

ØF-notat nr.: 03/2005

Hardanger kommune

Ei utgreiing om fordelar og ulemper ved å slå saman sju
kommunar i Hardanger

Av

**Gro Marit Grimsrud
Reidun Grefsrud
Svein Erik Hagen**

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-notat nr.: 03/2005

Hardanger kommune

Ei utgreiing om fordelar og ulemper ved å slå saman sju
kommunar i Hardanger

Av

**Gro Marit Grimsrud
Reidun Grefsrud
Svein Erik Hagen**

Tittel: Hardanger kommune. Ei utgreiing om fordelar og ulemper ved å slå saman sju kommunar i Hardanger.

Forfattere: Gro Marit Grimsrud, Reidun Grefsrud og Svein Erik Hagen

ØF-notat nr.: 03/2005

ISSN nr.: 0808-4653

Prosjektnummer: K257

Prosjektnavn: Hardanger kommune

Oppdragsgiver: Hardangerrådet

Prosjektleder: Gro Marit Grimsrud

Referat: Dette er ei utgreiing og fordelar og ulemper ved å slå saman Kvam, Granvin, Ulvik, Eidfjord, Ullensvang, Odda og Jondal til ein samla *Hardanger kommune*. Hardanger vert oppfatta som ein identitetsregion og er dessutan ei kjend merkevare mellom anna i reiselivssamanheng. Ei problemstillinga i dette notatet er i kva grad ein kan rekne med at desse forholda vert styrka ved samanslåing. Ei anna problemstilling er kor robust eller funksjonell ein kommune med så stort areal og så lite folketal vil verta.

Sammendrag: Siste kapittel

Emneord: Kommunesamanslåing reiseliv busetnad kommuneøkonomi

Key words:

Dato: Mai 2005

Antall sider: 40

Pris: Kr 80,-

Utgiver: Østlandsforskning
Serviceboks
2626 Lillehammer

Telefon 61 26 57 00
Telefax 61 25 41 65
e-mail: post@ostforsk.no
<http://www.ostforsk.no>

Forord

Hardangerringet har tinga denne utgreiinga om fakta, fordelar og ulemper ved å samla sju Hardangerkommunar til ein. Kommunane som vert omfatta er: Kvam, Granvin, Ulvik, Eidfjord, Ullensvang, Odda og Jondal. Hardanger vert oppfatta som ein *identitetsregion* og er dessutan ei kjend *merkevare* mellom anna i reiselivssamanheng. Ei problemstilling i dette notatet er i kva grad ein kan rekne med at desse tilhøva vert styrka ved ei samanslåing.

Utgreiinga er laga innafør ramma av eit vekeverk. Kontaktperson har vore Leiv Vambheim i Hardangerrådet.

Lillehammer, mai 2005-05-03

Ståle Størdal
forskinsleiar

Gro Marit Grimrud
prosjektleiar

Innhald

1	Innleiing	7
2	Territorielle tilhøve - Hardanger kommune	8
2.1	Nokre fakta om Hardanger kommune.....	8
2.2	Pendling og flytting.....	10
4	Økonomisk berekraft	19
5	Samfunnsbygging	25
5.1	Kva kjenneteiknar næringslivet i Hardanger?.....	26
5.2	Kommunestruktur og regional utvikling.....	33
6	Oppsummering og vurdering	37
	Referansar	40

1 Innleiing

Bakgrunnen for denne utgreiinga er eit ønskje frå Hardangerrådet om å sjå dei sju kommunane inst i Hardangerfjorden i samanhang - som ein kommune. Dei to viktigaste tilhøva i denne samanhengen er at Hardanger vert oppfatta som ein *identitetsregion*. Ein reknar med at uansett kor folk bur i området, så kjenner dei tilhøyre til Hardanger som region. Vidare ønskjer ein å styrka *merkevaren* Hardanger - særleg med tanke på å utvikla reiselivet. Dette er to tilhøve ein meiner kan verta svekka om dei sju Hardangerkommunane vert slått saman til tre store kommunar rundt dei største sentera i området: Odda, Norheimsund og Voss. Ei slik inndeling er gjort framlegg om av Østlandsforskning (Grimsrud m.fl. 2005), og ei liknande løysing har Kommunenes Sentralforbund Hordaland kome med. Samstundes er det lett å sjå at ein kommune som har 40 prosent av arealet i Hordaland, og berre fem prosent av innbyggjarane, får store utfordringar med omsyn til tenesteproduksjon og einskilde sider av lokaldemokratiet. I dette notatet skal me:

- 1) Syna korleis ein Hardangerkommune kjem til å sjå ut med omsyn til
 - flytting og pendling
 - senterstruktur, busetnad
 - politisk samansetjing
 - arbeidsplassar og næringsliv

- 2) Gje ei vurdering av fordelar og ulemper ved "Hardanger" som kommune, med omsyn til:
 - territoriale tilhøve, funksjonalitet
 - økonomisk berekraft
 - tenesteyting
 - samfunnsbygging, medrekna utvikling av Hardanger som merkevare og reiselivsdestinasjon
 - sams identitet/kultur

Med tanke på at utgreiinga er laga innafor rammene av eit vekeverk, seier det seg sjølv at ein ikkje kan gå djupt inn på kvar av desse strekpunkta.

Hardanger kommune er tenkt sett saman av Kvam, Granvin, Ulvik, Eidfjord, Ullensvang, Odda og Jondal.

2 Territorielle tilhøve - Hardanger kommune

2.1 Nokre fakta om Hardanger kommune

Hardanger vert ein kommune på heile 6301 kvadratkilometer - det er vel 40 prosent av arealet til Hordaland fylke (sjå tabell 2.1). Folketalet i den nye kommunen vert 23.555 - altså berre fem prosent av folketalet i fylket. Det seier seg sjølv at avstandane internt i ein slik kommune vert lange. At området blir delt i fire av Hardangerfjorden og Sjørfjorden gjer ikkje kommunikasjonane enklare.

Seksti prosent av folket i Hardanger bur i tettstader. Det er likevel store variasjonar frå Jondal som ikkje har tettstader i det heile, til Odda der nesten alle bur i ein tettstad. Slike interne variasjonar i busetnadsstruktur gjer at utfordringane knytte til tenesteproduksjon vert ulike i dei ulike delane av storkommunen Hardanger. Det vert ei stor oppgåve for politikarane å finna løysingar som skal høve i alle delane av storkommunen.

Det er vanskeleg å peika ut eit naturleg kommunesenter for Hardanger. Odda er det største senteret både målt etter folketal, arbeidsplassar, senterfunksjonar og omsetnad. Norheimsund er halvparten så stort. I tillegg kjem Voss som er eit naturleg senter for Granvin og Ulvik, og truleg og for Eidfjord om det vert ei bru over fjorden. Desse sentera ligg nærast i kvart sitt hjørne av Hardanger, og er ikkje lett å koma til frå andre kantar av storkommunen. Som eit geografisk midtpunkt ligg vesle Kinsarvik, men Kinsarvik er heller ikkje lett å komma til frå alle delar av kommunen. Det er i det heile vanskeleg å sjå for seg at Hardanger kommune kan klare seg med berre eit kommunesenter.

Hardanger kommune får 10-11 000 arbeidsplassar, men det er ikkje nok til å gje arbeid til alle. Pendlinga ut av kommunen blir på 7-8 prosent. Hardanger står ovanfor fleira utfordringar knytt til næringsutvikling og sysselsetting. Hordaland fylkeskommune har peika ut Hardanger som det mest sårbare området i Hordaland, mest på grunn av at ein stor del av arbeidsplassane er konsentrert til få bedrifter og avdi den demografiske situasjonen tilseier nedgang i folketalet.

	Jondal	Odda	Ullensvang	Ulvik	Granvin	Kvam	Eidfjord	Hardanger
Areal i km2	206	1648	1395	722	212	616	1502	6301
Folketal	1073	7468	3513	1175	1021	8389	916	23555
Folketal i største senter		5455	566	682	474	2112	580	5455
Arbeidsplassar	494	3591	1368	560	409	3915	401	10738
Sysselsette	539	3452	1812	567	494	4188	474	11526
Del innb. i tettbygde strok	0	92	29	58	46	52	63	59
Sysselsette i % av 16-67-åringar	81,8	74,4	81,5	78,5	78,0	79,7	81,7	
Arbeidsplassar i % av sysselsette	91,7	104,0	75,5	98,8	82,8	93,5	84,6	93
Tenestefunksjonar største tettstad 1999 (max 40)	7	33	8	10	10	25		33
Gj.sn reisetid til kommunesenter i dag (minutt)	7	7	25	5	4	11	4	?
Prosent dekning Bergens Tidende	45	9	22	29	27	42	23	
Prosent dekning Hordaland				85	84	4	14	
Prosent dekning Hordaland folkeblad	94			5	5	89		
Prosent dekning Hardanger folkeblad	14	80	77	10	6		68	
Haugesunds avis		16	7					
Skatt i % av landsgjennomsnittet	88	117	89	117	76	88	231	104
Skatt som del av frie inntekter, %	48	77	54	61	37	59	100	64
Eigedomsskatt	Nei	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	?
Utgifter til fellesadm og styring pr innbyggjar, kr	5446	3613	4629	11519	6059	2978	12711	4476
Utgifter til fellesadm. og styring som % av netto driftsutg.	12,9	11,3	13,4	26,3	14,8	9,5	16,1	12,6
Tap/gevinst fem sist "etablerte" årskull % (Noreg 6%)	-49	-26	-31	3	-7	-31	-13	-28
Indeks for naturleg vekstkraft (Noreg 95)	121	108	115	131	163	124	124	119
Forventa vekst/nedgang 2015 (MMMM) % (Noreg 6%)	-2	-2	-7	-2	2	-2	2	-2
Del av folketalet >16 år med høgare utdanning (Noreg 24%)	17	16	16	19	15	19	15	17
Prosent over 67 år (landsgjennomsnitt 13%)	21	19	18	18	18	17	18	18
Prosent under 16 år (landsgjennomsnitt 21%)	19	20	20	21	21	21	20	20
Ordfører 2003	Ap	Ap	Sp	Sp	Sp	Ap	L.liste	Ap

Demografisk sett er dei sju kommunane meir like enn ulike. Dei har alle ein aldersstruktur som er lite gunstig med omsyn framtidig vekst; her er få unge og mange gamle jamført med andre stader i Noreg. Ei samanslåing vil såleis ikkje gjere at den nye kommunen får ein annan demografisk profil enn kvar av kommunane har i dag. Dei fleste kommunane må etter prognosane til Statistisk sentralbyrå venta nedgong i folketalet fram mot år 2015. Eidfjord og Granvin har likevel litt betre utsikter enn dei andre, og Ullensvang litt dårlegare. Når det gjeld evna til å rekruttera unge vaksne, kjem Jondal, Odda, Ullensvang og Kvam særst dårleg ut, medan Ulvik har klart seg godt. Av dei kulla som sist etablerte seg (født 1966-70) har Hardanger eit samla flyttetap på 28 prosent; dvs. at i høve til talet ungdommar som vaks opp i Hardanger på 70-talet, er det berre 72 prosent som har busett seg i Hardanger som vaksne (tilflyttarane inkludert).

Samla sett ligg Hardanger an til å få eit vekst- og rekrutteringsproblem. Særlege utfordringar er knytt til å få unge vaksne med høgare utdanning til å busette seg i Hardanger. Delen med høgare utdanning er berre 17 prosent i Hardanger, mot 24 prosent på landsbasis. Framskrivning av folkemengda synar at delen eldre kjem til å auka meir i Hardanger enn i landet elles, medan delen unge vaksne kjem til å gå ned. Det kan bli ei utfordring for Hardanger å få folk nok til å produsere tenester overfor ein stadig aldrande folkesetnad.

Politisk sett er Hardanger eit samansett område – med nokså stabile skilnader mellom Ap-kommunar og Sp-kommunar. I dag er Arbeidarpartiet størst i Odda, Jondal og Kvam. Senterpartiet er størst i Ullensvang, Ulvik og Granvin, medan ei lokal liste har ordføraren i Eidfjord. Det er med andre ord ulike interesser i dei ulike delane av Hardanger, og det er inga grunn til å tru at dei vil verte mindre i ein ny kommune. Dersom ein legg stemmane ved førre valet til grunn, blir Arbeidarpartiet det største i storkommunen Hardanger.

2.2 Pendling og flytting

Pendlingsmønsteret seier noko om kva område som heng saman som ein sams bu- og arbeidsmarknad. Arbeidspendling kan og nyttast som ein indikator på sams identitet og tilhøyre avdi dei fleste som pendlar har dagleg kontakt med ein annen kommune enn han dei bur i. Dersom internpendlinga mellom kommunar er stor i begge retningar, er det eit teikn på at kommunegrensa ikkje er så viktig - i alle fall ikkje for arbeidstakarane. Då har dei eit sams arbeidsmarknad.

Tabell 2.2 og 2.3 syner at internpendlinga i Hardanger er ganske låg. Anna er det heller ikkje å venta i eit område med så store avstandar, spreidd busetnad og små senter. Frå

gjennomsnittskommunen i Noreg pendlar 33 prosent av dei yrkesaktive. I Hardanger er det berre Odda som har netto innpendling, 22 prosent av dei yrkesaktive busett i

Tabell 2.2 *Kor pendlar hardingane? Gjennomsnittleg prosent utpendling 2000-2004. Største straumen ut frå kvar kommune er merka med farge.*

Til	Frå						
	Jondal	Odda	Ullensvang	Eidfjord	Ulvik	Granvin	Kvam
Jondal	67	0	0	0	0	0	1
Odda	4	88	22	7	0	0	0
Ullensvang	3	1	62	7	0	2	0
Eidfjord	0	0	1	72	1	0	0
Ulvik	0	0	0	1	77	3	0
Granvin	0	0	0	1	1	59	0
Kvam	7	0	0	0	2	3	81
Sum Hardanger	81	89	87	87	82	67	82
Voss	1	0	1	2	6	18	1
Bergen	9	2	4	4	5	7	7
Omlandet til Bergen	1	0	0	0	1	0	2
Sunnhordland	2	2	1	0	0	0	1
Nordhordland	0	0	0	0	0	0	0
Resten av landet	6	7	7	6	6	7	7
	100	100	100	100	100	100	100
Gj.sn. tal syssels.	484	3309	1565	436	512	453	3903

Kjelde: PANDA

Kvar kolonne i tabell 2.2 syner kva kommune dei yrkesaktive busett i kommunen har sin arbeidsplass. Tala på diagonalen i øvste del av tabellen syner kor stor del av dei yrkesaktive som har arbeidsplassen sin i den kommunen dei bur i.

Tabell 2.3 *Kor pendlar hardingane? Gjennomsnittleg prosent innpendling 2000-2004. Største straumen inn i kvar kommune er merka med farge.*

Frå	Til						
	Jondal	Odda	Ullensvang	Eidfjord	Ulvik	Granvin	Kvam
Jondal	78	1	1	0	0	0	1
Odda	0	83	2	1	0	0	0
Ullensvang	1	10	86	4	1	2	0
Eidfjord	0	1	3	85	1	1	0
Ulvik	0	0	0	1	81	2	0
Granvin	0	0	1	1	2	73	0
Kvam	6	0	2	2	0	2	89
Sum Hardanger	85	95	95	95	91	95	91
Voss	0	0	1	1	5	15	0
Bergen	3	0	1	1	3	1	2
Omlandet til Bergen	2	0	1	1	0	1	3
Sunnhordland	4	1	1	0	0	0	2
Nordhordland	0	0	0	0	0	0	0
Resten av landet	5	3	2	2	5	2	2
	100	100	100	100	100	100	100
Gj.sn. tal syssels.	484	3309	1565	436	512	453	3903

Kjelde: PANDA

Kvar kolonne i tabell 2.3 syner kvar den einiskilde kommune rekrutterar arbeidskrafta si frå. Tala langs diagonalen i øvste del av tabellen, syner kor mange av arbeidsplassane som er hadde av folk som er busett i kommunen.

Ullensvang jobbar i Odda - det svarer til 10 prosent av arbeidsplassane i Odda. Frå Eidfjord pendlar sju prosent til Odda, men eidfjordingane har berre ein prosent av arbeidsplassane i Odda. Enda sju prosent av dei yrkesaktive i Eidfjord pendlar til Ullensvang, kor dei har tre prosent av arbeidsplassane. Pendlinga mellom Odda, Ullensvang og Eidfjord er stor nok til at dei tre kommunane dannar ein bu- og arbeidsmarknadsregion, etter kriteria til Juvkam (2002). Voss, Granvin og Ulvik er ein annan bu- og arbeidsmarknadsregion, og Jondal-Kvam er ein tredje. Elles syner tabell 2.2 at dei største straumane går ut av Hardanger - til Voss (frå Granvin), Bergen og "resten av landet". Tala for pendling til Bergen og "resten av landet" er forstyrta av at studentar som jobbar ved sida av studiane, vert rekna som pendlarar dersom dei er registrert busett i Hardanger. Studentar treng ikkje melda flytting.

Flyttemønster

Som pendlingsmønsteret fortel flyttemønsteret noko om kva kommunar som har noko med einannan å gjera. Stor internflytting (særleg saman med låg fråflytting) fortel om tilhøyre, om grad av venskap og familieband over kommunegrensene.

Tabellen 2.4 syner utflyttingane frå Hardanger i åra 2000-2004. Det er inga tvil om at dei fleste flyttingane går ut av Hardanger. Faktisk går dei fleste flyttingane frå kvar av kommunane ut av Hordaland fylke. Bergensområdet får også mange, ca 30-40 prosent frå Hardangerkommunane (bortsett frå Odda, Ullensvang og Granvin). Frå Granvin går like mange flyttingar til Voss som til Bergensområdet. Frå Jondal og Kvam er det ein del flytting til Sunnhordland (Kvinnherad). Odda, Ullensvang og Kvam er kommunar som får ein del flyttarar frå dei andre kommunane i Hardanger.

Tabell 2.5 syner innflyttingane til Hardanger. Den er til forveksling lik tabellen over utflyttingar. Dei fleste innflyttarane kjem frå "resten av landet" og Bergensområdet. Det er lite internflytting også når ein ser på innflyttingane. Ofte er utflyttarar og innflyttarar dei same folka. Det er mange som flytter t.d. frå Ullensvang til Bergen, og blir borte i to år før dei kjem att. Meir vanleg er det at innflyttarar frå t.d. "resten av landet", berre bur i Hardanger eit par år før dei flytter vidare. Tabell 2.4 og 2.5 seier ingenting om kvar flyttarane eigenleg kjem frå, altså om innflyttarane frå Bergen er nykommarar eller tilbakeflyttarar.

Tabell 2.4 *Utflytting frå Hardanger. Gjennomsnitt 2000-2004. Prosent.*

frå	Til											
	Jondal	Kvam	Odda	Ullensvang	Eidfjord	Ulvik	Granvin	Voss	Bergenreg	Sunnh.	landet elles	
Jondal	0	10	6	4	1	0	0	3	35	6	35	
Kvam	1	0	0	1	0	1	0	4	40	5	47	
Odda	1	1	0	9	1	0	0	2	18	4	65	
Ullensvang	0	2	18	0	2	1	1	2	24	3	47	
Eidfjord	1	1	0	7	0	1	0	10	32	1	46	
Ulvik	0	4	1	2	2	0	1	9	30	2	49	
Granvin	0	5	0	0	1	5	0	27	27	3	32	

Kjelde: PANDA

Tabell 2.5 *Kor kjem dei frå ? Innflytting Gjennomsnitt 2000-2004. Prosent*

frå	Til							
	Jondal	Kvam	Odda	Ullensvang	Eidfjord	Ulvik	Granvin	
Jondal	0	2	1	1	1	0	0	
Kvam	9	0	0	2	1	5	1	
Odda	6	1	0	18	4	0	0	
Ullensvang	2	1	11	0	8	2	3	
Eidfjord	2	0	0	3	0	1	0	
Ulvik	0	1	0	1	4	0	3	
Granvin	0	1	0	0	1	2	0	
Voss	1	3	1	1	6	11	46	
Bergensreg.	34	36	13	14	25	28	15	
Sunnhordland	8	5	4	1	0	1	0	
Landet elles	38	51	68	59	50	49	33	

Tabellen 2.6 syner derimot kvar folk er oppvaksne, kor dei kjem frå dei unge vaksne som bur i Hardanger i dag. Årskulla fødte 1966-70 er dei siste som er ferdige med etableringsfasen, og representerar i så måte den siste trenden i etablering. Til skilnad frå tabell 2.5 syner denne tabellen kor mange som har busett seg i Hardanger på *varig basis*. Me reknar den staden dei bur på som 35-åringar som ein varig bustad, av di statistikken syner at det berre er eit fåtal som flytter langt etter fylte 35-år. Diverre er regioninndelinga ikkje heilt i samsvar med kommunane i denne utgreiinga, men tabellane gjer likevel eit innblikk i flyttemønsteret i Hardanger.

Over 60 prosent av dei unge vaksne i Hardanger kjem frå den regionen/kommunen dei er oppvaksne i. Legg me til internflyttingane i Hardanger, kjem me opp i over 70 prosent for alle regionane unnateke regionen Ulvik/Granvin/Modalen/Vaksdal som høyrer heime saman med Voss. Legg me til flyttingar frå Voss er med oppe i 70 prosent også for denne regionen. I store delar av Hardanger er altså tre firedelar av dei busette oppvaksne i Hardanger. Dette er eit høgt tal samanlikna med Bergensområdet og Nordhordland, men er meir på line med Sunnhordland. Tabellen syner og at til saman

Tabell 2.6 *Kor kjem innbyggjarane frå? Årskulla fødde 1966-70.*

Vakse opp i:	Som vaksen (35 år) busett i:					
	Kvam	Odda	Eidfjord/Ullensvang	Kvinnherad/Jondal	Ulvik/Granvin/Modalen/Vaksdal	
Kvam	65	1	2	1	1	
Odda	1	65	9	0	0	
Eidfjord/Ullensvang	1	7	61	0	0	
Kvinnherad/Jondal	2	1	2	73	0	
Ulvik/Granvin/Modalen/Vaksdal	1	0	2	0	62	
Sum	70	74	76	76	64	
Voss	1	1	1	1	6	
Bergen	6	2	3	5	7	
Omlandet til Bergen	4	2	2	2	4	
Sunnhordland	1	2	1	3	1	
Nordhordland	1	1	1	0	2	
Landet elles	11	12	10	9	10	
Utlandet	6	7	5	5	6	

Kjelde: "Det koplete flyttehistoriematerialet", SSB/NIBR.

5-10 prosent av innbyggjarane i Hardanger har vakse opp i Bergen og omland, og 9-12 prosent kjem frå andre område av landet og utlandet.

Det høge talet "heimfødingar" i Hardanger kan vera ein indikator på sterk tilhøyre til regionen blant dei som veks opp der. Det inntrykket vert støtta av at Hardanger tradisjonelt har hatt stor tilbakeflytting samanlikna med tilsvarande område i Noreg. Slik er det ikkje lenger. Blant 1966-70-kulla er delen som har flytta tilbake til heimkommunen mindre enn landsgjennomsnittet. Det er berre kvinner frå Granvin og Ulvik som framleis er på nivå med gjennomsnittet.

Den store delen heimfødingar skuldast diverre heller at det er få andre som finn det attraktivt å busette seg i Hardanger. I ØF-rapport 02/2005 *Kommunestruktur i Hordland* synte me at delen nykommarar er låg til både senter- og omlandskommunar i Hardanger. Grunna stor fråflytting og lita innflytting, vert Hardanger tappa for meir enn ein firedel av kvart årskull. I rapporten har me drøfta i kva grad kommunesamanslåing kan gjere noko frå eller til i den samanhangen. Her er ein kortversjon:

Eit viktig moment er om ein vurderar satsing på eitt kommunesenter der det før var fleire, som eit gode eller ikkje. Argumenta for å satsa på eit større senter er mellom anna at det er ein fordel for folk om mest mogleg (bustader, arbeidsplassar, tenestar m.m.) samlast på ein stad, slik at ein slepp reise mykje. Jo fleire arbeidsplassar som er samla på ein plass, jo lettare vert det å rekruttera nye folk. Statistikken synar at større stader sjeldan har problem med nedgong i folketalet. Ved å konsentrera m.a. kommuneadministrasjonen til ein stad, kan ein lettare bygge større fagmiljø, som gjer det enklare å rekruttere fagfolk.

På den andre sida vil nedbygging av kommuneadministrasjon i fleire av Hardangerkommunane kunne føre til at mange mister jobben sin, eller får uakseptabel

lang reisetid til jobben. Det kan føre til fråflytting og større vanskar med å rekruttere nye innbyggjarar til andre stader i storkommunen.

3 Hardanger som identitetsregion

Mange meiner at kjensle av tilhøyre er det som skal til for at ei kommunesamanslåing skal bli vellukka. Dersom framlegga om nye kommunegrensar går på tvers av det folk kjenner er "naturleg", vil samanslåingsprosessane stranda (Frisvoll og Almås 2004). Dei sju kommunane rundt Hardangerfjorden har i så måte ein fordel. Sjølv om me ikkje har undersøkt kvar grensene for tilhøyre går hos innbyggjarane i Hardanger, er det mykje som tyder på at identitetskjenninga går ut over den einskilde kommune i dette området. Sams identitet og tilhøyre til Hardanger vart i alle fall understreka av representantar frå fleire kommunar på møte i Hardingtinget 3.2.05 der kommunestruktur var tema for diskusjon. Likeins ser me at når kommunane skal presentere seg sjølv på internett, så har dei alle ein referanse til Hardanger. Eit unntak her er Kvam som er meir opptatt av å få fram nærleiken til Bergen.

Kva er det som bind Hardangerkommunane saman? Kva er det som gjer at dei alle kjenner seg som hardingar? Det kan ha med landskap og kulturhistorie å gjera. Fjorden, fjella, fruktblomstringa, vidda og breane er viktige identitetsmarkørar som skil dette området frå andre område. Historisk sett har fjorden vore ei sentral ferdselsåre som har bunde folk saman, og ført til at folk har sams kultur og snakkar same dialekt. Sjølv sagt er det interne variasjonar i Hardanger, ikkje minst på grunn av industrireisninga i Odda, Tyssedal og Ålvik, men sett utanfrå er likskapen slående.

Det hjelper og på identiteten og tilhøyra at Hardanger står sentralt i den nasjonale kulturhistoria. "Alle" har høyrte om Hardanger. Mange tenkjer nok på "Brudeferden i Hardanger", bunader og hardingfele.

Folk har likevel ikkje berre tilhøyre til regionen Hardanger, dei kan kjenne tilhøyre til heimen sin, grenda si, kommunen sin, landet sitt og verdsdelen dei kjem frå. Folkesøystingar om kommunesamanslåingar den seinare tida viser at tilhøyre til kommunen er viktig for folk. Kanskje er ikkje dette så merkeleg. Kommunen er i stor grad med på å gjera lokalsamfunna til gode stader å bu, gjennom å drive t.d. barnehagar, grendeskular, grendehus, og halde liv i lokalt idrotts- og kulturliv. Folk kjem i kontakt med kommunen i alle fasar av livet.

Kva er stadidentitet?

I si enklaste form er identitet svaret på kven ein er og kva ein står for. Menneske, lokalsamfunn, regionar og nasjonar treng identitet for å visa sin eigenart. Det fyrste steget mot ein identitet er at me får eit eigenamn, individ så vel som regionar. Deretter skaper me identiteten gjennom kva me gjer, kven me omgås og kvar me lever våre liv. Det er gamaldags å tenkja på identitet som kjernen eller essensen i eit menneske eller ein region, som noko som berre ligg der frå naturens side. Identitet skapast i møte med andre. Like viktig som å finna kven ein er, er det derfor å finna

kven ein ikkje er. Identitetsbygging handlar om å skilja seg sjølv eller *oss* frå *dei andre*. Sett utanfrå verkar det som det er viktig for hardingar å skilja seg frå vossingar.

Når Hardanger og hardingar er omgrep som er kjend langt utanfor grensa til regionen, tyder det på at identiteten til denne regionen er "myndig" – regionen er akseptert som ei eining. Identitet er ein føresetnad for sjølvstende, og legitimerar maktorgan. Såleis skapar identitetar bindingar og undertrykking. Institusjonalisering av ein region (danning av Hardanger kommune) kan oppfattast som ein ovanfrå og ned prosess som krev underordning. Det kan vere eit problem at ikkje alle føler seg heime i førestillinga om Hardanger.

Menneske og stadar skaper identitetar i samspill med kvarandre. Identiteten til ein stad - stadmyten - påverkar korleis folk ser på omgjevnadene, korleis dei handlar og engasjerer seg i dei, og korleis dei ser på menneska som vert kopla til stadmyten. Mange ser for seg fruktblomstring, fjord, fjell og bunad når dei høyrer ordet Hardanger. Ein harding kan såleis oppfattast som ein tradisjonalist - ein som er oppteken av bondesamfunn, nasjonalromantikk og tradisjonelle verdiar. Hardanger vert på denne måten kopla til noko nostalgisk - heller enn noko framtidsretta. Kan hende verkar denne stadmyten tiltrekkjande på turistar, men truleg ikkje på unge vaksne i etableringsfasen. Sjølv om det verkar litt putlete av Kvam å marknadsføra seg med "Kvam - 1 time frå Bergen" (www.kvam.no) - så treff det kan hende riktig i høve til å rekruttera nye innbyggjarar.

Forholdet mellom samhandling og samkjensle, tradisjonell identitet og moderne livsføring er problematisk. Ofte forbinder man stadidentitet med det tradisjonelle lokalsamfunn som ei kjensle som berre er der hos dei som bur der (gard og slekt). Stadidentitetane har vorte meir diffuse etter kvart som kvardagslivet til folk spelar seg ut over større område enn før - folk har vorte meir mobile og fått andre møtestader. Stadidentitetane må ha rom for at folk flytter til og frå, pendlar ut og inn og reiser hit og dit både virtuelt og reelt. Det som oppfattast som ein "naturleg" region, som Hardanger, vil variere mykje frå person til person. Framleis er det t.d. slåande forskjellar mellom reisemønstra til kvinner og menn, og mellom lågt og høgt utdanna (Kullenberg og Persson 1997). Ei einsleg mor avhengig av kollektive transportmidlar, barnehageplass og deltidsjobb brukar større del av kvardagen sin lokalt, enn ein karriereorientert høgt utdanna mann som har dagsreiser til London betalt av arbeidsgjevaren.

Interkommunal identitet

Det ideelle utgangspunktet for kommunesamanslåing er i følgje Frisvoll og Almås (2004) *interkommunal identitet*; dvs. når innbyggjarane i kommunar som er tenkte samanslått kjenner at dei er i same båt, at dei kjenner at dei høyrer saman sjølv om det går ei kommunegrense mellom dei. Interkommunal identitet kan vekse fram som ein følgje av samhandling på tvers av kommunegrenser. Slik samhandling kan t.d. vera pendling i samband med handel, arbeid, skule, interkommunalt samarbeid, sams lag,

foreiningar og organisasjonar, sams lokalavis. Og me vil leggja til at stor grad av internflytting også kan vera ein indikator på samhandling og samkjensle.

Me såg i førre kapittel at pendlings- og flyttemønsteret i Hardanger tyder på at heile området under eitt ikkje er integrert, men heller delt i tre arbeidsmarknadsregionar – der Kvam – Jondal var svakast integrert. Oversikt over kor folk dreg for handle, kor dei går på skule, kor mange lag og foreiningar som kryssar kommunegrensene og omfanget av interkommunalt samarbeid, har me ikkje.

Sams lokalavis er ein indikator på sams tilhøyre. I Hardanger er det tre lokalaviser som rår: *Hordaland* som kjem ut på Voss og har stor dekning i Ulvik og Granvin. *Hordaland folkeblad* har redaksjonen i Norheimsund og har stor dekning i Kvam og Jondal. *Hardanger folkeblad* kjem ut i Odda og er den avisa som har størst dekning i Odda, Ullensvang og Eidfjord. Avisregionane er dei same som arbeidsmarknadsregionane, og til saman speglar dette at Hardanger er delt i tre - rundt kvart sitt senter.

4 Økonomisk berekraft

Økonomisk berekraft er dei økonomiske føresetnadene for kommunane. I vurderinga vår er me opptekne av korleis den økonomiske berekrafta vert påverka av endringar i kommuneinndelinga på kort og lang sikt. Me har rekna på konsekvensar av endringar i rammetilskotet der me føreset at det finansieringssystemet me har i dag skal halde fram og på lang sikt. Med ein slik føresetnad vil ei kommunesamanslåing kunne endre følgjande element i rammeoverføringane:

- Regionaltilskotet
- Skjønnsmidla
- Inntektsutjamninga
- Utgiftsutjamninga
 - Basiskriteriet
 - Urbaniseringskriteriet
 - Reisetidskriteria
- Inndelingstilskotet.

Tabell 4.1 Oversikt over utrekningar for endringar i rammetilskot og administrative innsparingar

	Sum kommunar før endring	Hardanger (kort sikt 0-10 år)	Hardanger (lang sikt >15 år)
Endring rammetilskott pr år :			
*mill. kroner		4	-41
* i % av frie inntekter		0,5	-5,7
herav:			
* Endring basistilskott		-38	-38
* Endring regionaltilskott		-7	-7
* Endring inndelingstilskott		45	0
Sum endring pr år - lovfesta		0	-45
* Endring inntektsutjamning		-2	-2
* Endring urbaniseringskriteriet		6	6
Sum endring pr år inntektsutj og urbaniseringstilskott		4	4
Fellesadministrasjon og styring			
Fellesadm. og styring kr. pr innbyggjar	4476	3176	3176
Fellesadm. og styring i % av netto driftsutgifter	12,6 %	9,0 %	9,0 %
Rekneeksempel årlege innsparingar;			
*Mill. kroner		31	31
*% av administrasjonsutgiftane		29	29
*% av netto driftsutgifter		3,6	3,6

Ved ei kommunesamanslåing vil eventuelle regionaltilskot falle bort dersom den nye kommunen vert over 3200 innbyggjarar. I Hardanger er det berre Jondal og Granvin som har regionaltilskot. Desse tilskota utgjer til saman ca 7 mill. kroner. Den nye kommunen vil få halda eit basistilskot, medan dei andre fell bort. For storkommunen

Hardanger vil seks basistilskot falla bort. Dette betyr om lag 38 mill. kroner i lågare inntekt.

Konsekvensane for dei andre elementa i rammetilskotet er meir usikre. I følgje reknestykket vårt vil ei samanslåing ha små, men negative verknader på *inntektsutjamninga* (- 2 mill. kroner). Den negative effekten for inntektsutjamninga har samband med at den ekstra kompensasjonen for kommunar med skatteinntekter som er lågare enn 90 prosent enn landsgjennomsnittet, fell bort ved ei samanslåing (gjeld Granvin, Kvam og Ullensvang). Ein samanslått kommune vil dessutan få ein større del av utgiftsutjamninga som følgje av at endring i *urbaniseringskriteriet* slår positivt ut (ca 6 mill. kroner). Ein samanslått kommune vil og få auka kriterieverdiar for *reisetidskriteria* som kan slå positivt ut med store beløp. Kor store utslaga vert er mellom anna avhengig av kor kommunesenteret vert lokalisert. Me har ikkje rekna på dette.

Bortfallet av regionaltilskot og basistilskot vil kompensere krone for krone gjennom eit årleg lovfesta *inndelingstilskot* dei første 10 åra etter samanslutninga. For Hardanger vil dette tilskotet utgjere om lag 45 mill. kroner. Etter 10 år vil tilskotet trappast ned over 5 år, og etter 15 år vil inndelingstilskotet falle heilt bort.

Med dei føresetnadene som ligg til grunn for desse utrekningane vil den nye kommunen på kort sikt ha om lag dei same rammevilkåra som dei sju kommunane har i dag. Etter 15 år vil ein få ein nedgang i inntektsnivået på i overkant av 40 mill. kroner, som utgjør 5,7% av anslaget på frie inntekter i 2005. At reduksjonen blir så stor har samband med at dei fleste av dei sju kommunane er små, slik at redusert basistilskot og regionaltilskot slår sterkt ut. Utslaga for rammetilskotet er vist i tabell 4.1. I tillegg kjem eventuelle verknadar av endring i reisetidskriteria.

Konsekvensane for endringar i rammetilskotet, og særleg for andre enn dei faktorane som påverkar inndelingstilskotet, er etter vår vurdering svært usikre. Dette har samband med at kriteriegrunnlaget endrar seg (spesielt skattar) og at dei utrekna konsekvensane avhenger av om det berre er kommunane i Hardanger som slår seg saman eller om også andre kommunar i landet endrar status. Sjå kapittel 4.1 i ØF-rapport 2/2005 *Kommunestruktur i Hordland* for nærare omtale av føresetnadane for reknestykka. Dessutan er det lite truleg at føresetnadane om uendra rammeoverføringssystem vil halde i eit langt perspektiv.

Me kjenner ikkje til korleis dei økonomiske rammevilkåra vil vert endra i åra framover eller korleis eventuelle endringar vil slå ut for kommunane i Hardanger. Inntektssystemutvalet har mellom anna i mandat å sjå på om smådriftsulemper knytt til lågt folketal framleis skal kompensere gjennom basiskriteriet og dessutan vurdere

regionaltilskotet. Generelt sett vil kommunar som må finansiere ein stor del av tenestene sine ved statlege overføringar og inntektsutjamning vere meir sårbare for endringar i finansieringssystemet enn kommunar som har ein god eigenfinansieringsevne, det vil i hovudsak seie eit godt lokalt skattegrunnlag.

I denne regionen er Eidfjord i ei særstilling med svært høge skatteinntekter rekna pr innbyggjar. Også Odda og Ulvik har skatteinntekter godt over landsgjennomsnittet, mens i Ullensvang, Jondal og spesielt i Granvin har lågare skatteinntekter enn landsgjennomsnittet. Eigenfinansieringsdelen (skatt i prosent av frie inntekter) er høgare enn landsgjennomsnittet i Eidfjord og Odda, men lågare i dei andre fem kommunane.

Ein storkommune i Hardanger vil få eit høgt skattenivå; på om lag 104% av landsgjennomsnittet og ein eigenfinansieringsdel på 64%. Dette er lågare enn i Odda og Eidfjord, men høgare enn i dei andre fem kommunane. Ein storkommune vil med andre ord vere ganske robust økonomisk sett. Ei samanslåing vil jamne ut skatteinntektene. Dette vil vere til fordel for dei kommunane som i dag har lågast inntekter, mens dei rikaste kommunane må dele sine inntekter med dei andre. Dersom overføringssystemet vert endra slik at ”småkommuneprofilen” fell bort, vil ei samanslåing ut frå eit økonomisk argument særleg kunne vere ein fordel for dei to små kommunane Jondal og Granvin. Desse to kommunane risikerar å tape mest på ei omlegging der basiskriteriet og regionaltilskotet vert endra eller fell bort. Desse er og dei kommunane som har dei lågaste skatteinntektene og som har den lågaste eigenfinansieringsdelen.

Kostnadseffektivitet og tenestetilbod

Om tenestetilbodet vert 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.

Innsparing administrasjonsutgifter

I det følgjande har me laga eit rekneeksempel som kan gje ein indikasjon på kor mykje ein kan spare i utgifter til fellesadministrasjon og styring¹ ved ei samanslåing av dei sju kommunane i Hardanger. Rekneskapstal frå Kostra syner at netto driftsutgifter til fellesadministrasjon og styring pr innbyggjar fell ved aukande folketal. Dette tyder på stordriftsfordelar. Samstundes er det og store variasjonar i utgifter for kommunar med om lag same folketal. Desse variasjonane er størst for dei minste kommunane, noko som både kan skuldast ulikskap i inntekter, ulike prioriteringar og ulik

¹ Her har me brukt nøkkeltal for netto driftsutgifter til fellesadministrasjon og styring i Kostra, som omfattar funksjonane 100, 120 og 150. Funksjonane 170-190 er ikkje medrekna.

rekneskapsføring. I gjennomsnitt hadde dei sju Hardangerkommunane i underkant av 4500 kroner pr innbyggjar i utgifter til fellesadministrasjon og styring i 2003, i følge Kostra. Eidfjord og Ulvik har utgifter på 11-12.000 kroner pr innbyggjar, Jondal har berre det halve. Kvam har netto driftsutgifter på i underkant av 3000 kroner, som er lågast av dei 7 Hardangerkommunane. Eidfjord og Ulvik har om lag dobbelt så høge utgifter som gjennomsnittet for andre kommunar med mellom 1000 og 2000 innbyggjarar, medan Jondal har utgifter om lag som snittet og Granvin litt over. Ullensvang, Kvam og Odda har alle nettoutgifter om lag på nivå med andre kommunar med same folketal.

I dei reknestykka me gjer, er me interesserte i å finne ut kva som er innsparingspotensialet ved ei samanslåing av dei sju kommunane til ein større kommune, og ikkje kva som er effektiviseringspotensialet generelt sett. For å unngå at reknestykket ber preg av alt for mange "tilfeldigheit", har me rekna ut innsparingspotensialet ved å sjå på skilnaden i snittstal for administrasjonsutgifter for alle kommunar i landet med same innbyggjartal som kvar av Hardangerkommunane, og gjennomsnittstal for utgifter i kommunar med eit innbyggjartal som ein samanslått Hardanger kommune. Då kjem me fram til eit innsparingspotensial på om lag 1200 kroner pr innbyggjar eller litt i overkant av 30 mill. kroner. Dette er 29 prosent av administrasjonsutgiftene og 3,6 prosent av netto driftsutgifter i storkommunen Hardanger. Dersom me hadde samanlikna administrasjonsutgifter i snitt for ein kommune med eit innbyggjartal som nye Hardanger kommune, med dei faktiske utgiftene for Hardangerkommunane i dag, ville innsparingspotensialet vore ein del høgare. Dette har samband med at dei to kommunane Eidfjord og Ulvik har rekneskapsført svært høge administrasjonsutgifter som slår ut i gjennomsnittstala.

Desse teoretiske reknestykka seier ikkje noko om kva som skal til for å realisere innsparingane i praksis. Samanlikningsgrunnlaget vårt er eit gjennomsnitt av kommunar med 20-25.000 innbyggjarar, *der sannsynlegvis dei fleste har ein sentralisert administrasjon*. For å vurdere dette må ein sjå nærare på lokale tilhøve og på korleis ein kan organisere og lokalisere desse oppgåvene.

Kostnadseffektivisering andre tenester

Utan å gå nærare inn på lokale tilhøve kan ein ikkje rekne på kostnadseffektivisering på andre område. Dei lange avstandane tilseier at ein framleis må ha eit desentralisert tilbod av tenester som grunnskule, barnehage, sjukeheim, heimetenester og helsetenester. Det er difor lite truleg at ein vil få store innsparingar på desse område. Legedekninga er generelt sett høgare i små enn i større kommunar. Dette gjeld også i Hardangerkommunane, der Eidfjord og Ulvik og dels Granvin og Jondal har høg dekning. Ei kommunesamanslåing kan gjere det mogleg å spare noko på ei lågare

dekning, dersom ein klarar å organisere tenesta slik at ein sikrar god nok tilgjenge for brukarane.

Små og spesialiserte tenester

Dess meir spesialisert ei teneste er og jo færre brukarar ein har i kommunen, dess vanskelegare kan det vera å få organisert eit godt og kostnadseffektivt tilbod i ein liten kommune. I dag løyser kommunane noko av desse problema ved å samarbeide. Også i Hardanger er det samarbeid om PPT- teneste og barnevern og kommunar kjøper tenester eller deler på stillingar på fleire områder. Samarbeidet er likevel ikkje så omfattande at det kan verta sett på som eit vederlag for samanslåing.

For små kommunar vil ei samanslåing kunne vera ein fordel avdi tenestene vil bli mindre sårbare og fagmiljøa vil verta større. Dette gjeld til dømes tenester som PPT-teneste, barnevern og ulike tekniske tenester (sakshandsaming byggjesaker til dømes). For å få til eit større fagmiljø må ein truleg samlokalisera tenester. I kva grad samlokalisering og eventuelt sentralisering er ei ulempe for brukarane, er avhengig av korleis tenestetilbodet er organisert, om kommunen og brukarar må kommunisere ”andlet til andlet”, eller om ein kan bruke post, telefon eller internett. Kor mobile brukarane er og kor ofte dei treng tenestene, er andre moment som må vurderast. Ved ei samlokalisering/sentralisering vil og kommunen sine reisekostnader auke.

Tekniske tenester

Dei fleste kommunane i Hardanger samarbeider om renovasjon. Eidfjord, Ulvik og Granvin har og felles brannsjef og planlegg samarbeid om overvakingssystem med vidare for vatn. Om ei samanslåing vil føre til lågare kostnader for tekniske tenester som brann, vatn og avlaup og vegvedlikehald vil vere avhengig av geografien i dette området der fjord og fjell set naturlege grenser. Oppgåver som planlegging, leiging, overvaking og førebyggjande arbeid (td brann) kan likevel samordnast slik at ein kan få ein betre utnytting av maskinparken.

Geografien

Den klart største utfordringa i høve tenestetilbodet i ein storkommune i Hardanger er geografien og kommunikasjonane. Ein storkommune i Hardanger vil få eit areal på over 6000 km² og kommunen vil verta ein av dei største i landet i utstrekning. Det er ikkje klart kva som blir det nye kommunesenteret, men reisetida dit vil bli lang for mange av innbyggjarane uansett lokalisering. Kostnadseffektivisering trekkjer generelt sett i retning av større einingar og sentralisering. Samsundes vil ei sentralisering føre til auka kommunale reisekostnader. Større fagmiljø, rekruttering og riktig dimensjonering av dei ”små” tenesteområda trekkjer og i retning av sentralisering. Omsynet til at innbyggjarane skal ha tenester dei bruker ofte i nærleiken av der dei bur, tilseier

derimot ein desentralisert lokalisering av tenestetilbodet. Å få til ein effektiv driftsorganisasjon samstundes som tilgjenge for innbyggjarane ikkje blir for dårleg vil vere ei særskilt utfordring. Me har ikkje hatt rom for å vurdere desse problemstillingane nærare innanfor dette prosjektet.

5 Samfunnsbygging

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. Dei er ikkje attraktive nok verken for næringslivet eller for folk som vurderer å busetje seg i kommunen.

Spørsmålet er om ein samla Hardanger kommune i særleg monn vil bøte på dette. Kommunen blir svært stor i areal, 6301 km², men folketallet blir ikkje meir enn 23.555, og talet på arbeidsplassar knapt 11.000 (10.738 i 2003). Av desse finn me vel 7.500 i dei to kommunane Kvam og Odda. Fire av kommunane i Hardanger hadde mindre enn 600 arbeidsplassar i 2003.

Ser ein på budsjetta for norske kommunar, går det klart fram at verksemda i kommunane i all hovudsak er knytt til produksjon av tenester for barn og unge, for eldre og for andre som treng omsorg. Evna til å løyse desse oppgavene bør difor vega tyngst når ny kommuneinndeling vert vurdert. Samfunnsutbyggingsoppgåver, definert som planlegging, ansvar for naturmiljø og næringsutvikling, er ingen stor del av den samla verksemda i kommunane. I drøftingar om kommuneinndeling vert likevel desse arbeidsoppgavene vektlagt, ut frå ei oppfatning om at kommunane vil ha mange fordelar av å slå seg saman.

Ein samla Hardanger kommune vil bli ein stor utmarkskommune. Med tanke på forvaltning av utmarksressursane vil det truleg vere ein fordel med ein samla kommune, både ut frå verneinteresser og næringsinteresser. Dei store utmarksområda kan bli sett under eitt og det kan vera enklare å få til semje om korleis utmarka skal nyttast og forvaltast. Økonomisk sett er vasskrafta den viktigaste utmarksressursen i Hardanger i dag. Nokre av kommunane, i særleg grad Eidfjord, har store kraftinntekter. Ved ei samanslåing må desse inntektene verta delte med dei andre Hardangerkommunane. Dette kan vere eit vanskeleg tema i eventuelle drøftingar om samanslåing.

Når det gjeld arealbruk i busette område, og særleg i tettstadane, vil ei samanslåing neppe ha nokon stor betydning. Det er ingen store sentra i regionen, og det er lang avstand mellom dei sentra som finst. I ein stor region med spreidd busetnad er det sjeldan at utbyggingsplanar kryssar kommunegrensene.

Ein fordel ved å slå saman dei sju kommunane er at ein kan få samla plan- og miljøkompetansen. Det blir eit større fagmiljø, det kan bli betre grunnlag for å utvikle kompetanse og det blir truleg enklare å rekruttere folk med høg kompetanse. Med ein så stor kommune kan det og vere grunnlag for større grad av spesialisering innan planstaben. Ein føresetnad for å få til dette, er at heile planmiljøet vert samla på ein stad. Ei moglege ulempe kan vera at avstandane i regionen er så store at det blir

vanskeleg, særleg for nye medarbeidarar som kjem utanfrå, å bli kjende med heile kommunen. Plankontoret kan få preg av å vere eit ”eksternt konsulentfirma” som utarbeider planar for kommunane i Hardanger. Dvs. det liknar på dei interkommunale plankontora som finst i nokre regionar.

For arbeidet med næringsutvikling og regional utvikling i vidare meining, er verknaden av, eller betydningen av, å ha ein stor kommune meir usikker. Hardangerkommunane kan ikkje basere busetnaden og inntektene på at folk pendlar til kommunar utanfor regionen. Avstandane til store og veksande arbeidsmarknader, gjer at det ikkje ligg til rette for pendlingsbasert busetting i særleg stor grad. På lang sikt kan inntektene, folketalet og velferden berre haldast oppe ved at det er private, eksportorienterte (her: eksport ut av regionen) arbeidsplassar i regionen. Utvikling av Hardanger vil difor i stor grad måtte dreia seg om næringsutvikling.

5.1 Kva kjenneteiknar næringslivet i Hardanger?

Ein samla Hardangerkommune vil ha bortimot 11.000 arbeidsplassar (tabell 5.1). 70 prosent av arbeidsplassane finn me i Odda og Kvam. Fire av dagens kommunar i Hardanger har mindre enn 600 arbeidsplassar. Talet på arbeidsplassar i Hardanger er redusert dei siste 15-20 åra, medan det har vore nokså sterk vekst i Noreg og i Hordaland fylke.

Tabell 5.1 *Arbeidsplassar 1986, 2000, 2001, 2003. Kommune. Endring 1986-2000, 2001-2003*.*

Kommune	Tal arbeidsplassar				Endring		Endring i prosent	
	1986	2000	2001*	2003	1986-2000	2001-2003	1986-2000	2001-2003
Jondal	368	462	464	494	94	30	25,5	6,5
Odda	3870	3753	3720	3591	-117	-129	-3,0	-3,5
Ullensvang	1425	1274	1381	1368	-151	-13	-10,6	-0,9
Eidfjord	330	367	434	401	37	-33	11,2	-7,6
Ulvik	555	491	593	560	-64	-33	-11,5	-5,6
Granvin	359	411	449	409	52	-40	14,5	-8,9
Kvam	3516	3650	3906	3915	134	9	3,8	0,2
Sum	10423	10408	10947	10738	-15	-209	-0,1	-1,9
Hordaland	172721	197543	212644	214380	24822	1736	14,4	0,8

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

Hardanger hadde i 2004 noko høgare yrkesprosent (83) enn fylket samla (80). Talet på sysselsette var noko høgare enn talet på arbeidsplassar (11.526 mot 10.738 - jf tabell 5.2))

Tabell 5.2 Arbeidsplassar og sysselsetting i prosent av folketal 19-67 år. 2004

Kommune	Folketal 19-67 år	Arbeids- plassar	Sysselsette	Netto innpending	Arbeids- plassar i % av folketal 19-67 år	Syssel- sette i % av folketal 19-67 år	Arbeids- plassar i % av Sysselsette
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
1238 Kvam	4901	3915	4188	-273	80	85	93
Sum Hardanger	13818	10738	11526	-788	78	83	93
Hordaland	275487	214380	220067	-5687	78	80	97

Kjelde: Panda

Gul: Låge verdiar

Lys oransje: Høge verdiar

Personinntektene varierar frå kommune til kommune. Inntektsnivået seier noko om kva næringsliv ein kommune har, og om kor attraktiv kommunen kan vera for folk som vurderar om dei skal flytja til kommunen. Alle kommunane i Hardanger har låge personinntekter, sett i høve til gjennomsnittet for Hordaland, jf. tabellen 5.3 nedanfor.

Tabell 5.3 Bruttoinntekt pr. innbyggjar 17 år og eldre 2003. 1000 kroner

Kommune	Bruttoinntekt
1227 Jondal	220
1228 Odda	238
1231 Ullensvang	237
1232 Eidfjord	237
1233 Ulvik	216
1234 Granvin	213
1238 Kvam	238
Hordaland	271

Kjelde: SSB

Gul: < 230.000 kroner

Næringsstruktur

Tabell 5.4 syner næringsstrukturen i Hardanger. 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 Hardanger. Når det gjeld foredlingsindustri basert på jordbruk, skogbruk eller fiske, står Granvin i ei særklasse, med ein foredlingsindustri (slakteri og sagbruk) med heile 21 prosent av arbeidsplassane (90 av 427) i kommunen.

Tabell 5.4 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
Jondal	13	0	0	0	3	6	9	9	0	5	11	2	39	2	0	100
Odda	1	1	0	0	21	6	10	11	3	5	4	3	27	8	0	100
Ullensvang	15	1	0	0	0	7	9	12	9	6	6	4	29	2	0	100
Eidfjord	3	0	0	0	1	2	16	10	12	6	2	2	44	1	0	100
Ulvik	12	4	0	0	0	0	10	6	12	7	12	1	34	2	0	100
Granvin	7	21	0	0	0	0	13	9	6	5	2	4	31	2	0	100
Kvam	11	3	0	0	9	9	6	13	3	6	6	7	25	2	0	100
>=	10	5	2	2	5	10	10	15	5	10	10	8	30	5		

Ein stor del av industrien er samla i sekkeposten ”Annan industri”. Odda og Kvam har mange arbeidsplassar i denne sektoren.

I fire av kommunane i Hardanger utgjer dei kommunale arbeidsplassane over 30 prosent av arbeidsplassane i kommunane, dei tre andre kommunane ligg mellom 25 og 30 prosent, medan gjennomsnittet for Noreg er 20 prosent. 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.

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.

Lokaliseringkvotientane i tabell 5.5 er rekna ut fra ein meir finfordelt (disaggregert) inndelingsmåte av næringane enn i tabell 5.4. I tabell 5.5 har me teke utgangspunkt i talet på arbeidsplassar fordelt på 50 sektorar. Mange av dei 50 sektorane er industrisektorar. Det kan verka 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 me 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 verksemdene, og i reiselivsnæringar.

Analysen er gjort for bu- og arbeidsmarknadsregionar (BA-regionar), ikkje einskildkommunar.

BA-region Odda: Odda, Ullensvang og Eidfjord.

BA-region Voss: Voss, Ulvik og Gravin.

BA-region Kvam-Jondal: Kvam og Jondal

Tabell 5.5 syner at BA-regionane Kvam-Jondal og Odda er spesialisert innan jern- og stålindustri og ikke-jernholdig metallindustri. Regionen Voss har berre spesialisering innan ein industrisektor, samleposten ”Annan industri”. Sterk spesialisering, særleg i små regionar, kan gjera regionen sårbar i høve til endringar i marknadane eller i politisk regulerte rammer for verksemdene. 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*.) Analysen 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

Fylkeskommunen sine vurderingar av Hardanger er slik:

”**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 verksemder.

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.

Tabell 5.5 Lokaliseringskvotientar for BA-regionane i Hordaland. 200x

	Kvam-Jondal	Odda	Voss
Jordbruk	3.7	1.7	3.0
Fiske og fangst	2.4		
Fiskeoppdrett	4.8		
Olje- og gassutvinning			
Fiskeforedling	1.8		
Næringsmiddelindustri			
Tekstilindustri			
Bekledningsindustri	2.5		
Lær- og lærvareindustri			
Trelast og trevareindustri			1.8
Produksjon av kjemiske råvarer		3.1	
Raffinering av jordolje			
Gummivare- og plastindustri		2.0	
Mineralsk industri			1.9
Jern- og stålindustri	26.3	24.2	
Ikke-jernholdig metallindustri		16.2	
Metallvareindustri			
Prod. av instrumenter og tekn.utst.			
Bygg av fartøyer og oljeplattf.	4.6		
Møbelindustri	4.6		
Annen industriproduksjon	3.4		6.0
Kraft- og vannforsyning		3.1	1.5
Hotell- og restaurant			2.1
Utenriks sjøfart			
Innenriks sjøfart	3.7		
Land- og lufttransport			
Forretningsmessig tenesteyting			
Forskning og utviklingsarbeid			
Kommunal tenesteyting			

Fargemerking: LQ>=5.0

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.

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 forretningsmessig tenesteyting. Ein del av sysselsettingsendringane kan altså forklarast ut frå den næringsstruktur regionen har. Det er det me tabellen nedanfor har kalla ”strukturkomponent”.

Men det er verksemdar som veks i alle næringar, og i næringar med generell nedgang i sysselsettinga. Tilsvarande er det verksemdar som gjer det dårleg i vekstnæringar. Slik er det og om ein ser på sysselsettinga på regionnivå. Einskilde regionar har sysselsettingsvekst, også i nedgangsnæringar, mens det er motsett i andre regionar. Ein del av sysselsettingsendringane kan difor bli forklåra ut frå korleis verksemdene i ein region har klart seg i høve til andre bedrifter i sin bransje, i andre regionar. Dette er ein konkurransekomponent, ofte kalla skiftkomponent, av di han 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 verksemdene i ein region har klart seg innan sin bransje eller næring.

Tabell 5.6 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 me har samanlikna med, er sysselsettingsutviklinga i dei same 50 sektorane i heile Norge samla. Analysa er ikkje gjort for einskildkommunar, men for bu- og arbeidsmarknadsregionar.

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.

Neste kolonne, strukturkomponenten, syner kor stor del av sysselsettingsendringane som kan seiast å ha sin årsak i næringsstrukturen i regionen. 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 nærings sammensettinga i regionen.

Bergen er den einaste BA-regionen i Hordaland som kjem ut med pluss både på strukturkomponenten og skiftkomponenten. To regionar, Odda (Odda, Ullensvang og Eidfjord) og Voss (Voss, Ulvik og Granvin), kjem ut med minus på båe komponentane. Me merker oss at Kvam-Jondal kjem ut med sterke plussresultat på skiftkomponenten.

Tabell 5.6 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 Store delar av Hardanger har hatt ei lite gunstig sysselsettingsutvikling. Dei tapar både på ugunstig næringsstruktur og svak konkurransekraft, dvs. negativ skiftkomponent.²

Oppsummering om næringsliv og sysselsetting i Hardanger

Hardanger har mange små kommunar. Regionen har kommunar prega av sterk næringsspesialisering og kommunar med svært stor del av arbeidsplassane i kommunal sektor. Jordbruk, kraftinntekter, ein stor kommunal sektor og innslag av ”gamal” industri sett sitt preg på regionen.

Fire kommunar, Jondal, Eidfjord, Ulvik og Granvin har færre enn 600 arbeidsplassar. Dei tre nabokommunane Granvin, Eidfjord og Ulvik har berre vel 1.400 arbeidsplassar til saman.

Talet på arbeidsplassar går ned. Størst var nedgangen i Ulvik, men også langsiktig nedgang i Odda og Ullensvang.

Det gjennomsnittlege inntektsnivået for innbyggjarar 17 år og eldre var under 230.000 kroner (2003) i tre av av kommunane, Jondal, Ulvik og Granvin. (Gjennomsnitt for Hordaland var 271.000 kroner)

² Dette er ei forenkla framstilling. Vekst eller tap av arbeidsplassar kan ha mange andre orsakar enn sterk/svak konkurransekraft. Det kjem me ikkje inn på her.

Mange av kommunane har ein svært stor del av arbeidsplassane sine i kommunal sektor.

Av nasjonale/globale vekstnæringar er det berre reiselivsnæringa som i noko monn er å finne i Hardanger. Sjølv om reiselivsnæringa famnar om mange slag aktivitetar, vil talet på arbeidsplassar innan hotell- og restaurantnæringa oftast vere ein god indikator på kor mykje reiselivet betyr for økonomien i ein kommune eller region. Reiselivsnæringa står sterkt i Ullensvang, Eidfjord og Ulvik, og dels i Granvin, om ein ser på kor stor del hotell- og restaurantnæringa har av arbeidsplassane i kommunen. I 2003 var det likevel ikkje fleir enn 471 arbeidsplassar innan hotell og restaurant i dei sju Hardanger-kommunane til saman. Til samanlikning kan nemnast at Voss aleine hadde 412 arbeidsplassar i hotell og restaurant. Inkludert i desse tala er alle arbeidsplassar som rettar seg mot lokalmarknadane, dvs. kafear, restaurantar, selskapslokalar med meir, som langt på veg er basert på etterspurnaden frå folk som er busett i Hardanger. Dette inneber at talet på "eksportarbeidsplassar" (eksport ut av regionen) i hotell og restaurant kanskje berre utgjer halvparten av dei 471 arbeidsplassane i næringa. I tillegg vil det sjølvstøtt vera mange føretak innan varehandel, transport, mm. som i delar av året kan ha ein del av omsetjinga knytt til turist- og kurs- og konferansetraffikken.

5.2 Kommunestruktur og regional utvikling

Det viktigaste bidraget til næringsutvikling frå offentleg sektor, er å sørge for at dei offentlege primæroppgåvene blir løst på best mulig måte. Dette inneber at den offentlege transport- og kommunikasjonsinfrastrukturen fungerer og blir oppgradert, at offentlege utdanningsinstitusjonar gir ei best mulig utdanning og ei spesialisering som er i tråd med dei behova næringslivet har. Det er og viktig at bustad-, oppvekst- og kulturtilbod er så attraktive at høgkompetent og mobil arbeidskraft oppfattar regionen som ein spanande buregion.

Det offentlege kan og ta på seg enkelte oppgåver som kollektiv aktivist for utvikling av nettverk mellom ulike institusjonar osv. Det kan fremja spreingstakta for ny kunnskap og teknologi og motivera til "nye koplingar" som kan føra fram til utvikling av nye produkt eller tenester i lokale føretak. Til sjuande og sist er det likevel ute i dei private føretaka at tiltak må setjast i verk og at endringsprosessane må skje.

Kommunane i Hardanger har sams utfordringar knytt næringsutvikling, sysselsetting og folketalsutvikling. Samling av mange små kommunar i ein kommune kan gjere det lettare å drive eit meir heilskapleg og koordinert plan- og utviklingsarbeid. Regionen (=den nye kommunen) kan og stå sterkare og meir samla i det eksterne arbeidet, til dømes i arbeidet med å skaffa offentlege utviklingsmidlar, trekkje til seg nye

verksemdar (både offentlege og private) og ta del i samarbeids- og utviklingsprosjekt nasjonalt og internasjonalt. Ein samla kommune i Hardangerregionen vil kunne ha ressursar og kapasitet til å bli vere ein viktig medspelar, både i høve til private føretak og regionale og statlege styresmakter. Med 23.555 innbyggjarar vil den kunne stå sterkare i alle slag forhandlingar enn småkommunane i Hardanger gjer kvar for seg. Kommunen blir stor nok til å kunne ta over ei rekkje oppgåver både frå stat og fylkeskommune og den vil bli stor i høve til nabokommunane.

Kommunane si rolle i arbeidet med næringsutvikling blir påverka av mange faktorar – ikkje minst økonomi, kompetanse, kapasitet og evna til å mobilisera til partnerskap i regionen. Ein stor kommune, med store sentra og eit differensiert næringsliv, vil kunne gje utviklings-arbeidet meir kraft enn ein liten kommune. Ein stor kommune vil framstå som mindre fragmentert og betre koordinert, enn om det same området er delt opp i fleire kommunar. Det er enklare å marknadsføre ein stor, samla kommune enn mange små. Spørsmålet er om desse genrelle vurderingane vil gjelde for eit område som Hardanger. Er geografien, topografien, kommunikasjonane, busettingsmønsteret, senterstrukturen og næringsstrukturen i Hardanger slik at samling i ein kommune vil styrka næringsarbeidet? Dette er eigentleg to spørsmål: 1) Vil det tena regionen å samle det næringsretta arbeidet i ein administrasjon/eit selskap? 2) Vil arbeidet i dette selskapet bli styrka om det står ein kommune bak, heller enn sju? Dvs. har kommuneinndelinga noko å seia for arbeidet med næringsutvikling i Hardanger?

Mange av dei parametra som påverkar konkurransekrafta i private føretak blir fastlagde gjennom nasjonale/internasjonale rammevilkår for lønnsnivå, skatte- og avgiftsnivå, utdanningstilbod, infrastruktur, valutakursutvikling, grad av eksponering for internasjonal konkurranse osv. Samstundes har den økonomiske liberaliseringa medverka til større mobilitet både for kapital, arbeidsplasser og til ein viss grad for arbeidskraft. For dei fleste land og regionar har det difor blitt stadig viktigare å stå fram som ein attraktiv lokalitet for denne typen mobile arbeidsplasser. Med framvekst av ein kunnskapsøkonomi, vil erfaringsbasert kunnskap og lokale/regionale kunnskapsinstitusjonar truleg få større betydning, og det blir aukande trong for ein for ein lokal/regional næringspolitikk.

I kjølvatnet av dette har mange regionar i dag fått større interesse for profilering og ”*regional branding*”/”*place branding*”, dvs. at regionen eller staden skal stå fram som ei merkevare. Også i Hardanger er det interesse for dette.

Det finst ein stor litteratur om alle utfordringar knytt til det å ”branda” ein region eller ein stad, og det er semje om 1) at det er langt vanskelegare å byggje merkevare av ein region enn av eit produkt, mellom anna av di regionar er så mangfaldige og 2) at det er lite kunnskap om *virkingen* av ”regional branding”.

Merkevarebygginga er ikkje i fyrste rekkje til invortes bruk, slik ein ofte kan få inntrykk av når stader og regionar skal profilera seg. Den økonomiske verdien av ”branding”, merkeverdien, ligg i medvitnet til målgruppa, ikkje i den entusiasme merkebygginga kan skapa i regionen eller på staden. Difor er det svært viktig kva for målgruppe(r) ein vil rette seg mot, og kva budskapet skal vera.

Ofte blir det peika på dei vanskar ein kan kome opp om ein stad, ein region eller eit land skal profilera seg både i høve til turistar og i høve til investorar:

”Whether such national branding initiatives involving both tourism and business are likely to be successful or advantageous is, however, less certain because the characteristics used to brand a particular place have to serve different purposes at the same time: they must seem exotic to attract tourist and at the same time business-like to cater foreign investors. Thus despite its obvious attraction for public policy-makers, an umbrella brand may either become too heterogeneous (i.e. a non-brand), too bland (appealing to no-one in particular and looking much like most other nations), or too skewed (focusing on the needs of certain activities at the expense of others). Tourism and investment marketing may in other words potentially suffer from becoming part of a unified national brand.”
(Therkelsen, A. & Halkier H. (2004).

Dette er ei aktuell problemstilling for Hardanger, der regionrådet og kommunane skal bidra til å utvikle alle delar av næringslivet, medan destinasjonsselskapet primært skal bidra til å utvikle reiselivsnæringa. Eit anna spørsmål er i kva grad det skal byggjast merkevarer under paraplyen Hardanger.

Hovudutfordringane i ”place/region branding” ligg neppe i kommunestrukturen, men i å skapa semje om:

- Kva regionen skal framstå som. (Ein visjon er ikkje nok for å byggja ei merkevare. Kan regionen framstå som noko anna enn det den er?)
- Kva målgrupper ein primært skal retta seg mot (Turistar, innflyttarar eller investorar?)
- Kva skal vera arbeidsdelinga mellom det offentlege og private i profileringsarbeidet?
- Kven skal finansiere arbeidet?

Noko av dette kan bli enklare om ein slår seg saman til ein stor kommune. På den andre sida vil da paraplymerket (Hardanger) kunne bli tillagt for stor vekt i høve til kvalitetar som særmerkjer enkeltstader, enkeltkommunar eller enkeltattraksjonar i regionen.

I reiselivet er det oftast ei arbeidsdeling, slik at halvoffentlege destinasjonsselskap tek seg av brosjyreproduksjon, deltaking på messer med meir, medan det direkte salgsarbeidet, t.d. i høve til utanlandske turoperatørar, er eit ansvar som fell på

verksemdene. Ei liknande arbeidsdeling må det truleg og vera mellom kommunane/regionrådet/næringsselskapet og næringslivet. Men profilering av ein region som etableringsstad for bedrifter, offentlige institusjonar og personar/familiar krev heilt andre arbeidsformer enn profilering i høve til turistar. Som i reiselivet må profileringa vera målretta og tilpassa det segment ein rettar seg mot. Men for å få konkrete resultat må profileringa over i meir aktiv alliansebyggjing, lobbying og partnerskap, altså i retning av det som i reiselivet blir gjort av verksemdene. Her er det ikkje konkrete, avgrensa produkt som skal selgjast, men regionen som attraktivt lokaliseringsstad. Dette er eit krevjande arbeid som forutset ressursar og kompetanse som berre større kommunar, eller mange kommunar i samarbeid, kan sjå seg råd til å ha. Som me tidligare har vore inne på, vil eit slik langsiktig, alliansebyggjande arbeid vera enklare å få til i ein samla kommune.

6 Oppsummering og vurdering

Denne utgreiinga peikar på følgjande fordelar og ulemper ved å slå saman Kvam, Granvin, Ulvik, Eidfjord, Ullensvang, Odda og Jondal til ein kommune; Hardanger:

Fordelar

Fordelane er knytt til områda *samfunnsbygging, økonomiske berekraft og sams tilhøyre*.

- Hardanger er ein identitetsregion. Hardanger er ein region folk i området kjenner tilhøyre til (sjølv om den kan hende ikkje er like sterk i alle delar av området).
- Sett utanfrå står Hardanger fram som ein heilskapleg region med eigen identitet.
- Hardanger kommune får eit stort areal og store utmarksressursar. Med tanke på forvaltning av utmarksressursane vil det vere ein fordel å kunne sjå større område under eitt. Dette gjeld både verneinteresser og næringsinteresser.
- Ved å samla plan- og miljøkompetansen, vil fagmiljøet verta sterkare og det vil truleg verta lettare å rekruttera fagfolk.
- Sams utfordringar knytt til næringsutvikling, sysselsetting og folketalsutvikling.
 - Ein samla kommune gjer det enklare å drive eit meir heilskapleg og koordinert plan- og utviklingsarbeid.
 - Ein samla kommune vil har fleire ressursar og større kapasitet til å drive slikt arbeid, og gje eit styrka fagmiljø
 - Ein samla kommune gjer at Hardanger får ein sterkare stemme eksternt, og kan ble ein meir interessant medspelar i høve til næringsliv og statlege styresmakter.
 - Det vil verta enklare å marknadsføre ein stor kommune framfor mange små
- Hardanger vert stor nok til å kunne taka over ei rekkje oppgåver både frå stat og fylkeskommune
- Hardanger vil verta ein økonomisk robust kommune (dette er ein fordel særleg for Granvin og Jondal, medan det motsette er tilfelle for Eidfjord)
- Eit samla Hardanger vil kunne gje stordriftsfordelar i høve til fellesadministrasjon. Det ein tener på sentralisering, kan t.d. føre til meir ressursar til tenesteproduksjon.

Ulemper

Ulempene er knytt til territorielle tilhøve.

- Store interne avstandar og lang reisetid gjer at området vert lite funksjonelt - det heng ikkje saman. Store avstandar og lang reisetid kan gjera at ein ikkje får nytta fordelane med å vera stor.

- Stordriftsulemper kan knyta seg til at det er vanskeleg å finna sams møteplassar når representantar frå alle delar av kommunen skal møtast. Til dømes kan ein sjå føre seg at det ikkje vert lett å rekruttera folk til lokalpolitikken, når ein må rekne med ei reisetid på 1-2 timar for å koma på kommunestyremøte.
- Manglar eit naturleg senter som er lett tilgjengeleg for innbyggjarar i alle kommunedelar. Det er difor vanskeleg å sjå føre seg at kommuneadministrasjonen kan samlast på ein stad. Det gjer at heile stordriftsfordelen ved å samla kommuneadministrasjonen på ein stad ikkje kan takast ut. Då kan er det og usikkert om ein får bygd opp tilstrekkeleg store fagmiljø som igjen gjer det lettare å rekruttera fagfolk.
- Mangel på naturleg senter, kan og gjera at lokaliseringsspørsmål kjem til å skapa unødig stor strid internt i kommunen.
- Dei sju kommunane i Hardanger er ulike med omsyn til næringsstruktur busetnadsmønster og kva parti som har fleirtal. Det kan skapa sterke interne konflikhtar, som til slutt endar i oppsplitting.
- Ein lite funksjonell kommune gjer det vanskeleg å driva effektiv tenesteproduksjon. Det vert vanskeleg å administrera og driva kommunen.

Kva med reiselivet – vil det tena på ein samla Hardanger kommune?

Reiselivsnæringa vil kunne ha fordelar av at kommunen er sterk på planleggings- og utviklingsoppgåver – ei samanslåing vil som nemnt verka positivt i så måte. Likevel er det truleg ikkje dette som er det viktigaste for reiselivet. Som for resten av næringslivet, er primæroppgåvene til kommunen viktigare, altså at transport og kommunikasjonsinfrastrukturen fungerer godt, at utdanningsinstitusjonane utdannar kandidatar næringslivet har bruk for, at bustadtilbod, oppvekstilbod, omsorgstilbod og kulturtilbod er såpass attraktive at folk ønskjer å bu og flytta til Hardanger.

Vår konklusjon er at kommunesamanslåing berre har liten tyding for reiselivsnæringa. Dei største utfordringane til reiselivet ligg i å skapa semje om kva Hardanger skal stå fram som, kva målgrupper skal dei retta seg mot, kva skal arbeidsdelinga mellom det offentleg og private bedrifter vere, og kven som skal finansiera arbeidet. Noko av dette vert lettare med ein storkommune, men den viktigaste delen av arbeidet ligg hos verksemdene sjølv. Arbeid med å skapa auka lønsemd og fleire arbeidsplassar i næringa, må halde fram uavhengig av kommunestruktur.

Samla vurdering

Hardangerkommunane har ein del like kjenneteikn. Dei har dei same demografiske problema, dei har alle utfordringar knytt til næringsutvikling, til marknadsføring av Hardanger som destinasjon, og alle ligg dei nokså perifert i høve til Bergen og Oslo. Slik sett er Hardanger ein *homogen* region. Spørsmålet er kva ein oppnår med å slå saman såpass like kommunar? Hardanger sin styrke er at området oppfattast som ein

identitetsregion. Folk kjenner sterk tilhøyre til region og han oppfattast som ein heilskapleg region av folk utanfrå. Hardanger er likevel ikkje nokon *funksjonell region*. Me meiner det er ein fordel at kommunar er funksjonelle, at folk som bur i kommunen har noko med kvarandre å gjera. Om ein tek omsyn til interaksjonskriteria våre, er Hardanger sett saman av tre funksjonelle område rundt kvar sitt senter. Det er bu- og arbeidsmarknadsregionane Voss, Odda og Kvam-Jondal. Samstundes veit me at interaksjonsmønster kan endra seg mykje med bygging av vegar, bruer, tunnelar og andre kommunikasjonsliner. Ei bru over Hardangerfjorden vil gjere dei fire inste kommunane i Hardanger til ei sterkare eining. Og ein Jondalstunnel vil binde Odda, Jondal, og Kvinnherad sterkare saman. Ein kan også sjå føre seg at Odda orienterar seg mot Sunnhordland og Rogaland. Kva framtida vil bringe i så måte er ikkje lett å sjå - i alle fall ikkje frå eit skrivebord på Austlandet. Interaksjonsmønsteret til tyder på at dei tre delane av Hardanger dreg i kvar sin retning.

Den største fordelene ved ein samla Hardanger kommune er knytt til forvaltning av store utmarksområde. Arealforvaltning er berre ein liten del av oppgåvene til kommunane, og bør etter vårt syn ikkje vega så tungt når ein skal drøfta samanslåing.

Ser ein på budsjetta for norske kommunar, går det klart fram at verksemda i kommunane i all hovudsak er knytt til produksjon av tenester for barn og unge, for eldre og for andre som treng omsorg. Evna til å løyse desse oppgåvene bør difor vega tyngst når ny kommuneinndeling blir vurdert. Samfunnsutbyggingsoppgåver, definert som planlegging, ansvar for naturmiljø og næringsutvikling, er ingen stor del av den samla verksemda i kommunane.

Referansar

Frisvoll, S. og R.Almås. 2004. *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslåing*. Rapport 05/04, Bygdeforskning. Trondheim

Grimsrud, G.M; Grefsrud, R.; Hagen, S.E og E. Køhn. 2005: *Kommunestruktur i Hordaland*. ØF-rapport 02/2005, Østlandsforskning, Lillehammer

Juvkam, D. 2002. *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. NIBR-rapport 2002:20

Kullenberg og Persson 1997. *Tjänbara räckvidder. Lokala arbetsmarknader i förändring*. Rapport 101. Institutet för regionalforskning, Östersund.

Therkelsen, A. & Halkier H. 2004: *Umbrella Place Branding*. Discussion Paper. No. 26/2004. Aalborg University.
http://www.ihis.aau.dk/spirit/pub/disc_papers/26_Therkelsen_and_Halkier-2004.pdf

ØF-rapport 2/2005: sjå Grimsrud m.fl. 2005

Hardanger kommune.

Ei utgreiing om fordelar og ulemper ved å slå saman sju kommunar i Hardanger.

Dette er ei utgreiing og fordelar og ulemper ved å slå saman Kvam, Granvin, Ulvik, Eidfjord, Ullensvang, Odda og Jondal til ein samla *Hardanger kommune*. Hardanger vert oppfatta som ein identitetsregion og er dessutan ei kjend merkevare mellom anna i reiselivssamanheng.

Ei problemstillinga i dette notatet er i kva grad ein kan rekne med at desse forholda vert styrka ved samanslåing.

Ei anna problemstilling er kor robust eller funksjonell ein kommune med så stort areal og så lite folketal vil verta.

ØF-notat nr.: 03/2005

ISSN nr.: 0808-4653