

Nye samhandlingsformer og strukturendringer i Nordhordland

Asplan Analyse og ECON Analyse

16. juni 2006



Utarbeidet for Regionrådet
Nordhordland IKS

Innhold:

INNHold:	2
FORORD	4
HOVEDFUNN OG KONKLUSJONER	5
1 INNLEDNING	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Mandat	9
1.3 Gjennomføring og kilder	10
2 OPPGAVEFORSTÅELSE OG OPPGAVELØSNING	11
2.1 Analytisk tilnærming	11
2.2 Alternativene til "Nå-situasjonen"	14
3 REGIONALE UTVIKLINGSTREKK - NORDHORDLAND OG KOMMUNENE	19
3.1 Regionen Nordhordland	20
3.2 Befolkningsutviklingen	20
3.3 Befolkningssammensetningen	21
3.4 Senterstruktur og bosettingsmønster	23
3.5 Bo- og arbeidsmarkedsregionen	25
3.6 Næringsstruktur og næringslivsutvikling	25
3.7 Interkommunalt samarbeid	29
4 REFORMBEHOV OG KRAV TIL FRAMTIDAS KOMMUNE	32
4.1 Befolkningsutviklingen	32
4.2 Kompetanseutfordringen og fragmentert styring	33
4.3 Endringer i innbyggernes krav og forventninger	34
4.4 Endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene	35
5 HOVEDFUNN FRA SPØRREUNDERSØKELSEN BLANT DE FOLKEVALGTE	37
5.1 Politikernes vurdering av oppgaveløsningen	37
5.2 Forholdet mellom interkommunalt samarbeid og sammenslutning	45
5.3 Kommunestruktur, interkommunalt samarbeid og lokaldemokratiet	45
5.4 Politikernes vurderinger av interkommunalt samarbeid	48
5.5 Vurderingene av samkommunemodellen	50
5.6 Svarer henholdsvis formannskapene og kommunene forskjellig?	51
5.7 Forskjeller på svar kommunene i mellom?	51
6 VIDEREFØRING AV DAGENS KOMMUNESTRUKTUR – "NÅ-SITUASJONEN"	52
6.1 Kommunene som tjenesteprodusenter	52
6.2 Kommunene som samfunnsutvikler	55
6.3 Kommunene som lokalpolitiske arenaer	58
6.4 Oppsummering – "Nå-situasjonen"	60
7 NORDHORDLAND KOMMUNE	62
7.1 Politisk og administrativ organisering	62
7.2 Nordhordland kommune som tjenesteprodusent	67
7.3 Nordhordland kommune som samfunnsutvikler	70

7.4	Nordhordland kommune som lokalpolitisk arena.....	72
7.5	Oppsummering – Nordhordland kommune	74
8	SAMKOMMUNEN NORDHORDLAND.....	76
8.1	Aktuelle oppgaver.....	76
8.2	Politisk organisering	77
8.3	Administrativ organisering	80
8.4	Økonomisk ansvar, finansiering, budsjett- og regnskapsprinsipper ..	82
8.5	Kontrollutvalg og revisjon	84
8.6	Forsøksperiode og fleksibilitet i forsøksperioden.....	84
8.7	Vurdering av samkommunen Nordhordland	85
8.8	Oppsummering - Samkommunen Nordhordland.....	87
9	OPPSUMMERENDE VURDERINGER.....	88
9.1	Videreføring av ”Nå-situasjonen”	88
9.2	Samkommunen Nordhordland.....	89
9.3	Nordhordland kommune	90
10	SVARENE FRA SPØRREUNDERSØKELSEN BLANT DE FOLKEVALGTE	93
10.1	Samlet framstilling av resultatene.....	93
10.2	Kommunevise svarfordeling på enkeltspørsmål.....	115
10.3	Referanser	125

Forord

Denne utredningen er gjennomført på oppdrag fra Regionrådet Nordhordland IKS. Målet er at rapporten skal kunne være et grunnlagsdokument for diskusjonene om nye samhandlingsformer og strukturendringer i Nordhordland.

Utredningen er gjennomført som et samarbeidsprosjekt mellom ECON Analyse og Asplan Analyse. Rapporten er skrevet av Jørund K. Nilsen (ECON) og Tage Båtsvik (Asplan).

Hos Asplan har følgende bidratt som prosjektmedarbeidere; Oddny Grete Råd (analysene), Randi Harnes (kartansvarlig) Ida Øvren (statistisk materiale) og Heidi Brende Kolltveit (språkvask og layout).

Hos oppdragsgiver har styringsgruppa for prosjektet hatt følgende medlemmer: Erling Walderhaug (ordfører Fedje kommune), Olav Steinar Namtvedt (ordfører Radøy kommune), Ole Lysø (ordfører Asutheim kommune), Solbjørg Åmdal Sandvik (ordfører Meland kommune), Tove Brandvik (ordfører Lindås kommune) og Håkon Matre (ordfører Masfjorden kommune). Prosjektleder hos oppdragsgiver har vært Eilif Berntsen, daglig leder i Regionrådet Nordhordland IKS. Brit Eirin Bøe Olsson fra KS har bistått oppdragsgivers prosjektgruppe.

Utredningen har vært gjennomført i perioden 20. mars – 16. juni 2006.

Vi vil takke for et svært interessant oppdrag og et godt og inspirerende samarbeid med prosjektleder, prosjektgruppa og styringsgruppa underveis i arbeidet.

Sandvika, 16.6.2006

For Asplan Analyse

Tage Båtsvik
Prosjektleder

For ECON Analyse

Jørund K Nilsen
Kvalitetssikrer

Hovedfunn og konklusjoner

I denne utredningen er følgende tre alternative framtidsscenarier vurdert for de seks kommunene Fedje, Meland, Lindås, Austrheim, Radøy og Masfjorden:

1. En sammenslutning av de seks kommunene ("Nordhordland kommune").
2. En samkommune mellom de seks kommunene ("Samkommunen Nordhordland").
3. Videreføring av dagens kommunestruktur ("Nå-situasjonen").

Utredningen gjøre greie for sterke og svake sider ved de tre alternativene, med tanke på konsekvenser for kommunenes rolle som tjenesteprodusenter, samfunnsutviklere og lokaldemokratiforvaltere. Vi har vurdert konsekvensene for følgende kriterier innenfor de tre utredningsalternativene:

- Tjenesteprodusent: effektivitet, kompetanse og tilgjengelighet.
- Samfunnsutvikler: kapasitet, senterstruktur og bosettingsutvikling/bosettingsmønster.
- Lokaldemokratiforvalter: politikerrollen, politisk styring og medvirkning/deltakelse.

I prosjektet har vi også gjennomført en spørreundersøkelse blant alle kommunestyrepolitikere i de seks kommunene. Vi har kartlagt politikernes holdninger til egen kommunes tjenesteproduksjon, ulike samarbeidsformer og en sammenslutning.

Utgangspunktet for utredningen er at kommunale tjenester og politisk innflytelse skal desentraliseres. De brukernære kommunale velferdstjenestene, dvs. skoler, barnehager, og pleie og omsorgstilbudet skal opprettholdes der de er i dag. Vi har derfor ikke vurdert konsekvensene for disse tjenestene. I forbindelse med vurderingen av "Nordhordland kommune" og "Samkommunen Nordhordland" er det konkretisert hvordan en desentralisert administrativ og politisk organisasjonsstruktur kan utformes.

Vi har nedenfor laget en oppsummering av våre hovedfunn og konklusjoner. For en utdyping av disse viser vi til drøftingene og analysene i utredningen, samt kapittel 9.

Videreføring av "Nå-situasjonen"

Styrker:

- Nærheten mellom politikere og innbyggere opprettholdes.
- Den geografiske tilgjengeligheten til alle de kommunale tjenestene opprettholdes.
- Det kan være lettere å beholde alle de kommunale arbeidsplassene i nærmiljøet.

Svakheter:

- Flere av kommunene vil trolig ha vanskeligheter med å levere et tilbud med tilstrekkelig bredde (omfang) og dybde (spesialisering) innenfor tjenestoområder som krever spesialkompetanse.
- Kommunene har hver for seg ikke forutsetninger til å ha god nok "tilretteleggings og styringskompetanse" til å være drivekrefter for nærings- og samfunnsutviklingen.
- Begrensede ressurser og manglende regional samordning av areal og samfunnsplanleggingen og om miljøvernoppgavene gir en fare for "sub-optimale" resultat og utfall.
- Behov for et tettere og mer omfattende interkommunalt samarbeid på flere tjenestoområder, og påfølgende utfordringer knyttet til politisk styring, fragmentering og beslutningsvegring.
- Vanskelig for kommunene i Nordhordland å oppnå regional politisk tyngde alene.

Samkommunen Nordhordland

Styrker

- Egnert til å løse utfordringer knyttet til dårlig effektivitet i tradisjonell interkommunal virksomhet, fordi den gjør parallelle behandlinger i ulike kommunale administrasjoner og kommunestyrer unødvendig.
- Gir politikerne makt og beslutningsmyndighet over regionale oppgaver som kan skape grunnlag for bedre styring, raskere handling og bedre framdrift i regionale saker.
- Følger reglene om åpenhet og saksbehandling gitt i kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven, noe interkommunale selskaper og andre interkommunale ordninger ikke er kjennetegnet av.
- Gir både politikerne og administrasjonen en felles arena som kan legge grunnlag for utvikling av nye interessante roller knyttet til nye oppgaver og nye arbeidsformer.
- Kan bidra til å vitalisere og skape trykk i en regional utviklingsstrategi på nærregionnivå.

Svakheter

- Kommunestyrenes innflytelse svekkes ved at beslutningsmyndighet overføres til samkommunestyret.
- Representerer et fjerde forvaltningsnivå med fare for økte styringsproblemer og en mer komplisert forvaltning for innbyggerne
- Er en dårligere demokratisk løsning enn vanlige kommunale løsninger fordi den er indirekte valgt og finansiert
- Krever forsøk og et betydelig omstillingsarbeid.
- Kommunestyrets øvrige representanter beslutter over færre oppgaver.

Nordhordland kommune

Styrker

- Nordhordland kommune vil bli den nest største kommunen i Hordaland (28 000 innbyggere), og med det innta en markant posisjon i regional sammenheng.
- Øker regionens politiske tyngde inn mot statlige og regionale myndigheter.
- Øker Nordhordlandsregionens kapasitet som samfunnsutvikler, og gir tilgang på og en bedre samling av kompetansen på næringsutvikling, planlegging, og miljøvern i regionen.
- Mer helhetlig planlegging for hele regionen, og lettere å se utviklingen av hele regionen i sammenheng, med tanke på å skape utvikling i alle delområdene i regionen.

- Samling av ressurser og kompetanse på flere tjenestoområder og ved det bedre tilgjengelighet av tjenestene.
- Mer kraft i næringsarbeidet, og nye arbeidsplasser kan få positiv innvirkning på befolkningsutviklingen.
- Vitalisering av lokalpolitikken ved et større saksfelt for lokalpolitikkerne og politisk mobilisering av innbyggerne.
- Redusert fare for inhabilitet i den politiske saksbehandlingen.
- Stordriftsfordeler knyttet til utgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter.

Svakheter:

- Lengre reisevei for innbyggerne og dårligere tilgjengelighet til noen tjenester, og da i hovedsak de spesialiserte utdannings- og helse og sosialtjenestene, tekniske tjenester, og administrative funksjoner.
- Færre lokale folkevalgte, redusert geografisk representasjon og med det økt avstand mellom innbyggerne og de folkevalgte.
- Et stort areal å dekke, spredd bosetting og delvis store avstander gjør det krevende å organisere og drive deler av tjenesteproduksjonen.
- Innsparing av administrasjon gir tap av arbeidsplasser i det som i dag er kommunesentrene.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

De seks kommunene Austrheim, Fedje, Lindås, Masfjorden, Meland og Radøy har etablert en styringsgruppe med ansvaret for arbeidet knyttet til samhandling og struktur i regionen. Styringsgruppa skal bl.a. følge opp tidligere arbeid på området. Det gjelder f.eks. Østlandsforsknings (ØF) utredning om kommuneinndelingen i Hordaland fra 2005 og en borgerundersøkelse som er gjennomført blant innbyggerne i regionen. I den forbindelse ønsket styringsgruppa å få gjennomført en utredning som skal konkretisere konsekvensene av eksisterende og nye samhandlingsformer mellom de seks Nordhordlandskommunene, vurdert opp mot en sammenslutning av kommunene.

I prosjektet ønsker styringsgruppa (heretter kalt oppdragsgiver) å få gjort en vurdering av om nye samhandlingsformer, eller en sammenslutning vil gi bedre forutsetninger for å løse de oppgavene og de utfordringene Nordhordlandskommunene står ovenfor. Oppdragsgiver framhever at utgangspunktet er et felles politisk mål blant kommunene i Nordhordland om å styrke konkurransekraften til regionen. En forutsetning for eventuelle endringer i kommunestrukturen, eller for innføring av mer formaliserte samhandlingsformer er at dette styrker de kommunale tjenestene i regionen der folk bor. Oppdragsgiver presiserer at utgangspunktet for vurderingen av en sammenslutning skal være en desentralisert lokaliseringsmodell, som tar hensyn til de ulike delområdenes forutsetninger for å skape utvikling.

1.2 Mandat

I henhold til tilbudsforespørselen ønsker oppdragsgiver å få løst to oppdrag.

1. Utredning av nye samhandlingsformer og strukturendringer i Nordhordland

En utredning av følgende tre alternative framtidsscenarier:

1. En sammenslutning av de seks kommunene ("Nordhordland kommune"), til en kommune med ca. 28 000 innbyggere.
2. Et formalisert interkommunalt samarbeid i form av en samkommune mellom de seks kommunene ("Samkommunen Nordhordland").
3. Videreføring av dagens kommunestruktur ("Nå-situasjonen").

Utredningen skal gjøre greie for sterke og svake sider ved de tre alternativene. I tilbudsforespørselen går det fram at alternativene skal vurderes, særlig med tanke på konsekvenser for kommunenes rolle som:

- Tjenesteprodusent; Effektivitet og kompetanse

- Samfunnsutvikler; Bærekraft og bosettingsmønster
- Lokaldemokratiforvalter; Medvirkning og deltagelse

I forbindelse med vurderingen av "Nordhordland kommune" skal vi konkretisere hvordan det kan utvikles en desentralisert administrativ og politisk organisasjonsstruktur. Det inkluderer en oppgaveløsning og en modell for politisk styring som sikrer målsettingen om levedyktige lokalsamfunn i hele regionen. Dette alternativet skal analyseres særlig med hensyn til effektivitet i tjenesteytingen, rollen som samfunnsutvikler og konsekvenser for lokaldemokratiet.

Også for "Samkommunen Nordhordland" skal det utvikles en modell for administrativ og politisk styring. Det skal videre konkretiseres hvilke oppgaver og forvaltningsmyndighet det vil være naturlig å legge til samkommunen. Dette alternativet skal analyseres særlig med tanke på hensyn til konsekvenser for de folkevalgte rolle, administrativ styring og organisering og konsekvenser ved differensiering av oppgaver mellom kommunene og samkommunen.

De to alternativene skal vurderes opp mot å opprettholde dagens kommunestruktur og gjeldende samhandlingsformer mellom kommunene ("Nå-situasjonen").

2. Kartlegge de folkevalgte holdninger til nye samhandlingsformer og strukturendringer

Det skal gjennomføres en spørreundersøkelse blant de folkevalgte i de seks kommunene. Den skal kartlegge deres vurderinger av relevante problemstillinger knyttet til de tre alternative framtidsscenariene. Undersøkelsen skal bl.a. synliggjøre om det er vilje til å overføre forvaltningsmyndighet fra egen kommune til en samkommune eller et styrket regionråd, de folkevalgte vurdering av dagens samarbeidsmønster og hva de folkevalgte ser på som de største utfordringene med en sammenslutning. Vi skal også vurdere om de folkevalgte ser på dagens samhandlingsmønster som framtidsrettet og hensiktsmessig for å møte Nordhordlands framtidige utfordringer.

1.3 Gjennomføring og kilder

Arbeidet med utredningen er gjennomført i perioden 20. mars-16. juni 2006. Det er avviklet to møter mellom oppdragsgivers prosjektgruppe og konsulentene i perioden. Videre har det vært gjennomført et arbeidsmøte mellom konsulentene og oppdragsgivers styringsgruppe.

Undersøkelsen blant de folkevalgte ble gjennomført i perioden 18-28 mai 2006. Den ble i hovedsak gjennomført med verktøyet *Questback*. Det innebærer at spørreskjema ble tilsendt og utfylt elektronisk per e-post. Ca. 20 av de folkevalgte fikk tilsendt spørreskjema per post for manuell utfylling. Skjema ble sendt til alle kommunestyrerepresentantene, dvs. 134 personer. Vi fikk inn svar fra 74 representanter, noe som gir en svarprosent på ca. 54 prosent.

Vi har i all hovedsak basert utredningen på skriftlige kilder. Vi har benyttet tilgjengelig statistikk om kommunene (fra SSB, KOSTRA og kommunens egne hjemmesider) og tidligere gjennomførte utredninger om regionen. I tillegg har vi i analysene brukt Asplans og ECONs egne erfaringer med tilsvarende utredninger i andre regioner og områder.

2 Oppgaveforståelse og oppgaveløsning

Oppdragsgiver legger til grunn at analysen skal bygge på målsettingen om å sikre en region med desentralisert tjenestestruktur og levedyktige lokalsamfunn. Det innebærer at vi vil være konkrete på hvordan de tre utredningsalternativene kan bidra til å oppnå disse to målene. Vi vil gjøre rede for aktuelle modeller for organiseringen av en "Nordhordland kommune" og "Samkommunen Nordhordland" som kan bidra til dette. Vi vil samtidig være klare på hvilke utfordringer og muligheter som ligger i utredningsalternativene. Det vil gi de folkevalgte i Nordhordland et bedre grunnlag for å vurdere en ny inndeling og nye samhandlingsformer opp mot "Nå-situasjonen". I dette kapitlet gjør vi rede for hvilken analytisk tilnærming vi vil legge til grunn for å løse dette oppdraget, og prinsippene for alternativene som skal utredes.

2.1 Analytisk tilnærming

Vi tar utgangspunkt i kommunenes tre roller, og har som mål å si noe om hvordan disse kan utøves innenfor tre ulike framtidsscenarier. For å kunne si noe om kommunenes roller, må vi ha noe håndfast i form av "vurderingskriterier" å knytte til hver av de tre rollene. Det er selvsagt mange forhold som avgjør kommunens evner til å utøve sine ulike roller. Samtidig har vi for analytiske formål behov for å forenkle disse sammenhengene noe. Vi har plukket ut ni vurderingskriterier. Disse er valgt på bakgrunn av tilbudsforespørselen og det behovet oppdragsgiver her gir uttrykk for. Og våre egne erfaringer med denne typen sammenhenger.

Videre er det slik at en kommunesammenslutning og en samkommune også kan ha ulike egenskaper og konsekvenser. Det vil bl.a. være avhengig av politisk, administrativ og faglig organisering av den nye kommunen. Konsekvensene av samkommunen vil avhenge av hvilke oppgaver som blir lagt inn under dens myndighet. I hvilken grad og hvordan man velger å desentralisere oppgaver og funksjoner innenfor en ny kommune vil være avgjørende for hvordan sammenslutningen påvirker tjenesteproduksjonen og den lokaldemokratiske styringen. Det vil også avgjøre hvordan det påvirker forholdene for de ansatte i kommune. I dette prosjektet er nettopp det å utvikle en modell for politisk og administrativ styring av en ny Nordhordlandskommune og for Samkommunen Nordhordland en viktig del av oppdraget.

Logikken i modellen og vårt mål for oppdraget er videre å vurdere hvordan de tre utredningsalternativene påvirker de ni kriteriene vi har plukket ut. Det vil gi oss et grunnlag for å vurdere hvordan kommunens rolle som tjenesteprodusent, samfunnsutvikler og lokaldemokratiforvalter utøves innenfor hvert av de tre alternative framtidsscenariene. Figuren nedenfor illustrerer vår analytiske tilnærming.

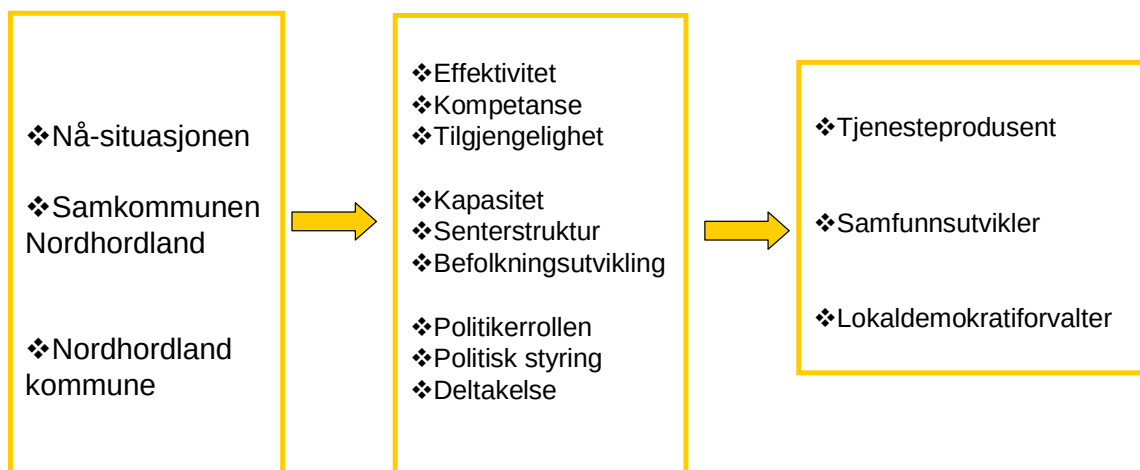


Analysmodell

Endringer i kommuneinndeling/
nye samarbeidsformer:

Vurderingskriterium:

Kommunens
roller:



Asplan Viak +++
- | ++

Analysmodell

Vi vil nedenfor gjøre rede for hva vi legger i de tre primære rollene en kommune har, og sammenhengen mellom vurderingskriteriene og de tre rollene.

2.1.1 Kommunen som tjenesteprodusent

Kommunene er den mest sentrale produsenten av velferdstjenester til befolkningen. Blant hensynene som ligger til grunn for et kommunalt ansvar for viktige velferdsgoder er nærhet til innbyggerne som skal ha tjenestene, behovet for lokale variasjoner og innbyggernes mulighet til å påvirke tjenestene.

For kommunenes evner som tjenesteprodusenter vil vi særlig vurdere hvordan vurderingskriteriene kostnadseffektivitet, kompetanse og tilgjengelighet slår ut innenfor de tre utredningsalternativene.

Vi legger til grunn at de kommunale tjenestene ikke skal sentraliseres. Det vil si at de "brukernære velferdstjenestene", med stor etterspørsel skal være lokalisert nært der folk bor. Det betyr f.eks. at skole, barnehage, og pleie- og omsorgstilbudet i hovedsak skal opprettholdes der de er i dag. Med hensyn til konsekvenser for kostnadseffektivitet, kompetanse og tilgjengelighet vil vektleggingen derfor være på muligheter og utfordringer knyttet til andre tjenester enn disse. Det vil gjelde de spesialiserte utdannings-, og helse og sosialtjenestene, samt de såkalte utviklingsoppgavene. Med det første mener vi bl.a. barnevern, PPT og psykisk helsevern, dvs. de områdene som gjerne krever spesiell

kompetanse, og med mindre etterspørsel fra innbyggerne. Med utviklingsoppgaver mener vi bl.a. miljøvernoppgaver, landbruk, arealforvaltning, beredskap og planlegging.

Med kostnadseffektivitet mener vi hovedsakelig hvordan mer samarbeid i form av en Nordhordland samkommune eller en kommunesammenslutning vil slå ut på evnen til å utnytte ressursene bedre. Vil den typen endringer gi mulighet til stordriftsfordeler på noen tjenesteområder?

Tilsvarende vil vi vurdere hvordan disse endringene kan påvirke den kompetansen kommunene samlet vil kunne ha tilgjengelig på disse tjenesteområdene. Erfaringer viser at det er lettere for de større kommunene å rekruttere kompetanse og opprettholde tilstrekkelig kapasitet på et bredt spekter av tjenester. Dette gjelder særlig oppgaver som krever spesiell kompetanse, som det er "variabel etterspørsel etter" og som krever et visst befolkningsgrunnlag. Dette gjelder for eksempel både for plan- og miljøvernoppgaver og enkelte helse- og omsorgstjenester. Fagmiljø av en viss størrelse er igjen ofte en forutsetning for kvaliteten i tjenestetilbudet. Det at større kommuner lettere kan opprettholde større fagmiljø og god kapasitet gjør de også mindre sårbare for bemanningsendringer og svingninger i innbyggernes behov.

Kriteriet tilgjengelighet dreier seg om hvordan nye samarbeidsformer eller en kommunesammenslutning påvirker innbyggernes tilgang på tjenestene. Tilgjengelighet til tjenester har to dimensjoner:

1. Lokalisering og geografisk tilgjengelighet(reisetid, avstander etc.).
2. Egenskaper ved selve tilbudet; bredde og dybde i tilbudet og ventetider.

2.1.2 Kommunen som samfunnsutvikler

Oppgaven som samfunnsutvikler dreier seg om kommunenes ansvar for å utvikle lokalsamfunnet gjennom tilrettelegging og styring. I hovedsak er det knyttet til næringsutvikling, fysisk planlegging og lokalt miljøvernarbeid. Kommunenes rolle som samfunnsutviklere gjelder ofte områder der de søker å påvirke andre samfunnsaktører, og derfor først og fremst må oppnå resultater i samarbeid med andre.

For rollen som utvikler av lokalsamfunnet vil vi vurdere de tre kriteriene kapasitet, senterstruktur og bosettingsutvikling/bosettingsmønster.

Med hensyn til kapasitet vurderer vi hvordan kommunens evne til å være en drivkraft for utviklingen av lokalsamfunnet er innenfor de tre utredningsalternativene. Hvilke muligheter gir det til å tilrettelegge for næringsutvikling og å være en sterk partner ovenfor andre lokale og regionale aktører? Dette dreier seg hovedsakelig om ulike typer kompetanse (planlegging, næringsutvikling, miljø) og hvilken kapasitet kommunene har til å påvirke regionale og nasjonale myndigheter. Vi vil videre vurdere den eksisterende senter- og næringsstrukturen med tanke på hvilket grunnlag de tre utredningsalternativene gir for å skape utvikling av de eksisterende sentrene i Nordhordland. Tilsvarende vil vi gjøre en vurdering av hvilke effekter endringer i samhandling og organisering kan få for befolkningsutviklingen og bosettingsmønsteret i området. Vi vil her bl.a. vurdere hvordan mulighetene og forutsetningene for en desentralisert administrativ og politiske organisasjonsstruktur påvirker bosettingsmønsteret og befolkningsutviklingen i de ulike delområdene i regionen.

Utgangspunktet vil også her være et behov for å bygge videre på de forutsetningene som eksisterer for å opprettholde bosettingen i hele Nordhordlandsregionen.

2.1.3 Kommunen som lokalpolitisk arena

Kommunene er også vår viktigste demokratiarena på lokalt nivå. Innbyggerne skal ha reell mulighet til å påvirke utviklingen i sitt lokalsamfunn gjennom deltakelse og medvirkning. Dette kan de gjøre enten ved å delta i valg, ved direkte kontakt med politikerne eller ved annen form for politisk deltakelse.

Med hensyn til rollen som forvalter av lokaldemokratiet ser vi særlig på politikerrollen, politisk styring og innbyggernes medvirkning og deltakelse.

Vi vil vurdere hvordan en samkommune og en sammenslutning påvirker lokalpolitikernes oppgaver og rolle. Det dreier seg bl.a. om "Samkommunen Nordhordland" vil kunne gi større forskjell mellom politikerne, og med det et A- og et B-lag av politikere i regionen. Vi vil også vurdere om en sammenslutning av kommunene kan gi nye muligheter for innflytelse, og med det forandre politikerrollen.

Politisk styring dreier seg om hvordan de tre alternative utviklingsscenariene gir politikerne nye muligheter og andre former for verktøy for styring og kontroll. Og i tilfelle hvordan påvirkes muligheten til å styre utviklingen av tjenestene. Vi vil også vurdere hvordan forandringer i form av nye samhandlingsformer og en sammenslutning påvirker innbyggernes mulighet til medvirkning og politisk deltakelse. Hva er konsekvensene av økt avstand til politikerne, og færre politikere i en Nordhordlandskommune? Hvordan slår dette ut for innbyggernes muligheter til å påvirke viktige politiske saker i kommunen?

2.2 Alternativene til "Nå-situasjonen"

Analysen skal vurdere alle de tre utredningsalternativene med hensyn til konsekvenser. Med "Nå-situasjonen" tar vi som utgangspunkt at dagens kommunegrenser og gjeldende samarbeidsmønster videreføres på samme nivå og i samme omfang. Nedenfor gjør vi rede for prinsippene for de to alternative modellene.

2.2.1 Nordhordland kommune – en desentralisert modell

I forbindelse med en sammenslutning vil den nye kommunen måtte organisere tjenesteproduksjonen og fordele oppgavene og det politisk ansvaret på nytt. Det er relativt stort handlingsrom med hensyn til politisk og organisatorisk utforming av den nye kommunen. *Funksjonell desentralisering* innebærer å fordele funksjoner (tjenester, utviklingsoppgaver og administrasjon) slik at "hele" den nye kommunen blir tatt i bruk. *Politisk desentralisering* betyr at innbyggerne fra hele området skal ha mulighet til politisk deltakelse og innflytelse.

Desentralisering av funksjoner

Det er en grunnleggende premiss for denne utredningen at de såkalte brukernære primære tjenestene skal lokaliseres "der folk bor". Vi forutsetter derfor at det ikke blir gjennomført

noen form for sentralisering av disse tjenestene som en følge av en kommunesammenslutning. De oppgavene og tjenestene som vi vurderer her er:

- Spesialiserte primære tjenester, f.eks. barnevern, PPT og psykisk helsevern.
- Administrative oppgaver som sentraladministrasjon, og stabs- og støttefunksjoner.
- Utviklingsoppgaver, f.eks. miljøvern, landbruk, næringsutvikling, plan og beredskap.

I en modell der hensynet til effektivitet er framtrедende vil alle disse funksjonene og oppgavene trolig samlokaliseres i det som er kommunesenteret. Det er også mulig å spre disse funksjonene og oppgavene, og dermed de kommunale arbeidsplassene på en større del av det geografiske området som utgjør den nye kommunen.

I en kommune av Nordhordlands størrelse vil uansett være hensiktsmessig å samlokalisere rådmannen, sentraladministrasjon og den sentrale staben i et kommunesenter. Når det gjelder støttefunksjoner/merkantile ressurser, som f.eks. lønn, regnskap og IKT, er dette tjenester som normalt er plassert i rådhuset, men som ikke nødvendigvis trenger å være det. Teknologiske løsninger, egenskapen ved tjenesten og det at de er klart avgrenset og definert gjør at de kan desentraliseres. Dette gjelder også for noen av de spesialiserte tjenestene og utviklingsoppgavene. Det vil f.eks. være uproblematisk å lokalisere en "enhet for regnskap og lønn", PP-tjenesten eller landbrukskontoret i en annen del av kommunen enn kommunesenteret. Det kan være naturlig å velge lokalisering ut fra et områdes eventuell komparative fortrinn med hensyn til kompetanse.

Desentralisering av politisk innflytelse

Innbyggerne i den nye kommunen skal sikres innflytelse over politikken og muligheten til å delta i politiske sammenhenger. I forbindelse med en kommunesammenslutning er gjerne den geografiske representativiteten det mest interessante, både for politikere og innbyggere. Det dreier seg hvilke muligheter innbyggerne i de ulike geografiske områdene har til politisk deltakelse og innflytelse over viktige saker. Vi vil se nærmere på to tilnærminger til geografisk representativitet.

- Geografisk representativitet i kommunens styrende og utøvende organer, dvs. kommunestyre, fag/sektorutvalg og formannskap.
- Egne geografisk avgrensede lokalutvalg/kommunedelsutvalg

Representasjon i styrende og utøvende organer

I forbindelse med en kommunesammenslutning kan det være ønskelig å sikre geografisk representasjon i kommunestyret fra de ulike delområdene i den nye kommunen. Det finnes i dag ikke mekanismer i valgloven som kan sikre dette. Det betyr at det vil være opp til de politiske partiene i forbindelse med nominasjoner til valglister (vurdering av kumulering av kandidater m.m.) og opp til velgeren å avgjøre dette. Samtidig er det mulig for partiene å samarbeide om et opplegg for å nominere kandidater fra alle de ulike geografiske områdene for å sikre representativitet. Et vanlig fenomen ved norske lokalvalg er at velgerne kumulerer og stryker representanter på basis av geografisk tilhørighet. Det samme er geografisk baserte valglister (som f.eks. "bygdelister"). Samtidig ser vi i andre større kommuner at partiene uansett er opptatt av å sikre geografisk representasjon når de setter opp sine valglister. Erfaringsmessig er det også slik at "ytterkantene", det være seg i en kommune eller i et fylke, er flinke til å sikre seg representasjon gjennom ulike former for mobilisering. En kommunesammenslutning vil i så måte trolig virke ekstra mobiliserende.

Ved valg til Stortinget er fylkene valgkretser, og det velges et visst antall representanter fra hvert fylke. Dette er med på å sikre en viss geografisk representativitet.. Det er i dag ikke tillatt innenfor gjeldende kommunelov å innføre et tilsvarende system med valgkretser på kommunenivå. Men dersom en ønsker å innføre et slikt valgsystem i den nye Nordhordlandskommunen kan det søkes om unntak fra valgloven for å gjennomføre dette som et forsøk etter forsøksloven.¹

En vil da kunne prøve ut et system der geografisk avgrensede områder i den nye kommunen utgjør valgkretser som det skal velges et visst antall kommunestyrerepresentanter fra. Kommunestyret vil da ha folkevalgte fra alle de på forhånd definerte geografiske enhetene i den nye kommunen. I et slikt system må det bl.a. tas stilling til hvordan den geografiske inndelingen skal gjøres, og hvordan fordelingen av representanter fra hver valgkrets skal være. Det blir bl.a. et spørsmål om de gamle kommunegrensene skal utgjøre valgkretsene, eller om en skal bruke andre (naturlige) geografiske avgrensinger innenfor den nye kommunen.

I den nye kommunen kan det også vurderes særskilte ordninger for geografisk representativitet i formannskap og formaliserte kommunale utvalg. Dersom dette skal være folkevalgte representanter fordrer det trolig et system med valgkretser som skissert over for at det skal være mulig å gjennomføre. Alternativt, og uavhengig av om det velges en formell ordning, kan geografisk representativitet gjennomføres i kommunalt opprettede ad hoc utvalg på særskilte fagområder. Kommunen kan da trekke med representanter fra frivillige organisasjoner, idrettslag, foreninger fra de ulike geografiske områdene i slike utvalg.

Egne lokalutvalg for de ulike geografiske områdene

Det kan også opprettes egne politiske lokalutvalg/kommunedelsutvalg for de ulike geografiske områdene i den nye kommunen. I den forbindelse må den nye kommunen ta stilling til hvilke egenskaper disse skal tildeles.

For det første må det tas stilling til hvilke funksjoner og oppgaver de skal ha. Dersom kommunen ønsker høy grad av desentralisering av funksjoner kan de gis "driftsansvar". Det kan innebære ansvaret for brukernære primærtjenester, som f.eks. pleie- og omsorgstjeneste, og/eller oppvekst (skole og barnehage). I den andre enden av skalaen kan utvalgene bare brukes som høringsinstans og/eller samarbeidspartner for kommunen. Det innebærer begrenset ansvar og innflytelse på noen få områder. Lokalutvalgene kan da involveres i forbindelse med saker av lokal karakter, og/eller gis ansvaret for lokale fritidstilbud og kulturtiltak.

Videre må det tas stilling til avgrensing av lokalutvalgenes/kommunedelsutvalgenes geografiske funksjonsområde. Et alternativ er å bruke de kommunegrensene som eksisterer i dag. Dette er allerede etablerte geografiske enheter som innbyggerne føler identitet til (jf. svarene i borgerundersøkelsen), og har slik sett en "naturlig" avgrensing som fungerer. Men det er også mulig og etablere nye geografisk avgrensede kommunedeler. Det kan da brukes

¹ I lov om valg til Storting, fylkesting og kommunestyrer av 28. juni 2002 nr. 57 (vallova) er det tatt inn en egen hjemmel om forsøk ved gjennomføring av valg, jf. § 15-1. Forsøk. Her heter det:

"(1) Kongen kan etter søknad gi samtykke til:

a) forsøk der valg etter denne lov gjennomføres på andre måter enn det som følger av denne lov, og
b) forsøk med direkte valg av andre folkevalgte organer enn dem denne lov gjelder."

andre geografiske kriterier, som f.eks. skolekretser, bygder etc. Det kan bl.a. gjøres av hensyn til behovet for å bryte opp den gamle strukturen, for å få flere (og mindre) lokale enheter, eller i de tilfeller der dagens kommunegrenser ikke samsvarer med ”naturlige” geografiske avgrensinger.

For det tredje må det tas stilling til hvor mye politisk makt og hvilke representasjon lokalutvalget/kommunedelsutvalget skal ha. Det må være en sammenheng mellom oppgaver og representasjon/innflytelse. Dersom lokalutvalget/kommunedelsutvalg får ”driftsansvar” for brukernære oppgaver bør det være folkevalgt og gis rom for reell politisk styring. Spørsmålet blir da om det skal være direkte valgt (av innbyggerne i området) eller indirekte valgt, dvs. utpekt av kommunestyret. Gis lokalutvalgene/kommunedelsutvalgene derimot begrenset ansvar som høringsinstanser/samarbeidspartnere er det lite hensiktsmessig å opprette folkevalgte styringsorganer. De kan da styres av representanter fra lokale brukergrupper, ideelle organisasjoner, idrettsslag og frivillige lag og (vel)foreninger fra området.

2.2.2 Samkommunemodellen

Vi gjør nedenfor rede for hovedtrekk i samkommunemodellen. I kapittel 8 konkretiserer vi nærmere en skisse til modell for Nordhordland samkommune.

Hva er en samkommune?

En samkommune er en sterkt formalisert form for interkommunalt samarbeid. Den innebærer at det opprettes et nytt politisk organ med egne politikere som velges av og fra kommunestyrene. Disse politikerne overtar ansvaret for de oppgaver kommunestyrene bestemmer at samkommunen skal løse. Samkommunemodellen er utarbeidet med sikte på de mer omfattende interkommunale samarbeidsordninger om tradisjonell forvaltningsmyndighet og offentlig myndighetsutøvelse. Samkommunen er et eget rettssubjekt. Beslutninger i samkommunen fattes ved alminnelig flertall. Samkommunen mottar økonomiske ressurser fra medlemskommunene og har en egen administrasjon. Samkommunen kan ivareta oppgaver knyttet til forvaltning, tjenesteproduksjon og/eller plan og utvikling.

En samkommune har sju viktige kjennetegn, presentert i boksen nedenfor.

En samkommune...

Har et geografisk nedslagsfelt som dekker minst to kommuner

Har et politisk styringsorgan valgt av og blant kommunestyrene

Har ansvar for flere oppgaver

Har beslutningsmyndighet over egne oppgaver

Har selvstendig økonomi og er indirekte finansiert

Er en egen juridisk enhet med ubegrenset deltakeransvar

Har egen administrasjon og fagavdelinger (utgått fra kommunene)

Sentrale kjennetegn ved en samkommune

Samkommunen krever fortsatt bruk av forsøksloven

Innføring av en samkommune krever bruk av forsøksloven, fordi kommuneloven ikke hjemler interkommunale organer med vedtaksmyndighet for viktige velferdsoppgaver som er tillagt kommunene ved lov. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) hadde i 2005 et høringsnotat om endringer i kommuneloven som innebar å åpne opp for å lovfeste muligheten for samkommune i kommuneloven. I kommuneproposisjonen for 2007 (St.prp. nr. 61 (2005-2006) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2007*) fremmer departementet likevel ikke forslag som åpner opp for samkommunemodellen i kommuneloven. Departementet ser det imidlertid som ønskelig å legge opp til ytterligere forsøksvirksomhet med en samkommunemodell. Den videre forsøksvirksomhet her bør baseres på modeller som i hovedsak har det samme innhold som det forslaget som ble sendt på alminnelig høring fra departementet i 2005.

Hvorfor samkommune?

Fordelen ved samkommunen er knyttet til at den er fleksibel. Kun oppgaver som kommunene ser det som hensiktsmessig å løse i et kommuneoverskridende perspektiv trenger overføres til samkommunen. Gjenværende oppgaver blir igjen under kommunenes direkte ansvar.

Men det er grunn til å presisere at samkommunemodellen først og fremst er egnet for løsning av oppgaver som er politiske i sin natur og/eller som krever en klar lovhjemlet forankring. Videre forutsetter samkommunemodellen at det er et visst omfang av oppgaver som skal løses interkommunalt.

3 Regionale utviklingstrekk - Nordhordland og kommunene



Nordhordland har tradisjon som kulturhistorisk region. Det eksisterer en forestilling om en felles Nordhordlandsidentitet, både blant områdets innbyggere selv og av utenforstående. I en undersøkelse gjennomført av TNS Gallup i 2006 svarer tre av fire innbyggere i regionen at de føler tilhørighet til regionen Nordhordland.

Nærheten til Bergen i sør setter naturlig nok sitt preg på regionen. Nordhordlandsbrua og andre utbyggingsprosjekter av vei og tunneler har redusert både den interne avstanden mellom kommunene i regionen og avstanden til Bergen. Særlig har brua bidratt til at de sørligste delene, dvs. kommunene Meland og Lindås, har hatt stor tilflytning de siste 10-15 årene. Vi skal i dette kapitlet si noe om de meste sentrale utviklingstrekkene i regionen og i de seks kommunene.

3.1 Regionen Nordhordland

De seks kommunene Austrheim, Radøy, Fedje, Lindås, Meland og Masfjorden utgjøre den geografiske kjernen i regionen Nordhordland. Regionen Nordhordland blir også i noen sammenhenger utvidet til å innbefatte noen av nabokommunene. I Regionrådet Nordhordland IKS er Modalen kommune det sjuende medlemmet og inntil 2003 var Gulen kommune i Sogn og Fjordane medlem av rådet, som den gang het *Regionrådet for Nordhordland og Gulen*. I Aetats regioninndeling er det de seks kommunene og Modalen og Osterøy som utgjør regionen Nordhordland. Videre i utredningen vil vi snakke om *Nordhordlandskommunene* eller kommunene i Nordhordland som de seks kommunene.

Størrelsesmessig strekker Nordhordlandsregionen seg over 1300 km², og utgjør med det omtrent 10 prosent av det totale arealet i Hordaland. Reiseavstandene internt er relativt korte, men det er langt mellom de geografiske ytterpunktene. Regionsenteret Knarvik utgjør ikke et geografisk midtpunkt, der det ligger plassert helt sør i regionen. Tabellen under illustrerer avstandene mellom kommunesentrene i regionen og Knarvik

Kommune	Tettsted	Avstand Km	Antatt kjøretid
Meland	Frekhaug	5,5	6 min
Radøy	Manger	21	26 min
Austrheim	Årås	38	42 min
Masfjorden	Masfjordnes	53	49 min
Fedje	Fedje	51	1 t, 24 min (ferje)

Reiseavstand mellom kommunesentrene i Nordhordland og Knarvik

Kortest reisetid til Knarvik er det fra Frekhaug i Meland (6 min) og Manger i Radøy (26 min). Det er ellers en anslått reisetid på 42 min fra Årås (Austrheim), 49 min fra Masfjordnes (Masfjorden) og 1 time og 24 (med ferje) fra Fedje til Knarvik. (ØF, 2005 s. 193).

3.2 Befolkningsutviklingen

Befolkningsutviklingen i Nordhordland har vært preget av "skeiv vekst". Områdene nærmest Bergen i sør, dvs. Meland og Lindås er i vekst, mens folketallet i de andre kommunene enten vokser beskjedent eller synker. Folketallet har økt med 130 prosent i Meland og over 65 prosent i Lindås i løpet av 40 år fra 1965 til 2005. I samme perioden har folketallet i Austrheim og Radøy vokst henholdsvis 30 og 10 prosent. På den andre sida har altså Masfjorden fått redusert sitt innbyggertall med 12-13 prosent i perioden, mens det i Fedje kommune er blitt over 25 prosent færre innbyggere.

I følge Østlandsforsknings flyttematriser kommer nær halvparten av de som flytter til Meland kommune fra Bergen. Tilflyttingen til Meland er også preget av et høyt innslag ny-innflyttere. Over halvparten av den voksne befolkningen i Meland/Radøy² er nye innflyttere. Ser vi på internflytting mellom Nordhordlandskommunene er det bare Lindås som har en viss tiltrekkingskraft for de som bor i de fem andre kommunene. Over 20 prosent av de som flyttet fra Meland, Radøy og Austrheim og 10 prosent av utflytterne fra Masfjorden og Fedje i perioden 1999-2004 bosatte seg i Lindås kommune. ØFs tall viser også at ca. 8-10 prosent fra de andre fem kommunene flytter permanent til Lindås (ØF, 2005, s.56).

² ØF, s. 56.

Hva så med framtidsutsiktene? Tabellen under viser SSBs framskrivninger av folketallet i de seks Nordhordlandskommunene. Det er angitt tre ulike alternative framskrivninger basert på forutsetninger om henholdsvis lav, middels eller høy vekst i folketallet. Vi bruker normalt middelsalternativet.

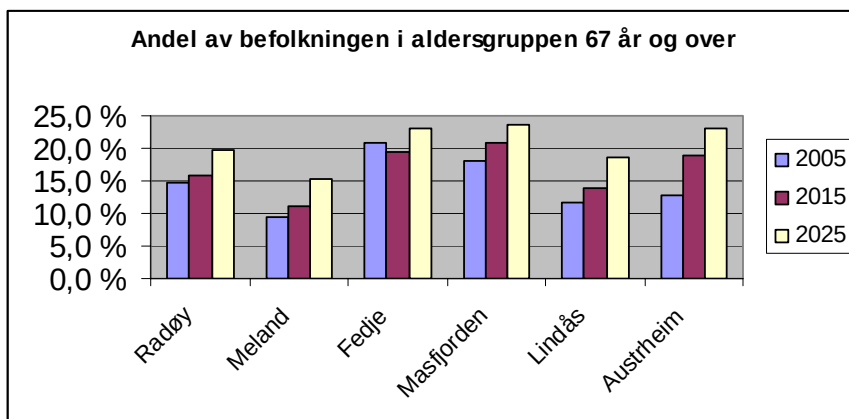
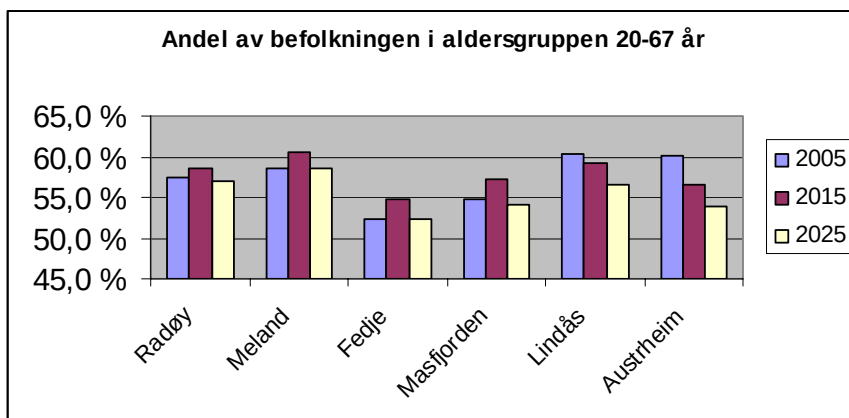
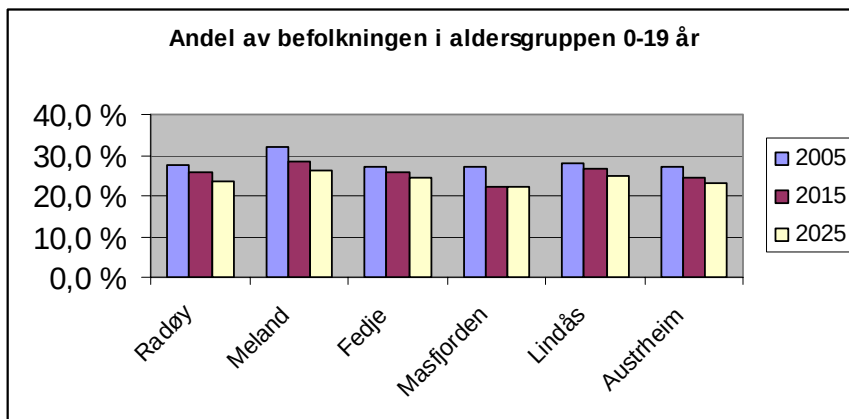
Kommune	Vekstalternativ	2005	2015	2025	Endring 2005-15	I %	Endring 2005-25	I %
Meland	Lav		6575	7166	714	12,2 %	1305	22,3 %
	Middels	5861	6689	7504	828	14,1 %	1643	28,0 %
	Høy		6801	7861	940	16,0 %	2000	34,1 %
Radøy	Lav		4634	4635	-22	-0,5 %	-21	-0,5 %
	Middels	4656	4713	4852	57	1,2 %	196	4,2 %
	Høy		4797	5074	141	3,0 %	418	9,0 %
Lindås	Lav		13757	14243	714	5,5 %	1200	9,2 %
	Middels	13043	13975	14906	932	7,1 %	1863	14,3 %
	Høy		14229	15610	1186	9,1 %	2567	19,7 %
Austrheim	Lav		2488	2453	-39	-1,5 %	-74	-2,9 %
	Middels	2527	2533	2563	6	0,2 %	36	1,4 %
	Høy		2580	2689	53	2,1 %	162	6,4 %
Fedje	Lav		616	578	-45	-6,8 %	-83	-12,6 %
	Middels	661	627	616	-34	-5,1 %	-45	-6,8 %
	Høy		641	639	-20	-3,0 %	-22	-3,3 %
Masfjorden	Lav		1524	1430	-169	-10,0 %	-263	-15,5 %
	Middels	1693	1553	1493	-140	-8,3 %	-200	-11,8 %
	Høy		1574	1573	-119	-7,0 %	-120	-7,1 %

Framskrivninger av folketallet Nordhordland

Vi ser at trenden fra de siste 40 åra ser ut til å fortsette. For alle vekstalternativene er resultatet at Lindås og Meland kommune vil vokse betydelig mer enn de andre fire kommunene. Meland vil kunne få et sted mellom 1500 og 2000 nye innbyggere de neste 20 åra, mens Lindås kan forvente en økning på 2000-2500. Også Radøy og Austrheim vil vokse, men vesentlig mindre og mer beskjedent enn de to andre kommunene. Fedje og Masfjorden vil oppleve vesentlig nedgang i folketallet. Masfjorden vil trolig ha under 1500 innbyggere om 20 år, mens det kan bli færre enn 600 innbyggere i Fedje kommune.

3.3 Befolkningssammensetningen

I tillegg til antallet innbyggere vil også fordelingen mellom aldersgruppene være viktig for å kunne vurdere potensialet for vekst i en kommune. I figurene nedenfor viser vi framskrivninger av befolkningssammensetningen.



Alders sammensetningen viser følgende tendenser:

- Meland og Lindås vil fremdeles ha en yngre befolkning enn de andre kommunene. Men forskjellene blir mindre, og alle får redusert den delen av befolkningen som er unge på grunn av lavere årskull.
- Meland og Masfjorden, Fedje og Radøy opprettholder andelen i kommunen som er i "produktiv" alder (20-67), mens Lindås og Austrheim får denne andelen redusert.
- I alle kommunene, som i alle de andre norske kommuner, vil det bli en større andel over 67 år. I Masfjorden, Fedje og Austrheim vil det være over 20 prosent av befolkningen som er over 67 år.

3.4 Senterstruktur og bosettingsmønster

Knarvik i Lindås kommune er regionssenteret i Nordhordland, med sine 4265 innbyggere. Frekhaug, som er kommunesenteret i Meland kommune, har ca 1600 innbyggere, mens de øvrige kommunesentrene har mellom 300 og 800 innbyggere. Etter Statistisk sentralbyrås (SSBs) definisjoner av hva som er et sentrumsområde, var det i 2004 bare Lindås (Knarvik) og Austrheim (Årås) av de seks kommunene som hadde sentrumsfunksjoner.³ Det vil si at det bare er de to kommunene som har tilstrekkelig med næringer og sentrumsfunksjoner til å komme inn under definisjonen av et sentrumsområde. Regionen har altså et relativt sett spredd bosettingsmønster, noe tabellen under også illustrerer.

	Bosatte	Bosatt tettsted	Andel tettsted
Meland	5861	2688	46 %
Radøy	4656	1627	35 %
Lindås	13043	5352	41 %
Austrheim	2527	953	38 %
Fedje	661	480	73 %
Masfjorden	1693	0	0 %
Totalt	28441	11100	39 %
Hordaland	448343	348381	78 %

Andelen befolkning i tettsted

Det er bare Fedje som i henhold til SSBs oversikt har det vi kan betegne som tett bosetting. I Fedje kommune er det 73 prosent av befolkningen som bor i tettstedet Fedje. De andre fem kommunene har alle mindre enn halvparten av sine innbyggere boende i tettsteder. I henhold til SSBs definisjon har ikke Masfjorden en befolkningskonsentrasjon i et område som tilfredsstiller definisjonen av et tettsted.

Til tross for lav andel i tettsteder har befolkningsveksten i de seks kommunene kommet i de sentrale delene og tettstedene. Det har altså vært en klar tendens til sentralisering av bosettingen i regionen. Tabellen under viser endringen i det SSB definerer som tettsteder i Nordhordlandskommunene.

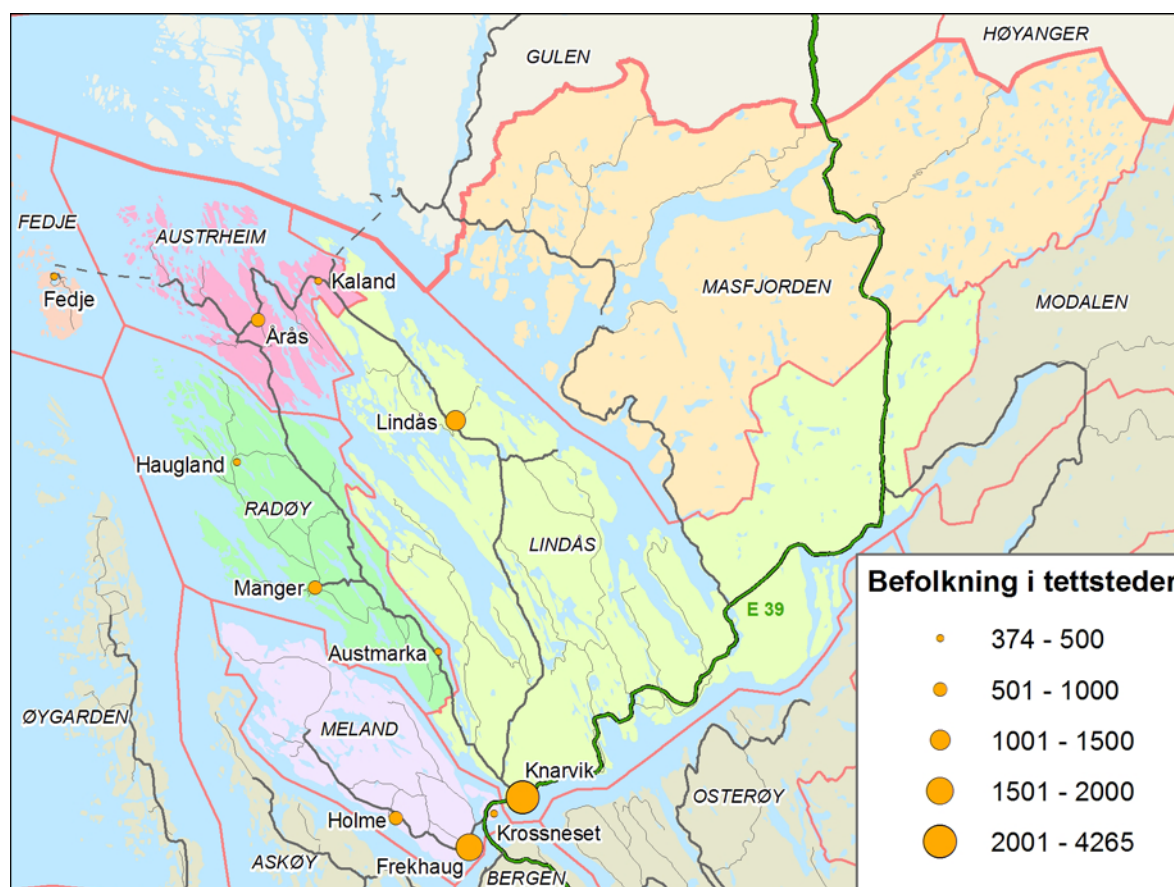
³ SSBs definisjon: "Et sentrum er et område satt sammen av en eller flere sentrumskjerner og en sone på 100 meter omkring. En sentrumskerne er et område med mer enn tre ulike hovudnæringsgrupper med sentrumsfunksjoner. I tillegg til detaljvarehandel, må offentlig administrasjon eller helse og sosiale tjenester eller annen sosial og personlig service være representert. Avstanden mellom bedriftene skal ikke være mer enn 50 meter. (ØF, s. 37-38).

Tettsted	Kommune	1999	2002	2005	Endring 99-05	% endring
5231 Haugland	Radøy	378	404	439	61	16,1
5232 Manger	Radøy	657	798	814	157	23,9
5233 Austmarka	Radøy	365	389	374	9	2,5
5241 Lindås	Lindås	979	1064	1087	108	11,0
5245 Knarvik	Lindås	3613	4075	4265	652	18,0
5251 Kaland **	Austrheim	0	213	403	190	89,2
5252 Årås	Austrheim	405	424	550	145	35,8
5261 Fedje	Fedje	425	496	480	55	12,9
5321 Frekhaug	Meland	1455	1567	1610	155	10,7
5322 Krossneset	Meland	262	306	455	193	73,7
5323 Holme	Meland	522	576	623	101	19,3
Sum alle		9061	12314	11100	2039	22,5

Befolkningsutvikling i tettstedene

** Kaland ble først definert som tettsted i 2002, og endringen i folketallet er for perioden 2002-2005).

Som vi ser har 10 av 11 tettsteder vekst i folketallet i perioden 99-05. Og det er tettstedene i de minst folkerike kommunene som vokser mest. Årås i Austrheim og Manger i Radøy kan vise til henholdsvis 35,8 og 23,9 prosents vekst i folketallet, mens kommunens totale befolkningstall er redusert i samme periode. Det indikerer at det er tettstedene i kommunene som utgjør de vekstkraftige områdene i regionen. Kartet under viser tettstedenes geografiske plassering og befolkningstall.



Tettsteder og befolkningstall

3.5 Bo- og arbeidsmarkedsregionen

ØF definerer en region som et avgrenset geografisk område med en form for indre enhet som skiller den fra det geografiske området rundt. Regioner kan avgrenses på flere måter, avhengig av hvilke kriterium som blir lagt til grunn for å trekke grensene. Vi kan ha administrative regioner (som fylker), funksjonelle regioner (bo- og arbeidsmarkedsregioner) og homogene regioner og identitetsregioner. Det gir mange ulike kombinasjonsmuligheter med hensyn til gruppering av kommuner i regioner. I vår type utredning er de funksjonelle kriteriene de mest relevante. Vi har allerede definert Nordhordland som en "kulturhistorisk region" og en identitetsregion. Det finnes i hovedsak to ulike funksjonelle definisjoner av regioner.

SSB har delt inn landet i 89 *økonomiske regioner*. Det er i utgangspunktet gjort for å kunne tilpasse publiseringsnivå av statistikk etter EU-standard. Kriteriene som er benyttet er knyttet til økonomiske forhold, som arbeidsmarked og varehandel. De økonomiske regionene skal ikke bryte fylkesgrensene, noe som gjør at de ikke sammenfaller med dagens funksjonelle regioner. NIBR har på sin side utarbeidet en regioninndeling der kommune er den geografiske grunnenheten, og der pendling og reisetid er sett i sammenheng. Her er pendling hovedkriteriet, mens reisetid er grunnlaget for å justere sammenstilling av kommuner til *bo- og arbeidsmarkedsregioner* (BoA-regioner). Etter NIBRs kriterier har vi 161 BoA-regioner i Norge, der 65 regioner består av bare en kommune.

I Hordaland er det fire økonomiske regioner, mens det er 10 BoA-regioner. Alle de seks Nordhordlandskommunene tilhører den økonomiske regionen Bergen. Den inkluderer 19 kommuner og utgjør 81 prosent av befolkningstallet i Hordaland. I henhold til NIBRs inndeling tilhører Lindås, Meland, Austrheim og Radøy BoA-regionen Bergen. Fedje er en egen BoA-region, mens Masfjorden er plassert sammen med Gulen.

Pendlingsmønsteret viser at Nordhordland er en region preget av pendling. Østlandsforsknings tall viser at alle kommunene har stor netto utpendling, og relativt lav andel arbeidsplasser i prosentandel av sysselsatte som bor i kommunen. Det er omfattende pendling til Bergen fra regionen, og noe internt pendling mellom kommunene. En tredjedel av de sysselsatte fra Meland kommune og en fjerdedel fra Lindås kommune pendler til Bergen. Også så mange som 19 prosent i Radøy og 10-11 prosent av de sysselsatte med bostedsadresse i Austrheim, Masfjorden og Fedje pendler til Bergen. Lindås skiller seg ut som den som trekker til seg pendlere. Nærmere 30 prosent av de sysselsatte fra Austrheim, og rundt 16 og 18 prosent fra Radøy og Meland har sitt arbeid i Lindås.

3.6 Næringsstruktur og næringslivsutvikling

Vi vil nedenfor tegne et bilde av næringsstruktur og næringslivsutvikling for regionen Nordhordland. Vi baserer omtalen nedenfor i hovedsak på Østlandsforsknings materiale og Asplan Analyses eget materiale, som vi har innhentet i forbindelse med utarbeidelsen av næringsbarometer for Hordaland og Sogn og Fjordane våren 2006.

*Regionen Nordhordland*⁴

Omfatter:	Modalen, Osterøy, Meland, Radøy, Lindås, Austrheim, Fedje og Masfjorden
Befolkning:	36.200
Befolkningsvekst 2000-2005:	0,037
Sysselsatte:	13.200
Sysselsettingsvekst 2000-2004:	0,012
Arbeidsplassdekning:	0,74
Etableringer per år siste fem år per 1000 sysselsatte:	1,4

Befolkningsutviklingen de siste årene har for hele regionen ligget rett under gjennomsnittet for fylket. Meland og Lindås har som nevnt vokst mest, mens Masfjorden har hatt størst nedgang i befolkningen. En arbeidsplassdekning på 74 prosent betyr at det er bare er arbeidsplasser nok til tre av fire sysselsatte som bor i regionen. Det er lavere arbeidsplassdekning i egen region enn Sunnhordland (88 prosent) og Hardanger/Midthordaland og Voss (91 prosent), mens det er en høyere dekning enn vestregionen som består av Sund, Fjell, Askøy og Øygarden (63 prosent).⁵

Næringsstrukturen i Nordhordland er nært knyttet opp til industri. Noen få store industribedrifter gjør at industrisysselsettingen slår kraftig ut i næringsstrukturen i regionen. Dette gjelder Statoils raffinerianlegg på Mongstad i Austrheim og Lindås kommune (ca.680 årsverk) og Frank Mohn Flatøy i Meland kommune (ca. 350 ansatte)

Østlandsforsknings tall fra 2003⁶ viser da også at særlig Austrheim, Lindås og Meland har tyngden av sysselsettingen i teknologisk industri og olje og gass. I Meland er en av fire arbeidsplasser (25 prosent) og i Austrheim drøyt 15 prosent av arbeidsplassene innefor teknologisk industri. Vel 16 prosent av arbeidsplassene i Lindås finner vi innen olje og gass.

Regionen har også relativt mange sysselsatte innenfor primærnæringene. I Østlandsforsknings oversikt inkluderer kategorien *primærproduksjon* både jordbruk, skogbruk, fiske og fiskeoppdrett. Mens primærproduksjonen bare står for fire prosent av arbeidsplassene i Norge, utgjør de 11 prosent av arbeidsplassene i Radøy og Masfjorden. Tar vi med kategorien *foredling jord, skog og fiske* er 20 prosent av arbeidsplassene i Radøy (293 personer) og Fedje (63 personer) innenfor primærnæringer.

Det er relativt få arbeidsplasser innenfor handel, transport og forretningsmessig tjenesteyting. Unntaket er Lindås der det er nær 30 prosent av arbeidsplassene som er knyttet til denne typen aktiviteter. Likevel utgjør disse næringene relativt sett en stor andel av arbeidsplassene i noen av kommunene. Av arbeidsplassene i Austrheim er f.eks. 20 prosent innen varehandel og transport, mens det i Fedje kommune er 26 prosent av arbeidsplassene som er knyttet til transport og kommunikasjon.

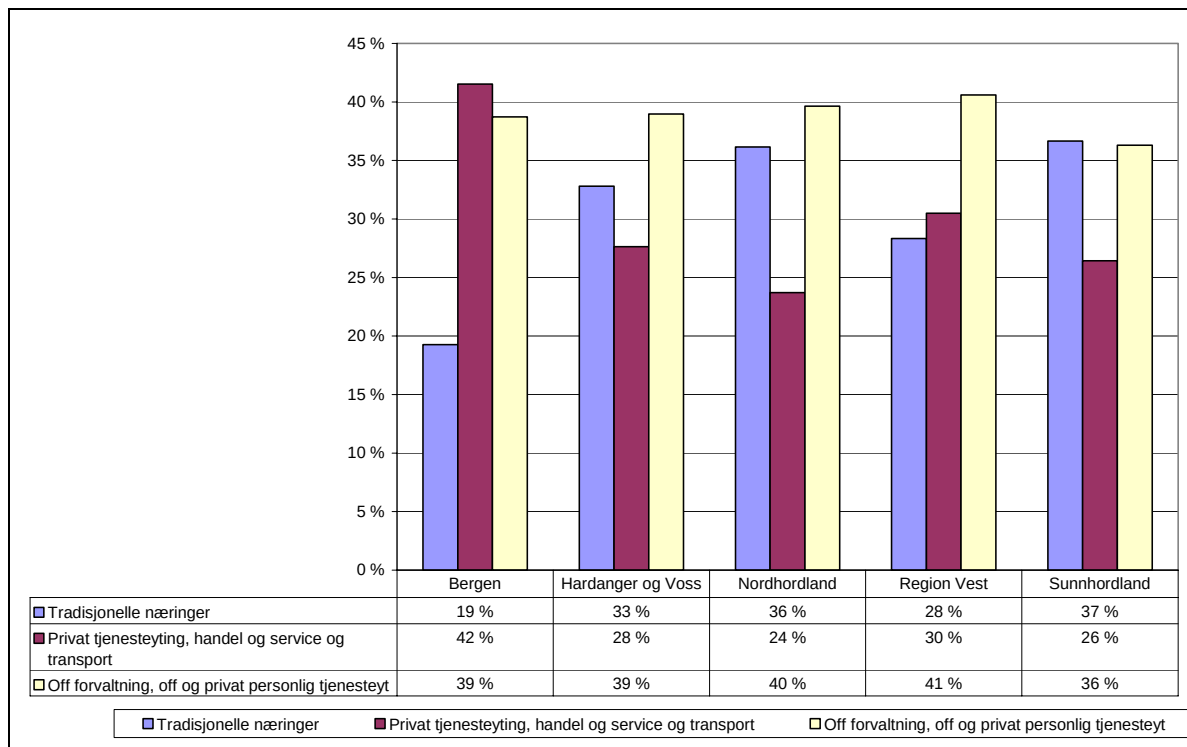
⁴ I næringsbarometeret er regioninndelingen basert på Aetats inndeling, og Nordhordland inkluderer derfor Osterøy og Modalen i tillegg til de seks kommunene.

⁵ Næringsbarometeret for Hordaland og Sogn og Fjordane, Asplan Analyse mai 2006, s. 21

⁶ Østlandsforskning, 2005, s. 75.

Offentlig forvaltning og offentlig og privat personlig tjenesteyting er den største sektoren. Høyest andel kommunale arbeidsplasser har de i Masfjorden (43 prosent), Radøy (40 prosent), og Austrheim (38).

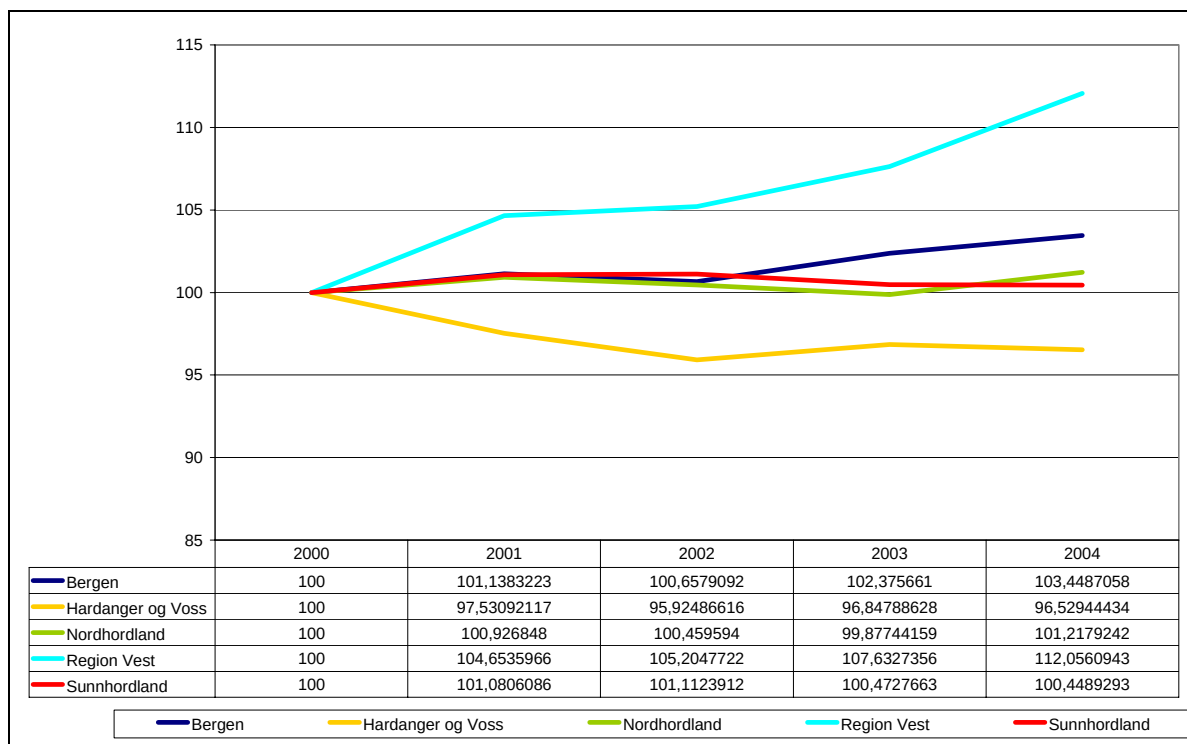
Tabellen nedenfor er hentet fra *Næringsbarometeret for Hordaland og Sogn og Fjordane*, og gir et mer grovkornet bilde av næringsstrukturen i Nordhordland sammenliknet med resten av Hordaland.



Næringsstruktur – regionene i Hordaland

Den viser som beskrevet overfor at regionen Nordhordland (her inkludert Osterøy og Modalen), sammen med Sunnhordland har den relativt sett største andel av sysselsettingen innen tradisjonelle næringer. I denne oversikten er tradisjonelle næringer definert som primærnæringene, industri og bergverksdrift, utvinning av råolje og naturgass og kraft- og vannforsyning. Nordhordland har videre relativt liten andel i servicenæringene, mens det er omtrent på nivå med de andre kommunene når det gjelder offentlig forvaltning.

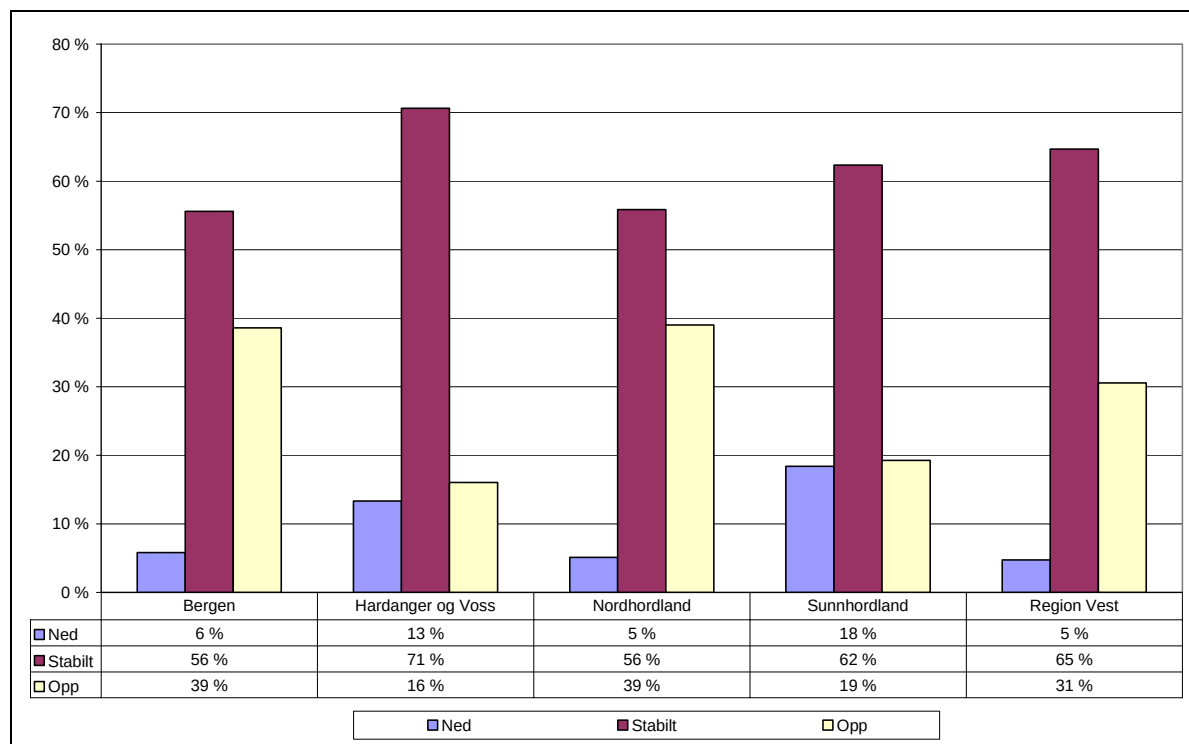
I tabellen nedenfor har vi hentet en figur fra *Næringsbarometeret for Hordaland og Sogn og Fjordane* som illustrerer utviklingen i sysselsettingen fra 2000 til 2004.



Sysselsettingsutvikling – regionene i Hordaland

Nordhordland har hatt en svak økning i sysselsettingen i perioden. Sysselsettingen har økt innen tjenesteytende næringer, mens den har gått ned innen primærnæringene, industri og transport. Meland og Modalen er blant kommunene som har hatt størst relativ vekst i sysselsettingen i perioden, mens Masfjorden og Fedje har hatt en nedgang. I de øvrige kommunen har sysselsettingen vært relativt stabil. Nordhordland har hatt omtrent samme utviklingen som Sunnhordland, og ligger et godt stykke bak veksten i tallet på arbeidsplasser i Bergen og Region Vest.

Hva så med den framtidige utviklingen i sysselsettingen for regionen? I forbindelse med næringsbarometeret er det gjennomført en bedriftsundersøkelse der næringslivet selv er bedt om å vurdere framtidsutsiktene. Tallene for Hordaland er vist i figuren under.



Framtidig sysselsettingsutvikling – regionene i Hordaland

Næringslivet i Nordhordland er optimister med tanke på vekst i framtiden. Det er mer optimistisk enn tilfellet er for næringslivet i Sunnhordland og Region Vest. Ifølge bedriftsundersøkelsen forventer nesten 40 prosent av bedriftene bemanningsøkning, mens bare fem prosent forventer nedgang. Det signaliseres behov for flere ansatte fra ulike næringer. Rekrutteringsproblemene ser ut til å være mindre i denne regionen enn i de øvrige regionene.

3.7 Interkommunalt samarbeid

Kommunene i Nordhordland samarbeider i dag om å løse en rekke oppgaver på de ulike tjenesteområdene. Det er etablert interkommunale ordninger på kultursektoren, helse- og sosialsektoren, skolesektoren, tekniske sektor, sentraladministrasjon og om såkalte sektorovergripende/næringsrettede tiltak.

Tjenester

På kultursektoren er det bl.a. etablert et biblioteksamarbeid, og samarbeid om arrangementene *”Kulturdagane i Nordhordland”* og *”Ungdommens kulturmønstring”*. Innenfor sentraladministrasjon samarbeides det om revisjon og innkjøp. På helse- og sosialsektoren er det bl.a. etablert et bredt anlagt og formalisert samarbeid om legevakt og tilhørende jordmorstjeneste. På skolesektoren finnes bl.a. et opplæringskontor for Nordhordland som administrerer lærlingordningen i bedrifter og kommuner. Kommunene samarbeider også om brannvern og har et renovasjonsselskap (som inkluderer Modalen og Gulen).

Innenfor IKT foregår det et relativt omfattende samarbeid om å utnytte de samlede ressursene på området.. Det er et godt bygd ut bredbåndsnett i alle kommunene, og det er etablert et nett

mellom kommunene ("Nordhordlandsnettet"). Kommunene har utarbeidet en felles IKT-strategi angir hvordan man skal dra nytte av dette nettverket til å utveksle IKT-tjenester. Bredbåndsnettet mellom kommunehusene (forgrenet til barnehager, skoler m.m. i den enkelte kommune), benyttes i dag bl.a. til felles internettaksess, IP-telefoni, videokonferanser og fellesapplikasjoner. For tiden arbeides det med å få på plass fellesdrift og – support.

Næring

Det finnes også flere næringsrettede samarbeid i regionen. To av disse er "Mongstad Vekst", og "Nordhordlands reiselivslag". Mongstad vekst AS har som formål å framme vekst og utvikling innen Mongstad industriområde. Lindås og Austrheim kommune er inne på eiersiden med 15 % hver, og de andre eierne er Statoil (30 %), Norsk Hydro/Frank Mohn (30 %) og Nordhordland Håndverk og Industrielag (10 %). Selskapet har bl.a. vært en viktig drivkraft for utviklingen av havneområdene rundt Mongstad. Nordhordland Reiselivslag, er en medlemsorganisasjon og reiselivets fellesorgan for bedrifter, kommuner, organisasjoner og institusjoner i kommunene de seks Nordhordlandskommunene. Det er en fast ansatt i laget, og denne har kontorplass i Lindås kommune. Aktiviteten i laget er støttet av Regionrådet Nordhordland IKS på aktuelle utviklingstiltak og prosjekter, samt av Hordaland Fylkeskommune.

Regionrådet Nordhordland IKS

I tillegg er Regionrådet Nordhordland IKS et viktig organ for fremme av næringsutvikling i regionen. Regionrådet er et samarbeidsprosjekt mellom de seks Nordhordlandskommunene og Modalen. Fem ansatte er tilknyttet regionrådets administrasjon; daglig leder, to næringskonsulenter, en administrativ sekretær, og en person som er ansatt som felles sekretær for kommunens kontrollutvalg. Rådet skal arbeide med saker av felles interesse mellom kommunene og "skal fremme regionen sine interesser overfor fylkes- og riksnivået og i internasjonal sammenheng".⁷

En av Regionrådets hovedoppgaver er å fremme næringsutvikling i regionen. Regionrådet ivaretar Nordhordlandskommunenes næringspolitiske arbeid med et "kommuneoverskridende" perspektiv. Rådet yter bl.a. rådgiving og bistand til etablerere (etablerprogrammet), forvalter et regionalt næringsfond og utarbeider en regional næringsplan. De har også koordinert noen av de interkommunale samarbeida i regionen som er knyttet til næringsutvikling. Regionrådet er prosjektansvarlige for bredbåndsutbygging i regionen og ansvarlige for oppstarten av prosjektet *Nettverkskreditt* som er en finansieringsordning for etablerere av småskala næringsvirksomhet. I det regionale næringsfondet er det prosjektmidler til regionale utviklingstiltak, og kommuner i regionen, regionale/interkommunale organ, bedrifter, lag og organisasjoner kan søke midler. Næringsplanen for Nordhordland skal være et styringsverktøy for det regionale næringsutviklingsarbeidet. Den skal være retningsgivende for bruken av det regionale næringsfond og brukes også som et grunnlag for å søke om fylkeskommunale og statlige midler til ulike utviklingsprosjekt i Nordhordland.⁸

Rådets arbeid opp mot fylkeskommunen gjelder særlig de områdene som inngår i fylkeskommunens portefølje som *regional utviklingsaktør*. Det gjelder f.eks. arbeidet med de regionale utviklingsprogrammene (RUP) og det gjelder de regionale næringsfondene, som regionrådet også forvalter på vegne av kommunene. Når det gjelder de større

⁷ Regionrådets nettsider.

⁸ *Næringsplan for Nordhordland 2005-2008. Samarbeid, nyskaping og trivsel.*

prosjektmiddelspottene som forvaltes av fylkeskommunen og andre regionale aktører, som *Innovasjon Norge*, vil det variere noe fra sak til sak om det er kommunen selv eller regionrådet på vegne av alle eller noen av kommunene som søker og/eller forholder seg direkte til disse regionale instansene.

Regionrådet har også vært en pådriver for utviklingen av infrastruktur og samferdsel i regionen. Dette har de bl.a. gjort ut fra det de ser på som en sammenheng mellom samferdsel og næringsutvikling. De har bl.a. tatt initiativ til en samferdselspakke for regionen, den såkalte Nordhordlandspakken, som innebærer bompengefinansiering av flere samferdselstiltak i regionen. Regionrådets begrunnelse for Nordhordlandspakken er at utbedringer og nyanlegg på veinettet i regionen er nødvendig dersom Nordhordland *”fortsatt skal vere ein konkurransedyktig region med eit aktivt og velfungerande næringsliv og ha eit grunnlag for å oppretthalde busetnadsmønsteret.”*

Oppsummering

Det er på de tradisjonelle samarbeidsområdene, som tekniske tjenester, næring, IKT og de spesialiserte utdannings-, helse- og sosialtjenestene samarbeidet er mest omfattende. Det tyder på at argumentet om stordriftsfordeler og kompetanse er en ”driver” for samarbeidet i regionen. Nordhordlandskommunene er for små til selv å drive effektivt på disse områdene. Samtidig er det (utover næringsutvikling) bare i beskjeden grad samarbeid om de såkalte utviklingsområdene (f.eks. plan, miljø og landbruk). Dette er også områder som flere av kommunene også mangler kompetanse på i dag.

Det er ingen tydelige mønster med hensyn til samarbeidskommuner. Forskjellige konstellasjoner av kommuner samarbeider på de ulike områdene. I noen tilfeller deltar alle ”våre” seks Nordhordlandskommuner (som f.eks. renovasjon, brannvern, IKT og legevakt), i andre tilfeller samarbeider noen få av kommunene og i flere tilfeller deltar andre kommuner. Det gjelder i hovedsak Modalen, Gulen og Osterøy.

Kommunenes relative ulikhet når det gjelder egenskaper, bl.a. med hensyn til innbyggertall, gjør at det kan være vanskelig å samarbeide. Den siste tiden er det fattet vedtak om å avvikle to lenge eksisterende samarbeider mellom våre seks kommuner. Et felles PPT-kontor, som har eksistert i 30 år, og ”Nordhordland interkommunale barnvernsteam” som i 15 år har fungert som faglig støtte for kommunene i krevende saker, avvikles i den form de har eksistert fra årsskiftet 2006-2007.⁹ Det skyldes bl.a. at behovene innenfor disse to områdene, både med hensyn til type og omfang, varierer mellom kommunen.

⁹ Kommunene vil trolig også i framtida samarbeide på disse to områdene i en eller annen form. Det foregår nå samtaler mellom noen av kommunene om hvordan dette samarbeidet skal utformes.

4 Reformbehov og krav til framtidas kommune

Når vi skal diskutere mulige nye samhandlingsformer og struktur i Nordhordland må vi ta utgangspunkt i hvilke krav det vil bli stilt til kommunene i tiden framover. De endringene vi gjør nå må være innrettet mot at de gir oss kommuner som er robuste nok også om 15-20 år.

Kommunene har de siste ti årene gjort seg godt vant med omstilling og endring. Den økonomiske situasjonen i perioden har bl.a. satt de fleste av dem under et konstant press om å utnytte de ressursene de har på en bedre måte, Forventninger om økt kvalitet og høyere nivå på ytelsene fra innbyggerne er også en del av dette bildet. Kommunene må tilpasse tjenestene andre type krav fra innbyggerne enn det de har vært vant til. De blir også stadig møtt med stadig større kompleksitet i oppgaveløsingen, og påfølgende skjerpet kompetansekrav fra statlige myndigheter. Mangelen på kompetanse og ressurser til å løse alle de oppgavene de har ansvaret for er særlig framtreddende i mindre kommuner. I tillegg slår de demografiske utfordringene ulikt inn i de norske kommunene, og da ofte i disfavør av de allerede fra før mindre folkerike kommunene. Alle framskrivninger tilsier at folketallet vil fortsette å øke i de store og sentrale kommunene, mens tilbakegangen vil fortsette i mange av de minst folkerike kommunene. Det gir en ubalanse mellom større byer og mindre kommuner, mellom sentrum og periferi.

Vår vurdering er at vi i debatten om nye samhandlingsformer og kommunestruktur må forholde oss til fire sentrale utviklingstrekk:

1. Befolkningsutviklingen.
2. Kompetanseutfordringen og fragmentert styring.
3. Endringer i innbyggernes krav og forventninger til kommunale tjenester.
4. Forvaltningsreformen; Oppgavefordeling og det regionale nivået.

4.1 Befolkningsutviklingen

Den skeive befolkningsutviklingen er et av de meste framtreddende utviklingstrekkene i Nordhordland. En forventet stor befolkningsvekst i Meland og Lindås, og beskjeden vekst eller tilbakegang i de fire andre kommunene. Dette er ikke unikt for Nordhordland. Tendensen i hele landet er den samme. Sentrale strøk vokser, mens periferien svekkes. Det gir det Jørn Rattsø og Arild Hervik kaller en (uheldig) ubalanse mellom utkant og sentrum, der de mange små kommuner i utkanten gir svak organisering overfor de tunge sentra, og med det svake distrikter.¹⁰ Også i Nordhordland gir befolkningsutviklingen ubalanse mellom kommunen. Økte forskjeller mellom de seks kommunene gir flere interessemotsetninger og stadig mer

¹⁰ Jørn Rattsø i KRDs kronikksamling *Synspunkter på kommunestrukturen*.

ulike behov. Det gjør det tidvis vanskelig for kommunene å stå samlet om utviklingen i regionen. Det gjør det også utfordrende å samarbeide om oppgaveløsningen.

Befolkningsutviklingen har i stor grad sammenheng med sysselsetting og næringsgrunnlag. Mangel på arbeidsplasser bidrar til fraflytting. Resultatet for mange kommuner er befolkningsnedgang, en aldrende befolkning og skjev kjønnsfordeling. Den viktigste grunnen til at kommuner med større sentra har lettere for å få rekruttere innflyttere ligger i et variert arbeidsmarked. Jo større og mer variert arbeidsmarked, jo flere kan rekne med å få jobb. Arbeidsmarkedet må f.eks. være av en viss størrelse for å kunne tilby jobb til to personer samtidig - og særlig to med høyere utdanning. Alternativet for innbyggere i mindre kommuner som ikke selv har et variert arbeidsmarked er at det finnes et innenfor pendleavstand. I Nordhordland er det noe interntpendling til Lindås fra de andre kommunene.

Men det er ikke utelukkende arbeidsmarkedet som avgjør hvor vi etablerer oss. Gode tjenester, et trygt oppvekstmiljø, kulturtilbud, tilgang på bosted og tilhørighet er også sterke drivere for tilflytting. Dette er forhold som kan skapes i hvert enkelt område uavhengig av spørsmålet om strukturendringer eller endringer i samarbeidsmønsteret.

Det er ellers lite sannsynlig at nye samhandlingsformer og/eller strukturendringer i Nordhordland kan bidra til å endre på innbyggernes flyttemønster. I noen områder, og da spesielt i Masfjorden og Fedje, tilsier aldersstrukturen at folketallet vil gå ned selv om de to kommunene skulle oppleve netto tilflytting. Det er også selvsagt svært vanskelig å si noe sikkert om de mindre folkerike kommunene får ta del i den veksten som de to største kommunene opplever i dag dersom det samarbeides mer, og/eller en velger å slutte seg sammen. Men det er likevel mer sannsynlig med vekst og utvikling i disse områdene dersom alle Nordhordlandskommunene står sammen om en felles utvikling i området. Og for noen av kommunene er dette trolig helt nødvendig for å overleve som lokalsamfunn.

4.2 Kompetanseutfordringen og fragmentert styring

Det er i dag en ubalanse mellom store oppgaver og små kommuner. På mange måter har velferdstjenestene og kompleksiteten i oppgaveløsningen vokst ut av de små kommunene. Det kreves kompetanse og en organisering som de små ofte ikke kan ordne alene. De minst folkerike kommunene i Nordhordland, og andre steder i landet sliter i dag særlig med å løse noen av de oppgavene der kravene til stordrift og spesialkompetanse er størst. Løsningen er ofte interkommunalt samarbeid, og uten endringer i kommunestrukturen vil dette trolig øke vesentlig i omfang i tiden framover. Det betyr bl.a. mer samarbeid om flere av kjerneoppgavene. Regjeringen bygger opp under dette og tar sikte på en *"en mer hensiktsmessig lovregulering av interkommunalt samarbeid om kommunale kjerneoppgaver"*. Våren 2006 legges det fram en odelstingsproposisjon med forslag om en ny vertskommunemodell, som innebærer at kommunene kan overlate oppgaver og forvaltningsmyndighet til en annen kommune (vertskommunen). Det vil gi muligheter til å bygge opp større fagmiljøer i områder av landet hvor kommunene hver for seg har vanskelig for å skaffe den type kompetanse det er krav til. Det vil trolig være svært nyttig i mange av de mindre kommunene, også i Nordhordland, og kan delvis løse kompetanseutfordringen.

Samtidig er det for betydelige styrings- og demokratiutfordringer forbundet med at flere kommuner får en stadig større andel av sin oppgaveportefølje løst ved interkommunalt samarbeid. En fragmentering av virksomheten i ulike konstellasjoner og ordninger for interkommunalt samarbeid gjør det ofte vanskelig å få oversikt over helheten i oppgaveløsningen. Kommunens politikere gir med det frå seg noe av styringen med

tjenestene, og den demokratiske kontrollen svekkes. Det er også et spørsmål om hvor langt det er hensiktsmessig å gå i denne typen fragmentering og oppsplitting i kommunens oppgaveløsning. Det at de må ty til andre kommuner på stadig flere områder gir en indikasjon på at (befolknings)grunnlaget for opprettholde kommunen, med de kravene vi stiller til denne i dag, strengt tatt ikke er tilstede.

4.3 Endringer i innbyggernes krav og forventninger

En annen utvikling som kommunene allerede merker er at innbyggernes behov og forventninger til kommunale tjenester er i endring. Kommunene opplever at innbyggerne stiller stadig tøffere krav til de kommunale tjenestene. Ønske om valgfrihet og tilpasning er sentrale stikkord. Det er også slik at innbyggerne har fått flere individuelle rettigheter til offentlige tjenester og ytelser. Mange av disse tjenestene er kommunale.

Førsteamanuensis Anne Lise Fimreite, Universitetet i Bergen (Rokkansenteret) har beskrevet denne utviklingen.¹¹ Hun viser til at innbyggernes rett til velferdstjenester lenge ble garantert gjennom standardkrav nedfelt i særlover. Slike standardkrav gir rett til det juristene omtaler som rasjonaliserte ytelser. Det betyr at utforming og tildeling av tjenester er underlagt budsjettmessige beskrankninger, og at innhold, kvalitet og omfang av velferdstjenesten ikke har vært fastlagt i detalj fra sentralt hold. Selve utformingen og (delvis) innholdet i tjenestene har vært kommunenes ansvar. Særlovenes standardkrav har gjennom det åpnet for lokal tilpasning og lokal skjønnsutøvelse i utformingen av tjenestetilbudet.

Det at rettigheter er individuelle betyr i motsetning til dette at de utløser rettslige forpliktelser som innebærer en garanti for at kravet blir oppfylt. Domstolene får en sentral rolle. Det blir deres oppgave å avgjøre om et krav faller inn under loven. Avgjørelsen setter til side og overprøver politiske (men også faglige) vedtak, og dette kan gjøres uten å ta hensyn til helheten i en kommunes politikk eller til dens økonomiske situasjon. "Retten til" gjelder uavhengig av så vel nasjonale prioriteringer som lokale behov, tilpasninger og hensyn.

Fimreite peker altså på hvordan staten presser kommunene med rettighetsfesting, standardkrav og kompetansekrav. Samtidig mener hun at kommunene er under press fra en befolkning som krever stadig mer og bedre tilpassede tjenester, og som ikke har tid til å vente på de demokratiske prosessene. Innbyggerne synes å ønske en endring i sin relasjon til det politiske system, dvs. at fokuset flyttes fra lokale politiske prosesser (og deltakelse i disse) til at det utelukkende er resultatet (i form av velferdstilbud) som teller. Brukerundersøkelser, servicekontrakter, kundegarantier og klageordninger er alle eksempler på en slik utvikling. Denne utviklingen indikerer en bevegelse vekk fra tradisjonell politikkutforming og meningsdanning i kollektive organ og i åpne fora, samtidig som befolkningens respons på rettigheter, serviceerklæringer og kundegarantier er større forventninger til det offentlige som tjenesteleverandør.

Sannsynligvis vil denne utviklingen fortsette i tida framover. For selv om brukerundersøkelser viser at brukerne av kommunale tjenester er tilfreds med tilbudet i dag, vil f.eks. neste generasjons eldre trolig bli langt mer kravstore. Spørsmålet er i hvilken grad alle kommuner,

¹¹ Anne Lise Fimreite *Velferd som rettighet – farvel til en kollektiv velferdsstat?* I KRDs kronikksamling (2005) Synspunkter på kommunestruktur

og da særlig de mindre kommunene vil være i stand til å imøtekomme disse kravene og forventningene? Kommunenes ulike forutsetninger og forskjell i kapasitet kan øke variasjonen i tjenestetilbudet mellom kommunene. Vil innbyggerne i kommuner som ikke klarer å tilby et bredt spekter av tjenester godta dette?

4.4 Endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene

Den nye regjeringen Stoltenberg har varslet en ny stortingsmelding om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene høsten 2006. Her vil særlig spørsmålet om det regionale folkevalgte nivået bli behandlet. Det innebærer at vi først og fremst kan forvente endringer på det fylkeskommunale nivået i tiden framover. Samtidig kan ikke dette isoleres fra spørsmålet om hvilke oppgaver kommunene skal løse i framtida. Endringer på det regionale folkevalgte nivået gjør det sannsynlig med endringer også på det kommunale nivået.

Det regionale nivået

I regjeringens Soria Moria-erklæring heter det at et nytt og styrket regionalt forvaltningsnivå skal etableres, og at regionnivået skal være den sentrale aktøren for regional utvikling. Det er også et flertal på Stortinget i denne perioden for å tilføre et nytt regionalnivå flere oppgaver og mer ansvar. KRD og regjeringen holder foreløpig kortene tett til brystet med hensyn til innholdet. De er lite konkrete på hvilke oppgaver regionnivået kan forsterkes med. Men den varslede forvaltningsreformen vil trolig gi endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Regjeringen hevder at det ikke skal tas oppgaver fra kommunene, og at det meste aktuelle er å overføre oppgaver fra regional stat, og da i hovedsak fylkesmannen. Men uansett vil utfallet med stor grad av sannsynlighet være at vi får ”større og sterkere” regioner i 2010, med mer ansvar og større tyngde i rollen som regional utviklingsaktør.

Dette setter også nye krav til kommunene. Når regionen får ansvaret for flere virkemidler og programområde for innovasjon og utvikling vil det være svært viktig for kommunene i Nordhordland å komme i inntak med det regionale utviklingsarbeidet. Regionens nye rolle gjør at de i enda større grad baserer seg på partnerskapsavtaler med kommunene. Med et større regionalt apparat og et større geografisk ansvarsområde blir det trolig mer krevende for kommunene å være en medspiller og partner overfor regionen. Kommunen vil trolig i enda større grad enn i dag være avhengig av kompetanse og ressurser til denne typen arbeid for å kunne være en likeverdig partner og med det oppnå resultater.

Det stiller større krav til at de seks Nordhordlandskommunene, og eventuelt andre kommuner, står samlet om en felles tilnærming til utviklingen i egen region overfor det nye regionale forvaltningsnivået. Konkurransen om oppmerksomhetene og prioritet fra andre kommuner og distrikt/regioner vil bli langt tøffere innenfor et nytt regionalnivå.

Nye oppgaver til kommunene?

I prinsippet skal alle norske kommuner løse de samme oppgavene. Det såkalte generalistkommunesystemet innebærer at alle kommunene har det same breie

oppgaveansvaret. Den enhetlige oppgavefordelingen er fulgt opp av et enhetlig finansieringssystem, og likebehandling gjennom statlig styring.

Som en del av debatten om forvaltningsreform og kommunestruktur har det vært drøfta om generalistkommunesystemet skal mykes opp. Mest aktuelt er det å la store (by)kommuner få ansvaret for flere og større oppgaver. Det er bl.a. gjennomført forsøk med differensiert oppgavefordeling, der noen kommuner har forvalta fylkeskommunale og statlige oppgaver i en periode på to år. Men det har også vært aktualisert om de minste kommunene skal "fratas" noen oppgaver. Dette ut fra en argumentasjon om at de minste kommunene ikke har befolkningsgrunnlag og kapasitet til å løse noen av de mest spesialiserte oppgavene.

Det er lite trolig at forvaltningsreformen ender med at kommunene generelt får flere og tyngre oppgaver. Skal dette være aktuell må det vesentlige endringer i kommunestrukturen til. Men regjeringen vil trolig åpne for flere forsøk med å la kommuner eller interkommunale samarbeidsløsninger ta seg av regionale eller statlige oppgaver. Det vil gi et breiere erfaringsgrunnlag for å vurdere konsekvensene av å myke opp generalistkommunesystemet. På bakgrunn av dette kan det trolig bli aktuelt relativt snart å etablere et system der enkeltoppgaver blir tilført noen kommuner, uten at en gjennomfører det for alle kommuner. Det kan igjen føre til at vi på litt sikt kan få et system som graderer kommuner etter evne til å løse oppgaver.

5 Hovedfunn fra spørreundersøkelsen blant de folkevalgte

5.1 Politikernes vurdering av oppgaveløsningen

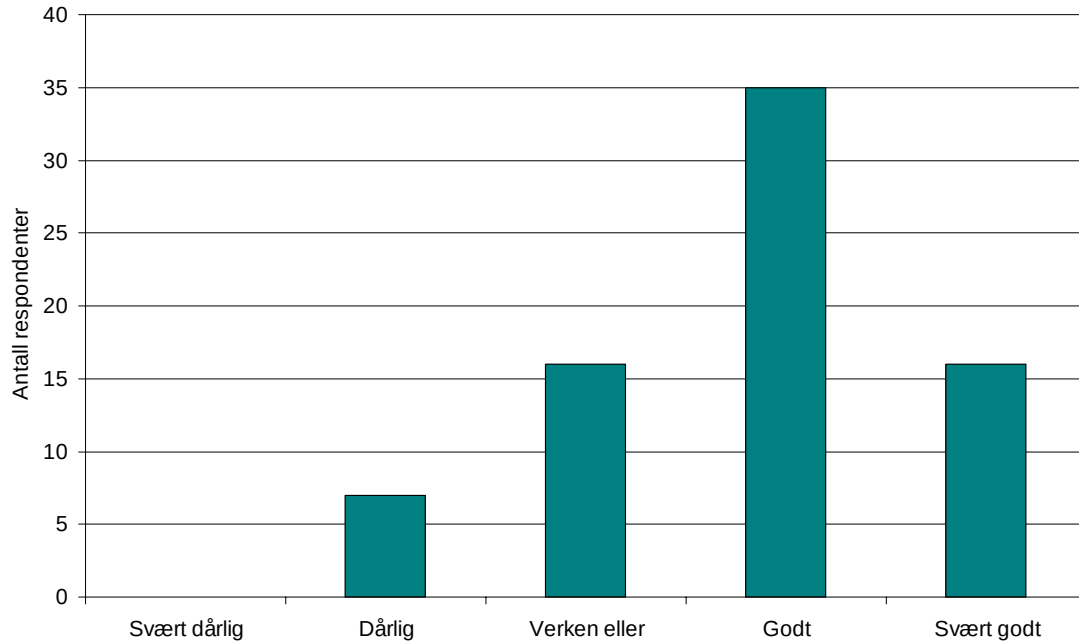
Vi ba politikerne vurdere forutseningene for oppgaveløsningen med nåværende kommunestruktur, mer interkommunalt samarbeid og en kommunesammenslutning. Vi spesifiserte oppgavetyper i lys av om de er generelle og store velferdstjenester, mer spesialiserte velferdstjenester, stabs- og støttefunksjoner og samfunnsutviklingsoppgaver. Vi har også bedt om synspunkter knyttet til lokaldemokratiet og kommunestrukturen samt oppfatninger om samkommunemodellen. 74 av 134 kommunestyrerepresentanter har besvart spørsmålene. Vi har i dette kapitlet tatt med svarene på de spørsmål vi anser som viktigst. Som vedlegg følger svarene på samtlige spørsmål. Som vedlegg følger også kommunevis fordeling av svarene.

Kommune	Antall svar
Austrheim	7
Fedje	8
Lindås	25
Masfjorden	7
Meland	14
Radøy	13
Totalt	74

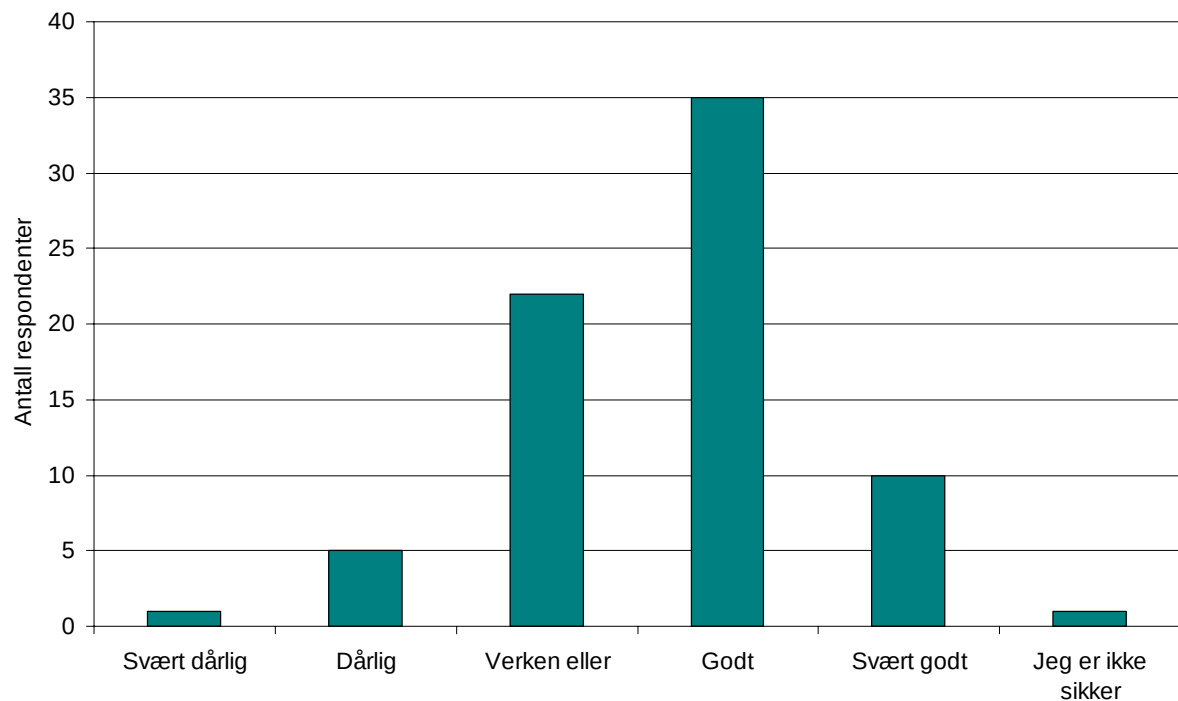
Antall svar fordelt per kommune Kilde: ECON

5.1.1 Nåværende kommunestruktur

Figur 5.1 *Hvor godt mener du din kommune løser følgende oppgaveområder: Generelle velferdstjenester (skole, barnehage, sykehjem, hjemmetjeneste mv)*

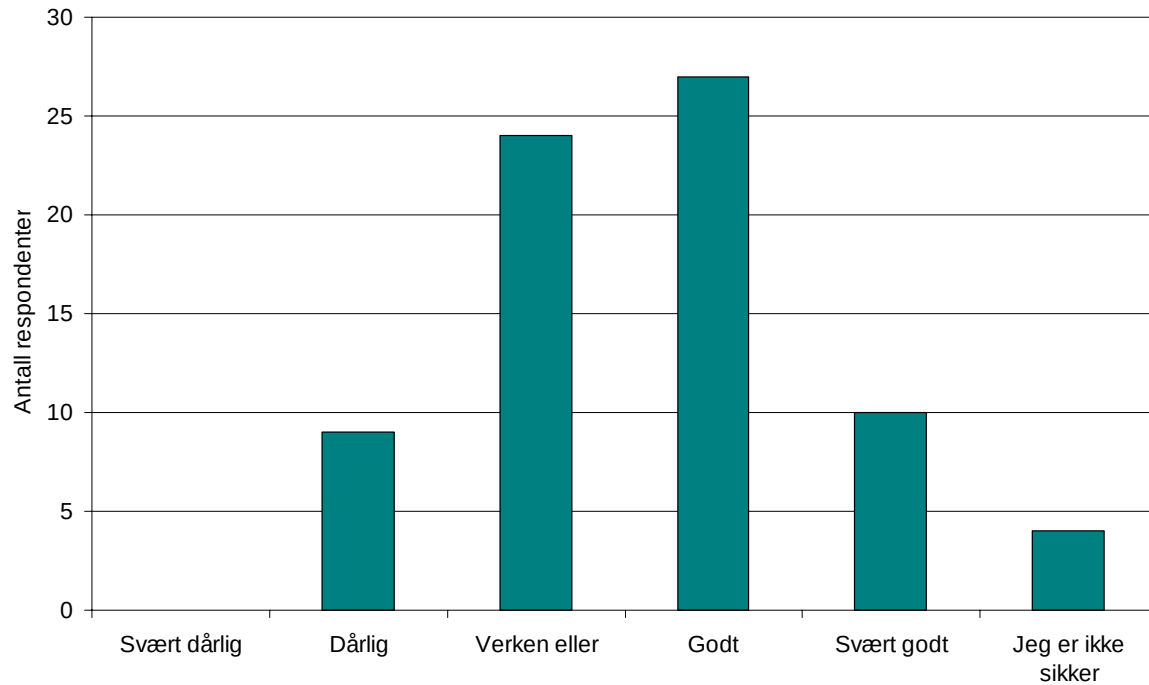


Figur 5.2 *Hvor godt mener du din kommune løser følgende oppgaveområder: Mer spesialiserte velferdstjenester (f.eks. barnevern, psykisk helsevern, PP-tjeneste, legevakt mv)*

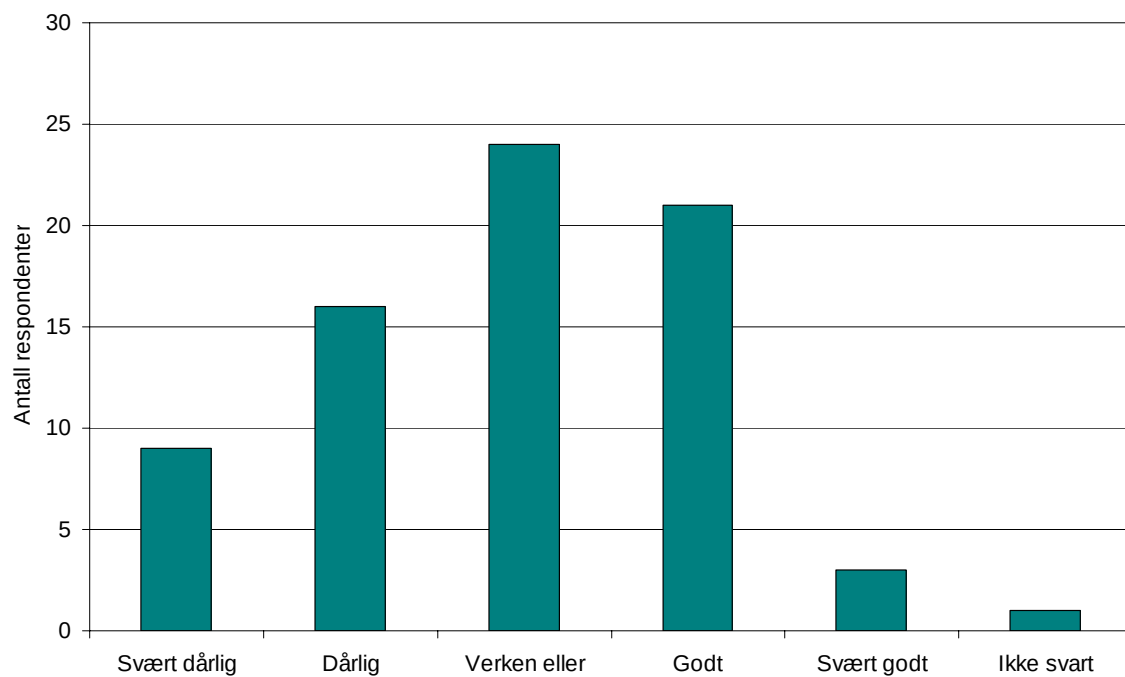


Note: N=74 Kilde: ECON

Figur 5.3 *Hvor godt mener du din kommune løser følgende oppgaveområder: Ledelse, stabs- og støttefunksjoner (administrasjon, IKT, lønn og regnskap mv)*



Figur 5.4 *Hvor godt mener du din kommune løser følgende oppgaveområder: Samfunnsutvikling, (f.eks. nærings- og bygdeutvikling, planlegging, kultur, miljøvern og påvirkning overfor omverdenen)*



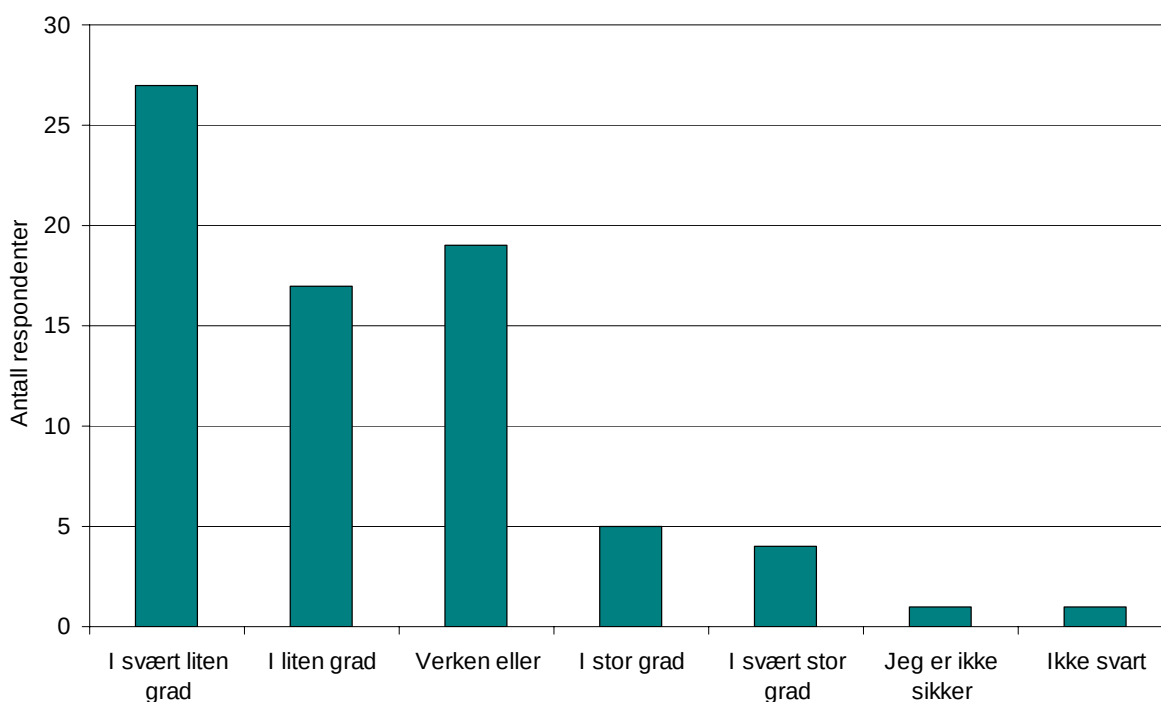
Note: N=74 Kilde: ECON

Kommentar

Svarene viser at politikerne er klart minst positive til egen kommunes oppgaveløsning når det gjelder samfunnsutviklingsoppgaver. Når det gjelder velferdstjenestene er politikerne mer positive – og mest positive til egen evne til å løse generelle velferdstjenester. De fleste mener også egen evne til å løse stabs- og støttefunksjoner er god. Det er altså på de områdene der utfordringene gjerne er kommuneoverskridende, og der de ofte mangler kompetanse at politikerne vurderer egen oppgaveløsning som svakest.

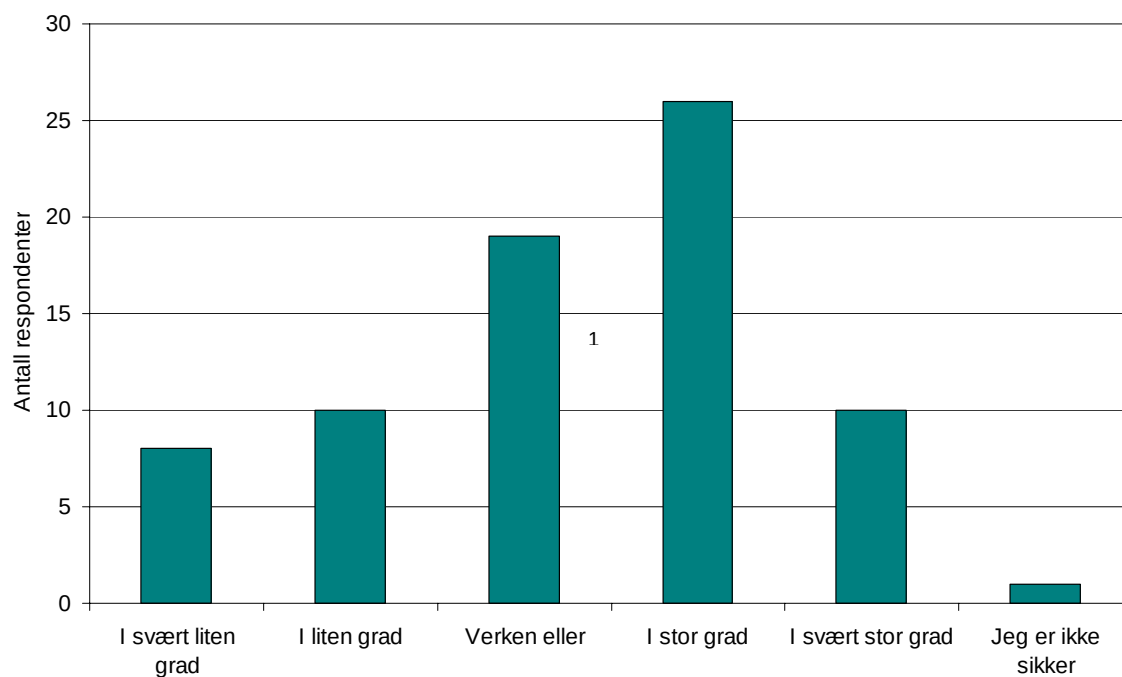
5.1.2 Vurderinger av mulig betydning av mer interkommunalt samarbeid for oppgaveløsningen

Figur 5.5 I hvilken grad mener du at oppgavene kan løses bedre i din kommune ved hjelp av mer interkommunalt samarbeid mellom de seks kommunene i NH: Generelle velferdstjenester (skole, barnehage, sykehjem, hjemmetjeneste, mv)

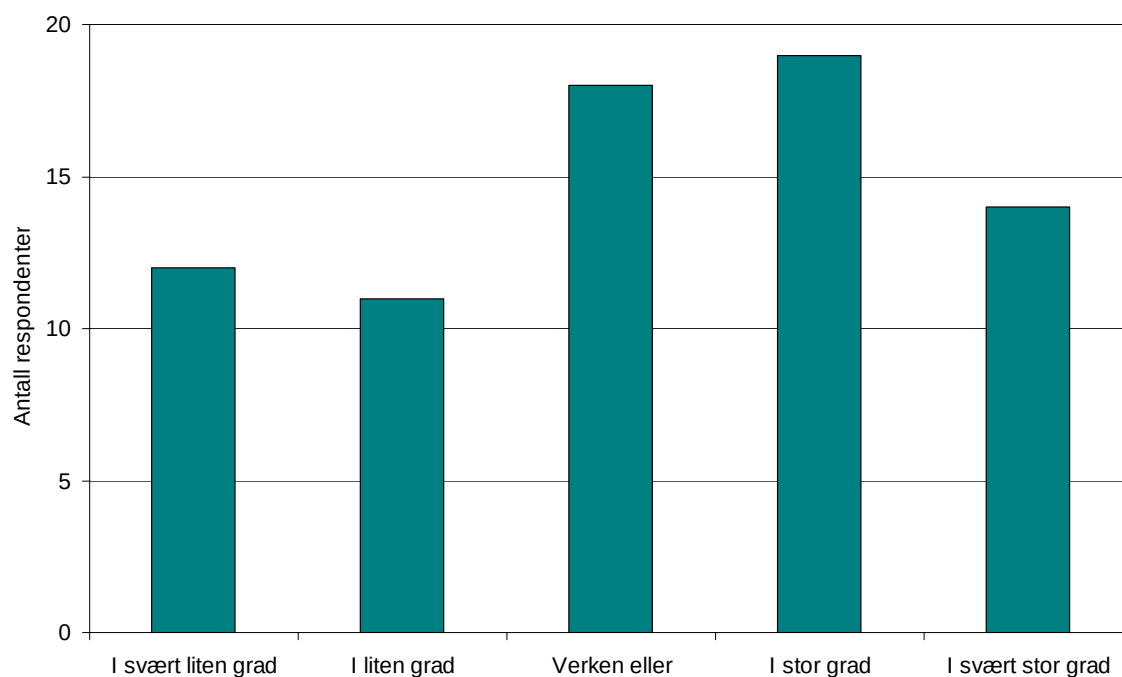


Note: N=74 Kilde: ECON

Figur 5.6 *I hvilken grad mener du at oppgavene kan løses bedre i din kommune ved hjelp av mer interkommunalt samarbeid mellom de seks kommunene i NH: Mer spesialiserte velferdstjenester (f.eks. barnevern, psykisk helsevern, PP-tjeneste, legevakt mv)*

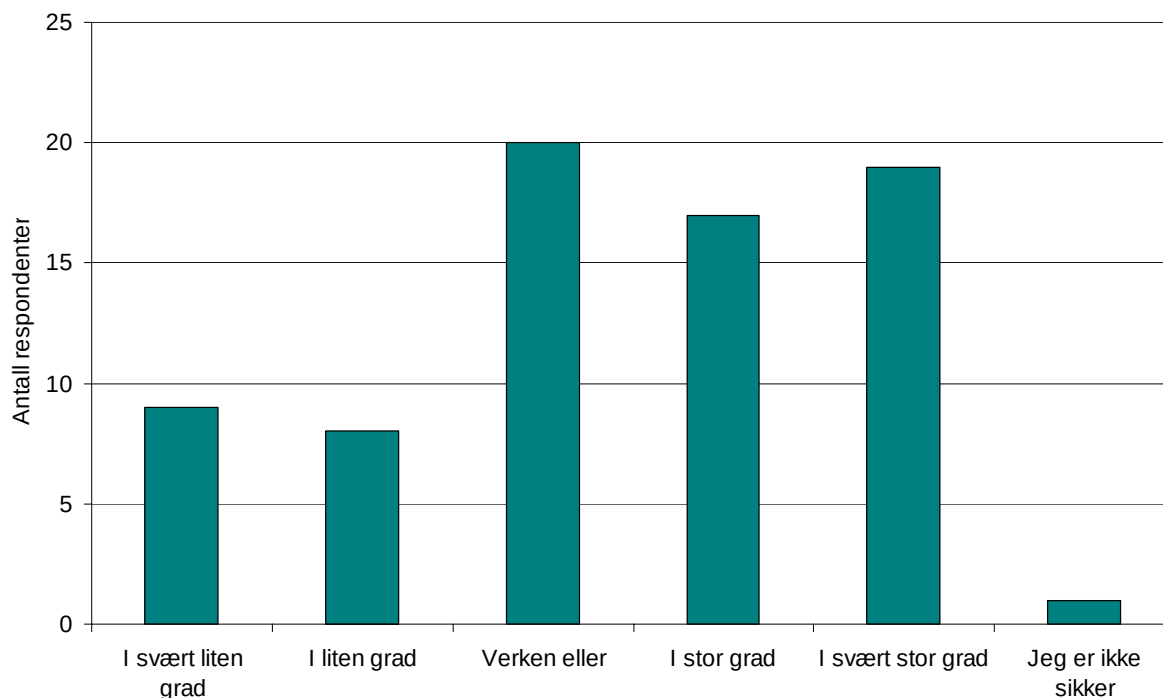


Figur 5.7 *I hvilken grad mener du at oppgavene kan løses bedre i din kommune ved hjelp av mer interkommunalt samarbeid mellom de seks kommunene i NH: Ledelse, stabs- og støttefunksjoner (administrasjon, IKT, lønn og regnskap mv)*



Note: N=74 Kilde: ECON

Figur 5.8 *I hvilken grad mener du at oppgavene kan løses bedre i din kommune ved hjelp av mer interkommunalt samarbeid mellom de seks kommunene i NH: Samfunnsutvikling (f.eks. nærings- og bygdeutvikling, planlegging, kultur, miljøvern og påvirkning overfor omverdenen)*



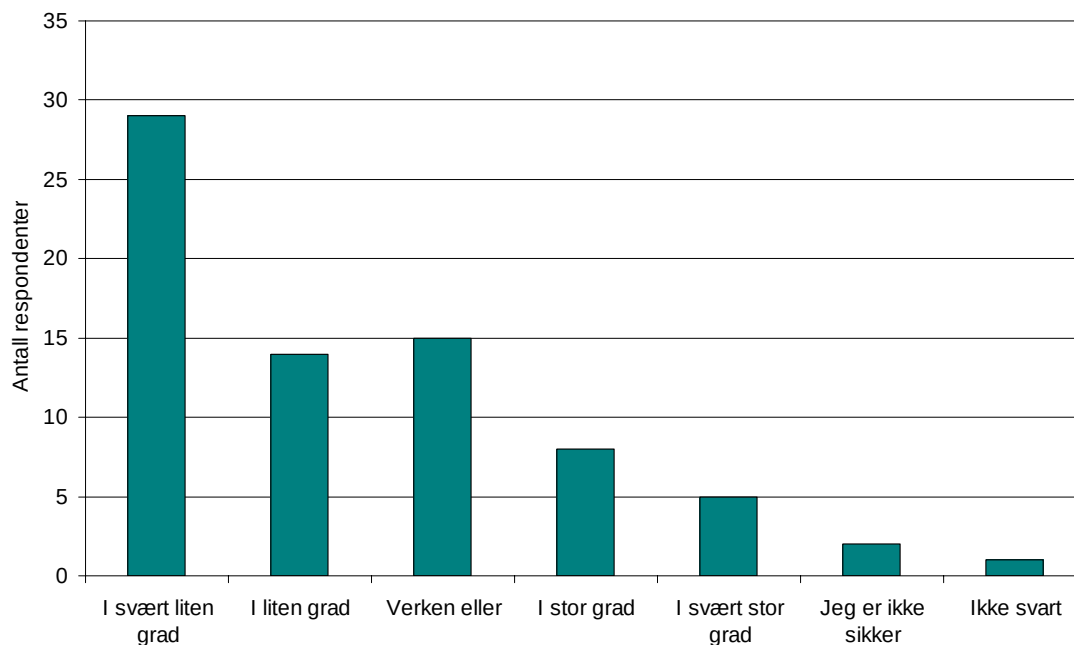
Note: N=74 Kilde: ECON

Kommentar

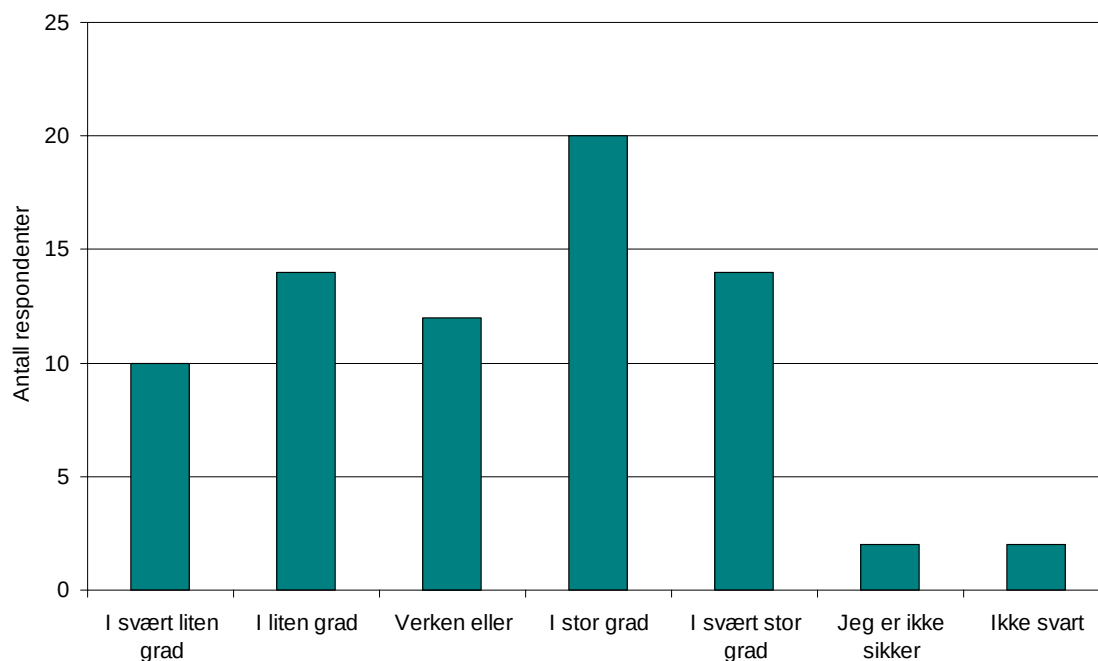
Flertallet av de folkevalgte mener at interkommunalt samarbeid ikke vil bedre forutseningene for å løse de generelle velferdstjenestene. Når det gjelder de mer spesialiserte velferdstjenestene er bildet omvendt – mange ser for seg at forutsetningene bedres ved mer samarbeid. Når det gjelder administrative tjenester er bildet noe jevnere, men flertallet mener interkommunalt samarbeid gir bedre forutsetninger for oppgaveløsningen. Et stort flertall mener forutsetningene for å drive samfunnsutvikling bedres.

5.1.3 Vurderinger av mulig betydning av en sammenslutning for oppgaveløsningen

Figur 5.9 I hvilken grad mener du at en sammenslutning mellom de seks kommunene i NH vil gi en bedre oppgaveløsning på disse områdene: Generelle velferdstjenester (skole, barnehage, sykehjem, hjemmetjeneste mv)

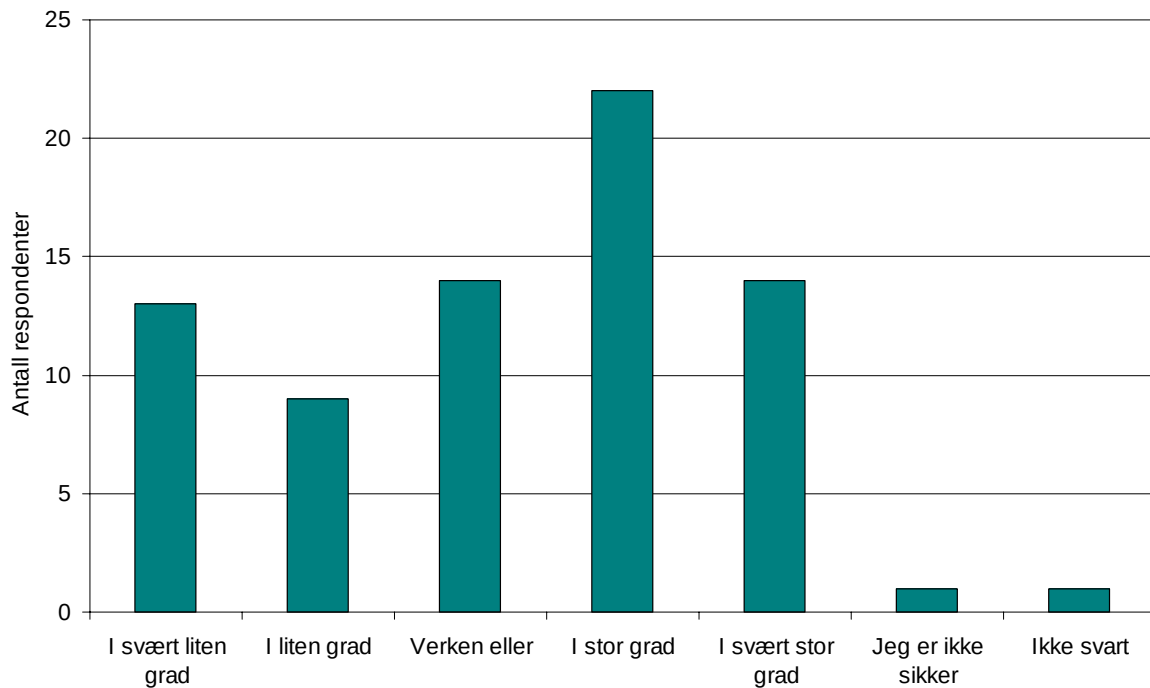


Figur 5.10 I hvilken grad mener du at en sammenslutning mellom de seks kommunene i NH vil gi en bedre oppgaveløsning på disse områdene: Mer spesialiserte velferdstjenester (f.eks. barnevern, psykisk helsevern, PP-tjeneste, legevakt mv)

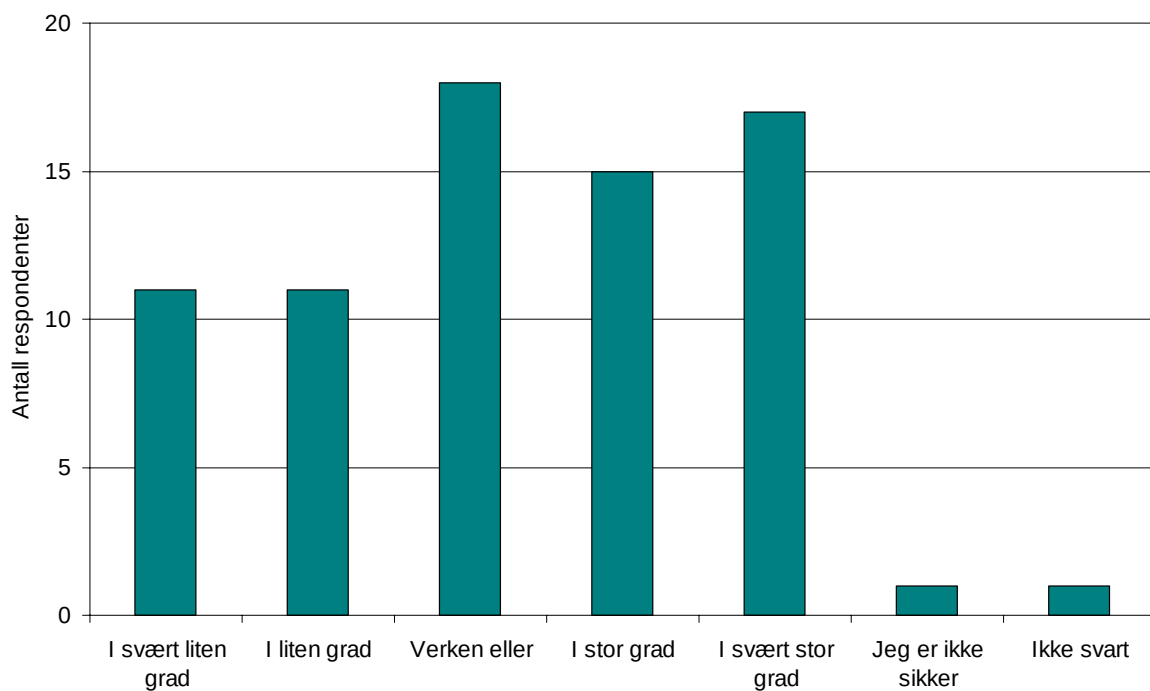


Note: N=74 Kilde: ECON

Figur 5.11 *I hvilken grad mener du at en sammenslutning mellom de seks kommunene i NH vil gi en bedre oppgaveløsning på disse områdene: Ledelse, stabs- og støttefunksjoner (administrasjon, IKT, lønn og regnskap mv)*



Figur 5.12 *I hvilken grad mener du at en sammenslutning mellom de seks kommunene i NH vil gi en bedre oppgaveløsning på disse områdene: Samfunnsutvikling, (f.eks. nærings- og bygdeutvikling, planlegging, kultur, miljøvern og påvirkning overfor omverdenen)*



Note: N=74 Kilde: ECON

Kommentar

Flertallet mener en sammenslutning i svært liten grad vil bidra til bedre oppgaveløsning når det gjelder generelle velferdstjenester. Når det gjelder de mer spesialiserte velferdstjenestene mener flertallet at oppgaveløsningen i stor grad vil bli bedre. Generelt har politikerne langt sterkere tro på at sammenslutning kan bedre oppgaveløsningen for spesialiserte tjenester enn de generelle velferdstjenester. Når det gjelder administrative oppgaver mv, mener flertallet at oppgaveløsningen i stor grad kan bli bedre ved en sammenslutning, men bildet er ganske jevnt både for og i mot. For samfunnsutviklingsoppgavene er inntrykket det samme, men noe mer overvekt for at sammenslutning kan styrke oppgaveløsningen.

5.2 Forholdet mellom interkommunalt samarbeid og sammenslutning

Svarene er ikke vesentlig forskjellig når vi sammenligner svarene i forhold til om interkommunalt samarbeid eller sammenslutning har betydning for oppgaveløsningen. Imidlertid er det flere som er positive til at samarbeid innenfor spesialiserte velferdstjenester og samfunnsutviklingsoppgaver kan styrke grunnlaget for bedre oppgaveløsning enn ved sammenslutning.

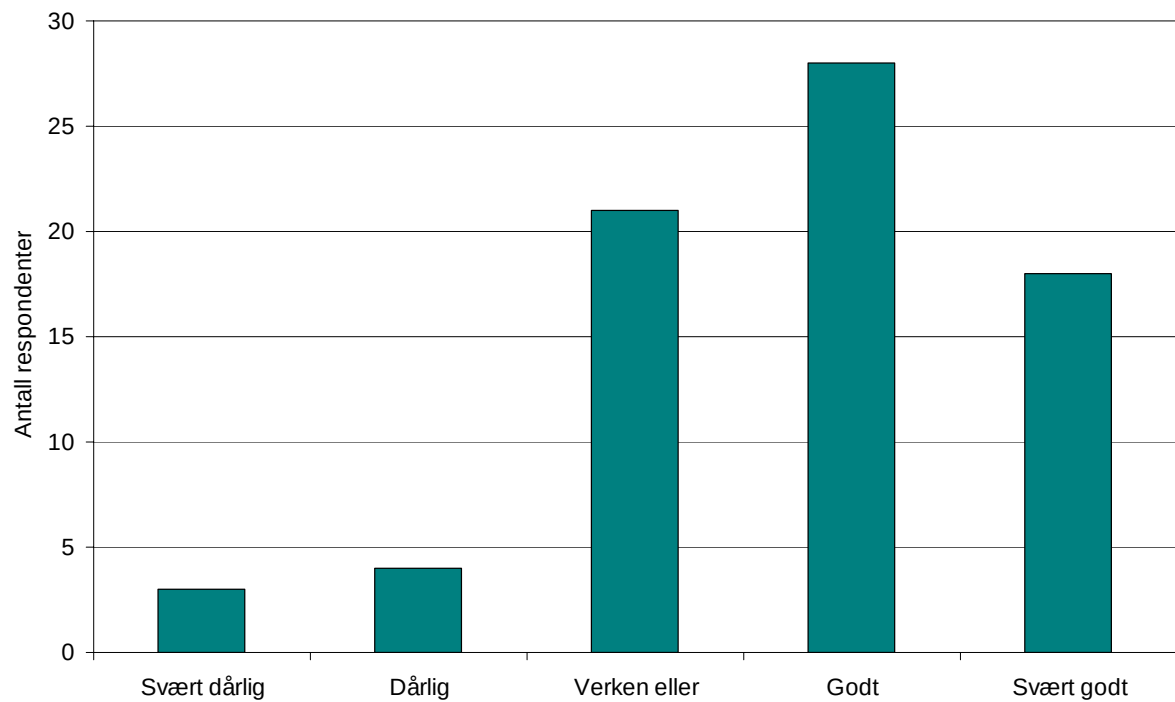
5.3 Kommunestruktur, interkommunalt samarbeid og lokaldemokratiet

Vi ba politikerne vurdere nåværende kommunestruktur og interkommunalt samarbeid i lys av ulike sider ved lokaldemokratiet og politisk styring. Spørsmålet lød slik:

På hvilken måte ivaretar dagens kommunestruktur og dagens samarbeidsløsninger flg forhold knyttet til lokaldemokrati?

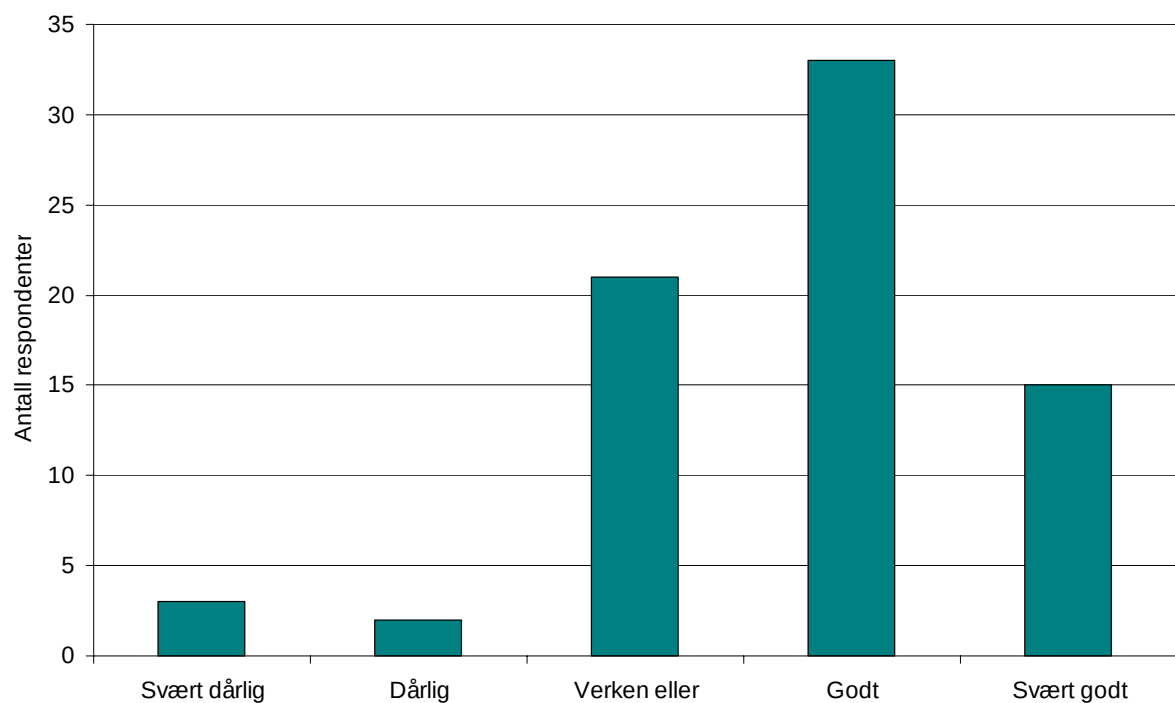
Svarene fordelte seg slik:

Figur 5.13 Politisk styring av kommunens tjenester og virksomhet



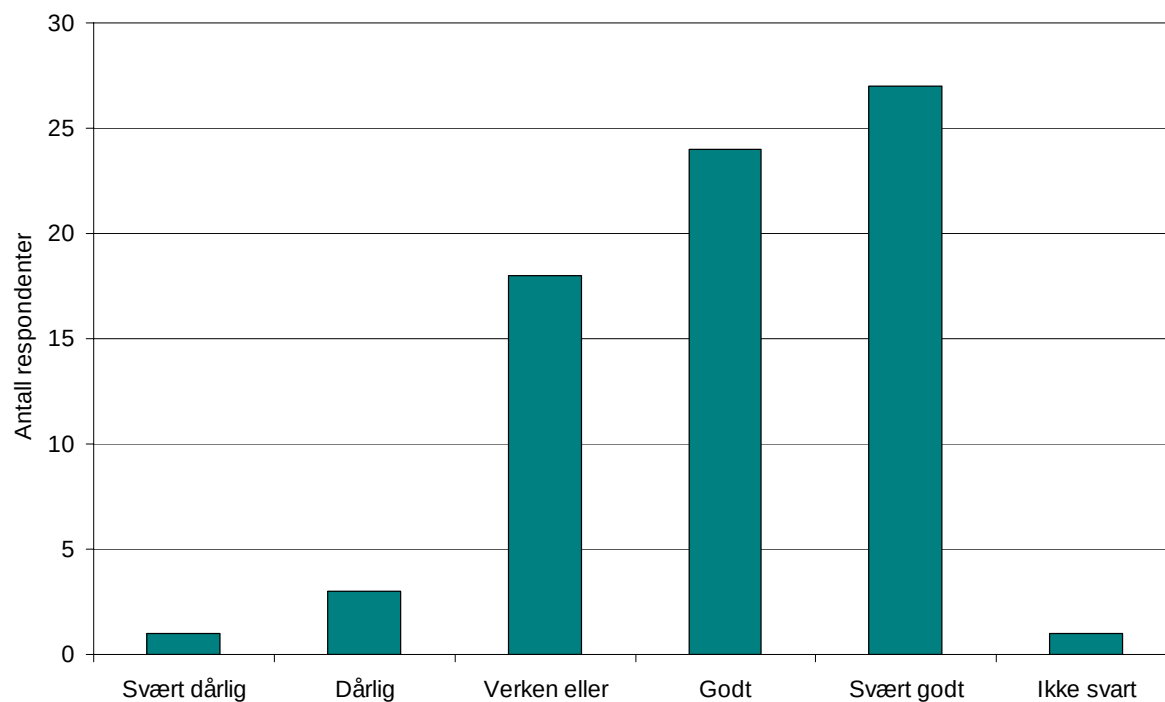
Note: N=74 Kilde: ECON

Figur 5.14 Mulighet for at innbyggerne får delta i, og påvirket politiske beslutninger



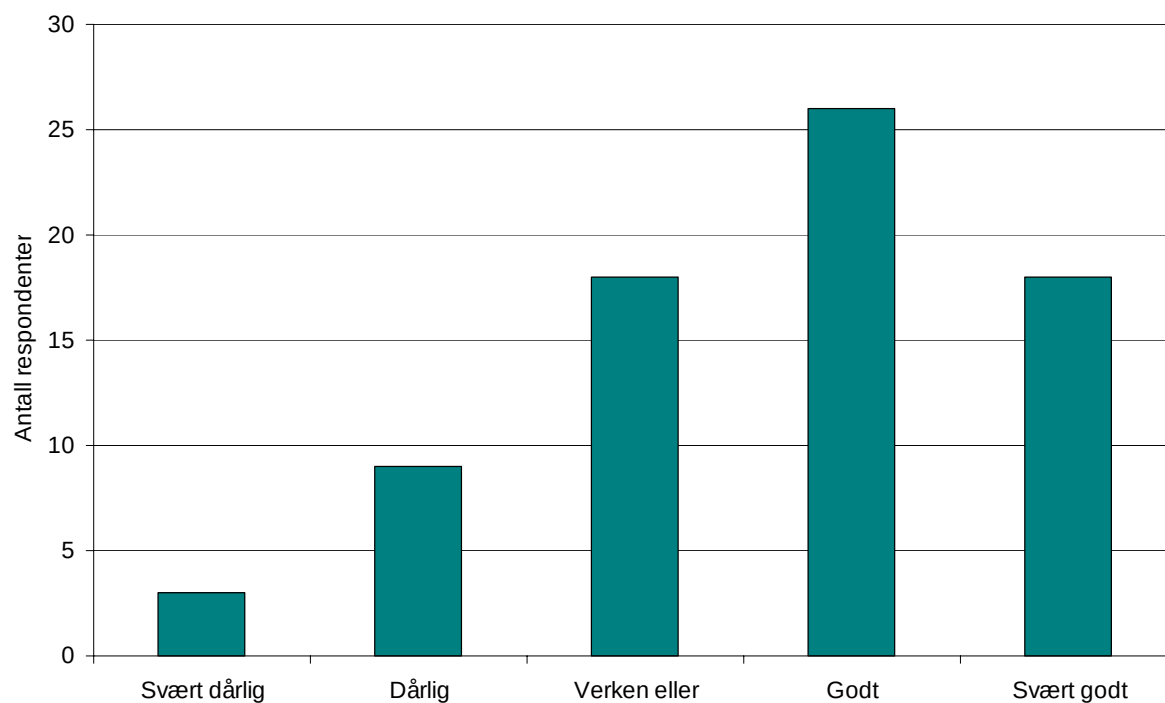
Note: N=74 Kilde: ECON

Figur 5.15 Nærhet og identitet



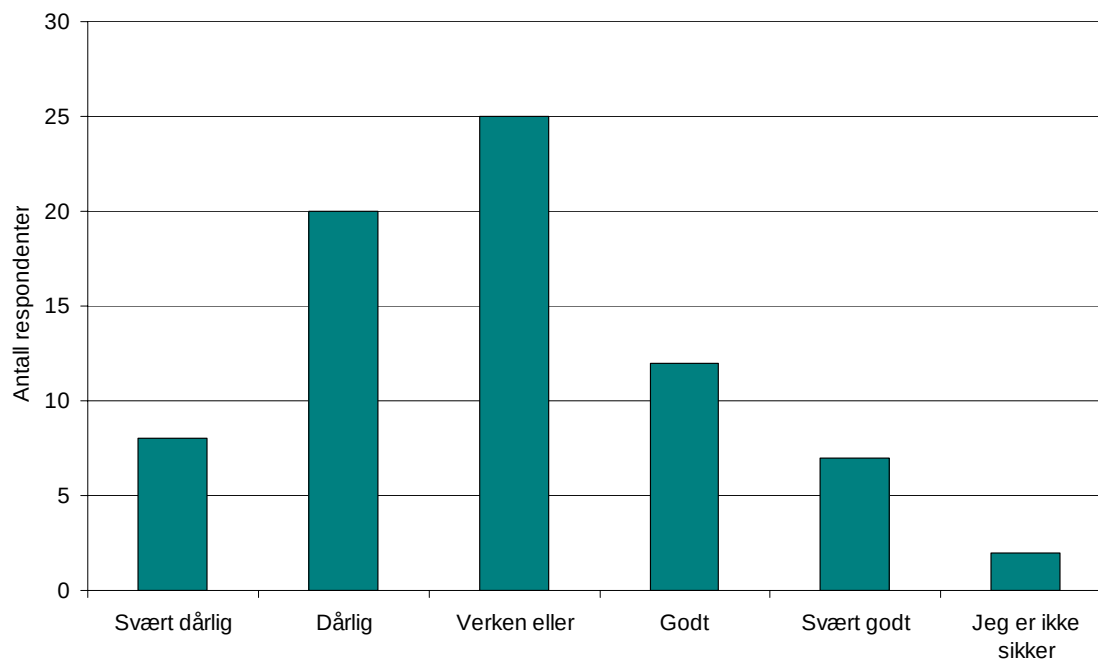
Note: N=74 Kilde: ECON

Figur 5.16 Oversikt over oppgaveløsning både for politikere og innbyggere



Note: N=74 Kilde: ECON

Figur 5.17 Påvirkning og interessehevding overfor stat, fylkeskommune og naboregioner



Note: N=74 Kilde: ECON

Kommentar

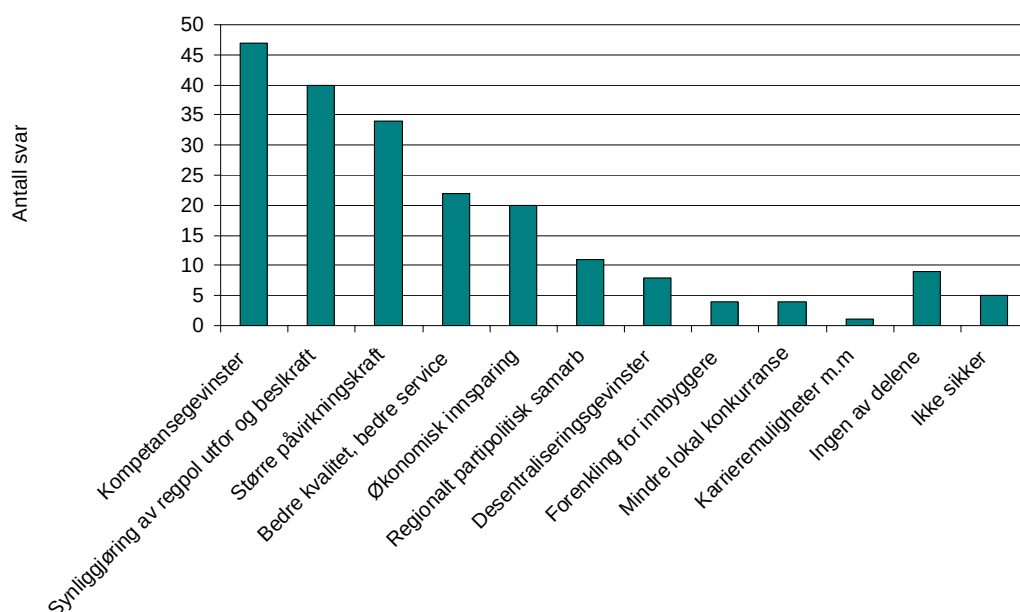
De aller fleste politikerne mener dagens kommunestruktur og dagens samarbeidsløsninger ivaretar viktige forhold knyttet til lokaldemokratiet på en god måte. Unntaket er at flere er langt mer negative til kommunens evne i dag til påvirkning og interessehevding overfor omverdenen.

5.4 Politikernes vurderinger av interkommunalt samarbeid

Politikerne ble bedt om å angi de tre viktigste mulige fordeler og ulemper ved interkommunalt samarbeid innenfor definerte kategorier.

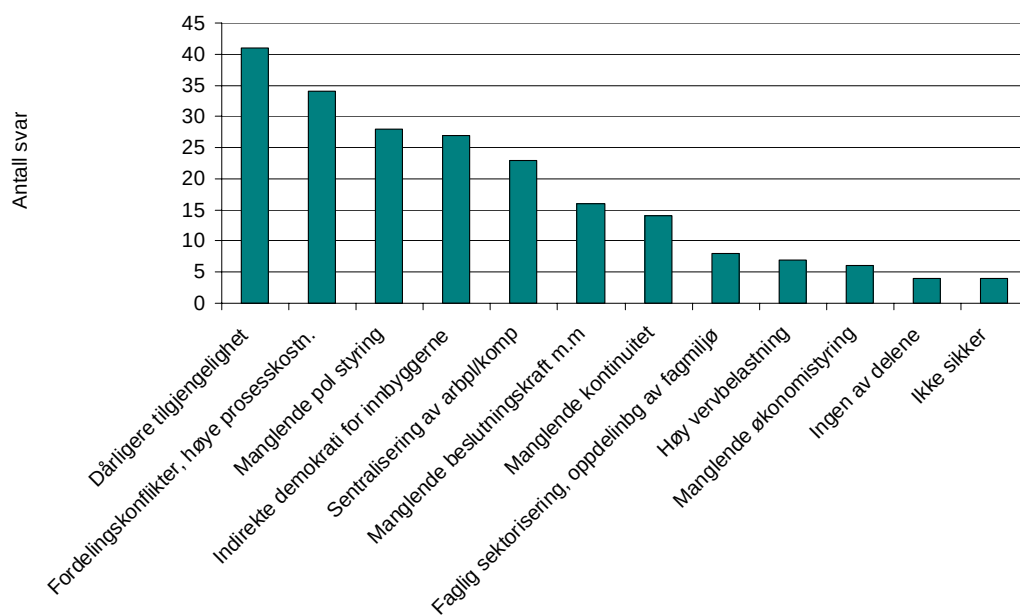
Svarene fordelte seg slik:

Figur 5.18 Nedenfor har vi listet opp mulige fordeler ved interkommunalt samarbeid. Hva er de 3 viktigste fordeler ved interkommunalt samarbeid, sett fra ditt ståsted?



Note: N=205 Kilde: ECON

Figur 5.19 Nedenfor har vi listet opp mulige ulemper ved interkommunalt samarbeid. Hva er de 3 viktigste ulemper ved interkommunalt samarbeid, sett fra ditt ståsted?



Note: N=212 Kilde: ECON

Kommentar

Av mulige fordeler svarer flest at kompetansegevinster, synliggjøring av regionalpolitiske utfordringer og påvirkningskraft overfor omverdenen er viktige fordeler.

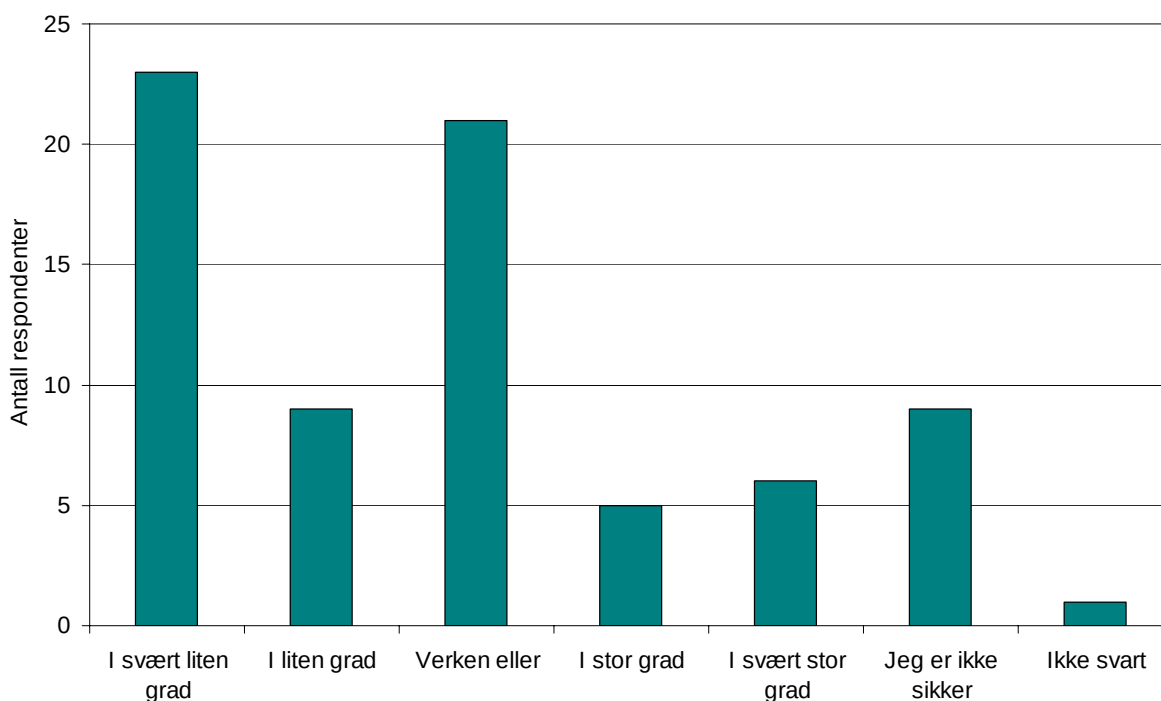
Når det gjelder ulemper, svarer flest at dårligere tilgjengelighet, fordelingskonflikter/prosesskostnader og manglende politisk styring er viktige ulemper. Men også indirekte politisk styring, sentralisering av arbeidsplasser angis som en viktig ulempe av mange.

5.5 Vurderingene av samkommunemodellen

Vi ba om en konkret vurdering av samkommunemodellen. Svarene fordelte seg slik.

Figur 20

I hvilken grad mener du det er aktuelt for din kommune å inngå i et samarbeid der det blir etablert en modell som innebærer å samle og overføre ansvaret for den kommuneoverskridende oppgaveløsningen til et politisk samarbeidsorgan med egen vedtaksmyndighet (samkommunemodellen)?



Note: N=74

Kilde: ECON

Kommentar

Et klart flertal mener at samkommunen i svært liten, eller liten grad er aktuell.

5.6 Svarer henholdsvis formannskapene og kommunene forskjellig?

Vi har sett nærmere på om medlemmene av formannskapene i kommunene svarer forskjellig fra de øvrige kommunestyrerepresentantene. Oppsummert er våre funn slik.

- Formannskapsmedlemmene er litt mer positive til hvordan kommunen løser ulike oppgaver i dag.
- Formannskapsmedlemmene har bedre tro på at interkommunalt samarbeid vil gi bedre generelle velferdstjenester, og også til dels ledelse, stabs- og støttefunksjoner samt innenfor samfunnsutvikling. De er ikke så tydelige på spesialiserte velferdstjenester.
- Formannskapsmedlemmene er mer positive til sammenslutning i forhold til bedre generelle velferdstjenester, og også noe mer positive i forhold til de tre andre tjenestekategoriene.
- Når det gjelder nåværende struktur og samarbeid i lys av lokaldemokrati er formannskapsmedlemmene mindre positive på spørsmålet om det ivaretar påvirkning og interessehevding. Ellers omtrent likt.
- Når det gjelder rangering av fordeler og ulemper ved interkommunalt samarbeid, legger formannskapsmedlemmene større vekt på ulemper knyttet til fordelingskonflikter, indirekte demokrati, samt manglende beslutningskraft.

5.7 Forskjeller på svar kommunene i mellom?

Vi har sett nærmere på de kommunenes svar på viktige spørsmål. Er det tendenser til forskjeller på hvordan kommunene svarer? Figurene og svarfordelingen på et utvalg av spørsmålene ligger som vedlegg. Vi kan knytte følgende overordnede kommentarer til svarene:

- Vi ser at spesielt Lindås er mindre positive til kommunenes evne til å løse samtlige oppgaveområder, Fedje og Meland virker å være mest positive til egen evne til å løse oppgaver innefor nåværende kommunestruktur.
- Når det gjelder representantenes vurderinger av om interkommunalt samarbeid kan bedre forutsetningene for oppgaveløsningen er Lindås mest positive til interkommunalt samarbeid.
- I forhold til spørsmålet om kommunesammenslutning begrunnet i oppgaveløsningen virker Lindås og tildels Masfjorden å være mest positive.
- I forhold til lokaldemokratiet er Lindås og Masfjorden generelt mer negative til hvordan dagens kommunestruktur ivaretar viktige aspekter i forhold til lokaldemokratiet.
- Lindås og Masfjorden virker relativt sett å være mest positive til en samkommunemodell.

6 Videreføring av dagens kommunestruktur – ”Nå-situasjonen”

I denne delen vurderer vi utviklingen i de seks kommunene dersom dagens kommunestruktur og samarbeidsmønster blir videreført. Hva er i tilfelle konsekvensene for kommunenes roller som tjenesteprodusenter, lokalsamfunnsutviklere og lokaldemokratiske aktører?

6.1 Kommunene som tjenesteprodusenter

For tjenesteprodusentrollen vurderer vi kriteriene effektivitet, kompetanse og tilgjengelighet. Dette vil bli avgrenset til de spesialiserte utdannings-, og helse og sosialtjenestene og de såkalte utviklingsoppgavene.

For denne typen tjenester er det ikke for vårt formål relevant å vurdere kostnadseffektivitet, i en streng betydning av begrepet. Varierende behov og relativ lav etterspørsel etter tjenestene gir lite penger å spare på disse områdene. Med effektivitet i tjenesteytelsen mener vi hvordan ressursene til tjenesteproduksjon på disse områdene utnyttes. Vi vil hovedsakelig vurdere den samlede utnyttelsen og bruken av ressurser i regionen.

Videre er det en nær sammenheng mellom denne typen effektivitet, kompetanse og tilgjengelighet. Effektivitet fordrer kompetanse, og effektivitet og kompetanse øker tilgjengeligheten av tjenesten. De tre kriteriene går over i hverandre, noe vår drøfting under også bærer preg av.

Vi har ikke hatt anledning til å gå inn i hver enkelt av kommunenes ressursbruk på disse tjenesteområdene. Våre vurderinger er derfor basert på et utvalg statistisk materiale om avsatte ressurser i form av stillinger, kompetanse og midler.

6.1.1 Hvordan utnyttes ressursene til tjenestene i regionen? - Effektivitet og kompetanse

Generelt har gjerne kommuner med få innbyggere vanskeligheter med å levere et tjenestetilbud med tilstrekkelig bredde (omfang) og dybde (spesialisering). Dette er særlig gjeldende for tjenester som det er variabel eller lav etterspørsel etter, og som krever spesialkompetanse. Dette skyldes blant annet de utfordringene som ligger til riktig dimensjonering av tilbudet og til rekruttering av kompetent personale. Interkommunalt samarbeid, og/eller kjøp av tjenesten av private eller andre kommuner blir ofte løsningen. Hvordan løser kommunene i Nordhordland dette? Vi har vurdert noen utvalgte områder.

Når det gjelder de spesialiserte utdannings-, og helse og omsorgstjenestene er det valgt ulike løsninger. De seks kommunene har fram til 2006 samarbeidet om et PP-tjenestekontor. Dette samarbeidet blir oppløst fra 1.1.2007. Kontoret hadde 10 fagstillinger, og var lokalisert i Knarvik. Når det gjelder barnevern varierer behovet mellom Nordhordlandskommunene. Kommunenes kompetanse og ressursbruk er gjerne i samsvar med dette. På barnevernsområdet har kommunene hatt et interkommunalt samarbeid, som kommer i tillegg til kommunens eget barnevernsapparat. Enheten har fungert som støtteenhet for kommunene i spesielt vanskelige saker, og har kunnet tilby dem spisskompetanse ved behov. To personer har vært knyttet til enheten. Dette samarbeidet vil også bli avviklet fra årsskiftet 2006-2007. Tabellen nedenfor viser hvilke ressurser som er knyttet til barnevernet i hver enkelt Nordhordlandskommune.

	Antall 0-17 år	Barn med tiltak i løpet av året	Sum stillinger i alt	Stillinger med fagutdanning
Meland	1712	48	7,3	7
Radøy	1147	51	3	2,7
Lindås	3352	90	9	8
Austrheim	621	26	1,2	1,2
Fedje	156	:	0,2	0
Masfjorden	400	11	1,2	1
Sum	7388	226	21,9	19,9

Barnevern – Kilde: SSB/KOSTRA 2004

Plankompetanse er viktig av flere grunner. Befolkningsanalyser og vurderinger er f.eks. nødvendig for å kunne planlegge og dimensjonere tjenestetilbudet. Det må også ligge til grunn for utviklingen av arealet og det fysiske miljøet i kommunene. Jevnt over har kommunene liten egenkompetanse på plansiden. Det er heller ikke noe formalisert interkommunalt samarbeid om planoppgaver. I Lindås er planoppgavene, sammen med miljø- og landbruksoppgaver lagt til rådmannens stab. Meland har en plan og byggesaksavdeling som består av tre personer; avdelingsleder, avdelingsingeniør og plan- og miljøkonsulent. Radøy har en egen plankonsulent i sin sentraladministrasjon, mens planarbeidet i Fedje ligger til plan- og utbyggingssjefen. I Austrheim og Masfjorden er ansvaret for planarbeidet lagt til rådmannen.

I noen av Nordhordlandskommunene, og da særlig Fedje, Radøy og Masfjorden er primærnæringene viktige. Disse næringene har igjen sammenheng med miljø, og hensynet til en bærekraftig utvikling. I Radøy kommune er de godt forspent med en person i stillingen skogbruks- og miljøvernleder, samt en landbrukssjef og en fagkonsulent landbruk. I Fedje har de en 35 prosents stilling knyttet til miljøvern, mens de deler en 100 prosent landbruksstilling med Austrheim kommune. Masfjorden kommune har for tiden en vakant plan-, bygnings og jordbrukssjef, og Skogbrukssjefen fungerer som jordbrukssjef. De har i tillegg en stilling som ”landbruksrettleiar”. I Meland er de fire ansatte på landbruks og miljøavdelingen, inkludert skogbruks- og landbrukssjef. I Lindås kommune er landbruks og miljøvernsoppgavene lagt til rådmannens stab.

Vurdering av framtidig utnyttelse av ressurser til tjenestene

Vurderingen av den framtidige situasjonen med hensyn til effektivitet og kompetanse er avhengig av hvordan kommunene organiserer, og samarbeider om de spesialiserte tjenestene og utviklingsoppgavene i tiden fremover. Vår vurdering er at mer samarbeid om flere oppgaver enn i dag vil være nødvendig for å opprettholde et tilfredsstillende nivå på flere av disse tjenestene.

Ut fra et en slik type effektivitetshensyn innebærer oppløsningen av det interkommunale PPT-kontoret trolig i første omgang at det samlede tilbudet av PP-tjenester for skolebarn i Nordhordland svekkes. Befolkningsgrunnlaget og ”etterspørselen” etter denne typen tjeneste i området tilsier at det er gunstig å samle ressursene på området, og da særlig gunstig for de minste kommunene. Spørsmålet er hva kommunene finner på fremover på dette området

Når det gjelder den fysiske planleggingen har ikke Nordhordlandskommunene hver for seg problemer med tilgang verken på næringsareal eller boligareal. De har rikelig av begge deler. Dette tilsier at fysiske planlegging og forvaltning av Nordhordlandsregionen i utgangspunktet ikke er så krevende som det kan være i mer befolkningstette regioner. Kommunene vil også ha tilgang til å kjøpe disse tjenestene av private aktører. Behovet for samordning og helhetlig (fysisk) utvikling på tvers av kommunegrensene i Nordhordland er heller ikke så umiddelbart påtrengende som i andre regioner.

Samtidig vil det alltid være behov for ressurser og tid til å tenke strategisk og langsiktig på den framtidige utviklingen i kommunen. Og i forbindelse med viktige politiske veivalg bør kunnskap om (sannsynlig) framtidig befolkningsutvikling og det fysiske miljøet uansett ligge til grunn for de politiske vedtakene. Det er også behov for kompetanse i egen organisasjon dersom en skal kunne være en god bestiller av (privat) planfaglig hjelp.

Det er derfor trolig betydelige gevinster å hente for Nordhordlandskommunene også på å ha en mer felles tilnærming til den fysiske utviklingen av regionen. En samling av den samlede plankompetansen i regionen vil gi vesentlig bedre effektivitet. Det vi også trolig gi grunnlaget for mer helhetlige og bedre samordnede planløsninger på tvers av kommunegrensene.

6.1.2 Tilgjengelighet til tjenestene

Med tilgjengelighet til de kommunale tjenestene mener vi hvordan tjenestene er geografisk lokalisert, dvs. reisetid og avstander. I tillegg har tilgjengelighet med egenskaper ved selve tjenestene å gjøre, som bredde og dybde i tilbudet, åpningstider, ventetider etc.

Vurdering av framtidig tilgjengelighet

Dersom kommunene velger å fortsette som selvstendige kommuner, vil tilgjengeligheten på kort sikt bli omtrent som i dag. Tjenestene vil være lokalisert med den kapasiteten, bredde i tilbudet, ventetid som de har i dag. Hvordan tilgjengeligheten vil utvikle seg på lenger sikt, vil avhenge av minst tre forhold.

For det første vil det avhenge av kommunenes økonomiske utvikling. De minste kommunene med dårligst økonomi, vil være sårbare for økonomiske svingninger. De statlige rammeoverføringene varierer fra år til år, og med ulike politiske regimer. Disse kan fort reduseres som en følge av konjunktursvingninger og/eller et regjeringsskifte. Dette vil kunne påvirke tilgjengeligheten av tjenester i hver enkelt kommune.

For det andre vil tilgjengeligheten til enkelte av de kommunale tjenestene være avhengig av at kommunene klarer å ansette folk med den rette kompetansen. Tilgangen til tjenester som jordmor, psykisk helsevern, logoped og kanskje også legetjenester vil kreve at kommunen til en hver tid har ansatte med denne kompetanse. I det stramme arbeidsmarkedet som vi har i dag, vil vi tro at i hvert fall de minste kommunene som kanskje ikke har behov for å ansette i

100 prosent stilling innenfor alle typer tjenester, vil ha problem med å tilby en tilgjengelig tjeneste.

Et tredje forhold er graden av framtidig interkommunalt samarbeid. Særlig gjelder det for den delen av tilgjengelighet som handler om bredde og dybde i tilbudet. Noen av disse oppgavene løses i dag ved interkommunalt samarbeid, og det er grunnlag for samarbeid om flere oppgaver og på flere områder i regionen. Et godt fungerende interkommunalt samarbeid vil langt på veg kunne møte utfordringene skissert over. Det sikrer bl.a. at kommunene kan tilby hele stillinger innen noen typer tjenester. Det gir også bredere og mindre sårbare fagmiljøer, som igjen kan gjøre det lettere å rekruttere spesialisert kompetanse. En samling av kompetansen på disse områdene hever trolig derfor kvaliteten på tjenesten. Særlig gjelder dette for de minste kommunene i Nordhordland som vanskelig kan levere et tilfredsstillende tilbud til sine innbyggere alene.

Samtidig er det en del klare utfordringer ved det interkommunale samarbeidet, bl.a. knyttet til politisk styring, fragmentering og beslutningsvegring. Dette kan hindre utvikling av tjenestene, og gå på bekostning av effektivitet og tilgjengelighet. Ulike interesser og behov mellom kommunene, bl.a. på grunn av ulikhet i størrelse, er også begrensende for interkommunalt samarbeid. Avviklingen av PPT-kontoret og barnevernskontoret for Nordhordland er bl.a. eksempel på hvordan ulike behov gjør det vanskelig for alle kommunene å samarbeide.

6.2 Kommunene som samfunnsutvikler

Nordhordlandskommunenes framtidige evner som samfunnsutviklere vil bli særlig vurdert med hensyn til kriteriene kapasitet, senterstruktur og bosettingsutvikling/bosettingsmønster. Samfunnsutviklerollen er mangesidig og ”innholdsrik”. Kommunen kan også for en stor del fylle den rollen med det den selv definerer som viktige samfunnsutviklende oppgaver og tiltak. I denne utredningen avgrensner vi den til kommunens bidrag til utvikling av lokalsamfunnet gjennom tilrettelegging og styring. Det dreier seg med andre ord om hvor mye ”tilretteleggings- og styringskapasitet” kommunen har.

6.2.1 Kapasitet til å skape utvikling

Vi vil her vurdere kapasitet med hensyn til evnen til å være en pådriver for utvikling i sitt lokalsamfunn. Vi har ikke hatt anledning til å vurdere resultatene av kommunens arbeid. Vi har i stor grad begrenset oss til en vurdering av kommunenes kompetanse på området. Vi har også begrenset oss til oppgavene som tilrettelegger for næringsutvikling og som partner overfor andre lokale og regionale aktører, som f.eks. lokalt næringsliv og fylkeskommunen. Det er derfor noe overlappt mellom denne delen og drøftingen av kompetanse i forrige kapittel.

Status i kommunene

Nordhordlandskommunene har lite kompetanse og ressurser i egen organisasjon som er direkte knyttet til arbeidet med å legge til rette for privat næringsutvikling. Lindås kommune har egen næringssjef og i Meland kommune har en av kommunalsjefene ansvaret for *Natur, næring og tekniske tjenester*. Også Fedje kommune har ansatt tiltakssjef. Ingen av de andre

kommunene har ansatt personer i næringsrettede stillinger. Noen av kommunene har opprettet egne næringsfond og/eller yter direkte bistand til privat næringsvirksomhet. I Masfjorden kommune har de et kraftfond, som er på ca. 2 mill.kr. årlig. Kraftfondet skal i hovedsak benyttes til næringsformål, og kan også benyttes til kommunale tiltak. Også Lindås kommune har et eget næringsfond, mens Fedje i flere tilfeller har ytt direkte finansieringsstøtte til privat virksomhet av fondsmidler. Som vist i kap. 6.1.1 foran har kommunene også relativt lite robuste planmiljøer og plankompetanse i egen organisasjon. For miljø- og landbrukskompetanse er situasjonen bra for noen av kommunene, mindre bra for andre.

Næringsutvikling er et av de områdene kommunene i Nordhordland samarbeider tettest om. Dette kan nok i stor grad forklare hvorfor kommunen selv har lite kompetanse på området. Regionrådet Nordhordland IKS står sentralt i dette samarbeidet (jf nærmere omtale i kap. 3). Nordhordlandskommunene har lagt det meste av sin innsats rettet mot næringsutvikling inn i regionrådets arbeid. Regionrådet ivaretar den delen av Nordhordlandskommunenes næringspolitiske arbeid som har et "kommuneoverskridende" perspektiv. I tillegg har rådet kunnet tilby bistand til næringsliv og potensielle etablerere i regionen, hovedsakelig i form av rådgiving og kurs, men også til en viss grad gjennom tilskuddordninger.

Regionrådet arbeider også på vegne av kommunene opp mot fylkeskommunen i ulike sammenhenger. Rådet forvalter de fylkeskommunale (regionale) næringsfondene og er ellers en medspiller og samarbeidspartner for fylkeskommunen i arbeidet for regional utvikling. Til dels blir også arbeidet som er rettet mot nasjonale myndigheter kanalisert gjennom, og ført i dets regi. Arbeidet med den regionale samferdselspakken er et eksempel på dette. Nordhordlandskommunenes påvirkningskapasitet er slik sett nært knyttet til regionrådets status. Kommunene ser ut til å ha innsett at å stå samlet overfor eksterne offentlige instanser øker sjansene for gjennomslag.

Vurdering av framtidig kapasitet

Dersom "nå-situasjonen" opprettholdes vil de seks kommunene måtte samarbeide tettere på en rekke områder. Ikke minst gjelder dette på de områdene som er knyttet til kapasitet for samfunnsutvikling, dvs. næringsutvikling, areal- og samfunnsplanlegging og miljøvern.

Det innebærer trolig at regionrådet også i tida framover vil være (d)en viktig(st) drivkraft for næringsutvikling i regionen. Det er lite sannsynlig at de seks kommunene vil prioritere, eller klare å bygge opp egen kompetanse på området. Det ligger derfor til rette for å videreutvikle samarbeidet om næringsutvikling. Det mest naturlige vil være å bygge på det grunnlaget som er lagt i regionrådssammenheng. Også for den fremtidige påvirkningskraften overfor regionale og sentrale myndigheter vil kommunene måtte stå samlet. Regionrådet er i dag viktig med sin dialog med, og formelle rolle overfor fylkeskommunen. Dette vil også trolig være gjeldende i tiden fremover.

Når det gjelder areal- og samfunnsplanlegging og miljøvern er det i dag relativt lite kontakt, og samordning på tvers av kommunegrensene. Når ressursene på området i tillegg er svært begrenset i kommunene, gir dette fare for "sub-optimale" resultat og utfall. Kommune klarer trolig heller ikke å være i forkant av utviklingen når de som i dag mangler en helhetlig plantilnærming til utviklingen i regionen. Det kan her velges ulike typer samarbeidsløsninger, mer og mindre formaliserte. Skal kommunene heve kapasiteten på dette området vil det trolig kreve et forpliktende og formalisert samarbeid. Også dette kan vurderes utviklet innenfor rammene av regionrådssamarbeidet.

6.2.2 Befolkningsutvikling og bosettingsmønster

Som vist i kap. 3 foran er det et flertall av innbyggerne i Nordhordlandskommunene som bor utenfor det vi definerer som tettsted. Kommunene har romslig med boligareal tilgjengelig, og i henhold til SSBs definisjoner bor befolkningen i Nordhordland spredt. Det har også vært en konsentrasjon av befolkningen i de to vekstkommunene i sør, Lindås og Meland.

Som tabellen under viser er det i dag 11 tettsteder i Nordhordland, fordelt på fem av kommunene. Masfjorden har ikke (i følge SSBs kriterier) et definert tettsted, mens Fedje har ett. De andre kommunene har flere tettsteder.

Tettsted	Kommune	1999	2002	2005
5231 Haugland	Radøy	378	404	439
5232 Manger	Radøy	657	798	814
5233 Austmarka	Radøy	365	389	374
5241 Lindås	Lindås	979	1064	1087
5245 Knarvik	Lindås	3613	4075	4265
5251 Kaland **	Austrheim	0	213	403
5252 Årås	Austrheim	405	424	550
5261 Fedje	Fedje	425	496	480
5321 Frekhaug	Meland	1455	1567	1610
5322 Krossneset	Meland	262	306	455
5323 Holme	Meland	522	576	623
Sum alle		9061	10312	11100

Befolkningsutvikling i tettstedene i Nordhordland

*** Kaland er først definert som et tettsted etter 1999.*

Til tross for relativt sett spredt bosetning, vokser altså innbyggertallet i tettstedene i Nordhordland vesentlig. Dette gjelder også i de kommunene der innbyggertallet samlet går ned. Kommunesentrene dominerer også med hensyn til innbyggertall i alle kommunene, men det er betydelige og vekstkraftige "alternative sentra" i fire av de fem kommunene.

Vurdering av framtidig bosettingsmønster, bosettingsutvikling og senterstruktur

I følge SSBs befolkningsframskrivninger (jf kap.3), vil Lindås og Meland vokse mest, og vokse betydelig med hensyn til innbyggertall i tida fremover. Det vil også være en svak vekst i Austrheim og Radøy, mens både Fedje og Masfjorden kan forvente en markant tilbakegang i innbyggertallet. Vi kan derfor forvente en ytterligere konsentrasjon/sentralisering av bosettingen i den sørlige delen av regionen.

Tettstedene vil fortsette å vokse i tiden framover. Det innebærer igjen (ytterligere) sentralisering av offentlige og private servicefunksjoner innad i de seks kommunene. Spørsmålet er om sentraliseringen utelukkende vil gå i retning av kommunesentrene. Alle kommunene har i dag vekstkraftige tettsteder utenfor kommunesenteret. Det tilsier at det er rom for å fordele sentraliseringen mellom de ulike tettstedene. Det kan gi grunnlag for ytterligere vekst i flere tettsteder enn selve kommunesenteret i de seks kommunene.

I forbindelse med interkommunale samarbeid, er lokalisering et viktig tema. De fleste fellesfunksjoner mellom kommunene er i dag lokalisert til Knarvik. Dette er ofte en kime til

misnøye blant de andre kommunene. Utvidet interkommunalt samarbeid om flere tjenester og oppgaver, og fordeling av funksjoner på flere tettsteder gir mulighet til å forsterke veksten i alle kommunesentrene.

Befolkningsutviklingen tilsier likevel at Knarvik vil styrke sin posisjon som regionsenter. Lindås kan forvente nesten 2000 flere innbyggere fram mot 2025, og mange av disse vil trolig havne i Knarvik. Også Meland og Frekhaug kan forvente en markant vekst, men vil ikke kunne utfordre Knarviks stilling som det regionale sentrum. Dette er bl.a. knyttet til lokalisering av regionale statlige funksjoner, som f.eks. regionale arbeids- og velferdskontor (trygd/Aetat) og lignende, som trolig vil forbli i Knarvik

6.3 Kommunene som lokalpolitiske arenaer

Den viktigste begrunnelsen for et kommunalt demokrati er at kommunene skal fange opp befolkningens ønsker og behov, og sørge for at disse ønskene får gjennomslag i praktisk politikk. Innbyggerne har påvirkning på de politiske vedtakene som blir tatt i kommunen gjennom ulike former for deltakelse, og på flere arenaer. Formelt kan innbyggerne delta og påvirke gjennom valg og folkeavstemninger og som folkevalgt eller representanter i politiske organ eller som medlemmer av styrer og råd. Konsekvenser for lokaldemokratiet blir vurdert med hensyn til politikerrolle og politisk styring, samt medvirkning/politisk deltakelse.

6.3.1 Politikerrollen og politisk styring

Det er selvsagt vanskelig å si noe særegent om politikerrollen i Nordhordland, som samtidig er dekkende for alle de fasetter denne rollen rommer. Men generelt kan vi si at det er åpenbare forskjeller på å styre en folkerik kommune og det å styre en relativt sett liten kommune. Kommunene i Nordhordland er relativt sett små målt i innbyggertall, med unntak av Lindås som er i nærheten av en "mellomstor" kommune. Det er derfor også forskjeller i kravene til, og utøvelsen av rollen som lokalpolitiker i små og store kommuner. I de store folkerike kommunene kan saksmengden ofte være større, kompleksiteten høyere og antallet politikere å fordele saker på mindre enn i kommuner der det er vesentlig flere politikere per innbyggere. Samtidig velger de større kommunene også i større grad å delegerer ansvar til administrasjon, og med det legge større vekt på politikernes rolle som strateger og politikkkutformere.

I mindre folkerike kommuner står erfaringsmessig ofte politikernes rolle som ombud for innbyggerne sterkere enn i de større kommunene. Nærheten mellom innbyggerne og politikerne er gjerne større. Mange politikere pr innbygger, kan også gi relativt sett færre saker og områder for lokalpolitikere å styre.

Regionens sørlige del utgjør som nevnt et vekstområde, og kommunene har et velfungerende regionrådssamarbeid. Men samtidig er regionen omgitt av, og konkurrerer med andre og mer vekstkraftige regioner rundt Bergen. Det gjelder hovedsakelig Bergen Vest (Fjell, Askøy og Sund), Øygarden og Os. Det gjør at det kan være vanskelig for Nordhordlandskommunene å nå opp i de regionale prioriteringsdiskusjonene. Målt etter kjøttvekta står lokalpolitikere i regionen både hver for seg og samlet svakere enn disse områdene. Vi kan derfor anta at den jevne kommunestyrepolitiker i Nordhordland i liten grad kan forvente å få påvirke utviklingen i regionen og fylket. Samtidig kan ikke en regions og dens lokalpolitikeres styrke

og påvirkningskraft alene veies ut fra antall innbyggere den/de har bak seg. Enkeltpolitikeres kontakter, samordningsevne og vilje til å tenke helhetlig for sin region vil i den sammenheng også være helt sentrale egenskaper for å oppnå resultater og innflytelse.

Vurdering av den framtidige politikerrollen og politisk styring

Uten endringer i kommunestruktur vil trolig politikerrollen i kommunene ikke forandres vesentlig. Det vil fremdeles være rom for "ombudspolitikeren" og sakspolitikeren innenfor et demokratisk system der det er nært mellom innbyggere og politikere.

Når det gjelder politisk styring kan nye statlige pålegg og økte innbyggerforeventninger bidra til at kravene til kommunenes tilbud og yteevne øker. Det kan igjen sette nye krav til kommunepolitikerne. For de mindre folkerike kommunene kan det også tvinge fram flere og nye interkommunale (og/eller private) løsninger på områder de selv ikke har befolkningsgrunnlag eller kapasitet. Det kan bidra til større uoversiktighet og reduserte styringsmuligheter for politikerne.

6.3.2 Medvirkning og politisk deltakelse

Medvirkning og politisk deltakelse dreier seg bl.a. om i hvilken grad det finnes rom for innbyggernes innflytelse i (viktige) politiske saker. Dette er bl.a. knyttet til om det er kanaler for politiske ytring og møteplasser mellom politikere og innbyggere.

Ser vi på den formelle kanalen for politisk deltakelse viser den at det i fem av Nordhordalandskommunen er et høyt forholdstall, og dermed i teorien stor grad av nærhet mellom kommunestyrepolitikere og innbyggerne. Tabellen under viser de faktiske forholdstallene.

Kommune	Innbyggjarar	Kommunestyret	Forholdstal innb-repr	Valgdeltakelse 2003
Lindås	12700	31	410	59,1 %
Meland	6000	27	222	62,7 %
Radøy	4600	25	184	65,6 %
Austrheim	2300	17	135	60,6 %
Masfjorden	1700	17	100	71,3 %
Fedje	700	17	41	78,8 %
Total/gjennomsnitt	28000	134	209	66,4 %

Forholdstall mellom antall innbyggere og antall politikere

Vi ser at det er 134 kommunestyrerepresentanter til sammen i de seks kommunene. Fordeler du det på innbyggerne i alle kommunene (ca. 28 000), er det 209 innbyggere pr folkevalgt kommunestyrerepresentant i Nordhordlandskommunene samlet sett.¹² Som forventet er forholdstallet mellom innbyggere og representanter vesentlig høyere i kommunene med færrest innbyggere. Mens det står 410 innbygger bak en kommunestyrerepresentant i Lindås,

¹² Til sammenlikning er de 112 kommunestyrerepresentanter i de seks Hardangerkommunene Odda, Granvin, Jondal, Ullensvang, Eidfjord og Ulvik. Det er ca. 15 000 innbyggere i disse kommunene, og det står 135 innbyggere bak vær folkevalgt.

er det bare 41 innbyggere bak hver av kommunestyrerepresentantene i Fedje kommune. Dette gir innbyggerne i de mindre kommunene flere representanter å henvende seg til, og gjør det mulig med større nærhet mellom innbyggere og politikere.

Vi ser videre av tabellen at det ved kommunestyrevalget i 2003 var en klar sammenheng i Nordhordland mellom innbyggertall og deltakelse. Jo færre innbygger, jo høyere deltakelse. Det er nesten 20 prosent forskjell i valgdeltakelsen mellom Lindås og Masfjorden.

Vurdering av fremtidig medvirkning og deltakelse

Vi har ikke hatt anledning til å vurdere disse egenskapene ved de politiske systemene i hver enkelt av de seks kommunene. Det er også vanskelig å gi en vurdering av framtidig utvikling, ettersom det avhenger av en rekke for oss i dag ukjente variabler.

Men det er en generell og vanlig oppfatning at det er en sammenheng mellom kommunestørrelse (målt i folketall) og politisk deltakelse. En hypotese er da gjerne at innbyggerne i de mindre kommunene er mer politisk aktive enn i de større kommunene, og at lokaldemokratiet har bedre kår i de minste kommunene. Ved å opprettholde "Nå-situasjonen" ivaretas den kvaliteten ved lokaldemokratiet som gir nærhet mellom innbyggere og politikere. Det kan gi (fortsett) høy oppslutning om de formelle kanalene for politisk deltakelse i regionen. Det vil også fremdeles være lett å ta kontakt med en politiker, og på den måten kunne fremme egne interesser og saker ovenfor disse.

Men det finnes både andre kanaler, og andre aspekter ved deltakelse enn nærhet og høy valgdeltakelse. Østlandsforskning (ØF) har gjennomgått tilgjengelig forskning på sammenhengen kommunestørrelse – lokaldemokrati. De mener at kommunens folketall har liten innvirkning på det lokale demokratiet, og sammenfatter de mange forskingsarbeidene på området med følgende konklusjon: Ut fra noen demokratikriterier kommer små kommuner bedre ut enn større kommuner, mens ut fra andre demokratikriterium er det omvendt. Og uansett hvilket kriterium en ser på, er det relativt små forskjeller mellom store og små kommuner.

Det er altså ikke slik at små kommuner kommer svært godt ut etter noen kriterier, mens større kommuner kommer svært godt ut etter andre kriterier. Det er likevel en tendens til at innbyggerne i små kommuner har større tillit til lokale politikere og større tro på at de kan påvirke kommunen, enn innbyggerne i de mer folkerike kommunene. På bakgrunn av dette oppsummerer ØF med at det ikke er grunnlag for hypotesen om at det er en direkte og klar sammenheng mellom kommunestørrelse målt i innbyggertall, og innbyggernes politiske deltakelse.¹³

6.4 Oppsummering – "Nå-situasjonen"

Rollen som tjenesteprodusent

På kort sikt vil effektivitet og tilgjengelighet på tjenestene trolig opprettholdes på samme nivå som i dag. På lengre sikt vil både ressursutnyttelse, tilgangen på kompetanse, den geografisk

¹³ Østlandsforskning *Kriterier for kommuneinndeling*. ØF-rapport nr. 21/2003

lokaliseringen og bredden/dybden i det kommunale tilbudet i stor grad avhenge av i hvilket omfang kommunene samarbeider om oppgaveløsningen. Det er trolig nødvendig med et tettere og mer omfattende samarbeid på flere av tjenesteområdene for å opprettholde et tilfredsstillende nivå. Det gjelder særlig for de spesialiserte utdannings-, og helse og sosialtjenestene. Et samarbeid om mer utviklingsorienterte oppgaver (plan, miljø, landbruk etc.) gir også betydelige gevinster i form av en bedre totalutnyttelse av ressursene i regionen.. I tillegg henger tjenestetilbudet sammen med kommunenes framtidige økonomiske utvikling.

Rollen som samfunnsutvikler

Kommunens framtidige kapasitet som samfunnsutviklere er avhengig av at kommunene står samlet om utviklingen av regionen. De seks kommunene har hver for seg ikke forutsetninger til å ha god nok "tilretteleggings og styringskompetanse" til å være drivekrefter for nærings- og samfunnsutviklingen. Et mer forpliktende og formalisert samarbeid på dette området er en forutsetning for økt kapasitet. Det fordrer også at det også blir tatt et helhetlig og samla grep om tettstedsutviklingen i regionen. Det er gjennom samarbeid og et felles løft at det er mulig å få til en fornuftig og balansert vekst og utvikling i alle av kommunesentrene/tettstedene.

Rollen som lokaldemokratiforvalter

Politikerrollen i kommunene vil trolig ikke forandres vesentlig. Det vil fremdeles være små forhold og relativ nærhet mellom innbyggere og politikere. Denne nærheten kan igjen sikre høy oppslutning om valg og andre politiske aktiviteter. Samtidig kan stadig flere interkommunale løsninger gi større uoversiktliggheit og reduserte styringsmuligheter for politikerne.

7 Nordhordland kommune

Nordhordland kommune vil få 28 000 innbyggere, noe som gjør den til den nest største kommunen i Hordaland. Den vil få et samlet areal på omtrent 1300 km², som gjør den til den fjerde største i Hordaland målt i areal.

En sammensluttet kommune kan utformes på flere måter. Det er relativt stort handlingsrom med hensyn til politisk og organisatorisk utforming av den nye kommunen. I henhold til konkurransegrunnlaget ønsker regionrådet et forslag til en desentralisert politisk og administrativ organisasjonsstruktur. I dette kapitlet drøfter vi hvilke konsekvenser en sammenslutning har for kommunens utøvelse av sine tre roller. Først i kapitlet gjør vi rede for den politiske og administrative organiseringen av kommunen som blir lagt til grunn for analysen.

7.1 Politisk og administrativ organisering

7.1.1 Desentralisering av politisk innflytelse og medvirkning

Vi tar utgangspunkt i at det blir søkt KRD om forsøk med valgkretser i forbindelse med valg til kommunestyre. Dette kan begrunnes ut fra hensynet til å sikre best mulig geografisk representativitet. I henhold til reglementet for forsøk gjelder det for 4 år, med mulighet for forlengelse i 2 år. Det betyr at kommunen kan se på dette som en overgangsordning for en eller to kommunestyreperioder i forbindelse med sammenslutningen.

Vi forutsetter at de gamle kommunegrensene blir brukt som valgkretser. Dette er i dag naturlige avgrensede geografisk enheter som innbyggerne føler identitet og tilhørighet til. Vi ser ikke andre "naturlige" geografiske avgrensinger som kan konkurrere med dagens kommuner. Dersom en ønsker å bryte opp noe av det gamle mønsteret, og/eller etablere mer jevnstore lokale enheter kan man f.eks. dele Lindås i tre og Meland i to kommunedeler.

Det samlede antallet folkevalgte (kommunestyremedlemmer) vil måtte reduseres. Det gir også et høyere forholdstall mellom antallet innbyggere og folkevalgte. Tabellen under viser noen eksempler fra kommuner som er omtrent like store med hensyn til innbyggertall som en ny Nordhordlandskommune.

Kommune	Innbyggere	Kommunestyret	Forholdstal innb-repr
Tønsberg	37 000	49	755
Haugesund	32 000	49	653
Hamar	27 500	39	705
Harstad	23 000	43	535
<i>Nordhordlandskommunene</i>	<i>28 000</i>	<i>134</i>	<i>209</i>

Forholdstall mellom innbyggere og kommunestyrerepresentanter

I Nordhordland i dag er det f.eks. samlet sett mer en tre ganger så mange kommunestyrerepresentanter som i Haugesund og Hamar. Det er ikke realistisk, og heller ikke hensiktsmessig å gjennomføre en så drastisk tilpasning umiddelbart i en ny Nordhordlandskommune. Det vil være naturlig å ha et relativt sett tallrikt kommunestyre i etterkant av en eventuell sammenslutning, bl.a. av hensyn til geografisk representativitet. Men antallet kommunestyrerepresentanter vil trolig likevel halveres i forhold til dagens nivå.

Fordeling av representanter

Det neste spørsmålet blir hvordan representantene skal fordeles mellom valgkretsene (kommunene). Ved valg til Stortinget er landet delt inn i 19 valgkretser som følger fylkesgrensene. Folketallet i hvert fylke er utgangspunktet for tildelingen av antall stortingsplasser (mandater). For å sikre representasjon fra fylker med tynt befolkningsgrunnlag bruker man en utregning som kombinerer folketall med areal. I en sammensluttet Nordhordlandskommune vil det tilsvarende være naturlig å ta hensyn til de store forskjellene i innbyggertall mellom de minste og de største valgkretsene/kommunene. Man må finne en balanse mellom innbyggertall og hensynet til at alle de geografiske områdene skal ha en rimelig representasjon. I et valgsystem for en ny Nordhordlandskommune må derfor vektingen av den geografiske dimensjonen være vesentlig større enn tilfellet er ved et stortingsvalg. Det vil gi en fordeling av representanter som i stor grad er skeiv i favør de minst folkerike valgkretsene/kommunene.

Et relativt sett stort kommunestyre er en av forutsetningene for å kunne opprette en slik ordning. Politiske enighet om at dette er ønskelig er en annen. I tabellen nedenfor har vi gitt eksempler på fordeling av representanter i en Nordhordlandskommune både basert på andelen innbyggere og på prinsippet om en geografisk representativitet. Vi har tatt utgangspunkt i en halvering av (det totale) antallet kommunestyrerepresentanter, og at det nye kommunestyret dermed får 67 representanter. Forholdstallet mellom folkevalgte og innbyggere vil være 1 - 418, som er omtrent det tilfellet er i Lindås i dag.

Kommune	Innbyggere	Andel innb.	Kommunestyret i dag	Kommunestyret Andel innb.	Kommunestyret Geogr. repr.
Lindås	12700	45 %	31	30	16
Meland	6000	21 %	27	14	14
Radøy	4600	16 %	25	11	13
Austrheim	2300	8 %	17	6	9
Masfjorden	1700	6 %	17	4	8
Fedje	700	3 %	17	2	7
Total	28000		134	67	67

Sammensetning av og geografisk fordeling i det nye kommunestyret

Vi ser at dersom vi legger andelen innbyggere til grunn for fordelingen ville den mest folkerike valgkretsen Lindås, med 45 prosent av innbyggerne i den nye kommunene, få 30 representanter. Masfjorden og Fedje som de minst folkerike valgkretsene ville få henholdsvis

fire og to representanter. Med utgangspunkt i at det totale antallet kommunestyrerepresentanter halveres, og ved å vektlegge representasjon fra alle valgkretsene, kan vi forfordele de minste valgkretsene og få en helt annen fordeling. I vårt forslag har vi da gitt valgkretsen Lindås 16 representanter, mens Masfjorden og Fedje får åtte og syv mandat.

Formannskapet

I henhold til kommuneloven velger kommunestyret selv et formannskap på minimum fem personer. Vi forutsetter at formannskapet i den nye kommunen er noe større enn det som er normalt for en kommune av dens størrelse. Med utgangspunkt i at i underkant av en fjerdedel av kommunerepresentanter sitter i formannskapet, vil en kunne ha 11-13 medlemmer. Selv om formannskapet skal gjenspeile styrkeforholdet mellom partiene, er det tradisjon i norske kommuner for konsensusløsninger og bred (partimessig) representasjon. Tilsvarende vil det i en nye Nordhordlandskommune også være mulig å ta geografiske hensyn i sammensetningen av formannskapet. Som et minimum kan partiene bli enige om at det skal være et medlem fra hver valgkrets. En slik ordning kan formaliseres i en eventuell intensjonserklæring og/eller i selve avtalen om sammenslutning. Det vil da være opp til de politiske diskusjonene i etterkant av et valg å følge opp dette.

Egne lokalutvalg for de ulike geografiske områdene

Lokalutvalg kan gis driftsansvar for (noen) viktige brukernære velferdstjenester, som f.eks. oppvekst- (skole og barnehage) og/eller pleie og omsorgstjenester. Det vil på den ene siden sikre nærhet mellom innbyggerne og de folkevalgte som har ansvaret for de mest etterspurte velferdstjenestene. Men samtidig er dette en krevende organisasjonsform med store utfordringer knyttet til økonomistyring, samordning og koordinering og helhet i oppgaveløsningen.

Vi forutsetter at det blir etablert lokalutvalg i den nye Nordhordlandskommunen, men at disse ikke får driftsansvar for viktige velferdstjenester. Lokalutvalgenes fremste funksjon vil være som medansvarlig for tiltak knyttet til "nærmiljøutvikling". Lokalutvalgene kan være samarbeidsorgan for kommunen i saker av særlig interesse for lokalutvalgenes egne geografiske områder. Det innebærer at utvalgene også kan gis et driftsansvar for enkeltoppgaver og enkelttjenester innenfor noen områder. De mest aktuelle områdene for lokalutvalgenes virksomhet som nærmiljøutviklere vil være:

- frivillige lag og organisasjoners virksomhet
- kultur og idrett
- fysisk miljø og lokalt miljøvernarbeid (LA 21 etc)
- skoleutvalg

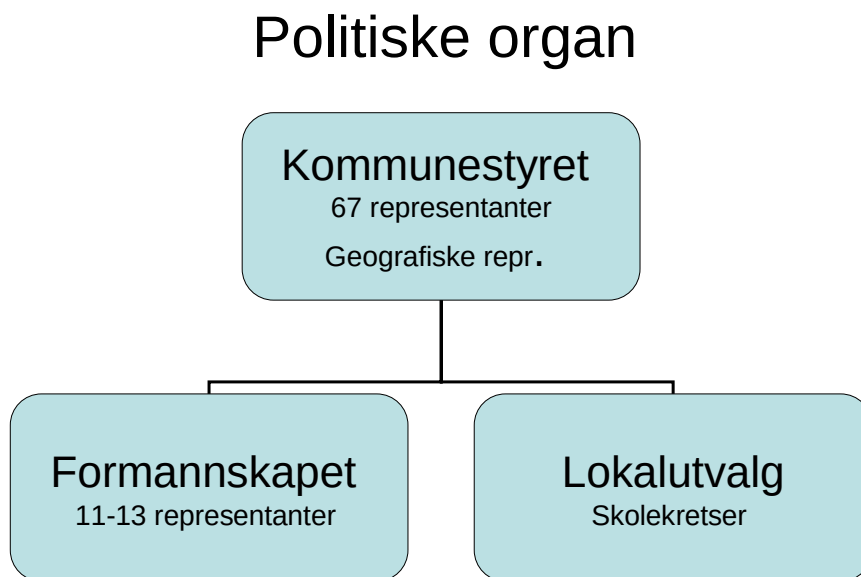
Lokalutvalgene vil i tillegg være viktige høringsinstanser for kommunestyret i de sakene som direkte berører forhold innenfor deres lokalmiljø. Utvalgene kan her gis anledning til å delta i utredningsarbeid, komme med innspill og uttalelser i forbindelse med saker som fremmes for kommunestyret, fremme innsigelser i denne typen saker og benyttes som et ressursorgan for kommunestyrets virksomhet mer generelt.

Denne typen lokalutvalg består vanligvis av folkevalgte politikere og representanter fra nærmiljøets sivile organisasjoner (lokale idrettslag og foreninger etc.). Alternativt kan en velge å la utvalgene være rene sivile organer, og med det i større grad rendyrke dem som de frivillige organisasjonenes talerør. Dersom en velger å inkludere folkevalgte kan disse velges indirekte blant kommunestyrerepresentantene. Utvalget bør så suppleres med noe av den

kompetansen lokalsamfunnets organisasjoner og lag sitter inne med. Der bør være en lav terskel både for nominasjoner og deltakelse i lokalutvalgene på vegne av lokalmiljøet. I forbindelse med valg av sivile representanter bør frivillige organisasjoner, idrettslag og enkeltpersoner gis adgang til å nominere kandidater, og melde sin interesse for å delta. For å støtte opp om lokalutvalgenes arbeid kan kommunen være med å organisere ordningen, og bidra med sekretærressurser. Fredrikstad kommune har i dag 21 slike lokalutvalg og fire personer i sentraladministrasjonen som er ansvarlige for å følge opp utvalgene.

Det vil være behov for en relativt finmasket områdeinndeling for lokalutvalgene. De gjeldende kommunegrensene er slik sett ikke egnet. Skal utvalgene være "nærmiljøutviklere" må de virke innenfor mindre geografiske enheter. Et alternativ inndelingskriterium er skolekretser. Skolene er arenaer som skaper samhandling og grunnlag for en følelse av lokal tilhørighet både blant barn og voksne, og kan slik sett ha vært med på å skape et identitetsmønster. Grensene for skolekretser har også ofte tatt utgangspunkt i andre naturlige og etablerte grenser mellom ulike geografiske områder i en kommune. Det gjør det også mulig å knytte lokalutvalgets aktivitet opp mot aktivitetene ved skolen(e).

Figuren under illustrerer en mulig politisk organisering i den nye Nordhordlandskommunen.



Politisk organisering i Nordhordland kommune

7.1.2 Organisering og lokalisering av funksjoner og oppgaver

Desentralisering er den sentrale premissen for organisering og lokalisering av funksjoner og oppgaver i en ny Nordhordlandskommune.

En hovedpremiss er at de brukernære primærtjenestene, som skoler, barnehager og pleie og omsorgstjenestene skal lokaliseres nært der folk bor. Vi forutsetter derfor at det ikke blir foretatt vesentlige endringer i skole- og barnehagestruktur, eller i lokaliseringen av omsorgsinstitusjoner og omsorgsboliger som en følge av en sammenslutning. Når det gjelder

hjemmetjenester vil disse selvsagt måtte ytes lokalt, men de kan også administreres "desentralt". I større kommuner, og der geografien tilsier det organiseres gjerne hjemmetjenesten (og de andre omsorgstjenestene) i til geografiske soner. De har da gjerne baser og eventuelt en soneledelse i hver enkelt sone.

Vi forutsetter også at det blir opprettet et kommunalt servicekontor i hver av de tidligere kommune. Disse kontorene vil kunne holdes åpne noen dager i uken, og tilby grunnleggende service- og informasjonstjenester. Vi legger videre til grunn at hele området skal tas i bruk, og at oppgaver og funksjoner skal spres. Det innebærer at også de spesialiserte primærtjenestene, utviklingsoppgavene og noen av stabs- og støttefunksjonene kan fordeles mellom de ulike områdene i den nye kommunen. En kan her velge å bruke de eksisterende kommunegrensene som utgangspunkt for fordelingen. Det vil bidra til å spre også denne typen kommunale arbeidsplasser på en større del av det geografiske området.

Fordelingen av oppgaver og funksjoner bør videre gjøres etter hver enkelt områdes (kommunes) forutsetninger for å utføre tjenesten. Vi tar også som utgangspunkt at det bør fordeles funksjoner til alle områdene. Samtidig må det tas hensyn til at det er et særskilt behov for samordning og koordinering mellom noen kommunale tjenester og tjenesteområder. Det tilsier ofte at det er hensiktsmessig å samlokalisere disse tjenesteområdene.

Vår vurdering er at Knarvik vil være et naturlig valg som kommunesenter i en ny Nordhordlandskommune. Knarvik er i dag allerede et regionsenter for kommunene i Nordhordland, bl.a. i kraft av å være den klart mest folkerike tettstaden. Det er også i Knarvik vi finner de fleste regionale og statlige kontorene.

I en desentralisert modell vil ikke valg av kommunesenter ha noen avgjørende praktisk betydning for innbyggernes tilgang til de fleste kommunale tjenester. Det er likevel noen funksjoner som det er naturlig å legge til kommunesenteret, og som dermed innbyggerne i de andre delområdene i mindre grad enn i dag vil ha direkte tilgang til. Det gjelder i hovedsak sentraladministrasjon (rådmannen og ledergruppen) og stab med ansvar for strategiarbeid, planlegging og økonomistyring. I tillegg vil det være hensiktsmessig at de kommunale tjenestene som er nært knyttet opp til de nye regionale arbeids- og velferdskontorenes (NAV-kontorene) arbeidsområder lokaliseres til kommunesenteret Knarvik. Det gjelder hovedtyngden av de kommunale helse- og sosialtjenestene.

Det er relativt moderate avstander mellom de ulike tettstedene i Nordhordland. Unntaket er Fedje, der avhengigheten av ferje gjør avstanden til Knarvik lang for innbyggerne. Avstanden til kommunesenteret vil uansett være moderat for langt de fleste av innbyggerne. Og ettersom en betydelig andel av tjenestene vil lokaliseres utenfor Knarvik vil dette også ha begrenset praktisk betydning for innbyggerne.

En detaljert fordeling av funksjoner og oppgaver der hele området tas i bruk, vil måtte gjøres mer nøye i forbindelse med at en eventuelt forbereder enn sammenslutning av de seks kommunene. Vi vil derfor ikke her ta utgangspunkt i en ferdig konstruert og lagt plan for en ny kommunens administrative organisasjonsstruktur. Vårt utgangspunkt er det *skal* være en desentralisert modell, og at oppgaver og funksjoner skal spres på "hele området". Samtidig tiliser behovet for å se noen av de kommunale tjenesteområdene i sammenheng at det vil være naturlig å samlokalisere noen funksjoner. Vi har nedenfor gitt noen slike eksempler.

Natur, miljøvern og areal:

- Landbruk, skogbruk og miljø

Oppvekst og kultur

- Barnehager, undervisning, PP-tjenesten, barnevern, skolefaglig kompetanse, spesialundervisning, voksenopplæring etc.
- Kultur; kino, musikkskulen etc.

Støttetjenester

- Lønn og regnskap, IKT og eventuelt andre fellestjenester

Plan og bygg

- Oppmåling, kart og geodata (GIS), byggesaker

Tekniske tjenester

- Samferdsel, veger, havner, vann/avløp (VA).
- Brannvern og beredskap

7.2 Nordhordland kommune som tjenesteprodusent

For tjenesteprodusentrollen vurderer vi kriteriene effektivitet, kompetanse og tilgjengelighet. Dette vil bli avgrenset til de spesialiserte utdannings-, og helse og sosialtjenestene og de såkalte utviklingsoppgavene.

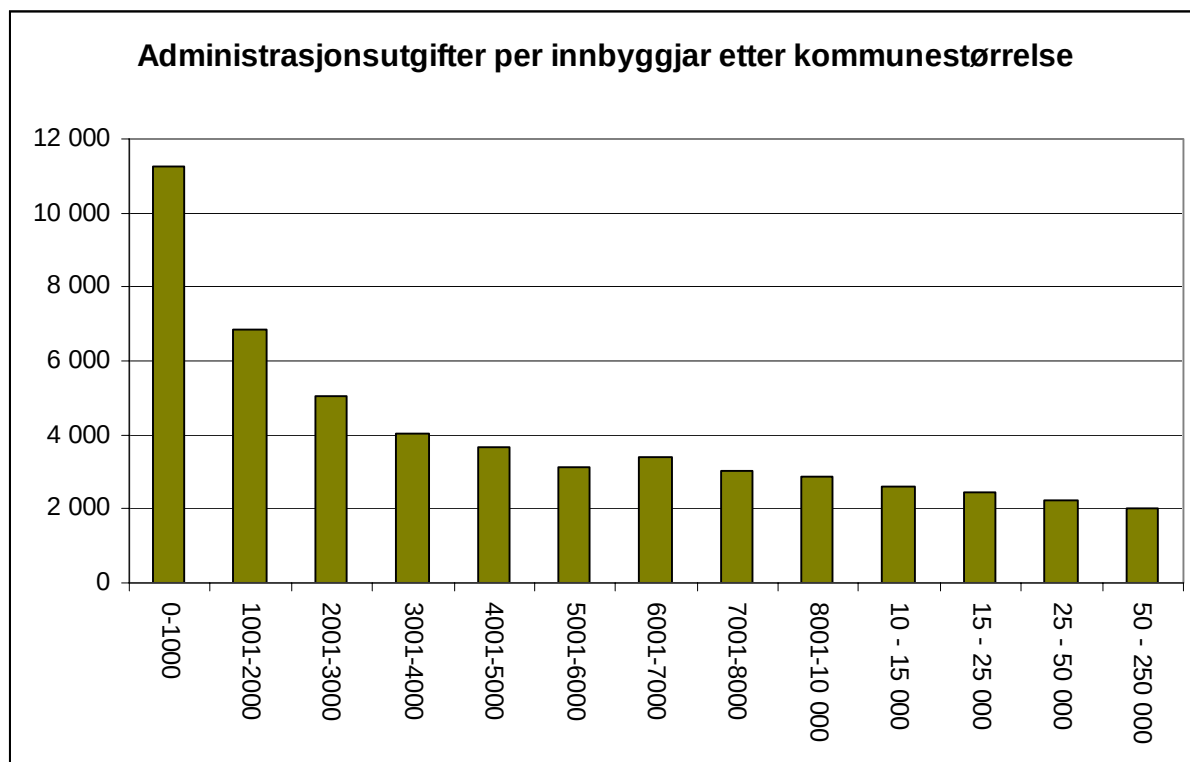
Som nevnt i kap. 6 vil vi med effektivitet i tjenesteytelsen mene hvordan den samlede utnyttelsen og bruken av ressurser i regionen vil kunne være innenfor en sammensluttet kommune. Det er også en nær sammenheng mellom denne typen effektivitet, kompetanse og tilgjengelighet. Effektivitet fordrer kompetanse, og effektivitet og kompetanse øker tilgjengeligheten av tjenesten. De tre kriteriene går over i hverandre, noe vår drøfting under også bærer preg av.

7.2.1 Utnyttelse av de samlede ressursene i tjenesteytingen – Effektivitet og kompetanse

Ved en sammenslutning vil det ikke være realistisk med økonomiske innsparinger på de tjenesteområdene vi ser på i denne utredningen. Potensialet for disse tjenestene ligger heller i å samle kompetansen, og med det heve kvaliteten på tjenesten. Innenfor administrasjon, styring og fellesutgifter vil en sammenslutning derimot trolig kunne gi betydelig innsparinger,

Grunnen til at det ofte fins stordriftsfordeler innen denne delen av kommunal virksomhet, er at en del av oppgavene ikke er proporsjonalt avhengig av antallet innbyggere. Det betyr at en kan slå sammen dagens flere parallelle administrasjoner, kommunestyre og stabsfunksjoner/fellestjenester, og bruke mindre ressurser enn om de driver hver for seg. Figuren under illustrerer sammenhengen mellom kommunestørrelse og

administrasjonsutgifter. Den viser gjennomsnittlig netto driftsutgifter til *Administrasjon, styring og fellesutgifter* pr innbygger for alle kommuner i Norge, gruppert etter innbyggertall.



Gjennomsnittlig netto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter pr innbygger-kommunene gruppert etter kommunestørrelse. Kilde: SSB 2004

Til tross for det relativt entydige bildet skal vi være klar over at det innenfor de ulike kommunestørrelsene er relativt store variasjoner. Når det gjelder Nordhordlandskommunene ligger de i dag omtrent på landsnivået.

En kommunesammenslutning vil trolig også gi bedre muligheter til å rekruttere og beholde kompetanse i regionen. Erfaringer viser at det er lettere for de større kommunene å opprettholde tilstrekkelig kapasitet på et bredt spekter av områder. Dette gjelder i særlig grad for oppgaver som krever spisskompetanse, og for tjenester som er rettet mot en liten andel av befolkningen. Det kreves gjerne et visst befolkningsgrunnlag for å kunne opprettholde tilfredsstillende kapasitet på disse områdene. Dette gjelder for eksempel både for plan- og miljøvernoppgaver og spesialiserte utdannings-, helse- og omsorgstjenester. De mindre kommunene har begrensede muligheter til å etablere store nok fagmiljø til at de ansatte blir gitt mulighet til tilfredsstillende faglig utvikling. Fagmiljø av en viss størrelse er igjen en forutsetning for kvaliteten i tjenestetilbudet. I dag har kommunene enten få stillinger, eller små stillingsbrøker på en del av disse tjenesteområdene. En sammenslutning gir mulighet til å samle ressursene på disse områdene, noe som gir bedre utnyttelse av resursene. Ved at en Nordhordlandskommune lettere kan opprettholde større fagmiljø og god kapasitet blir den også mindre sårbar for bemanningsendringer og svingninger i innbyggernes behov enn det tilfellet er i dag.

7.2.2 Tilgjengelighet

Med tilgjengelighet til de kommunale tjenestene mener vi hvordan tjenestene er geografisk lokalisert, dvs. reisetid og avstander. I tillegg har tilgjengelighet med egenskaper ved selve tjenestene å gjøre, som bredde og dybde i tilbudet, åpningstider og ventetider.

En sammenslutning mellom kommunene i Nordhordland vil gi en ny organisering av de kommunale tjenestene. Det vil få konsekvenser for tilgjengelighetene av tjenestene for innbyggerne. På den ene siden vil avstander og sentralisering gi redusert tilgjengelighet av noen tjenester for innbyggerne. Samtidig vil større kapasitet gi mulighet til økt tilgjengelighet av andre tjenester. Dette i form av kortere ventetid, lengre åpningstider og eventuelt nye typer tjenester.

Det er viktig her å skille mellom tilgjengelighet til ulike typer tjenester. Vi forutsetter som nevnt at de såkalte brukernære tjenestene, som skole, barnehage og pleie- og omsorgstjenester lokaliseres der folk bor. Vi utelukker likevel ikke endringer på sikt på disse områdene i forbindelse med at den nye kommunen vil utnytte eventuelle stordriftsfordeler. Men det er altså hovedsaklig de spesialiserte tjenestene, utviklingsoppgavene og de administrative funksjonene som blir mest berørt av en sammenslutning.

For de spesialiserte utdannings-, og helse og omsorgstjenestene kan den geografiske tilgjengelighetene for innbyggerne reduseres. Det kan bli lengre reiseavstand for mange av innbyggerne. Men samtidig vil det faktiske tilbudet av denne typen tjenester, dvs. bredden og dybden, kunne bli bedre. Dette har bl.a. med større fagmiljø og bedre kompetanse å gjøre, jf. drøftingen foran. Den geografiske avstanden til tekniske tjenester og noen forvaltnings- og utviklingstjenester vil også øke ved en sammenslutning. En sammenslutning fører også til at den sentrale administrasjonen, fellesfunksjoner som økonomi, administrasjon og personal samles i kommunesenteret. Men trolig vil innbyggerne være mindre opptatt av hvor disse tjenestene er lokalisert, ettersom det ikke er tjenester de trenger ofte. Erfaringer fra kommuner som har slått seg sammen de senere årene, er at de etablerer servicekontorer i det som er dagens kommuensenter hvor enkelte deler av disse tjenestene er tilgjengelig.

For en del av de administrative funksjonene bidrar den økende ”elektroniske tilgjengeligheten” av tjenester (skjema, informasjon etc.) til et redusert behov for å oppsøke kommunale kontorer. Dette erstatter selvsagt ikke all behov for fysisk kontakt mellom innbyggere og kommunens ansatte/politikere, men det bidrar til å endre kommunikasjonsformen. Eksempelvis vil innbyggeren i langt mindre grad enn tidligere ha behov for å hente søknadsskjemaer av ulikt slag på kommunens kontorer, fordi disse etter hvert er gjort tilgjengelig på kommunens hjemmesider. Også informasjon, kontakt med administrasjon og politikere er mulig å oppnå via e-post. Referater fra kommunestyremøter legges ut på kommunen hjemmesider sammen med annet nytt i kommunen. Fortsatt er deler av befolkningen ikke aktiv brukere av internett og e-post, men dette vil gjelde stadig færre.

7.3 Nordhordland kommune som samfunnsutvikler

Vi vil her vurdere kapasitet med hensyn til evnen til å være en pådriver for utvikling i sitt lokalsamfunn. Vi har også begrenset oss til oppgavene som tilrettelegger for næringsutvikling og som partner overfor andre lokale og regionale aktører, som f.eks. lokalt næringsliv og fylkeskommunen.

7.3.1 Kapasitet til å skape utvikling

Vår vurdering er at en sammenslutning vil kunne øke Nordhordlandsregionens kapasitet som samfunnsutvikler. Hovedgrunnen til det er at det vil gjøre at dagens kommunegrenser ikke lenger vil være til hinder for ei helhetlig politisk behandling av viktige spørsmål for hele regionen.

En sammenslutning vil også gi økt tilgang på, og en bedre samling av kompetansen på næringsutvikling, planlegging, og miljøvern i regionen. Det vil kunne gi et bredere og mer robust fagmiljø for å drive næringsutvikling innenfor en og samme forvaltningsenhet. Med å samle kompetansen og beslutningene i den samme forvaltningsenheten vil det også være betydelig lettere å ta viktige næringsmessige strategiske beslutninger enn tilfellet er innenfor regionrådets kompliserte og tidkrevende beslutningsstruktur.

Kommuneplanleggingen vil også omfatte et større areal med et vesentlig høyere befolkningsgrunnlag. Det gir mulighet til mer helhetlig planlegging for hele regionen. Det gjør det lettere å se utviklingen av hele regionen i sammenheng, med tanke på å skape utvikling i alle delområdene i regionen. Det gir f.eks. mulighet for en mer helhetlig tettstedsutvikling der planer for lokalisering og utvikling av de ulike tettstedene blir sett i sammenheng.

En stor Nordhordlandskommune vil også få økt kapasitet og bedre forutsetninger for å være en likeverdig partner med andre offentlige og private aktører. Økt kommunestørrelse kan gi økt regionale tyngde utad. Et vesentlig sterkere kommunalt fagmiljø vil trolig gjøre kommunen mer spennende som samarbeidspartnere for både private og statlige aktører. Dette kan ha betydning for hva slags oppgaver/aktiviteter regionen kan bli tilført.

7.3.2 Befolkningsutvikling og bosettingsmønsteret

Hvordan vil så en sammenslutning kunne påvirke befolkningsutvikling og bosettingsmønster i Nordhordland?

Befolkningsutvikling i regionen

Vår vurdering er at en sammenslutning i liten grad vil påvirke den samlede befolkningsutviklingen i Nordhordland.

Som Østlandsforskning peker på er de demografiske endringene et resultat av samspillet mellom flere utviklingstrekk i samfunnet. Det er lite sannsynlig at kommunestrukturen historisk har hatt vesentlig innflytelse på de tunge demografiske utviklingstrekkene, så som fruktbarhet, aldersstruktur og fødselsunderskudd. Kommunestruktur har trolig heller ikke hatt særlig påvirkning på størrelsen og sammensetningen av flyttestrømmene. Det er etterspørselen etter arbeidskraft som sterkest har styrt både retning og størrelsen til flyttestrømmene.

I Hordaland er det først og fremst Bergensområdet som har hatt størst etterspørsel etter arbeidskraft. Vi ser også både av flytte- og pendelmønsteret fra Nordhordland at Bergen og omegn trekker befolkningen i regionen. Utviklingen i retning av flere pendlere til Bergensområdet fra de sørlige delene av Nordhordland vil sannsynligvis fortsette også med en sammenslutning. Den kan også stimuleres ytterligere dersom samferdselsprosjektene på fastlandssiden av Nordhordlandsbrua blir en realitet. For befolkningen som bor i sørlige del av Nordhordland vil Bergensområdet trolig være aktuelt pendleområde for stadig flere.

En kommunesammenslutning vil trolig bare kunne påvirke folketallsutviklingen i den grad den gir endringer i sysselsetting. Ulike forhold trekker i hver sin retning.

Noen forhold tilsier at en Nordhordlandskommune kan bidra til å øke egedekningen av arbeidsplasser i regionen. En storkommune kan for det første gi større trykk og mer tyngde rundt arbeidet med å skape flere arbeidsplasser i egen region. De seks kommunene har i dag relativt liten egedekning av arbeidsplasser. Det betyr at de har lite arbeidsplasser sammenliknet med befolkningstallet lokalisert i egen kommune. En felles kommune vil bety et større og sterkere kommunalt næringsapparat. Dette kan være viktig for en region som ønsker å satse på nyetableringer og videreutvikling av eksisterende næringsliv.

For det andre vil en sammenslutning også gi et sterkere regionsenter i Knarvik. Dette kan være en viktig faktor for å utvikle Nordhordlandsregionen. Det vil bl.a. være sentralt for å beholde og etablere arbeidsplasser innen tertiærnæringer som er noe kunnskapsintensivt. Et sterkere regionsenter i Knarvik kan også gi regionen uttelling i form av flere offentlige arbeidsplasser og funksjoner. Dersom sentrale myndigheter skulle finne på å desentralisere flere oppgaver til kommuner "med forutsetninger for å løse dem" vil Nordhordland kommunes totale befolkningsgrunnlag og geografiske omfang gjøre den høyaktuell til å ta på seg nye oppgaver. Nordhordland kommune vil f.eks. kunne ta på seg videregående opplæring.

Samtidig er kommunen største arbeidsgiver i alle de seks kommunene. Andelen kommunale arbeidsplasser er i Masfjorden, 43 prosent, Radøy 40 prosent, Austrheim 38 prosent, Meland 33 prosent, Fedje 30 prosent og Lindås 27 prosent. En sammenslutning vil uansett gi færre kommunale arbeidsplasser i Nordhordlandsregionen. Særlig gjelder dette administrative funksjoner og stabs- og støttefunksjoner. En del av de kommunalansatte må over i ny jobb, som igjen kan innebære økt reiseavstand. Erfaringsmessig skal det imidlertid mye til for at dette skal gi folketallsendringer av noe betydelig omfang, verken i den ene eller den andre retningen. Dersom noen mister jobben som følge av kommunesammenslutningen, er det mange andre måter å tilpasse seg dette på enn bare å flytte ut av regionen. Og på den annen side, kan administrative innsparinger kanskje gi flere jobber i den brukernære tjenesteproduksjon, som lokaliseres der folk bor, og som står for hovedtyngden av den kommunale sysselsettingen.

Bosettingsmønsteret

Til en viss grad har endringer i kommunestrukturen betydning for bosettingsmønsteret. Hovedsakelig gjennom den geografiske fordelingen av kommunale arbeidsplasser og tjenester. Særlig gjelder dette for områder med et stort antall kommunale arbeidsplasser, som Nordhordland. At skoler, barnehager og pleie- og omsorgstjenester desentraliseres i en Nordhordlandskommune vil være et viktig bidrag til å opprettholde bosettingsmønsteret. Det gir innbyggerne i de ulike delområdene både arbeidsplasser og nærhet til primære velferdstjenester. En fordeling av andre og mer spesialiserte kommunale funksjoner vil kunne

forsterke denne effekten. Dette er også bakgrunnen for at vi i denne utredningen tar utgangspunkt i en desentralisert modell.

Samtidig er det begrenset hva kommunen gjennom kommunal organisering kan oppnå med hensyn til hvor folk velger å bosette seg. Vår vurdering er at de generelle trendene i flyttemønsteret, uavhengig av framtidig kommunestruktur vil virke i retning av en sentralisering i og rundt tettstedene i Nordhordland. En sammenslutning kan bidra til å forsterke denne utviklingen, og konsentrere den rundt færre tettsteder. Internt i den nye Nordhordlandskommunen må vi derfor uansett forvente en økt konsentrasjon av bosettingen i den sørlige delen av regionen, dvs. rundt regionsenteret Knarvik og Frekhaug.

7.4 Nordhordland kommune som lokalpolitisk arena

7.4.1 Politikerollen og politisk styring

Det å være politiker i en storkommune med ca. 28 000 innbyggere er forskjellig fra dagens situasjon for lokalpolitikere i de relativt små kommunene i Nordhordland. En sammenslutning i seg selv vil også prege den politiske virksomheten i den nye kommunen. Rollen som lokalpolitiker i Nordhordland kommune vil derfor være noe forskjellig fra det de er vant til i dag.

Egenskaper ved lokaldemokratiet dreier seg også om hvilke type saker lokalpolitikere har innflytelse over. Innenfor en sammensluttet Nordhordlandskommune vil de folkevalgte få anledning til å påvirke flere og større saker enn det som er tilfellet for de folkevalgte i dag. Saksområdet vil både være bredere og mer komplekst, og større oppgaver skal fordeles på færre politikere. Det innebærer at politikere i større grad må konsentrere seg om rollen som strateg og "politikkutformer". Rommet for å være ombudspolitiker blir mindre i en større kommune, og en får i mindre grad være med på å påvirke enkeltsaker. Det er trolig delte meninger blant lokalpolitikere om dette er en gunstig utvikling eller ikke.

Noen av de folkevalgte vil oppleve at kommunepolitikken blir mer vital og interessant enn i dag fordi sakene blir større og mer komplekse. De kan oppleve den politiske debatten som klarere og mer prinsipiell enn de opplevde det i de mindre kommunene. Disse vil kunne se på en sammenslutning som en vitalisering av lokalpolitikken. Politikere har ikke lenger anledning til å drive detaljstyring, og må bli mer bevisste på hvilke fullmakter som kan delegeres til administrasjonen. Oppgavefordelingen mellom politikk og administrasjon kan bli tydeligere. På den negative siden kan kravet til overordnet og strategisk orientering føre til misnøye blant noen politikere. Mange er motivert for politiske engasjement nettopp ut fra bestemte politikkområde eller enkeltsaker. For disse vil trolig kravet til overordnet tenking føre til en opplevelse av avmakt. Nærheten til velgerne blir heller ikke som før. Kontakten mellom velgerne og kommunestyrerepresentantene kan oppleves som svakere enn tidligere i en større kommune.

7.4.2 Politisk medvirkning og geografisk representasjon

I Nordhordland kommune vil det stå vesentlig flere velgere bak hver enkelt kommunestyrerepresentant. Det vil totalt være færre lokale folkevalgte og henvende seg til for innbyggerne. Økt avstand mellom innbyggerne og de folkevalgte kan gjøre det vanskeligere enn det er i dag for innbyggerne og påvirke politiske avgjørelser. Gitt en fordeling av kommunestyrerepresentanter som vi skisserte i kap 7.1.1. vil det jevnt over bli et forholdstall som er dobbelt så stort som dagens, også når vi bryter dette ned på hvert enkelt område. Dette vil trolig relativt sett oppleves som den største overgangen for de minst folkerike kommunene, som i dag er den beste "dekning" av politikere. I tabellen under har vi illustrert det nye forholdet mellom antallet innbyggere og politikere.

Kommune/ valgkrets	Repr. k.styre idag	Forhold innb-repr. I dag	Repr. nytt k.styre	Forhold innb-repr. Nytt k.styre
Lindås	31	410	16	794
Meland	27	222	14	429
Radøy	25	184	13	354
Austrheim	17	135	9	256
Masfjorden	17	100	8	213
Fedje	17	41	7	100
Total	134	209	67	418

Forholdstall innbyggere - kommunestyrerepresentanter

En konsekvens er at den geografiske representasjonen i området blir svekket. En ordning med valgkretser i tråd med de eksisterende kommunegrensene vil sikre representasjon fra alle delområdene i den nye kommunene. Men det nye kommunestyret vil likevel trolig ha færre representanter fra Fedje, Masfjorden og Austrheim enn det i dag er kommunestyrevalgte i de tre kommunene. Innbyggerne i disse kommunene/delområdene i den nye kommunen vil altså ha færre politikere fra deres eget område å ta direkte kontakt med.

En ny kommune gir også større fysiske avstander, som igjen kan gi mindre direkte kontakt mellom innbyggerne og politikerne. Når det i dag er en kommunestyrerepresentant pr 41 innbyggere i Fedje og en pr 100 innbyggere i Masfjorden er det stor sjanse for at de fleste kjenner en folkevalgt. Det gjør det i utgangspunktet relativt lett for innbyggerne å ta direkte kontakt med sine politikere. I en ny og større kommune, og med relativt sett færre politikere vil den faktiske fysiske avstanden mellom velger og folkevalgt øke. Det nye kommunestyret vil trolig også i mindre grad kunne være opptatt av de helt lokale sakene, og det vil være vanskeligere for innbyggerne å påvirke kommunestyret i slike saker.

Samtidig vil den teknologiske utviklingen gjøre det mulig å redusere avstanden mellom gjennom ulike former for elektronisk demokrati (e-demokrati). Teknologien i seg selv, og større tilgang på denne i befolkningen gir muligheter for å utvikle nye demokratiske arenaer i den nye storkommunen.

7.4.3 Politisk deltakelse

Som nevnt viser forskingen at det ikke er noen klar sammenheng mellom kommunestørrelse målt i innbyggertall og demokrati, i betydningen deltakelse og lokal påvirkningskraft. Vi ser at det i de store kommunene er et noe høyere innslag av såkalte alternative deltakelsesformer, som deltakelse i aksjoner, opprop og demonstrasjoner m.m.. (Bukve, 2002). Samtidig er det slik at valgdeltakelsen generelt er høyere i mindre kommuner, noe som også er tilfelle i Nordhordland (jf. kap. 6.3.2). I tråd med dette kan vi kanskje forvente at valgdeltakelsen og det politiske engasjementet blir mindre i en ny Nordhordlandskommune enn den er i kommunene i dag.

Men like sannsynlig er det at en sammenslutning bidrar til en politisk mobilisering i området. Det gjelder trolig i områdene som i dag utgjør de minste kommunene. Disse innbyggerne vil trolig være særlig opptatt av å sikre sitt eget lokalmiljøs interesser innenfor et nytt politisk regime. Vi vet at mange innbyggere ofte føler sterkere tilhørighet og identitet til sin grend eller sin bygd, enn de gjør til kommunen. En kommunesammenslutning øker avstanden til de politiske avgjørelsene. Det kan bidra til at innbyggerne opplever det som enda viktigere enn i dag å delta i valg og annen politisk aktivitet. Det kan gjøre det lettere for lag og interesseorganisasjoner med lokale profil, og lokale interesser å få oppslutning om sitt arbeid. Engasjementet i lokale foreninger og lagsarbeid kan med det øke, og organisasjonene kan bli mer aktive.

Den nye kommunen kan også selv arbeide aktivt med å sikre lokal påvirkning og engasjement gjennom å etablere formelle ordninger og arenaer for dialog med lokale interessegrupper. Noen eksempler på tiltak og arenaer for å sikre nærdemokrati og innvirkning er:

- La etablerte og nye grendeutvalg fungere som høringsinstanser på vegne av lokalsamfunnet i saker som er viktige for lokalmiljøet.
- Arbeide for at lokallagene av de politiske partiene nominerer folk frå ulike lokalsamfunn på sine valglistor til kommunestyret.
- Lokalsamfunn som oppretter egne valglistor i samband med valg til kommunestyret, (bygdelistor o.l.)
- Arbeide for økt brukeinnvirkning. Det kan en f.eks. gjøre gjennom ordninger for brukervalg, eller ved å knytte lokale utvalg av brukere, pårørende eller foresatte til tjenestesteder eller institusjoner som er lokalisert i lokalsamfunnet.

7.5 Oppsummering – Nordhordland kommune

Rollen som tjenesteprodusent

For de tjenesteområdene vi har vurdert i denne utredningen vil en sammenslutning i liten grad gi økonomiske innsparinger. Men ved å samle kompetansen i en kommune vil kunne få en vesentlig bedre og mer effektiv utnyttelse av de samlede ressursene i tjenesteytingen. Det vil igjen kunne være med på å heve kvaliteten. Innenfor administrasjon, styring og fellesutgifter vil en sammenslutning derimot trolig kunne gi betydelig innsparinger. For innbyggerne kan det bli lengre reisevei og dermed dårligere tilgjengelighet til en del tjenester. Dette vil først og fremst gjelde de spesialiserte utdannings- og helse og sosialtjenestene, tekniske tjenester, og administrative funksjoner. Men samtidig kan økt kapasitet og bedre tilgang på kompetanse gi bedre tilgjengelighet til andre tjenester.

Rollen som samfunnsutvikler

En sammenslutning vil kunne øke Nordhordlandsregionens kapasitet som samfunnsutvikler. Det gir økt tilgang på, og en bedre samling av kompetansen på næringsutvikling, planlegging, og miljøvern i regionen. Et bredere og mer robust fagmiljø kan da drive næringsutvikling innenfor en og samme forvaltningsenhet. Det gir mulighet til mer helhetlig planlegging for hele regionen. En stor Nordhordlandskommune vil også få økt kapasitet og bedre forutsetninger for å være en likeverdig partner med andre offentlige og private aktører. Økt kommunestørrelse kan gi økt regionale tyngde utad.

Rollen som lokaldemokratiforvalter

Rollen som lokalpolitiker i Nordhordland kommune vil bli noe forskjellig fra det de er vant til i dag. De folkevalgte får anledning til å påvirke flere saker, saksområdet vil både være bredere og mer komplekst og politikerne i større grad må konsentrere seg om rollen som strateg og "politikkutformer". Det er trolig delte meninger om dette er en gunstig utvikling eller ikke. Noen av de folkevalgte vil oppleve at kommunepolitikken med dette blir mer vital og interessant enn i dag. Samtidig kan kravet til overordnet og strategisk orientering føre til misnøye blant noen politikere, ettersom mange nettopp er motivert for politiske engasjement nettopp ut fra bestemte politikkområde eller enkeltsaker. For disse vil trolig kravet til overordnet tenking føre til en opplevelse av avmakt.

Nærheten til velgerne blir heller ikke som før. Det vil totalt være færre lokale folkevalgte og henvende seg til for innbyggerne. En konsekvens er at den geografiske representasjonen i området blir svekket. Kontakten mellom velgerne og kommunestyrerepresentantene kan oppleves som svakere enn tidligere i en større kommune. Økt avstand mellom innbyggerne og de folkevalgte kan gjøre det vanskeligere enn det er i dag for innbyggerne og påvirke politiske avgjørelser. Samtidig kan en sammenslutning bidra til en politisk mobilisering i området. Innbyggerne kunne bli enda mer opptatt av å sikre sitt eget lokalmiljøes interesser innenfor et nytt politisk regime. Det blir enda viktigere enn i dag for innbyggerne å delta i valg og annen politisk aktivitet. Det kan gjøre det lettere for lag og interesseorganisasjoner med lokale profil, og lokale interesser å få oppslutning om sitt arbeid. Engasjementet i lokale foreninger og lagsarbeid kan med det øke, og organisasjonene kan bli mer aktive.

Kvaliteten på lokaldemokratiet, og om en har et vitalt lokaldemokrati er i realiteten først og fremst avhengig av kommunen sin evne og vilje til å legge til rette for deltakelse, og innbyggernes egen evne til å ta i bruk de mulighetene som finnes. Det betyr at kommunen må prioritere det å inkludere innbyggerne, de lokale lag og foreninger, idrettslag og interesseorganisasjoner i de politiske prosessene. Dette må gjøres både i forbindelse med lokalvalg, og i perioden mellom valg. Det siste innebærer at det er etablert arenaer for dialog og innvirkning der innbyggerne og ulike interessegrupper kan møte de politiske beslutningstagerne. Den teknologiske utviklinga gjør at vi i tiden fremover trolig vil se en stor utvikling i e-demokratiske løsninger. Større kommuner kan ha bedre kapasitet til å prioritere denne typen arbeid, ettersom det ofte krever både kompetanse og ressurser som de mindre kommunene ikke har. Det vil kunne redusere demokratitapet regionen opplever som en følge av økt avstand mellom innbyggerne og politikerne. På den måten kan en sammensluttet Nordhordlandskommune gi lokaldemokratiske gevinster for innbyggerne.

8 Samkommunen Nordhordland

I Kommuneproposisjonens omtale av samkommunen og forsøk heter det at forsøksvirksomhet bør baseres på modeller som i hovedsak har det samme innhold som det forslag som ble sendt på alminnelig høring fra departementet i 2005. KRDs modell for samkommunen skiller seg på enkelte punkter fra det eneste eksempelet vi har på en samkommune, nemlig det pågående samarbeidet mellom kommunene Levanger og Verdal i forsøket med Innherred samkommune. Vi har i diskusjonen nedenfor tatt utgangspunkt i de føringer KRD legger angående samkommunen, men har på enkelte punkter sett hen til alternative løsninger i lys av Innherred samkommunes modell. Samkommunen må fortsatt organiseres som forsøk etter forsøksloven og er således ikke av "permanent" karakter. Departementets høringsnotat er skrevet som om modellen skulle være av en mer varig karakter. På flere områder kan derfor departementets modell være lite hensiktsmessig gitt samkommunens forsøksstatus. Vi omtaler dette mer spesifikt nedenfor.

8.1 Aktuelle oppgaver

Det fundamentale spørsmålet for Nordhordland er knyttet til vurderingen av hvilke kommunale oppgaver som eventuelt skal overføres fra kommunene og til samkommunen. Hvilke oppgaver som overføres, har betydning for alle andre prinsipielle spørsmål og egenskaper ved samkommunemodellen. Oppgavene kan ha betydning for politisk styringsmodell, administrasjon og økonomi. Oppgaver har også betydning for forhold knyttet til tjenesteproduksjon, samfunnsøkonomi, lokaldemokratiet og for innbyggerne.

Det foregår i dag et omfattende interkommunalt samarbeid mellom kommunene i Nordhordland. Samarbeidet omfatter både utviklingsoppgaver som krever et kommuneoverskridende perspektiv og mer spesialiserte og kompetansekrevende tjenester som ofte er utsatt for etterspørselssvingninger. Ved utvikling av skissen for Nordhordland samkommune er det naturlig å ta utgangspunkt i de oppgaver som kommunene i dag samarbeider om eller oppgaveområder der det har vært utredet behov for kommuneoverskridende oppgaveløsning og/eller perspektiv (f.eks. felles plandokumenter og strategier). Vi er klar over at samarbeidet varierer når det gjelder antallet kommuner som er med i samarbeidet og grad av omfang og formalisering av samarbeidet. Likevel mener vi nåværende samarbeid er et riktig utgangspunkt for utvikling av en skisse for Nordhordland samkommune. Det kan selvfølgelig være andre oppgaveområder som er aktuelle. F.eks. kan landbruk og bygdeutvikling samt miljøvernoppgaver overføres til samkommunen. Flere steder i landet - og også i Innherred - er det omfattende samarbeid på disse områdene.

Vi vil også understreke at oppgaveoverføringen kan være fleksibel. Ikke alle av de nedenfor nevnte oppgaver er nødvendigvis aktuelle. Dessuten kan en skrittvis utvikling av samkommunen med tilførsel, men også tilbakeføring av oppgaver, være mulig. Men en

forutsetning for å utvikle en samkommune er at det overføres betydelig oppgaver til samkommunen som krever politisk styring og kontroll. Oppgaver som kan være aktuelle å overføre til Samkommunen Nordhordland er listet opp i tabellen nedenfor.

Samfunnsutviklingsoppgaver	Tjenesteoppgaver	Administrasjon, stab og støttefunksjoner – tekniske tjenester
Næringsutvikling, markedsføring av regionen, reiseliv, tiltak overfor entreprenører og småbedrifter	Legevakt	Renovasjon
Planlegging, geodata, byggesak	Jordmor	Arkiv
Infrastruktur for IKT	Bibliotek	Næringsmiddeltilsyn
Kultur	Veterinær	Skatteoppkreving
Interessehevding overfor naboregioner, stat, fylkeskommune og internasjonalt sammenheng på viktige områder for regionen	Barnevern	Brannvern
Fremme og samordne kommunenes innsats for felles mål i regionen	Alkoholkontroll	Revisjon
	Pedagogisk – psykologisk tjeneste	Innkjøp
	Opplæringskontor	

Aktuelle oppgaver som kan overføres samkommunen

8.2 Politisk organisering

8.2.1 Samkommunestyrets medlemmer

Nordhordland samkommune vil omfatte nesten 30 000 innbyggere, men antall innbyggere i kommunene er svært varierende. Fedje kommune som den minste har om lag 700 innbyggere, mens Lindås har omtrent 13 000 innbyggere.

I KRDs utgangspunkt, jf høringsnotat 2005 om samkommunemodellen, heter det at hver av kommunene bør ha minimum tre representanter i samkommunestyret. Departementet setter ikke en øvre begrensning i antall representanter. Dersom vi legger departementets retningslinjer til grunn, vil det innebære at Nordhordland samkommunestyre vil ha minimum 18 representanter. Generelt vil det være slik at desto flere representanter kommunene oppnevner til samkommunestyret, desto mer representativ kan samkommunestyret sies å være. Flere representanter kan gi forutsetninger for bredde i antall partier som er representert, kjønns- og aldersbalanse.

Samtidig må antallet representanter i samkommunestyret vurderes i lys av hvor mange oppgaver samkommunen skal ha ansvaret for. Et omfattende styre med få oppgaver, kan oppfattes som en overdimensjonert styringsordning. Videre kan hensynet til beslutningseffektivitet og oversiktighet trekke i retning av at antallet styrerepresentanter ikke blir for stort.

Det bør vurderes om kommunene skal ha likt antall representanter i samkommunestyret. Kommunene har et svært ulik befolkningsgrunnlag. Det er viktige argumenter for at antall innbyggere en kommune har bør ha betydning for antallet representanter fra den berørte kommune. Dersom kommunene er likt representert vil innbyggerne i de minste kommunene prinsipielt sett ha en langt sterkere innflytelse i samkommunen enn innbyggerne i de større kommunene. Det bør derfor vurderes om kommune skal ha et ulikt antall representanter i samkommunestyret, i lys av kommunestørrelse. Imidlertid vil det, på grunn av hensynet til omfanget av samkommunestyret, være vanskelig å utvikle et styre som helt ut tar hensyn til antall innbyggere i kommunene. Skulle representasjonen vært proporsjonal, ville styret hatt svært mange representanter.

Et alternativ til en viss grad av forholdstall til samkommunestyret, er å vekte representantenes stemmer. En slik ordning vil innebære at representantene fra de største kommunene tillegges flere stemmer ved vedtak enn representantene fra de mindre kommunene. En slik ordning er ikke vurdert av KRD. Fordelen ved en slik modell er at den ivaretar hensynet til en hensiktsmessig størrelse på styret og at den ivaretar hensynet til kommunenes størrelse.

I denne diskusjonen er det grunn til å understreke at samkommunestyrets medlemmer skal drive kommuneoverskridende politikk og har et mandat som omfatter hele Nordhordland. Styrets representanter skal beslutte om og se hele regionen i sammenheng. Man er ikke representert i samkommunen for primært å ivareta egen kommunes interesser.

8.2.2 Kjønnss- og partimessig representativitet

Kommuneloven inneholder regler for valg av folkevalgte organer. Disse reglene skal bl.a. sikre en kjønnsmessig balansert sammensetning av organene. Etter KRDs oppfatning er det ingen hensyn som taler for at disse reglene ikke skal gjelde ved valg av medlemmer til samkommunestyret. Resultatet av de valg som blir gjennomført i de deltakende kommuner, kan likevel medføre at samkommunestyret blir kjønnsmessig skjevt sammensatt, men det er altså opp til partiene og kommune selv å ta ansvar for kjønnsbalansen.

En annen utfordring er å sikre partimessig representativitet. Særlig vil innflytelsen for deltakerkommunenes mindretallspartier kunne bli svekket. Slike utfordringer kan i og for seg bøtes på gjennom at det blir valgt et visst antall representanter fra hver kommune. Et høyt tall representanter i den besluttende forsamling kan imidlertid gjøre at beslutningsorganet får et lite hensiktsmessig omfang i forhold til de beslutninger som skal tas. Etter KRDs oppfatning er imidlertid disse utfordringer kommunene selv vil måtte løse uten at det i lov gis detaljerte regler om antallet representanter.

8.2.3 Samkommunens politiske ledelse

Av hensyn til samkommunestyrets funksjoner, anser departementet det som nødvendig at det velges en leder av styret. Departementet ser det som hensiktsmessig at reglene i kommuneloven bestemmelser om ordfører og varaordførere tilsvarende kommer til anvendelse når det gjelder leder og nestleder for samkommunestyret. Leder av styret vil være samkommunens rettslige representant, dvs. at vedkommende underskriver på samkommunens

vegne og opptrer i rettssaker hvor samkommunen er part. På samme måte som etter kommuneloven bestemmelser bør det være slik at dersom leder trer midlertidig ut av sitt verv, rykker nestleder opp som leder og det velges en ny midlertidig leder.

Valgbar til vervet som leder og nestleder er de som er valgt som representanter i samkommunestyret. Departementet ser det som naturlig at valget av leder og nestleder foretas av samkommunestyret selv.

Den alminnelige valgperioden for leder og nestleder fastsettes til den samme som for samkommunestyrets medlemmer. Kortere lederperioder kan imidlertid avtales. Det vil heller ikke være noe til hinder for at kommunene avtaler at ledervervet skal gå på omgang mellom kommunene i form av en "turnusordning". Kommunene vil selv måtte vurdere hvilken lederordning som er mest hensiktsmessig for sin del. Dette bør fremgå av samarbeidsavtalen.

8.2.4 Opprettelse av underliggende utvalg m.v.

Jo flere oppgaver og myndighet som legges til en samkommune ved samkommunestyret – desto mer behov vil det kunne være for samkommunestyret til å kunne delegere sine oppgaver til underliggende organer og til sin administrasjon. Departementet mener det ikke skal gjelde begrensinger for samkommunestyrets frihet til å gjøre dette, med mindre deltakerkommunene selv har avtalt noe annet.

Departementet ser også behov for at kommunelovens bestemmelser om utvidet myndighet i hastesaker for eventuelle faste utvalg som opprettes skal gjelde, såfremt deltakerne ikke har avtalt noe annet.

For valgbarhet for representanter til eventuelle underliggende organer foreslås det at kommunelovens bestemmelser skal gjelde. Dette innebærer at også andre enn de som er valgt som representant i samkommunestyret, vil kunne velges som medlem til et eventuelt underliggende organ.

Det er ikke et lovpålagt krav at samtlige kommuner er representert i de underliggende organer, men dette kan være fordelaktig når slike organer får beslutningsmyndighet.

8.2.5 To alternative eksempler på politisk organisering

Dersom vi fullt ut skulle fulgt prinsippet om at antall styrerepresentanter skal følge proporsjonalt med antall innbyggere i kommunene og at hver kommune skal ha minimum tre representanter ville det resultere i følgende fordeling:

Kommune	Innbyggere	Andel innbyggere	Antall samkommune-representanter
Lindås	12 700	45 %	54
Meland	6 000	21 %	26
Radøy	4 600	16 %	20
Austrheim	2 300	8 %	10
Masfjorden	1 700	6 %	7
Fedje	700	3 %	3
Totalt	28 000		120

Samkommunestyret blir ved en slik modell en mastodont og ville innebære at nesten samtlige kommunestyrerepresentanter også sitter i samkommunestyret. Det er åpenbart at dette ikke er en god løsning. Sammensetningen av samkommunestyret vil måtte innebære at de større kommunene får relativt mindre representasjon pr innbygger enn de små kommunene.

Alternativet vi da står overfor er å redusere proporsjonaliteten i antall representanter. Med utgangspunkt i KRDs krav til 3 representanter fra hver kommune (som innebærer 18 representanter), kan en måte å fordele representantene på være å kategorisere kommunene overordnet etter antall innbyggere. F. eks slik at Fedje, Masfjorden og Austrheim har 3 representanter, Radøy og Meland 4 representanter og Lindås 5 representanter. Fordelingen ville da bli slik:

Kommune	Innbyggere	Andel innbyggere	Antall samkommune-representanter
Lindås	12 700	45 %	5
Meland	6 000	21 %	4
Radøy	4 600	16 %	4
Austrheim	2 300	8 %	3
Masfjorden	1 700	6 %	3
Fedje	700	3 %	3
Totalt	28 000		22

Et tredje alternativ er å vekte representantenes stemmegivning. Modellen kan ta utgangspunkt i at samtlige kommuner har 3 representanter, men at stemmenes vekt vektes etter antall innbyggere. Det ville gi følgende modell.

Kommune	Innbyggere	Vekt i stemmer	Antall samkommune-representanter
Lindås	12 700	45 %	3
Meland	6 000	21 %	3
Radøy	4 600	16 %	3
Austrheim	2 300	8 %	3
Masfjorden	1 700	6 %	3
Fedje	700	3 %	3
Totalt	28 000		18

8.3 Administrativ organisering

8.3.1 Administrativ ledelse

KRD legger til grunn at samkommunen skal ansette en egen administrasjonssjef. Samkommunestyret vil for sine beslutninger være underlagt de samme krav til forsvarlig saksforberedelse som gjelder for kommunestyret og folkevalgte organer. KRD finner at det er

behov for å sikre en tilfredsstillende saksforberedelsesfunksjon, og at dette best kan ivaretas ved at det i en samkommune skal ansettes en egen administrativ leder.

Innherred samkommune prøver ut en annen modell som innebærer at administrasjonssjefen er en av kommunenes rådmenn. Stillingen som administrasjonssjef går på omgang mellom kommunenes rådmenn, etter turnus fastsatt av samkommunestyret. Samkommunestyret oppnevner også vara til stillingen som administrasjonssjef etter de samme prinsipper. Arbeidsgiver for administrasjonssjefen og vara er kommunen vedkommende er ansatt i. Administrasjonssjefen vil ha delegerte fullmakter på definerte områder tilsvarende en "vanlig" rådmann.

Fordelen ved Innherreds modell er at den kan være mindre ressurskrevende. En annen fordel kan være at rådmannsløsningen sikrer bedre kommunikasjon mellom kommunene og samkommunen. En tredje fordel er at samkommunen fortsatt skal reguleres i forsøk og således formelt sett har en midlertidig karakter. Spesielt dersom omfanget av oppgaver lagt til samkommunen ikke er vesentlig, kan Innherreds løsning vurderes, selv om den ikke er i tråd med KRDs modell.

8.3.2 Medarbeidernes ansettelsesforhold

KRD omtaler ikke eksplisitt ansettelsesforholdene for de øvrige medarbeidere som utfører arbeidsoppgaver innenfor samkommunens område. De ansatte er imidlertid omtalt i forbindelse med ansattes møterett i samkommunens organer der det heter følgende:

"I utgangspunktet gjelder det etter kommuneloven ingen møte- og talerett for kommunalt ansatte i kommunens organer, jf. folkestyreprinsippet. Representanter for de ansatte er imidlertid etter kommuneloven § 26 gitt møterett i alle kommunale nemnder når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte. I forhold til interkommunale virksomheter er det antatt at det er de ansatte i den interkommunale virksomheten som eventuelt har møterett i samkommunestyret etter denne bestemmelsen, og ikke de ansatte i deltakerkommunene. Etter departementets vurdering vil det samme måtte gjelde i forhold til møte- og talerett for representanter for de ansatte i samkommunens organer."

I Innherred har samkommunen ingen formelt ansatte. Medarbeiderne i samkommunen har sitt ansettelsesforhold i sin hjemkommune, men er overført til samkommunens styring og ledelse. Stillingsvernet er knyttet til den enkeltes hjemkommune. Samkommunen har et oppnevningssutvalg bestående av samkommunens ledergruppe og representanter for ansattes organisasjoner. Oppnevningssutvalget oppnevner enhetsledere for de områder samkommunen skal ha et ansvar. Administrasjonssjefen treffer endelig vedtak i oppnevningssaker.

Gitt at samkommunemodellen fortsatt skal reguleres i forsøk - og således ikke er permanent – er det grunn til å anta at Innherreds modell for medarbeiderens tilknytning og ansettelsesforhold også bør gjelde for Nordhordland.

8.3.3 Geografisk organisering – lokalisering av arbeidsplasser

I Innherred er det lagt til grunn et prinsipp om nærhet til brukerne og balansert utvikling når det gjelder lokalisering av arbeidsplasser i Innherred samkommune. Med aktiv bruk av

informasjons- og kommunikasjonsteknologi er det ikke nødvendig å fysisk samlokalisere personer som skal arbeide med samme type oppgaver i samkommunen.

Samlokalisering av fagenheter kan være viktig for å løse ut stordrifts- og kompetansemessige fordeler. I Innherred er de ulike fagenheter slått sammen også fysisk og det er oppnevnt enhetsledere. Fordelingen av arbeidsplasser (dvs. lokalisering av virksomheter) kan skje på en måte som gjør at kommunene får tilnærmet sin andel av arbeidsplasser i forhold til størrelsen på nåværende arbeidsplasser.

Utgangspunktet og premisser for vurdering av lokalisering og organisering av arbeidsplasser kan ta utgangspunkt i samme tankegang som vi har presentert i kapittel 7. om organisering og lokalisering av funksjoner og oppgaver i en ny Nordhordlandskommune.

8.4 Økonomisk ansvar, finansiering, budsjett- og regnskapsprinsipper

8.4.1 Økonomisk ansvar

Samkommunen er økonomisk ansvarlig for sine forpliktelser. Spørsmålet om et ansvar for deltakerkommunene ved siden av samarbeidsorganets eget ansvar, vil være aktuelt hvor kreditor ikke får oppfyllelse fra en samkommune. En kreditor som ikke får oppfyllelse ved forfall vil alltid kunne søke dekning hos deltakerne, med mindre det er snakk om et aksjeselskap, eller en virksomhet som faller inn under aksjelovens bestemmelser. KRD foreslår at deltakeransvaret skal være pro rata, dvs. at hver deltaker er ansvarlig for en prosentdel eller brøkdel av samkommunens forpliktelser. Det skal i samarbeidsavtalen fastsettes hvilken andel de ulike deltakerne hefter for av en samkommunes forpliktelser.

KRD foreslår at kommunelovens regler som regulerer økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap, rapportering og gjeldsforpliktelser skal gjelde for samkommunen, med mindre annet fremgår særskilt av loven.

8.4.2 Finansieringen av samkommunen

Det er kommunene som har det overordnede ansvaret for finansieringen av samkommunen. Kostnadene knyttet til driften og løsningen av samkommunens oppgaver kan fordeles mellom kommunene etter antall innbyggere.

Ved opprettelse av en samkommune vil det være naturlig å ta utgangspunkt i regnskapstall for de ulike oppgaveområder som skal legges inn i samkommunen. Dette er den vanligste formen for uttrekk ved endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, og er metoden Kommunal- og regionaldepartementet legger opp til i forvaltningsforsøk.

I tillegg må det avsettes ressurser til administrativ drift av samkommunen (møtegodtgjørelse, oppstartskostnader mv.).

8.4.3 Budsjettprosess

I budsjettprosessene gjennom forsøksperioden vil administrasjonen i samkommunen legge fram forslag til budsjett for samkommunen. Samkommunestyret behandler budsjettet og legger frem sin tilråding om budsjett for kommende år tidsnok til at kommunestyrene kan få behandlet endelig budsjett for kommende år.

Kommunene skal ikke kunne gå inn å prioritere mellom sektorer samkommunen har ansvar for. Bevilgningen til samkommunen og samkommunens oppgaver blir dermed en rammebevilgning fra kommunene.

I Innherred skal samkommunestyret innen den 30. oktober hvert år vedta forslag til økonomiplan og budsjett. Det er Levanger og Verdal kommunestyre som etter samkommunestyrets forslag vedtar samkommunens økonomiplan og budsjett samt endringer i disse. Budsjett og økonomiplan er først gyldige når de er vedtatt i begge kommunene.

Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som innebærer vesentlige økninger i utgifter i forhold til budsjettet, skal samkommunen gi melding til kommunestyrene i Levanger og Verdal. Får kommunene melding om vesentlige endringer, kan kommunene foreta nødvendige endringer i budsjettet til samkommunen.

Kommunene vedtar samkommunens budsjett som en ramme og kan ikke treffe vedtak om omprioriteringer innenfor samkommunens budsjett.

For budsjett og andre saker som krever fordeling mellom kommunene, legges primært befolkningstallet pr 1. januar det gjeldende år til grunn. Det er en forutsetning at tjenesteytingen skal være likeverdig uansett hvor i kommunene den utøves.

8.4.4 Låneopptak og garantitilsagn

Etter en samlet vurdering har departementet foreslått at samkommunen kan ta opp lån, men at slikt låneopptak ikke kan foretas med mindre det er særskilt fastsatt i samkommuneavtalen at samkommunen skal ha slik adgang. Departementet finner også behov for å fastslå i loven at vedtak om å oppta lån alltid skal godkjennes av departementet. Denne myndigheten forutsettes delegert til fylkesmannen.

I forsøket til Innherred samkommune har ikke samkommunen mulighet for låneopptak og/eller kapitalinvesteringer i forsøksperioden på grunn av slike tiltaks langsiktige karakter. Likevel kan samkommunestyret overfor kommunene foreslå at nødvendige investeringer eller låneopptak gjøres, dersom dette er nødvendig for å løse samkommunens oppgaver. I slike sammenhenger vil det være kommunene som treffer avgjørelser, som eier investeringsobjektene og som hefter for lån.

Kommunene kan stå ansvarlig for drift og vedlikehold av bygg og annen infrastruktur. Kommunene må også stå ansvarlig for utbyggingsprosjekter fremover. Det innebærer at samkommunen må leie bygg og annen infrastruktur (samt vedlikeholdstjenester m.v.) av kommunene.

8.4.5 Regnskap

Samkommunemodellen er i første rekke utformet med tanke på kommunale forvaltningsoppgaver. En samkommune bør derfor føre regnskap etter kommunelovens bestemmelser og følger derved de samme prinsipper som gjelder for den øvrige kommunale forvaltning. Samkommunestyret skal selv vedta regnskapet.

8.4.6 Rapportering

Departementet har kommet til at det ikke er hensiktsmessig at kommunelovens bestemmelse om rapportering skal gjelde for en samkommune. Dette innebærer at plikten til å rapportere til nasjonale informasjonssystemer vil påhvile den enkelte deltakerkommune, selv om den faktiske virksomhet skjer i en samkommune.

8.5 Kontrollutvalg og revisjon

Departementet mener det er en forutsetning for samarbeid i form av samkommuner, at det kan etableres tilfredsstillende kontrollordninger for de enkelte deltakere overfor samkommunens interne virksomhet. Det må derfor opprettes et eget kontrollutvalg for samkommunen. Medlemmene kan rekrutteres fra kommunenes kontrollutvalg.

På samme måte som kommunestyret har plikt til å etablere en revisjonsordning for kommunen, vil også samkommunestyret ha plikt til å påse at samkommunen blir gjenstand for revisjon i henhold til de krav kommuneloven med forskrifter stiller.

8.6 Forsøksperiode og fleksibilitet i forsøksperioden

Forsøksloven legger til grunn at forsøk kan pågå i 4 år med mulighet for 2 års forlengelse etter søknad fra kommunene. Det innebærer at det lovfestede ansvar kommunene nå søker overført til samkommunen, blir samkommunens ansvar i 4 år.

Underveis i forsøksperioden kan kommunene søke om å legge ytterligere lovfestede kommunale oppgaver til samkommunen, men da innenfor de tidsrammer som gjelder hovedforsøket.

Når det gjelder ikke-lovfestede kommunale oppgaver, som for eksempel kultur, næringsutvikling mv, er det opp til kommunene selv å velge organiseringen av denne - også underveis i forsøksperioden. Departementet skal således ikke involveres.

Også samkommunens organisering og administrative forhold er fleksible. Departementet involverer seg ikke i samarbeidets interne organisering så lenge organiseringen skjer innenfor forsøkets rettslige rammer og lovgivningen.

Når det gjelder muligheten for kommunene å trekke seg ut av det interkommunale samarbeidet (samkommuneforsøket) er dette regulert i kommunelovens § 27, punkt 3, der det bl.a. heter:

”Den enkelte kommune kan i alle fall med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i det interkommunale samarbeid og kreve seg utløst av det. Oppsigelse av avtale om interkommunalt styre kan bringes inn for departementet. Departementet kan gi pålegg om at samarbeidet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom

eller inntil videre, hvor samfunnsmessige interesser eller hensynet til samarbeidende kommuner tilsier dette.”

I Kommunal- og regionaldepartementets veileder til forsøksloven (H-1600 KRD) heter det bl.a. at: *”Etter at en kommune har startet opp et forsøk kan de selv bestemme om de vil avbryte forsøket.”*

Kommunene har altså mulighet til å trekke seg fra samarbeidet og forsøket. Men i praksis vil dette neppe være realistisk. Staten ved fylkesmannen og Kommunal- og regionaldepartementet og de enkelte kommuner vil ofte ha lagt ned mye ressurser i forsøket og det vil være riktig å vinne erfaringer over noe tid før forsøket eventuelt avsluttes eller dersom de er ønskelig gjør samkommuneløsningen til en permanent løsning.

8.7 Vurdering av samkommunen Nordhordland

8.7.1 Vurdering av oppgaveløsning

En samkommune vil i prinsippet ha mange av de samme egenskaper som en sammensluttet kommune når det gjelder oppgaveløsningen. Ansvar for oppgavene samles i ett politisk organ og i en (fag)administrasjon. Potensialet for stordrift, spesialisering, større fagmiljøer og desentralisering vil være tilsvarende som for en sammensluttet kommune. Et viktig unntak kan være i forhold til interessehevding og påvirkning overfor omverdenen. En samkommune vil ikke ha den kraft og heller ikke den legitimitet som en kommune har.

Et annet viktig forhold som må påpekes er at samkommuneløsningen kan innebære ansvarsdeling innenfor samme sektorområde. Dersom deler av et oppgaveområde, f. eks barnevern flytes til samkommunen, og resten av oppgavene knyttet til barn og oppvekst blir igjen som et kommunalt ansvar kan dette svekke helhetshensyn og koordinering. Det kan derfor være grunn til, i størst mulig grad å overføre helhetlige oppgaveområder. Problemstillingen må vurderes konkret for hvert oppgaveområde, der hensynet til helhet kontra behovet for et kommuneoverskridende perspektiv/ større enheter vurderes.

8.7.2 Samkommunen i lys av lokaldemokratiet

Samkommunens konsekvenser for lokaldemokratiet bør drøftes i lys av alternativene: Fortsatt og eventuelt videreutvikling av interkommunalt samarbeid i nåværende modeller eller sammenslutning.

Tradisjonelt interkommunalt samarbeid om kjerneoppgaver er kjennetegnet ved at viktige beslutninger tas i den enkelte kommune. Dagens samarbeidsformer kan være preget av svakheter knyttet til bl.a.:

- Lite handling og dårlig framdrift som følge av mangel på felles arenaer hvor det er mulig å dyrke fram en interkommunal kultur med felles problemforståelse.
- Manglende politisk styring og åpenhet som følge av at samarbeid er organisert etter ulike selskapsformer eller har lite representativitet.

- Lite oversiktlighet som følge av at hvert samarbeidsområde har ”sin” organisering.

Samkommunemodellen kan være en organisasjonsform som møter behovet for politisk styring, representasjon, tyngde og forenkling i interkommunalt samarbeid. Følgende argumenter kan føres for samkommunemodellen i lys av andre samarbeidsformer eller sammenslutning:

- Samkommunen vil trolig være godt egnet til å løse utfordringer knyttet til dårlig effektivitet i tradisjonell interkommunal virksomhet, fordi den gjør parallelle behandlinger i ulike kommunale administrasjoner og kommunestyreer unødvendig. Det kan styrke den politiske utviklingskraften i samarbeidet
- Samkommunen gir politikerne makt og beslutningsmyndighet over regionale oppgaver som kan skape grunnlag for bedre styring, raskere handling og bedre framdrift i regionale saker.
- Samkommunen følger reglene om åpenhet og saksbehandling gitt i kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven. Selskaper er ikke kjennetegnet av samme grad av åpenhet.
- Samkommunen gir både politikerne og administrasjonen en felles arena som kan legge grunnlag for utvikling av nye interessante roller knyttet til nye oppgaver og nye arbeidsformer.
- Samkommunen representerer et interessant mottaksapparat for statlige og fylkeskommunale oppgaver
- Samkommunen kan bidra til å vitalisere og skape trykk i en regional utviklingsstrategi på nærregionnivå som er basert på kommunenes egenart og fortrinn.
- En samkommune kan etableres raskere og innebærer mindre omstillinger i innarbeidet forvaltning sammenliknet med en kommunesammenslutning.

En viktig ulempe i forhold til tradisjonelt interkommunalt samarbeid er at kommunestyrenes innflytelse svekkes siden beslutningsmyndighet overføres til samkommunestyret.

I forhold til en kommunesammenslutning kan en fordel ved samkommunen være følgende:

- Kommunene består - nærhet og identitet kan ivaretas
- Samkommunen gir handlefrihet i forhold til andre løsninger, både andre former for samarbeid og kommunesammenslutning.
- Samkommunemodellen er fleksibel i den forstand at modellen kan tilpasses det eventuelle reformbehov kommunene opplever knyttet til kommuneoverskridende oppgaveløsning, mens oppgaver som mest hensiktsmessig løses lokalt forblir et kommunalt ansvar.

Viktige ulemper i forhold til kommunesammenslutning kan være at

- Samkommunen vil representere et fjerde forvaltningsnivå med fare for økte styringsproblemer og en mer komplisert forvaltning for innbyggerne
- Samkommunen representerer en dårligere demokratisk løsning enn vanlige kommunale løsninger fordi den er indirekte valgt og finansiert

- Den krever forsøk og et betydelig omstillingsarbeid ikke bare fra kommunenes side, men også fra staten som må foreta endringer i sine styringssystemer
- Løsningen representerer til en viss grad brudd med generalistkommunen og det kommunesystemet vi for øvrig har i Norge
- Et resultat av samkommunen er at kommunestyrets alminnelige representanter beslutter over færre oppgaver.

Det er ofte de to første av disse punktene som framheves som de tyngste og viktigste innvendingene. Argumentene om et eget forvaltningsnivå og demokratiske utfordringer kan være viktig i lys av at samkommunen har egne politikere med beslutningsmyndighet, en egen administrasjon og relativt selvstendig økonomi.

Samtidig må disse argumentene vurderes ut fra hvilke oppgaver samkommunen skal løse, hvordan virksomheten er organisert og ikke minst hvordan samkommunen utfører sin virksomhet i forhold til innbyggerne.

Tyngden i motargumentene kommer også an på hva som er alternativet til en samkommune. Hvis det er en rekke frittstående interkommunale selskaper og styrever, kan mange av de demokratiske og styringsmessige innvendingene være vel så store. Det samme kan være tilfelle dersom alternativet er sammenslutning av kommunene, mer statlig styring, direkte statlig tjenesteyting eller en fylkeskommune som overkommune.

8.8 Oppsummering - Samkommunen Nordhordland

Det har ikke tidligere vært utprøvd en samkommunemodell med så mange kommuner som i Nordhordland og mellom så vidt forskjellige kommuner bl.a. når det gjelder kommunestørrelse. Vi har påpekt mulige utfordringer spesielt i forhold til representasjon og innflytelse i samkommunestyret. Vi vil også påpeke at betydelig overføring av oppgaver til samkommunen spesielt for de små kommunene vil være en utfordring. Små administrasjoner blir enda mindre. Erfaringene fra Innherred der Frosta kommune trakk seg ut bl.a. på grunn av sistnevnte viser dette.

På den annen side vil samkommunen kunne legge til mer oversiktighet i det interkommunale samarbeidet i forhold til i dag. Også muligheten for direkte og mer representativ politisk styring kan bedres. Samkommunen kan ivareta hensynet til desentralisering av tjenester og fordeling av arbeidsplasser og er et langt mindre radikalt alternativ enn en sammenslutning.

9 Oppsummerende vurderinger

I dette kapittelet sammenfatter vi kort viktige konklusjoner fra analysene i utredningen.

9.1 Videreføring av ”Nå-situasjonen”

9.1.1 Styrker ved videreføring av ”Nå-situasjonen

- Ved at dagens kommunestruktur videreføres vil det være mulig å opprettholde nærheten mellom politikere og innbyggere. Det vil fremdeles være kort vei ”opp” til politikerne, og med det i utgangspunktet lett for innbyggerne å ta direkte kontakt med sine politikere. Denne nærheten kan være med på å sikre kommunene demokratisk og stor oppslutning om valg og andre politiske aktiviteter.
- Nærheten og den geografiske tilgjengeligheten til de kommunale tjenestene opprettholdes. Innbyggerne vil fremdeles kunne ha tilgang til de kommunale tjenestene i sitt kommunehus.
- Kommunen er en viktig arbeidsgiver i alle Nordhordlandskommunene. Dersom dagens kommunestruktur videreføres kan det være lettere å beholde alle de kommunale arbeidsplassene i nærmiljøet. Det kan være viktig for å opprettholde bosettingen i områdene.

9.1.2 Svakheter ved videreføring av ”Nå-situasjonen”

- Flere av kommunene i Nordhordland vil trolig ha vanskeligheter med å levere et tjenestetilbud med tilstrekkelig bredde (omfang) og dybde (spesialisering). Dette er særlig gjeldende for tjenester som det er variabel eller lav etterspørsel etter, og som krever spesialkompetanse. Dette skyldes blant annet de utfordringene som ligger til riktig dimensjonering av tilbudet og til rekruttering av kompetent personale i mindre kommuner.
- De seks kommunene har hver for seg ikke forutsetninger til å ha nok tyngde og god nok ”tilrettelegging og styringskompetanse” til å være drivekrefter for nærings- og samfunnsutviklingen. Med å spre ressursene på dette området vil det være vanskeligere å ta et helhetlig grep om den regionale utviklingen.

- Begrensede ressurser og fortsatt manglende regional samordning av areal og samfunnsplanleggingen og om miljøvernsoppgavene gir en fare for ”sub-optimale” resultat og utfall.
- Det er trolig nødvendig med et tettere og mer omfattende interkommunalt samarbeid på flere tjenestoområder for å opprettholde et tilfredsstillende nivå. Det gjelder særlig for de spesialiserte tjenestene og utviklingsoppgavene (f.eks. plan, miljø og landbruk).
- Det er en del klare utfordringer ved det interkommunale samarbeidet, bl.a. knyttet til politisk styring, fragmentering og beslutningsvegring. Dette kan hindre utvikling av tjenestene, og gå på bekostning av effektivitet og tilgjengelighet. Stadig flere interkommunale løsninger gi større uoversiktliggheit og reduserte styringsmuligheter for politikerne. Ulike interesser og behov mellom kommunene, bl.a. på grunn av ulikhet i størrelse, er også begrensende for det interkommunale samarbeidet.
- En videreføring av dagens kommunestruktur gjør det vanskeligere for kommunene i Nordhordland å bygge opp regional politisk tyngde. Den varslede regionreformen vil trolig gi større og sterkere folkevalgte regioner i 2010 som en erstatning for dagens fylkeskommune. De vil trolig få mer ansvar og større tyngde i rollen som regional utviklingsaktør. Dette setter også nye krav til kommunene. Konkurransen om oppmerksomhetene og prioritet fra andre kommuner og distrikt/regioner vil bli langt tøffere. Kommunene vil i enda større grad enn i dag være avhengig av kompetanse og ressurser til denne typen arbeid for å kunne oppnå resultater.
- Kommunene vil trolig fortsatt måtte bruke relativt sett mye ressurser pr innbygger til administrasjon. Det er en utfordring å dra nytte av potensialet for stordriftsfordeler på dette området. Det gjør det vanskeligere å vri ressursbruken fra administrasjon til tjenesteyting.

9.2 Samkommunen Nordhordland

9.2.1 Styrker med en samkommune

- Samkommunen vil trolig være godt egnet til å løse utfordringer knyttet til dårlig effektivitet i tradisjonell interkommunal virksomhet, fordi den gjør parallelle behandlinger i ulike kommunale administrasjoner og kommunestyreer unødvendig. Det kan styrke den politiske utviklingskraften i samarbeidet.
- Samkommunen gir politikerne makt og beslutningsmyndighet over regionale oppgaver som kan skape grunnlag for bedre styring, raskere handling og bedre framdrift i regionale saker.
- Samkommunen følger reglene om åpenhet og saksbehandling gitt i kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven. Interkommunale selskaper og andre interkommunale ordninger er ikke kjennetegnet av samme grad av åpenhet.

- Samkommunen gir både politikerne og administrasjonen en felles arena som kan legge grunnlag for utvikling av nye interessante roller knyttet til nye oppgaver og nye arbeidsformer.
- Samkommunen representerer et interessant mottaksapparat for statlige og fylkeskommunale oppgaver.
- Samkommunen kan bidra til å vitalisere og skape trykk i en regional utviklingsstrategi på nærregionnivå som er basert på kommunenes egenart og fortrinn.
- En samkommune kan etableres raskere og innebærer mindre omstillinger i innarbeidet forvaltning sammenliknet med en kommunesammenslutning.

9.2.2 Svakheter med en samkommune

- En viktig ulempe i forhold til tradisjonelt interkommunalt samarbeid er at kommunestyrenes innflytelse svekkes siden beslutningsmyndighet overføres til samkommunestyret.
- Samkommunen vil representere et fjerde forvaltningsnivå med fare for økte styringsproblemer og en mer komplisert forvaltning for innbyggerne.
- Samkommunen representerer en dårligere demokratisk løsning enn vanlige kommunale løsninger fordi den er indirekte valgt og finansiert.
- Den krever forsøk og et betydelig omstillingsarbeid ikke bare fra kommunenes side, men også fra staten som må foreta endringer i sine styringssystemer.
- Løsningen representerer til en viss grad brudd med generalistkommunen og det kommunesystemet vi for øvrig har i Norge.
- Et resultat av samkommunen er at kommunestyrets alminnelige representanter beslutter over færre oppgaver.

9.3 Nordhordland kommune

9.3.1 Styrker med Nordhordland kommune

- Nordhordland kommune vil bli den nest største kommunen i Hordaland (28 000 innbyggere), og med det innta en markant posisjon i regional sammenheng. Dette øker regionens politiske tyngde inn mot statlige og regionale myndigheter.
- En sammenslutning vil kunne øke Nordhordlandsregionens kapasitet som samfunnsutvikler. Det gir økt tilgang på, og en bedre samling av kompetansen på næringsutvikling, planlegging, og miljøvern i regionen. Et bredere og mer robust fagmiljø kan da drive næringsutvikling innenfor en og samme forvaltningsenhet.
- Kommuneplanleggingen vil også omfatte et større areal med et vesentlig høyere befolkningsgrunnlag. Det gir mulighet til mer helhetlig planlegging for hele regionen. Det gjør det lettere å se utviklingen av hele regionen i sammenheng, med tanke på å skape

utvikling i alle delområdene i regionen. Det gir f.eks. mulighet for en mer helhetlig tettstedsutvikling der planer for lokalisering og utvikling av de ulike tettstedene blir sett i sammenheng.

- I en felles kommune kan en samle ressurser og kompetanse på flere tjenesteområder som i dag er fordelt på seks kommuner. De små tjenestene som i dag bare har 1-2 stillinger eller mindre i hver kommune, vil kunne samles i ett fagmiljø i stedet for å være spredd på små stillingsbrøker mellom kommunene. Det vil kunne gi bedre tilgjengelighet av tjenestene, for innbyggerne i Nordhordland, i form av større bredde og dybde i tjenestetilbudet. Dette vil spesielt kunne gi innbyggerne i de mindre Nordhordlandskommunen tilgang på bedre og flere tjenester enn tilfellet er i dag. Dette vil også kunne være positivt for arbeidsmiljø, rekruttering og for muligheten til å holde på viktig fagkompetanse.
- En ny kommuneinndeling vil i seg selv ikke kunne snu den negative og/eller svake befolkningsutviklingen vi ser i flere av Nordhordlandskommunene. En større kommune vil likevel kunne bruke sin samlede kompetanse til å gi mer kraft i næringsarbeidet, som gjennom nye arbeidsplasser kan få positiv innvirkning på befolkningsutviklingen. .
- En sammenslutning kan bidra til å vitalisere lokalpolitikken. En større kommune vil ha et større saksfelt som kan gjøre det mer spennende å være lokalpolitiker. En sammenslutning kan også bidra til en politisk mobilisering i området. Innbyggerne kunne bli enda mer opptatt av å sikre sitt eget lokalmiljøs interesser innenfor et nytt politisk regime. Det blir enda viktigere enn i dag for innbyggerne å delta i valg og annen politisk aktivitet. Det kan gjøre det lettere for lag og interesseorganisasjoner med lokale profil, og lokale interesser å få oppslutning om sitt arbeid. Engasjementet i lokale foreninger og lagsarbeid kan med det øke, og organisasjonene kan bli mer aktive.
- Ut frå en tankegang om større folketal og flere innbyggere pr folkevalgt, vil det være mindre fare for inhabilitet i den politiske saksbehandlingen.
- Det er trolig betydelige stordriftsfordeler knyttet til utgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter i forbindelse med en sammenslutning.

9.3.2 Svakheter med Nordhordland kommune

- For innbyggerne kan det bli lengre reisevei og dermed dårligere tilgjengelighet til en del tjenester. Dette vil først og fremst gjelde de spesialiserte utdannings- og helse og sosialtjenestene, tekniske tjenester, og administrative funksjoner.
- Det vil totalt være færre lokalt folkevalgte og henvende seg til for innbyggerne. En konsekvens er at den geografiske representasjonen i området blir svekket. Kontakten mellom velgerne og kommunestyrerepresentantene kan oppleves som svakere enn i dag. Økt avstand mellom innbyggerne og de folkevalgte kan gjøre det vanskeligere enn det er i dag for innbyggerne og påvirke politiske avgjørelser.
- Kommunen vil ha et stort areal og dekke, og bosettingen vil være spredd. Det vil også delvis være store interne avstander, særlig mellom Knarvik og noen av områdene i utkanten av det geografiske området. Dette gjør det ekstra krevende å organisere og drive deler av tjenesteproduksjonen.

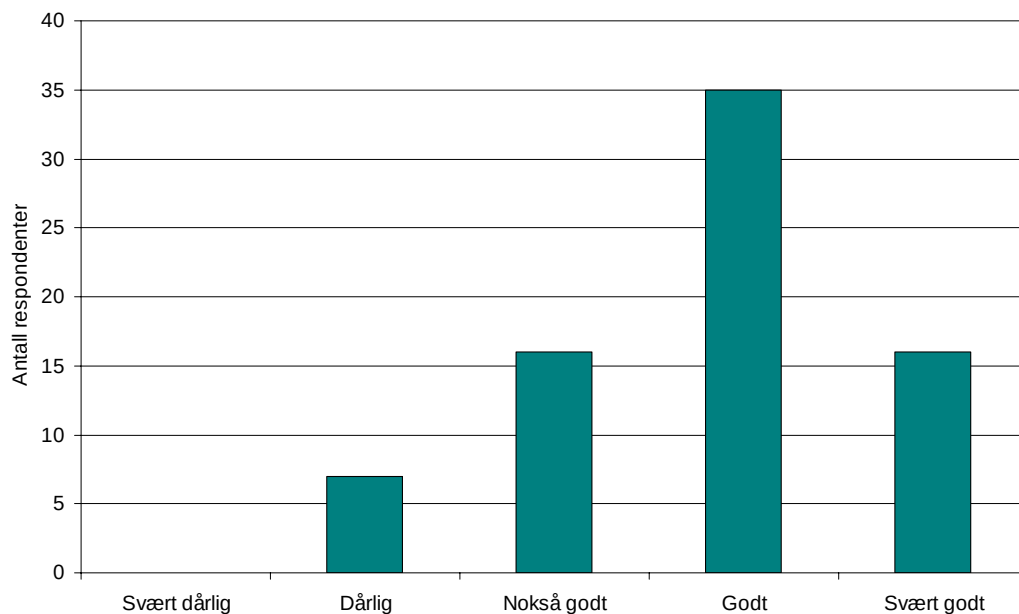
- Innsparing av administrasjon gir tap av arbeidsplasser i det som i dag er kommunesentrene. Hvor mange dette vil dreie seg om avhenger bl.a. av hvordan den nye kommunen blir organisert. Selv om de brukernære tjenestene lokaliseres i nærmiljøet, og en velger å desentralisere andre typer funksjoner vil det totalt sett bli færre kommunale arbeidsplasser i regionen.

10 Svarene fra spørreundersøkelsen blant de folkevalgte

10.1 Samlet framstilling av resultatene

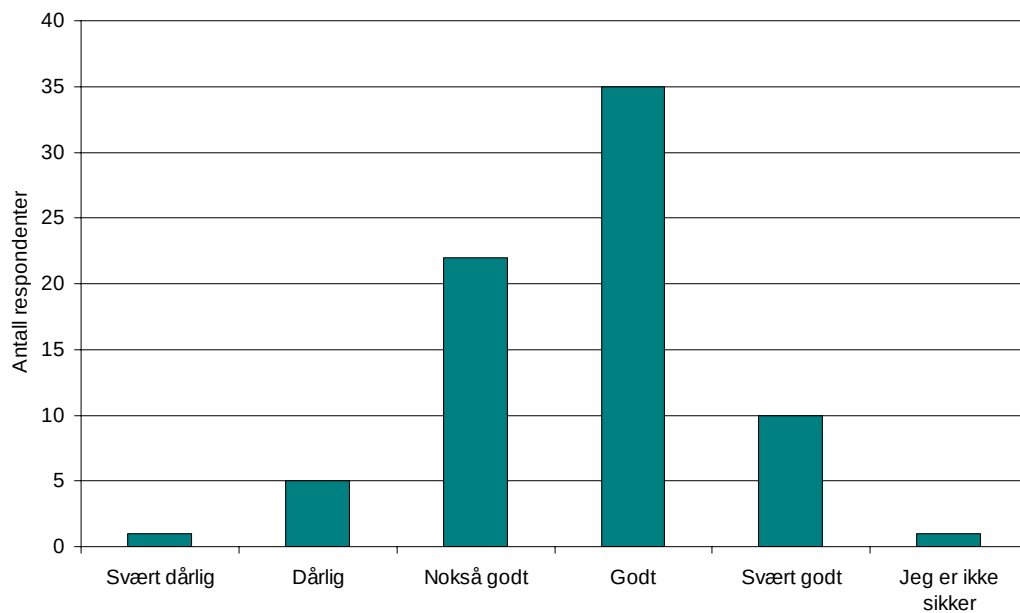
10.1.1 Vurderingene av egenskapene ved nåværende kommunestruktur

Figur 10.1 *Hvor godt mener du din kommune løser følgende oppgaveområder:
Generelle velferdstjenester (skole, barnehage, sykehjem, hjemmetjeneste mv)*



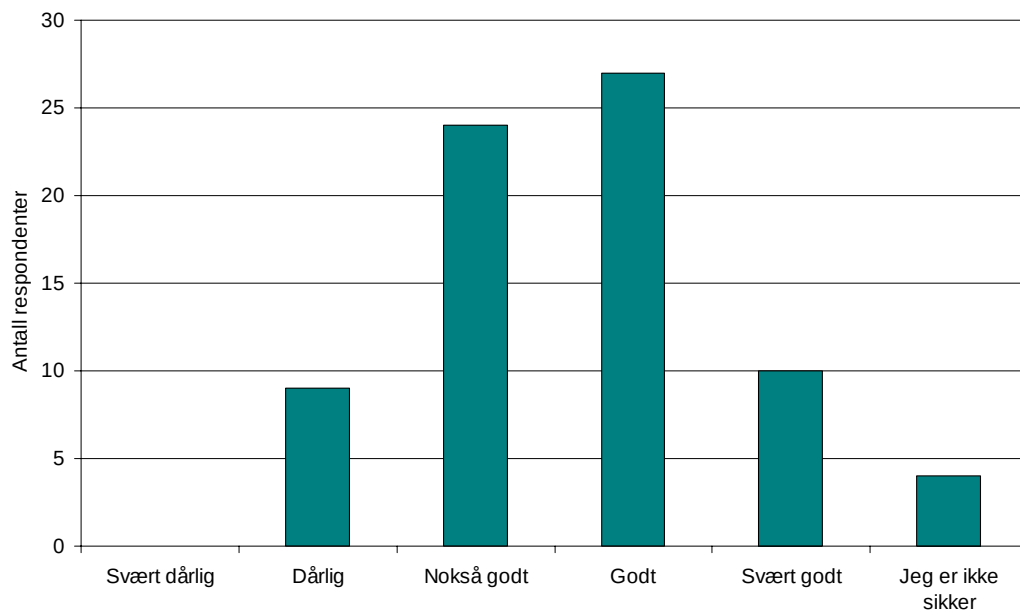
N=74

Figur 10.2 *Hvor godt mener du din kommune løser følgende oppgaveområder: Mer spesialiserte velferdstjenester (f.eks. barnevern, psykisk helsevern, PP-tjeneste, legevakt mv)*



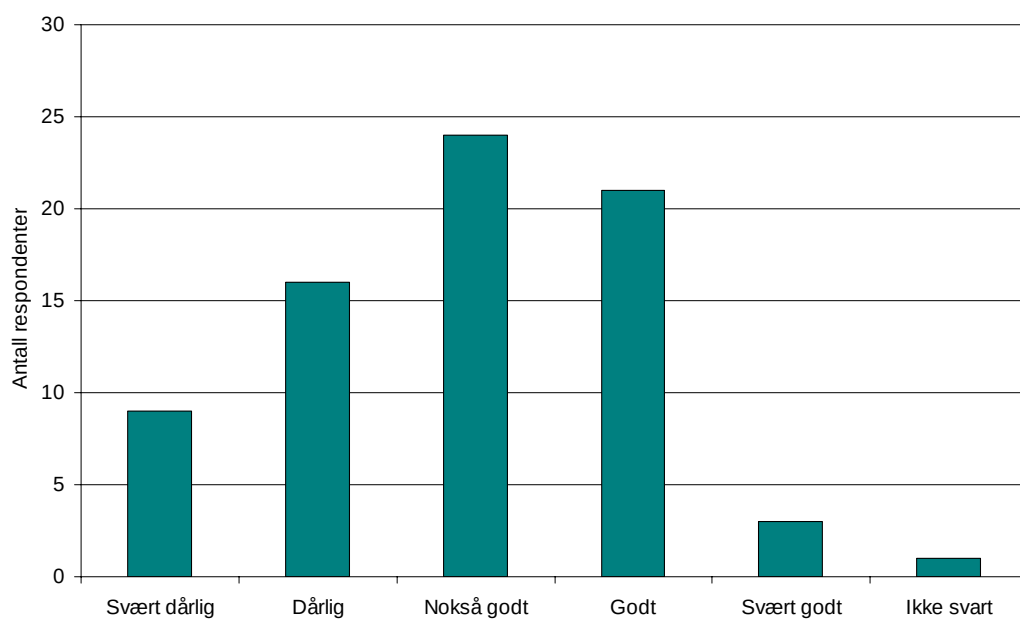
N=74

Figur 10.3 *Hvor godt mener du din kommune løser følgende oppgaveområder: Ledelse, stabs- og støttefunksjoner (administrasjon, IKT, lønn og regnskap mv)*



N=74

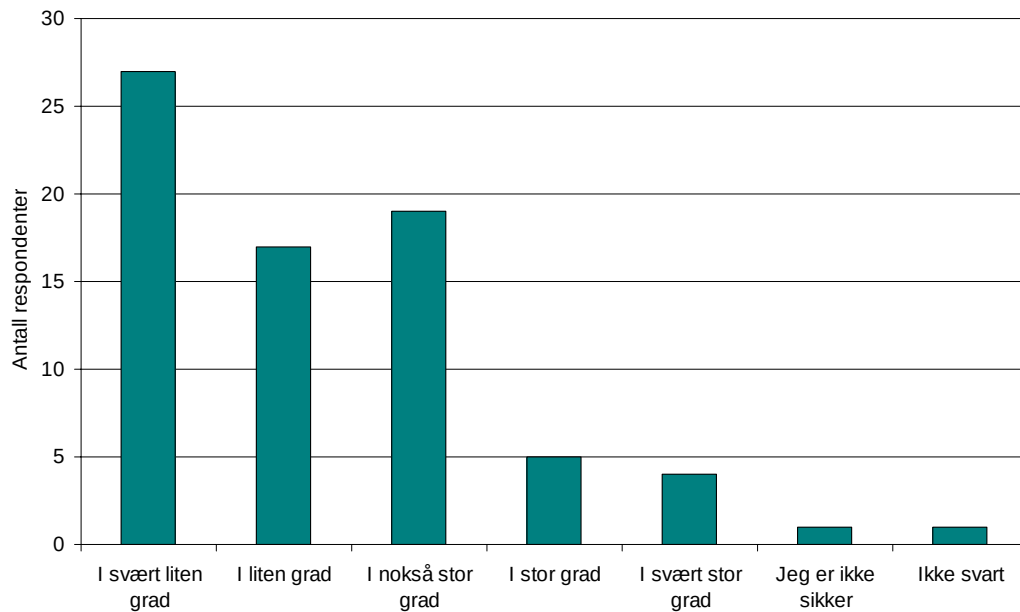
Figur 10.4 *Hvor godt mener du din kommune løser følgende oppgaveområder:
Samfunnsutvikling, (f.eks. nærings- og bygdeutvikling, planlegging, kultur,
miljøvern og påvirkning overfor omverdenen)*



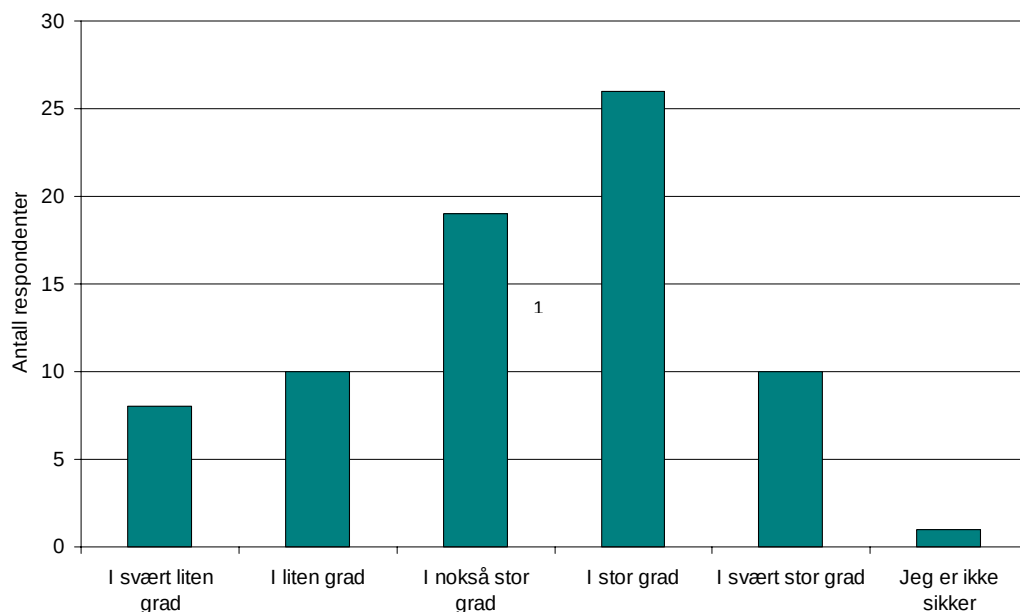
N=74

10.1.2 Vurderinger av mulig betydning av mer interkommunalt samarbeid for oppgaveløsningen

Figur 10.5 *I hvilken grad mener du at oppgavene kan løses bedre i din kommune ved hjelp av mer interkommunalt samarbeid mellom de seks kommunene i NH: Generelle velferdstjenester (skole, barnehage, sykehjem, hjemmetjeneste, mv)*



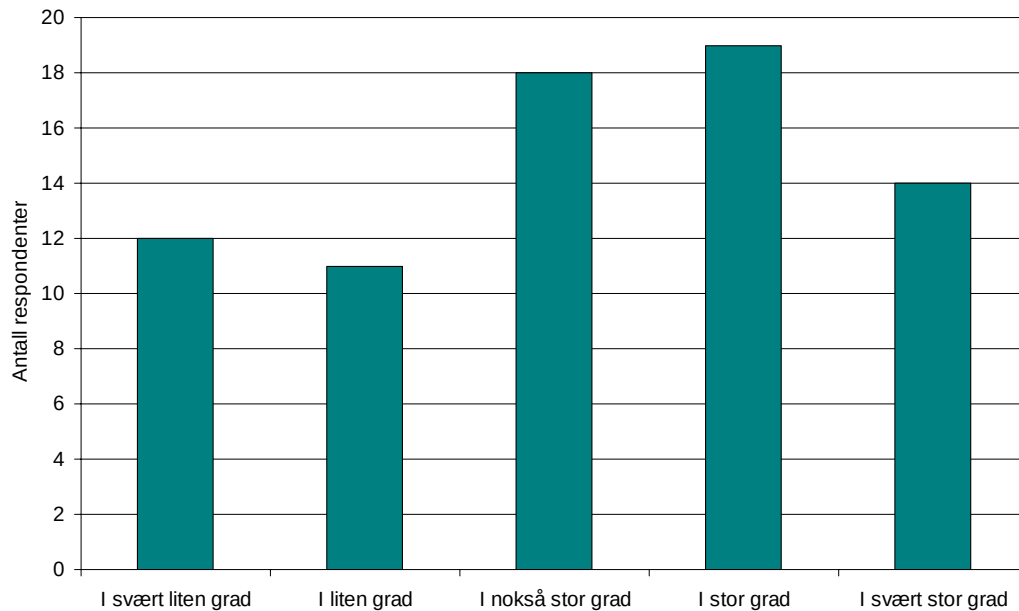
Figur 10.6 *I hvilken grad mener du at oppgavene kan løses bedre i din kommune ved hjelp av mer interkommunalt samarbeid mellom de seks kommunene i NH: Mer spesialiserte velferdstjenester (f.eks. barnevern, psykisk helsevern, PP-tjeneste, legevakt mv)*



N=74

Figur 10.7

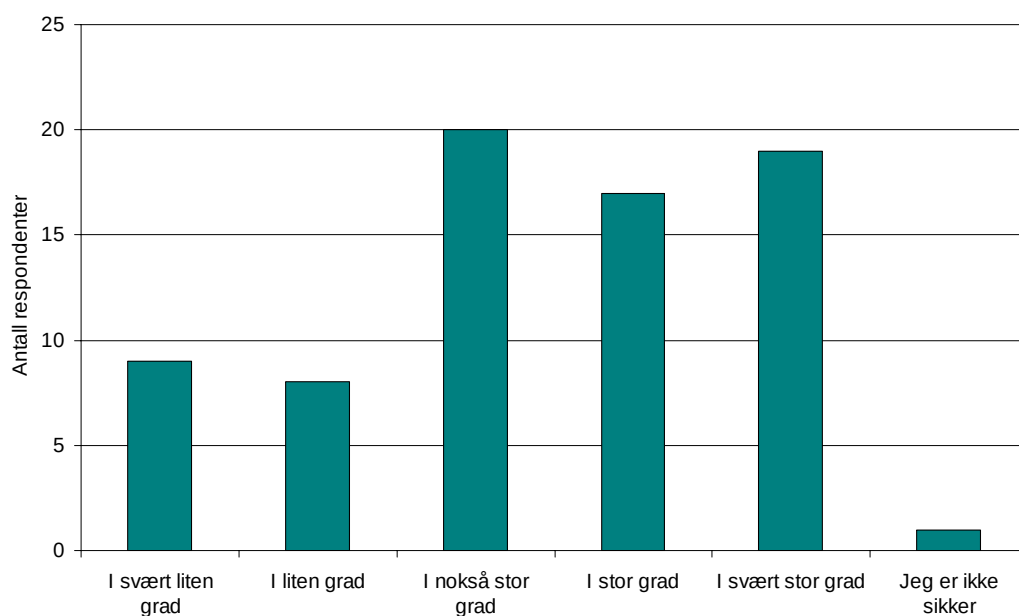
I hvilken grad mener du at oppgavene kan løses bedre i din kommune ved hjelp av mer interkommunalt samarbeid mellom de seks kommunene i NH: Ledelse, stabs- og støttefunksjoner (administrasjon, IKT, lønn og regnskap mv)



N=74

Figur 10.8

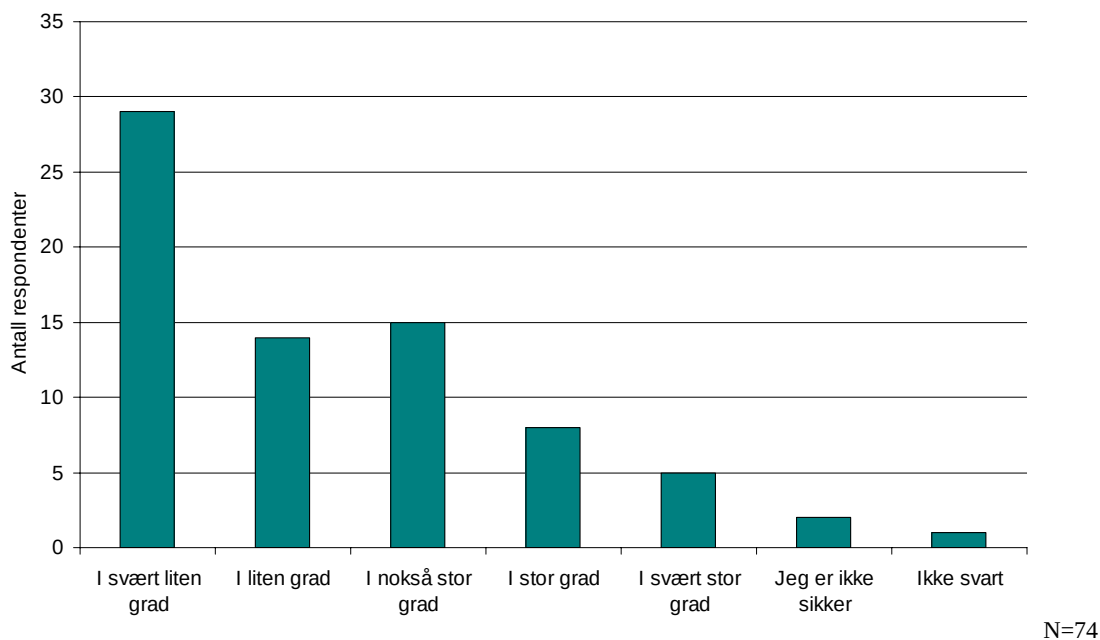
I hvilken grad mener du at oppgavene kan løses bedre i din kommune ved hjelp av mer interkommunalt samarbeid mellom de seks kommunene i NH: Samfunnsutvikling (f.eks. nærings- og bygdeutvikling, planlegging, kultur, miljøvern og påvirkning overfor omverdenen)



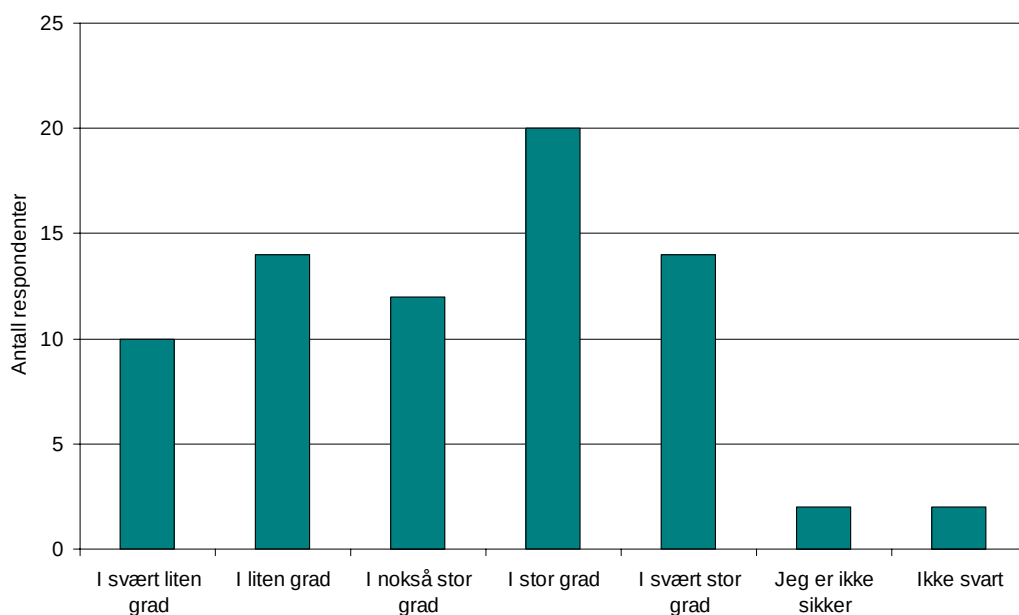
N=74

10.1.3 Vurderinger av mulig betydning av en sammenslutning for oppgaveløsningen

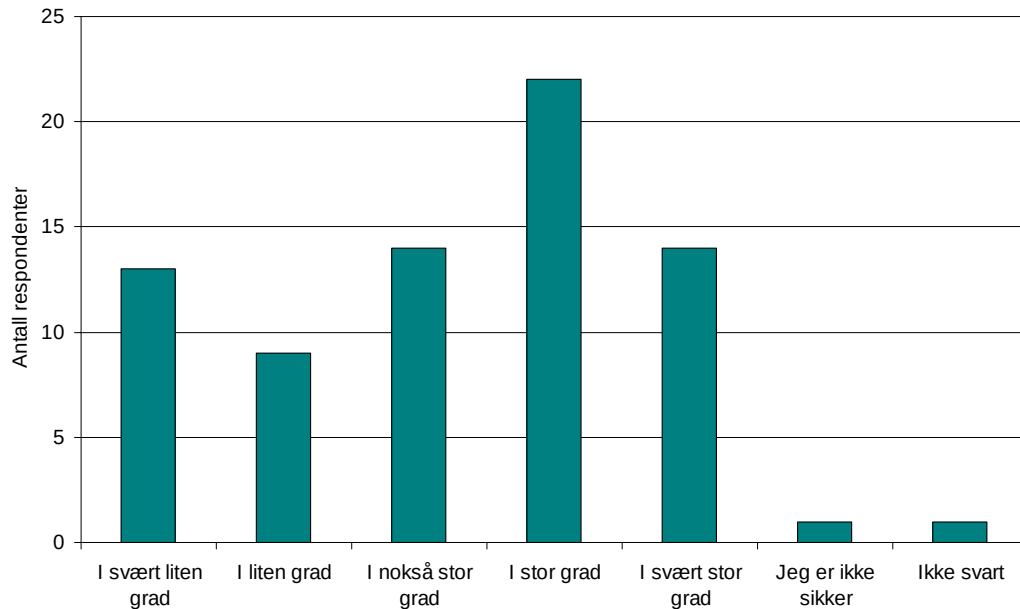
Figur 10.9 I hvilken grad mener du at en sammenslutning mellom de seks kommunene i NH vil gi en bedre oppgaveløsning på disse områdene: Generelle velferdstjenester (skole, barnehage, sykehjem, hjemmetjeneste mv)



Figur 10.10 I hvilken grad mener du at en sammenslutning mellom de seks kommunene i NH vil gi en bedre oppgaveløsning på disse områdene: Mer spesialiserte velferdstjenester (f.eks. barnevern, psykisk helsevern, PP-tjeneste, legevakt mv)

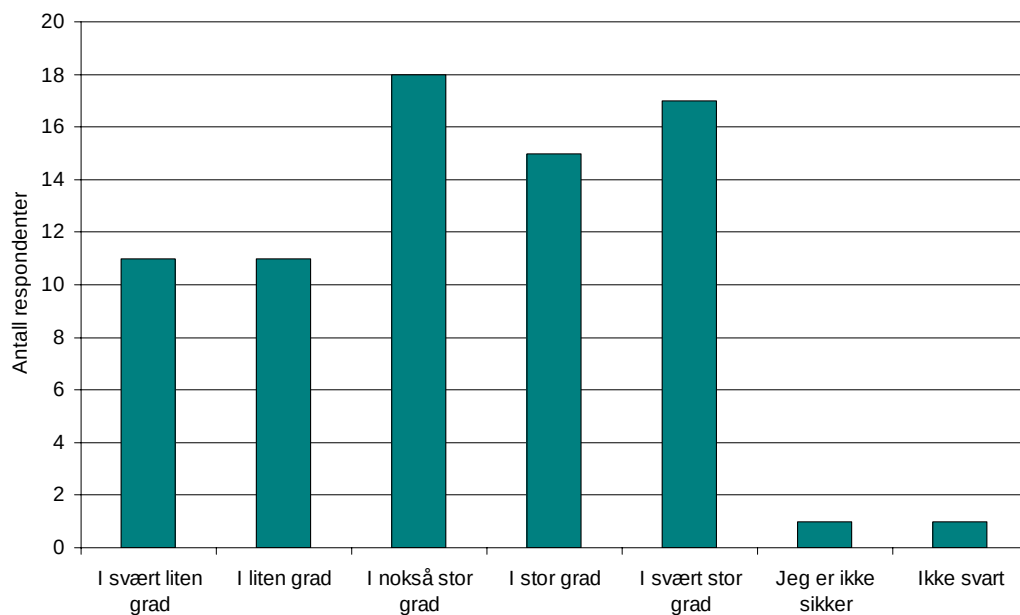


Figur 10.11 *I hvilken grad mener du at en sammenslutning mellom de seks kommunene i NH vil gi en bedre oppgaveløsning på disse områdene: Ledelse, stabs- og støttefunksjoner (administrasjon, IKT, lønn og regnskap mv)*



N=74

Figur 10.12 *I hvilken grad mener du at en sammenslutning mellom de seks kommunene i NH vil gi en bedre oppgaveløsning på disse områdene: Samfunnsutvikling, (f.eks. nærings- og bygdeutvikling, planlegging, kultur, miljøvern og påvirkning overfor omverdenen)*



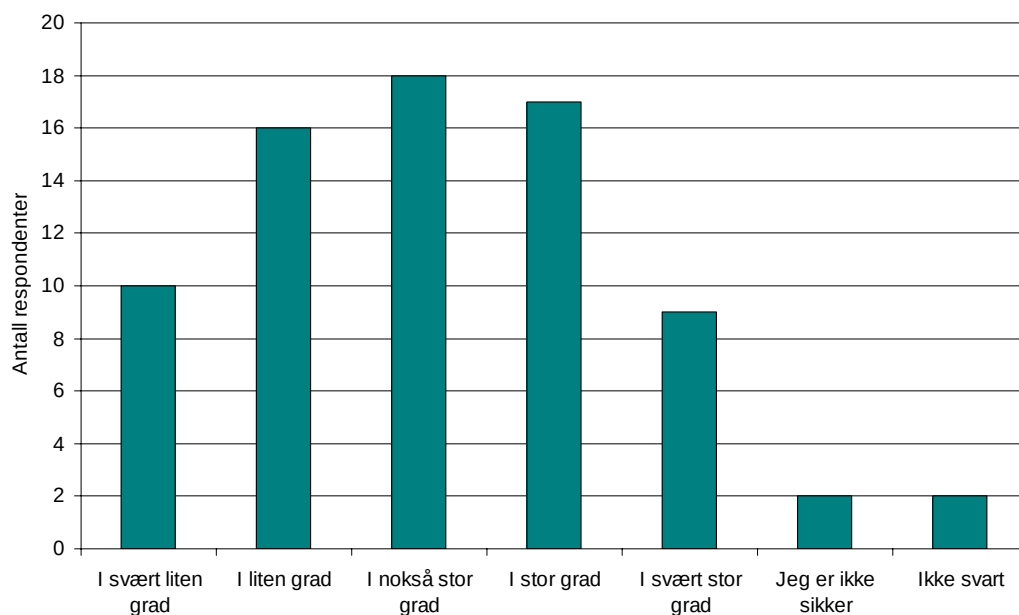
10.1.4 Hvilke forhold anser politikerne som viktigst for vurdering av kommunestrukturen og interkommunalt samarbeid?

Vi ba politikerne oppgi mulige hensyn eller forhold de anså som viktigs for vurdering av kommunestrukturen og interkommunalt samarbeid Spørsmålet lød slik

:”I forbindelse med dine vurderinger av om det er behov for endringer i kommunestrukturen eller behov for nye samarbeidsløsninger mellom kommunene i Nordhordland; i hvilken grad er følgende forhold viktige?

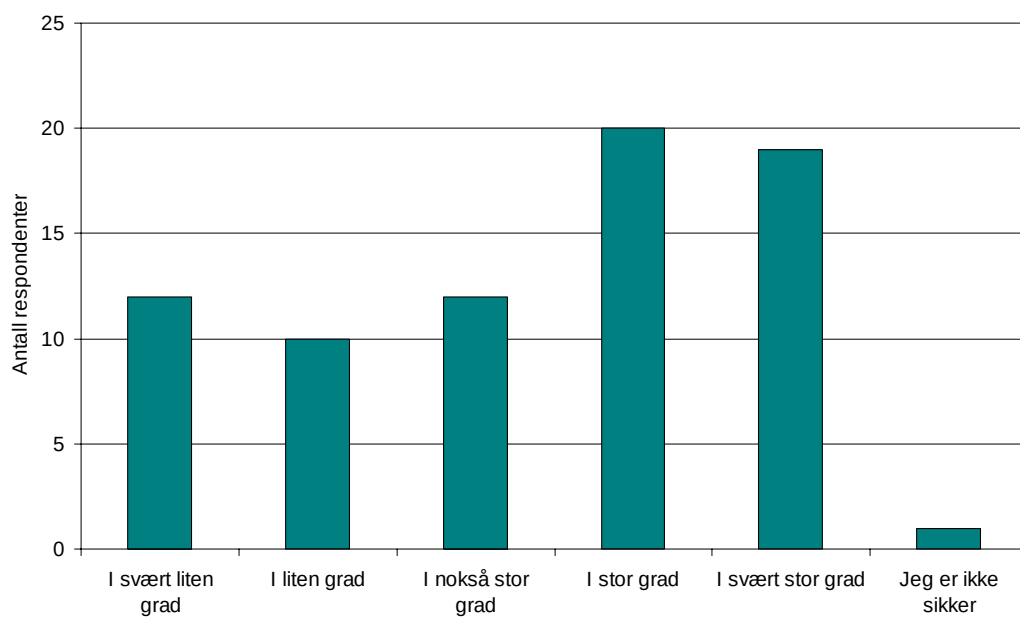
Svarene fordelte seg slik:

Figur 10.13 Kommunens økonomiske situasjon



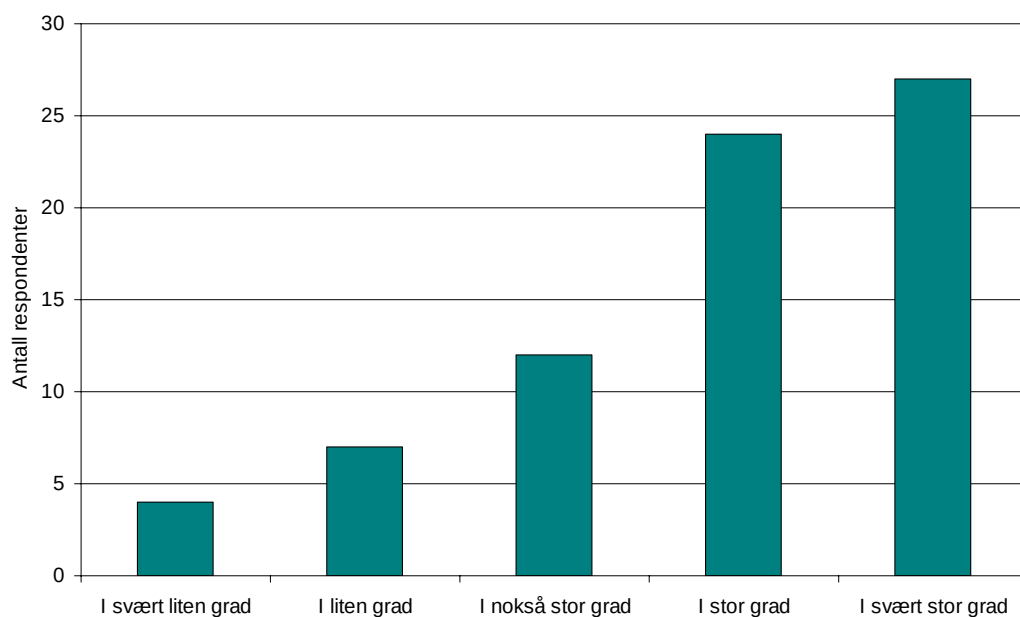
N=74

Figur 10.14 Kommunens mulighet til drive kostnadseffektivt og ta ut stordriftsfordeler



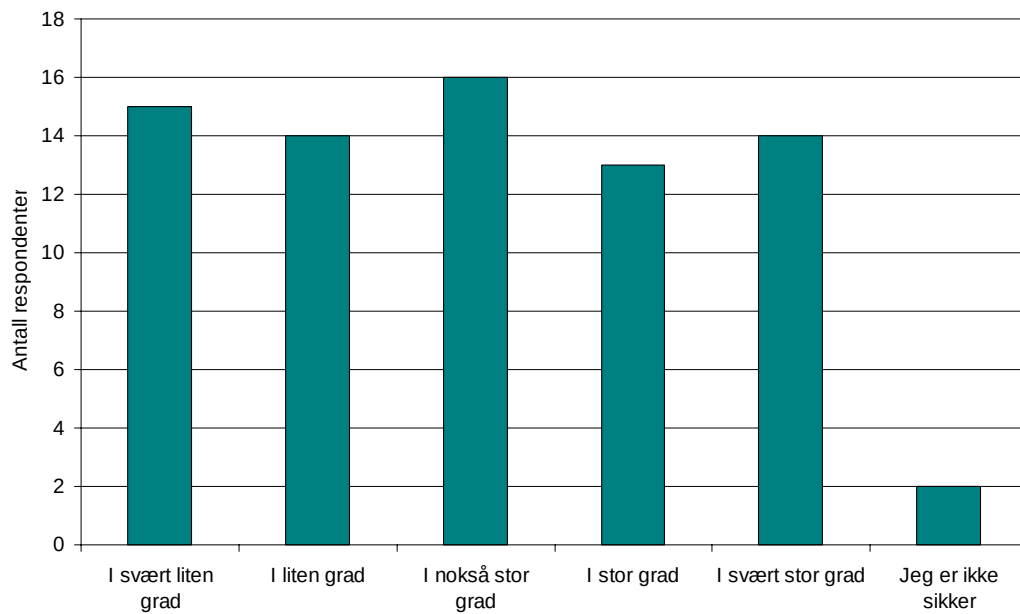
N=74

Figur 10.15 Kommunens mulighet til å ivareta spesialiserte tjenester som kan kreve robuste fagmiljøer med spesialkompetanse



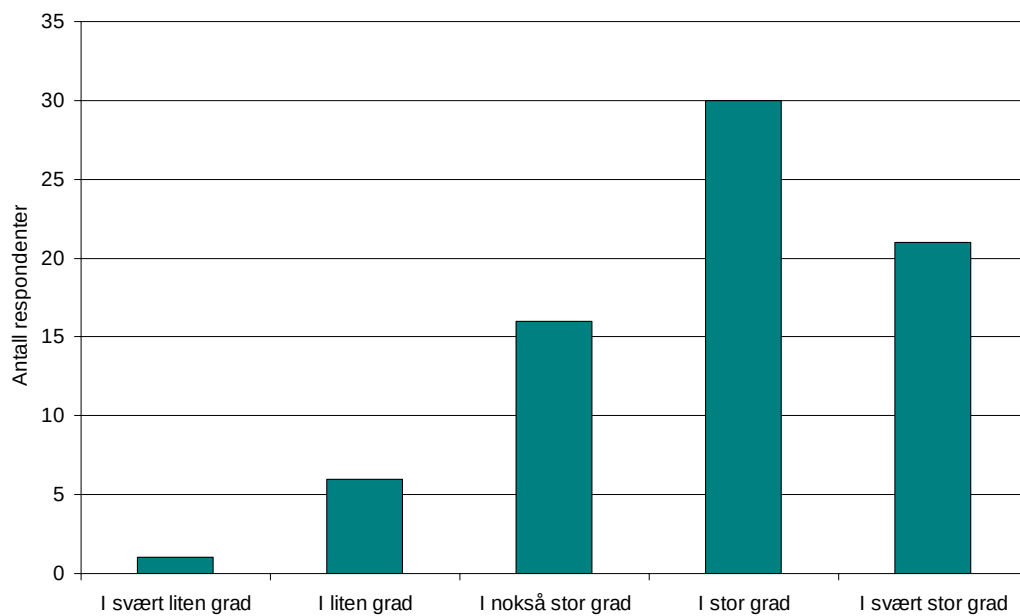
N=74

Figur 10.16 Kommunens mulighet til å gi et desentralisert tjenestetilbud nært der innbyggerne bor



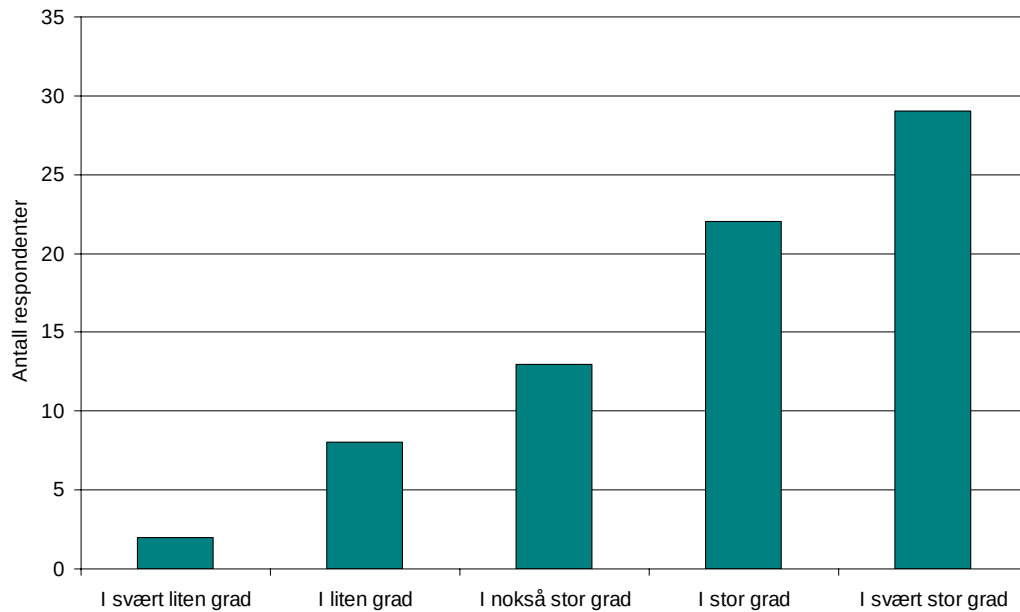
N=74

Figur 10.17 Kommunens mulighet til å ivareta planlegging og andre oppgaver som kan kreve et perspektiv som går ut over kommunenes grenser



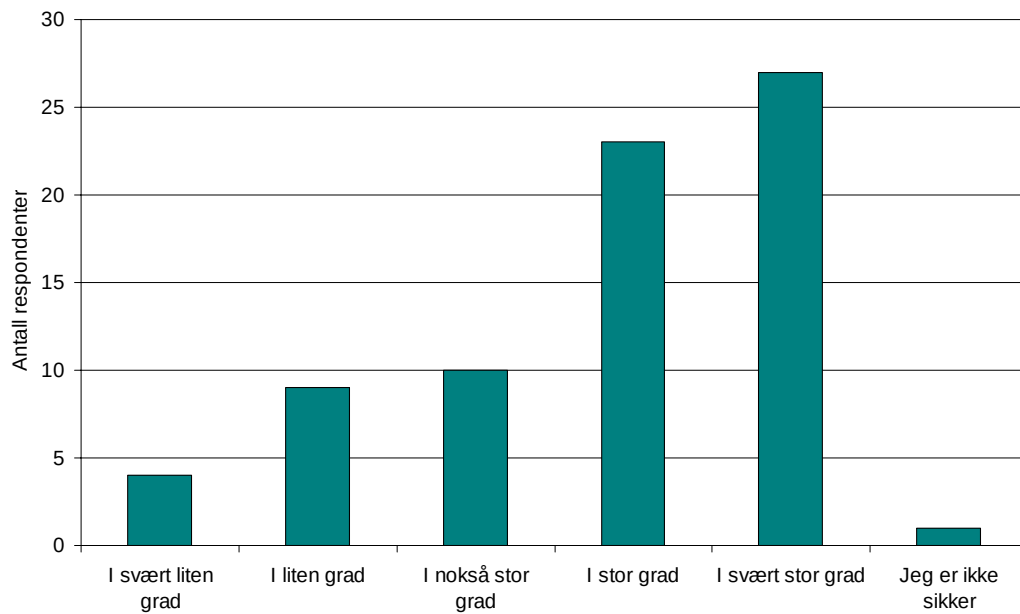
N=74

Figur 10.18 *Kommunens evne og mulighet til å påvirke regionalt og overfor omverdenen generelt*



N=74

Figur 10.19 *Kommunens evne til å være en god samfunnsutvikler, som skaper vekst og utvikling i lokalsamfunnet*



10.1.5 Nåværende kommunestruktur og interkommunalt samarbeid i lys av lokaldemokratiet

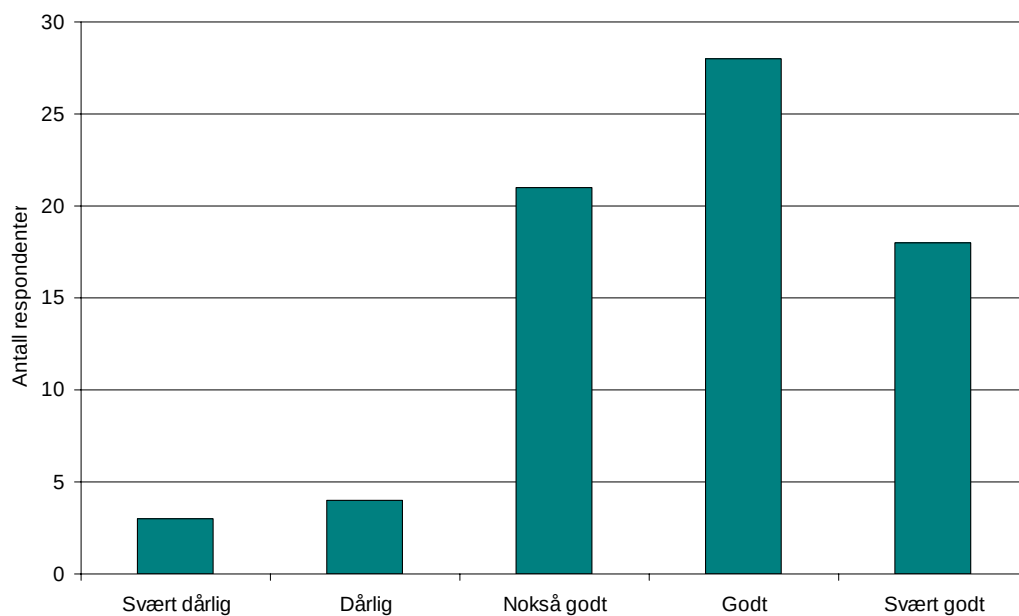
Vi ba politikerne vurdere nåværende kommunestruktur og interkommunalt samarbeid i lys av ulike sider ved lokaldemokratiet og politisk styring.

Spørsmålet lød slik:

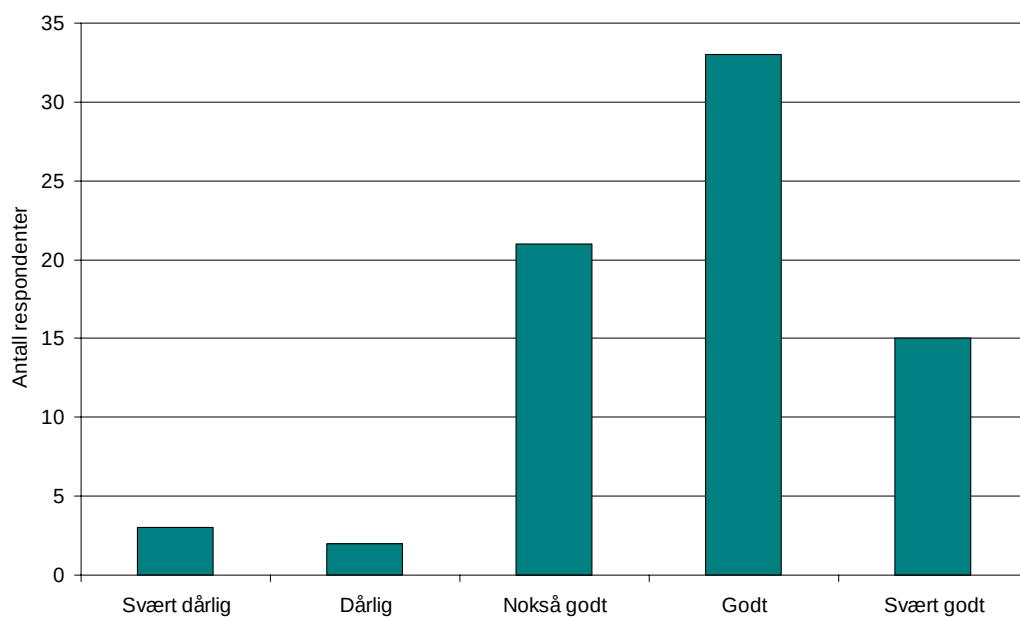
På hvilken måte ivaretar dagens kommunestruktur og dagens samarbeidsløsninger flg forhold knyttet til lokaldemokrati?

Svarene fordelte seg slik:

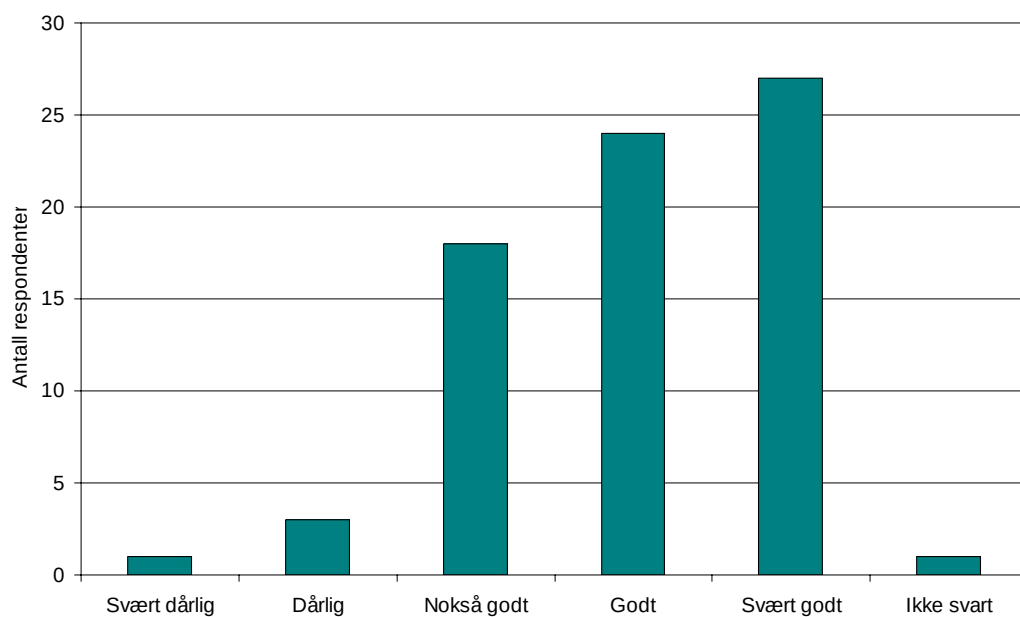
Figur 10.20 Politisk styring av kommunens tjenester og virksomhet



N=74

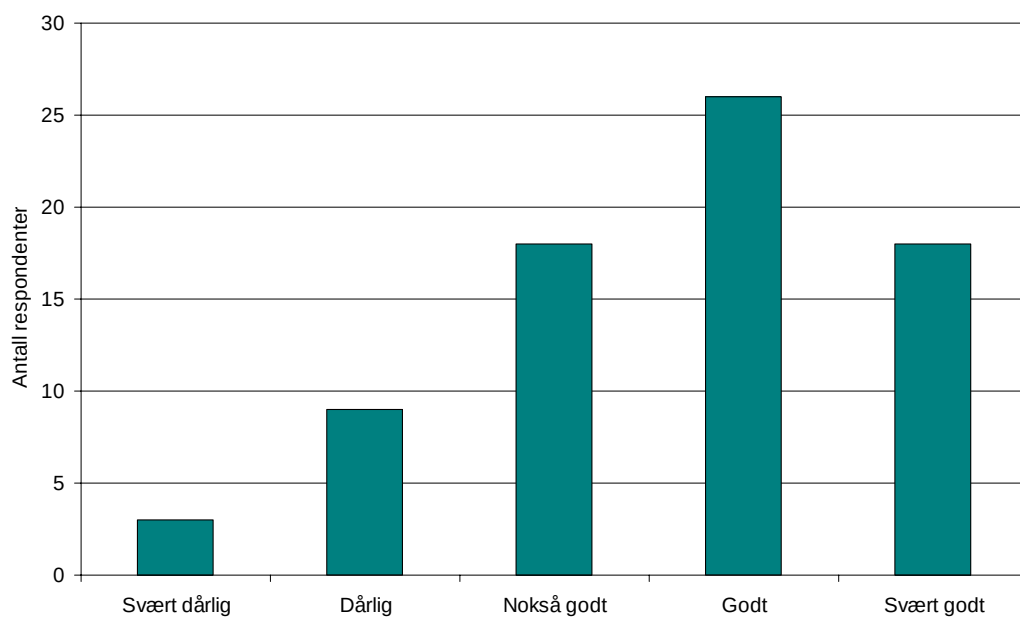
Figur 10.21 Mulighet for at innbyggerne får delta i, og påvirket politiske beslutninger

N=74

Figur 10.22 Nærhet og identitet

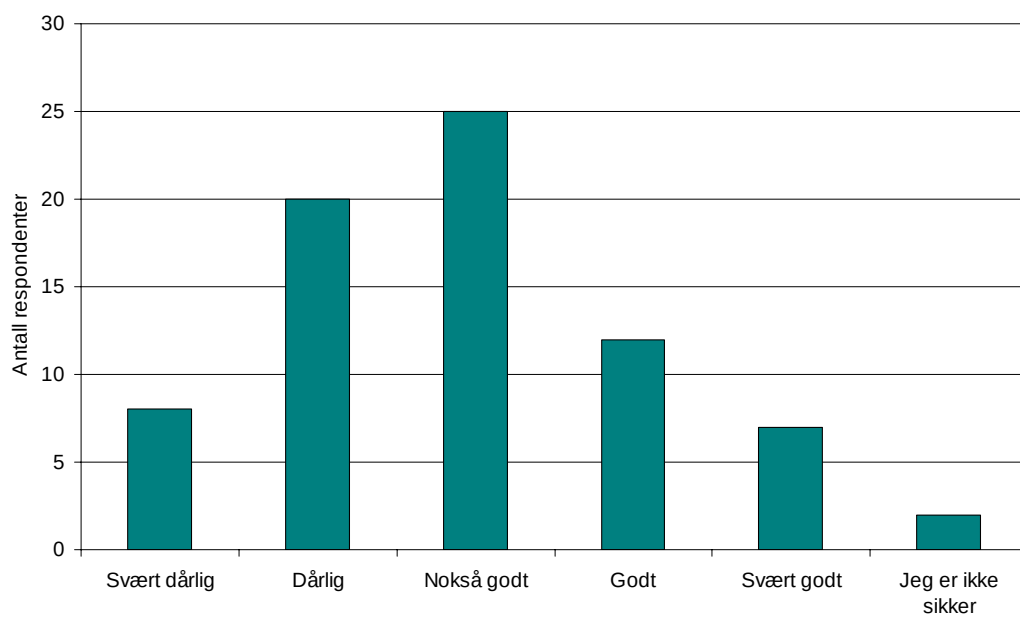
N=74

Figur 10.23 Oversikt over oppgaveløsning både for politikere og innbyggere



N=74

Figur 10.24 Påvirkning og interessehevding overfor stat, fylkeskommune og naboregioner



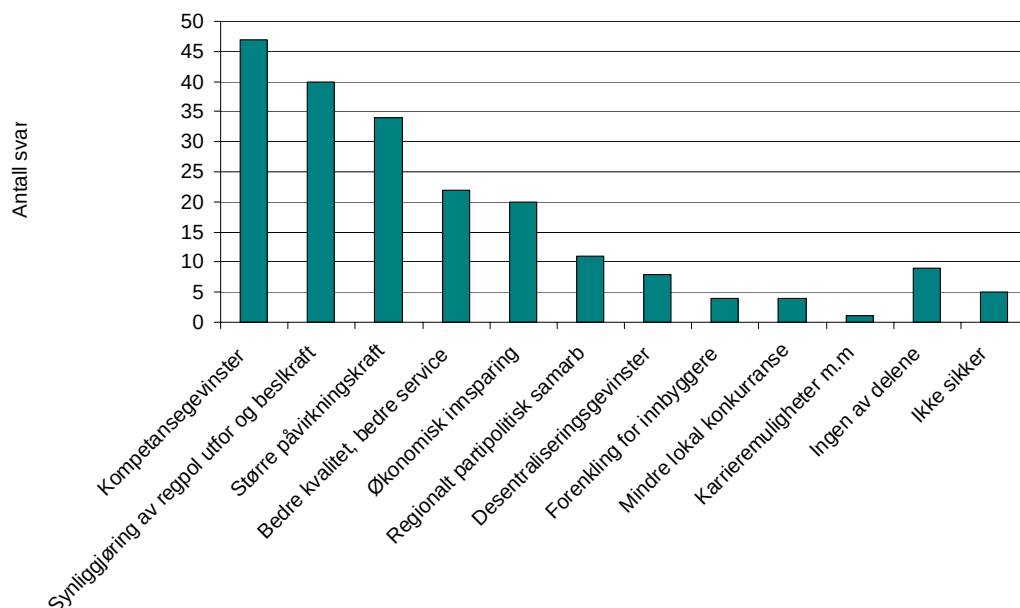
N=74

10.1.6 Mulige fordeler og ulemper ved interkommunalt samarbeid

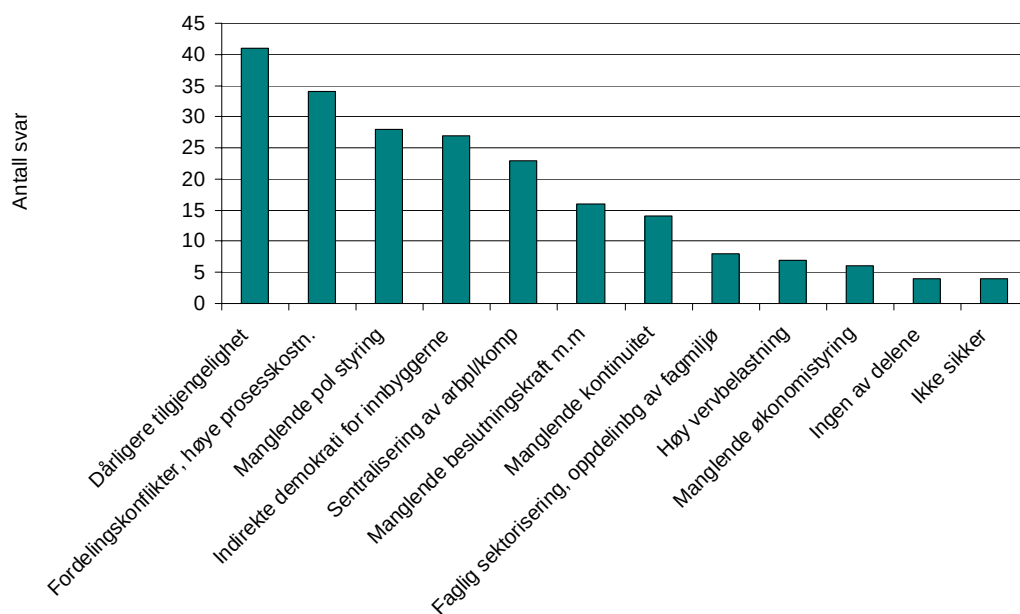
Politikerne ble bedt om å angi de tre viktigste mulige fordeler og ulemper ved interkommunalt samarbeid innenfor definerte kategorier.

Svarene fordelte seg slik: (N=74)

Figur 10.25 Nedenfor har vi listet opp mulige **fordeler** ved interkommunalt samarbeid. Hva er de 3 viktigste fordeler ved interkommunalt samarbeid, sett fra ditt ståsted?

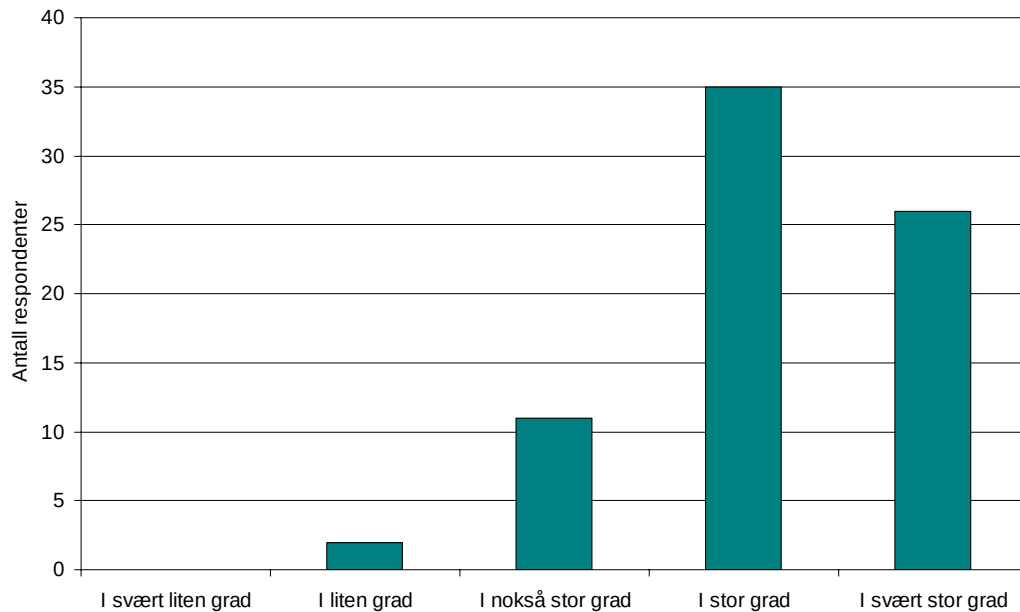


Figur 10.26 Nedenfor har vi listet opp mulige **ulemper** ved interkommunalt samarbeid. Hva er de 3 viktigste ulemper ved interkommunalt samarbeid, sett fra ditt ståsted?



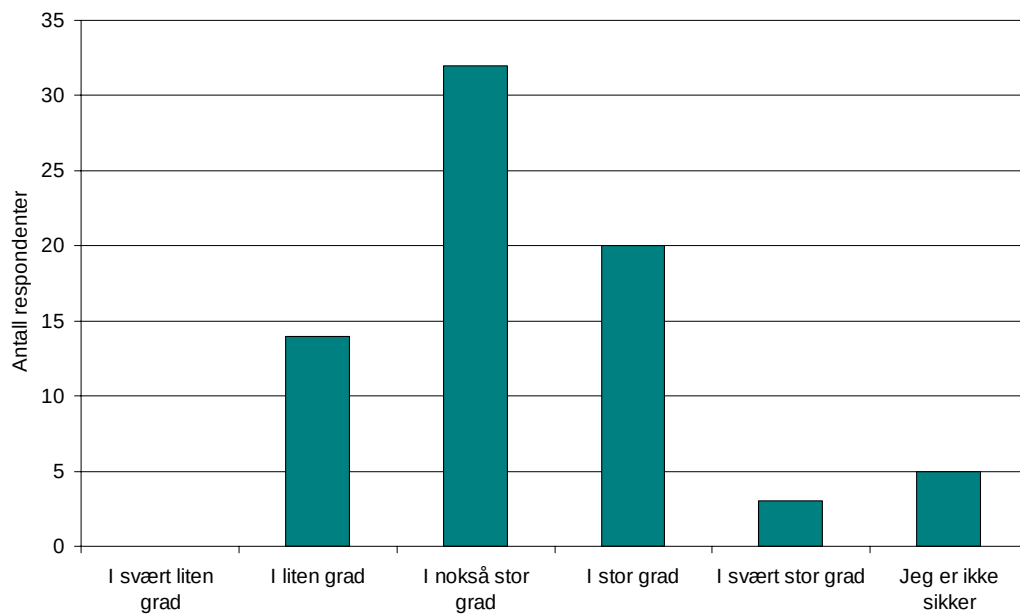
10.1.7 Oversikt og politisk styring og kontroll

Figur 10.27 *I hvilken grad har du oversikt over hvilke interkommunale samarbeidstiltak din kommune deltar i?*



N=74

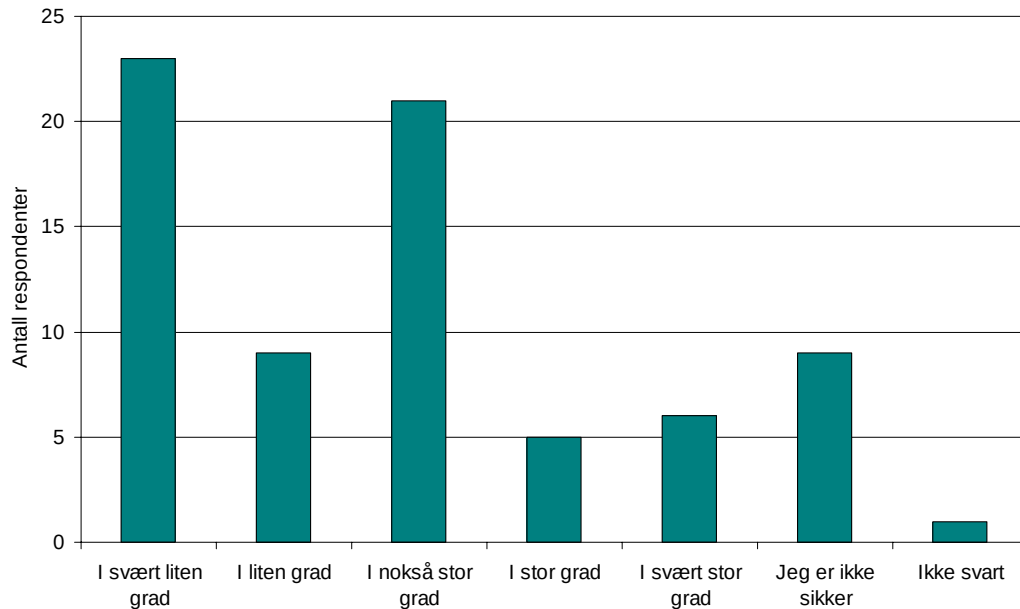
Figur 10.28 *I hvilken grad mener du hensynet til politisk styring og kontroll er godt ivare tatt i det etablerte samarbeidet mellom kommunene?*



N=74

10.1.8 Vurderingene av samkommunemodellen

Figur 10.29 *I hvilken grad mener du det er aktuelt for din kommune å inngå i et samarbeid der det blir etablert en modell som innebærer å samle og overføre ansvaret for den kommuneoverskridende oppgaveløsningen til et politisk samarbeidsorgan med egen vedtaksmyndighet (samkommunemodellen)?*



N=74

10.1.9 Synspunkter for og i mot nåsituasjonen, innføring av samkommune og kommunesammenslutning

Vi ba politikerne vurdere tre ulike framtidsscenarier for Nord-Hordland og i stikkords form angi de viktigste argumentene for og i mot nåsituasjonen, samkommune og sammenslutning. Nedenfor gjengir vi hovedtrekkene fra besvarelsene.

Videreføring av dagens kommunestruktur – ”Nå-situasjonen”

Argumenter for ”Nå-situasjonen”	Argumenter mot ”Nå-situasjonen”
Nærhet mellom innbyggere og folkevalgte	Dårlig og lite robust økonomi
Lokalkunnskap	Ufordringer knyttet til kompetanse og kvalitet i tjenesteyting
Lettere å utvikle og dyrke en felles identitetsfølelse	Rekrutteringsproblemer når det gjelder fagfolk
Oversiktlig	Manglende tyngde utad
Mer ”homogen” kommune (ingen senter/periferi-problematikk)	Lite fremtidsrettet
Identitet, historie og kultur	Fraværende næringspolitikk
Tilgjengelighet – nærhet til tjenester	Kameraderi og gutteklubb mentalitet
Trygghet med det kjente	Altfor mange personlige bindinger
Motvirke sentralisering	Vanskelig å ta ut stordriftsfordeler - høye administrasjonskostnader per innbygger
Beholder det helt lokale engasjementet	Lite tyngde/påvirkningskraft mot sentrale og regionale myndigheter
Korte avstander	For få arbeidsplasser innen kommunen
Lett å administrere	Tungvinte beslutningsprosesser i regionale saker
God økonomisk styring	Dagens kommunegrenser ikke tilpasset den endring vi har i arbeids- og transportmønster og muligheter
Sterkt lokaldemokrati	For gjennomslagskraftig
	Vi sitter på hver vår tue og planlegger internt i stedet for å se helheten i regionen
	Fare for å bli overkjørt av storkommuner

	Fragmentert fagmiljø, liten mulighet for spesialisering. Svekket politisk styring av interkommunale oppgaver Gir behov for omfattende interkommunalt samarbeid som svekker beslutningsevne og politisk styring Lettere bytte for Bergen
--	--

Samkommune

Argumenter for samkommunen	Argumenter mot samkommunen
Enklere beslutningsprosesser Større tyngde utad både politisk og "forretningsmessig" Mer folkevalgt styring av grenseoverskridende oppgaver Beslutningene blir tatt for hele regioner, bedre oversikt, færre vedtak å holde styr på Forsatt kommunestyre lokalt. Større åpenhet med mindre muligheter til å feie dårlige vurdering under teppet Bedre spesialiserte tjenester - bedre fagkompetanse Større regionalt fokus Beholde kjente strukturer, sikre lokalt forankret folkestyre, fortsatt godt lokalt tjenestetilbud, samtidig som en kan hente ut effektivisering, utvikle mulighet for faglig utvikling og felles regional strategi i viktige saker Bedre kvalitet i politiske vedtak Større bredde i politisk styring Ta ut stordriftsfordeler Større "tyngde" innen samfunnsutvikling	Uoversiktlig fora hvor vedtak blir fattet, langt fra beslutningstager til forbruker av vedtaket Sentralisering av tjenester Mindre kontakt med befolkningen i distriktet Ut fra erfaring med elendig regionalt samarbeid, høyt utviklet egoisme og mangel på raushet er utgangspunktet dårlig Behov for forpliktende felles strategi for å skaffe trygghet for alternativet Gir mer byråkrati, som et slags ekstra politisk nivå. Uten at det nødvendigvis gir økonomisk gevinst For ulike kommuner Høyt tidsforbruk til politisk arbeid Udemokratisk Sentralisering av offentlige arbeidsplasser Mindre lokalt engasjement Stor avstand til samkommunepolitikerne Interne konflikter/"nord/sør" konflikter Kamp om lokaliseringssaker

Enklere beslutningsprosesser sammenlignet med dagens interkommunale ordninger	Vanskelig å oppnå enighet
Større påverknad sentralt og regionalt	Svekkelse av kommunestyret
Økt samarbeid vil trolig synliggjøre at vi er en region som har mange felles mål	Ekstremt ulike utfordringer i regionen, Søndre del i vekst, nord i tilbakegang
Beholder egen kommune	Svekker arbeidstakerens påvirkning av egen arbeidsplass
Forutsetninger for politisk styring og kontroll	
Mulighet for å reversere prosess	

Sammenslutning

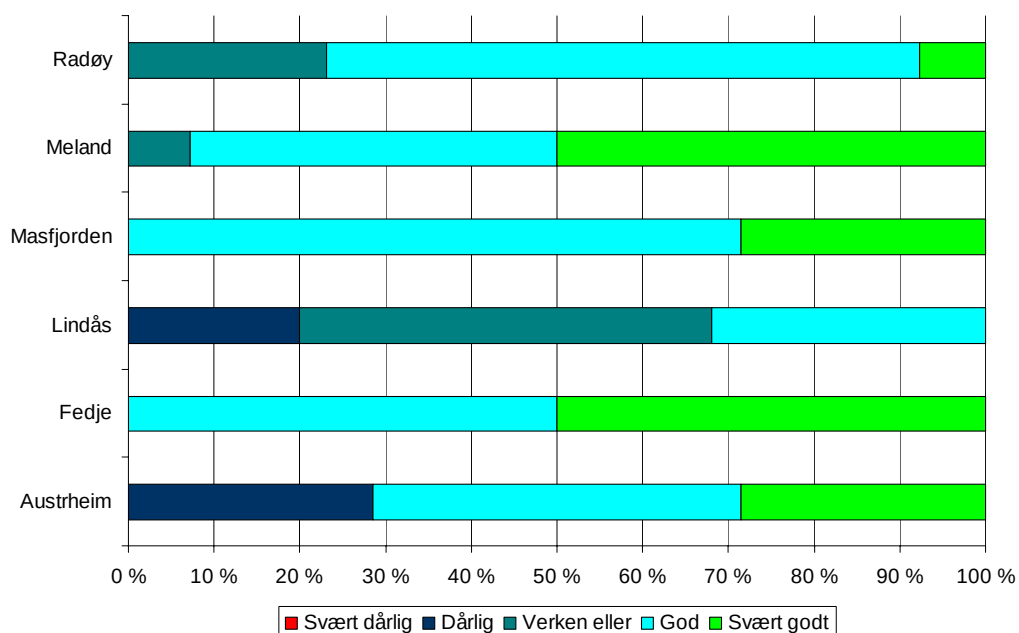
Argumenter for sammenslutning	Argumenter mot sammenslutning
Betydelig enklere politiske beslutningsprosesser Styrking av regionen mot større "innflytelse" fra Bergen Lettere å etablere distriktpolitiske virkemidler for å utvikle hele regionen En kommune blir stor nok til å stå på egne bein. Lettere å tilby næringstomter, bedre struktur i skolesektoren Enklere administrasjon Robust, slagkraftig og handlekraftig Større regionalt fokus Større fagmiljøer Færre småkonger Slanking av administrativt og politisk nivå Man kan få reel valgfrihet når man skal velge skole, sykehjem osv Vi vil ha lettere for å få inn private anbud på mange av tjenestene våre Stor påvirkningskraft overfor omverden Nordhordland er en geografisk enhet Det vil gi mulighet for å flytte ressurser fra administrasjon til direkte tjenesteyting En sterk og konkurransedyktig region Et spennende fellesskap, bør kunne skape en god identitet raskt Vil kunne tilby bedre tjenester til innbyggerne. Innbyggerne er ikke opptatt av hva kommunen heter, men hvilket tilbud den gir innbyggerne	Manglende lokalkunnskap Uoversiktlig Større avstand mellom politikere og menigmann Fremmedgjøring – vanskelig å få folk inn op lister til politiske verv Vid geografi og spredt bosetting Underrepresentasjon fra distriktene Lengre fysisk vei til kommunale tilbud Kan bli en vanskelig administrativ omstillingsprosess, og man har ikke erfaring med denne typen omstillinger Færre offentlige arbeidsplasser i distriktet De ytre nordhordlandskommunene har særegne utfordringer som må løses på andre måter Mer ressurser til administrering Mister den oversiktlige strukturen i beslutningsprosesser og utøvelse av kommunal service Vi kan miste grendene Store geografiske avstander Stor ubalanse i folketal Svekke det lokale engasjement Mister nærheten til kommunesenteret og administrative tjenester Omstillingskostnader Store motsetninger mellom tidligere små kommuner og den største

Demokratisk framskritt, da dagens samarbeidsmodell har et demokratisk underskudd Storinnkjøpsfordeler Tiden er forlenget moden for en sammenslåing - utvikling og samferdselsmessig nærhet Nordhordland kommune vil være et tyngdepunkt i forholdet til Bergen Mer attraktivt arbeidsmarked Karrieremuligheter for ansatte Bredere perspektiv Nye regioner i 2010- kan være fordel med litt større kommuner	En stor kommune i utstrekning, mange utfordringer knyttet til det Manglende tilhørighet Vi veit hva vi har, men ikke hva vi får Redd for at "storebror Lindås" skal sitte med all makt Lokaldemokratiet i fare Avfolking/gjengroing Tiden er ikke moden for sammenslutning ennå Det kan bli indre drakamp Politikerne kan bli politikere for sin "tidligere" kommune Mulig lettere ansvarsfraskrivelse Har vi ikke sett at store kommuner driver dyrt? Innbyggernes tilhørighet. Det er ikke like sterk identifisering til Nordhordland i alle 6 kommuner. Dette vil skape spenninger dersom det skjer for tidlig. Dårligere folkevalgt representasjon i gravgrendte strøk Færre med i politiske beslutninger Usikkert hvordan de økonomiske overføringene fra staten vil være i framtiden For mye fokus på den sentrale del av en eventuell ny kommune
---	---

10.2 Kommunevis svarfordeling på enkeltspørsmål

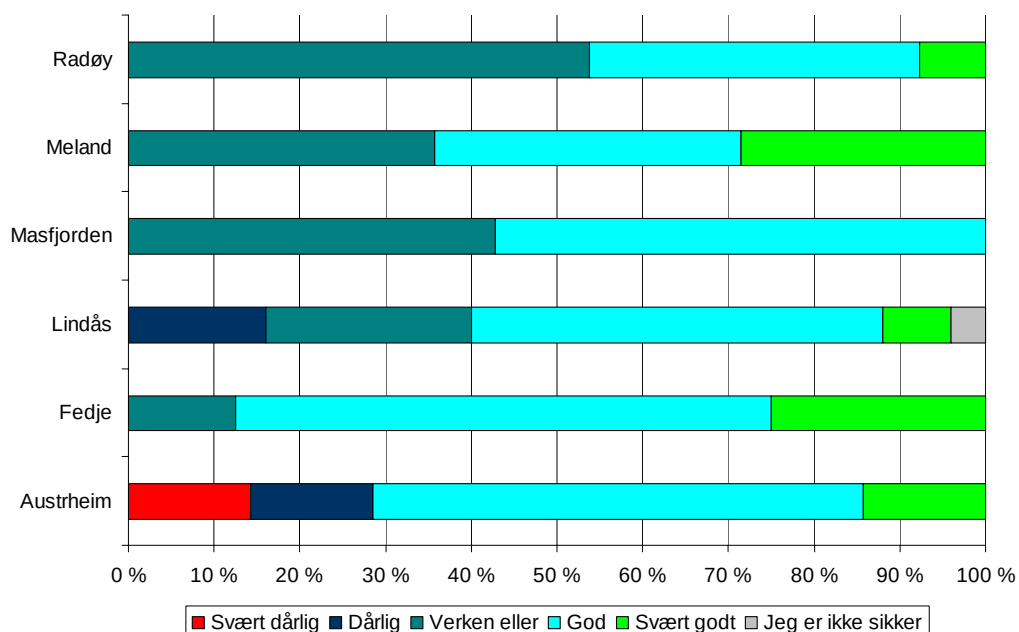
10.2.1 Vurdering av oppgaveløsningen

Figur 10.30 *Hvor godt mener du din kommune løser følgende oppgaveområder: Generelle velferdstjenester (skole, barnehage, sykehjem, hjemmetjeneste mv)*



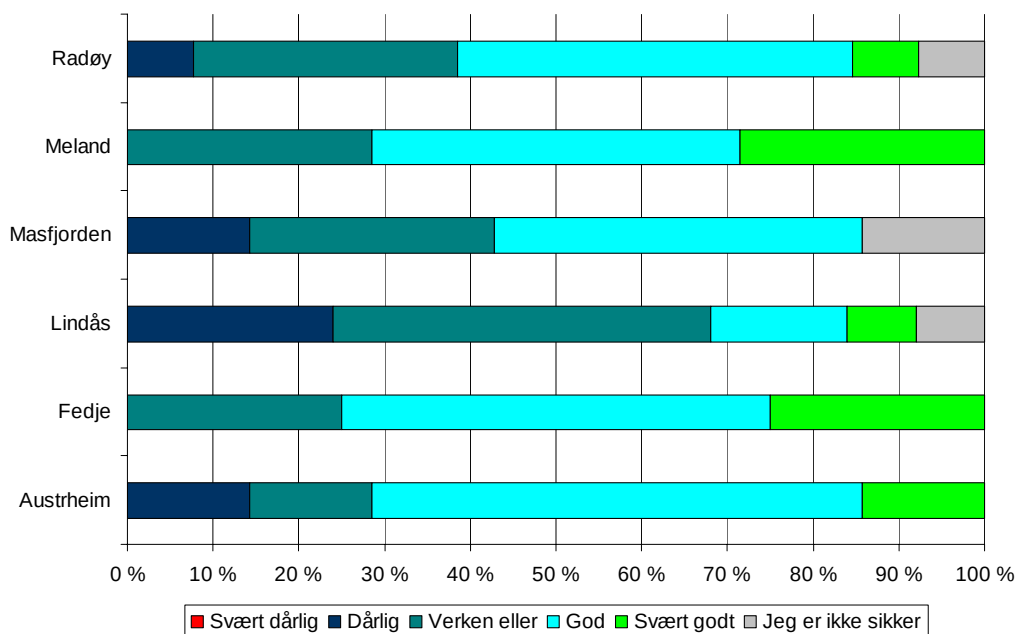
N=74

Figur 10.31 *Hvor godt mener du din kommune løser følgende oppgaveområder: Mer spesialiserte velferdstjenester (f.eks. barnevern, psykisk helsevern, PP-tjeneste, legevakt mv)*



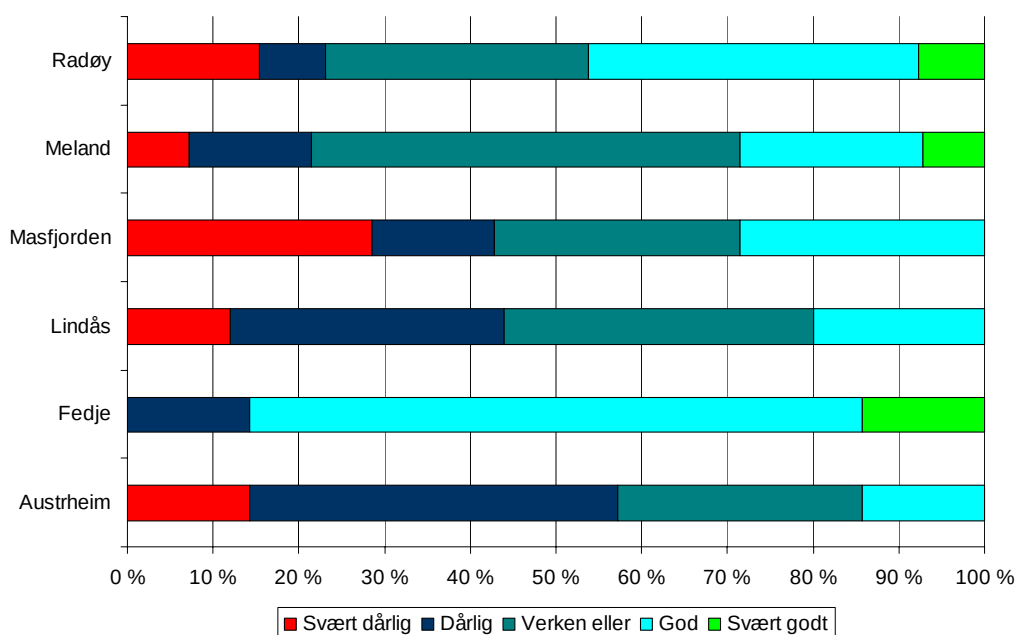
N=74

Figur 10.32 Hvor godt mener du din kommune løser følgende oppgaveområder: Ledelse, stabs- og støttefunksjoner (administrasjon, IKT, lønn og regnskap mv)



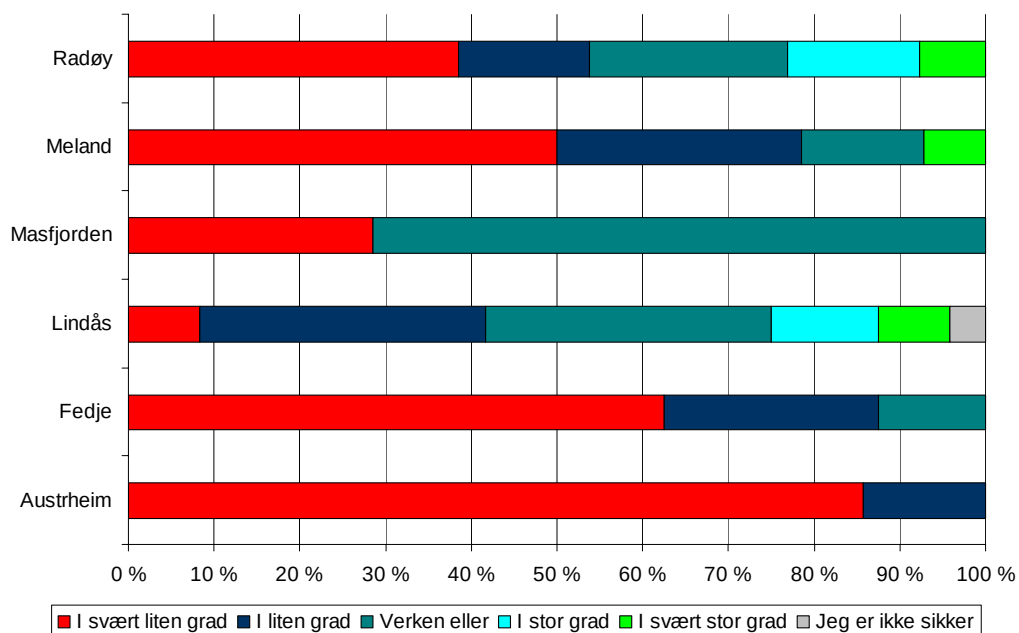
N=74

Figur 10.33 Hvor godt mener du din kommune løser følgende oppgaveområder: Samfunnsutvikling, (f.eks. nærings- og bygdeutvikling, planlegging, kultur, miljøvern og påvirkning overfor omverdenen)



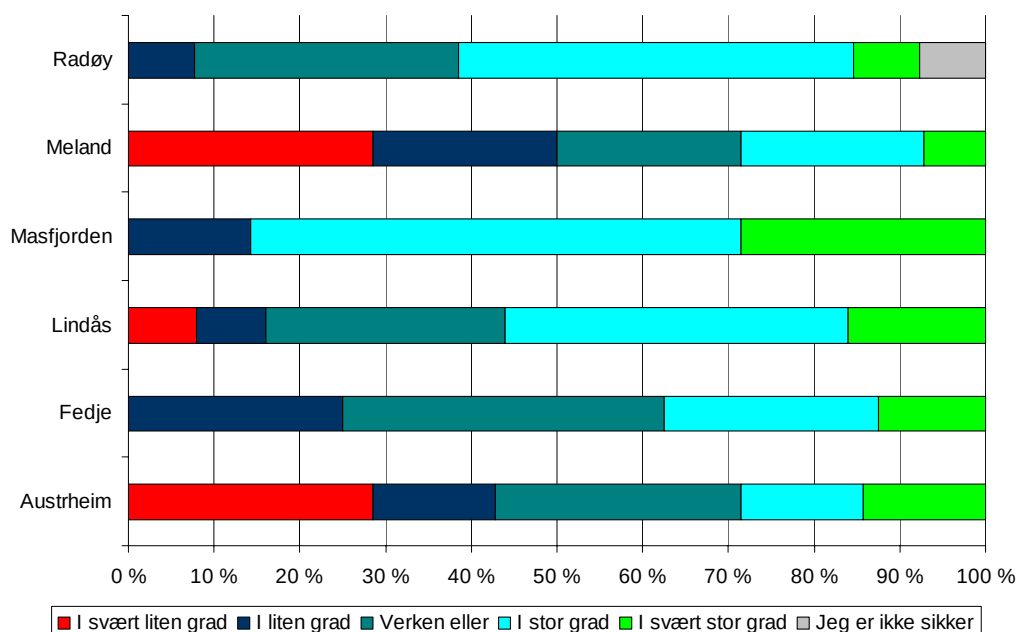
N=73 (Ikke svart =1)

Figur 10.34 I hvilken grad mener du at oppgavene kan løses bedre i din kommune ved hjelp av mer interkommunalt samarbeid mellom de seks kommunene i NH: Generelle velferdstjenester (skole, barnehage, sykehjem, hjemmetjeneste mv)



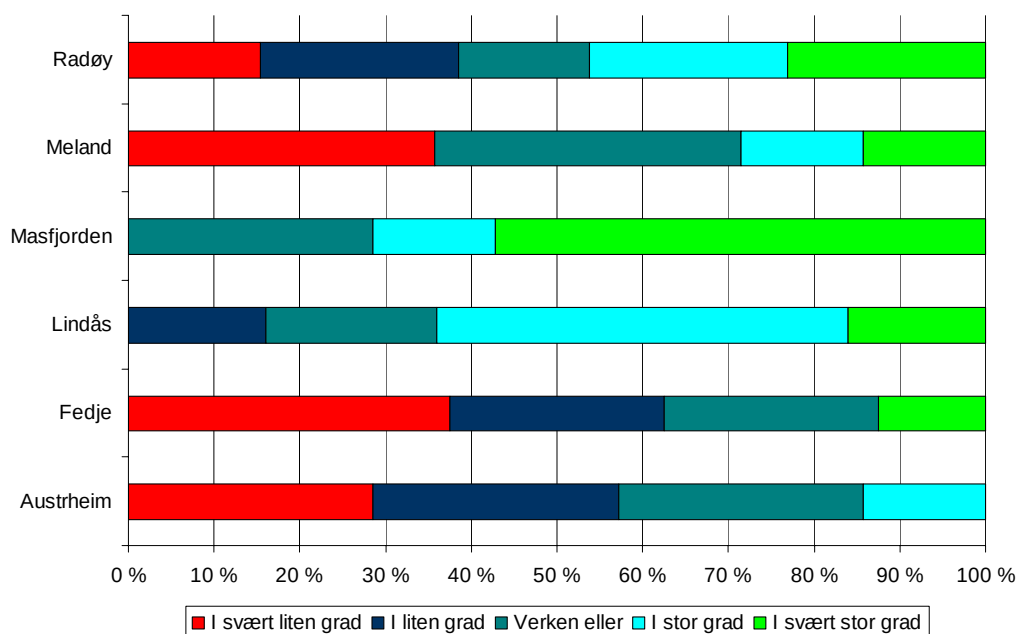
N=73 (Ikke svart =1)

Figur 10.35 I hvilken grad mener du at oppgavene kan løses bedre i din kommune ved hjelp av mer interkommunalt samarbeid mellom de seks kommunene i NH: Mer spesialiserte velferdstjenester (f.eks. barnevern, psykisk helsevern, PP-tjeneste, legevakt mv)



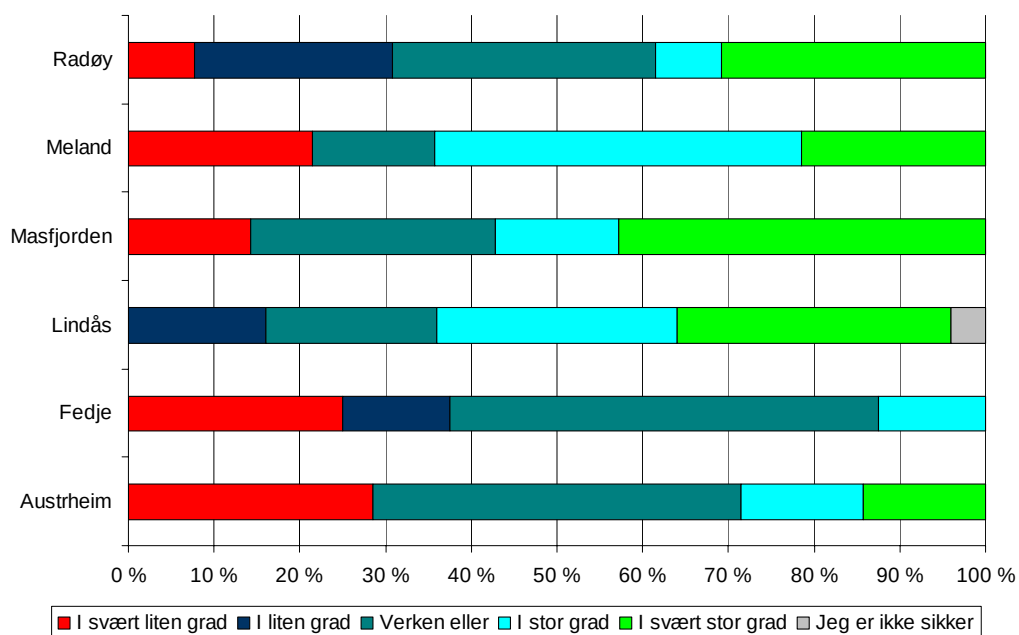
N=74

Figur 10.36 *I hvilken grad mener du at oppgavene kan løses bedre i din kommune ved hjelp av mer interkommunalt samarbeid mellom de seks kommunene i NH: Ledelse, stabs- og støttefunksjoner (administrasjon, IKT, lønn og regnskap mv)*



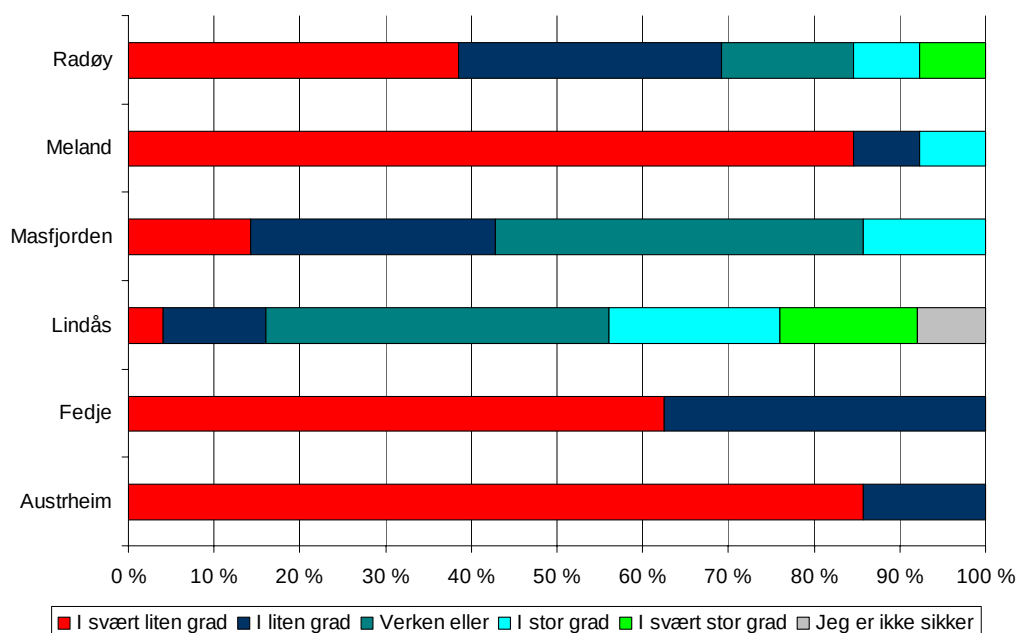
N=74

Figur 10.37 *I hvilken grad mener du at oppgavene kan løses bedre i din kommune ved hjelp av mer interkommunalt samarbeid mellom de seks kommunene i NH: Samfunnsutvikling (f.eks. nærings- og bygdeutvikling, planlegging, kultur, miljøvern og påvirkning overfor omverdenen)*



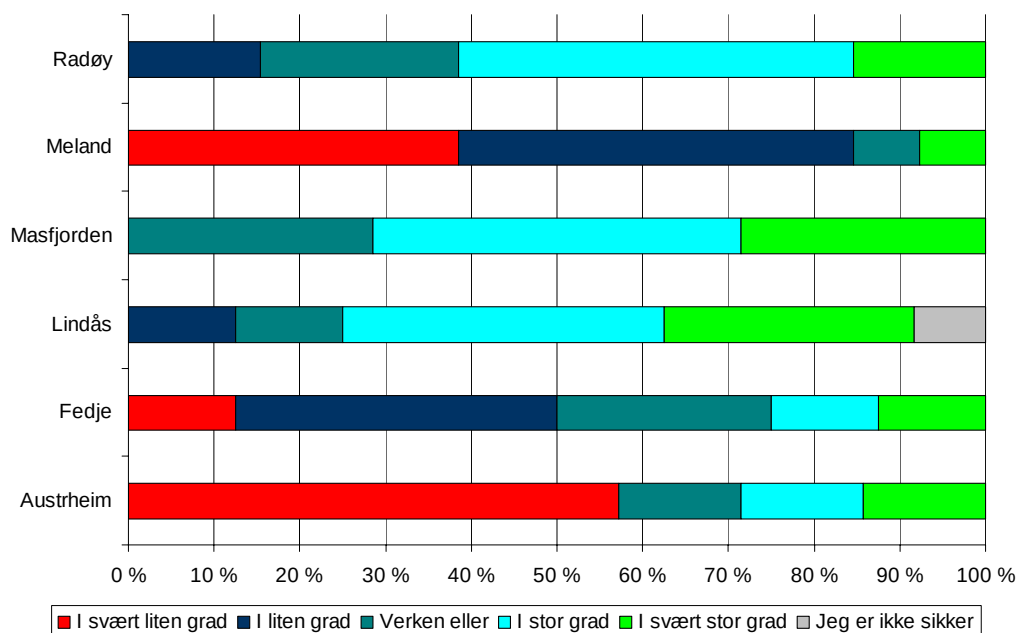
N=74

Figur 10.38 *I hvilken grad mener du at en sammenslutning mellom de seks kommunene i NH vil gi en bedre oppgaveløsning på disse områdene: Generelle velferdstjenester (skole, barnehage, sykehjem, hjemmetjeneste mv)*



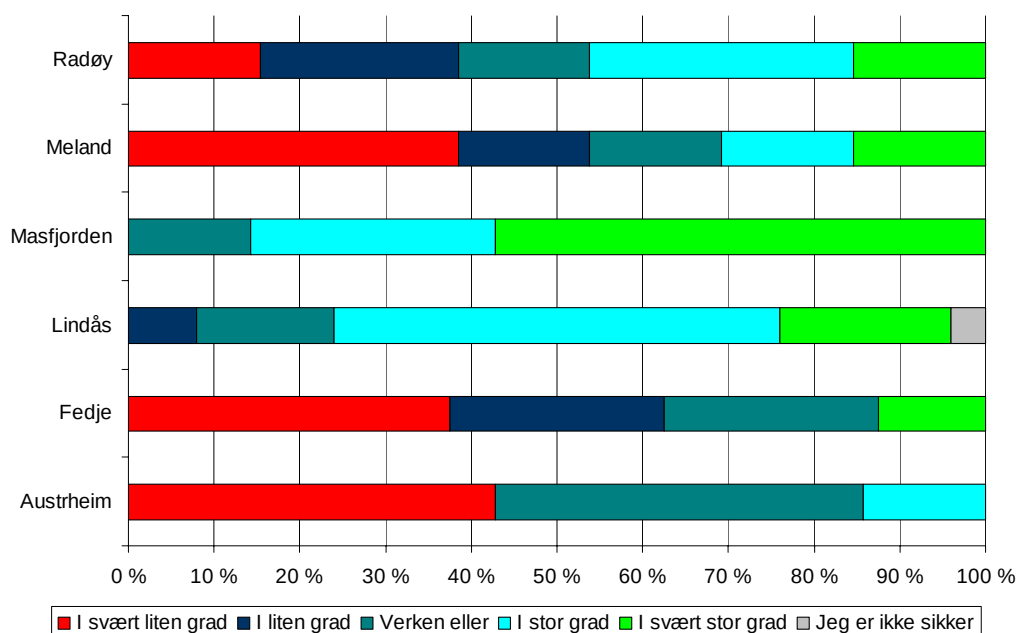
N=73 (Ikke svart =1)

Figur 10.39 *I hvilken grad mener du at en sammenslutning mellom de seks kommunene i NH vil gi en bedre oppgaveløsning på disse områdene: Mer spesialiserte velferdstjenester (f.eks. barnevern, psykisk helsevern, PP-tjeneste, legevakt mv)*



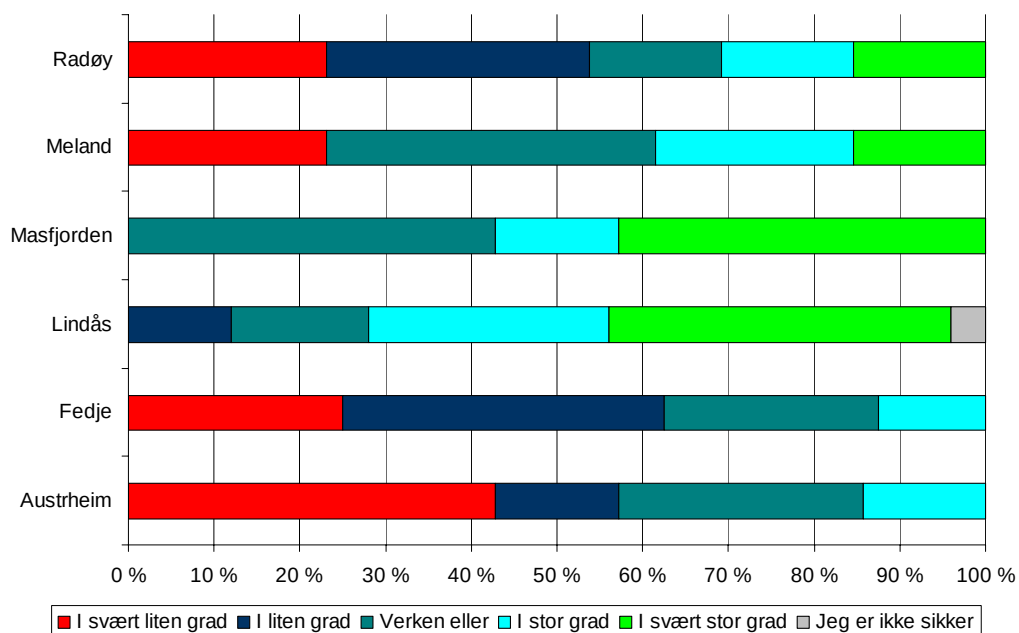
N=72 (Ikke svart =2)

Figur 10.40 I hvilken grad mener du at en sammenslutning mellom de seks kommunene i NH vil gi en bedre oppgaveløsning på disse områdene: Ledelse, stabs- og støttefunksjoner (administrasjon, IKT, lønn og regnskap mv)



N=73 (Ikke svart =1)

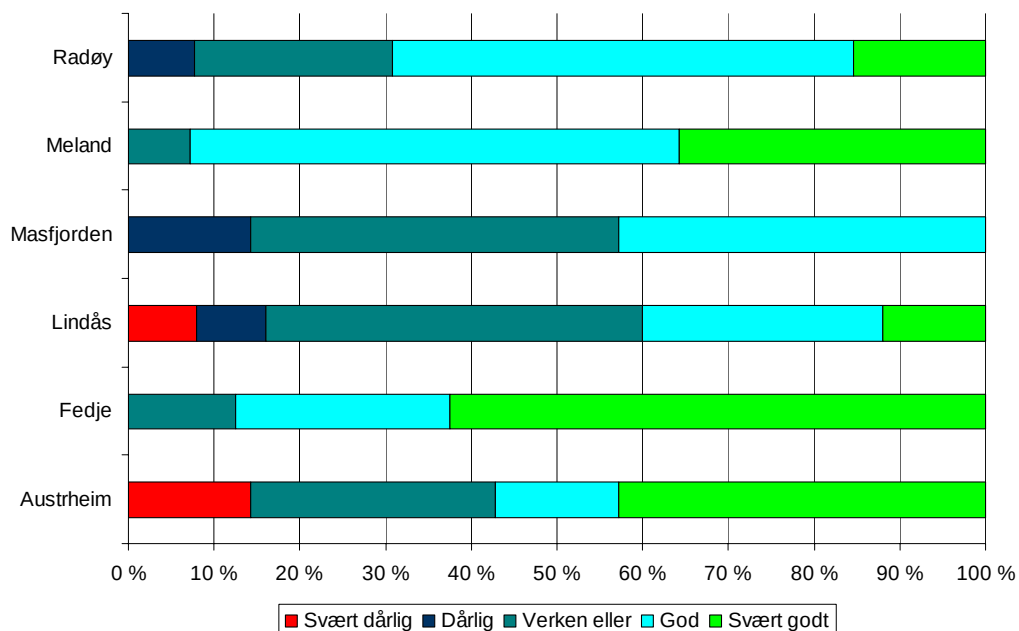
Figur 10.41 I hvilken grad mener du at en sammenslutning mellom de seks kommunene i NH vil gi en bedre oppgaveløsning på disse områdene: Samfunnsutvikling, (f.eks. nærings- og bygdeutvikling, planlegging, kultur, miljøvern og påvirkning overfor omverdenen)



N=73 (Ikke svart =1)

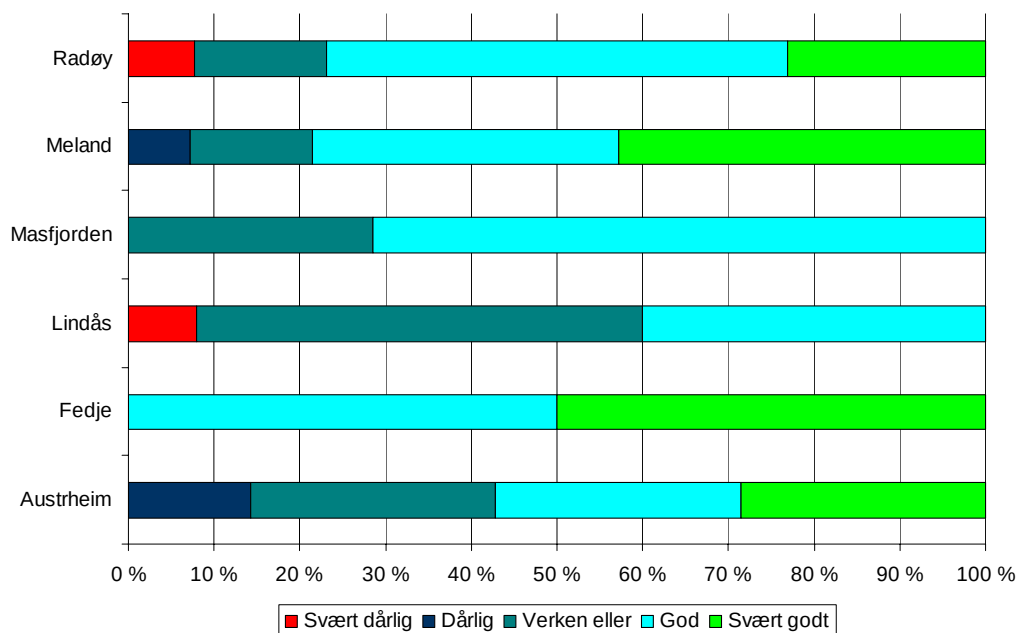
10.2.2 Vurderinger i forhold til lokaldemokratiet

Figur 10.42 På hvilken måte ivaretar dagens kommunestruktur og dagens samarbeidsløsninger flg forhold knyttet til lokaldemokrati: Politisk styring av kommunens tjenester og virksomhet



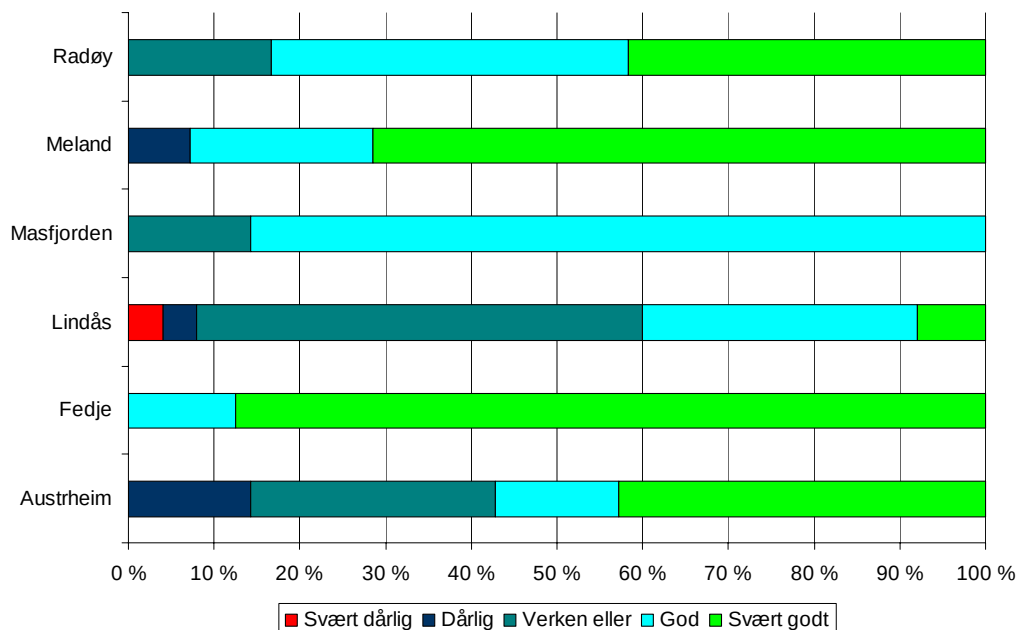
N=74

Figur 10.43 På hvilken måte ivaretar dagens kommunestruktur og dagens samarbeidsløsninger flg forhold knyttet til lokaldemokrati: Mulighet for at innbyggerne får delta i, og påvirket politiske beslutninger



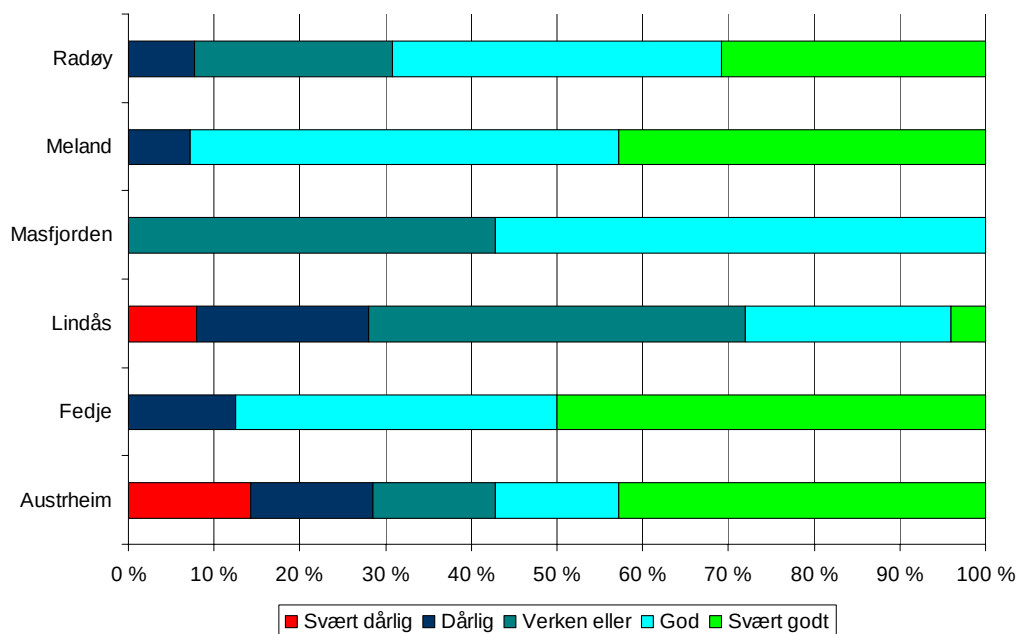
N=74

Figur 10.44 På hvilken måte ivaretar dagens kommunestruktur og dagens samarbeidsløsninger flg forhold knyttet til lokaldemokrati: Nærhet og identitet



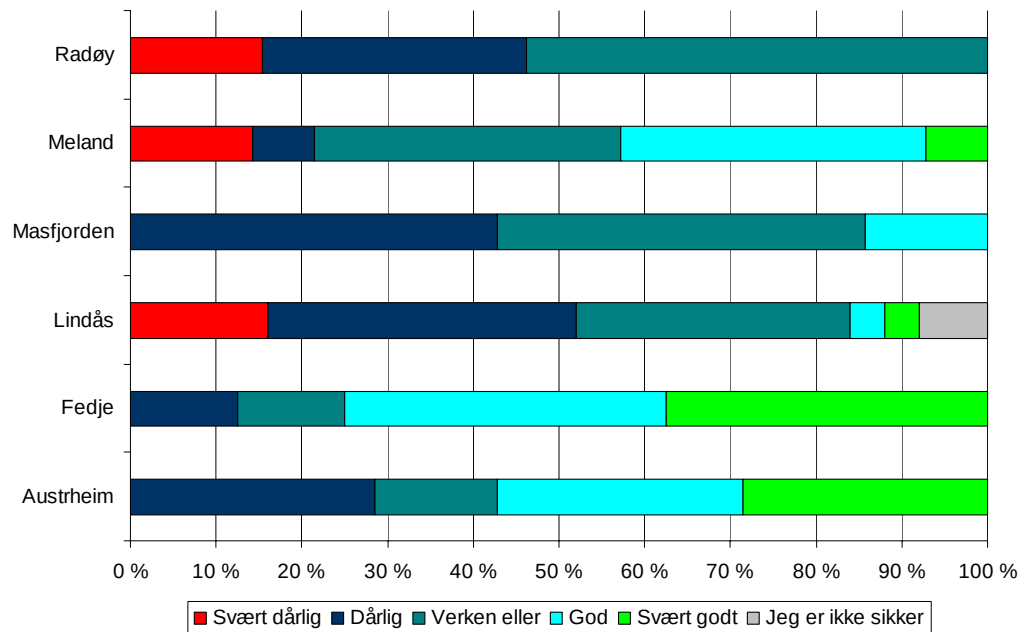
N=73 (Ikke svart =1)

Figur 10.45 På hvilken måte ivaretar dagens kommunestruktur og dagens samarbeidsløsninger flg forhold knyttet til lokaldemokrati: Oversikt over oppgaveløsning både for politikere og innbyggere



N=74

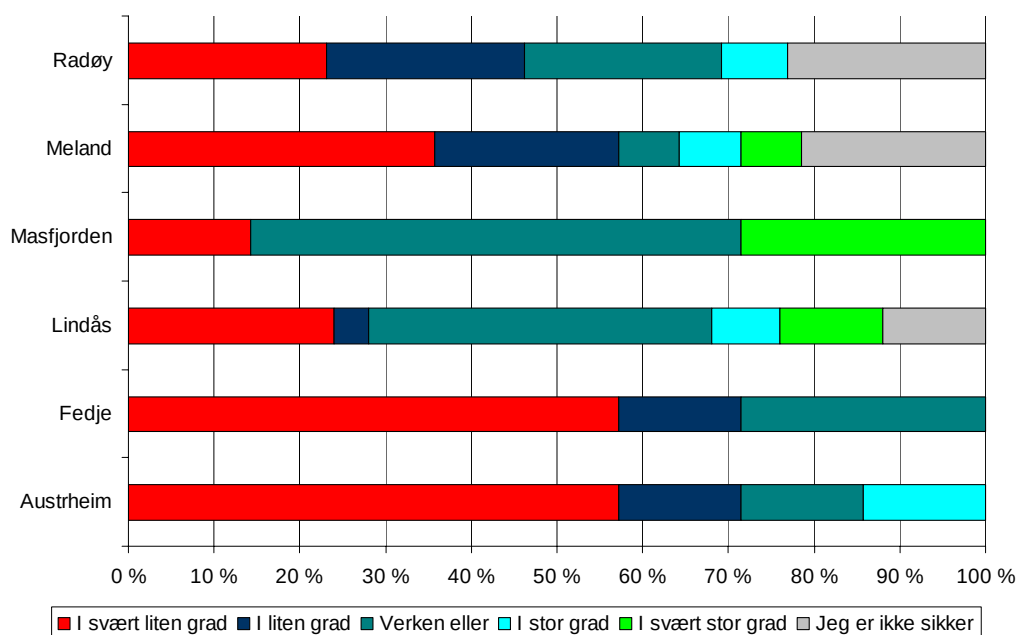
Figur 10.46 *På hvilken måte ivaretar dagens kommunestruktur og dagens samarbeidsløsninger flg forhold knyttet til lokaldemokrati: Påvirkning og interessehevding overfor stat, fylkeskommune og naboregioner*



N=74

10.2.3 Vurderinger av samkommunemodellen

Figur 10.47 I hvilken grad mener du det er aktuelt for din kommune å inngå i et samarbeid der det blir etablert en modell som innebærer å samle og overføre ansvaret for den kommuneoverskridende oppgaveløsningen til et politisk samarbeidsorgan med egen vedtaksmyndighet (samkommunemodellen)?



N=73 (Ikke svart =1)

10.3 Referanser

Asplan Analyse og Telemarkforskning (2006): "Å bygge en ny kommune – erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger". Prosjektrapport, mars 2006.

Asplan Analyse (2005) *Framtidas kommunestruktur på Agder.*

Asplan Analyse og Telemarkforskning (2005). *Framtidas kommunestruktur i Oppland.*

Asplan Analyse og Barlindhaug Norfico (2005). *Framtidas kommunestruktur i Troms*

Asplan Analyse (2006). *Konjunkturbarometer for Hordaland og Sogn og Fjordane - våren 2006.*

Asplan Analyse (2003). *Bedre å være stor enn (u)lykkelig som liten?*

ECON (2004) *Hva er – og hvordan utvikle en samkomune.* ECON-rapport 2004-121

Østlandsforskning. (2003) *Kriterier for kommuneinndeling.* ØF-rapport nr. 21/2003

Kommunal- og regionaldepartementet. (2004) *Analyseveileder kommuneinndeling*

Kommunal- og regionaldepartementet (2005) *Synspunkter på dagens kommunestruktur.* Kronikksamling

Østlandsforskning (2004): *Kommunestruktur i Hordaland.* Østlandsforskning rapport nr. 02/2005

NIBR (2001:1) *Smått og godt?*

NIBR (2001:8) *Er det størrelsen det kommer an på?*

Fagerlund, S. H. (1995): "Kommunesammenslåingen i Fredrikstad-distriktet – En politisk styrt prosess.. eller kanskje snarere en prosess-styrt politikk?". Hovedfagsoppgave i statsvitenskap, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.