

KOMMUNANE I HARDANGER

UTGREIING AV NY KOMMUNESTRUKTUR I HARDANGER

Asplan Viak

13. juni 2006

UTGREIING AV NY KOMMUNESTRUKTUR I HARDANGER

KOMMUNANE I HARDANGER

Forfattar	Tage Båtsvik, Henning Sunde og Oddny Grete Råd
Prosjektleiar	Oddny Grete Råd
Prosjektnr	512233
Rapportnamn	Utgreiing av ny kommunestruktur i Hardanger
Lagra	pcogr, Dokument4
Sist lagra dato:	21.06.2006 10:35:00
Sist skrevet ut:	22.06.2006 09:19:00

Asplan Viak AS	Tlf: +47 67525200
Rådhusstorget 5	Faks: +47 67525299
Postboks 24	E-post: sandvika@asplanviak.no
1300 SANDVIKA	Web: www.asplanviak.no

FORORD

Denne utgreiinga er utført på oppdrag for kommunane/herada Granvin, Ulvik, Eidfjord, Ullensvang, Jondal og Odda. Tema i utgreiinga har vore å analysere kva fordelar og ulempe ein ny kommunestruktur i Hardanger vil ha, og vurdere det opp mot å halde fram med kommunestrukturen slik den er i dag.

Utgreiinga har vore gjennomført av Tage Båtsvik, Henning Sunde og Oddny Grete Råd, med sistnemnde som prosjektleiar. Randi Harnes har produsert karta i rapporten. Alle frå Asplan Viak.

Frå kommunane har eit arbeidsutval følgt utgreiingsarbeidet og medverka med innspel undervegs. Utvalet har vore leia av Knut Djønne, formannskapsmedlem Ullensvang herad. Vidare har følgjande vore medlemmar av utvalet; Olav Seim, ordførar i Granvin herad, Olav Hereid, ordførar i Eidfjord kommune, Bjørn Inge Aarsand, varaordførar Ulvik herad, John Skogseth, ordførar i Jondal kommune, Ole Jørgen Jondahl, kommunestyrerepresentant i Odda kommune. Sekretær for arbeidsutvalet har vore Magnus Mjør, rådmann Ullensvang herad.

Prosjektet har vore gjennomført i perioden 1. mars – 15. juni 2006.

Sandvika, 14. juni 2006

For Asplan Viak AS

Oddny Grete Råd
Prosjektleiar

Tage Båtsvik
Kvalitetssikrar

INNHALD

SAMANDRAG	6
1 INNLEIING	12
1.1 BAKGRUNN.....	12
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGAR I UTGREIINGA.....	13
1.3 ORGANISERING AV ARBEIDET	13
1.4 ANALYSE OG DATAGRUNNLAG	14
1.5 VISJON OG MÅL FOR EI NY KOMMUNEINDELING I HARDANGER	14
2 REGIONALE OG KOMMUNALE UTVIKLINGSTREKK	15
2.1 INNLEIING.....	15
2.2 KVA SAMARBEID ER DET MELLOM KOMMUNANE I DAG	15
2.2.1 <i>Ulike slag</i>	15
2.2.2 <i>Omfang av samarbeid mellom Hardangerkommunane</i>	16
2.3 KOMMUNIKASJONAR	17
2.3.1 <i>Reisetids- og pendlingsmønster i dag</i>	18
2.3.2 <i>Nye samferdselsprosjekt</i>	19
2.4 FOLKETALSUTVIKLING	24
2.4.1 <i>Framskrivning 2005-25 i dagens kommunar</i>	25
2.4.2 <i>Faktisk utvikling pr. 1. kvartal 2006</i>	26
2.5 Busetjingsmønster og senterstruktur	27
2.6 Næringsutvikling.....	29
2.7 KOMMUNALE UTVIKLINGSTREKK	37
2.7.1 <i>Utvikling i kommunane sin økonomi</i>	37
2.7.2 <i>Oppstilling av kommunane sine inntekter</i>	39
2.7.3 <i>Dekningsgrad og einingskostnader</i>	41
2.8 LOKALDEMOKRATI	42
2.8.1 <i>Innleiing</i>	42
2.8.2 <i>Om sammenhengen mellom kommunestørrelse og lokaldemokrati</i>	43
2.8.3 <i>Grunnlaget for våre vurderingar</i>	44
2.8.4 <i>Kva er status for lokaldemokratiet i Hardangerkommunane?</i>	44
3 HELD FRAM MED DAGENS KOMMUNESTRUKTUR (0-ALTERNATIVET)	48
3.1 INNLEIING.....	48
3.2 FOLKETALSUTVIKLING	48
3.3 Busetjingsmønster og senterstruktur	48
3.4 STORLEIK, AVSTANDAR OG KOMMUNIKASJONAR.....	49
3.5 Næringsutvikling.....	50
3.6 KOMMUNEØKONOMI OG TENESTETILBOD	51
3.6.1 <i>Administrasjon styring og fellesutgifter</i>	51
3.6.2 <i>Dei ”smale” tenestene</i>	53
3.6.3 <i>Kommuneøkonomien</i>	54
3.7 UTVIKLINGA AV LOKALDEMOKRATIET INNAFOR EIT NULLALTERNATIV	55
3.8 INTERKOMMUNALT SAMARBEID SOM STRATEGI I 0-ALTERNATIVET.....	56
4 JONDAL – ODDA - ULLENSVANG (3-KOMMUNE-ALTERNATIVET)	58
4.1 INNLEIING.....	58
4.2 FOLKETALSUTVIKLING	58

4.3	BUSETJINGSMØNSTER OG SENTERSTRUKTUR	60
4.4	STORLEIK, AVSTANDAR OG KOMMUNIKASJONAR	61
4.5	NÆRINGSUTVIKLING	62
4.6	KOMMUNEØKONOMI OG TENESTETILBOD	62
4.6.1	<i>Administrasjon styring og fellesutgifter</i>	63
4.6.2	<i>Konsekvensar for dei smale tenestene</i>	64
4.6.3	<i>Konsekvensar for statlege rammeoverføringar</i>	65
4.6.4	<i>Konsekvensar for kraftrelaterte inntekter</i>	67
4.7	LOKALPOLITISK STYRING OG DELTAKING	68
4.7.1	<i>Innleiing</i>	68
4.7.2	<i>Samansettinga av det nye kommunestyret</i>	69
4.7.3	<i>Geografisk representasjon</i>	69
4.7.4	<i>Nærleik mellom innbygarar og dei lokale folkevalde</i>	70
4.7.5	<i>Politisk deltaking</i>	71
4.7.6	<i>Lokalpolitikarane si rolle</i>	72
4.7.7	<i>Samla vurdering</i>	72
4.8	FORDELAR OG ULEMPE VED EI SAMANSLUTNING - OPPSUMMERING	73
5	ULLENSVANG – ULVIK – GRANVIN - EIDFJORD (4-KOMMUNE–ALTERNATIVET) ...76	
5.1	INNLEIING	76
5.2	FOLKETALSUTVIKLING.....	76
5.3	BUSETJINGSMØNSTER OG SENTERSTRUKTUR	78
5.4	STORLEIK, AVSTANDAR OG KOMMUNIKASJONAR	80
5.5	NÆRINGSUTVIKLING	81
5.6	KONSEKVENSAAR FOR KOMMUNEØKONOMIEN OG TENESTETILBODET	81
5.6.1	<i>Administrasjon, styring og fellesutgifter</i>	82
5.6.2	<i>Smale tenester/”kontortenester”</i>	84
5.6.3	<i>Konsekvensar for dei statlege rammeoverføringane</i>	85
5.6.4	<i>Konsekvensar for dei kraftrelaterte inntektene</i>	87
5.7	LOKALPOLITISK STYRING OG DELTAKING	87
5.7.1	<i>Samansettinga av det nye kommunestyret</i>	88
5.7.2	<i>Geografisk representasjon</i>	89
5.7.3	<i>Nærleik mellom innbygarar og dei lokale folkevalde</i>	90
5.7.4	<i>Politisk deltaking</i>	90
5.7.5	<i>Lokalpolitikarane si rolle</i>	91
5.7.6	<i>Samla vurdering</i>	92
5.8	FORDELAR OG ULEMPE AV EI SAMANSLUTNING – OPPSUMMERING	92
6	KOMMUNESTRUKTUR SETT I LYSET AV EIT STYRKJA REGIONALT NIVÅ.....95	
6.1	BAKGRUNN	95
6.2	INNHALDET I EI FORVALTNINGSREFORM	96
6.2.1	<i>Endringar på det regionale nivået</i>	96
6.2.2	<i>Skal kommunane få nye oppgåver og meir ansvar?</i>	96
6.3	SANNSYNLEGE UTFALL AV FORVALTNINGSREFORMA	98
6.3.1	<i>Eit styrkja regionalt forvaltningsnivå</i>	98
6.3.2	<i>Nye oppgåver og eit differensiert system</i>	100
6.4	KORLEIS PÅVERKAR DETTE KOMMUNANE I HARDANGER?	101
6.4.1	<i>Konsekvensar av eit styrka regionalt folkevald nivå</i>	101
6.4.2	<i>Desentralisering av oppgåver og generalistkommunesystemet</i>	102
7	PROSESS FRÅ UTGREIING TIL SAMANSLUTNING	103
7.1	INNLEIING	103
7.2	ERFARINGAR FRÅ ANDRE KOMMUNESAMANSLUTNINGAR	103

7.3	FORSLAG TIL FRAMDRIFT FOR HARDANGERKOMMUNANE	104
8	KONKLUSJONAR.....	108
8.1	TREKOMMUNEALTERNATIVET	108
8.2	FIREKOMMUNEALTERNATIVET	110

SAMANDRAG

I denne utgreiinga har vi sett på moglege konsekvensar av å endre kommunestrukturen mellom seks av kommunane i Hardanger. Dei tre inndelingsalternativa som er utgreia er:

- Granvin, Eidfjord, Ulvik, Ullensvang, Jondal og Odda held fram som seks sjølvstendige kommunar/herad (0-alternativet).
- Ei samanslutning mellom Jondal, Odda og Ullensvang (3-kommune alternativet).
- Ei samanslutning mellom Ullensvang, Ulvik, Granvin og Eidfjord (4-kommune alternativet).

Hovudspørsmåla er korleis ei samanslutning vil kunne verke på kommunane sin tenesteproduksjon¹ og økonomi, samt kommunane si rolle som samfunns- og næringsutviklar. Vidare korleis busetjingsmønster, senterstruktur og folketalsutvikling vil utvikle seg innanfor dei ulike inndelingsalternativa. Og til slutt; kva verknader kan ei samanslutning ha for lokalpolitisk styring og deltaking i demokratiske prosessar? Det har også vore ein del av mandatet å drøfte kva eit endra regionalt nivå vil ha å seie for kommunestrukturen i Hardanger. Dette er blitt gjort på bakgrunn av det ein veit per i dag før regjeringa legg fram stortingsmelding om det nye regionale nivået hausten 2006. Avslutningsvis har vi laga eit forslag til ei grovmaska plan for den vidare prosessen frå utgreiing til eventuell samanslutning.

Kommunale og regionale utviklingstrekk

Sett frå vårt ståstad vil folketalsutviklinga vere den største utfordringa for Hardangerregionen i åra framover. Dette er primært styrt av tunge trendar, men vil likevel få konsekvensar for den regionale utviklinga og for det kommunale tenestetilbodet. Mest sannsynleg vil folketallet gå ned i alle seks kommunane dei neste 20 åra. Nedgangen er venta å bli størst i dei fire minste kommunane som kan komme godt under 1000 innbyggjarar i 2025, Eidfjord kanskje heilt ned i 700 innbyggjarar. Tale på eldre vil auke mens det blir vesentleg færre skulebarn.

Dei nye samferdselsprosjekta i Hardanger vil medføre auka trafikk gjennom regionen, som vil gje grunnlag for ei vidare utvikling av handels- og overnattingsverksemdene. I tillegg kan ein vente betydelege endringar i kommunikasjonen innan regionen. Generelt blir avstandane kortare. I høve regionsentra vil Eidfjord, Ulvik, Granvin og delar av Ullensvang kome nærmare Voss som følgje av utbetring av Rv 13 og bygging av Hardangerbrua. Utne og andre delar av Ullensvang vil framleis ligg næmare Odda. Bygging av Jondaltunnelen vil opne for dagpendlingsavstand mellom Jondal og Odda.

Eit særtrekk i Hardangerregionen er dei store skilnadane i kommuneøkonomien. Eidfjord stiller i ei klasse for seg som ein av landets rikaste kommunar. Ulvik og Odda har også eit godt inntektsgrunnlag, men i mindre målestokk enn Eidfjord. Granvin og Jondal får best utteljing på dagens inntektssystem, men er til gjengjeld heilt avhengig av desse overføringa-

¹ Utgreiinga har ikkje sett på konsekvensane for tenester innan skule, barnehage og pleie og omsorg. Dette har ikkje vore ein del av mandatet for utgreiinga.

ne og svært sårbare for endringar i tildelinga. Ullensvang kjem i ei mellomstilling; kommunen har nokre inntekter frå konsesjonskraft, eigedomskatt og naturskatt, men får mindre statlege rammeoverføringar samanlikna med Granvin og Jondal.

Alternativet med seks kommunar som i dag

Vi har kort oppsummert nokre styrker og svakheitar knytt til det å fortsetje med den kommuneinndelinga ein har i dag. Dette alternativet er også indirekte kommentert i dei to samanslutningsalternativa i og med at dagens struktur er samanlikningsgrunnlaget for desse alternativane.

Styrker:

- Ein vil behalde avstandar og organisering av dei kommunale tenestene og administrasjon slik innbyggjarane kjenner det.
- Ein vil behalde dei kommunale arbeidsplassane i dagens kommunesenter. I stor grad vil dette vere stillingar i samband med stab og støtte funksjonar.
- Ein vil mest sannsynleg få mindre intern sentralisering – i alle fall vil utviklinga gå i eit seinare tempo.
- Kommuneorganisasjonen slepp å gjennomføre ein svært tung endringsprosess.
- Slik dei statlege rammeoverføringane vert tildelt per i dag, vil kommunane samla kome betre ut om dei står kvar for seg enn om dei går saman – dette gjeld på lang sikt når inndelingstilskotet fell bort.

Svakheiter:

- Folketalsutvikling vil vere ei stor utfordring, spesielt for dei fire minste kommunane. Spørsmålet er om desse, med mellom 700-900 innbyggjarar, vil kome under ein fornuftig størrelse for å kunne fungere som generalistkommunar.
- Dei minste kommunane vil måtte løyse mange oppgåver gjennom interkommunalt samarbeid. Dette vil ha både styrings- og demokratiutfordringar. Det kan også vere sårbart og ustabil.
- Sjølv om kommunane allereie i dag samarbeider om å løyse mange tenester og funksjonar, vil det vere enkelte tenesteområde med svært små fagmiljø. Særskilt dei minste kommunane vil vere sårbare for å miste nøkkelpersonar, og for desse vil det vere svært krevjande å dekke alle delar av ei teneste åleine.
- Med like mange kommunar som i dag vil kvar og ein framleis måtte bruke mykje pengar til administrasjon. Ein får difor ikkje frigjort dei midlane som i staden kunne brukas til å styrkje tenesteytinga.

Trekommunealternativet

Styrker:

- Trekommunealternativet vil ha rundt 12.000 innbyggjarar. Generelt vil dette gje betre moglegheiter for å drive samfunnsutvikling og tenesteyting enn i kommunar med

langt færre innbyggjarar. Spesielt vil dette kunne gje innbyggjarane i Jondal tilgang på betre tenester innan eigen kommune. Med framleis nedgang i folketalet vil kommunar på under 1000 innbyggjarar kunne falle under "kritisk storleik" i forhold til framtidige krav til bemanning og kompetanse.

- Ei ny kommuneinndeling vil ikkje i seg sjølv snu den negative folketalsutviklinga. Ein større kommune vil likevel kunne bruke sin samla kompetanse til å gje meir kraft i næringsarbeidet, som gjennom nye arbeidsplassar kan få positiv verknad på folketalsutviklinga.
- I forhold til nye og større regionar vil auka folketal gjere kommunen meir synleg. Ein større kommune vil også kunne verte ein sterkare aktør til dømes i samferdsel og næringsutvikling enn det kommunane er i dag.
- Regionsenteret Odda vil vere det udiskutable kommunesenteret. Eit sterkt kommune- og regionsenter vil vere viktig for både den nye kommunen og heile Hardangerregionen. Etter vår vurdering vil ein ny kommune gje Odda by/tettstad nye og viktige vekstimpulsar utover dei arbeidsplassane som vert flytta hit frå dei andre kommunesentra Jondal og Ullensvang.
- Føresett bygging av Jondalstunnelen vil Jondal og Ullensvang i hovudtrekka vere eit naturleg geografisk omland rundt Odda, som gjev ei naturleg avgrensing av den nye kommunen. Avstandane til kommunesenteret vil være større enn i dag for ein del av innbyggjarane, men likevel overkommelege. Ein del innbyggjarar i Ullensvang vil få kortare reiseveg til Odda enn dei i dag har til Kinsarvik.
- Ein stor del av innbyggjarane bur i tettstadane. Dette vil gjere det overkommeleg for den nye kommunen å organisere dei "smale tenesta" slik at dei fleste innbyggjarar framleis vil ha god nok tilgjenge til dei. Godt utbygde servicekontor i dei tidlegare kommunesentra har vist seg å være nyttig for å få dette til. I tillegg kan ein lage løysingar med utedagar med vidare for enkelte teneste, som nokre kommunar også har i dag.
- I ein felles kommune kan ein samle ressursar og kompetanse som i dag er fordelt på tre kommunar. På ein del område er dette allereie gjort i samband med interkommunale samarbeid, for andre er det ikkje gjort.
- Det er knytt betydelege stordriftsfordelar til administrasjon, styring og fellesutgifter. Samanlikna med Oddas nivå i dag vil dette kunne utgjere rundt 1,5-2 mill kr pr år, mens det samanlikna med landsgjennomsnittet for kommunar med om lag same folketal som den nye kommunen får, vil vere rundt 20 mill kr pr år. Vi anslår dette potensialet å vere ein plass mellom desse tala. Utgiftsnivået vil i praksis avhenge av ei rekke val, med anna korleis ein vel å organisere den nye kommunen.
- Ein større kommune vil ha eit større saksfelt som kan gjere det meir spennande å vere politikar. Som nemnt allereie, gjev trekommunealternativet eit godt grunnlag for felles politisk styring av ein naturleg kommuneining. Ut frå ein tankegang om større folketal og fleire innbyggjarar pr folkevalt, vil det kunne styrke habiliteten i den politiske sakshandsaminga.

Svakheiter:

- Slik inntektssystemet er i dag vil kommunen truleg få reduserte rammeoverføringar frå staten på sikt, kanskje opp mot 10-15 mill kr årleg. På kort sikt vil kommunen få ein årleg gevinst samanlikna med om dei held fram som sjølvstendige kommunar, sjølv utan at gevinsten frå avstandskriteria er rekna inn. Reduksjonen i statlege rammeoverføringar på 10-15 mill kroner, vil medføre at kommunane må spare inn tilsvarende på utgiftssida for å kome ut på same nivå som i dag. Det meste av dette må ein rekne med å spare innan administrasjon og styring.
- Auka avstand mellom innbyggjarar og dei folkevalde. Vallova gjev ingen garanti for geografisk representasjon frå alle delar av den nye kommunen. Dette vert opp til partia å ordne gjennom sine nominasjonar.
- Innsparing av administrasjon gjev tap av arbeidsplassar i ”dei gamle kommunesentra”, Jondal og Ullensvang (Kinsarvik). Kor mange dette vil dreia seg om avheng med anna av korleis den nye kommunen vert organisert.
- Det kan vere identitetsmessig avstand mellom jordbruksbygdene i Jondal og Ullensvang og industristaden Odda. Folk i dei nordre delane av Ullensvang føler seg kanskje nærare knytt til Eidfjord, som dei har vore i same kommune med tidlegare, og mot regionsenteret Voss.

Som hovudkonklusjon meiner vi at 3-kommunealternativet vil vere eit levedyktig og framtidretta kommunealternativ for den sørlege delen av Hardanger. Vi stiller eit lite spørsmål om det kan vere i tidlegaste laget å foreslå dette alternativet no? Til dømes er vi uvisse på om det i dag vil vere naturleg for innbyggjarane i Jondal å drøfta ei slik utvikling, så lenge Jondalstunnelen ikkje er bygd og ein ikkje er blitt vande med og har fått tilpassa seg dei nye kommunikasjonane. Men samanslutninga av Aure og Tustna i Møre og Romsdal syner likevel at ei kommunesamanslutning kan vere mogeleg å gjennomføre før ny vegforbindelse er på plass (sjå Asplan Viak/Telemarksforsking 2006).

Ein mogleg variant av 3-kommunealternativet kan også vere å dela Ullensvang slik at dei nordlege områda (til dømes frå Kinsarvik) går saman med Eidfjord. Ein bør her òg sjå nærmare på om den delen av Ullensvang som ligg på Oksenhalvøya bør overførast til nabokommunen.

FirekommunealternativetStyrker:

- Firekommunealternativet vil få rundt 6.600 innbyggjarar. Dette gjer generelt betre moglegheiter for å drive samfunnsutvikling og tenesteyting samanlikna med kommunar med færre innbyggjarar. Spesielt vil dette kunne gje innbyggjarane i Granvin, Ulvik og Eidfjord tilgong på betre teneste innan eigen kommune. Med ei fortsetjing av nedgangen i folketalet, vil Eidfjord, Ulvik og Granvin kome godt under 1000 innbyggjarar. Dette kan vere under ”kritisk storleik” i forhold til framtidige krav til bemanning og kompetanse.
- I forhold til nye større regionar vil auka folketal gjere kommunen meir synlege. Ein større kommune vil òg kunne verte ein sterkare aktør innan til dømes samferdsel og

næringsutvikling enn dagens kommunar. Det er likevel ikkje sølvsagd at dette vil snu den negative folketalsutviklinga.

- Firekommunealternativet vil vere godt bunde saman kommunikasjonsmessig når Hardangerbrua kjem på plass, med unnatak av vestsida av Ullensvang, sjå nedanfor.
- Dei små tenestene som i dag berre har 1-2 stillingar eller mindre i kvar kommune, vil verte samla i eitt fagmiljø i staden for å vere spreidd på små stillingsbrøkar mellom kommunane. Dette vil kunne vere positivt for arbeidsmiljø, rekruttering og med omsyn til å halde på viktig fagkompetanse. Dette vil også gje innbyggjarane auka valfri-dom.
- Det er knytt betydelege stordriftsfordelar til administrasjon, styring og fellesutgifter. Samanlikna med både Ullensvang og Odda sitt nivå i dag vil dette utgjere mellom 14-18 mill kr, mens det samanlikna med landsgjennomsnittet med kommunar med om lag same folketal som den nye kommunen får, vil vere endå noko høgare. Det store innsparingspotensialet har både samanheng med at kommunane har smådriftsulemper, men også at Eidfjord og kanskje Ulvik har romsleg økonomi. Utgiftsnivået i ein ny kommune vil avhenge av ei rekke val av til dømes organisering med vidare som den nye kommunen vil måtte gjere.

Svakheiter:

- Den største svakheita i firekommunealternativet er at det manglar eit klart kommunesenter. Valet vil stå mellom Eidfjord og Kinsarvik, begge med berre 5-600 innbyggjarar, og dei vil begge vere svært utsette for auka handelslekkasje til regionsenteret Voss når Hardangerbrua og utbetringane på Rv 13 Granvin-Voss om få år er på plass.
- Med lettare kommunikasjonar mot Voss er det å vente at innbyggjarane i heile området over tid i større grad vil knytte seg nærmare mot Voss. Spesielt gjeld dette Granvin, som får ei reisetid til Voss på rundt 20 min.
- Vestsida av Ullensvang har best kommunikasjonar til Odda og vil verte ein utkant i den nye kommunen, særleg om kommunesenteret vert i Eidfjord.
- Kommunen blir stor og vil ha mykje spreidd busetjing. Dette vil gjere det krevjande å drive tenesteproduksjon. Til dømes innanfor sosialtenestene kan det vere problem for klientar utan eigen bil å nå sosialkontoret. Noko av dette kan avhjelpast med godt utbygde servicekontor, men ikkje alle delar av tenesta vil kunne plasseras der. Eit anna døme er at det kan bli vanskeleg å få til ei felles legevaktordning for den nye kommunen der også vestsida av Ullensvang kommune inngår.
- Slik inntektssystemet er i dag vil ein i ein ny felles kommune mest sannsynleg få ein auke i dei årlege statlege overføringane. Etter 15 år når inndelingstilskotet er vekke, vil den nye kommunen sitje igjen med mellom 10-20 mill kroner mindre i statlege rammeoverføringar samanlikna med om ein held fram som fire sjølvstendige kommunar. Eit bortfall av statlege rammeoverføringar på 10-20 mill kroner, vil medføre at kommunane må spare inn tilsvarande på utgiftssida for å kome ut på same nivå som i dag. Det meste av dette må ein rekne med å spare innan administrasjon og styring. Inntektssystemet er i stadig endring, slik at desse tala kan forandre seg om nokre år.

- Innsparing av administrasjon gjev tap av arbeidsplassar lokalt. Dette vil særleg råke dei eksisterande kommunesentra som ikkje blir valt til nytt kommunesenter. Kor mange dette vil dreia seg om avheng med anna av korleis den nye kommunen vert organisert.

Som hovudkonklusjon meiner vi at firekommunealternativet ikkje vil vere eit levedyktig og framtidsretta kommunealternativ for den nordlege delen av Hardanger. Viktige årsaker til dette er mangelen på eit klart og sterkt kommunesenter, og at den vestre delen av Ullensvang ikkje vil henge naturleg saman med resten av ein slik kommune. Vi trur også at såra etter oppløysinga av det omfattande interkommunale samarbeidet Granvin og Ulvik hadde om fleire sentrale stillingar, vil ta tid å lege. Kommunane har også svært ulik økonomi. Ein samanslutning vil med anna bety ei omfordeling frå dei rikaste kommunane til dei andre, og spørsmålet er om kommunestyra i Ulvik og Eidfjord er interessert i dette. Dei store kraftinntektene til desse kommunane gjer at sjølv med sviktande folketal, kan dei kjøpe tenester dei treng av sine nabokommunar.

Vil så Granvin søkje seg mot Voss? Ei eiga utgreiing vert gjort om dette, og vi skal ikkje forskottere utfallet av denne prosessen. Men etter våre vurderingar kan både Granvin sitt fallande folketal og svake økonomi, samt klare forbetringar i vegforbindelsen mot Voss om få år, peike i ei slik retning.

1 INNLEIING

1.1 Bakgrunn

I samband med KS sitt prosjekt *Framtidas kommunestruktur – kommunar med ansvar for eiga utvikling*, som avslutta våren 2005, blei det gjort ei utgreiing om kommunestrukturen i Hordaland². Kommunestyra i Hardanger med unntak av Kvam, søkte Kommunal- og regionaldepartementet om midlar til å gå vidare med spørsmålet om ein ny kommunestruktur i Hardanger. Denne utgreiinga skal såleis undersøkje nærare korleis sentrale sider ved kommunane kan verte endra som følgje av ei samanslutning til større kommunar i Hardanger.

Det er tre alternativ som skal utgreiast i dette prosjektet:

- Granvin, Eidfjord, Ulvik, Ullensvang, Jondal og Odda held fram som seks sjølvstendige kommunar (0-alternativet)
- Ei samanslutning mellom Jondal, Odda og Ullensvang (3-kommune alternativet)
- Ei samanslutning mellom Ullensvang, Ulvik, Granvin og Eidfjord (4-kommune alternativet)

Dei tre alternativa er valt på bakgrunn av handsaming i kommunestyra i dei seks kommunane. I Jondal, Granvin, Ulvik og Eidfjord er det gjort vedtak om at dei ynskjer å fortsetje som eigne kommunar der det blir jobba vidare med eit interkommunalt samarbeid. Grunngevinga er med anna at ein ynskjer å vente med å vurdere eventuelt ny kommunestruktur til kabalen på regionalt nivå er lagt. For kraftkommunane Ulvik og Eidfjord er det heller ikkje noko økonomisk insentiv for å vurdere endringar. Når dei likevel er med på dette prosjektet har tilgongen på statleg finansiering hatt ei avgjerande rolle. Granvin vurderer i tillegg til 4-kommune alternativet i dette prosjektet, ei samanslutning med Voss.

Heradstyret i Ullensvang har gjort vedtak om å utgreie begge samanslutningsalternativa i kulepunkta over. I tillegg ynskjer kommunestyret å sjå på eit alternativ der alle sju hardangerkommunane går saman i ein kommune. Men dette er ikkje utgreia i denne rapporten sidan Kvam har valt å stå utanfor dette prosjektet³. Kommunestyret har vidare gjort vedtak om at det ikkje skal vurderast å dele kommunen. Odda kommunestyre ynskjer å sjå på både 3-kommune alternativet og eit alternativ med dagens kommunar i eit utvida interkommunalt samarbeid, i tillegg til eit alternativ med berre Ullensvang og Odda.

Kommunegrensene har vore flytta fleire gongar mellom dei seks kommunane i Hardanger⁴. Fram til 1891 var Eidfjord og Granvin ein del av Ulvik herad. Kommunane har vore sjølvstendige sidan, med unntak av Eidfjord som i perioden 1964 -1977 var ein del av

² Kommunestruktur i Hordaland, Østlandsforskning nr. 02/2005.

³ Ein "Hardanger kommune" er tidlegare utreda for Hardangerrådet av Østlandsforskning i notat 3/2005 "Hardanger kommune. Ei utgreiing om fordelar og ulempar ved å slå saman sju kommunar i Hardanger" (mai 2005).

⁴ Kommunestruktur i Hordaland, Østlandsforskning nr. 02/2005, side 22-23.

Ullensvang herad. Odda har endra sine grenser to gongar i det siste århundret; i 1913 blei Odda skilt ut frå Ullensvang og i 1964 blei Røldal innlemma i Odda. Kinsarvik blei også skilt ut frå Ullensvang som eigen kommune i 1913. Kommunen gjekk tilbake til Ullensvang i 1964. Jondal blei skilt ut frå Strandebarm i 1862. I 1965 vart kommunane slegne saman att med unntak av at eit område av Jondal som blei overført til Kvam.

1.2 Formål og problemstillingar i utgreiinga

Målsetjinga med rapporten er at den skal vere eit grunnlag for diskusjonen i kommunestyra om ein skal gå vidare til ei folkeavstemning om spørsmålet om ny kommunestruktur. Om kommunane vel å gå vidare, skal rapporten også kunne brukast som utgangspunkt for å lage ein felles intensjonsavtale som innbyggjarane kan gå til val på.

Målgruppa for utgreiinga er fyrst og fremst kommunestyra i dei seks kommunane, samt kommunane sine administrasjonar. Det er sjølv sagt også vårt ynskje at rapporten blir lese med utbytte både av innbyggjarar, offentlege myndigheiter og andre som kan vere interesserte.

På bakgrunn av kommunen sitt konkurransegrunnlag, prosjektsøknad og diskusjon innleingsvis i prosjektet, er det einigheit om at følgjande problemstillingar skal analyserast for kvart av inndelingsalternativa i denne utgreiinga:

- Kva verknad vil ei samanslutning kunne ha på kommunal tenesteproduksjon og kostnadseffektivitet⁵.
- Kva verknader kan ei samanslutning ha på kommunen si rolle som samfunns- og næringsutviklar?
- Kva konsekvensar kan ei samanslutning ha på kommunane sine inntekter?
- Kva verkande kan ei samanslutning ha på busetjingsmønster, senterstruktur og folketalsutvikling?
- Kva verknader kan ei samanslutning ha for lokalpolitisk styring og deltaking i demokratiske prosessar?
- Drøfte kva eit endra regionalt nivå vil ha å seie for kommunestrukturen i Hardanger.
- Skilder prosessen frå utgreiing til ei eventuell samanslutning, med anna korleis innbyggjarane bør bli inkludert og engasjert.

1.3 Organisering av arbeidet

Utgreiingsprosjektet har vore styrt av eit arbeidsutval med følgjande samansetjing:

⁵ Utgreiinga har ikkje sett på konsekvensane for tenester innan skule, barnehage og pleie og omsorg. Dette har ikkje vore ein del av mandatet for utgreiinga.

- Knut Djonne, leiar av arbeidsutvalet, formannskapsmedlem Ullensvang herad
- Olav Seim, ordførar i Granvin herad
- Olav Hereid, ordførar i Eidfjord kommune
- Bjørn Inge Aarsand, varaordførar Ulvik herad
- John Skogseth, ordførar i Jondal kommune
- Ole Jørgen Jondahl, kommunestyrerepresentant i Odda kommune
- Magnus Mjør, sekretær for arbeidsutvalet, rådmann Ullensvang herad

Arbeidsutvalet har vore informantar og diskusjonspartar i utgreiingsarbeidet. Det har vore fire møte med arbeidsutvalet, inkl. eit intervjumøte der Asplan Analyse presentert sitt forslag til gjennomføring av utgreiinga. I dei to siste møta har representantar for tillitsvalte delteke.

1.4 Analyse og datagrunnlag

Datagrunnlaget byggjer i hovudsak på opplysningar henta frå kommuneplanar, økonomiplanar og andre relevante dokument i dei seks kommunane. Offentleg statistikk frå ulike kjelder er også nytta, samt relevante rapportar om kommunesamanslutning og kommunal omstilling.

Den 27. og 28. april blei det gjennomført sju gruppeintervju med sentrale personar i administrasjonen, sosial- og barnevernstenestene, kommunehelsetenesta, nærings- og kommuneplanarbeid og tekniske tenester, representantar frå næringslivet i Hardanger, samt tillitsvalte. I intervjuet blei det fokusert på samanhengen mellom fagmiljø, tenestekvalitet og rekruttering, samt delvis på om det er sannsynleg å spare ressursar på ei samanslutning.

1.5 Visjon og mål for ei ny kommuneinndeling i Hardanger

Som del av arbeidet har vi drøfta med arbeidsutvalet for dette arbeidet kva slags visjon og målsetjingar det vil vere naturleg å setje for ei ny kommuneinndeling i Hardanger. Vi oppsummerar dette i følgjande punkt:

- Ei ny kommuneinndeling må ha som hovudføremål å styrkje heile Hardangerregionen
- Ei ny kommuneinndeling må vere robust i høve til endringar i folketal, kommuneøkonomi og andre rammevilkår.
- Ei ny kommuneinndeling må gjere kommunane meir attraktiv for innbyggjarar, næringsliv og tilsette

Om alle eller nokre av kommunane vel å gå vidare med temaet, vil det vere naturleg om slike mål vert lagt til grunn for ein intensjonsavtale som kan leggjast ut til høyring blant innbyggjarane. Sjå nærare omtale av dette i kapittel 7 Om prosess frå utgreiing til samanslutning.

2 REGIONALE OG KOMMUNALE UTVIKLINGSTREKK

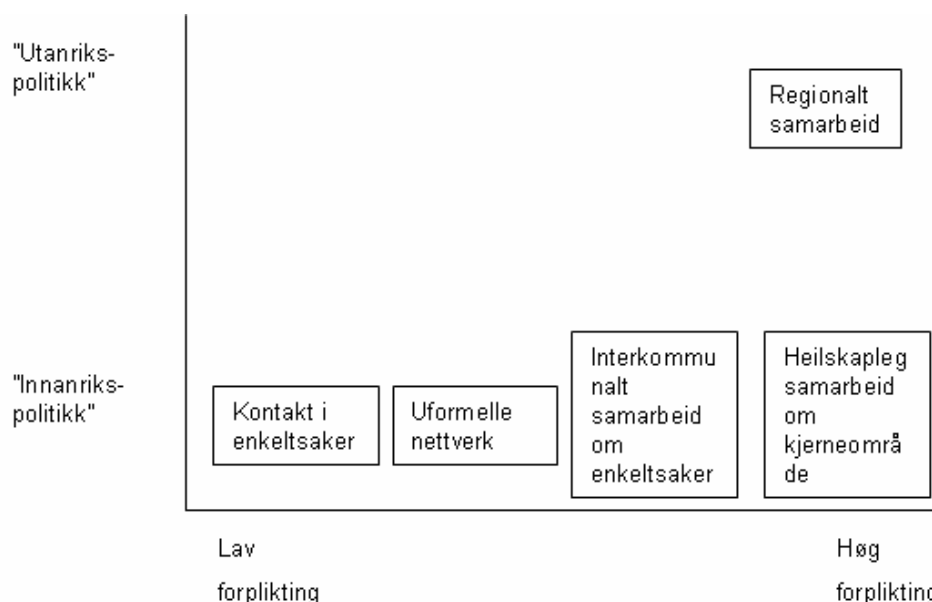
2.1 Innleiing

I dette kapitlet har vi analysert og omtalt viktige regionale og kommunale utviklingstrekk. Kapittel 2.2 er ein omtale av dei interkommunale samarbeida. Deretter følgjer omtaler av høvesvis kommunikasjonar (kap. 2.3), folketalsutvikling (kap. 2.4), busetjing og senterstruktur (kap. 2.5), næringsutvikling (kap 2.6), kommuneøkonomi (kap 2.7) samt lokaldemokrati (kap 2.8). Desse utviklingstrekkka vil ligge til grunn for våre vurderingar av konsekvensane innanfor dei tre inndelingsalternativa.

2.2 Kva samarbeid er det mellom kommunane i dag

2.2.1 Ulike slag

Det fins mange typar samarbeidstiltak på tvers av kommunegrenser som i det daglege er omtalt som "interkommunale" utan at kommunen som organisasjon er involvert. Døme på dette er regionale statlege kontor, felles lag og organisasjonar osv. I vår samanheng vil vi definere interkommunalt samarbeid som tiltak der ein eller fleire kommunar har ei eller anna form for strukturert samarbeid med ein eller fleire kommunar. Ulike typar av interkommunalt samarbeid er forsøk illustrert i figuren under.



Figur 1: Typar av samarbeid mellom kommunane. Kjelde: Telemarksforsking-Bø, Rapport 2004

Samarbeida som ligg til venstre i figuren er mindre forpliktande enn samarbeida lenger til høgre. Samarbeidet i regionrådet er for det meste retta utover mens dei andre formene for samarbeid stort sett er retta innover mot drifta av kommunane.

Vi skal i det neste avsnittet sjå på kva område kommunane i Hardanger har inngått samarbeid på.

2.2.2 Omfang av samarbeid mellom Hardangerkommunane

Framstillinga nedanfor byggje på materiale vi har henta inn frå kommunane. Vi har ikkje oversikt over samarbeid som vi i figuren har kalla "uformelle nettverk" og "kontakt i enkeltsaker". Vidare vil vi rekne kjøp og sal av stillingsbrøkar som interkommunalt samarbeid definert i figuren som "heilskapleg samarbeid om kjerneområde".

Tabell 1: Interkommunalt samarbeid fordelt på ulike tenester og område. Kjelde: Kommunane.

Område	Jondal	Odda	Ullensvang	Ulvik	Granvin	Eidfjord
Administrasjon, stab	0	2	2	6	5	2
Helse og sosial	4	5	6	3	4	2
Skule og barnehage	2	2	3	2	3	1
Tekniske tenester	4	3	3	7	5	3
Kultur	1	1	1	2	1	1
Hardangerrådet	1	1	1	1	1	1
Næringsrelatert	0	5	6	4	2	1
Samarbeid om innkjøp	1	1	1	1		
Andre samarbeid	0	2	3	0	1	1
Tal på samarbeid	13	22	26	26	22	12

Vi finn mange typar samarbeid mellom kommunane i Hardanger, jf. tabellane vedlagt til slutt i rapporten. Dei fleste er etablert innan tradisjonelle samarbeidsområde som renovasjon, brannvern og PPT. I tillegg finn vi relativt mange samarbeid i samband med kjøp og sal av stillingsbrøkar. Eksempel på dette finn vi mellom Eidfjord og Ullensvang innan sosialtenester, landbrukstenester og byggesakshandsaming. Granvin kjøper delar av stillinga til skogbruksjefen, landbrukskonsulenten samt byggjehandsamar frå Ulvik. Odda og kanskje spesielt Jondal, ser ut til å ha mindre av denne typen interkommunalt samarbeid.

Med unntak av Jondal har alle kommunane samarbeid om støttefunksjonar. Eidfjord kjøper serverfunksjon frå Odda kommune. Granvin kjøper arkiv og IT-støtte frå Ulvik, og samarbeidar med Voss om drift av server og om skatteregnskapet. Ullensvang og Ulvik har nyleg gått saman om skatteinnkrevjingsfunksjonen.

Med unntak av samarbeid om PP-tenesta, skulesamarbeidet mellom Granvin og Ullensvang samt at Granvin kjøper noko fagkompetanse hjå Voss innan pleie og omsorg, finn vi få

samarbeid innan dei største tenesteområda skule og pleie og omsorg. Dette samsvarar med mønsteret ein finn i landet elles og har sikkert fleire grunnar. Med anna vil det ofte vere brei politisk semje i kommunestyra om at desse tenestene skal ligge nær brukarane der dei bur.

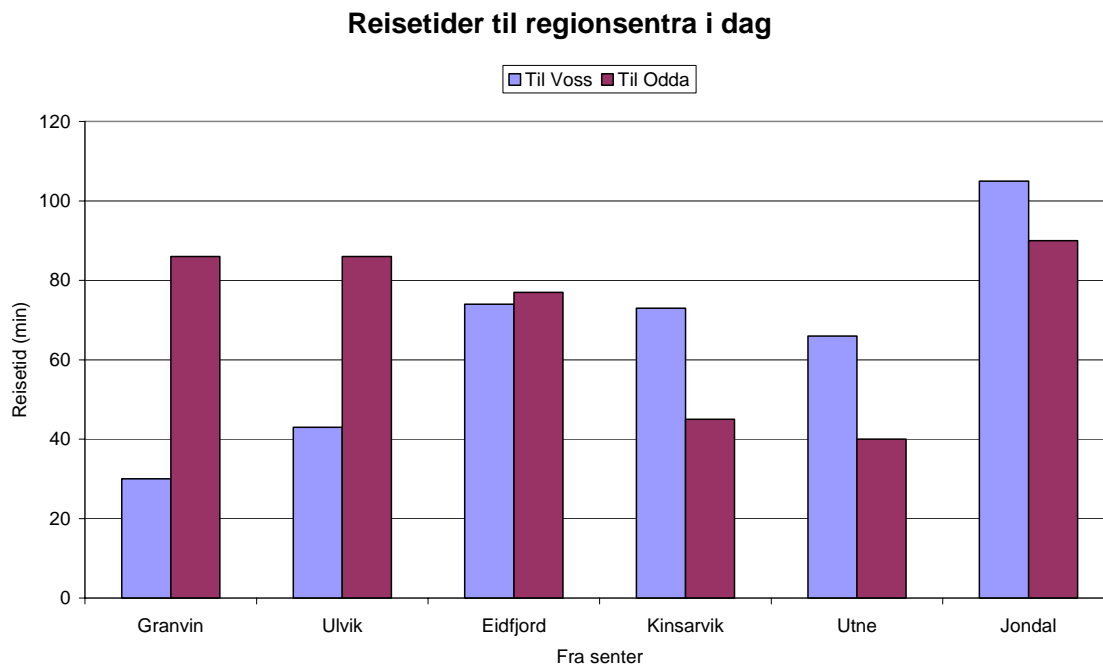
Hardangerrådet og Hardanger kulturråd er dei to einaste samarbeida der alle Hardangerkommunane deltek, inkl. Kvam. Elles er bildet at anten inngår mange kommunar, også utanfor Hardanger (jf. alarmsentralen for brann og DIHVA iks), eller så er det kunn eit fåtal kommunar som inngår i kvart samarbeid. Desse samarbeida går på kryss og tvers av dei to alternativa vi skal sjå på i utgreiinga. Granvin vende seg klart mest mot Ulvik og Voss i det interkommunale samarbeidet. Eidfjord har flest samarbeid med Ullensvang, og i nokre av desse er også Odda med. Ullensvang med plassering midt i Hardanger har samarbeid med alle kommunane. Heradet kjøper skuleplassar hjå Granvin, har skatteinnkrevjing saman med Ulvik, delar fleire stillingar med Eidfjord og inngår i to interkommunale legevaktordningar. Odda rapporterer om flest samarbeid med Ullensvang og Eidfjord, samt nokre med Jondal. Jondal har samarbeid med fleire kommunar, men vi legg merke til at dei til tross for å vere ein liten kommune, i liten grad delar på stillingar med andre kommunar. Dette har truleg si forklaring i at det er for lange avstandar til nabokommunane så lenge Jondalstunnelen ikkje er bygga.

Det fins neppe nokon kommuneinndelingar som er ”riktige” i høve til å ta vare på alle aktuelle oppgåver på ein best mogeleg måte. Interkommunalt samarbeid vil difor alltid vere eit supplement til kommunane si eiga oppgåveløysing. I ulike samanhengar vert interkommunalt samarbeid framheva som eit godt grunnlag for ei eventuell seinare samanslutning – med anna gjennom at partane lærer kvarandre å kjenne, blir vande med å samarbeide og dermed byggje opp eit tillitsforhold. Samtidig kan interkommunalt samarbeid som strategi også vere eit alternativ til kommunesamanslutning.

2.3 Kommunikasjonar

Viktige vegsamband mellom Austlandet og Haugesund/Bergen, RV 134 over Haukelifjell og RV 7 over Hardangervidda, går gjennom Hardanger. I åra framover vil det skje mange endringar på samferdselssektoren i dette området. I sum gjev desse betydelege endringar i kommunikasjonsmønstra, både mellom regionen og Bergen/Austlandet og innafør regionen. I analysen nedanfor vil vi setje denne utviklinga inn i ein regional samanheng, for betre å forstå og beskrive dei følgjer endringane i samferdselssituasjonen vil kunne ha for kommuneinndelinga i området.

2.3.1 Reisetids- og pendlingsmønster i dag



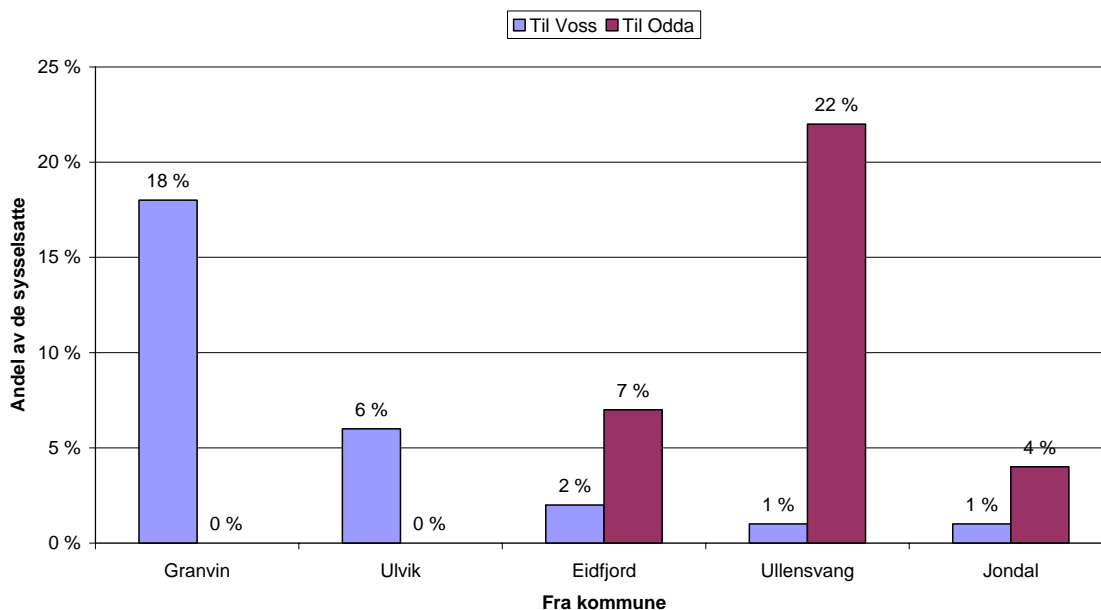
Figur 2: reisetider per i dag til regionsentra Voss og Odda. Kjelde: Østlandsforskning + www.visveg.no. 6

Analysen tar utgangspunkt i kommunikasjonsmønsteret frå lokale sentra i kommunane til dei to regionsentra Voss og Odda. Pga avstandsforskjellane mellom dei to delane av Ullensvang høvesvis aust og vest for Sørfjorden, er tettstaden Utne, vest i Ullensvang, med i oversikta. Dagens reisetider til regionsentra kjem fram av Figur 2. Vi ser her tydeleg korleis både Granvin og Ulvik med 30-45 min reisetid til Voss har ein klar tilhøyre i denne retninga, mens Eidfjord har omlag like lang reisetid til begge sentra. I Ullensvang har både Kinsarvik og Odda klart kortast reisetid til Odda. Jondal har svært lang reisetid til begge sentra, men kortast til Odda.

Kommunikasjonsforholda speglar tydeleg pendlingsmønsteret som er i Hardanger i dag, jf. figur 3. Vi ser at Granvin har stor og Ulvik noko pendling til Voss og ingen til Odda. Trass nokolunde likt reisetidsforhold har Eidfjord større pendling til Odda enn til Voss, dette mest sannsynleg fordi vegen til Odda er ferjefri. Ullensvang har betydeleg pendling til Odda og svært lite til Voss. Jondal har lang reisetid og lite pendling til begge regionsentra.

⁶ For ferjestrekningar er sjølv reisetida pluss 10 min ventetid medrekna.

Pendling til regionsenterkommunene, dagens situasjon



Figur 3: Pendling til regionsenterkommunane, gjennomsnitt for åra 2000-04 (datakjelde: Østlandsforskning).

2.3.2 Nye samferdselsprosjekt

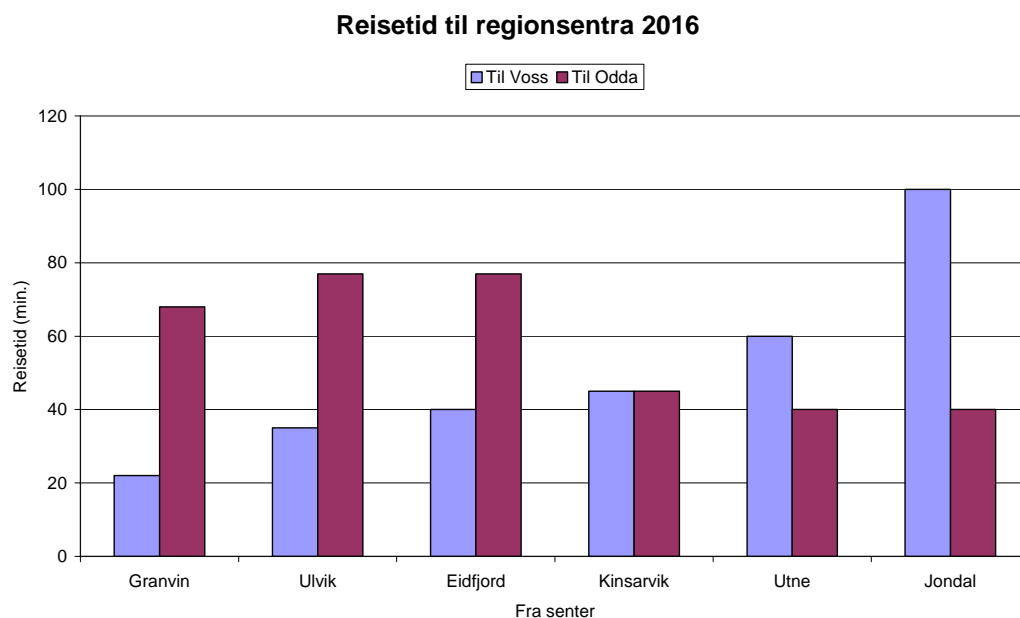
Tabellen nedanfor viser dei viktigaste samferdselstiltaka som ein kan vente blir gjennomført i regionen dei kommande åra (sjå også karta i Figur 55 og Figur 66).

Tabell 2: Aktuelle samferdselsprosjekt i Hardangerområdet.

Prosjekt	Tiltak:	Kostnadsramme	Tidspunkt:	Status
Rv 13 Granvin-Voss	Utbetring av eks veg med bompengar, to prosjekt på same strekning (bl a ny tunnel) som begge går inn i den såkalla "Vossapakka".	Ca 420 mill.kr.	Ca 2010-12	Finansiering skal handsamast av Stortinget hausten 2006
Rv 7 / RV 13 Hardangerbrua	Ferjeavløysningsprosjekt med bompengar	Ca 2,0 mrd kr	2011	Vedteke
Fv Jondalstunnelen	Ny vegforbindelse med bompengar (felles innkrevjing med Folgefonntunnelen)	Ca 500 mill kr	Ca 2010-12	Finansieringa skal handsamast av Stortinget i 2006
Rv 551 Folgefonntunnelen	Bompengar fjernes (tunnel opna 2001)		2016	Gjeldande betalingsplan

I tillegg til desse kjem også eit prosjekt med bompengar i Kvam, ”Kvammapakka”. Vi trur denne utbygginga vil ha mest lokale konsekvensar, og drøftar difor ikkje denne nærare her.

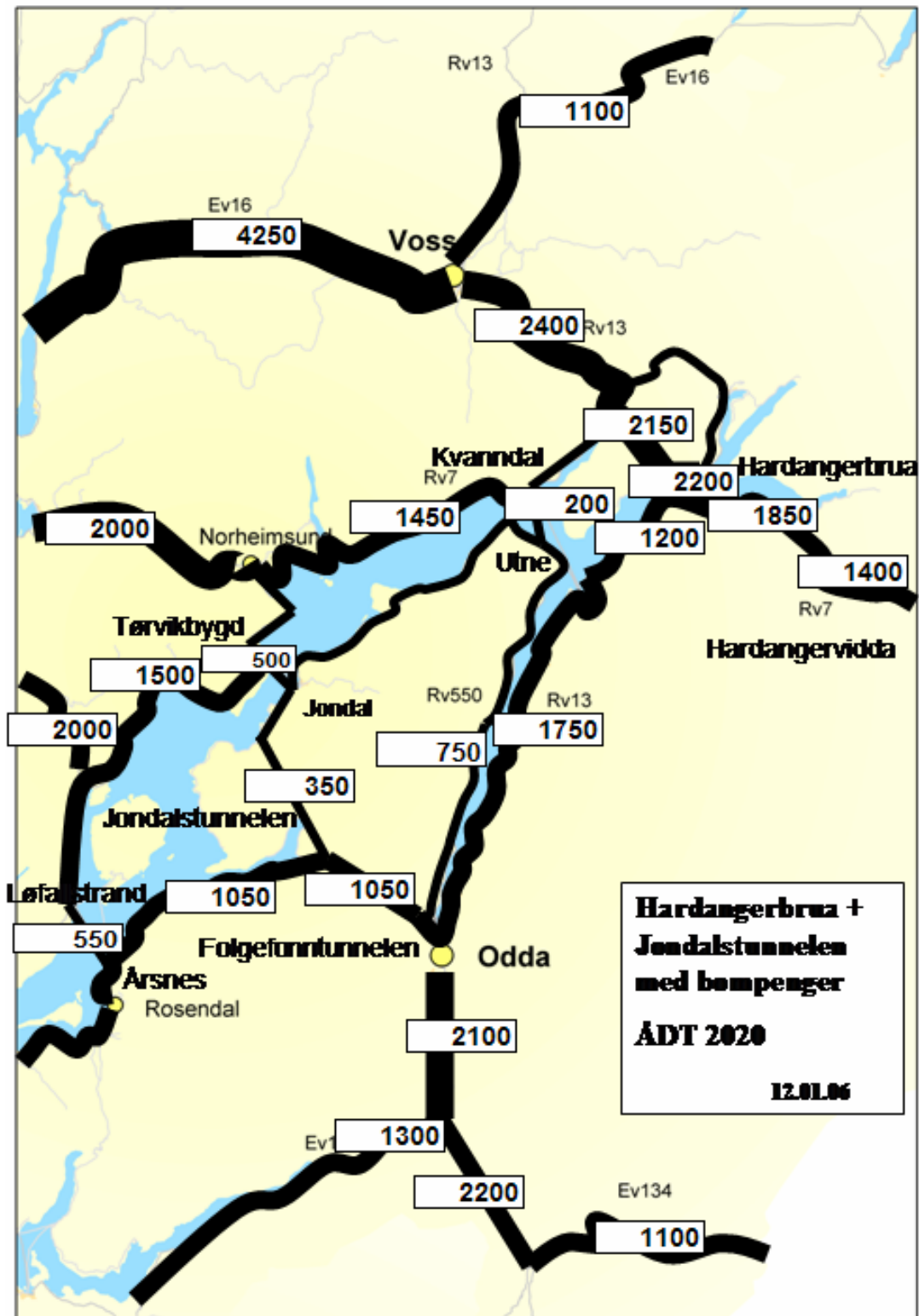
Gjennomføring av alle desse tiltaka vil gje betydelege endringar i kommunikasjonsforholda innan regionen. Dette avspeglar seg i dei nye reisetidene vist i Figur 4.



Figur 4: Beregna reisetider i 2016.

Dei viktigaste endringane i reisetider vil vere:

- **Granvin** og **Ulvik** får 5-10 min redusert reisetid til Voss som følgje av utbetringane på Rv 13, og kjem i enda sterkare grad innanfor dagpendlingsavstand til dette regionsenteret.
- **Eidfjord** får ein betydelig endring i sin situasjon. Mens ein i dag har dei beste kommunikasjonane og mest pendling mot Odda, vil bygging av Hardangerbrua gjere at Eidfjord på linje med Ulvik også kjem innanfor dagpendlingsavstand til Voss med under 40 min køyretid. Reisetida til Voss blir dermed om nokre år berre det halve av kva den er i retning Odda, kor det ikkje blir noko større endringar.
- Sentra i **Ullensvang** får også ein vesentlig endra situasjon. Mens reisetida frå kommunesenteret Kinsarvik i Ullensvang til Voss i dag er 20 min lenger enn til Odda, vert dette utlikna når Hardangerbrua og utbetringane på RV 13 er gjennomført. Frå Utne vil òg reisetida til Voss bli redusert noko, men reisetida til Odda vil framleis vere kortast.
- For **Jondal** vil ei bygging av Jondalstunnelen nærmast medføre ein ”samferdselsrevolusjon”. Reisetida til Odda vert korta ned med nærmare ein time til 35-40 min, altså dagpendlingsavstand tilsvarande den Ulvik og Eidfjord får til Voss.



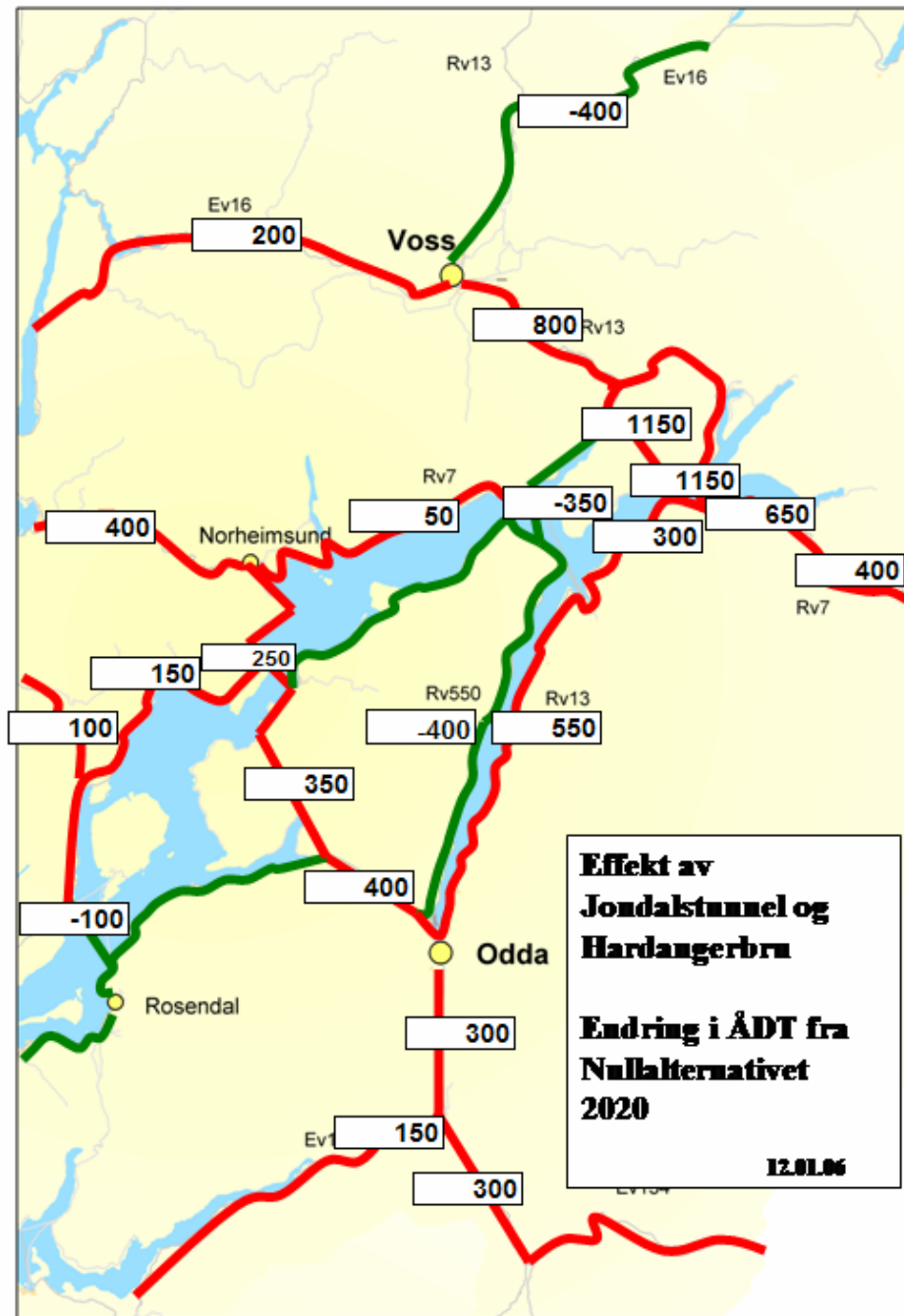
Figur 5: Beregna regionalt trafikkmønster i 2020. Kjelde: Statens vegvesen, notat april 2006.

Etter vegvesenets siste beregningar ventar ein at Hardangerbrua vil få ein trafikk på om lag 1950 kjt/døgn når han opnar i 2011, og som Figur 5 syner vil trafikken vekse til 2150 kjt

fram til år 2020.⁷ Trafikktalet for opningsåret 2011 vil vere ein auke på 850 kjt samanlikna med utrekna trafikk utan brua (dvs. at ferjesambandet held fram), og 950 kjt samanlikna med trafikktalet for 2005. Som Figur 6 syner kjem trafikkauken for det meste av at:

- Ca 400 kjt trafikk vert overført frå andre ruter aust-vest (E 16 og E 134 Haukeli) til RV 7 over Hardangervidda
- Ca 350 kjt trafikk som er venta overført frå RV 550 Odda-Utne og ferjesambandet Utne-Kvanndal
- Nyskapt regional og lokal trafikk

⁷ Kjelder for trafikktalet er to notat frå Statens vegvesen region vest om trafikkgrunlaget for Hardangerbrua og Jondalstunnelen av april 2005 og april 2006, samt berekningar frå vegvesenets trafikkmodell.



Figur 6: Beregna trafikkenndringar på hovudvegnettet i Hardanger som følgje av bygginga av Hardangerbrua og Jondalstunnelen, begge med bompengar. Trafikktal for år 2020, samanlikna med 0-alternativet (utan bru og tunnel). Kjelde: Statens vegvesen region vest, trafikmodell for Hordaland.

I vår samanheng gjev dette grunnlag for følgjande observasjonar:

- Med ein trafikkauke på 400 kjt/døgn reknar ein med at RV 7 over Hardangervidda vil få ein trafikk på 1300 kjt/døgn, mot 900 utan brua – altså ein auke i gjennomgangstrafikken på nærare 50 %. Trafikken vil passere gjennom Eidfjord sentrum og gje grunnlag for ei vidare utvikling av handels- og overnattingsverksemdene her.

- Ferjesambandet Utne-Kvanndal har i dag om lag 600 kjt/døgn. Med Hardangerbrua vil RV 13 gje eit raskare og ferjefritt transportalternativ på forbindelsen Odda – Bergen. Det er difor berekna ei overføring av trafikk frå RV 550 langs vestsida av Sør-fjorden til RV 13 forbi Kinsarvik og vidare over Hardangerbrua på om lag 350 kjt. Dette betyr i så fall at meir enn halvparten av trafikkgrunlaget for ferjesambandet Utne-Kvanndal vert borte. Ferja har i dag om lag 25 avgangar pr døgn mellom Utne-Kvanndal og 11 avgangar pr døgn mellom Kinsarvik-Utne (som er internforbindelsen mellom dei to delane av Ullensvang kommune). I Statens vegvesen sine normer går det fram at samband med mindre enn 500 kjt/døgn berre skal ha eit ferjefartøy, mens Utne-Kvanndal i dag har to. Ein kan difor ikkje sjå vekk ifrå at den reduserte trafikken vil bety ei svekking av dette ferjesambandet når Hardangerbrua opnar.⁸ Vegvesenets trafikkberekningar syner inga større endringar på strekninga Kinsarvik-Utne. Denne delen av ferjesambandet har i følgje vegvesenet ein trafikk på om lag 40 kjt/døgn i dag, og ein reknar med at dette vil halde fram omlag som no også etter at Hardangerbrua er bygd.

Konsekvensane som trafikkendingane vil ha i forhold til funksjonaliteten av ulik kommunestruktur i Hardanger vert drøfta under det enkelte alternativ i dei påfølgande kapitla.

2.4 Folketalsutvikling

Analysen bygge på dei nyaste kommunevise folketalsframskrivingane frå SSB for 2005-25, publisert desember 2005. Vi har samanstillt og analysert berekna utvikling for kvar enkelt kommune og for dei to samanslutningsalternativa for tre ulike vekstføresetnader; låg, middels og høg nasjonal vekst. Av desse reknar ein med at middelalternativet vil gje den mest sannsynlige folketalsutviklinga, men også dei høge og låge alternativane er realistiske utifrå sine føresestnader. SSBs vekstalternativ byggje på ulike anslag for framtidig utvikling av tal på fødsjar pr kvinne, levealder, innvandring og innanlandsk flytting. For meir informasjon om framskrivingane, sjå <http://www.ssb.no/emner/02/03/folkfram/>.

Østlandsforskning si grunnlagsutgreiing synte at dei seks kommunane i perioden 1965-2005 miste frå 10 % (Ullensvang, Granvin, Eidfjord) til nærmare 25-30 % (Ulvik, Odda) av sitt folketal. Som gjennomsnitt for 10-årsperioden 1994-2004 hadde alle kommunane *både* fødselsunderskot og netto utflytting; sterkast i Jondal og Eidfjord. Dette gjev eit svakt utgangspunkt for framtidig folketalsutvikling.

Viktige problemstillingar i prosjektet er:

1. Kva slags folketalsutvikling kan ventast i dei seks kommunane framover? Korleis kan ein vente at utviklingstrekkka vil bli i dei to samanslutningsalternativa sett under eit?

⁸ I Innstilling S nr 93 (2005-6) til Stortinget frå transport- og kommunikasjonskomitéen heiter det om dette sambandet at (side 4): ”*Fleirtalet er kjent med at ferjestrekninga Kinsarvik-Utne-Kvanndal skal oppretthaldast sjølv om Hardangerbrua nå vert bygd. Fleirtalet er samd i dette og føreset at det skal vere eit tenlig tilbod i dette ferjesambandet også i framtida. Dette for å oppretthalda og vidareutvikle den etablerte nærings- og busetnadsstrukturen i området*”. Kva dette så vil tyde i praksis er ikkje klart. Ullensvang heradsstyre krev at sambandet Utne-Kvanndal må oppretthaldast med same frekvens som i dag og med moderne ferjemateriell.

2. Kva for konsekvensar kan dette ha for den enkelte kommune sin mulegheit til å overleve som eigen kommune på sikt?
3. Kva slags drivkrefter kan ein tenkje seg kan bidra til å snu folketalsutviklinga i ein meir positiv retning? I kva grad kan dette verte styrkja i dei to samanslutningsalternativ vi ser på i denne utgreiinga?

Vi vil drøfte problemstilling 1 nedanfor, mens dei to andre punkta vert drøfta i samband med dei ulike inndelingsalternativa, jf. kap 3-5.

2.4.1 Framskrivning 2005-25 i dagens kommunar

Tabell 3: Framskrivning av folketal i perioden 2005-25 for den enkelte kommune i tre vekstalternativ. Datakjelde: SSB.

Kommune:	Inngår		2005	2015	Endring			Endring	
	i alt.:	Vekstalt.:			2025	2005-15	I %:	2005-25	I %:
Odda	1	Lav		6879	6536	-499	-6,8 %	-842	-11,4 %
		Middels	7378	7031	6910	-347	-4,7 %	-468	-6,3 %
		Høy		7191	7327	-187	-2,5 %	-51	-0,7 %
Ullensvang	1,2	Lav		3350	3232	-167	-4,7 %	-285	-8,1 %
		Middels	3517	3421	3419	-96	-2,7 %	-98	-2,8 %
		Høy		3506	3615	-11	-0,3 %	98	2,8 %
Ulvik	2	Lav		1025	930	-138	-11,9 %	-233	-20,0 %
		Middels	1163	1044	982	-119	-10,2 %	-181	-15,6 %
		Høy		1066	1027	-97	-8,3 %	-136	-11,7 %
Jondal	1	Lav		964	900	-114	-10,6 %	-178	-16,5 %
		Middels	1078	988	948	-90	-8,3 %	-130	-12,1 %
		Høy		1012	1016	-66	-6,1 %	-62	-5,8 %
Granvin	2	Lav		905	851	-103	-10,2 %	-157	-15,6 %
		Middels	1008	925	890	-83	-8,2 %	-118	-11,7 %
		Høy		943	935	-65	-6,4 %	-73	-7,2 %
Eidfjord	2	Lav		787	704	-127	-13,9 %	-210	-23,0 %
		Middels	914	803	749	-111	-12,1 %	-165	-18,1 %
		Høy		824	786	-90	-9,8 %	-128	-14,0 %

Tabellen viser berekna folketalsutvikling for den enkelte kommune. I hovudtrekk kan ein vente at den gradvise reduksjonen i folketalet som har vore i alle kommunane vil halde fram, uansett vekstføresetnadar. Tala viser at den mest dramatiske utviklinga vil truleg kome i dei minste kommunane:

- I dei to største kommunane Odda (7.300 innb.) og Ullensvang (3.500 innb.) kan ein med middels vekst vente ein nedgang i innbyggjartalet på 3-5 % fram til 2015 og ytterlegare noko reduksjon i Odda også etter dette. Låg vekst vil gje ein nedgang på 8 % i Ullensvang og 11 % i Odda i 2025, mens høg vekst på sikt vil gje ein ganske stabil utvikling i begge kommunane.
- Dei fire minste kommunane Ulvik, Jondal, Granvin og Eidfjord har alle i dag eit folketal mellom 1.160 (Ulvik) og 900 (Eidfjord). I middelalternativet vil alle miste ytterlegare 10-20 % av innbyggjarane fram til 2025. I lågvekstalternativet er reduksjonen sterkare, og mest dramatisk i den minste kommunen som her miste ¼ av sitt resterande innbyggjartal i løpet av 20 år. Eidfjord har i dette alternativet så lite som

700 innbyggjarar i år 2025, mens Ulvik er redusert til 930, Jondal til 900 og Granvin til 850 innbyggjarar. Sjølv i høgvekstalternativet minkar folketalet i desse fire kommunane med 6-10 %. Eidfjord vil også her kome under 800 innbyggjarar, mens dei andre kommunane har eit folketal på mellom 930-1030 personar.

- Folketalsnedgongen får også vesentlege konsekvensar for alderssamansetjinga. Eksempelvis kan ein vente at talet på skulebarn 6-12 år i Eidfjord vil gå ned frå ca 75 i dag til mellom 40-55 i år 2025. Tilsvarande utviklingstrekk fins også i dei andre små kommunane; eksempelvis vil talet på 6-12-åringar i Ulvik i verste fall kunne bli halvert mens talet på eldre aukar.

2.4.2 Faktisk utvikling pr. 1. kvartal 2006

I ein presentasjon av desse analysane vil det også vere viktig å sjå korleis framskrivingane er i forhold til den faktiske utviklinga. Folketalet pr 1.1.2006 gjer i så måte grunn til ytterlegare bekymring. Framskrivingane med middels og låge vekstføresetnader gjev her ein reduksjon i innbyggjartal på ca 70-75 innbyggjarar, tilsvarande ein gjennomsnittlig reduksjon på ca 0,5 % i folketal.

Tabell 4: Folketalsutvikling frå 1.1.2005-1.1.2006, samanlikna med SSBs framskriving. Datakjelde. SSB.

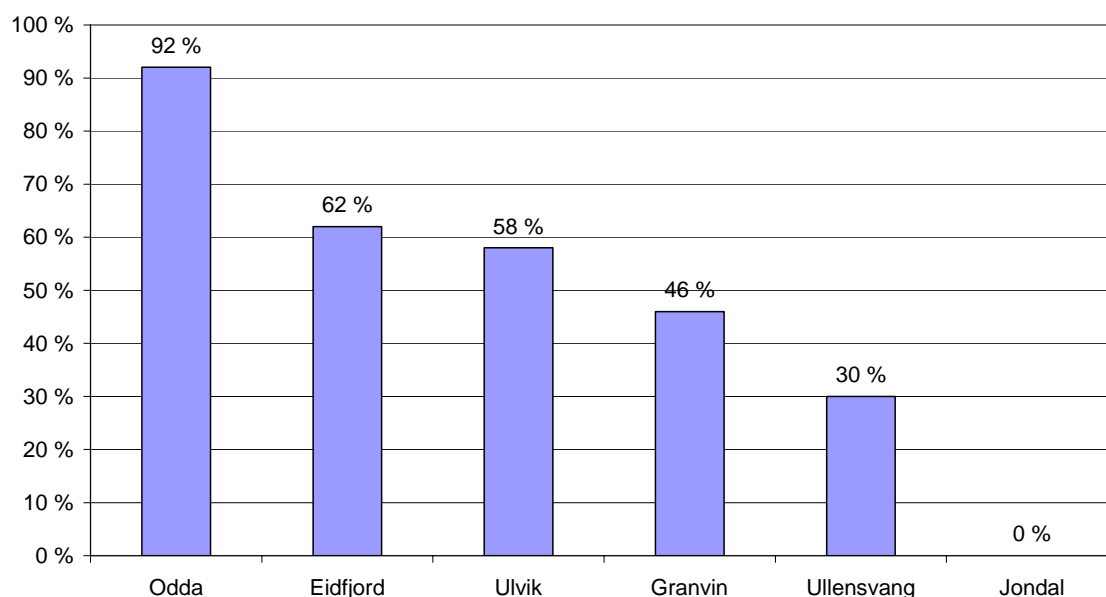
Folketal pr 1.1.:					
	2005	2006	Faktisk endring	Endring i %	Avvik fra MMMM
1227 Jondal	1078	1060	-18	-1,7 %	-10
1228 Odda	7378	7247	-131	-1,8 %	-75
1231 Ullensvang	3517	3472	-45	-1,3 %	-45
1232 Eidfjord	914	899	-15	-1,6 %	-18
1233 Ulvik	1163	1142	-21	-1,8 %	-18
1234 Granvin	1008	986	-22	-2,2 %	-16
SUM	15058	14806	-252	-1,7 %	-182

Som tabellen vise har dei faktiske tala for 2005 ein langt meir alvorlig utvikling enn prognosane skulle tilseie. I løpet av dette eine året blei folketalet i dei 6 kommunane redusert med så mykje som 252 personar eller 1,7 %; altså meir enn tre gangar sterkare reduksjon enn det framskrivingane byggjer på. Ullensvang hadde den minste prosentvise nedgongen med -1,3 %. Granvin mista 2,2 % av sine innbyggjarar og er no under 1000 innbyggjarar mens Eidfjord er kome under 900.

Den negative folketalsutviklinga vil halde fram i 2006, med ei samla nedgang i folketal for dei seks kommunane i første kvartal 2006 på 41 personar (- 0,28 %).

2.5 Busetjingsmønster og senterstruktur

Andel av befolkninga som bor i tettstader, 2005



Figur 7: Busetjingsmønster 2005. Datakjelde: SSB.

Figuren viser kor stor del av innbyggjarane i dei seks kommunane som bur i tettstadar.⁹ Dette vekslar frå Odda der 92 % bur i tettstadar til Jondal som ikkje har registrerte tettstadar og alle innbyggjarane bur dermed i mindre tettbygde strøk.

Tabell 5: Bakgrunnsdata for kvar av kommunane, samt for dei to samanslutningsalternativa

Kommune/herad:	Befolkning	Tettstad	Spreidd	Andel i Andel av samla	
				tettstad	tettstadsbef.
1227 Jondal	1078	0	1078	0 %	0 %
1228 Odda	7378	6766	612	92 %	71 %
1231 Ullensvang	3517	1024	2493	29 %	11 %
1232 Eidfjord	914	569	345	62 %	6 %
1233 Ulvik	1163	675	488	58 %	7 %
1234 Granvin	1008	460	548	46 %	5 %
Sum alle kommunane	15058	9494	5564	63 %	
Trekommune: Odda/Jondal/Ullensvang	11973	7790	4183	65 %	
Firekommune: Ullensv./Eidfj./Ulvik/Granv.	6602	2728	3874	41 %	

Tabellen viser bakgrunnsdata for den enkelte kommune samt for dei to samanslutningsalternativa. Vi ser at delen som bur i tettstadar er 63 % for alle kommunane. Til samanlikning er delen i både Hordaland fylke og på landsbasis ca 78 %.

Odda veg her naturlegvis tungt, i og med at over 70 % av den samla tettstadsfolketalet i dei 6 kommunane ligg her.

⁹ Noko forenkla definerar SSB ein tettstad som eit område der det bur minst 200 personar og det normalt ikkje er meir enn 50 m mellom bygningane. Tettstadane si avgrensing vil difor endras fortløpande som følgje av utviklinga i utbygging og talet busette.

Tabell 6: Tettstader i de seks kommunane med folketal pr 1.1.2000 og 2005. For Odda inngår tal for Eitrheim, som var definert som eigen tettstad til 2003.

Busatte			Endring		Inngår i kommunealt.:
	2000	2005	2000-05	Endring i %	
5092 Odda	5387	5359	-28	-1 %	Tre
5093 Tyssedal	746	715	-31	-4 %	Tre
5121 Ulvik	670	675	5	1 %	Fire
5111 Eidfjord	638	569	-69	-11 %	Fire
5101 Lofthus	546	565	19	3 %	Tre+fire
5291 Granvin	481	460	-21	-4 %	Fire
5102 Kinsarvik	439	459	20	5 %	Tre+fire
5095 Røldal	324	357	33	10 %	Tre
5091 Skarde	337	335	-2	-1 %	Tre
SUM	9568	9494	-74	-1 %	

Som vist i tabellen er det pr 2005 i følgje SSBs tettstadsdefinisjon, registrerte ni tettstader i dei seks kommunane. Med over 5.300 innbyggjarar er regionsenteret Odda det klart største av desse, og også det einaste med meir enn 1.000 innbyggjarar.

Som vist i tabellen har Odda tettstad hatt ein svak reduksjon i folketal dei siste fem åra. Blant tettstadane som vil inngå i eit firekommunealternativ har Kinsarvik og Lofthus i Ullensvang hatt noko vekst, mens Granvin og spesielt Eidfjord har hatt negativ folketalsutvikling.

I ein annan statistikk har SSB definert det dei kallar eit "sentrumsområde".¹⁰ Av tettstadane i dei seks kommunane i Hardanger er det Odda og Eidfjord som tilfredsstillar desse krava, medan til dømes tettstadane Kinsarvik og Lofthus i Ullensvang ikkje gjer dette.¹¹

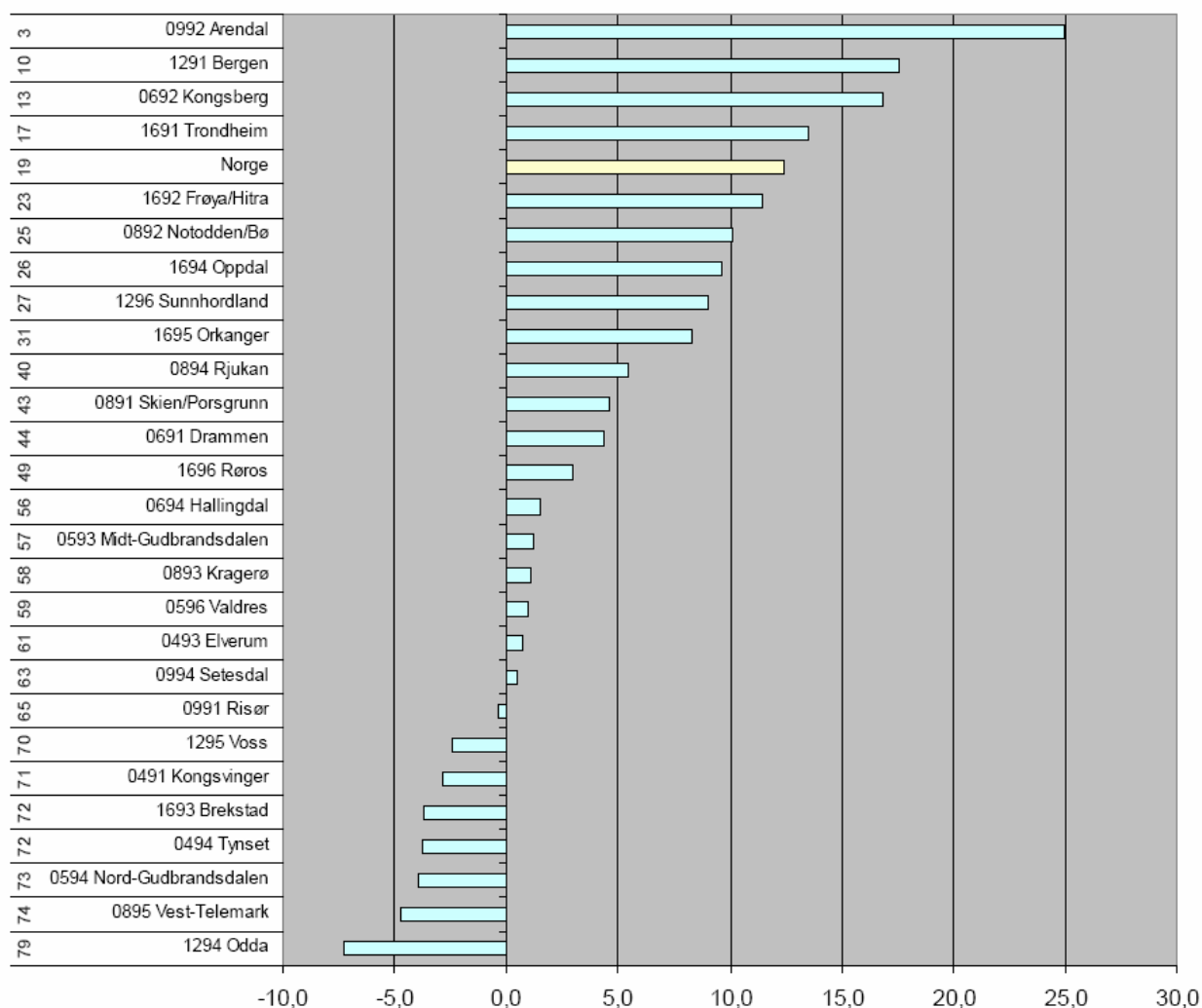
Ullensvang herad er delt i ei vest- og austside på kvar si side av Sørfjorden. I tillegg ligg ein liten del av kommunen på Oksenhalvøya nord for Utnefjorden. Begge tettstadane i kommunen ligg på austsida, som samla har nærare 2/3 av dei 3500 innbyggjarane i heradet. Knappt 2100 personar bur på denne sida av Sørfjorden. Vestsida har nærare 1400 innbyggjarar, av desse bur noko over 1000 langs Sørfjorden sør for Utne mot Odda mens om lag 350 bur frå Utne og vidare vestover. Den delen av Ullensvang herad som ligg på Oksenhalvøya har færre enn 70 innbyggjarar.

¹⁰ SSB sitt sentrumsomgrep er slik: Ein *sentrumskjerne* er eit område med meir enn tre ulike hovudnæringsgrupper med sentrumsfunksjonar. I tillegg til detaljvarehandel, må offentleg administrasjon eller helse- og sosialtenester eller annan sosial og personleg service vere representert. Avstanden mellom bedriftene skal ikkje vere meir enn 50 meter. Eit *sentrumsområde* er då eit område sett saman av ein eller fleire sentrumskjerner og ei sone på 100 meter ikring.

¹¹ Statistikken frå SSB gjev også tal for kor mange bedrifter ein finn i desse sentrumsområda. I Odda er det registrert 151 bedrifter i sentrumsområdet, mens det er 28 i Eidfjord. Til samanlikning er det registrert 330 bedrifter i to sentrumsområde i Voss kommune.

2.6 Næringsutvikling

Fig.6. Prosentvis endring i sysselsettingen 1990- 2001 og rangeringsplass i forhold til landets øvrige økonomiske regioner

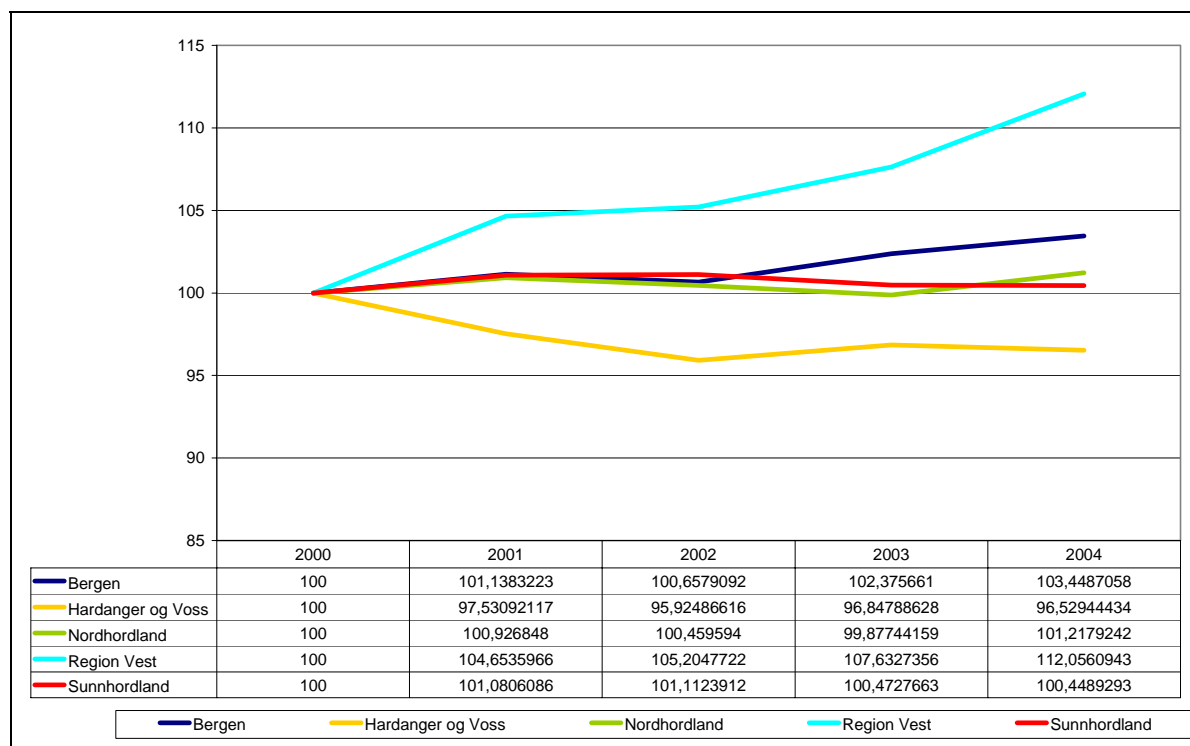


Kilde: PANDA og bearbeidet av Østlandsforskning

Figur 8: Prosentvis endring i sysselsettinga i perioden 1990-2001 - dei økonomiske regionane rangert i høve til kvarandre. Kjelde: Østlandsforskning 2005.

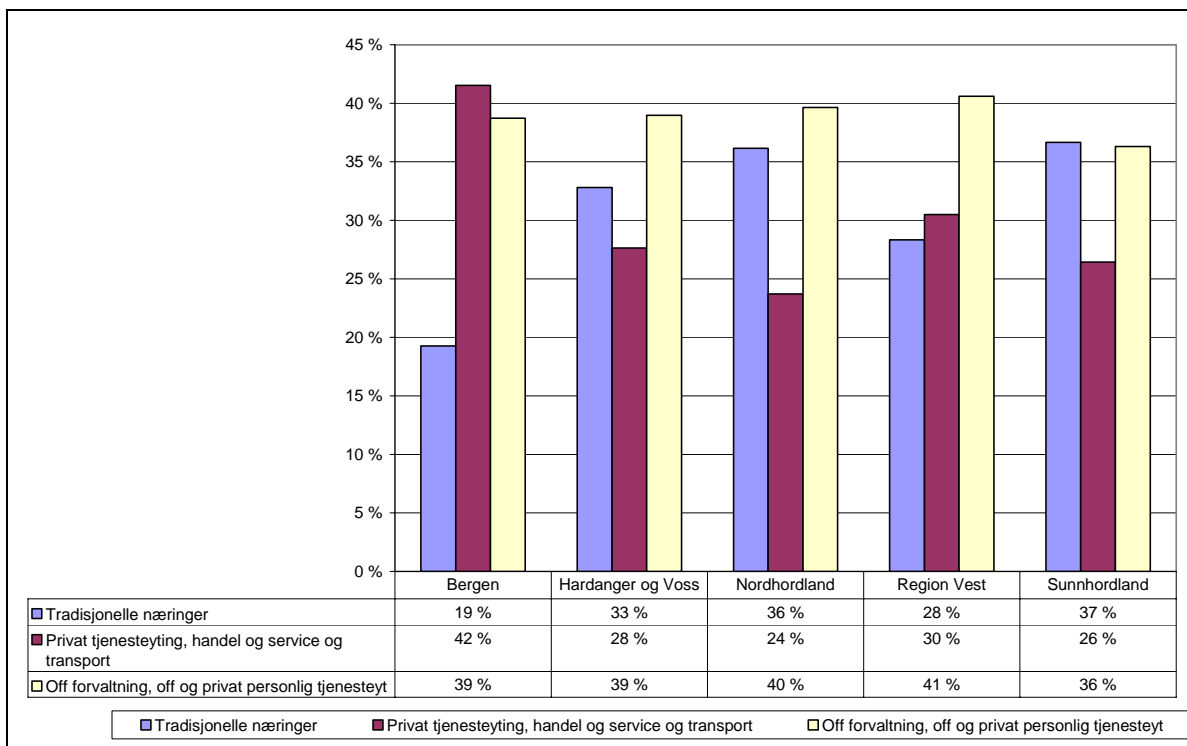
Som vist i Østlandsforskning sin bakgrunnsrapport har Hardanger hatt ei svak næringsutvikling dei siste åra. Talet på arbeidsplassar i heile regionen er redusert dei siste 15-20 åra, medan det har vore nokså sterk vekst i Noreg og i Hordaland fylke. Blant dei økonomiske regionane i Noreg kjem Odde-regionen heilt sist i sysselsettingsutvikling på 90-talet, og også Voss-regionen har hatt ei svak utvikling med reell nedgang i sysselsettinga.

Nedanfor har vi henta ein figur frå *Næringsbarometeret for Hordaland og Sogn og Fjordane (2006)*, som syner utvikling i sysselsetjinga dei siste åra, frå 2000 til 2004. Vi ser at den fallande kurva for Hardanger og Voss har flata ut og gått noko opp igjen frå 2002. ¹²



Figur 9: Utvikling i sysselsetjinga i perioden 2000-2004. Kjelde: *Næringsbarometeret for Hordaland og Sogn og Fjordane (2006)*

¹² I Hardanger/Midthordland og Voss inngår desse kommunane: Jondal, Odda, Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Granvin, Voss, Kvam, Fusa, Samnanger, Vaksdal.



Figur 10: Næringsstrukturen i Hardanger samanlikna med resten av fylket. Kjelde: Næringsbarometeret for Hordaland og Sogn og Fjordane (2006)

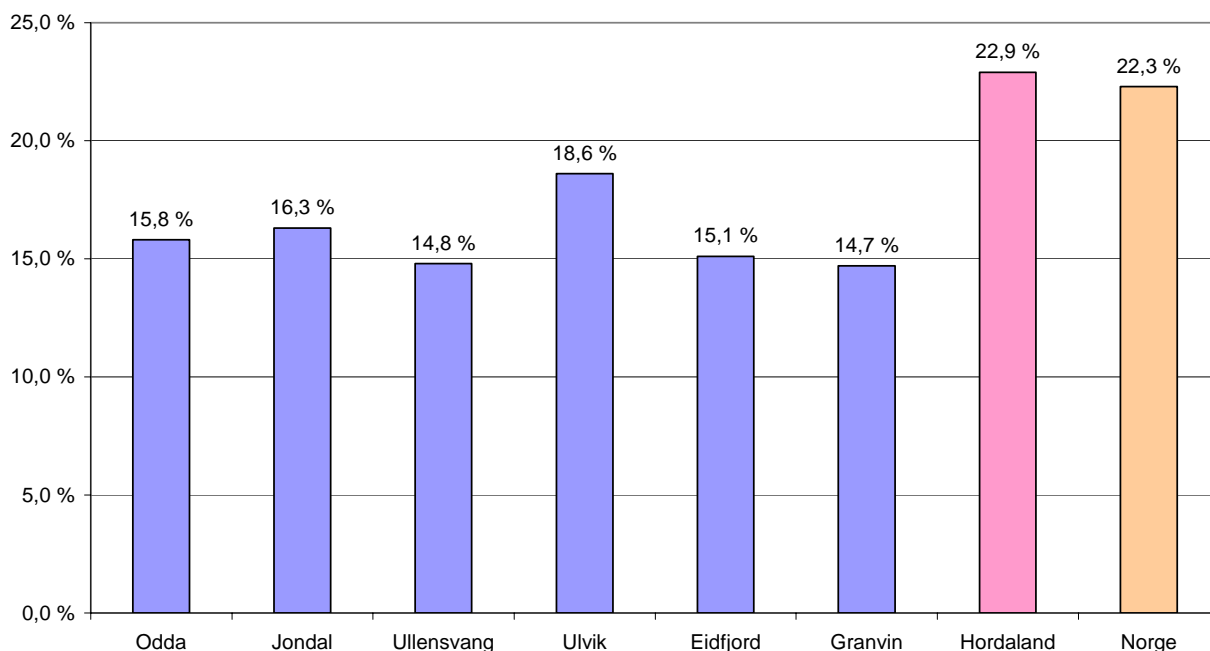
Figur 10: gjev eit grovkorna bilde av næringsstrukturen i Hardanger samanlikna med resten av Hordaland. Figuren syner at "tradisjonelle næringer" og offentleg verksamd har ein høg del av sysselsetjinga i heile området. **Feil! Fant ikke referanseilden.** gjev tal for kvar enkelt kommune i analysen.

Tabell 7: Prosentvis fordeling av arbeidsplassar på næringssektorar i 2003. Kommunar i Hordaland. (Kjelde: Østlandsforskning, "Hardanger kommune" – notat 03/2005).

	Primærproduksjon	Foredling jord, skog og fisk	Olje og gass	Annen naturress. basert industri	Annen industri	Teknologi-industri	B-A , kraft og vann	Varehandel, rep	Hotell og restaur	Transp. og komm	Finansiell tj. forretnm. tj. eiendom og FoU	Annen priv. tj. yting	Kommune	Stat	Ufordelt	SUM
Norge	4	3	1	0	5	5	8	15	3	7	13	7	20	10	0	100
Hordaland	3	3	2	0	4	7	8	14	4	8	12	8	19	10	0	100
Jondal	13	0	0	0	3	6	9	9	0	5	11	2	39	2	0	100
Odda	1	1	0	0	21	6	10	11	3	5	4	3	27	8	0	100
Ullensvang	15	1	0	0	0	7	9	12	9	6	6	4	29	2	0	100
Eidfjord	3	0	0	0	1	2	16	10	12	6	2	2	44	1	0	100
Ulvik	12	4	0	0	0	0	10	6	12	7	12	1	34	2	0	100
Granvin	7	21	0	0	0	0	13	9	6	5	2	4	31	2	0	100
Kvam	11	3	0	0	9	9	6	13	3	6	6	7	25	2	0	100
>=	10	5	2	2	5	10	10	15	5	10	10	8	30	5		

Nedgangen i sysselsetjinga i Hardanger kan dels forklarast med at næringar der talet på arbeidsplassar går ned har ein større del av sysselsetjinga her enn i resten av landet. Men sjølv om ein korrigerar for næringsmansetjinga, har Hardanger likevel hatt ei meir negativ sysselsetjingsutvikling samanlikna med resten av Noreg. Primærnæringsa står for berre 4 % av arbeidsplassane i Noreg, men ligg over 10 % i mange av kommunane i Hardanger. I tillegg er den kommunale sysselsetjinga langt høgare enn gjennomsnittet for både fylket og heile Noreg i alle kommunane.

Utdanningsnivå (2002)



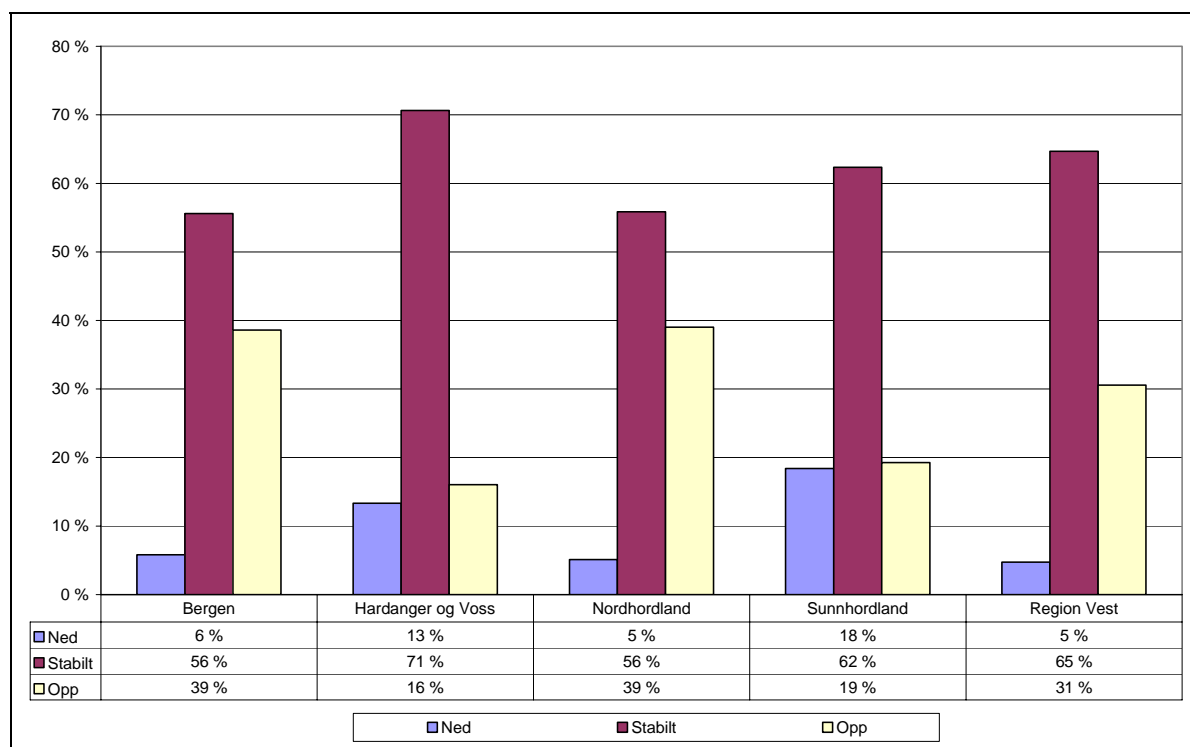
Figur 11: Delen av den vaksne befolkninga som har høgare utdanning. Datakjelde: SSB.

Alle kommunane i Hardanger har relativt låge personinntekter, sett i høve til gjennomsnitt for Hordaland. Dette kan ha samanheng med at utdanningsnivået også ligg lågare enn snittet for fylket. Det låge utdanningsnivået kan som allereie nemnt forklarast med næringssetjinga. I tillegg manglar Hardanger ein utdanningsinstitusjon for høgare utdanning. Dette medfører at kommunane lettare miste dei som tar høgare utdanning. Det er eit hovudproblem for Hardangerregionen at ein har få arbeidsplassar for desse gruppene. At Ulvik ligg høgare enn dei andre kommunane, kan her forklarast med Hjeltnes gartnarskule.

Av kommunane i denne analysen har Odda netto innpendling – alle dei andre kommunane har netto utpendling, og denne er størst i Ullensvang, Eidfjord og Granvin. Av nasjonale/globala vekstnæringar er det fyst og fremst reiselivsnæringa som er å finne i Hardanger.

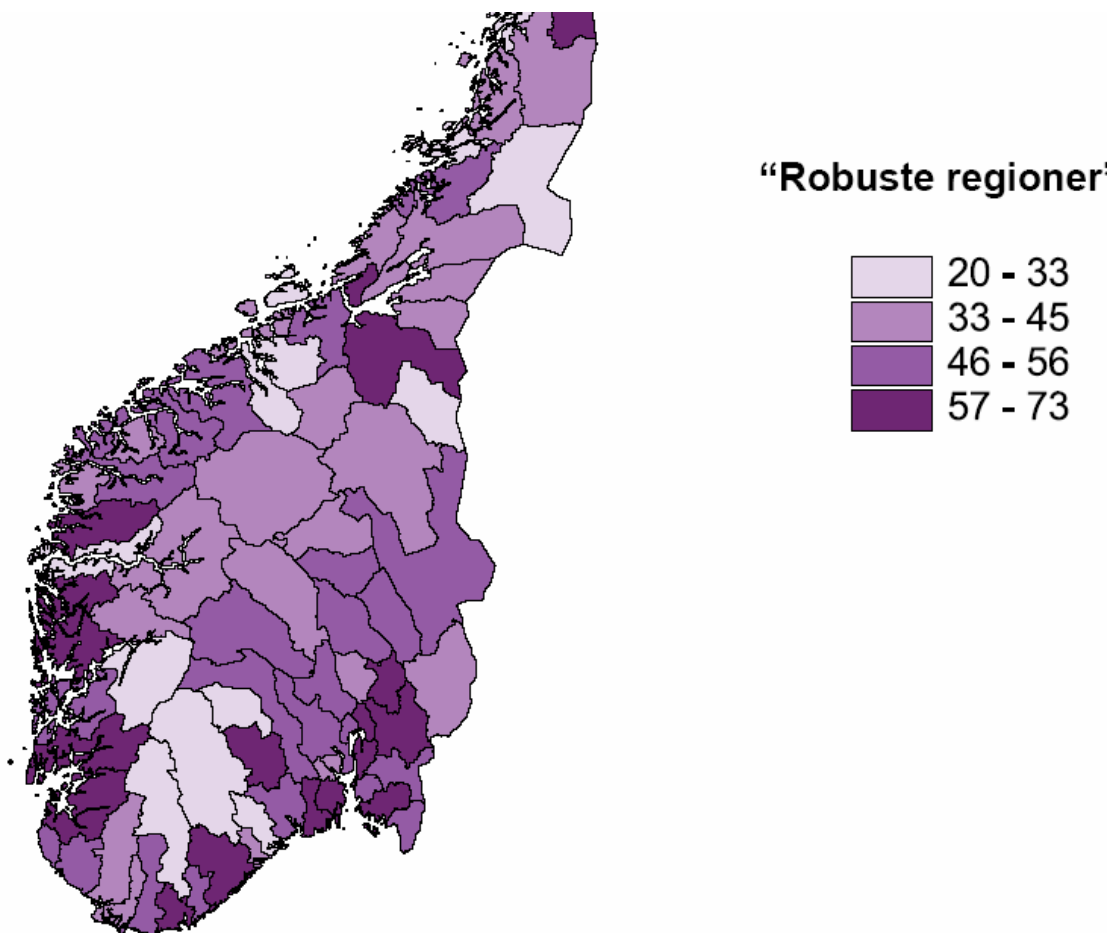
På bakgrunn av desse ulike utviklingstrekka har Hordaland fylkeskommune peika ut Hardanger som det mest sårbare området i Hordaland, mest på grunn av at ein stor del av arbeidsplassane er konsentrert på få bedrifter og fordi den demografiske situasjonen tilseier at nedgangen i folketalet vil halde fram (Øf 2005). Fylkeskommunen har difor lenge prioritert å støtte næringsretta tiltak i dette området økonomisk, men utan at dette ser ut til å ha vore nok til å snu utviklinga så langt.

Kva så med den framtidige utviklinga i sysselsetjinga i Hardanger? I samband med næringsbarometeret er det gjort ei bedriftsundersøking der næringslivet sjølv er bedt om å vurdere framtidsutsiktane. Tala for Hordaland er vist i figuren under.



Figur 12: Kjelde: Næringsbarometeret for Hordaland og Sogn og Fjordane (2006).

Næringslivet i Hardanger og Voss er mindre optimistiske med tanke på vekst i framtida enn andre delar av fylket. Ifølge bedriftsundersøkinga ventar nesten 16 % av bedriftene auke i bemanninga i 2006 samanlikna med 2005, mens 13 % venter nedgang. Det blir rapportert om rekrutteringsproblem frå enkelte bedrifter innanfor industri og bygg og anlegg. Vi understrekar at denne analysen har ein kort horisont, og ikkje seier noko om moglegheiter og framtidsutsikter på lenger sikt.



Figur 13: Oversikt over regional vekstkraft i ulike delar av Noreg. Kjelde Østlandsforskning 2004.

Regional vekstkraft

Selstad m fl (Østlandsforskning 2004) har i ei undersøking sett på regional vekstkraft i ulike delar av Noreg. For å syne regionale ulikskapar har ein i dette prosjektet utvikla indikatorar som skal beskrive tilstand og utvikling i regionane frå fleire sider. Med desse indikatorane målar ein kor robuste regionane er, samt demografisk livskraft og næringsmessig konkurransevne. I tillegg er det utvikla indikatorar for kompetanse og tilgjengelegheit i regionane. I rapporten vert verdiane for desse indikatorane vist for 89 arbeids-, bu- og servicemarknadar. Som kartet syner kjem Odda-regionen i den dårlegaste gruppa i ei slik analyse, mens Vosse-regionen kjem i den nest dårlegaste gruppa.

Differensiert arbeidsgjevaravgift ¹³

Noreg hadde tidlegare ei ordning med differensiert arbeidsgjevaravgift. Etter krav frå ESA måtte denne ordninga på grunn av EØS-avtala leggjast om og gradvis fasast ut frå 2004.

¹³ Kjelder for dette avsnittet er KRD regionalnytt på www.krd.no og melding frå NTB av 12.6.06.

Berre den såkalla tiltakssona for Nord-Troms og Finnmark fekk behalde nullsatsen. Nye retningslinjer for regionalstøtte opnar no for ei gjeninnføring av differensiert arbeidsgjevaravgift. Ifølge desse er det regionar som representerer, eller tilhøyrer ein landsdel med åtte innbyggjarar eller færre per km², som er kvalifisert for differensiert arbeidsgjevaravgift. I tillegg kan «mindre tilstøytande område» som oppfyller det same kriteriet for folketettleik verte inkludert i ordninga.

Ut frå dette har regjeringa den 12. juni 2006 formelt sendt forslag til ESA om å gjeninnføre differensiert arbeidsgjevaravgift i store deler av landet frå 1.1.2007. ESA må godkjenne ordninga, og deira tolking av retningslinjene er difor avgjerande for omfanget av den nye ordninga. Forslaget regjeringa no ber ESA om å godkjenne, er resultatet av ein tett dialog det siste halve året.

Ordninga vil bety at heile Nord-Noreg, og Finnmark og Nord-Troms framleis vil ha nullsats. I Sør-Noreg får alle kommunane i sone 4 og sone 3 og meir enn halvparten av kommunane i sone 2 gjeninnført ordninga. Den nye ordninga har færre næringsunntak enn den ein hadde tidlegare.

Kommunar som ikkje får gjeninnført den generelle ordninga, vil framleis få avgiftslette gjennom ei fritaksordning. Område som får ein høgare sats enn i 2003, vil også få midlar til næringsutvikling som ei alternativ ordning.

I Hordaland har regjeringa gjort framlegg om at følgjande kommunar no kjem inn i sone 2 med 10,6 % arbeidsgjevaravgift: Masfjorden, Fedje, Granvin, Ulvik, Eidfjord, Ullensvang og Odda. Resten av kommunane i fylket vil etter dette forslaget framleis ha full sats på 14,1 %. Av dei seks kommunane i vår analyse er det med dette berre Jondal som ikkje er foreslått å ville få redusert arbeidsgjevaravgift om ESA godtek regjeringas framlegg.

Oppsummering

Sett utanfrå og kort oppsummert har Hardanger nokre grunnleggjande problem i forhold til næringsutviklinga:

- Ein befolkningssamansetjing som gjev at ein kan vente at reduksjonen i folketalet vil halde fram
- Ein næringsamansetjing med stort innslag av næringar med nedgang i sysselsetjinga
- Lågt utdanningsnivå – mangel på utdanningsinstitusjonar
- Bortfall av ordningar ein hadde tidlegare med rimelig kraft til industrien.
- Mangel på sterke byar og tettstadar
- Langt frå kysten der oljebaserte næringar gjev auka sysselsetjing
- Jondal kan framleis bli liggjande i sona med full arbeidsgjevaravgift

Som vist tidlegare syner SSBs folketalsframskrivingar at ein kan vente ein vidare nedgang i folketalet i store delar av regionen. Dette byggjar på ein berekningsføresetnad om at utviklinga dei siste åra vil halde fram. Om talet på arbeidsplassar skulle få ei klar auke, vil dette også kunne gje ei meir positiv folketalsutvikling enn den som her er vist. Moglege verknader av kommunestrukturen på dette vert drøfta i kapitla nedanfor.

2.7 Kommunale utviklingstrekk

Innleiingsvis i dette kapitlet har vi sett på nokre sentrale kommuneøkonomiske variablar som seier noko om den økonomiske situasjonen i kommunane per i dag. I kapittel 2.7.2 har vi sett opp inntektssida til kommunane. Det har ikkje vore ein del av mandatet å sjå på utfordringane knytt til eigarskap i kraftselskap og erstatnings-/konesjonskraft i samband med ny kommunestruktur utover å sjå på dei årlege inntektene til kommunane. I avsnitt 2.7.3 har vi sett på eit utval KOSTRA-tal som viser dekningsgrader og einingskostnadene i dei seks kommunane.

I denne utgreiinga vil vi i det kommunale tenestetilbodet skilje mellom dei breie brukarnære tenestene, dei smalar tenestene som ofte er retta mot ein relativt avgrensa del av innbyggjarane, samt administrasjon og styring. Dei breie brukarnære tenestene omfattar tenestene i grunnskulen, barnehagar samt i pleie og omsorg. I det avtalte opplegget for denne utgreiinga har ein føresett at lokalisering, kostnader og kvalitet på desse tenestene må være som i dag og at dei difor ikkje vil verte påverka av ein samanslutning. Dei er difor ikkje handsama under dei tre utgreiingsalternativa i denne rapporten. Med smalare tenester meiner vi tenester og funksjonar som er retta inn mot ein mindre del av innbyggjarane. Dette er eksempelvis sosial- og barnevernstenester, kommunehelsetenester og tekniske tenester.

2.7.1 Utvikling i kommunane sin økonomi

I tabellen under har vi presentert nokre indikatorar for å beskrive den økonomiske situasjonen i dei seks kommunane. Tala er henta frå foreløpige KOSTRA-tal 2005, og frå St.prp nr 61 (2005-2006). Vi har valt å samanlikne kommunane med gjennomsnittet for fylket samt landsgjennomsnittet utan Oslo. I tala for netto lånegjeld for Hordaland og landsgjennomsnittet har vi trekt frå Bergen kommune.

Tabell 8: Eit utval finansielle indikatorar. Førebelse 2005-tal. Tala for netto lånegjeld for Hordaland og landet er utan Bergen kommune. Kjelde: St.prp. nr. 61 (2005-2006). Tala for Ulvik og Ullensvang er foreløpige tal frå SSB.

Foreløpige KOSTRA 2005	Jondal	Odda	Ullensvang	Granvin	Ulvik	Eidfjord	Hordaland	L.gj.snitt u/Oslo, Bergen
Netto driftsresultat i % av driftsinntekter	-0,2	5,4	1,3	4,9	0,8	13,1	5,1	3,9
Akkumulert regnskapsresultat i % av driftsinnt.	0,1	0,4	0	0,8	0,8	5	-2	0,6
Arbeidskapital i % av driftsinntekter	7,9	15,3	14	76,9	48,1	50,3	15,7	25,4
Netto lånegjeld i % av driftsinntekter	72,2	65,7	39,6	66,1	-4,3	-19,6	49,8	55,0
Netto lånegjeld i kr. pr. innbyggjar	49 963	40 215	22 890	41 059	-3 199	-25 394	21 796	24 180

Alle kommunane med unntak av Jondal, kan vise til eit positivt **netto driftsresultat** i 2005. Kraftkommunen Eidfjord er i ei særstilling med resultat over 13 prosent. Granvin med eit heilt anna inntektsnivå, har også eit solid netto driftsresultat i 2005 på 4,9 prosent. Med unntak av 2004, der kommunen hadde eit svakt negativt resultat, har Granvin dei siste fem åra hatt eit betre resultat enn Fylkesmannens anbefalte nivået på 3 prosent. Ullensvang hadde positivt netto driftsresultat både i 2004 og 2005, med 1,3 prosent i 2005. Ulvik hadde resultat på 0,8 prosent i 2005, noko svakare enn for 2004 (2,4). Odda har snudd eit negativt netto driftsresultat frå 2004 (-5,5 prosent) til eit positivt resultat for 2005 på 5,4 prosent. Som einaste kommune i Hardanger er Odda registrert som ROBEK-kommune. Dette er fordi kommunen ikkje hadde dekkja inn eit underskot i 2002 to år etter, slik kravet er. Kommunen blir venteleg strøken frå lista i løpet av 2006. Jondal sitt resultat på -0,2 % indikerar at kommunen har ein stram økonomi som avgrensar den økonomiske handlefridomen. Likevel er resultatet noko betre enn for 2004 (-1,2%). Det er berre Eidfjord som kan vise til eit solid akkumulert driftsregnskap dei siste to åra. Dei andre ligg mellom 0-1 prosent.

Arbeidskapital er eit mål på likviditet, definert som omløpsmidlar minus kortsiktig gjeld. Ved årsskifte 2005/2006 hadde Granvin 76,9 prosent, Eidfjord 50,3 prosent og Ulvik 48 prosent i arbeidskapital i prosent av brutto driftsinntekter. Sjølv om det svingar noko frå år til år, har alle tre hatt ein høg arbeidskapital gjennom fleire år. Dei tre andre hadde 15 prosent eller lågare arbeidskapital ved sist årsskifte. Både Jondal og Odda har svekka likviditeten noko frå førre årsskifte. Eit betre mål på likviditet er å rekne ut **grunnlikviditeten**, dvs. at ein korrigerar arbeidskapitalen for fond (utanom disposisjonsfond) og ubrukte midlar frå eksterne lån. Ved utgangen av 2004 hadde Eidfjord den beste grunnlikviditeten i Hordaland med 47,7 prosent av driftsinntektene. Tilsvarande hadde Granvin ca 10 prosent og Ulvik knapt 8 prosent – som også må seiast å vere solide tal. Granvin sin høge likviditet må sjåast i samanheng med at kommunen har selt seg ut av energisektoren. Ved utgangen av 2004 hadde både Odda og Ullensvang negativ grunnlikviditet, mens Jondal var på plussida. Negativ grunnlikviditet medføre at ein tære på ubrukte lån og oppsparte fond, som kan vere eit teikn på svak likviditet.

Netto lånegjeld¹⁴, er som nivået på arbeidskapital, eit resultat av den økonomiske utviklinga i kommunane gjennom fleire år. For to av kommunane, Ulvik og Eidfjord, er netto lånegjeld negativ. Det vil seie at dei ubrukte lånemidlane og totale utlåna er større enn den langsiktige gjelda. I Odda, Granvin og Jondal er gjeldsbyrden vesentleg høgare. Med nær 50 000 kroner i langsiktig nettogjeld per innbyggjar, eller vel 72 prosent av driftsinntektene, ligg Jondal om lag to gongar over både gjennomsnittet for kommunane i Hordaland (utan Bergen) og for heile landet (utan Oslo og Bergen). Granvin og Odda ligg nesten like høgt med vel 40 000 kroner i netto lånegjeld per innbyggjar. Gjeldsnivået til Granvin må sjåast i samanheng med tunge investeringar innan eldreomsorga. Ullensvang med netto lånegjeld på 23 000 kroner per innbyggjar ligg om lag på gjennomsnittet både for landet og fylket.

Samla sett er det store økonomiske forskjellar mellom kommunane. Som ein av dei rikaste kommunane i Noreg har Eidfjord stor økonomisk handlefridom. Ulvik og Odda ser også ut til å klare seg godt, og har mange av dei same trekka som Eidfjord, men i mindre målestokk.

¹⁴ Definert som langsiktig gjeld minus formidlingslån, utlån av egne midlar og ubrukte lånemidlar. Kommunane sine pensjonsforpliktingar er helde utanfor.

Granvin, Jondal og Ullensvang har vesentleg mindre økonomisk handlefridom fordi dei har eit svakare inntektsgrunnlag enn dei andre. Jondal sitt negative driftsresultat i 2005 og negativ grunnlikviditet for Ullensvang ved utgangen av 2004 indikerar også dette. Granvin har solide tal for fleire av dei finansielle indikatorane, men har dei siste åra vore avhengig av å bruke avkastning på fond for vere i økonomisk balanse. Kommunane ser ut til å ha god økonomistyring.

2.7.2 Oppstilling av kommunane sine inntekter

I oppstillinga under går alle driftsinntektene til kommunane fram.

Tabell 9: Kommunane sine inntekter i 2005, i kroner og som del av totale driftsinntekter.

Kjelde : SSB og kommunane.

Inntekter 2005	Odda	Jondal	Ullensvang	Eidfjord	Ulvik	Granvin
Skatt inntekt og formue	122 382	18 806	54 107	15 350	16 487	14 449
Naturressurskatt	38 306	0	3 413	21 809	9 856	0
Rammetilskot	68 472	23 593	57 860	7 100	17 699	26 428
Sum frie inntekter	229 160	42 399	115 380	44 259	44 042	40 877
Eigedomsskatt	42 793	1 748	1 951	30 626	4 621	0
Inntekter frå omsetnad av kraft (netto)	2 831	2 096	8 648	3 815	2 865	0
Konsesjonsavgifter	20 733	1 899	3 112	8 154	4 505	0
Heimfallsinntekter	6 906	0	2 154	0	0	0
Sals og leigeinntekter	57 306	9 382	22 150	10 909	9 230	8 524
Andre statlege tilskot til drift	14 308	2 252	5 169	210	931	874
Andre driftsinntekter	69 874	13 623	32 625	15 779	13 702	10 955
Sum driftsinntekter	443 911	73 399	191 189	113 752	79 896	61 230
Utbyte frå selskap	5 568	1 140	2 156	1 436	920	162
Anna avkasting / renteinntekter	7 981	837	1 884	2 071	3 298	6 306
Sum driftsinntekter, utbyte og renteinnt.	457 640	75 376	195 229	117 259	84 114	67 698
Skatt kr.pr. innb., % av landsgj.	112,7	91,7	86,3	222,7	117,2	74,0
Frie inntekter pr. innbyggjar	31 621	39 999	33 232	49 231	38 566	41 457
Brutto driftsinnt. pr. innbyggjar	61 254	69 244	55 066	126 532	69 961	62 099
Brutto dr.innt. pr innb. inkl utbyte og renteinnt.	63 149	71 109	56 230	130 433	73 655	0
Inntekter i prosent av sum driftsinntekter						
Skatt inntekt og formue	28 %	26 %	28 %	13 %	21 %	24 %
Naturressurskatt	9 %	0 %	2 %	19 %	12 %	0 %
Rammetilskot	15 %	32 %	30 %	6 %	22 %	43 %
Frie inntekter	52 %	58 %	60 %	39 %	55 %	67 %
Eigedomsskatt	10 %	2 %	1 %	27 %	6 %	0 %
Inntekter frå omsetnad av kraft (netto)	1 %	3 %	5 %	3 %	4 %	0 %
Konsesjonsavgifter	5 %	3 %	2 %	7 %	6 %	0 %
Heimfallsinntekter	2 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %
Sals og leigeinntekter	13 %	13 %	12 %	10 %	12 %	14 %
Andre statlege tilskot til drift	3 %	3 %	3 %	0 %	1 %	1 %
Andre driftsinntekter	16 %	19 %	17 %	14 %	17 %	18 %
Sum driftsinntekter	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabellen viser eit særpreg for hardangerregionen med svært rike kommunar som leve side om side med kommunar med stram økonomi. Dette heng sjølvsagt saman med lokaliseringa av kraftproduksjonen i regionen. Eidfjord skil seg ut med svært høge inntekter. Mellom anna har kommunen ei skatteinntekt i kroner per innbyggjar som ligg meir enn to gongar over landsgjennomsnittet (jf. 222 prosent). Ulvik og Odde må også reknast som skattesterke kommunar med skatteinntekter per innbyggjar som ligg 17 og 12 prosent over landsgjen-

nomsnittet. Jondal, Ullensvang og Granvin er relativt skattesvake kommunar. Særskilt Granvin hadde låge skatteinntekter i 2005 med 74 prosent av landsgjennomsnittet.

Trass i lave skatteinntekter, hadde Jondal og Granvin rundt 40 000 kroner per innbyggjar i frie inntekter i 2005. Berre Eidfjord ligg høgare. Dette må sjåast i samanheng med omfordelinga gjennom det utgiftsutjamnande tilskotet i dei statlege rammeoverføringane. Begge kommunane mottok eit relativt høgt utgiftsutjamnande tilskot som følgje av at dei vert rekna som dyre kommunar å drive – målt ut frå dei kriteria som ligg til grunn for utmåling av det utgiftsutjamnande tilskotet i inntektssystemet (indeks for utgiftsbehov). I tillegg mottar begge kommunane regionaltilskot på ca 3,4 mill kroner per år. Granvin mottok i tillegg omtrent det same i inntektssystemet som følgja av svake skatteinntekter, Jondal vesentleg mindre. Eit moment som bør nemnast er folketalsnedgangen som påverkar overføringane frå staten. Som vi skal kome tilbake til er folketalsnedgangen i kommunane der rammeoverføringane betyr mykje, ei stor utfordring.

Med unntak av Granvin har alle kommunane innført eigedomskatt på verk og bruk. Granvin har vedteke å gjere det frå 2007. Dette er store inntektskjelder for Odda og Eidfjord. I 2005 utgjorde eigedomskatt 43 mill kroner for Odda kommune, eller 10 prosent av bruttoinntekta til kommunen. I Eidfjord utgjorde tilsvarende inntekt vel 30 mill kroner eller ca 27 prosent av brutto inntekt.

Med unntak av Granvin sit alle kommunane på eigarskap i kraftselskap. Granvin selde seg ut for nokre år sidan og har plassert gevinsten frå salet i ulike fond. Det er tre kommunalt eigde kraftselskap i Hardanger. Indre Hardanger kraftlag er eigd av Ullensvang herad (47,9 %), Ulvik herad (20,2%) og Eidfjord kommune (31,9%). Odda Energi er hundre prosent eigd av Odda kommune og Jondal Energi er hundre prosent eigd av Jondal kommune. Tradisjonelt har det vore ulike kulturar for å ta ut utbyte frå desse selskapa, men som tabellen over viser tok alle kommunane ut utbyte i 2005. Utgreiinga tar ikkje opp konsekvensane for eigarskapet av ein eventuell samanslutning mellom kommunane.

Ullensvang har det svakaste inntektsgrunnlaget målt som driftsinntekt per innbyggjar. Dette er trass i inntekter frå omsetnad av kraft, konsesjonsavgift, heimfall, naturskatt og eigedomskatt. Noko enkelt kan vi seie at forklaringa ligg i at Ullensvang scorar dårlegare enn eksempelvis Jondal og Granvin på kriteria som statlege rammeoverføringar vert tildelt etter. Eksempelvis ligg kommunen rett over grensa på 3 200 innbyggjarar som kvalifiserar til regionaltilskot gjennom inntektssystemet. Ulvik og Eidfjord mottok heller ikkje regionaltilskot men det er fordi dei har skatteinntekter som ligg meir enn 110 prosent over landsgjennomsnittet.

Samla sett er kommunane sine inntekter ulike. Eidfjord stiller i ei klasse for seg som ein av landets rikaste kommunar. Ulvik og Odda har også eit godt inntektsgrunnlag, men i mindre målestokk enn Eidfjord. Granvin og Jondal får best utteljing på dagens inntektssystem. Ullensvang kjem i ei mellomstilling; kommunen har nokre inntekter frå konsesjonskraft, eigedomskatt og naturskatt, men får mindre statlege rammeoverføringar samanlikna med Granvin og Jondal.

2.7.3 Dekningsgrad og einingskostnader

I tabellen under har vi vist eit utval av tal for dekningsgrad og einingskostnader. Vi har samanlikna dei seks kommunane med gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 12 og 6. Ein samanslutta kommune mellom Odda, Ullensvang og Jondal vil ganske sikkert bli plassert i gruppe 12, medan det vil være meir usikkert med omsyn til firekommunealternativet. Mest sannsynleg vert denne kommunen plassert i gruppe 12 eller 6¹⁵.

Tabell 10: Indikatorar som viser dekningsgrad og einingskostnader i kommunane i 2005.
Kjelde SSB

	Odda	Jondal	Ulvik	Ullensvang	Eidfjord	Granvin	Kostra-gruppe 6	Kostra-gruppe 12
Dekningsgrad								
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	85,1	76,4	90,3	78,4	89,7	71,4	79,5	83,1
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, prosent	8,4	8,5	19,2	6,5	6,5	15,9	8	6,6
Legeårsverk pr 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	11,5	..	26,3	15,3	20	18,3	15,6	10,5
Fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	8,4	..	9,7	10,5	19	10,6	9,4	8,7
Andel mottakere av hjemmetjenester over 67 år	83,6	82,6	..	81,2	87,5	100	76,6	69,7
Andel innbyggere 80 år og over som er boebero på institusjon	10,3	16,8	..	18,8	22	21,2	20,4	16
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år	5,3	3	6	2,7	3,5	5,4	5,4	4,6
Andel barn med barneverntiltak ift. innb. 0-17 år	5,7	2,5	2,2	2,5	1,6	5,3	4,5	4,1
Lengde kommunale veier og gater i km pr. 1 000 innbygger	13,2	26,4	21,9	15,6	65,6	47,7	27,2	16,2
Årsverk i brann- og ulykkesvern pr. 1000 innbyggere	0,6	0,6	0,1	0	0,2	2,1	0,4	0,6
Produktivitet/enhetskostnader								
Korrigerte brutto driftsutgifter i kroner per barn i kommunal barnehage	87 494	91 303	..	99 604	178 808	98 686	91 662	94 160
Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole, per elev	72 147	90 759	..	91 663	108 934	98 538	92 555	76 569
Elever per kommunal skole	185	76	156	75	123	145	69	140
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.til 7.årstrinn	11,4	10,1	9,6	10,4	9,6	10	9,5	11,1
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.til 10.årstrinn	12,9	11,1	13,7	11,1	10,7	10,9	9,4	12,8
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. hjemmetjenestemottaker i kroner	147 760	98 065	..	100 356	66 225	92 367	135 466	137 115
Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr. kommunal plass	598 986	752 826	..	695 036	743 167	816 294	655 824	916 118
Årsgebyr for vannforsyning (gjelder rapporteringsåret+1)	1 788	1 661	4 024	2 430	936	5 792	2 411	1 846
Årsgebyr for avløpstjenesten (gjelder rapporteringsåret+1)	1 800	1 661	1 290	1 438	936	2 488	2 318	1 959
Årsgebyr for avfallstjenesten (gjelder rapporteringsåret+1)	1 935	1 510	1 488	2 104	1 488	1 683	2 134	2 023
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, byggesaker (kalenderdager)	38	30	40	49	..	10	31	32
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, vedtatte reguleringsplaner (kalenderdager)	483	90	90	210	..	65	132	356
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, kartforretning (kalenderdager)	21	40	60	40	..	20	85	58

Vi ser som venta at kommunane med best økonomi også stort sett har høgast dekningsgrad og einingskostnader. Samtidig legg vi merke til at Odda har dei lågaste einingskostnadene innan barnehage, grunnskule og for institusjonsplassar innan pleie og omsorgstenesta. Noko av grunner er truleg at kommunen har ein størrelse som gjer det mogeleg å dra nytte av stordriftsfordelane, samanlikna med dei andre kommunane.

Når vi ser på delen av innbyggjarane over 80 år som er på institusjon, kan det sjå ut som kommunane driv eldreomsorga noko ulikt. I Odda er kunn 10 prosent av innbyggjarane over 80 år på institusjon, medan i Eidfjord er tilsvarende tal 22 prosent. Dette har truleg samanheng med at Odda har eit større tilbod av omsorgsbustadar/eldrebustadar. Truleg er dette også forklaringa på at Odda har utgifter til heimehjelp på 147 000 kroner per innbyggjar. Dei andre kommunane ligg vesentleg lågare.

¹⁵ Jf. Notat/06 ISSN, Inge Dyrhol, Høgskulen i Volda, Møreforskning Volda

Årsavgiftene for VAR-tenestene ligger relativt lavt i Hardangerkommunane, samanlikna med gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 6 og 12. Unntaket er Granvin som har fått høge vassavgifter etter at Gilde har trekt seg ut av kommunen.

I mandatet for utgreiinga går det fram at ein skal greie ut verknadane ei kommunesamanslutning vil ha for kommunal produksjon. Vi skal likevel ikkje sjå på verknadane for tenestene innan dei store sektorane skule, barnehage og pleie og omsorg. Her meiner oppdragsgjevar at ei samanslutning i liten grad vil påverke kostnadane, kvaliteten og tilgongen på denne typen tenester. Dette vert grunngeve med at desse tenestene må vere lokalisert som i dag, dvs. i nærområdet der folk bur. Det som står att å vurdere verknaden for er det vi gjerne kallar dei "smale tenester", samt administrasjon, fellesfunksjonar og politisk styring. Med "samle tenester" meiner vi spesialiserte tenester som relativt få innbyggjarar i kommune har behov for. Eksempel på slike tenester er sosial- og barnevernstenestene, jordmorteneste, logopedteneste samt byggjesaker, reguleringsplanar og kartoppmåling innan tekniske tenester.

2.8 Lokaldemokrati

2.8.1 Innleiing

Ein av grunngevingane for eit kommunalt demokrati er at kommunane skal fange opp befolkninga sine ønskjer og behov, og sørgje for at ønska får gjennomslag i praktisk politikk. Myrvold (2001) slår fast at befolkninga si politiske deltaking inneber at borgarane sine ønskjer og interesser kjem til uttrykk overfor offentlige organ, slik at tenestetilbodet kan tilpassast dei lokale preferansane. Eit vilkår for at deltaking skal gi effektivitet, er likevel at kommunane har tilstrekkelig fridom til å ta avgjersler, samt at dei oppgåvene kommunane har ansvaret for er viktige for innbyggjarane. Kommunane må altså vere i stand til å foreta reelle prioriteringar mellom vesentlege oppgåver, og dei må ha både finansielle og menneskelige ressursar til å verkeleggjøre sine avgjersler.¹⁶

Innbyggjarane har innverknad på dei vedtak som blir tekne i kommunen gjennom ulike former for deltaking. Innbyggjarane i ein kommune ha innverknad på politikken på fleire måtar og på ulike arenaer. Det kan vere formelle eller uformelle ordningar for deltaking, og direkte og indirekte former for påverknad. (Myrvold m.fl. 2004:133)

- *Formelt* kan innbyggjarane delta og påverke gjennom val og folkeavrøystingar og som folkevalde eller representantar i politiske organ eller som medlemmer av styrer og råd. .
- *Uformelt* kan dei delta gjennom direkte kontakt med folkevalde, ved å skrive lesarbrev og ved å delta i aksjonar.
- *Direkte* påverknad kan innbyggjarane oppnå i formelle kontaktmøte, i dialog på folkemøte, og som medlemmer av brukar- og foreldreråd.

¹⁶ Trine Monica Myrvold NIBR-rapport 2001:1 *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet*

- *Indirekte* kan innbyggerane påverka gjennom å skrive under på opprop, delta i spørjeundersøkingar, og engasjere seg på nettstader og liknande der politiske debattar blir ført.

Dette er ikkje ei uttømmende liste av moglegeheiter. I kommunane vil ein finne desse og ei rad andre ulike ordningane for deltaking og kanalar for påverknad å velje mellom.

2.8.2 Om samanhengen mellom kommunestørrelse og lokaldemokrati

Østlandsforskning (ØF) har gjennomgått tilgjengelig forskning på samanhengen mellom kommunestørrelse (målt i folketal) og lokaldemokrati. Lokaldemokrati er her forstått i tydinga *deltaking*, *lokalt tilhøyre* og *lokal påverknadskraft*. ØF oppsummerar med at det ikkje er grunnlag for hypotesen om at det er ein direkte og klar samheng mellom kommunestørrelse målt i talet på innbyggjarar, og innbyggjarane si (politiske) deltaking.¹⁷

ØF refererer mellom anna til Bukve (2002) som syner at tradisjonelle og konvensjonelle *deltakingsformer* som valdeltaking, direkte kontakt med folkevalde eller administrasjon og det å ta opp saker i organisasjon og parti, er mest utbreidd i små kommunar. På den andre sida finn Bukve at meir ukonvensjonelle former for deltaking, som å skrive under på opprop eller å delta i aksjonar, protestar og demonstrasjonar, er meir utbreidd i større kommunar. Andre institusjonaliserte ordningar for politisk diskusjon og medverknad er også meir vanlege i dei større kommunane. Dette gjeld til dømes spørjetime i kommunestyret, barn og unge sitt kommunestyre, brukarråd ved eldreinstitusjonar og skuler, samt brukarmøter og brukarundersøkingar. Dei folkerike kommunane har også ofte meir ressursar og kompetanse til å utnytte IKT-teknologi til å skape nye digitale og internettbaserte arenaer for de politiske diskusjon og meningsytring.

Når det gjelder *lokal tilhøyre* oppsummerar Bukve forskinga på følgjande måte: ”*Det blir ofte hevda at innbyggjarane i små kommunar kjenner eit sterkare tilhøyre til og identifikasjon med kommunen enn innbyggjarane i store kommunar. Dette kan nok vere tilfelle, men spørsmålet er om det skuldast kommunestorleiken i seg sjølv eller om det kjem av at mange små kommunar ligg i periferien og mobiliserer lokalt tilhøyre i opposisjon til eit sentrum. Den siste forklaringa synest å bli støtta av Peder Nielsen sine data frå tvangssamanslåtte svenske kommunar*” (Bukve i ØF 2003). Hansen (2003) har brukt data frå Makt- og demokratiutredninga si medborgarundersøking, og presenterer tall som ”*Langt på vei bidrar til å svekke antakelsen om at lokal identitet og følelse av lokal forankring er sterkere i små enn i større kommuner.*” Det er interessant å merke seg at eit fleirtal av respondentane i alle kommunetypar seier at dei føler ei sterk eller veldig sterk tilknytning til sin kommune. Den sterkaste følelsen av tilknytning finn ein i kommunar med mellom 30 000 og 50 000 innbyggjarar (Hansen i ØF 2003).

Christiansenutvalet (1992) relaterte spørsmålet om *lokal påverknadskraft* til ressursar. Dei hevda at lokal påverknadskraft krev tilstrekkelege økonomiske rammer og kompetanse i kommuneorganisasjonen. Utvalet var opptatt av at kombinasjonen av ei utvikling i retning av fleire og viktigare oppgåver til kommunane og den gjeldande inndelinga med mange små kommunar kunne bidra til å svekke føresetnadane for lokal påverknadskraft. (NOU 1992:15).

¹⁷ Østlandsforskning *Kriterier for kommuneinndeling*. ØF-rapport nr. 21/2003

I følge ØF gjeld alle undersøkingar av samanhengen mellom kommunestørrelse (folketal) og påverknadskraft innbyggjarane si oppfatning eller oppleving av mogelegheitene til å påverke, og ikkje den faktiske påverknadskrafta. Deira vurdering er at det ikkje ligg føre empiriske undersøkingar som kan sei noko om denne samanhengen. Dei seier vidare at i undersøkingane av tilhøvet mellom kommunestørrelse og innbyggjarane si oppfatning av mogelegheitene til å påverke eigen kommune, er det nokså små skilnader mellom store og små kommunar. Det er likevel ein tendens til at innbyggjarane i små kommunar har større tillit til lokale politikarar og større tru på at de kan påverke kommunen, enn innbyggjarane i dei meir folkerike kommunane.

På bakgrunn av dette hevder ØF at det som så langt finns av empirisk materiale på området, tyder på at kommunens folketal har relativt liten innverknad på det lokale demokratiet. Dei samanfatar dei mange forskingsarbeida på området i følgjande to punkt:

- 1) Ut frå nokre demokratikriterium kjem små kommunar betre ut enn større kommunar. Ut frå andre demokratikriterium kjem større kommunar berre ut enn små kommunar.
- 2) Uansett kva for kriterium ein ser på, er det relativt små skilnader mellom store og små kommunar. Det er altså ikkje slik at små kommunar kjem svært godt ut etter nokre kriterium, medan større kommunar kje svært godt ut etter andre kriterium.

2.8.3 Grunnlaget for våre vurderingar

I samband med utgreiing om ny kommunestruktur i Hardanger vil det være relevant å vurdere lokaldemokratiet opp mot tre eigenskapar.

1. For det første dreier det seg om mogelegheitene til medverknad og politisk deltaking. Spørsmålet er korleis desse tilhøva til utvikle seg innafør eit nullalternativ, og eventuelt bli påverka av ei samanslutning. Korleis vil det verka på innbyggjarane sin moglegheit for kontakt med, og nærhet til sine politikarar/lokale styringsmakter? Kva moglegheita fins for å oppretthalde nærdemokratiet innanfor ein større kommune?

2. Det andre er knytt til lokalpolitiakarane si rolle. Korleis vil rolla utvikla seg innafør eit alternativ der ein held fram med seks kommunar, og kva for effektar kan ein forvente at ei kommunesamanslutning vil ha for utøvinga av politikarrolla? .

3. Det tredje tilhøvet gjeld lokalt tilhøyre og identitet. Det er her særskilt interessant å vurdere kva effektar ei kommunesamanslutning vil kunne få for folks følelse av å høyre til ein stad, og med det korleis det kan påverka deira (politiske) engasjement.

Før vi gjennomfører desse vurderingane vil vi gjere greie for status på desse områda i dei seks kommunane.

2.8.4 Kva er status for lokaldemokratiet i Hardangerkommunane?

Medverknad og politisk deltaking

Tabellen under gjev eit bilete av dei politiske tilhøva i dei seks Hardangerkommunane.

Tabell 11: Den politiske samansetjinga i kommunane. Kjelde: SSB

Kommune	Kommunestyret	Formannskap	Forholdstal innb-repr	Ordførar
Odda	27	9	277	Arbeiderpartiet
Ullensvang	21	9	167	Senterpartiet
Jondal	17	5	63	Arbeiderpartiet
Ulvik	17	5	69	Senterpartiet
Eidfjord	17	5	54	Tverrpolitisk bygdaliste
Granvin	13	5	79	Senterpartiet
	112	38	135	

Vi ser at det er samla sett 112 kommunestyrerepresentantar i dei seks kommunane. Fordeler ein det på innbyggjarane i alle kommunane (ca. 15 000), er det 135 innbyggjarar per folkevald kommunestyrerepresentant i dei seks kommunane. Som forventa er forholdstalet mellom innbyggjarar og representantar vesentleg høgare i kommunane med færrest innbyggjarar. Medan det står det er ein kommunestyrerepresentant pr 277 innbyggjar i Odda, deler 63 av innbyggjarane i Jondal på ein kommunestyrerepresentant. Det gir innbyggjarane i dei mindre Hardangerkommunane relativt sett fleire representantar å vende seg til, og dermed mogelegheit for større nærleik mellom innbyggjarar og politikarar. Samstundes ser vi Ullensvang og Odda relativt sett har lar ein større del av kommunestyrerepresentantane vere representert i det øvste styringsorganet, formannskapet. Kvar tredje representant i Odda og nesten annakvar representant i Ullensvang sit i formannskapet, medan det i Jondal, Ulvik og Eidfjord gjeld i underkant av 1/3 av representantane.

Ordførarane i Ullensvang, Ulvik og Granvin representerer Senterpartiet. I Odda og Jondal har Arbeiderpartiet ordføraren, medan ordføraren i Eidfjord representerer Tverrpolitisk bygdaliste. Senterpartiet har ordføraren i (tradisjonelt) sterke landbruks- og fruktdyrkingskommunar, medan Arbeiderpartiet sit med ordføraren i industristaden Odda og Jondal. Det politiske biletet er slik sett som forventa med utgangspunkt i ein føresetnad om at tradisjonelle skiljeliner for ein stor del gjer seg gjeldande i befolkninga i kommunane.

Figuren under syner valdeltakinga i dei seks kommunane ved lokalvalet i 2003.

Tabell 12: Valdeltaking ved kommunevalet i 2003

Valdeltaking 2003	
Odda	59.9 %
Ullensvang	65.9 %
Jondal	65.5 %
Ulvik	63,8 %
Eidfjord	69,8 %
Granvin	60.8 %

Gjennomsnittleg valdeltaking på landsbasis var 59.1 prosent, medan gjennomsnittet i fylket var 62.2 prosent. Det har tradisjonelt vore noko høgare i mindre folkerike kommunar enn i større kommunar. Det er difor som forventa at kommunane i Hardanger har gjennomsnittleg valdeltaking enn snittet for resten av landet. Vi ser også at kommune med flest innbyggjarar i regionen Odda har den lågaste valdeltakinga.

Rolla som lokalpolitikar

Det er openberre skilnader på å styre ein folkerik stor kommune og ein relativt sett liten kommune. Det er difor også skilnader i krava til, og utøvinga av rolla som lokalpolitikar i små og store kommunar. I dei store folkerike kommunane kan saksmengda vere stor, kompleksiteten høg og talet på politikarar å fordele saker på mindre enn i kommunar der ein har vesentleg fleire politikarar per innbyggjar. Samstundes vel større kommunar også i større mon å delegere ansvar til administrasjon, og med det leggje større vekt på politikarane si rolle som strategar og politikkkutformarar.

Fire av dei seks kommunane har kring 1000 innbyggjarar. Ullensvang med sine 3500 innbyggjarar er også relativt liten kommune målt i folketal. Odda kan mogelegvis reknast som ein "liten mellomstore" kommune. Særlig i dei fire minste kommunane vil den kommunale verksemda, og den politiske saksmengda vere noko avgrensa. Det inneber at det kan vere mindre kompleksitet i type og tal på saker for politikarane og engasjere seg i. Erfaringsmessig står ofte politikarane si rolle som ombod for innbyggjarane sterkare i mindre folkerike kommunar enn i dei større kommunane. Nærleiken mellom innbyggjarane og politikarane er gjerne større. Med relativt sett mange politikarar per innbyggjar, og truleg relativt sett færre saker og områder å styre vil ein i dei fem mindre kommunane i Hardanger truleg også ha eit større innslag av, og meir fokus på einskildsaker enn t.d. i Odda.

Når det gjeld regionen sin status i fylket er ikkje Hardanger av dei mest innflytelsesrike i fylket. Målt etter kjøttvekta står lokalpolitikarane i regionen både kvar for seg, og samla relativt svakt. Med knappe 15 000 innbyggjarar totalt sett og fire kommunar med kring 1000 innbyggjarar er regionen tilsynetalande mindre sterk enn til dømes Nordhordland, Sunnhordland og områda rundt Bergen. Eit fleirtal av politikarane i området vil gjennom si verksemd i kommunetyret ikkje i noko særskilt grad får vere med på å påverke utviklinga i regionen og fylket.. Samstundes illustrerer dei store samferdselsprosjekta (Folgefonnstunnelen, Jondalstunnelen og Hardangerbrua) at ein har evna å påverka regionale og sentrale styresmakter i kampen om ressursar. Det tyder på at regional innverknad ikkje aleine kan forklarast ut frå størrelse målt i folketal.

Tilhøyre og identitet.

Dei fleste av oss opplev tilhøyre, det vil sei at vi identifiserer oss med eit geografisk område, som et viktig gode. Tilhøyre ligg gjerne lag på lag. Følelsen av å være frå Noreg konkurrerer ikkje med følelsen av å komme frå for eksempel Ulvik eller Eidfjord, eller å være Europear. Ein kommune er ei institusjonell ramme rundt eit geografisk område som kan bestå av eit eller fleire lokalsamfunn (Baldersheim m.fl. 1995:36). Folk føler gjerne tilhøyre både til kommunen og til lokalsamfunnet. Kor sterk den lokale identiteten er, varierer både mellom kommunar og mellom lokalsamfunn innan den einskilde kommune. Undersøkingar tyder på at dei fleste føler sterkare tilknytning til lokalsamfunnet sitt enn til kommunen vi bur i.

Samanhengen mellom tilhøyre og identitet, og lokaldemokrati er mellom anna knytt til innbyggjarane sin medverknad og politisk deltaking. Dersom ein ikkje identifiserer seg med kommunen, vil ein heller ikkje delta aktivt i utforming av lokalsamfunnet. Avgrensa følelse av tilhøyre og identitet til kommune blant innbyggjarane svekkar også legitimiteten til dei avgjerslene som lokale styresmakter tek.

Vi har ikkje gjennomført nokon form for undersøking av innbyggerane sin følelse av identitet til eigen kommune. Men indikatorar som valdeltakinga, kultur og historie tilseier relativt høgt innslag av tilhøyre og identitet til kommunen i regionen. Kommunegrensene samsvarer også relativt bra med etablerte bygde- og grendegrenser og geografisk naturleg avgrensa områder, og dei har slik sett ikkje nokon sterke konkurrerande identitetar innanfor eiga grense. Eit unntak kan vere Ullensvang og Jondal, som har fleire tettstader og bygder som til dels kan vere reelle konkurrentar til den kommunale identiteten.

Den regionale identiteten i området er knytt til ein Hardangeridentitet . Dei seks kommunane utgjer saman med Kvam det interkommunale samarbeidet hardangerrådet og eit stort fleirtal av innbyggerane vil kalle seg ”Haringar”. Enklare tilgjenge til Voss frå kommunane nord i området når Hardangerbrua kjem kan imidlertid endre på dette, sjå drøfting lenger bak.

3 HELD FRAM MED DAGENS KOMMUNESTRUKTUR (O-ALTERNATIVET)

3.1 Innleiing

I dette kapittelet har vi på bakgrunn av analysar og vurderingar av situasjonen slik den er i dag i kommunane i Hardanger, jf. kapittel 2, utgreia kva vi ser som sannsynlege konsekvensar av å fortsetje som eigne sjølvstendige kommunar. Vi har drøfta dette på bakgrunn av dei tema som er prioritert i grunnlaget for utgreiinga.

3.2 Folketalsutvikling

Etter vår oppfatning er kommunestruktur i seg sjølv ikkje bestemmande for utviklinga av folketalet. Folketalsutviklinga vert bestemt i stor grad av tunge samfunnsmessige trendar som kommunane i mindre grad kan påverke. Kommunestruktur og folketal har likevel samanheng, som ligg på følgjande plan:

- Kommunestrukturen kan vere viktig for å gjere noko med faktorar som kan påverke folketalet, til dømes nærings- og samferdselsutvikling
- Med eit folketal som vil gå vidare nedover, er det eit spørsmål om kor små kommunane kan bli før dei ikkje lenger er fornuftige einingar med tanke på å tilby teneste til innbyggjarane (jf. generalistkommuneprinsippet).

Som omtalt i kapittel 2, ventar SSB ein framleis nedgang i folketalet i dei fleste av kommunane i området, spesielt i nokre av dei minste kommunane som nærme seg 7-800 innbyggjarar i løpet av dei neste 10-20 åra. Spørsmålet som etter kvart vil reise seg er kor liten ein kommune kan vere i folketal, og samtidig vere ein fornuftig eining for å tilby dei tenester innbyggjarane kan forventar i et moderne og stadig meir spesialisert samfunn. Ein vidare satsing på å utvikle det interkommunale samarbeidet kan i nokon grad vere et svar på slike utfordringar, men har når det blir omfattande både effektivitets- og styringsmessige og administrative/økonomiske ulemper, jf. kap 3.8.

Vår konklusjon er difor at ein vidare nedgang i folketalet i seg sjølv vil vere eit trugsmål mot mange av funksjonane til dei minste kommunane i området. Særleg gjeld dette for kommunane som også har svak økonomi.

3.3 Busetjingsmønster og senterstruktur

Som vist tidligare er det særleg i dei mindre tette områda at folketalet går ned, mens folketallet i tettstadane dei siste åra har helde seg på om lag same nivå. Med ein framleis utvikling med reduksjon i sysselsetjingane i primærnæringane kan ein venta at denne utviklinga vil fortsetje. Samtidig vil regionsentra og dei største tettstadane bli viktigare for å

yte service og tenester til innbyggjarane i området. Dei små tettstadane som er for små til å ha eit slikt bredt tilbod til innbyggjarane vil kunne få problem med å holde stand i denne konkurransen. Betre vegar og kommunikasjonar (sjå nedanfor) vil ventelig også auke handelslekkasjen til dei større sentra, spesielt til Odda og Voss, men etter kvart kanskje også til Bergen.

3.4 Storleik, avstandar og kommunikasjonar

Arealet på dagens kommunar går fram av tabellen under. Odda er den største av kommunane med sine 1615 km², og er med det nr 42 på lista over dei største norske kommunane etter areal. Eidfjord er nr 53 og Ullensvang nr 61 på denne lista.

Tabell 13: Størrelsen på kommunane målt i kvadratmeter. Kjelde. SSB.

Kommune	Areal (km ²)
1227 Jondal	209,93
1228 Odda	1615,95
1231 Ullensvang	1398,84
1232 Eidfjord	1492,54
1233 Ulvik	720,73
1234 Granvin	212,58

Som vist tidlegare reknar ein med at betringane i kommunikasjonane nord i Hardanger ville gje Voss auka betyding som regionalt sentrum for både *Granvin*, *Ulvik* og *Eidfjord*. Over tid kan dette medføre både større pendling og handelslekkasje. Med ei slik utvikling vil også ein større del av innbyggjarane tilbringe meir av tida si og utføre fleir av sine gjeremål utanfor eigen kommune, og begge delar vil ventelig bidra til å styrke innbyggjarane i desse kommunane sin identitetsmessige tilknytning til Voss. Dette kan også få betyding for enkelte teneste ein i dag etterspør i eigen kommune, men som det då kan bli meir praktisk å etterspørje der ein har arbeidsplassen sin. Både direkte og indirekte vil derfor desse kommunane kunne oppleve ein viss svekking av eigen funksjon som tenesteytar og identitet, og gjennom dette også av nødvendigeita av å fortsette som egne kommunar. På den andre sida vil handels- og sentrumsfunksjonar i Eidfjord kunne bli styrkja som følgje av auka trafikken gjennom bygda i samband med Hardangerbrua.

På same måte er det òg rimelig å forvente ein auka orientering mot Voss for dei nordlege delane av austsida av *Ullensvang herad* som ligg nærmast Hardangerbrua, omlag frå Kinsarvik og nordover. Dei sørlege og vestre delane av kommunen vil derimot fortsetje å ha Odda som sitt naturlige senter i minst like sterk grad som i dag. Endringane i kommunikasjonane ser altså ut til å ville forsterke inntrykket av Ullensvang som ein "delt" kommune. Kinsarvik vil kunne få ein vekstimpuls av trafikkoverføringane frå vest- til austsida av Sørfjorden når Hardangerbrua opnar. På den annen side vil brua som nemnt også auke heile området si eksponering mot Voss.

Opning av Jondalstunnelen vil knytte *Jondal* tett inn mot Odda, og dermed over tid også ventelig knytte befolkninga her tettare opp mot Odda som regionsenter.

Vår konklusjon er at dei nye samferdselsløysingane over tid vil gje store endringar i ferdsmønsteret innan Hardanger. Det vil bli lettare å reise mellom kommunane, og pendlinga mellom dei vil difor ventelig auke. Tilgongen til dei to regionsentra Odda og Voss frå områda i Hardanger vil verte radikalt betra, og dette vil gje desse auka konkurransekraft som handelssentra mot dei lokale kommunesentra. Samferdselsløysingane legg såleis til rette for endringar i kommuneinndelinga i framtida, men gjev ikkje behov for å gjennomføre slike endringar ”over natta”.

3.5 Næringsutvikling

Er dagens kommunestruktur med mange små kommunar eit problem i forhold til å få til ei betre næringsutvikling i Hardanger? Eller gjev små kommunar ei god plattform til å drive lokal næringsutvikling på? Er spørsmålet kan hende feil stilt: Kommunestrukturen er kanskje ikkje ideell, men dette er på langt nær det største problemet – andre ting kan vere langt viktigare!

Det finst ikkje enkle svar på desse spørsmåla. Frå samtalar med ordførarar, rådmenn, næringsansvarlege i kommunane og representantar for lokalt næringsliv har vi fått synspunkt som går i ulike retningar:

- Dagens kommunar har i mange tilfelle for få innbyggjarar å dela investeringar som kan vere viktige for næringsutvikling på. Dei av kommunane som ikkje har kraft-pengar har heller ikkje midlar til å drive særleg med næringsarbeid.
- Ein har fått til mykje bra dei siste åra med dagens kommunestruktur, f eks dei nye statlege arbeidsplassane som no kjem til Kinsarvik (Statens Kartverk, sentraleining for tinglysing) samt vedtak om store samferdselsinvesteringar.
- Landbrukspolitikken er svært viktig for sysselsetjinga – og kva som skjer her ligg uansett utanfor kommunanes rekkjevidde.
- Næringslivet krev oppegåande kommunar med kompetente folk i administrasjonen og gode tenestetilbod – ikkje så enkelt å ivareta når ein er så små som i dag
- Kommunane jobbar lokalt med småskala næringsutvikling mest kvar for seg, fleire av dei gjennom eigne selskap / næringsfond. Det er stort sett små midlar i dei kommunale fonda. Ein har forsøkt, men ikkje klart, å skipa til eit felles næringsfond gjennom Hardangerrådet.
- Med stor del av kommunal sysselsetjing vil kommunesamanslåing bety tap av viktige lokale arbeidsplassar i lokalsamfunn som er sårbare nok frå før.
- Det er mykje viktigare for næringsutviklinga å få dei store samferdselsprosjekta på plass enn å endra på kommunestrukturen
- Frå næringslivshald er vi vorte fortalde at sterke politiske konflikhtar mellom enkelt-kommunar innan Hardanger har skapt problem i forhold til å få einigskap om viktige regionale samferdsels- og næringsstiltak.
- Det er stort behov for å få utdanningsinstitusjonar til området.

- Med ferjefri forbindelse over Hardangerbrua kan det, slik vi trur det vil skje med handel, bli meir attraktivt for innbyggjarane nord i Hardanger å bruke sjukehuset på Voss framfor i Odda. Gjennom endringar i sjukehusstrukturen kan brua difor på sikt verte eit trugsmål for sjukehuset i Odda, noko som kan bli ein fare for utviklinga av Odda-samfunnet.

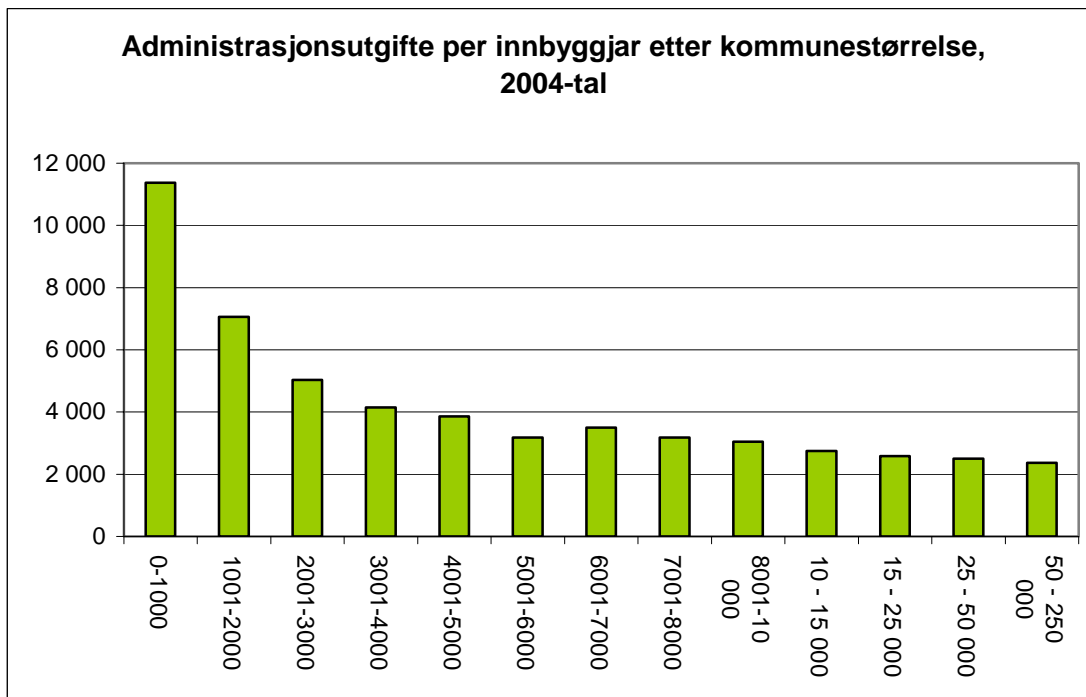
Utifrå dette synes det klart at ei ny kommuneinndeling ikkje i seg sjølv vil snu den negative folketalsutviklinga. Samstundes synes det også å vere ei rekkje område av betydning for næringsutviklinga der kommunane må stå saman og samarbeide tett for å få resultat. Ein større kommune vil kunne bruke sin samla kompetanse til å gje meir retning og kraft i næringsarbeidet, som gjennom nye arbeidsplassar kan få positiv verknad på folketalsutviklinga. Det er difor rimeleg å tru at slikt arbeid ville kunne skje meir effektivt og med større slagkraft gjennom større kommuneiningar. Å halde fram med dagens kommunestruktur legg etter vår oppfatning ikkje noko godt grunnlag for slike forbetringar.

Meldinga om at Jondal som einaste av dei seks kommunane ikkje ser ut til å kunne dra nytte av gjeninnføring av redusert arbeidsgjevaravgift (jf. kapittel 2.6), kan setje næringsutviklinga i denne kommunen under auka press.

3.6 Kommuneøkonomi og tenestetilbod

3.6.1 Administrasjon styring og fellesutgifter

Neste figur viser at utgifter til administrasjon styring og fellesutgifter per innbyggjar er lågare i store kommunar enn i små. I figuren har vi gruppert alle kommunane i Noreg etter kommunestørrelse. Vi har lagt til grunn definisjonen SSB brukar i samband med KOSTRA, men trekt frå funksjonane 170 og 190. Funksjon 170 er føring av premieavvik medan funksjon 190 er ein post for føring av utgifter til forvaltning- drift- og vedlikehald som skal debiterast ulike tenesteområdar. Begge funksjonane vil vere irrelevante i høve til ein diskusjon om kostnadsreduksjon i samband med kommunesamanslutning.



Figur 14: Gjennomsnittlig netto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter per innbyggjar ekskl. funksjonane 170 og 190 – kommunane gruppert etter kommunestørrelse. Kilde: SSB 2004

Figuren viser gjennomsnittlege netto driftsutgifter til Administrasjon, styring og fellesutgifter per innbyggjar for alle kommunar i Noreg, gruppert etter innbyggjartal. Vi legg merke til at utgiftene per innbyggjar vert kraftig redusert med kommunestørrelsen opp til 6000 innbyggjarar. Deretter felle utgiftene noko mindre opp til kommunane med høgst innbyggjartal. Sjølv om fleire av kraftkommunane tilhøyre den minste kommunegruppa, er ikkje det heile forklaringa på at kommunar med under 1000 innbyggjarar har høgast administrasjonsutgifte per innbyggjar.

Grunngjevinga for at det ofte fins stordriftsfordelar innan denne delen av kommunal verksemd, er at ein del av oppgåvene ikkje er proporsjonalt avhengig av talet på innbyggjarar. Det betyr at ein kan slå saman dagens fleire parallelle administrasjonar, kommunestyre og stabsfunksjonar/fellestenester, og bruke mindre ressursar enn om dei driv kvar for seg. Trass i det relativt eintydige bildet figuren over viser, skal vi vere klar over at det innfor dei ulike kommunestørrelsane er relativt store variasjonar.

Tabellen under viser tala for Hardangerkommunane for åra 2004 og 2005. Utgiftsmønsteret som går fram av figuren over, finn vi delvis igjen, men med nokre unntak.

Tabell 14: Netto driftsutgifter per innbyggjar til administrasjon, styring og fellesutgifter, ekskl. funksjonane 170 og 190.

Kommunar	Folketal 31.12.04	Netto driftsutgifter per innbyggjar til adm., styring og fellesutgifter ekskl. funksjonane 170 og 190.	
		2004	2005
Jondal	1 078	4 576	5 987
Odda	7 378	4 530	4 231
Ullensvang	3 517	4 916	4 243
Eidfjord	914	13 058	15 402
Ulvik	1 164	9 496	9 174
Granvin	1 008	5 847	6 606

Odda har dei lavast utgifter både i 2004 og 2005, men Ullensvang er nesten på same nivå. Også Jondal hadde utgifter på nivå med Odda i 2004, men ligg vesentleg høgre i 2005. Eidfjord og Ulvik har dei klart høgaste utgiftene og det har sjølvstendige samanheng med ein romsleg kommuneøkonomi. Ei samanlikning med landsgjennomsnitta i figuren over (2004-tal), viser at Granvin og Jondal er godt under gjennomsnittet for si gruppe. Dei andre kommunane ligg over gjennomsnittet for sine kommunegrupper.

Om dei seks kommunane vel å fortsetje som sjølvstendige kommunar, er det etter vår vurdering mest sannsynleg at driftsutgiftene til administrasjon, styring og fellesutgifter vil halde seg om lag på dagens nivå eller rundt gjennomsnittet for kommunar med om lag same innbyggjartal.

3.6.2 Dei "smale" tenestene

Som sjølvstendige kommunane vil ein behalde fleire kommunale arbeidsplassar i kommunesentera. Dette vil fyst og fremst vere arbeidsplassar i administrasjonen, men også i samband med tenester som kommunehelse, sosialtenester og tekniske tenester. Nokre av desse arbeidsplassane kan likevel bli flytta til nabokommunen om ein inngår samarbeid.

Dei fleste innbyggjarar vil behalde fleire tenester i sitt eige nærområde. Tenester innan skule, barnehagar og pleie og omsorg vil det vere sterk politisk vilje til å lokalisere om lag som i dag uansett kommunestruktur (jf. utgreiingsgrunnlaget). For dei smalare tenestene kan ein tenkje seg fleire utviklingsalternativ som nemnt over. I Odda vil innbyggjarane truleg behalde nærleiken til tenestetilbodet uansett kommunestruktur. Dei har stort nok folketal til å tilby desse tenestene åleine om dei held fram som eigen kommune, og som naturleg kommunesenter i ein ny kommune vil dei også mest sannsynleg få lokalisert mange av tenestene i Odda. For dei andre kommunane kan ein tenkje seg at fleire enn i dag vert organisert interkommunalt på grunn av økonomi eller på grunn av behov for større fagmiljø. Dette kan medføre at innbyggjarane må reise lenger for å få tenestene, alternativ at tilbodet i eigen kommune er avgrensa til faste dagar i veka.

Kommunane, kanskje med unntak av Odda, vil vere for små til å byggje opp større fagmiljø innan dei smale tenestene. Eksempelvis vil ein halde fram med å ha ein person på halv- eller

heiltid som jobbar i sosialtenesta. Dette betyr stort ansvar som igjen sjølvsagt kan gje spennande utfordringar. Men det vert av fleire også opplev som noko einsamt. Kommunen er også svært sårbar for at desse nøkkelpersonane skal slutte. Frå intervjuua kom det fram at det frå tenestene si side ikkje blei opplevd som vanskeleg med habilitet eller andre problem med små miljø. Dei utelukka ikkje at det av og til kan vere vanskeleg for brukarane at dei ikkje kan velje mellom fleire behandlarar/ sakshandsamarar.

Oversikta i kapittel 2 syner at kommunane allereie har samarbeid på ein del tenestoområde. Dette samarbeidet vil måtte utviklast vidare om kommunane vel å halde fram som sjølvstendige kommunar. I kva grad ein kan løyse oppgåvene gjennom interkommunalt samarbeid, vil avhenge av kor godt ein klarar å samarbeide. Dette er også synet som kjem fram i intervjuua med nøkkelpersonar i dei seks kommunane. Og tilsette har svært forskjellig erfaringar med dette. Nokre meiner at det å dele stillingar og samarbeide om oppgåveløysing går rimeleg bra i dag, og ser liten grunn til at dette ikkje skal kunne utviklast vidare. Andre meiner at erfaringane viser at det interkommunale samarbeidet er for laust i forma, og at det er for lite forpliktande når ein støyte på problem. Tilsette har også framheva at val av lokalisering ofte er til hinder for å utvikle samarbeidet.

3.6.3 Kommuneøkonomien

Kommuneøkonomien i dei seks kommunane vil halde fram med å utvikle seg ulikt. Folketalsnedgangen som prognosane til SSB syner, vil fortsetje dei neste 20 åra og vil ha store konsekvensar for inntektene i dei kommunane som er mest avhengig av statelege rammeoverføringar. I fyste rekkje er dette alvorleg for Granvin som per 2005 hadde nesten halvparten av driftsinntektene frå dei statlege rammeoverføringane, og som berre frå 2005 til 2006 fekk 1,9 mill. kroner i reduserte rammeoverføringar som følgje av færre innbyggjarar. Dette vil også Ullensvang og Jondal merke som i dag får rundt 30 prosent av driftsinntektene frå denne kjelda. For Eidfjord med den største nedgangen i folketalet i Hardanger, har denne effekten lite å bety fordi dei berre har 6 prosent av inntektene sine derifrå.

Ulvik, Eidfjord og Odda klarar seg godt så lenge dei har kraftinntekter og eigedomskatt frå kraftverk. Ein kan sjølvsagt tenkje seg endringar i regelverk som medføre at kommunane vil tene mindre på dette, for eksempel eit system der eigedomskatten blir obligatorisk og fordelt mellom alle kommunane¹⁸. Så langt vi kjenner til er dette foreløpig berre spekulasjonar og ikkje noko som Kommunal- og regionaldepartementet jobbar aktivt med.

Kommunane med dårlegast økonomi har for lengst kutta driftsutgiftene der det har vore mogeleg. Likevel er økonomien svært stram. Utfordringa i dag og vidare framover når folketalet går ned, vil vere at ein driv kommunar med smådriftsulempe. Sjølv om det blir kompensert for dette i dei statlege rammeoverføringane gjennom basistilskotet og regionaltilskotet, og sjølv om den sitjande regjering har auka overføringane samanlikna med den førre regjering, trur vi likevel ikkje dette vil dekke alle smådriftsulempene. Dette må

¹⁸ Jf. Kommunal rapport 26. mai 2006, *Frykter tvungen eiendomskatt*

kommunane handtere samtidig som kravet til breidde og innhald i tenestene truleg vil auke både frå statelege myndigheiter og frå innbyggjarane.

3.7 Utviklinga av lokaldemokratiet innafor eit nullalternativ

Det vil berre vere små endringar i tida frametter med omsyn til lokaldemokratiet dersom ein vel å halde fram som før. I hovudsak vil ein ha dei same eigenskapane som er skildra ovanfor som status.

Medverknad og politisk deltaking

Ein vil framleis ha eit høgt forholdstal mellom talet på innbyggjarar og kommunestyrerepresentantar, og med det kunne oppretthalde nærleiken mellom innbyggjarar og politikarar. Med få innbyggjarar bak kvar representant vil det framleis vere mogeleg for særskilte grupper og/eller bygder og grender å velje inn sine folk, særskilt i dei fem minste kommunane. Det vil framleis vere relativt sett mange politikarar til å løyse dei oppgåvene dei folkevalde har.

Lokalpolitikarane sin rolle

Utan vesentlege endringar i saksmengde, kompleksitet og saksbredde vil ombodspolitikaren og sakspolitikaren framleis vere den sentrale i dei fem minste kommunane. I samband med diskusjonen om ei forvaltningsreform har det vore lansert at ein kan komme til å løyse opp på prinsippet om generalistkommunar. Det dreier seg i hovudsak om at større kommunar skal få fleire oppgåver enn i dag. Men det kan også føre til at dei minste kommunane som ikkje har eit stort nok befolkningsgrunnlag til at dei kan oppretthalde ein tilfredstillande beredskap på alle områder også må gje frå seg oppgåver. Av dei seks kommunane har Jondal, Ulvik, Eidfjord og Granvin både eit folketal, og ei folketalsutvikling som tilseier at dei er i faresona. Alternativet for dei minste kommunane kan vere auka interkommunalt samarbeid også om dei brukarnære kjerneoppgåvene i kommunane, dvs. om skule, barnehage og pleie og omsorg. Det kan igjen redusere lokalpolitikarane i dei minste kommunanes sin reelle styringsmogelegheit over desse oppgåvene.

Utan endringar i kommunestrukturen i Hardanger, og/eller ei tettare samarbeid om felles utvikling i regionen, vil ein truleg også tape terreng andsynes andre områder i fylket med tanke på innverknad. Det interkommunale samarbeidet om viktige oppgåver er samanlikna med andre områder relativt avgrensa. Hardangerrådet er pr i dag heller ikkje ei sterk drivkraft for meir samarbeid og større samling. Både i Nordhordland og Sunnhordland har kommunane eit sterkare regionråd, samarbeid om fleire viktige oppgåver, og har kome lenger enn tilfellet er i Hardanger med å stå samla om å påverka utviklinga i eigen region. Dersom ein erstattar fylkeskommune med ein Vestlandsregion vil kommunane sin relative styrke i regionen reduserast ytterlegare.

Tilhøyre og identitet

Nullalternativet inneber i hovudsak truleg lite endringar i den relativt sterke graden av tilhøyre og følelsen av identitet i dei seks kommunane. Men dei nye samferdselsprosjekta kan vere med på endre samhandlinga i Hardanger på ein slik måte at dei etablerte grensene for tilhøyre og identitet kan bli påverka, sjå drøftinga av dette andre steder i utredninga.

I utgangspunktet kan ein tenkje seg at nullalternativet svekkar moglegheitene til å vidareutvikle den regionale Hardangeridentiteten. Samanslutning (ar) og eit meir einskapleg forvaltningsområde i Hardanger kunne nettopp vore ei slik drivkraft. Men samstundes er det ei stort fleirtal av dei folkevalde i dei seks kommunane som ikkje ønskjer større kommunar og samanslutningar. Og ved å flytte fokus frå samanslutning til meir samarbeid kan ein bidra til at dei same politkarane nettopp legg meir trykk på arbeidet med å styrke identitetsfølelsen til Hardangerregionen gjennom auka samhandling og samarbeid. Og samferdselsprosjekta er i høgste grad også relevante for spørsmålet om ein felles Hardangeridentitet. Reduserte avstandar og auka dagleg samkvem mellom innbyggjarane i Hardanger vil vere ei drivkraft for ein styrka Hardangeridentitet. Avstandane ut av Hardanger for i retning Bergen og Voss, særleg for innbyggjarane i Ullensvang, Odda og Jondal, vil også bli mindre og kan slik sett vere ein ”trussel” for samferdselsprosjekta sin samlande funksjon. Men her er truleg auken i det daglege samkvemmet innan Hardanger langt viktigare som ”bygger” av identitet for befolkninga som bur i området, enn det nærare tilknytning til Bergen og Voss er som ”hindrar” av sams identitet.

Erfaringa frå andre stadar er at interkommunale samarbeite kan gje store styrings- og demokratiproblem når det blir mykje av dei. Dette kan difor verte eit aukande problem i 0-alternativet, sjå drøftinga nedanfor.

3.8 Interkommunalt samarbeid som strategi i 0-alternativet

Som nemnt allereie, vil det interkommunale samarbeidet måtte utviklast vidare om kommunane vel å halde fram som sjølvstendige kommunar. For ein del områder vil dette antakeleg fungere godt. Eksempelvis viser undersøkingar¹⁹ at samarbeid om ”utanrikspolitikk” ofte fungerer bra. Kommunane i Hardanger sitt arbeid i samband med Hardangerbrua, Jondalstunnelen samt etablering av Statens Kartverk si sentraleining for tinglysing i Kinsarvik, er gode eksempel på at ein kan oppnå mykje om ein står saman. I tillegg fins det sjølv sagt eksemplar på vellukka samarbeid innan ulike tenesteområde, og ikkje minst i samband med den uformell kontakta som til ei kvar tid er mellom kommunane. Eit velfungerande interkommunalt samarbeid vil truleg gje meir teneste ut av kvar krone, gjere det lettare å rekruttere og behalde tilsette, samt skape eit breiare fagmiljø - samanlikna med om ein ikkje samarbeider.

Likevel knytte det seg store utfordringar og problem til interkommunalt samarbeid, spesielt når omfanget av samarbeid bli stort, som det kan bli for dei minste kommune i 0-alternativet. Vi har ikkje inngåande kjennskap til dei enkelte samarbeida i Hardanger utover det som har kome fram i intervju. Men kjennskap vi har frå interkommunalt samarbeid i andre regionar, samt undersøkingar som er gjort på området, jf. fotnote 19, peikar på følgjande:

Kommunar som løyser ein stadig større del av oppgåveporteføljen gjennom interkommunalt samarbeid, vil få betydelege styringsutfordringar. Ei fragmentering av den kommunale verksamheita i ulike konstellasjonar og ordningar for interkommunalt samarbeid, vil gjere det vanskeleg å få oversikt over heilheita i oppgåveløysinga. Mellom anna får ein problem

¹⁹ Jf. ”Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid – resultat fra kartlegging høsten 2002”, rapport nr 204, Telemarkforskning-BØ (2003).

med å prioritere desse tenestene i høve til andre tenester i samband med budsjetthandsaming, fordi kommunen gjerne har bunde seg opp til årleg ressurstildeling til dei interkommunale tenestene.

Samtidig har interkommunale løysingar også klare demokratiske svakheitar. Kommunepolitikarane gjev frå seg noko av styringa av tenestene når dei overlet det til eit interkommunalt samarbeid, eller får ein annan kommune til å til å utføre oppgåva.

Sett frå tenesta si side vil ein måtte ta omsyn til fleire "eigarar", og at desse er einige til ei kvar tid. Det er lett å tenkje seg at dette kan krevje ein del administrasjon og dobbeltarbeid mot kommuneorganisasjonane. Eit siste moment som ein bør trekke fram som ei utfordring er at interkommunalt samarbeid kan vere lite forpliktande i den forstand at ein lett kan trekkje seg ut om ein støyte på problem. Eit døme på dette er ordninga med mellom anna felles rådmann mellom Ulvik og Granvin, som vart avvikla i 2004 – eit anna prosjektet "Digitale Hardanger", som i følgje fleire informantar "stranda då konsekvensane for det enkelte kommune- og heradshuset kom til syne". Slike hendingar vil vi tru er lite heldig både for innbyggjarane og dei tilsette, men også for den enkelte kommune om han ikkje har ressursar til å drive tenesta åleine.

Alt i alt vil det difor vere eit spørsmål om kor langt det er hensiktsmessig å gå i denne typen fragmentering og oppsplitting i kommunane si oppgåveløysing. Ein kan også stille spørsmål når ein kommune må ty til andre kommunar på stadig fleire område, om det er ein indikasjon på at grunnlaget (folketalet) for å oppretthalde ein kommune, med dei krav som blir stilt til han i dag, strengt teke er til stades. Vi trur at når folketalet i dei minste kommunane mest sannsynleg går endå meir ned i åra som kjem, vil dei kome under ei grense kor det ikkje vil vere fornuftig å halde fram som sjølvstendig kommunar.

4 JONDAL – ODDA - ULLENSVANG (3-KOMMUNE-ALTERNATIVET)

4.1 Innleiing

Vi skal i dette kapittelet vurder fordelane og ulempene om Jondal, Odda og Ullensvang går saman i ein ny kommune. Dette alternativet har vi valt å kalle 3-kommune-alternativet. Vi har ikkje hatt i oppgåve å vurdere kva konsekvensar det kan få om berre to av desse går saman og ein av dei vel å stå aleine.

4.2 Folketalsutvikling

Trekommunealternativet beståande av Odda, Jondal og Ullensvang hadde pr 2005 i alt nesten 12.000 innbyggjarar. Tabellen nedanfor viser det innbyrdes størrelsesforholdet mellom kommunane. Vi ser at Odda har over 60 % av det samla folketalet, mens Ullensvang har 30 % og Jondal 9 %. Erfaringane frå nyleg gjennomførte samanslutningar viser at dette størrelsesforholdet vil ha stor betydning for korleis gjennomføringa av ein eventuell samanslutning vil bli gjort, for eksempel val av kommunesenter, -namn, organisering med vidare.

Tabell 15: Fordeling av folketalet i tre-kommunealternativet på dagens kommunar.

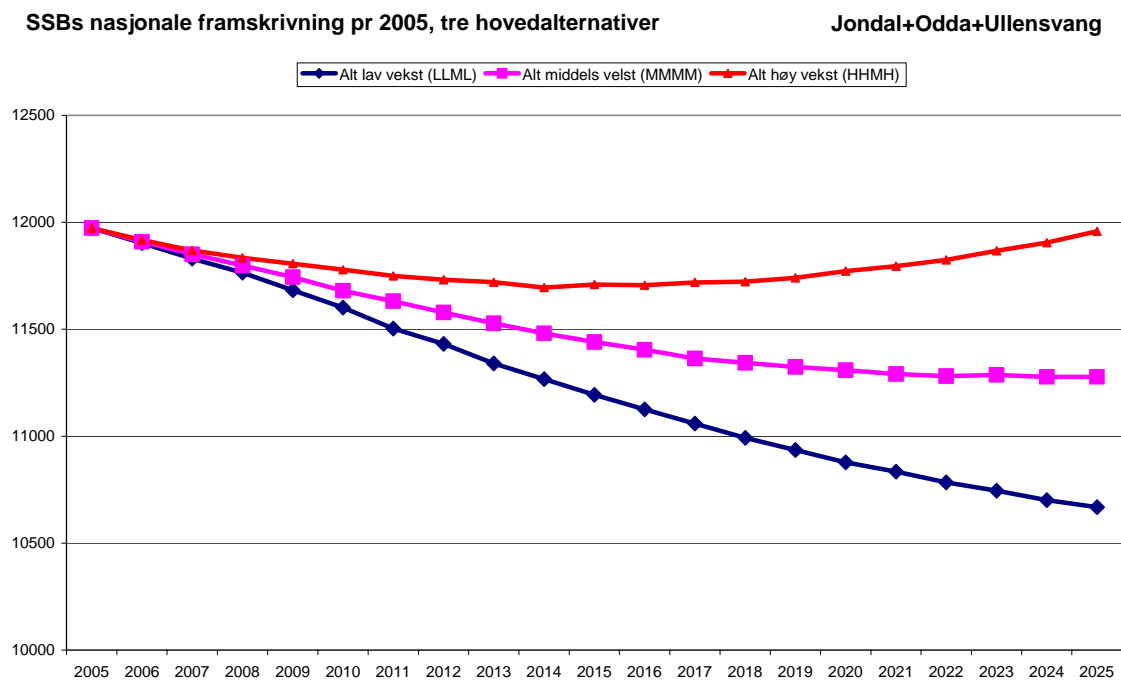
	Alt 1:	
	Folketall	Andel
Odda	7378	61,6 %
Ullensvang	3517	29,4 %
Ulvik		
Jondal	1078	9,0 %
Granvin		
Eidfjord		
Sum	11973	100 %

Tabell 16: Framtidig folketalsutvikling 2005-25 for trekommunealternativet. Datakjelde: SSB.

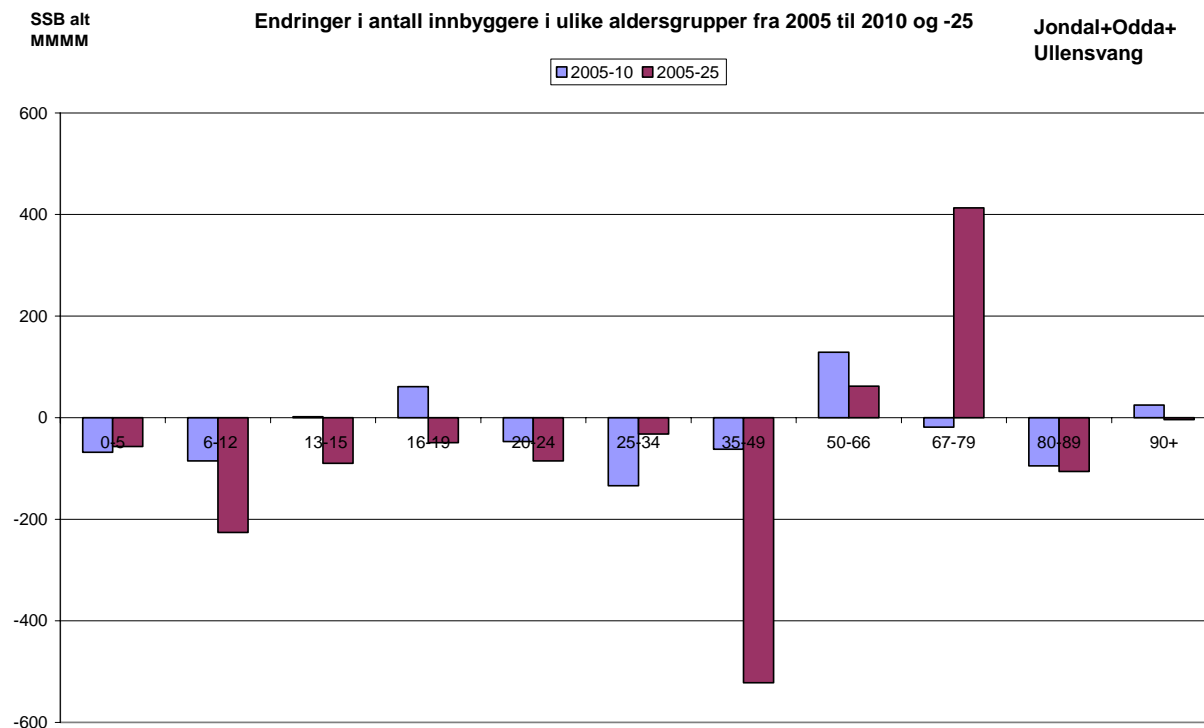
Sammenslutningsalt 1: Odda + Ullensvang + Jondal:								
	Vekstalt.:	2005	2015	Endring		Endring		
				2025	2005-15	1 %	2005-25	
Sum alt 1:	Lav		11193	10668	-780	-6,5 %	-1305	-10,9 %
	Middels	11973	11440	11277	-533	-4,5 %	-696	-5,8 %
	Høy		11709	11958	-264	-2,2 %	-15	-0,1 %

I tabellen over har vi slått saman befolkningsframskrivingane for dei tre kommunane som er med i dette alternativet. I den første 10-årsperioden kan trekommunealternativet vente ein svak nedgang i folketalet, uansett kva slags nasjonale vekstføresetnad ein byggjer på. Deretter, om vi legg til grunn ein høg vekstføresetnad, vil folketalet vekse svakt, mens folketalet ved middels og låg vekst held fram med ein svak nedgang. I 2025 ligg framskrive

folketal såleis mellom 11.950 (høg vekst) og 10.700 (låg vekst), med eit anslag i middelaalternativet på rundt 11.300 innbyggjarar. Med middels vekst får ein såleis ein reduksjon i folketalet på om lag 6 % i løpet av 20-årsperioden 2005-25.



Figur 15: Framskrive folketalsutvikling 2005-25 for 3-kommunealternativet: Odda, Ullensvang og Jondal. Datakjelde: SSB.



Figur 16: Aldersutvikling innan ulike grupper for trekommunealternativet, basert på SSBs middelalternativ. Datakjelde: SSB.

Analyse av framtidig aldersutvikling er basert på framskrivinga med middels nasjonal vekst. Denne viser ein klar nedgang blant både barn, unge og vaksne under 50 år. Spesielt kraftig er nedgangen blant vaksne frå 35-49 år, som ein kan risikere vert redusert med heile 500 personar. Ein får derimot ein vekst i aldersgruppa 50-66 og ein kraftig vekst blant eldre 67-79 år på over 400 personar etter 2015. Talet på eldre over 80 år går derimot noko ned.

Delen av innbyggjarar 0-15 år reduserast frå 19,4 % i 2005 til 17 % i 2015. Delen av innbyggjarar som er over 67 år aukar derimot frå 18,8 % i 2005 til nærmare 23 % i 2025. Totalt sett kan ein vente å få ein mindre gunstig alderssamansetning i innbyggjarmassen.

Likevel kan det neppe vere tvil om at ein kommune med 11-12.000 innbyggjarar bør ha eit betre grunnlag for å yte gode teneste til befolkninga enn tre mindre kommunar vil ha kvar for seg. Sjå avsnitta om tenesteyting for vidare drøftingar av dette.

4.3 Busetjingsmønster og senterstruktur

I 3-kommunealternativet bur 65 % av folketalet i dagens situasjon (2005) i tettstadar. Som omtalt under 0-alternativet er Odda med sine 5300 innbyggjarar den heilt dominerande tettstaden i dette alternativet. Odda tettstad ligg også geografisk sentralt i den nye kommunen. Det vil difor neppe vere tvil om at Odda er det naturlege kommunesenteret i 3-kommunealternativet. Nye samferdselsløysingar legg til rette for at Odda som regionsenter vil få auka handel. Om Odda blir kommunesenter for 3-kommunealternativet med dobbelt så mange innbyggjarar som Odda kommune har i dag, vil dette og gje viktige vekstimpulsar.



Figur 17: Oversiktskart over 3-kommunealternativet med kommunesenter og tettstadar

4.4 Storleik, avstandar og kommunikasjonar

3-kommunealternativet vert på 3250 km² areal, som er dobbelt så mykje som Odda har i dag. Den vil då vere den 11. største kommunen i Noreg målt i areal, på plassen føre Rendalen i Hedmark som i dag er den største i Sør-Noreg. Kommunen får store interne avstandar:

- Frå Ullensvang grense til Røldal om lag 70 km
- Frå dagens grense Jondal/Ullensvang i vest til Odda om lag 40-45 km

Både Odda og Ullensvang er ganske store kommunar alt i dag. Delar av Ullensvang ligg likevel nærare Odda enn sitt eige kommunesenter i Kinsarvik. Med Jondalstunnelen på plass vil 3-kommunealternativet kommunikasjonsmessig også henge ganske godt saman. Med unntak av den delen av dagens Ullensvang kommune som ligg på Oksenhalvøya vil dei fleste

av innbyggjarane i den nye storkommunen kunne nå region- og kommunesenteret Odda på under 45 minutt med bil. Ein vil likevel ha ei viss utfordring ved at området nord for Kinsarvik vil få kortare reisetid til Voss enn til Odda. Med Odda som nytt kommunesenter vil frekvensen for ferjesambandet Utne-Kinsarvik ikkje lenger ha betyding når innbyggjarane på vestsida i Ullensvang skal reise inn til kommunesenteret.

4.5 Næringsutvikling

Som tidlegare omtalt under 0-alternativet trur vi større kommuneiningar vil kunne bidra til å gje arbeidet med næringsutvikling ein større tyngde og slagkraft.

Generelt vil større kommuneiningar kunne:

- Gje meir robuste fagmiljø for å drive næringsutvikling. Trekommunealternativet med sine 12.000 innbyggjarar vil kunne drive eit slikt arbeid med ei anna tyngde enn kvar av dei tre kommunane kan i dag.
- Gje moglegheit for ei meir heilskapleg tettstadsutvikling der planar for lokalisering i og utvikling av dei ulike tettstadane vert sett i samanheng. Til dømes vil ein myndigheit ha styring over kor i kommunen ein skal leggja til rette for ny bustadbygging og nærings- og sentrumsutvikling.
- Gjere at dagens kommunegrenser ikkje lenger vil vere til hinder for ei heilskapleg politisk handsaming av viktige spørsmål for heile regionen. Dette betyr til dømes at strategiske val om satsing på å utvikle eit eller fleire tettstader ikkje vert arena for politiske kamp mellom ulike kommunestyre som ikkje har makt over kvarandre, men kan avgjerast innan kommunen ut frå heilskapelege omsyn til kva ein meiner vil tene heile den nye kommunen best.

Spesielle moment knytt til 3-kommunealternativet:

- Det kan bli ei viss spenning mellom Oddas tradisjonelt industrielle profil og Ullensvangs profil knytt til landbruk/reiseliv. Men i likskap med Ullensvang satsar også Odda sterkt på utvikling av reiselivsnæringa.
- Odda si satsing på utvikling av smelteverkstomta vil i ein slik kommune kunne få større tyngde.
- Som tala vist tidlegare, vil Jondal utgjere ein liten del av folketalet i den nye kommunen. Det er difor grunn til å tru at om Odda og Ullensvang får redusert arbeidsgjevaravgift slik regjeringa no har gjort framlegg om overfor ESA, vil Jondal også komme inn under ei slik ordning dersom desse tre går saman i ein ny kommune.

4.6 Kommuneøkonomi og tenestetilbod

Det er fleire moglege konsekvensar for kommuneøkonomien om Jondal, Odda og Ullensvang går saman til ein ny kommune. På inntektssida vil samanslutninga få konsekvensar for dei statlege rammeoverføringane, i tillegg til at kommunane må dele dagens inntekter frå eigedomskatt og andre kraftrelaterte inntekter.

På utgiftssida er det sentrale spørsmålet om det er mogeleg å få meir igjen for dei samla ressursane som kommunen har til rådighet dersom dei blir brukt i ein kommune og ikkje i tre. Her må vi skilje mellom administrasjon, dei smale tenestene ("kontortenester") og dei brukarnære tenestene.

Med brukarnære tenester meiner vi barnehagen, grunnskulen og pleie- og omsorgstenester. Det kan ligge betydelege innsparingspotensial innan desse tenestene, men ei utnyttig av dette vil truleg ikkje vere politisk akseptabelt. Med anna vil dette bety at ein samlar elevane på færre skular og dei eldre pleietrengande på færre sjukeheimar. Ei vurdering av desse effektane er ikkje ein del av mandatet for denne utgreiinga.

I neste avsnitt vil vi analysere moglege stordriftsfordelar innan administrasjon, styring og fellesutgifter. I avsnitt 4.6.2 vil vi drøfte konsekvensar for dei smale tenestene og i 4.6.3 vil vi sjå på korleis ei samanslutning vil påverke dei statlege rammeoverføringane. Til slutt i 4.6.4 vil vi vurdere konsekvensane for dei andre frie inntektene.

4.6.1 Administrasjon styring og fellesutgifter

Grunngjevinga for at det ofte blir hevda at det fins stordriftsfordelar innan denne delen av kommunal verksemd, er at ein del av oppgåvene ikkje er proporsjonalt avhengig av talet på innbyggjarar. Det vil i så fall bety at ein kan slå saman dagens tre parallelle administrasjonar, kommunestyre og stabsfunksjonar/fellestenester, og bruke mindre ressursar enn det dagens tre kommunar gjer.

Kva utgiftsnivå ei samanslutning mellom dei tre kommunane vil få på dette området, er sjølvstyk ikkje mogeleg å slå fast før ein har valt organisering av den nye kommunen, størrelsen på kommunestyret osv. Men sjølv om utgiftene kan variere ein del mellom kommunar på om lag same størrelse, viser figuren i avsnitt 3.6.1 ein relativt klar samanheng mellom kommunestørrelse og netto driftsutgifter til dette formålet særskilt for kommunar med mindre enn 6000 innbyggjarar.

I tabellen under har vi laga nokre rekneeksempel som kan vise kva potensialet kan vere. Vi har lagt til grunn at den nye kommunen vil ha eit utgiftsnivå som det Odda har i dag, noko som vil vere eit forsiktig anslag fordi utgiftene per innbyggjar ikkje har gått ned sjølv om den nye kommunen vil ha 4-5000 fleire innbyggjarar enn det Odda har i dag. Vidare har vi sett på ei utvikling der den nye kommune har utgifter på nivå med landsgjennomsnittet for kommunar på om lag same størrelse i folketal som Odda, Jondal og Ullensvang vil få til saman.

Tabell 17: Netto driftsutgifter totalt til administrasjon, styring og fellesutgifter ekskl. funksjon 170 og 190²⁰. Kjelde: SSB (kostra)

3-kommunealternativet	2004	2005
Jondal	4 933 000	6 346 000
Odda	33 423 000	30 663 000
Ullensvang	17 289 000	14 732 000
Jondal+Odda+ Ullensvang	55 645 000	51 741 000
Ny kommune m/utgiftsnivå som Odda	54 238 761	49 838 482
Ny kommune m/utgiftsnivå som landsgj.snittet	32 865 885	

Med netto driftsutgifter pr innbyggjar som Odda hadde i 2004 og 2005, vil ein spare om lag 1,5-2 mill kroner pr år om ein går saman i ein ny kommune – samanlikna med summen av det dei tre kommunen brukte kvar for seg desse åra. Om vi brukar landsgjennomsnittet for kommunar mellom 10 000 -15 000 innbyggjarar i 2004, finn vi eit potensiale for innsparing på heile 22 mill kroner pr år. Truleg vil potensialet for innsparing ligg ein stad mellom 2 og 22 millionar kroner. Tilsvarende tal for 2005 er ikkje tilgjengeleg før SSB har publisert KOSTRA-tal for alle kommunane i 2005.

Ei realisering av stordriftsfordelane vil ikkje berre bety mindre kommunestyre, lågare forsikringspremiar og liknande. Det vil også medføre at nokre av stillingane innan administrasjon fell bort. Erfaringar frå andre kommunesamanslutningar har vist at dette ikkje treng å bety at nokon av dei tilsette miste jobben. I fleire samanslutningar har det vore sett som garanti at ingen skal seiast opp. Det vil likevel medføre at enkelte tilsette får nye oppgåver i nye funksjonar. Ei samanslutning med lågare administrasjonskostnader, vil likevel medføre at alle eller fleirtalet av dei administrative arbeidsplassane i Jondal og Ullensvang vil bli flytta til Odda. Ein kan sjølv sagt velje å desentralisere støttefunksjonar og administrative oppgåver innanfor ein ny kommune og dermed oppretthalde arbeidsplassar i lokalmiljøet. Ei slik desentralisert organisering vil truleg medføre høgare kostnader samanlikna med om ein sentraliserar funksjonane til det nye kommunesenteret. Det som uansett har vore vanleg i kommunane som har gått saman, er å behalde/opprette servicekontora i dei tidlegare kommunehus/heradshusa med eit breitt tilbod av førstelinjetenester.

4.6.2 Konsekvensar for dei smale tenestene

Ei samanslutning vil gjere det mogeleg å lage meir robuste fagmiljø. Kommunen vil vere stor nok til at også dei minste fagmiljø vil ha fleire tilsette med tilnærma same kompetanse som igjen vil gje rom for å spesialisere seg på nokre område. Fagmiljøa vil bli mindre sårbare for at folk sluttar i stillinga si, og det vil truleg gjere det meir attraktivt å søkje jobb i ein

²⁰ Ullensvang herad opplyse at deira tal for 2004 er for høgt fordi det inneheld nokre utgifter som skulle ha vore ført på andre funksjonar.

kommune med større fagmiljø. Alt i alt burde dette styrkje tenestetilbodet i kvalitet, både med omsyn til eit breiare og betre tilbod.

For innbyggjarane vil det vere ei veging mellom det at eit større fagmiljø truleg vil kunne tilby betre tenester, og at ein kan risikere at tilbodet vil ligge lenger unna der ein bur. Det vil vere fleire måtar å møte behovet for nærheit til tenestene på. Men i ein kommune med 12000 innbyggjarar kan det vere grunnlag for å lokalisere legekontor og helsestasjonar fleire plassar i kommunen. Dette vert delvis gjort innanfor dagens kommunestruktur også. Vi vil tru at for dei fleste av dei tekniske tenestene vil det vere mindre behov for nærleik til innbyggjarane. Godt fungerande servicekontor vil vere nødvendig å etablere i dei gamle kommunesentra.

Økonomisk trur vi i utgangspunktet det er lite å hente innan desse tenestene ved ei samanslutning. Dette grunnjev vi med at den viktigaste grunnen for gå saman, er at fagmiljøa skal bli meir robuste. Det vil truleg krevje omtrent like mange tilsette som det dei tre kommunane har i dag innanfor dei fleste av desse tenestene. Vidare er det ikkje i desse tenestene at dei store utgiftene til kommunen ligg i utgangspunktet. Potensialet vil derfor i utgangspunktet vere lite. Truleg vil innbyggjarane i framtida både få fleire rettigheitar og større krav til tenestene (kvalitet, differensiering med meir). Dette vil også krevje ressursar frå kommunane.

I intervjuet med dei tilsette var det fleire som peika på utfordringar knytt til små fagmiljø som er organisert i ein tonivåmodell kombinert med bortfall av utvalsmodellen. Ein manglar det koordinerande leddet til politisk og administrativ leiing. I ein stor kommune med 12 000 innbyggjarar vil det vere mogleg for å ha folk i stillingar som koordinerar dette betre enn i dag.

Det bør presiserast at kommunane allereie i dag samarbeider innan fleire av tenestene. Som oversiktene i vedlegget viser, omfattar dei interkommunale samarbeida både tenester og funksjonar som er retta direkte mot innbyggjarane (eksempelvis barnevern og PP-teneste), og samarbeid innan ulike stabsfunksjonar (eksempel drift av IKT). I tilfelle der dei interkommunale samarbeida er stabile og fungerer godt, kan ein oppnå mykje av det vi har vore inne på over. Utfordringane med interkommunale samarbeid er likevel at dei ofte lever sitt eige liv på sida av kommunane si daglege drift og styring – dette kan vere problematisk for kommunane som er med i mange samarbeid. I tillegg vil sjølvsagt desse tenestene ha fleire eigarar som skal vere einige om prioritering, lokalisering, ressursbruk med meir. I ein situasjon med mykje usemje om dette er interkommunalt samarbeid slik det formalisert i dag, lite forpliktande og lett å løyse opp.

4.6.3 Konsekvensar for statlege rammeoverføringar

Dei statlege rammeoverføringa som vert tildelt gjennom inntektssystemet, er sett saman av fleire element. Nokre av desse vert berre summert for dei tre kommunane om dei går saman i ein felles kommune, mens andre element får nye verdiar. Følgjande element får nye verdiar; basistilskotet, reiseutjamning (reisetid, sone, nabo) og urbanitetsutjamninga i utgiftsutjamninga, inntektsutjamning, inndelingstilskotet samt regionaltilskotet.

Samla sett mottok dei tre kommunane ca 150 mill kroner i statlege rammeoverføringar i 2005. Ein mindre del av desse midlane vil bli påverka i positiv eller negativ retning viss ein går saman i ein felles kommune. Med utgangspunkt i tala for 2005, vert effektane som følgjer:

Tabell 18: Endring i statlege rammeoverføringar

3-kommune alternativet, 2005-tall	å kroner	Sum dagens kommuner	Ny felles kommune	Differanse
Utgiftsutjamninga				
- basistilskot	6 433 000	19 299 000	6 433 000	-12 866 000
- reisekriteria		8 912 272	?	Truleg positiv
- urbanitetskriteria		-4 079 000	-2 556 000	1 523 000
Inntektsutjamning		-6 039 340	-6 925 403	-886 063
Regionaltilskot	3 348 000	3 348 000	0	-3 348 000
Inndelingstilskot		0	16 214 000	16 214 000
Sum effekt per år dei ti fyrste åra				636 937
Sum effekt per år etter 15 år				-15 577 063

- Inntektsutjamning.** Odda med høge skatteinntekter (112%) vart trekt 11 mill kroner, medan Ullensvang (86%) fekk tildelt vel 5 mill kroner og Jondal (92 prosent) fekk 700 000 kroner i inntektsutjamninga. Samla blei dei tre kommunane trekt vel 6 mill kroner i samband med inntektsutjamninga i 2005. Hadde dei vore i ein felles kommune vil trekket faktisk vore nesten 900 000 kroner høgare. Dette heng saman med at den ekstra kompensasjonen som Ullensvang får fordi dei har skatteinntekter som er lågare enn 90 prosent av landsgjennomsnittet, felle bort.
- Utgiftsutjamninga** vert rekna ut på bakgrunn av ca 20 kriterium. Fem av desse får nye verdiar ved ein samanslutning, medan dei resterande blir summert saman for dei aktuelle kommunane som inngår i samanslutninga. Det er tre kriterium som skal kompensere kommunar med lange **reiseavstandar** i kommunen. Desse vil bli endra som følgje av at kommunegrenser blir fjerna og nytt kommunesenter vert lagt til Odda. Auka reiseavstandar i den nye kommunen vil ganske sikkert medføre at det utgiftsutjamnande tilskotet vert større. Vi har ikkje rekna på kor mykje større det blir fordi det i utgreiingsperioden lenge har vore uklart om regjeringa ville endre desse kriteria på bakgrunn av anbefalingar frå Borgeutvalet. Som kjent har den sitjande regjering no bestemt seg for å vente til 2009 med å innføre eventuelle endringar i desse kriteria. I utgiftsutjamninga er det også eit **urbanitetskriterium**. Kriteriet skal kompensere for større sosiale utgifter i folkerike kommunar. Samla vart dei tre kommunane trekte vel 4 mill kroner i 2005. I ein felles kommune ville dette ha vore redusert til eit trekk på ca. 2,5 mill kroner. Dvs ein vil "tene" ca 1,5 mill kroner om ein gjekk saman til ein større kommune. Det siste elementet som vert påverka er **basistilskotet**. Detter er eit tilskot som alle kommunar mottek og var i 2005 på ca. 6,4 mill kroner. I dag mottek dei tre kommunane kvar sitt slikt tilskot. I ein samanslutta kommune blir dette redusert til berre eit. Ein vil likevel behalde dei to andre dei ti første åra etter ei samanslutning, jf. inndelingstilskotet.
- Regionaltilskot** er eit tilskot til kommunar med mindre enn 3200 innbyggjarar, og med skatteinntekter under 110 % av landsgjennomsnittet. I 2005 var tilskotet på 3,4 mill. kroner for kommunar under 3000 innbyggjarar. Jondal er den einaste av dei tre kommunane som kvalifiserar til dette pr i dag. I ein samanslutta kommune med 12 000 innbyggjarar vil ein ikkje vere kvalifisert. Ein vil likevel behalde Jondal sitt tilskot i ti år etter ei samanslutning, jf inndelingstilskotet

- **Inndelingstilskotet** er ein kompensasjon for basistilskota (2 stk) og regionaltilskotet (1 stk) som forsvinn om ein går frå tre kommunar til ein kommune. Inndelingstilskotet er slik sett ei overgangsordning som skal dempe den negative effekten av at ”småkommunetilskota” forsvinn. Den samanslutta kommunen vil behalde inndelingstilskotet i 10 år etter samanslutninga, deretter vert det trappa ned i fem år før det forsvinn heilt etter 15 år i ny kommune. I dette 3-kommunealternativet vil dette bety ca.16,2 mill kroner per år i 10 år, som etter 15 år vil forsvinne.

Samla effekt: Med den økonomiske statlege ramma og det inntektssystem som gjeld for 2005, vil rammeoverføringane dei ti første åra etter samanslutninga auke med vel 600 000 kroner pr år. I tillegg vil auka reiseavstandar i den nye kommunen gje auke i utgiftsutjamninga, og dermed auke rammeoverføringane noko meir. Etter 15 år når inndelingstilskotet er avvikla, vil rammeoverføringane i ein felles kommune vere mindre enn om kommunane fortset som tre kommunar. Utan å rekne med nemnte kompensasjon for reiseavstandar, vil dette utgjere om lag 15 mill kroner pr år. Medrekna kompensasjon for auka reiseavstandar, vil talet bli noko mindre.

Eit bortfall av statlege rammeoverføringar på opp mot 15 mill kroner (truleg mellom 10-15 mill kroner per år medrekna kompensasjon for nye reiseavstandar), vil bety at kommunane må spare inn tilsvarende på utgiftssida for å kome ut på same nivå som i dag. Det meste av dette må ein rekne med å spare innan administrasjon og styring. Med eit utgiftsnivå som Odda har i dag, vil ein ikkje klare å spare inn reduksjonen i rammeoverføringane. Om ein har eit utgiftsnivå på landsgjennomsnittet for kommunar på om lag same størrelse, vil det vere mogeleg. Kor realistiske dei ulike utfalla er veit ein ikkje før kommunane har bestemt kva organisering den ny kommunen skal ha. Eit viktig MEN i dette reknestykket at rammeoverføringane ganske sikkert blir endra i åra som kjem. Det vil med anna bety at ein ikkje har noko garanti for at inntektssystemet som dei statlege rammene blir tildelt etter, vil ha same utforming som i dag.

4.6.4 Konsekvensar for kraftrelaterte inntekter

I tabellen nedanfor er inntektene frå eigedomskatt, omsetnad av kraft, konsesjonsavgift og heimfall i 2005 framstilt per innbyggjar.

Tabell 19: Kraftrelaterte inntekter per innbyggjar

	Per innbyggjar			
	Odda	Jondal	Ullensvang	Felles kommune
Innbyggjarar 31/12-05	7 247	1 060	3 472	11 779
Eigedomsskatt	5 905	1 649	562	3 947
Inntekter frå omsetnad av kraft (netto)	391	1 977	2 491	1 152
Konsesjonsavgifter	2 861	1 792	896	2 186
Heimfallsinntekter	953	0	620	769

Alle tre kommunane har eigedomskatt på ”verk og bruk”, Odda har i tillegg eigedomskatt på bustadar. Inntektene frå eigedomskatt er klart høgare i Odda enn i Jondal og Ullensvang, målt per innbyggjar. I ein felles kommune vil desse inntektene bli jamna ut mellom innbyg-

gjarane og utgjere ca. 4000 kroner per innbyggjar (2005-tal). Ei samanslutning vil krevje harmonisering av reglane både med omsyn til skattesats og med omsyn til om bustadar skal skattleggast eller ikkje. Per i dag er det berre lov å skattleggje bustadar i område ”utbygd på byvis”. Truleg er det få område i Jondal og Ullensvang som vil oppfylle dei relativt strenge krav til kva dette er. Eigedomsskattelova er til vurdering og regjeringa har i samband med revidert nasjonalbudsjett 2005 fremma forslag om enkelte endringar. Om regjeringa sitt forslag til endring vert vedtekne i Stortinget vil det medføre at eigedomskatt vert lov å skrive ut for alle eigedomar i ein kommune, også områder som ikkje er ”utbygd på byvis”. Det er foreslått obligatorisk fritak for jord- og skogbrukseigedomar (ikkje inkl. våningshus). Vert endringane vedtekne kan ein i ein felles kommune velje eigedomskatt på bustadar i berre ”bymessige” område eller i heile kommunen. Ein kan sjølvsagt også avvikle bustadskatten og berre skattlegge ”verk og bruk”.

Størrelsen på inntektene frå omsetjing av kraft, konsesjonsavgifter og heimfall vert ikkje påverka av ei samanslutning mellom dei tre kommunane. Summerar ein inntektene frå desse inntektskjeldene, var det i 2005 små forskjellar mellom dei tre kommunane, målt per innbyggjar. I Odda utgjorde desse inntektene om lag 4200 kroner per innbyggjar, I Ullensvang utgjorde dei 4000 kroner per innbyggjar, medan tilsvarande tal for Jondal var 3800 kroner per innbyggjar. Vi har ikkje vurdert verdien av kommunane sine eigedelar av kraftverksemda i dei tre kommunane. Vi har heller ikkje vurdert eventuelle samordningsgevinstar i kraftforvaltninga.

4.7 Lokalpolitisk styring og deltaking

4.7.1 Innleiing

Lokaldemokratiet er knytt til innbyggerane si reelle mogelegheit til å påverke dei politiske avgjerslene i kommunen. Dette kan t.d. skje ved deltaking i val, ved direkte kontakt med politikarar eller ved andre former for deltaking. Men det er også relatert til eigenskapen ved dei sakene innbyggerane kan påverke. Sjølv om vi har et system der alle kommunar har dei same oppgåvene vil det være skilnader mellom store og små kommunar med omsyn til kva for område kommunen i realiteten har innverknad over. Større kommunar har i realiteten fleire saksområde, og meir kraft til å påverke utviklinga av lokalsamfunnet og regionale tihøve. Det betyr at innbyggerane i desse kommunane både gjennom val og gjennom alternative deltakingsformer kan påverke fleire og tyngre politiske saker.

Som for nullalternativet vil vi også vurdere kva konsekvensar ei samanslutning har for lokaldemokratiet opp mot nokre eigenskapar ved lokaldemokratiet. Det gjeld i hovudsak:

1. Samansetting og geografisk representasjon i det nye kommunestyret.
2. Kontakt og nærleik mellom innbyggerane og lokalpolitikarane
3. Politisk deltaking og medverknad.
4. (Endringar i) lokalpolitikarane si rolle.

4.7.2 Samansettinga av det nye kommunestyret

Ei kommunesamanslutning mellom dei tre kommunane vil verke inn på talet på kommunestyrerepresentantar. Det blir relativt sett færre representantar per innbyggjar jo større kommunane er. Tabellen under viser den politiske situasjonen i dag i dei tre kommunane.

Tabell 20: Talet på kommunepolitikarar i kommunane Kjelde: SSB

Kommune	Innbyggjarar	Kommunestyret	Formannskap	Forholdstal innb-repr
Odda	7468	27	9	277
Ullensvang	3513	21	9	167
Jondal	1073	17	5	63
Sum	12054	65	23	185

Vi ser at det i dag er 65 kommunestyrerepresentantar og 23 formannskapsmedlemmer totalt sett i dei tre kommunane i dag. Med ca. 12 000 innbyggjarar står det 185 innbyggjarar bak kvar kommunestyrerepresentant i området. Ved ei samanslutning vil forholdstalet bli vesentleg lågare. Tabellen nedanfor syner samanhengen i nokre kommunar i Hordaland som er samanliknbar med den samanslutta kommunen når det gjeld innbyggartal.

Tabell 21: Samanlikning med nokon mulege referansekommunar.

Kommune	Innbyggjarar	Kommunestyret	Formannskap	Forholdstal innb-repr
Bømlo	10 830	27	9	401
Lindås	13 043	31	9	421
Kvinnherad	13 122	45	11	292
Askøy	22 020	35	11	629

Kommuneloven si minstegrense for ein samanslutta kommune med ca. 12.000 innbyggjarar vil være eit kommunestyre med minst 27 representantar. Det eksisterer ikkje ei øvre grense. Trenden i fleire norske kommunar er no å redusere talet på kommunestyrerepresentantar. I ein samanslutta Odda, Jondal og Ullensvang herad vil ein truleg ha behov for å oppretthalde eit relativt høgt forholdstal i ein startsfase. Likevel er ei halvering av talet på kommunestyre-representantar realistisk i samband med ei samanslutning. Ein stad mellom 31 og 35 representantar er naturleg ut frå talet på innbyggjarar i den nye kommunen. Det vil gje eit forholdstal på 350-400 innbyggjarar per politiskar. Men dette er berre eit av fleire viktige politiske val ein må ta stilling til i samband med ei samanslutning. Og nettopp politiske årsaker og omsynet til nærleik mellom innbyggjarar og politikarar kan tilseie at ein vel eit større kommunestyre. Som tabellen over syner er Kvinnherad eit døme på ein kommune som vurdert ut frå folketalet har eit relativt omfangsrikt kommunestyre.

Uansett val av løysing vil det blir færre politikarar per innbyggjarar i ein ny Odda, Jondal og Ullensvang herad. Kva er så konsekvensane av dette?

4.7.3 Geografisk representasjon

Ei samanslutning vil truleg også redusere den geografiske representasjonen i området. Eit nytt kommunestyre vil sannsynligvis ha færre representantar frå Jondal og Ullensvang enn

det i dag er kommunestyrevalde i dei to kommunane. Slik sett vil det trulig være ”færre” politikar frå deira eige område å ta direkte kontakt med for innbyggjarane i Jondal og Ullensvang.

Eit problem i samanheng med dette er at det ikkje finns mekanismar i vallova for å sikre geografisk representasjon i kommunestyret frå ulike deler av ein kommune. Dette er det opp til de politiske partia i deira nominasjonar (vurdering av kumulering av kandidatar m.m.) og til veljarane å avgjere. Det er mogeleg for partia å avtale eit opplegg for dette på førehand, men ein er då også avhengig av at kvart einskild parti følgjer opp dette. Korleis det endelege resultatet blir avhenger uansett av veljarane, både gjennom korleis styrkeforholda blir mellom dei ulike partia og graden av retting av stemmer. Kumulering og stryking av stemmer utifrå geografi er jo eit vanleg fenomen ved norske lokalval. Det same er geografisk baserte vallister (som t.d. ”bygdelister”). Samtidig er erfaringane frå større kommunar at partia er opptekne av å sikre geografisk representasjon når dei set opp sine vallister. (Asplan Analyse, 2005). Dette vil truleg særskilt vere viktig i den første fasen av ei kommunesamanslutning.

Erfaringsmessig er ytterkantane eller perifere strok, anten det er i ein kommune, eit fylkesting eller på Stortinget, flinke til å sikre sin representasjon. Det kan derfor godt hende at eventuelle skeivheit i representasjonen i dette tilfellet i større grad vil komme til å gå utover Odda enn områda som utgjer Ullensvang og Jondal. I samband med at den nye store kommunen Tromsø vart danna gjennom samanslutning av fire nabokommunar i 1964, var det akkurat dette som skjedde, spesielt i dei to påfølgjande kommunevala. Distrikta fekk relativt sett sterkare representasjon i kommunestyret enn byområda, målt ut frå det dei skulle hatt ut frå folketal aleine. Dette gav også den nye storkommunen auka legitimitet i desse områda.²¹ Ein annen mogelegheit som kan nyttast dersom det nye kommunestyret skulle bli skeivt samansatt, er å gje utvalde personar eller organisasjonar møte- og talerett i kommunestyret i saker som angår deira lokalmiljø spesielt.

Dersom ein ønskjer å sikre betre mot geografisk skeivhetar i representasjonen kan ein søke Kommunal- og Regionaldepartementet om dispensasjon frå vallova. Ein interessant mogelegheit vil da være å få løyve til å gjere forsøk med å opprette fleire valdistrikt i den nye kommunen for å sikre geografisk representasjon. Dette kan ein gjere som ein form for ”overgangsordning” for ein tidsavgrensa periode, til dømes i dei to-tre lokalvala etter at ei samanslutning er gjennomført. Ein kan då nytte dei tre gamle kommuneiningane som valkrinsar, eller ein kan dele opp i andre naturleg geografisk avgrensa einingar.

4.7.4 Nærleik mellom innbyggjarar og dei lokale folkevalde

Eit vesentleg høgare forholdstal mellom valde representantar til kommunestyret betyr at det vil stå fleire veljarar bak kvar kommunestyrepreressant. Dette vil sjølvstundt vere særskilt merkbart for innbyggjarane i Jondal og Ullensvang, der endringane vil vere størst. Auka avstand mellom innbyggjarane og dei folkevalde kan gjere det vanskeligare enn det er i dag for innbyggjarane og påverke politiske avgjersler i ein samanslutta kommune.

²¹ Historia om denne kommunesamanslutninga er omtala i Tjelmeland (1996) sitt verk ”Tromsø gjennom 10.000 år”, bind 4 kap. 10 (s. 220-240) og kap. 19 (s. 507-8).

Det vil også være større fysiske avstandar som kan gi mindre direkte kontakt mellom innbyggjarane og politikarane. Når det i dag er ein kommunestyrerepresentant per 65 innbyggjar i Jondal er det stor sjanse for at dei fleste kjenner ein folkevald. Det er elles relativt lett for innbyggjarane å ta kontakt med sine folkevalde. I ein ny og større kommune, og med relativt sett færre politikarar vil den faktiske fysiske avstanden mellom veljar og folkevald auka, og då særskilt for innbyggjarane frå Jondal og Ullensvang. Det nye kommunestyret vil truleg også i mindre grad være opptatt av dei heilt lokale sakene, og det vil være vanskeligare for innbyggjarane å påverke kommunestyret i slike saker.

Samtidig vil den teknologiske utviklinga gjere det mogleg å krympe avstanden mellom innbyggjarane og dei folkevalde gjennom ulike former for elektronisk demokrati (e-demokrati). Teknologien i seg sjølv, og større tilgjenge på denne i befolkninga gir moglegheit for å utvikle nye demokratiske arenaer i den samanslutta kommunen.

4.7.5 Politisk deltaking

Som nemnd viser forskinga at det ikkje er nokon klar samanheng mellom kommunestørrelse målt i innbyggjartal og demokrati, m.a. i tydinga *deltaking* og *lokal påverknadskraft*. Vi ser at det i de store kommunane er eit noko større innslag av alternative deltakingsformer, som deltaking i demonstrasjonar, protestmøte og liknande. (Bukve, 2002) Samtidig er det slik at valdeltakinga er større i dei mindre kommunane. I tråd med dette kan vi kanskje forvente at valdeltakinga blir lågare i ein ny Odda-Jondal-Ullensvang herad enn det den er i kommunane i dag.

Men like sannsynleg er det at ei samanslutning bidrar til ei politisk mobilisering i området, og då kanskje særskilt i Jondal- og Ullensvang-området. Innbyggjarane i dei tidligare sjølvstendige kommunane vil være opptekne av å sikre sitt område sine interesser innafor det nye politiske regimet. Vi veit at innbyggjarane ofte føler sterkare tilhøyre og identitet til si grend eller si bygd, enn dei gjer til kommunen. Ved ei samanslutning aukar avstanden til dei politiske avgjerslene. Det kan bidra til at innbyggjarane opplever det som enda viktigare enn i dag å delta i val. Det kan også gje ukonvensjonelle former for deltaking eit oppsving. Det kan bli lettare for organisasjonar og interesseorganisasjonar med lokale profil, og lokale interesser å få oppslutnad om aksjonar, opprop og demonstrasjonar. Engasjementet i lokale foreiningar og lagsarbeid kan med det auke, og desse organisasjonane kan bli meir aktive til å prøve å påverke dei politiske avgjerslene. .

Dette kan ein gjerne knytte opp til at den nye kommunen sjølv arbeider aktivt med å sikre lokal innverknad gjennom formelle og uformelle organisasjonar og ordningar, Nokre døme på tiltak og arenaer for å sikre nærdemokrati og medverknad er:

- La etablerte og nye grendeutval fungere som høyringsinstansar på vegne av lokalsamfunnet i saker som er viktige for ei grend eller bygd. .
- Arbeide for at lokallaga av dei politiske partia nominerer folk frå ulike lokalsamfunn til kommunestyre.
- Lokalsamfunn som oppretter egne vallister i samband med val til kommunestyret. .
- Arbeide for auka brukarmedverknad. Det kan ein t.d. gjere gjennom ordningar for brukarval, eller ved å knytte lokale utval av brukarar, pårørande eller føresette til tenestestader eller institusjonar lokalisert i lokalsamfunnet.

4.7.6 Lokalpolitikarane si rolle

Det er openbart ein skilnad på å styre ein kommune med 12.000 innbyggjarar i forhold til det særskilt lokalpolitikarane i Jondal og Ullensvang er vant med. Likevel blir endringane ikkje så store at lokalpolitikarane si rolle blir snudd heilt opp-ned. Ei kommunesamanslutning kan likevel på fleire måtar komme til å bety vesentlege endringar.

Som sagt dreier eigenskapar ved lokaldemokratiet seg også om kva type saker lokalpolitikarane har innverknad over. Innafor ein samanslutta Odda-Jondal-Ullensvang herad vil dei lokale folkevalde truleg få moglegheit til å vere med å påverke fleire og større saker enn det som er tilfellet for dei folkevalte i dag. Særleg gjelder dette for folkevalde frå Jondal og Ullensvang. Saksområdet vil både være breiare og meir komplekst. Det gjer at også større oppgåver skal fordelast på færre politikarar. Det inneber at politikarane i større grad vil måtte konsentrere seg om rolla som strateg og politikkkutformer. Ombodsrolla kan bli tona ned, og ein får i mindre grad delta i handsaminga av einskildsaker. Det er truleg delte meiningar blant lokalpolitikarane om ei slik utvikling.

Nokre av dei folkevalde vil oppleve at kommunepolitikken blir meir vital og spanande enn i dag fordi sakene blir større og meir spennande. Dei kan oppleve den politiske debatten som klarere og meir prinsipiell enn dei opplevde det i dei mindre kommunane. Desse vil kunne sjå på ei samanslutning som ei vitalisering av lokalpolitikken. Politikarane har ikkje lenger høve til å drive detaljstyring, men dei må bli meir medvetne om kva funksjonar som kan delegerast til administrasjonen. Oppgåvefordelinga mellom politikk og administrasjon kan bli tydelegare. På den negative sida kan kravet til overordna og strategisk orientering føre til misnøye bland politikarane, fordi den politiske interessa nettopp kan være motivert av engasjement i einskilde politikkområde eller saker. Visst det er slik, vil kravet til overordna tenking føre til oppleving av avmakt. Nærleiken til veljarane blir heller ikkje den same som før. Kontakten mellom veljar og representant kan opplevast som svakare enn tidlegare.

4.7.7 Samla vurdering

Det er viktig å hugse på at kvaliteten på lokaldemokratiet, og om ein har eit vitalt lokaldemokrati i realiteten mest er avhengig av kommunen sin evne og vilje til å legge til rette for medverknad og innbyggjarane sin eigen evne til å ta i bruk dei moglegheitene som fins. Det betyr at kommunen må prioritere det å inkludere innbyggjarane, dei lokale laga og foreiningane, idrettslaga og interesseorganisasjonane i dei politiske prosesser. Dette må gjerast både ved formelle lokalval, og i perioden mellom val. Det siste inneber at det er etablert arenaer for dialog og medverknad der innbyggjarane og ulike interessegrupper kan møte sine folkevalde avgjersletakarar. Den teknologiske utviklinga gjer at vi i tida frametter truleg vil sjå ei stor utvikling knytt til e-demokratiske løysingar. Større kommunar kan ha betre kapasitet til å prioritere denne typen arbeid, som ofte krev både kompetanse og ressursar som dei mindre kommunane ikkje har. Det vil kunne redusere demokratitapet området opplever som ei følgje av at avstanden mellom innbyggjarane og politikarane aukar. På den måten kan ein samanslutta Odda-Jondal-Ullensvang gje lokaldemokratiske vinster for innbyggjarane.

4.8 Fordelar og ulempe ved ei samanslutning - oppsummering

I dette avslutningskapitlet oppsummerar vi dei ulike konsekvensane som er mest sannsynlege om Ullensvang, Odda og Jondal går saman til ein kommune. I tabellen nedanfor har vi i kortform samanstilt viktige konklusjonar frå analysen i dette kapitlet, fordelt på fordelar og ulempe i høve til kommunane si rolle som tenesteprodusent, samfunnsutviklar og arena for lokaldemokrati. Vurderingane tar utgangspunkt i inntektssystemet og oppgåvefordelinga mellom forvaltningsnivåa slik det er i dag.

Tabell 22: Samanlikning mellom tre-kommunealternativet og å halde fram med dagens kommunar, oppsummert

Konsekvensar	Fordelar	Ulempe	Merknader
SAMFUNNSUTVIKLING			
Folketal	Større folketalsgrunnlag for tenesteyting m v enn kvar enkelt kommune har i dag		Tunge samfunnstrender er sterkt styrande for folketalsutviklinga
Kommunikasjonar	Betra kommunikasjonar vil om få år gjere den nye kommunen til ein meir naturleg eining enn i dag. Jondal og Ullensvang kjem innafor eit naturleg omland for Odda som senter	Større avstand til kommunesenter enn i dag for dei som bur i Jondal og Ullensvang	
Senterutvikling	Styrking av Odda som eit klart kommune- og regionsenter	Jondal og Kinsarvik kan miste lokale arbeidsplassar	
Næringsutvikling	Meir slagkraftig eining for næringsutvikling, som kan gje styrka folketalsutvikling	Historisk ulikskap i næringsgrunnlaget mellom Odda og dei to andre	
TENESTEYTING OG KOMMUNEØKONOMI			
”Breie” teneste			Ikkje utgreia. Vil erfaringsmessig bli lite påverka. Kan bli styrkja gjennom frigjorde ressursar.
”Smale” teneste - <i>tilbod</i> :	Muligheit til å gje eit breiare tilbod enn kvar enkelt kommune kan gje i dag	Det kan bli lenger reiseavstand for delar av innbyggjarane til enkelte teneste.	Organisering med lokale servicekontor i dei gamle kommunesentra vil avhjelpe dette noko
”Smale” teneste - <i>kvalitet</i> :	Større fagmiljø kan gje betre teneste, mindre inhabilitet i sakshandsaminga	Større avstand mellom innbyggjar og tenesteytar	Betydinga av avstand vil variere frå teneste til teneste
Tilsette	Større fagmiljø – mulegheiter for arbeidsdeling og spesialisering	Lenger reiseveg til jobb for enkelte i administrative funksjonar som får sin arbeidsplass flytta	Vil avhenge av korleis den nye kommunen vert organisert. Gjeld truleg ikkje så mange

		Nokre innan administrasjon vil få endra stillingsfunksjon	Det er fullt muleg å gje dei tilsette garanti om at ingen skal miste jobben
Kommunen som arbeidsgjevar	Lettare å rekruttere fagpersonell Større moglegheit for å kunne tilby arbeidsplassar for ein familie		
Statlege rammeoverføringar	Auke i rammeoverføringane på kort sikt	Relativt stor nedgong i overføringane på lang sikt	Stadige endringar i inntektssystem gjer det vanskelig å vite dette på sikt
Kraftrelaterte inntekter			Små forskjellar pr innbyggjar
Utgiftar til adm. styring og fellesfunksjonar	Større kommune vil gje stordriftsfordelar med meir effektiv administrasjon		
LOKALDEMOKRATI			
Nytt kommunestyre med færre politikarar	Felles politisk styring av ein naturleg region Frigjer ressursar frå politisk styring	Ingen garanti for geografisk representasjon i det nye kommunestyret - dei politiske partia må sjølve sikre dette gjennom nominasjonar	Erfaringsmessig meir eit teoretisk problem enn praksis
Politisk slagkraft	Større eining kan gje større politisk slagkraft utad, mindre usemje mellom kommunane		
Lokalpolitikaranes rolle	Meir strategisk overordna politisk rolle, mindre inhabilitet i enkeltsaker	Større avstand mellom innbyggjarar og dei folkevalde	
Valdeltaking	Kan bli større, av di den politiske dagsorden blir meir interessant	Kan bli mindre pga auka avstand mellom innbyggjarar og dei folkevalde	Ingen eintydig konklusjon

5 ULLENSVANG – ULVIK – GRANVIN - EIDFJORD (4-KOMMUNE-ALTERNATIVET)

5.1 Innleiing

Vi skal i dette kapitlet vurdere fordelane og ulempene av at Ullensvang, Ulvik, Granvin og Eidfjord går saman i ein ny kommune. Det har ikkje vore ein del av mandatet for dette oppdraget å vurdere konsekvensane av at berre nokre av desse fire går saman og ein eller to vel å halde fram som sjølvstendig kommunar.

5.2 Folketalsutvikling

Tabell 23: Fordeling av innbyggjartalet i firekommunealternativet på dagens kommunar

	Alt 2:	
	Folketall	Andel
Odda		
Ullensvang	3517	53,3 %
Ulvik	1163	17,6 %
Jondal		
Granvin	1008	15,3 %
Eidfjord	914	13,8 %
Sum	6602	100 %

4-kommunealternativet hadde pr 2005 ca 6.600 innbyggjarar. Tabellen over viser det innbyrdes størrelsesforholdet mellom dagens kommunar. Her vil Ullensvang vere ein klar ”storebror” med over halvparten av det samla innbyggjartalet, mens de tre andre kommunane har frå 13-17 % kvar. Erfaringane frå nylig gjennomførte samanslutningar viser at dette størrelsesforholdet vil ha stor betydning for korleis gjennomføringa av ein eventuell samanslutning vil bli gjort, f eks val av kommunesenter, -namn, organisering m v.

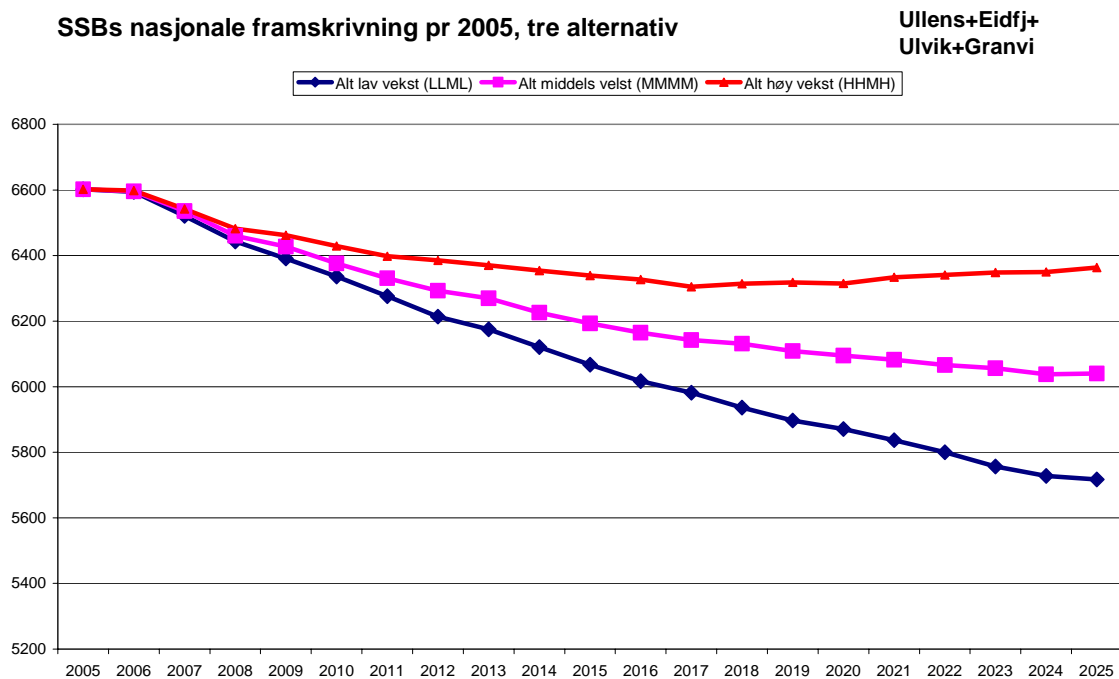
Tabell 24: Framtidig folketalsutvikling 2005-25 for firekommunealternativet. Datakjelde: SSB.

Sammenslutningsalt 2: Ullensvang + Ulvik + Granvin + Eidfjord:								
Vekstalt.:		2005	2015	Endring		Endring		
				2025	2005-15	1 %:	2005-25	1 %:
Sum alt 2:	Lav		6067	5717	-535	-8,1 %	-885	-13,4 %
	Middels	6602	6193	6040	-409	-6,2 %	-562	-8,5 %
	Høy		6339	6363	-263	-4,0 %	-239	-3,6 %

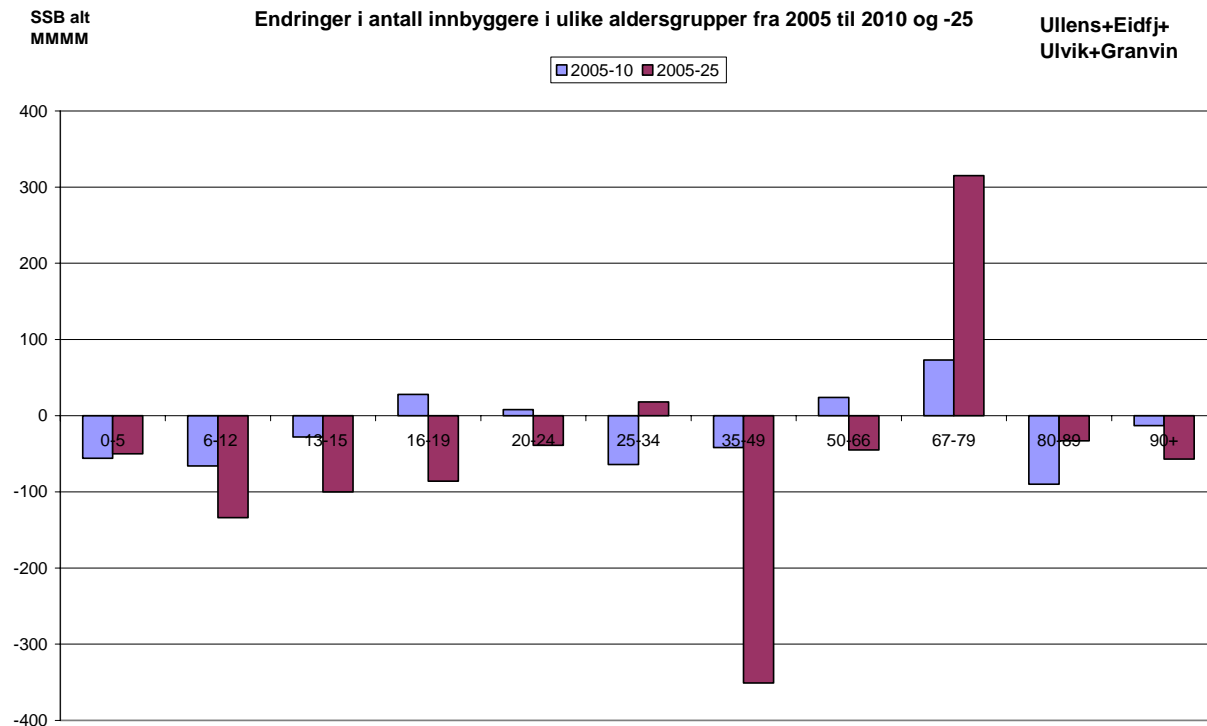
I tabellen over har vi slått saman folketalsframskrivingane for dei fire kommunane som er med i dette alternativet. Den første 10-årsperioden kan ein vente ein svak nedgang i folketalet uansett kva slags nasjonale vekstføresetnader som vert lagt til grunn. Deretter flatar høgalternativet ut, mens folketalet i dei to andre vekstalternativa held fram å gå svakt ned. I 2025 kan ein vente at folketalet vil ligge på mellom 6.300 (høg vekst) og 5.700 (låg vekst),

med et anslag i middelalternativet på rundt 6.000 innbyggjarar. Med middels vekst får ein såleis ein reduksjon i folketalet på om lag 8,5 % i løpet av 20-årsperioden.

Folketalsreduksjonen er sterkare i dette alternativet enn i 3-kommunealternativet. Dette skuldast at dei tre små kommunane med størst nedgang utgjør nærmare halvparten av det samla folketalet.



Figur 18: Beregna folketalet utvikling 2005-25 for 4-kommunealternativet: Ullensvang, Ulvik, Eidfjord og Granvin. Datakjelde: SSB.



Figur 19: Analyse aldersutvikling innan ulike grupper for 4-kommunealternativet, basert på SSBs middelalternativ. Datakilde: SSB.

Analysen av framtidig aldersutvikling er basert på ei framskriving med middels nasjonal vekst. Som for 3-kommunealternativet viser denne ein klar nedgong blant både barn og unge og vaksne under 50 år. Spesielt kraftig er nedgangen blant vaksne frå 35-49 år. Også her får ein vekst blant eldre 67-79 år, spesielt etter 2015, på over 300 personar. Talet på personar over 80 år går derimot noko ned.

Delen av innbyggjarane som er 0-15 år kan ventast å bli redusert frå 19,8 % i 2005 til 17 % i 2015, for så å bli liggande rundt dette nivået. Delen av innbyggjarane som er over 67 år aukar på si side frå 18 % i 2005 til over 23 % i 2025. Totalt sett, blir alderssamansetning i innbyggjarmassen mindre gunstig.

På same vis som i 3-kommunealternativet kan det likevel neppe vere tvil om at ein kommune med rundt 6.000 innbyggjarar i framtida bør kunne ha eit betre grunnlag for å yte gode teneste til innbyggjarane enn fire mindre kommunar vil ha kvar for seg. Dette gjeld særleg for dei tre minste av kommunane i dette alternativet. Sjå avsnitta om tenesteyting for vidare drøftingar av dette.

5.3 Busetjingsmønster og senterstruktur

Som nemnt bur i dag 65 % av innbyggjarane i trekommunealternativet i tettstadar. I firekommunealternativet vil derimot berre 41 % av innbyggjarane bu i tettstadar. Det er særleg dei innbyggjarane som bur spreidd i den største kommunen Ullensvang som trekkjer denne delen ned.

I firekommunealternativet er Ulvik med sine 675 innbyggjarar største tettstaden, mens Eidfjord og Lofthus i Ullensvang har rundt 560 innbyggjarar. Så følgjer Granvin og Kinsarvik med ca 460 innbyggjarar. Kinsarvik og Lofthus i Ullensvang har blitt noko større, mens Granvin og spesielt Eidfjord har hatt ei negativ folketalsutvikling.



Figur 20: Oversiktskart over fire-kommunealternativet med kommunesenter og tettstadar.

Som grunnlag for ei drøfting av kva som skal verte kommunesenter i firekommunealternativet er etter vår oppfatning desse argumenta viktige:

- Etter våre vurderingar står valet mellom Kinsarvik og Eidfjord. Dei har begge omlag 500 innbyggjarar.
- Kinsarvik vil vere eit naturleg val om ein legg innbyggjartala i dagens kommunar til grunn. Kinsarvik har eit godt utbygd sentrum, og var også kommunesenter då Ullensvang og Eidfjord var ein kommune i perioden 1964-77.
- I fylgje SSBs tettstadsdefinisjon har Eidfjord om lag 100 innbyggjarar meir enn Kinsarvik. Definisjonen fangar likevel ikkje opp kor mange som bur nær sjølve tett-

staden. Kinsarvik er til dømes lokalsenter for eit område med fleire innbyggjarar, med anna Lofthus.

- Eidfjord er på si side det einaste av dei to som i dag tilfredstillar SSB sine krav til å vere sentrumsområde. Dette kan vere ein indikasjon på – men treng ikkje bety – at Eidfjord kan ha noko fleire sentrumsfunksjonar enn Kinsarvik.
- Begge tettstadane har eit tiltalende fysisk miljø. Begge ser ut til å ha kommunehus det er grunn til å tru er høveleg til bruk i ein større kommune. Begge stedane ser også ut til å ha godt med areal for framtidig sentrumsutvikling. Dei vil begge også få om-lag like stor trafikkauke i samband med bygging av Hardangerbrua.
- Vi har ikkje gjort detaljerte utreknningar, men ut frå kart og busetjingsmønster og i ein situasjon med Hardangerbrua ser det ut til at ein større del av innbyggjarane i fire-kommunealternativet vil bu innanfor ein halv time køyreavstand frå Kinsarvik enn frå Eidfjord. Til dømes vil Kinsarvik vere det mest sentrale alternativet i høve til dei om lag 1400 innbyggjarane på vestsida i Ullensvang.

Ut frå desse kriteria så peikar Kinsarvik seg ut som det mest naturelge valet, sett frå vår ståstad. Dette er likevel ikkje så sjølvstøtt at vi vil gje ei klar anbefaling, fordi valet er vel så mykje ei lokalpolitisk prioritering enn eit utgreiingsspørsmål.

Vi finn det og riktig å legge vekt på at uansett val av Kinsarvik eller Eidfjord vil berre ein liten del (under 20 %) av innbyggjarane i den nye kommunen bu i eller nær kommunesenteret. Som nemnt trur vi også at med Hardangerbrua på plass vil meir handel og pendling over tid skje mot Voss. 4-kommunealternativet vil etter vår oppfatning difor få problem med å utvikla eit sterkt kommunesenter som innbyggjarane kan identifisera seg med.

5.4 Storleik, avstandar og kommunikasjonar

4-kommunealternativet vert på 3830 km² areal, nærare tre gongar arealet til Ullensvang kommune i dag. Den vil då vere den 8. største kommunen i Noreg målt i areal, så vidt mindre enn Alta kommune, og den største i Sør-Noreg. Kommunen får store interne avstandar:

- Frå Odda grense til Eidfjord om lag 70 km (+ ferje for vestsida av Ullensvang)
- Frå Odda grense til Voss grense om lag 85 km
- Frå Jondal grense til Eidfjord om lag 52 km + ferje

Hardangerbrua vil bidra til å knytte dette inndelingsalternativet vesentlig betre funksjonelt saman enn det er i dag. Samtidig vil som tidligare omtalt både forbetringane på Rv 13 og brua i seg sjølv knytte heile området sterkt opp mot Voss som regionsenter. Mangelen på eit klart og tydeleg kommunesenter i den nye kommunen kan forsterke dette problemet og gje auka handelslekkasjar mot Voss.

I motsetning til i trekommunealternativet vil frekvensen på fergjesambandet Kinsarvik-Utne representere ei utfordring for dette kommunealternativet. Den delen av dagens Ullensvang som ligger vest for Sørfjorden vil uansett ha lettare kommunikasjonar mot Odda, og over tid venteleg kome til å forsterke sin regionale tilknytning i denne retninga. Dette vil gjelde uansett om Kinsarvik eller Eidfjord blir kommunesenter, men naturlegvis sterkast om det blir Eidfjord. Reisetida frå Utne til Eidfjord vil då vere over ein time, mot omlag 40 min ferjefritt

til Odda. For områda sør for Utne vil forskjellane vere enda meir markerte til nærmare ein kjem Odda. Ei eventuell realisering av firekommunealternativet vil derfor kunne setje i gong ein debatt om at dei nemnte områda ikkje i staden bør bli del av ein kommune med Odda som senter.

5.5 Næringsutvikling

Som nemnt både i 0- og trekommunealternativet trur vi større kommuneeiningar vil kunne medverke til å gje arbeidet med næringsutvikling større tyngde og slagkraft. Dei generelle momenta beskrive under trekommunealternativet vil difor også gjelda for firekommunealternativet.

Lokale moment knytt til firekommunealternativet:

- Med unnatak av Eidfjord har alle kommunane relativt høg del sysselsetjing knytte til primærnæringane. Dei bør derfor kunne byggja opp ei sterkare landbruksforvaltning saman.
- Ullensvang, Eidfjord og Ulvik er alle sterke reiselivskommunar som bør ha mange felles interesser på dette området.
- Både Kinsarvik og Eidfjord kan vente auke i trafikken som følgje av bygging av Hardangerbrua, og dette kan isolert sett gje grunnlag for auka aktivitet i handels- og næringsliv. Som drøfta tidlegare vil eit av desse verte kommunesenter i firekommunealternativet. I ein felles kommune med eit plansett, vil det bli enklare å legge til rette for ei god funksjonsdeling mellom desse tettstadene dersom dei tilhøyrer same kommune.

5.6 Konsekvensar for kommuneøkonomien og tenestetilbodet

Som i 3-kommunealternativet, vil det vere fleire moglege konsekvensar for tenestetilbodet og kommuneøkonomien om Ullensvang, Eidfjord, Ulvik og Granvin går saman til ein ny kommune.

På inntektssida vil samanslutninga få konsekvensar for dei statlege rammeoverføringane, i tillegg til at kommunane må dele dagens inntekter frå eigedomskatt og dei andre inntektene frå kraftverksemdene på fleire innbyggjarar.

På utgiftssida er det sentrale spørsmålet om det er mulig å få meir igjen for dei samla ressursane som kommunen har til rådighet dersom dei blir anvendt i ein kommune og ikkje i fire. Her må vi skilje mellom administrasjon og styring, og dei smale tenestene ("kontortenster"). Dei brukarnære tenestene er som allereie nemnt ikkje ein del av utgreiingsmandatet.

I neste avsnitt vil vi analysere moglege stordriftsfordelar innan administrasjon, styring og fellesutgifter. Deretter vil vi drøfte konsekvensane for dei smale tenestene. I avsnitt 5.6.3 vil vi sjå på konsekvensane for statlege rammeoverføringar og i avsnitt 5.6.4 vil vi sjå på konsekvensane for dei kraftrelaterte inntektene.

5.6.1 Administrasjon, styring og fellesutgifter

Som nemnt tidlegare i utgreinga, er det særskilt innan administrasjon, styring og fellesutgifter ein ventar å finne stordriftsfordelar. Dette heng saman med at oppgåvene ikkje har eintydig samanheng med talet på innbyggjarar. Det vil seie at ein truleg kan slå saman dagens fire administrasjonar, kommunestyre/heradstyre, stabsfunksjonar og fellestenester, og bruke mindre ressursar enn det kommunane gjer kvar for seg.

I neste tabell har vi gjort nokre rekneeksempel for å illustrere kva potensiale for innsparing som kan vere mogeleg. Vi har sett på kva netto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter blir viss vi føreset at ein samanslutta kommune får netto driftsutgifter per innbyggjar som a) den største av dei fire kommunane har i dag, b) på nivå med Odda som er noko større i innbyggjartal enn det dei fire vil bli, og c) på nivå med landsgjennomsnittet for kommunar med mellom 6000 -7000 innbyggjarar.

Det er viktig å presisere at dette er rekneeksempel som viser kva potensialet kan være. For å finne ut kva dei faktiske kostnadene på dette området vil bli, må ein velje korleis ein vil organisere ein ny kommune som igjen vil vere bestemmande for talet på stillingar innan dette området. Også størrelsen på kommunestyret vil ha noko å bety for kostnadane. Vidare vil nivået på administrasjonsutgiftene avhenge av kor godt ein ny storkommune vil fungere, og ein må rekne med høgre utgifter i ein overgangsperiode før den nye organisasjonen er godt etablert.

Vi har lagt KOSTRA sin definisjon på netto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter til grunn for våre berekningar, men vi har trekt ut funksjonane 170 og 190 av grunnar forklart i avsnitt 3.6.1.

Tabell 25: Netto driftsutgifter totalt til administrasjon, styring og fellesutgifter ekskl. funksjonane 170 og 190²².

4-kommunealternativet	2004	2005
Ullensvang	17 289 000	14 732 000
Eidfjord	11 935 000	13 846 000
Ulvik	11 044 000	10 476 708
Granvin	5 894 000	6 514 000
Ullensvang+Eidfjord+Ulvik+Granvin	46 162 000	45 568 708
Ny kommune m/Ullensvangnivå	32 454 358	27 575 826
Ny kommune m/utgiftsnivå som Odda	29 907 651	27 498 115
Ny kommune m/ utgiftsnivå som landsgj.snitt	21 027 370	

Om vi tenker oss at dei totale netto driftsutgiftene til administrasjon blir på det nivået Ullensvang har, målt per innbyggjar, vil ein ut frå tala i 2004 og 2005 spare totalt mellom 13,5-18 mill kroner per år. Omtrent det same vil ein finne om ein legg Odda sine utgifter per innbyggjar til grunn. Om ein legg til grunn landsgjennomsnittet for kommunar mellom 6000-7000 innbyggjarar i 2004, finn vi eit potensiale på 25 mill kroner per år. Rekneeksempla styrkjer hypotesen om at det er stordriftsfordelar ved å slå saman mindre kommunar, utan at ein bør legge for mykje vekt på størrelsen på tala. Sjølv om rapporteringa til KOSTRA er blitt mykje meir standardisert med åra, vil truleg kommunane framleis registrer og rapportere noko ulike til KOSTRA. Men vi trur ikkje dette forklarar heile forskjellen i tala vi har rekna ut. Ei anna sak er om Eidfjord og kanskje også Ulvik, har interesse av å drive til vesentleg lågare kostnader enn dei gjere i dag, sidan dei har råd til å ligge på eit høgt utgiftsnivå.

Ei realisering av stordriftsfordelane vil ikkje berre bety mindre kommunestyre, lågare forsikringspremiar og liknande. Det vil også medføre at nokre av stillingane innan administrasjon fell bort. Erfaringar frå andre kommunesamanslutningar har vist at dette ikkje treng å bety at nokon av dei tilsette mister jobben. I fleire samanslutningar har det vore sett som garanti at ingen skal seiast opp. Det vil likevel føre til at enkelte tilsette får nye oppgåver i nye funksjonar. Ei samanslutning med lågare administrasjonskostnader, vil likevel bety at alle eller fleirtalet av dei administrative arbeidsplassane i tre av kommunane vil bli flytta til det nye kommunesenteret. Ein kan sjølv sagt velje å desentralisere støttefunksjonar og administrative oppgåver innanfor ein ny kommune og dermed oppretthalde arbeidsplassar i lokalmiljøet. Ei slik desentralisert organisering vil truleg gje høgare kostnader samanlikna med om ein sentraliserar funksjonane til det nye kommunesenteret. Det som uansett har vore vanleg i kommunane som har gått saman dei seinare åra, er å behalde/opprette servicekontora i dei tidlegare kommunehus/heradshusa.

²² Ullensvang herad opplyse at deira tal for 2004 ligg noko for høgt fordi det inneheld nokre utgifter som skulle ha vore ført på andre funksjonar.

5.6.2 Smale tenester/"kontortenester"

Eit mål for mindre kommunar i samband med ei kommunesamanslutning, vil vere å styrke enkelte tenester gjennom å legge til rette for større fagmiljø. Gjennom å samle fagkompetansen som i dag er i Granvin, Eidfjord, Ulvik og Ullensvang vil dei tilsette kunne supplere kvarandre sin kunnskap. Til forskjell frå miljø som i dag gjerne består av ein person som må dekke mange forskjellige områder, kan ein i eit større miljø dele på arbeidet som igjen kan opne for at den enkelte kan fordjupe seg i enkelte område. Kompetansehevinga kan også komme gjennom at det blir lettare å rekruttere til ledige stillingar fordi det ofte blir vurdert som meir attraktivt å jobbe i eit større fagmiljø enn i eit mindre. Eit større fagmiljø i ein felles kommune vil også bety ein meir robust kommune. Med det meiner vi at tilbodet blir mindre sårbart om enkeltpersonar sluttar eller av andre grunnar er borte frå stillinga si. I eit større fagmiljø vil ein også lettare kunne handtere situasjonar der det ikkje er god kjemi mellom dei som skal yte tenester og dei som skal ta imot.

Dei tilsett som er intervjua i samband med denne utgreiinga støttar opp under dette. Med anna oppleve dei fleste kommunar problem med å rekruttere stabil arbeidskraft til legestillingane, og det krev ein viss velvilligheit i enkelte av kommunane for å få legevaktene til å gå i hop. Også jordmor og helsesyster er stillingar som blir trekt fram som vanskeleg å rekruttere.

For innbyggjarane vil ei samling av tenester og funksjonar vere todelt. For funksjonar som lønskøyring, skatteoppkreving, kartmåling og liknande, vil innbyggjarane truleg merke lite eller ingenting til om dette er lokalisert i eigen kommune eller andre stadar. Noko anna vil det vere for tenester som er direkte retta mot innbyggjarane. For mange innbyggjarar vil nærheit til sosialkontor, helsestasjon og legekontor vere viktig. Om ein samla desse tenestene på ein plass, vil det truleg vere nødvendig å etablere kontordagar rundt omkring i kommunen, i tillegg til at ein etablerar gode servicekontor i dei "gamle" kommunesentra.

Det bør presiserast at kommunane allereie i dag samarbeider innan fleire av tenestene. Som oversiktene i vedlegget viser, omfattar dei interkommunale samarbeida både tenester og funksjonar som er retta direkte mot innbyggjarane (eksempelvis barnevern og PP-teneste), og samarbeid innan ulike stabsfunksjonar (eksempel drift av IKT). I tilfelle der dei interkommunale samarbeida er stabile og fungerer godt, kan ein oppnå mykje av det vi har vore inne på over. Utfordringane med interkommunale samarbeid er likevel at dei ofte lever sitt eige liv på sida av kommunane si daglege drift og styring. I tillegg vil sjølvstilt desse tenestene ha fleire eigarar som skal vere einige om prioritering, lokalisering, ressursbruk med meir. I ein situasjon med mykje usemje om dette er interkommunalt samarbeid slik det formalisert i dag, lite forpliktande og lett å oppløyse.

Gevinsten ved å samle dei samla tenestene i ein felles kommune er først og fremst knytt til større og meir robuste fagmiljø, og i liten grad til økonomi. Om ein ynske å styrke fagmiljøa vil det vere lite lurt å kutte i stillingar for å spare ressursar. Kanskje vil det motsette vere meir realistisk; om ein frigjer ressursar innan administrasjon styring og fellesutgifter, kan desse brukast i tenesteproduksjonen.

5.6.3 Konsekvensar for dei statlege rammeoverføringane

Dei statlige rammeoverføringa tildelt gjennom inntektssystemet, er sett saman av fleire element. Nokre av desse vert berre summert om dei fire kommunane går saman i ein felles kommune, mens andre element får nye verdiar. Følgjande element får nye verdiar; basistilskotet, reiseutjamning (reisetid, sone, nabo) og urbanitetsutjamninga i utgiftsutjamninga, inntektsutjamning, inndelingstilskotet samt regionaltilskotet.

Tabell 26: Endring i statlege rammeoverføringar

4-kommune alternativet, 2005-tall		Sum dagens kommuner	Ny felles kommune	Differanse
Utgiftsutjamninga				
- basistilskot	6 433 000	25 732 000	6 433 000	-19 299 000
- reisekriteria		7 947 992	?	Truleg positiv
- urbanitetskriteria		-2 953 000	-1 991 000	962 000
Inntektsutjamning		-5 877 821	-7 874 706	-1 996 885
Regionaltilskot	3 348 000	3 348	0	-3 348 000
Inndelingstilskot		0	22 647 000	22 647 000
Sum effekt på kort sikt				-1 034 885
Sum effekt på lang sikt				-23 681 885

Samla sett mottok dei fire kommunane ca 110 mill kroner i statlege rammeoverføringar i 2005. Ein mindre del av desse vil bli påverka i positiv eller negativ retning viss ein går saman i ein felles kommune. Med utgangspunkt i tala for 2005, vert effektane som følgjer:

- **Inntektsutjamning.** Både Ullensvang og Granvin har skatteinntekter per innbyggjar som ligg under 90 prosent av landsgjennomsnittet. Dei mottok derfor kompensasjon i inntektsutjamninga. Særslikt Eidfjord men også Ulvik ligg godt over landsgjennomsnittet og vert trekt i samband med inntektsutjamninga. Trekket frå desse kommunane er 5,8 mill kroner høgre enn kompensasjonen til Ullensvang og Granvin. Men som vi såg i 3-kommunelaternativet vil kommunane bli trekt endå meir om dei går saman i ein felles kommune. Dette er fordi den ekstra kompensasjonen som Granvin og Ullensvang får fordi dei har skatteinntekter som er lågare enn 90 prosent av landsgjennomsnittet, fell bort.
- **Utgiftsutjamninga** vert rekna ut på bakgrunn av fleire kriterium. Dei fleste av desse vil i ein ny kommune være summen av det kommunane har i sum i dag. Men fem av desse får nye verdiar ved ein samanslutning. Det er tre kriterium som skal kompensere kommunar for lange **reiseavstandar** i kommunen. Desse vil bli endra som følge av at kommunegrensar blir fjerna og nytt kommunesenter vert lagt til ein av dagens senter. Dette vil medføre auka reiseavstandar for innbyggjarane i den nye kommune som kommunen får statleg kompensasjon for. I dag mottok dei fire kommunane samla nesten 8 mill kroner som kompensasjon for lange reiseavstandar – omtrent alt til Ullensvang. Ganske sikkert vil dette medføre auke i det utgiftsutjamnande tilskotet i ein felles kommune. Vi har ikkje rekna på det fordi det i utgreiingsperioden lenge har vore uklart om regjeringa ville endre desse kriteria på bakgrunn av anbefalingar frå Borgeutvalet. Som kjent har den sitjande regjering bestemt seg for å vente til 2009 med å innføre eventuelle endringar i desse kriteria. I tillegg treng ein å vite kvar det nye kommunesenteret skal lokaliserast noko som ikkje er klart i dette utgreiingsalternativet. I utgiftsutjamninga er det også eit **urbanitetskriterium**. Kriteriet skal kompensere for større sosiale utgifter i folkerike kommu-

nar. Samla vart dei fire kommunane trekte nesten 3 mill kroner i 2005. I ein felles kommune ville dette bli redusert til eit trekk på ca. 2 mill kroner. Dvs ein vil kome ut med ein mill. kroner meir frå dette kriteriet om ein slo seg saman.

Det siste elementet i utgiftsutjamninga som vert påverka er **basistilskotet**. Detter er eit like stort beløp til kvar kommune i landet. I 2005 var tilskotet på ca. 6,4 mill kroner per kommune. I dag mottok dei fire kommunane kvar sitt slikt tilskot. I ein samanslutta kommune blir dette redusert til berre eit. Ein vil likevel behalde dei tre andre dei ti første åra etter ei samanslutning, jf inndelingstilskotet.

- **Regionaltilskot** er eit tilskot til kommunar med mindre enn 3200 innbyggjarar, og med skatteinntekter under 110 % av landsgjennomsnittet. I 2005 var tilskotet for kommunar under 3000 innbyggjarar på 3,4 mill. kroner. Granvin er den einaste av dei fire kommunane som oppfyller begge vilkår for å ta imot dette tilskotet. I ein samanslutta kommune med nærmare 7000 innbyggjarar vil ein ikkje vere kvalifisert. Ein vil likevel behalde tilskotet til Granvin i ti år etter ei samanslutning, jf inndelingstilskotet
- **Inndelingstilskotet** er ein kompensasjon for basistilskot og regionaltilskot som forsvinn på grunn av ei samanslutning. Inndelingstilskotet er slik sett ei overgangsordning som skal dempe den negative effekten av at "småkommunetilskota" forsvinn. I ein felles kommune vil ein behalde inndelingstilskotet med tre basistilskot og eit regionaltilskot i 10 år etter samanslutninga, deretter vert det trappa ned i fem år før det forsvinn heilt etter 15 år i ny kommune. I dette 4-kommunealternativet vil det bety ca. 22,6 mill kroner per år i 10 år, som etter 15 år vil forsvinne.

Samla effekt: Gitt den økonomiske størrelsen og inntektssystem som gjaldt i 2005, vil ein i ein ny felles kommune dei første ti åra få tildelt ca. 1 mill kroner mindre per år, enn om kommunane held fram som fire kommunar. Medrekna effektane av dei tre reisekriteria ville ganske sikkert rammeoverføringane i ein felles kommune overstige det dei tre kommunane tar imot kvar for seg. Etter 15 år når inndelingstilskotet er vekke, vil den nye kommunen sitje igjen med vel 20 mill kroner mindre i overføringar enn dei gjere samla sett i dag. Sjølv med ei større utteljing på reisekriteria, vil ein truleg sitje igjen med pluss/minus 15 mill kroner mindre i statlege rammeoverføringar samanlikna med om ein held fram som fire sjølvstendige kommunar. Desse tala bør ikkje tillegast for mykje vekt, fordi kriteria i inntektssystemet frå tid til annan vert endra. Det er sjølv sagt vanskeleg å spå konkret kva endringar som faktisk kan bli innført i åra som kjem. Viss vi likevel skal anslå ei utvikling, trur vi utviklinga går i retning av at det blir mindre gunstig å vere liten kommune.

Eit bortfall av statlege rammeoverføringar på pluss/minus 15 mill kroner, vil medføre at kommunane må spare inn tilsvarende på utgiftssida for å kome ut på same nivå som i dag. Det meste av dette må ein rekne med å spare innan administrasjon og styring. Som vi viste i nokre rekneeksemplar over, kan dette vere realistisk. Det store innsparingspotensialet har nok nær samband med at spesielt Eidfjord, men også til dels Ulvik, har kommuneøkonomi som gjer at dei per i dag ikkje treng å presse utgiftene sine ned til eit minimum.

5.6.4 Konsekvensar for dei kraftrelaterte inntektene

Tabell 27: Kraftrelaterte inntekter per innbyggjar

	Per innbyggjar			
	Ullensvang	Eidfjord	Ulvik	Granvin
Innbyggjarar 31/12-05	3 472	899	1 142	986
Eigedomsskatt	562	34 067	4 046	0
Inntekter frå omsetnad av kraft (netto)	2 491	4 244	2 509	0
Konsesjonsavgifter	896	9 070	3 945	0
Heimfallsinntekter	620	0	0	0

Eidfjord, Ullensvang og Ulvik har eigedomsskatt på "verk og bruk" men ikkje på bustadar, Granvin har vedteke å innføre eigedomsskatt frå 2007. Inntektene frå eigedomsskatt varierer mykje; frå 34 000 kroner per innbyggjar i Eidfjord til vel 500 kroner per innbyggjar i Ullensvang (2005-tal). I ein felles kommune vil desse inntektene bli jamna ut mellom innbyggjarane og utgjere vel 5700 kroner per innbyggjar (2005-tal). Ei samanslutning vil krevje harmonisering av reglane både med omsyn til skattesats og med omsyn til om bustadar skal skattleggast eller ikkje. Per i dag er det berre lov å skattleggje bustadar i område "utbygd på byvis". Truleg er det områder i alle fire kommunane som ikkje vil oppfylle dei relativt strenge krav til kva dette er. Eigedomsskattelova er til vurdering og regjeringa har i samband med revidert nasjonalbudsjett fremma forslag om enkelte endringar. Om regjeringa sitt forslag til endring vert vedteke i Stortinget vil det føre til at eigedomsskatt vert lov å skrive ut for alle eigedomar i ein kommune, også områder som ikkje er "utbygd på byvis". Det er foreslått obligatorisk fritak for jord- og skogbrukseigedomar (ikkje inkl. våningshus). Vert endringane vedtekne kan ein i ein felles kommune velje eigedomsskatt på bustadar i berre "bymessige" område eller i heile kommunen. Ein kan sjølvsagt også berre skattlegge "verk og bruk", og ikkje bustadar.

Størrelsen på inntektene frå omsetjing av kraft, konsesjonsavgifter og heimfall vert ikkje påverka av ei samanslutning mellom dei fire kommunane. Men inntektene vil bli jamna ut per innbyggjar mellom kommunane. Vi har ikkje vurdert verdien av kommunane sine eigedelar av kraftverksemda i dei fire kommunane. Vi har heller ikkje vurdert eventuelle samordningsgevinstar i kraftforvaltninga.

5.7 Lokalpolitisk styring og deltaking

Lokaldemokratiet er knytt til innbyggjarane si reelle mogelegheit til å påverke dei politiske avgjerslene i kommunen. Dette kan t.d. skje ved deltaking i val, ved direkte kontakt med politikare eller ved andre former for deltaking. Men det er også relatert til eigenskapen ved dei sakene innbyggjarane kan påverke. Sjølv om vi har et system der alle kommunar har dei same oppgåvene vil det være skilnader mellom store og små kommunar med omsyn til kva for område kommunen i realiteten har innverknad over. Større kommunar har i realiteten

fleire saksområde, og meir kraft til å påverke utviklinga av lokalsamfunnet og regionale tihøve. Det betyr at innbyggjarane i desse kommunane både gjennom val og gjennom alternative deltakingsformer kan påverke fleire og tyngre politiske saker.

Som for nullalternativet vil vi også vurdere kva konsekvensar ei samanslutning har for lokaldemokratiet opp mot nokre eigenskapar ved lokaldemokratiet. Det gjeld i hovudsak:

1. Samansetting og geografisk representasjon i det nye kommunestyret.
2. Kontakt og nærleik mellom innbyggjarane og lokalpolitikarane
3. Politisk deltaking og medverknad.
4. (Endringar i) lokalpolitikarane si rolle.

5.7.1 Samansettinga av det nye kommunestyret

Ei kommunesamanslutning mellom dei fire kommunane vil verke inn på talet på kommunestyrerepresentantar. Det blir relativt sett færre representantar per innbyggjar jo større kommunane er. Tabellen under viser den politiske situasjonen i dag i dei fire kommunane.

Tabell 28: Talet på kommunepolitikarar i kommunane Kjelde: SSB

Kommune	Innbyggjarar	Kommunestyret	Formannskap	Forholdstal innb-repr
Ullensvang	3513	21	9	167
Ulvik	1175	17	5	69
Eidfjord	916	17	5	54
Granvin	1021	13	5	79
Sum	6625	68	24	97

Vi ser at det i dag er 68 kommunestyrerepresentantar og 24 formannskapsmedlemmer totalt sett i dei fire kommunane i dag. Med ca. 6600 innbyggjarar står det 97 innbyggjarar bak kvar kommunestyrerepresentant i området. Ved ei samanslutning vil forholdstalet bli vesentleg lågare. Tabellen nedanfor syner samanhangen i nokre kommunar i Hordaland og Sogn og Fjordane som er samanliknbar med den samanslutta Ullensvang-Ulvik-Eidfjord-Granvin herad når det gjeld innbyggartal.

Tabell 29: Samanlikning med nokon mulege referansekommunar

Kommune	Innbyggjarar	Kommunestyret	Formannskap	Forholdstal innb-repr
Osterøy	7 207	27		267
Meland	5 861	27		217
Sogndal	6 794	25		272
Stryn	6 843	25		274

Kommuneloven si minstegrense for ein sammenslutta kommune med ca. 12.000 innbyggjarar vil være eit kommunestyre med minst 19 representantar. Det eksisterer ikkje ei øvre grense. Trenden i fleire norske kommunar er no å redusere talet på kommunestyrerepresentantar. I ein samanslutta Ullensvang-Ulvik-Eidfjord-Granvin herad vil ein truleg ha behov for å oppretthalde eit relativt høgt forholdstal i ein startsfase. Likevel er ein vesentleg reduksjon i det totale talet på kommunestyrerepresentantar det mest trulege i samband med ei samanslut-

ning. Ut frå folketalet er 25 eller 27 representantar naturleg i den nye kommunen. Dersom ein vel ei gradvis nedtrapping av talet på folkevalde kan ein i ein overgangsperiode ha så mange som 35 representantar. Det første vil gje eit forholdstal på 245-265 innbyggjarar per politiskar, medan ein med 35 representantar vil ha ca. 190 innbyggjarar bak kvar folkevald. Men dette er berre eit av fleire viktige politiske val ein må ta stilling til i samband med ei samanslutning. Og nettopp politiske årsaker og omsynet til nærleik mellom innbyggjarar og politikarar kan altså tilsei at ein vel eit relativt stort kommunestyre.

Uansett val av løysing vil det blir drastisk færre politikarar totalt sett i ein ny Ullensvang-Ulvik-Eidfjord-Granvin herad. Spranget frå 68 til 25-35 er uansett stort. Kva er så konsekvensane av dette?

5.7.2 Geografisk representasjon

Ein konsekvens er at den geografiske representasjonen i området blir svekka. Det nye kommunestyret vil t.d. sannsynligvis ha færre representantar frå Ulvik og Granvin enn det i dag er kommunestyrevalde i dei to kommunane. Innbyggjarane i Ulvik og Granvin vil altså ha færre politikar frå deira eige område å ta direkte kontakt med. I samband med ei samanslutning kan det vere ønskjeleg å oppretthalde ei viss geografisk representasjon. Eit problem er då at det ikkje finns mekanismar i vallova for å sikre geografisk representasjon i kommunestyret frå ulike deler av ein kommune. Dette er det opp til de politiske partia i deira nominasjonar, samt opp til veljarane å avgjere. Det er mogeleg for partia å avtale eit opplegg for dette på førehand, men ein er da også avhengig av at kvart einskild parti følgjer opp dette. Korleis det endelege resultatet blir avhenger uansett av veljarane, både gjennom korleis styrkeforholda blir mellom dei ulike partia og graden av retting av stemmer. Kumulering og stryking av stemmer utifrå geografi er jo eit vanleg fenomen ved norske lokalval. Det same er geografisk baserte vallister (som t.d. "bygdelister"). Samtidig er erfaringane frå større kommunar at partia er opptekne av å sikre geografisk representasjon når de sett opp sine vallister. (Asplan Analyse, 2005). Dette vil truleg særskilt vere viktig i den første fasen av ei kommunesamanslutning.

Uansett val av tiltak for å sikre geografisk representasjon vil ein i ein samanslutta Ullensvang-Ulvik-Eidfjord-Granvin herad oppleve at det er områder av kommunen som ikkje vil bli representert i formelle politiske organ. Dette vil antakelig variere mellom val. Erfaringsmessig er ytterkantane eller perifere strok, anten det er i ein kommune, eit fylkesting eller på Stortinget, flinke til å mobilisere og dermed sikre sin representasjon. Dette vil truleg også vere viktig for legitimiteten til den nye kommunen. Ei løysing kan difor vere å stole på at dei ulike lokalsamfunna/grendene/bygdene i den nye kommunen klarer å skaffe seg representasjon i det nye kommunestyret utan særskilde ordningar. Dersom det nye kommunestyret likevel skulle bli skeivt samansatt, kan ein opprette ei ordning der utvalde personar eller organisasjonar får møte- og talerett i kommunestyret i saker som angår deira lokalmiljø spesielt.

Dersom ein ønskjer å sikre seg betre mot geografisk skeivhetar i representasjonen kan ein søke Kommunal- og Regionaldepartementet om dispensasjon frå vallova. Ein interessant mogelegheit vil da være å få løyve til å gjere forsøk med å opprette fleire valdistrikt i den nye kommunen for å sikre geografisk representasjon. Dette kan ein gjere som ein form for "overgangsordning" for ein tidsavgrensa periode, til dømes i dei to-tre lokalvala etter at ei

samanslutning er gjennomført. Ein kan då nytte dei fire gamle kommuneiningane som valkrinsar, eller ein kan dele opp i andre naturleg geografisk avgrensa einingar.

5.7.3 Nærleik mellom innbyggjarar og dei lokale folkevalde

Eit vesentleg høgare forholdstal mellom valde representantar til kommunestyret betyr at det vil stå fleire veljarar bak kvar kommunestyrerepresentant. Færre lokale folkevalde og vende seg til, og auka avstand mellom innbyggjarane og dei folkevalde kan gjere det vanskeligare enn det er i dag for innbyggjarane og påverke politiske avgjersler i ein samanslutta kommune. Dette vil truleg særskilt merkbart for innbyggjarane i Ulvik, Eidfjord og Granvin der ein har hatt den største "dekninga" av politikarar i forhold til innbyggartalet.

Ein ny kommune gjev også større fysiske avstandar, som igjen kan gje mindre direkte kontakt mellom innbyggjarane og politikarane. Når det i dag er ein kommunestyrerepresentant per 54 innbyggjar i Eidfjord er det stor sjanse for at dei fleste kjenner ein folkevald. Det er elles relativt lett for innbyggjarane å ta kontakt med sine folkevalde. I ein ny og større kommune, og med relativt sett færre politikarar vil den faktiske fysiske avstanden mellom veljar og folkevald auka, og då særskilt for innbyggjarane frå Ulvik, Eidfjord og Granvin. Det nye kommunestyret vil truleg også i mindre grad være opptatt av dei heilt lokale sakene, og det vil være vanskeligare for innbyggjarane å påverke kommunestyret i slike saker.

Samtidig vil den teknologiske utviklinga gjere det mogeleg å redusere avstanden mellom innbyggjarane og dei folkevalde gjennom ulike former for elektronisk demokrati (e-demokrati). Teknologien i seg sjølv, og større tilgjenge på denne i befolkninga gir mogelegheiter for å utvikle nye demokratiske arenaer i den samanslutta kommunen.

5.7.4 Politisk deltaking

Som nemnd viser forskinga at det ikkje er nokon klar samanheng mellom kommunestørrelse målt i innbyggjartal og demokrati, m.a. i tydinga *deltaking* og *lokal påverknadskraft*. Vi ser at det i de store kommunane er eit noko større innslag av alternative deltakingsformer, som deltaking i demonstrasjonar, protestmøte og liknande. (Bukve, 2002) Samtidig er det slik at valdeltakinga er større i dei mindre kommunane. I tråd med dette kan vi kanskje forvente at valdeltakinga blir lågare i ein ny Ullensvang-Ulvik-Eidfjord-Granvin herad enn det den er i kommunane i dag.

Men like sannsynleg er det at ei samanslutning bidrar til ei politisk mobilisering i området, og då kanskje særskilt i områda som i dag utgjer dei tre minste kommunane. Innbyggjarane i desse kommunane vil truleg vere særskilt opptekne av å sikre sitt område sine interesser innafor eit nytt politisk regime. Vi veit at innbyggjarane ofte føler sterkare tilhøyre og identitet til si grend eller si bygd, enn dei gjer til kommunen. Ved ei samanslutning aukar avstanden til dei politiske avgjerslene. Det kan bidra til at innbyggjarane opplever det som enda viktigare enn i dag å delta i val. Det kan også gje ukonvensjonelle former for deltaking eit oppsving. Det kan bli lettare for organisasjonar og interesseorganisasjonar med lokale profil, og lokale interesser å få oppslutnad om aksjonar, opprop og demonstrasjonar. Engasjementet i lokale foreiningar og lagsarbeid kan med det auke, og desse organisasjonane kan bli meir aktive til å prøve å påverke de politiske avgjerslene.

Dette kan ein gjerne knytte opp til at den nye kommunen sjølv arbeider aktivt med å sikre lokal innverknad gjennom formelle og uformelle organisasjonar og ordningar, Nokre døme på tiltak og arenaer for å sikre nærdemokrati og medverknad er:

- La etablerte og nye grendeutval fungere som høyringsinstansar på vegne av lokalsamfunnet i saker som er viktige for ei grend eller bygd.
- Arbeide for at dei lokallaga av dei politiske partia nominerer folk frå ulike lokalsamfunn til kommunestyre.
- Lokalsamfunn som oppretter egne vallister i samband med val til kommunestyret.
- Arbeide for auka brukarmedverknad. Det kan ein t.d. gjere gjennom ordningar for brukarval, eller ved å knytte lokale utval av brukarar, pårørande eller føresette til tenestestader eller institusjonar lokalisert i lokalsamfunnet.

5.7.5 Lokalpolitikarane si rolle

Det er ein skilnad på å vere politikar i ein kommune med ca. 6600 innbyggjarar samanlikna med ein kommune med om lag 1000 innbyggjarar. I tillegg vil ei samanslutning i seg sjølv prege den politiske verksemda i den nye kommunen. Rolla som lokalpolitikar i ein ny kommune vil difor vere noko forskjellig frå det ein er vand med i dag, og så kanskje særskilt for politikarane frå Ulvik, Eidfjord og Granvin. Så sjølv om endringane ikkje er så store at lokalpolitikarane si rolle blir heilt ny og ukjend, vil kommunesamanslutning likevel på fleire måtar komme til å bety vesentlege endringar.

Som sagt dreier eigenskapar ved lokaldemokratiet seg også om kva type saker lokalpolitikarane har innverknad over. Innafor ein samanslutta Ullensvang-Ulvik, Eidfjord-Granvin vil dei folkevalte få sjansen til å påverke fleire og større saker enn det som er tilfellet for dei folkavelde i dag. Saksområdet vil både være breiare og meir komplekst, og større oppgåver skal fordelast på færre politikarar. Det inneber at politikarane i større grad vil måtte konsentrere seg om rolla som strateg og politikkkutformer. Ombodsrolla kan bli tona ned, og ein får i mindre grad delta i handsaminga av einskildsaker. Det er truleg delte meiningar blant lokalpolitikarane om ei slik utvikling.

Nokre av dei folkevalde vil oppleve at kommunepolitikken blir meir vital og spanande enn i dag fordi sakene blir større og meir spennande. Dei kan oppleve den politiske debatten som klarere og meir prinsipiell enn dei opplevde det i dei mindre kommunane. Desse vil kunne sjå på ei samanslutning som ei vitalisering av lokalpolitikken. Politikarane har ikkje lenger høve til å drive detaljstyring, men dei må bli meir medvetne om kva funksjonar som kan delegerast til administrasjonen. Oppgåvefordelinga mellom politikk og administrasjon kan bli tydelegare. På den negative sida kan kravet til overordna og strategisk orientering føre til misnøye bland politikarane, fordi den politiske interessa nettopp kan være motivert av engasjement i einskilde politikkområde eller saker. Visst det er slik, vil kravet til overordna tenking føre til oppleving av avmakt. Nærleiken til veljarane blir heller ikkje den same som før. Kontakten mellom veljar og representant kan opplevast som svakare enn tidlegare.

5.7.6 Samla vurdering

Det er viktig å hugse på at kvaliteten på lokaldemokratiet, og om ein har eit vitalt lokaldemokrati i realiteten mest er avhengig av kommunen sin evne og vilje til å legge til rette for medverknad og innbyggerane sin eigen evne til å ta i bruk dei mogelegheitene som fins. Det betyr at kommunen må prioritere det å inkludere innbyggerane, dei lokale laga og foreiningane, idrettslaga og interesseorganisasjonane i dei politiske prosesser. Dette må gjerast både ved formelle lokalval, og i perioden mellom val. Det siste inneber at det er etablert arenaer for dialog og medverknad der innbyggerane og ulike interessegrupper kan møte sine folkevalde avgjersletakarar. Den teknologiske utviklinga gjer at vi i tida frametter truleg vil sjå ei stor utvikling knytt til e-demokratiske løysingar. Større kommunar kan ha betre kapasitet til å prioritere denne typen arbeid, som ofte krev både kompetanse og ressursar som dei mindre kommunane ikkje har. Det vil kunne avgrense demokratitapet området opplever som ei følgje av at avstanden mellom innbyggerane og politikarane aukar. På den måten kan ein samanslutta Odda-Jondal-Ullensvang gje lokaldemokratiske vinster for innbyggerane.

5.8 Fordelar og ulempe av ei samanslutning – oppsummering

I dette avslutningskapittelet oppsummerar vi dei ulike konsekvensane som er mest sannsynlege om Granvin, Ulvik, Eidfjord og Ullensvang går saman til ein kommune. I tabellen nedanfor har vi i kortform samanstilt viktige konklusjonar frå analysen i dette kapittelet, fordelt på fordelar og ulempe i høve til kommunane si rolle som tenesteprodusent, samfunnsutviklar og arena for lokaldemokrati. Vurderingane tar utgangspunkt i inntektssystemet og oppgåvefordelinga mellom forvaltningsnivåa slik det er i dag.

Tabell 30: Samanlikning mellom fire-kommunealternativet og å halde fram med dagens kommunar, oppsummert

Konsekvensar	Fordelar	Ulempe	Merknader
SAMFUNNSUTVIKLING			
Folketal	Større folketalsgrunnlag for tenesteyting enn kvar enkelt kommune har i dag		
Kommunikasjonar	Betra kommunikasjonar vil om få år binde den nye kommunen betre saman enn i dag	Større avstand til kommunesenter enn i dag for nokre av innbyggjarane	
Senterutvikling		Den nye kommune manglar eit kommunesenter som alle kan samlast om Både Eidfjord og Kinsarvik er små og vil kunne tapa omsetning mot Voss når kommunikasjonane vert betra. Nokre av dagens kommunesentra vil miste lokale arbeidsplassar	
Næringsutvikling	Meir slagkraftig eining for næringsutvikling, som kan gje styrka befolkningsutvikling Relativt stor grad av felles næringsgrunnlag (primærnæringsar)	Sysselsetjinga svært avhengig av utviklinga i primærnæringsane	
TENESTEYTING OG KOMMUNEØKONOMI			
”Breie” teneste			Ikkje utgreia. Vil erfaringsmessig påverkas lite. Kan bli styrka gjennom frigjorde ressursar.
”Smale” teneste - <i>tilbod</i> :	Muligheit til å gje eit breiare tilbod enn kvar enkelt kommune kan gje i dag	Enkelte teneste vil ikkje lenger vere tilgjengeleg lokalt	Organisering med lokale servicekontor i dei gamle kommunesentra vil avhjelpe dette
”Smale” teneste - <i>kvalitet</i> :	Større fagmiljø kan gje betre teneste, mindre inhabilitet i	Større avstand mellom innbyggjar og tenesteytar	Betydinga av avstand kan variere noko med

	sakshandsaminga		type teneste
Tilsette	Større fagmiljø – muligheter for arbeidsdeling og spesialisering	Lenger reiseveg til jobb for enkelte administrative funksjonar som får sin arbeidsplass flytta	Vil avhenge av korleis den nye kommunen vert organisert. Gjeld erfaringsmessig ikkje så mange?
Kommunen som arbeidsgjevar	Lettare å rekruttere fagpersonell Større moglegheit for å kunne tilby arbeidsplassar for ein familie		
Statlege rammeoverføringar	Truleg ein liten auke i overføringane på kort sikt	Relativt stor nedgong i overføringane på lang sikt	Usikkert, då stadige endringar i inntektssystem gjer det vanskelig å vite dette på sikt
Kraftrelaterte inntekter			Store forskjellar pr innbyggjar
Utgiftar til adm. styring og fellesfunksjonar	Betydelege stordriftsfordelar i administrasjon	Nokre stillingar vil bli endra og kanskje også falle bort på sikt	Frå fire til eit kommunestyre vil redusere talet representantar
LOKALDEMOKRATI			
Nytt kommunestyre med færre politikarar	Felles politisk styring av ein naturleg region Frigjer ressursar frå politisk styring	Ingen garanti for geografisk representasjon i det nye kommunestyret - dei politiske partia må sjølve sikre dette gjennom nominasjonar	Erfaringsmessig meir eit teoretisk problem enn i praksis
Politisk slagkraft	Større eining kan gje større politisk slagkraft utad, mindre usemje mellom kommunane		
Lokalpolitikaranes rolle	Meir strategisk overordna politisk rolle, mindre inhabilitet i enkeltsakar	Større avstand mellom innbyggjarar og dei folkevalde	
Valdeltaking	Kan bli større, av di den politiske dagsorden blir meir interessant	Kan bli mindre pga auka avstand mellom innbyggjarar og dei folkevalde	Ingen eintydig konklusjon

6 KOMMUNESTRUKTUR SETT I LYSET AV EIT STYRKJA REGIONALT NIVÅ

6.1 Bakgrunn

Spørsmålet om oppgåvedelinga mellom dei ulike forvaltningsnivå og den framtidige fylkesinndelinga har sidan tidleg 2000-tal vore utgreia av ulike offentlege utval og handsama i fleire Storting. Det såkalla oppgåvefordelingsutvalet sin NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune* la grunnlaget for St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*. Her vart det foreslått at fylkeskommunen skulle få fleire oppgåver og meir ansvar. Dette vart berre delvis følgt opp, då Bondevik II regjeringa reverserte mykje av innhaldet i si melding om oppgåvefordelinga, St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*. Samstundes vart det gjort ei vesentleg endring i fylkeskommunens portefølje i 2002 då ansvaret for spesialisthelsetenesta og sjukehusa vart overført frå fylkeskommunen til staten.

Per i dag har fylkeskommunane ansvar for vidaregåande opplæring, tannhelsetenesta samferdsel, tilretteleggande næringsutvikling, fylkesplanlegging, kultur og kulturminneforvaltning. Vidare har fylkeskommunane ein sentral rolle som regionalpolitisk utviklingsaktør, der den dei siste åra også har fått auka sitt ansvar. Fylkeskommunen fekk frå 2003 ansvaret for fordeling av midlar til næringsutvikling, interregionalt samarbeid, landsdels-samarbeid, kommunale og regionale næringsfond og tilrettelegging for næringsutvikling.

Parallelt med debatten om fylkeskommunen si framtid har også spørsmålet om kommuneinndelinga og kommunane si oppgåveportefølje vore svært aktuelt. KS og KRD sitt prosjekt *Framtidas kommunestruktur* og den påfølgjande debatten i alle kommunestyra i landet er ein del av dette. Ein annan del er spørsmålet om det skal desentraliserast fleire oppgåver til kommunane, og om alle kommunane skal løyse dei same oppgåvene.

Den nye regjeringa Stoltenberg har varsla ei ny stortingsmelding om oppgåvefordelinga mellom forvaltningsnivåa hausten 2006. Det vil her særskilt vere fokus på kva for oppgåver eit framtidig folkevald regionalt nivå skal ha. Det heiter vidare at "Spørsmålet om endringar i den regionale inndelinga først vil bli tatt opp når Stortinget har sagt sitt om oppgåvefordelinga." Det skal vere val til fylkestinget i 2007 på ordinær måte, og arbeidet med reforma skal vere fullført og framlagt for Stortinget slik at reforma kan settast i verk 1. januar 2010.

Det er altså på det fylkeskommunale nivået vi eventuelt kan forventa dei største endringane i tida frametter. Samstundes kan ikkje dette isolerast frå spørsmålet om kva for oppgåver kommunane skal ha i framtida. Endringar på det regionale folkevalde nivået gjer det sannsynleg også med endringar på det kommunale nivået.

Vi vil her gje ei vurdering av kva for endringar vi kan forvente på det regionale nivået og i oppgåvefordelinga som ein følge av forvaltningsreforma, og korleis dette eventuelt påverkar kommunane og kommunestrukturen.

6.2 Innhaldet i ei forvaltningsreform

6.2.1 Endringar på det regionale nivået

I regjeringa si Soria Moria-erklæring heiter det at eit nytt og styrka regionalt forvaltningsnivå skal etablerast, og at regionnivået skal vere den sentrale aktør for regional utvikling. Det er også eit fleirtal på Stortinget i denne perioden for å tilføra eit nytt regionalnivå fleire oppgåver og meir ansvar.

KRD og regjeringa held førebels korta tett til brystet med omsyn til innhaldet i stortingsmeldinga som kjem hausten 2006. Dei er førebels lite konkrete med omsyn til kva for oppgåver regionnivået kan forsterkast med. Politisk leiing i KRD har slått fast at det ikkje er aktuelt og overføre oppgåver frå kommunane, og at det er ønskjeleg å desentralisere statlege oppgåver til regionane. Ein skal difor gå gjennom oppgåvene til regional stat med tanke på overføring av oppgåver til regionane. Når det gjeld inndeling gjev kommunalministeren uttrykk for at dette vil bli sett i samanheng med oppgåvene, og ho har så langt gitt få indikasjonar på kor mange regionar dei ser for seg.

KS har gitt klart uttrykk for at dei støttar regjeringa sitt mål om ei styrka folkevald regionalt nivå. Dei ser på reforma som ei "desentraliseringsreform", der makt og ansvar skal overførast frå staten til dei nye regionane. KS Landsstyre fatta den 3. mars 2005 eit fleirtalsvedtak der det heiter at: *"Regionen skal ha et helhetlig ansvar – politisk, faglig og finansielt for følgende oppgaveområder: Samferdsel, landbruk, nærings- og bygdeutvikling, kultur, videregående opplæring, miljøvern og kulturminnevern. Videre skal regionen ha et bestilleransvar – med finansielle ressurser – i forhold til høyere utdanning og FoU og spesialisthelsetjenesten."* Sentralstyret seier også at spesialisthelsetenestene må få ei demokratisk forankring i dei nye regionane, og at regionane må få eit særskilt samordningsansvar for ein styrka regional planlegging, folkehelsearbeid og internasjonalt regionalt utviklingsarbeid.

Om størrelse og inndeling av regionane seier sentralstyret i KS at dette er avhengige av at det skjer ei overføring av oppgåver og ansvar frå staten i tråd med deira framlegg. Dei peikar på at størrelse og inndeling må vere føremålstenleg, basert på kultur, identitet, næringsliv og næringsutvikling, og den utviklingskraft regionane skal representere i et framtidig perspektiv. På et slikt grunnlag, meiner sentralstyret i KS at vi bør ha 7-9 regionar.

Fylkeskommunane sjølv, representert ved fylkesordførar/fylkesrådsleiarkollegiet, sluttar seg til sentralstyret i KS si oppfatning av oppgåvefordelinga. Når det gjeld inndeling understrekar kollegiet at regionane bør inndelast på ein slik måte at befolkninga naturleg kan identifisere seg med eigen region, og at ny regioninndeling og fastsetting av grenser berre kan skje etter grundig debatt i fylkeskommunar og kommunar som vert påverka av eventuelle endringar.

6.2.2 Skal kommunane få nye oppgåver og meir ansvar?

I prinsippet skal alle kommunar skal løyse dei same oppgåvene. Det såkalla generalistkommunesystemet inneber at alle kommunane har det same breie oppgåveansvaret. Den

einskaplege oppgåvefordelinga er følgt opp av eit einskapleg finansieringssystem, og likebehandling gjennom statlig styring.

Spørsmålet om kommunane si oppgåveportefølje og desentralisering av oppgåver til kommunane har vore ein del av debatten om kommunestrukturen og forvaltningsreforma.. Sentralstyret i KS seier i si fråsegn til oppfølginga av prosjektet *Framtidas kommunestruktur* at ein samla og heilskapleg reform av offentleg sektor bør handsame både det regionale og det kommunale nivå. KS slår også fast at hovudmålet med ein slik reform må være auka reelt folkestyre og desentralisering av oppgåver til lågast mogeleg effektive nivå. I spørsmålet om desentralisering av oppgåver er også den førre og den noverande regjeringa i hovudsak prinsipielt samde. Den førre regjeringa knytte dette direkte til kommunestørrelse. Dei la vekt på at det var behov for færre og større einingar m.a. av omsyn til at det vil gje betre føresetnader for å desentralisere fleire oppgåver til kommunane. Den sittande regjeringa har ikkje i like stort mon knytt eit slikt vilkår til ytterlegare desentralisering. Dei legg "ein finmaska kommunestruktur" til grunn for forvaltningsreforma, og legg vekt på meir interkommunalt samarbeid som ei alternativ løysing til samanslutningar. Vi kan likevel sei at det såkalla nærleiksprinsippet, som inneber at oppgåver skal løysast på lågast mogeleg effektivt nivå, ligg i botn for reformtenkinga som eit fleirtal av dei politiske partia og KS i dag forfektar.

Som ein del av denne debatten har ein også drøfta om ein skal la store (by)kommunar få ansvaret for fleire og større oppgåver. Det har m.a. vore gjennomført forsøk med såkalla differensiert oppgåvefordeling, der nokre kommunar har forvalta fylkeskommunale og statlege oppgåver i ein periode på to år. Utgreiingsselskapet Agenda har evaluert forsøka og drøfta sentrale eigenskapar ved det norske generalistkommunesystemet opp mot ideen om eit slikt system med differensiert oppgåvefordeling ²³ Agenda viser til at dei prinsipielle fordelane ved dagens generalistkommunar er knytt til både demokratismsyn, effektivitet, likskapsomsyn og autonomi. Hovudutfordringa ved systemet ligg i at ikkje alle kommunane har dei same føresetnadane for ei brei oppgåveløysing. Dette gjev ujamn kvalitet på offentlege tenester som følgje av for store ulikskapar i kompetanse og andre lokale ressursar. Vidare kan det også gje låg kostnadseffektivitet fordi einskaplege kommunale løysingar kan føre til dårleg utnytting av stordriftsføremoner.

I evalueringa av forsøka med oppgåvedifferensiering har Agenda med anna registrert desentraliseringsvinster knytt til lokal samordning og effektivisering i fleire av tilfella. Dei fann også at det gav betre samanheng mellom dei overførte oppgåvene og kommunane sine ordinære ansvarsoppgåver. I fleire av forsøka kunne ein også syne til betre og meir samordna tilbod for brukarane. Agenda oppsummerar forsøka med at dei på den eine sida stadfester at potensialet for desentralisering og lokal samordning av fleire oppgåver på kommunalt nivå er stort. På den andre sida stadfestar forsøka at differensiering kan reise praktiske og prinsipielle problem.

I lys av utfordringane for offentlig sektor, ser Agenda det som særskilt aktuelt å vurdere modeller for oppgåvedifferensiering der ein utnytter potensialet for påfyll av oppgåver i

²³ *Bør kommunene ha forskjellige oppgaver? Generalistkommuneprinsippet og differensiert oppgavefordeling.* Agenda 2005 og *Forsøk med differensiert oppgavefordeling. Evaluering av kommuneforsøkene.* Agenda 2006.

større og sentrale kommunar. Dei meiner at det i periferikommunane kan vere aktuelt med avlastning for nokre kompetansekreivjande funksjoner. Ut frå ei slik tilnærming meiner Agenda at det kan tenkjast at det veks fram tre typar kommunar:

- (1) A-kommunar med ei utvida oppgåveportefølje. Her inngår landets storbyar og eventuelt andre store kommunar.
- (2) B-kommunar med same oppgåveportefølje som dagens generalistkommunar.
- (3) C-kommunar med færre oppgåver. Her inngår kommunar i uttynningssamfunn og de ufrivillige små kommunane.

KS har også liknande tankar om oppgåvedifferensiering. KS sentralstyre og landsstyre handsamar den 22 og 23 mai i år det som skal vere KS sin plattform for forvaltningsreforma. I spørsmålet om oppgåver slår ein i vedtaksframlegget fast at regionane og kommunane skal vere generalistorgan med et breitt oppgåveansvar. Samstundes seier ein at reforma likevel må kunne opne opp for at oppgåver som region eller stat har ansvaret for, ved avtale kan ivareta av ein eller fleire kommunar, og at oppgåver som kommunen har ansvaret for kan ivareta av regionen etter avtale.

6.3 Sannsynlege utfall av forvaltningsreforma

6.3.1 Eit styrkja regionalt forvaltningsnivå

Forvaltningsreforma vil gje oss ”større og sterkare” regionar frå 2010. Det folkevalde regionale nivået vil truleg særskilt få meir innverknad og større ansvar som regional utviklingsaktør. Dette er også det meste interessante og relevante for kommunane og spørsmålet om kommunestruktur. Spørsmålet er kva for oppgåver regionane blir tilført, og kor mange det blir av dei.

Aktuelle oppgåver

Soria Moria-erklæringa er ikkje konkret om oppgåver. I dei tre regjeringspartia sine partiprogram går dei noko lenger med å konkretisere kva for ansvar eit nytt regionalnivå bør ha. Arbeiderpartiet skriv der at regionane skal ha ”*et helhetlig regionalt ansvar på områder som samferdsel, nærings-, kyst- og bygdeutvikling, kultur, regionale landbruks- og miljøoppgaver, videregående opplæring, innovasjon og internasjonalisering*”. SV ønskjer at ”*Oppgaver knyttet til regional utvikling, opplæring, kultur, helse, samferdsel, miljøforvaltning og planlegging bør ivaretas av et regionalt folkevalgt nivå*.” Senterpartiet går lengst og foreslår mellom anna at fylkesmannen si miljøavdeling, landbruksavdeling og regional arealdisponering, ansvaret for regional samordning og planlegging, i tillegg til prioritering av fylkesvegar og riksvegar blir den nye regionen sitt ansvar. Dei foreslår også at Innovasjon Noreg, delar av A-etat sitt ansvar for arbeidsmarknadstiltak og andre statlege næringsretta tiltak blir lagt inn under regional folkevald styring.

Dette peiker fram mot at regionen truleg kan få eit samla ansvar for bygdeutviklings-, nærings- og innovasjonspolitikken på regionalt nivå. Det vil då vere naturleg å bygge vidare på, og forsterke det arbeidet som har vore gjort med å styrka fylkeskommunen si rolle som tilretteleggar for næringsutvikling. Det inneber fleire oppgåver og meir ansvar.

Fortrinnsvis ved å overta det som i dag er regionalt statlege ansvarsområde på feltet. Fleire oppgåver og ansvarsområde er aktuelle, og utfallet av denne "fordelingskampen" er sjølvstundt uvisst. I tillegg til Soria Moria-erklæringa og partia sine program kan kanskje KS sitt framlegg til løysing gje oss ein peikepinn på kva eit slikt samla ansvar kan innebere. KS legg som føresetnad for eit samla ansvar for bygdeutviklings-, nærings- og innovasjonspolitikken på regionalt nivå. at dei nye regionane ved sida av noverande fylkeskommunale oppgåver innanfor tilrettelegging for næringsutvikling, skal ha ansvaret for følgjande oppgåver:

- Innovasjon Noreg sine distriktskontor sine verkemiddel og faglege apparat
- Fylkesmannen si landbruksavdeling, inkludert verkemiddel til regionalt innretta bygdeutviklingstiltak
- Kompetansemidlar retta mot bedrifter og arbeidssøkande som i dag er lagt til Aetat
- Ressursar som vert forvalta sentralt av departementa, og som krev ei regional tilpassing og samordning
- Regionane si innverknad over SIVA sin verkemiddelbruk og Noregs forskingsråd sine program av betydning for regional innovasjon og vekstkraft styrkes vesentlig, dvs. forvalte program og tiltak på vegne av disse institusjonane.

I tilknytning til dette er det truleg at regionen også kan få eit styrkt ansvar for den heilskaplege utviklingsorienterte samfunnsplanlegginga på regionalt nivå. Overordna samfunns- og arealplanlegging er nært knytt til regional utvikling. Det kan gje fylkes(region)planen ein sterkare status enn den har i dag, ved at den legg klarare føringar for kommunane og staten si verksemd.

Samferdsel er eit anna felt ein kan kople til det regionale utviklings- og planleggingsansvaret. Dette er også eit felt regjeringspartia nemner som aktuelt for det nye regionalnivået. Fylkeskommunen har i dag oppgåver knytt til kollektivtransport og fylkesvegar. Ei løysing kan vere å gje den nye regionen ein styrka rolle i partnarskapet med andre statlege aktørar, og med det auka innverknad over infrastruktur og samferdsel i sin region. Men ein kan også, som KS ønskjer gå i retning av å gje regionen eit samla ansvar for heile samferdselspolitikken på regionalt nivå. Det kan bety ansvaret for riksvegar og tilhøyrande ferjestrekningar, med unntak av stamvegar, ansvaret for kjøp av persontrafikk på jernbane for regionale ruter, og for kjøp av regionale flyruter, transportknutepunkt, flyplassar. Konsekvensen vil då vere at Statens vegvesen sine fem regionkontor med fag- og planapparat knytt til vegar vert lagt under de folkestyrte regionane.

Også miljø er eit ansvarsområde som gjerne bør sjåast i samanheng med regionalt utviklingsarbeid. Dei såkalla "regionalistane" har også lenge hevda at dette er ei oppgåve som krev politisk skjønn, og at fylkesmannens ansvar difor av den grunn må overførast eit folkevald nivå. Det betyr også at regionane ved sida av noverande fylkeskommunale oppgåver innanfor kulturminnevernet kan få ansvaret for miljøvernoppgåvene som i dag er tillagt fylkesmannen.

Inndeling

Størrelsen på regionane, og kor mange dei blir i talet heng saman med oppgåvetildelinga. Dersom regionane skal gjerast vesentleg større enn i dag, og kanskje halverast i talet, må dei også få tildelt vesentleg makt og viktige oppgåver. Samstundes har kommunalministeren ved fleire høve presisert at det ikkje er noko mål for hennar parti at regionane skal være størst mulig. Ho er opptatt av at reforma ikkje skal føre til sentralisering internt i regionane, og presiserer at det er ein reform for desentralisering og demokratisering. (Aftenposten, 11/4 2006). Det indikerer at regjeringa, og særskilt kommunalministeren, er noko skeptisk til for store regionar av frykt for sentralisering. Dersom ein ikkje tilfører regionane nye oppgåver som krev at dei vert vesentleg større kan vi difor ende med mindre justeringar i dagens grenser. Det kan gje eit tal som er langt høgare enn KS si tilråding om 7-9 regionar.

For Hardangerkommunane er eventuelle inndelingsendringar i eige område det mest relevante. Slik vi ser det er det tre alternativ: .

- a) Hordaland som i dag,
- b) Hordaland og Sogn og Fjordane
- c) Hordaland, Rogaland (størsteparten), Sogn og Fjordane (og eventuelt sørlege delar av Møre og Romsdal).

Alternativ a) er truleg berre aktuelt dersom ein ikkje tilfører regionen vesentlege nye oppgåver. Alternativ b) kan ein sjå for seg både i eit tilfelle der det vert tilført lite nytt, og i eit tilfelle der regionen faktisk får meir ansvar og tyngre oppgåver. Regjeringa kan då nytta omsynet til desentralisering som argument for å halde Stavanger og Bergen i kvar sin region. Ei samlinga av alle dei tre vestlandsfylka (alternativ c) er truleg berre realistisk dersom regionane blir vesentleg sterkare enn dagens fylkeskommune. I tillegg taler Stavanger sin motstand til ei slik løysing, og kommunalministeren sin nemnde skepsis til sentralisering mot ein Vestlandsregion.

Vår vurdering er ei samanslutning av Hordland og Sogn og Fjordane er det mest trulege utfallet. Med å inkludere dei 105 000 innbyggjarane frå Sogn og Fjordane i regionen får den om lag 550 000 innbyggjarar. Det vil bli 26 nye kommunar i den nye regionen, der eit stort fleirtal av dei er små kommunar målt i innbyggartal. Totalt sett vil det med det vere 59 kommunar i regionen.

6.3.2 Nye oppgåver og eit differensiert system

Kva så med nye kommunale oppgåver? Og vil det bli opna for ei oppmjuking av dagens generalistkommunesystem?

Det er lite truleg at vi kommunane generelt får fleire og tyngre oppgåver utan at vi får vesentlege endringar i kommunestrukturen. Dei siste ti åra har kommunane fått stadig fleire oppgåver og meir ansvar på fleire områder. Sentrale styresmaketer stiller også strengare krav til utføringa av oppgåveløysinga, samstundes som innbyggjarane sine forventningar til tenestene er høgare. Det er difor i dag utfordrande nok for mange av dei minste kommunane å levere tenester med tilfredstillande kvalitet, og gjennomføre oppgåvene i tråd med krava. Kommunalministeren har også gjort det klart at forvaltningsreforma ikkje vil gje nye, store oppgåver til kommunane. Ho peiker på at skal ein overføre større oppgåver, så betyr det større kommunar, og syner til at det ikkje vil vere i tråd med målet om å oppretthalde ein finmaska kommunestruktur (Aftenposten, 11/4 2006). Regjeringa og kommunalministeren

vil truleg prioritere arbeidet med å gje kommunane auka handlingsrom og fleksibilitet i oppgåveløyinga framom fleire oppgåver.

KS har på si side peikt på at forvaltningsreforma også må gjelde det kommunale nivået, utan at dei er konkrete på kva aktuelle oppgåver som kan desentraliserast til alle kommunane. Dei har også lansert oppgåvedifferensiering som eit alternativ. Evalueringa av forsøka som er gjennomført med å gje kommunar fleire oppgåver stadfester på den eine sida at det er eit potensial for desentralisering og lokal samordning av fleire oppgåver på kommunalt nivå, samstundes som differensiering kan reise praktiske og prinsipielle problem.

Regjeringa vil truleg opne for fleire forsøk med å la kommunar eller interkommunale samarbeidsløysingar ta seg av regionale eller statlege oppgåver. Det vil gje eit breiare erfaringsgrunnlag for å vurdere konsekvensane av å mjuke opp generalistkommunesystemet. På bakgrunn av dette kan det truleg på litt lengre sikt vere aktuelt å tildele einskildoppgåver til nokre kommunar, utan at ein gjennomfører det for alle kommunar.

6.4 Korleis påverkar dette kommunane i Hardanger?

6.4.1 Konsekvensar av eit styrka regionalt folkevald nivå

Når regionen får ansvaret for fleire verkemiddel og programområde for innovasjon og utvikling vil dei vil vere svært viktig for kommunane i Hardanger å kome i inntak med det regionale utviklingsarbeidet.

Regionen si nye rolle gjer at ein truleg i enda større grad baserer seg på partnerskapsavtalar med kommunane. Med eit større regionalt apparat og eit større geografisk ansvarsområde blir det truleg meir krevjande for kommunane å vere ein medspelar og partner overfor regionen. Som i dag vil kommunane vere avhengige av kompetanse og ressursar til denne typen arbeid for oppnå resultat og uttelling hos regionen.

Vår vurdering er at dei minste kommunane i Hardanger vil ha vanskar med å nå opp her. For å kunne vere ein likeverdig partner må kommunane i Hardanger samla seg om ein felles strategi, og i størst mogeleg grad samla den kompetansen og dei ressursane dei har tilgjengeleg på dette området. Det vil gje eit betre grunnlag for å vere ein aktiv medspelar ovanfor regionen, og dermed auka sjansane for å ta del i utviklingsarbeidet i regionen. Ei slik samling vil sjølv sagt vere lettast å få til ved at kommunane sluttar seg saman, men kan også skje i regi av regionrådet. Kommunane må då truleg vere villige til å delegere eit større ansvar til regionrådet slik at det har handlingsrom til å vere ein aktiv partner ovanfor fylkeskommunen. I tillegg må det leggest inn betydeleg meir ressursar i regionrådsarbeidet enn tilfellet er i dag i Hardanger.

Når det gjeld inndeling vil det uansett, med eller utan Rogaland, vere auka konkurranse om ressursar og prioritet i regionen. Det blir for det første fleire kommunar å "kjempe mot" med omsyn til ressursar og merksemd. I tillegg kjem det at mange av dei nye kommunane frå Sogn og Fjordane, er i same kategori som Hardangerkommunane. Dei er i utgangspunktet små kommunar målt i folketal, og har ei negativ befolkningsutvikling. Det gjer at den nye regionen vil ha fleire områder av kommunar som vil trenge hjelp til å skape vekst og

utvikling for å auka folketalet. Dette kan gjere det vanskelegare for kommunane i Hardanger å nå opp i prioriteringsdiskusjonen i regionen. Det er også eit argument for at Hardangerkommunane har mykje å tene på å stå samla, i ein eller annan form.

6.4.2 Desentralisering av oppgåver og generalistkommunesystemet

Det er lite truleg med ei vesentleg desentralisering av oppgåver til kommunane i tida frametter. Eventuelle endringar kan snarare gå andre vegen, dvs. at dei minste kommunane "mister" einskilte oppgåver.

Dei aller minste kommunane i Hardanger, og andre stader i landet slit i dag med å løyse nokre av dei oppgåvene der krava til stordrift og spesialkompetanse er størst. Løysinga for stadig fleire av dei små kommunane er interkommunalt samarbeid. Regjeringa opnar no også for "*en mer hensiktsmessig lovregulering av interkommunalt samarbeid om kommunale kjerneoppgaver*". KRD legg våren 2006 fram ein odelstingsproposisjon med forslag om ein ny vertskommunemodell. Vertskommunesamarbeid inneber at kommunane kan overlata oppgåver og avgjerslemynde til ein annen kommune (vertskommunen). Det vil gje mogelegheit til å bygge opp større fagmiljø i områder av landet kor den einskilte kommune kvar for seg kan ha vanskeleg for å etablere den type kompetanse det er krav til. Det vil truleg vere svært nyttig i mange av dei små kommunane, og dempe behovet for å vurdere å ta oppgåver frå tynt folka kommunar.

Men for kommunar som etter kvart får ein stadig større del oppgåveportefølje si løyst ved interkommunalt samarbeid vil det framleis vere betydelege styringsutfordringar. Samdstundes har interkommunale løysingar også klare demokratiske svakheitar. Kommunen sine politikarane gjer frå seg noko av styringa med tenestene når ein overlet dei til eit interkommunalt samarbeid eller ein annan kommune å utføre oppgåva. Det er også eit spørsmål om kor langt det er føremålstenleg å gå i denne typen fragmentering og oppsplitting i kommunane si oppgaveløysing. Det at ein må ty til andre kommunar på stadig fleire områder gir ein indikasjon på at (befolknings)grunnlaget for ei kommune, med dei krava vi stiller til denne i dag, strengt tatt ikkje er tilstades.

For fleire av dei minste kommunane i Hardanger vil dette på sikt vere ei høgst relevant problemstilling. Framskrivningar av befolkningsutviklinga i regionen er slett ikkje lystig lesing. Befolkningsgrunnlaget og alderssamansetninga i Jondal og Granvin gir t.d. ein indikasjon på at ein truleg gradvis vil få store problem med å oppfylle krava som vert stilt til ein kommune. Dersom dette er noko som vert gjeldande for eit betydeleg tal kommunar også andre stadar i landet, bl.a. som ein følgje av mangel på kommuneforstørringar, er kanskje ikkje eit system differensiering i a , b og c kommunar så langt unna.

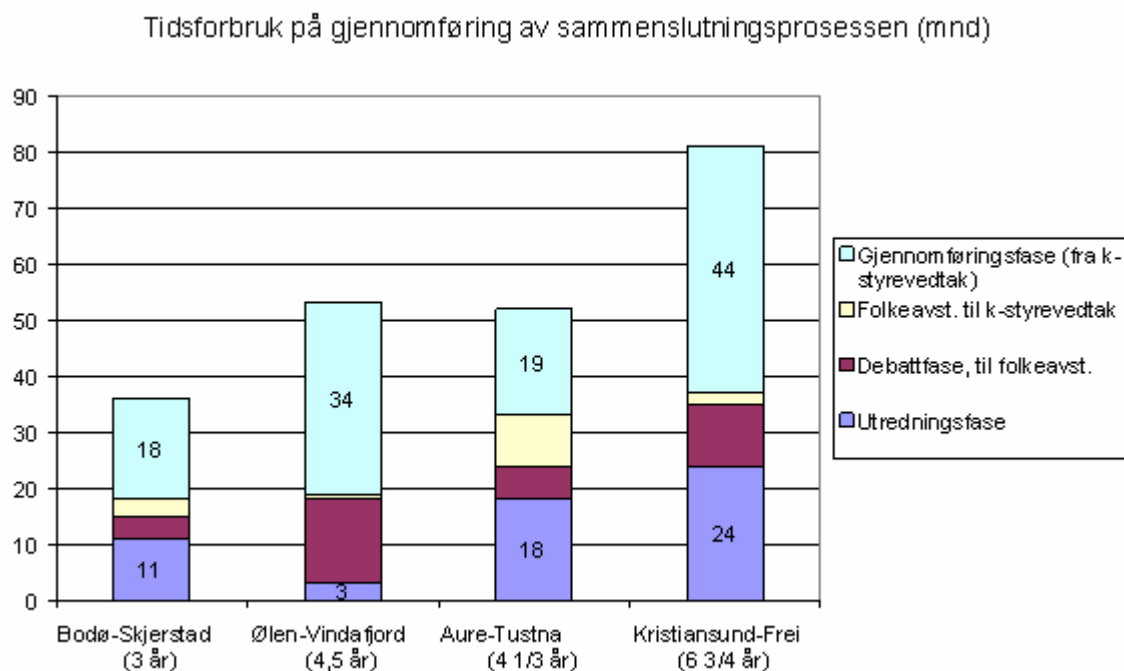
7 PROSESS FRÅ UTGREIING TIL SAMANSLUTNING

7.1 Innleiing

Ei tilråding i følgjevalueringa frå kommunesamanslutningane gjennomført i perioden 2004-2006²⁴, er så tidleg som mogeleg å lage ei framdriftsplan for heile samanslutningsprosessen. Plana kan gjerne være grovmaska. Føremålet med plana er fyst og frems å skaffe seg eit styringsinstrument som ein kan navigere og justere seg inn etter viss noko oppstår undervegs i perioden.

For å skaffe seg god oversikt, bør framdriftsplana for ei eventuell samanslutning mellom kommunane i Hardanger innehalde alle trinna i ei samanslutning. Dette sjølv om kommunane kan velje å stopp arbeidet før det kjem så langt som til ei samanslutning.

7.2 Erfaringar frå andre kommunesamanslutningar



Figur 21: Tidsbruk i samband med kommunesamanslutning. Kjelde. Asplan Viak og Tmf (2006).

Før vi i neste avsnitt set opp ei framdriftsplan for den vidare prosessen for dei to inndelingsalternativa i Hardanger, vil vi vise ei oversikt for kor lang tid som er gått med i dei ulike fasane for dei fire samanslutningane som er vedtekne i perioden 2004-2006. Tala i søylene

²⁴ Jf. "Å bygge en kommune – erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger", Asplan Viak og Telemarkforskning, mars 2006.

vise til talet på månader som har gått med. Det er to viktige erfaringar ein kan lese av figuren:

- Det er høgst ulikt kor lang tid ein brukar på ei samanslutning. I Bodø/Skjerstad tok det om lag tre år frå ein starta å utgreie fordelane og ulempene, til samanslutninga var gjennomført. I Frei/Kristiansund er det lagt opp til å bruke nesten sju år.
- I alle desse kommunane har ein brukt lengst tid på **gjennomføringsfasa**. Erfaringane viser at ein bør planleggje denne fasa nøye.

Vidare viser erfaringane at gjennomføring av kommunesamanslutning tar den tid ein har til rådighet. I Bodø/Skjerstad brukte dei 1,5 år frå vedtak om samanslutning var gjort til den nye kommunen var i drift som ein kommune. Noko særleg raskare enn dette trur vi ikkje er mogeleg. I Frei/Kristiansund har dei lagt opp til å bruke fire år på gjennomføringsfasa, og per mars 2006 var dei midvegs i perioden. Dei har gjort eit grundig arbeid med førebuinga. Utfordringa er at dei no etter kvart er slitne, samtidig som dei fleste av avgjerslene ikkje er gjort.

Omtrent 2-2,5 år frå kommunestyrevedtak til formell samanslutningsdato ser difor under normale høve ut til å vere ei fornuftig veging mellom naudsynte prosessar og involvering, samtidig som ein har eit tempo som held engasjementet oppe.

7.3 Forslag til framdrift for Hardangerkommunane

I tabellen under har vi sett opp eit forslag til prosess frå utgreiing til samanslutning. Plana er tenkt som eit grunnlag for diskusjon, og ho må sjølvstøtt justerast etterkvart som kommunane vel korleis dei vil gjennomføre prosessen.

	Fasar	Innhald	Periode	Varigheit
0	Sonderingsfasa	KS-prosjektet for Hordaland, avklaring av inndelingsalternativ	Til 2006	
1	Utgreiingsfasa		2006	1 år
		Etablere arbeidsutval på tvers av kommunane		
		Utgreiinga til Asplan Analyse	Mars-juni 2006	
		Handsaming og vedtak i kommunestyre/heradstyre	August 2006	
2	Debattfasa		H2006-V 2007	½ -1 år
		Intensjonsavtale for ein ny felles kommune: målsetjing, val av kommunesenter, funksjonar i kommunesenteret, kommunenamn, prinsipp for organisering, tilsette	Hausten 2006	
		Handsaming i kommune-/heradstyre. Viss vidare prosess; folkeavstemning?	Des 2006	
		Informasjonsstrategi; tilsette og innbyggjarar (Fakta og kva arena dette skal formidlast på)		
		Innbyggjarhøyring, for eksempel folkerøysting	V 2007	
		Vedtak i kommune/heradstyre	V 2007	
		<u>Kommuneval 2007</u>		
3	Gjennomføringsfasa	Frå vedtak til formell samanslutning	V 2007-H 2009	2–2,5 år
		Felles kommune-/heradstyremøte		
		Handsaming i KRD, kongeleg res.		
		Søke KRD om økonomisk støtte		
		Etablere fellesnemnd med vide fullmakter, få på plass prosjektleiar og –organisasjon		
		Etablere ei realistisk tids- og handlingsplan for gjennomføring		
		Prosjektleiar må skaffe oversikt over alle praktiske, tekniske og politiske spørsmål ifm. samanslutninga		
		Kommunestyra må vedta felles reglar, vedtekte etc.		
		God kommunikasjon med tilsette heile vegen		
4	Driftsfasa	Etter full samanslutning	T d 1.1.2010	

Vi vil tilråde at ein brukar om lag ½ - 1 år på utgreiingsfasa, omtrent det same tidsbruken på debattfasa, og om lag 2- 2 1/2 år på gjennomføringsfasa.

Om ein rekk det bør ei eventuell innbyggjarhøyring bli gjennomført i god tid før neste kommuneval. Dette grunngjev vi med at det vil vere ein fordel om ei slik høyring er klar før valkampen i samband med neste kommuneval, slik at ein veit kva rolle dei nye kommunesty-rerepresentantane skal ha. I tillegg er kommunane no godt i gang med arbeidet, og slik sett vil det tidsmessig passe med ei folkeavstemning allereie neste vår.

Ein informasjonsstrategi bør utarbeidast når kommunestyra eventuelt har vedteke at dei ynskjer å gå vidare (desember 2006). Viktige faktorar i ein slik strategi vil vere kva kanalar som bør brukast og kva for fakta som er viktig å formidle. Eksempel på arena og kanalar er folkemøte, opprette eiga side på kommunane sine internettsider, informere om intensjonsav-tala, brev frå ordførarane til innbyggjarane om kva ein kan oppnå i ein samanslutta kommu-ne, innbyggjaravis, artiklar og intervju i lokale- og regionale aviser. Sist med ikkje minst vil det vere viktig å informere dei tilsette. Erfaringar frå andre samanslutningsprosessar er at dei tilsette vil ha eit stort behov for informasjon undervegs i dei ulike fasane.

Med omsyn til kva fakta som er viktig å legge vekt på i debattfasa, bør det tilpassast dei enkelte gruppene (næringsliv, unge, eldre med vidare). Målet og utfordringa vil vere å få godt fram konsekvensane av dei ulike utgreiingsalternativa.

I evalueringa²⁵ frå prosessen i Valdres er det gjeve følgjande råd til andre kommunar som vurderar ny kommunestruktur:

- Kommunepolitikarane må gjerast ansvarlege ved at viktige avgjersle og vedtak i samanslutningsprosessen vert forankra i kommunestyra/heradstyra.
- Prosessen bør vere trinnvis. Dette medføre med anna at ein ikkje på eit tidleg tids-punkt bør seie at det skal gjennomførast folkeavstemning på eit bestemt tidspunkt.
- For å gje prosessen størst mogeleg legitimitet er det viktig å involvere flest mogeleg til å delta aktivt i debatten og vere synelege med standpunkt.
- Prosessen bør gjennomførast innafor ein kommunestyreperiode. Dette vil sikre at det er eit kommunestyre/heradstyre som har ansvar for å gjennomføre heile prosessen.
- Eit opplegg for informasjon må vere forankra politisk. Dette vil seie at det vert disku-tert og vedteke i kommunestyret/heradstyret.
- Ordførarar og rådmenn må ha ein sentral plass i samanslutningsprosessen. Det er likevel hensiktsmessig at gjennomføringa vert leia av andre.
- Konsekvensane av ei samanslutning bør kome fram så godt det lar seg gjere, og ein bør skissere ein organisasjonsmodell for ein ny kommune som også er politisk for-ankra.
- Så konkret som mogeleg bør ein vise korleis tenestetilbodet vert betre på kort og lang sikt som følgje av auka inntekter gjennom inntektssystemet, og reduserte kostnader til administrative tenester.

²⁵ Jf. ”Den vanskelige dialogen – om innbyggerhøyring og evaluering av forsøket på kommunesammenslut-ning Valdres 2004”, Telemarksforskning-Bø, Rapport nr 224 2005.

- Det er viktig å skape godt engasjement i prosessen. Det bør vere eit breitt opplegg for informasjons- og høyringsprosessen (informasjonsfoldarar, lokale media og folkemøte). Ein bør prøve å legge opp prosessen slik at det blir ein best mogeleg dialog mellom dei som er for og dei som er imot samanslutning.
- Sentrale myndigheitar bør vere fleksible med omsyn til kva dei økonomiske ”gulrøtene” kan brukast til . Nye oppgåve og arbeidsplassar er truleg meir attraktive enn reine pengar. Staten bør vurdere om det er aktuelt å nytte næringspolitiske tiltak på linje med økonomiske gulrøter.
- Konsekvensane av å fortsetje som egne kommunar (0-alternativet) bør vere så klart som mogeleg. Det bør kome fram kva utfordringar og mogelegheiter dei små kommunane står framfor, og kva konsekvensar det vil ha om ein vel å fortsetje som liten kommune.

8 KONKLUSJONAR

I dette avsluttande kapittelet samanfattar vi kort viktige konklusjonar frå analysane i denne utgreiinga, og drøftar ulike styrker og svakheiter ved dei to alternativa til kommunesamanlutning.

8.1 Trekommunealternativet

Styrker:

- Trekommunealternativet vil ha rundt 12.000 innbyggjarar. Generelt vil dette gje betre moglegheiter for å drive samfunnsutvikling og tenesteyting enn i kommunar med langt færre innbyggjarar. Spesielt vil dette kunne gje innbyggjarane i Jondal tilgang på betre teneste innan eigen kommune. Med framleis nedgang i folketalet vil kommunar kunne kome under 1000 innbyggjarar og kunne falle under ”kritisk storleik” i forhold til framtidige krav til bemanning og kompetanse.
- Ei ny kommuneinndeling vil ikkje i seg sjølv snu den negative folketalsutviklinga. Ein større kommune vil likevel kunne bruke sin samla kompetanse til å gje meir kraft i næringsarbeidet, som gjennom nye arbeidsplassar kan få positiv verknad på folketalsutviklinga.
- I forhold til nye større regionar vil auka folketal gjere kommunen meir synleg. Ein større kommune vil også kunne verte ein sterkare aktør innan til dømes samferdsel og næringsutvikling enn det kommunane er i dag.
- Regionsenteret Odda vil vere det udiskutable kommunesenteret. Eit sterkt kommune- og regionsenter vil vere viktig for både den nye kommunen og heile Hardangerregionen. Etter vår vurdering vil ein ny kommune gje Odda by/tettstad nye og viktige vekstimpulsar utover dei arbeidsplassane som vert flytta hit frå dei andre kommunesentra Jondal og Ullensvang.
- Føresett bygging av Jondalstunnelen vil Jondal og Ullensvang i hovudtrekka vere eit naturleg geografisk omland rundt Odda, som gjev ei naturleg avgrensing av den nye kommunen. Avstandane til kommunesenteret vil være større enn i dag for ein del av innbyggjarane, men likevel ganske overkommelege. Ein del innbyggjarar i Ullensvang vil få kortare reiseveg til Odda enn dei i dag har til Kinsarvik.
- Ein stor del av innbyggjarane bur i tettstadane. Dette vil gjere det overkommeleg for den nye kommunen å organisere dei ”smale tenesta” slik at dei fleste innbyggjarar framleis vil ha god nok tilgjenge til dei. Godt utbygde servicekontor i dei tidlegare kommunesentra har vist seg å være nyttig for å få dette til. I tillegg kan ein lage løysingar med utedagar m v for enkelte teneste, som noko kommunar også har i dag.
- I ein felles kommune kan ein samle ressursar og kompetanse som i dag er fordelt på tre kommunar. På ein del område er dette allereie gjort i samband med interkommunale samarbeid, for andre er det ikkje gjort.

- Det er knytt betydelege stordriftsfordelar til utgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter. Samanlikna med Oddas nivå i dag vil dette vere rundt 1,5-2 mill kr, mens det samanlikna med landsgjennomsnittet med kommunar av om lag same folketal som den nye kommunen får, vil vere rundt 20 mill kr. Vi anslår difor dette potensialet å vere ein plass mellom desse tala. Utgiftsnivået vil i praksis avhenge av ei rekke val av t d organisering m v som den nye kommunen vil måtte gjere.
- Ein større kommune vil ha eit større saksfelt som kan gjere det meir spennande å vere politiskar. Som nemnt allereie, gjev trekommunealternativet eit godt grunnlag for felles politisk styring av ein naturleg kommuneining. Ut frå ein tankegang om større folketal og fleire innbyggjarar per folkevalt, vil det vere eit mindre problem med inhabilitet i den politiske sakshandsaminga.

Svakheiter:

- Slik inntektssystemet er i dag vil kommunen truleg få reduserte rammeoverføringar frå staten på sikt, kanskje opp mot 10-15 mill kr årleg. På kort sikt vil kommunen få ein årleg gevinst samanlikna med om dei held fram som sjølvstendige kommunar, sjølv utan at gevinsten frå avstandskriteria er rekna inn. Reduksjonen i statlege rammeoverføringar på 10-15 mill kroner, vil medføre at kommunane må spare inn tilsvarende på utgiftssida for å kome ut på same nivå som i dag. Det meste av dette må ein rekne med å spare innan administrasjon og styring.
- Auka avstand mellom innbyggjarar og dei folkevalde. Vallova gjev heller ingen garanti for geografisk representasjon frå alle dele av den nye kommunen. Dette vert opp til partia å ordne gjennom sine nominasjonar.
- Innsparing av administrasjon gjev tap av arbeidsplassar i ”dei gamle kommunesentra”, Jondal og Ullensvang (Kinsarvik). Kor mange dette vil dreia seg om avheng med anna av korleis den nye kommunen vert organisert.
- Ulik identitet med bakgrunn i mellom anna ulik næringsstruktur. Identitetsmessig avstand mellom jordbruksbygdene i Jondal og Ullensvang og industristaden Odda. Folk i dei nordre delane av Ullensvang føler seg kan hende nærare knytt mot t Eidfjord, som dei har vore i same kommune som tidlegare, samt mot regionsenteret Voss.

Som hovudkonklusjon meiner vi at 3-kommunealternativet vil vere eit levedyktig og framtidsretta kommunealternativ for den sørlege delen av Hardanger. Vi stiller eit lite spørsmål om det kan vere i tidlegaste laget for å foreslå dette alternativet no? Til dømes er vi uvisse på om det i dag vil vere naturleg for innbyggjarane i Jondal å drøfta ei slik utvikling, så lenge Jondalstunnelen ikkje er bygd og ein ikkje har tilpassa seg dei nye kommunikasjonane. Men samanslutninga av Aure og Tustna i Møre og Romsdal syner likevel at ei kommunesamanslutning er mogeleg å gjennomføre før ny vegforbindelse er på plass (sjå Asplan Viak/Telemarksforsking 2006).

Ein mogleg variant av 3-kommunealternativet kan også vere å dela Ullensvang slik at dei nordlege områda (t d frå Kinsarvik) går saman med Eidfjord. Ein bør her òg sjå nærare på om den delen av Ullensvang som ligg på Oksenhalvøya bør overførast til Ulvik eller eventuelt Granvin.

8.2 Firekommunealternativet

Styrker:

- Firekommunealternativet vil få rundt 6.600 innbyggjarar. Dette generelt gjev betre moglegheiter for å drive samfunnsutvikling og tenesteyting enn kommunar med færre innbyggjarar. Spesielt vil dette kunne gje innbyggjarane i Granvin, Ulvik og Eidfjord tilgong på betre teneste innan eigen kommune. Nedgongen i folketalet mest truleg halde fram og Eidfjord, Ulvik og Granvin vil kome godt under 1000 innbyggjarar. Dette kan vere under "kritisk storleik" i forhold til framtidige krav til bemanning og kompetanse.
- I forhold til nye større regionar vil auka folketal gjere kommunen meir synleg. Ein større kommune vil også kunne verte ein sterkare aktør innan til dømes samferdsel og næringsutvikling enn dagens kommunar. Det er likevel ikkje sølvsagt at dette vil snu den negative folketalsutviklinga.
- Firekommunealternativet vil vere godt bunde saman kommunikasjonsmessig når Hardangerbrua kjem på plass, med unnatak av vestsida av Ullensvang, sjå nedanfor.
- Dei små tenestene som i dag berre har 1-2 stillingar eller mindre i kvar kommune, vil verte samla i eitt fagmiljø i staden for å vere spreidd på små stillingsbrøkar mellom kommunane. Dette vil kunne vere positivt for arbeidsmiljø, rekruttering og med omsyn på å halde på viktig fagkompetanse. Dette vil også gje innbyggjarane auka valfridom.
- Det er knytt betydelege stordriftsfordelar til utgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter. Samanlikna med både Ullensvang og Odda sitt nivå i dag vil dette vere mellom 14-18 mill kr, mens det samanlikna med landsgjennomsnittet med kommunar av om lag same folketal som den nye kommunen får vil vere enda noko høgare. Det store innsparingspotensialet har både samheng med at kommunane har smådriftsulempe, men også at Eidfjord og kanskje Ulvik har romsleg økonomi. Utgiftsnivået i ein ny kommune vil avhenge av ei rekke val av til dømes organisering m v som den nye kommunen vil måtte gjere.

Svakheiter:

- Den største svakheita ved firekommunealternativet er at det manglar eit klart kommunesenter. Valet vil stå mellom Eidfjord og Kinsarvik, begge med kunn 5-600 innbyggjarar, og dei vil begge verte svært utsett for auka handelslekkasje til regionsenteret Voss når Hardangerbrua og utbetringane på Rv 13 Granvin-Voss om få år er på plass.
- Med lettare kommunikasjonar mot Voss er det å vente at innbyggjarane i heile området over tid i større grad vil knytte seg nærmare mot Voss. Spesielt gjeld dette Granvin, som får ei reisetid til Voss på rundt 20 min.
- Vestsida av Ullensvang har best kommunikasjonar til Odda og vil verte ein utkant i den nye kommunen, særleg om kommunesenteret vert i Eidfjord.

- Kommunen blir stor og vil ha mykje spreidd busetjing. Dette vil gjere det krevjande å drive tenesteproduksjon. Til dømes innafør sosialtenestene kan det vere problem for klientar utan egen bil å nå til sosialkontoret. Noko av dette kan avhjelpast med godt utbygde servicekontor, men ikkje alle delar av tenesta vil kunne plasseras der. Eit anna døme er at det kan bli vanskeleg å få til ei felles legevaktordning for den nye kommunen der også vestsida av Ullensvang kommune inngår.
- Slik inntektssystemet er i dag vil ein i ein ny felles kommune mest sannsynleg få ein auke i dei årlege statlege overføringane. Etter 15 år når inndelingstilskotet er vekke, vil den nye kommunen sitje igjen med mellom 10-20 mill kroner mindre i statlege rammeoverføringar samanlikna med om ein held fram som fire sjølvstendige kommunar. Eit bortfall av statlege rammeoverføringar på 10-20 mill kroner, vil medføre at kommunane må spare inn tilsvarende på utgiftssida for å kome ut på same nivå som i dag. Det meste av dette må ein rekne med å spare innan administrasjon og styring. Inntektssystemet er i stadig endring, slik at desse tala kan forandre seg om nokre år.
- Innsparing av administrasjon gjev tap av arbeidsplassar lokalt. Dette vil særleg råka dei eksisterande kommunesentra som ikkje blir valt som nytt kommunesenter. Kor mange dette vil dreia seg om avheng m a av korleis den nye kommunen vert organisert.

Som hovudkonklusjon meiner vi at firekommunealternativet ikkje vil vere eit levedyktig og framtidsretta kommunealternativ for den nordre delen av Hardanger. Viktige årsaker til dette er mangelen på eit klart og sterkt kommunesenter, og at den vestre delen av Ullensvang ikkje vil henge naturleg saman med resten av ein slik kommune. Vi trur også at såra etter oppløysinga av det omfattande interkommunale samarbeidet Granvin og Ulvik hadde om fleire sentrale stillingar, vil ta tid å lege. Kommunane har også svært ulik økonomi. Ein samanslutning vil med anna bety ei omfordeling frå dei rikaste kommunane til dei andre, og spørsmålet er om kommunestyra i Ulvik og Eidfjord er interessert i dette. Dei store kraftinntektene til desse kommunane gjer at sjølv med sviktande folketal, kan dei kjøpe tenester dei treng av sine nabokommunar.

Vil så Granvin søkje seg mot Voss? Ei eiga utgreiing vert gjort om dette, og vi skal ikkje forskottere utfallet av denne prosessen. Men etter våre vurderingar kan både Granvin sin reduksjon i folketalet og svake økonomi, samt klare forbetringar i vegforbindelsen mot Voss om få år, peike i ei slik retning.

ooOOOoo

VEDLEGG

I tabellane under følgjer ei oversikt over interkommunalt samarbeid kvar av kommunane er med i. Oversiktene viser stort sett dei formelle samarbeida. I tillegg er kommunane med i ulike fora i Hardangerregionen og ulike fagnettverk, som er mindre formelle.

Tabell 31: Interkommunale samarbeid som Granvin herad deltek i. Kjelde: Granvin herad

Sektor	Område/ innhald	Kommunar i samarbeidet
Helse/sosial	Barnevern - samarbeid	Granvin, Voss
	Interkommunalt lækjarvaktsamarbeid	Granvin, Voss, Ulvik
	Kjøp av 20 % sosialkurator, felles fagmøte	Granvin, Voss
	Kjøp av fagkompetanse/Gerica innan pl&oms	Granvin, Voss
Sku- le/barnehage	PPT – Kjøper teneste	Granvin, Voss m/fleire
	10 elevar frå Ullensvang går på Granvin barne- og ungdomsskule	Granvin, Ullensvang
Teknisk	Brannsjef (30%)	Granvin, Ulvik, Eidfjord
	Skogbrukssjef (40%kjøp)	Granvin, Ulvik
	Landbrukskonsulent (20%kjøp)	Granvin, Ulvik
	Indre Hordaland Miljøverk – medlemskap	Granvin, Voss, Eidfjord, Jondal, Ulvik, Ullensvang
	Kart/oppmåling (sal etter behov)	Granvin, Ulvik
	Vatn og avløp, driftsoperatør	Granvin, Ulvik
	Byggjesakshandsamar (kjøp 15%)	Granvin, Ulvik
Kultur	Kjøp og sal av stilling i musikk og kulturskulen	Granvin, Eidfjord
Næring	Hardangerråd - medlemskap	Regionråd i Hardanger
Andre	Stab: Skatterekneskap (40% kjøp)	Granvin, Voss
	Stab: Arkivansvarleg (20% kjøp)	Granvin, Ulvik
	Stab: IT-konsulent (20% kjøp)	Granvin, Ulvik
	IKT: Kjøper tenester til drift av server, tryggleik mm.	Granvin, Voss
	Samarbeid på skulesida om administrativt opplæring.	Hardanger og Voss
	Leiarutvikling: felles leiarprogram og - samlingar	Granvin og Voss
	Samarbeid mellom opplæringsansvarlege med omsyn til felles kurs for alle tilsette i kommunane	Hardanger unntatteke Kvam, og Voss

Tabell 32: Interkommunale samarbeid som Ulvik herad deltek i. Kjelde: Ulvik herad

Nr	Område	kommunar i samarbeidet	Lokalisering
1	Arkiv	Ulvik, Granvin	Ulvik
2	Interkommunalt arkiv	20 kommunar	Bergen
3	Landbruk	Ulvik, Granvin	Ulvik
4	Barnevern	Ulvik, Eidfjord, Ullensvang, Odda og Jondal	Odda
5	Brann	Ulvik, Granvin, Eidfjord	Ulvik
6	Renovasjon	IHM v/Voss, Granvin, Ulvik, Eidfjord, Ullensvang og Jondal	Voss
7	IT-drift	Ulvik, Granvin	Ulvik
8	IT-lønn	Ulvik, Odda	Odda
9	Revisjon	8-9 kommunar	Voss
10	Skjenkekontroll	7-8- kommunar	Kvam
11	PP-teneste	Eidfjord, Ullensvang, Ulvik, Granvin, Voss	Voss
12	Legevakt	Ulvik, Granvin Voss	Voss
13	Bedriftshelseteneste	Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Ganvin	Granvin
14	Innkjøpssamarbeid	Odda og Voss, ikkje oppretta formelt samarbeid	
15	Vann - vaktordning	Ulvik, Granvin, Eidfjord	Ulvik
16	Hardanger Folkemuseum, Hardanger Museum	Alle kommunar Hardanger	
17	Hardangerrådet	Alle kommunane i Hardanger	Ullensvang
18	Byggesakshandsaming og kart/oppmåling	Granvin	
19	Hardanger kulturråd	Alle kommunane i Hardanger	
20	Kompetanseutvikling i grunnskulen	Kommunane i Hardanger og Voss	
21	Skatteinnkrevjing	Ullensvang og Ulvik	
22	Veterinærvakt	Ulvik og Voss vest	
23	Indre Hardanger Kraftlag	Eidfjord, Ulvik og Ullensvang	
24	Driftsassistanse på vatn og avløp	Askøy, Eidfjord, Fusa, Kvinnherad, Bergen, Fjell, Gulen, Kvam, Jondal,	Bergen

		Lindås, Masfjorden, Meland, Modalen, Os, Osterøy, Radøy, Samnanger, Sunde, Ullensvang, Ulvik	
25	Alarm sentralen Brann Hordaland	Tysnes, Voss, Ullensvang, Granvin, Kvam, Jondal, Odda, Kvinnherad, Fusa, Eidfjord, Samnanger, Os, Austevoll, Askøy, Modalen, Radøy, Austrheim, Solund, Fjell og Sund, Vaksdal, Osterøy, Lindås og Meland, Fedje, Gulen	Bergen kommune
26	Akutt forureining	Samarbeid i Hardanger	

Tabell 33: Interkommunale samarbeid Eidfjord kommune deltek i. Kjelde: Eidfjord kommune

Nr	Område/Innhald	Kommunar i samarbeidet	Lokalisering
1	Hardanger barnevern		Odda
2	Sal 50 % barnevernsleiar til Ullensvang	Eidfjord/Ullensvang	
3	Kjøp 50 % stilling innan landsbruks-tenester frå Ullensvang	Eidfjord/Ullensvang	
4	Sal av 50 % byggesakshandsamar til Ullensvang	Eidfjord/Ullensvang	
5	Kjøp 30 % brannsjef frå Ulvik	Eidfjord/Ulvik/Granvin	
6	Sal 30 % stilling innan musikk- og kulturskulen til Granvin, og sal 25 % til Ulvik. Samstundes kjøper me 8 % musikkskulelærer frå Granvin.	Eidfjord/Ulvik/Granvin	
7	Kjøp PPT teneste	Eidfjord, Voss, Granvin, Ulvik, Aurland	Voss
8	Interkommunal skjenkekontroll		Kvam
9	IT – køyrer på server i Odda for administrative system – Acos Web sak, Agresso løn og personal ++		Odda
10	Revisjonen		
11	Miljøverket		
12	Hardangerrådet		

Tabell 34: Interkommunale samarbeid Ullensvang herad deltek i. Kjelde: Ullensvang herad

Nr	Område	Kommunar i samarbeidet	Lokalisering	Omtale
1	Hardangerrådet	Alle hardangerkommunane	Ullensvang	Politisk samarbeidsorgan
2	Hardanger barnevern	Eidfjord, Jondal, Odda, Ullensvang og Ulvik	Odda	Felles barnevernsteneste, Vedtaksmynde overført til Odda kommune.
3	Miljøretta helsevern	Eidfjord, Odda og Ullensvang	Odda	Kommunane deler utgiftene til ein sakshandsamar
4	Skjenkekontrollen for Hardanger	Alle hardangerkommunane+ Voss og andre kommunar	Kvam	Skjenkekontrollen gjennomfører lovpålagte kontrollar og gjennomfører opplæring o.a. informasjonsarbeid.
5	Sosialleiar	Eidfjord og Ullensvang	Eidfjord har arbeidsgjevaransvar, sosialleiar har 2,5 arbeidsdag i kvar kommune.	Omfatta og felles barnevern inntil oppretting av Hardanger barnevern
6	Legevaktteneste aust	Eidfjord og Ullensvang aust	Ullensvang	Det vert arbeidd med å få til felles legevaktstasjon på sjukehuset for kommunane Eidfjord, Odda og Ullensvang, saka kjem opp til politisk handsaming sommaren 2006.
7	Legevaktteneste vest	Jondal og Ullensvang vest	Ullensvang	Jf. kommentarane over. Jondal vurderer å slutta seg til for delar av døgnet.
8	Logopedttenesta	Odda og Ullensvang	Odda og Ullensvang	Koordinerer ferieavvikling, vikarierer for kvarandre. Sjukehuset er og omfatta av dette samarbeidet.
9	Effektiviseringsnettverket	Etne, Tysnes, Sveio, Samnanger, Ullensvang og Vaksdal	KS koordinerer samarbeidet	Brugarundersøking og medarbeidarkartlegging

10	Psykisk helsevern	Odda, Eidfjord, Jondal og Ullensvang	Odda, Eidfjord, Jondal og Ullensvang	Fagleg samarbeid mellom psykiatriske sjukepleiarar, arrangera felles kurs, brukarsamarbeid m.v.
11	Indre Hordaland revisjonsdistrikt	Eidfjord, Jondal, Odda, Ullensvang, Ulvik og Voss	Voss	Revisjonstenester
12	Kompetanseutvikling	Hardangerkommunane + Voss	Ikkje noko bestemt lokalisering, fagleg/ organisatorisk samarbeid	Samarbeidet er meir formalisert innanfor skulesektoren enn innanfor dei andre områda
13	Skatteinnkrevjing	Ullensvang og Ulvik	Kontordagar i begge kommunane	Samarbeidet starta opp ved årsskiftet
14	Indre Hordaland Renovasjonsselskap	Voss, Ullensvang, Ulvik, Eidfjord, Granvin, Jondal	Voss	Interkommunalt foretak
15	Innkjøpssamarbeid	Odda, Ullensvang, Jondal, Eidfjord	Samarbeid med kontaktpersonar i kommunane	
16	PPT	Voss/Eidfjord/Granvin/Ulvik/Aurland/Ullensvang	Voss	
17	Hardanger kulturråd	Alle hardangerkommunane	Går på omgang, for tida i Jondal	Administrativt kultursamarbeid
18	Landbruksvikar	Ullensvang/Eidfjord/Oddal	Ullensvang	På grunn av at brukarane er spreidde over eit stort geografisk område vert reisetida lang, og ordninga er av den grunn lite nytta i Odda og Eidfjord
19	Landbrukskontor	Ullensvang/Eidfjord	Ullensvang/Eidfjord	Tilsette ved landbrukskontoret i Ullensvang har to kontordagar i Eidfjord kvar veke.
20	Brannvern	Ullensvang/Granvin	Ullensvang	Ullensvang kjøper brannvern frå Granvin for husstandane på Oksenhalvøya.
21	Veterinærvakt	Odda/Ullensvang/Eidfjord	Odda	Odda koordinerer veterinærtenesta ovanfor brukarane i dei andre kommunane
22	Grønt Forum	Hardangerkommunane/Kvinnherad		Samarbeidsorgan for tilsette i landbrukskontora
23	Dyrevernsmnd	Eidfjord/Ullensvang/	Jondal	Organisert av Mattilsynet

		Odda/ Kvam/ Jondal/ Samnanger/ Fusa		
24	Byggesakshandsaming	Ullensvang/Eidfjord	Eidfjord/Ullensvang	Eidfjord sin byggesakshandsamar har to kontordagar i Ullensvang, og arbeidar om lag 50% i kvar kommune.
25	Indre Hardanger kraftlag	Ullensvang, Eidfjord, Ulvik		
26	Skuleplassar	Ullensvang, Granvin	Granvin	10 elevar frå Ullensvang går på skule i Granvin

Tabell 35: Interkommunale samarbeid Jondal kommune deltek i. Kjelde: Jondal Kommunen

Nr.	Område	Kommunar i samarbeidet	Lokalisering
1	Indre Hordaland Miljøverk	Voss, Granvin, Ulvik, Ullensvang, Jondal, Eidfjord	Voss kommune
2	Driftsassistanse på vatn og avløp	Askøy, Eidfjord, Fusa, Kvinnherad, Bergen, Fjell, Gulen, Kvam, Jondal, Lindås, Masfjorden, Meland, Modalen, Os, Osterøy, Radøy, Samnanger, Sunde, Ullensvang, Ulvik	Bergen
3	Alarm sentralen Brann Hordaland	Tysnes, Voss, Ullensvang, Granvin, Kvam, Jondal, Odda, Kvinnherad, Fusa, Eidfjord, Samnanger, Os, Austevoll, Askøy, Modalen, Radøy, Austrheim, Solund, Fjell og Sund, Vaksdal, Osterøy, Lindås og Meland, Fedje, Gulen	Bergen kommune
4	IVA Hardanger (samarbeid om akutt forureining)	Eidfjord, Ulvik, Kvam, Granvin, Ullensvang	
5	PPT	Kvam, Jondal	
6	Pedagogisk kompetansesamarbeid	Voss, Ulvik, Granvin, Eidfjord, Jonda, Ullensvang, Odda, Kvam	F.t. Voss
7	Hardanger kulturråd	Odda, Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Eidfjord, Kvam	F.t. i Jondal kommune (rullerer)
8	Hardanger Barnevernsamarbeid	Odda, Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Jondal	Odda
9	Legevakt samarbeid	Ullensvang, Jondal	
10	Hardangerrådet	Odda, Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Granvin, Kvam, Jondal	Ullensvang
11	Ytre Hardanger Bedriftshelse-teneste	Kvam, Fusa, Samnanger, Jondal	Kvam

12.	Innkjøpssamarbeid	Odda, Ullensvang, Eidfjord, Jondal	Odda
13	Bufellesskap psykiatrisk helsevern	Avtalar med kommunar om plassar. Prøveprosjekt i 2 år	Jondal

Tabell 36: Interkommunale samarbeid Odda kommune deltek i. Kjelde: Odda Kommunen

Nr	Tema	Kommunar i samarbeidet	Kor	Omtale
1	Hardangerrådet	Alle i Hardanger	Ullensvang	Politisk samarbeid.org
2	Hardanger Kulturråd	Alle	Ambulerer	Fagleg samarbeid. Under Hardangerrådet
3	Hardanger barnevern	Eidfjord, Jondal, Odda; Ullensvang og Ulvik	Odda	Fellesteneste. Vedtaksmynde overført til Odda
4	Miljøretta helsevern	Eidfjord, Odda og Ullensvang	Odda	Kommunane deler utgiftene til ein sakshandsamar
5	Interkommunal skjenkekontroll	Alle i Hardanger , Voss m.fl	Kvam	Gjennomfører lovpålagte kontrollar. Bransjeopplæring og informasjon.
6	Logoped	Ullensvang og Odda	Begge	Koordinerer ferieavvikling/ vikarierer for kvarandre
7	Effektiviseringsnett -verk	Førde, Kvam, Kvinnherad, Luster; Odda, Sogndal og Voss	KS- koordinerer	Brukar- og medarbeidarundersøkingar.
8	Psykisk helsevern	Eidfjord, Ullensvang, Jondal og Odda	Dei same	Fagleg samarbeid mellom psykiatriske sjukepleiarar
9	Indre Hordaland revisjonsdistrikt	Eidfjord, Jondal, Ulvik, Ullensvang, Odda og Voss	Voss og kontor i Odda	Revisjonstenester
10	Kompetanseutvikling	Hardangerkommunane og Voss	Fagleg / organisatorisk samarbeid	Utvikla for skulesektoren , elles ikkje
11	Innkjøpssamarbeid	Odda, Ullensvang , Jondal og Eidfjord	Odda – med kontaktpersonar i kvar kommune	Dei andre kommunane betaler for sakshandsaming.
12	Landbruksvikar	Ullensvang / Eidfjord/ Odda	Ullensvang	Ordninga er lite brukt i Eidfjord og Odda

13	Veterinærvakt	Ullensvang / Eidfjord/ Odda	Odda	Odda koordinerer
14	Grønt Forum	Hardanger / Kvinnhe- rad	Ambulerande	Samarbeidsorgan for dei tilsette på grøn sektor
15	Dyrevernsmnd	Eidfjord, Ullensvang , Odda, Kvam, Jondal, Samnanger og Fusa		Ansvar overført Mattilsynet (statleg)
16	Alarmsentral brann Hordaland		Bergen	
17	IT- lønn, personal, websak, acos/sru	Ulvik, Eidfjord og Odda	Odda	
18	Interkommunalt arkiv		Bergen	
19	Fellesfjellstyre Ullensvang statsalmenning	Ullensvang og Odda	Ullensvang statsalmenning.	Almenningen ligg både i Ullensvang og Odda.
20	Samarbeidsutval med Helse Fonna	Odda, Ullensvang, Eidfjord og Jondal		Forpliktande kommunesamar- beid
21	Lindrane(palleativ)behandling	Odda, Ullensvang, Eidfjord og Jondal	Helse Fonna	Forpliktande kommunesamar- beid
22	Opplæringstiltak	Eidfjord, Ulvik, Granvin, Jondal, Ullensvang og Odda	Ingen fast	Informasjon og gjensidig påmelding

Under utgreiing

24	<i>Legevakt tilknytt Odda sjukehus</i>	<i>Jondal, Eidfjord, Ullensvang og Odda</i>		<i>På høyring. Politisk vedtak er gjort i Odda</i>
25	<i>I-kommune</i>			<i>Miljø og samfunns- utvikling</i>

KJELDER

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

Statens vegvesen (2005): "Notat om trafikkgrunnlaget for Hardangerbrua". April 2005.

Statens vegvesen (2006): "Notat om trafikkgrunnlaget for Jondalstunnelen". April 2006.

Statistisk sentralbyrå (2002): Folke- og boligteljinga 2001, kommuneheftar.

Telemarksforskning-Bø (2003): "Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid – resultat fra kartlegging høsten 2002". Rapport nr 204/2003.

Telemarksforskning-Bø, Rapport nr 224 2005: "Den vanskelige dialogen – om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning Valdres 2004",

Østlandsforskning (2004): "Regionenes tilstand. 50 indikatorer for vekstkraftige regioner". ØF-rapport 07/2004.

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

Østlandsforskning (2005): "Hardanger kommune. Ei utgreiing om fordelar og ulempar ved å slå saman sju kommunar i Hardanger" notat 3/2005 (mai 2005).

www.ssb.no

www.visveg.no

m fl