil talet på arbeidsplassar i kommunal sektor truleg måtte reduserast i mange kommunar.

3.5.5 Regional spesialisering.

For å sjå kor sterkt næringslivet i ein region er spesialisert er det vanleg å bruke ”lokaliseringskvotientar”. Ein lokaliseringskvotient (LQ) syner i kor stor grad ei næring er over- eller underrepresentert i en region. Er verdien 1 har den aktuelle næringa ein del av sysselsettinga i regionen som svarer til landsgjennomsnittet, er verdien under 1 er næringa underrepresentert. Omvendt betyr verdiar over 1 at næringane er overrepresenterte. Til dømes vil ein LQ på 2 syne at næringa relativt sett har dobbelt så stor sysselsetting i regionen som på landsbasis.

Lokaliseringskvotientane i tabell 3.14 er rekna ut fra ein meir finfordelt (disaggregert) inndelingsmåte av næringane enn i tabellane 3.11 og 3.12. I tabell 3.14 har vi teke utgangspunkt i talet på arbeidsplassar fordelt på 50 sektorar. Mange av dei 50 sektorane er industrisektorar. Det kan synest som eit paradoks når bortimot $\frac{3}{4}$ av sysselsettinga ligg i tenestesektorane. Men store delar av tenesteytinga er i realiteten nokså elementær tenesteyting knytt til varedistribusjon og omsorg. Slike tenester er ikkje uttrykk for næringsmessig spesialisering. Tvert om kan vi seia at nærare halvparten av den totale sysselsettinga er å finna i næringar som er spreidd til alle regionar, på om lag det same nivået. Det er difor i dei vareproduserande sektorane ein kan sjå næringsspesialiseringa i ein region. I tillegg kan det vere spesialisering i tenesteproduksjon som er retta mot bedriftene.

Tabell 3.14 Lokaliseringskvotientar for BA-regionane i Hordaland. 200x

	Haugesund	Bergen	Leirvik (Stord)	Kvam-Jondal	Kvinnherad	Odda	Voss	Austevoll	Modalen	Fedje	Gulen-Masfjorden
Jordbruk	1.5			3.7	1.9	1.7	3.0		3.2		4.6
Fiske og fangst				2.4				23.2		8.1	2.8
Fiskeoppdrett		1.5	6.6	4.8	1.8			18.8			17.9
Olje- og gassutvinning	3.0	2.7									
Fiskeforedling			4.0	1.8				9.8		26.0	8.0
Næringsmiddelindustri								1.7			
Tekstilindustri		2.0						19.0			
Bekledningsindustri		1.8		2.5							
Lær- og lærvareindustri		3.4									
Trelast og trevareindustri							1.8				
Produksjon av kjemiske råvarer						3.1					
Raffinering av jordolje		9.2									
Gummivare- og plastindustri						2.0					
Mineralsk industri							1.9				6.9
Jern- og stålindustri				26.3		24.2					
Ikke-jernholdig metallindustri	8.4				21.0	16.2					
Metallvareindustri			3.6					1.9		5.6	
Prod. av instrumenter og tekn.utst.											
Bygg av fartøyer og oljeplattf.	3.8		13.2	4.6	5.6						
Møbelindustri				4.6							
Annen industriproduksjon				3.4			6.0				
Kraft- og vannforsyning					2.5	3.1	1.5	1.6	8.8		5.2
Hotell- og restaurant							2.1				
Utenriks sjøfart	3.9	2.0	3.0					12.4		4.7	1.9
Innenriks sjøfart	2.2		6.7	3.7	4.5			6.5	2.3	12.6	8.2
Land- og lufttransport										4.0	
Forretningsmessig tenesteyting									2.0		
Forskning og utviklingsarbeid	1.6							4.1			3.7
Kommunal tenesteyting					1.5				2.4	1.6	1.7

Fargemerking: LQ>=5.0

Austevoll har sterk spesialisering innan fiske og fiskeoppdrett, fiskeforedling, tekstil og sjøfart. Fedje er sterkt spesialisert i fiske, fiskeforedling og sjøfart. Austevoll er spesialisert innan fiskeoppdrett, fiskeforedling, mineralsk industri og innanriks sjøfart.

Regionane Kvam-Jondal, Kvinnherad og Odda er spesialisert innan jern- og stålindustri og ikke-jernholdig metallindustri.

Leirvik-regionen er spesialisert i bygging av fartøyer og oljeplattformer, innenriks sjøfart og fiskeoppdrett.

Regionen Voss har berre spesialisering innan ein industrisektor, samleposten "Annan industri".

Sterk spesialisering, særleg i små regionar, kan gjera regionen sårbar i høve til endringer i marknadane eller i politisk regulerte rammer for bedriftane. Dersom ein stor del av arbeidsplassane er konsentrert i nokre få store bedrifter, vil regionane bli enda meir sårbare.

Hordaland fylkeskommune har gjort ei analyse av kva for område i Hordaland som er mest sårbare for brå eller langvarige endringar i næringsliv og sysselsetting. (Hordaland fylkeskommune (2003): *Sårbarheitsanalyse for Hordaland 2003*.) Der har ein mellom anna sett på kor stor del av arbeidsplassane i ein kommune som er i *store industribedrifter*. Store industribedrifter er definert som "Meir enn 100 tilsette, med unntak for Fedje (10 tilsette), Austevoll og Masfjorden/ Gulen (50 tilsette)". I seks av kommunane står dei store industribedriftene for meir enn 20 prosent av arbeidsplassane. Det gjeld Stord (27.3 prosent), Fusa (25.4 prosent), Meland (24.8 prosent), Vaksdal (23.4 prosent), Tysvær (21.2 prosent) og Lindås¹⁰ (20.6 prosent).

Fylkeskommunen har og trekt inn forventta folketilvekst og utdanningsnivå i analysa av kor sårbare regionane er. Indeksen i tabell 3.15 er basert på tal for

- Prosent av arbeidsplassane i industrien og primærnæringane
- Prosent av arbeidsplassane i store industribedrifter
- Framskriven folkevekst 2003-2010
- Prosent av befolkninga med utdanning på universitets- og høgskulenivå

Det er brukt ein regioninndeling som avvik noko fra NIBR sin inndeling i BA-regionar. Den viktigaste tilpassinga til NIBR si oppdeling er at Bergensregionen i fylkeskommunen sin analyse er delt inn i fem delregionar.

¹⁰ I vår tabell 3.13 har Lindås berre 8 prosent av arbeidsplassane sine i industrien. Olje- og gassutvinning og rørtransport er ikkje med i denne sektoren. Etter våre tal har Lindås 16 prosent av arbeidsplassane sine innan olje og gass.

Tabell 3.15 Indeksverdier¹¹

Region	Indeks
Fedje	3
Indre Hardanger	2,6
Austevoll	2,6
Kvinnherad	2,4
Masfjorden/Gulen	2,4
Stord/Fitjar/Bømlo/Tysnes	2,2
Jondal/Kvam	2,2
Etne/Sveio/Haugalandet	1,8
Vaksdal/Samnanger/Osterøy	1,8
Nordhordland	1,5
Modalen	1,1
Os, Fusa	1
Voss 0,9	0,9
Øygarden/Sotra	0,8
Bergen/Askøy	0,4

Kjelde: Hordaland fylkeskommune

Fylkeskommunen sine vurderingar av kor sårbare regionane er:

”**Indre Hardanger** er den mest sårbare av dei større regionane i fylket. Regionen skårar høgt på alle dei fire kriteria, men aller høgast på forventningar om nedgang i folketalet og at industriverksemda er konsentrert til få store bedrifter.

Austevoll er ein einkommune- region som er svært avhengig av vareproduserande næringar, og kommunen har eit relativt lågt utdanningsnivå. Folkeveksten i kommunen ser likevel ut til å kunne kome til å til å halde seg på plussida i dei komande åra.

Det relativt låge utdanningsnivået i **Kvinnherad** medverkar mest til høg verdi på indeksen. Kommunen skårar middels eller litt over middels på dei tre andre kriteria.

I **Masfjorden/Gulen** medverkar lågt utdanningsnivå og dårleg folketalsutvikling mest til høg

11 ”Indeksverdiene har kome fram ved at dei fire indikatorane er vekta saman gjennom å rekne ut ein prosentrang, som så vert summert. Prosentrang ("prosentdel") vert nytta for å rekne ut ein verdi, sin relative posisjon i ei datamengd. Den høgaste (beste) verdien i ei datamengd settast til 1 og den lågaste verdien til 0, medan dei øvrige verdiane vert fordelt mellom 1 og 0, i høve til deira relative posisjon i datamengda. I utrekinga av ein "sårbarheitsindeks" på regionnivå vert delregionar av Bergensregionen handsama på ein særskilt måte. Det er teke omsyn til at dei fire små delregionane av Bergensregionen har god tilgang til bustad- og arbeidsmarknaden i Bergen, og såleis reelt vil vere mindre sårbare enn teoretiske indeksverdier for delregionen skulle tilseie. Dette er gjort ved å bruke gjennomsnittet av den eigentlege indikatorverdien for desse regionane og indikatorverdien for Bergen/Askøy.” ”Ein veikskap ved undersøkinga kan være at indikatorane i utgangspunktet er vekta likt, og at regionar utan industri difor kan koma høvesvis godt ut i sårbarheitsindeksen.” (Hordaland fylkeskommune, 2003)

sårbarheit. Regionen har middels stor konsentrasjon om vareproduserande næringar, men få av arbeidsplassane er i store industriverksemder.

For **Stord/Fitjar/Bømlo/Tysnes** er det først og fremst stor avhengigheit av nokre få industribedrifter og stor konsentrasjon om vareproduserande næringar som gjer regionen sårbar. Regionen har høgt utdanningsnivå og prognosane tyder på at folketalet framleis vil kome til å auke.

For **Jondal/Kvam** bidreg dårleg folketalsutvikling og stor konsentrasjon om industri og jordbruk mest til at regionen får ein relativt høg indeksverdi. Men industrien er spreidd mellom mange små verksemder, og utdanningsnivået er høgt.

Etne/Sveio/Haugalandet er ein folkerik region som totalt sett står fram som mindre sårbar enn mange andre regionar. Det er først og fremst avhengigheita av nokre få viktige industribedrifter som gjer regionen sårbar.

Vaksdal/Samnanger/Osterøy er den einaste delen av Bergensregionen som ser ut til å få redusert folketal dei komande åra. Saman med stor konsentrasjon om vareproduserande næringar, særleg industri, gjer dette at regionen står fram som tildels sårbar, sjølv om ein tek omsyn til nærleiken til Bergen.

Også i **Nordhordland** er det først og fremst avhengigheita av nokre få viktige industribedrifter som gir regionen ein viss grad av sårbarheit. Det same gjeld for Os og Fusa, men denne regionen har det høgaste utdanningsnivået utanfor Bergen.

Voss/Ulvik/Granvin har ein låg del av sine arbeidsplassar innanfor vareproduserande næringar, ingen industriverksemder med meir enn 100 tilsette og eit høgt utdanningsnivå. Frå eit sårbarheitsperspektiv synest folketalsutviklinga å vere den største utfordringa for denne regionen.

Øygarden/Sotra har nesten like låg sårbarheitsindeks som Bergen/Askøy. Eit etter måten lågt utdanningsnivå synest vere den største utfordringa.

Ut frå eit sårbarheitsperspektiv er **Bergen/Askøy** si største utfordring at regionen framleis har nokre store industriverksemder som betyr mykje for sysselsetjinga.

Indeksverdi viser at miniregionen **Fedje** er å rekne som den mest sårbare bu- og arbeidsmarknadsregionen i fylket. Det er særleg lågt utdanningsnivå og utsikter til vidare nedgang i folketalet som trekkjer opp indeksen. Kommunen har dessutan to etter lokale tilhøve store industribedrifter som betyr mykje for sysselsettinga.

Den andre miniregionen, **Modalen**, kjem ut med langt lågare verdiar på indeksen. Folketalsutviklinga er det mest negative, medan fråveret av industri gjer at kommunen kjem ut med relativt låg sårbarheit. Dette viser at indeksverdien må tolkast med varsemd og i ein regional kontekst.”

3.5.6 Næringsstruktur og konkurransekraft.

Det kan vera ulike grunnar til vekst eller nedgang i talet på arbeidsplassar i ein kommune eller region. Nedgang kan dels skuldast at regionen har mange arbeidsplassar i næringar der sysselsettinga går attende i heile landet, som til dømes innan jordbruket. På same måte kan vekst i ein region skuldast at regionen har mange arbeidsplassar i vekstnæringar, til dømes innan for eksempel forretningsmessig tenesteyting. Ein del av sysselsettingsendringene kan altså forklarast ut frå den næringsstruktur regionen har. Det er det vi tabellane nedanfor har kalla ”strukturkomponent”.

Men det er bedrifter som veks i alle næringar, og i næringar med generell nedgang i sysselsettinga. Tilsvarende er det bedrifter som gjer det dårleg i vekstnæringar. Slik er det og om ein ser på sysselsettinga på regionnivå. Enkelte regionar har sysselsettingsvekst, også i nedgangsnæringar, mens det er motsett i andre regionar. Ein del av sysselsettingsendringane kan difor forklarast ut frå korleis bedriftene i ein region har klart seg i høve til andre bedrifter i sin bransje, i andre regionar. Dette er ein konkurransekomponent, ofte kalla skiftkomponent, fordi den syner avviket i ein region i høve til den nasjonale trenden, når ein har korrigert for næringsstrukturen i regionen. Skiftkomponenten er eit uttrykk for korleis bedriftene i ein region har klart seg innan sin bransje eller næring.

Tabellane 3.15 og 3.16 nedafor syner resultatet av ein slik analyse av regionane i Hordaland, basert på data for sysselsettinga (etter arbeidskommune, dvs. talet på arbeidsplassar i den enkelte region) fordelt på 50 næringssektorar/bransjer i 1990 og 2001. Referansen, det vi har samanlikna med, er sysselsettingsutviklinga i dei same 50 sektorane i heile Norge samla. Analysa er gjort med to regionalalternativ, økonomiske regionar (SSB) og bu- og arbeidsmarkedsregionar (NIBR/Juvkam).

Det som i tabellen blir kalla ”regionalt skift” er forskjellen mellom sysselsettinga i regionen i 2001 og den sysselsetting regionen ville hatt med same vekst som landsgjennomsnittet i perioda 1990-2001. Den økonomiske regionen Bergen, jf tabell 4.x hadde langt sterkare vekst enn landsgjennomsnittet, medan dei tre andre regionane hadde svakare vekst enn landsgjennomsnittet.

Neste kolonne, strukturkomponenten, syner kor stor del av sysselsettingsendringane som kan seiast å ha sin årsak i næringsstrukturen i regionen. Her er det berre Bergensregionen som har ein meir gunstig næringsstruktur enn landsgjennomsnittet. Den gunstige næringsstrukturen, dvs. stort innslag av næringar i generell framgang, kan forklare over halvparten av veksten i Bergen. Dei tre andre økonomiske regionane, Odda, Voss og Sunnhordaland, har alle ein næringsstruktur som er mindre gunstig med tanke på vekst enn landsgjennomsnitt. Ein stor del av nedgangen i sysselsettinga i dei tre regionane skuldast næringsstrukturen.

Siste kolonne, skiftkomponenten, kan tolkast som uttrykk for konkurransekrafta i ein region, med den næringsstrukturen regionen faktisk har. Skiftkomponenten syner kor mange arbeidsplassar regionen har vunne eller tapt, i høve til det den ville hatt med ei utvikling som landsgjennomsnittet, innan sine næringar. Dvs. det er ”korrigert” for næringssammensettinga i regionen.

Her kjem Bergen og særleg Sunnhordland godt ut, medan Odda og Voss kjem ut på minussida på skiftkomponenten.

Tabell 3.16 Skift- andelsanalyse, 50 sektorer og landet som referanse. Økonomiske regioner

		Sysselsetting etter arbeidssted			Fordeling av regionalt skift		
		1990	2001	Endring 1990-2001	Regionalt skift (Avvik fra nasjonal trend)	Strukturkomponent	Skiftkomponent
	Norge	1847421	2077373	229 952			
1291	Bergen	139747	164299	24 552	7 157	3 734	3 423
1294	Odda	5844	5420	-424	-1 151	-949	-203
1295	Voss	6788	6626	-162	-1 007	-618	-389
1296	Sunnhordland	19595	21361	1 766	-673	-1 761	1 088

Tabell 3.17 har det same oppsettet som tabell 3.16, men nå for bu- og arbeidsmarknadsregionar. Bergen er den einaste BA-regionen som kjem ut med pluss både på strukturkomponenten og skiftkomponenten. To regionar, Odda og Voss, kjem ut med minus på bae komponentane. Vi merker oss at Austevoll, Kvam-Jondal og Leirvik kjem ut med sterke plussresultat på skiftkomponenten. (Det same gjeld Haugesundregionen.)

Tabell 3.17 Skift- andelsanalyse, 50 sektorar og landet som referanse. BA-regionar

		Sysselsetting etter arbeidssted			Fordeling av regionalt skift		
		1990	2001	Endring 1990-2001	Regionalt skift (Avvik fra nasjonal trend)	Strukturkomponent	Skiftkomponent
	Norge	1847421	2077373	229 952			
45	Haugesund	32003	37914	5 911	1 928	-2 777	4 705
50	Bergen	133700	157597	23 897	7 255	4 735	2 520
51	Leirvik	12182	14029	1 847	331	-712	1 043
52	Kvam-Jondal	3845	4022	177	-302	-727	425
53	Kvinnherad	5048	5065	17	-611	-726	115
54	Odda	5463	5006	-457	-1 137	-847	-290
55	Voss	6788	6626	-162	-1 007	-618	-389
56	Austevoll	1582	2103	521	324	-206	530
57	Modalen	134	176	42	25	-18	43
58	Fedje	265	272	7	-26	-66	40
59	Gulen-Masfjorden	1511	1581	70	-118	-230	111

Skift- og andelsanalysa syner at det er sterk vekstkraft i Bergensregionen, både ut frå den næringsstrukturen regionen har, og ved at den er ein vinnar innan sine næringar. Sunnhordland (BA-region Leirvik) og Austevoll har ein lite gunstig næringsstruktur, men har likevel hatt vekst. Regionane i dei indre delar av fylket har hatt ei lite gunstig sysselsettingsutvikling. Dei tapar både på ugunstig næringsstruktur og svak konkurransekraft, dvs. negativ skiftkomponent.¹²

3.5.7 Robuste kommunar?

Hordaland har mange små og ein svært stor kommune. Fylket har og kommunar prega av sterk næringsspesialisering og kommunar med svært stor del av arbeidsplassane i kommunal sektor. Mange av kommunane i fylket har store areal, svake sentra og lang avstand til store sentra

¹² Dette er ei forenkla framstilling. Vekst eller tap av arbeidsplassar kan ha mange andre årsakar enn sterk/svak konkurransekraft. Det kjem vi ikkje inn på her.

arbeidstakarane kan pendle til. Dei langsiktige utfordringane er difor svært ulike frå kommune til kommune. Når det gjeld arbeidsliv og sysselsetting er det dei små kommunane som har dei største utfordringane.

- Åtte av kommunane har færre enn 600 arbeidsplassar. Det gjeld Jondal, Eidfjord, Ulvik, Granvin, Samnanger, Modalen, Fedje og Masfjorden. Dei tre nabokommunane Granvin, Eidfjord og Ulvik har berre vel 1.400 arbeidsplassar til saman.
- Seks av kommunane i Hordaland hadde nedgang i talet på arbeidsplassar i både periodane vi ser på. (1986-2000 og 2001-2003). Størst var nedgangen i Ulvik (-11.5 og -5.6 prosent.) og Masfjorden (-5.9 og -10.4 prosent). Også langsiktig nedgang i Tysnes, Odda, Ullensvang og Vaksdal.
- 29 av dei 33 kommunane i Hordaland har netto utpendling. Dette kan vere eit uttrykk for at fylket har få sterke regionsentra som trekkjer til seg arbeidskraft utanfrå.
- I fem av kommunane er talet på arbeidsplassar mindre enn 50 prosent av folketalet i aldersgruppa 19-67 år. Det gjeld Sveio, Samnanger, Askøy, Meland og Sund.
- I 10 av kommunane er talet på arbeidsplassar under 70 prosent av talet på sysselsette som bur i kommunen. Det gjeld Sveio, Samnanger, Os, Sund, Fjell, Askøy, Osterøy, Meland, Radøy og Masfjorden.
- Det gjennomsnittlege inntektsnivået for innbyggjarar 17 år og eldre var under 230.000 kroner (2003) i åtte av kommunane, Tysnes, Jondal, Ulvik, Granvin, Vaksdal, Modalen, Radøy og Masfjorden. (Gjennomsnitt for Hordaland var 271.000 kroner)
- Nokre kommunar er sårbare fordi ein relativt stor del av arbeidsplassane er i konkurranseutsett industri. Det gjeld Stord, Odda, Fusa, Meland, Vaksdal og Osterøy, Austevoll og Fedje.
- Nokre kommunar er sårbare fordi dei har mange arbeidsplassar i jordbruket. Det gjeld Etne, Kvinnherad, Voss og Kvam.
- I sju av kommunane utgjer dei kommunale arbeidsplassane meir enn 40 prosent av det samla talet på arbeidsplassar i kommunen. Det gjeld Sveio, Eidfjord, Samnanger, Modalen, Øygarden, Radøy og Masfjorden.

Ut frå dei krav og forventingar som er sett til kommunane, både av næringsliv og av innbyggjarar, synest de klart at mange av kommunane i Hordaland ikkje er robuste nok, slik dei er i dag. Dei har for få innbyggjarar, for små sentra, for få arbeidsplassar, for lite differensiert næringsliv og for lågt inntektsnivå. Alle desse faktorane gjer og at dei ikkje har grunnlag for å utvikle seg vidare som sjølvstendige kommunar. Dei er ikkje attraktive nok verken for næringslivet eller for folk som vurderer å busetje seg i kommunen.

3.6 Pendling

I vedlegg 4 er det to matriser som syner pendling mellom kommunane i Hordaland i perioden 1999-2004, regna i prosent.

Kvar kolonne i den første matrisa syner kor den einskilde kommune rekrutterar arbeidskrafta si frå, dvs. i kva kommunar dei er busett dei som har arbeidsplassane i kommunen. Tala langs diagonalen syner kor mange av arbeidsplassane som er hadde av folk som er busette i kommunen. I Fjell er berre 57 prosent av arbeidsplassane hadde av personar som bur i Fjell. I den andre enden av skalaen ligg Kvinnherad der 94 prosent av arbeidsplassane er hadde av folk som bur i Kvinnherad. Lågt tal på diagonalen tyder at kommunen har stor pendling inn. Det er eit regionsenter og/eller ein arbeidsmarknad som er sterkt integrert med nabokommunane.

Kvar linje i den andre matrisa syner kva kommune dei yrkesaktive busett i ein kommune har sin arbeidsplass. Tala på diagonalen syner kor stor del av dei yrkesaktive som har arbeidsplassen sin i same kommune som dei bur i. Lågt tal på diagonalen tyder at det er stor pendling ut. Til dømes er under halvparten av dei yrkesaktive i Sveio, Meland, Fjell, Askøy, Samnanger, Sund og fjell sysselsett i eigen kommune. I Bergen, Odda og Stord er over 80 prosent av dei yrkesaktive sysselsett i eigen bustadskommune.

23 av 33 kommunar i Hordaland har meir enn fem prosent pendling til Bergen. Målt i prosent er ikkje pendlinga ut frå Bergen og til andre kommunar i Hordaland særleg stor. Med sidan det er så mange personar bak kvar prosent her, så tyder pendlinga ut frå Bergen ganske mykje for pendlinga inn til andre og mindre kommunar. 13 kommunar har meir enn fem prosent av arbeidsplassane sine fylt av folk frå Bergen.

Matrisene syner elles at det er ein del pendling inn til regionsentra som Odda, Voss, Stord, Fjell og Lindås. Med unnatak av Nordhordland er det etter måten lite gjensidig utveksling av pendlarar mellom kommunar i Hordaland.

4. Er dagens kommuneinndeling robust?

4.1 Økonomisk bærekraft

4.1.1 Vurderinga av økonomisk bærekraft.

Økonomisk bærekraft er eit av vurderingskriteria i kommunal- og arbeidsdepartementet sin analyserettleiar. Kriteriet økonomisk bærekraft beskriver dei økonomiske føresetnadene for kommunane. Kommunane må ha eit økonomisk grunnlag som er tilstrekkeleg og robust for å kunne finansiere eit tenestetilbod av det omfanget som er naudsynt for å sikre eit likeverdig tenestetilbod for dei nasjonale fellesgoda. Kommunane bør og ha eit økonomisk handlingsrom for finansiering av lokalt prioriterte oppgåver. I vår vurdering er vi opptekne av korleis den økonomiske bærekrafta blir påverka av endringar i kommuneinndelinga. Sentralt i vurderinga av økonomisk bærekraft er kommunane si finansieringsevne.

Ei eventuell endring i kommunestrukturen bør kunne liggja fast i fleire 10-år framover. Ei vurdering av konsekvensar for økonomisk bærekraft bør difor ha eit langsiktig perspektiv. Korleis ein ser for seg dei sentrale økonomiske rammevilkåra framover og dei lokale utviklingstrekkka når det gjeld næringsliv, arbeidsmarknad og utvikling i folketalet er sentrale føresetnader for vurderinga.

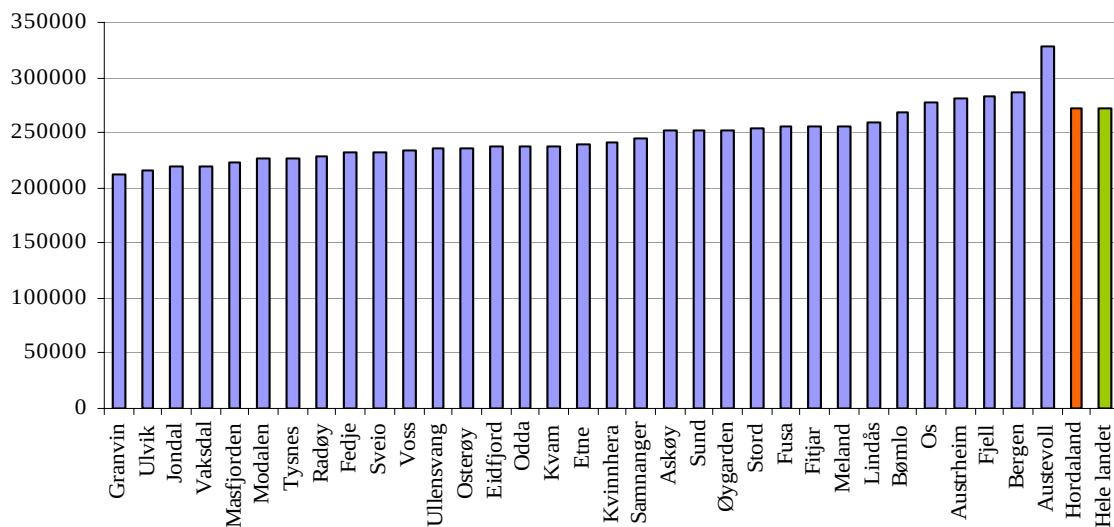
I dette kapitlet ser vi på korleis finansieringsevna i kommunane i Hordaland er i dag. Dersom vi tenkjer oss dei same rammevilkåra i åra framover, kan vi seie noko om konsekvensane for finansieringsevna av å slå saman kommunar. Vi har og til ein viss grad drøfta kva for konsekvensar eventuelle endringar i økonomiske rammevilkår kan tenkjast å få for kommunane i Hordaland og for vurderingane i høve endring i kommunegrenser. Her har vi fyrst og fremst sett på kva som skjer ved ei eventuell endring i eigenfinansieringsevna (lokalt inntektsgrunnlag) og ved ei eventuell endring i rammeoverføringane der kommuneining ikkje lenger er eit "kriterium" ved tildeling av midlar.

4.1.2 Det lokale inntektsgrunnlaget i kommunane i Hordaland

Finansieringssystemet for kommunane er utforma slik at det skjer stor grad av utjamning mellom ressurssterke og ressursvake kommunar og mellom kommunar som er "dyre" å drive og kommunar som er "billige". Denne utjamninga fører til at dei inntektene som kjem frå det lokale inntektsgrunnlaget ikkje har så mykje å seie for dei totale inntektene. (Eit unnateke her er dei rikaste "kraftkommunane" til dømes Modalen og Eidfjord).

Eit mål på om kommunane er *robuste* når det gjeld økonomisk bærekraft er å sjå på kor godt deira eige inntekts- eller skattegrunnlag er, og i kor stor grad dette grunnlaget gir inntekter som kan finansiere kommunen sitt behov. Kommunar som er robuste vil tole at det eventuelt blir lagt større vekt på lokalt inntektsgrunnlag i framtida.

Skatteinntektene til kommunane avhenger av inntektsnivået i befolkninga og hos bedriftene og dessutan kor stor del av dei innbetalte skattane som kommunane får behalde. I figur 4.1 har vi vist korleis brutto personinntekt pr person over 17 år varierar mellom kommunane i 2003. Vi har ikkje tilsvarende data på kommunenivå for bedrifter.

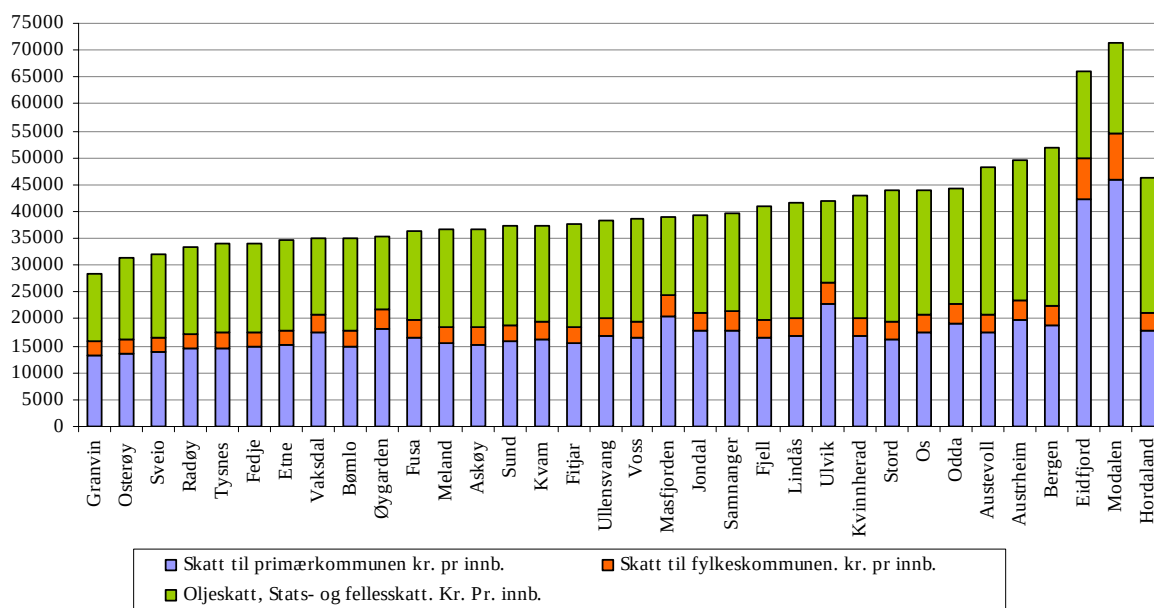


Figur 4.1 Bruttoinntekt i kroner pr innbyggjar 17 år og over i 2003. Kjelde: SSB/sjølvmeldingsrekneskap.

Dei høgaste personinntektene finn vi i Austevoll med inntekter på over 300.000 kroner. Deretter kjem Bergen, Austrheim, Os og Fjell med inntekter på litt over landsgjennomsnittet. Dei lågaste inntektene finn vi i Granvin, Ulvik, Jondal, Vaksdal og Modalen med inntekter på 225.000 kroner og lågare.

I figur 4.2 har vi vist skatteinnbetalingane frå innbyggjarar og selskap 2004 fordelt på dei ulike skattekreditorane. Innbetalingar til folketrygda er haldt utanom. I 2004 var skatten frå bedriftene (selskapsskatten) statleg. Denne skatten er difor gruppert under oljeskatt, stats- og fellesskatt. aturressursskatt frå kraftproduksjonen er derimot ein kommunal skatt.

Vi ser at kommunane Bergen, Austrheim, Austevoll og Os både har høge personinntekter og høge skatteinnbetalingar. På den andre sida har Granvin både låge personinntekter og låge skatteinnbetalingar. Dei to kommunane som har dei høgaste skatteinnbetalingane, Modalen og Eidfjord, har berre middels eller låge personinntekter. I desse kommunane er det skatteinnbetalingane frå kraftverk som gir dei høge innbetalingane. Ulvik og i ein viss grad Masfjorden får og ganske høge innbetalingar frå kraftverk. Innbetalingane frå bedrifter er ikkje spesifisert i denne oversikta. I kommunar der ein stor del av innbetalingane går til staten vil det kunne vere eit høgt innslag av selskapsskatt. Her vil og den progressive toppskatten vere registrert. Ifølgje dei anslaga som er laga av Kommunal- og regionaldepartementet i samanheng med attendeføring av selskapsskatt til kommunane, er det i Hordaland kommunane Eidfjord, Bergen, Austevoll, Kvinnherad, Os og Fusa som har dei høgaste inntektene frå selskapsskatt pr innbyggjar. Selskapsskatten varierer meir frå år til år enn personskatten



Figur 4.2 Innbetalte og fordelte skattar pr innbyggjar i Hordaland 2004. Kjelde: Statistisk Sentralbyrå.

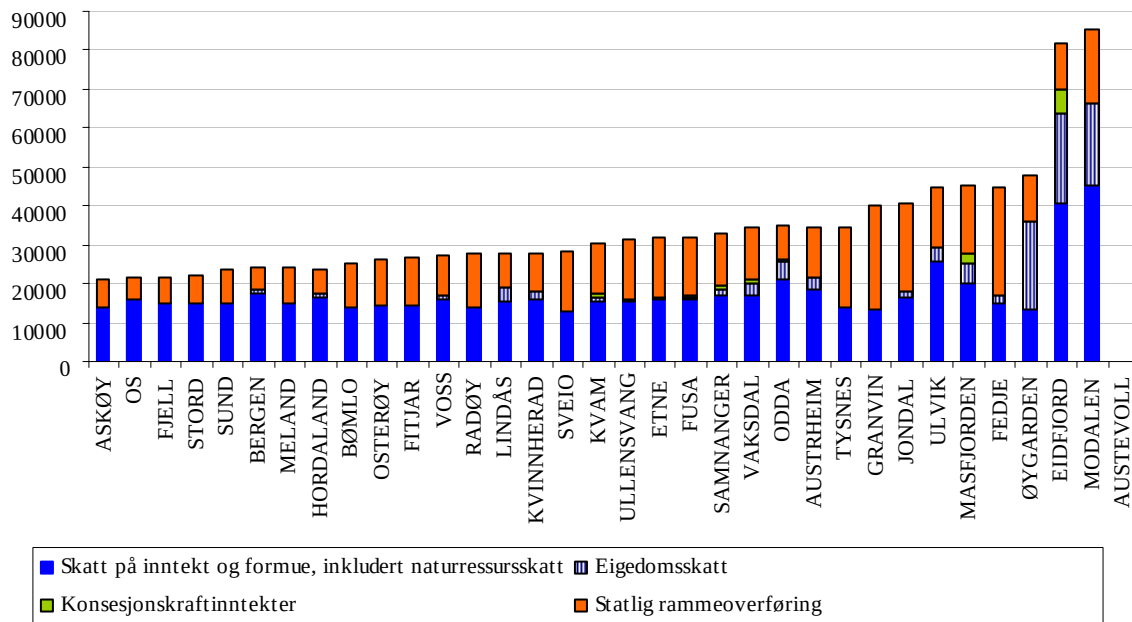
4.1.3 Dei kommunale inntektene og kommunane si eigenfinansieringsevne

Kommunane sine totale inntekter kan delast inn i såkalla frie inntekter og øyremerkte inntekter. Frie inntekter er skatteinntekter og rammetilskot, mens dei øyremerkte inntektene omfattar øyremerkte statstilskot, brukarbetalingar og ei rekkje andre inntekter. Dei totale driftsinntektene i kommunane varierte i 2003 mellom 9 milliardar kroner i Bergen til 39,5 millionar i Fedje og illustrerar kor ulike kommunane er i storleik. Vi kan og samanlikne dei totale inntektene målt pr innbyggjar. Her er det Modalen og Eidfjord som ligg på topp med 127.000 og 112.000 kroner pr innbyggjar. Dette er langt over dei andre kommunane. Dei neste på lista er Ulvik og Jondal med ca 67.000 kroner pr innbyggjar, mens Fjell ligg på botn med nesten 30.000 kroner pr innbyggjar i totale inntekter.

I det følgjande vil vi konsentrere oss om dei frie inntektene, sidan dei øyremerkte inntektene varierar som følgje av ulik organisering av tenestetilbodet og meir spesielle eller tilfeldige tilhøve (t.d. om ein kommune har eit asylmottak, om kommunen er vertskommune i eit interkommunalt samarbeid eller sel tenester til andre kommunar). I tillegg til den delen av skatteinnbetalingane som kommunane får, omfattar dei frie inntektene rammetilskotet. Eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter blir dessutan ofte rekna med.

Fordelinga på rammetilskot, skatt på formue og inntekt, eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter i kroner pr innbyggjar er vist i figur 4.3. Dei høge skatteinntektene i Modalen og Eidfjord har i tillegg til høge ordinære skatteinntekter og samanheng med svært høge eigedomsskatteinntekter knytt til kraftverk. Øygarden har og høge eigedomsskattar som har samanheng med olje og gassverksemda. Det er berre Eidfjord og Masfjorden som har konsesjonskraftinntekter som betyr noko særleg. Fleire av kraftkommunane får og konsesjonsavgifter. Dette er i Kostra ført som skatteinntekter, men er ikkje med i denne oversikta. Det har samanheng med at konsesjonsavgifter ikkje er frie inntekter, men at dei må avsetjast til

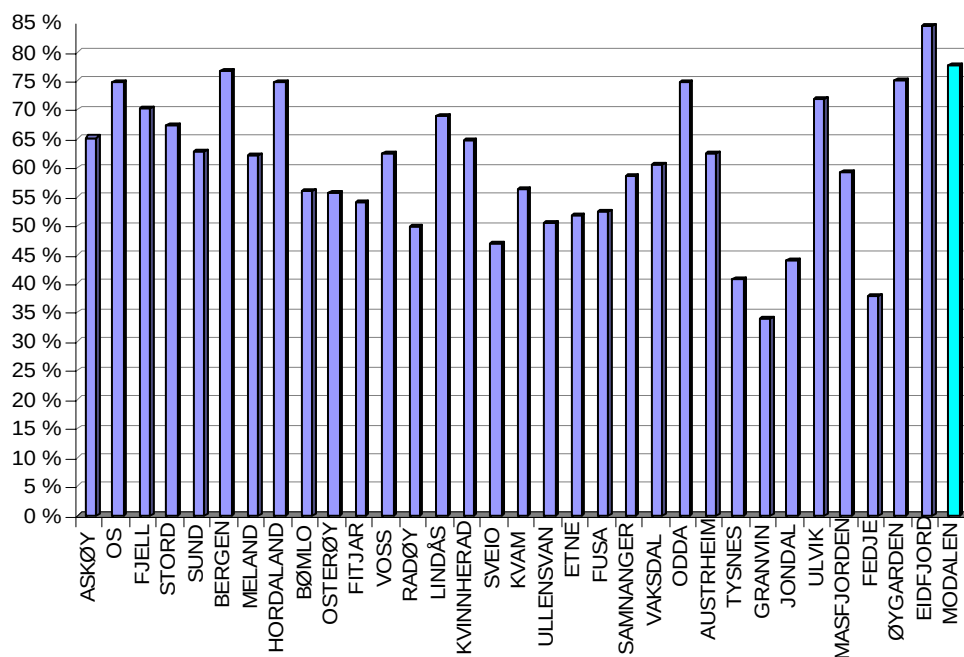
fond og nyttast i høve vedtekter, vanlegvis til næringsføremål. Dei kommunane som har konsesjonsavgifter i følge Kostra er Odda, Masfjorden, Kvinnherad, Eidfjord, Kvam, Jondal, Samnanger, Vaksdal og Ullensvang.



Figur 4.3 Frie inntekter i kroner pr innbyggjar 2003 fordelt på rammetilskot, konsesjonskraftinntekter, eigedomsskatt og skatt på formue og inntekt (inkl. naturressursskatt). Kjelde: Kostra.

Vi får ei heilt anna rangering av kommunar når vi tek utgangspunkt i sum frie inntekter enn når vi ser på skatteinnbetalingane frå innbyggjarane i kommunane. Dette illustrerar kor lite innbyggjarane sine skatteinnbetalingar tyder for dei kommunale inntektene med det finansieringssystemet vi har i dag. Eit unnatak er kommunane Modalen, Eidfjord og dels Øygarden som har svært høge inntekter frå eigedomsskatt samstundes som inntektsskattane og er svært høge. Det er ein tendens til at dei største kommunane har lågast frie inntekter pr innbyggjar, mens dei mindre kommunane ligg i den andre enden av skalaen. Dette har fyrst og fremst samanheng med variasjonar i rammetilskot som følgje av at kostnadane og kompensasjonen for å produsere eit likeverdig tenestetilbod varierar mykje mellom kommunane. I tillegg får dei minste kommunane kompensert for kostnadsulempar ved å vere små.

Figur 4.4 viser eigenfinansieringsevna i 2003, dvs kor stor del av dei frie inntektene som blir finansiert av egne skatteinntekter. Ein høg del av inntektene frå skatt betyr enten at skatteinntektene er høge, og/eller at kommunen får lite rammetilskot, dvs er billig å drive. Høge skatteinntekter i små kommunar har ofte samanheng med at kommunen mottek naturressursskatt eller har høge eigedomsskattar frå verker og bruk. I Granvin kjem berre i underkant av 35% av dei frie inntektene frå egne skatteinntekter. Dette tyder at kommunen er avhengig av store overføringar for å oppretthalde eit godt nivå på tenestetilbodet. På den andre sida dekkjer skatteinntektene 75% eller meir av dei frie inntektene i kommunane Odda, Øygarden, Bergen, Modalen og Eidfjord.

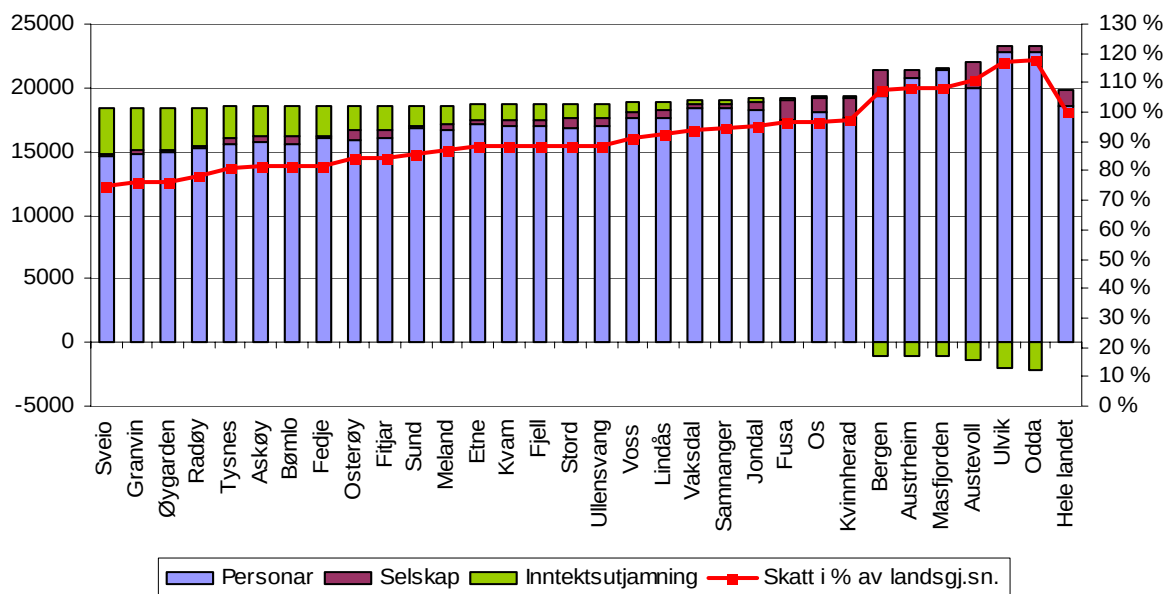


Figur 4.4 Skattar (Skatt på formue og inntekt og eigedomsskatt) i prosent av frie inntekter(eks konsesjonskraftinntekter) 2003. Kjelde: Kostra/SSB.

I figur 4.5 har vi vist eit anslag for kor mykje inntektsutjamninga betyr i kommunane i Hordaland i 2005. Vi har brukt tal frå KS-modellen versjon 8-2004. Tala er difor ikkje tal frå rekneskapen, men anslag. Vi har valt å bruke 2005 fordi vi då får med oss omlegginga med selskapsskatt og symmetrisk inntektsutjamning. Her ser vi altså på kommunen sin del av skatteinnbetalingane. I motsetnad til figur 4.2 vil no ein del av skatteinnbetalingane frå bedriftene vere kommunale. Modalen og Eidfjord er ikkje med i figur 4.4 fordi dei har så høge skatteinntekter at dei "øydelegg" framstillinga av dei andre kommunane.

Den symmetriske inntektsutjamninga inneber at kommunar får ein kompensasjon eller eit trekk på 55% av skilnaden mellom eiga skatteinntekter og inntektene på landsgjennomsnittet. Kommunar med eit skattenivå under 90% av landsgjennomsnittet får ein ekstra kompensasjon på 35% av skilnaden mellom eigne inntekter og landsgjennomsnittet (opp til eit skattenivå på 90% av landsgjennomsnittet.)

I tillegg til Modalen og Eidfjord har kommunane Odda, Ulvik, Austevoll, Masfjorden, Austrheim og Bergen skatteinntekter pr innbyggjar over landsgjennomsnittet. Kommunane med dei høgaste skatteinntektene må gje frå seg ein del av inntektene til andre kommunar med lågare skatteinntekter, dvs at inntektsutjamninga er negativ. Det er vidare 8 kommunar som har eit skattenivå på mellom 90 og 99% av landsgjennomsnittet. For desse kommunane har inntektsutjamninga ikkje så mykje å seie. For den halvparten av kommunane som har eit skattenivå under 90% av landsgjennomsnittet er inntektsutjamninga langt viktigare for dei totale inntektene. For desse kommunane utgjer dette mellom 3.600 og 1000 kroner pr innbyggjar. Som vi ser av figur 4.5 inneber inntektsutjamninga ein svært høg utjamning av skatteinntekter mellom kommunar .



Figur. 4.5 Skatteinntekter frå personar og selskap og inntektsutjamning i kroner pr innbyggjar, anslag 2005, (venstre akse). Skatteinntekter i prosent av landsgjennomsnittet (høgre akse). Kjelde: Utrekna ved bruk av KS-modellen, versjon 8-2004. Modalen og Eidfjord er haldt utanfor.

Ein kan tenkje seg ulike måtar å endre finansieringssystemet slik at det lokale inntektsgrunnlaget får auka tyding:

1. Ein kan innføre større grad av fri skattleggingsrett, anten ved å endre reglane for eigedomsskatten eller ved at kommunane får større spelerom ved fastsetting av skattøyren.
2. Ein kan auke den delen av skatteinnbetalingane som går til kommunane, samstundes som ein reduserar den delen som går til staten. Ein kan velja om dette skal gjelde personskatten og/eller selskapsskatten. Samstundes kan ein redusere rammetilskotet, slik at omlegginga ikkje får verknad for dei samla frie inntektene til kommunane.
3. Ein kan redusere omfanget av inntektsutjamninga.

Ein friare skattleggingsrett kan gje ein betre samanheng mellom innbyggjarane si vilje til å betale for kommunale tenester og det lokale tenestetilbodet. I høve teorien om det finansielle ansvarsprinsippet skal dette gje ein effektiviseringsgevinst. Samstundes kan ein få større variasjon i tenestetilbodet frå kommune til kommune, noko som kan kome i konflikt med omsynet til at alle skal ha det same eller eit likeverdig tenestetilbod.

I alle tre alternativa ovanfor vil sannsynlegvis kommunar med eit godt ressursgrunnlag ha fordel av at vekta på lokalt inntektsgrunnlag blir auka, mens kommunar som har eit svakt grunnlag vil vere mest tent med eit system med framleis høg vekt på utjamning. Det er likevel ingen enkel sak å vurdere samanhengen mellom det lokale skattegrunnlaget og dei kommunale inntektene sidan endringar kan utformast på ulike måtar og styresmaktene ser fleire element i samanheng når dei gjer endringar.

Dei siste åra har ein lagt meir vekt på det lokale skattegrunnlaget ved å auka kommunane sin del av skatteinnbetalingane og gje kommunane ein del av selskapsskatten, samstundes som ein reduserar rammeoverføringane slik at samla inntekter held seg innanfor den totalramma

styresmaktene ønskjer. Fordelingsverknadane av dette er likevel avgrensa ved at inntektsutjamninga er så omfattande.

Hordaland har mange kommunar som er robuste i tydinga at dei har eit godt inntektsgrunnlag. Dette gjeld fyrst og fremst Bergen, nokre av omlandskommunane til Bergen og kommunar med høge kraftrelaterte inntekter eller kommunar med eit spesielt næringsliv. Det finst og kommunar som er svært avhengige av overføringar for å oppretthalde tenestetilbodet og som difor er meir sårbare for endringar i finansieringssystemet.

I kapittel 6 vurderar vi om konkrete samanslåingar av kommunar kan utjamne skilnader i inntektsgrunnlag og eigenfinansieringsevne. Jo meir ulike kommunane sitt ressursgrunnlag er, jo større fordelingskonsekvensar vil det ha å auke tydinga av det lokale inntektsgrunnlaget. Dersom ein ønskjer å legge større vekt på kommunane sitt eige finansieringsgrunnlag vil det difor vere eit argument med større og meir ”like” kommunar. Med større vekt på selskapsskatt kan det vere eit argument å slå saman kommunar med mange bedrifter og arbeidsplassar med nabokommunar som har høg pendling inn til desse kommunane. Ofte er det likevel slik at fleire kommunar i det same området slit med dei same problema knytt til låge inntekter og svak næringsutvikling. Dersom problemet knytt til svakt inntektsgrunnlag er regionalt, vil ei samanslåing ikkje hjelpe på inntektsgrunnlaget.

Dess meir ulike inntektene i dei kommunane som vurderar å slå seg saman er, jo større vil fordelingskonsekvensane vere ved ei samanslåing. For ein liten kommune med eit høgt inntektsnivå, vil det kunne vere ei fare for at omfang og kvalitet på tenestetilbodet ikkje kan oppretthaldast når kommunen må dele inntektene med nabokommunar. Dette kan påverke innbyggjarane sine motiv for samanslåing.

4.1.4 Småkommunane og rammetilskottet

Som følgje av at det blir lagt stor vekt på eit likeverdig tenestetilbod i alle delar av landet, blir kostnadane ved å produsere desse tenestene utjamna. Vi drøftar her kva for konsekvensar ei endring i dei elementa i rammeoverføringssystemet som har ein ”småkommuneprofil” vil ha for kommunane i Hordaland. Dette gjeld særleg to element i rammetilskottet; *basiskriteriet* og *regionaltilskottet*. I tillegg har *skjønnsmidla* i praksis ein viss småkommuneprofil.

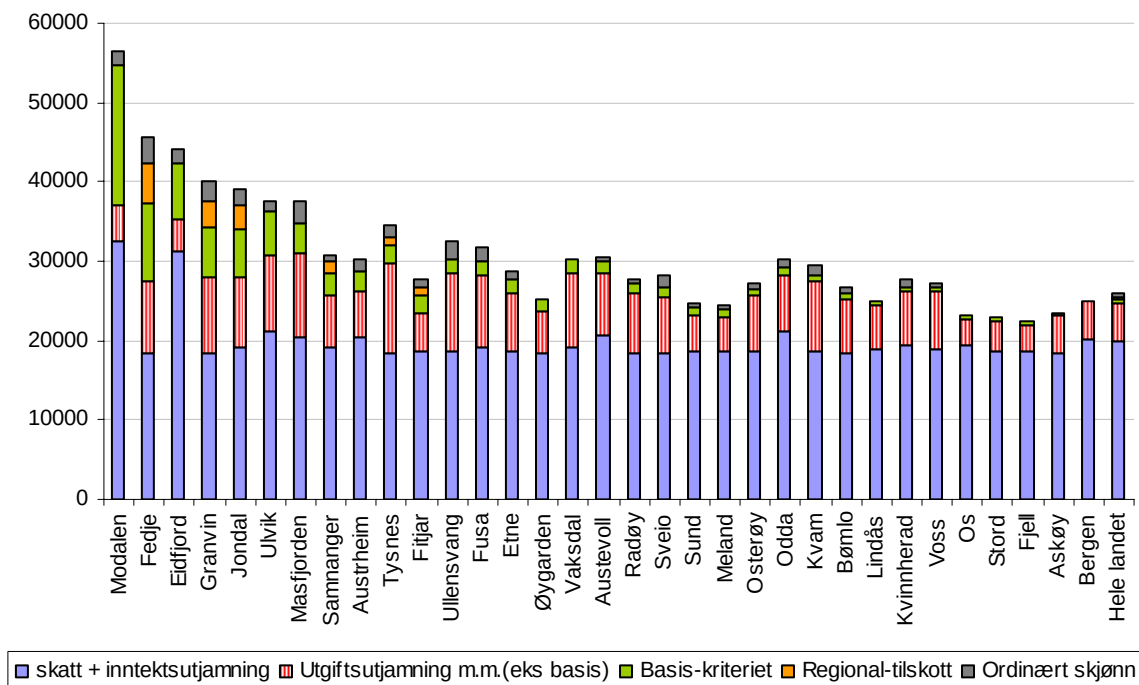
Regionaltilskottet blir gitt til kommunar med under ca. 3200 innbyggjarar som ligg innanfor verkemiddelområdet og har skatteinntekter på under 110 % av landsgjennomsnittet. Føremålet med basiskriteriet i utgiftsutjamninga er å kompensere for smådriftsulemper som skyldast kommunestorleik. Desse ulempene blir sett på som ein ufriviljug kostnadsulempe. Basiskriteriet utgjer det same beløpet for kvar kommune, ca. 6.4 mill. kroner i 2005. Regionaltilskottet utgjer 3,3 mill. kroner pr kommune. Desse ordningane gir ikkje dei små kommunane noko økonomisk motiv for å slå seg saman med nabokommunar. I samanheng med inntektssystemutvalet sin gjennomgang blir begge ordningane vurdert.

I det følgjande har vi sett på kva desse tre elementa i rammeoverføringssystemet tyder for kommunane i Hordaland, og kva som er ”risikoen” knytt til desse tilskotta. Vi veit sjølvsgd ikkje kva endringar som vil komme. Vi bruker rammetilskottet for 2005 som eksempel og KS-modellen

versjon 8 -2004, samt Beregningsteknisk dokumentasjon for inntektssystemet frå KRD som grunnlag.

I figur 4.6 har vi vist eit anslag for frie inntekter (rammetilskott + skatt på formue og inntekt) i 2005 pr innbyggjar. Figuren er sortert etter kommunane sitt folketal. Den nedste delen av søylene viser skatteinntekter og inntektsutjamnande tilskott. Vi ser at variasjonen i dei frie inntektene nesten heilt kan forklarast med ulikt nivå på regionaltilskottet, skjønnsmidla, basiskriteriet og resten av utgiftsutjamninga i inntektssystemet. Dei raude søylene i figur 4.6 viser tydinga av utgiftsutjamninga. Her er også inkludert overgangsordninga og ekstraordinære skjønnsmidlar. Dei tilskottselementa som først og fremst gjer at små kommunar har høgare frie inntekter pr innbyggjar enn større kommunar er regionaltilskottet, basiskriteriet og skjønnsmidla.

Det er 6 kommunar i Hordaland som får *regionaltilskott*. Dette tilskottet utgjer frå ca 5.000 kroner pr innbyggjar i den minste kommunen, Fedje til 1.100 kroner pr innbyggjar i Tysnes og Fitjar. Det er 5 små kommunar som ikkje får regionaltilskott fordi dei har for høge skatteinntekter. Dette er Eidfjord, Modalen, Ulvik, Masfjorden og Austrheim. Dersom vi føreset at eit eventuelt bortfall av regionaltilskottet ikkje skal føre til at samla inntekter til kommunane skal reduserast, må dei ca. 560 mill. kroner som regionaltilskottet representerer på landsbasis bli fordelt på ein annan måte mellom kommunane. Dersom vi f.eks. føreset at tilskottet blir lagt inn i innbyggjartilskottet med ein lik beløp pr innbyggjar, vil dette seie ca. 120 kroner pr innbyggjar som kjem til fråtrekk for bortfallet av regionaltilskott. Ein kan også tenkje seg eit tilskott ut frå meir spesifikke kriterium knytt til regional utvikling; utan at vi kan seie noko om verknadene av fordelinga av ei slik omlegging.



Figur.4.6 Frie inntekter kroner pr innbyggjar, anslag for 2005, fordelt på skatt og inntektsutjamning og dei ulike komponentane i rammetilskottet. Kjelde: Utrekna ved bruk av KS-modellen, versjon 8-2004.

Alle kommunar nyter godt av *basiskriteriet* i inntektssystemet, men tydinga målt pr innbyggjar blir liten for dei største kommunane. For Fedje tyder basiskriteriet ei inntekt på nesten 10.000

kronar pr innbyggjar. For ein kommune på ca 3000 innbyggjarar, betyr dette kriteriet ca 2000 kroner pr innbyggjar. For Bergen tyder det berre 27 kroner. Ei omlegging av inntektssystemet slik at smådriftsulempar blir sett på som ein friviljug kostnad, vil sannsynlegvis føre til ein omfordeling i disfavour av dei små kommunane. Dersom vi held fast ved at sum overføringar til kommunane ikkje skal endrast, må vi legge til grunn at desse midla blir fordelt på ein annan måte. Dette vil innebære at inntektsreduksjonen for dei små kommunane ikkje blir like stor som verdien av basistilskottet. Ein kan f.eks. tenkje seg at vektinga av basiskriteriet blir jamt fordelt på dei andre kriteria i inntektssystemet eller at det blir innført nye kriterium som betre tek omsyn til dei tilfella der det pga. geografi og reiseavstandar kan føre til store ulemper å slå saman kommunar.

Vi ser av figur 4.6 at *skjønnsmidla* også har ein viss småkommuneprofil. Noko av dette kan ha samanheng med at kompensasjon for auke i satsen for arbeidsgjevaravgifta blir gitt gjennom skjønnsmidla. Skjønnsmidla blir fordelte av fylkesmannen etter fastsette kriterier, men der vurderinga av den enkelte kommunen sitt behov for midlar er gjenstand for ei såkalla skjønsmessig vurdering. Skjønnsmidla skal i prinsippet fange opp forhold som ikkje blir teke omsyn til i den matematiske utrekninga av tilskott. Dersom det er slik at små kommunar er meir utsette for enkeltsaker enn større kommunar, kan skjønnsmidla fungere som ei forsikringsordning for uventa utgiftsøkningar.

Små kommunar med ein stor del av inntektene knytt til rammetilskot er sårbare for endringar i rammeoverføringane. Dette er ofte kommunar som også har låge skatteinntekter. I Hordaland gjeld dette kommunar som Fedje, Granvin og Jondal. Nokre av dei små kommunane i Hordaland har høge skatteinntekter frå kraftverk og er difor mindre utsette for endringar i inntektssystemet. Dette gjeld først og fremst Modalen og Eidfjord, men og til ein viss grad Ulvik og Masfjorden. Desse kommunane mottok ikkje regionaltilskot og dei har eit så høgt inntektsnivå at dei toler ein reduksjon.

4.1.5 Utvikling i befolkning og inntekter

Når folketalet reduserast vil kommunane miste frie inntekter, både i form av skatteinntekter og rammetilskott. I utgangspunktet blir både inntektsutjamning og utgiftsutjamning rekna ut pr innbyggjar. Som følge av det såkalla basiskriteriet, blir ikkje dei frie inntektene redusert like mykje som folketalet blir redusert.

Det har vore endringar i rammeoverføringssystemet dei siste åra som har ført til at endringar i folketal og samansetnad av befolkninga slår raskare ut enn dei gjorde tidlegare. Før 1997 blei effekten av befolkningsendringar fordelt over fleire år gjennom overgangsordninga. Etter den førre gjennomgangen av inntektssystemet blei dette endra slik at befolkningsendringar slo fullt ut i år 1. Likevel blei det brukt tal for befolkninga som var 2 år gamle. Dette blei endra frå og med 2002, slik at det no er folketal pr 1.1 i utbetalingsåret som gjeld. Grunngevinga for dette var først og fremst omsynet til kom-munar med folkeauke, som har behov for å få kompensert utgifter for nye innbyggjarar. Kommunar med nedgang i befolkninga må omstille drifta raskare til eit lågare folketal enn før.

Problemet for dei kommunane som er i ein situasjon med relativt sterk nedgang i folketalet samtidig som aldersfordelinga blir endra, er at kommunen må omprioritere, omstille og

nedskalere drifta i takt med inntektsnedgangen, samstundes som kommunen må sørgje for eit godt nok tilbod til den delen av befolkninga som veks. Med unntak av basistilskottet, føreset inntektssystemet at det er proporsjonalitet mellom utgifter og befolkning, dvs. at når tal skolebarn blir redusert med 10 %, kan også utgiftene reduserast med 10%. Realiteten kan vere at utgiftene er meir sprangvis faste, dvs. at det må ein viss reduksjon eller vokster til før tilbodet kan aukast eller reduserast. At det flytter to elevar frå ein skole vil sannsynlegvis ikkje endre lærarressursen i særleg grad. Når det flytter 10 elevar, blir ein redusert lærar, når 20 elevar har flytte, blir kanskje skolen lagd ned.

4.1.6 Rike og fattige kommunar

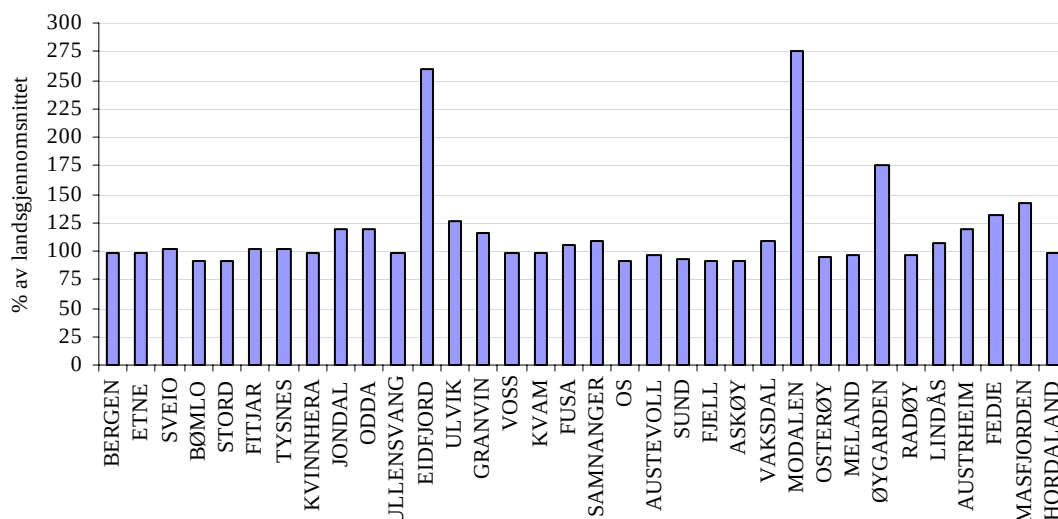
At ein kommune har høge frie inntekter treng ikkje bety at kommunen er ”rik”. Det kan bety at det kostar mykje å produsere dei nasjonale velferdstenestene og at kommunen er kompensert for desse kostnadane gjennom rammeoverføringssystemet. Kommunal- og regionaldepartementet har laga eit omgrep der ein korrigerar dei frie inntektene for slike tilhøve. Dette omgrepet har dei kalla for *utgiftskorrigerte frie inntekter*. Grunnlaget for korreksjonen er kostnadsnyklane i inntektssystemet (St.prp. 64(2003-04)). I figur 4.7 er dei utgiftskorrigerte frie inntektene for kommunane i Hordaland vist som prosent av inntektene for landsgjennomsnittet.

Dei utgiftskorrigerte frie inntektene kan sjåast som dei inntektene kommunane har att til å finansiere andre oppgåver enn dei nasjonale velferdstenestene. Kommunar med høge inntekter har anten:

- Inntekter som ikkje blir rekna med i inntektsutjamninga i inntektssystemet; eigedomsskatt og / eller konsesjonskraftinntekter
- Ekstra høge ordinære skatteinntekter
- Regionaltilskot for kommunar under ca 3200 innbyggjarar med låge skatteinntekter.
- Ekstra høge skjønnsmidlar (Desse midla skal i prinsippet dekkje utgifter som ikkje blir omfatta av utgiftsutjamninga i inntektssystemet. At desse er høge treng derfor ikkje å tyde at kommunen er rik, men heller at utgiftskorrigeringa ikkje er heilt dekkjande).

Av figur 4.7 ser vi at Eidfjord og Modalen har inntekter som ligg langt over dei andre kommunane. Elles er det 17 av 32 kommunar som har eit inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Med dagens finansieringssystem kan ein seie at desse kommunane har ei god finansieringsevne og difor er robuste. Kommunane Bømlo, Stord, Fjell og Askøy har dei lågaste inntektene målt på dette viset, med 91 – 92% av landsgjennomsnittet.

Det er likevel ikkje sikkert at eit høgt inntektsnivå tyder at kommunane er robuste når ein ser litt meir langsiktig på det. Kommunar som Fedje, Granvin og Jondal som i dag har eit relativt høgt inntektsnivå, kan risikere eit lågare nivå dersom ein endrar rammeoverføringssystemet. På den andre sida er Bergen robust som følgje av eit godt inntekts- og skattegrunnlag, sjølv om inntektsnivået ikkje er høgare enn landsgjennomsnittet.



Figur. 4.7 Utgiftskorrigererte frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet 2003. Kjelde St.prp 64 (2004-2005).

4.1.7 Konsekvensar for rammetilskotet ved endring i kommunestruktur.

Med det finansieringssystemet vi har i dag vil ei kommunesamanslåing kunne endre følgjande element i rammeoverføringane:

- Regionaltilskotet
- Skjønnsmidla
- Inntektsutjamninga
- Utgiftsutjamninga
 - Basiskriteriet
 - Urbanitetskriteriet
 - Reisetidskriteria
- Inndelingstilskotet

Ved kommunesamanslåing vil eventuelle *regionaltilskott* falle heilt bort dersom den nye kommunen blir over 3200 innbyggjarar. Ved ei samanslåing vil den nye kommunen få behalde eit *basistilskot*, mens dei andre vil falle bort. Dei første 10 åra etter samanslutning, vil likevel kommunane behalde inntektene som følgje av bortfallet av regionaltilskottet og basistilskottet, fordi dette blir erstatta med eit lovfesta *inndelingstilskott*. Etter 10 år blir inndelingstilskottet trappa ned med eit likt beløp pr år over 5 år. Denne ordninga gjer at dei små kommunane ikkje taper inntekter på kort sikt, mens effektane er negative på lang sikt dersom det ikkje skjer endringar i overføringssystemet. Jo fleire små kommunar som slår seg saman, jo større blir dei negative verknadane på rammetilskotet på lang sikt. I dei samanslåingsalternativa vi har rekna med i kapittel 6 vil likevel ikkje nivået på dei frie inntektene bli redusert med meir enn 6% i høve til nivået før samanslåinga for det alternativet med størst negativ verknad. For større kommunar vil endringane i rammetilskotet vere små sett i høve til dei totale inntektene, sidan desse kommunane ikkje har regionaltilskot og basiskriteriet relativt sett har lita tyding for inntektene.

Inntektsutjamninga vil kunne endre seg negativt dersom ein eller fleire av kommunane har skatteinntekter under 90% av landsgjennomsnittet, mens dei andre har eit høgare skattenivå. Då

risikerar ein at den ekstra kompensasjonen for inntekter under 90% av landsgjennomsnittet fell bort.

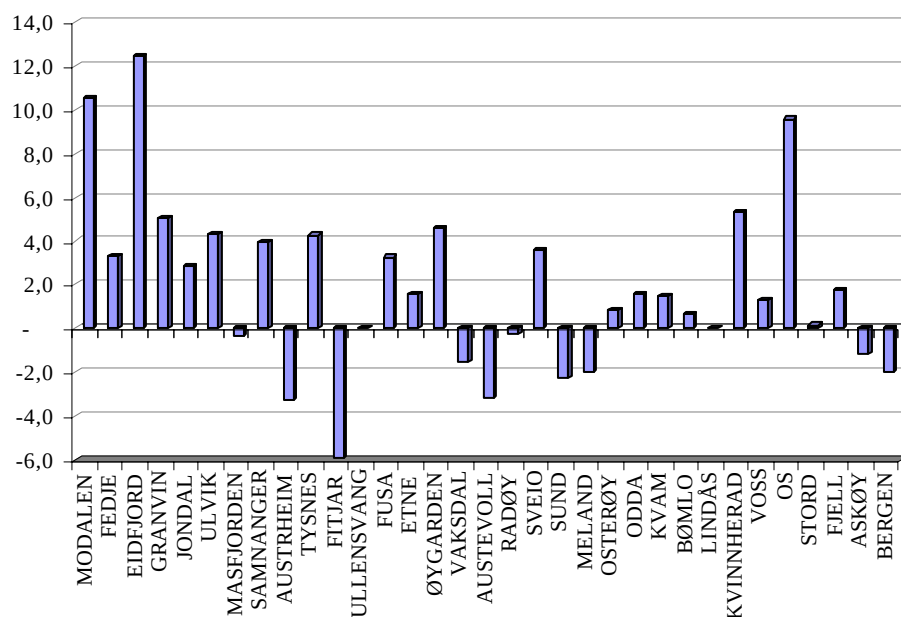
Ved kommunesamanslutningar vil også andre element i utgiftsutjamninga påverkast, som *reisetidskriteria* og *urbanitetskriteriet*. Kommunesamanslåingar vil føre til at dei interne avstandane i den nye kommunen blir lengre. Dette blir kommunane kompenserte for gjennom reisetidskriteria. I dette prosjektet har vi ikkje rekna på desse kriteria, dels som følgje av at det er ressurskrevjande og dels fordi vi er usikre på om denne kompensasjonen skal vektleggast som ei inntekt. Det er særleg kriteriet gjennomsnittleg reisetid til kommunesenteret som får høgare vekt ved kommunesamanslåing og utslaga kan vere store ved samanslåing av fleire kommunar med lange avstandar. Dette kan og føre til høgare kostnader for den nye kommunen.

Eit anna moment er at utgiftsutjamninga i inntektssystemet er eit null-sum spel der vi overfører midlar frå kommunar som er billige i drift til kommunar som er dyre i drift. Når vi reknar ut at ein samanslått kommune får auka tilskot som følgje av at reisetidskriteria får høgare verdi, inneber dette samstundes at andre kommunar får tilsvarende mindre i tilskot. Dei reknestykka vi gjer om konsekvensane for rammetilskottet er partielle, dvs at vi reknar verknadane for eit og eit samanslåingsalternativ, mens vi føreset at kommuneinndelinga elles er uforandra. Verknadane fordelt på alle dei andre kommunane blir difor små. Dersom vi tenkjer oss at vi gjennomfører ein kommuneinndelingsreform der talet på kommunar blir sterkt redusert, vil dei totale verknadane bli meir uoversiktlege både for dei som slår seg saman og for dei kommunane som ikkje endrar status.

Urbanitetskriteriet tilsvare folketal opphøgt i 1,2. Dette kriteriet er utforma for å ta omsyn til opphoping av sosiale problem i bykommunane. Ved samanslåingar vil dette kriteriet auke og slå positivt ut for inntektene, i alle fall så lenge ein held seg til partielle utrekningar. For dette elementet gjeld og at reknestykka er partielle og ikkje føreset omfattande endringar i kommunestrukturen elles. Vi har utført meir konkrete utrekningar på konsekvensar for rammetilskottet av samanslåingar i kapittel 6.

4.1.8 Den finansielle stillinga i kommunane

Sidan 1997 har netto driftsresultata blitt svekka både på landsbasis og i kommunane i Hordaland. Netto driftsresultata er gjennomgåande høgare i små enn i store kommunar (Teknisk beregningsutvalg 2004), men det er store variasjonar frå kommune til kommune.



Figur 4.8 Netto driftsresultat i % av sum driftsinntekter. Gjennomsnitt 2001-2003. Kjelde: Kostra.

I Hordaland har alle dei 6 minste kommunane positive netto driftsresultat for perioden 2001-2003 i gjennomsnitt. Elles er det stor variasjon i driftsresultata. Ved inngangen til 2005 var 10 av dei 33 kommunane i Hordaland registrert i Robek¹³.

Skilnaden i driftsresultat mellom store og små kommunar har i noko grad samanheng med ulikt nivå på inntektene. Elles er det stor variasjon i driftsresultata frå kommune til kommune. Vi kan ikkje vise til forskingsresultat som gir nokon klar indikasjon på at kommuneinndeling har nokon tyding for den finansielle styringa av kommunane.

Saman med tal for lånegjeld og fondsmidlar seier netto driftsresultat noko om kor finansielt robuste kommunane er i dag. På lengre sikt kan dette bildet endre seg og det er liten grunn til å leggje alt for mykje vekt på den finansielle situasjonen i dag ved ein vurdering av framtidas kommunestruktur. For kommunar som vurderar å slutte seg saman med naboen kan det likevel vere meir freistande å gjere dette dersom naboen kan freiste med ei "medgift" ved giftarmålet enn om dei kjem dragande med eit stort underskot som må dekkjast inn.

¹³ ROBEK er et register over kommunar og fylkeskommunar som har økonomisk ubalanse og derfor må ha godkjenning frå Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne gjere gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige avtaler.

4.2 Tenesteyting og forvalting

4.2.1 Tema som skal vurderast

Eit av argumenta for å slå saman kommunar er at ein forventar at tenestetilbodet skal bli betre. Samstundes viser statistikk at tenestetilbodet er best utbygd i dei små kommunane. Innbyggjarane i små kommunar opplysar dessutan i spørjeundersøkingar (eks Baldersheim m.fl. 2003) at dei er meir nøgde med tenestetilbodet enn dei som bur i større kommunar. I folkeavstemmingar svarar dei fleste innbyggjarane i små kommunar og at dei ikkje ynskjer å slå seg saman med nabokommunar. (til dømes folkeavstemming i Valdres hausten 2003). Alt dette tyder på at innbyggjarane i dei små kommunane meiner at ”dei har det bra som dei har det” og kvifor skal ein endre på noko som er bra ?

Eit nøkkeltéma i høve til å vurdere samanslåing i små kommunar er dei økonomiske rammevilkåra. At små kommunar har eit godt utbygd tenestetilbod har samanheng med at dei stort sett har høgare inntekter enn større kommunar. Dei høge inntektene har dels samanheng med at nokre av dei små kommunane har kraftinntekter og dels med høge statlege overføringar, jfr omtala i kapittel 4.1. Ein nasjonal politikk tufta på at alle innbyggjarar skal ha den same retten til grunnleggjande tenester og omsorg frå det offentlege uansett kor dei bur og kva inntekter dei har, har ført til ei stor grad av utjamning av inntekter mellom rike og fattige kommunar. Sidan ein i finansieringssystemet ikkje stiller spørsmål ved sjølve kommuneininga, men ser på eventuelle smådriftsulempar som ufrivillige, treng heller ikkje dei små kommunane å vere så bekymra for at ”småskalaverksemd” ikkje alltid er kostnadseffektivt. I tillegg mottek og dei fleste av dei aller minste kommunane regionaltilskot som ikkje er grunna i kostnadsforhold.

Dersom ein reknar med at denne politikken skal vidareførast, kan mange små kommunar med rette spørje seg om dei vil få et betre tenestetilbod viss dei slår seg saman med nabokommunane. Dersom ein derimot trur at rammevilkåra vil bli dårlegare, vil det vere meir om å gjere å sikre ei driftsform som gjer at ein kan oppretthalde tenestetilbodet sjølv om inntektene blir lågare; dvs ein må redusere smådriftsulempene. Her kan ein tenkje seg ulike strategiar; anten samarbeid med nabokommunar, at ein kjøper tenester frå private eller ved å slå seg saman med andre kommunar.

Ein del av dei små kommunane har store territorielle utfordringar. Dei har få folk, men stort areal og det er langt til næraste senter utanfor kommunen. Nokre kommunar ligg på øyar eller dei har vanskeleg geografi med fjordar og fjell. Ei samanslåing vil gjere arealet enno større og den interne kommunikasjonen vanskelegare. Her kan ein og spørje seg om når ein kommune er for stor geografisk sett eller har for vanskelege kommunikasjonar til at kommunesamanslåing er aktuelt. For desse kommunane vil vi tru det vil vere aktuelt å framleis kompensere for smådriftsulempar.

Sjølv om småkommunane har eit godt tenestetilbod når vi ser på statistikken, blir det hevda at små kommunar har problem med å rekruttere fagfolk og at dei ikkje har tilstrekkeleg med spisskompetanse til å løyse alle dei oppgåvene dei har ansvaret for. Dette er til dels bekrefta gjennom forskning. Fagmiljøa er svake og kommunane er sårbare. Samfunnet har blitt meir komplisert dei siste åra og kommunane har dessutan fått ansvar for fleire oppgåver, mellom anna for innbyggjarar med særskilte behov for omsorg og oppfølging (t.d psykisk utviklingshemma og

psykiatri). Eit argument for samanslåing er at overføring av fleire oppgåver til kommunane ikkje kan gjennomførast fordi kommunane er for små.

Mange av kommunane sine oppgåver er ikkje tenesteyting, men myndigheitsoppgåver. Med større vekt på lovfesting av innbyggjaranes retter i høve tenesteyting, er dessutan rettstryggleik eit viktig tema. Dette handlar og i stor grad om kompetanse og spesialisering, men i tillegg er ein her opptekne av habiliteten. Er det slik at det er for sterke og tette band mellom folk i små kommunar, slik at vurderingane ikkje er uhilda? På den andre sida er og slik at tilhøva er gjennomsiklige i små lokalsamfunn når "alle kjenner alle" og det kan vere lettare å vere fleksibel og sjå ting i samanheng. Alt i alt kan vi ikkje vise til forskingsresultat som kan grunngje at folketal er avgjerande for om kommunane handterar problemstillingar knytt til rettstryggleik på ein god måte.

I det følgjande drøftar vi kva for vilkår kommunegrensene set for kommunane si oppgåveløysing i Hordaland so langt det let seg gjere med den statistikken og den kunnskapen vi sit inne med. Vi har valt ut fire tema frå departementets analyserettleiar (KRD 2004) som vi tar utgangspunkt i.

Dette er :

- Kostnadseffektivitet
- Kompetanse
- Breidde og djupne i tenestetilbodet
- Tilgjenge.

Ein *robust* kommune er etter vår meining ein kommune som har ein kostnadseffektiv organisasjon og som kan gje innbyggjarane eit trygt og godt tilbod av grunnleggjande velferdstenester. I tillegg skal kommunen ta ansvar for ei rekkje lokale fellesgode.

Kommunane sine oppgåver er ulike, både når det gjeld produksjonsvilkår og målgrupper. Dette inneberer at ein kommune kan vere "stor nok" for ei oppgåve, men "for liten" for ei anna.

Vi kan innanfor ressursramma av dette prosjektet ikkje å gå detaljert inn på kvar kommune eller kvart tenesteområde. Nokre av problemstillingane må vi derfor drøfte på generelt grunnlag. Andre problemstillingar kan vi illustrere med statistikk frå kommunane i Hordaland. Vi har og gjennomført telefonintervju med 12 rådmenn i dei minste kommunane i Hordaland.

4.2.2 Kostnadseffektivisering

Stordriftsfordelar er tradisjonelt knytt til anlegg med *høge faste kostnader* og relativt låge variable kostnader. Når produksjonen aukar vil dei faste kostnadene fordelast på fleire einingar, slik at gjennomsnittskostnaden blir redusert. Ein vil kunne oppnå stordriftsfordelar dersom *talet på anlegg* kan reduserast. Sidan kommunane i hovudsak produserer tenester, med ein lønnsdel på 60-70% av utgiftene, seier det seg sjølv at vi ikkje kan forvente omfattande stordriftsfordelar i tradisjonell forstand.

Kapasitetsbetinga faste kostnader er kostnader som er faste inntil produksjonskapasiteten er utnytta. Ei form for stordriftsfordelar oppstår fordi ressursinnsatsen blir bestemd av kapasiteten, samtidig som det kan vere vanskeleg å utnytte kapasiteten fullt ut. På eit sentralbord eller

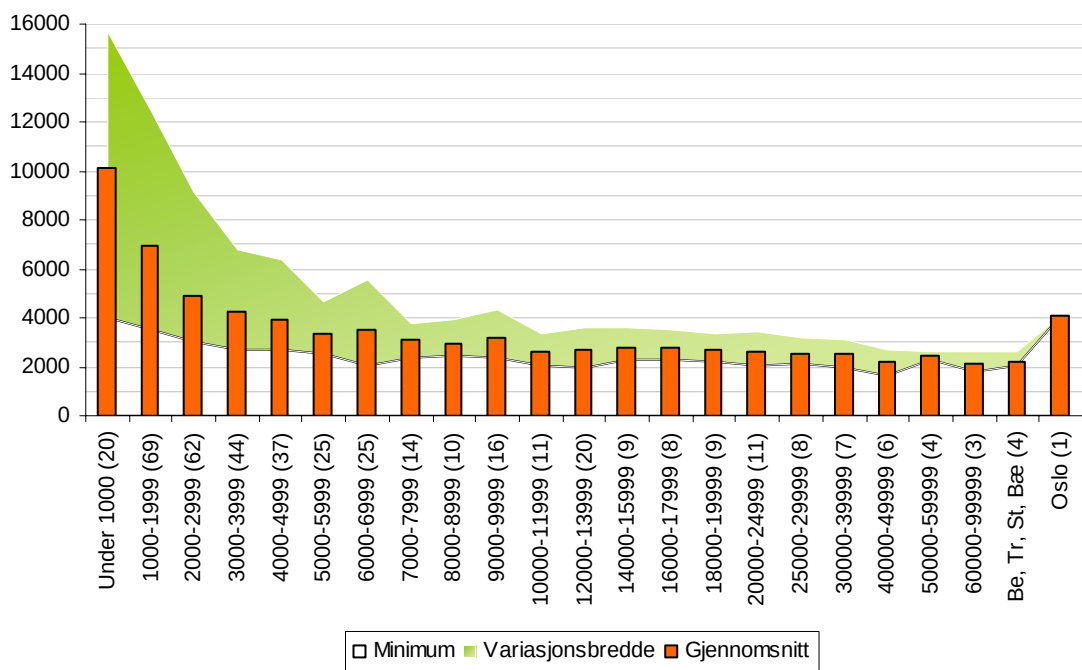
bibliotek vil det vere naudsynt med ei minimumsbemanning for å halde ope. Denne bemanninga vil representere ei fast utgift uavhengig av talet på spørsmål, besøk eller pasientar. Besøket kan auke ein del utan at bemanninga treng å bli auka. Blir det plutsleg svært mange besøk vil kapasiteten sprengjast og ein må tilsette fleire. Dei faste kostnadene har dermed karakter av å vere *sprangvise*. Kapasitetsbetinga faste kostnader kan vere knytte til produksjon som skjer i anlegg, f.eks. skole eller sjukeheim. Dei kan også vere knytte til ulike typar oppgåver i kommunane som krev spesialkompetanse, men der det er for få brukarar til å utnytte ei full stilling. Sidan det kan vere vanskeleg å rekruttere spesialkompetanse i små stillingar, kan kommunane velje å opprette ein kapasitet utover det som er nødvendig ut frå tal brukarar. I praksis kan det vere vanskeleg å vurdere om f.eks. høg legedekning er eit resultat av ønske om høg kvalitet eller ei tilpassing til ein vanskeleg rekrutteringssituasjon.

Tidlegare forskning og utgreiing viser at det først og fremst er for utgifter til administrasjon og styring at det er påviste stordriftsfordelar som er knytt til kommunestorleik. Det er relativt udiskutabelt at det er stordriftsfordelar knytt til desse utgiftene, men ein kan diskutere kor sterke dei er og når dei eventuelt er uttømde - og eventuelt når ein får stordriftsulemper. I samband med St.melding 32(1994-95) blei det gjennomført analysar som konkluderte med at talet på innbyggjarar har ein effekt på utgiftene til administrasjonen og styring opp til ei kommunemengd på 5000 innbyggjarar. To undersøkingar frå Danmark (ref. i Lundtorp 2000) stadfestar også at det er omfattande stordriftsfordelar i administrasjon. Ifølgje ei undersøking frå Indenrigsministeriet som er referert i Lundtorp (2000) er det stordriftsfordelar opp til ei kommunemengd på 18.000 innbyggjarar. Det blei ikkje funne stordriftsulemper i administrasjonen.

Utgiftene til administrasjon og styring er i hovudsak lønnsutgifter og kan delast inn i:

- Faste minimumsutgifter knytte til at alle kommunar må ha eit politisk og administrativt apparat for sentral styring av kommunen, samt utgifter knytte til rådhuset.
- Sprangvis faste kostnader som har samband med utnytting av kapasiteten i administrasjonen, f.eks. når det gjeld sentralbord, IKT.
- Variable utgifter som varierer i takt med produksjonen. Dette kan vere ulike typar sakshandsaming, registreringsarbeid osv.

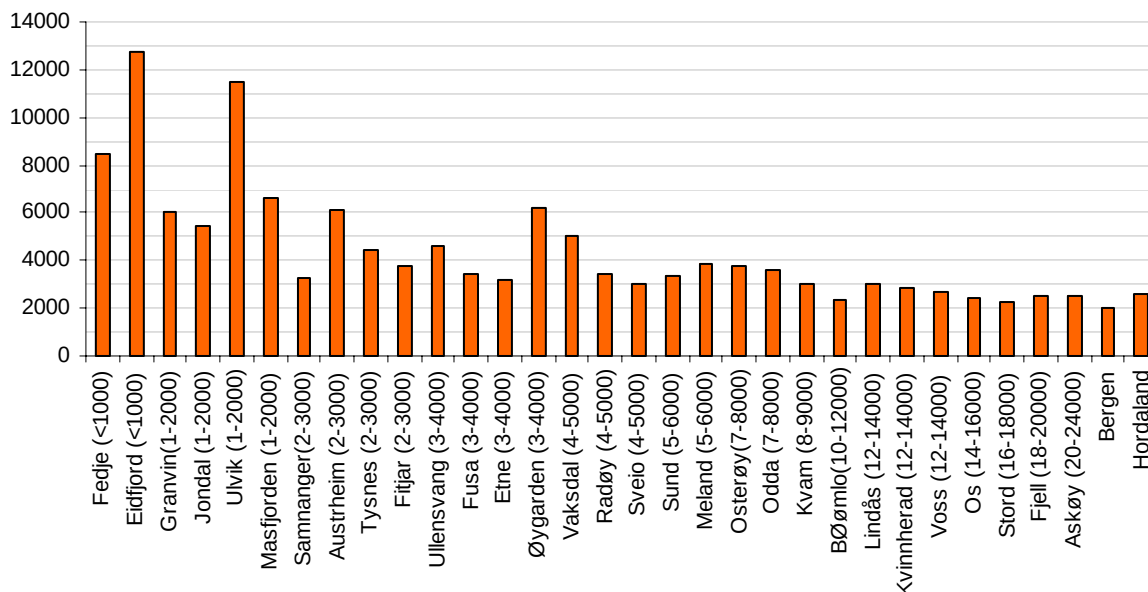
Dei faste minimumsutgiftene vil fordelast på fleire innbyggjarar når kommunestorleiken aukar, slik at det oppstår stordriftsfordelar. Dess fleire små kommunar vi slår saman, dess forholdsvis meir vil dei faste minimumsutgiftene pr innbyggjar reduserast. Dette vil sannsynlegvis også gjelde dei sprangvis faste kostnadene, om enn i mindre grad.



Figur.4.9 Netto driftsutgifter pr innbyggjar til fellesadministrasjon og styring i 2003 (Funksjonane 170,180 og 190 er haldne utanfor.) Kommunane sortert etter innbyggjartal. Modalen og Utsira er ikkje med i oversikten. Talet på kommunar innanfor kvar gruppe står i parentes. Kjelde: Kostra

I figur 4.9 er gjennomsnittlege utgifter til fellesadministrasjon og styring for heile landet vist i kommunegrupper etter folketal. I tillegg har kommunane utgifter til administrasjon som er rekneskapsført på den tenesta utgifta høyrer til. Vi ser at det er ein samanheng mellom utgifter og folketal. I tillegg til folketal avhenger administrasjonsutgiftene av inntektsnivå, kostnadseffektivitet, prioriteringar i høve til kvalitet/standard og forskjellar i rekneskapsføring. Det er stor spreining i utgifter innanfor kvar gruppe, og spreinga er størst for dei minste kommunane. For desse kommunane er det nok vanskeleg å fordele utgifter og stillingar mellom fellesadministrasjon og tenesteadministrasjon, og ein del av variasjonen skuldast sannsynlegvis at utgifter er ført ulikt. Det skal ikkje så store beløpet til før ulik føring kan slå sterkt ut i utgifter pr innbyggjar i dei minste kommunane. Det blir også hevda at kommunar med "flat struktur" fører mindre på fellesadministrasjon og styring enn kommunar med "tradisjonell" etatsstruktur. Sidan grunngevinga for flat struktur er å "slanke administrasjonen og overføre meir ressursar til tenesteyting, kan det vere er ein realitet i eventuelle forskjellar i administrasjonsutgifter. Tala våre gir ikkje noko grunnlag for å vurdere dette.

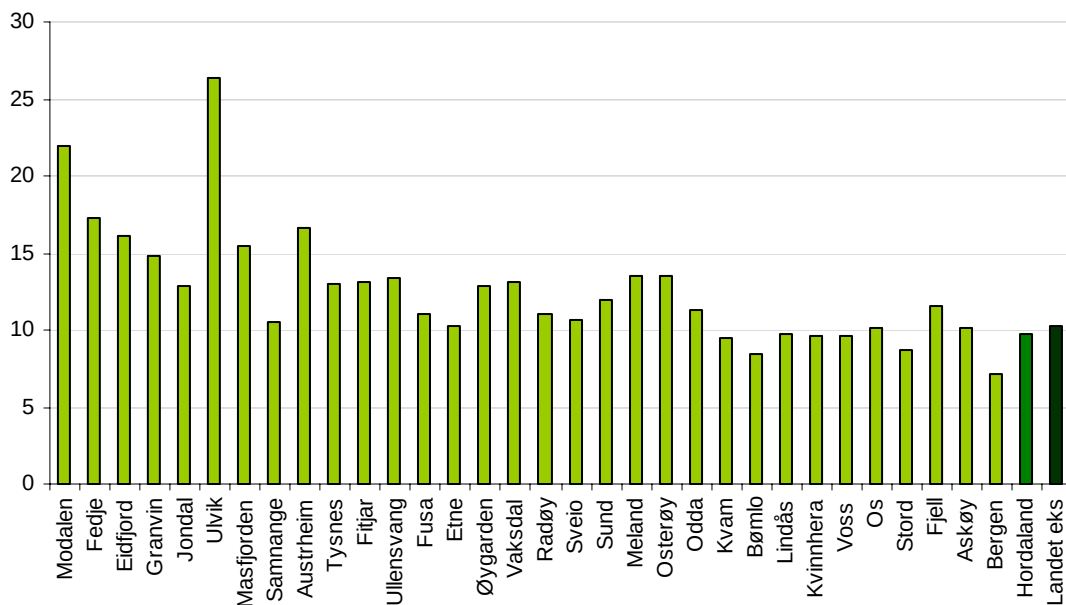
Kommunar med eit innbyggjartal på under 1000 har administrasjonsutgifter på 10.000 kroner pr innbyggjar i gjennomsnitt. For kommunar med mellom 2000 og 3000 innbyggjarar er utgiftene halverte. Deretter flatar det ut. For dei 7 største kommunane (med unnateke Oslo) er utgiftene nede i overkant av 2000 kroner pr innbyggjar. Oslo har utgifter på 4000 kroner. Vi har mange små kommunar, men færre av dei store kommunane. Talet på store kommunar er såpass lite at vi får eit dårleg grunnlag for å seie noko om eventuelle stordriftsfordelar som blir oppnått ved å slå saman mindre kommunar til kommunar med eit innbyggjartal på 50000 og over.



Figur 4.10 Netto driftsutgifter til fellesadministrasjon og styring (funksjonane 170,180 og 190 er ikkje medrekna) 2003. Kilde: Kostra.

Figur 4.10 viser utgifter til fellesadministrasjon og styring pr innbyggjar for kommunane i Hordaland. Som for landet ser vi at utgiftene varierar mest for dei minste kommunane (Modalen er ikkje med. Denne kommunen har utgifter på 22.000 kroner pr innbyggjar). Det kan og sjå ut som om små kommunar med høge inntekter har høgare utgifter enn kommunar med lågare inntekter. Vi ser at utgiftene varierer frå nesten 13.000 kroner pr innbyggjar i Eidfjord til under ca. 2500 kroner pr innbyggjar i Bergen. Sidan det er store variasjonar i administrasjonsutgifter frå kommune til kommune som både har samanheng med storleik og ei heil rekkje andre faktorar, vil vi kunne få svært tilfeldige utslag av utrekningar basert på utgiftene i kvar kommune. Kommunar kan ha store muligheiter for innsparing som er heilt uavhengig av om dei fortset som eigen kommune eller ikkje. Desse bør vi ikkje rekne med. Vi er først og fremst ute etter kva vilkår endringar i kommunestruktur gir i forhold til nivået på utgiftene til administrasjonen. Dette tilseier at vi bør rekne på innsparingsmuligheiter ut frå meir generelle vurderingar og uavhengig av den enkelte kommunen sine faktiske utgifter. I kapittel 6 har vi laga nokre rekneeksemplar som viser kva ulike inndelingsalternativ kan medføre i innsparingar når det gjeld fellesadministrasjon og styring.

Figur 4.11 viser kor stor del av dei totale netto driftsutgiftene i kommunane som er utgifter til fellesadministrasjon og styring. Gjennomsnittet for Hordaland og heile landet er ca 10%. Dei minste kommunane er oppe i 15-20%. I Ulvik er 25% av nettoutgiftene ført på administrasjon og styring. I Bergen kommune utgjør desse utgiftene berre 7% av dei totale netto driftsutgiftene. Sjølv om ein kan spare inn ein stor del av utgiftene til administrasjon og styring ved samanslåing, vil likevel ikkje innsparingane sett i høve til dei totale utgiftene vere så høge. Vi trur at innsparingar på meir enn 5 % av netto driftsinntekter for dei kommunane som slår seg saman vil vere sjeldan.



Figur 4.11 Netto driftsutgifter til administrasjon og styring i prosent av netto driftsutgifter totalt. 2003
Kjelde: Kostra.

Fleire kommunar i Hordaland er med i samarbeid om administrative oppgåver, men ut frå det vi har registrert, er ikkje samarbeidet svært omfattande. Førabels er derfor ikkje samarbeidet noko realistisk alternativ til samanslåing for å realisere smådriftsulemper.

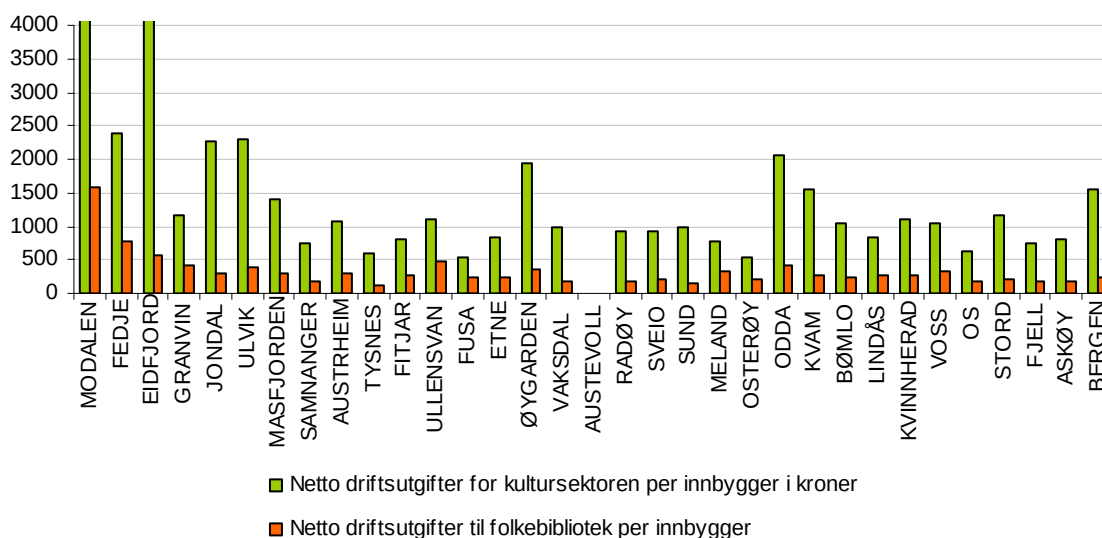
4.2.3 Kollektive gode

Kommunale tenester kan sorterast i *individuelle og kollektive gode*. Kjenneteiknet ved *kollektive gode* er at ein person sitt forbruk av godet ikkje fortrenger andre sitt forbruk. Dette er til dømes tilfelle ved vegtenester eller ved tilrettelegging for friluftsliv. Eit anna kjenneteikn er at det ikkje er mogleg å utelukke nokon frå godet når det først er produsert. Det eksisterer stordriftsfordelar i den forstand at jo fleire som bruker godet, jo lågare blir kostnaden pr bruker. I sentral-administrasjonen vil kostnader i tilknytning til politiske utval, sentrale planleggingsoppgåver, sentralbord og bibliotek vere eksempel på tenester som har karakter av å vere kollektive gode. *Individuelle gode* er kjenneteikna av at vi kan identifisere brukarane. Nokre av dei individuelle tenestene er *personleg tenesteyting* som i hovudsak anten blir produsert i anlegg, heime hos brukarane eller på tenesteytaren sitt kontor. Dette gjeld først og fremst barnehagetenester, skule, og pleie og omsorgstenester. Desse tenestene er kjenneteikna av at tenesta blir produsert "ansikt til ansikt" med brukaren og at produksjon og forbruk derfor skjer samstundes. Andre tenester kan likne meir på *forretningsmessig tenesteyting*, der produksjonen enten kan skje "ansikt til ansikt", pr brev, E-post eller over internett. Dette gjeld til dømes handsaming av byggesaker og søknads-prosedyre i høve til t.d. barnehageplass. For dei individuelle goda vil dei variable utgiftene vere høge og det vil vere lite stordriftsfordelar. Dette gjeld særleg dei tenestene som ikkje blir produsert i anlegg.

Det kan oppstå gratispassasjerproblem i samanheng med produksjonen av kollektive gode, dersom det ikkje er samsvar mellom dei som finansierer godet og dei som brukar det. Dette kan

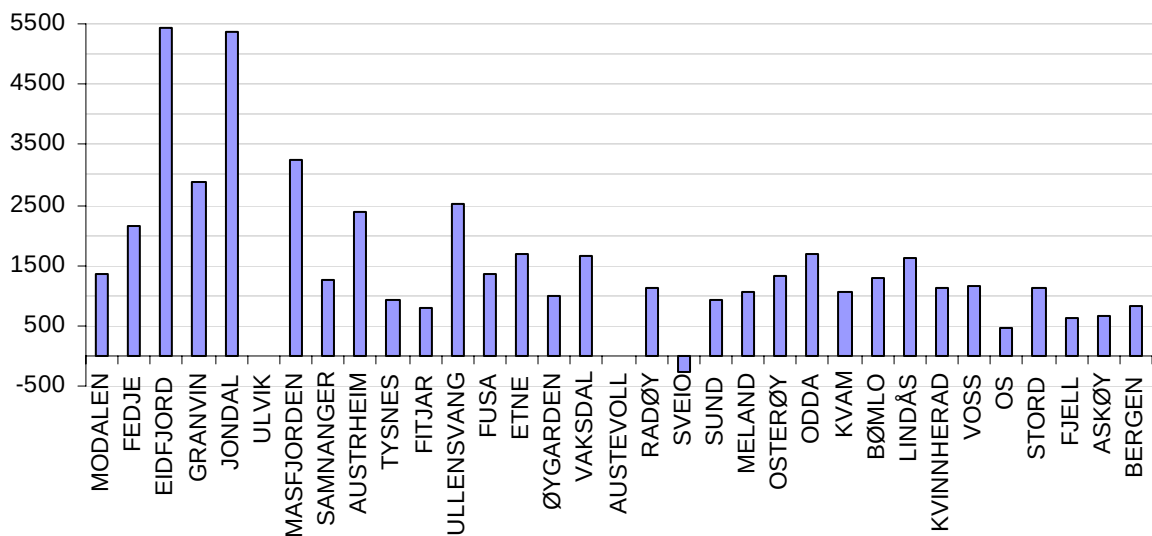
vere eit by – land problem, dersom byane har eit betre utbygd tenestetilbod som og trekkjer til seg innbyggjarar frå omlandet rundt. På den andre sida kan og tilrettelegging for friluftsliv, oppkjøring av skiløyper osv vere ein kostnad som omlandskommunen må ta, samstundes som det kjem folk frå byen og brukar desse områda. Ved å slå saman kommunane kan ein tenkje seg at ein får betre samsvar mellom produksjonen av slike tilbod og dei behova som folk i kommunane har.

Kommunane sine *kulturoppgåver* består i tillegg til kulturskole og bibliotek, som er lovpålagte tenester, av støtte til lag og organisasjonar, drift eller støtte til ungdomsklubbar og kulturinstitusjonar. Stor fridom til å bestemme innhaldet av desse tenestene har ført til stor variasjon i kommunane sitt kulturtilbod. Nokre av kulturtenestene har karakter av å vere kollektive gode, til dømes bibliotek, mens andre i større og mindre grad er individuelle gode. Stordriftsfordelar eksisterer først og fremst der kulturarbeidet skjer innanfor anlegg; f.eks. bibliotek, kulturskolar og kulturinstitusjonar. Sidan kulturtilbodet er følsamt for lange reisevegar, vil geografi og kommunikasjonar kunne avgrense moglegheitene for å hente ut stordriftsfordelar.(Hansen m.fl. 2003).



Figur 4.12 Netto driftsutgifter til kultursektoren pr innbyggjar og netto driftsutgifter til folkebibliotek 2003. Kommunane sortert etter talet på innbyggjarar. Kjelde: Kostra.

Det er stor variasjon frå kommune til kommune når det gjeld kor mykje som blir brukt til kultursektoren pr innbyggjar i Hordaland. Nokre av dei minste kommunane har svært høge utgifter. Dette gjeld særleg Modalen og Eidfjord, noko som har samband med høge inntekter. Bergen har høgare utgifter til kultur pr innbyggjar enn nabokommunane. I mindre kommunar kan eit godt kulturtilbod vere ein måte å gjere seg meir attraktiv på for tilflyttarar. På den andre sida kan høge utgifter illustrere ei stordriftsulempe. Når ein først etablerer eit tilbod, t.d. eit bibliotek eller ein kulturskule, må kapasiteten vere på eit visst nivå for at det skal la seg gjera å produsere tenesta.



Figur 4.13 Netto driftsutgifter pr innbyggjar 6-18 år til kulturskule 2003. Kjelde: Kostra.

Vi har ikkje registrert særleg med samarbeid mellom kommunar når det gjeld kultur. Det er sannsynlegvis mykje samarbeid med frivillige lag og foreiningar. Kulturtenester blir bare dels produsert av kommunane, dels bidreg kommunen finansielt til aktivitetar som skjer i privat regi. I Eidfjord har ein til dømes gått saman med hotellnæringa for å realisere eit ”kulturhus” i samanheng med utbygginga av hotellet.

Dei ulike kulturtenestene vil ha ulikt geografisk nedslagsfelt. Bibliotek, musikkskule, støtte til lag og foreiningar og ulike tilbod til barn og unge er tilbod som er ganske lokale. Kino, teater, større kultur eller idrettsarrangement er aktivitetar som treng eit større befolkningsgrunnlag før dei kan realiserast. Innbyggjarane i små kommunar kan difor ikkje rekne med å ha slike tilbod innanfor sine kommunegrensar.

Ei eventuell samanslåing av kommunar vil føre til ei samorganisering av kulturinstitusjonar som kulturskule og bibliotek. Dette vil kunne føre til ei kostnadseffektivisering og til at kompetansen blir meir samla. Det kan og vere at ei kommunesamanslåing kan føre til at den nye kommunen kan utvikle kulturtilbod som det ikkje var grunnlag for i kvar av dei ”gamle” kommunane.

4.2.4 Infrastruktur og andre tekniske tenester

Brann, veg, vann, kloakk og renovasjon er også tenester som meir eller mindre har karakter av å vere kollektive gode. Oppgåvene dreier seg dels om førebygging, beredskap og overvaking og dels om drift og vedlikehald.

Hansen m.fl. (2003) viser til at det er markerte stordriftsfordelar knytte til drift og vedlikehald av vatn- og kloakknett med tilhørande installasjonar og innsamling av avfall. Innsparingspotensialet er mindre dess lengre leidningsnett kommunane har i utgangspunktet. Tilsvarande er stordriftsfordelane i renovasjonssektoren mindre dess fleire abonnentar kommunane har. Dersom det eksisterer stordriftsfordelar, er det ikkje sikkert at endra kommunegrensar gjer det mogleg å

hente ut slike gevinstar, fordi busetnad og naturgjevne tilhøve set grenser for kommunane sine tilpassingar. (Hansen m.fl. 2003).

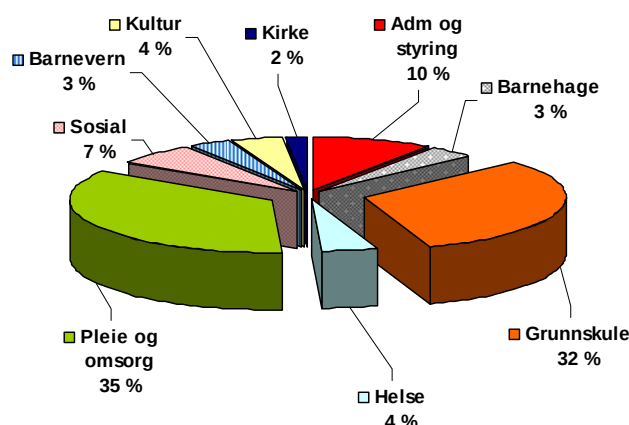
Analysar viser og at det eksisterer stordriftsfordelar med omsyn på veglengda. Det vil seie at utgifter til vegvedlikehald minkar med aukande veglengde. (Toresen 1991). Tal km veg aukar automatisk ved ei kommunesamanslutning. Det er derfor mogeleg å utnytte reelle stordriftsfordelar med omsyn til drift og vedlikehald ved ei samanslåing av kommunar.

Dei aller fleste kommunane i Hordaland samarbeidar om renovasjon. Eventuelle stordriftsfordelar er difor uttømt på dette området. Vi har ikkje registrert at det er kommunar som samarbeider om vatn og avlaup, men det er nokre kommunar som har planar om felles overvakingssystem for vatn. Det er ganske mange kommunar som samarbeider om brann, ikkje sjølv brannberedskapen, men om førebyggjande arbeid og eventuelt feiing. Kommunikasjonar og avstandar er eit hinder for å samarbeide om sjølv uttrykkingstenesta i nokre kommunar.

4.2.5 Skular, barnehagar og sjukeheimar – kommunestrukturen ikkje avgjerande

Den institusjonsbaserte tenesteytinga i kommunane utgjer ein svært stor del av kommunane sine utgifter. Totalt sett utgjer skule, pleie og omsorg og barnehagar ca 70% av utgiftene i snitt for Hordalandskommunane. Ikkje alt dette er tenester som vert produsert i anlegg, men ein stor del.

Tenesteproduksjonen i *grunnskolar* skjer innanfor anlegg, og blir vanlegvis produsert desentralisert. Effektiviseringsgevinsten i skulesektoren ved samanslåing av kommunar vil fyrst og fremst vere utgifter til administrasjon. Effektivisering utover dette vil avhenge av om det skjer endringar i skulestrukturen, i form av færre og større skular og færre og større klassar (grupper). Dersom ei slik endring av skulestrukturen skal ha effekt er det naudsynt at kapasiteten ved kvar skule og klasse ikkje allereie er fullt utnytta. (Hansen m.fl. 2003).



Figur 4.14 Fordeling av netto driftsutgifter på tenesteområde. 2003. Kjelde: Kostra.

Tabell 4.1 visar nokre eigenskapar ved grunnskuletenesta i Hordalandskommunane. Kommunane er her rangert etter talet på innbyggjarar. Det er ein tendens til at nettodriftsutgiftane er lågare og talet på elevar pr skule er høgare jo fleire innbyggjarar kommunen har. Alle de 5 største kommunane har eit elevtal pr skule som er over ca 175. I dei aller minste kommunane set talet på

innbyggjarar i kommunen ei grense for elevtalet. For kommunar med innbyggjartal på under 1000 er talet på elevar stort sett under 100. Ein må opp i eit innbyggjartal på ca 2000 for å kome opp i eit elevtal på ca 250, som tilsvarar om lag det elevtalet ein må ha for å ha ein skule med ein klasse pr trinn. Det er berre Bergen og Stord som har eit gjennomsnittleg elevtal pr klasse på over 250, og berre nokre få av kommunane som har eit elevtal på over 150 i gjennomsnitt.

Det er ikkje sikkert at ei endring i kommunegrensar vil endre skulestrukturen, i alle fall ikkje på kort sikt. For dei minste kommunane er det så få elevar totalt at ein nok ville kunne redusere kostnadane ved å redusere talet på skular. Om dette er ønskeleg vil vere ei vurdering som må takast på grunnlag av konkrete vurderingar av geografi og busetnad.

Tabell 4.1 Eigenskapar ved skuletilbodet i kommunane. Kjelde: Kostra.

	Kommune	Netto dru til grunnskoleoppl. per innb. 6-15 år	Elever per kommunal skole	Elever per årsverk	Andel elever som får skole- skyss	Reiseavstand innen sone km pr innbygger	Antall skoler	Talet på elevar i kommunale grunnskular
1252	MODALEN	160837	57,0	4,8	66,7	15	1	57
1265	FEDJE	101212	84,0	10,0	13,1	1	1	84
1232	EIDFJORD	122708	65,0	6,6	19,2	3	2	130
1234	GRANVIN	78423	167,0	8,8	52,7	3	1	167
1227	JONDAL	102087	51,0	8,3	53,6	5	3	153
1233	ULVIK	76203	171,0	8,3	49,1	4	1	171
1266	MASFJORDEN	96089	85,0	6,7	78,8	8	3	255
1242	SAMNANGER	79193	103,0	9,1	46,6	3	3	309
1264	AUSTRHEIM	74136	186,5	9,1	33,5	2	2	373
1223	TYSNES	76754	76,6	8,6	47,0	4	5	383
1222	FITJAR	71395	141,0	10,5	26,7	3	3	423
1231	ULLENSVANG	92288	73,7	8,2	62,2	4	6	442
1241	FUSA	73697	65,1	9,0	44,0	4	8	521
1211	ETNE	77511	131,0	8,6	56,1	3	4	524
1259	ØYGARDEN	88103	108,5	8,4	36,9	3	6	651
1251	VAKSDAL	77395	72,8	8,6	40,9	3	8	582
1244	AUSTEVOLL	..	103,1	9,8	44,7	6	7	722
1260	RADØY	65985	132,2	9,9	48,3	2	5	661
1216	SVEIO	62126	125,5	11,2	53,3	3	6	753
1245	SUND	69928	100,5	9,3	38,8	3	8	804
1256	MELAND	66695	165,0	13,0	30,7	2	6	990
1253	OSTERØY	62766	122,4	11,1	50,5	3	9	1102
1228	ODDA	69644	196,2	9,4	22,6	2	5	981
1238	KVAM	68938	93,5	9,4	23,2	2	13	1215
1219	BØMLO	59929	137,2	11,1	29,0	3	13	1784
1263	LINDÅS	69601	130,2	10,1	38,5	3	14	1823
1224	KVINNHERRAD	72295	90,1	9,7	28,9	2	21	1891
1235	VOSS	67956	106,7	11,5	32,4	3	17	1813
1243	OS	58995	205,0	11,6	21,6	2	11	2255
1221	STORD	51574	274,7	13,4	12,3	1	10	2747
1246	FJELL	53789	183,3	11,1	23,8	2	18	3299
1247	ASKØY	60264	174,4	12,0	33,4	2	18	3139
1201	BERGEN	59226	332,0	13,9	10,8	1	89	29547

Tre høgaste
Tre lågaste

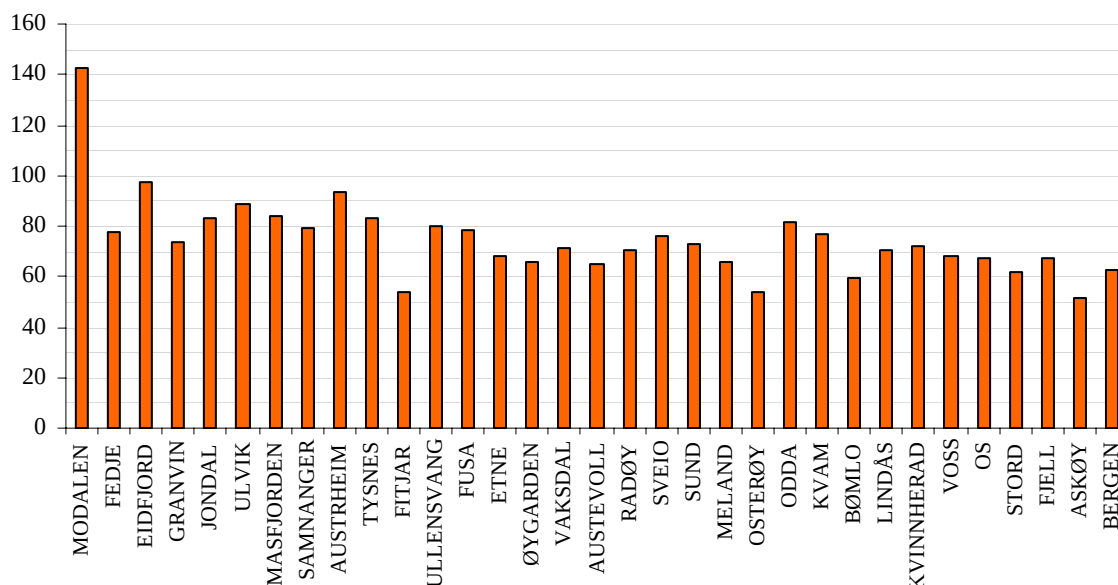
Studiar gir ikkje eintydige konklusjonar med omsyn til om det er stordriftsfordelar i administrasjonen i pleie- og omsorgssektoren. Analysar tyder på at den faste minste-bemanninga

alle kommunar må ha på sentralt nivå - innanfor pleie og omsorg berre tilsvarer 2-3 årsverk i kvar kommune (ref. til Toresen 2003 i Hansen m.fl. 2003). Christiansen-utvalet fann at det er stordriftsfordelar i *institusjonsomsorg* og at det var smådriftsulemper for institusjonar under 15 senger, mens stordriftsfordelane stort sett er uttømde ved 40 senger. Dei meinte derfor at det kan vere ønskeleg å ha kommunar som sikrar klientgrunnlaget for institusjonar med minst 40 plassar. Dette tilseier ein kommunestorleik på ca. 5000 innbyggjarar. Realisering av stordriftsfordelar inneber samanslåing til større institusjonar og at institusjonar med få plassar blir lagde ned. I den grad tilhøve knytt til demografi og kommunikasjonar gjer det vanskeleg å sentralisere institusjonsdrifta, vil stordriftsfordelar ikkje kunne realiserast. Det er dyrt å investere i nye sjukeheimsavdelingar og det er jamt over mangel på sjukeheimplassar, det er derfor mindre sannsynleg med ei sterk sentralisering av institusjonsomsorga. (Hansen m.fl. 2003).

Dei minste kommunane i Hordaland har institusjonar med få senger. Dette tyder på smådriftsulemper i mange av kommunane. Kostra-data over korrigerte bruttodriftsutgifter pr plass i institusjon viser likevel ingen samanheng med talet på innbyggjarar i kommunane. Statistikken gir derfor ikkje noko grunnlag for å seie at dei minste kommunane er dyrare i drift. Det er ganske kompliserte samanhenger på dette området der fordelinga på institusjonstenester og heimetenester, aldersfordeling og pleietyngde, om det er ressurskrevjande brukarar osv er faktorar som påverkar kommunane sine utgifter. Vi vil tru at endringar i kommunestruktur ikkje vil føre til særlege endringar i lokaliseringa av sjukeheimane på kort sikt, sjølv om ein kan tenkje seg meir særskilte høve der ledig kapasitet og korte avstandar kan gjere at ein vel å slå saman institusjonar. Det er dei siste åra gjennomførte store investeringar innanfor eldreomsorga og dei fleste kommunar sit med oppgraderte sjukeheimar som representerar store verdiar. På lang sikt kan ein nok tenkje seg at sjukeheimstrukturen vil kunne vere eit tema på line med skulestrukturen.

Barnehagetenester er institusjonsbaserte tenester der kostnadane først og fremst er knytt til storleiken på barnehagen. Ei samanslåing av kommunar vil i seg sjølv ikkje redusere talet på barnehagar slik at kommunen sine utgifter vil vere upåverka. Figur 4.15 viser barnehagedekkinga i Hordaland. Modalen har ei dekning på 150% som tyder på at kommunen sel tenester til innbyggjarane i nabokommunar.

Sannsynlegvis har barnehagetilbodet i kvar kommune ikkje så stor samanheng med kommunestrukturen. Det er kommunen sine prioriteringar, økonomi og innbyggjarane sine behov som styrer utbygginga. Ei samanslåing av kommunar vil sannsynlegvis ha lita innverknad på lokalisering av tilbodet. Ein kan likevel tenke seg at det blir lettare å handtere variasjon i etterspørsel og få til ein betre utnytting av kapasiteten ved å slå saman små kommunar.



Figur 4.15 Prosentvis del av barn 1-5 år med barnehageplass i kommunane i Hordaland 2003. Kommunane rangert etter talet på innbyggjarar. Kjelde: Kostra

4.2.6 Personretta tenester – heimetenester og helsetenester.

Med personretta tenester tenkjer vi her i fyrste rekkje på heimetenestene i pleie og omsorg og helsetenestene.

Hansen m.fl. (2003) uttalar at det er knytt faste utgifter til administrasjonen av *heimetenestene* som gjer det mogleg å hente ut stordriftsfordelar. Innsparingsmoglegheitene er sannsynlegvis ganske små, og det er vanskeleg å kostnadsrekne desse utgiftene på grunn av ulik organisering av heimetenestene. Sjølv produksjonen av heimetenestene skjer desentralt og det vil vere lite stordriftsfordelar å hente ut ved eventuelle kommunesamanslutningar. Heimetenestene vil derfor vere tilnærma upåverka av endringar i kommunestruktur.

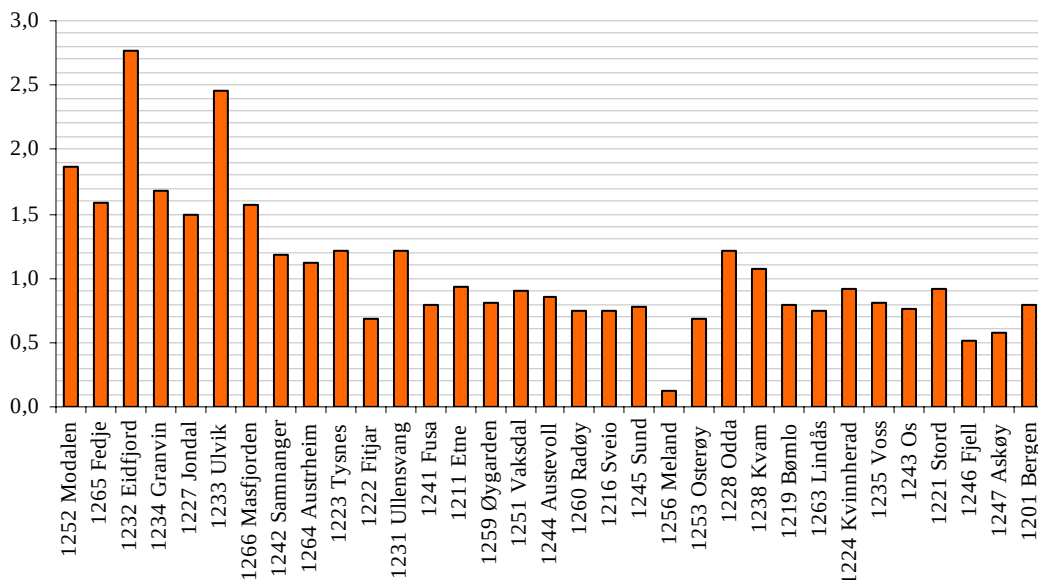
Dei fleste av kommunane sine *helse - og sosialtenester* er personleg tenesteyting. Helsestasjons- og skolehelsetenesta kan i ein viss grad seiast å bli produsert innanfor anlegg. Alle kommunar er pålagde å ha legevaktordning. Utviklinga dei seinaste åra har ført med seg at kommunane har fått ansvaret for relativt små befolkningsgrupper, blant anna som følgje av nedbygging av institusjonsomsorg. Dette gjeld blant anna omsorga for psykisk utviklingshemma og psykiatrisk sjuke. (Hansen m.fl. 2003).

Dei små kommunane har høgare utgifter til *legetenesta* enn større kommunar (Kjelvik 2004). Analysar indikerer klare stordriftsfordelar i legetenesta, der særleg dei minste kommunane har ei dyr teneste. Årsakene til at kostnadene er høge i små kommunar er at det ofte er vanskeleg å dele opp heile stillingar, sjølv om befolkningsgrunnlaget er for lite til å fylle opp ei heil stilling. For det andre har mange kommunar omfattande rekrutteringsproblem for legestillingane, slik at dei har måtta by opp lønningane eller skaffe dyre vikarar. Det er også potensielt klare stordriftsfordelar når det gjeld legevaktordning.

Høg legedekning i små kommunar må også sjåast i samanheng med behovet for døgntkontinuerleg legevakt. Små kommunar med ei legestilling har ikkje kapasitet til å drive eiga legevakt. Dei må derfor anten ha fleire legar eller inngå samarbeid om legevakt. Dei fleste kommunane i Hordaland samarbeider om legevakt. Kommunikasjonane i nokre av kommunane er likevel slik at dei må ha eiga beredskap.

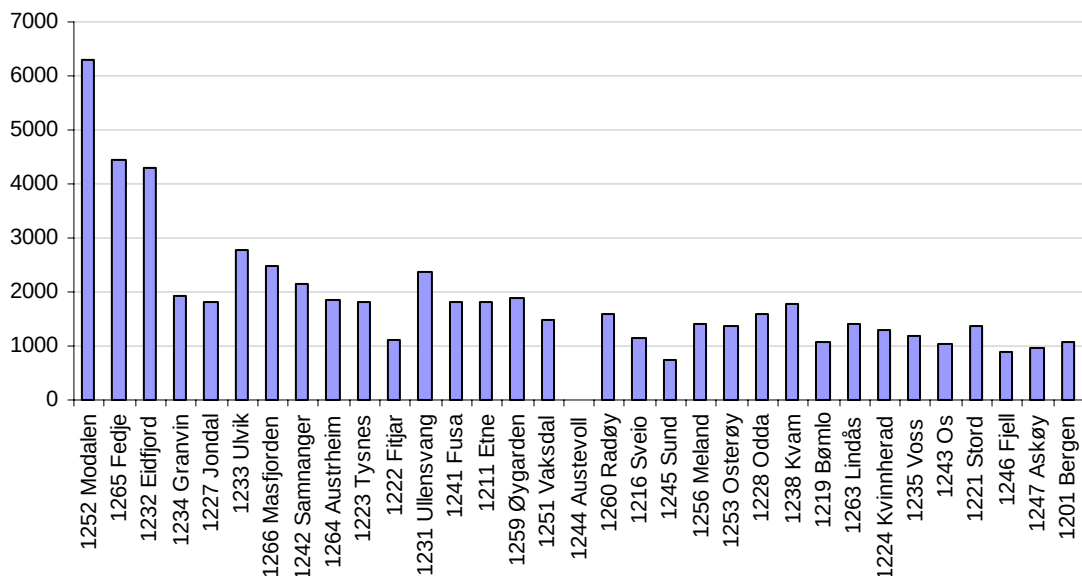
Innanfor *helsestasjons- og skolehelsetenesta* kan det vere eit potensial for stordriftsgevinstar ved sentralisering av denne tenesta. Her vil likevel busetnaden, avstandar og kommunikasjonane vere faktorar som avgjer om dette er realistisk. (Hansen m.fl.2003).

Som på landsbasis viser også statistikken for Hordaland at nettodriftsutgifter til helsetenestene er større i små kommunar enn i større. Både legedekning og dekning av fysioterapeutar er best i dei små kommunane, mens det ikkje er nokon særleg forskjell i helsesystemtenesta. Det er vanskeleg å vurdere om tala er uttrykk for låg kostnadseffektivitet i små kommunar eller beviste prioriteringar, eventuelt kombinerte med inntektsføresetnader. Det er likevel grunt til å tru at helsetenestene er eit område der ein kan få til effektivisering ved å slå saman kommunar, dersom dette er ønskeleg.



Figur 4.16 Talet på legar pr 1000 innbyggjarar. Kjelde: Kostra

Analysane i Myrvold (2001) viser at sjølv om *legedekninga* er størst i dei minste kommunane, er det dei små kommunane i utkantane som har størst problem med å rekruttere legar. Dei opplever høgare turnover og må ofte dekkje legebehovet gjennom vikariat. Dette kan føre til lågare kvalitet på tenestene. Ein veit likevel mindre om dette er eit småkommuneproblem, eit problem for distriktskommunar eller eit problem for kommunar i Nord-Noreg. Casestudiene viste at kommunane har vanskar med å konkurrere om lønns- og arbeidsforhold i sjukehus, større kommunar og private legesentera. Kommunane har ingen moglegheiter til å tilby eit differensiert legetilbod når det gjeld legane sitt kjønn, kvalifikasjonar mv., sidan dei har for få legestillingar.



Figur 4.17 Netto driftsutgifter pr innbyggjar til kommunehelsetenesta 2003. Kommunane sortert etter talet på innbyggjarar. Kjelde: Kostra.

4.2.7 Kompetanse og rekruttering – er kommunestorleiken avgjerande?

Kompetanse har fått stor merksemd i debatten om kommunestruktur. Kompetanse er naudsynt for å levere tenester av høg fagleg standard, for å ha ein profesjonell og effektiv administrasjon og for å løyse dei mange og ulike forvaltningsoppgåvene kommunen står overfor. Vi kan dele inn behovet for kompetanse i:

- Fagkompetanse som er naudsynt for tenestekvalitet
- Administrativ kompetanse som er naudsynt for profesjonalitet i styring og planlegging på overordna nivå og på sektornivå
- Forvaltningskompetanse som er naudsynt for å løyse dei mange myndigheitsoppgåvene kommunane er pålagde.

Dei generelle problemstillingane i forhold til kompetanse går spesielt på:

- Rekruttering av kompetent arbeidskraft
- Fagleg miljø
- Spesialisering

Rekruttering av kompetent personale vil vere avhengig av den nasjonale arbeidsmarknaden og eigenskapane ved den lokale arbeidsmarknaden. Om ein kommune har rekrutteringsproblem vil vere avhengig av om det er mangel på den type arbeidskraft sentralt og om kommunen har konkurranseulempar knytte til kommunen som bustad eller arbeidsplass, om ein kan pendle osv. Analysar viser at små kommunar har større problem enn større kommunar med tilgangen på kompetent arbeidskraft. Det er noko usikkert om dette aleine skyldast kommunen sitt folketal, eller om det også har samanheng med busetnad eller sentralitet.

Det faglege miljøet vil vere avhengig av tal arbeidstakarar som jobbar på det same eller beslekta fagområde. Det seier seg sjølv at dess meir spesialiserte tenester og dess færre brukarar dess mindre fagmiljø vil det vere på ein arbeidsplass.

Kommunale oppgåver har auka, både i omfang og mangfald. Mange ulike typar *spesialistoppgåver* som kvar for seg er små, stiller krav om omfattande kompetanse, men kommunane har sjeldan behov for mange stillingar med same type kompetanse, kanskje er behovet mindre enn ei stilling.

Vi har snakka med rådmennene i dei minste kommunane om dei har rekrutteringsproblem. Dei fleste rådmennene seier generelt at dei ikkje har problem med å rekruttere utdanna personell. Dette gjeld spesielt lærarar, der tilgangen er god. Førskulelærarar og sjukepleiarar er det heller lite problem med. Det er ein tendens til at dei yngre sjukepleiarane heller vil arbeide på sjukehus enn ute i kommunane. I kva grad dei små kommunane har meir spesialiserte stillingar som geriatrikisk eller psykiatrisk sjukepleier varierar. Nokre kommunar har klart å rekruttere folk med spesialutdanning, andre har satsa på vidareutdanning av sjukepleiarar som allereie er i kommunen. Kommunane opplyser heller ikkje at dei har særskilte problem med å rekruttere helsesystrar eller jordmødrer. Dei små kommunane har vanlegvis berre trong for jordmor i ein liten stillingsbrøk. Jordmora i kommunen har derfor gjerne ein hovudstilling på næraste sjukehus eller delar seg mellom fleire kommunar.

Lærarane på kulturskulane er og tilsett i små stillingar og har gjerne hovudstilling anna stad, til dømes på vidaregåande skule. Elles ser det ut som om kommunane bruker den kompetansen som fins i kommunen å dette feltet.

Vi får litt meir varierte svar når vi spør om rekrutteringa av sosionomar, barnevernspedagogar osv, men rådmennene gir ikkje inntrykk av at dei har store problem med rekrutteringa. Dei fleste kommunane har eige tilsette som har ansvar for IKT. I mange tilfeller er nok dette personar som har vist seg interesserte og fått intern opplæring.

For legar er det fleire som opplyser at det er eller har vært vanskar med rekrutteringa. Nokre av kommunane har svært stabile legar, mens andre har meir gjennomtrekk.

Dei manglande rekrutteringsvanskane avspeglar nok at det er god tilgang på folk med den kompetansen som kommunane etterspør for tida. Det spørst da om dei små kommunane vil få større vanskar dersom rekrutteringssituasjonen endrar seg. Eit lite fagmiljø kan telle negativt for den som skal tilsetjast. Sjølv for dei minste kommunane er det ganske mange stillingar i ein kommune for lærarar, helsearbeidarar og til dels førskulelærarar. Fagmiljøet for desse stillingane er sannsynlegvis meir knytt til den institusjonen dei jobbar på enn til kommunen. For stillingar på dei mindre tenesteområda kan eit svakt fagmiljø telle negativt. Å vere åleine i ei stilling vil og kunne bety mykje ansvar og kanskje stor arbeidsbelastning. Kor mange stillingar eller årsverk som fins for eit utval ulike fagområde i kommunar av ulik storleik er vist i tabell 4.2. Tala er henta frå Kostra og gjeld 2003.

Om arbeidsplassen er lokalisert til eit større sentra, i nærleiken av eit slik senter eller ute i eit distrikt kan ha noko å seie for kor lett det er å rekruttere personar med utdanning. Fleire av

rådmennene seier at det ikkje er problem med rekrutteringa fordi dei ligg så nære Bergen at ein kan pendle. For dei institusjonsbaserte tenestene/arbeidsplassane, vil det vere lokaliseringa av institusjonane som er avgjerande og ikkje berre kommunesenteret. Dersom ein slår saman fleire kommunar er det ikkje sikkert at det fører til at rekrutteringa til sjukeheimane eller skulane blir betre sidan desse institusjonane ikkje endrar lokalisering. Ei samlokalisering og sentralisering av tenester som krev høg kompetanse til det nye kommunesenteret vil kanskje verke positivt for rekrutteringa til slike stillingar.

Det er vanskeleg å definere kva som ligg i eit godt fagmiljø. Ein kan ha eit godt fagmiljø også på tvers av tilsette med same type stilling dersom dei arbeidar med dei same problemstillingane. Mange tilsette i kommunar er dessutan med i faglege nettverk med kollegar frå andre kommunar som til dels kan erstatte eit godt fagmiljø på arbeidsplassen. I Tabell 4.2 har vi merka av med mørkeblått for dei kommunane som har mindre enn ca 3 stillingar og med lyseblått for kommunar med mindre enn 6 stillingar i kvar stillingsgruppe. Som vi ser, har til og med dei minste kommunane 8 -10 lærarar og ca 20 helsearbeidarar i pleie og omsorg. For førskulelærarar treng heller ikkje kommunen vere så stor før det er fleire med same utdanning. For dei fleste andre stillingane vi har sett på her er kommunar under ca 2000 innbyggjarar sårbare fordi dei ikkje har meir enn 1-2 stillingar eller årsverk for same type stilling. Ser ein på meir spesialiserte funksjonar, må ein opp i eit høgare innbyggjartal.

Ei av dei minste stillingskategoriane i kommunen er jordmødrer. Dei fleste av dei som er tilsett som jordmødrer i kommunar med færre enn 8-10.000 innbyggjarar vil sannsynlegvis ha hovudstillinga si og fagmiljøet ein annan stad, eventuelt på eit sjukehus. Det same kan nok gjelde dei som er tilsette på kulturskulen. For tilsette i sosialtenesta og barnevernet må folketalet opp i 3-5000 før det er vanleg med meir enn to tilsette. Det same gjeld helsesystemtenesta.

Ved ei kommunesamanslåing vil sannsynlegvis det faglege miljøet styrkast. Eit vilkår for dette er at ein samlokaliserar tenestene. Å slå saman kommunar kan og bety effektivisering ved å redusere talet på tilsette, slik at fagmiljøet ikkje blir styrkt likevel.

Tabell 4.2 Talet på stillingar – årsverk –timer for ulike kategoriar tilsette med utdanning 2003. Kjelde Kostra.

	MODALLEN	FEDJE	ELDEFJORD	GRANVIN	JONDAL	ULVIK	MASEFJORDEN	SAMNANGER	AUSTRHEIM	TYSNES	FETTAR	ULLENSVANG	FUSA	ETNE	ØYGARDEN	VAKSDAL	AUSTEVOLL	RADØY	SYVO	SUND	MELAND	ØSTERØY	ODDA	KVAM	BØMLØ	LINDÅS	KVINNHED	VOSS	OS	STORD	FEJELL	ASKØY
Antall Førskolelærere	2	2	3	4	3	5	9	11	19	12	8	15	16	12	22	18	14	16	22	30	25	19	38	39	38	50	54	63	60	91	102	96
Årsverk undervisn.pers.	11	8	16	16	15	18	34	30	37	41	37	49	50	50	67	58	66	54	57	74	63	91	93	114	145	155	166	147	171	183	259	228
Årsverk musikk- og kulturskoler	0	0	2	2	2	2	0	2	3	3	1	3	2	3	2	3	3	3	3	2	4	6	5	5	9	10	9	8	5	11	8	8
Timer pr. uke av leger, Funksj. 232, 233, 241.	26	39	95	65	60	109	101	103	107	129	74	161	113	138	120	141	143	130	131	157	26	185	341	338	323	362	449	418	416	565	385	457
Timer pr. uke av fysioter. Funksj. 232, 233, 241.	31	12	65	36	32	35	59	52	33	101	89	114	114	47	27	64	94	145	163	50	103	130	231	319	213	470	373	476	390	392	405	417
Timer pr. uke av helsesøstre. Funksj. 232	14	15	28	22	26	32	23	38	53	75	34	38	83	56	60	60	105	56	75	45	94	101	128	165	150	229	113	195	170	225	281	293
Timer pr. uke av jordmødre. Funksj. 232	0	2	8	3	4	9	8	0	6	19	19	0	0	8	19	11	30	10	8	19	8	15	19	19	38	46	56	28	19	38	38	38
Årsverk av pers. med helsefaglig utd. pleie og oms.	19	12	24	21	27	25	32	38	37	63	49	54	76	48	92	80	83	92	63	83	69	102	120	185	178	244	235	265	180	108	152	296
Psykiatrisk sykepleier, årsverk i pleie og omsorg	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	1.1	0.0	0.0	1.0	2.1	1.0	1.8	1.9	1.0	0.5	0.0	2.4	1.0	1.8	1.0	1.0	2.0	3.4	1.3	5.8	4.4	0.0	2.8	0.0	0.0
Geriatrisk sykepleier, årsverk i pleie og omsorg	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	1.1	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.7	2.0	0.0	0.0	0.0	1.5	1.0	2.6	0.5	0.0	2.5	3.2	5.7	1.0	2.8	1.8	1.6	1.7	2.7
Stillinger i sosialtj.	1	0	1	1	1	1	2	2	2	2	1	3	2	4	3	3	2	5	3	9	5	5	4	16	7	10	13	12	11	10	15	16
Stillinger i alt barnevern	0	0	1	0	0	0	1	1	1	2	0	1	2	3	4	3	2	3	2	3	4	4	6	5	6	10	10	7	7	10	9	12
Årsverk i alt folkebibliotek	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	2	2	1	1	3	2	6	4	4	4	5	7	4	5	4	6
Innbyggere	366	669	916	1021	1073	1175	1712	2331	2533	2812	2911	3513	3728	3916	3931	4173	4487	4678	4687	5435	5767	7174	7468	8389	10815	12879	13158	13771	14611	16405	19613	21522

4.2.8 Breidde og djupne i tenestetilbodet – utfordringar for dei små kommunane?

Myrvold (2001) summerer fordelane knytte til tenesteproduksjonen i små kommunar generelt sett i tre stikkord: *Nærleik, oversikt, og fleksibilitet*. Oversikt synest å gi ganske gode føresetnader for omprioritering av ressursar og innsats etter behov. Utfordringane for småkommunane er knytte til rekruttering av fagfolk, etablering av fagmiljø og småkommunane moglegheitene sine for å ha spisskompetanse og til å gi innbyggjarane eit differensiert og breitt tilbod av tenester.

Problemstillingane rundt *breidde og djupde* i tenestetilbodet dreier seg først og fremst om kommunen sine ”små” tenester i den forstand at dei kvar for seg rettar seg mot ein liten del av befolkninga. Dess mindre kommunen er, dess færre brukarar vil det vere for kvar av desse tenestene. Det same gjeld for ”djupna” i tenestetilbodet. Dess mindre kommunen er, dess færre personar vil det vere som har behov for akkurat ei spesiell oppfølging. I kva grad dette representerer alvorlege problem, avheng av om tenestene er lovpålagte og naudsynte eller om det er snakk om variantar av tenester som ein gjerne vil tilby, men som ikkje er naudsynte. Følgjande faktorar er viktige:

- Kapasitetsutnytting og kostnadseffektivitet
- Rekruttering av spisskompetanse
- Kvalitet i tenestetilbodet
- Brukarane sin valfridom

Vi har ingen fullstendig oversikt over korleis dei små kommunane i Hordaland handterer dei ”små oppgåvene”. Det er ikkje lett å vurdere kvaliteten på desse tenestene ut frå statistikk, sidan kvalitet i liten grad blir målt ved denne type rapportering. Sidan mange små kommunar har relativt høge inntekter, vil dei ha råd til bruke meir ressursar pr innbyggjar på desse tenestene enn større kommunar.

Rådmennene vi har snakka med signaliserer i liten grad at dei har problem med tenesteyting. Her skulle vi sjølvsagt ha spurt innbyggjarane i dei små kommunane, men det har vi ikkje hatt ressursar til. Dei små kommunane løyser problemet med å vere for små ved å delta i interkommunalt samarbeid (PPT-teneste, barnevern, landbrukskontor), dei kjøper tenester og kompetanse frå kvarandre og dei delar på stillingar. Dei kjøper og tenester frå private konsulentar (planarbeid). Det er likevel klart at dei små kommunane likevel er sårbare på mange område.

4.2.9 Tilgjenge til tenestetilbodet og kommunesenteret si rolle.

Ved vurderinga av korleis ei endra kommuneinndeling endrar innbyggjarane si tilgjenge til tenestetilbodet er det naudsynt å gjere ei nærare avklaring av kva vi meiner med tilgjenge og kor viktig tilgjenge er for ulike typar kommunale tenester og for ulike grupper av befolkninga. Vi er her først og fremst opptekne av tilgjenge i geografisk tyding . Tilgjenge har noko med:

- Eigenskapar ved tenestene
- Eigenskapar ved brukaren
- Busetnad, kommunikasjonar og avstandar.

Ein stor del av kommunen sine tenester er personleg tenesteyting som krev ”ansikt til -ansikt kontakt. Ein stor del av desse tenestene skjer i anlegg, og er i utgangspunktet lokalisert i nærleiken av der folk bur. Dette gjeld særleg barneskolar og i ein viss grad ungdomsskolar og sjukeheim. Det vil i ein del tilfelle vere teoretisk sett mogeleg å realisere stordriftsfordelar eller betre kapasitetsutnytting ved å slå saman barneskolar eller sjukeheim over kommunegrensene. Ulempene for befolkninga ved ein slik reduksjon av tal anlegg vil vere avhengig av busetnad, avstandar og kommunikasjonar. I kva grad dette skjer i praksis vil vere avhengig av politiske prioriteringar der tilgjengelegheit vurderast opp mot kostnader.

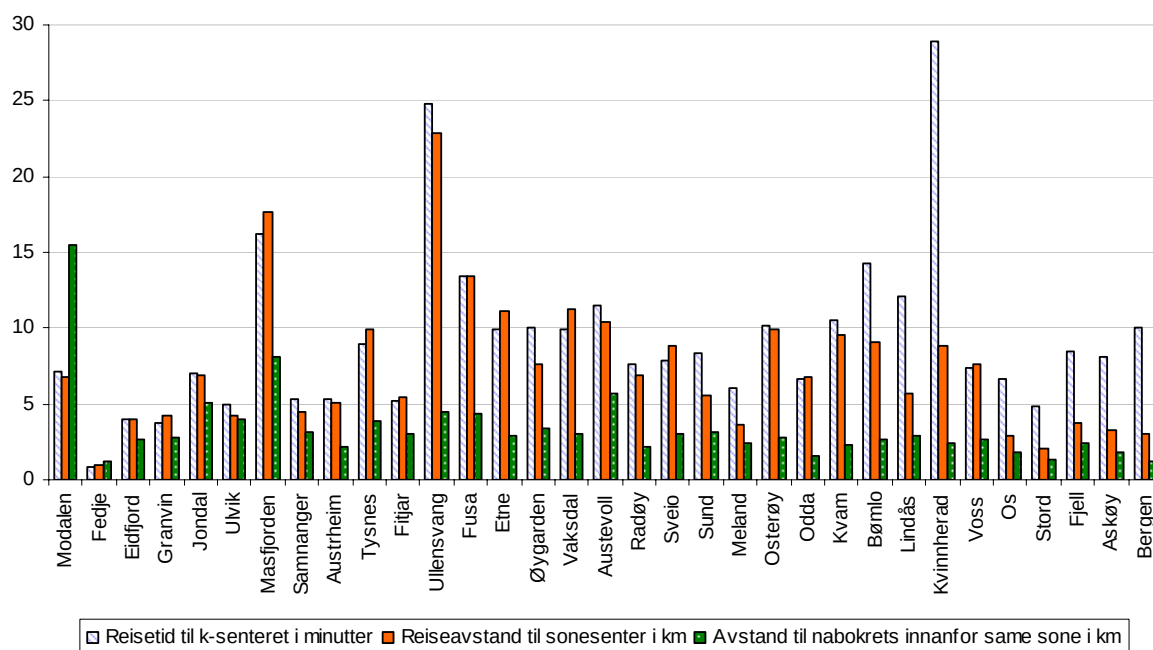
Kommunane har også ansvar for ulike helsetenester, sosialkontortenester osv. som også i hovudsak er ”ansikt til ansikt” tenester. Dette er tenester som ikkje i same grad som for omsorg og skole, skjer i anlegg. Her kan ein også tenkje seg at ein samanslått kommune vel å halde på ei områdeorganisering etter samanslåing. Mange kommunar har f.eks. legesenter på fleire stader i kommunen. Argumentet for ei sentralisert lokalisering av desse tenestene kan først og fremst gå på omsynet til fagmiljøet og behovet for samordning og organisering av drifta. Ei sentralisering til kommunesenteret eller ei anna samla lokalisering vil kunne føre til auka reisetid for ein del av befolkninga. Brukarane av helse- og sosialtenester vil vere alle befolkningsgrupper, men sannsynlegvis med ei overvekt av gamle, kronisk sjuke, gravide og foreldre med små barn, der ikkje alle kjører bil. Samanslåing av kommunar vil derfor medføre ein risiko for at spesielt desse gruppene får auka ulemper. Kva som skjer i praksis vil også her avhenge av lokale politiske prioriteringar, og utfallet vil kunne bli ulikt for forskjellige samanslåingscase.

Ein del av kommunen sine oppgåver har i større grad karakter av å vere sakshandsaming. Dette gjeld også ein del av forvaltingsoppgåvene. Omsynet til fagmiljø, kostnader og organisering tilseier at desse tenestene bør samlokaliseras, sannsynlegvis i rådhuset. Ulempene for innbyggjarane vil vere mindre for slike typar tenester enn for ”ansikt til - ansikttenestene, sidan kontakten mellom kommunen og kunden/brukaren kan skje gjennom medium som telefon, brev, E-post eller internett. Kvar innbyggjar vil sannsynlegvis relativt sjeldan ha behov for å oppsøkje kommunen for å ordne opp i slike tenester. Eit anna alternativ til å lokalisere alle slike tenester til rådhuset, er å innføre ei form for funksjonsfordeling; slik at kvar av dei tidlegare kommunane får ei eller fleire tenester lokalisert i delen sin av den nye kommunen. Dette kan gjere det komplisert for brukarane å halde orden på kvar dei ulike oppgåvene er lokaliserte. På den anna side kan auka bruk av ”ny” teknologi eventuelt føre til at tydinga av fysisk tilgjeve til slike tenester blir redusert.

Kommunane har vidare ulike driftsoppgåver i høve til infrastruktur, som veg, VAR-anlegg mv. Her kan det vere stordriftsfordelar. Dette vil likevel ha liten relevans i forhold til tilgjeve. Stordriftsfordelar i tilknytning til administrasjonen vil ofte vere omfattande og kreve ei samlokalisering og eventuelt ei sentralisering. Her er det få problem i forhold til tilgjeve, sidan dette er tenester som rettar seg mot interne tilhøve i kommunen.

Alt i alt tyder denne gjennomgangen på at endringar i kommuneinndelinga ikkje auto-matisk fører med seg store endringar for befolkninga sin tilgjeve til tenestetilbodet. Den største risikoen synest å liggje i ulike personretta tenester som ikkje blir produsert i anlegg; f.eks. helsetenester. Dei største stordriftsfordelane finst sannsynlegvis på område der problema med tilgjevelegheit ikkje er framståande.

I figur 4.18 har vi vist gjennomsnittleg reiseavstand til kommunesenteret i minuttar pr innbyggjar i kommunane, gjennomsnittleg avstand i km til sonesenteret i eiga sone og gjennomsnittleg avstand til næraste nabogrunnkrets i eiga sone. Desse tala er henta frå inntektssystemet sitt kriteriegrunnlag. Kriteria gjennomsnittleg avstand til sonesenteret og gjennomsnittleg avstand til næraste nabokrets føreset at ein delar opp kommunane i soner. Kvar sone er på minst 2000 innbyggjarar (eller mindre for dei minste kommunane). Denne grensa er satt fordi ein reknar med at 2000 innbyggjarar er det som skal til for å utnytte stordriftsfordelane ved grunnskulen. Ved dette innbyggjartalet vil ein kunne ha ein fulldelt skule. Sidan det i mange kommunar kan vere store avstandar internt i kommunen som likevel kan gjere det riktig å ha fleire skular innanfor ei sone med 2000 innbyggjarar, har ein innført eit kriterium som heiter avstand til nabokrets. Dette kriteriet viser eit gjennomsnitt for kor store avstandane er internt i kommunen. Sidan gjennomsnittstala er vekta med talet på innbyggjarar, syner dei ikkje kor store avstandane er for dei som har lengst avstand.



Figur 4.18 Reiseavstander til kommunesenteret. Kjelde: Beregningsteknisk dokumentasjon for inntektssystemet KR.D.

Det er berre 3 kommunar (Kvinnherad, Ullensvang og Masfjorden) der innbyggjarane i gjennomsnitt brukar meir enn 15 minutt med bil for å nå kommunesenteret. For dei minste kommunane er sonegrensene samanfallande med kommunegrensene. I dei 6 minste kommunane er ikkje dei interne avstandane så store. (Modalen er delvis eit unnateke). I gjennomsnitt er det litt i overkant eller underkant av 5 kilometer til kommune(sone)senteret. I dei største kommunane er avstanden til kommunesenteret ganske lang, mens dei interne avstandane innanfor kvar sone er liten.

I tillegg til å diskutere lokalisering av tenestetilbodet vil det og ha mykje å seie kor kommunesenteret er lokalisert og kva for eigenskapar dette senteret har elles. Dersom dette senteret er ein stad som folk i den "nye" kommunen gjerne reiser til for å handle, gå på likningskontoret eller trygdekontoret og for å oppsøke kino eller andre kulturtilbod, vil det også vere naturleg å reise dit når ein har behov for å oppsøke kommunale tenester. Dersom senteret og har mange arbeidsplassar, vidaregåande skule osv, vil dette dessutan vere ein stad mange reiser til dagleg.

4.3 Samfunnsutbygging

Kommunane har ei viktige rolle som styrar og tilretteleggar av utviklinga i lokalsamfunnet. Næringsutvikling, fysisk planlegging og lokalt miljøvernarbeid er viktige element i dette. Rolla som samfunnsutviklar er ei av dei største utfordringane for små kommunar. Oppgåvene innafor planlegging, næringsutvikling og miljøvern har ofte eit større nedslagsfelt enn det lokale, og det krev samarbeid og samordning på tvers av kommunegrenser. Oppgåvene set og store krav til

spesialisert og kompetent arbeidskraft som det kan vere vanskeleg å rekruttere til små kommunar. (For ei drøfting av dette, sjå Myrvold 2003)

Christiansenutvalget (NOU 1992:15) drøfta kva tyding kommuneinndelinga kan ha for samfunnsutbygginga ut frå kriteria fysisk planlegging, næringsutvikling og miljøvern. I KRD sin *Analyseveileder for kommuneinndeling* (KRD 2004) (basert på rapporten *Kriterier for kommuneinndeling*. Østlandsforskning (2004) er det trekt fram fire tema ein bør vurdere i høve til nye kommunegrenser:

-*Planleggingskompetanse* og planleggingskapasitet. Ei effektiv planlegging av arealbruken set krav til kompetanse og kapasitet i kommuneadministrasjonen. Ein bør vurdere om grenseareala mellom kommunane har, eller kan få, ein bruk som gjer at ein ut frå omsyn til miljøet eller andre omsyn bør sjå områda i samanheng. Det kan til dømes vere utbygging av bustader eller fritidshus, planlagte næringsareal eller verneområde, eller anna.

-*Arealbruk og miljø*.

Mange stader ser ein at kommunane planlegg og tilrettelegg areal til næringsformål som kan vere i direkte konkurranse med næringsareal i nabokommunar. Ein har og sett døme på strategisk utbygging av bustadfelt nær kommunegrensene, særleg i pressområde. Totalt sett kan ein få eit uheldig utbyggingsmønster som kunne vore hindra om ein hadde sett større område, ofte fleire kommunar, under eit.

-*Næringsutvikling*.

Næringsutvikling vil ofte medføre endringar i arealbruk, og er slik sett kopla til det førre punktet, arealbruk og miljø. Arbeidsmarknadan strekkjer seg ofte ut over dei kommunegrensene vi har i dag, arbeidsmarknadsregionane vil kunne ha andre grenser enn "arealbruksregionane". Næringsretta tiltaksarbeid i ein kommune vil, om ein lukkast, vere med å skaffe arbeid og inntekter til arbeidstakarar som er busett i ein annan kommune. Ofte blir det argumentert for at det næringsretta arbeidet bør ha eit geografisk nedslagsfelt som fell saman med bu- og arbeidsmarknadsregionane. Geografiske, kulturelle og sosiale tilhøve vil kunne ha stor innverknad utviklingsarbeidet. Enkelte stader vil det styrke arbeidet om ein slår saman kommunar, i andre tilfelle vil usemje, lokaliseringssstrid og kulturforskjellar heller svekke arbeidet om kommunane slår seg saman.

-*Ekstern påverknad*

Dei siste åra har "partnerskap" stått sentralt i det næringsretta utviklingsarbeidet offentleg sektor driv med. Kommunane får ikkje lenger statlege midlar direkte til næringsfonda sine. Statlege midlar går til fylkeskommunane, som så sender ein del vidare til kommunar og regionråd/regionale næringsselskap. Tilgang til desse midlane er i aukande grad basert på partnerskapsavtaler. Dette føreset at kommunane har eller skaffar seg kompetanse i søknadsskriving, nettverk- og alliansebygging og lobbying i høve til dei regionale distributørane av statlege verkemiddel. Partnerskapskompetansen vil variera frå kommune til kommune, og mellom kommunar av same storleik og sentralitet. Ser ein bort frå tilfeldige variasjonar, kan ein forvente at partnerskapskompetansen er meir utvikla i større kommunar enn i små.

4.3.1 Kommunestruktur og samfunnsutbygging.

Myrvold (2001) har sett på kva som finst av kunnskap om korleis dei minste kommunane kan støtte krava som er set til generalistkommunar. Når det gjeld kommunestorleik og arbeidet med samfunnsutvikling skriv ho: *”Vi har sett at det eksisterer relativt begrenset kvantitativ forskning om sammenhengen mellom kommunenes størrelse og evnen til å ivareta funksjonen som samfunnsutvikler. Den forskningen som er utført, peker på at de minste kommunene ofte har problemer med å rekruttere kompetent arbeidskraft til denne type tunge, sektoroverskridende oppgaver. Manglende kapasitet i administrasjonen blir også sett som et problem.”* (s. 72)

For å få meir kunnskap om korleis dei små kommunane innfrir generalistkommunekravet har Hovik og Myrvold (2001b) gjennomført ei døme-studie av fire små kommunar. Av oppgåvene knytt til samfunnsutvikling såg Hovik og Myrvold særleg på næringspolitiske arbeidet i småkommunane, medan planleggingsfunksjonane vart dekkja meir summarisk. Dei fann at: *”Små kommuner er preget av oversiktligheit og stabilitet. Behovet for oppdaterte og overordnede planer for kommunen anses derfor som liten, og de opplever et misforhold mellom statens krav og kommunens eget behov for planlegging. Oppgavene knyttet til næringsutvikling oppfattes ofte som særlig viktige for de små kommunene, fordi arbeidsplasser anses som vesentlig for å sikre bosettingen. Prioriteringen av direkte personrettede tjenester synes å gå på bekostning av samfunnsutviklingsoppgavene, som oppleves å være mer utsatte for nedskjæringer. Det er en klar tendens til at egne stillinger med ansvar for samfunnsutviklingsoppgavene er inndratt pga. behov for budsjettmessige innstramminger. Ansvar for oppgavene er overlatt til administrative og politiske ledere i kommunen.”* (s. 10)

Bukve (2002) har òg ei vurdering av kommunane si rolle som samfunnsutviklarar: *”Kommunane si rolle som samfunnsutviklar gjeld for ein stor del område der styresmaktene søker å påverke andre samfunnsaktørar, og derfor først og fremst må oppnå resultat i samarbeid med andre. Næringsutvikling, miljøvern og planlegging kan vere typiske døme på felt der kommunane opptrer som samfunnsutviklarar. Då kan evna til å bygge nettverk og skape tillit mellom ulike typar aktørar vere avgjerande. Ei samordning som er basert på strategisk interessefellesskap åleine, går lettare i oppløysing enn ei samordning som er basert på gjensidig tillit og felles strategiar som er forankra i dei enkelte aktørane sin tenkemåte”* (Bukve 2002). Bukve konkluderar med at det ikkje er lett å sjå samanheng mellom kommunestorleik (målt ved innbyggjartal) og evna til å bidra som samfunnsutviklar.

Amdam m.fl.(2003) har i sin analyse *”Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling”* studert kva tyding kommunestrukturen har for lokalt og regionalt samfunnsutviklingsarbeid. Dei konkluderar blant anna med at tydinga av kommuneinndeling har samanheng med kva slag region kommunane inngår i:

”Kommunesamanslåing i nodale (sentrumsorienterte) og funksjonelle område kan gi ny styrke til regionalt utviklingsarbeid og styrke området sin konkurranseevne i forhold til andre regionar i inn- og utland. Dette krev at den samanslåtte kommunen er i stand til å fokusere på utfordringane til det regionale samfunnet, erkjenne behov for innsats, utvikle sams visjonar og strategiar, prioritere verkemiddel og handling og kontinuerleg lære av kvarandre og av andre. Kommunesamanslåing er ingen garanti for at dette skjer, men synes å forbetre vilkåra i vesentleg grad samanlikna med eit regionalt samarbeid.

Kommunesamanslåing i polysentriske BAS-regionar der dei fleste aktørar er motstandarar fører neppe til særleg forbetring i det regionale samfunnsutviklingsarbeidet før det er utvikla sams visjonar, strategiar m.m. Spesielt er dette problematisk om regionen manglar sams arenaer og prosessar som kan føre til at sentrale aktørar samhandlar og samtalar og utviklar sams tillit over tid. Truleg må det til klar "kriseerkjening" eller sterkt eksternt påtrykk for å "tvinge" aktørar til å samarbeide. På den andre sida er eit regionalt samarbeid neppe særleg meir effektivt".

Utkantar. ... Dette er i hovudsak kommunar som er svært store i areal (tynt- og spreiddfolka) eller kommunikasjonsmessig isolerte. Om slike kommunar vert slått saman med andre, er det neppe for å få betre samordning og målretta samfunnsutviklingsarbeid på lokalt eller regionalt nivå, fordi den nye kommunen automatisk vil innehalde fleire "regionar" og med konkurranse mellom seg. ... Endringar i kommunestruktur vil sjølvsagt ha konsekvensar for samfunnsutviklingsarbeidet, men vi trur at forholda er så varierende at det er vanskeleg å seie noko generelt om slike verknader." (Amdam, m.fl 2003)

Ei grundig vurdering av kva forandringar i kommuneinndelinga kan bety for arbeidet med samfunnsutbygging, legg til grunn at ein hentar inn opplysningar og helst og gjennomfører intervju i den enkelte kommune. Det har det ikkje vore rom for i dette prosjektet. Samfunnsutbygging og kommunestruktur blir difor drøfta ut frå ei generell kunnskap om kommunane og ut frå dei kriteria/tema som analysevegeleiaren til KRD har med på dette området.

4.3.2 Planlegging – kapasitet og kompetanse.

Hovik og Myrvold (2001a) analyserte kommunane sitt arbeid med kommuneplanen. Som indikator brukte dei "erfaring med kommuneplan", ein variabel som beskriv kva erfaring har med planlegging etter plan- og bygningslova. Dei har ikkje data om planfagleg kompetanse i kommunane. Det som i rapporten blir kalla "planerfaring" er opplysningar om kor mange generasjonar av vedtekne kommuneplanar kommunen har bak seg. Dvs. dei har ingen data om planprosessar, om oppfølging av planar, kopling mellom kommuneplanar og andre planar etc. Indikatoren dei brukar har derfor liten relevans i høve til kvaliteten og tydinga (resultatane) av planarbeidet i den enkelte kommune. Hovik og Myrvold (2001a) oppsummerar slik: *"I snitt er erfaringen med kommuneplanen betydelig mindre i de minste kommunene enn i større kommuner. Ved kontroll for andre variable, forsvinner imidlertid effekten av folketall. Heller ikke bosettingstetthet og befolkningsvekst ser ut til å ha betydning".*

Strukturelle forhold (folketal, vekst i folketal, reiseavstandar, busettingsmønsnter, sentralitet) har liten innverknad på planerfaringa i kommunane. *"Vi hadde antatt at behovet for planlegging viste sammenheng med slike strukturelle faktorer, og at faktisk planlegging var betinget av behov for å planlegge. Ingen av variablene som indikerer behov for planlegging viste sammenheng med faktisk planerfaring."* (Hovik og Myrvold 2001a)

Oppsummert kan ein seie at Hovik og Myrvold (2001a) ikkje gir noko grunnlag for å hevde at folketallet i kommunen har tyding for planerfaringa i kommunen. Hovik og Myrvold sine funn støtter heller ikkje opp under oppfatninga om at det er kommunar med lågt folketal som har størst

problem med å oppfylle dei formelle plankrava. Heller ikkje oppfatninga om at "planbehov" (folketal, vekst i folketal, busettingstettleik, sentralitet, med meir) har vesentlig innverknad på planerfaringa i kommunane, blir støtta av den forskning Hovik og Myrvold har gjort. Kompetansen til å gjere planvedtak som bind arealdisponeringa er i utgangspunktet lagt til kommunane. Plan- og bygningsloven legg opp til eit system for heilskapleg planlegging der bruken av areal og andre naturressursar skal vurderast saman med ulike sektorplanar. Ved sida av å samordne mellom sektorar, skal planlegginga også legge til rette for samordning av statleg, fylkeskommunal og kommunal verksemd. *"Et grunnleggende problem knyttet til samordning gjennom plan- og bygningsloven er at mange særlover legger myndighet primært til statlige fagorganer, mens planene etter plan- og bygningsloven primært vedtas av de folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner. ... På mange måte møtes her to prinsipielt forskjellige styringsmåter og –ideologier. Men forskjellen bunner til dels i ulikheter i oppgavenes karakter, og i en vurdering av hvordan vedkommende oppgave best kan ivaretas ut fra nasjonale, regionale eller kommunale behov."* (Planlovutvalet NOU 2003:14)

Fleirtalet i planlovutvalet (NOU 2003:14) går inn for at planar etter plan- og bygningslova i større grad skal bli integrert med sektorplanar: *"Når det spesielt gjelder arealbruk, må de aller fleste bygge- og anleggstiltak av noen størrelse i dag ha tillatelse etter flere forskjellige sektorlover, og krever i tillegg ofte både reguleringsplan, konsekvensutredning og enkelttillatelse etter reglene i plan- og bygningsloven. Systemet er samlet sett komplisert, og for tiltakshaver er det tidkrevende og ofte uforutsigbart. Det er flertallets hovedsyn at det ligger en meget betydelig forenklingsmulighet ved å la planer etter plan- og bygningsloven samtidig oppfylle krav om plan og tillatelse i enkeltsaker etter særlovgivning, inkludert krav om konsekvensutredning. Målet er altså å kople sektorplaner og sektorvedtak til planer etter plan- og bygningsloven, eventuelt å bruke planformene i plan- og bygningsloven direkte for regulering og tiltak etter sektorlovgivning."* (NOU 2003:14)

Som utvalet peikar på vil dette medføre høgare krav til kompetanse i kommunane, og kanskje også krav om større plankapasitet. Forslaget inneberer at kommunane må få tilgang til fagkompetanse for nye fagtema. *"Dette vil i praksis nødvendigvis reise spørsmålet om kapasitet og kompetanse hos henholdsvis planmyndighetene og sektormyndighetene. Overlates kommunene som planmyndighet ansvaret for å vareta en del sektorhensyn gjennom sine planer, som statlige fagmyndigheter hittil har hatt ansvaret for på grunnlag av sektorlovgivningen, må kommunene nødvendigvis også få – eller få tilgang til – den kompetansen som er nødvendig for dette."* (NOU 2003:14).

Utvalet meiner at mange kommunar vil måtte styrke planleggingskapasiteten sin, både for samfunnsplanlegging og arealplanlegging. Dersom dei ambisjonane planlovutvalet har skal følgjast opp, vil det bli stilt større krav både til planleggingskompetanse og planleggingskapasitet i kommunane. Dette gjeld ikkje bare fysisk planlegging, men og overordna samfunnsplanlegging og sektorplanlegging.

Samla betyr dette at kravet til kompetanse og kapasitet i kommunane sine planapparat blir større enn i dag. Slike krav kan det vere vanskelig å oppfylle i små kommunar. Eit svar på dette er at kommunane slår seg saman eller inngår et forpliktande, langsiktig samarbeid om planoppgåver.

4.3.3 Arealbruk og miljø

Til det ansvar kommunane har for samfunnsutbygging hører og den langsiktige planlegging, blant anna knytt til arealbruks- og miljøspørsmål.

Kommunane har eit generelt ansvar for miljøvern med mynde og oppgåver knytt til sektorlovene. De fleste oppgåver etter viltlova, friluftsløva og lova om motorferdsel er delegert til kommunane. Det er og mange prøveordningar for lokal forvaltning av større verneområde. I tillegg til dette har ca. 100 kommunar fått ansvar for forvaltning av mindre verneområde og landskapsvernområde. Kommunane har i tillegg oppgåver knytt til laks- og innlandsfiskelova og forureiningslova. Kommunane er den primære styresmakt for planlegging etter plan- og bygningslova, og styrer og påverkar dermed arealbruken både i offentleg og privat sektor. Gjennom plan- og bygningslova har kommunane og ansvar for å sikre areal og løysningar som støtter opp om nasjonale miljømål. Kommunane har og plikter, ansvar og mynde innan avfall og avløp, og skal drive heilskapleg planlegging innafor desse områda. Til dømes fekk kommunane frå januar 2001 mynde til å gi løyve til avløpsanlegg opp til ein bestemt storleik.

Ved handsaminga av St.meld. nr. 19 (2000-2001) *"Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå"* slutta Stortinget seg til ein kommunesatsing på miljøvernområdet.

Det kommunale miljøvernarbeidet er og drøfta i St.meld. nr. 31 (2000-2001)

Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling. Regjeringas utgangspunkt er at alle oppgåver som krev lokalpolitisk skjønn, skal overførast til kommunane. Kommunane skal i utgangspunktet ha ansvaret for miljøutfordringar eller -interesser av lokal karakter, det vil seie der verknaden av ureininga eller arealbruken er lokal, eller at lokale interesser eller verdiar blir berørt. På område der kommunane får et sjølvstendig ansvar, skal dei sjølve kunne velge både ambisjonsnivå og verkemiddel. Dette innebær at kommunane får reell mynde. Den kommunale forvaltninga må imidlertid vere i samsvar med dei nasjonale miljømåla.

I Stortingsmelding nr. 19 (2001-2002) *"Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå"* blir det argumentert for at fleire miljøoppgåver bør ligge på lokalt nivå:

"Et større kommunalt ansvar på miljøvernområdet vil kunne bidra til en bedre ivaretagelse av miljøkvaliteter av lokal verdi og i større grad kunne skape et lokalmiljø i tråd med lokale forutsetninger og innbyggernes ønsker og prioriteringer. På denne måten kan kommunene selv legge forholdene best mulig til rette for verdiskaping, tilhørighet, trivsel, helse og for lokal livskvalitet. For å kunne skape et godt nærmiljø trengs det både kunnskap om miljøtilstanden, tekniske løsninger og effektive tiltak, samt nødvendige virkemidler for å ta vare på naturkvaliteter, kulturminner og kulturmiljøer, og for å motvirke og rydde opp i forurensningsproblemer. Det er i tillegg nødvendig å utvikle dialog og samspill med befolkning, lokalt næringsliv og organisasjoner. Dette vil lette gjennomføringen av konkrete tiltak for å ta vare på og forbedre lokale miljøkvaliteter. Miljøarbeidet kan på denne måten bli et viktig og interessant politisk ansvar i kommunene. Videreføringen av LA 21-arbeidet blir viktig for å utløse lokalt engasjement og mobilisering av lokal kompetanse, interesser og ressurser."

I drøftinga av de korleis offentlege styresmakter skal arbeide med miljøspørsmål har val av forvaltningsnivå ofte vore eit tema. Diskusjonen blir gjerne knytt til korleis grenseover-skridande miljøproblem best kan bli løst, ved interkommunalt samarbeid eller ved å løfte ansvaret og

oppgåvene opp til regionalt eller statleg nivå. Det er først og fremst arealbruk som knyter miljø til spørsmålet om kommuneinndeling. Andre miljøspørsmål, som til dømes utslepp til luft og vatn, berører ofte så store område at dei går over kommunegrensene sjølv i dei største kommunane. I slike tilfelle vil ikkje endra i kommuneinndeling løse problema. Da er spørsmålet om fordeling av oppgåver og ansvar mellom forvaltningsnivåa meir relevant.

Når det gjeld arealbruk vil ofte det være ønskeleg å sjå større område under eitt når framtidig utbygging og vern skal planleggast. I enkelte høve, til dømes ved planlegging av utbyggingsområde for fritidshus/hytter, vil dette kunne være område som strekkjer seg over dagens kommunegrenser. Nabokommunar kan ofte ha ulike syn på korleis areala skal brukast, og kor restriktive dei skal vere når det gjeld hyttebygging. Også på andre områder, som til dømes løyve om motorferdsel i utmark, vil det vere ønskeleg å sjå større utmarksområde under ett.

Enkelte miljøspørsmål, særleg dei som gjeld utbygging og bruk av areal, taler for at det ville være ein fordel med større kommunar, i tydninga kommunr med større sammenhangande areal. I høve til andre omsyn, til dømes korleis bu- og arbeidsmarknadane blir avgrensa, vil ein kommuneinndeling basert på miljøkriterier neppe vere aktuelt.

Som nemnt foreslår planlovutvalet ei sterkare integrering av planar etter plan- og bygningslova og sektorplanar. Dette kan stille større krav både til plankompetansen og fagkompetansen i kommunane, ikkje minst på miljøområdet.

4.3.4 Næringsutvikling

Kommunal innsats i næringsutvikling reiser mange av dei same problemstillingane i høve til kommuneinndelingen som omsynet til planlegging. *”For det første vil evnen til å utvikle en kommunal næringspolitikk sette krav til faglige ressurser. Kompetanse er en blant flere viktige forutsetninger for en effektiv lokal og regional næringspolitikk. For det andre er det viktig at kommunenes innsats sikres tilstrekkelig geografisk samordning.*

..... For det tredje er det viktig at inndelingen bidrar til administrative enheter med et tilstrekkelig differensiert næringsliv, som gir et godt grunnlag for å drive lokal og regional næringspolitikk. Enhetenes sårbarhet i økonomisk sammenheng og hensynet til det lokale inntektsgrunnlag ligger også bak ønsket om enheter med en viss næringsmessig bredde. Hensynet til kompetanse, en samordnet innsats og enhetenes sårbarhet ut fra næringsmessige ressurser, vil stå sentralt i vurderingene under kriteriet om næringsutvikling.” (Christiansenutvalget NOU 1992: Kap. 3.7.2 s.64-65)

Utvalet konkluderte sine vurderingar med at det er både fordelar og ulemper med den kommuneinndelinga vi har i dag. Fordelane er knytt til nærleik, stabilitet og lokalkunnskap. Ulempene er knytt til manglande organisatorisk tyngde, hinder for regional samordning og at dei små kommunane har eit einsidig og sårbart næringsgrunnlag.

Bukve mfl.(1991) prøvde å finne ut kva kommunestrukturen har å seie for kommunane sin rolle som utviklingsorgan. Forfattarane konkluderte med at det ikkje er nokon klar samanhang mellom kommunestorleik og innsats i tiltaksarbeidet. Rett nok blir det sagt at ein noko større del av dei

minste kommunane driv organisert tiltaksarbeid. Men det er ikkje kommunestorleik i seg sjølv som forklarar denne forskjellen. Høg innsats i tiltaksarbeidet er heller knytt til krisetrekk ved lokalsamfunnet; dvs. tiltaksarbeidet er ein strategi for å løyse lokale problem. Forfattarane finn at små kommunar, dvs. kommunar med lågt folketal, ikkje er aktive fordi dei er små, men fordi de har mange problem knytt til nærings- og folketalsutvikling. Kort oppsummert blir det peika på at utkantkommunane var først ute med tiltaksarbeid, men etter kvart har alle kommunar satsa på dette arbeidsområdet. Dei mest aktive kommunane er dei som har store problem med nærings- og folketalsutvikling og ei leiing med stort kontaktnett. Kommunen sine ressursar (inntekter) og storleik har ikkje innverknad på dei variasjonane ein finn i undersøkinga. Det er viktig å merke seg at Bukve, m.fl.(1991) ikkje såg på kva *resultatet* av det næringsretta arbeidet i kommunane, men berre innsatsen i arbeidet.

Amdam m.fl. (2003) *Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling* studerte kve tyding kommunestrukturen kan ha for lokalt og regionalt samfunnsutviklingsarbeid, men heller ikkje dei gir eintydige svar på om samanslåing av kommunar eller endra kommunestruktur vil styrke kommunane sitt arbeid med næringsutvikling. Ein viktig konklusjon er at kommunestruktur må vurderast i kvart tilfelle, og at geografiske, kulturelle og sosiale forhold vil kunne være avgjerande for om endring i kommunestruktur kan gi betre utviklingsarbeid. Frå arbeidet kan ein kanskje og trekkje den konklusjon at utviklingsarbeidet vil ha best vilkår om kommunegrensene fell saman med grensene for bu- og arbeidsmarknadsregionane. Arbeidsmarknadane strekkjer seg ofte ut over dagens kommunegrenser, og arbeidsmarknadsregionane vil kunne ha andre grenser enn "arealbruksregionane". Næringsretta tiltaksarbeid i ein kommune vil, om ein lukkast, kunne vere med å skaffe arbeid og inntekter også til personar som bur i andre kommunar. Nye arbeidsplassar gir ofte utbyggingsbehov og arealbehov. Med tanke på heilskapleg areal- og utbyggingspolitikk vil det vere ein fordel om kommunane i større grad enn i dag får grenser som fell saman med bu- og arbeidsmarknadsregionane. Samordning mellom kommunar vil nesten alltid medføre større transaksjonskostnader (administrativt og politisk) enn samordning innan ein kommune. Men som nemnt, vil geografiske, kulturelle og sosiale forhold kunne avgjere om endring i kommuneinndelinga kan gi betre utviklingsarbeid. I nokre tilfelle vil ei samanslåing av kommunar styrke arbeidet, i andre tilfelle vil usemje, lokaliseringsstrid, kulturforskjellar, m.m. heller svekke arbeidet om kommunane slås saman.

Kommunane sitt arbeid med næringsutvikling er også et tema i den danske Strukturkommissionen sine analyser. Dei oppsummer slik: *"Sammenfattende for erhvervsservice og det strategiske arbejde kan peges på, at udviklingen tyder på, at der er behov for at løse opgaverne i større sammenhænge. Det er imidlertid ikke særskilt godtgjort, om dette skal ske ved sammenlægninger og ikke ved samarbejde. Hertil kan blandt andet anføres generelle betragtninger om problemstillingerne ved koordination mellem mange selvstændige enheder. Over for argumenterne for store enheder (faglig bæredygtighed, koordinering m.v.) står behovet for kendskab til og dialog med områdets virksomheder og kendskabet til et områdes øvrige indsats, således at der kan skabes og overskues en sammenhængende indsats."* (Strukturkommissionen 2003)

Som vi ser, blir fordelane og ulempene med små kommunar vurdert på same måte av

Strukturkommisjonen som av dei fleste norske forfattarar. Oppsummert kan ein seie at det ikkje finst eintydige forskingsresultat om samanhangen mellom kommuneinndeling og kommunane sitt arbeid med næringsutvikling.

Ekstern påvirkningskraft/slagkraft og attraktivitet

Dei siste åra har ”partnerskap” vor ein dominerande idé i det offentlege sitt næringsretta utviklingsarbeid. Statlege utviklingsmidlar blir kanalisert gjennom fylkeskommunen, og tilgang til desse midlane er gjerne basert på ein eller annan form for partnerskapsavtaler. Dette krev at kommunane utviklar kompetanse i søknadsskriving, nettverks- og alliansebygging og lobbying i høve til dei regionale virkemiddeldistributørane. Kommunane kan og inngå partnerskap med private selskap og organisasjonar, til dømes om utbygging og/eller drift av anlegg og institusjonar. ”Partnerskapskompetansen” varierer frå kommune til kommune, også mellom kommunar av same storleik og sentralitet. I mindre kommunar vil truleg eigenskapane til ordføraren (kontaktnett, lobbying, med meir) vere minst like viktig som kompetanse og kapasitet i administrasjonen. Ser ein bort frå slike tilfeldige variasjonar, kan ein forvente at partnerskapskompetansen er meir utvikla i større kommunar enn små.

Partnerskapskompetanse er ein del av det ein kan kalla ”ekstern påverkinskraft.” Partnerskapskompetanse kan kanskje vere enklare å operasjonalisere, men er meir avgrensa både funksjonelt og tidsmessig. ”Ekstern påverkinskraft” kan omfatte den samla påverkinskrafta kommunen har i høve til andre aktørar, og ikkje avgrensa til området næringsutvikling.

Christiansenutvalet peikte på at ”... vi står overfor et generelt bilde, der store ressurser blir kanalisert gjennom kommunesektoren, men der den enkelte kommune har liten reell påvirkningskraft.” (Kap7.4.4.2 s.180) Utvalet meinte at ressursar, i form av tilstrekkelege økonomiske rammer og kompetanse i kommuneorganisasjonen, er ein viktig føresetnad for å kunne ha påverkinskraft. Utvalet har ingen empiriske undersøkingar å støtte seg på i vurderingane, men har likevel ein klar konklusjon: ”Det er mye som tyder på at når oppgavene er blitt flere og viktigere, er det antakelig de små kommunene som har de største ulempene. Utvalget vil derfor peke på at dagens inndeling, med mange små kommuner, kan bidra til å svekke forutsetningen for lokal påvirkningskraft.” (Kap 7.4.4.4 s. 180)

I dag er omgrep som ”slagkraftige regionar” og ”slagkraftige kommunar” mykje brukt, men det er høgst uklart kva som ligg i dette. Sentrale og uavklara spørsmål er kven kommunane skal slå, og kva dei skal slåst om. Det er lettast å gje omgrepet eit innhald om ein tenkjer på kampen om ressursar internt i offentleg sektor. Her det ofte eit nullsum-spel mellom kommunar når det gjeld tildelingar gjennom inntektssystemet, skjønsmidlar frå fylkesmannen og når det gjeld ulike utviklingsmidlar som staten distribuerar gjennom fylkeskommunen. Det er og ofte kamp om lokalisering og vidareutvikling av offentlege institusjonar, som vidaregåande skular, sjukehus og statlege kontor av ymse slag. Og sjølvsagt vil det alltid vere kamp om offentlege investeringar i infrastruktur. På alle desse område vil det for ein kommune vere spørsmål om kven ein skal alliera seg med, og korleis kampen skal førast. I høve til kommuneinndeling, er det særleg spørsmålet om storleik som er viktig. Er det slik at store kommunar lukkast betre i kampen om statlege og fylkeskommunale kroner og institusjonar enn mindre kommunar? Ofte vil dei lokale pådrivarane

alliera seg med folk utanfor kommunen, som fylkeskommunale og nasjonale politikarar. Her vil truleg dei politiske nettverka vere viktigare enn storleiken på kommunen. Men kanskje vil ein større kommune ha betre administrativ kompetanse og kapasitet som kan støtte politikarane med underlagsmateriale og analysar som kan brukast i argumentasjonen i høve til regionale og statlege organ.

I mange lokaliseringsspørsmål er senterstorleik truleg viktigare enn kommunestorleik. Statlege og fylkeskommunale kontor og institusjonar er i all hovudsak å finne i større kommunesentra og regionale sentra. Senterstorleik og folketal innafor rimeleg reisetid frå senteret er truleg viktigare for lokalisering, enn folketalet innafor kommunegrensa. På stutt sikt vil folketalet i eit senter bli lite påverka om tre-fire kommunar med lågt folketal og spreidd busetnad slår seg saman. Men ved å slå seg saman kan dei kanskje stå sterkare i kampen om offentlege midlar som kan vere med å utvikle eit nytt og sterkare kommunesenter. På lengre sikt kan dette påverke lokaliseringsvedtak både for offentlege og private verksemdar.

I enkelte næringar, kanskje særleg i olje- og gassindustrien, er det fortsett slik at store bedriftsetableringar blir avgjort gjennom offentlege vedtak. Innan kraftkrevjande industri er det meir snakk om å oppretthalde dei bedriftene ein har, men desse er og tufta på politiske vedtak. Dei kan berre overleve så lenge dei får kraftkontraktar med prisar under marknadsprisen på el-kraft. Her er politisk tyngde og "slagkraft" viktig, men kommunane har mange alliansepartnarar i Storting, fylkeskommune, politiske parti, og bransjeorganisasjonar. Det er difor noko uklart kva tyding kommunestorleik har i slike saker. Og for mange kommunar er det ein viktig politisk kamp å oppretthalde dei bedriftane kommunen har.

I dei meir ålmenne arbeidet med næringsutvikling blir det nå lagt mindre vekt på å trekkje til seg bedrifter utanfrå. Den berande ideen nå er at lokale aktørar i samspel med andre skal utvikle næringslivet i kommunen med grunnlag i dei føresetnader kommunen/regionen har, i form av næringsliv, kompetanse, tenestetilbod, bukvalitetar, mm. Gjennom nettverk med private og offentlege aktørar innafor og utanfor kommunen skal dei lokale føresetnadane utviklast og marknadsførast, både i høve til næringsliv og i høve til folk som kan tenke seg å flytte til kommunen. Gjennom nettverka skal kommunen få tilgang til kompetanse, personar og bedrifter som kan styrke utviklinga i kommunen, og stimulere ein langsiktig prosess for å gjere kommunen meir attraktiv og robust.

Arena för tillväxt¹⁴ i Sverige har gjennom fleire studiar prøvd å finne ut kva som kan forklare at regionar har ulik vekstkraft og attraktivitet. "Vad er det som gör at vissa områden upplevs som attraktiva och kan skapa en god tillväxt, medan andra områden brottas med storas problem?" Arena för tillväxt legg vekt på at omgrepet "attraktivitet" har kvalitative element som ikkje lett lar seg måle¹⁵. Men dei meiner at attraktivitet og har kvantitative element som gjer det mogleg å

¹⁴ Arena för tillväxt (2003): Lokal och regional attraktionskraft. Kvantitativa perspektiv på attraktivitet.

¹⁵ "För att få en fördjupad förståelse av situationen i en kommun får man inte glömma de mer kvalitativa aspekterna, som inte lika lätt kan fångas med hjälp av statistiska mått. Det gäller exempelvis faktorer som påverkar den enskilda medborgarens livskvalitet, bland annat tillgången till attraktiva bostäder, god kommunal service och en mångfald i utbud av kultur, handel och nöjen. Det gäller även förhållanden som påverkar näringslivets utvecklingsmöjligheter, exempelvis innovationsklimat, entreprenörskap och

samanlikne kor attraktive ulike regionar er. For å måle attraktiviteten brukar dei indikatorar av tre slag; for demografi, for kommunal økonomi og for næringsliv og arbeidsmarknad.

Vi her teke utgangpunkt i dei svenske studiane, men tilpassa indikatorane etter kva data det er tilgang på i Noreg. I omtalen av dei ”nye kommunane” i kapittel 6, bruker vi 11 indikatorar som skal uttrykke kor attraktive kommunane er for næringsliv og busetting.

Demografiske indikatorar

- Forventa vekst i folketal 2004-2020. SSB sin Framskriving av folkemengda MMM
- Born 0-15 år, som del av samla folketal. 2004
- Eldre 67 år og eldre, som del av samla folketal 2004

Økonomiske indikatorar

- Kommunale skatteinntekter pr. innbyggjar. Anslag 2005
- Kommunal eigenfinansiering. Anslag 2005. (Ordinær skatt på inntekt og formue i prosent av (Ordinær skatt på inntekt og formue + Rammeoverføringar))

Indikatorar for næringsliv og arbeidsmarknad

- Vekst i talet på arbeidsplassar 2001-2003
- Talet på sysselsette busett i kommunen, i prosent av folketal 19-67 år
- Arbeidsplassar i kommunen i prosent av sysselsette busett i kommunen
- Talet på arbeidsplassar i privat sektor som del av det samla talet på arbeidsplassar
- Prosent av folketal med høgare utdanning
- Bruttoinntekt pr. innbyggjar 17 år og eldre

Kvar av desse 11 indikatorane har vi sett i høve til gjennomsnittet for heile Noreg, og presentert i ein figur, ein vev, for kvar av dei nya kommunane. (Sjå kapittel 6)

Kva for utfordringar står kommunane i Hordaland framfor?

Hordaland har av 33 kommunar som geografisk sett er nokså ulike. Folketal, areal, sentralitet og tilgjenge, interne avstandar, senterstruktur, busettingsmønster og næringsliv varierar sterkt.

Utgangspunktet for å drive samfunnsutbygging er difor svært ulikt frå kommune til kommune.

Uavhengig av kommuneinndelinga er det klart at dei perifere, spreiddbygde områda har dei største utfordringane når det gjeld arbeidsplassar og busetting. Sysselsettingsproblema kan ikkje løysast gjennom dagpendling til meir vekstkraftige område utanfor kommunen. Som omtala i kapittel 3.3, vil ein ikkje kunne løyse alle problem knytt til avstand og tilgjenge ved infrastrukturtiltak, som veg- og brubygging. Avstandane og topografien er slik at dagpendling til store sentra ikkje er realistisk. På lengre sikt er det berre fleire arbeidsplassar lokalt som kan sikre busettinga. Spørsmålet er om kommunesamanslåing vil gjere det lettare å møte desse utfordringane.

Vi har ikkje grunnlag for å vurdere kvaliteten på utviklingsarbeidet i kommunane i Hordaland eller kva resultat som er nådd. Mange av samarbeidskonstellasjonane fell i stor grad saman med dei ”nye kommunane” vi omtalar i kapittel 6, men det er og etablerte organisasjonar og regionråd

traditioner avseende samverkan, så väl mellan privat och offentlig sektor som mellan kommuner i större regioner.” (Arena för tillväxt, 2003, s.33)

som er tufta på andre geografiske inndelingar. Men sjølv om det skulle bli færre kommunar i Hordaland, er det viktig at det interkommunale samarbeidet om utviklingsoppgåver blir ført vidare. Dei kommunane som det ut fra avstandar, topografi, tilgjenge, tilhøre eller anna er vanskeleg å slå saman med andre, vil kunne ha stor nytta av regionalt/interkommunalt samarbeid om næringsutvikling. Og i alle kommunar, også i dei store, vil det ofte komme opp spørsmål om areal, miljø og utbygging som har interesse utover kommunegrensa, og som det bør vere samarbeid om.

Det interkommunale samarbeidet vil likvel berre vere eit supplement til det kommunen driv sjølv. Utviklingsarbeidet vil difor truleg bli meir effektivt om ein får større samsvar mellom kommunegrenser og faktisk geografisk interaksjon. Interkommunalt samarbeid har ei kostnadsside, både administrativt og politisk. Det er mindre kostnadskrevande å sikre heilskaplege løysingar internt i ein kommune enn i samspel mellom fleire kommunar. Omsynet til samfunnsutbygging er eit argument for at ein bør ha større kommunar enn i dag. Men som vi tidlegare har vore inne på, er det ikkje sikkert at ein ved å slå saman kommunar får utløyst desse positive effektane. Her vil politiske, historiske, sosiale og kulturelle faktorar spele inn.

4.4 Demokrati

4.4.1 Samanheng mellom demokrati og kommuneinndeling

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD 2004) foreslår tre kriteriar for å vurdere demokratiaspektet ved kommunesamanslåingar:

- Politisk deltaking
- Lokal tilhøre (tilhørsle til kommunen og tillit til politikarane)
- Røystefordeling ved kommuneval

Identitet er handsama i kapittel 3. I dette kapitlet vil vi sjå nærare på kriteria for politisk deltaking og stemmefordeling ved kommuneval.

Det er ikkje noko klar samanheng mellom innbyggjartal i ein kommune og grad av demokrati rekna som deltaking, lokal tilhøre og lokal påverknadskraft (jf Christiansenutvalet si avgrensing). Resultata frå dei mange forskingsarbeida som er gjort på dette temaet kan samanfattast i to punkt:

- a) Ut frå nokre demokratikriterium kjem små kommunar betre ut enn større kommunar. Ut frå andre demokratikriterium kjem større kommunar betre ut enn små kommunar.
- b) Uansett kva kriterium ein ser på, er det relativt små skilnader mellom store og små kommunar. Det er altså ikkje slik at små kommunar kjem særst godt ut etter nokre kriterium, medan større kommunar kjem særst godt ut etter andre kriteria.

Kommunestorleik og demokratisk deltaking

Innbyggjarane har innverknad på dei vedtak som blir tekne i kommunen gjennom ulike former for deltaking. Innbyggjarane i ein kommune ha innverknad på politikken på fleire måtar (Myrvold m.fl. 2004):

- *Formelt* gjennom val, folkeavrøystingar, deltaking i styrer og råd, gjennom kontaktmøter, dialog på folkemøter osv.
- *Uformelt* gjennom direkte kontakt med folkevalte, lesarbrev, aksjonar osv.
- *Indirekte* gjennom deltaking i val og som representantar i politiske organ.
- *Direkte* gjennom direkte kontakt med folkevalte, gjennom deltaking i styrer og råd og gjennom bindande folkeavrøystingar
- *Kvasidirekte* som er ein mellomting mellom som omfattar fleire ulike former for deltaking som aksjonar, lesarbrev, spørjeundersøkingar osv.

Politisk deltaking

Samla sett går forskingsresultata når det gjeld samanheng mellom kommunestorleik og politisk deltaking i ulike retningar. Det er ikkje påvist nokon klar og eintydig samanheng mellom folketal i ein kommune og politisk deltaking blant befolkninga.

Myrvold (2003) oppsummerar forskinga om demokrati og kommunestorleik slik:

”Kommunenes demokratiske funksjon innebærer at innbyggerne skal ha reell mulighet til å påvirke kommunens avgjørelser, ved deltakelse i valgprosessen, ved direkte kontakt med politikere eller ved andre former for deltakelse. Betingelsene for et aktivt og levende lokaldemokrati er på mange måter bedre i små kommuner enn i større. Nærhet og kjennskap mellom innbyggerne og kommunens politiske og administrative ledelse betyr mer direkte kontakt. Veien fra ønsker til praktisk politikk blir kort og oversiktlig. Få stemmer bak hver representant i kommunestyret gjør at lokalpolitisk deltakelse og engasjement nytter, i den forstand at mobilisering rundt enkeltsaker og enkeltpersoner kan få stor betydning for sammensetningen av kommunestyret. Undersøkelser viser at valgdeltakelsen jevnt over er høyere i de små kommunene, og at det er betydelig flere som retter valglistene. Politikken er mindre partistyr, både pga. forekomsten av lokale lister, og fordi partiene ikke har kontroll over aktiviteten knyttet til strykninger og kumuleringer på valglistene. Innbyggerne i småkommunene har dessuten mer tillit til sine lokalpolitikere.

Men det finnes også utfordringer for demokratiet i småkommunene. Svakere partipolitisk styring av valgprosessen ser ut til å medføre mindre sosial representativitet blant medlemmene av kommunestyret. Mens de store partiene sørger for å ivareta en viss fordeling mht. kjønn, alder, yrke og geografi i nominasjonen, er ikke lokale lister i samme grad bundet av slike hensyn. Det store omfanget av listeretting synes dessuten å føre til at relativt flere kvinner strykes ved valgene. Bred deltakelse og effektivt engasjement rundt enkeltsaker og enkeltpersoner kan dessuten være en utfordring for den helhetlige og langsiktige styringen i små kommuner.”

Ivaretaking av breidda i representasjon er altså ei utfordring for små kommunar. Politisk representasjon heng saman med idear om at alle borgarar skal ha fullt og likeverdig høve til politisk deltaking. Idealet er at folkevalte organ skal speile folkesetnaden i stort, dvs. sosial representasjon. Demokratiske system føreset ikkje at alle borgarar skal delta aktivt i politiske avgjerdsprosessar. Likevel ser ein det som negativt for tilstanden til demokratiet dersom visse grupper, til dømes kvinner, systematisk ekskluderast frå politisk medverknad. Underrepresentasjon er ikkje berre problematisk for dei grupper det gjeld ved at dei ikkje får fremje sine synspunkt og interesser. Det undergrev heile det politiske systemet og rokkar ved truverde til demokratiet. Større kommuneiningar kan derfor tenkast å fremje sosial representasjon med tanke på kjønnsmessig likestilling.

Kommunesamanslutningar verkar og inn på talet kommunestyrerepresentantar. Det blir relativt sett færre representantar jo større kommunane er. Det kan ha både positive og negative verknader for lokalpolitikken. På den positive sida kan kommunepolitikken vitaliserast fordi sakene blir større og meir spennande. Slik kan debatten i kommunestyret bli meir prinsipiell og strategisk orientert. Politikarane har ikkje lenger høve til å drive detaljstyring, men dei må bli meir medvetne om kva funksjonar som kan delegerast til administrasjonen. Oppgåvefordelinga mellom politikk og administrasjon kan bli tydelegare. På den negative sida kan kravet til overordna og strategisk orientering føre til misnøye bland politikarane, fordi den politiske interessa nettopp kan være motivert av engasjement i einskilte politikkområde eller saker. Viss det er slik, vil kravet til overordna tenking føre til oppleving av avmakt. Nærleiken til veljarane blir heller ikkje den same som før. Kontakten mellom veljar og representant kan opplevast som svakare enn tidlegare.

Valdeltaking

Tendensen når det gjeld valdeltaking ved kommuneval (på landsbasis) er ein reduksjon frå eit toppnivå på 81 prosent i 1963 og fram til 1999 då deltakinga låg på eit lågmål med 20 prosent (Årdal 2002). I 2003 falt deltakinga for første gang sidan 1922 under 60 prosent. Valdeltakinga i kommunar i Hordaland ved dei tre siste lokalvala har vore om lag som gjennomsnittet for heile landet eller noko lågare. Dei minste kommunane (folketal på opptil 2500 innb.) ligg klart høgare ved siste val, men nedgangen i valdeltakinga frå valet i 1995 til valet i 2003, er større enn kva ein finn når ein ser landet under eitt og i større kommunar (jf tab.x.1). I talmaterialet som ligg til grunn for denne tabellen er og einskilte kommunar i Rogaland og Sogn og Fjordane tatt med¹⁶.

Tabell 4.3. Valdeltaking i Hordaland ved kommuneval etter storleike

	1995	1999	2003
Norge	62,8	60,4	59,0
Befolkning 300-2499	70,8	71,1	60,38
Befolkning 2500-4499	68,9	67,4	58,0
Befolkning 4500-10 000	64,5	63,0	56,9
Befolkning over 10 000	61,2	59,5	56,7

Kjelde: SSB

Hansen m.fl. (2002) har gjennomført ein analyse kor dei har sett på samanhengen mellom eigenskapar ved kommune og valdeltaking. I denne samanheng har dei testa tre sett av forklaringar. Desse tre er:

1. Variasjonar i valdeltaking heng saman med *eigenskapar ved den kommuneale verksemda*: Det er ein samanheng mellom valdeltaking og omfang, dekningsgrad og tilfredsheit med den kommunale tenesteytinga.
2. Variasjonar i valdeltaking heng saman med *partikonstellasjonane* i dei einskilte kommunane: Høg partikonkurranse og eit stort antal lister og liten grad av partidominans fører til høgare valdeltaking.

¹⁶ Rogaland: Hagesund, Ølen, Vindafjord, Karmøy, Tysvær og Bokn
Sogn og Fjordane: Gulen, Vik, Høyanger og Aurland

3. Variasjonar i valdeltaking er knytt opp til *sosiale eigenskapar ved kommunane*: Her er det fokusert på eigenskapar som kan bli fanga inn av omgrepet ”sosial kapital” , dvs grad av tillitsfullt sosialt samhald, verdifellesskap og nærleik menneska i mellom – eigenskapar som fremjar fellesskaplege haldningar og verdiar

Det som best forklarar variasjonane i valdeltaking er *sosiale eigenskapar* med kommunane. Over 40 prosent av variasjonane i valdeltakinga blir forklarte i denne modellen. Blant anna er det i kommunar kor dei tradisjonelle verdiane står sterkt at ein finn den høgste valdeltakinga. Tradisjonelle verdiar i denne samanheng er aktivt religiøst liv, store bidragsytarar til nasjonale innsamlingsaksjonar for humanitære tilhøve, låg skilsmisseprosent og kor ein finn ein aldrande befolkning. I tillegg er dette ofte små kommunar. Det mest interessante i denne samanhengen er at storleiken på kommunen i seg sjølv ikkje har nokon direkte verknad på deltakinga

Eigenskapar ved den kommunale verksemda har og betydning for valdeltakinga. Det vil si at låge dekningsgrader for tenesteyting fører til høg valdeltaking. Med andre ord; i kommunar der innbyggjarane er lite nøgde med tenestetilbodet kan dette verke mobiliserande på veljarane. Samstundes viser det seg at eit meir direkte mål på tilfredsheit har ein positiv samanheng med valdeltaking, slik at valdeltakinga er høgast i kommunar kor folk er mest tilfredse. Dette fører med seg at modellen eigentleg har avgrensa forklaringskraft. Det gjeld og analysen som fangar opp politiske tilhøve i kommunane der det berre er talet på lister som blei stilt ved valet som synes å ha ein klar positiv verknad på deltakinga.

Deltaking i val er ein indikator på korleis demokratiet fungerer. Spørsmålet er om ein på bakgrunn av den synkande og låge valdeltakinga ein i Noreg har sett sidan 1990-talet kan trekkje konklusjonen at demokratidimensjonen ved det lokale sjølvstyret i dag er mindre viktig. Eit avleia spørsmål i denne samanheng er i kva grad valdeltaking vert påverka av kommunestorleik?

Sjølv om valdeltakinga har vore synkande og i overkant av 40 prosent av dei røysteføre ikkje tok del ved dei siste lokalvala, syner analyser at det berre var 12 prosent som var heimesitjarar ved begge dei to siste vala (Årdal 2002). Dette funnet stør ikkje opp om hypotesen om at lokaldemokratiet er i krise. Låg deltaking ved val kan vere eit problem dersom større, eller visse sosiale grupper, ikkje tek del eller er representert i vedtaksprosessane. Dette fordi det kan ha negativ effekt over tid for systemet sin legitimitet i høve til faktiske vedtak.

Hansen m. fl. (2003) har òg sett på valdeltakinga i samanslegne kommunar før og etter samanslåing. Dei fann at

”... sammenslutningene ikke medførte noen endring i deltakelsen, og hadde heller ingen betydning for oppslutningen om lokale valglister. Heller ikke analyser av nyere data om lokalpolitisk deltakelse gir noe entydig bilde av forskjeller mellom små og store kommuner i politisk deltakelse. Det er en tendens til at folk i små kommuner er noe mer aktive i forhold til tradisjonelle politiske kanaler mens folk i større kommuner er forholdsvis mer engasjert i det som kan betegnes som utenomparlamentarisk virksomhet.” (s. 7)

4.4.2 Valdeltaking og kommunestorleik i Hordaland

Figurane 4.19 til 4.22 viser grafiske framstillingar av valdeltakinga i dei einskilte kommunane ved dei tre siste vala delt inn etter kommunestorleik. Figurane er bygde opp gjennom ein rangering med omsyn til innbyggjartal som går frå venstre til høgre innanfor kvar kategori. Det vil si at i figur 4.19 er Modalen den minste kommunen og Gulen den største.

Valdeltakinga i kommunar mellom 300 og 2500 innbyggjarar vart redusert frå valet i 1995 til valet i 2003. Over halvparten av kommunane hadde likevel ein auke i valdeltakinga frå 1995 til valet i 1999. Årsakene til veljaråtferda dei siste vala varierar nok mellom kommunane avhengig av i kva grad ein klarer å mobilisere veljarane på bakgrunn av sak, tiltru til einskildpersonar og kjensla av moglegheiter til å påverke. Fedje er den kommunen som har hatt høgst valdeltaking ved dei tre siste vala (80 prosent på nittitalet), medan Samnanger på si side har hatt den lågaste deltakinga og var i 2003 nede i 50 prosent. Valdeltakinga innanfor denne gruppa varierar med andre ord med over 20 prosentpoeng.

Når det gjeld kommunar i kategorien 2500-4500 innbyggjarar er valdeltakinga noko lågare enn for dei minste kommunane. I denne kategorien har valdeltakinga vært lågare for eit klart fleirtal av kommunane i perioden 1995 til 2003. Ved valet i 1995 varierte valdeltakinga mellom 76 prosent i kommunane Fitjar og Øygarden til 65 prosent i Austevoll. Ved valet i 2003 røysta 64 prosent innbyggjarane i Vaksdal, medan berre 49 prosent av veljarane nytta røystesetelen i Etne.

Kommunar med mellom 4500 og 10 000 innbyggjarar hadde ved valet i 1995 ei valdeltaking som varierte mellom 69 prosent i Radøy og 60 prosent i Odda. Ved valet i 2003 var det dei same kommunane som representerte topp og botn (Radøy 62 og Odda 53 prosent). Valdeltakinga minkar i mindre kommunar i denne kategorien enn i kommunar med mindre enn 2500 innbyggjarar.

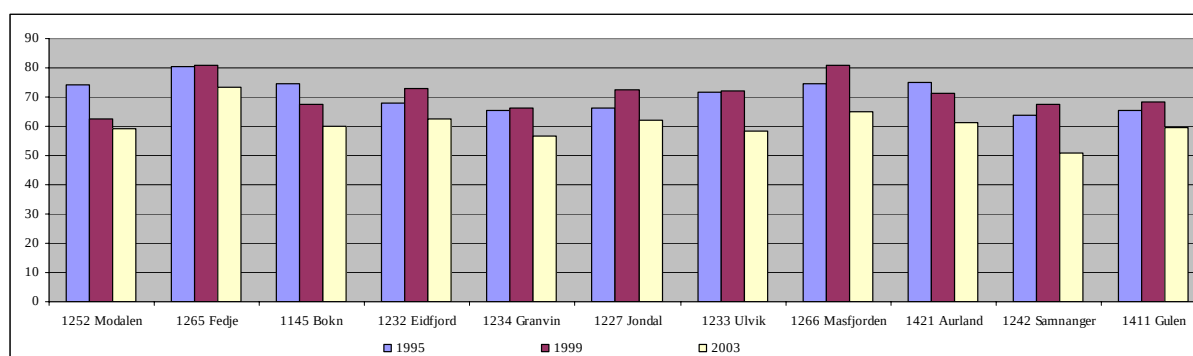


Fig.4.19. Valdeltaking for kommunar mellom 300 og 2500 innbyggjarar (Kilde: SSB)

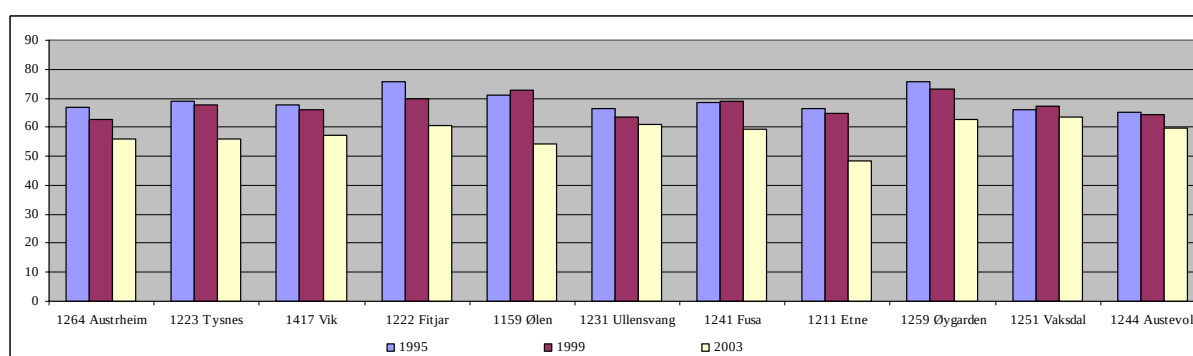


Fig.4.20. Valdeltaking for kommunar mellom 2500 og 4500 innbyggjarar (Kilde: SSB)

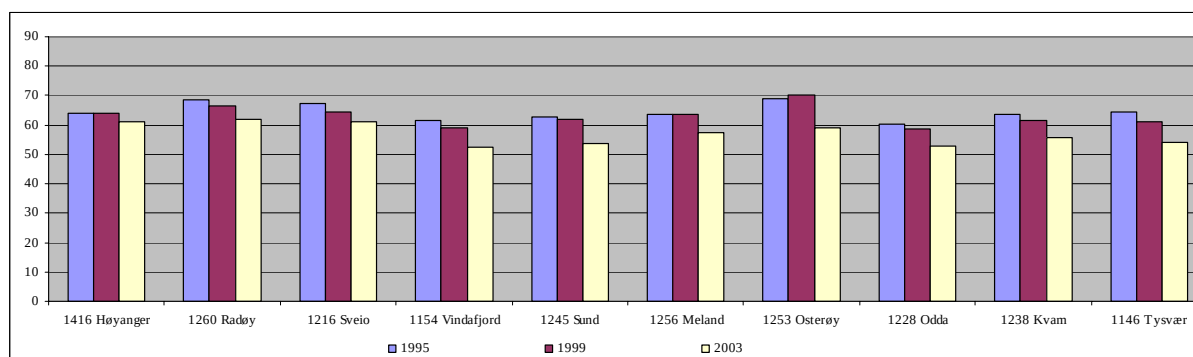


Fig.4.21. Valdeltaking for kommunar mellom 4500 og 10 000 innbyggjarar (Kilde: SSB)

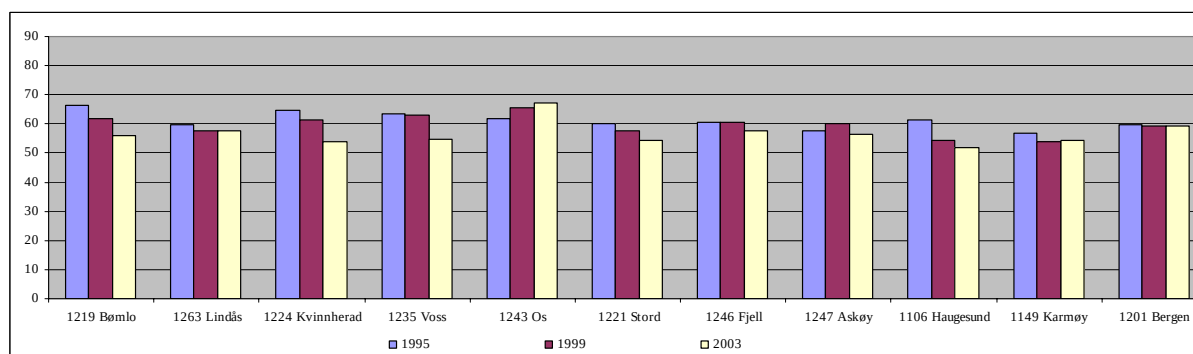


Fig.4.22. Valdeltaking for kommunar med over 10 000 innbyggjarar (Kilde: SSB)

Kommunar med meir enn 10 000 innbyggjarar syner i grove trekk ei valdeltaking som varierar mellom 55 til 65 prosent ved dei tre siste vala. Dei største kommunane har ein mindre nedgang i valdeltaking i perioden og variasjonen mellom kommunane er og mindre. Os er den einaste kommunen som har hatt ein auke i valdeltaking dei tre siste vala. Det er rimeleg å tru at denne utviklinga har samband med veljarmobilisering i samband med ønske om skifte/ta vare på det politiske regimet.

I debatten kring minkande valdeltaking ved lokalval har det blitt hevda at dei politiske partia verkar negativt inn på lokaldemokratiet. Lokale lister og større innslag av personval vert fremja som alternative verkemiddel for å styrke lokaldemokratiet. Motstand mot partirepresentasjon kan òg utgjere eit rekrutteringsproblem lokalt, samstundes som "partimotsandarar" ikkje er meir engasjerte og aktive enn "partitilhengarar". Det er vidare ein interessant samband mellom storleiken på kommunen og partipreparasjon; det er i dei minste kommunane ein finn relativt flest partimedlemar og færrest tilhengarar av representasjon gjennom parti (Saglie 2002). Dette er interessant med tanke på kommunesamanslåing; ein kan tenkje seg at ei samanslåing av to kommunar vil føre til etablering av patriotiske bygdelister i kvar av dei to tidlegare kommunane på kostnad av partilister. Spørsmålet er korleis dette vil slå ut i mindre kommunar kor mange innbyggjarar er medlemmer av eit etablert politisk parti.

4.4.3 Fordeling av røyster ved kommuneval

Prioriteringseffektivitet er eit argument for desentraliserte vedtak. Desentraliseringsteoremet er ei sentral grunngeving for å ha kommunar, og seier at samfunnet kan oppnå ein velferdsvinst gjennom at vedtak om prioritering av oppgåver skjer på lokalt nivå. Dette fordi prioriteringane då kan bli tilpassa preferansane til befolkninga. Effektivitet er avhengig av at det lokale demokratiet fungerer godt, slik at vedtaka reflekterer preferansane til befolkninga.

Når dei geografiske grensene for denne grunneininga vert endra ved kommunesamanslåingar eller andre endringar i kommuneinndelinga, vil det straks gje verknader for tilhøvet mellom veljarane og dei folkevalte. Det er for det første ingen lineær samband mellom kor mange røysteføre det finst og kor mange representantar kommunestyret har.

Talet veljarar bak kvar kommunestyrrerepresentant aukar til vanleg med aukande folketal i kommunen. Ein annan direkte følgje av å endre kommunegrensene er at det blir ei ny gruppe veljarar, dei som er innanfor dei nye kommunegrensene, som avgjer samansetjinga av kommunestyret. Kor dei territorielle grensene for den nye kommunen går blir følgjeleg viktig. Dette er viktig ikkje minst av di oppslutninga om dei politiske partia varierer frå kommune til kommune, mellom ulike typar av kommunar og mellom ulike grender/bydelar i ein kommune.

Det vil ofte vere aktuelt å slå saman ein sentrumskommune med relativt mange innbyggjarar, med omlandskommunar med lågare folketal, spreidd busetting og ein annan næringsstruktur enn sentrumskommunen. Den partipolitiske samansetjinga av kommunestyret kan ofte vere stabilt annleis i ein eller fleire av omlandskommunane enn i sentrumskommunen. Med store skilnader i folketal vil kommunestyret i ein samanslått kommune kunne bli dominert av dei parti som før samanslåinga dominerte i sentrumskommunen. Gjennom samanslåing vil eventuelle skilnader i

preferansar mellom innbyggjarane i dei ulike kommunane (dvs. mellom ulike geografiske områder i den nye kommunen) bli viska ut. Dette kan gjelde heilt konkrete saker som innbyggjarane oppfattar som viktige, til dømes skulestruktur. Ut frå eit slikt perspektiv kan kommuneinndelinga ha stor verknad for lokaldemokratiet. Og ut frå lokaldemokratiske omsyn er det viktig å gjere synleg moglege lokalpolitiske følgjer av endra kommuneinndeling. Ein enkel og lett operasjonaliserbar tilnærming, er å sjå på dei politiske partia sin oppslutning i kommunar som blir vurdert slått saman. Bak denne tilnærminga ligg ein føresetnad om at oppslutninga om politiske parti speglar preferansane til folk.

4.4.4 Partipolitisk samansetjing i kommunestyra i Hordaland

Kommunar med mindre enn 2500 innbyggjarar (jf tabell 1 i vedlegg 7)

Kommunar med mindre enn 2500 innbyggjarar har i frå 13 til 21 kommunestyrerepresentantar. Det er stilt lokale lister ved dei tre siste vala i Modalen, Eidfjord og Samnanger. Modalen skil seg ut gjennom at det er den *lokale lista* som har alle representantane i kommunestyret. Arbeidarpartiet og Senterpartiet er dei største partia i denne kommunegruppa, men alle har kommunane borgarleg fleirtal. Med unntak av Modalen er det relativt sett store endringar med omsyn til partia sin del av kommunestyrerepresentantane frå val til val. Dette heng truleg saman med lokale saker og auka personifisering i lokalpolitikken.

Kommunar med 2500- 4500 innbyggjarar (jf tabell 2 i vedlegg 7)

I denne kommunekategorien har det blitt stilt lokale lister i sju kommunar (i Austevoll blei det berre stilt lokal liste ved valet i 1999). I Øygarden er det den lokale lista som er dominerande partigruppa og ho fekk ved siste kommunestyreval 52 prosent av kommunestyrerepresentantane. Det er i borgarleg fleirtal òg i denne kommunekategorien, men Senterpartiet har her ikkje den same dominerande stilling som ein finn blant dei minste kommunane. Med omsyn til endring i veljaråtferd (partioppslutning) i dei tre vala er det noko større stabilitet her enn kva ein finn i dei minste kommunane.

Kommunar med 4500- 10 000 innbyggjarar (jf tabell 3 i vedlegg 7)

I den nest største kommunekategorien er det stilt lokale lister i åtte kommunar i løpet av dei tre siste vala. Det er berre Sveio, Vindafjord og Osterøy kor det er stilt liste ved alle dei tre siste vala. Lokale lister har hatt stor betyding, målt som del av kommunestyrerepresentantane, i Vindafjord i 1999 (38 prosent av kommunestyrerepresentantane) og i Osterøy ved valet i 1995 og 1999. Arbeidarpartiet var det største partiet i seks av kommunane ved valet i 2003. Tendensen ved dei tre siste vala er at Arbeidarpartiet har hatt minkande oppslutnad. Veljarane har i aukande grad stemt på Framstegspartiet og/eller Høgre, samt til lokale lister til ein viss grad. I Sveio har til dømes Framstegspartiet auka sin del av kommunestyrerepresentantane frå fire prosent i 1995 til 24 prosent i 2003 og blei med det den største partigruppa i kommunestyret.

Kommunar med meir enn 10 000 innbyggjarar (jf tabell 4 i vedlegg 7)

I dei største kommunane i denne regionen varierer antal kommunestyrerepresentantar i frå 27 i Bømlo til 67 i Bergen. Det er stilt lokale lister i seks av kommunane i dei tre siste lokalvala. Andre kjenneteikn ved kommunar i denne storleiken er Framstegspartiet og dels Høgre har styrka sin posisjon gjennom dei tre siste vala på kostnad av Arbeidarpartiet. I den fleste kommunane, men unntak av Stord og Bergen (samt Haugesund i Rogaland), har Framstegspartiet meir enn dubla sin del av kommunestyrerepresentantane. Framstegspartiet var ved valet i 2003 det største partiet i Lindås, Os og Fjell (samt Karmøy i Rogaland).

4.4.5 Oppsummering

Når det gjeld dei ulike partigrupperingane sin del av kommunestyrerepresentantane, følgjer utviklinga i stort same mønster som det ein har hatt på nasjonalt nivå med ein styrking av dei borgarlege partia. Framstegspartiet har til dømes hatt ein markant auke i dei tre siste vala og då særskilt i dei største kommunane. Materialet som er lagt fram her indikerar at lojaliteten til veljarane er noko mindre i dei minste kommunane (større endringar mellom partia frå val til val). Ved valet i 2003 blei det stilt lokale lister i fire av 10 kommunar. Generelt er det ein tendens til at lister av denne typen får mindre betyding frå eit val til eit anna. Vi finn heller ikkje nokon klare samanhengar mellom kommunestorleik og lokale lister. Det er såleis rimeleg å tru at lokale vallister kjem som ei følgje av den lokale politiske agenda og/eller at slike lister vert knytt til einskildpersonar.

Dersom vi legg til grunn ein tradisjonell sosialistisk-borgarleg dimensjon finn vi eit borgarleg fleirtal i dei fleste kommunane. Mellompartia står sterkast i dei minste kommunane, medan høgrepartia står sterkast i dei største kommunane.

4.5 Samandrag

Den sterke utjamninga mellom ressursvake og ressurssterke kommunar fører til at dei inntektene som kjem frå det lokale inntektsgrunnlaget, i dei fleste kommunane ikkje har så mykje å seie for dei totale inntektene. Eit viktig spørsmål i debatten om kommunestruktur er om dette systemet kjem til å halde fram eller om vi kjem til å få eit system i framtida der ein legg meir vekt på kommunane si eigenfinansieringsevne. Vurderingskriteria for kva som er ein robust kommune vil ikkje vere dei same ved desse to alternativa. Dersom vi held fast på det systemet vi har i dag, vil det framleis løne seg å vere liten kommune, i alle fall så lenge ein ser på inntektssida. Det vil vere folketalet heller enn skatteinntekter og næringsliv som avgjer inntektene. Små kommunar med ein sterk reduksjon i folketalet vil likevel vere sårbare. Desse kommunane bør vurdere om dei framleis skal vere eigen kommune.

Dersom ein trur at det lokale inntektsgrunnlaget skal få større vekt, vil det vere tilhøvet mellom eigne skatteinntekter og finansieringsbehovet som vil vere avgjerande. Dersom ein legg større vekt på selskapsskatten som kommunal inntekt, vil det også vere viktig å ha eit godt fungerande

næringsliv i kommunen. Med unnatak for små og rike kraftkommunar vil det i liten grad løne seg økonomisk å vere liten kommune. Dersom ein slår saman kommunar i eit geografisk område vil ein kunne utjamne skilnader i inntekt. Det hjelp likevel ikkje på den kommunale økonomien å slå saman kommunar dersom heile regionen har eit problem med låg vekstkraft og svakt næringsliv.

Tenestetilbodet i kommunane er sterkt knytt til den økonomiske bærekrafta. Dei små kommunane treng ikkje å bekymre seg for smådriftsulemper i dag sidan desse blir kompensert gjennom inntektssystemet. Dersom smådriftsulemper ikkje lenger skal kompensast og småkommunane heller ikkje skal få regionaltilskot, vil nokre av dei små kommunane få problem med å oppretthalde tenestetilbodet på det nivået dei har i dag. Dette vil kunne tvinge kommunane til å sjå på samanslutning med naboar som ei løysing.

Kommunane i Hordaland er svært ulike både i storleik og økonomisk berekraft. Vi har nokre små kommunar med svært høge kraftinntekter og andre små kommunar som er svært avhengige av statlege overføringar. Det er og stor variasjon i berekraft mellom dei større kommunane. Dei minste kommunane har små og sårbare kompetansmiljø. På nokre område blir dette kompensert ved interkommunalt samarbeid. Dei små kommunane opplever ikkje særlege rekrutteringsvanskar for tida. Med meir konkurranse om arbeidskrafta kan rekruttering bli ei utfordring, men eventuelle rekrutteringsproblem kan like gjerne skyldast perifer lokalisering som talet på innbyggjarar i ein kommune.

5 Interkommunalt samarbeid

I dette kapitlet ser vi på interkommunalt samarbeid. Vi har dessutan omtalt statlege inndelingar på lokalt nivå og vidaregåande skuler i fylket. Vi har inga samla oversikt over interkommunalt samarbeid, men har brukt opplysningane i Kommunal- og regionaldepartementets database over interkommunalt samarbeid (www.kommunesamarbeid.no). Denne databasen er ikkje komplett, og den er derfor supplert med opplysningar frå dei kommunane vi har intervjuet, frå fylkeskommunen og frå ulike nettstader.

5.1 Prinsipp og organiseringsalternativ

Interkommunalt samarbeid vil uansett kommunestruktur vere eit supplement for kommunane til eiga oppgåveløysing. Elles kan ein ha to perspektiv på interkommunalt samarbeid. Det eine perspektivet er at interkommunalt samarbeid er eit forstadium til samanslutning. Gjennom interkommunalt samarbeid blir innbyggjarar, politikar og tilsette kjent med kvarandre. Organisasjonane blir meir og meir like gjennom etablering av felles system og rutinar og ved at oppgåver blir løyst i fellesskap. Det andre perspektivet, som kanskje er mest vanleg, er å sjå på samarbeid som eit alternativ til å slå seg saman. Ved samarbeid prøvar ein å vise at ein kan redusere dei ulempene som finst fordi kommunane er små. Dersom ein lukkast med dette fell argumenta for å slå saman kommunane bort.

Det interkommunale samarbeidet byggjer på følgjande prinsipp (NOU 2000:22):

- At samarbeidet er frivillig
- At kommunane har fridom til å organisere samarbeidet
- At det er positive vedtak i kvart kommunestyre (kvart av kommunestyra har vetorett).
- At kommunane er samde når det gjeld overføring av mynde til det felles styringsorganet
- At det er indirekte representasjon
- At det er indirekte finansiering.

Samarbeidet kan organiserast på mange ulike måtar og det har dei siste åra komme fleire nye organisasjonsformar som er meir omfattande og formaliserte enn tradisjonelt interkommunalt samarbeid. Mens dei tradisjonelle samarbeidsformane kan eksistere side om side med ulike kommuneinndelingar, er dei nye organisasjonsmodellane i større grad eit alternativ til kommunesamanslåing i eit geografisk område.

Samarbeidet kan organiserast;

- Som eit uformelt samarbeid – til dømes faglege nettverk
- Som eit avtalebasert samarbeid – til dømes kjøp og sal av tenester
- Som eit formalisert samarbeid med eiga styre – i samsvar med § 27 i kommunelova
- Som eit eige selskap; anten som eit interkommunalt selskap eller som eit AS eller stifting.
- Som ein samkommune

I tillegg nemner KS i eit notat om forpliktande interkommunalt samarbeid (KS 2005) også organisasjonsformane "Kjernekommune", "Senterkommune" og "Strategisk allianse" og "Konsernkommune". Ingen av desse organisasjonsmodellane er teke i bruk i Hordaland i dag, så vidt vi har registrert. Nokre av modellane, til dømes "konsernkommunemodellen" er førebels berre på teiknebrettet.

Dei fleste kommunar har eit utstrakt *uformelt samarbeid* med andre kommunar, både nabokommunar og andre. Dette kan vere uformelle nettverk og gå føre seg på ulike nivå i organisasjonen. Vi har ikkje gjort noko forsøk på å registrere uformelt samarbeid i dette prosjektet. Vi har heller ikkje registrert korleis samarbeidet i Hordlandskommunane er organisert, men vi har grunn til å tru at det meste er organisert som *avtalebasert samarbeid*. Dette inneberer at ein kommune anten er vertskommune i eit samarbeid eller, litt mindre ambisiøst, at kommunane deler på ei eller fleire stillingar og at ein av kommunane har arbeidsgjevaransvaret.

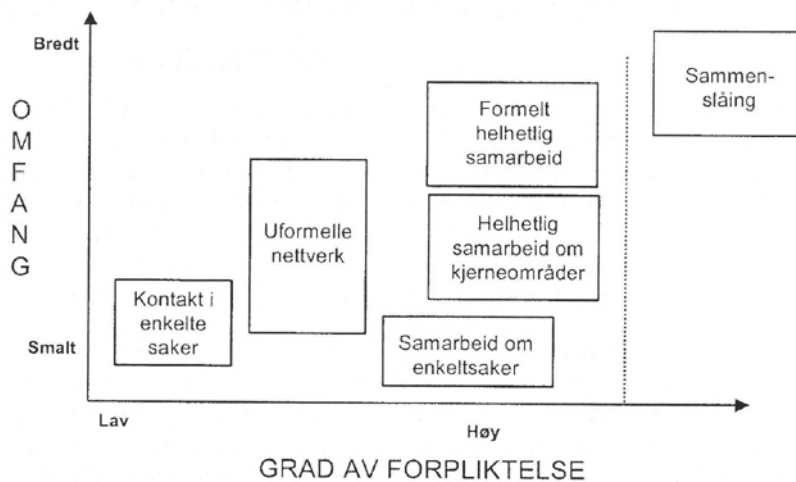
Meir omfattande samarbeid, til dømes interkommunal renovasjonsordning som gjerne omfattar mange kommunar er det vanleg å organisere som eit interkommunalt samarbeid i samsvar med § 27 i kommunelova eller som eit eige interkommunalt selskap. Felles for desse ordningane er at det er oppretta eit styre som får delegert ansvar frå kommunestyret. Interkommunalt samarbeid med organisatorisk overbygning er regulert både i kommuneloven, loven om interkommunale selskap, den offentlegrettslege særlovgivnaden og den privatrettslige lovgivnaden. (ECON 2002). Samarbeid utan organisatorisk overbygning treng ingen heimel eller spesiell lovbestemt organisasjonsform.

Ein samkommune er eit politisk styringsorgan valt av kommunestyra. Samkommunen har ansvar for fleire oppgåver. Samkommunen har og avgjerdsmynde, noko som krev at ein samkommune må etablerast med heimel i forsøkslova. Samkommunen er ein eigen juridisk eining med eigen administrasjon og fagavdelingar. Dei tilsette er formelt tilsett i opprinneleg arbeidskommune, men underlagt leiinga i samkommunen. Samkommunen er indirekte finansiert. Eit eksempel på ein samkommune (den einaste) er Innherad samkommune.

I analyser av interkommunalt samarbeid blir det ofte skilt mellom breidda i samarbeidet (omfanget av samarbeidet) og djupna i samarbeidet (graden av forplikting) (Bukve 1999, Sanda 1998, 2000, ECON 2002). Dette er vist i figuren nedanfor.

Det vil ofte vere ein samvariasjon mellom graden av forplikting og omfanget av samarbeidet. Stor breidde i samarbeidet vil ofte krevje stor grad av forplikting av dei samarbeidande kommunane. Interkommunalt samarbeid er ofte ressurskrevjande, administrativt og politisk, men erfaringane tyder på at det også kan være store gevinstar å hente ut på ein rekkje samarbeidsprosjekt. (Sanda 2001.) Dei fleste kommunane samarbeider om nokre område. Men til tross for eit omfattande samarbeid samarbeider kommunane stort sett om dei same oppgåvene som for ti år sia. (undersøkingar referert i KS-notatet). Dette er konkrete oppgåver som er lite strategisk viktige eller oppgåver som ikkje krev økonomiske utlegg for kommunane. Det er mest vanleg å samarbeid om oppgåver innan teknisk sektor og konkrete oppgåver som revisjon, oljevernberedskap, felles legevakt, næringsmiddelkontroll, avfall og vann og avlaup. Det er

mindre vanleg å samarbeide om tunge tenester innan omsorg, skule og sosialtenesta, samt strategiske oppgåver som styring/administrasjon, økonomi og planlegging. (KS-notatet).



5.2 Samarbeid om tenester i Hordaland

Erfaringane på landsbasis gjeld og for Hordaland. Heller ikkje i Hordalandskommunane er det særleg samarbeid om *skule og pleie og omsorg*. På *helseområdet* er det lite samarbeid utanom legevakta. Dei fleste kommunane samarbeider om legevakt, men geografien set grenser for dette samarbeidet. Dei aller fleste kommunane i Hordaland er med i interkommunale *renovasjonsordningar*. Det er 6-8 kommunar med i kvar ordning. På *vatn og avlaup* har vi ikkje registrert samarbeid, men det er nokre kommunar som planlegg felles overvakings- og styringssystem for vatn. For vatn og avlaup kan det vere betydelege stordriftsfordelar. Samstundes er det også store utfordringar knytt til geografien i Hordaland.

Over halvparten av kommunane i Hordaland har interkommunale *PPT-kontor* eller kjøper tenester frå nabokommunar. Det er og ein del av kommunane (ca ¼) som samarbeider om *barnevern* eller planlegg å gjere det. I følge dei rådmennene vi har snakka med har dei gode erfaringar med dette samarbeidet. Barnevern og PPT er tenester der dei tilsette treng spesialkompetanse og der omsynet til eit tilstrekkeleg fagmiljø og stabilitet i tenesta gjer at ein treng ein viss kapasitet. Dette kan ein gjere ved å etablere tilbod med "kunde-krets" som omfattar fleire kommunar. Barnevern og PPT-tenester er og ei type tenester der det heller er tenesteytarane som reiser ut til brukarane enn motsatt, slik at fysisk nærleik til eit PPT-kontor eller barnevernkontor ikkje er avgjerande for brukarane.

Det er mange kommunar som har etablert eller er i ferd med å etablere samarbeid om *førebyggjande brannvern* (brannsyn) og dels feiing, men det er lite samarbeid om brannberedskap. Dette kan ha samanheng med lange avstandar. Somme av kommunane har felles *landbrukskontor* og nokre kjøper kompetanse av nabokommunen. Det er ikkje noko omfattande samarbeid om byggesak eller planlegging. Her er det også somme av kommunane som kjøper

kompetanse av nabokommunen. Mange av kommunane kjøper dessutan tenester frå private konsulentar når det gjeld *arealplanlegging, reguleringsplanar* og liknande.

Mykje av samarbeidet, særleg når det gjeld administrative oppgåver, er motivert ut frå at ein ønskjer å spare gjennom å *realisere stordriftsfordelar*. Vi kjenner ikkje til og har ikkje vurdert dei økonomiske konsekvensane. Samarbeid om IKT føreset vanlegvis at dei samarbeidande kommunane må investere i felles system og løysingar. Dette er ressurskrevjande. Samstundes fører den teknologiske utviklinga til at kommunane sannsynlegvis måtte ha gjort investeringar uansett, men det er ikkje sikkert at dei ville bli gjort i same tempo. Samarbeid om felles IKT-løysingar kan og gjere kommunane sine system meir driftssikre og ein kan bli mindre sårbar, når tilsette i nabokommunen kan hjelpe til med løn eller rekneskapsføring ved sjukdom o.a. Fleire kommunar i Hordaland har felles *serverløsningar* og felles økonomi- og sakshandsamarsystem. Nokre kommunar kjøper kompetanse på økonomi og sakshandsamarsida frå nabokommunar og det er og planar om meir utvida samarbeid.

Behovet for samarbeid med andre kommunar vil vere større i ein liten kommune enn i ein større. Også større kommunar vil kunne ha fordel av eit samarbeid på nokre område. I Hordaland varierar omfanget av samarbeidet både mellom kommunar og regionvis. Det ser og ut til at samarbeidspartnarane er meir stabile i nokre kommunar enn i andre. *Nordhordland* ser ut til å vere ein relativt etablert samarbeidsregion der kommunane Lindås, Meland, Radøy, Austrheim, Masfjorden og Fedje er kjernen i samarbeidet, mens Modalen og Gulen også er med på nokre av tiltaka. I *Bergensområdet* er samarbeidskonstellasjonane mindre tydelege og det ser ut til å vere mindre samarbeid. Fusa, Os og Samnanger samarbeider (landbruk og næringsutvikling). Osterøy, Vaksdal, Modalen og Samnanger samarbeider seg i mellom i litt forskjellige konstellasjonar (næringsutvikling, PP-teneste, kjøp av kompetanse). Det same gjør kommunane på Sotra. Kommunane i *Hardanger og Voss* regionane har relativt mykje samarbeid, men her er heller ikkje samarbeidskonstellasjonane heilt klare. Ulvik og Granvin har hatt ein del samarbeid. Det same har Kvam og Jondal, men desse kommunane samarbeider og med andre nabokommunar. Eidfjord samarbeider med Ulvik, Granvin, Voss og Jondal om PPT-teneste. Eidfjord samarbeider elles både med Ullensvang og Odda i ulike tiltak. Kvinnherad har lite samarbeid med andre kommunar. I *Sunnhordland* er Stord kjerna i eit samarbeid med Fitjar og Bømlø. Desse tre har ei viljeserklæring seg imellom om samarbeid. Tysnes er med på noko av dette samarbeidet, men Tysnes har og litt samarbeid med Os. Sveio og Etne er meir perifere og vendar seg meir mot Rogaland.

5.3 Samarbeid om utviklingsoppgåver

Hordaland har frå 2003 ei ordning med regionale næringsfond. ”*Midlane som vert tilført dei regionale næringsfonda skal medverke til å løyse ut verdiskapingspotensialet i distriktsregionane i fylket.*” (Kjelde: Saksframlegg frå Hordaland fylkeskommune ”Etablering av regionale næringsfond”, mai 2003)

Dei regionale næringsfonda fekk påfyll frå fylkeskommunen i 2004. Næringsfonda har som regel politisk valte styre og eige sekretariat. Dei hadde pr. mai 2004 følgjande status og økonomisk støtte frå fylkeskommunen:

Tabell 5.1 *Næringsfonda i Hordaland*

Namn	Status	Fordeling 2003	Fordeling 2004
Samarbeidsrådet i Sunnhordland	Eige sekretariat med dagleg leiar og sekretær	1.550.000	1.500.000
Hardangerrådet	Eige sekretariat med dagleg leiar og sekretær	1.350.000	1.400.000
Bjørnefjorden næringsutvikling	Eige sekretariat med dagleg leiar og sekretær	200.000	258.600
Regionrådet i Nordhordland og Gulen	Eige sekretariat med dagleg leiar og sekretær	250.000	458.600
Osterfjord Næringssamarbeid	Vaksdal næringsselskap fungerer som sekretariat	250.000	458.600
Sund/Fjell/Øygarden (AktiVest)	Eige sekretariat med dagleg leiar. Lagt ned frå 01.01.04. Apparatet vart overført til Fjell kommune		
Voss		200.000	258.600
SUM		3.800.000	4.334.400

Kjelde: Hordaland fylkeskommune.

AktiVest er lagt ned med verknad frå 1. januar 2004. Det er ikkje oppretta noko nytt regionalt organ i denne regionen (Fjell, Sund og Øygarden).

Voss kommune etablerte i 2003 eit samarbeidsråd med Vik kommune i Sogn og Fjordane. Bergen og Askøy har ikkje noko samarbeid om næringsutvikling.

Utdrag frå fylkeskommunen sin vurdering av regionane og det regionale samarbeidet i saksframlegg mai 2003 og mai 2004:

Sunnhordland

”Samarbeidsrådet for er Sunnhordland er godt organisert og er ein aktiv pådrivar i regionen. Dei har god kontakt med kommunane og næringslivet.”

I Sunnhordland har ein og SNU AS - Samspelforum for NæringsUtvikling, og ein bedriftsinkubator, Rugekassen Sunnhordland AS.

Hardanger

”Hardangerrådet er godt organisert og driv frå før med mange gode prosjekt. Dei har god kontakt med kommunane og med næringslivet i Hardanger. ”

Nordhordland

”Regionrådet er godt organisert og driv med fleire store prosjekt. Dei håndterer frå før midla som kompenserer for auka arbeidsgjevaravgift., slik at det treng ikkje bli noka stor meirbelastning med regionalt næringsfond. Det skulle vere gode høve for å samordne tiltak for heile regionen.”

Bjørnefjorden

”Bjørnefjorden Næringsutvikling er eit godt organisert tiltaksapparat som frå før driv mange gode prosjekt. Det skulle vere gode høve for å samordne generelle tilretteleggande tiltak for heile regionen.”

Sund/Fjell/Øygarden

Ingen av kommunane Fjell, Sund eller Øygarden har distriktsstatus.

Osterfjorden

”Modalen, Vaksdal og Osterøy kommune har nettopp starta eit næringssamarbeid. Vaksdal kommune avslutta for ikkje lenge sida sin 6-års periode som omstillingskommune og det er viktig å få det regionale perspektivet på næringsarbeidet vidare.”

Voss

”Voss er ein kommune med store utfordringar på næringssida, og fylkeskommunen allereie engasjert i mange utviklingsaktivitetar i kommunen. Dei har nyleg oppretta eit samarbeidsråd saman med Vik kommune i Sogn og Fjordane.”

Askøy og Bergen

Desse kommunane er utanfor distriktsområdet og tek ikkje del i noko regionalt næringssamarbeid i dag. Det er difor ikkje forslag om å opprette regionalt næringsfond i denne regionen.

5.4 Fordelar og ulemper ved samarbeid

I følgje KS-notatet (KS 2005) er dei viktigaste føresetnadene for å lukkast at:

- Det er ei klar målsetting med samarbeidet
- At alle dei samarbeidande kommunane er tent med samarbeidet
- At det er vilje til å få samarbeidet til å fungere
- At det er etablert felles møteplassar/diskusjonsarenaer
- At ein samarbeider om oppgåver der det er mogleg å så resultat.

Det er fleire utfordringar knytt til interkommunalt samarbeid. Ei utfordring er at det er vanskeleg å få til samarbeid eller tiltak som totalt sett kan vere positivt dersom ein av kommunane ikkje ønskjer å delta. Den som vil minst av dei deltakande kommunane har ”vetorett”.

Når avgjerdene blir flytta frå kommunestyret til dei dei samarbeidande organa vil ein gå over *frå eit direkte til eit indirekte demokrati*. Kommunestyret mister noko av styringa med det som skjer i samarbeidet. Det blir dessutan vanskelegare å sjå dei oppgåvene som interkommunale organ driv med i samanheng med resten av verksemda i kommunane. Dette kan ha konsekvensar for kommunen sine prioriteringar. Om dette er eit problem eller ikkje, avheng av *kva ein samarbeider om*. Det er relativt uproblematisk dersom produksjonen av tenestene er sjølvfinansierande, slik det er med renovasjonsordningar og vann og avlaup.

Dersom samarbeidet krev store overføringar frå kvar kommune vil det vere meir problematisk å binde seg i eit samarbeid. Dette kan vere ein del av årsaka til at kommunar i liten grad samarbeider om dei ”tunge” tenestene. På den andre sida kan det også ha samanheng med at kommunane i liten grad treng å samarbeide om desse tenestene. Det er berre i dei aller minste kommunane at folketalet er så lågt at det gir eit utilstrekkeleg grunnlag for å drive kostnadseffektivt. Men Hordaland har mange slike små kommunar.

Kommunane kan og bli usamde om korleis *finansieringa* skal fordelast og kva slags kvalitet og omfang ein skal ha på dei tenestene ein samarbeider om. For område der krav til kvalitet og omfang er fastsett i lover og pålegg frå staten, kan dette vere enklare. Eit problem i høve til *forvaltingsoppgåver* er at det er *særlovane* som set grenser for kva for vedtak som kan delegerast frå kommunestyra. Nokre interkommunale orningar må derfor heimlast i forsøkslova.

Interkommunalt samarbeid kan vere *byråkratiserande* dersom ein må opprette mange nye samarbeidsorgan. Dersom ein kommune samarbeider i fleire retningar og om ulike tema, kan dette bli uoversiktleg. Samstundes er kanskje ikkje omfanget av samarbeid så stort i slike tilfelle. Eit meir strategisk samarbeid der to eller fleire kommunar er samde om at dei skal utvikle samarbeidet med kvarandre vil kanskje kunne greie å systematisere dette. Stord, Bømlo og Fitjar har til dømes vedteke ei viljeserklæring om samarbeid. I Ulvik og Granvin sette dei i gang eit stort prosjekt ”Grenselaust samarbeid” basert på felles administrativt leiarskap. Dette samarbeidet er no skrinlagt, sjølv om kommunane enno har samarbeid med kvarandre på ulike område. Ein samkommune kan sjåast på som ein måte å formalisere og systematisere samarbeidet på i større grad enn ein kan gjere der kvar samarbeidsordning har sin eige ”organisasjon”. Samstundes vil ein i praksis få eit nytt forvaltningsnivå.

Hordalandskommunane har i dag eit samarbeid om tenesteyting som ikkje er så omfattande at det er eit alternativ til kommunesamanslåing. Noko av samarbeidet verkar lite strategisk. Fleire kommunar samarbeider i fleire retningar om ulike oppgåver. Nokre kommunar forsøker også å få til eit meir strategisk samarbeid.

Hensikta med samarbeid om tenester er i stor grad dei same som hensikta med samanslåing; å drifte tenestene kostnadseffektivt og sørge for at dei små oppgåvene kan utførast med god kvalitet. Det ser ut til at dei kommunane som samarbeider om PPT-teneste og barnevern er godt nøgde med samarbeidet. Sjølv om ein slår saman kommunar vil det likevel vere trong for fortsatt

samarbeid på slike ”smale” område sidan ein her kan lage ganske store einingar. Også på andre tenesteområde vil det vere aktuelt å fortsette samarbeidet, sjølv om det kanskje vil bli mindre trong for kjøp og sal av kompetanse og tenester mellom nabokommunar .

På området samfunnsutbygging, eller utviklingsarbeid, har vi ikkje noko grunnlag for å vurdere resultatane av det interkommunale samarbeidet. Mange av samarbeidskonstellasjonane fell i stor grad saman med dei ”nye kommunane” vi omtalar i kapittel 6, men det er og etablert organisasjonar og regionråd som er tufta på andre geografiske inndelingar. Men sjølv om det skulle bli færre kommunar i Hordaland, er det viktig at det interkommunale samarbeidet om utviklingsoppgåver blir ført vidare. Dei kommunane som det ut frå avstandar, topografi, tilgjenge, tilhøre eller anna er vanskeleg å slå saman med andre, vil kunne ha stor nytta av regionalt/interkommunalt samarbeid om næringsutvikling. Og i alle kommunar, også i dei store, vil det ofte komme opp spørsmål om areal, miljø og utbygging som har interesse utover kommunegrensa, og som det bør vere samarbeid om.

Det interkommunale samarbeidet vil likevel berre vere eit supplement til det utviklingsarbeidet kommunen driv sjølv. Utviklingsarbeidet vil difor truleg bli meir effektivt om ein får større samsvar mellom kommunegrensar og faktisk geografisk interaksjon. Interkommunalt samarbeid har ei kostnadsside, både administrativt og politisk. Det er mindre kostnadskrevjande å sikre heilskaplege løysingar internt i ein kommune enn i samspel mellom fleire kommunar. Omsynet til samfunnsutbygging er eit argument for at ein bør ha større kommunar enn i dag. Men som vi tidlegare har vore inne på, er det ikkje sikkert at ein ved å slå saman kommunar får utløyst desse positive effektane. Her vil politiske, historiske, sosiale og kulturelle faktorar spele inn.

5.5 Statlege inndelingar

Tidlegare hadde mange statlege etatar kontor i kvar kommune. Dei siste åra har det vore ein omfattande omorganisering i retning bort frå kommunevis representasjon og over på ei meir regional inndeling i kontor. Den regionvise inndelinga er ulik frå etat til etat. Innbyggjarane frå Tysnes må til dømes reise til Os når dei skal på likningskontoret og til Stord når dei skal besøke Aetat. Dette tyder på at dei ulike statlege etatane har lagt ulike prinsipp til grunn som i liten grad er samordna.

Lokal statsforvaltning yter service til innbyggjarane på same vis som kommunane. Å oppretthalde tilgjenge til slike lokale tenester er derfor viktig for innbyggjarane, på same måte som i høve til kommunale tenester. For innbyggjarane vil det ikkje alltid vere klart eller interessant kva for offentleg forvaltningsnivå som har ansvaret for ei teneste. For innbyggjaren vil det vere viktig at det lar seg gjere å finne fram til dei riktige kontora , at dei er lokalisert slik at ein til dømes både kan gå på sosialkontoret og arbeidskontoret når ein likevel er i byen eller på tettstaden. Det er difor viktig å sjå det statlege, fylkeskommunale og kommunale tilbodet i samanheng.

Lokal statsforvaltning er stort sett lokalisert til regionsentra. Størst samanfall mellom dei ulike inndelingane ser det ut til å vere i Nordhordland og Sunnhordland, mens det er noko meir

varierende konstellasjonar i Hardanger, Voss og Bergensområdet. Kommunar som Modalen, Tysnes, Osterøy, Kvinnherad, Etne og Sveio er med i ulike inndelingar for kvar etat. Etne og Svei høyrer av og til under Rogaland. Vi viser til vedlegg med oversikt over korleis dei statlege etatane på lokalnivå er organiserte i Hordaland.

5.6 Vidaregåande skule

Det er ca 50 vidaregåande skuler i Hordaland. Nesten halvparten ligg i Bergen. Nesten halvparten av kommunane har eit vidaregåande tilbod som dekkjer både almenfagleg og yrkesfagleg studieretning. I tillegg er det 5 kommunar som berre har ein av delane og ca 14 kommunar som ikkje har vidaregåande skule i det heile tatt. Sidan det er fritt skuleval, vil det vere ein del elevar som pendlar til andre kommunar sjølv om dei har eit bra tilbod i eigen kommune. I *Nordhordland* er det ein stor og godt utbygd skule i Lindås kommune og ein noko mindre i Austrheim. I *Bergensområdet* går mange elever frå omlandskommunane på skule i Bergen. Elles har Os, Askøy, Fjell, Sund og Osterøy skuler eit relativt breitt tilbod. I *Hardanger-Voss* området peiker Voss seg ut med fleire vidaregåande skuler. I tillegg er det skuler i Odda og Kvam. Det fins og meir avgrensa tilbod i Ulvik og Granvin. Kvinnherad har eit godt utbygd skuletilbod. Stord og Bømlo har eit godt skuletilbod i *Sunnhordlandregionen*. I Etne og Sveio går mange elever på skule i Rogaland.

6 Eit nytt Hordaland?

6.1 Kriterium for ny kommuneinndeling

Vi tek utgangspunkt i kommunegrensene slik dei er i dag, og har med få unntak ikkje vurdert endringar desse grensene. Dei forslaga vi kjem med, er baserte på samanslåing av heile kommunar.

Vi har lagt til grunn tre typar kriterium, som alle vurderast i forhold til kvarandre:

- 1 Interaksjon
 - a) Territoriell interaksjon
 - b) Institusjonell interaksjon
- 2 Identitet
- 3 Regional balanse og attraktivitet

Interaksjonskriteriet er sett saman av *territoriell interaksjon* og *institusjonell interaksjon*. Den territorielle interaksjonen handlar om folkestraumar; dvs. pendling, flytting og handlereiser. Vi har gode data for pendlings- og flyttestraumar mellom kommunane, men kor folk faktisk reiser for å handle og få utført tenestar har vi berre indirekte data for. Vi veit kor omsetjinga i varehandelen er størst, kor det er handelslekkasjar, og kor det er flest teneste- og sentrumsfunksjonar. Desse kriteria fortel at funksjonelle regionar har vore eit viktig mål.

Det går likevel ikkje å berre legge vekt på slike funksjonelle kriterium; då hadde mesteparten av Hordaland blitt samla i kommunen Bergen. Bergen er dominerande som innpendlingssenter, tilflyttingsstad, handels- og kultursenter. Det andre problemet er at avstandane og topografien i deler av fylket er til hinder for hyppig territoriell interaksjon. Somme kommunar ligg langt unna andre, t.d. Austevoll, Fedje, Modalen og Kvinnherad.

Eit tredje forhold er at vi må vente endringar i kva kommunar som funksjonelt sett kjem til å henge saman framover. Forbetringar av transport og kommunikasjonar, endringar i mobiliteten til folk og endringar i økonomisk aktivitet kan kome til å spele ei stor rolle for interaksjonsmønsteret framover. Vi har sett på reisetid internt i eksisterande kommunar, og reisetida frå dagens kommunesenter inn til nytt kommunesenter, og meiner den siste ideelt sett ikkje bør overstige 45 minuttar. Det let seg ikkje alltid gjere. Vi har også vurdert kva område som har størst potensiale for krympe reisetida eller auke omlandet (regionforstørring).

Den andre forma for interaksjon er *institusjonell interaksjon*. Vi har sett på kva kommunar som samarbeider mykje med kvarandre. Det seier noko om kven som passar i lag. Ofte er det slik at ein kommune ikkje har permanente samarbeidspartnarar, men samarbeider med ulike kommunar om ulike tema. Samarbeidskonstellasjonane går ofte i forskjellig retning. I tillegg har vi sett på statlege inndelingar.

Når det gjeld *identitet* er kriteria vi har vurdert sams lokalavis og grad av interaksjon. Som vi skreiv i kapittel 3.4, heng identitet sterkt saman med interaksjon. Kommunar med sams bu- og arbeidsmarknad, sams kjærleiksmarknad, sams handlesenter og mykje interkommunalt samarbeid, har truleg også sams identitet og tilhøre.

Kriteriet *regional balanse* er vanskeleg å operasjonalisere. Regional balanse tilseier at dei nye einingane bør vere jamntunge; at alle einingane bør ha like vilkår for utvikling, like mykje folk og like mykje av alt anna for den del. Dette er naturlegvis ikkje mogleg i praksis. Eit anna problem er at regional balanse eller ubalanse er noko ein snakkar om på fleire geografiske nivå; globalt, nasjonalt, regionalt, kommunalt og på grendenivå. I det praktiske liv er det ikkje mulig å skilje det eine nivået frå det andre, for vi vert påverka av alle nivåa til same tid. Regional balanse kan såleis handle om forholdet til resten av verda; til dømes opererer næringslivet i Hordaland i internasjonale marknader, og vert påverka av politisk-økonomiske maktforhold mellom nord og sør, aust og vest. I denne samanheng er ubalanse på nasjonalt nivå eit relevant tema; Vestlandet mot Austlandet, der storbyområdet Bergen settes opp mot Osloområdet. Skal ein ha balanse på dette nivået er det kan hende viktig å gjere Bergen så stor som mogleg, slik ein får samla innsatsen for å skaffe Vestlandet fleir folk og bedrifter. Ei slik satsing vil skape ubalansar på lågare nivå. Sunnhordland vil til dømes meine at dei blir utarma og ikkje får dei ressursane dei burde hatt. Ei einsidig satsing på Stord vil igjen føre til misnøye i Fitjar og Bømlo, lokalisering til Leirvik vil gi ubalanse overfor Sagvåg, og slik kan ein halde fram.

Når vi legg vekt på regional balanse i kommuneinndelinga i Hordaland, er det ut frå ei tanke om at Bergen ikkje bør bli for stor. Om vi berre hadde lagt vekt på funksjonelle kriterium, hadde Hordland fått ein kommune med 78 prosent av folketalet, nemlig Bergen. Det er 16 kommunar som har dei siste fem åra har hatt meir enn 10 prosent pendling til Bergen. Pendlinga til Bergen frå Os, Fjell, Meland, Samnanger og Askøy er så høg, at ein kan seie at desse kommunane - eller i alle fall store delar av dei - er fullt integrert i Bergen. På ein måte kan ein seie at situasjonen rundt Bergen ikkje er så ulik den ein hadde på 1970-talet då Åsane, Arna, Fana og Laksevåg blei innlemma i Bergen. Før samanslutninga budde 40 prosent av Bergen by sine innbyggjarar utanfor kommunegrensa. I dag pendlar meir enn 40 prosent av innbyggjarane i Fjell og Askøy til Bergen. Dei bur rett nok utanfor tettstaden Bergen - men det er berre eit definisjonsspørsmål; om fjorden ikkje hadde vore der, ville delar av Fjell og Askøy vore definerte som delar av tettstaden Bergen.

Ei innlemming av pendlarkommunane i Bergen er kan hende ei god løysing for storbyen Bergen. Det vil gi Bergen kontroll over heile territoriet som funksjonelt utgjer storbyområdet, og makt til å planlegge utvikling til beste for ein by med ambisjonar om å bli stor i europeisk samanheng. På den andre sida er det er ikkje sikkert Bergen vert svekka av å ha nokre mellomstore kommuneiningar rundt seg, som dei må forhandle og samarbeide med for ei best mogleg utvikling av storbyområdet. Bergen med omland vil framleis vere Noreg nest største storbyområde. Vi trur det er, og langt inn i framtida kjem til vere, identitets- og interesseforskjellar mellom storbyen og bygdene rundt, som det er grunn til å ta alvorleg. Nabokommunar er redde for å bli innlemma i Bergen, og bli ein periferi i ein kommune som ikkje har tradisjonar for å drive bygdeutvikling.

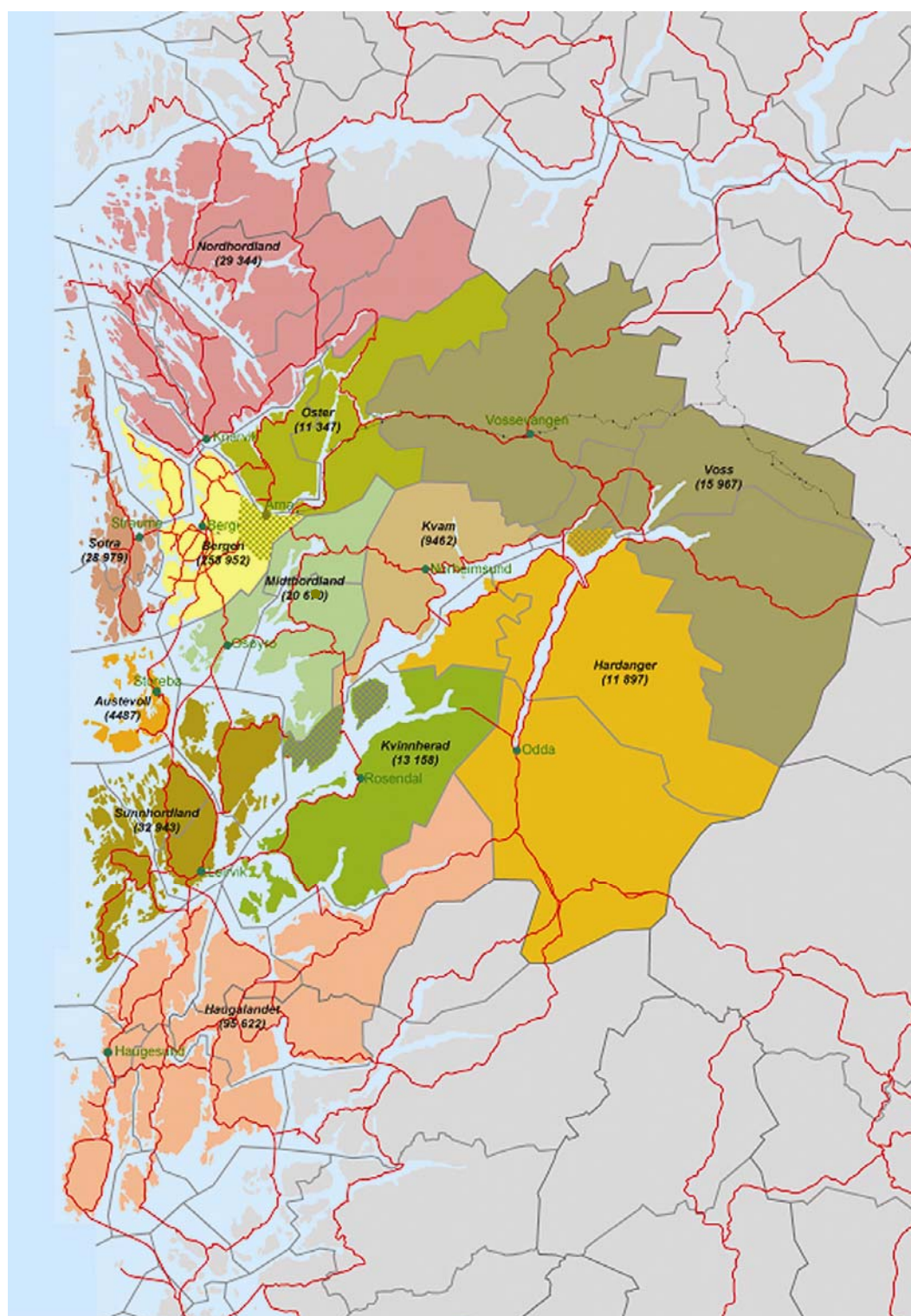
6.2 Det nye kartet

Etter kriteria nemnt i kapittel 6.1 har vi kome fram til 12 kommunar i Hordaland (sjå figur 6.1). Det har ikkje vore nokon enkel sak å få kartet til å ”gå opp”. Somme kommunar har vore relativt lette å plassere i grupper etter dei kriteria vi har vald, mens andre har skapt vanskar. Det er heller ikkje slik at det berre finns ei mogleg gruppering - snarare er det mange moglegheiter, og kva som er best kjem an på kva ein legg vekt på. I dette kapitlet fortel vi om nokre av dei vurderingane vi har gjort. I dei kapitla som kjem etterpå syner vi kva eigenskapane dei nye kommunane vil få.

Grensa mot Sogn og Fjordane og Rogaland

Vi har vurdert samanslåing med kommunar utanfor Hordaland. I Sogn og fjordane gjeld dette Gulen, Vik, Aurland og sørsida av Høyanger (Søreide). Av desse har vi kome fram til at det berre er Gulen som ”høyrrer heime” saman med Hordaland. Kanskje er det og naturleg å ta med den delen av Høyanger som ligg på sørsida av Sognefjorden. Vi har ikkje hatt datagrunnlag for å vurdere kor integrert dette området er med Nordhordland. I dag bur det 412 menneske i Søreide. Kanskje vil framtida og bringe Vik og Aurland nærare Voss, men i dag er det ikkje noko som tyder på at desse områda har mykje med kvarandre å gjere.

Etter kriteria omtalt i kapittel 6.1 har vi plassert Etne og Sveio saman med resten av Haugalandet. Her kan ein eventuelt vurdere å dele Etne, slik at området kring Åkrafjorden går mot Odda.



Figur. 6.1 Forslag til nye kommunar i Hordaland.

Sunnhordland

I Sunnhordland har vi kome fram til tre kommunar:

- *Sunnhordland*: Stord, Fitjar, Bømlo og Tysnes.
- Austevoll
- Kvinnherad

Austevoll står framleis som eiga kommune ut frå den vurdering av han ligg for langt unna andre kommunar, og at han er tilstrekkeleg stor og vekstkraftig til å halde fram som eigen kommune. *Austevoll* kunne vore slått saman med anten *Sunnhordland* eller *Sotra*. I følge interaksjonstala våre er det like mykje - eller rettare - like lite pendling og flytting mellom *Austevoll* og *Stord/Fitjar* som det er mellom *Austevoll* og *Sund/Fjell*. *Austevoll* har mykje meir interaksjon med *Bergen* enn med dei andre øykommunane nord og sør i området. Vår vurdering er at *Austevoll* ikkje har noko å tene på å slå seg saman med andre.

Kvinnherad er og ein kommune vi ikkje har funne grunn til å slå saman med nokon annan. Dersom *Jondalstunnelen* vert bygd, vil det kunne auke interaksjonen mellom *Jondal* og *Kvinnherad*. Vi har likevel valt å slå *Jondal* saman med *Odda* og *Ullensvang*, ut frå ein tanke om at *Odda* blir det næraste store senteret for *Jondal* med ein slik tunnel. Kan hende kjem reisemønsteret i framtida heller til å gå frå *Jondal* til *Kvinnherad* - då vil det vere meir naturleg å slå *Jondal* saman med *Kvinnherad* enn med *Odda* og *Ullensvang*.

Grensene til *Kvinnherad* kysser *Hardangerfjorden* i dag. Ved ein kommunesamanslåingsreform, vil vi tilrå å vurdere overføring av *Ølve-Hatlestranda*, dvs. den delen av *Kvinnherad* som ligg på nordsida av *Hardangerfjorden*, til *Fusa/Kvam*. Då vil i så fall *Kvinnherad* miste ca 900 innbyggjarar (897 pr 2004) . Kanskje bør ein og vurdere *Varaldsøy*, som i dag har 245 innbyggjarar.

Hardanger

Hardanger har fått tre kommunar:

- *Hardanger*: *Odda*, *Ullensvang* og *Jondal*
- *Voss*: *Voss*, *Ulvik*, *Granvin*, *Eidfjord*
- *Kvam*

Mange vil meine at det er meir naturleg å slå *Eidfjord* saman med *Ullensvang* og *Odda* enn med *Voss/Granvin/Ulvik*. Folk frå *Eidfjord* pendlar oftare til *Ullensvang* og *Odda*, enn nokon annan stad, og dei les same lokalavis som *Odda* og *Ullensvang*. Når *Eidfjord* likevel ikkje er med her, er det fordi vi trur at ei framtidig bru over *Hardangerfjorden* vil gjere *Voss* til eit meir naturleg senter for *Eidfjord* enn *Odda*.

Jondal er inkludert i *Odda* heller enn *Kvam* fordi vi ikkje trur det er nokon god ide å la ein kommune krysse *Hardangerfjorden*. I dag er det like mykje pendling frå *Jondal* til

Odda/Ullensvang som det er til Kvam. Vi trur og at interaksjonen mellom Jondal og Ullensvang/Odda kjem til å auke om det vert noko av Jondalstunnelen. Ullensvang har del av sitt territorium på nordsida av Hardangerfjorden (Oksenhalvøya) på grensa til Granvin og Ulvik. Vi vil tilrå at denne delen av Ullensvang vert overført til nye Voss. I denne delen av Ullensvang, må innbyggjarane kjøre via Ulvik og Eidfjord eller via Granvin og så ta ferje, for å komme til kommunesenteret i Kinsarvik. I dag bur det 61 menneske i denne delen av Ullensvang.

Kvam står framleis som eigen kommune. Dette er mest fordi vi ikkje har funne gode partnarar for Kvam. Ut frå våre kjelder og kriterium synes det ikkje vere nokon god ide å slå Kvam saman med Fusa og/eller Samnanger. Jondal reknast som ein del av bu- og arbeidsmarknadsregionen Kvam, og kunne vore ein kandidat. Om vi brukar sams lokalavis som indikator på interkommunal identitet, hører Jondal og Kvam saman. Som nemnt ovanfor meiner vi likevel at Jondal i staden bør slå seg saman med Odda/Ullensvang. Kanskje kan Kvam få den delen av Kvinnherad som ligg på nordsida av Hardangerfjorden.

Nordhordland

Nordhordland blir ein kommune: Meland, Radøy, Lindås, Austrheim, Fedje, Masfjorden, Gulen og Modalen. Ein kan og vurdere å ta med sørsida av Høyanger i Nordhordland.

Dette området inkluderar fire bu- og arbeidsmarknadsregionar: Fedje, Gulen-Masfjorden, Modalen og resten som hører til Bergen. Vi har vurdert dei tre første områda til å vere for små i folketal til å kunne ha framtid som eigne kommunar. Etter interaksjonskriteria våre har folk frå Modalen meir å gjere i Vaksdal og Voss enn i nabokommunane Lindås og Masfjorden - men mobiliteten er ikkje høg verken den eine eller andre vegen. Dei fleste pendlarane jobbar i Bergen. For å kome til Bergen reiser dei gjennom Lindås og Knarvik - det tenkte kommunesenteret i framtida. Modalen er dessutan med i regionrådet for Nordhordland.

Reisetida frå Gulen, Austrheim, Fedje og Masfjorden til Knarvik er lang. Eit alternativ hadde vore å slå saman desse kommunane med Årås som senter. Det hadde gitt ein kommune med nær 7400 innbyggjarar. Dei andre nordhordlandskommunane ville då få 23 700 innbyggjarar til saman.

Bergen og omland

Bergen og omland har fått fire kommunar

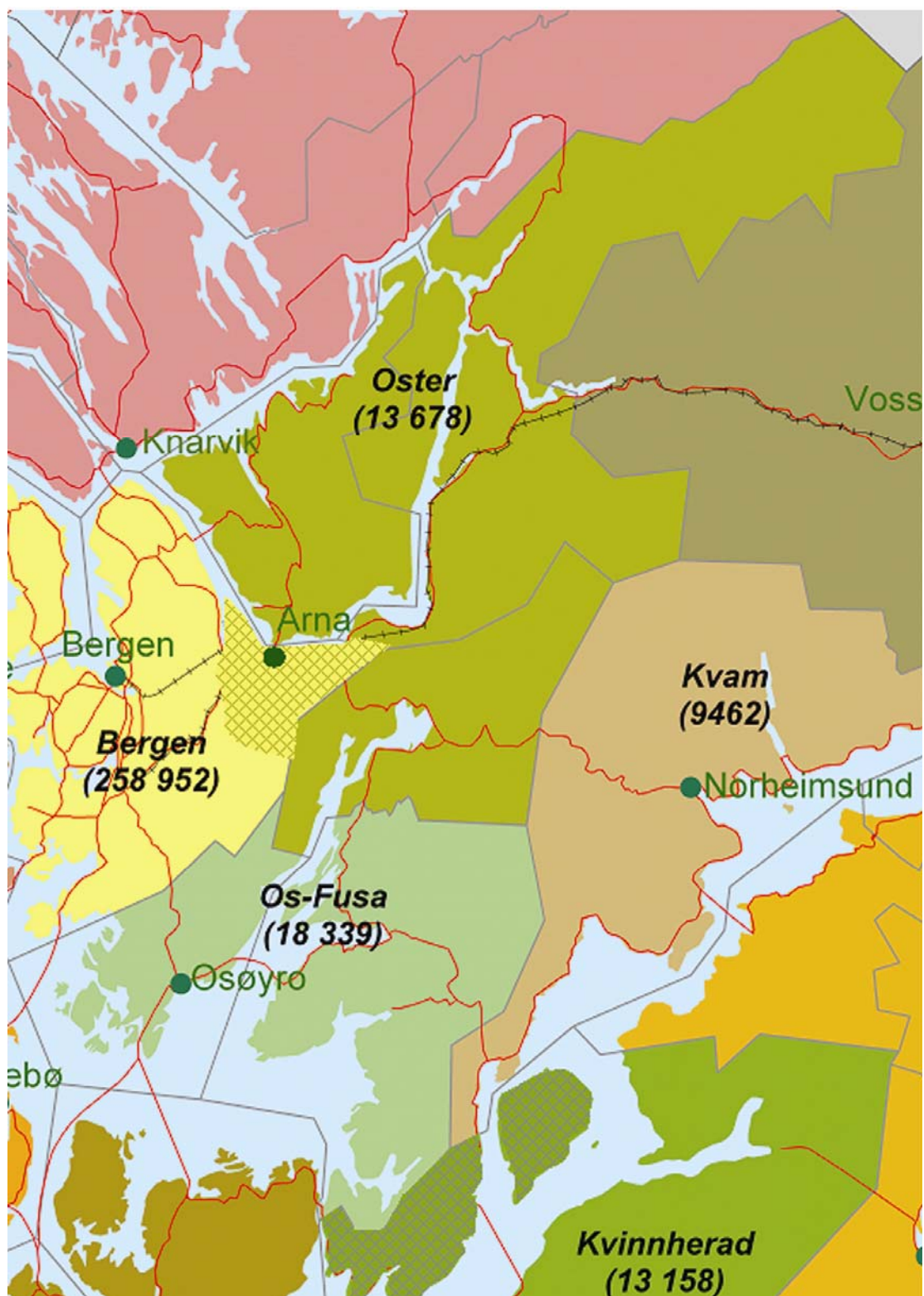
- *Midthordland*: Os, Fusa og Samnanger
- *Oster*: Osterøy og Vaksdal - med Arna som kommunesenter.
- *Sotra*: Sund-Fjell-Øygarden
- Bergen-Askøy

Kommunane i *Midthordland* og *Oster* er ikkje lette å slå saman ut frå interaksjonskriteria våre. Det er svært lite internpendling og internflytting her. Det dei har felles er at ein stor del av dei yrkesaktive pendlar til Bergen (Pendlinga frå Fusa til Bergen er lågare enn blant dei andre). Folk

frå Samnanger, Osterøy og Vaksdal passerar Arna på veg til Bergen. Det er bakgrunnen for eit forslag om å slå desse tre kommunane saman, og la kommunesentret liggje i Arna. Dette forslaget inneber altså å skilje Arna ut frå Bergen. På denne måten unngår ein i alle fall kiving mellom dei tre om kven som skal ha kommunesenteret. Og kanskje blir Arna glad for å få ein slik rolle. *Dette er eit interessant alternativ.*

Når vi likevel ikkje har foreslått tre kommunar i Oster, er det mest for at puslespillet då ikkje går opp. Det er Fusa som er problemet. Vår vurdering er at Fusa er for liten til å fortsette som eigen kommune. Vi meiner derfor dei bør slå seg saman med Os og Samnanger. Dette er eit alternativ som dei tre kommunane sjølv ønskte å få utgreidd. Os kunne alternativt slåast saman med Bergen. Og etter funksjonelle kriterium, vil Samnanger få det betre saman med Vaksdal, Osterøy og Arna, enn med Os og Fusa.

Kanskje er ein samanslåing av Os og Fusa, og av Samnanger- Osterøy- Vaksdal, eit like greitt alternativ som det vi har teikna inn i kartet. I begge tilfelle føreset vi at kommunikasjonane over Fusafjorden då må utbetrast. Kartet nedanfor viser dette alternativet. I kartet er folketalet i Arna (ca 12 000) inkludert i Bergen.



Figur. 6.2 Ei alternativ inndeling av Oster og Os/Fusa.

Sotra synes å vere eit greitt alternativ ut frå alle våre kriterium. Alternativet kunne vore å innlemme alle tre i Bergen.

Vi foreslår samanslåing av Bergen og Askøy ut frå at innbyggjarane synes å vere sterkt integrerte. Askøy er likevel stor og sterk nok til å kunne halde fram som eigen kommune. Vi foreslår å ta Arna frå Bergen og gjøre det om til kommunesenter for Oster. Då mister Bergen vel 12 000 innbyggjarar.

6.3 Eit robust Sunnhordland

Vi foreslår at Sunnhordland vert delt i fire kommunar:

- Sunnhordland: Stord, Fitjar, Bømlo og Tysnes
- Austevoll
- Kvinnherad
- Etne og Sveio til Haugalandet

6.3.1 Sunnhordland

Sunnhordland får eit areal på 791 km², og eit folketal på 33 000 - eller sju prosent av fylkets folketal. Reiseavstandane internt i den nye kommunen vert ikkje så alt for lange. Mellom Stord, Fitjar og Bømlo er reisetida forholdsvis kort. Frå Tysnes må ein ta ferje for å kome til dei andre kommunane, og det kan ta tid. Frå Våge til Leirvik er det 44 minutt, frå Våge til Fitjar er det 52 minuttar. Frå Uggdalseidet er det berre 30 minuttar til Leirvik.

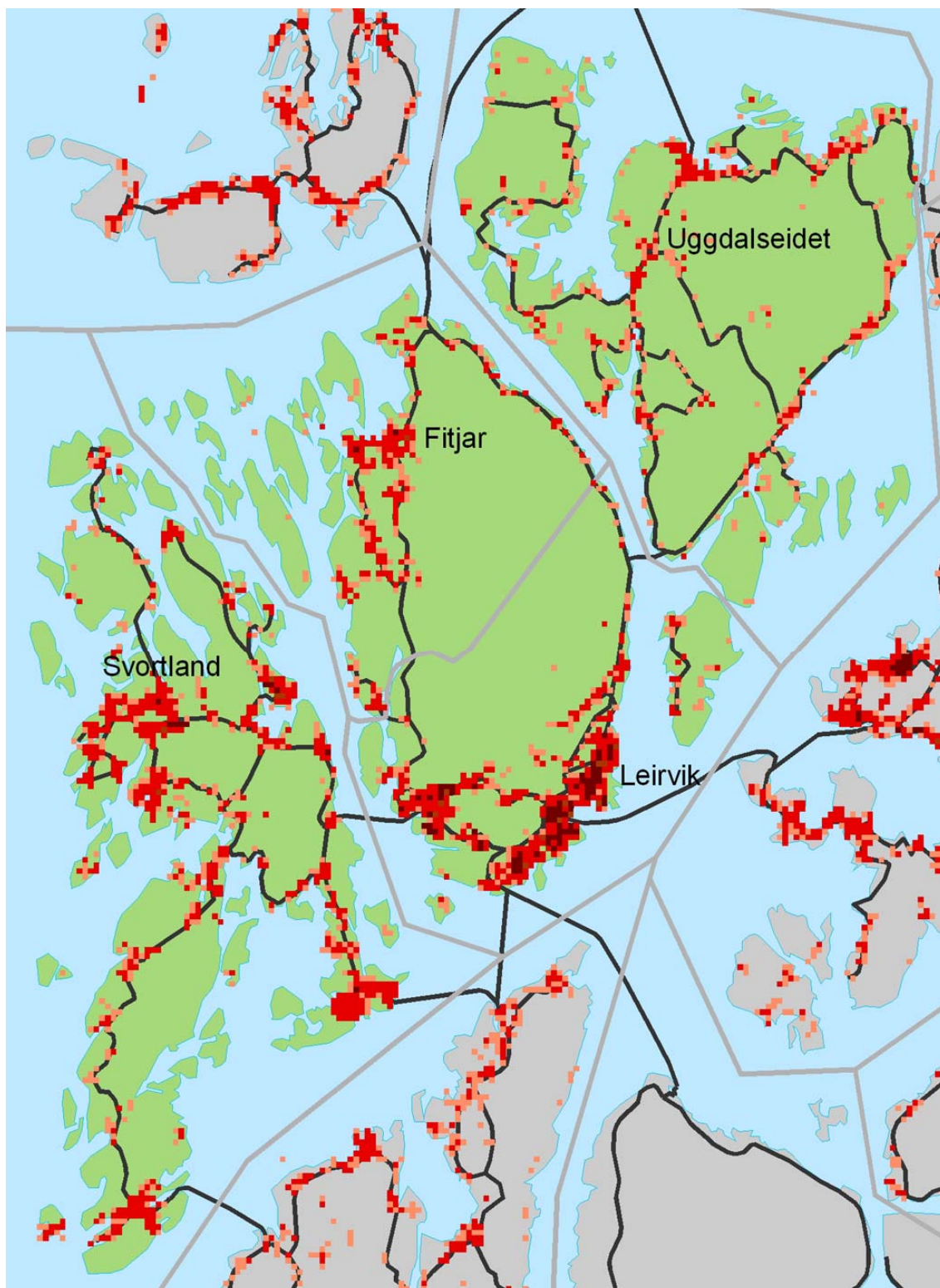
Det største senteret blir Leirvik med ca 11 000 innbyggjarar. Leirvik er den tettstaden i Hordaland etter Bergen som har flest tenestefunksjonar, og fungerer som handelssenter og som ein viktig arbeidsmarknad i området. Sunnhordland blir 97 prosent "sjølvberga" med arbeidsplassar. Pendlinga ut og inn i kommunen vert på 10 og 9 prosent om pendlingsmønsteret held fram som i dag.

Stord er senter for statlege tenestene som likningskontor og aetat. Sjukehuset på Stord er dessutan sjukehus for alle dei fire kommunane. Bømlo og Stord har godt utbygde vidaregåande skuler. Ungdommen frå Fitjar og Tysnes reiser i stor grad til Stord for å gå på skule. Stord er difor eit senter som dei som bur i dei fire kommunane allereie brukar i stor grad. (Folk på Tysnes brukar og Os som senter.)

Det er Fitjar og Stord som har mest med kvarandre å gjere; både internflyttinga og internpendlinga er stor mellom desse. Dei har også same lokalavis. Bømlo og Stord har kome nærmare kvarandre etter at Trekantsambandet vart opna i 2001, men internpendlinga er ikkje spesielt høg, bortsett frå pendlinga frå Fitjar til Stord. Tysnes er kommunen som i dag har minst interaksjon med dei andre i kommunane. Tysnes er i større grad vendt mot Bergen. Etter vår vurdering er det likevel ikkje noko godt alternativ å innlemme Tysnes i Bergen kommune.

Tabell 6.1 Fakta-ark Sunnhordland. Kjelde: Tal frå kapittel 2-5 i denne rapporten.

	Bømlo	Stord	Fitjar	Tysnes	Sunnhordland
Areal i km2	247	144	145	255	791 (5%)
Folketal	10815	16405	2911	2812	32943 (7%)
Folketal i kommunesenter	2060	10943	1302		10943
Arbeidsplassar	4298	8878	1107	967	15250 (7%)
Tenestefunksjonar største tettstad 1999 (max 40)	22	36	14	4	36
Avstand frå komm.senter til Leirvik i minuttar	30 min		32 min	38 min	
Sysselsette	5100	7955	1396	1281	15732 (7%)
Gj.sn reisetid internt i kommunen	14	5	5	9	
Del innb. busett i tettbygde strok	55	90	45	18	69
Sysselsette i % av 16-67-åringar	75	74	75	75	75
Arbeidsplassar i % av sysselsette	84	112	79	75	97
Prosent pendling til Bergen (Haugesund)	4 (10)	4	4	12	4 (1)
Prosent innpendling frå andre kommunar i eininga	3	11	16	2	
Prosent utpendling til andre kommunar i eininga	8	3	34	7	
Prosent innflyttarar frå andre kommunar i denne eininga	11	12	38	8	
Prosent utflyttarar til andre kommunar i denne eininga	9	9	38	10	
Prosent dekning Bergens Tidende	7	13	15	43	
Prosent dekning Sunnhordland	10	84	78	26	
Prosent dekning Haugesunds avis	43	28	19		
Prosent dekning Bømlo-Nytt	72				
Skatt i % av landsgjennomsnittet	82	89	84	81	85
Skatt som del av frie inntekter	61	76	60	46	66
Eigedomsskatt	Nei	Nei	Nei	Nei	
Utgifter til fellesadm og styring pr innbyggjar	2317	2245	3808	4465	2596
Utgifter til fellesadm. og styring som del av netto driftsutg.	9	9	13	13	9,5
Tap/gevinst fem sist "etablerte" årskull %	-13	-6	-18	-38	-12
Naturleg vekstkraft	123	115	110	141	119
Forventa vekst/nedgang 2015 (MMMM) %	12	8	5	-3	8
Del av folketalet >16 år med høgare utdanning	15	23	16	15	19
Prosent over 67 år	12	13	13	19	13
Prosent under 16 år	24	22	24	19	23
Største parti 95/99/(ordfører 03)	Krf/Krf/ H	Ap/Ap/ Ap	Krf/Krf/ Ap	Sp/Krf/ Sp	Ap



Figur 6.3 Kart over busetnaden i Sunnhordland. Kvar raud rute er 250 m², og fargen er djupare jo tettare busetnaden er i kvar rute.

Dei tre kommunane Stord, Fitjar og Bømlo har eit omfattande interkommunalt samarbeid. Tysnes er mindre involvert i dette samarbeidet, men har i staden etablert noko samarbeid med Os. Kommunane Stord og Fitjar har det tettaste samarbeidet og har mellom anna felles PPT-teneste, landbruks- og miljøkontor og legevakt. Stord, Fitjar og Bømlo har felles barnevernteneste, og felles drift av server og dei sama økonomisystema. Stord kjører dessutan løn for Fitjar. Alle dei

fire kommunane er med i ein felles interkommunal renovasjonsordning saman med Kvinnherad og Sveio og ein innkjøpsordning med Sveio. Det er planar om felles brannvernordning mellom Stord, Fitjar, Bømlo og Sveio.

Fitjar, Bømlo og Stord er demografisk vekstkraftige. Dei har høg fertilitet, har fleire barn og unge, færre over 67 år enn landsgjennomsnittet. Folketalet kjem etter alt å dømme til å vekse framover, om ikkje flyttebalansen vert vesentleg dårlegare. Tysnes har ein meir forgubba aldersstruktur, og kjem til å få nedgang i folketalet. Tysnes vil såleis tene på å slå seg saman med dei tre andre. Samstundes er folketalet i Tysnes så lite at det ikkje får særleg innverknad på demografien i den nye kommunen.

Alle kommunane har hatt flyttelekkasjar blant i dei sist etablerte årskulla. Det tilseier at veksten i framtida kjem til å bli lågare enn han potensielt kunna ha vore ut frå den naturlege vekstkrafta. I kva grad ny kommunestruktur kan endre på dette, er drøfta i kapittel 3.2.

Økonomisk bærekraft

Tabell 6.2 Oversikt over utrekningar for endringar i rammetilskot og administrative innsparingar

	Sum kommunane før endring	Sunnhordland (kort sikt 0-10 år)	Sunnhordland (lang sikt >15 år)
Endring rammetilskott pr år 1)			
*mill. kroner		6	-20
* i % av frie inntekter		0,7	2,4
herav:			
* Endring basistilskott		-19	-19
* Endring regionaltilskott		-7	-7
* Endring inndelingstilskott		26	0
Sum endring pr år - lovfesta		0	-26
* Endring urbaniseringskriteriet		6	6
* Endring inntektsutjamning		0	0
Sum endring pr år inntektsutj og urb.tilsk		6	6
Fellesadministrasjon og styring			
Fellesadm og styring kr. pr innbyggjer	2596	2245	2245
Fellesadm og styring i % av netto driftsutgifter	9,5	8,2	8,2
Rekneeksempel årlege innsparingar;			
*Mill. kroner		-11	-11
*% av administrasjonsutgiftene		14	14
*% av netto driftsutgifter		1,2	1,2

1) I høve anslag på frie inntekter 2005.

Med uendra finansieringssystemet vi har i dag vil vere uendra i åra framover, vil Den nye Sunnhordland kommune dei første 10 åra få om lag det same årlege rammetilskotet som dei fire kommunane fikk før samanslåinga. Dei vil miste to regionaltilskott (Tysnes og Fitjar) og tre basistilskott på til saman 26 mill. kronar tilskott pr år, men dette vil kompenseras krone for krone gjennom eit årleg lovfesta inndelingstilskott dei første 10 åra etter samanslutninga. Etter 10 år vil tilskotet trappast ned over 5 år og frå det 15.de året vil rammetilskotet for Sunnhordland kommune vere 26 mill. kronar lågare enn for dei fire kommunane før samanslåinga.

Ei samanslåing vil ikkje påverke inntektsutjamninga sidan alle dei fire kommunane har eit inntektsnivå som er under 90% av landsgjennomsnittet. Kommunane vil kunne få auka rammetilskot på 6 mill. kroner i året som følgje av at kriterieverdien på urbaniseringskriteriet aukar. I tillegg vil auka kriterieverdiar på reisetidskriteria kunne slå positivt ut med ganske store beløp. Dette har vi ikkje rekna på. Konsekvensane for endringar i andre faktorar enn dei som påverkar inndelingstilskotet er etter vår vurdering svært usikre. Sjå kapittel 4.1 for nærare omtale av føresetnadane for reknestykka.

Endringane i rammetilskotet kan ikkje seiast å vere vesentlege for desse fire kommunane og bør ikkje sjåast som ei hindring for å slå seg saman. På kort sikt vil den nye kommunen ha om lag dei same rammevilkåra som dei fire kommunane har i dag. Etter 15 år vil ein få ein nedgang i inntektsnivået på 20 mill. kroner, som utgjer 2,4% av anslaget på frie inntekter i 2005.

Ein ny Sunnhordland kommune vil ha eit skattenivå på 85% av landsgjennomsnittet og ein eigenfinansieringsdel på 66 %. Det er ikkje så store skilnader i skatteinntekter mellom dei fire kommunane. Tysnes har lågaste skatteinntekter og eigenfinansieringsdel. Ei samanslåing vil ikkje ha særlege utjamningsverknader for skatteinntektene. Ser ein ei kommunesamanslåing i eit framtidig perspektiv der ”småkommuneprofilen” i rammetilskotet fell bort, vil det ut frå eit økonomisk argument kunne vere ein fordel for Tysnes og Fitjar å slå seg saman med Stord og Bømlo. For Bømlo og Stord vil ikkje ei samanslåing ha særlege verknader verken i positiv eller negativ retning. Med det inntektssystemet ein har i dag vil Tysnes og Fitjar ha eit litt høgare inntektsnivå enn Stord og Bømlo som følgje av regionaltilskotet.

Kostnadseffektivitet og tenestetilbod

Om tenestetilbodet blir betre i ein storkommune vil mellom anna vere avhengig av om ein kan overføre midlar frå administrasjon til tenesteyting. Stordriftsfordelane er sannsynlegvis i stor grad allereie utnytta i Stord og Bømlo, men det vil vere noko å hente i Tysnes og Fitjar.

Alle dei fire kommunane i Sunnhordland har låge utgifter til administrasjon og styring samanlikna med andre kommunar med om lag same folketal. Stord kommune har gjennomsnittlege utgifter pr innbyggjar på 2245 kroner pr innbyggjar i 2003. Dersom vi legg til grunn at Sunnhordland kommune vil ha dei same utgiftene til fellesadministrasjon og styring pr innbyggjar som Stord, vil dette gje ei årleg innsparing på ca 11 mill. kroner årleg i høve til sum utgifter for alle dei fire kommunane i dag. Det vil seie 14% av netto administrasjonsutgifter, men berre ca 1,2 % av dei totale netto driftsutgiftene. Utan å gå nærare inn på lokale tilhøve er det vanskeleg å vurdere kostnadseffektivisering på andre område. Eit moment som må takast med i vurderinga er at den nye kommunen vil vere fordelt på fleire øyer, der Tysnes ikkje har fastlandssamband med Stord.

Vei ei endring i kommunestruktur vil ein og få auka kostnadar i ein periode før ein får den nye kommuneorganisasjonen i drift. Ein del av desse meirkostnadane vil bli kompenserte frå staten. Det vil og kunne ta tid før ein får realisert innsparingar fullt ut.

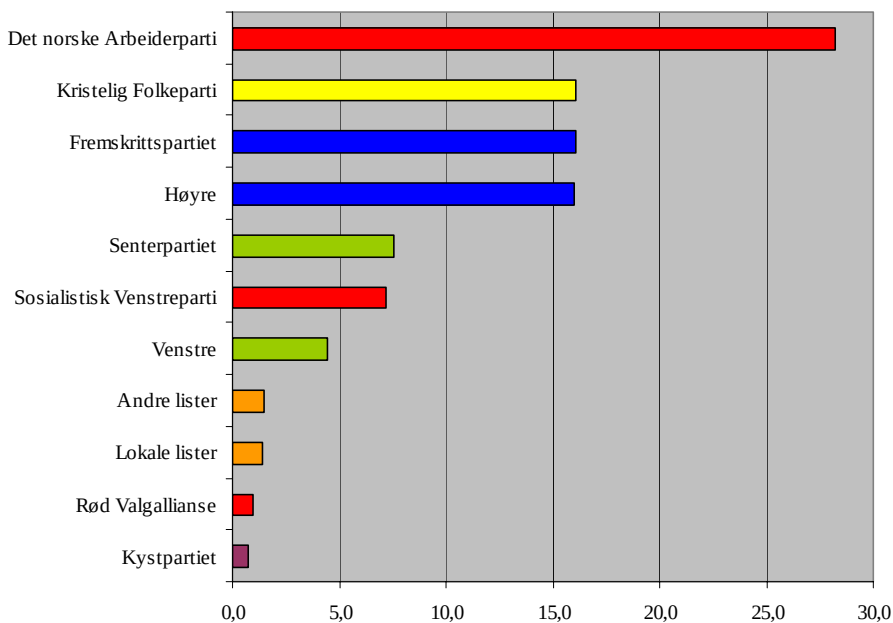
Det vil nok ikkje bli store endringar i tenestetilbodet og lokalisering av einingar når det gjeld grunnskule, sjukeheim, heimetenester og helsetenester, i alle fall ikkje på kort sikt. I dag har Stord ein meir sentralisert skulestruktur enn dei tre andre kommunane og spesielt Tysnes. Dette kan

både ha med prioriteringar og geografi å gjere. Det vil vere det politiske fleirtalet i den nye kommunen som avgjer korleis skulestrukturen blir i framtida.

For tenester som krev høg og eventuelt spesialisert kompetanse og der ein har relativt få brukarar, vil ei samanslåing kunne vere ein fordel, særleg for dei minste kommunane, fordi tenestene vil bli mindre sårbare. Samlokalisering vil gjere fagmiljøa større. Ein kan tenke seg at fleire av desse tenestene vil bli sentralisert til rådhuset i Leirvik, der det også kan vere lettast å rekruttere spesialkompetanse. Fordelane ved samdrift er allereie teke ut gjennom interkommunalt samarbeid for nokre av desse tenestene; til dømes når det gjeld PPT-teneste og barnevern.

Politikk

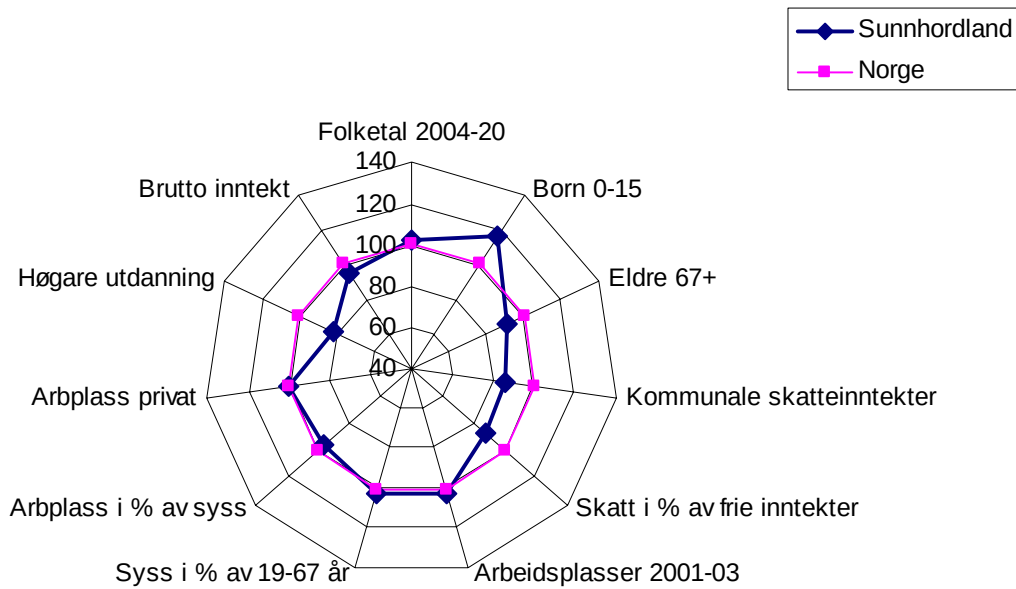
Dei kommunane som inngår i Sunnhordland har svært ulik politisk samansetning. Den største kommunen Stord har dei tre siste periodane vore styrt av Ap, medan Bømlo som er nest størst har hatt borgarleg styre, no med Høyre i ordførarsetet. Det er Ap som har ordføraren i Fitjar no, men elles er det mellompartia som har hatt høgast oppslutning i Fitjar og Tysnes. Korleis vert det i ein ny kommune.



Figur 6.4 "Sunnhordland"- Stemmer fordelt etter parti (som ved valet 2003). Kjelde:SSB

Attraktivitet

Sunnhordland kommune vil ha ein forventa vekst i folketalet (2004-2020) som er høgare enn landsgjennomsnittet, og kommunen får ein ung befolkning. Ei utfordring er utdanningsnivået, der kommunen ligg noko attende i høve til gjennomsnittet. Også på kommunale skatteinntekter pr. innbyggjar, og kommunale skatteinntekter i prosent av frie inntekter (eigenfinansieringsevne) skårar Sunnhordland dårleg.



Figur 6.5 Attraktivitet Sunnhordland

I åra 2001-2003 var veksten i talet på arbeidsplassar noko større enn gjennomsnittet, men yrkesdeltakinga (sysselsetting i % av innbyggjarar 19-67 år), inntektsnivå (bruttoinntekt pr. innbyggjar 17 år og eldre) og arbeidsplassar i prosent av sysselsetting, ligg Sunnhordland noko etter. Sunnhordland ligg på landgjennomsnittet når vi ser på kor stor del av arbeidsplassane som er å finne i privat sektor. Kommunen kan vere fordi ein stor del av industrisysselsettinga er knytt til nokre få, store bedrifter.

Den viktigaste plussfaktoren for kommunen er at den har ein ung befolkning med stor vekstkraft. Hovudutfordringa er knytt til å få eit meir differensiert næringsliv, større kommunal eigenfinansieringsevne og fleire arbeidsplassar for folk med høgare utdanning.

6.3.2 Kvinnherad

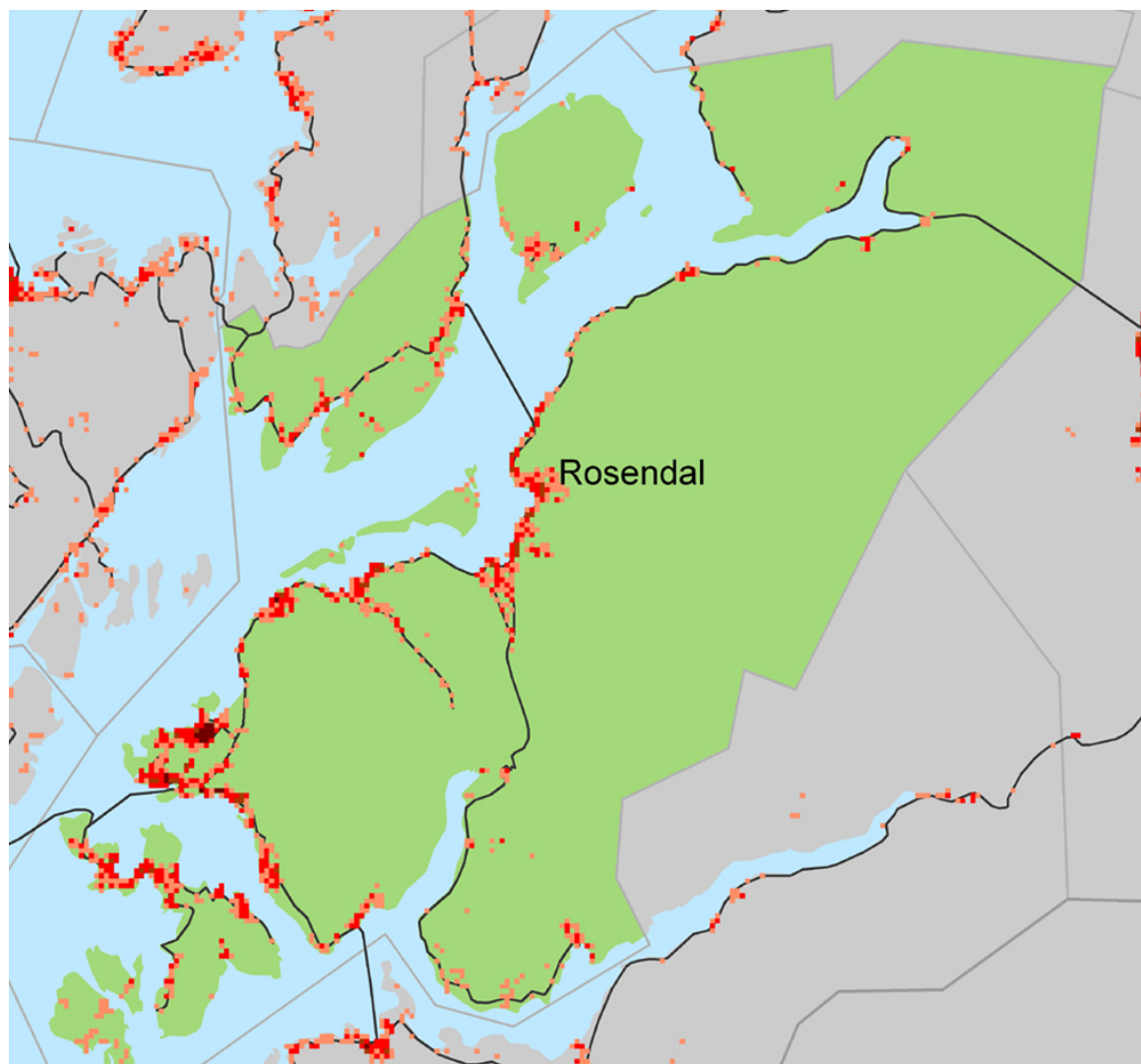
Vi har ikkje funnet grunn til å slå Kvinnherad saman med andre kommunar. Det kjem av at Kvinnherad ligg slik til, og har ein topografi, som gjer interaksjon med nabokommunar vanskelig. Dessutan er Kvinnherad ein stor kommune i dag, både med omsyn til areal og folketal. Innbyggjartalet har helde seg stabilt gjennom mange år, og utsiktene tyder på at det kjem til å fortsette med det framover. Kommunesenteret er Rosendal, men den største tettstaden er Husnes som også har flest tenestefunksjonar. Kvinnherad har sju tettstader som alle har vakse dei siste fem åra. Sæbøvik, Husnes og Rosendal er blant dei tettstadene i fylket som har vakse raskast dei fem siste åra. Det tyder på ei desentralisert konsentrasjon internt i kommunen.

Kvinnherad i dag har liten interaksjon med nabokommunane. I alt pendlar 19 prosent av arbeidstakarane ut av kommunen. Av desse pendlar fem prosent pendlar til Stord/Fitjar, fem prosent til Bergen og sju prosent ut av fylket. Pendlinga inn til Kvinnherad frå nabokommunane er lita. Folgefonntunnelen mellom Kvinnherad og Odda vart opna sommaren 2001, og har skapt betre vegforbindelse mellom Hardanger og Sunnhordland. Førebels er talet pendlarar frå Kvinnherad til Odda auka frå 2 til 33, og andre vegen er auken frå 22 til 33. Det skal meir enn veg til for å auke pendlinga; det må også vere etterspørsel og tilbod av arbeidskraft.

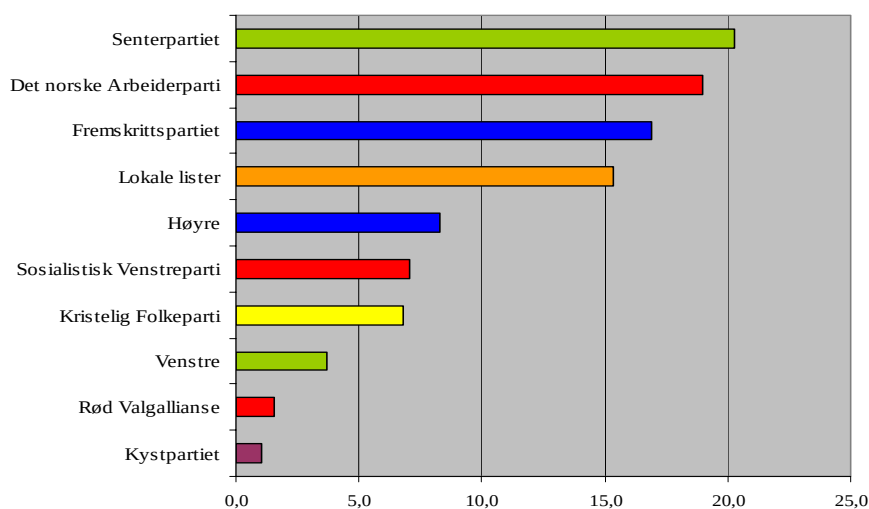
Tabell 6.3 Fakta-ark Kvinnherad. Kjelde: Tal frå kapittel 2-5 i denne rapporten.

	Prosent av fylket	Kvinnherad
Areal i km2	7,4	1136
Folketal	3	13158
Folketal Husnes		2165
Arbeidsplassar	2,7	5649
Sysselsette	3	76,1
Sysselsette i % av 16-67-åringar		49,2
Arbeidsplassar i % av sysselsette		87,3
Gj.sn reisetid internt i kommunen		29
Del innb. busett i tettbygde strok		56
Tenestefunksjonar største tettstad 1999 (max 40)		26
Prosent pendling til Bergen		5
Prosent dekning Bergens Tidende		19
Prosent dekning Sunnhordland		7
Prosent dekning Haugesunds avis		16
Prosent dekning Kvinnheringen		66
Skatt i % av landsgjennomsnittet		97
Skatt som del av frie inntekter		70
Eigedomsskatt		Ja
Utgifter til fellesadm og styring pr innbyggjar		2874
Utgifter til fellesadm. og styring som del av netto driftsutg.		9,6
Tap/gevinst fem sist "etablerte" årskull %		-28
Naturleg vekstkraft		115
Forventa vekst/nedgang 2015 (MMMM) %		1
Del av folketalet >16 år med høgare utdanning		16
Prosent over 67 år		14
Prosent under 16 år		22
Største parti 95/99/(ordfører 03)		Ap+L.I./Ap/L.I

Kvinnherad har skatteinntekter på 97 % av landsgjennomsnittet og ein eigenfinansieringsdel på 70%. Kommunen er så stor at dei nok har utnytta mykje av stordriftsfordelane. Økonomisk sett vil ikkje denne kommunen tene så mykje på å slå seg saman med nabokommunar, men klarar seg bra åleine.



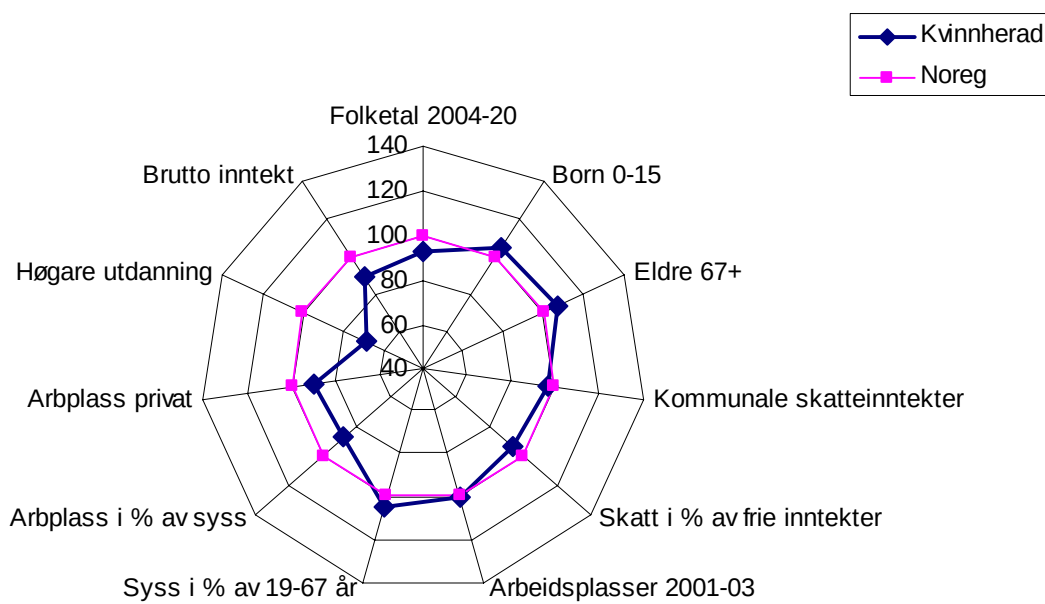
Figur 6.6 Kart over busetnaden i Kvinnherad. Kvar raud rute er 250 m², og fargen er djupare jo tettare busetnaden er i kvar rute.



Figur 6.7 Kvinnherad - Stemmer fordelt etter parti (som ved valet 2003). Kjelde:SSB

Stemmefordelinga i Kvinnherad er vist i figur 6.7

Attraktivitet



Figur 6.8 Attraktivitet Kvinnherad

Kvinnherad er ein av dei tre kommunane i Hordaland som etter vårt forslag ikkje blir slegne saman med andre kommunar. På våre indikatorar skårar Kvinnherad relativt bra, i høve til mange av dei nye, samanslegne kommunane. Yrkesdeltakinga er høg, skatteinntektene bra og det er

relativt mange i aldersgruppa 0-15 år. Men det er og mange eldre, og kommune skårar dårleg på utdanning og inntektsnivå. Det er og relativt stor netto utpendling.

Kommunen får, som mange av kommunane i Hordaland, ei stor oppgåve med skape arbeidsplassar som kan heve inntektsnivået og som og kan gi grunnlag for at folk med høgare utdanning i større grad busetje i kommunen.

6.3.3 Austevoll

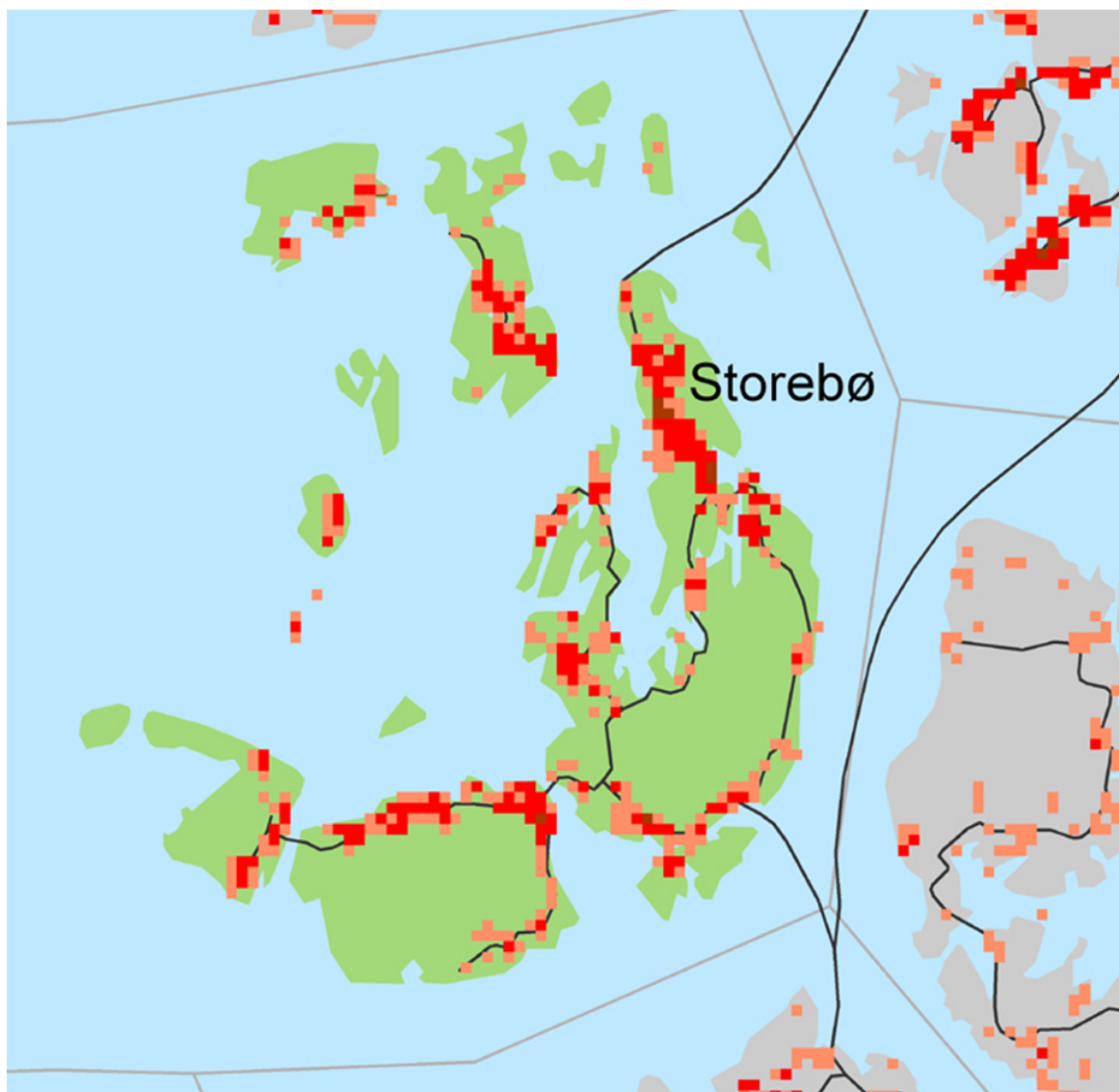
Austevoll ligg langt unna andre kommunar. Det er årsaka til at vi foreslår at kommunegrensa blir som i dag. Det andre er at øykommunen har om lag 4500 innbyggjarar og er såleis ikkje av dei minste. Austevoll har ein ung folkesetnad og kjem til å vekse framover, om ikkje flyttemønsteret endrar seg vesentleg. Veksten kunne vore endå større om kommunen hadde klart å rekruttere same tal potensielle småbarnsforeldre som flytt frå kommunen. Vi kan ikkje sjå at samanslåing med andre kommunar skulle betre rekrutteringssituasjonen - tvert imot (sjå drøfting kapittel 3).

Austevoll har skatteinntekter på 111 % av landsgjennomsnittet og ein eigenfinansieringsdel på 72%. Dei høge inntektene gjer Austevoll til ein robust kommune. Økonomisk sett vil dei klare seg bra åleine.

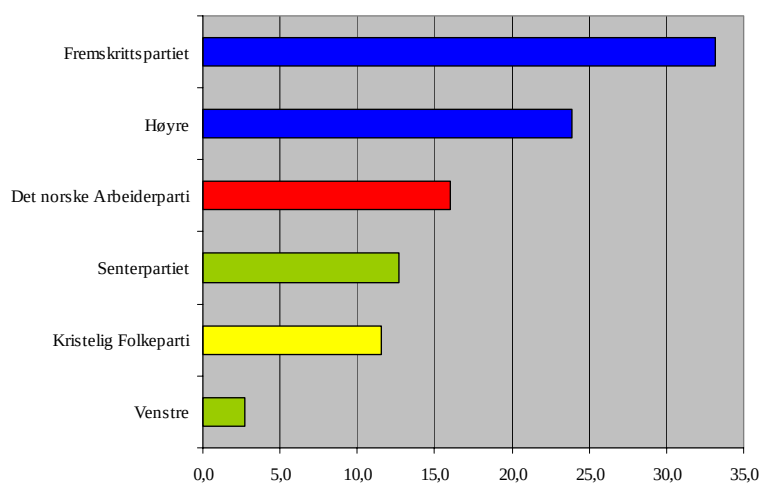
Stemmefordelinga ved siste kommuneval er vist i figur 6.10.

Tabell 6.4 Fakta-ark Austevoll. Kjelde: Tal frå kapittel 2-5 i denne rapporten

	Prosent av fylket	Austevoll
Areal i km2	0,7	114
Folketal	1	4487
Folketal Storebø		1041
Arbeidsplassar	1	2096
Sysselsette	1	2158
Sysselsette i % av 16-67-åringar		76,7
Arbeidsplassar i % av sysselsette		97,1
Gj.sn reisetid internt i kommunen		12
Del innb. busett i tettbygde strok		31
Tenestefunksjonar største tettstad 1999 (max 40)		15
Prosent pendling til Bergen		9
Prosent dekning Bergens Tidende		45
Skatt i % av landsgjennomsnittet		111
Skatt som del av frie inntekter		72
Eigedomsskatt		
Utgifter til fellesadm og styring pr innbyggjar		
Utgifter til fellesadm. og styring som del av netto driftsutg.		
Tap/gevinst fem sist "etablerte" årskull %		-22
Naturleg vekstkraft		127
Forventa vekst/nedgang 2015 (MMMM) %		8
Del av folketalet >16 år med høgare utdanning		15
Prosent over 67 år		13
Prosent under 16 år		25
		Ap/H/Fr.p
Største parti 95/99/(ordfører 03)		

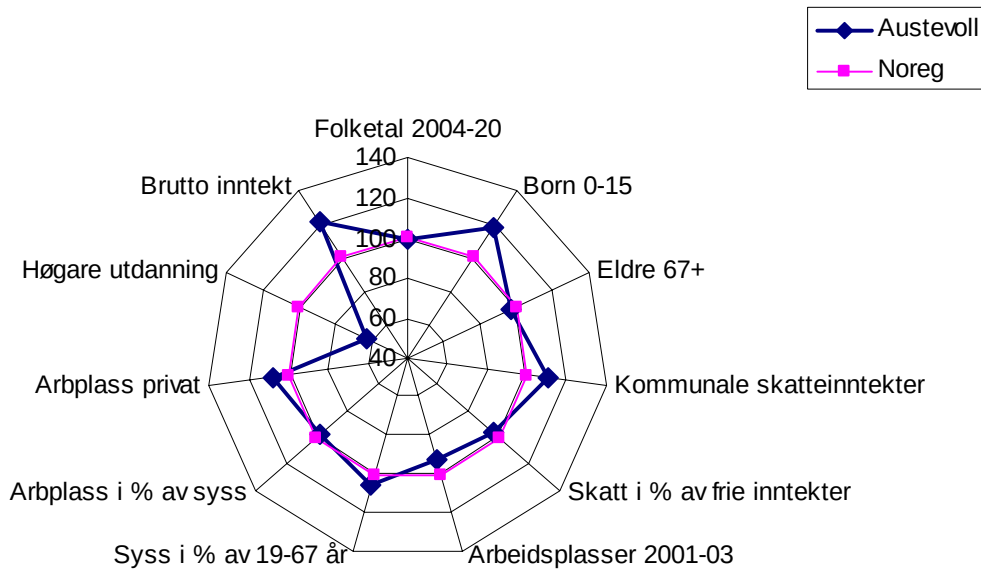


Figur 6.9 Kart over busetnaden i Austevoll. Kvar raud rute er 250 m², og fargen er djupare jo tettare busetnaden er i kvar rute.



Figur 6.10 Austevoll - Stemmer fordelt etter parti (som ved valet 2003). Kjelde:SSB

Attraktivitet



Figur 6.11 Attraktivitet Austevoll

Austevoll er ein unntakskommune. Den er langt frå andre kommunar, vanskeleg tilgjengeleg med bil og har svært lågt utdanningsnivå. Likevel er inntektsnivået svært høgt, dei kommunale skatteinntektene langt over landsgjennomsnittet, og det er svært mange unge 0-15 år i kommunen. I motsetnad til dei fleste småkommunar har Austevoll større del av arbeidsplassane i privat sektor, enn det som er gjennomsnittet for landet. Som vi har vore inne på i kapittel 3, har Austevoll sterk næringsspesialisering innan fiske, fiskeoppdrett, foredling og sjøfart. Etter vår vurdering er dette framtidssretta næringar, og Austevoll vil vere ein robust kommune som kan greie seg godt aleine.

6.3.4 Etne og Sveio

Vi foreslår at Sveio og Etne går til Rogaland, og slår seg saman med Haugalandet. Både når det gjeld flytting og pendling er det sterk interaksjon med Haugalandet og Stavangerområdet. Sveio er den klaraste kandidaten med 35 prosent pendling til Haugesund og 11 prosent til resten av Haugalandet. Berre 37 prosent av dei sysselsette i Sveio jobbar i eigen kommune. Sveio er ein forstad til Haugesund/Karmsund. Haugesunds avis er den mest leste avisa.

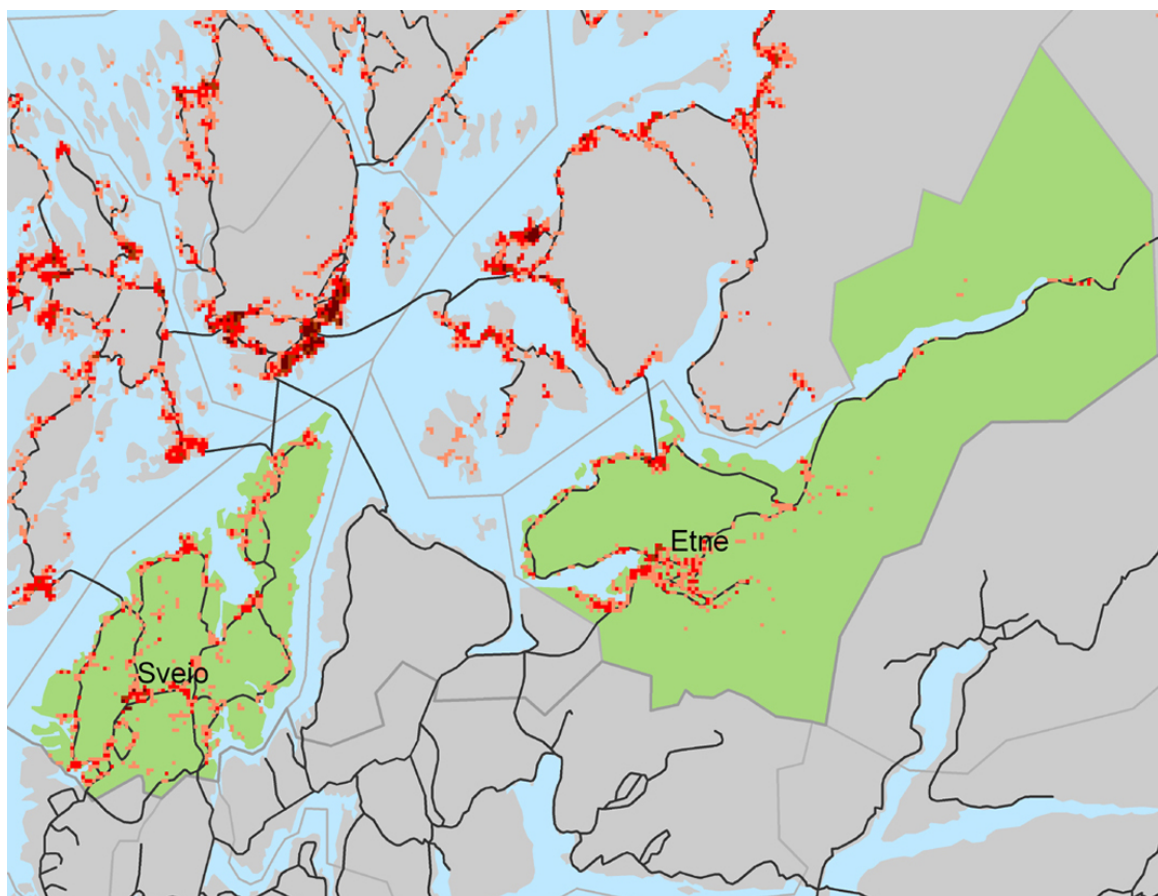
Frå Etne pendlar 19 prosent av dei sysselsette til Haugalandet - av desse heile 11 til Ølen. Pendlinga frå Ølen til Etne er også stor. Pendlinga til Haugesund er ikkje større enn tre prosent. Også i Etne er Haugesunds avis den som har størst dekning i kommunen. Haugesund er det naturlege handelssenteret for (mesteparten av) Etne.

Hordaland mister 955 km² (6%) av arealet og 8600 (2%) av folketalet ved å gi Etne og Sveio til Rogaland.

Vi har ikkje rekna på dei økonomiske konsekvensane av å slå Etne og Sveio saman med kommunane på Haugalandet. Etne har skatteinntekter på 88% av landsgjennomsnittet og ein eigenfinansieringsdel på 61%. Dette er om lag som gjennomsnittet for kommunane på Haugalandet. Sveio har lågare skatteinntekter og eigenfinansieringsdel og er dermed mindre økonomisk robust enn Etne. Begge dei to kommunane er såpass små at dei nok har visse smådriftsulempar.

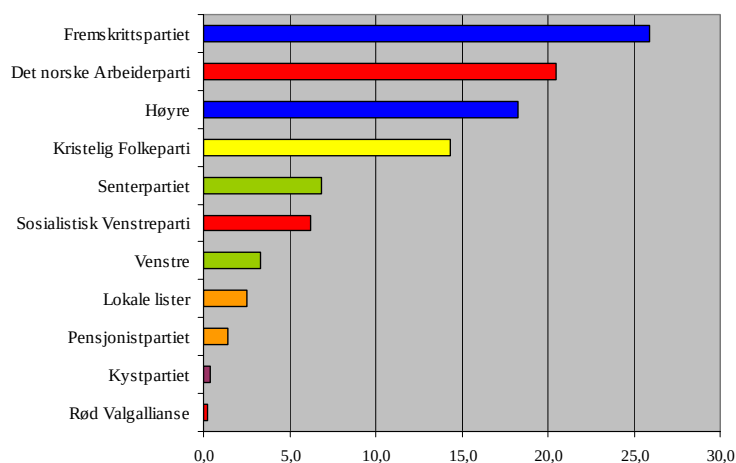
Tabell 6.5 Fakta-ark for Sveio/Etne. Kjelde: Tal frå kapittel 2-5 i denne rapporten

	1211 Etne	1216 Sveio
Areal i km ²	708	247
Folketal	3916	4687
Folketal største senter	964	942
Arbeidsplassar	1534	1101
Sysselsette	1974	2213
Sysselsette i % av 16-67-åringar	79,3	73,3
Arbeidsplassar i % av sysselsette	77,7	49,8
Gj.sn reisetid internt i kommunen	10	8
Reisetid til Haugesund	69	30
Del innb. busett i tettbygde stork	28	40
Tenestefunksjonar største tettstad 1999 (max 40)	12	9
Prosent pendling til Haugesund	3	35
Prosent dekning Haugesunds avis	64	76
Skatt i % av landsgjennomsnittet	88	75
Skatt som del av frie inntekter	61	52
Eigedomsskatt	Ja	Nei
Utgifter til fellesadm og styring pr innbyggjar	3172	3039
Utgifter til fellesadm. og styring som del av netto driftsutg.	10,2	10,7
Tap/gevinst fem sist "etablerte" årskull %	-31	-27
Naturleg vekstkraft	117	127
Forventa vekst/nedgang 2015 (MMMM) %	0	6
Del av folketalet >16 år med høgare utdanning	14	16
Prosent over 67 år	16	12
Prosent under 16 år	21	24
Største parti 95/99/(ordfører 03)		



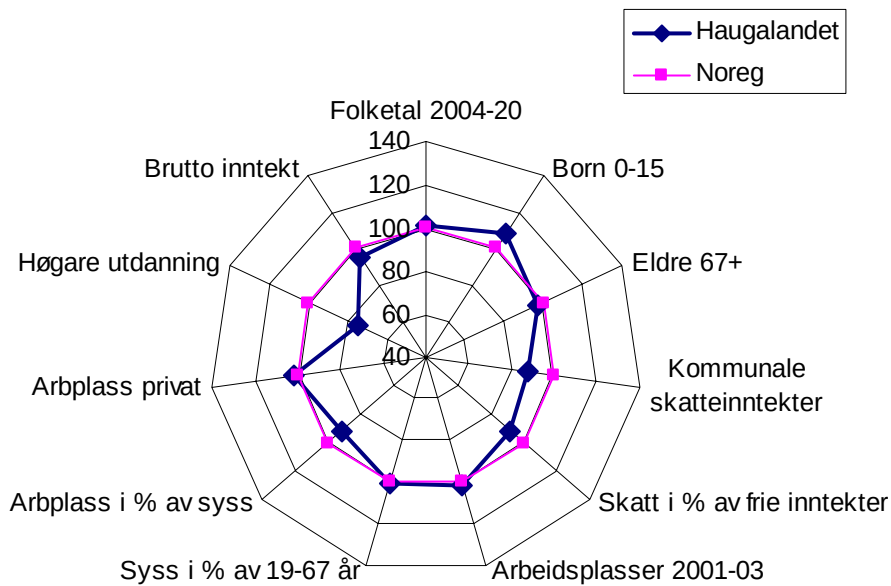
Figur 6.12 Kart over busetnaden i Sveio og Etne. Kvar raud rute er 250 m², og fargen er djupare jo tettare busetnaden er i kvar rute.

Politisk: Senterpartiet har vore det største partiet i Etne, men ved siste val fekk Høyre ordføraren. I Sveio var Ap størst i 95, Krf i 99 og Frp i 2003. Det er likevel Ap som har ordføraren i Sveio i dag. Det er med andre ord dei borgarlege partia som har stått sterkast i desse kommunane. Slik sett passar dei godt i lag med dei fleste kommunane i Haugalandet. Figur 6.13 viser stemmefordelinga i Haugalandet ved siste val.



Figur 6.13 Haugalandet - Stemmer fordelt etter parti (som ved valet 2003). Kjelde:SSB

Attraktivitet Haugalandet



Figur 6.14 Attraktivitet Haugalandet

6.4 Eit robust Hardanger

Det er tre regionsentra i Hardanger: Norheimsund, Odda og Voss. Vi har sett det som naturleg å dele Hardanger i tre kommunar rundt desse sentra.

- Hardanger: Odda, Ullensvang og Jondal
- Voss: Voss, Ulvik, Granvin, Eidfjord
- Kvam

6.4.1 Hardanger

”Hardanger” får eit areal på 3249 km² - altså ein femdel av arealet i fylket. Folketalet blir berre på om lag 12 000, eller i underkant av tre prosent av folketalet i fylket. Det seier seg sjølv at avstandane i ein slik kommune blir store. Frå Kinsarvik til Odda sentrum er det 45 minuttar, frå Lofthus til Odda berre 25 minuttar. Frå Utne til Odda er det 50 minuttar. Frå Utne til kommunesenteret Kinsarvik tek det i dag 38 minuttar med ferje. Arbeidet med å oppgradere vegen forbi Agatunet er starta opp, og vil gjere at reisetida Utne-Odda kortast ned noko. I dag er reisetida frå Jondal til Odda sentrum 1, 5 time. Når vi likevel legg Jondal til Odda, kjem det av at den planlagde Jondalstunnelen vil gjere reisetida mellom Jondal og Odda kortare, og at Odda då blir det næraste ferjefrie senteret. Om dette er nok til å endre reisemønsteret er ei anna sak. Det kan mellom anna kome an på kor attraktivt Odda kjem til å bli som arbeidsmarknad, teneste- og

kultursenter samanlikna med Norheimsund og Rosendal - og kor lett det blir å ta seg fram til Bergen.

Odda blir det største senteret med ca 5 500 innbyggjarar. Odda har vore regionsenter lenge, og har eit høgt tal tenestefunksjonar - det høgste etter Bergen og Leirvik. Odda har høg omsetning pr innbyggjar i varehandelen og ein dekningsgrad på over 100 prosent. Odda fungerer som eit handelssenter for dei som bur langs Sørfjorden, for Røldal og dels og for dei som bur langs Åkrafjorden (Etne).

Odda er senter for statlege tenester som Aetat og mattilsynet, men dei statlege inndelingane passer ikkje heilt saman med "Hardanger" kommune . Sjukehuset på Odda er sjukehus for alle dei tre kommunane og Eidfjord. Odda har vidaregåande skule der ungdom frå Ullensvang går. (Dei går og på Voss). Med dagens kommunikasjonar går ungdommen frå Jondal helst på skule i Norheimsund.

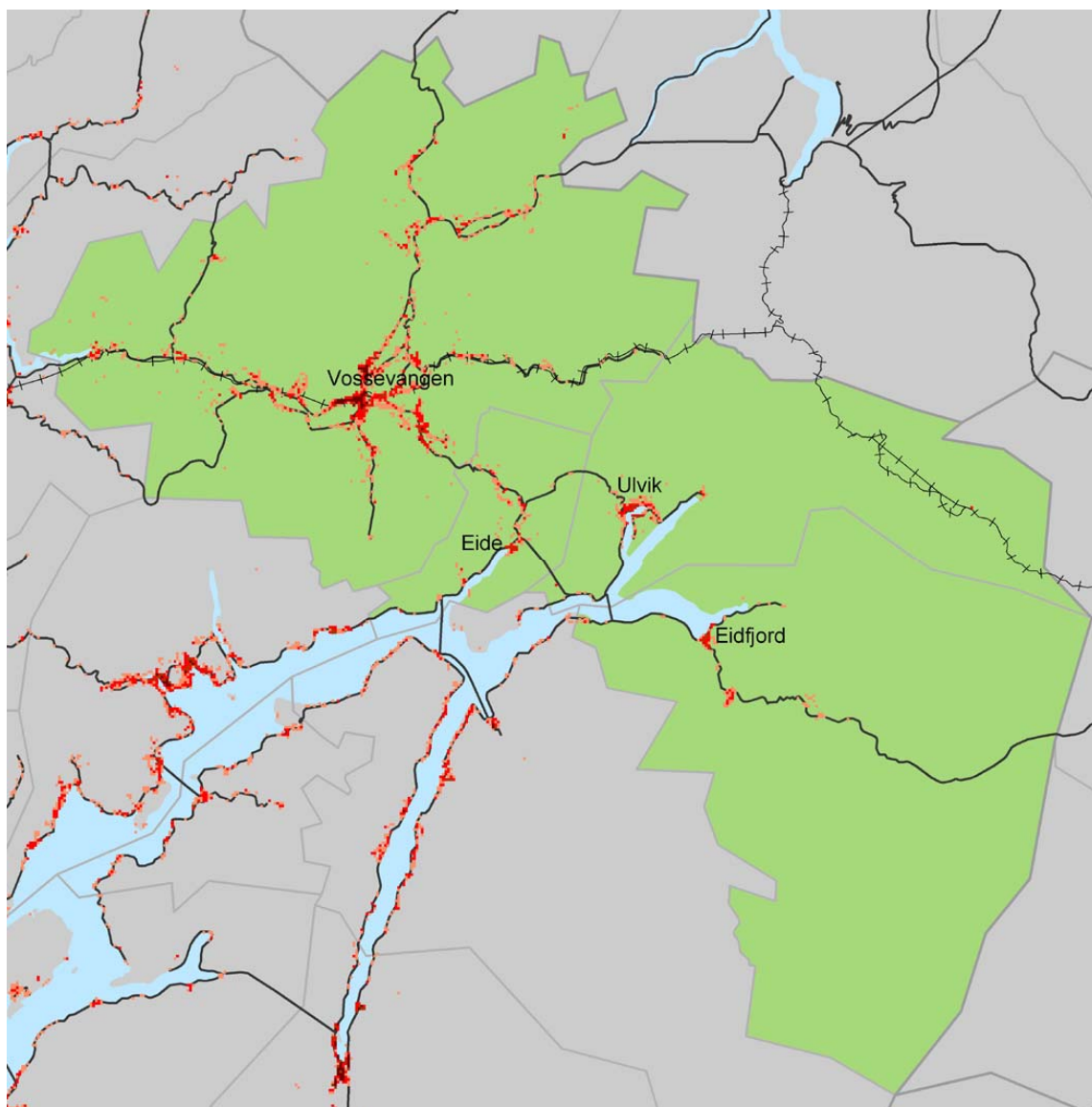
"Hardanger" kjem til å få om lag 5450 arbeidsplassar, og ei sysselsetting på om lag 5800. Det gjer ei sjølvdekning på arbeidsplassar på 94 prosent. Dei som pendlar ut av "Hardanger", pendlar oftast ut av fylket.

Internpendlinga og internflyttinga mellom Ullensvang og Odda er etter måten stor. Jondal har naturleg nok ikkje så mykje pendling til eller frå dei to andre kommunane. Men pendlinga er ikkje større til Kvam enn ho er til Odda/Ullensvang. I høve til flytting, tyder tala på at det er ein del slektskap mellom folk frå Jondal og Ullensvang/Odda.

Alle tre kommunar er demografisk sett nokså like, med sterk overrepresentasjon av folk over 67 år og underrepresentasjon av barn og unge. Dei kjem alle til å få nedgang i folketalet framover. Til saman har dei tapt 30 prosent av dei sist etablerte årskulla, og med uendra flyttemønster ligg dei derfor ikkje an til å få nytta den naturlege vekstkrafta dei har som følgje av at ungdomskulla no er forholdsvis store i høve til kulla med unge vaksne.

Tabell 6.6 Fakta-ark Hardanger. Kjelde: kapittel 2-5 i denne rapporten

	Odda	Ullensvang	Jondal	Hardanger (% av fylket)
Areal i km2	1648	1395	206	3249 (21%)
Folketal	7468	3513	1073	12 054 (2,7%)
Folketal i kommunesenter	5455	566		5455
Arbeidsplassar	3591	1368	494	5453 (2,6)
Sysselsette i % av folketalet	46,2	51,6	50,2	48,1 (2,7)
Sysselsette i % av 16-67-åringar	74,4	81,5	81,8	77,1
Arbeidsplassar i % av sysselsette	104,0	75,5	91,7	94,0
Sysselsette	3452	1812	539	5803
Tenestefunksjonar største tettstad 1999 (max 40)	33	8	7	33
Gj.sn reisetid til kommunesenter i dag (min)	7	25	7	
Avstand frå kommunesenter til Odda sentrum (min)		45	90	
Prosent pendling til Bergen	2	4	9	
Prosent innpendling frå andre kommunar i eininga	11	3	1	
Prosent utpendling til andre kommunar i eininga	1	22	7	
Prosent innflyttarar frå andre kommunar i denne eininga	12	19	8	
Prosent utflyttarar til andre kommunar i denne eininga	10	18	10	
Prosent dekning Bergens Tidende	9	22	45	
Prosent dekning Hardanger folkeblad	80	77	14	
Prosent dekning Haugesunds avis	16	7		
Prosent dekning Hordaland		6	94	
Skatt i % av landsgjennomsnittet	117	89	88	107
Skatt som del av frie inntekter	77	54	48	67
Eigedomsskatt	Ja	Ja	Nei	0
Utgifter til fellesadm. og styring, kr pr innbyggjar	3613	4629	5446	4072
Utgifter til fellesadm. og styring som del av netto driftsutg.	11,3	13,4	12,9	12,1
Tap/gevinst fire sist "etablerte" årskull %	-26	-31	-49	-30
Naturleg vekstkraft	108	115	121	111
Folketalsvekst 2004-2020 prosent (MMMM)	-2	-7	-2	-3
Del av folketalet > 16 år med høgare utdanning	16	16	17	16
Yngreandel	20	20	19	17
Eldreandel	19	18	21	19
Største parti 1995/1999/ordfører 2003	Ap/Ap/Ap	Sp/H/Sp	Sp/Ap+Sp/Ap	Ap



Figur 6.15 Kart over busetnaden i "Hardanger". Kvar raud rute er 250 m², og fargen er djupare jo tettare busetnaden er i kvar rute.

Økonomisk bærekraft

Tabell 6.7 Oversikt over utrekningar for endringar i rammetilskot og administrative innsparingar

	Sum kommunane før endring	Hardanger (kort sikt 0-10 år)	Hardanger (lang sikt >15 år)
Endring rammetilskott pr år 1)			
*mill. kroner		1	-16
* i % av frie inntekter		0,3	-4,2
herav:			
* Endring basistilskott		-14	-14
* Endring regionaltilskott		-3	-3
* Endring inndelingstilskott		17	0
Sum endring pr år - lovfesta		0	-17
* Endring inntektsutjamning		0	0
* Endring urbaniseringskriteriet		1	1
Sum endring pr år inntektsutj og urb.tilsk		1	1
Fellesadministrasjon og styring			
Fellesadm og styring kr. pr innbyggjer	4072	2700	2700
Fellesadm og styring i % av netto driftsutgifter	12,1	8,0	8,0
Rekneeksempel årlege innsparingar;			
*Mill. kroner		16	16
*% av administrasjonsutgiftane		34	34
*% av netto driftsutgifter		3,9	3,9

1) I høve anslag på frie inntekter 2005.

Med dagens finansieringssystem, vil Den nye Hardanger kommune dei første 10 åra få om lag det same årlege rammetilskotet som dei fire kommunane fikk før samanslåinga. Dei vil miste eit regionaltilskot (Jondal) og to basistilskot på til saman 17 mill. kronar tilskot pr år, men dette vil kompensera krone for krone gjennom eit årleg lovfesta inndelingstilskot dei første 10 åra etter samanslutninga. Etter 10 år vil tilskotet trappast ned over 5 år og frå det 15.de året vil rammetilskotet for Hardanger kommune vere 17 mill. kronar lågare enn for dei fire kommunane før samanslåinga.

Ei samanslåing vil ha små verknader på inntektsutjamninga og urbaniseringstilskotet. I tillegg vil auka kriterieverdiar på reisetidskriteria kunne slå positivt ut med ganske store beløp. Dette har vi ikkje rekna på. Konsekvensane for endringar i andre faktorar enn dei som påverkar inndelingstilskotet er etter vår vurdering svært usikre. Sjå kapittel 4.1 for nærare omtale av føresetnadane for reknestykka.

På kort sikt vil den nye kommunen ha om lag dei same rammevilkåra som dei fire kommunane har i dag. Etter 15 år vil ein få ein nedgang i inntektsnivået på 20 mill. kroner, som utgjør 4,2% av anslaget på frie inntekter i 2005. Da har vi altså lagt til grunn eit uendra rammeoverføringssystem.

Ein ny Hardanger kommune vil ha eit skattenivå på 107% av landsgjennomsnittet og ein eigenfinansieringsdel på 67 %. Det er Odda kommune som drar nivået opp, mens både Ullensvang og Jondal har lågare skattenivå og eigenfinansieringsdel. Ei samanslåing vil utjamne skatteinntektene og vere til fordel for Jondal og Ullensvang dersom ein tenkjer seg at eige skattegrunnlag skal tilleggast større vekt i framtida. I eit framtidig perspektiv der

”småkommuneprofilen” i rammetilskotet fell bort, vil samanslåing ut frå eit økonomisk argument særleg vere ein fordel for Jondal. Med det inntektssystemet ein har i dag vil Jondal ha om lag det same inntektsnivået som Odda, mens Ullensvang har lågare inntekter. Ullensvang vil uansett kunne dra nytte økonomisk av å slå seg saman med Odda. Odda har dessutan betydelege inntekter frå eigedomsskatt som vil bli utjamna ved ei samanslåing.

Kostnadseffektivitet og tenestetilbod

Om tenestetilbodet blir betre i ein storkommune vil mellom anna vere avhengig av om ein kan overføre midlar frå administrasjon til tenesteyting. Sidan kommunane er såpass små vil ein kunne utnytte stordriftsfordelar ved å slå dei saman.

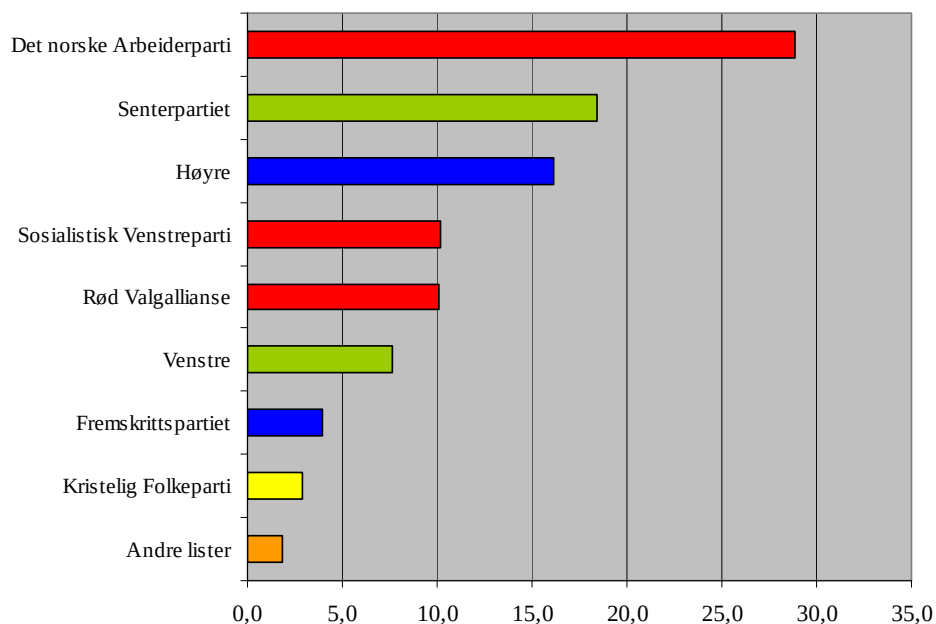
I gjennomsnitt har dei tre Hardangerkommunane i overkant av 4000 kroner pr innbyggjar i utgifter til administrasjon og styring. Dersom ein legg til grunn at ein ny Hardanger kommune kan administrerast med eit utgiftsnivå på 2700 kroner pr innbyggjar, som tilsvarar gjennomsnittet for kommunar med ca 12.000 innbyggjarar, vil innsparingspotensialet vere ca 16 mill. kroner pr år. Dette er 34% av administrasjonsutgiftene og nærare 4 % av netto driftsutgifter. Det er grunn til å tru at Hardangerkommune må ha ein sentralisert administrasjon for å kunne realisere desse stordriftsfordelane. Utan å gå nærare inn på lokale tilhøve er det vanskeleg å vurdere kostnadseffektivisering på andre område. Eit moment som må takast med i vurderinga er at den nye kommunen vil vere stor geografisk med lange avstandar.

Det vil nok ikkje bli store endringar i tenestetilbodet og lokalisering av einingar når det gjeld grunnskule, sjukeheim, heimetenester og helsetenester, i alle fall ikkje på kort sikt. Dei lange avstandane gjer at ein bør ha eit desentralisert tenestetilbod, til dømes når det gjeld helsetenester. I dag har Odda ein meir sentralisert skulestruktur enn dei to andre kommunane. Dette kan både ha med prioriteringar og geografi å gjere. I Ullensvang gjer nok geografien sitt til at ein har ein desentralisert skulestruktur. Det vil vere det politiske fleirtalet i den nye kommunen som avgjer korleis skulestrukturen blir i framtida.

For tenester som krev høg og eventuelt spesialisert kompetanse og der ein har relativt få brukarar, vil ei samanslåing kunne vere ein fordel, særleg for Ullensvang og Jondal, fordi tenestene vil bli mindre sårbare. Samlokalisering vil gjere fagmiljøa større. Ein kan tenke seg at fleire av desse tenestene vil bli sentralisert til rådhuset i Odda, der det også kan vere lettast å rekruttere spesialkompetanse. Dei tre kommunane samarbeidar både med kvarandre og med andre Hardangerkommunar. Samarbeidet går i litt ulike retningar. Nok av dette samarbeidet vil fortsette sjølv om kommunane slår seg saman.

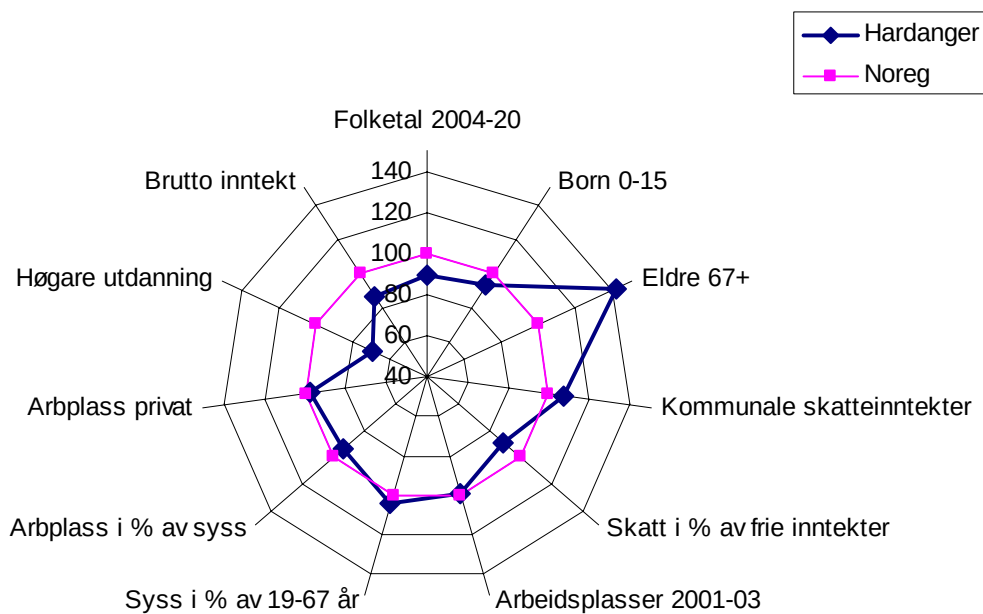
Politisk

Odda har lenge vore ein raud kommune, og Ullensvang har lenge vore ein Senterparti-kommune, medan Jondal i alle fall dei tre siste periodane har veksla mellom dei to. Om ein legg resultata frå godtekne stemmer ved siste kommuneval til grunn, ville det politiske bildet i ”Hardanger” sett slik ut.



Figur 6.16 Hardanger: Fordeling av stemmer etter parti. Kjelde: SSB Statistikkbanken

Attraktivitet



Figur 6.17 Attraktivitet Hardanger

Hardanger har ein svært høg del av folketalet i gruppa 67 år og eldre og ein må forvente nedgang i folketalet. Kommunen har høge skatteinntekter (over landsgjennomsnittet), men likevel utgjør skatteinntektene ein mindre del av dei frie inntektene her enn på landsbasis. Sysselsettinga er høg,

men det er færre arbeidsplassar enn sysselsette, dvs. netto utpendling. Inntektsnivået er lågt og utdanningsnivået ligg langt under landsgjennomsnittet. Kommunen er og sårbar fordi mange av industriarbeidsplassane er konsentrert til nokre få store bedrifter.

Kommunen vil stå framfor stor utfordringar knytt til å skape arbeidsplassar for folk med høgare utdanning og auke personinntektane. Aldersstrukturen er vanskeleg med tanke på å halde oppe det folketalet kommunen har i dag.

6.4.2 Voss.

”Vossakommunen” får eit stort areal - 28 prosent av Hordaland - og eit folketal på 16 900; eller fire prosent av alle i Hordland. Det største senteret blir Vossevangen med om lag 5 500 innbyggjarar. Vossevangen er handelssenter i denne regionen, og har høg omsetjing i varehandelen pr innbyggjar, høg dekning og etter måten høgt tal tenestefunksjonar. ”Vossakommunen” får såleis eit sterkt senter.

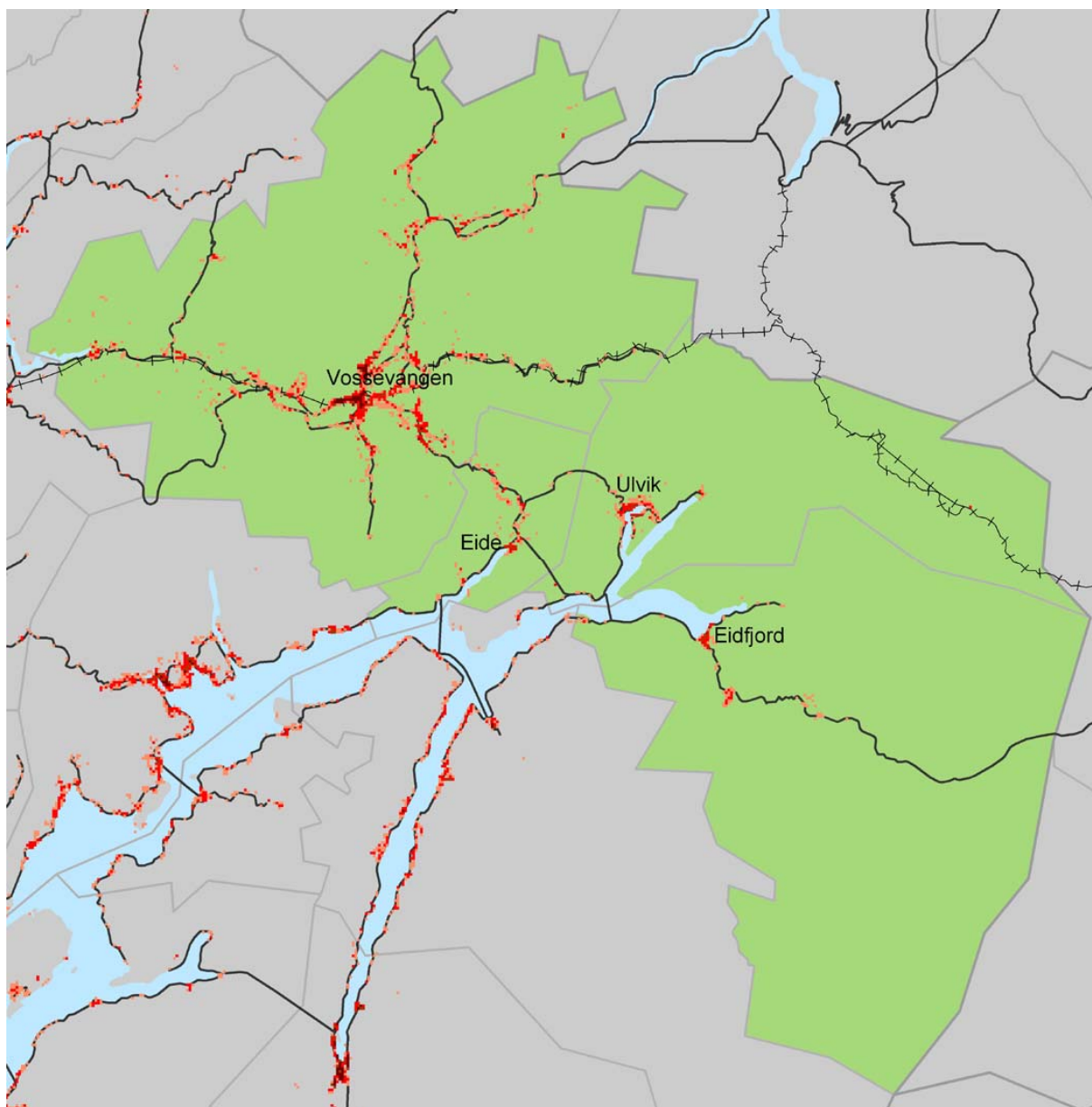
Voss er senter for statlege tenestene som likningskontor og aetat. Sjukehuset på Voss er dessutan sjukehus for tre av kommunane (Eidfjord sokner til Odda). Voss er eit skulesenter der ungdom frå dei tre andre kommunane går på vidaregåande skule. Voss er og senter for interkommunalt samarbeid om legevakt og PPT-teneste.

”Vossakommunen” får om lag 6400 arbeidsplassar, men heile 8400 sysselsette. Det er med andre ord ein netto utpendling på 8 prosent. Den største utstraumen går mot Bergen, og elles ut av fylket. Internpendlinga og internflyttinga i regionen er styrt mot Voss, dvs. mesteparten av pendlinga og flyttinga går frå dei andre kommunane til Voss. Det er ikkje så mykje interaksjon mellom dei andre kommunane. Granvin og Voss har ein del gjensidig utveksling av pendlarar og flyttarar. Lågast er interaksjonen med Eidfjord. I dag pendlar eidfjordingane oftare til Ullensvang og Odda enn til ”Vossakommunen”, men internflyttinga mot ”Vossakommunen” er allereie i dag høgare enn mot Odda/Ullensvang. Dersom det vert bygd ei bru over Hardangerfjorden, er det derfor all grunn til å tru at den daglege interaksjonen mellom Eidfjord og Granvin/Ulvik/Voss kjem til å auke.

Demografisk sett er kommunane etter måten like. Dei har mange gamle og få unge i høve til gjennomsnittet for heile landet. Det er venta nedgang i folketalet i Ulvik og i Voss, i Ulvik kjem talet eldre til å gå vesentleg ned framover. I Granvin og Eidfjord er det venta svak vekst etter SSB si framskriving. Voss har hatt sterk svikt i rekruttering av dei ferskaste årskulla av unge vaksne, medan Ulvik har klart oppretthalde talet unge vaksne. Til saman har ”Vossakommunen” ein rekrutteringssvikt på 25 prosent.

Tabell 6.8 Faktaark "Voss". Kjelde: Kap 2-5.

	Ulvik	Granvin	Voss	Eidfjord	Voss
Areal i km2	722	212	1816	1502	4252
Folketal	1175	1021	13771	916	16883
Folketal i kommunesenter	682	474	5514	580	5514
Arbeidsplassar	560	409	6339	401	7709
Sysselsette	567	494	6894	474	8429
Del innb. i tettbygde stork	58	46	55	63	55
Sysselsette i prosent av 16-67 åringar	78,5	78,0	79,5	81,7	79,5
Arbeidsplassar i % av sysselsette	98,8	82,8	91,9	84,6	91,5
Tenestefunksjonar største tettstad 1999 (max 40)	10	10	33		33
Gj.sn reisetid til kommunesenter i dag (min)	5	4	7	4	
Avstand frå kommunesenter til Vossevangen (min)	43	30			
Prosent pendling til Bergen	5	7	7	4	
Prosent innpendling frå andre kommunar i eininga	8	18	2	3	
Prosent utpendling til andre kommunar i eininga	8	21	1	4	
Prosent innflyttarar frå andre kommunar i denne eininga	14	49	4	11	
Prosent utflyttarar til andre kommunar i denne eininga	12	33	5	11	
Prosent dekning Bergens Tidende	29	27	29		
Prosent dekning Hordaland	85	84	94		
Prosent dekning Hordaland folkeblad	5	5			
Prosent dekning Hardanger folkeblad	10	6			
Skatt i % av landsgjennomsnittet	117	76	91	231	100
Skatt som del av frie inntekter	61	37	67	100	66
Eigedomsskatt	Ja	Nei	Ja	Ja	
Utgifter til fellesadm. og styring, kr pr innbyggjar	11519	6059	2671	12711	4718
Utgifter til fellesadm. og styring som del av netto driftsutg.	26,3	14,8	9,6	16,1	14,5
Tap/gevinst fire sist "etablerte" årskull %	3	-7	-28	-13	-25
Naturleg vekstkraft	131	163	115	124	119
Del innb 0-16 år	21	21	20	20	21
Del innb >67 år	18	18	17	18	18
Del av folketalet > 16 år med høgare utdanning	19	15	19	15	19
Største parti 1995/1999/ordfører 2003	Sp/Sp/Sp	Sp/Sp/Sp	Sp/Sp/Sp	Ap+Kr.f./Ap+L./L.I	Ap



Figur 6.18 Kart over busetnaden i "Voss". Kvar raud rute er 250 m², og fargen er djupare jo tettare busetnaden er i kvar rute.

Økonomisk bærekraft

Med dagens finansieringssystem vil Den nye Voss kommune dei første 10 åra få om lag det same årlege rammetilskotet som dei fire kommunane fikk før samanslåinga. Dei vil miste eit regionaltilskot (Granvin) og tre basistilskot på til saman 23 mill. kroner pr år, men dette vil kompenseras krone for krone gjennom eit årleg lovfesta inndelingstilskot dei første 10 åra etter samanslutninga. Etter 10 år vil tilskotet trappast ned over 5 år og frå det 15.de året vil rammetilskotet for Voss kommune vere 23 mill. kroner lågare enn for dei fire kommunane før samanslåinga.

Ei samanslåing vil ha små verknader på inntektsutjamninga og urbaniseringstilskotet. I tillegg vil auka kriterieverdiar på reisetidskriteria kunne slå positivt ut med ganske store beløp. Dette har vi

ikkje rekna på. Konsekvensane for endringar i andre faktorar enn dei som påverkar inndelingstilskotet er etter vår vurdering svært usikre. Sjå kapittel 4.1 for nærare omtale av føresetnadane for reknestykka.

Tabell 6.9 Oversikt over utrekningar for endringar i rammetilskot og administrative innsparingar

	Sum kommunane før endring	Voss (kort sikt 0-10 år)	Voss (lang sikt >15 år)
Endring rammetilskott pr år 1)			
*mill. kroner		1	-22
* i % av frie inntekter		0,1	-4,4
herav:			
* Endring basistilskott		-20	-20
* Endring regionaltilskott		-3	-3
* Endring inndelingstilskott		23	0
Sum endring pr år - lovfesta		0	-23
* Endring urbaniseringskriteriet		2	2
* Endring inntekstutjamnande tilskott		-1	-1
Sum endring pr år inntekstutj og urb.tilsk		1	1
Fellesadministrasjon og styring			
Fellesadm og styring kr. pr innbyggjer	4718	2700	2700
Fellesadm og styring i % av netto driftsutgifter	14,5	8,4	8,4
Rekneeksempel årlege innsparingar;			
*Mill. kroner		10-34	10-34
*% av administrasjonsutgiftene		43	43
*% av netto driftsutgifter		6,2	6,2

1) I høve anslag på frie inntekter 2005.

På kort sikt vil den nye kommunen ha om lag dei same rammevilkåra som dei fire kommunane har i dag. Etter 15 år vil ein få ein nedgang i inntektsnivået på 22 mill. kroner, som utgjør 4,4% av anslaget på frie inntekter i 2005. Dette gjeld altså om vi legg til grunn eit uendra rammeoverføringssystem.

Ein ny Voss kommune vil ha eit skattenivå på 100% av landsgjennomsnittet og ein eigenfinansieringsdel på 66 %. Det er Ulvik og Eidfjord som drar skattenivået opp med skatteinntekter på 117% og 231% av landsgjennomsnittet. Granvin har svært låge skatteinntekter og ein svak eigenfinansieringsdel. Ei samanslåing vil jamne ut inntektene, noko som særleg vil vere til fordel for Granvin kommune. Ser ein ei kommunesamanslåing i eit framtidig perspektiv der "småkommuneprofilen" i rammetilskotet fell bort, vil dette også ut frå eit økonomisk argument særleg vere ein fordel for Granvin, men vil og ha noko å seie for Ulvik og Eidfjord. Med det inntektssystemet ein har i dag vil likevel Granvin ha eit høgare inntektsnivå enn Voss som følgje av regionaltilskotet. Ulvik og særleg Eidfjord har også svært høge inntekter frå eigedomsskatt. Dei høge skatteinntektene i Eidfjord kan nok påverke motiva deira for å slå seg saman med andre kommunar.

Kostnadseffektivitet og tenestetilbod

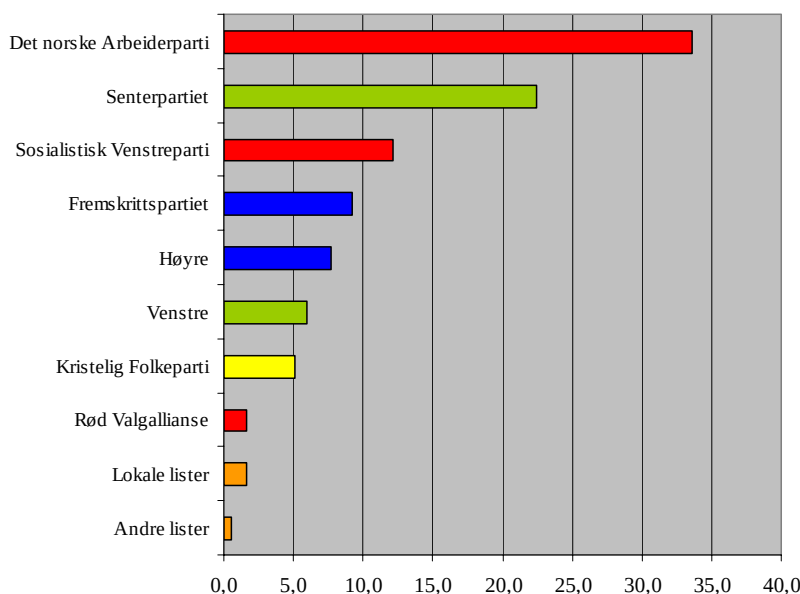
Om tenestetilbodet blir betre i ein storkommune vil mellom anna vere avhengig av om ein kan overføre midlar frå administrasjon til tenesteyting. Sidan tre av kommunane er såpass små vil ein kunne utnytte stordriftsfordelar ved å slå kommunar saman..

I gjennomsnitt har dei fire kommunane ca 4700 kroner pr innbyggjar i utgifter til administrasjon og styring. Dersom ein legg til grunn at ein ny Voss kommune kan administrerast med eit utgiftsnivå på 2700 kroner pr innbyggjar, som tilsvarar gjennomsnittet for kommunar med ca 12.000 innbyggjarar, vil innsparingspotensialet vere heile 34 mill. kroner pr år. Dette er 43% av administrasjonsutgiftene og over 6 % av netto driftsutgifter. Utgiftsnivået i Eidfjord, Ulvik og til dels Voss er høgare enn for andre kommunar med same innbyggjartal. Dersom vi tar utgangspunkt i gjennomsnittlege utgifter for kommunar i landet med same innbyggjartal i staden for Kostratal for desse fire kommunane vil innsparingspotensialet berre bli ca 10 mill. kroner. Utan å gå nærare inn på lokale tilhøve er det vanskeleg å vurdere kostnadseffektivisering på andre område. Eit moment som må takast med i vurderinga er at den nye kommunen vil vere stor geografisk med lange avstandar.

Det vil nok ikkje bli store endringar i tenestetilbodet og lokalisering av einingar når det gjeld grunnskule, sjukeheim, heimetenester og helsetenester, i alle fall ikkje på kort sikt.

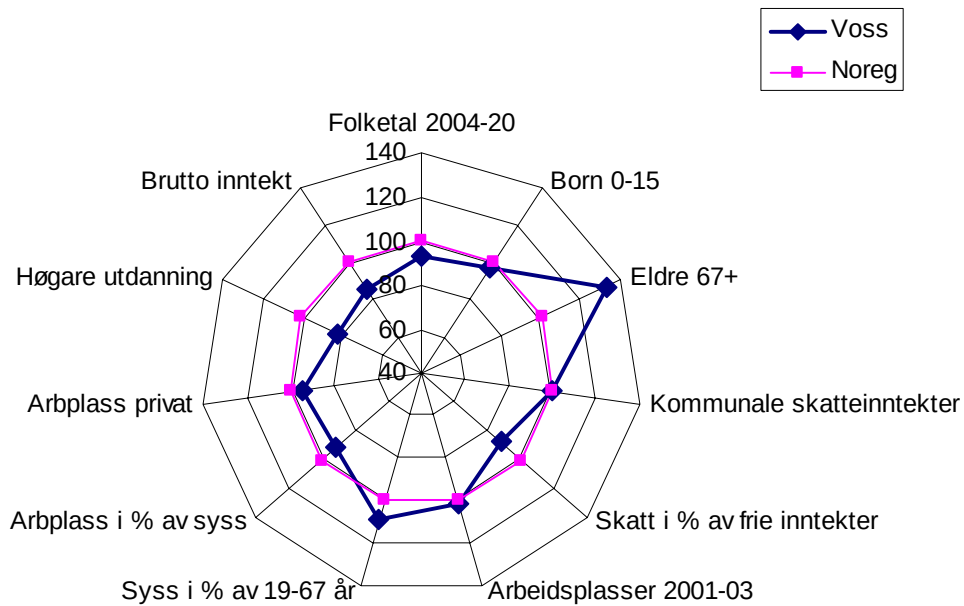
For tenester som krev høg og eventuelt spesialisert kompetanse og der ein har relativt få brukarar, vil ei samanslåing kunne vere ein fordel , særleg for Eidfjord, Ulvik og Granvin, fordi tenestene vil bli mindre sårbare. Samlokalisering vil gjere fagmiljøa større. Ein kan tenke seg at fleire av desse tenestene vil bli sentralisert til rådhuset i Voss, der det også kan vere lettast å rekruttere spesialkompetanse.

Politisk bildet av Voss er vist i figur 6.19.



Figur 6.19 Voss: Fordeling av stemmer etter parti. Kjelde: SSB Statistikkbanken

Attraktivitet



Figur 6.20 Attraktivitet Voss

Voss har svært høg del av folketalet i gruppa 67 år og eldre og ein forvente vekst i folketalet som er lågare enn landsgjennomsnittet. Både utdanningsnivå og inntektsnivå langt under landsgjennomsnittet. Ein stor del av folket i aldersgruppa 19-67 er sysselsett, men det er færre arbeidsplassar enn sysselsette, dvs. netto utpendling. Dei kommunale skatteinntektene, rekna pr innbyggjar, er som landsgjennomsnittet, medan eigenfinansieringsevna ligg godt under gjennomsnittet.

Kommunen står framfor store utfordringar knytt til aldersstruktur og personinntekter. Arbeidsplassar for folk med høgare utdanning bør og vere ei prioritert oppgåve.

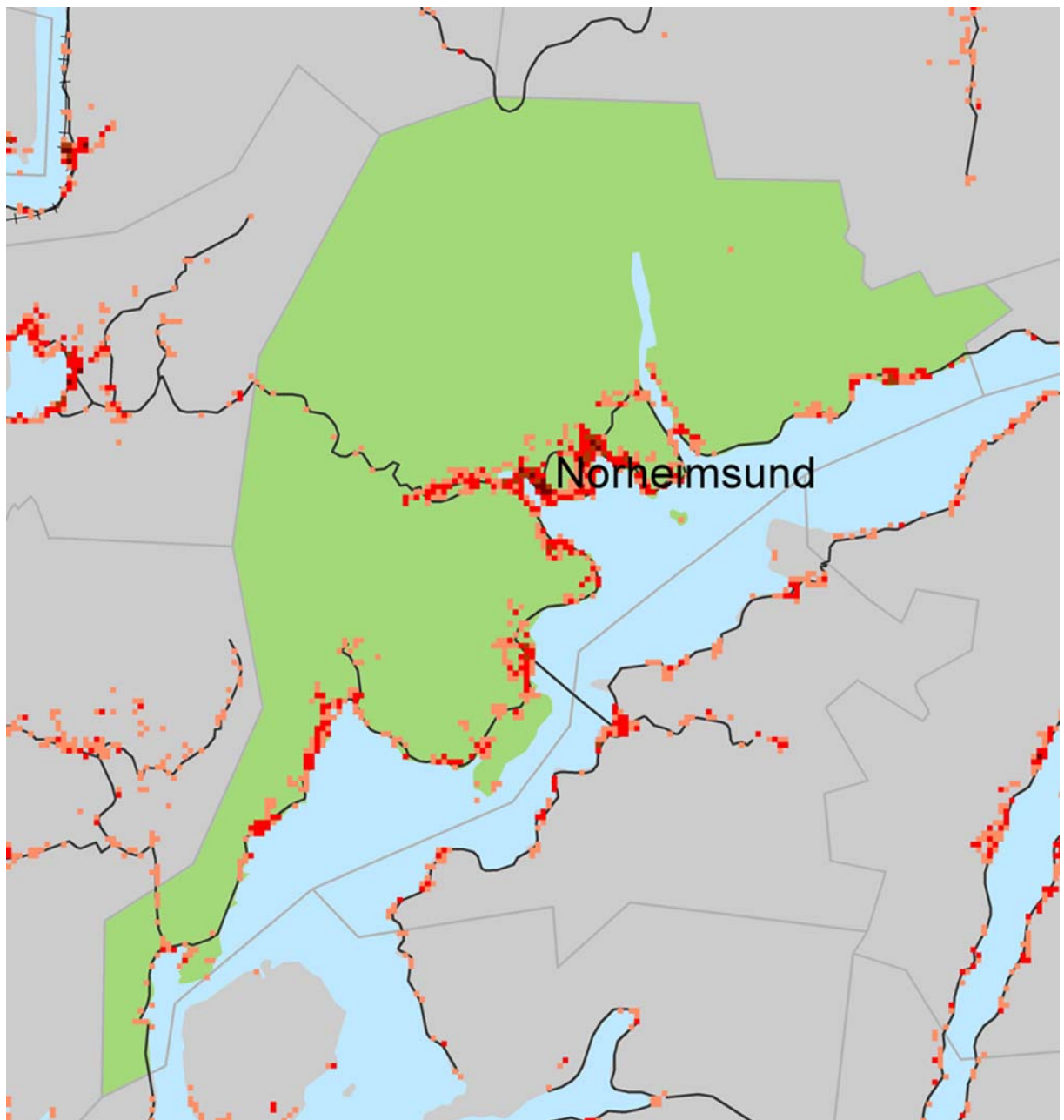
6.4.3 Kvam

Vi har ikkje funne nokon god partner for Kvam (sjå kap 6.2). Kvam blir derfor som i dag. Norheimsund er eit forholdsvis stort senter med ein god del tenestefunksjonar.

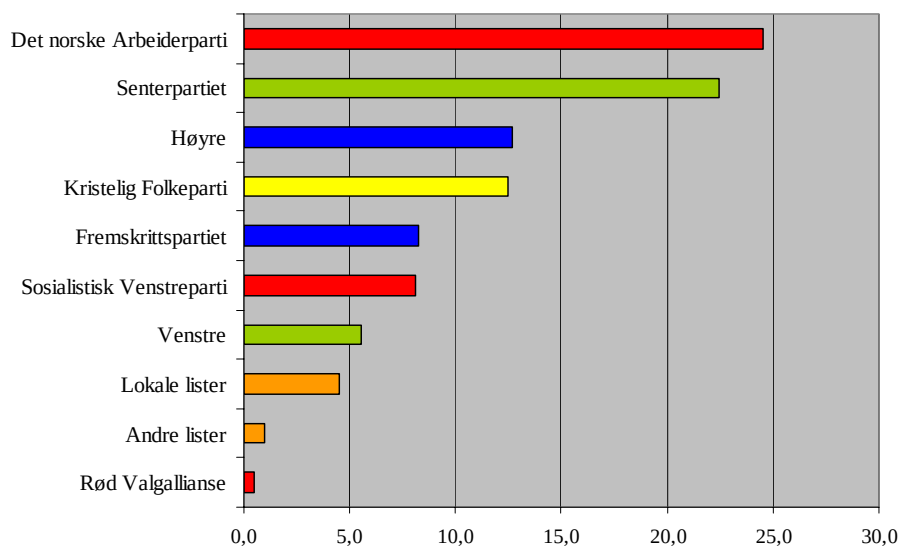
Kvam har skatteinntekter på 88% av landsgjennomsnittet og ein eigenfinansieringsdel på 59%. Kvam er såpass stor at dei ikkje har vesentlege smådriftsulemper og vil klare seg åleine.

Tabell 6.10 Faktaark Kvam. Kjelde: Kapittel 2-5

	Prosent av fylket	Kvam
Areal i km2	4	616
Folketal	1,9	8389
Folketal i kommunesenter		2112
Arbeidsplassar	1,8	3915
Sysselsette	1,9	4188
Del innb. i tettbygde strok		52
Sysselsette i prosent av 16-67 åringar		79,7
Arbeidsplassar i % av sysselsette		93,5
Tenestefunksjonar største tettstad 1999 (max 40)		25
Gj.sn reisetid til kommunesenter i dag (min)		11
Prosent pendling til Bergen		7
Prosent dekning Bergens Tidende		42
Prosent dekning Hordaland Folkeblad		89
Prosent dekning Hordaland		4
Skatt i % av landsgjennomsnittet		88
Skatt som del av frie inntekter		59
Eigedomsskatt		Ja
Utgifter til fellesadm. og styring, kr pr innbyggjar		2978
Utgifter til fellesadm. og styring som del av netto driftsutg.		9,5
Tap/gevinst fire sist "etablerte" årskull %		-31
Naturleg vekstkraft		124
Del innb 0-16 år		21
Del innb >67 år		17
Prosent vekst 2004-202		-2
Del av folketalet > 16 år med høgare utdanning		19
Største parti 1995/1999/ordfører 2003		Sp/Ap+Sp/ Ap

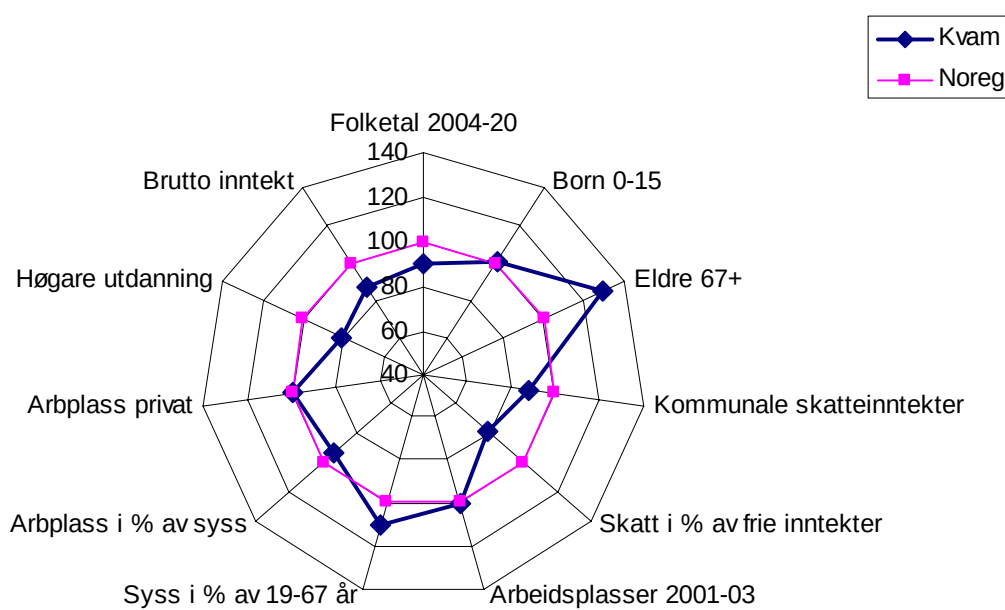


Figur 6.21 Kart over busetnaden i Kvam. Kvar raud rute er 250 m², og fargen er djupare jo tettare busetnaden er i kvar rute.



Figur 6.22 Kvam: Fordeling av stemmer etter parti. Kjelde: SSB Statistikkbanken

Attraktivitet



Figur 6.23 Attraktivitet Kvam

Kvam kommune har høg yrkesdeltaking og ein arbeidsplassvekst som landsgjennomsnittet 2001-2003. Kvam har like stor del av arbeidsplassane i privat sektor som snittet for landet, men ein stor del av desse arbeidsplassane er i jordbruket. Kvam ligg og på gjennomsnittet når det gjeld talet på unge 0-15 år. På dei sju andre indikatorane skårar Kvam dårleg. Kvam har ein svært stor del av folketalet i aldersgruppa 67 år og eldre, og etter SSB sine framskrivingar vil folketalet gå ned dei

komande 15 åra. Inntektsnivået er lågt, det same er dei kommunale skatteinntektene og kommunens eigenfinansieringsevne. Utdanningsnivået er mykje lågare enn gjennomsnittet i landet.

Ut frå våre indikatorar er Kvam kommune ikkje særleg robust. Det avstandar, geografi og tilhøre som gjer at vi likevel meiner at Kvam bør vere eigen kommune. Men skal Kvam halde oppe folketalet vil det krevje tiltak for å skape arbeidsplassar med høgare inntektsnivå og som i større grad etterspør folk med høgare utdanning. Dette vil og kunne styrke den kommunale økonomien. Ein bør og leite etter tiltak som kan få fleire unge til å busetje seg i kommunen.

6.5 Eit robust Nordhordland

Tabell 6.11 Fakta-ark Nordhordland. Kjelde: Kap 3-5

	Gulen	Modalen	Fedje	Lindås	Meland	Radøy	Masfjorden	Austrheim	Nordhordland
Areal i km2	596	385	9	474,1	91,3	110,7	558	55,9	2280 (15%)
Folketal	2462	366	659	12879	5767	4678	1712	2533	31056 (7%)
Folketal i kommunesenter	294		483	4224	1603	811		559	4224
Del av folketalet i tettbygde strok	23	0	73	41	46	35	0	38	37
Arbeidsplassar	1143	216	282	5692	1622	1536	543	1019	12053
Sysselsette	1204	195	287	6506	2847	2306	830	1274	15449
Sysselsette i prosent av 16-67 åringar	79,6	80,2	73,0	76,3	75,7	76,9	79,6	76,0	76,7
Arbeidsplassar i % av sysselsette	94,9	110,8	98,3	87,5	57,0	66,6	65,4	80,0	78,0
Tenestefunksjonar største tettstad 1999 (max 40)	2	4	6	32	11	8	2	14	32
Gj.sn reisetid til kommunesenter i dag (min)		7	1	12	6	8	16	5	
Avstand frå kommunesenter til Knarvik (min)	106 (ferje)	51	84 (ferje)		6	26	49	42	
Prosent pendling til Bergen	6	8	10	24	35	19	11	11	
Prosent innpendling frå andre kommunar i eininga	11	4	5	23	20	15	10	31	
Prosent utpendling til andre kommunar i eininga	5	1	4	8	20	22	22	32	
Prosent innflyttarar frå andre kommunar i denne eininga	16	8	12	24	25	29	29	35	
Prosent utflyttarar til andre kommunar i denne eininga	18	11	16	24	28	34	30	33	
Prosent dekning Bergens Tidende	39	40	38	44	46	40	39	44	
Prosent dekning Strilen	19	16	29	50	24	33	56	45	
Prosent dekning Nordhordland	40		41	39	48	46	36	40	
Prosent dekning Hordaland		31							
Skatt i % av landsgjennomsnittet	85	245	82	92	87	78	108	108	92
Skatt som del av frie inntekter	43	82	35	74	70	56	56	70	64
Eigedomsskatt	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	
Utgifter til fellesadm. og styring, kr pr innbyggjar	3524	20495	8483	2985	3815	3431	6655	6150	4033
Utgifter til fellesadm. og styring som del av netto driftsutg.	8,8	22	17,3	9,8	13,5	11	15,4	16,6	12,1
Tap/gevinst fire sist "etablerte" årskull %	-38	-10	-49	-7	29	-12	-36	-41	-13
Naturleg vekstkraft	136	138	126	108	125	118	148	119	118
Vekst prosent 2004-2020 (MMMM)	-2	-5	-6	4	17	0	-2	-5	4
Del innb. 0-16 år	23	21	20	23	26	22	21	21	23
Del innb. >67 år	17	14	22	12	9	15	18	13	13
Del av folketalet > 16 år med høgare utdanning	14	20	12	17	19	13	12	14	16
Største parti 1995/1999/ordfører 2003	Sp/Ap+Kr.f/Kr.f	L./L./L./L	Kr.f/Kr.f/H	Kr.f/Kr.f/Ap	Ap/Ap/H	Sp/Sp/Sp	Kr.f+H/Ap/H	Ap/Ap/Ap	Ap

Nordhordland

Nordhordland blir ein folkerik kommune med over 30 000 innbyggjarar og eit areal på 2280 km², dvs kommunen får 15 prosent av arealet og 7 prosent av folketalet. Området har ein spreidd busetnad der berre 37 prosent bur i tettstader. Det er bare Fedje som er tettbygd. Knarvik blir det største senteret, og har etter måten høg omsetning i varehandelen pr innbyggjar og mange tenestefunksjonar til å være ein så liten stad. Det tyder på at Lindås/Knarvik er eit handelssentrum for nabokommunane. Knarvik er senter for statlege tenestene som likningskontor og aetat. Her er og ein stor vidaregåande skule. (I tillegg er det vgs i Austrheim). Knarvik er og senter for fleire interkommunale samarbeidstiltak i regionen.

Pendlinga inn til Lindås frå dei fleste andre kommunane er også stor, sjølv om pendlinga til Bergen for dei fleste kommunane er større. Nordhordland får til saman ei arbeidsplassdekning på 78 prosent - dvs. dei får ei netto utpendling på 22 prosent (til Bergen). Det er mykje pendling mellom kommunar i denne regionen - unnataket er sølvsagt Fedje og Modalen, som ikkje ligg så gunstig til for dagpendling. I tillegg til tal for handel og pendling, syner flyttetala og avislesinga at dette er kommunar som har mykje med kvarandre å gjere. Modalen skil seg litt ut i dette selskapet.

Området kjem til å få vekst i folketalet framover, men den vil kome i området som ligg nærast Bergen - særleg Meland kan vente høg vekst. Dei områda som ligg lengst vekk frå Bergen og det nye kommunesenteret kan vente nedgang i folketalet.

Reiseavstandane internt i området er forholdsvis korte, men det er langt mellom ytterpunkta. Det er eit problem at Knarvik er lokalisert heilt i sørenden av området. Det gjer at reisetida til dit blir lang frå delar av området.



Figur 6.24 Kart over busetnaden i Nordhordland. Kvar raud rute er 250 m², og fargen er djupare jo tettare busetnaden er i kvar rute

Økonomisk bærekraft

Med dagens finansieringssystem vil Den nye Nordhordland kommune dei første 10 åra få om lag det same årlege rammetilskotet som dei åtte kommunane fikk før samanslåinga. Dei vil miste to regionaltilskot (Fedje og Gulen) og sju basistilskot på til saman 52 mill. kroner tilskot pr år, men dette vil kompenseras krone for krone gjennom eit årleg lovfesta inndelingstilskot dei første 10 åra etter samanslutninga. Etter 10 år vil tilskotet trappast ned over 5 år og frå det 15.de året vil rammetilskotet for Nordhordland kommune vere 52 mill. kroner lågare enn for dei fire kommunane før samanslåinga.

Ei samanslåing vil kunne føre til ein mindre reduksjon i inntektsutjamninga (4 mill. kroner pr år) sidan dei kommunane som har eit inntektsnivå under 90% vil miste ekstra kompensasjon for skatteinntekter under 90 %. Kommunane vil kunne få auka rammetilskot på 8 mill. kroner årleg som følgje av at kriterieverdien på urbaniseringskriteriet aukar. I tillegg vil auka kriterieverdiar på reisetidskriteria kunne slå positivt ut med store beløp. Dette har vi ikkje rekna på. Konsekvensane for endringar i andre faktorar enn dei som påverkar inndelingstilskotet er etter vår vurdering svært usikre. Sjå kapittel 4.1 for nærare omtale av føresetnadane for reknestykka.

Tabell 6.13 Oversikt over utrekningar for endringar i rammetilskot og administrative innsparingar

	Sum kommunane før endring	Nord-hordland (kort sikt 0-10 år)	Nord-hordland (lang sikt >15 år)
Endring rammetilskott pr år 1)			
*mill. kroner		4	-48
* i % av frie inntekter		0	-5,8
herav:			
* Endring basistilskott		-45	-45
* Endring regionaltilskott		-7	-7
* Endring inndelingstilskott		52	0
Sum endring pr år - lovfesta		0	-52
* Endring urbaniseringskriteriet		8	8
* Endring inntektsutjamning		-4	-4
Sum endring pr år inntektsutj og urb.tilsk		4	4
Fellesadministrasjon og styring			
Fellesadm og styring kr. pr innbyggjer	4033	2533	2533
Fellesadm og styring i % av netto driftsutgifter	12,1	7,6	7,6
Rekneeksempel årlege innsparingar;			
*Mill. kroner		40-46	40-46
*% av administrasjonsutgiftane		37	37
*% av netto driftsutgifter		4,5	4,5

1) I høve anslag på frie inntekter 2005.

På kort sikt vil den nye kommunen ha om lag dei same rammevilkåra som dei åtte kommunane har i dag. Etter 15 år vil ein få ein nedgang i inntektsnivået på 48 mill. kroner, som utgjer 5,8% av anslaget på frie inntekter i 2005. Dette gjeld altså om ein legg til grunn uendra inntektssystem.

Ein ny Nordhordland kommune vil ha eit skattenivå på 92% av landsgjennomsnittet og ein eigenfinansieringsdel på 64 %. Det er til dels store skilnader i inntektsnivå mellom kommunane i denne regionen. Modalen skil seg kraftig ut med eit svært høgt skattenivå. Masfjorden og Austrheim har og skatteinntekter over landsgjennomsnittet, mens dei andre kommunane ligg under. Det er Fedje, Gulen og Radøy som har lågast skatteinntekter og eigenfinansieringsdel. Ei samanslåing vil utjamne inntektene. Dersom ein tenker seg at det blir lagt større vekt på egne skatteinntekter i framtida, vil det kunne vere ein fordel for spesielt desse tre kommunane å slå seg saman med dei andre kommunane i regionen. Ser ein ei kommunesamanslåing i eit framtidig perspektiv der "småkommuneprofilen" i rammetilskotet fell bort, vil det ut frå eit økonomisk argument særleg vere Fedje og Gulen som har fordel av ei kommunesamanslåing. Modalen er ein heilt spesiell kommune som ut frå sitt høge inntektsnivå ikkje vil ha økonomisk motiv til å slå seg saman med andre kommunar. Med det inntektssystemet ein har i dag framover vil og ein liten kommune som Fedje ha eit godt inntektsgrunnlag som følgje av høge rammeoverføringer.

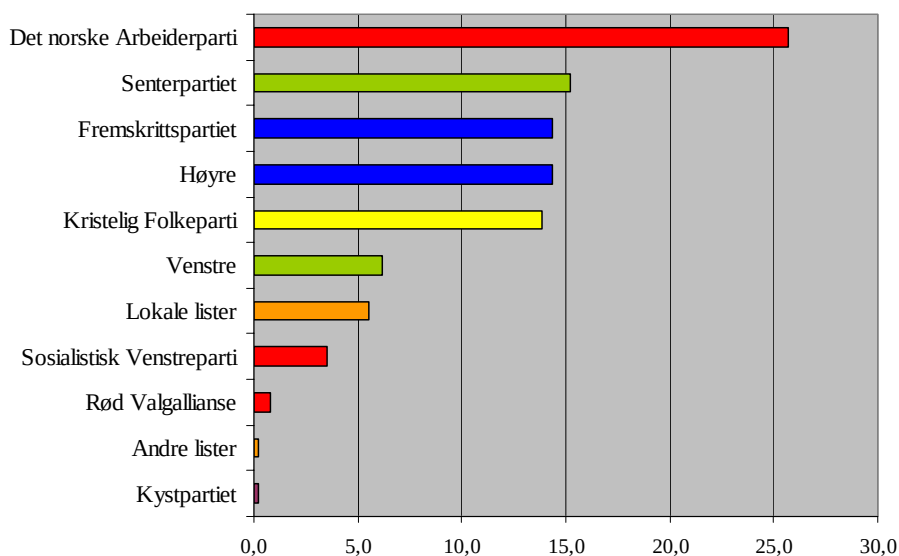
Kostnadseffektivitet og tenestetilbod

Om tenestetilbodet blir betre i ein storkommune vil mellom anna vere avhengig av om ein kan overføre midlar frå administrasjon til tenesteyting. Ei samanslåing av mange til dels små kommunar som i Nordhordland, vil kunne ganske store innsparingar.

Dei åtte kommunane brukar i snitt ca 4000 kroner pr innbyggjar til fellesadministrasjon og styring. Utgiftene varierar mykje mellom kommunane. Noko av variasjonen skuldast storleik, mens anna skuldast ulike prioriteringar, inntekter osv. Rekneskapstala for store kommunar rundt 30.000 innbyggjarar visar ca 2500 kroner pr innbyggjar. Dersom vi legg til grunn dette nivået for Nordhordland kommune, vil dette gje ei innsparing på 46 mill. kroner. Dette er 37% av utgiftene til fellesadministrasjon og 4,5% av netto driftsutgifter. Det er grunn til å tru at Nordhordland kommune må ha ein sentralisert administrasjon for å kunne realisere desse stordriftsfordelane. Utan å gå nærare inn på lokale tilhøve er det vanskeleg å vurdere kostnadseffektivisering på andre område. Ei stor utfordring for denne kommunen er at den vil vere stor i både areal og folketal, relativt spreiddbygd og med til dels lange avstandar og vanskelege kommunikasjonar.

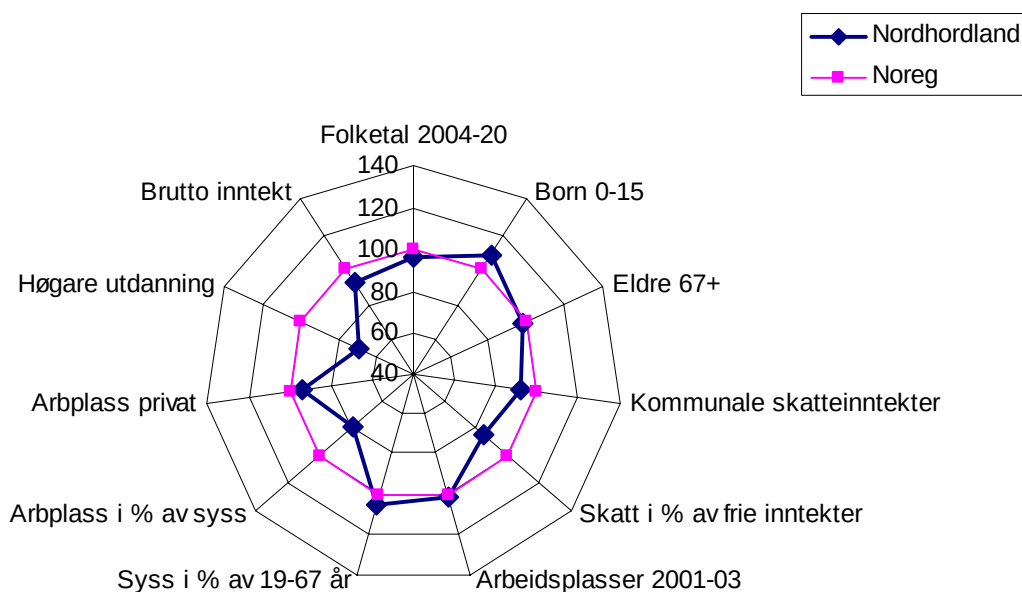
Dei store avstandane vil gi ei utfordring når det gjeld lokalisering og organisering av tenestetilbodet. Det vil nok ikkje bli store endringar i tenestetilbodet og lokalisering av einingar når det gjeld grunnskule, sjukeheim, heimetenester og helsetenester, i alle fall ikkje på kort sikt. Ved ei samanslåing av kommunar må tenestetilbodet harmoniserast og "utjamnast" på tvers av dei tidlegare kommunegrensene. Med ulike inntektsføresetnader vil nivået på tenestetilbodet kunne vere forskjellig frå kommune til kommune. Dette er nok mest tydeleg i Modalen, der inntektsnivået gir grunnlag for eit langt høgare tenestetilbod enn i dei andre kommunane. For tenester som krev høg og eventuelt spesialisert kompetanse og der ein har relativt få brukarar, vil ei samanslåing kunne vere ein fordel, særleg for dei minste kommunane, fordi tenestene vil bli mindre sårbare. Samlokalisering vil gjere fagmiljøa større. Ein kan tenke seg at fleire av desse tenestene vil bli sentralisert til rådhuset i Knarvik, der det også kan vere lettast å rekruttere spesialkompetanse.

Politisk er også dette eit svært samansatt region. Dersom vi legg stemmefordelinga frå førre kommuneval til grunn, vil det største partiet i området bli Arbeidarpartiet.



Figur 6.15 "Nordhordland" - stemmer fordelt etter parti (som ved valet 2003). Kjelde: SSB

Attraktivitet



Figur 6.26 Attraktivitet Nordhordland

Nordhordland har yrkesdeltaking over landsgjennomsnittet, men talet på arbeidsplassar er langt lågare enn sysselsettinga, dvs. det er stor netto utpendling frå området. Inntektsnivået er relativt lågt, det same gjeld dei kommunale skatteinntektene og den kommunale eigenfinansieringsevna. Utdanningsnivået ligg langt attende i høve til landsgjennomsnittet. Kommunen har ein relativt

gunstig aldersstruktur, med større del unge enn gjennomsnittet for landet. Kommunen kan vere sårbar fordi mange av industriarbeidsplassane er å finne i relativt få store bedrifter.

Dei største utfordringane er å få arbeidsplassvekst. Som for dei fleste kommunane utanfor Bergen er det særleg mangel på arbeidsplassar for folk med høgare utdanning.

6.6 Eit robust Bergen og omland

6.6.1 Midthordland: Fusa - Os - Samnanger

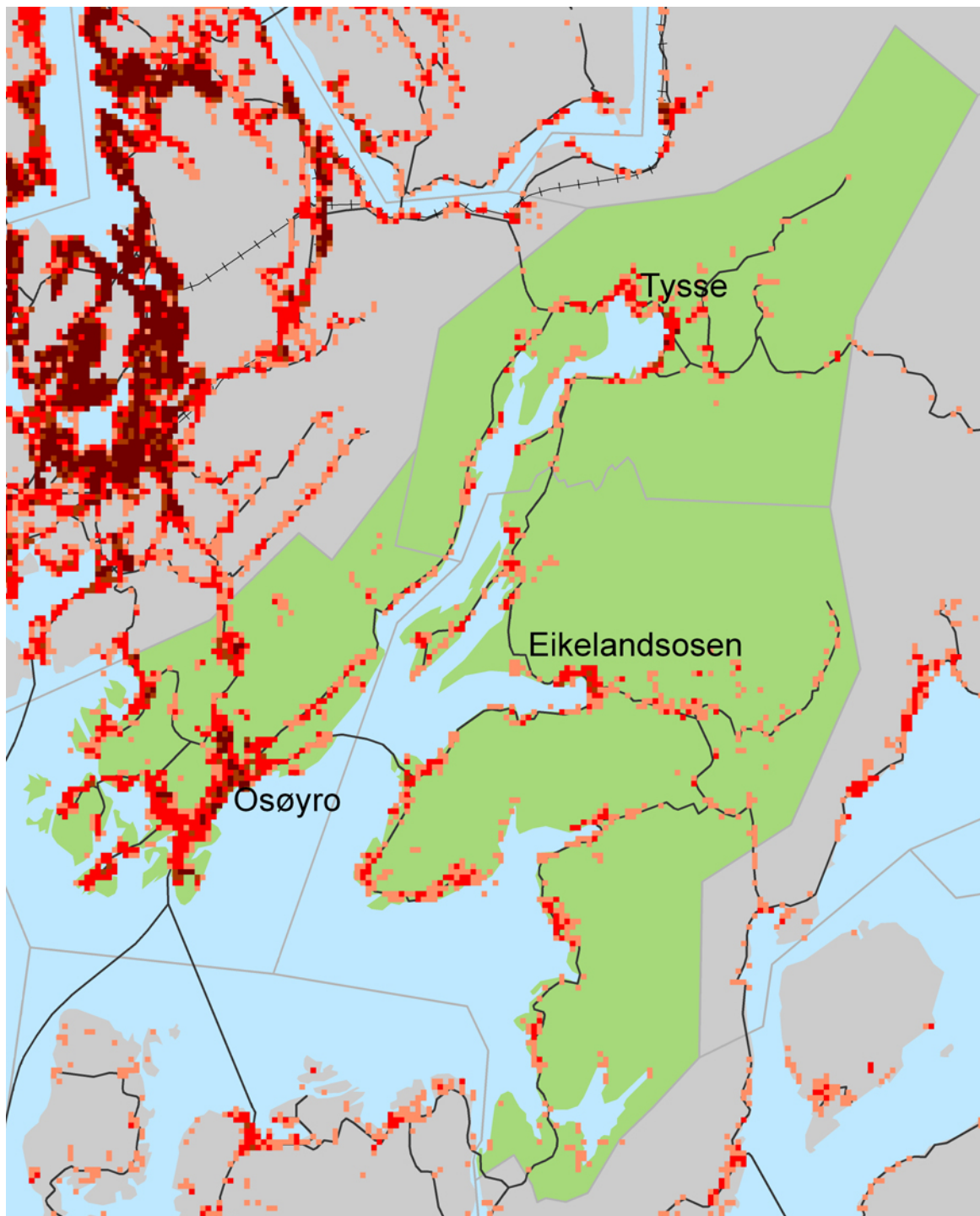
Midthordland blir ein kommune på 784 km² og vel 20 000 innbyggjarar, eller 4,6 prosent av fylket. Det største senteret blir Osøyro med nær 8000 innbyggjarar og med mange tenestefunksjonar og høg omsetning samanlikna med dei andre sentra i Midthordland. Frå Eikelandssosen til Osøyro er det 42 minuttar med ferje, og frå Tysse til Osøyro er det 67 minuttar med same ferja. Dette er ikkje noko godt alternativ for Samnanger. Samnanger vil ut frå reisetidskriteriet vere meir tent med å vere del av Oster.

Midthordland blir ein pendlarkommune med ein netto utpendling på 33 prosent, der dei fleste pendlar til Bergen. Internpendlinga er låg, med unnatak av at dei som pendlar frå Os til Fusa og som har 8 prosent av arbeidsplassane i Fusa. (11 prosent av arbeidsplassane i fusa er hadde av folk frå Os og Samnanger). Det er lite flytting mellom Fusa og Os, men etter måten mange flyttingar frå kvar av desse til Os, og omvendt.

Demografisk sett er Midthordland vekstkraftig. Det er venta vekst i folketalet både i Os og Fusa, men Samnanger kjem til å få ein moderat nedgang. Aldersstrukturen i Os er nok så ulik den i Fusa og Samnanger. Os har ein ung folkesetnad, mens Fusa og Samnanger har mange gamle og få unge. Ei samanslåing vil utjamne forskjellane. Fusa og Samnanger har ein etter måten stor rekrutteringsvikt av unge vaksne, mens Os nesten greier å reprodusere desse aldersgruppene fullt ut.

Tabell 6.13 Faktaark Midhordland. Kjelde: Kapittel 2-5

	Fusa	Os	Samnanger	Midthordland
Areal i km2	378,8	139,5	265,5	784 (5.1%)
Folketal	3728	14611	2331	20670 (4,6 %)
Folketal i kommunesenter	426	7850	905	7850
Arbeidsplassar	1763	4768	584	7115 (3,4%)
Sysselsette	1843	7654	1183	10680 (4,9%)
Sysselsette i % av folketalet	49,4	52,4	50,8	51,7
Sysselsette i prosent av 16-67 åringar	80,0	78,4	78,1	78,6
Arbeidsplassar i % av sysselsette	95,7	62,3	49,4	66,6
Del innb. busett i tettbygde strok	11	81	37	63
Tenestefunksjonar største tettstad 1999 (max 40)	11	29	4	29
Gj.sn reisetid til kommunesenter i dag (min)	13	7	5	
Avstand frå kommunesenter til Osøyro (min)	42		67	
Prosent pendling til Bergen	13	38	40	
Prosent innpendling frå andre kommunar i eininga	11	4	1	
Prosent utpendling til andre kommunar i eininga	5	6	2	
Prosent innflyttarar frå andre kommunar i denne eininga	17	4	8	
Prosent utflyttarar til andre kommunar i denne eininga	13	5	11	
Prosent dekning Bergens Tidende	49	54	51	
Skatt i % av landsgjennomsnittet	96	97	94	97
Skatt som del av frie inntekter	59	83	61	75
Eigedomsskatt	Ja	Nei	Ja	
Utgifter til fellesadm. og styring, kr pr innbyggjar	3407	2445	3266	2711
Utgifter til fellesadm. og styring som del av netto driftsutg.	11,1	10,1	10,5	10,4
Tap/gevinst fire sist "etablerte" årskull %	-33	-1	-27	-11
Naturleg vekstkraft	121	115	124	117
Prosent vekst 2004-2020 (MMMM)	1	7	-2	5
Del innb. 0-16 år	22	24	20	23
Del innb. >67 år	17	10	16	12
Del av folketalet > 16 år med høgare utdanning	17	22	15	20
Største parti 1995/1999/ordfører 2003	Sp/Sp/ Sp	L.l/Fr.p/ Fr.p	Ap/Ap/ Kr.f	Frp



Figur 6.27 Kart over busetnaden i Midthordland. Kvar raud rute er 250 m², og fargen er djupare jo tettare busetnaden er i kvar rute

Økonomisk bærekraft

Tabell 6.14 Oversikt over utrekningar for endringar i rammetilskot og administrative innsparingar

	Sum kommunane før endring	Os-Fusa (kort sikt 0-10 år)	Os-Fusa (lang sikt >15 år)
Endring rammetilskott pr år 1)			
*mill. kroner		3	-13
* i % av frie inntekter		0,5	-2,6
herav:			
* Endring basistilskott		-13	-13
* Endring regionaltilskott		-3	-3
* Endring inndelingstilskott		16	0
Sum endring pr år - lovfesta		0	-16
* Endring urbaniseringskriterie		3	3
* Endring inntektsutjamning		0	0
Sum endring pr år inntektsutj og urb.tilsk		3	3
Fellesadministrasjon og styring			
Fellesadm og styring kr. pr innbyggjer	2711	2445	2445
Fellesadm og styring i % av netto driftsutgifter	10,4	9,3	9,3
Rekneeksempel årlege innsparingar;			
*Mill. kroner		6	6
*% av administrasjonsutgiftane		10	10
*% av netto driftsutgifter		1,1	1,1

1) I høve anslag på frie inntekter 2005.

Med dagens finansieringssystem vil Midthordland kommune dei første 10 åra få om lag det same årlege rammetilskotet som dei tre kommunane fikk før samanslåinga. Dei vil miste eit regionaltilskot (Samnanger) og to basistilskot på til saman 16 mill. kroner pr år, men dette vil kompenseras krone for krone gjennom eit årleg lovfesta inndelingstilskot dei første 10 åra etter samanslutninga. Etter 10 år vil tilskotet trappast ned over 5 år og frå det 15.de året vil rammetilskotet for Midthordland kommune vere 16 mill. kroner lågare enn for dei fire kommunane før samanslåinga.

Ei samanslåing vil ikkje påverke inntektsutjamninga sidan alle dei fire kommunane har eit inntektsnivå som er over 90% av landsgjennomsnittet. Kommunane vil kunne få auka rammetilskot på 3 mill. kroner som følgje av at kriterieverdien på urbaniseringskriteriet aukar. I tillegg vil auka kriterieverdiar på reisetidskriteria kunne slå positivt ut med ganske store beløp. Dette har vi ikkje rekna på. Konsekvensane for endringar i andre faktorar enn dei som påverkar inndelingstilskotet er etter vår vurdering svært usikre. Sjå kapittel 4.1 for nærare omtale av føresetnadane for reknestykka.

Endringane i rammetilskotet kan ikkje seiast å vere vesentlege for desse tre kommunane og bør ikkje sjåast som ei hindring for å slå seg saman. På kort sikt vil den nye kommunen ha om lag dei same rammevilkåra som dei fire kommunane har i dag. Etter 15 år vil ein få ein nedgang i inntektsnivået på 13 mill. kroner, som utgjer 2,6% av anslaget på frie inntekter i 2005. Dette gjeld dersom ein ikkje endrar inntektssystemet.

Midthordland kommune vil ha eit skattenivå på 97% av landsgjennomsnittet og ein eigenfinansieringsdel på 75%, med andre ord ein ganske robust kommune økonomisk sett. Det er ikkje så store skilnader i skatteinntekter mellom dei tre kommunane. Eigenfinansieringsdelen er høgare i Os enn i dei andre to kommunane. Ser ein ei kommunesamanslåing i eit framtidig perspektiv der ”småkommuneprofilen” i rammetilskotet fell bort, vil det ut frå eit økonomisk argument kunne vere ein fordel for Samnanger, og til dels Fusa å slå seg saman med Os. Os er frå før ein relativt robust kommune, økonomisk sett.

Kostnadseffektivitet og tenestetilbod

Om tenestetilbodet blir betre i ein storkommune vil mellom anna vere avhengig av om ein kan overføre midlar frå administrasjon til tenesteyting. Sidan både Samnanger og Fusa er relativt små vil det truleg vere mogleg å hente ut stordriftsfordelar ved ei samanslåing.

Dei tre kommunane har i snitt ca 2700 kroner pr innbyggjar i utgifter til administrasjon og styring. Alle dei tre kommunane har låge utgifter til administrasjon og styring samanlikna med andre kommunar med om lag same folketal. Os kommune har gjennomsnittlege utgifter pr innbyggjar på 2445 kroner pr innbyggjar i 2003. Dersom vi legg til grunn at Midthordland kommune vil ha dei same utgiftene til fellesadministrasjon og styring pr innbyggjar som Os, vil dette gje ei årleg innsparing på ca 6 mill. kroner årleg i høve til sum utgifter for alle dei tre kommunane i dag, som vil seie 10% av netto administrasjonsutgifter, men berre ca 1,1 % av dei totale netto driftsutgiftene. Utan å gå nærare inn på lokale tilhøve er det vanskeleg å vurdere kostnadseffektivisering på andre område.

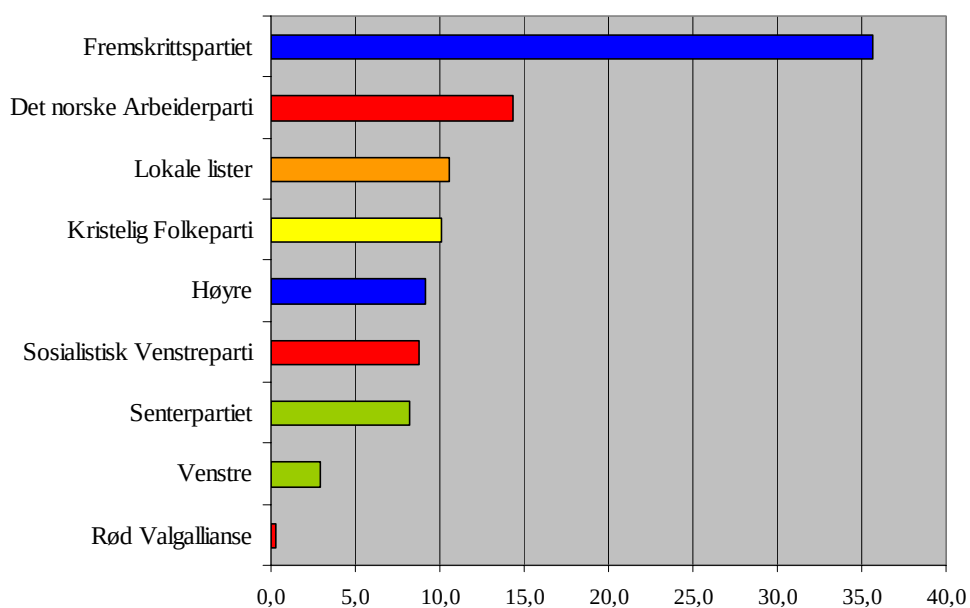
Vei ei endring i kommunestruktur vil ein og få auka kostnader i ein periode før ein får den nye kommuneorganisasjonen i drift. Ein del av desse meirkostnadane vil bli kompenserte frå staten. Det vil og kunne ta tid før ein får realisert innsparingar fullt ut.

Det vil nok ikkje bli store endringar i tenestetilbodet og lokalisering av einingar når det gjeld grunnskule, sjukeheim, heimetenester og helsetenester, i alle fall ikkje på kort sikt. I dag har Os ein meir sentralisert skulestruktur enn dei to andre kommunane og spesielt Fusa. Dette kan både ha med prioriteringar og geografi å gjere. Det vil vere det politiske fleirtalet i den nye kommunen som avgjer korleis skulestrukturen blir i framtida.

For tenester som krev høg og eventuelt spesialisert kompetanse og der ein har relativt få brukarar, vil ei samanslåing kunne vere ein fordel, særleg for dei to minste kommunane, fordi tenestene vil bli mindre sårbare. Samlokalisering vil gjere fagmiljøa større. Ein kan tenke seg at fleire av desse tenestene vil bli sentralisert til rådhuset i Os

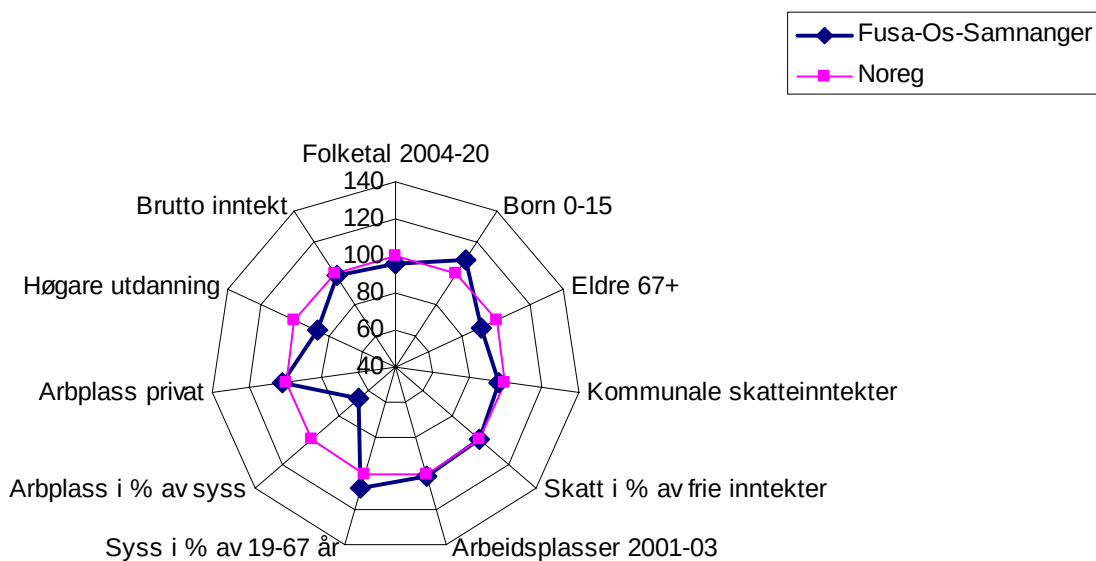
Politisk:

Midthordland er svært ulikt samansatt politisk. I Fusa står Senterpartiet sterkt, Os er den mest kjente framstegspartikommunen i landet, medan Samnanger no har den einaste ordføraren i fylket frå Kristeleg folkeparti - etter to periodar med Arbeidarpartiet som største parti. Figuren viser korleis det politiske bilete i kommunen vil bli om vi legg stemmane frå førre kommuneval til grunn.



Figur 6.28 "Midthordland" - stemmer fordelt etter part (som ved valet 2003). Kjelde: SSB

Attraktivitet



Figur 6.29 Attraktivitet Midthordland/Fusa-Os-Samnanger

"Midthordland" har bra inntektsnivå og bra kommunale inntekter og kommunal eigenfinansieringsevne. Aldersstrukturen er og gunstig. Yrkesdeltakinga er høg, men det er stor

netto utpendling og utdanningsnivået er, som i alle kommunar utanom Bergen, lågare enn landsgjennomsnittet. Delar av Midthordland ligg svært nær Bergen, og ein må forvente at dette blir ein utpendlingskommune også i framtida. Slik sett kan kommunane i ein viss grad styre utviklinga gjennom areal- og bustadpolitikken, i alle fall i delar av kommunen. Har kommunen ambisjonar utover dette, må det til ein kraftig satsing for å skape arbeidsplassar til ein større del av innbyggjarane.

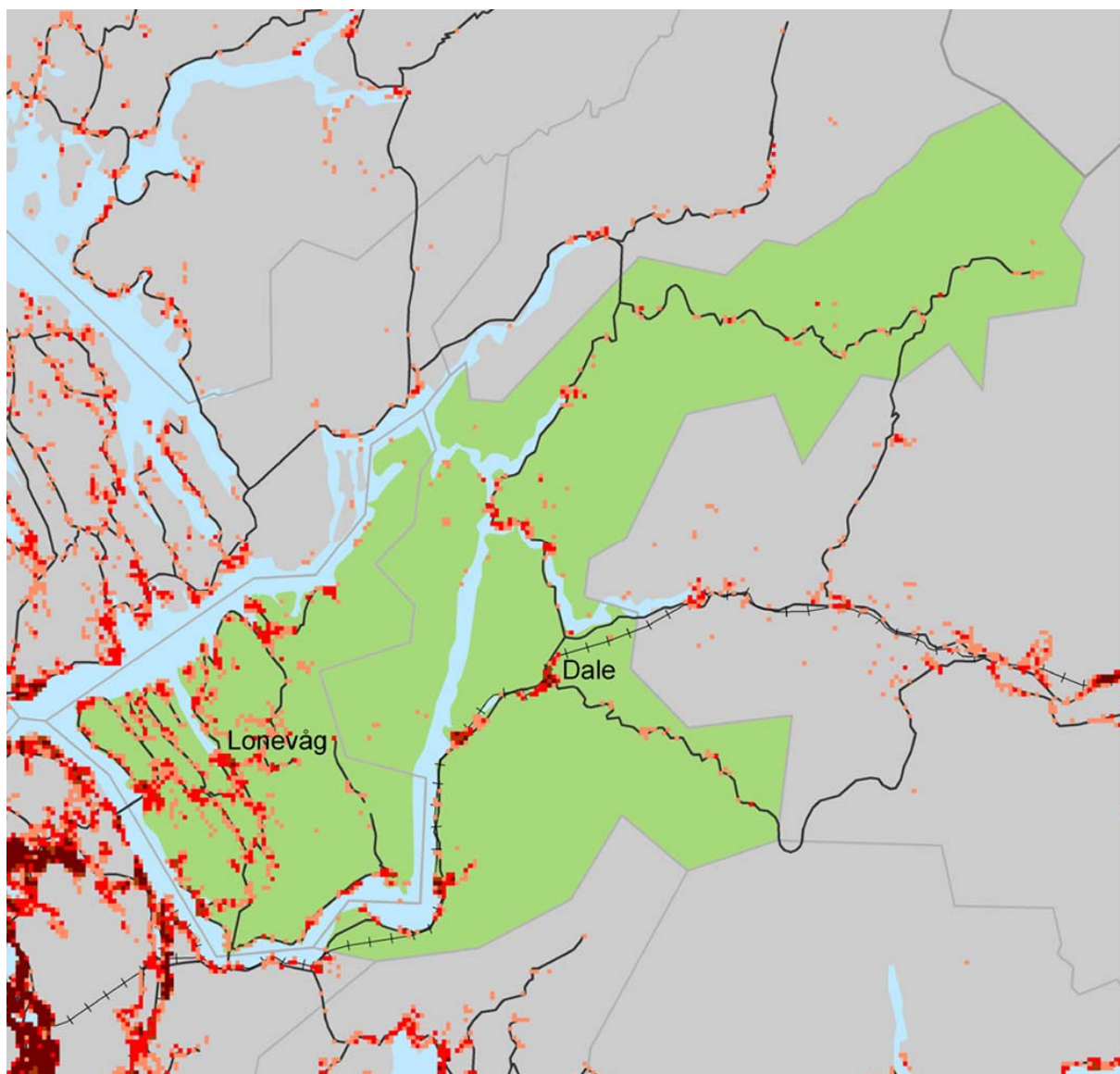
6.6.2 Oster med Arna

Vaksdal og Osterøy har det til felles at mange av dei yrkesaktive i desse kommunane pendlar til Bergen på jobb. Dei har omtrent ingen intern utveksling av korkje pendlarar eller flyttarar. Slik er det også med Samnanger, så det er på mange måtar naturleg å inkludere Samnanger i "Oster". Eit naturleg kommunesenter for Oster er Arna. Vaksdal, Osterøy og Arna har til saman 26 795 innbyggjarar (nær 6 prosent av folketalet i fylket).

Vaksdal og Osterøy er ikkje blant dei mest vekstkraftige eller robuste kommunane, men dei vil bli styrka ved å få med seg Arna. Vi har ikkje anna data for bydelen Arna enn folketal, så vi har ikkje kunna rekna ut korleis den nye Oster vil bli på alle indikatorane nedanfor. Både Ytre Arna og Indre Arna er store tettstadar samanlikna med Lonevåg og Dale, og har allereie før dei eventuelt vert kommunesenter mange senter- og tenestefunksjonar.

Tabell 6.15 Fakta-ark "Oster"

	Arna	Vaksdal	Osterøy	Oster
Areal i km2		737,7	254,2	1257
Folketal	12117	4173	7174	13678
Folketal i kommunesenter		1209	928	1209
Arbeidsplassar		1648	2313	4545
Sysselsette		1879	3449	6511
Sysselsette i prosent av 16-67 åringar		75,0	76,6	76,4
Arbeidsplassar i % av sysselsette		87,7	67,1	69,8
Tenestefunksjonar største tettstad 1999 (max 40)	24	7	8	24
Gj.sn reisetid til kommunesenter i dag (min)		10	10	
Avstand frå kommunesenter til Indre Arna (min. med bil)		41	41	
Prosent pendling til Bergen		19	33	
Prosent innpendling frå andre kommunar i eininga		1	1	
Prosent utpendling til andre kommunar i eininga		1	1	
Prosent innflyttarar frå andre kommunar i denne eininga		1	1	
Prosent utflyttarar til andre kommunar i denne eininga		2	1	
Prosent dekning Bergens Tidende		39	49	
Prosent dekning Hordaland		25		
Prosent dekning Bygdanytt			58	
Skatt i % av landsgjennomsnittet		94	84	91
Skatt som del av frie inntekter		61	61	61
Eigedomsskatt		Ja	ja	
Utgifter til fellesadm. og styring, kr pr innbyggjar		5056	3731	4218
Utgifter til fellesadm. og styring som del av netto driftsutg.		13,1	13,5	13,4
Tap/gevinst fire sist "etablerte" årskull %		-34	-26	-29
Naturleg vekstkraft		131	128	129
Vekst prosent 2004-2020 (MMMM)		-8	1	-2
Del innb. 0-16 år		20	24	22
Del innb. >67 år		20	14	16
Del av folketalet > 16 år med høgare utdanning		13	13	13
Største parti 1995/1999/ordfører 2003		Ap/Ap+L.l./H	Ap+L.l./L.l./Ap	Ap



Figur 6.30 Kart over busetnaden i Oster. Kvar raud rute er 250 m², og fargen er djupare jo tettare busetnaden er i kvar rute

Økonomisk bærekraft

Tabell 6.16 Oversikt over utrekningar for endringar i rammetilskot og administrative innsparingar

	Sum kommunane før endring	Oster (kort sikt 0-10 år)	Oster (lang sikt >15 år)
Endring rammetilskott pr år 1)			
*mill. kroner		0	-6
* i % av frie inntekter		0	-2,0
herav:			
* Endring basistilskott		-6	-6
* Endring regionaltilskott		0	0
* Endring inndelingstilskott		6	0
Sum endring pr år - lovfesta		0	-6
* Endring urbaniseringskriterie		1	1
* Endring inntektsutjamning		-1	-1
Sum endring pr år inntektsutj og urb.tilsk		0	0
Fellesadministrasjon og styring			
Fellesadm og styring kr. pr innbyggjer	4218	2900	2900
Fellesadm og styring i % av netto driftsutgifter	13,4	9,2	9,2
Rekneeksempel årlege innsparingar;			
*Mill. kroner		6-15	6-15
*% av administrasjonsutgiftane		31	31
*% av netto driftsutgifter		4,2	4,2

1) I høve anslag på frie inntekter 2005.

Med dagens finansieringssystem vil Oster kommune dei første 10 åra få om lag det same årlege rammetilskotet som dei fire kommunane fikk før samanslåinga. Dei vil miste eit basistilskot på til saman 6,4 mill. kroner i tilskot pr år, men dette vil kompenseras krone for krone gjennom eit årleg lovfesta inndelingstilskot dei første 10 åra etter samanslutninga. Etter 10 år vil tilskotet trappast ned over 5 år og frå det 15.de året vil rammetilskotet for Oster kommune vere 6,4 mill. kroner lågare enn for dei to kommunane før samanslåinga.

Ei samanslåing vil såvidt påverke inntektsutjamninga i negativ retning, sidan Osterøy kommune har eit inntektsnivå som er under 90% av landsgjennomsnittet. På den andre sida vil den nye kommunen kunne få auka rammetilskot som følgje av at kriterieverdien på urbaniseringskriteriet aukar. I tillegg vil auka kriterieverdiar på reisetidskriteria kunne slå positivt ut med ganske store beløp. Dette har vi ikkje rekna på. Konsekvensane for endringar i andre faktorar enn dei som påverkar inndelingstilskotet er etter vår vurdering svært usikre. Sjå kapittel 4.1 for nærare omtale av føresetnadane for reknestykka.

Endringane i rammetilskotet er små for desse to kommunane og bør ikkje sjåast som ei hindring for å slå seg saman. På kort sikt vil den nye kommunen ha om lag dei same rammevilkåra som dei to kommunane har i dag. Etter 15 år vil ein få ein nedgang i inntektsnivået på 6,4 mill. kroner, som utgjer 2,0% av anslaget på frie inntekter i 2005. Dette gjeld når ein legg til grunn uendra inntektssystem.

Oster kommune vil ha eit skattenivå på 91% av landsgjennomsnittet og ein eigenfinansieringsdel på 61 %. Vaksdal har litt høgare skatteinntekter enn Osterøy og i tillegg har Vaksdal høgare

inntekter frå eigedomsskatt. Vei ei samanslåing blir disse inntektene utjamna. Sidan ingen av kommunane er av dei minste vil ikkje eit framtidig perspektiv der ”småkommuneprofilen” i rammetilskotet fell bort ha så mykje å seie.

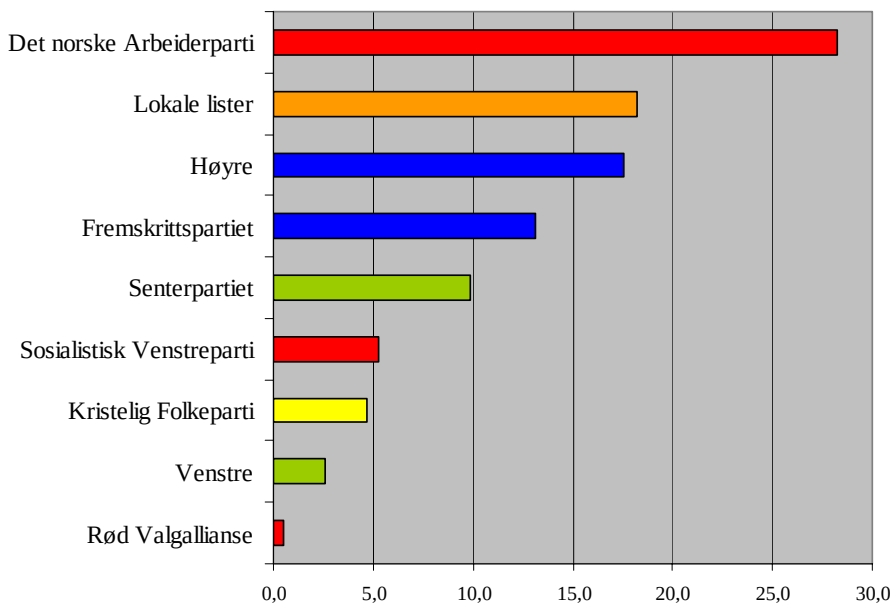
Kostnadseffektivitet og tenestetilbod

Om tenestetilbodet blir betre i ein storkommune vil mellom anna vere avhengig av om ein kan overføre midlar frå administrasjon til tenesteyting. Begge dei to kommunane er såpass små at det vil vere eit potensial for å ta ut stordriftsfordelar ved ei samanslåing.

Før innsparingar vil Oster kommune ha utgifter til fellesadministrasjon og styring på 4.200 kroner pr innbyggjar. Gjennomsnittleg utgift for kommunar i denne størrelsesgruppa er 2.900 kroner. Dersom utgiftene reduserast til dette nivået vil den nye kommunen ha 15 mill. kroner lågare utgifter pr år enn dei to kommunane har til saman i dag. Dette utgjør 30% av utgiftene til administrasjon og leing og 4,2% av netto driftsutgifter. Vaksdal har relativt høge utgifter pr innbyggjar samanlikna med andre kommunar med same talet på innbyggjarar. Eit alternativt reknestykke basert på gjennomsnittstal for kommunar med tilsvarende storleik gir litt under det halve i innsparing; 6 mill. kroner. Utan å gå nærare inn på lokale tilhøve er det vanskeleg å vurdere kostnadseffektivisering på andre område.

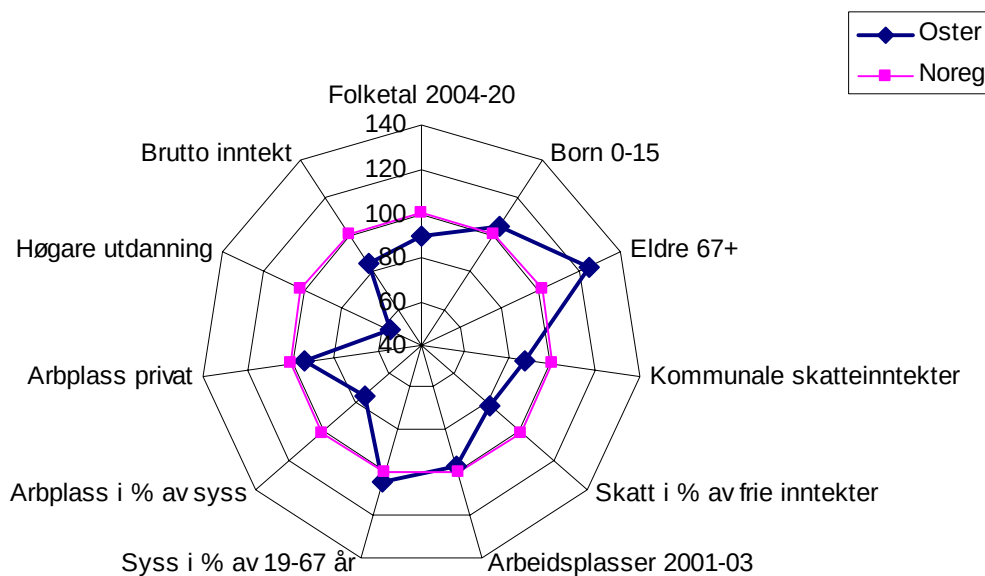
Det vil nok ikkje bli store endringar i tenestetilbodet og lokalisering av einingar når det gjeld grunnskule, sjukeheim, heimetenester og helsetenester, i alle fall ikkje på kort sikt. Tenester som krev høg og eventuelt spesialisert kompetanse og der ein har relativt få brukarar vil sannsynlegvis bli lokalisert til kommunesenteret .

Politisk:



Figur 6.31 ”Oster” - stemmer fordelt etter part (som ved valet 2003). Kjelde: SSB

Attraktivitet



Figur 6.32 Attraktivitet Oster

Oster har relativt høg yrkesdeltaking og relativt mange unge 0-15 år. På alle dei ni andre indikatorane skårar Oster dårlegare enn landsgjennomsnittet. Inntektsnivået er lågt og det er langt færre arbeidsplassar enn sysselsette, dvs. sto netto utpendling. Ein svært liten del av dei busette i Oster har høgare utdanning. Dei kommunale skatteinntektene er låge, det same er den kommunale eigenfinansieringsevna (kommunal skatt i prosent av dei frie inntektene). Ut frå framskrivingane til SSB må ein forvente at folketalet går ned dei neste 15 åra.

Oster er ikkje ein robust kommune, ut frå desse indikatorane. Avstandar og topografi har gjort at vi likevel har landa på at Oster bør vere ein eigen kommune. Men for at dette skal bli ein sterkare kommune, må den få fleire arbeidsplassar. Dette må helst vere arbeidsplassar som krev høgare utdanning og som har eit høgare inntektsnivå enn det som er i Oster i dag. Ei slik utvikling vil og styrke den kommunale økonomien. Oster kan neppe dra i gang ein slik utviklingsprosess aleine, men treng hjelp frå regionale og statlege styresmakter.

Oster forutset at Arna blir kommunesenter. Då vert kommunen om lag dobbelt så stor.

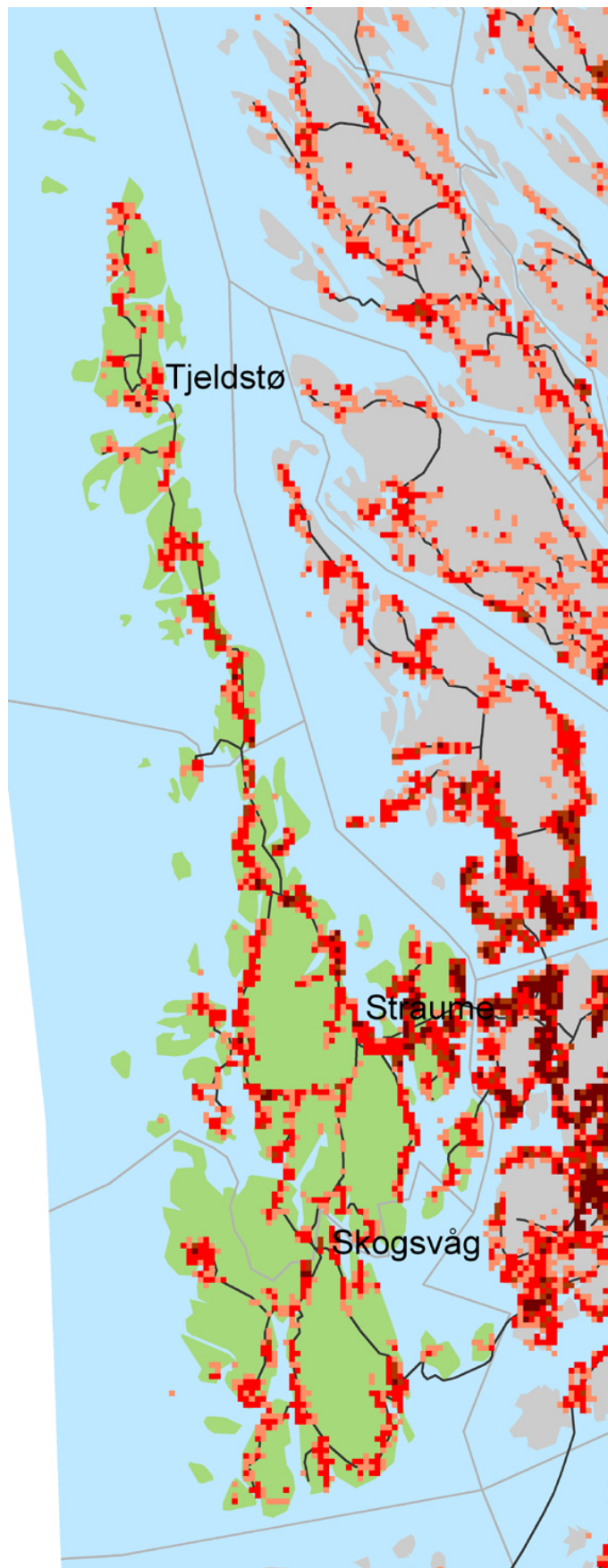
6.6.3 Sotra

Sotra blir ein lang, men ingen stor kommune i areal. Folketalet blir på 29.000 og veks raskt. Det største senteret blir Knarrevik/Straume med vel 9000 innbyggjarar. Talet arbeidsplassar på Sotra er i dag berre ca 9 600, mens talet på sysselsette er vel 14 000. Det blir ei kommuneining med stor utpendling til Bergen. Mange pendlar og frå Sund til Fjell og frå Øygarden til Fjell. Flyttinga følgjer også dette mønsteret. Dei interne avstandane er ikkje så lange. Frå Tjeldstø til Straume er det 42 minuttar, frå Klokkevik til Straume er det 27 minutt. Vestnytt er den største avisa i Sotra.

Sotra har mange unge og få eldre. Ingen annan kommune i området kjem til å vekse like raskt dei næraste 10-15 år. Dette gjer at investeringsbehovet i tenestesektoren kjem til å halde fram.

Tabell 6.17 Faktaark Sotra

	Sund	Fjell	Øygarden	Sotra
Areal i km2	99,2	147,0	65,8	312 (2%)
Folketal	5435	19613	3931	28979 (6,5%)
Folketal i kommunesenter	653	9017		9017
Arbeidsplassar	1622	6681	1289	9592 (4,5%)
Sysselsette	2702	9625	1824	14151 (6,6)
Sysselsette i % av folketalet	49,7	49,1	46,4	48,8
Sysselsette i prosent av 16-67 åringar	73,8	75,0	74,1	74,7
Arbeidsplassar i % av sysselsette	60,0	69,4	70,7	67,8
Tenestefunksjonar største tettstad 1999 (max 40)	7	?	9	?
Gj.sn reisetid til kommunesenter i dag (min)	8	9	10	
Avstand frå kommunesenter til Straume (min. med bil)	27		42	
Prosent pendling til Bergen	32	47	27	
Prosent innpendling frå andre kommunar i eininga	14	10	14	
Prosent utpendling til andre kommunar i eininga	19	3	13	
Prosent innflyttarar frå andre kommunar i denne eininga	23	8	22	
Prosent utflyttarar til andre kommunar i denne eininga	24	12	18	
Prosent dekning Bergens Tidende	48	47	37	
Prosent dekning Vestnytt	54	47	56	
Skatt i % av landsgjennomsnittet	88	86	76	86
Skatt som del av frie inntekter	78	69	60	73
Eigedomsskatt	Ja	Nei	Ja	
Utgifter til fellesadm. og styring, kr pr innbyggjar	2504	3363	6200	3166
Utgifter til fellesadm. og styring som del av netto driftsutg.	11,5	12	12,9	11,9
Tap/gevinst fire sist "etablerte" årskull %	-7	42	24	29
Naturleg vekstkraft	112	118	130	118
Prosent vekst 2004-2020 (MMMM)	0	23	14	17
Del innb. 0-16 år	23	28	25	26
Del innb. > 66 år	13	7	11	9
Del av folketalet > 16 år med høgare utdanning	14	19	11	16
Største parti 1995/1999/ordfører 2003	Ap/H/H	Ap+L.L./Ap/L.L	L.L./L.L/L.L	Frp



Figur 6.33 Kart over busetnaden i "Sotra". Kvar raud rute er 250 m², og fargen er djupare jo tettare busetnaden er i kvar rute

Økonomisk bærekraft

Tabell 6.18 Oversikt over utrekningar for endringar i rammetilskot og administrative innsparingar

	Sum kommunane før endring	Sotra (kort sikt 0-10 år)	Sotra (lang sikt >15 år)
Endring rammetilskott pr år 1)			
*mill. kroner pr år		4	-9
* i % av frie inntekter		0,6	-1,3
herav:			
* Endring basistilskott		-13	-13
* Endring regionaltilskott		0	0
* Endring inndelingstilskott		13	0
Sum endring pr år -lovfesta		0	-13
* Endring inntektsutjamning		0	0
* Endring urbaniseringskriteriet		4	4
Sum endring pr år inntektsutj og urb. tilsk		4	4
Fellesadministrasjon og styring:			
Fellesadm og styring kr. pr innbyggjer	3166	2504	2504
Fellesadm og styring i % av netto driftsutgifter	11,9	9,5	9,5
Rekneeksempel årlege innsparingar:			
*Mill. kroner		18	18
*% av administrasjonsutgiftane		20	20
*% av netto driftsutgifter		2,3	2,3

1) I høve anslag på frie inntekter 2005.

Med dagens finansieringssystem vil Sotra kommune dei første 10 åra få om lag det same årlege rammetilskotet som dei tre kommunane fikk før samanslåinga. Dei vil miste to basistilskott på til saman 13 mill. kronar tilskott pr år, men dette vil kompenseras krone for krone gjennom eit årleg lovfesta inndelingstilskott dei første 10 åra etter samanslutninga. Etter 10 år vil tilskotet trappast ned over 5 år og frå det 15.de året vil rammetilskotet for Sotra kommune vere 13 mill. kronar lågare enn for dei fire kommunane før samanslåinga.

Ei samanslåing vil ikkje påverke inntektsutjamninga sidan alle dei tre kommunane har eit inntektsnivå som er under 90% av landsgjennomsnittet. Kommunane vil kunne få auka rammetilskott på 4 mill. kroner som følgje av at kriterieverdien på urbaniseringskriteriet aukar. I tillegg vil auka kriterieverdiar på reisetidskriteria kunne slå positivt ut med ganske store beløp. Dette har vi ikkje rekna på. Konsekvensane for endringar i andre faktorar enn dei som påverkar inndelingstilskotet er etter vår vurdering svært usikre. Sjå kapittel 4.1 for nærare omtale av føresetnadane for reknestykka.

Endringane i rammetilskotet kan ikkje seiast å vere vesentlege for desse tre kommunane og bør ikkje sjåast som ei hindring for å slå seg saman. På kort sikt vil den nye kommunen ha om lag dei same rammevilkåra som dei fire kommunane har i dag. Etter 15 år vil ein få ein nedgang i inntektsnivået på 9 mill. kroner, som utgjer 1,3% av anslaget på frie inntekter i 2005.

Ein ny Sotra kommune vil ha eit skattenivå på 86% av landsgjennomsnittet og ein eigenfinansieringsdel på 73 %. Øygarden har lågast skatteinntekter og eigenfinansieringsdel,

mens Fjell og Sund har eit ganske likt skattenivå. Fjell og Øygarden har i tillegg eigedomsskatt, mens Sund ikkje har dette. Øygarden har svært høge inntekter frå eigedomsskatt, som vil bli fordelt på innbyggjarane i alle tre kommunane ved ei samanslåing. Dette kan påverke motivet for Øygarden til å slå seg saman med dei andre to kommunane.

Kostnadseffektivitet og tenestetilbod

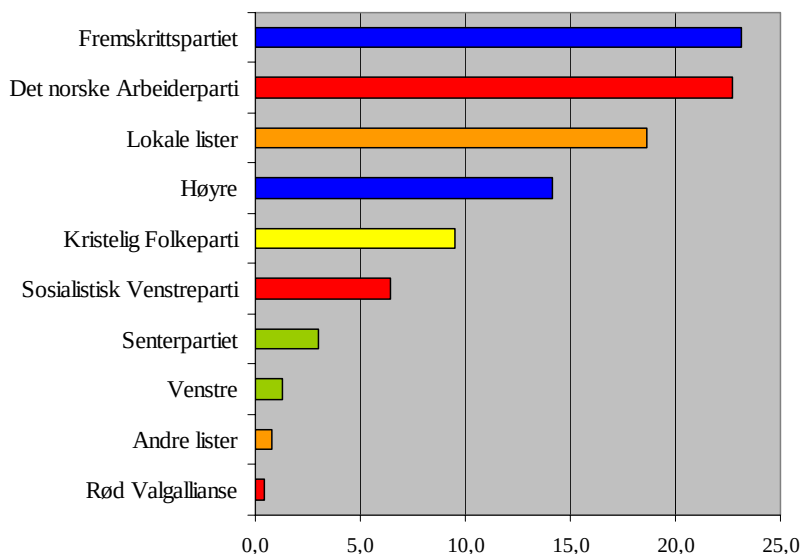
Om tenestetilbodet blir betre i ein storkommune vil mellom anna vere avhengig av om ein kan overføre midlar frå administrasjon til tenesteyting. Det vil vere mogleg å ta ut stordriftsfordelar ved ei samanslåing sidan både Sund og Øygarden er relativt små kommunar.

I gjennomsnitt har dei tre kommunane 3166 kroner pr innbyggjar i utgifter til fellesadministrasjon og styring. Fjell kommune har gjennomsnittlege utgifter pr innbyggjar på 2500 kroner pr innbyggjar i 2003. Dersom vi legg til grunn at Sotra kommune vil ha dei same utgiftene til fellesadministrasjon og styring pr innbyggjar som Fjell vil dette gje ei årleg innsparing på ca 18 mill. kroner årleg i forhold til sum utgifter for alle dei fire kommunane i dag, som vil seie 20% av netto administrasjonsutgifter, men berre ca 2,3 % av dei totale netto driftsutgiftene. Det er grunn til å tru at Sotra kommune må ha ein sentralisert administrasjon for å kunne realisere desse stordriftsfordelane. Utan å gå nærare inn på lokale tilhøve er det vanskeleg å vurdere kostnadseffektivisering på andre område.

Det vil nok ikkje bli store endringar i tenestetilbodet og lokalisering av einingar når det gjeld grunnskule, sjukeheim, heimetenester og helsetenester, i alle fall ikkje på kort sikt. Det vil vere aktuelt å samlokalisere tenester som krev høg og eventuelt spesialisert kompetanse . Samlokalisering vil gjere fagmiljøa større.

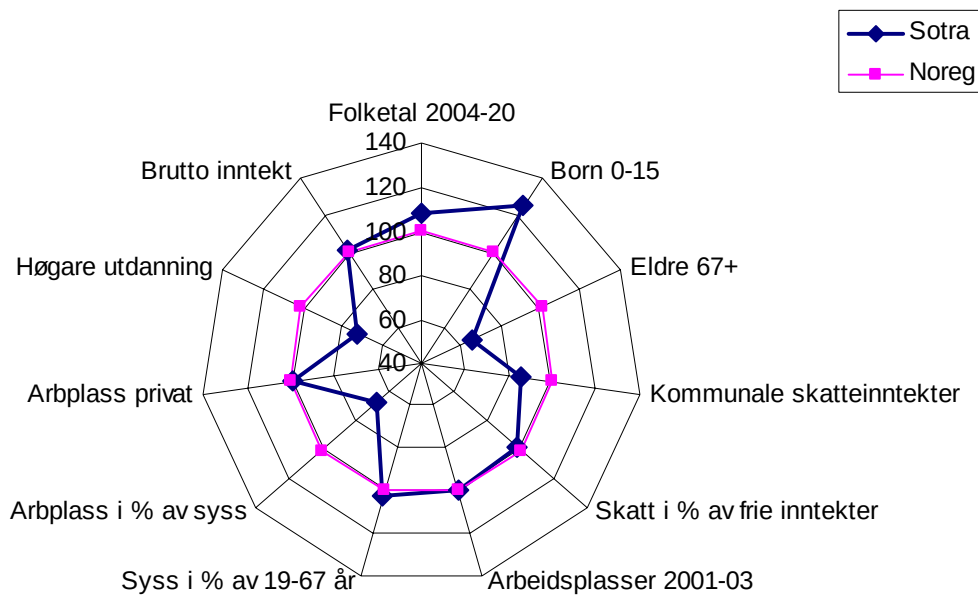
Politisk.

Sund har vore styrt av Høyre dei to siste periodane, medan Fjell og Øygarden har hatt lokale lister. I figur 6.34 viser vi korleis det politiske bilete vil sjå ut om vi legg stemmane ved første kommuneval til grunn.



Figur 6.34 "Sotra" - stemmer fordelt etter part (som ved valet 2003). Kjelde: SSB

Attraktivitet



Figur 6.35 Attraktivitet Sotra

Sotra skil seg strekt frå landsgjennomsnittet på fleire indikatorar. Sotra har svært mange unge og svært få eldre. Utdanningsnivået ligg langt under landsgjennomsnittet og det er svært høg netto utpendling. Dei kommunale skatteinntektene er låge, men eigenfinansieringsevna likevel bra, fordi det er så få eldre busett i kommunen. Yrkesdeltaking og inntektsnivå er om lag som landsgjennomsnittet.

Om kommunen skal bli noka anna enn pendlingsomland til Bergen, må det til ei massiv satsing på å skape arbeidsplassar på Sotra, ikkje minst arbeidsplassar som kan vere attraktive for folk med høgare utdanning.

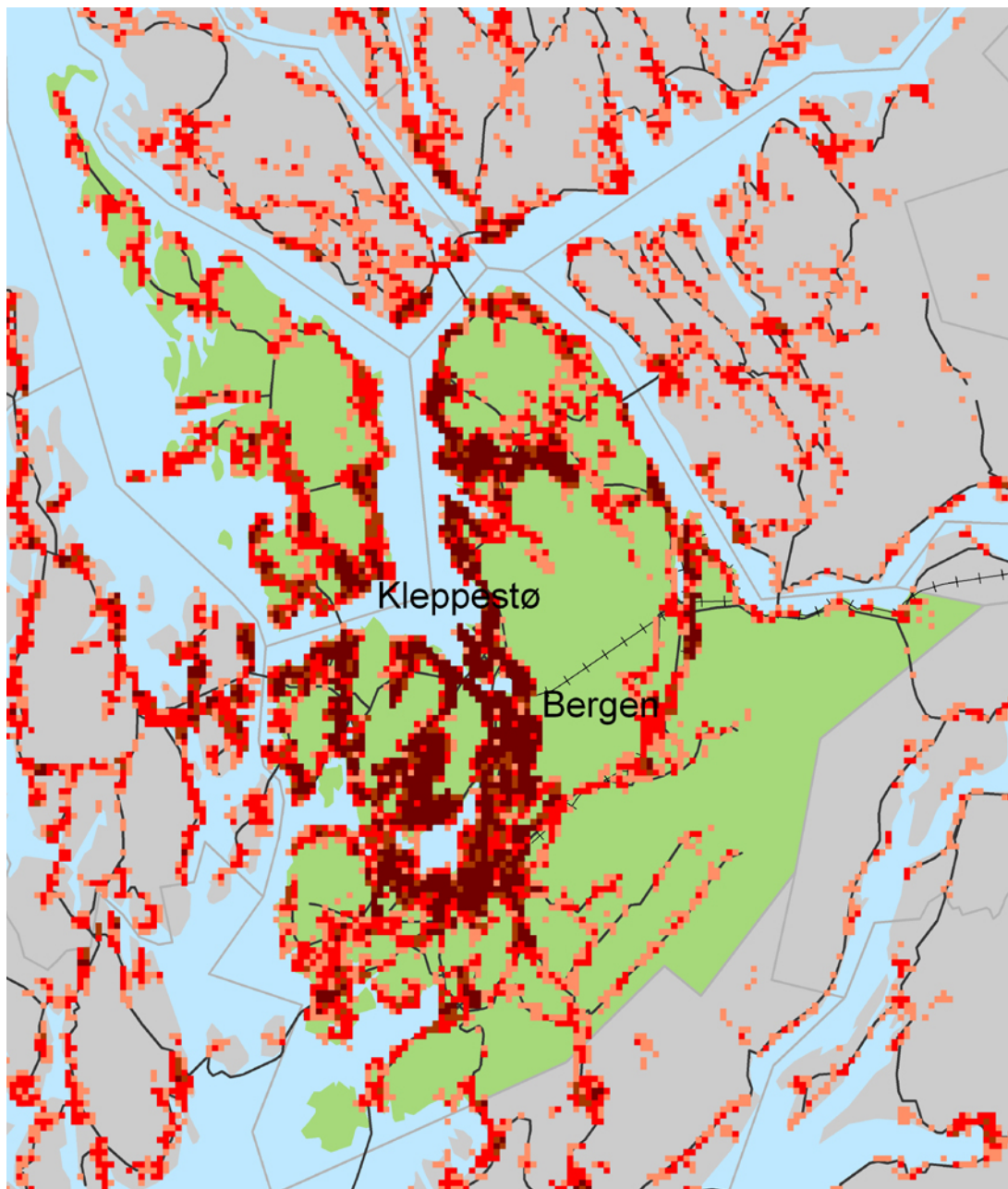
6.6.4 Askøy- Bergen (minus Arna)

Askøy- Bergen blir den største eininga med over halvparten av folketalet i fylket. Askøy er inkludert fordi kommunen synast vere ein godt integrert del av bustads-, service- og arbeidsmarknaden til Bergen. Både Bergen og Askøy er likevel robuste nok til vere eigne kommunar og i framtida.

Vi meiner Arna bydel kan overførast til Oster og blir kommunesenter. Då mister Bergen nær 12 000 innbyggjarar.

Tabell 6.19 Faktaark Bergen-Askøy

	Bergen	Askøy	Bergen/Askøy
Areal i km2	465,3	99,5	565
Folketal	237430	21522	258952
Folketal i kommunesenter	212626	16876	212626
Del innb. i tettbygde strok	97	78	95
Arbeidsplassar	134411	5684	140095
Sysselsette	118044	10650	128694
Sysselsette i prosent av 16-67 åringar	74,5	74,5	74,5
Arbeidsplassar i % av sysselsette	113,9	53,4	108,9
Tenestefunksjonar største tettstad 1999 (max 40)	40	26	40
Gj.sn reisetid til kommunesenter i dag (min)	10	8	
Avstand frå kommunesenter til Bergen (min. med bil)		16	
Prosent innpendling frå andre kommunar i eininga	7	4	
Prosent utpendling til andre kommunar i eininga	0	46	
Prosent innflyttarar frå andre kommunar i denne eininga	4	62	
Prosent utflyttarar til andre kommunar i denne eininga	7	58	
Prosent dekning Bergens Tidende	53	60	
Prosent dekning Askøyværingen		60	
Skatt i % av landsgjennomsnittet	108	82	105
Skatt som del av frie inntekter	85	69	84
Eigedomsskatt	Ja	Nei	
Utgifter til fellesadm. og styring, kr pr innbyggjar	2039	2533	2080
Utgifter til fellesadm. og styring som del av netto driftsutg.	7,2	10,1	7,4
Tap/gevinst fire sist "etablerte" årskull %	17	-7	15
Naturleg vekstkraft	82	100	83
Vekst prosent 2004-2020 (MMMM)	11	6	11
Del innb. 0-16 år	21	24	21
Del innb. >67 år	12	10	12
Del av folketalet > 16 år med høgare utdanning	30	18	28
Største parti 1995/1999/ ordfører 2003	Ap/Ap/ H	Ap/Ap/ Ap	H



Figur 6.36 Kart over busetnaden i Bergen. Kvar raud rute er 250m^2 , og fargen er djupare jo tettare busetnaden er i kvar rute.

Økonomisk bærekraft

Tabell 6.20 Oversikt over utrekningar for endringar i rammetilskot og administrative innsparingar

	Sum kommunane før endring	Bergen (kort sikt 0-10 år)	Bergen (lang sikt >15 år)
Endring rammetilskott pr år 1)			
*mill. kroner		5	-1
* i % av frie inntekter		0,1	0
herav:			
* Endring basistilskott		-6	-6
* Endring regionaltilskott		0	0
* Endring inndelingstilskott		6	0
Sum endring pr år - lovfesta		0	-6
* Endring urbaniseringskriterie		17	17
* Endring inntektsutjamning		-12	-12
Sum endring pr år inntektsutj og urb.tilsk		5	5
Fellesadministrasjon og styring			
Fellesadm og styring kr. pr innbyggjer	2080	2039	2039
Fellesadm og styring i % av netto driftsutgifter	7,4	7,2	7,2
Rekneeksempel årlege innsparingar;			
*Mill. kroner		11	11
*% av administrasjonsutgiftane		2	2
*% av netto driftsutgifter		0,2	0,2

1) I høve anslag på frie inntekter 2005.

Bergen er ein økonomisk sett robust kommune med eit skattenivå på 108 % av landsgjennomsnittet og ein eigenfinansieringsdel på 85%. Askøy kommune har lågare skatteinntekter og eigenfinansieringsdel og vil kunne dra fordel av ei innlemming i Bergen for å ta del i Bergen sine inntekter. Eventuell auka vekt på eige skattegrunnlag og eventuelt på selskapsskatten vil ha positiv verknad for inntektsnivået i Bergen.

Bergen har i tillegg eigedomsskatt. Det har ikkje Askøy i dag, men ved ei eventuell samanslåing er det grunn til å tru at eigedomsskatt også vil bli innført i Askøy.

Ei utviding av Bergen kommune vil berre ha små verknader for rammeoverføringane. Sjå kapittel 4.1 for nærare omtale av føresetnadane for reknestykka. (Vi har ikkje teke omsyn til Arna)

Kostnadseffektivitet og tenestetilbod

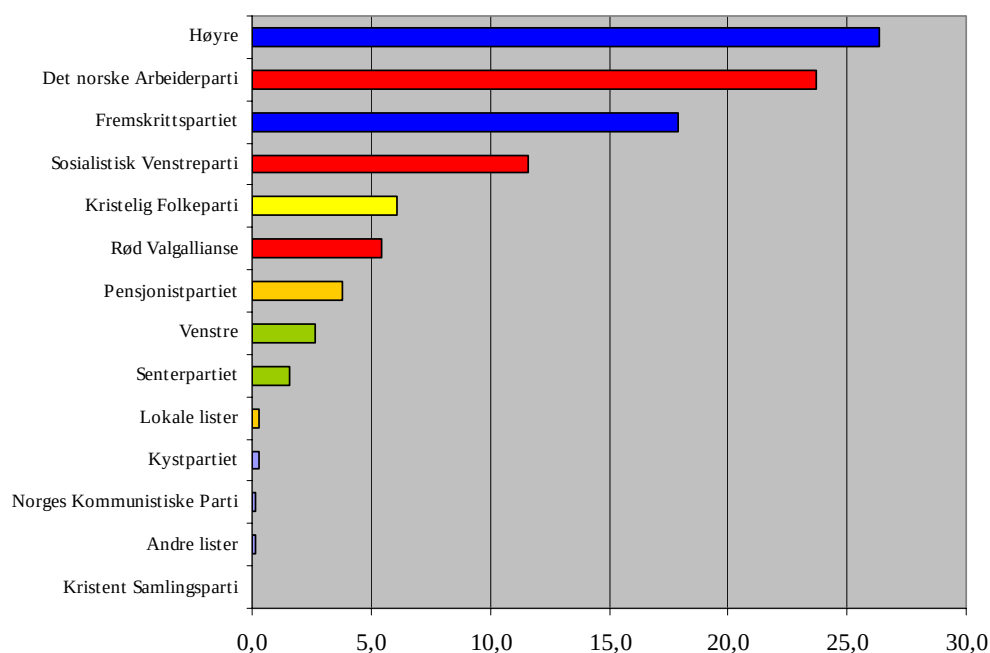
Ei innlemming av Askøy kommune i Bergen vil ikkje ha særlege verknader for kostnadseffektiviteten sidan både Bergen og Askøy kommune er store kommunar. Ved utviding av Bergen kan det heller vere spørsmål om å unngå stordriftsulemper.

For innbyggjarane i Bergen vil ei innlemming av Askøy ikkje ha så mykje å seie for tenestetilbodet. Askøy er allereie så stor at problemstillingar rundt spesialisering og kompetanse ikkje er viktige som argument for samanslåing. For bebuarane i Askøy vil spørsmålet vere om ein vil endre på organiseringa eller lokalisering av tenestetilbodet. Dette vil vere avhengige av dei

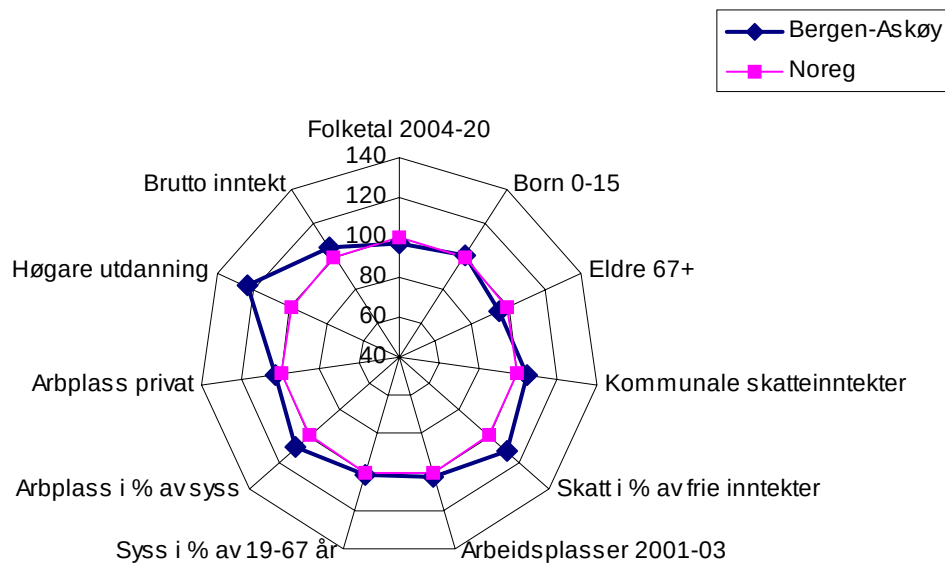
prioriteringane som blir gjort i den nye storkommunen. Generelt sett vil vi ikkje tru at tenestetilbodet vil bli vesentleg endra i Askøy.

Tabell 6.21 Faktaark Bergen-Askøy (inkludert Arna)

	Bergen	Askøy	Bergen/Askøy
Areal i km2	465,3	99,5	565
Folketal	237430	21522	258952
Folketal i kommunesenter	212626	16876	212626
Arbeidsplassar	134411	5684	140095
Sysselsette	118044	10650	128694
Sysselsette i prosent av 16-67 åringar	74,5	74,5	74,5
Arbeidsplassar i % av sysselsette	113,9	53,4	108,9
Tenestefunksjonar største tettstad 1999 (max 40)	40	26	
Gj.sn reisetid til kommunesenter i dag (min)		16	
Avstand frå kommunesenter til Bergen sentrum (min. med bil)	10	8	
Prosent pendling til Bergen		46	
Skatt i % av landsgjennomsnittet	108	82	105
Skatt som del av frie inntekter	85	69	84
Eigedomsskatt	Ja	Nei	
Utgifter til fellesadm. og styring, kr pr innbyggjar	2039	2533	2080
Utgifter til fellesadm. og styring som del av netto driftsutg.	7,2	10,1	7,4
Tap/gevinst fire sist "etablerte" årskull %	17	-7	151
Naturleg vekstkraft	82	100	83
Vekst prosent 2004-2020 (MMMM)	11	6	11
Del innb. 0-16 år	21	24	21
Del innb. >67 år	12	10	12
Del av folketalet > 16 år med høgare utdanning	30	18	28
Største parti 1995/1999/ordfører 2003	Ap/Ap/H	Ap/Ap/Ap	H



Figur 6.37 Askøy-Bergen



Figur 6.38 Attraktivitet Bergen-Askøy

Forventa i vekst folketalet i Bergen-Askøy 2004-2020 vil vere litt lågare enn landsgjennomsnittet. Bergen-Askøy vil vere ein innpendlarkommune med fleire arbeidsplassar enn sysselsette som bur i kommunen. Kommunen vil ha høge skatteinntekter, kommunal eigenfinansieringsevne som ligg godt over landsgjennomsnittet, og utdanningsnivå langt over landsgjennomsnittet. Dei private inntektene ligg og over landsgjennomsnittet, medan del av folketalet som er over 67 år er lågare enn landsgjennomsnittet.

Bergen-Askøy vil vere den mest robuste og attraktive kommunen i Hordaland med tanke både lokalisering av offentlege og private arbeidsplassar, og som bustadområde.

Referansar

- Amdam, J., Barstad, J., Halvorsen, L. Og Tangen, G.(2003 b): *Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling*. Møreforskning, Volda.
- Baldersheim, Harald og Lawrence Rose (re.) (2000): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Fagbokforlaget.
- Baldersheim, Harald, G. Gustafsson, J. Johansson, B. Sundstrøm og G. Törnquist (2003): *Demokratins geografiske granser - en antologi om storlek, demokrati och effektivitet*. Svenska kommunförbundet. Landstingsförbundet.
- Baldersheim, Harald, P.A. Pettersen, L. E. Rose og M. Øgård (2003): *Er smått så godt ? Er stort så flott ? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport 1/2003. Institutt for statsvitenskap UiO.
- Bukve, Oddbjørn (1999): *Samanslåing, samarbeid eller status qou? Kva bør skje med kommunestrukturen*. Rapport nr. 1/99, avd. for økonomi og språk, Høgskulen i Sogn og Fjordane
- Busch, Tor, E. Johnsen, K. K. Klausen og J. O. Vanebo (red.) (2001): *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Universitetsforlaget.
- Båtevik, F.O. 1994. *Pendling, flytting og regional utvikling. Ein studie av geografisk mobilitet og demografisk utvikling med særleg vekt på Sogn og Fjordane*. Dr.polit.-avhandling, Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.
- Båtevik, F.O; Olsen, G.M. og B. Vartdal. 2004. *Jakta på det regionale mennesket. I : Berg, N.G. m.fl. (red.): Mennesker, steder og regionale endringer*. Tapir akademisk forlag, Trondheim.
- Dræge, M. , K. Løyland og V. Ringstad (1997): *Brukertilfredshet med kommunale tjenester. Rapport 131 Telemarksforskning*.
- ECON(2002): *Styringsmodell for interkommunalt samarbeid i Vestfold*. ECON-Rapport 16/2002.
- ECON/Preview (2003): *Framtiden skommuner og regioner. Struktur, oppgavefordeling og lokaldemokrati*. Kommuneforlaget.
- Engelbreten, Ø. (2004): *Regionforstørring – en foreløpig kartlegging av potensialer*. TØI rapport 742/2004.
- Engelbreten, Ø. 2001 *Senterstruktur og servicenæringenes lokaliseringssmønster - betydning av veibygging og økt mobilitet*. TØI-rapport 513/2001
- Finstad, Nils og Nils Aarsæther (red.)(2003): *Utviklingskommunen*. Kommuneforlaget.
- Fossan, B. 1975 *Senterstrukturen i Norge*. Miljøverndepartementet, Oslo.
- Foss, O. (red.) 2000. *Offentlig sektors betydning for utviklingen i kyst- og bygdeområdet*. Trondheim : Tapir, 2000.
- Frisvoll, S. og Almås, R. 2004. *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydning av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning*.
- Grefsrud, Reidun og S. E. Hagen (2003): *Kriterier for kommuneinndeling*. ØF-rapport 21/2003.
- Grimsrud, G.M. 2000. *Kvinner på flyttefot*. ØF-rapport 2000/13.:
- Grimsrud, G.M. 1999. *Utdanning og flytting. En kartlegging av utdanningsnivå blant flyttere og bofaste i Nord-Gudbrandsdalen, Nord-Østerdalen og Gauldal-/Rørosområdet*. ØF-rapport 1999/21.
- Grimsrud, G.M; Hagen, S.E. & Ørbech, M. (2004) *Østerdalene – bortafor Ånestadkrysset. I : Onager, K. og Selstad, T. (red.) Regioner i utakt*. Tapir akademiske forlag, Trondheim.
- Grimsrud, G.M m.fl. 2004 *Østerdalene. Sluttrapport fra forskningsprosjektet "Bortafor Ånestadkrysset. En studie av regional utvikling i Indre Østlandet"*. ØF-rapport-2004/09
- Grimsrud, G.M og Sørli, K. 2004. *Flytting og bosetting, jobb og pendling. I : Berg, N.G. m.fl. (red.): Mennesker, steder og regionale endringer*. Tapir akademisk forlag, Trondheim

- Hansen, Tore (red.) (2003): *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag*. NIBR-rapport 2003:10.
- Hordaland fylkeskommune (2003): *Sårbarhetsanalyse for Hordaland 2003*.
www.hordaland-f.kommune.no/ru/aud/
- Hovik, Sissel og T. M. Myrvold (2001): *Er det størrelsen det kommer an på ? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet. En case-studie av fire små kommuner*. Prosjektrapport 2001:8, NIBR.
- Hovik, Sissel og T. M. Myrvold (2001): *Kommunale oppgaver – hvorfor varierer omfang og kvalitet ?* Prosjektrapport 2001:19, NIBR.
- Juvkam, D. (2002): *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. NIBR-rapport 2002:20.
- Kjelvik, Julie (2004): *Kommunenes utgifter til primærlegetjenesten 2002*. Notater 2004/6 Statistisk Sentralbyrå.
- Kommunal- og Regionaldepartementet (2004): *Beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp.nr 1 (2004-2005)*. Rundskriv H-23/04.
- Kommunal- og Regionaldepartementet (2004): *Analyseveileder kommuneinndeling*.
- Kommunal- og Regionaldepartementet (2004): *Alternativer til dagens fylkeskommune*. Faglig utredning H-2156.
- Kommunenes Sentralforbund(2004): *Prognosemodell rammetilskudd for kommunene*. Versjon 8/2004
- Kommunenes Sentralforbund(2005): *PForpliktende intekommunalt samarbeid – styrker og svakheter ved ulike modeller*. Notat januar 2005.
- Kristiansen, F. og Rusten, G: (2004): *Petroleumsrelaterte næringer på Vestlandet*. i Rusten, G: (red.)(2004): *Verdiskaping på Vestlandet*. SNF-Rapport nr. 10/2004.
- Langen, O.R. 1983. *Normativt arbeidsomland til utvalgte tettsteder og sentra*. Del 1. *Interne notater*83/21. Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, Audun, R. Aaberge og R. Åserud (2002): *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*. Rapporter 2002/15. Statistisk Sentralbyrå.
- Lundtorp, Sven (2000): *Kommuners bæredyktighet – stordrift, demokrati og kommunalt samarbeide*. Kommunernes Landsforening.
- Myrvold, Trine Monica (2001): *Smått og godt ? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatordiskusjon*. Prosjektrapport 2001:1, NIBR.
- Myrvold, T. M., S. Skålnes og M. Winsvold (2004): *Et offentlig rom for demokratiet ?*. *Deltakelse, dialog og politisk meningsdanning*. NIBR-rapport 2003:9
- NOU (1992): *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. NOU 1992:15.
- NOU (2000): *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. NOU 2000:22.
- NOU (2004): *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Sosialdepartementet. NOU 2004:13.
- NOU (2003): *Bedre kommunal- og regionalplanlegging etter plan- og bygningsloven II*. NOU 2003:14.
- NOU (2003): *Makt og demokrati*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet . NOU 2003:19.
- Paasi, A. (1986): *The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity*. Fennia 164:1, s 105-146.
- Paasi, A. (2002): *Bounded Spaces in the mobile world: Deconstructing "regional identity"*. Tijdschrift voor Economische en sociale Geografie. Volume 93, nr 2, s 137-148.

- Rapport fra det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi. November 2004. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Rattsø, Jørn (2003): *Kommuner i veien for distriktpolitikk*. Innlegg i Horisont, Næringspolitisk tidsskrift nr 2/2003. NHO.
- Sanda, Karl Gunnar (2000): *Samarbeid mellom kommuner i Sverige, Danmark og Finland*. Rapport nr. 181, Telemarksforskning-Bø.
- Sanda, Karl Gunnar (2001): *Hvordan lykkes med interkommunalt samarbeid?* Arbeidsrapport nr. 5/200, Telemarksforskning-Bø. Kommunenes Sentralforbund i Oslo.
- Selstad, Tor (2003): *Det nye fylket og regionaliseringen*. Fagbokforlaget.
- Selstad, T. (m.fl.) 2004. Regionenes tilstand. 50 indikatorer for vekstkraftige regioner. ØF-rapport 2004/07.
- SIKA(2004): *Infrastruktur för tillväxt. Analys av infrastrukturinvesteringarnas betydelse för tillväxt, regional utveckling och regionförstoring*. SIKA Rapport 2004 (Statens institut för kommunikationsanalys)
- SIKA (2001): *Infrastruktur och regional utveckling*. SIKA Rapport 2001:3. Statens Institut för Kommunikationsanalys.
- Solberg, E.(2002): Kommunal- og regionaldepartementet. *Regional- og distriktpolitikken. Mål og strategier for politikken*. Presentasjon på Kommunal- og regionaldepartementets hjemmeside.
<http://www.krd.dep.no/krd/norsk/tema/distrikts/016061-990106/dok-bn.html>.
- Solberg, E (2004a): *Samferdselstiltak som regionalpolitisk virkemiddel*. Statsråd Erna Solberg. Innlegg på Transportbrukerkonferansen 2004.. Sarpsborg, den 11. oktober 2004.
- Solberg, E. (2004b): *Europeisk integrasjon og norsk regionalpolitikk*. Foredrag på "Sørlandet i regionenes Europa, Høgskolen i Agder 21.09.04
- Solberg, E. (2004c): *Framtidens kommuner i møte med innbyggerne*. Foredrag Solstrand Hotell 28.10.04.
- Solberg, E. (2004d): *Regionkommuner for oppgaver og tilhørighet*. Innlegg i Kommunal Rapport, september 2004.
- Statistisk Sentralbyrå (1997): *Kommune- og fylkesinndelingen, en historisk oversikt over endringer*.
- St.melding nr. 32 (1994-95): *Kommune- og fylkesinndelingen*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.melding nr. 31 (2000-2001): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.melding nr. 31 (2002-2003): *Storbymeldingen*. Kommunal- og Regionaldepartementet.
- St.melding nr. 19 (2001-2002): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.melding nr. 34 (2000-2001): *Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.prp. nr. 64 (2003-2004): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Sørensen, Rune J. Og S. I. Vabo (2004): *Sentraliseringsparadokset*. Forskningsrapport 4/2004. Handelshøyskolen BI.
- Sørli, K. 2003 *Nyinnflytting, videreflytting og annen storbydemografi*. NIBR-notat 2003:111.
- Sørli, K. 1996. *Fra utdanning til arbeid 1988-93*. NIBR-notat 1996:116
- Vanberg, V. 2001. *Detaljhandels- og senteranalyse for fylker, regioner og kommuner i Norge*. Prosjektrapport 2001:24
- Aardal, Bernt red (2002.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*, Kommuneforlaget, Oslo.
- Aarsæther, Nils og S. I. Vabo (2002): *Fristilt og velstyrt ? Fokus på Kommune-Norge*. Samlaget.

Vedlegg 1 Folketal og vekst i tettstader 1970, 1999 og 2004.

Kommune	Tettstad	Folketal 1970*	Folketal 1999*	Folketal 2004	Prosent vekst 1999- 2004	Prosent vekst 1970- 2004
Bergen	Hylkje		834	1775	113	
Fjell	SOLSVIK		264	528	100	
Fjell	Ågotnes	316	667	1306	96	313
Kvinnherad	Sæbøvik	348	472	838	78	141
Meland	KROSSNESET		262	447	71	
Ulvik	Ulvik	282	471	682	45	142
Os	Osøyro	3122	5491	7850	43	151
Kvinnherad	Husnes	1591	1516	2165	43	36
Austevoll	BEKKJARVIK		261	371	42	
Austrheim	Årås	531	405	559	38	5
Odda	Odda	7401	4041	5455	35	-26
Sveio	Sveio	262	700	942	35	260
Austevoll	Storebø	785	794	1041	31	33
Bømlo	MOSTERHAMN		888	1155	30	
Bergen	Fanahammeren		2729	3524	29	
Kvinnherad	Rosendal	395	764	955	25	142
Radøy	Manger	444	657	811	23	83
Fjell	VINDENES		286	351	23	
Os	HAGAVIK		1048	1284	23	
Askøy	Askøy	11620	13799	16876	22	45
Fjell	KNAPPSKOG		899	1069	19	
Fusa	Eikelandsoen	453	360	426	18	-6
Meland	HOLME		522	615	18	
Sund	TÆLAVÅG		416	490	18	
Fjell	Skoge/Møvik	183	473	554	17	203
Lindås	Knarvik	257	3613	4224	17	1544
Radøy	HAUGLAND		378	435	15	
Etne	Etne	624	838	964	15	54
Fjell	KNARREVIK/STRAUME		7921	9017	14	
Fedje	Fedje	672	425	483	14	-28
Ullensvang	Lofthus	551	504	566	12	3
Osterøy	VALESTRANDFOSSEN		827	928	12	
Odda	RØLDAL		323	362	12	
Kvinnherad	Sunde/Valen	972	1618	1811	12	86
Kvinnherad	USKEDAL		622	692	11	
Meland	Frekhaug	477	1455	1603	10	236
Fitjar	Fitjar	722	1185	1302	10	80
Tysnes	Våge	222	471	517	10	133
Sund	HAMMARSLAND		367	402	10	
Sveio	Førde	201	347	380	10	89
Lindås	Lindås	219	979	1067	9	387
Samnanger	Tysse		835	905	8	
Os	SØFTELAND		1088	1175	8	
Granvin	Granvin	335	441	474	7	41
Osterøy	HAUSVIK		508	546	7	
Osterøy	Lonevåg	390	489	522	7	34

Voss	Vossevangen	5944	5177	5514	7	-7
Radøy	AUSTMARKA		364	387	6	
Kvam	Norheimsund	1459	1987	2112	6	45
Kvinnherad	SEIMSFOSS		322	342	6	
Ullensvang	Kinsarvik	381	416	437	5	15
Bømlo	Svortland	1437	1964	2060	5	43
Sund	Klokkarvik	353	624	653	5	85
Vaksdal	Dale	2156	1156	1209	5	-44
Bergen	Bergen	182265	203383	212626	5	17
Bømlo	LANGEVÅG		698	727	4	
Bømlo	Rubbestadneset	586	1096	1140	4	95
Bergen	Espeland	2018	1720	1777	3	-12
Bergen	Indre Arna	4164	5987	6182	3	48
Kvinnherad	HERØYSUND		380	391	3	
Odda	Tyssedal	1264	700	719	3	-43
Stord	Leirvik	7485	10674	10943	3	46
Gulen	BYRKNES		287	294	2	
Voss	MØNSHAUGEN/BJØRGUM		460	471	2	
Os	SØVIK		706	722	2	
Vaksdal	STANGHELLE		756	772	2	
Etne	Skånevik	690	608	620	2	-10
Os	SØRE ØYANE		679	692	2	
Bergen	FLESLAND		297	301	1	
Gulen	Eivindvik	419	268	271	1	-35
Voss	SKULESTADMOEN		1515	1530	1	
Kvam	Øystese	1459	1626	1641	1	12
Bergen	Ytre Arna	2872	2494	2516	1	-12
Stord	Sagvåg	1142	3299	3309	0	190
Bømlo	FOLDERØY		374	374	0	
Os/Bergen	NORDVIK		369	363	-2	
Odda	SKARDE		348	329	-5	
Vaksdal	Vaksdal	1203	963	893	-7	-26
Eidfjord	Eidfjord		626	580	-7	
Kvam	Ålvik	1061	645	594	-8	-44

Vedlegg 2: Reisetider til regionsentra

FRA	TIL	KM	ANTATT KJØRETID
Norheimsund	Bergen	75,4	1t, 14 min
Øystese	Bergen	81,3	1t, 22 min
Vaksdal	Bergen	45,3	46 min
Dale (Vaksdal, stasjon)	Bergen	60,2	1t, 02 min
Straume (Fjell)	Bergen	16,7	19 min
Kleppestø	Bergen	14,7	16 min
Knarvik	Bergen	27,8	30 min
Lindås	Bergen	53,8	56 min
Frekhaug	Bergen	28,2	31 min
Mo (Modalen bygd)	Bergen	82,5	1 t, 23 min
Manger (Radøy)	Bergen	48,6	56 min
Osøyro	Bergen	30,8	39 min
Tysse (Samnanger)	Bergen	49,5	50 min
Eikelandssøen (Fusa)	Bergen	73	1t, 15 min
Tysse	Ytre Arna	32,3	32 min
Klokkarvik (Sund)	Bergen	36,2	41 min
Tjeldstø (Øygarden)	Bergen	53,8	57 min
Årås (Austrheim)	Bergen	65,1	1t, 12 min
Fedje	Bergen	78,3	1t, 54 min (ferge)
Storebø (Austevoll)	Bergen	77,5	3t, 16 min (to ferger!)
Leirvik (Stord)	Bergen	85,9	2t, 56 min (ferge)
Mosterhamn (Bømlo)	Bergen	104,7	3t, 16 min (ferge)
Eivindvik (Gulen)	Bergen	111,1	2t, 16 min (ferge)
Fedje	Knarvik	51	1t, 24 min (ferge)
Eivindvik (Gulen)	Knarvik	83,9	1t, 46 min (ferge)
Kleppestø	Knarvik	41,7	43 min
Matre	Knarvik	56,3	53 min
Frekhaug	Knarvik	5,5	06 min
Årås	Knarvik	37,9	42 min
Manger	Knarvik	21,4	26 min
Granvin	Voss	28,9	30 min
Ulvik	Voss	43,0	43 min
Vaksdal	Voss	55,6	53 min
Dale (stasjon)	Voss	40,3	38 min
Lofthus (Ullensvang)	Odda	32,4	25 min
Kinsarvik (Ullensvang)	Odda	41,0	45 min
Utne	Odda	44,7	50 min
Nedre Eidfjord	Odda	71,4	1t, 17 min
Norheimsund	Odda	98,5	2t, 07 min
Jondal	Odda	80,7	1t, 29 min
Rosendal	Odda	45,7	50 min
Jondal	Norheimsund	17,9	39 min (ferge)
Fitjar	Leirvik	33,6	32 min
Våge (Tysnes)	Leirvik	37	44 min (ferge)
Våge	Fitjar	45	52 min (ferge)
Mosterhamn	Leirvik	19,3	22 min
Uggdalseidet	Leirvik	31,2	38 min (ferje)
Svortland	Leirvik	28,3	30 min
Sveio	Leirvik	38,9	38 min
Etne	Leirvik	87,9	1t, 29 min (ferge)
Etne	Rosendal	76,5	1t, 45 min (ferge)

Vedlegg 3 Flyttematriser

Flyttematrise. Flytting etter fråflyttingskommune. Prosent av alle utflyttingar 1999-2004. Kjelde: PANDA

Gul: Fem prosent eller meir

Oransje: 50 prosent eller meir

	Bergen	Etne	Sveio	Bømlo	Stord	Fitjar	Tysnes	Kvinnherad	Jondal	Odda	Ullensvang	Eidfjord	Ulvik	Granvin	Voss	Kvam	Fusa	Samnanger	Os	Austevoll	Sund	Fjell	Askøy	Vaksdal	Modalen	Osterøy	Meland	Øygarden	Radøy	Lindås	Austrheim	Fedje	råder	Hele landet	andet	
Bergen	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	4	1	2	8	7	1	0	1	2	1	1	1	3	0	0	38	100	62	
Etne	9	0	1	0	4	0	0	4	0	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	28	100	72	
Sveio	6	1	0	2	3	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17	100	83	
Bømlo	15	0	1	0	8	1	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	34	100	66	
Stord	20	1	2	4	0	4	1	4	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	43	100	57	
Fitjar	16	0	1	3	34	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	61	100	39	
Tysnes	33	0	0	1	8	1	0	3	1	3	0	0	0	0	0	2	1	4	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	61	100	39	
Kvinnherad	20	1	1	1	10	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	2	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	44	100	56
Jondal	27	0	0	0	1	0	1	4	0	6	4	1	0	0	3	10	0	5	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	66	100	34	
Odda	14	2	0	1	2	0	0	2	1	0	9	1	0	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	37	100	63	
Ullensvang	17	1	0	1	1	0	0	1	0	18	0	2	1	1	2	2	0	1	0	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	55	100	45	
Eidfjord	24	0	0	0	0	0	0	0	1	0	7	0	1	0	10	1	0	0	0	0	3	2	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	54	100	46	
Ulvik	21	1	1	0	2	0	0	0	0	1	2	2	0	1	9	4	0	1	0	0	1	2	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	53	100	47	
Granvin	17	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	5	0	27	5	0	1	1	0	2	3	1	0	1	0	0	0	0	1	3	0	68	100	32	
Voss	34	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	1	3	0	2	0	0	1	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0	1	0	53	100	47	
Kvam	31	0	1	1	1	0	0	2	1	0	1	0	1	0	4	0	2	0	2	1	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	54	100	46	
Fusa	38	0	0	0	3	0	1	3	0	1	0	0	0	0	1	2	0	12	1	1	2	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	77	100	23	
Samnanger	52	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	4	3	8	0	0	0	1	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	78	100	22	
Os	49	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	4	1	0	1	1	2	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	68	100	32	
Austevoll	46	1	0	2	3	1	0	1	0	0	0	0	1	0	2	1	1	2	0	2	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	67	100	33	
Sund	43	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	23	2	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	74	100	26	
Fjell	53	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	8	0	4	0	0	0	0	0	4	0	1	0	0	76	100	24	
Askøy	58	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	3	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	70	100	30	
Vaksdal	45	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	6	0	0	2	1	0	2	1	0	1	2	1	1	0	3	0	1	69	100	31		
Modalen	36	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	4	0	0	2	8	4	0	4	3	0	2	4	0	0	72	100	28		
Osterøy	53	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0	2	2	1	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	71	100	29
Meland	41	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	4	22	1	0	76	100	24
Øygarden	40	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	17	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	69	100	31
Radøy	35	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	5	0	0	0	0	26	2	0	75	100	25
Lindås	37	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	12	0	7	0	4	0	72	100	28		
Austrheim	28	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	0	2	2	1	0	1	5	0	5	21	0	0	73	100	27		
Fedje	31	0	0	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	4	0	4	0	0	0	0	4	1	10	2	0	68	100	32	
Masfjorden	31	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	1	10	4	0	69	100	31	
Gulen	28	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	0	1	4	1	0	53	100	47	
Øste områder	17	0	0	1	2	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	2	1	2	5	4	0	0	0	1	2	1	1	3	0	0	49	100	51	
Hele landet	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	100	94	
in av landet	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	100	97	

Flyttematrise. Flytting etter tilflyttingskommune. Prosent av tilflyttingar 1999-2004. Kjelde:PANDA

Gul: Fem prosent eller meir
Oransje: 50 prosent eller meir

	1201 Bergen	1211 Etne	1216 Sveio	1219 Bømlo	1221 Stord	1222 Fitjar	1223 Tysnes	1227 Kvinnherad	1228 Jondal	1229 Odda	1232 Ullensvang	1233 Eidfjord	1234 Ulvik	1235 Granvin	1238 Voss	1241 Kvam	1243 Fusa	1246 Samnanger	1247 Os	1248 Austevoll	1249 Sund	1251 Fjell	1252 Askøy	1253 Vaksdal	1255 Modalen	1256 Osterøy	1258 Meland	1259 Øygarden	1260 Radøy	1263 Lindås	1265 Austrheim	1266 Fedje	1267 råder	1268 Hele landet	1269 andet		
201 Bergen	0	10	3	11	14	11	30	17	24	10	11	19	17	12	22	26	41	50	51	38	45	59	62	38	22	53	46	45	38	37	30	37	18	3	2		
1211 Etne	0	0	1	0	1	0	0	2	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
1216 Sveio	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0		
1219 Bømlo	1	0	1	0	5	4	1	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0		
1221 Stord	1	5	5	10	0	33	6	7	2	1	1	0	1	0	1	1	1	0	2	3	0	1	0	0	3	1	0	0	0	1	0	0	2	0	0		
1222 Fitjar	0	0	1	1	6	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
1223 Tysnes	0	0	0	0	1	1	0	1	2	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
1227 Kvinnherad	1	4	1	2	7	2	2	0	3	1	0	0	0	0	1	3	2	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0		
1228 Jondal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0		
1229 Odda	0	3	0	1	1	0	1	1	6	0	18	4	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	
1232 Ullensvang	0	1	0	0	0	0	0	1	2	11	0	8	2	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
1233 Eidfjord	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	3	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
1234 Ulvik	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	0	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
1235 Granvin	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0		
1238 Voss	2	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	6	11	46	0	3	1	2	1	1	0	1	0	10	4	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0
1241 Kvam	1	0	1	1	1	1	1	2	9	0	2	1	5	1	3	0	3	2	1	1	0	0	0	0	4	0	1	0	0	0	1	0	2	1	0	0	
1243 Fusa	1	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	2	3	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	
1246 Samnanger	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
1247 Os	3	0	0	0	1	2	2	1	6	0	0	1	0	0	1	15	6	0	0	2	1	1	1	1	2	8	1	1	1	1	1	0	0	2	0	0	
1248 Austevoll	1	1	0	1	1	3	0	0	0	0	0	0	2	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	
1249 Sund	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	6	1	0	1	1	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	
1251 Fjell	6	0	1	1	1	1	2	0	1	0	0	0	1	0	1	2	2	1	2	3	22	0	4	1	0	1	1	1	20	1	1	1	5	4	0	0	
1252 Askøy	4	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1	0	1	0	1	1	1	0	1	2	1	2	0	0	4	2	1	2	1	1	1	1	2	3	0	0	
1253 Vaksdal	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	3	1	0	1	0	1	0	4	0	0	0		
1255 Modalen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
1256 Osterøy	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3	1	1	0	1	1	1	0	0	0	1	2	4	0	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0	
1258 Meland	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	5	10	2	0	1	0	0		
1259 Øygarden	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5	1	0	0	
1260 Radøy	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0	8	4	2	1	0	0	
1263 Lindås	2	1	0	1	1	0	1	1	1	0	0	2	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	2	5	2	21	1	21	0	25	9	2	0	0	0	
1265 Austrheim	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	1	1	0	3	4	0	1	0	0	0		
1266 Fedje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0		
1267 råder	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	3	0	0	0	0		
1411 Gulen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0		
Hele landet	31	30	16	32	43	58	54	41	63	34	43	50	54	67	43	49	75	71	69	61	75	75	74	64	61	68	79	76	75	70	74	69	45	5	3		
in av landet	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
	69	70	84	68	57	42	46	59	37	66	57	50	46	33	57	51	25	29	31	39	25	25	26	36	39	32	21	24	25	30	26	31	55	95	97		

Vedlegg 4: Pendlingsmatriser

Pendlingsmatrise: Innpendling.

Gul: Mellom 5 og 15 prosent innpendling

Oransje: 15 prosent eller meir

	1201	Bergen	11	Etne	16	Sveio	9	Bømlo	1	Stord	Fitjar	Tysnes	inherad	7	Jondal	3	Odda	Jllensvang	Eidfjord	3	Ulvik	Granvin	5	Voss	Kvam	1	Fusa	nanger	3	Os	ustevoll	5	Sund	6	Fjell	Askøy	iksdal	dalen	sterøy	Meland	/garden	Radøy	Lindås	rheim	3	Fedje	fjorden	ulen	områder	landet	
Bergen	77	0	0	0	1	1	1	1	1	1	2	1	3	0	1	3	0	1	1	3	1	2	2	8	8	11	5	12	24	7	14	5	8	11	10	4	8	4	3	3	2	0	5								
Etne	0	85	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Sveio	0	0	82	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Bømlo	0	0	1	0	0	91	5	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Stord	0	0	0	0	3	77	14	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Fitjar	0	0	0	0	0	5	76	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Tysnes	0	0	0	0	0	1	1	91	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Kvinnherad	0	2	0	0	0	3	4	2	94	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Jondal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	78	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Odda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	83	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Ullensvang	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	10	86	4	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Eidfjord	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	85	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Ulvik	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	81	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Granvin	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	73	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Voss	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5	15	91	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Kvam	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	2	2	2	0	2	1	89	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Fusa	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	75	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Samnanger	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	83	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Os	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	1	83	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Austevoll	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Sund	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Fjell	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Askøy	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3	89	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vaksdal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Modalen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Osterøy	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Meland	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Øygarden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Radøy	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Lindås	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Austrheim	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Fedje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Masfjorden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Gulen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Resten av landet	7	11	16	4	6	1	1	1	5	3	2	2	5	2	2	1	1	1	7	2	4	2	1	2	1	1	2	2	4	2	1	2	1	1	2	1	2	2	3	2	6	99	90								
sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
en av landet	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

Utpendling.

Raud: 32-50 prosent

Oransje: 15 - 32 prosent

Gul: 5-15 proent

	Bergen	Etne	Sveio	Bømlo	Stord	Fitjar	Tysnes	Inherad	Jondal	Odda	Jllensvang	Eidfjord	Ulvik	Granvin	Voss	Kvam	Fusa	nanger	Os	ustevoll	Sund	Fjell	Askøy	iksdal	dalen	sterøy	Meland	/garden	Radøy	Lindås	reheim	Fedje	fjorden	ulen	resten	sum
Bergen	89	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	100
Etne	4	63	0	0	2	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28	100
Sveio	3	0	37	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	54	100
Bømlo	4	0	0	77	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9	100
Stord	4	0	0	1	84	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	100
Fitjar	4	0	0	1	33	53	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	100
Tysnes	12	0	0	0	6	1	68	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	100
Kvinnherad	5	0	0	0	4	1	0	81	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	100
Jondal	9	0	0	0	0	0	0	1	67	4	3	0	0	0	0	7	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	100
Odda	2	0	0	0	1	0	0	1	0	88	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	100
Ullensvang	4	0	0	0	0	0	0	0	0	22	62	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	100
Eidfjord	4	0	0	0	0	0	0	0	0	7	7	72	1	1	2	0	0	0	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	100
Ulvik	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	77	1	6	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	100
Granvin	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	3	59	18	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	100
Voss	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	83	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	100
Kvam	7	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	81	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	100
Fusa	13	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	4	70	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	100
Samnanger	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	4	40	2	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	7	100	
Os	38	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	52	83	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	100
Austevoll	9	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	83	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	100
Sund	32	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	39	18	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	9	100
Fjell	47	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	40	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	8	100
Askøy	46	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	44	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	100
Vaksdal	19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	69	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5	100
Modalen	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	4	78	0	0	0	0	1	0	0	0	0	4	100
Osterøy	33	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	59	0	0	0	0	1	0	0	0	5	100
Meland	35	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	36	0	0	1	18	1	0	0	0	7	100
Øygarden	27	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	100
Radøy	19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	51	16	3	0	0	0	7	100
Lindås	24	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	2	57	3	0	0	0	8	100
Austrheim	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	29	45	0	0	0	10	100
Fedje	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	2	73	0	0	10	100
Masfjorden	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	7	1	0	57	13	8	100	
Gulen	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	2	71	16	100
Resten av la	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	99	100
sum	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	90	100

Vedlegg 5 Oversikt over sektorinndelinga som er brukt i tabellane 3.11 og 3.12

Sektorinndeling PANDA	Grov sektorinndeling	
1 Jordbruk	1	Primærproduksjon
2 Skogbruk	1	
3 Fiske og fangst	1	
4 Fiskeoppdrett	1	
5 Olje- og gassutvinning, rørtransport	3	Olje og gass
6 Bryting av kull og torv	4	Annen naturress.basert ind.
7 Bryting av malm	4	
8 Bergverksdrift ellers	4	
9 Fiskeforedling	2	Foredling jord,skog, fisk
10 Næringsmiddelindustri	2	
11 Drikkevare- og tobakksindustri	5	Annen industri
12 Tekstilindustri	5	
13 Bekledningsindustri	5	
14 Lær- og lærvareindustri	5	
15 Trelast- og trevareindustri	2	
16 Treforedling	2	
17 Forlag og grafisk industri	5	
18 Produksjon av kjemiske råvarer	5	
19 Produksjon av kjemisk-tekniske produkter	5	
20 Raffinering av jordolje (og kullprodukter)	3	
21 Gummivare- og plastindustri	5	
22 Keramisk industri	5	
23 Glass- og glassvareindustri	5	
24 Mineralsk industri	5	
25 Jern- og stålindustri	5	
26 Ikke-jernholdig metallindustri	5	
27 Metallvareindustri	6	Teknologiindustri
28 Maskinvareindustri	6	
29 Elektrovareindustri	6	
30 Produksjon av instrumenter og teknisk utstyr	6	
31 Bygging av fartøy og oljeplattformer	6	
32 Transportmiddelindustri ellers	6	
33 Møbelindustri	5	
34 Annen industriproduksjon	5	
35 Kraft og vannforsyning	7	BA, kraft og vann
36 Bygge- og anleggsvirksomhet	7	
37 Reparasjon av motorkjøretøy og husholdningsmaskiner	8	Varehandel, rep
38 Varehandel	8	
39 Hotell og restaurantvirksomhet	9	Hotell og restaurant
40 Utenriks sjøfart	10	Transport og kommunikasjon
41 Innenriks sjøfart	10	
42 Land- og lufttransport	10	
43 Post og telekommunikasjoner	10	
44 Finansiell tjenesteyting	11	Finansiell tj. forretnm. tj.eiendom, FoU
45 Eiendomsdrift	11	
46 Forretningsmessig tjenesteyting	11	
47 Forskning og utviklingsarbeid	11	
48 Privat tjenesteyting	12	Annen privat tj.yting
49 Kommunal tjenesteyting	13	Kommune
50 Statlig tjenesteyting	14	Stat
60 Ufordelt undervisning	15	Ufordelt
61 Ufordelt offentlig administrasjon	15	
62 Ufordelte helsetjenester	15	
63 Ufordelt kultur	15	
64 Ufordelt sport, idrett og annen fritidsvirksomh	15	
99 Uoppgitt næring	15	

Vedlegg 6: Statlege inndelingar i Hordaland.

Trygdeetaten (Kilde: www.Trygdeetaten.no)

Trygdeetaten er representert med trygdekontor i kvar kommune. Fylkestyrgdekontoret ligg i Bergen.

Skatteetaten (Kilde: www.Skatteetaten.no)

Skatteetaten er frå og med mars 2002 organisert i ein ny struktur. Fylkesskattekontoret og Skattefogden har kontor i Bergen. Vidare er det 9 likningskontor i Hordaland med følgjande lokalisering og nedslagsfelt:

1. *Bergen likningskontor* lokalisert til Bergen. Omfattar Bergen kommune.
2. *Sunnhordland likningskontor* lokalisert til Stord (Leirvik). Omfattar kommunane Stord, Bømlo, Etne, Fitjar og Sveio.
3. *Folgefonn likningskontor* lokalisert til Rosendal. Omfattar Kvinnherad og Odda.
4. *Voss likningskontor* lokalisert til Voss. Omfattar Voss, Eidfjord, Granvin, Ulvik og Vaksdal.
5. *Hardanger likningskontor* lokalisert til Norheimsund. Omfattar kommunane Kvam, Jondal, Samnanger og Ullensvang.
6. *Bjørnefjorden likningskontor* lokalisert til Os. Omfattar kommunane Os, Austevoll, fusa og Tysnes.
7. *Sotra likningskontor* lokalisert til Straume. Omfattar kommunane Fjell, Sund og Øygarden.
8. *Askøy likningskontor* lokalisert til Klepppestø. Omfattar berre Askøy kommune.
9. *Nordhordland likningskontor* lokalisert til Isdalstø. Omfattar Lindås, Austrheim, Fedje, Masfjorden, Meland, Modalen, Osterøy og Radøy.

Aetat (Kilde: www.aetat.no)

Hovudkontoret for Hordaland ligg i Bergen. Det er 10 distriktskontor. I tillegg er det 4 jobbsentra.

- *Aetat Bergen* dekkjer fire bydelar i Bergen.
- *Aetat Nesttun* dekkjer bydelane Fana og Ytrebygda i tillegg til kommunane Os, Fusa og Austevoll.
- *Aetat Husnes* dekkjer Kvinnherad kommune.
- *Aetat Knarvik* dekkjer kommunane Lindås, Meland, Radøy, Fedje, Austrheim og Masfjorden.
- *Aetat Loddefjord* dekkjer bydelen Laksevåg og kommunane Askøy, Fjell, Sund og Øygarden.
- *Aetat Norheimsund* dekkjer kommunane Kvam, Samnanger og Jondal.
- *Aetat Odda* dekkjer kommunane Odda, Ullensvang og Eidfjord.
- *Aetat Stord* dekkjer kommunane Stord, Fitjar, Kvinnherad, Bømlo, Tysnes og Etne.
- *Aetat Voss* dekkjer kommunane Voss, Vaksdal, Modalen, Ulvik og Granvin.
- *Aetat Åsane* dekkjer Åsane bydel i Bergen.

Dei fire jobbsentra er ;

- *Aetat Arna* som dekkjer Arna bydel og Osterøy kommune.
- *Aetat Klepppestø* dekkjer Askøy kommune.
- *Aetat Osøyro* dekkjer Os og Fusa.
- *Aetat Straume* dekkjer kommunane Fjell, Sund og Øygarden.

Politi- og lensmannsetaten. (Kilde: www.politiet.no)

Kommunane i Hordaland høyrer dels heime i Haugalandet og Sunnhordland politidistrikt med hovudkontor i Haugesund, som i tillegg til kommunar i Rogaland omfattar fire kommunar i Hordaland fordelt på fire lensmannsdistrikt (Sveio, Bømlo, Stord og Fitjar). Dei andre kommunane i Hordaland med tillegg av Gulen kommune, høyrer heime i Hordaland politidistrikt med hovudkontor i Bergen.

Dei fleste kommunane i Hordaland har eige lensmannskontor eller politistasjonar, men det er 10 kommunar som har lensmannskontor saman med ein nabokommune. Ullensvang og Eidfjord har felles kontor i Kinsarvik, Ulvik og Granvin har felles kontor i Brakanes, Fjell og Sund har felles kontor i Straume, Lindås og Meland har felles kontor i Isdalstø og Austrheim og Fedje har felles kontor i Austrheim.

Kyrkja (Kilde: www.kirken.no)

Björgvin bispedømme omfattar fylka Hordaland og Sogn og Fjordane. Bispedømmekontoret ligg i Bergen. I Hordaland er det 9 prosti. 4 av prostia omfattar prestegjeld i Bergen. *Hardanger og Voss prosti* omfattar 7 prestegjeld i kommunane Voss, Odda, Ullensvang, Eidfjord, Jondal, Ulvik, Granvin, Kvam og Vaksdal. Oppdelinga i prestegjeld følgjer berre dels kommunegrensene. *Midthordland prosti* omfattar 4 prestegjeld i kommunane Os, Fusa, Samnanger og Austevoll. *Nordhordland prosti* har 9 prestegjeld som omfattar kommunane Lindås, Fedje, Austrheim, Osterøy, Masfjorden og Modalen og Meland. *Sunnhordland Prost*i har 9 prestegjeld som omfattar kommunane Stord, Etne, Kvinnherad, Sveio, Bømlo, Fitjar og Tysnes. *Vesthordland prosti* omfattar 4 prestegjeld i kommunane Fjell, Sund, Askøy og Øygarden.

Det er eit kyrkjeleg fellesråd i kvar kommune. Kommunane har i følgje Kirkeloven det økonomiske ansvaret for driftsutgifter for sokneråd og fellesråd og til drift og vedlikehald av kyrkjer og kyrkjegardar.

Mattilsynet (Kilde: www.mattilsynet.no)

Mattilsynet (Statens tilsyn for plantar, fisk, dyr og næringsmiddel) blei oppretta i 2004. Det er 8 regionkontor og 64 distriktskontor. Det er 5 distriktskontor i Hordaland:

1. Distriktskontoret for Nordhordland som er lokalisert til Lindås dekkjer kommunane Austrheim, Fedje, Lindås, Masfjorden, Meland, Modalen, Radøy og i tillegg Gulen og Høyanger sør.
2. Distriktskontoret for Bergen er lokalisert til Bergen og dekkjer i tillegg til Bergen også kommunane Askøy, Fjell, Os, Osterøy og Sund.
3. Distriktskontoret for Sunnhordland er lokalisert til Stord og dekkjer i tillegg til Stord også kommunane Austevoll, Bømlo, Fitjar, Kvinnherad og Tysnes.
4. Distriktskontoret for Hardanger er lokalisert til Norheimsund og dekkjer kommunane Eidfjord, Fusa, Jondal, Kvam, Odda, Samnanger og Ullensvang.
5. Distriktskontoret for Indre Hordaland dekkjer kommunane Ulvik, Granvin, Vaksdal og Voss.

Etne og Sveio høyrer med til distriktskontoret for Haugalandet i Rogaland.

Sjukehusa (Kilde: www.helse-ost.no)

Dei statlege sjukehusa i Hordaland kjem inn under det regionale helseføretaket Helse Vest som omfattar fylka Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane. Helse Bergen omfattar mellom anna Haukeland universitetssjukehus og Voss sjukehus. Voss sjukehus har akuttfunksjon for Kvam, Granvin, Ulvik, Voss, Vaksdal og Modalen. Haukeland universitetssjukehus er lokalsjukehus for innbyggjarane i Bergen, Midthordland og Nordhordland.

Stord sjukehus og Odda sjukehus høyrer til Helse Fonna. Stord sjukehus er lokalsjukehus for innbyggjarane i kommunane Stord, Bømlo, Fitjar, Tysnes og Kvinnherad. Odda sjukehus dekkjer kommunane Odda, Ullensvang, Eidfjord og Jondal.

Vedlegg 7: Partipolitisk samansetning i kommunestyra

Tabell1. Kommunestyrerepresentantar fordelt etter parti i 1995, 1999 og 2003 .
Kommunar med mindre enn 2500 innbyggjarar (Kjelde: SSB)

		Ant.k-styrepr.	Rød Valgallianse	Sosialistisk Venstreparti	Det norske Arbeiderparti	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Fremskrittspartiet	Høyre	Pensjonistpartiet	Lokale lister	Andre lister
1252 Modalen	1995	13	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0
	1999	13	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0
	2003	13	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0
1265 Fedje	1995	13	0,0	0,0	29,4	0,0	29,4	0,0	17,6	23,5	0,0	0,0	0,0
	1999	13	0,0	0,0	23,5	0,0	29,4	0,0	17,6	29,4	0,0	0,0	0,0
	2003	13	0,0	0,0	23,5	0,0	23,5	0,0	17,6	23,5	0,0	0,0	11,8
1145 Bokn	1995	13	0,0	0,0	23,5	41,2	11,8	0,0	0,0	23,5	0,0	0,0	0,0
	1999	13	0,0	0,0	17,6	35,3	17,6	0,0	0,0	29,4	0,0	0,0	0,0
	2003	13	0,0	0,0	17,6	29,4	11,8	0,0	0,0	41,2	0,0	0,0	0,0
1232 Eidfjord	1995	13	0,0	0,0	29,4	47,1	0,0	0,0	0,0	5,9	0,0	17,6	0,0
	1999	13	0,0	5,9	29,4	23,5	0,0	0,0	0,0	11,8	0,0	29,4	0,0
	2003	13	0,0	0,0	29,4	35,3	0,0	0,0	0,0	11,8	0,0	23,5	0,0
1234 Granvin	1995	13	0,0	7,7	15,4	46,2	0,0	15,4	0,0	15,4	0,0	0,0	0,0
	1999	13	0,0	7,7	15,4	46,2	0,0	15,4	0,0	15,4	0,0	0,0	0,0
	2003	13	0,0	15,4	23,1	38,5	0,0	15,4	0,0	7,7	0,0	0,0	0,0
1227 Jondal	1995	13	0,0	0,0	29,4	29,4	17,6	11,8	0,0	11,8	0,0	0,0	0,0
	1999	13	0,0	0,0	29,4	29,4	17,6	5,9	5,9	11,8	0,0	0,0	0,0
	2003	13	0,0	0,0	41,2	29,4	17,6	0,0	0,0	11,8	0,0	0,0	0,0
1233 Ulvik	1995	13	0,0	5,9	11,8	41,2	0,0	35,3	0,0	5,9	0,0	0,0	0,0
	1999	13	0,0	5,9	17,6	29,4	0,0	35,3	5,9	5,9	0,0	0,0	0,0
	2003	13	0,0	17,6	17,6	29,4	0,0	23,5	0,0	5,9	0,0	0,0	5,9
1266 Masfjorden	1995	13	0,0	0,0	17,6	11,8	23,5	11,8	11,8	23,5	0,0	0,0	0,0
	1999	13	0,0	0,0	35,3	11,8	17,6	5,9	5,9	23,5	0,0	0,0	0,0
	2003	13	0,0	0,0	29,4	11,8	11,8	11,8	5,9	29,4	0,0	0,0	0,0
1421 Aurland	1995	13	0,0	4,8	38,1	38,1	0,0	4,8	0,0	14,3	0,0	0,0	0,0
	1999	13	0,0	9,5	23,8	42,9	0,0	4,8	0,0	19,0	0,0	0,0	0,0
	2003	13	0,0	9,5	23,8	33,3	0,0	9,5	0,0	23,8	0,0	0,0	0,0
1242 Samnanger	1995	13	0,0	0,0	42,9	14,3	14,3	0,0	0,0	9,5	0,0	19,0	0,0
	1999	13	0,0	0,0	33,3	9,5	23,8	0,0	4,8	4,8	0,0	23,8	0,0
	2003	13	0,0	0,0	33,3	14,3	19,0	0,0	9,5	4,8	0,0	19,0	0,0
1411 Gulen	1995	21	0,0	0,0	14,3	47,6	14,3	14,3	0,0	9,5	0,0	0,0	0,0
	1999	21	0,0	0,0	23,8	19,0	23,8	14,3	0,0	19,0	0,0	0,0	0,0
	2003	21	0,0	0,0	19,0	23,8	23,8	14,3	0,0	19,0	0,0	0,0	0,0

	Største parti	
	Lokal liste	
	Lokal liste største parti	

Tab.. Kommunestyrerepresentantar fordelt etter parti i 1995, 1999 og 2003 .
Kommunar med 2500- 4500 innbyggjarar (Kjelde: SSB)

		Ant.k- styrepr.	Rød	Valgallanse	Sosialistisk Venstreparti	Det norske Arbeiderparti	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Vensre	Frønskritspa rtiet	Høyre	Pensjonistpar tiet	Lokale lister	Andre lister
1264 Austrheim	1995	17	0,0	0,0	29,4	11,8	17,6	5,9	0,0	17,6	0,0	17,6	0,0	
	1999	17	0,0	0,0	29,4	5,9	17,6	5,9	5,9	23,5	0,0	11,8	0,0	
	2003	17	0,0	0,0	29,4	11,8	11,8	5,9	11,8	11,8	0,0	17,6	0,0	
1223 Tysnes	1995	23	0,0	0,0	21,7	30,4	26,1	0,0	8,7	13,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	1999	23	0,0	0,0	17,4	13,0	26,1	0,0	8,7	21,7	0,0	13,0	0,0	0,0
	2003	21	0,0	0,0	19,0	19,0	14,3	4,8	14,3	14,3	0,0	14,3	0,0	0,0
1417 Vik	1995	21	0,0	4,8	38,1	38,1	4,8	4,8	0,0	9,5	0,0	0,0	0,0	0,0
	1999	21	0,0	4,8	33,3	38,1	9,5	4,8	0,0	9,5	0,0	0,0	0,0	0,0
	2003	17	0,0	11,8	35,3	29,4	5,9	5,9	5,9	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0
1222 Fitjar	1995	21	0,0	14,3	14,3	19,0	23,8	0,0	9,5	19,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	1999	21	0,0	4,8	23,8	14,3	28,6	0,0	14,3	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0
	2003	17	0,0	5,9	35,3	11,8	23,5	0,0	11,8	11,8	0,0	0,0	0,0	0,0
1159 Ølen	1995	21	0,0	0,0	9,5	19,0	14,3	19,0	0,0	14,3	0,0	23,8	0,0	0,0
	1999	21	0,0	0,0	28,6	14,3	14,3	4,8	4,8	9,5	0,0	23,8	0,0	0,0
	2003	21	0,0	0,0	14,3	19,0	9,5	0,0	14,3	9,5	0,0	33,3	0,0	0,0
1231 Ullensvang	1995	25	0,0	8,0	24,0	40,0	4,0	8,0	0,0	16,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	1999	21	0,0	9,5	14,3	28,6	4,8	9,5	0,0	33,3	0,0	0,0	0,0	0,0
	2003	21	0,0	14,3	14,3	33,3	4,8	4,8	0,0	28,6	0,0	0,0	0,0	0,0
1241 Fusa	1995	29	0,0	6,9	17,2	27,6	13,8	6,9	0,0	10,3	0,0	17,2	0,0	0,0
	1999	29	0,0	6,9	13,8	24,1	20,7	3,4	6,9	10,3	0,0	13,8	0,0	0,0
	2003	25	0,0	8,0	12,0	24,0	16,0	4,0	8,0	12,0	0,0	16,0	0,0	0,0
1211 Etne	1995	29	0,0	0,0	17,2	24,1	13,8	10,3	0,0	17,2	0,0	17,2	0,0	0,0
	1999	21	0,0	0,0	19,0	14,3	19,0	4,8	9,5	23,8	0,0	9,5	0,0	0,0
	2003	21	0,0	0,0	19,0	14,3	14,3	4,8	14,3	28,6	0,0	4,8	0,0	0,0
1259 Øygarden	1995	23	0,0	0,0	30,4	0,0	8,7	0,0	0,0	0,0	0,0	47,8	13,0	
	1999	23	0,0	0,0	21,7	0,0	8,7	0,0	0,0	0,0	0,0	69,6	0,0	0,0
	2003	23	0,0	0,0	30,4	0,0	8,7	0,0	8,7	0,0	0,0	52,2	0,0	0,0
1251 Vaksdal	1995	29	0,0	0,0	34,5	13,8	10,3	6,9	0,0	17,2	0,0	17,2	0,0	0,0
	1999	29	0,0	0,0	27,6	10,3	10,3	3,4	6,9	13,8	0,0	27,6	0,0	0,0
	2003	21	0,0	0,0	28,6	9,5	0,0	0,0	9,5	19,0	0,0	33,3	0,0	0,0
1244 Austevoll	1995	27	0,0	3,7	18,5	18,5	25,9	0,0	0,0	33,3	0,0	0,0	0,0	0,0
	1999	27	0,0	0,0	14,8	11,1	18,5	0,0	14,8	37,0	0,0	3,7	0,0	0,0
	2003	27	0,0	0,0	14,8	11,1	11,1	3,7	33,3	25,9	0,0	0,0	0,0	0,0

	Største parti	
	Lokal liste	
	Lokal lliste største parti	

Tab3. Kommunestyrerepresentantar fordelt etter parti i 1995, 1999 og 2003 .
Kommunar med 4500- 10 000 innbyggjarar (Kjelde: SSB))

		Ant.k- styrerepr.	Rød Valgallanse	Sosialistisk Venstreparti	Det norske Arbeiderparti	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Fremskrittspartiet	Høyre	Pensjonistpartiet	Lokale lister	Andre lister
1416 Høyanger	1995	29	6,9	6,9	48,3	17,2	3,4	0,0	3,4	13,8	0,0	0,0	0,0
	1999	29	6,9	6,9	37,9	13,8	3,4	0,0	3,4	27,6	0,0	0,0	0,0
	2003	21	4,8	4,8	52,4	14,3	0,0	0,0	0,0	14,3	0,0	9,5	0,0
1260 Radøy	1995	29	0,0	0,0	27,6	34,5	13,8	3,4	0,0	17,2	0,0	3,4	0,0
	1999	29	0,0	0,0	20,7	27,6	13,8	10,3	10,3	13,8	0,0	3,4	0,0
	2003	25	0,0	0,0	20,0	28,0	8,0	12,0	20,0	12,0	0,0	0,0	0,0
1216 Sveio	1995	25	0,0	4,0	20,0	16,0	16,0	12,0	4,0	12,0	0,0	16,0	0,0
	1999	25	0,0	8,0	12,0	12,0	24,0	8,0	12,0	12,0	0,0	12,0	0,0
	2003	25	0,0	8,0	20,0	12,0	12,0	8,0	24,0	4,0	0,0	8,0	4,0
1154 Vindafjord	1995	29	0,0	0,0	10,3	34,5	13,8	0,0	0,0	10,3	0,0	31,0	0,0
	1999	29	0,0	0,0	13,8	20,7	13,8	0,0	0,0	13,8	0,0	37,9	0,0
	2003	19	0,0	0,0	21,1	31,6	10,5	0,0	0,0	21,1	0,0	15,8	0,0
1245 Sund	1995	25	0,0	0,0	32,0	20,0	4,0	4,0	16,0	24,0	0,0	0,0	0,0
	1999	25	0,0	0,0	28,0	8,0	4,0	4,0	24,0	32,0	0,0	0,0	0,0
	2003	25	0,0	8,0	24,0	8,0	4,0	0,0	20,0	36,0	0,0	0,0	0,0
1256 Meland	1995	27	0,0	3,7	29,6	18,5	18,5	11,1	3,7	14,8	0,0	0,0	0,0
	1999	27	3,7	0,0	25,9	11,1	18,5	11,1	7,4	22,2	0,0	0,0	0,0
	2003	27	0,0	0,0	22,2	7,4	14,8	7,4	14,8	22,2	0,0	11,1	0,0
1253 Osterøy	1995	35	0,0	2,9	25,7	17,1	11,4	5,7	0,0	11,4	0,0	25,7	0,0
	1999	35	0,0	5,7	22,9	5,7	14,3	5,7	5,7	11,4	0,0	28,6	0,0
	2003	27	0,0	7,4	29,6	11,1	7,4	3,7	14,8	18,5	0,0	7,4	0,0
1228 Odda	1995	33	9,1	9,1	51,5	9,1	0,0	6,1	6,1	9,1	0,0	0,0	0,0
	1999	33	9,1	12,1	39,4	6,1	0,0	9,1	6,1	18,2	0,0	0,0	0,0
	2003	27	14,8	11,1	33,3	7,4	0,0	11,1	7,4	11,1	0,0	0,0	3,7
1238 Kvam	1995	41	0,0	4,9	19,5	29,3	17,1	7,3	4,9	9,8	0,0	4,9	2,4
	1999	33	0,0	6,1	21,2	21,2	15,2	6,1	6,1	15,2	0,0	9,1	0,0
	2003	27	0,0	7,4	25,9	22,2	14,8	7,4	7,4	14,8	0,0	0,0	0,0
1146 Tysvær	1995	35	0,0	0,0	20,0	20,0	20,0	14,3	8,6	14,3	2,9	0,0	0,0
	1999	35	0,0	0,0	22,9	11,4	25,7	5,7	11,4	20,0	0,0	2,9	0,0
	2003	29	0,0	6,9	20,7	13,8	17,2	3,4	20,7	17,2	0,0	0,0	0,0

	Største parti	
	Lokal liste	
	Lokal lliste største parti	

Tab.4. Kommunestyrerepresentantar fordelt etter parti i 1995, 1999 og 2003 .
Kommunar med meir enn 10 000 innbyggjarar (Kjelde: SSB)

	Befolkning	Ant.k- styrerepr.	Rød Valgallianse	Sosialistisk Venstreparti	Det norske Arbeiderparti	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Fremskrittspartiet	Høyre	Pensjonistpartiet	Lokale lister	Andre lister
1219 Bømlo	1995	39	0,0	0,0	12,8	7,7	25,6	12,8	7,7	15,4	0,0	17,9	0,0
	1999	35	0,0	0,0	11,4	2,9	31,4	5,7	8,6	22,9	0,0	17,1	0,0
	2003	27	0,0	3,7	14,8	7,4	22,2	3,7	18,5	29,6	0,0	0,0	0,0
1263 Lindås	1995	41	0,0	4,9	19,5	26,8	17,1	7,3	9,8	14,6	0,0	0,0	0,0
	1999	41	0,0	7,3	19,5	14,6	22,0	4,9	14,6	17,1	0,0	0,0	0,0
	2003	31	0,0	6,5	22,6	16,1	16,1	3,2	22,6	12,9	0,0	0,0	0,0
1224 Kvinnherad	1995	45	0,0	4,4	24,4	24,4	8,9	2,2	6,7	4,4	0,0	24,4	0,0
	1999	45	0,0	6,7	24,4	17,8	11,1	4,4	11,1	8,9	0,0	15,6	0,0
	2003	45	2,2	6,7	17,8	20,0	6,7	4,4	17,8	8,9	0,0	15,6	0,0
1235 Voss	1995	43	2,3	7,0	27,9	30,2	7,0	7,0	4,7	9,3	0,0	4,7	0,0
	1999	43	2,3	7,0	41,9	20,9	7,0	4,7	7,0	9,3	0,0	0,0	0,0
	2003	43	2,3	11,6	37,2	18,6	7,0	4,7	11,6	7,0	0,0	0,0	0,0
1243 Os	1995	35	0,0	2,9	20,0	5,7	8,6	2,9	20,0	11,4	0,0	28,6	0,0
	1999	35	0,0	5,7	17,1	2,9	11,4	0,0	40,0	11,4	0,0	11,4	0,0
	2003	35	0,0	8,6	14,3	2,9	8,6	2,9	45,7	8,6	0,0	8,6	0,0
1221 Stord	1995	45	0,0	13,3	28,9	6,7	15,6	6,7	15,6	13,3	0,0	0,0	0,0
	1999	35	0,0	8,6	40,0	2,9	14,3	5,7	17,1	11,4	0,0	0,0	0,0
	2003	35	0,0	11,4	40,0	2,9	11,4	5,7	17,1	8,6	0,0	0,0	2,9
1246 Fjell	1995	45	0,0	2,2	20,0	8,9	17,8	2,2	13,3	15,6	0,0	20,0	0,0
	1999	45	0,0	4,4	24,4	2,2	15,6	0,0	15,6	15,6	0,0	22,2	0,0
	2003	45	0,0	6,7	20,0	2,2	11,1	0,0	28,9	13,3	0,0	17,8	0,0
1247 Askøy	1995	43	0,0	4,7	34,9	2,3	16,3	7,0	11,6	16,3	0,0	7,0	0,0
	1999	43	0,0	16,3	30,2	0,0	14,0	2,3	16,3	16,3	0,0	4,7	0,0
	2003	35	0,0	14,3	34,3	0,0	5,7	2,9	25,7	14,3	0,0	2,9	0,0
1106 Haugesund	1995	49	0,0	4,1	24,5	2,0	12,2	12,2	18,4	22,4	4,1	0,0	0,0
	1999	49	0,0	6,1	24,5	0,0	12,2	6,1	20,4	30,6	0,0	0,0	0,0
	2003	49	0,0	8,2	24,5	2,0	6,1	4,1	24,5	28,6	2,0	0,0	0,0
1149 Karmøy	1995	61	0,0	3,3	27,9	6,6	26,2	6,6	16,4	11,5	1,6	0,0	0,0
	1999	61	0,0	4,9	23,0	3,3	27,9	4,9	21,3	13,1	1,6	0,0	0,0
	2003	45	0,0	6,7	17,8	2,2	24,4	2,2	33,3	11,1	2,2	0,0	0,0
1201 Bergen	1995	85	4,7	5,9	28,2	3,5	10,6	7,1	16,5	22,4	1,2	0,0	0,0
	1999	67	6,0	7,5	29,9	1,5	10,4	3,0	19,4	20,9	1,5	0,0	0,0
	2003	67	6,0	11,9	22,4	1,5	6,0	3,0	17,9	26,9	4,5	0,0	0,0

	Største parti	
	Lokal liste	
	Lokal liste største parti	

Kommunestruktur i Hordaland

Denne rapporten kjem med eit forslag til ny kommunestruktur i Hordaland. Forslaget er basert på ei vurdering av kva kommunar som høyrer saman ut frå ulike interaksjonskriterium, og ut i frå ei vurdering av kva einingar som vil gje ”eit robust Hordaland” i framtida.

Rapporten drøftar i kva grad dagens kommunar er robuste i høve til rolla som tenesteytar, forvaltar, organ for lokaldemokratiet og samfunnsbygger, og i kva grad dei er økonomisk berekraftige.

ØF-rapport nr.: 02/2005

ISBN nr.: 82-7356-556-4