

GRANVIN OG VOSS – FRAMLEIS TO?

**Konsekvensutgreiing av ei
eventuell kommunesamanslåing**

Av

Torjus Bolkesjø og Kjetil Lie

Rapport nr 235

2006

TELEMARKSFORSKING-BØ

© Telemarksforsking-Bø 2006
Rapport nr. 235
ISBN 82-7401-257-7
ISSN 1501-9918
Pris: kr. 280,-

Telemarksforsking-Bø
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: 35 06 15 00
Fax: 35 06 15 01
www.telemarksforsking.no

FØREORD

I mars 2006 blei Telemarksforsking-Bø engasjert for å gjennomføre ei konsekvensutgreiing av ei eventuell kommunesamanslåing mellom Granvin og Voss. Rapport frå utgreiinga ligg med dette føre.

For å initiere og leie utgreiinga på vegne av oppdragsgjevar, har det vore nedsett eit arbeidsutval. Arbeidsutvalet har vore samansett av tre leiande politiske representantar frå kvar kommune. Utvalet har hatt slik samansetjing:

Olav Seim, ordførar i Granvin herad (leiar)

Bjørn Christensen, ordførar i Voss kommune

Jan Ivar Rødland, varaordførar Granvin herad

Kjellaug Brekklus, varaordførar Voss kommune

Astrid Dale Vindal, formannskapsmedlem Granvin herad

Arnfinn Gjeråker, formannskapsmedlem Voss kommune

På ei samling i slutten av juni blei arbeidsutvalet presentert for og gav tilbakemeldingar på funn og konklusjonar som vi hittil hadde kome fram til i utgreiingsarbeidet. Den same dagen gjennomførte vi samtalar/gruppeintervju med Granvin og Voss sine representantar i arbeidsutvalet kvar for seg, og tilsvarende med kommuneadministrasjonane.

I rapporten har vi lagt vekt på å gje skjematiske oversyn over fordelar og ulemper ved ei eventuell kommunesamanslåing. I det avsluttande kapitlet i rapporten gjev vi ei vurdering av om føresetnadene synest å liggje godt til rette for ei kommunesamanslåing etter kvart.

Vi ynskjer å takke arbeidsutvalet for eit konstruktivt samarbeid med gode innspel og kommentarar. Takk òg til administrasjonane i Granvin og Voss for deira service og informasjon.

Bø i Telemark, primo september 2006

Kjetil Lie
prosjektleiar

INNHALD

1	INNLEIING	13
1.1	BAKGRUNN	13
1.2	MÅL OG PROBLEMSTILLINGAR	13
1.3	ANALYSEOPPLEGG OG DATAGRUNNLAG	15
2	OM KOMMUNANE	16
2.1	OM DEI TO KOMMUNANE	16
2.2	KOMMUNIKASJONAR, SENTER- OG TETTSTADSSTRUKTUR.	17
2.3	LEVEKÅR.....	18
3	BEFOLKNINGSUTVIKLING, -STRUKTUR OG FLYTTING	21
3.1	SAMANFATTANDE VURDERINGAR OG MOMENT FOR OG I MOT SAMANSLÅING	21
3.2	UTVIKLINGA I INNBYGGARTALET FRÅ 1977 TIL 2006.....	22
3.3	FLYTTEAKTIVITET OG FLYTTEMØNSTER.....	24
3.4	FOLKEMENGDA FORDELT PÅ ALDER	26
3.5	FRAMSKRIVING AV FOLKEMENGDA FORDELT PÅ ALDER.....	27
4	NÆRINGS LIV, NÆRINGSUTVIKLING OG PENDLING.....	30
4.1	ARBEIDSPASSAR FORDELT PÅ NÆRING	30
4.2	PENDLINGSOMFANG OG PENDLINGSSTRAUMAR.....	34
4.3	OM KONKURRANSEUTSETT NÆRINGS LIV I KOMMUNANE.....	35
4.4	NÆRINGSUTVIKLINGA I KOMMUNANE OG I REGIONEN SAMANLIKNA MED ANDRE KOMMUNAR	37
4.5	ARBEIDSLØYSE.....	39
5	KONSEKVEN SAR FOR KOMMUNAL ØKONOMI.....	41
5.1	SAMANFATTANDE VURDERINGAR OG MOMENT FOR OG I MOT SAMANSLÅING	41
5.2	KONSEKVEN SAR FOR DEI FRIE INNTEKTENE	42
5.3	ADMINISTRASJONSUTGIFTER OG POTENSIALET FOR REDUKSJON I DESSE.....	45
5.4	ARBEIDSGJEVARAVGIFTA OG EVENTUELLE KONSEKVEN SAR AV KOMMUNESAMANSLÅING	47
5.5	KOMMUNESAMANSLÅING OG STATLEG FINANSIERING – NYE RETNINGSLINER 48	
6	SAMFUNNSUTVIKLAR-ROLLA OG LOKALPOLITISK STYRING OG DELTAKING	51
6.1	SAMANFATTANDE VURDERINGAR OG MOMENT FOR OG I MOT SAMANSLÅING	51
6.2	KOMMUNAL PLANLEGGING OG PLANLEGGINGSKOMPETANSE	51

6.3	ARBEID MED NÆRINGSUTVIKLING	52
6.4	LOKALSAMFUNNSUTVIKLINGA I GRANVIN UNDER ULIKE FØRESETNADER	52
6.5	DEMOKRATI OG DELTAKING	54
7	BRUK AV UTGREIINGA VIDARE	56
7.1	SAMANFATTANDE VURDERINGAR OG UTFORDRINGAR	56
7.2	OM INNDELINGSLOVA §10	56
7.3	AKTUELLE HØYRINGSMÅTAR	57
7.4	KVA BLIR TATT OMSYN TIL VED ULIKE MÅTAR Å HØYRE PÅ?	59
7.5	AKTUELLE FRAMGANGSMÅTAR FOR INNBYGGARHØYRING OG DIALOG	60
7.6	RESULTAT FRÅ SPØRREUNDERSØKINGA	63
7.7	SYNSPUNKT PÅ PROSESSEN I GRANVIN OG VOSS FRAMOVER	67
8	DRØFTING AV FORDELAR OG ULEMPER VED SAMANSLÅING	70
8.1	ARGUMENT FOR OG I MOT KOMMUNESAMANSLÅING – RANGERT I SPØRREUNDERSØKINGA	70
8.2	TILBAKEMELDING OG SYNSPUNKTER FRÅ SAMTALAR MED ARBEIDSUTVALET OG ADMINISTRASJONANE	73
8.2.1	<i>Frå Voss-representantane i arbeidsutvalet</i>	73
8.2.2	<i>Frå leiande administrativt hald i Voss</i>	74
8.2.3	<i>Frå Granvin-representantane i arbeidsutvalet</i>	75
8.2.4	<i>Frå leiande administrativt hald i Granvin</i>	76
8.3	AVSLUTTANDE KOMMENTARAR	77
	LITTERATUR	79

SAMANDRAG

Gravensarane vil utgjere godt under 7 % av folketalet i ein eventuell samanslått kommune. Held befolkningsutviklinga fram slik ho har gjort den siste tida, vil innbyggartalet i Granvin utgjere ein stadig mindre del av det totale folketalet i ein eventuell ny kommune. Innbyggartalet i Granvin har spesielt gått ned dei siste åra (frå og med 2002 då det var 1.051 gravensarar per 1. januar).

SSB si nye framskriving av folketalet for kommunane (frå desember 2005) viser at folketalet i Voss vil auke med nærmare 800 dei næraste 20 åra, medan folketalet i Granvin vil bli redusert med ca. 100. Den største utfordringa for Granvin i åra framover vil vere å oppretthalde folketalet slik at det blir tilstrekkeleg med folk til å oppretthalde ulike typar tenestetilbod i kommunen. Viss dei dystre framskrivingane for innbyggartalet i Granvin slår til, vil det bli vanskelegare å oppretthalde eit levande lokalsamfunn samstundes som dei generelle frie inntektene for kommunen kan bli reduserte.

Det er neppe grunn til å tru at folketalet i Voss eller Granvin i særleg grad vil bli påverka av ei kommunesamanslåing. Både busettingsmønsteret, senterstrukturen og folketalsutviklinga for Voss og Granvin under eitt, reknar vi med vil utvikle seg så godt som uavhengig av om det blir kommunesamanslåing eller ikkje. Det mest påtrengande spørsmålet er korleis folketalet i Granvin vil utvikle seg, og om det i framtida er mogleg å halde fram som eigen kommune med såpass liten befolkning. Er det mogleg å oppretthalde dei funksjonane som er naudsynte for å fungere som ein generalistkommune, eller blir det naudsynt for kommunen å samarbeide med andre kommunar på så mange område at det i røynda blir lite igjen av kommunen som eiga eining?

Vi har gjort berekningar som viser at ein eventuell samanslått kommune vil få 1,6 mill. kroner meir i rammetilskot per år over den fyrste 10-års perioden etter samanslåing. Over dei påfylgjande fem åra, dvs. for perioden 2019-2023 dersom samanslåinga skjer 1.1.2009, vil rammetilskotet bli redusert med 2,4 mill. kr per år – dvs. i alt 12 mill. kroner. Frå og med år 15 etter samanslåinga vil rammetilskotet dermed ligge 10,4 mill. kr under nivået på rammetilskota til Granvin og Voss i dag. Desse berekningane baserer seg på no gjeldande inntektssystem.

Men det vil høgst sannsynleg bli større endringar i inntektssystemet frå og med 2009. Det er uvisst om mykje av det reviderte inntektssystemet kjem til å basere seg på forslaga i Borge-utvalet si innstilling i NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring. Ifylgje dei berekningane som vert presentert av Borge-utvalet, er gevinsten for Granvin på over 2.000 kr/innb samanlikna med inntektssystemet slik det i dag er utforma. Gevinsten skuldast utvalet sitt forslag til ny kostnadsnykkel (utgiftsutjamning). Det er gjeve signal om at det nye inn-

tektssystemutvalet ikkje primært skal kome med framlegg til endringar av den utgiftsutjamninga som Borge-utvalet har foreslått. Men korleis dei andre endringane som det nye utvalet vil presentere (og Stortinget truleg vedta), vil slå ut totalt sett, er i praksis uråd å ha nokon kvalifiserte anslag for.

Potensialet for reduksjon i administrasjonsutgifter er berekna til 3-4 mill. kr på årsbasis. Vi har her føresett at "Nye Voss" vil ha administrasjonsutgifter per innbyggjar på nivå med "Gamle Voss". Berekningane som syner eit innsparringspotensial på 3-4 mill. kr, har fullt ut basert seg på KOSTRA-statistikk. For at ei kommunesamanslåing skal vise seg økonomisk lønnsam på sikt, må det hentast ut stordriftsfordelar (primært i form av reduserte administrasjonsutgifter) i eit vesentleg større omfang enn 3-4 mill. kr. Dette for å møte reduserte frie inntekter i storleiksorden 12 mill. kr etter at inndelingstilskotet har falle bort.

Frå og med 2007 vil arbeidsgjevaravgifta i Granvin igjen vere 10,6 %. Voss vil framleis tilhøyre sone 1 med avgiftssats på 14,1 %. Vi har innhenta uttale og vurderingar frå Kommunal- og regionaldepartementet som vi les slik at ein eventuelt samanslått Voss-Granvin ikkje vil få nokon redusert sats som kjem til å omfatte heile kommunen. Redusert sats (10,6 %) kan derimot kome til å gjelde "Granvin-delen" av den samanslåtte kommunen. Det ville naturleg nok vore eit veldig tungt, økonomisk argument for samanslåing om ein samanslått kommune kunne hamna i sone 2, dvs. at alle verksemder (inkl. kommunen) frå gamle Voss kommune ville fått redusert arbeidsgjevaravgifta med 3,5 %-poeng. Men det synest ikkje realistisk å tru.

Dei nye retningslinene for statleg støtte til kommunesamanslåingar inneber ei klår innstramming i tilskotsordninga, sidan det ikkje lengre skal gjevast tilskot til infrastrukturtiltak så som breiband og vegar. Det er likevel grunn til å tru at "Nye Voss" vil få utløyst statlege midlar òg til infrastruktur; i alle fall så lenge ei eventuell kommunesamanslåing skjer i inneverande Stortingsperiode. Seinast i mars i år fekk Bokn og Tysvær kommunar i Rogaland tilsagn om eit statleg tilskot på 24,85 mill. kr til si eventuelle kommunesamanslåing (herav tett opptil 20 mill. kr som støtte til infrastrukturtiltak).

Vil lokalsamfunnet i Granvin i høve til det å skape arbeidsplassar og næringsverksemd, vere best tent med å vere eigen kommune, eller vil ein vere best tent med å slå seg saman med Voss? Det er ikkje mogleg å gje noko eintydig svar på dette. Vi trekker likevel fram einskilde moment som trekker i ulike retningar.

Krise utløyser kreativitet heiter det. Dersom vi tenkjer oss at Granvin kommune må gjere noko drastisk for å halde oppe folketal og sysselsetting, er det då slik at evna til mobilisering og kreativitet vil bli redusert viss kommunane slår seg saman? Ein skal ikkje sjå bort frå at det kan vera tilfelle. Det å vera eigen kommune medverkar til eigen identitet, og det å ta ansvar for eigen situa-

sjon. Korleis dei som bur i Granvin vil føle ansvar for lokalsamfunnsutviklinga i ein samanslått kommune, er vanskeleg å seie. Dette vil òg vere avhengig av om kommunen sin politikk legg til rette for lokalt engasjement og mobilisering. I kva grad Granvin vil bli prioritert i ein ny kommune, er vanskeleg å seie. Det vil mellom anna vere avhengig av kva for avtaler som vert inngått mellom dei to kommunane ved ei mogleg samanslåing.

Ei større kommuneining vil truleg vere ein meir interessant partner både for fylkeskommunen, statlege etatar, utanlandske partnarar og næringslivet. Eit spørsmål som melder seg på dette området, er om nedlegginga av fylkeskommunen og nye regionar (regionreforma) vil ha noko å seie for spørsmålet om kommunesamanslåing.

Det vil truleg vere vanskeleg for ein liten kommune som Granvin å møte dei utfordringane som regionreforma stiller kommunane overfor, med mindre alt blir overlata til regionale organ. Det er derfor grunn til å tru at ei samanslåing av Granvin og Voss vil styrke utviklingskapasiteten i området i forhold til den nye regionreforma.

Mange gravensarar vil naturleg nok vere opptatt av i kva grad Granvin vil bli representert i eit nytt kommunestyre og korleis dette vil få konsekvensar med omsyn til Granvins interesser. Kommunestyret i eventuelt "Nye Voss kommune" vil naturlegvis ikkje få så mange gravensarar representert som det er medlemmer i heradsstyret i Granvin i dag. Tilsvarande vil gjelde for formannskapet og ulike sektorutval. For å redusere gravensarane si frykt for konsekvensane av ein slik redusert representasjon, kan ein god idé vere at det opprettast eit særskilt bygdeutviklingsutval for Granvin som årleg kan disponere eit gitt budsjett til nærings- og utviklingsføre mål i "Granvin-delen" av den nye kommunen. Føre mål og mandat til utvalet vil vere naturleg å ta med i ei intensjonsavtale for kommunesamanslåing.

Inndelingslova tilseier at det er kommunestyret som skal ta den endelege avgjersla om kommunesamanslåing eller ikkje. Det er likevel slik at i dei aller fleste sakene om samanslåing av kommunar bind politikarane seg til å følgje folkemeininga. Ulempene ved dette er at politikarane på den måten kan fråskrive seg ansvar både for informasjon, dialog og det å få innsikt i folkemeininga. Uavhengig av folkerøysting eller ikkje er det i alle fall viktig at politikarane gjev til kjenne sitt syn på kommunesamanslåinga. Dette er ein viktig føresetnad for å få ein god og open dialog.

Informasjon overfor og dialog med folket er viktig i så vanskelege spørsmål. Dette skal gje politikarane innsikt i kva folk meiner, og kvifor dei meiner det dei gjer. Informasjonen må vere balansert, open og ærleg slik at folk får best mogleg kunnskap til å ta egne avgjersler. "Ein veit kva ein har, men ikkje kva ein får". Det at folk er usikre på kva for verknader ei samanslåing vil

få, er ofte det viktigaste argumentet folk har til å stemme nei. Viss det skulle gå mot ei folkeavstemming om samanslåing av Granvin og Voss, vil det vere sær viktig at ein på førehand evner å synleggjere korleis dimensjoneringa og lokaliseringa av tenestetilbodet i ”Granvin-delen” er planlagt. Slikt noko vil vere naturleg å ta med i ei intensjonsavtale for samanslåinga.

Gravensarane er spesielt engstelege for at ei eventuell samanslåing medfører auka sentralisering og at det lokalpolitiske engasjementet blant dei vil bli mindre. Det at det blir større avstand mellom dei folkevalte og innbyggerane i ein samanslått kommune, og at dei er svært usikre på konsekvensane av ei samanslåing, oppfattast òg som tunge mot-argument blant dei Granvin-informantane frå heradsstyret som har svara på ei spørjeundersøking i samband med utgreiinga. Spørjeundersøkinga indikerer elles at vossingane ser meir eller mindre udelte positivt på ei eventuell innlemming av Granvin i Voss kommune, medan det – ikkje uventa, er til dels stor skepsis og mostand til ei kommunesamanslåing blant gravensarane. Det var i alt sju av 12 politiske representantar frå Granvin som svara ”truleg nei” eller ”heilt sikkert nei” på spørsmålet om kva ein ville ha stemt ved ei eventuell folkeavstemming neste haust. Vi trur at nei-andelen i Granvin ville ha blitt minst på dette nivået dersom vi per i dag skulle gjeve nokon spådom om resultatet ved ei eventuell folkeavstemming alt ved kommunevalet neste haust.

Vi har ikkje noko grunnlag for å tru at Voss ikkje er nokon god kommune for Granvin å slå seg saman med. Gravensarane må òg ha i tankane at ein eventuelt større kommune blant Voss og nabokommunar enn det Voss+Granvin vil bli, kan føre til at Granvin lettare vert gløymt og ”marginalisert”. Men skal det vere realistisk å tru på sterk nok vilje blant gravensarane til å gå for kommunesamanslåing, må Voss lokke med noko ekstra ”agn og gulrøter” slik vi ser det. Det synes ikkje vere grunnlag for ei eventuell folkeavstemming om kommunesamanslåing alt ved valet i 2007, korkje i Granvin eller Voss. Dersom gravensarane ynskjer å halde moglegheitane opne for ei kommunesamanslåing med Voss på sikt, t.d. i samband med valet i 2011, må temaet mognast blant innbyggerane i vesentleg sterkare grad. ”Sonderingane” og prosessen må m.a. munne ut i ei intensjonsavtale for kommunesamanslåinga. Ei folkeavstemming vil uansett ikkje vere naturleg å halde før ei slik intensjonsavtale er godt kjent og drøfta. Intensjonsavtala bør m.a. omfatte klare signal og føringar for tenestetilbodet i Granvin.

Granvin herad greier seg tilfredsstillande sjølv vert det hevda, spesielt frå politisk nivå. Vi har då òg eit positivt inntrykk av kommunen som godt driven, med stor grad av felles forståing for utfordringar og løysingar, god dugnadsånd, sterk lokal deltaking og nøkterne ”livsvanar” (les: forsiktig og god økonomistyring og forvaltning av ressursane).

Men kva når vi ser framover? Det er opplagt at Granvin herad er sårbart med omsyn til utvikling i folketal og arbeidsplassar. Utviklinga framover for Granvin kan vise seg å bli svært utfordrande, men viljen til å bestå som eigen kommune er stor. Viss dei negative utviklingstrekk vert forsterka i åra frametter, vil kommunen få problem med å oppretthalde dei tenestene dei har i dag mellom anna pga. svekka økonomiske rammevilkår.

Regionreforma vil truleg føre til at kommunane i større grad enn i dag vert utfordra til proaktivt arbeid overfor regionnivået. For å vere ein interessant partner i slikt arbeid er det viktig å ha ei viss tyngde – både med omsyn til økonomi, kompetanse og kapasitet. Det er vel heva over all tvil at Granvin i ein slik samanheng ville stått vesentleg betre rusta ved å vere på lag med Voss.

1 INNLEIING

1.1 Bakgrunn

Med bakgrunn i kommunestrukturprosjektet i regi av KS og KRD gjennomførte Granvin og Voss interne prosessar der ein opna for å få utgreidd ei samanslåing av dei to kommunane. Granvin har i vedtak eksplisitt formulert at ein primært ønskjer å halde fram som eige herad. I vedtaket til heradsstyret i Granvin blei utgreiing av kommunesamanslåing med Voss og kommunesamanslåing med Ulvik, Eidfjord og Ullensvang ført opp som likeverdige ”prioritet to-alternativ”.

Vedtaket frå kommunestyret i Voss opererer ikkje med nokon bestemt prioritering av moglege samanslåingskandidatar, men det framgår at Voss ville stille seg opne for kontaktar og initiativ frå nabokommunar som ynskjer å få utgreidd konsekvensar av kommunesamanslåing/innlemming.

I samband med utgreiinga vart det sett ned eit arbeidsutval med tre politiske representantar frå både Granvin og Voss.

1.2 Mål og problemstillingar

I konkurransegrunnlaget som låg til grunn for innhenting av tilbod, heiter det at oppdraget er eit reint utgreiingsoppdrag, slik at tilbydar (utgreiar) ikkje skal leggja inn tid til å leia eller følgja prosessar. Når det gjeld føremål og problemstillingar for utgreiinga, heiter det at

” Utgreiinga skal ha hovudfokus på å vurdere kommunane sine føresetnader å framstå som kostnadseffektive organisasjonar og gode produsentar av kommunale tenester. I tillegg vurdere korleis endringar i kommuneinndelinga er venta å påverke kommunane sine førestenader i rollene som samfunnsutviklarar i høve til dei utfordringane kommunane står overfor m.o.t. stagnasjon og tilbakegang i folketal og arbeidsplassar. ”

Vidare heiter det at

” Utgreiinga skal òg innehalde ei skildring av prosessen frå utgreiing til samanslåing, herunder korleis ein meiner at innbyggjarane bør inkluderast og engasjerast. ”

Per 1.1.06 utgjorde innbyggartalet i Granvin bare vel 7 % av folketalet i Voss. På mange måtar vil ein derfor kunne karakterisere ei eventuell kommunesamanslåing av Granvin og Voss som ei innlemming av Granvin i ”Voss storkommune”. Voss vil vere det naturlege senteret i ein ny kommune. Det vil derfor vere slik at ei eventuell kommunesamanslåing mellom Granvin og Voss fyrst og

fremst kan føre til endringar for dei som bur i Granvin. Truleg er det òg gravensarane som fyrst og fremst vil stille spørsmål om verknadene av ei samanslåing. På Voss som vil få over 90 % av innbyggartalet i ein ny kommune, vil ein naturleg nok ikkje vere like opptatt av spørsmålet om konsekvensane av ei samanslåing. Dette fører til at konsekvensanalysen naturleg nok har eit hovudfokus på kva for verknader ei kommunesamanslåing vil ha for Granvin og dei som bur der. Sentrale spørsmål for gravensarane er mellom anna:

- Kva for verknader vil ei samanslåing kunne ha for det kommunale tenestetilbodet i Granvin? Spørsmålet gjeld både kva slags tenester som blir vidareført på same måte som i dag, kvaliteten på tenestene og korleis desse skal organiserast.
- Kva vil verknadene bli for lokalsamfunnsutviklinga i Granvin? Vil ein samanslått kommune ha større ressursar å spele på for å utvikle lokalsamfunna i Granvin enn det kommunen har aleine, eller vil Granvin bli ein ”gløymt” utkant i ein samanslått kommune?
- Vil Granvin miste sin identitet ved ei samanslåing med Voss, og vil det bli vanskelegare for Granvin som lokalsamfunn å markere seg utanfor Granvin etter ei samanslåing?
- Er Voss ein god kommune å slå seg saman med?

Ei kommunesamanslåing er eit langsiktig tiltak. Eit sentralt spørsmål som melder seg for Granvin, er om det er mogleg å fungere som eigen kommune i framtida med dei krav til tenester og administrativ kapasitet som trengs for å fungere som ein generalistkommune. Sentrale spørsmål som melder seg, er òg korleis dei statlege rammene for kommunøkonomien vil bli i framtida, og kva for oppgåver kommunane får når fylkeskommunen blir lagt ned og avløyst av eit nytt og utvida regionalt nivå. Det politiske regimet vi har nå, synest generelt å sikre betre økonomi for kommunane, òg for dei minste (jf m.a. ei påplussing av regionaltilskotet for Granvin med over 1,5 mill. kr frå 2005 til 2006). Når det gjeld oppgåvedelinga mellom forvaltningsnivåa i samband med regionreforma (nedlegging av fylkeskommunen), er denne førebels uavklart, men truleg vil det fyrst og fremst vere tale om å flytte oppgåver frå statleg styring til regionnivået.

Eit anna spørsmål som melder seg, er kva Hardangerbrua vil bety for utviklinga i Granvin. Vil dette kunne føre til ei oppblomstring i Granvin eller ikkje, og i så fall har dette noko å seie for spørsmålet om eigen kommune eller ikkje?

Kommunane spesifiserte i konkurransegrunnlaget nokre hovudtema som det ville vere naturleg å fokusere på i utgreiinga. Vi har freista å disponere innhaldet i utgreiinga slik at desse tema og problemstillingane vert drøfta i ulike kapittel.

1.3 Analyseopplegg og datagrunnlag

Ei konsekvensanalyse av ei kommunesamanslåing vil dels måtte byggje på fakta og dels på vurderingar. Det er ikkje alle spørsmål det kan gjevast absolutte svar på. Vurderingane må i tillegg til statistikk om kommunane måtte byggje på erfaringar frå forskingsprosjekt om kommunestrukturspørsmål og gjennomførte analyser av samanslåingar. For kvart tema som blir tatt opp, vurderer vi fordelar og ulemper ved å slå saman Granvin og Voss. Ulempene vert då det same som argument for å behalde dagens kommunestruktur.

Dei viktigaste datakjeldene vi har nytta i analysen, er:

- Statistisk sentralbyrå sine data for befolkning, næringsutvikling, økonomi, mv.
- Diverse informasjon om Granvin og Voss som kan hentast frå internett. Dette gjeld både info om kommunane, bedrifter og organisasjonar i kommunane mv.
- Spørjeundersøking som retta seg mot alle medlemene i heradsstyret i Granvin (+ fem varamedlemer) og medlemene i formannskapet i Voss.
- Samtaleintervju med alle dei seks representantane i arbeidsutvalet for utgreiinga.
- Gruppeintervju med rådmannen, assisterande rådmann og kommunalsjef for personal og økonomi i Voss, forutan rådmannen, assisterande rådmann og økonomisjef i Granvin.

2 OM KOMMUNANE

I dette kapitlet gjev vi eit innleiande oversyn over dei to kommunane. Fyrst presenterer vi nokre utvalde nøkkeldata for Granvin og Voss. Dernest omtalar vi kort kommunikasjonar og senter- og tettstadsstruktur. Avslutningsvis i kapitlet viser vi korleis tal frå levekårsindeksen slår ut for dei to kommunane.

2.1 Om dei to kommunane

I Tabell 1 har vi vist nokre utvalde nøkkeldata for dei to kommunane.

Tabell 1 Nøkkeldata for Granvin og Voss. Kjelde: SSB og KOSTRA-statistikk

	Granvin	Voss
Folketal pr. 01.01.2006	986	13.830
Areal i km ²	211	1.815
Arbeidsplassar 4. kvartal 2004	423	6.319
Arbeidsløyse (Prosent registrert arbeidsledige ved utgangen av mars 2006)		
Menn	2,9	3,8
Kvinner	2,2	2,3
Uførepensjonistar 2004 i høve til folketal per 1.1.05 (%)	4,0	4,5
Barn 1-5 år med barnehageplass i 2005 (%)	71,4	78,0
Elevar pr. undervisningsrelatert årsverk i grunnskulen i 2005	8,4	11,3
Prosent av innb. 16 år og eldre med høgare utdanning i 2002		
Menn	11,8	16,5
Kvinner	17,6	20,8
Valdeltaking kommunestyre 2003 (%)	60,8	61,4
Frie inntekter i kr pr. innbyggjar i 2005	41.457	27.492
Netto driftsresultat i kr. pr. innbyggjar i 2005	3.013	1.009
Netto driftsres. i % av brutto driftsinntekter, 2005	4,9	2,2
Netto rente- og avdragsutgifter i % av brutto driftsinntekter i 2005	-1,6	2,3
Ordinær skatt på inntekt og formue per innb. i 2005, målt i % av landsgjennomsnittet	74,0	87,1

Grensene for Granvin herad har vore dei same dei siste 50 åra med unntak av at 72 personar vart overførte frå Kinsarvik til Granvin 1. januar 1964 i samband med den store kommunereforma (Schei-komiteen).

Statistisk sentralbyrå deler inn kommunen i 8 krinsar. Desse hadde ved folketeljinga i 2001 følgjande folkemengd:

0101 Lussand/Kvandal	45
0102 Folkedal	91
0103 Hamre	13
0104 Eide	423
0105 Selland/Kjerdal	119
0106 Kyrkjestrand	147
0107 Seim/Nesheim	103
0108 Spildo	98

Krinsane 1-3 er den søre delen av kommunen der det bur lite folk. Eide som er den folkerikaste delen av kommunen, har òg kommunesenteret. Her finn vi òg den einaste tettstaden i kommunen. I 2001 budde det 491 personar i tettstaden Eide, som òg delvis går over i krins 5. Elles er folk i hovudsak busette langs riksveg 7/13 mot Voss. Avstanden mellom Vossevangen og Eide er 29 km. Ein god del av innbyggerane i Granvin har kortare avstand til Voss enn Eide.

Grensene for Voss kommune vart fastlagt ved kommunereforma i 1964. Då vart 1235 Voss, 1236 Vossestrand og 1237 Evanger (med unntak av 251 personar) slått saman til ein kommune; 1235 Voss.

Ved folketeljinga i 2001 hadde Voss 13 755 innbyggerar. Av desse budde 7410 eller 54 % i dei tre tettbygde stroka Vossevangen (5408), Skulestadmoen (1538) og Mønshaugen/Björgum (464). Busetnaden spreier seg i eit stjernermonster ut frå Vossevangen langs E16 nordaustover til Vossestrand, austover langs jernbana, søraustover mot Granvin og vestover langs jernbana/E16 til Bulken og vidare til Evanger. Ein stor del av folkemengda i Voss finn vi ganske nær Vossevangen som er kommunesenteret.

2.2 Kommunikasjonar, senter- og tettstadsstruktur

Voss er eit trafikkknutepunkt. Her går jernbanen mellom Oslo og Bergen, og stamvegen E16 går òg om Voss. Frå Voss går Rv 13 sørover til Granvin og vidare til Ullensvang og vert knytt til E134 nær Odda. Nordover frå Voss er det vegsamband med Vik i Sogn. Hardangerbrua vil truleg kunne endre trafikk-

mønsteret mellom Aust og Vestlandet ein god del slik at meir av trafikken til og frå Bergen vil gå over Rv 7 og mindre langs E 16 over Voss.

Avstanden mellom kommunesentra i Granvin og Voss er 28 km eller ca ein halvtimes kjøring. Føreset vi at det blir ei kommunesamanslåing og at innbyggjarane i Granvin i ein skilde høve må reise til Vossevangen for å ordne ærend, vil dette føre til redusert tilgjenge i høve til i dag. For dei som bur nær grens til Voss er likevel avstanden til Vossevangen og Eide omtrent den same.

Tabell 2 Avstand i km mellom stader i dei to kommunane, og til Bergen. Kjelde: Visveg.

	Vosse- vangen	Vosse- strand	Bulken	Evanger	Bergen
Granvin/Eide	29	55	39	48	129
Vossevangen		29	10	19	100
Vossestrand			37	46	128
Bulken				9	90
Evanger					81

Medan Granvin har 10 tenestefunksjonar (Engebretsen 2001), har Vossevangen 33 slike funksjonar¹. Dette tyder på at Granvin har eit beskjedent tenestetilbod og at mykje av handel og tenestekjøp skjer i Voss. Dette kjem og tydeleg fram når vi ser på omsetning i varehandel i høve til folketal. Medan Voss i 2004 hadde ca 27 000 kr i omsetning pr busett, var tilsvarande tal for Granvin ca 9 500 kr pr busett².

2.3 Levekår

SSB utarbeider med nokre års mellomrom ein indeks for levekåra i kommunane. Indeksen består av følgjande variable:

- Sosialhjelp pr 100 innbyggjar 16 år og over.
- Døde pr 100 000 innbyggjar
- Uførepensjonistar 16-49 år pr 1000 innbyggjar i aldersgruppa
- Attføring pr 1000 innbyggjar i aldersgruppa 16-66 år
- Voldskriminalitet. Siktingar pr 10 000 innbyggjar
- Arbeidsledige og personar på arbeidsmarknadstiltak pr.100 innbyggjar i alderen 25-66 år (1.kvartal 2005)
- Overgangsstønad. Mottakarar pr 100 kvinner i alderen 20-39.

¹ Tenestefunksjonar er definert som ulike typer detaljhandel, forretningsmessig tenesteyting, o.l. Bergen har 40 slike.

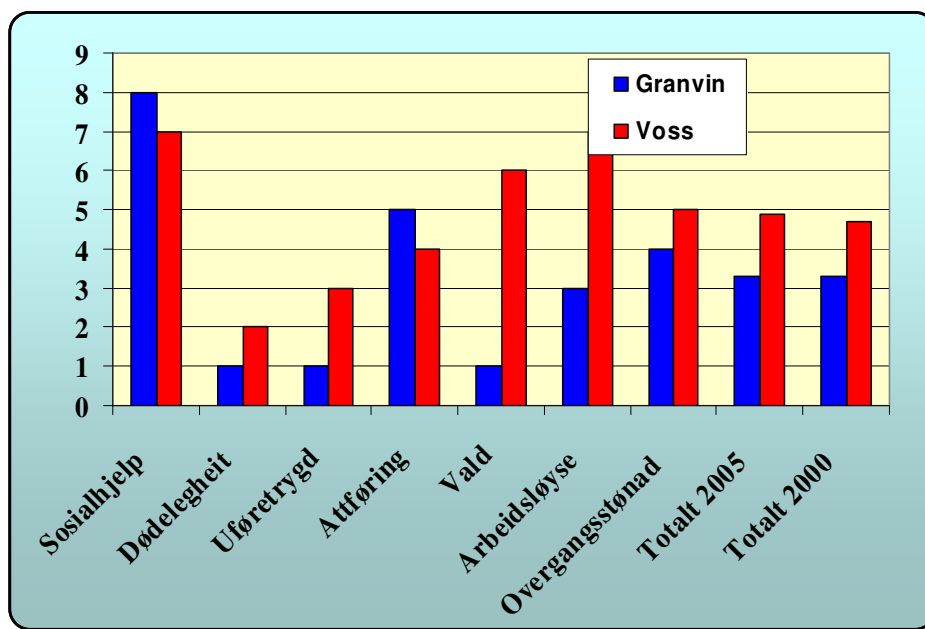
² Omtrentlege tal henta frå Grinsrud m fl 2005: fig 3.2

Figur 1 på neste side viser korleis dei ulike indikatorane slo ut for Granvin og Voss i 2005 og totalindeks for 2000 og 2005. Verdiane går frå 1 til 10 der 1 tilseier at kommunane er mellom dei 10 % av kommunane og bydelane³ med best resultat, medan verdien 10 tyder at kommunen tilhøyrrer dei 10 % av kommunane og bydelane med høgast verdi – dvs. at kommunen kjem dårleg ut på indeksen. Når til dømes Voss i 2005 har verdien 3 på uføretrygd, viser dette at det er minst 70 % av kommunane som har enda fleire uførepensjonistar i aldersgruppa 16-49 år i høve til talet på innbyggjarar i denne aldersgruppa. SSB seier at indeksen er noko usikker for de minste kommunane. På grunnlag av dei einskilde indeksane blir det utarbeida ein totalindeks.

Dei einskilde indikatorane viser at indeksen både innehar element som relaterer seg til forholda på arbeidsmarknaden og til andre miljøforhold. Kommunar som kjem dårleg ut på indeksen, har enten eit næringsliv som har eller har hatt omstillingsproblem, noko som fører til arbeidsløyse, uføretrygd, attføring, mv eller dei har problem knytt til kriminalitet og rusproblem. Vi skal ikkje legge for stor vekt på denne indeksen i forhold til spørsmålet om samanslåing - samstundes som det er grunn til å hevde at på dei områda som indikatorane gjev dårleg resultat, har kommunane store utfordringar. For Granvin sin del er det sosialhjelpstilfelle som ligg særleg høgt. Sett i høve til alle kommunane i landet ligg Granvin i den dårlegaste halvparten for sosialhjelp og attføring. Voss kjem i den dårlegaste halvdelan for indikatorane sosialhjelp, vald, arbeidsløyse og overgangsstønad. Samla sett viser levekårsindeksen at både Granvin og Voss kjem betre ut enn gjennomsnittet. Med 4,9 i totalindeks for Voss i 2005 ligg kommunen nær gjennomsnittet, medan Granvin med 3,3 kjem betre ut.

Samanliknar vi gjennomsnittsindeksen i 2005 med dei andre kommunane i Hardanger, finn vi at Ullensvang med 2,0 og Jondal med 2,9 har lågare indeks enn Granvin. Dei andre kommunane har følgjande indeks; Eidfjord 3,4, Kvam 4,0, Ulvik 4,1 og Odda 6,6.

³ Kommunar og bydelar blir behandla under eitt



Figur 1 Levekårsindeks i 2005 for Granvin og Voss, og totalindeks for 2000 og 2005. Låg indeks er gode levekår(sjå tekst for korleis indikatorane er utarbeidd). Kjelde: SSB

3 BEFOLKNINGSUTVIKLING, -STRUKTUR OG FLYTTING

For å seie noko om kva for utfordringar kommunane står overfor, er det viktig å sjå på utvikling i folkemengda og fordeling på alder. I dette kapitlet skal vi fyrst sjå korleis folketalet har utvikla seg fram til i dag, og korleis dette er påverka av naturleg tilvekst (fødselsoverskot) og flytting. Dernest ser vi på flytteaktivitet og flyttemønster. Vidare ser vi på aldersstrukturen i dei to kommunane. Avslutningsvis viser vi tal frå SSB sine nye framskrivingar av folkemengda, og korleis denne vil fordele seg på alder.

3.1 Samanfattande vurderingar og moment for og i mot samanslåing

Pr 1. januar 2005 hadde Granvin 1.008 innbyggjarar og Voss 13.850 innbyggjarar. Ved årsskiftet 2005/2006 hadde Granvin 986 innbyggjarar og Voss 13.830 innbyggjarar. Gravensarane vil utgjere godt under 7 % av folketalet i ein eventuell samanslått kommune. Held befolkningsutviklinga fram slik ho har gjort den siste tida, vil innbyggartalet i Granvin utgjere ein stadig mindre del av det totale folketalet i ein eventuell ny kommune. Innbyggartalet i Granvin har spesielt gått ned dei siste åra (frå og med 2002 då det var 1.051 gravensarar per 1. januar).

Tal for innanlandske flyttingar i perioden 2003-05 viser at begge kommunane hadde eit flyttetap, dvs. større utflytting enn innflytting. Granvin hadde innflyttingsoverskot overfor Voss i denne perioden, medan det var netto-utflytting til område som Hardanger elles, Hordaland elles, Sør-Noreg, Bergen og resten av landet. Voss er viktigaste tilflyttingskommunen for dei som flyttar frå Granvin. For dei som flyttar frå Voss, er det Bergen som er største tilflyttingskommunen. Voss har flyttetap overfor Bergen og Østlandet, men større tilflytting enn fråflytting når det gjeld Hardanger utanom Granvin og Sogn og Fjordane.

SSB si nye framskriving av folketalet for kommunane (frå desember 2005) viser at folketalet i Voss vil auke med nærmare 800 dei næraste 20 åra, medan folketalet i Granvin vil bli redusert med ca. 100. Den største utfordringa for Granvin i åra framover vil vere å oppretthalde folketalet slik at det blir tilstrekkeleg med folk til å oppretthalde ulike typar tenestetilbod i kommunen. Mellom anna gjeld dette elevar i skulen. Viss dei dystre framskrivingane for innbyggartalet i Granvin slår til, vil det bli vanskelegare å oppretthalde eit levande lokalsamfunn samstundes som dei generelle frie inntektene for kommunen kan bli redusert.

Det er neppe grunn til å tru at folketalet i Voss eller Granvin i særleg grad vil bli påverka av ei kommunesamanslåing. Det mest påtrengande spørsmålet er korleis folketalet i Granvin vil utvikle seg, og om det i framtida er mogleg å halde fram som eigen kommune med såpass liten befolkning. Er det mogleg å oppretthalde dei funksjonane som er naudsynte for å fungere som ein generalistkommune, eller blir det naudsynt for kommunen å samarbeide med andre kommunar på så mange område at det i røynda blir lite igjen av kommunen som eiga eining?

I og med at det er så stor forskjell i storleiken på dei to kommunane, vil ein ny samanslått kommune bli sterkt prega av folketalsutviklinga i Voss. For lokalsamfunnet i Granvin er det likevel uansett viktig å oppretthalde folketalet for å fungere som eit levande lokalsamfunn med m.a. frivillige organisasjonar av ulike slag.

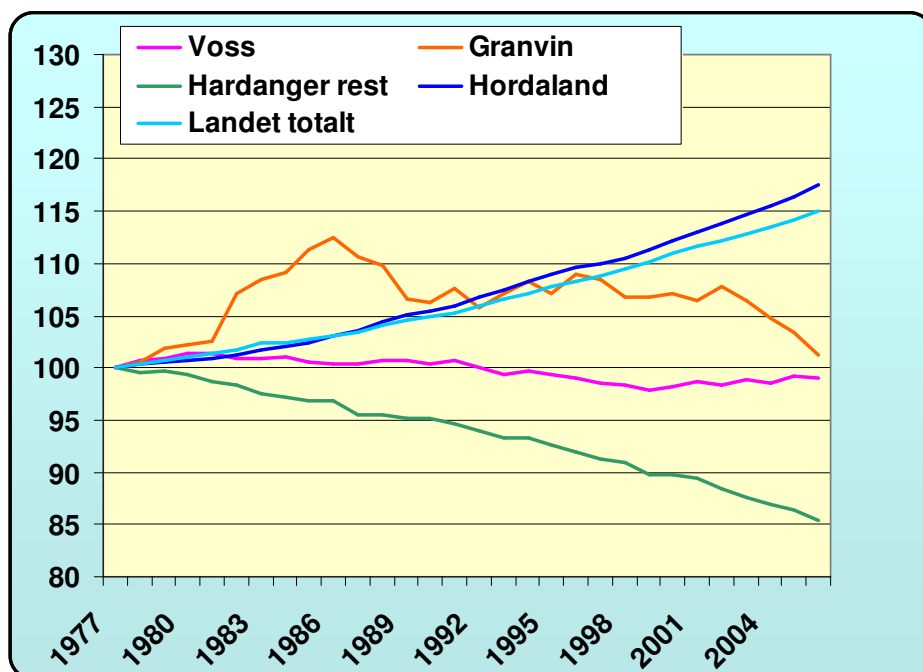
Folketalsutviklinga og fordelar/ulempar ved ei eventuell kommunesamanslåing:
Moment som talar for samanslåing
<ul style="list-style-type: none"> • Granvin er sårbare i høve til folketalet. Det synest å bli vanskeleg å halde oppe folketalet framover • Redusert folketal i Granvin vil bety reduserte frie inntekter (generelt svekka økonomisk handlekraft) og kan føre til redusert kvalitet på tenester av ulike slag • Fleire tenester må settast ut med fare for demokratisk underskot
Moment som talar mot samanslåing
<ul style="list-style-type: none"> • Folketalet i Granvin treng ikkje utvikle seg slik framskrivingane av folketalet tilseier, slik at utfordringane med å oppretthalde eit levande lokalsamfunn med eit godt og nært tenestetilbod ikkje blir større enn ein har opplevd fram til no
”Nøytrale” moment
<ul style="list-style-type: none"> • Folketalsutviklinga for Voss og Granvin under eitt vil truleg i liten grad bli påverka av om kommunane slår seg saman eller ikkje.

3.2 Utviklinga i innbyggartalet frå 1977 til 2006

I eit 30-års perspektiv har talet på innbyggjarar i Granvin halde seg på same nivået (sjå Figur 2). I 1977 hadde kommunen 975 innbyggjarar, medan talet var

986 ved årsskiftet 2005/06. Frå 1980 til 1987 voks folketalet frå 1000 til 1097. Talet stabiliserte seg på +/- 1050 heilt fram til 2002. Frå 2002 og fram til i dag har det vore nedgang kvart år. I 30-årsperioden har det vore netto utflytting i 13 av åra, mens det har vore fleire som har flytta inn enn ut i 16 av åra. Eitt år var det like mange som flytta inn som ut. I 9 av dei 30 åra har det vore fødselsoverskot (fleire fødte enn døde).

Folketalet i Voss har òg endra seg lite frå 1977 og fram til i dag. Høgste folketalet i denne perioden var i 1980 då Voss hadde 14 163 innbyggjarar, og lågaste talet var i 2002 då kommunen hadde 13 751 innbyggjarar. 11 av åra har kommunen hatt netto innflytting, medan det har vore netto utflytting i 18 av åra. Kommunen har hatt fødselsoverskot i 21 av 30 år.



Figur 2 Utvikling i folketalet 1977 - 2005 for Granvin, Voss, Hardanger rest, Hordaland og landet totalt. 1977 =100. Ølen er rekna som tilhøyrande Hordaland alle åra.

Eit interessant spørsmål er om det er slik at små kommunar går tilbake i folketal. Pr 1.1.2005 var det 20 kommunar i Noreg som hadde under 1000 innbyggjarar. Ser vi på folketalsutviklinga i desse samla, finn vi at folketalet i perioden 1.1.1995 – 1.1.2005 gjekk tilbake med 11,3 %. 7 av desse kommunane låg sør for Sogn og Fjordane, og dei hadde ein nedgang på 3%. I alt var det berre 4 av desse kommunane som voks i denne 10-årsperioden. Det var Rømskog, Bykle,

Modalen og Utsira (+1). Dette viser at Granvin med ein nedgang frå 1045 personar til 1008 personar, som svarar til 3,5% i denne perioden, har halde folketalet etter måten godt oppe. Siste året har derimot kommunen hatt ein nedgang på 2%. Dette samsvarar godt med at små kommunar gjennomgåande har problem med å halde oppe busetnaden. Folketalet i kommunane i Noreg fordelte seg slik på følgjande grupper pr 1.1.2004:

0-999	22 kommunar
1000-1999	74 kommunar
2000-4999	146 kommunar
5000-9999	91 kommunar
10 000-19999	57 kommunar
20 000 og meir	44 kommunar

Dette viser at Voss er blant dei 100 største kommunane i landet.

3.3 Flytteaktivitet og flyttemønster

Flyttekomponenten er svært viktig når det gjeld utviklinga i folketalet. Det er i fyrste rekke den som kan påverke utviklinga i folketalet på kort sikt. Naturleg tilvekst (fødselsoverskot) er ein meir langsiktig endringskomponent som meir er bestemt av korleis folk fordelar seg på alder.

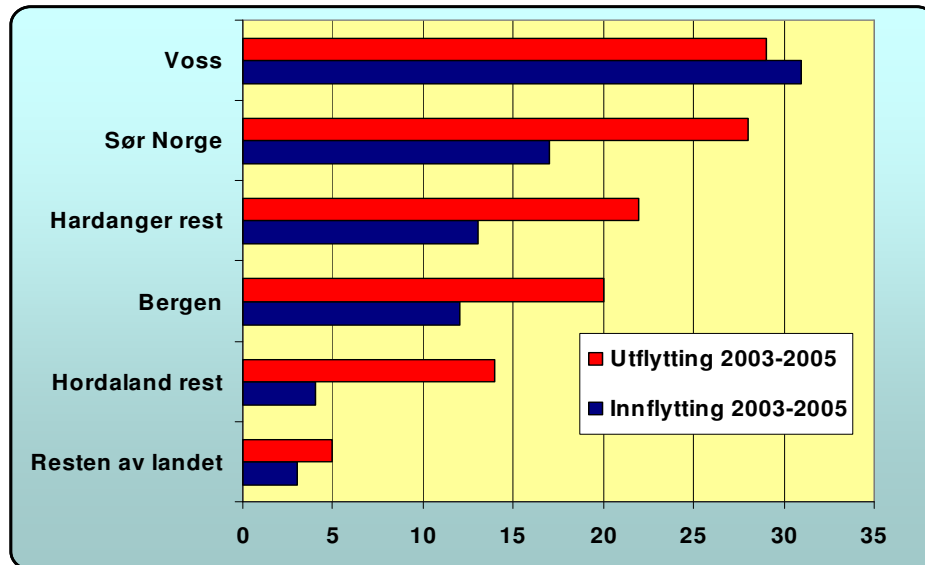
Nedanfor ser vi nærare på flytteaktiviteten i Granvin og Voss i perioden 2003-2005⁴; kvar flyttar folk frå og til. Tabell3 viser for Granvin at det var 38 fleire personar som flytta frå kommunen og til andre kommunar i landet enn motsatt veg. Tilsvarende tal for Voss var 152 personar. I 2003 og 2004 hadde Granvin 3 innflyttingar frå utlandet, medan 4 flytta ut. Voss hadde dei same åra eit stort innflyttingsoverskot frå utlandet, i alt 145 personar.

Figur 3 og Figur 4 viser det geografiske flyttemønsteret for flyttingar innanlands i perioden 2003-2005. Begge kommunane hadde i denne perioden eit flyttetap for innanlandske flyttingar. Granvin hadde innflyttingsoverskot for flytting frå/til Voss, medan det var nettoutflytting til dei andre områda i Figur 3. Voss er viktigaste tilflyttingskommunen for dei som flytter frå Granvin. For dei som flyttar frå Voss, er det Bergen som er største tilflyttingskommunen. Voss har flyttetap overfor Bergen og Østlandet, men større tilflytting enn fråflytting når det gjeld Hardanger utanom Granvin og Sogn og Fjordane.

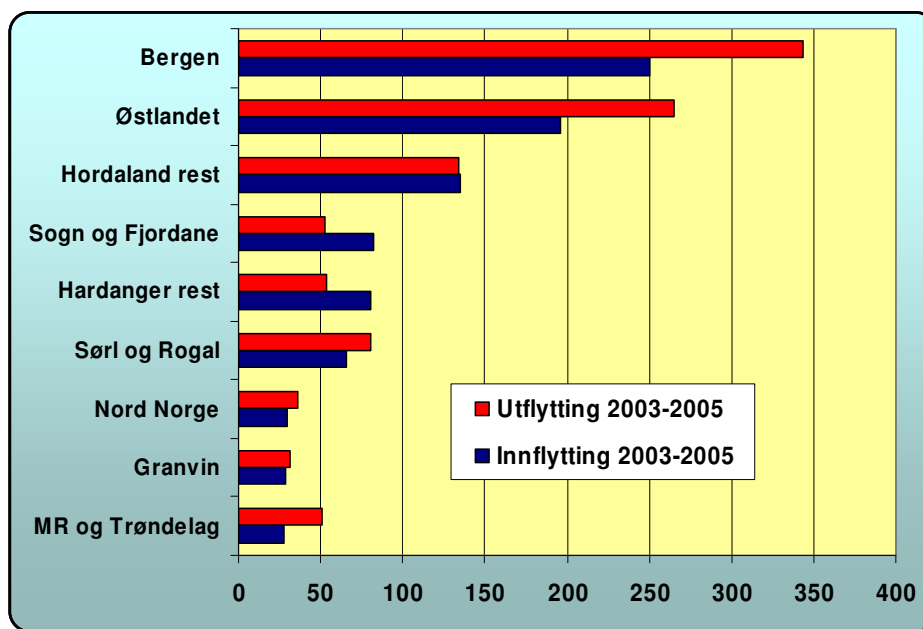
⁴ For flytting til og frå utlandet gjeld tala årgangane 2003 og 2004.

Tabell 3 Flytteaktivitet til og frå Granvin og Voss fordelt på innanlandske (2003-05) og utanlandske flyttingar (2003-04). Tal på personar

Flyttegruppe	Granvin	Voss
Flytting innanlands		
Flytting til kommunen	80	896
Flytting frå kommunen	118	1048
Nettoflytting innanlands 2003-2005	- 38	- 152
Utanlandske flyttingar		
Tilflytting frå utlandet	3	266
Flytting til utlandet	4	121
Nettoflytting utanlands 2003 og 2004	-1	+ 145



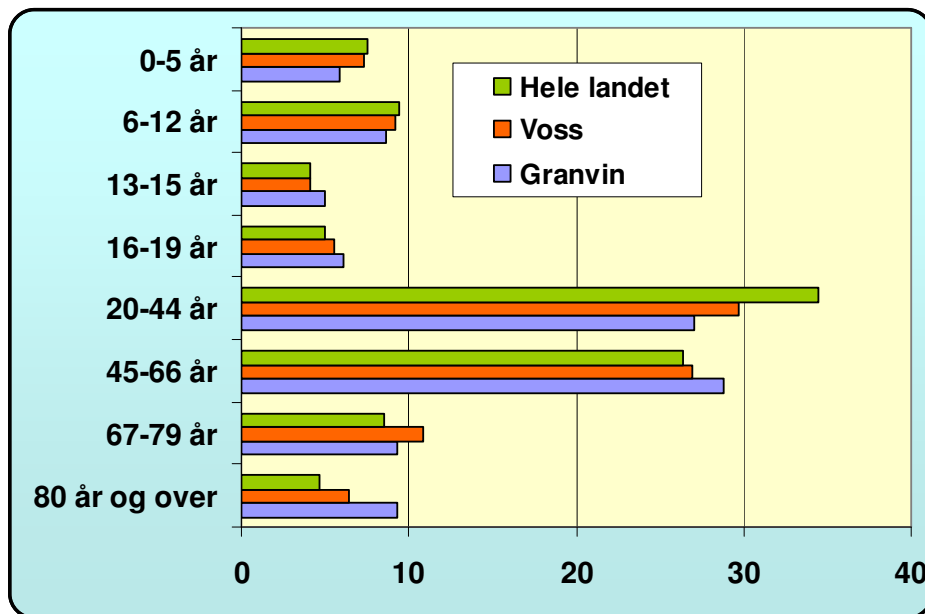
Figur 3 Innanlandske flyttingar til (innflytting) og frå (utflytting) Granvin 2003-2005. Personar.



Figur 4 Innanlandske flyttingar til (innflytting) og frå (utflytting) Voss 2003-2005. Personar.

3.4 Folkemengda fordelt på alder

Korleis folkemengda fordeler seg på alder i dag og framover er interessant både i forhold til kommunane si evne til å halde oppe folketalet, og for å seie noko om behovet for tenester framover. Figur 5 viser folkemengda fordelt på alder i Granvin og Voss samanlikna med landet totalt. For aldersgruppene under 20 år er det små avvik mellom Voss og landet totalt. Granvin har relativt sett nokre færre i dei to yngste aldersgruppene og nokre fleire i ungdomsgruppene. Størst avvik frå landet totalt finn vi i den yngste vaksengruppa, dvs dei yngre yrkesaktive. Særleg for Granvin er det ”underskot” i denne gruppa. Samstundes har kommunen etter måten mange i den eldste arbeidsføre alderen. Voss ligg midt mellom Granvin og landet totalt. Begge kommunane har etter måten mange i dei to eldste aldersgruppene – det skjer med andre ord ei viss forgubbing i dei to kommunane.



Figur 5 Befolkning pr 1 jan 2005 fordelt på alder for Granvin, Voss og landet totalt. Prosent i ulike aldersgrupper

3.5 Framskriving av folkemengda fordelt på alder

Hittil har vi sett på historiske tal og utviklingstrekk. Men det er naturleg nok spørsmålet om korleis vi kan forvente utviklinga framover som må fokuserast på når ein skal drøfte spørsmålet om kommunesamanslåing. For å kunne gje så kvalifiserte anslag som råd, er det naturleg å ta utgangspunkt i dei mest oppdaterte framskrivingane frå SSB.

Statsistisk sentralbyrås framskriving av folkemengda – føresetnader:

I desember 2005 kom det nye tal for framskriving av folkemengda i kommunane. Framskrivinga bygger på fruktbarheit, forventa levealder, nettoinnvandring og innanlands mobilitet (flytting). For flytting bygger ein på erfaringstal for perioden 2000-2004. Det blir nytta fleire alternativ for framskrivinga. Vi har bruka alternativet MMMM. Dette er eit middelalternativ der 226 kommunar vil få auka folkemengde i 2015 samanlikna med i dag.

I Tabell 4 visast det faktiske folketalet per 1.1.96 og 1.1.06 samt framskrivne tall for 2015 og 2025 ifylgje det såkalla middelalternativet i framskrivingane frå SSB.

Tabell 4 Folketal og endring i dette frå 1.1.1996 – 1.1.2006 for landet totalt, Hordaland og kommunane i Hardanger. SSBs framskrivning av folkemengda til 2015 og 2025 (sjå kap 3.5)

Område	Folketal 1.1.96	Folketal 1.1.2006	Absolutt endring	% end- ring 1996 – 2006	Fram- skrivning 2015	Fram- skrivning 2025	% end- ring 2006 – 2025
Granvin	1062	986	- 76	-7,2	926	891	-9,6
Voss	13831	13830	-1	0	14161	14611	5,6
Ullensvang	3 743	3 472	-271	-7,2	3421	3 419	-1,5
Odda	7 976	7 247	-729	- 9,1	7031	6910	-4,6
Eidfjord	1 079	899	-180	-16,7	803	749	-16,7
Ulvik	1275	1142	-133	-10,4	1044	982	-14,0
Jondal	1 198	1 066	-132	-11,0	988	948	-11,1
Kvam	8 608	8 306	-302	-3,5	7956	7 925	-4,6
Hordaland	425 247	452 611 ⁵	27 364	6,4	483 794	522 183	15,4
Landet	4 369 957	4 640 219	170 262	3,9	4889372	5210026	12,3

Vi ser at innbyggartalet i Granvin vil bli redusert frå 986 i 2006 til 926 i 2015 og 891 i 2025. For Voss vil folketalet ifylgje framskrivninga auke frå 13 830 i 2006 til 14 161 i 2015 og til 14 611 i 2025, dvs. ein auke på 780 personar i løpet av 20 år.

Tabell 3 viser folketalet i Granvin og Voss i ulike aldersgrupper for åra 2005, 2015 og 2025 ut frå SSB sine framskrivningar. For Granvin sin del vil det særleg bli nedgang i aldersgruppene under 20 år fram til 2015. I neste 10-årsperiode vil det skje små endringar i desse gruppene. Det same gjeld for den yngste yrkesaktive gruppa, dvs 20-44 år. Den eldste yrkesaktive gruppa, 45-66 år, vil få sterk nedgang i andre 10-årsperioden om vi skal tru framskrivninga. Medan talet på folk over 66 år vil gå litt ned fram til 2015, vil ein få ein sterk auke frå 2015 til 2025 frå 179 til 224 personar. Medan talet i barne- og ungdomsskulen i 2005 er 137, blir dette talet redusert til 106 i 2015 og vidare til 100 i 2025. Dette gjer det stadig vanskelegare å oppretthalde ein skule med alle alderstrinn. Den yrkesaktive gruppa 20-66 år vil bli redusert, frå 563 i 2005 til 542 i 2015 og vidare til 470 i 2025. Denne nedgangen vil redusere talet på dei

⁵ Inkludert Ølen kommune i Rogaland som hørde til Hordaland fram til 1.1.2002.

som betaler skatt til Granvin. Under føresetnad om at framskrivinga av folketalet er rett, skjer det ein forgubbingsprosess i Granvin.

I Voss vil det i følgje framskrivinga skje ein klar forgubbingsprosess. Mens 17,4% av folket var 67 år og meir i 2005, aukar denne delen av folket i 2025 til 20,3%. I tal på personar aukar denne gruppa frå 2407 i 2005 til 2479 i 2015 og vidare til 2966 i 2025. Auken i folketalet i Voss i fyrste 10-årsperioden skuldast særleg ein auke i talet på yrkesaktive frå 7839 til 8150.

I ein eventuell samanslått kommune, der Voss har over 90% av folketalet, vil det naturleg nok vere utviklinga i denne kommunen som vil ha mest å seie for korleis folketal og alderssamansetning vil bli i ein ny samanslått kommune.

Tabell 3 Aldersfordeling i Granvin og Voss i 2005, 2015 og 2025.

Modell MMMM. Kjelde SSB

	0-5	6-12	13-15	16-19	20-44	45-66	67-79	80+	I alt
Granvin 2005	59	87	50	61	273	290	94	94	1008
Granvin 2015	54	72	34	45	248	294	128	51	926
Granvin 2025	57	70	30	40	243	227	160	64	891
Voss 2005	1014	1267	563	760	4115	3724	1510	897	13 850
Voss 2015	945	1224	580	783	4046	4104	1612	867	14 161
Voss 2025	1008	1207	525	739	4144	4022	2073	893	14 611

4 NÆRINGS LIV, NÆRINGSUTVIKLING OG PENDLING

Fyrst i kapitlet ser vi på arbeidsplassane; korleis desse fordelar seg på næring og korleis dei har utvikla seg over tid, i kva grad yrkesaktive i kommunane arbeider i heimkommunen eller utanfor (pendling), og i kva grad det er tale om arbeidsplassar i konkurranseutsett næringsliv. Næringsutviklinga i Granvin og Voss blir samanlikna med utviklinga i næringsstrukturen i andre kommunar. Til slutt i kapitlet ser vi nærare på arbeidsløysa og utvikling i denne.

4.1 Arbeidsplassar fordelt på næring

Tabell 4 viser at det samla talet på arbeidsplassar i Granvin har gått ned frå 448 i 2000 til 423 i 2004, dvs ein nedgang på nærare 6% på fire år. Tilsvarende tal for Voss er ein vekst frå 6269 til 6318, dvs. ein vekst på nær 1%. Samanliknar vi med andre kommunar i Hardanger i perioden 2001-2003, finn vi at Jondal, Voss og Kvam hadde auke i talet på arbeidsplassar, medan dei andre kommunane hadde nedgang (Grimsrud m fl 2005:69). Eidfjord, Ulvik og Granvin var dei som hadde størst tilbakegang i denne perioden. Hordaland fylke hadde samla sett ein svak vekst i perioden.

Tabell 4 viser at både Granvin og Voss har fleire yrkesaktive busett i kommunane enn det er arbeidsplassar. Dette viser at begge kommunane har netto utpendling (nærare om dette nedanfor).

Tabell 4. Yrkesaktive og arbeidsplassar⁶ i Granvin og Voss 2000-2004. Kjelde SSB: Registerbasert sysselsettingsstatistikk

År	Yrkesaktive busett i Granvin	Arbeidsplassar i Granvin	Yrkesaktive busett i Voss	Arbeidsplassar i Voss
2000	523	448	6872	6269
2001	505	449	6762	6154
2002	512	425	6831	6232
2003	491	399	6842	6348
2004	492	423	6754	6318

⁶ Den registerbaserte sysselsettingsstatistikken omfattar personar mellom 16-74 år som var registrert busett i landet på referansetidspunktet, og som har utført arbeid som varte minst ein time i referanseveka, eller var mellombels fråverande frå slikt arbeid. Ein person blir berre registrert ein gong. (Kjelde: SSB Om den registerbaserte sysselsettingsstatistikken.)

Tabell 5 Næringsstrukturen i Granvin, Voss og landet totalt i 4.kvartal 2004
 Prosent arbeidsplassar i ulike næringer. Kjelde SSB

Næring (nace-kode) ⁷	Granvin	Voss	Landet totalt
Primærnæringer (01-05)	7,6	7,5	3,5
Industri mv (10-37)	21,4	6,0	13,1
Bygg og anlegg mv. (40-45)	13,6	10,3	7,4
Handel (50-52)	8,1	15,8	15,2
Hotell og restaurant (55)	2,4	6,4	3,3
Transport (60-64)	7,8	5,9	6,9
Forretningstenester (65-74)	3,3	5,2	12,3
Offentleg administrasjon, undervisning, helse og sosialtenester (75-85)	34,5	39,7	34,3
Personleg tenesteyting(90-99)	1,2	3,1	4,0
Totalt	100	100	100
N= arbeidsplassar totalt	423	6283	2274000

Tabell 5 viser arbeidsplassar fordelt på næring i Granvin, Voss og for landet totalt. Tabellen viser at primærnæringane utgjer ein relativt stor del av talet på arbeidsplassar i Granvin og Voss samanlikna med landet totalt. Industrien har òg ein sterk posisjon i Granvin. Dette skuldast i hovudsak to bedrifter; Granvin bruk og Gilde. Nå vart Gildes avdeling i Granvin med ca 30 arbeidsplassar lagt ned vinteren 2006, slik at talet på tilsette i industrien i kommunen har blitt sterkt redusert. Dette viser også det som vart påpeika i Hardangeranalyse (Grimsrud m fl 2005b; Hardanger kommune, ØF-notat 03/2005) at Vosseregionen (Voss, Ulvik og Granvin) er svært sårbar.

Voss er både ein stor reiselivskommune, og eit regionsenter for deler av Hardanger. Dette kjem tydeleg fram når det gjeld talet på arbeidsplassar i desse

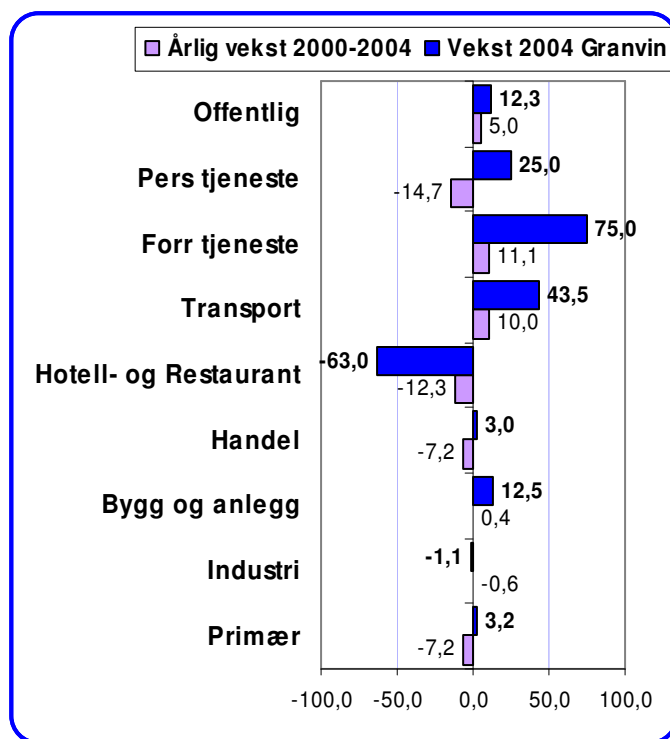
⁷ Litt nærare om kva næringer som er med i ein skilde grupper:

65-74 omfattar mellom anna bank, forsikring, eigedomsutvikling, databehandling og tenesteyting innan rekneskap, bedriftsrådgjeving og annan konsulentverksemd.

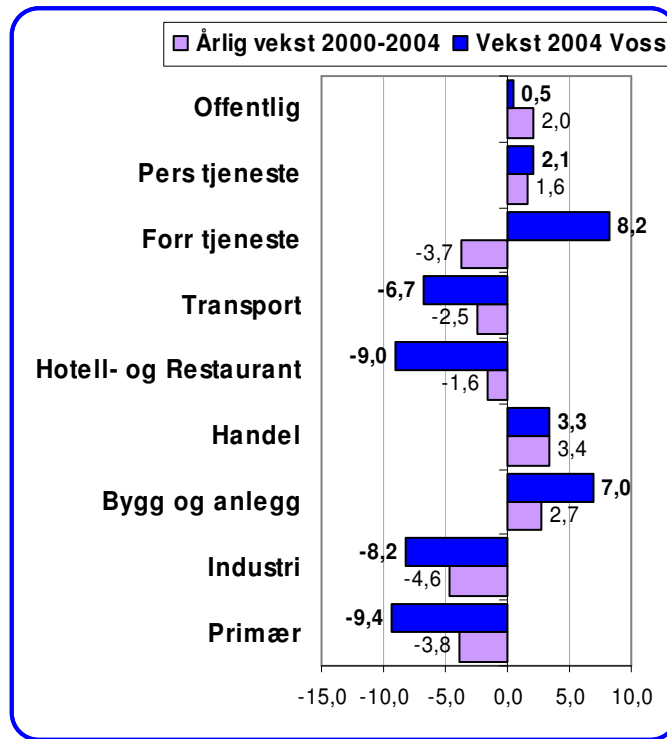
90-99 personleg tenesteyting omfattar mellom anna ulike typar av interesseorganisasjonar, fritidsverksemd, underhaldning, bibliotek og personleg tenesteyting som frisering, helsestudio med meir.

næringane som utgjer over 20% av sysselsettinga i Voss. Det er lite forretnings-tenester i dei to kommunane, medan sysselsettinga i offentleg administrasjon, undervisning og helsetenester er stor i Voss. Dette har mellom anna samanheng med at Voss er eit skulesenter. Her er arbeidsplassane statlege. Utover dette er det mest kommunale arbeidsplassar i denne gruppa.

Samanlikna med mange små kommunar har Granvin etter måten få arbeidsplassar i kommunal sektor.



Figur 6 Endring i arbeidsplassar i Granvin frå 2000 til 2004. Prosent. Kjelde SSB



Figur 7 Endring i arbeidsplassar i Voss 2000-2004. Prosent. Kjelde: SSB

Figur 6 viser prosent vekst i arbeidsplassar i 2004 og årleg vekst 2000-2004 for Granvin. Ser vi på 5-årsperioden, er det vekst i transport, forretningstenester og offentlig tenesteyting, medan det er nedgang i hotell-og restaurantnæringa, personleg tenesteyting, handel og primærnæringane. Dei store endringane i 2004 i einsskilde næringar har samanheng med at det er tale om svært få arbeidsplassar.

Figur 7 viser utviklinga av arbeidsplassar i Voss i 2000-2004. For 5-årsperioden 2000-2004 gjekk talet på arbeidsplassar ned innan forretningstenester, transport, hotell og restaurant, industri og primærnæringane, medan det var auke i offentlig og personleg tenesteyting, bygg og anlegg og handel. Utviklinga i 2004 viser ein forsterka nedgang i alle næringane som hadde nedgang i 5-årsperioden med unntak av forretningstenester der det var ein auke i 2004.

4.2 Pendlingsomfang og pendlingsstraumar

Vi skal her sjå nærare på pendlinga⁸ frå/til dei to kommunane. Har kommunane overskot eller underskot på arbeidsplassar, og kvar er det folk pendlar til og frå? Tabell 4 viser at både Granvin og Voss har færre arbeidsplassar i kommunen enn det er yrkesaktive busett i kommunane. Nettunderskotet⁹ på arbeidsplassar i 2004 var på 6,4% i Voss og 14,0% i Granvin.

Tabell 6 Innpendlarar, utpendlarar og nettopendling i Granvin og Voss 2000 - 2004

		2000	2001	2002	2003	2004
Granvin	Innpendling					113
	Utpendling					182
	Nettopendling	-75	-56	-87	-92	-69
Voss	Innpendling					639
	Utpendling					1.074
	Nettopendling	-603	-608	-599	-494	-435

Av dei 492 yrkesaktive som budde i Granvin hausten 2004, var det 310 eller tilsvarande 63% som arbeidde i kommunen. Dei andre 182 pendla ut, og samstundes var det 113 som pendla inn. Slik som vist i Tabell 6 har nettoutpendlinga halde seg på omtrent same nivået.

For Voss sin del var det 5680 av i alt 6319 som arbeidde i kommunen. Dette tilsvarar nær 90%. Nettoutpendlinga for Voss sin del har blitt redusert frå 603 i 2000 til 435 i 2004. Dette skuldast både at talet på arbeidsplassar auka i denne perioden samstundes som yrkesaktiv befolkning busett i Voss gjekk ned.

⁸ Ein pendlar er ein person som på veg frå bustad til arbeid kryssar ei kommunegrense.

⁹ Nettunderskotet er definert som differansen mellom arbeidsplassar og yrkesaktive i kommunen i % av yrkesaktive.

Tabell 7 Pendlingsmatrise for 2004 for Granvin og Voss

Bustad	Arbeidsstad								
	Granvin	Voss	Berg-en	Har-dang-er	Hord-rest	Roga-land	Sogn og Fj	And-re	Sum
Granvin	310	91	24	26	12	2	1	26	492
Voss	66	5680	413	58	310	51	85	91	6754
Bergen	4	176							
Hardanger	28	180							
Hordaland rest	5	38							
Rogaland	7	23							
Sogn og Fjordane	0	47							
Andre	3	84							
Sum	423	6319							

Tabell 7 viser at av dei 182 som pendla frå Granvin i 2004, var det 91 eller 50% som pendla til Voss. Frå Voss til Granvin var det 66 personar som pendla. For Vossingane er det Bergen som er den kommunen, dei fleste pendlar til.

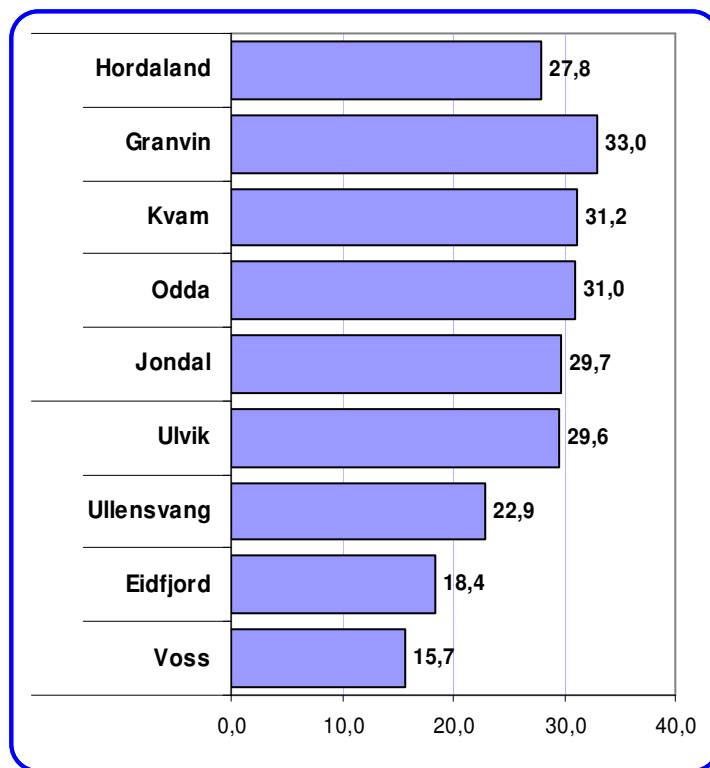
Samstundes som Voss er den kommunen som har flest innpendlarar frå Granvin, er òg Voss bustadkommunen for dei fleste som pendlar til Granvin. Nær 60% av innpendlarane til Granvin kjem frå Voss.

Det geografiske mønsteret for pendling viser at Granvin og Voss er etter måten sterkt integrerte i kvarandre sin arbeidsmarknad. Samstundes er Voss sterkt integrert i Bergen sin bu og arbeidsmarknad.

4.3 Om konkurranseutsett næringsliv i kommunane

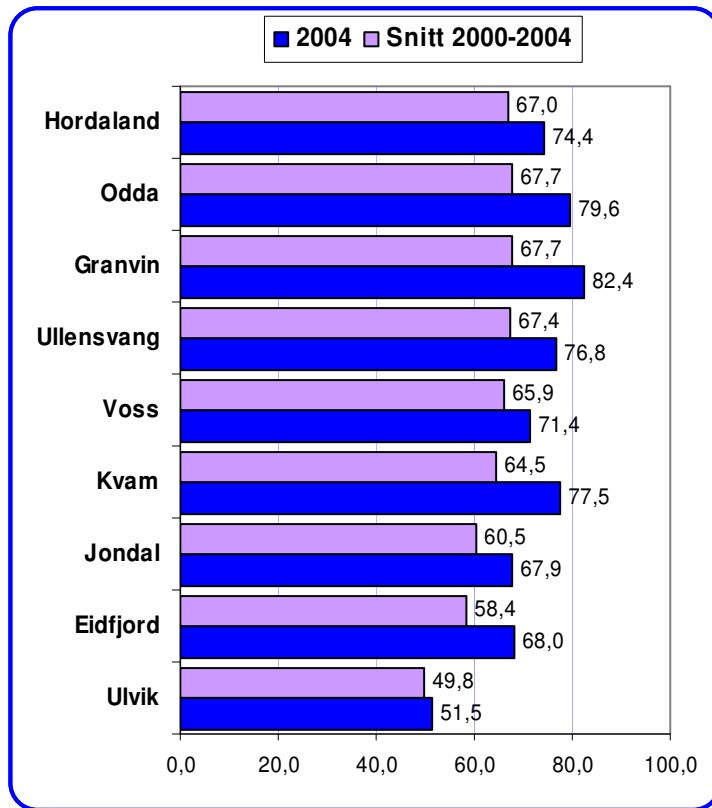
Dei konkurranseutsette bransjene er definerte som fiske, fiskeoppdrett, bergverk og industri (unnateke aviser og forlag), sjøtransport, forretningstenester og hotell og restaurant (Vareide 2005). Ut frå denne definisjonen finn vi at Granvin har heile 33% av arbeidsplassane i konkurranseutsett verksemd, medan Voss berre har 16% i tilsvarende gruppe (sjå Figur 8). Ut frå den definisjonen som er nytta, er Granvin den kommunen i Hardanger som i 2004 hadde størst del av dei sysselsette i konkurranseutsett verksemd. Med nedlegginga av Gildes avdeling i Granvin i 2006 endrar dette seg truleg ein del. Samstundes illustrerer dette at næringsstrukturen i kommunen er sårbar. Voss på si side har ein svært låg del

av dei sysselsette i konkurranseutsett verksemd. Dette tilseier at ved ei eventuell samanslåing vil Granvin verte del av ein kommune som har ein etter måten liten del av dei sysselsette i konkurranseutsett verksemd.



Figur 8 Prosent av arbeidsplassane som er i konkurranseutsett verksemd i 2004.

Granvin har berre få bedrifter som går inn i talgrunnlaget for Figur 9. Dette tilseier at det lett vil vere store svingingar frå år til år.

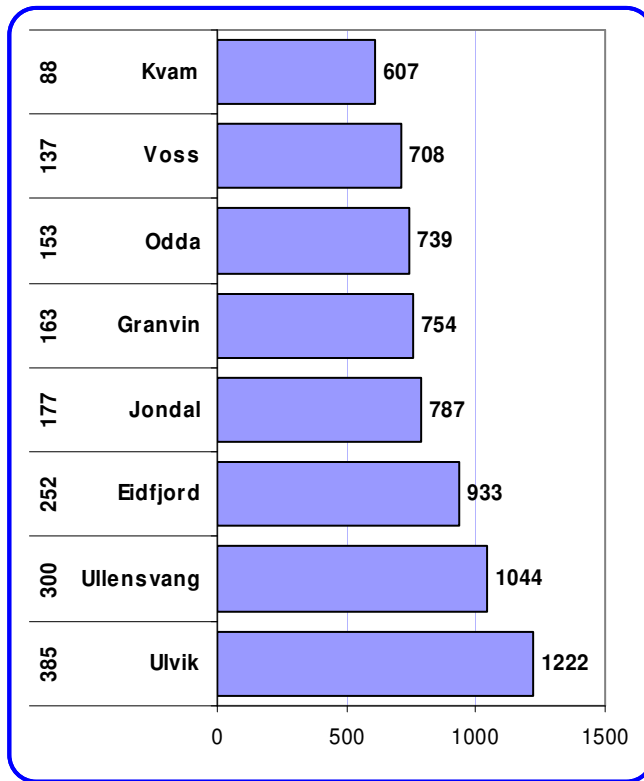


Figur 9 Prosent av verksemdene med rekneskapsmessig overskot. Omfattar berre aksjeselskap.

4.4 Næringsutviklinga i kommunane og i regionen samanlikna med andre kommunar

Telemarksforsking har på oppdrag frå NHO utvikla indeksar for samanlikning av korleis næringsutviklinga i kommunane er. Dette er kalla "Nærings NM" (Vareide 2005). Indeksen byggjer på:

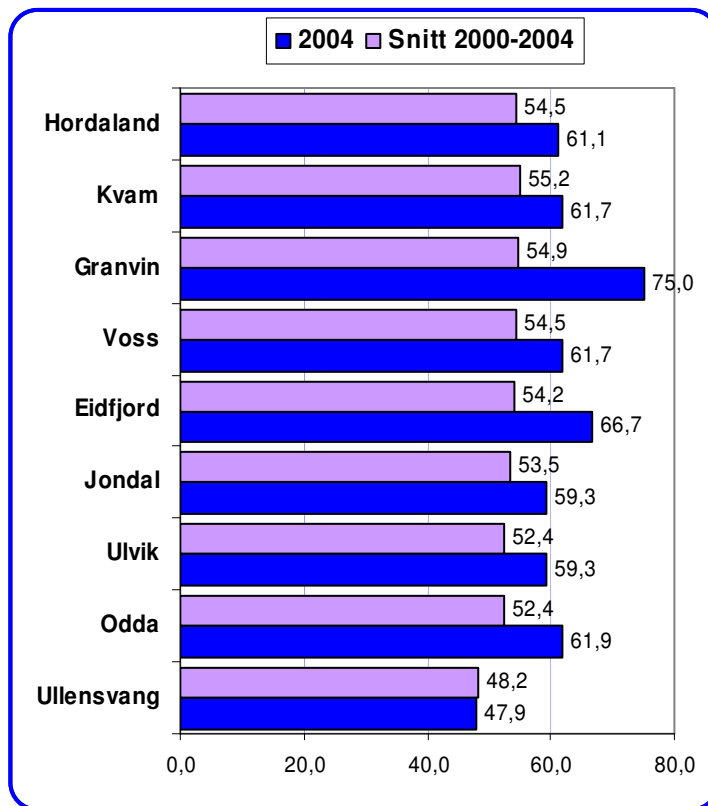
- Del av foretaka som er lønsame
- Del av foretaka med vekst
- Nyetableringar i forhold til eksisterande bedriftsbestand
- Del av arbeidsplassane som er i privat sektor



Figur 10 Rangering av kommunane i Hardanger etter næringsindeksen for 2004. Talet til venstre gjev gjennomsnittleg rang av kommunane i heile landet for alle åra 2000-2004. Lågt tal gjev best rangering. Talet ut frå søylene til høgre er ein berekningsindeks for rangeringa.

Figur 10 viser at både Voss og Granvin kjem godt ut på næringslivsindeksen. Samanlikna med dei andre kommunane i Hardanger kjem og dei to kommunane godt ut og særleg Voss.

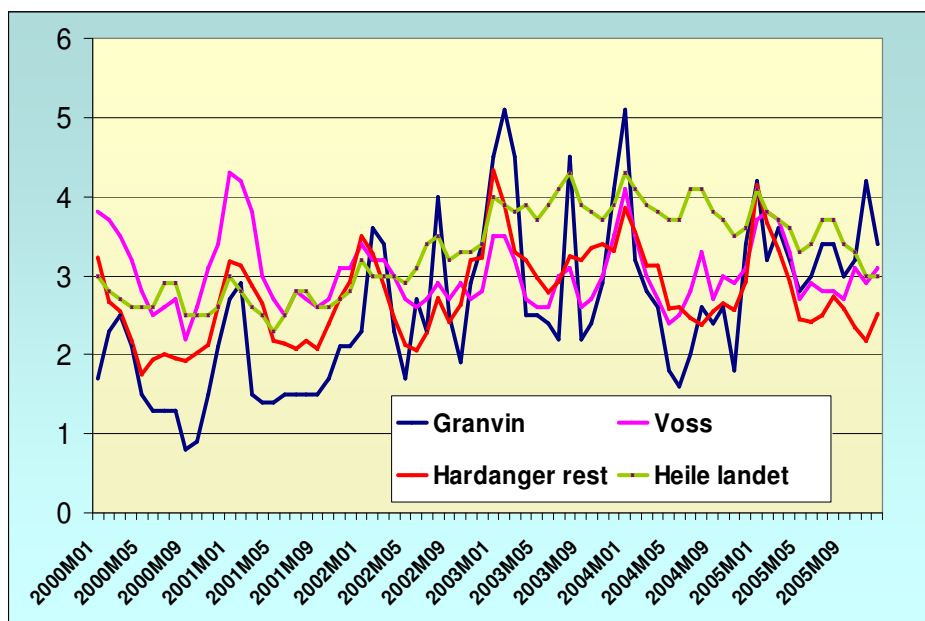
Ein annan indikator på næringsutviklinga i kommunane er prosent av føretaka som har ein vekst i omsetninga som er større enn konsumprisindeksen. Dette er vist i Figur 11. Medan Voss omtrent har same del vekstføretak som Hordaland totalt, har Granvin etter måten mange vekstføretak i 2004.



Figur 11 Prosent av verksemdene som er vekstverksemdar, dvs har ein omsetningsvekst som er større enn konsumprisindeksen

4.5 Arbeidsløyse

Ser vi heile perioden 2000-2005 under eitt, har arbeidsløysa i Granvin og Voss vore lågare enn for landet totalt.



Figur 12 Prosent registrerte heilt arbeidslause i Granvin, Voss, Hardanger rest¹⁰, Hordaland og heile landet for perioden januar2000 – des 2005. Kjelde: SSB

Samanlikna med landet totalt har Granvin hatt etter måten låg arbeidsløyse. Arbeidsløysa auka i perioden 2000 -2003 (Figur 12). I store delar av 2004 var det svært låg arbeidsløyse i Granvin, men frå 2005 har denne auka igjen. Dei nyaste tala for Granvin (mars 2006) viser arbeidsløyse på 2,6 % i Granvin.

Voss har i heile perioden 2000-2005 hatt ei arbeidsløyse som har svinga over og under 3%. I mars 2006 var arbeidsløysa i Voss på 3,1 %.

¹⁰ Gjennomsnitt for dei 6 andre Hardangerkommunane

5 KONSEKVENSAAR FOR KOMMUNAL ØKONOMI

Fyrst i kapitlet ser vi på konsekvensane på dei frie inntektene (skatt og rammetilskot) som fylgje av ei eventuell kommunesamanslåing. Deretter ser vi på administrasjonsutgiftene og freistar å synleggjere potensialet for reduksjon i desse. Vi har her basert oss på KOSTRA-statistikk. Til slutt i kapitlet omtalar vi dei nye retningslinene for statleg økonomisk støtte til kommunesamanslåingar. I desse nye retningslinene vert det varsla at kommunane ikkje lengre skal pårekne støtte til infrastrukturiltak ved ei eventuell samanslåing. Dei nye retningslinene får derimot ikkje tilbakeverkande kraft for dei kommunane (inkl. Granvin og Voss) som før ein gitt frist i 2005 fekk tilsagn om midlar til utgreiing av ei mogleg kommunesamanslåing.

5.1 *Samanfattande vurderingar og moment for og i mot samanslåing*

Vi har gjort utrekningar som viser at ein eventuell samanslått kommune vil få 1,6 mill. kroner meir i rammetilskot per år over den fyrste 10-års perioden etter samanslåing. Over dei påfylgjande fem åra, dvs. for perioden 2019-2023 dersom samanslåinga skjer 1.1.2009, vil rammetilskotet bli redusert med 2,4 mill. kr per år – dvs. i alt 12 mill. kroner. Frå og med år 15 etter samanslåinga vil rammetilskotet dermed liggje 10,4 mill. kr under nivået på rammetilskota til Granvin og Voss i dag. Desse utrekningane baserer seg på nojeldande inntektssystem.

Men det vil høgst sannsynleg bli større endringar i inntektssystemet frå og med 2009. Det er uvisst om mykje av det reviderte inntektssystemet kjem til å basere seg på forslaga i Borge-utvalet si innstilling i NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring. Ifylgje dei utrekningane som vert presentert av Borge-utvalet, er gevinsten for Granvin på over 2.000 kr/innb samanlikna med inntektssystemet slik det i dag er utforma. Gevinsten skuldast utvalet sitt forslag til ny kostnadsnykkel (utgiftsutjamning). Det er gjeve signal om at det nye inntektssystemutvalet ikkje primært skal kome med framlegg til endringar av den utgiftsutjamninga som Borge-utvalet har foreslått. Men korleis dei andre endringane som det nye utvalet vil presentere (og Stortinget truleg vedta), vil slå ut totalt sett, er i praksis uråd å ha nokon kvalifiserte anslag for.

Potensialet for reduksjon i administrasjonsutgifter har vi rekna til 3-4 mill. kr på årsbasis. Vi har her føreset at "Nye Voss" vil ha administrasjonsutgifter per innbyggjar på nivå med "Gamle Voss". Utrekningane som syner eit

innsparingspotensial på 3-4 mill. kr, har fullt ut basert seg på KOSTRA-statistikk. For at ei kommunesamanslåing skal vise seg økonomisk lønnsam på sikt, må det hentast ut stordriftsfordelar (primært i form av reduserte administrasjonsutgifter) i eit vesentleg større omfang enn 3-4 mill. kr. Dette for å møte reduserte frie inntekter i storleiksorden 12 mill. kr etter at inndelingstilskotet har falle bort.

Frå og med 2007 vil arbeidsgjevaravgifta i Granvin igjen vere 10,6 %. Voss vil framleis tilhøyre sone 1 med avgiftssats på 14,1 %. Vi har innhenta uttale og vurderingar frå Kommunal- og regionaldepartementet som vi les slik at ein eventuelt samanslått Voss-Granvin ikkje vil få nokon redusert sats som kjem til å omfatte heile kommunen. Redusert sats (10,6 %) kan derimot kome til å gjelde "Granvin-delen" av den samanslåtte kommunen. Det ville naturleg nok vore eit veldig tungt, økonomisk argument for samanslåing om ein samanslått kommune kunne hamna i sone 2, dvs. at alle verksemder (inkl. kommunen) frå gamle Voss kommune ville fått redusert arbeidsgjevaravgifta med 3,5 %-poeng.

Dei nye retningslinene for statleg støtte til kommunesamanslåingar inneber ei klår innstramming i tilskotsordninga, sidan det ikkje lengre skal gjevast tilskot til infrastrukturtiltak så som breiband og vegar. Det er likevel grunn til å tru at "Nye Voss" vil få utløyst statlege midlar òg til infrastruktur; i alle fall så lenge ei eventuell kommunesamanslåing skjer i inneverande Stortingsperiode. Seinast i mars i år fekk Bokn og Tysvær kommunar i Rogaland tilsagn om eit statleg tilskot på 24,85 mill. kr til si eventuelle kommunesamanslåing (herav tett opptil 20 mill. kr som støtte til infrastrukturtiltak).¹¹

5.2 Konsekvensar for dei frie inntektene

Fyrst vil vi vise effektane på rammetilskotet. Vi tek utgangspunkt i det gjeldande inntektssystemet. Etter at kommuneproposisjonen for 2007 blei lagt fram, kan vi slå fast at gjeldande inntektssystem vil vere meir eller mindre uendra fram til 2009. Dei utrekningane som vi presenterer her, skal derfor vise eit treffsikkert anslag for kor stort inndelingstilskot ein eventuelt samanslått kommune kjem til å få, gitt at samanslåinga skjer før 2009. Vi ser det derimot ikkje som sannsynleg at ei kommunesamanslåing vil finne stad så vidt raskt.

Ved ei kommunesamanslåing vil enkelte av kriteri i inntektssystemet bli endra slik at rammetilskotet til den nye kommunen ikkje tilsvarar summen av tilskota til enkeltkommunane. Ved ei eventuell samanslåing av Granvin og Voss vil m.a. Granvins regionaltilskot (på vel 4,9 mill. kr for 2006) falle bort. Gjennom utgiftsutjamninga i inntektssystemet mottek kvar kommune eit basistilskot

¹¹ Bokn har ca. 200 færre innbyggjarar enn Granvin. Tysvær har ca. 4.500 færre innbyggjarar enn Voss.

som er like stort for alle kommunar. Ein samanslått kommune vil bare motta eitt basistilskot. "Nye Voss" vil såleis miste eitt basistilskot. Verdien av eit basistilskot endrar seg med talet på kommunar i landet og det som blir rekna som det samla utgiftsbehovet for kommunesektoren. Verdien av eit basistilskot er ca. 7,1 mill. kr for 2006.

Busettingskriteria "Reisetid", "Sone" og "Nabo" i inntektssystemet kompenserer på kvar sin måte for lang reisetid/lange reiseavstandar i kommunen. Verdiane på desse kriteria vil endre seg ved ei kommunesamanslåing. Vi har fått Statistisk Sentralbyrå til å rekne ut verdier for ein "nykonstruert", samanslått kommune med Vossevangen som kommunesenter. Sone-kriteriet får marginalt lågare verdi, medan dei to andre kriteria får ein del høgare verdi i Nye Voss enn for dei to kommunane summert. Det samla utgiftsutjamnande tilskotet blir dermed noko høgare for den samanslåtte kommunen. I tillegg har vi i utrekningane tatt høgde for at urbanitetskriteriet i inntektssystemet¹² alltid vil gje høgare tilskot som fylgje av ei samanslåing.

Når det gjeld inntektssamanslåing i inntektssystemet, vil denne bli påverka av ei kommunesamanslåing berre dersom aktuelle kommunar ligg på kvar si side av ei "skatteinntektsgrense" per innbyggjar som tilsvarar 90 % av landsgjennomsnittet. I 2005 låg Granvin på 74,0 % og Voss på 87,1 %.

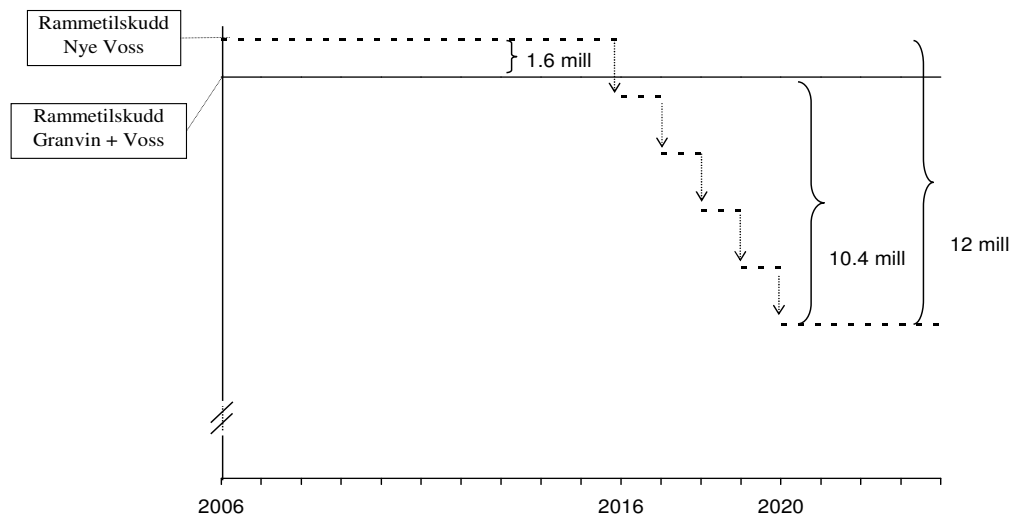
Eit inndelingstilskot, som ein del av rammeoverføringane, blir utløynt til kommunar som slår seg saman. Tilskotet skal fullt ut kompensere for det eine basistilskotet og regionaltilskotet som fell bort dersom Nye Voss blir ein realitet. Inndelingstilskotet blir uavkorta utløynt over 10 år (med indeksregulering for kvart år) før det så trappast lineært ned til null kroner over dei påfølgjande fem åra.

I Tabell 8 og Figur 13 oppsummerer vi dei utrekningane som er gjort. I figuren samanliknar vi utviklinga i rammetilskotet til Nye Voss med summen av rammetilskota til Granvin og Voss som enkeltkommunar, med utgangspunkt i eit anslag for rammetilskotet i 2006. Nye Voss kommune vil få eit noko høgare tilskot frå staten enn kva Granvin og Voss får til saman som enkeltkommunar. Dette skuldast utslaga på dei nemnte kriteria innanfor utgiftsutjamninga av inntektssystemet. Frå og med år 15 etter samanslåinga vil derimot Nye Voss få vel 10 millioner kroner mindre pr år enn kva Granvin og Voss til saman ville ha fått som eigne kommunar. Samanliknar vi rammetilskotet f.o.m. år 15 med nivået dei 10 fyrste åra etter samanslåinga, er reduksjonen på 12 mill. kr på årsbasis. Det vil seie bortfall av eit basistilskot på 7,1 mill. kr og Granvins regionaltilskot på 4,9 mill. kr.

¹² Definert ved innbyggartalet opphøgd i 1,2.

Tabell 8 Frie inntekter (skatt og rammetilskot) pr år i millioner 2006-kroner

	Nye Voss
Sum frie inntekter pr år før samanslåing (A)	442,9
Frie inntekter pr år i 10 år etter samanslåing (B)	444,5
Frie inntekter pr år frå og med år 15 etter samanslåing (C)	432,5
Årleg effekt dei fyrste 10 åra (B-A), mill. kr	+ 1,6
Effekten i % av sum frie innt. før samanslåinga	+0,36
Årleg effekt frå og med år 15 (C-A), mill. kr	- 10,4
Effekten i % av sum frie innt. før samanslåinga	-2,35



Figur 13 Frie inntekter (skatt og rammetilskot) pr år i millioner 2006-kroner

Det er i praksis uråd å gje anslag for korleis eit endra inntektssystem vil påverke rammetilskotet for Granvin og Voss, og dermed korleis utrekningane etter same metode som lagt til grunn ovanfor, då ville sett ut. Det vi kjenner til, er at spesielt Granvin synest å komme godt ut av eit nytt inntektssystem viss det skulle bli vedteke akkurat slik som Borge-utvalet foreslår i "NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring". Ifylgje dei utrekningane som Borge-utvalet presenterer, er gevinsten for Granvin på over 2.000 kr/innb. Gevinsten skuldast utvalet sitt forslag til ny kostnadsnykkel (utgiftsutjamning). Det er gjeve signal om at det nye inntektssystemutvalet ikkje primært skal kome med framlegg til endringar

av den utgiftsutjamninga som Borge-utvalet har foreslått. Men korleis dei andre endringane som det nye utvalet vil presentere (og Stortinget truleg vedta), vil slå ut totalt sett, er i praksis uråd å ha nokon kvalifiserte anslag for.

Pga. redusert innbyggartal og ei ugunstig endring i alderssamanninga, fekk Granvin i år ei avkorting i rammetilskotet på tett opptil 2 mill. kr.¹³ For 2005 var avkortinga på ca. ½ mill. kr. Dette gjev uttrykk for at utviklinga i innbyggartalet har mykje å seie for rammetilskotet til ein kommune, og at Granvin truleg må vere førebudd på ytterlegare reduksjonar viss ei slik utvikling i innbyggartalet held fram.

5.3 Administrasjonsutgifter og potensialet for reduksjon i desse

Generelt vil ei målsetjing ved ei kommunesamanslåing vere å kunne frigjere ressursar frå administrasjon til tenesteproduksjon. I ein kommuneadministrasjon vil det vere ein del oppgåver som skal løysast uansett om kommunen har få eller mange innbyggjarar. Administrasjonsutgiftene målt per innbyggjar er derfor normalt lågare i store kommunar enn i små kommunar. Det får vi eit bilete av i Tabell 9 for administrasjonsutgiftene i Granvin og Voss. Ein konsekvens av denne kostnadsstrukturen er at ei kommunesamanslåing kan utløyse stordriftsfordelar. Det gjeld òg innanfor andre sektorar, men er truleg mest typisk på administrasjonsområdet.

Tabell 9 Netto driftsutgifter til administrasjon, per innbyggjar

Funksjon*	2004		2005	
	Granvin	Voss	Granvin	Voss
100	1030	234	1000	292
120	4738	2225	5542	2574
130	79	137	65	126
180	0	16	0	22
<i>Totalt</i>	<i>5847</i>	<i>2612</i>	<i>6607</i>	<i>3014</i>
<i>Innb. per 1. januar</i>	<i>1008</i>	<i>13850</i>	<i>986</i>	<i>13830</i>

*) KOSTRA-funksjon 100 er politisk styring og kontrollorgan, 120 administrasjon, 130 administrasjonslokale og 180 diverse fellesutgifter

Tabellen viser netto driftsutgifter per innbyggjar til administrasjon i Granvin og Voss. Vi har basert oss på rekneskapstal frå dei to siste årgangane.

¹³ Som fylgje av av det endelege rammetilskotet for 2006 vert utrekna på grunnlag av innbyggartalet per 1.1.06 og ikkje per 1.1.05.

Det bør ikkje vere urealistisk å leggje til grunn at etter ein tilpasningsperiode vil administrasjonsutgiftene per innbygger i Nye Voss kommune kunne liggje på nivået til dagens Voss kommune. Dette er tanken bak utrekna innsparingspotensial i Tabell 10.

Tabell 10 Netto driftsutgifter totalt til administrasjon og potensiell innsparing

	Talgrunnlag	
	2004	2005
Granvin	5 894 000	6 514 000
Voss	36 183 000	38 155 000
Granvin + Voss	42 077 000	44 669 000
Nye Voss	38 816 000	40 875 000
Årleg innsparing, kroner	3 261 000	3 794 000
Årleg innsparing, %	7,8 %	8,4 %

Lina merka "Granvin + Voss" viser summen av utgiftene til administrasjon i dei to kommunane i 2004 og 2005. Tala i lina merka "Nye Voss" er utrekna ved å gange utgiftene per innbygger i Voss i høvesvis 2004 og 2005 med det samla innbyggartalet i Granvin og Voss det same året. Differansen mellom faktiske utgifter og anslåtte utgifter gjev ein indikasjon på årleg innsparing som vist nederst i tabelloppstillinga.

Vi har òg gjort den same "rekneøvinga" for brutto driftsutgifter til administrasjon, dvs. at inntektene t.d. knytta til momskompensasjon er haldne utanom. Resultata visast her i Tabell 11. Det er òg her lagt til grunn at Nye Voss vil ha administrasjonsutgifter per innbygger på same nivå som dagens Voss.

Tabell 11 Brutto driftsutgifter til administrasjon og potensiell innsparing

	Talgrunnlag	
	2004	2005
Granvin	6 357 000	6 790 000
Voss	38 889 000	39 849 000
Granvin + Voss	45 246 000	46 639 000
Nye Voss	41 719 000	42 690 000
Årleg innsparing, kroner	3 527 000	3 949 000
Årleg innsparing, %	7,8 %	8,5 %

Vi ser at vi òg med denne tilnærminga kjem fram til eit årleg innsparingspotensiale på 3-4 mill. kr.

5.4 Arbeidsgjevaravgifta og eventuelle konsekvensar av kommunesamanslåing

I midten av juli godkjente EFTAs overvaksingsorgan, ESA, gjeninnføring av ordninga med differensiert arbeidsgjevaravgift. Frå og med 2007 vil arbeidsgjevaravgifta i Granvin igjen vere 10,6 %. Voss vil framleis tilhøyre sone 1 med avgiftssats på 14,1 %.¹⁴ Arbeidsgjevaravgifta vil ikkje lengre bli utrekna på grunnlag av bustad-/skattekommunen til arbeidstakarane, men kor verksemda er lokalisert.

Vi har hatt ein kontakt inn mot Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og bede om ei vurdering av kva for ei arbeidsgjevaravgiftssone som ein samanslått Voss-Granvin kunne hamne i. Nedanfor er teke inn vurderinga frå regionalpolitisk avdeling i KRD:

Det kan ikke uten videre utelukkes at Granvin fortsatt kan ha nedsatt arbeidsgjevaravgift etter en ev. kommunesammenslåing. Det finnes tilfeller der en kommune har forblitt i sin opprinnelige sone også etter kommunesammenslåing. Dette skjedde da Bodø og Skjerstad ble slått sammen. Skjerstad ble værende i sone B mens Bodø er i sone c i virkeområdet for direkte bedriftsrettet støtte. Vi mener det samme prinsippet bør legges til grunn for differensiert arbeidsgjevaravgift. I hvilken grad det ville være praktisk mulig å ha et skattevedtak/håndheve et skattevedtak med ulike avgifter som følger grensene til de tidligere kommunene innenfor en ny sammenslått kommune, må i så fall sees nærmere på. Det kan være forskjell på en tilskuddsordning og en avgiftsordning i dette henseende. Dette må vi bl.a. sjekke ut med ESA.

Vi oppfattar uttalen slik at ein samanslått Voss-Granvin ikkje vil få nokon redusert sats som kjem til å omfatte heile kommunen. Redusert sats (10,6 %) kan derimot kome til å gjelde "Granvin-delen" av den samanslåtte kommunen. Det ville naturleg nok vore eit veldig tungt, økonomisk argument for samanslåing om ein samanslått kommune kunne hamna i sone 2, dvs. at alle verksemder (inkl. kommunen) frå gamle Voss kommune ville fått redusert arbeidsgjevaravgifta med 3,5 %-poeng. Ei slik "nedklassifisering" av Voss til sone 2 som fylgje

¹⁴ I perioden (2004-06) utan noko differensiert arbeidsgjevaravgift, gjaldt ein fribølsordning òg for kommunane innanfor sone 1. For arbeidsgjevarar i Voss med tilsette t.d. frå Granvin og andre sone 2-kommunar, har då meirkostnadene blitt inntil 270.000 kr lågare på årsbasis. Nokon slik fribølsordning vil ikkje gjelde for Voss f.o.m. 2007.

av ei eventuell kommunesamanslåing med Granvin, ser vi derimot på som eit lite sannsynleg resultat.

5.5 Kommunesamanslåing og statleg finansiering – nye retningslinjer

I notat frå KRD av 08.02.06 er det gjevne retningslinjer for kva staten kan gje økonomisk støtte til i samband med kommunesamanslåingar. Del 2 av notatet tek for seg mogleghetane for statleg støtte til konsekvensutgreiing av ei eventuell kommunesamanslåing, og til informasjon og folkehøyringar i etterkant av utgreiing.

Prinsippa for utmåling av inndelingstilskotet er dei same som før. Viss t.d. Granvin og Voss skulle slå seg saman frå 1.1.09, vil inndelingstilskotet til Nye Voss omfatte eit basistilskot og eit regionaltilskot. Inndelingstilskotet vil så liggje på reelt uendra nivå i perioden 2009-2018, for så å bli trappa ned med 1/5 kvart år i perioden 2019-2023.¹⁵

I notatet blir det elles vist til at inndelingslova slår fast at kommunar som slår seg saman, skal få delvis statleg kompensasjon for eingongskostnader som er direkte knytta til samanslåingsprosessen. Ifylgje notatet har praksis ved dei siste kommunesamanslåingane vore ein statleg finansieringsdel på 40-60 %. Det er lista opp løn og kostnader knytta til prosjektleiar, møteutgifter for fellesnemnd, frikjøp av tillitsvalde, prosessamlingar, informasjonskostnader og utgifter til IKT som døme på eingongskostnader som har blitt kompensert. Notatet slår elles fast at det er fritak for betaling av dokumentavgift, tinglysingsgebyr og omregistreringsavgift på disposisjonar (t.d. heimsoverføring) som fylgjer direkte av ei kommunesamanslåing.

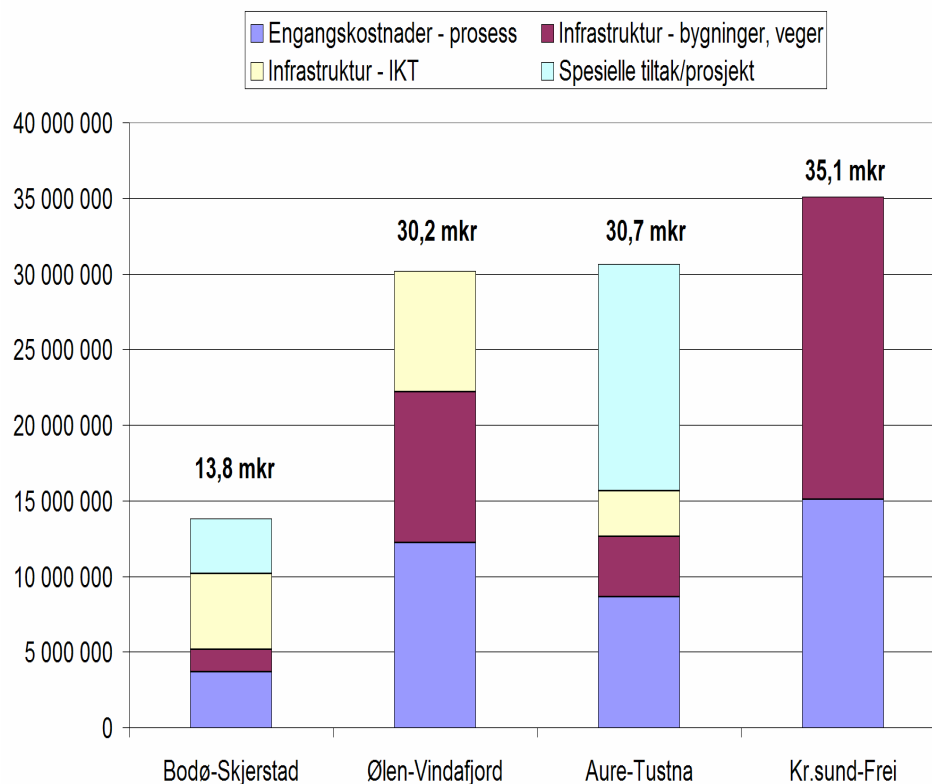
Dei nye retningslinjene signaliserer ikkje lengre noko statleg støtte til infrastrukturiltak i samband med kommunesamanslåingar. Samanlikna med kva som var tilfelle overfor dei siste kommunesamanslåingane, basert på retningslinjer frå den førre regjeringa, må dette oppfattast som ei klår innstramming av dei statlege økonomiske bidraga. Vi har likevel oppfatta ny regjering at dei skal praktisere dei gamle retningslinjene for moglege samanslåingar der aktuelle kommunar innan fristen 1. juli 2005 meldte seg på eit vidare ”utgreiingsløp”. Bokn og Tysvær i Rogaland har opplevd ein slik praksis frå KRD si side. Det er derfor god grunn til å tru at ei eventuell samanslåing av Granvin og Voss likevel vil få utløyst statlege midlar òg til infrastruktur.¹⁶

¹⁵ Inntektssystemet vil mykje truleg bli endra f.o.m. 2009. Dermed kan òg prinsippa for utmåling av inndelingstilskotet bli endra. Korleis i så fall kan vi derimot ikkje gje noko svar på no.

¹⁶ I alle fall så lenge ei eventuell samanslåing skjer i inneverande Stortingsperiode.

I dei førre retningslinene frå KRD (av 18.01.05) var andre økonomiske verkemiddel nemnt; så som støtte til breiband, samferdsleprosjekt og annan infrastruktur. Figur 14 viser kor mykje staten har gjeve i økonomisk støtte til tre gjennomførte kommunesamanslåingar (Bodø/Skjærstad per 1.1.05 og Ølen/Vindafjord og Aure/Tustna per 1.1.06) og ei samanslåing (Kristiansund/Frei) som skal skje per 1.1.08. Det samla støttebeløpet er i figuren fordelt på kva slags type utgifter eller føremål som tilskotsmidlane har finansiert. Alle desse tilsagna blei gjeve i den førre Stortingsperioden.¹⁷

Støtte til sammenslutningene fra KRD



Figur 14 Statleg støtte til fire kommunesamanslåingar, alle med tilsagn i Stortingsperioden 2001-2005.

¹⁷ Tala er henta frå Asplan Viak og Telemarksforskings rapport frå følgjevalueringa av desse fire kommunesamanslåingane.

I tillegg kan nemnast at Bokn og Tysvær i mars 2006 fekk eit statleg tilsagn på 24,85 mill. kr til si eventuelle kommunesamanslåing. Tilsagnet fordelar seg med 5,05 mill. kr som kompensasjon for eingongskostnader og 19,80 mill. kr i støtte til infrastrukturiltak.

6 SAMFUNNSUTVIKLAR-ROLLA OG LOKAL-POLITISK STYRING OG DELTAKING

I Kommunal- og regionaldepartementet sin rettleiar for analyser av fordelar og ulemper ved endringar i kommuneinndelinga er eit av hovudpunkta konsekvensar for samfunnsutviklinga. Under dette punktet har ein fire underpunkt:

- Planar og planleggingskompetanse
- Arealbruk og miljø
- Næringsutvikling
- Evne til å utøve ekstern påverknad

6.1 *Samanfattande vurderingar og moment for og i mot samanslåing*

Kommunane si rolle som samfunnsutviklarar er knytt til kva rolle dei kan spele i forhold til folketalsutvikling og næringsutvikling. Verkemidla på dette området er arealplanlegging, næringsarbeid og politisk innverknad overfor politiske organ på overordna nivå. Det vi kan slå fast, er at utfordringane blir stadig meir krevjande enten dette dreier seg om planlegging eller proaktivt næringsarbeid. Dette krev igjen god kapasitet og kompetanse.

Rolla som samfunnsutviklar og fordelar og ulemper ved ei eventuell kommunesamanslåing
Moment som talar for samanslåing:
<ul style="list-style-type: none">• Større kapasitet og kompetanse innanfor arealplanlegging• Større økonomiske ressursar til rådvelde• Større evne til å møte nye utfordringar, mellom anna å bli ein meir aktiv aktør overfor dei nye regionane som kjem i staden for fylkeskommunane.• Bete samordning av arealplanlegginga
Moment som talar mot samanslåing
<ul style="list-style-type: none">• Lokalsamfunnsmobiliseringa kan bli mindre• Granvin som lokalsamfunn vil bli mindre synleg

6.2 *Kommunal planlegging og planleggingskompetanse*

Arealplanlegginga er eit viktig verktøy for å utvikle kommunane. Dette gjeld både i høve til ei meir langsiktig arealplanlegging og handsaminga av plansaker i forhold til brukarane som til dømes er folk som skal bygge seg bu-

stad, næringsdrivande som treng areal mv. For å gje tenester til folk flest og næringslivet på dette området, trengst det både god kompetanse og kapasitet.

Ved at ein samarbeider i staden for å konkurrere om t.d å leggje til rette for bustadbygging og næringsareal, kan samordna planlegging over kommunegrensene vere kostnadseffektivt. Samordning kan og medverke til at ein får ei betre miljømessig utnytting av området, og det kan gjennom å utnytte dei beste kvalitetane innanfor eit større område, føre til at området som heilskap blir meir attraktivt.

6.3 Arbeid med næringsutvikling

Arbeidet med næringsutvikling i kommunane omfattar både tilrettelegging gjennom arealbruk og aktivt næringsarbeid overfor eksisterande og potensielle bedrifter samt styresmakter på regionalt og statleg nivå. Begge delar er viktig.

Kommunane har ei viktig rolle i næringsarbeidet, ikkje minst gjennom tilrettelegging av arealbruk og infrastruktur.

Eit argument som ofte blir nytta for samanslåing av kommunar, er at ein samanslått kommune vil bli ein sterkare og meir tydeleg regionalpolitisk aktør. F. eks var det viktigaste Ja-argumentet ved forsøket på å slå saman kommunane i Valdres ”*En storkommune vil bli en sterkere (tydeligere) regionalpolitisk aktør.* (Bolkesjø og Brandtzæg 2005).

6.4 Lokalsamfunnsutviklinga i Granvin under ulike føresetnader

Vil lokalsamfunnet i Granvin i høve til det å skape arbeidsplassar og næringsverksemd vere best tent med å vere eigen kommune, eller vil ein vere best tent med å slå seg saman med Voss? Det er ikkje mogleg å gje noko eintydig svar på dette. Vi vil likevel trekke fram einskilte moment som trekker i ulike retningar:

Mobilisering gjennom lokalt engasjement. Krise utløyser kreativitet, heiter det. Dersom vi tenkjer oss at Granvin kommune må gjere noko drastisk for å halde oppe folketal og sysselsetting, er det då slik at evna til mobilisering og kreativitet bli redusert viss kommunane blir slått saman? Ein skal ikkje sjå bort frå at det kan vere tilfelle. Det å vera eigen kommune medverkar til eigen identitet, og det å ta ansvar for eigen situasjon. Korleis dei som bur i Granvin vil føle ansvar for lokalsamfunnsutviklinga i ein samanslått kommune, er vanskeleg å seie. Dette er og avhengig av om kommunens politikk legg til rette for lokalt engasjement og mobilisering. I kva grad Granvin vil bli prioritert i ein ny storkommune, er vanskeleg å seie. Dette er og avhengig av kva for avtaler som vert inngått mellom dei to kommunane ved ei mogleg samanslåing.

Hindringar ved mobilisering i mindre bygdesamfunn. I mindre bygdesamfunn er det ofte restriksjonar i høve til å få i gang ny utvikling. I kva grad Jantelova gjeld i Granvin, veit vi lite om, men ho er truleg til stades i ein viss grad her og. Rydningen (2005) hevdar at sterk sosial kapital hindrar vekst på grunn av at:

- Tette band hindrar nye relasjonar
- Alle veit alt om alle – kunnskapsuniverset er lukka
- Lukka nettverk held ved like gamle måtar å gjere ting på

Ein større kommune blir ein sterkare regionalpolitisk aktør. Dette er noko som blir hevda i forhold til alle samanslåingsprosessar. I oppsummeringa frå kommunestrukturprosjektet (KRD og KS 2005) blir det vist til ei undersøking frå Møreforsking (Amdam 2003) der det blir sagt at i område med eit klart sentrum vil ei samanslåing gje udelt positiv effekt. Dette gjeld både i forhold til arealplanlegging, miljøvern, næringsliv og utvikling av lokalsamfunnet. Ei større eining er ein meir interessant partnar både for fylkeskommunen, statlege etatar, utanlandske partnarar og næringslivet, og vil generelt føre til auka kunnskaps- og relasjonsressursar, blir det hevda.

Eit spørsmål som melder seg på dette området, er om nedlegginga av fylkeskommunen og nye regionar (regionreforma) vil ha noko å seie for spørsmålet om kommunesamanslåing. Med regionreforma vil det bli færre regionar med fleire oppgåver og større makt. I følgje eit oppslag i Gudbrandsdølen Dagingen (27. januar 2006) seier kommunalminister Åslaug Haga at det først og fremst er dei nye regionane og ikkje kommunane som vil få fleire oppgåver. I ein egen rapport frå KS (KS 2006) har fylkesordførar/-rådsleiarkollegiet drøfta korleis oppgåvene skal delast mellom kommunar og regionar I kap 6.2 i denne rapporten er samspelet mellom regionar og kommunar tatt opp. Det blir mellom anna vist til Distriktskommisjonen som foreslo at kommunane skulle få større ansvar for arealforvaltning, næringsutvikling og stadutvikling. Vidare blir det sagt at sterkare regionalpolitiske einingar vil få større slagkraft til å auke handlingskrafta i gjennomføringa av tiltak og program. Vidare blir det sagt (s 65):
”...Mer fleksible og økte ressurser og virkemidler vil kunne øke kommunenes egeninteresser i å delta i regionalt planleggings- og utviklingsarbeid. Regionene vil dermed bli en utviklingsaktør kommunene har stor nytte av å inngå i samarbeid med.”

I vurderingane på dette punktet heiter det:

”... Kommunene vil vere regionenes viktigste strategiske alliansepartnere i oppbyggingen av de nye regionene – der lokale og regionale interesser skal vere drivende for samfunnsutviklinga”.

Slik vi les rapporten frå KS, gjev den nye regionreforma utfordringar til kommunane ved at det stillast krav både til kompetanse og kapasitet for å kunne utnytte det potensial som ligg i reforma. Ei proaktiv arbeidsform gjev moglegheit til å utløyse regionens potensial for næringsutvikling, infrastruktur mv. Det vil truleg vere vanskeleg for ein liten kommune som Granvin å møte dei utfordringane som regionreforma stiller kommunane overfor, med mindre alt blir overlate til regionale organ. Det er derfor grunn til å tru at ei samanslåing av Granvin og Voss vil styrke utviklingskapasiteten i området i forhold til den nye regionreforma.

6.5 Demokrati og deltaking

I samband med kommunesamanslåingar er det naturleg å stille spørsmål ved konsekvensar for lokaldemokratiet og den demokratiske deltakinga. Historisk har valdeltakinga vore lågare i små utkantkommunar enn i store kommunar i sentrale strøk. Denne tendensen forsvann frå starten av 70-talet, og skilnadene i valdeltaking mellom små og store kommunar blei viska ut. Unnataket har vore at dei aller minste kommunane har hatt noko høgare valdeltaking enn gjennomsnittet.

Av Tabell 12 ser vi då òg at Granvin f.o.m. 1991 har hatt noko høgare valdeltaking ved kommunestyrevalet enn alle kommunane i gjennomsnitt. Samanliknar vi valdeltakinga i Granvin og Voss, ser vi at det har variert kven som har hatt høgast deltaking. Vi kan ikkje fastslå at valdeltakinga i Granvin generelt synes å vere høgare enn i Voss.

Tabell 12 Valdeltaking i prosent ved kommunestyreval 1983-2003 (Kjelde: SSB)

	1983	1987	1991	1995	1999	2003
Heile landet	72,1	69,4	66,0	62,8	60,4	59,0
Hordaland	69,0	66,5	66,0	61,7	61,0	62,2
Granvin	68,3	64,9	70,8	65,3	66,4	60,8
Voss	71,5	69,3	68,3	63,3	63,1	61,4

Ein annan tendens ved valdeltakinga i Noreg, er at ho er dalande. På landsbasis har valdeltakinga ved kommuneval gått ned frå 72,1 % til 59,0 % dei siste 20 åra. Dette fenomenet kan ha fleire forklaringar, som m.a. rikspolitisk dominans, uklårt skilje mellom dei ulike partia, misnøye med lokaldemokratiet og stadig mindre oppslutning om borgarplikta. I alle tilfelle vil låg valdeltaking vere ein trussel mot lokaldemokratiet.

Det kan òg vere grunn til stille spørsmål om kva kommunestorleik har å seie for andre former for politisk deltaking enn den som går føre seg gjennom

val. Det ser ut til at avstanden mellom innbyggjarar og politiske system er avgjerande både for kontakten mellom folkevalte og veljarar, og for veljarane sin tillit til dei folkevalte (Kaupang, 2003).

Mange gravensarar vil naturleg nok vere opptatt av i kva grad Granvin vil bli representert i eit nytt kommunestyre, og korleis dette vil få konsekvensar med omsyn til Granvins interesser. Kommunestyret i eventuelt "Nye Voss kommune" vil naturlegvis ikkje få så mange gravensarar representert som det er medlemmer i heradsstyret i Granvin i dag. Tilsvarande vil gjelde for formannskapet og ulike sektorutval. For å redusere gravensarane si frykt for konsekvensane av ein slik redusert representasjon, kan ein god idé vere at det opprettast eit særskilt bygdeutviklingsutval for Granvin som årleg kan disponere eit gitt budsjett til nærings- og utviklingsføremål i "Granvin-delen" av den nye kommunen. Føremål og mandat til utvalet vil vere naturleg å ta med i ei intensjonsavtale for kommunesamanslåing.

Men ei eventuell kommunesamanslåing vil generelt skape større avstand både til det politiske og administrative apparatet for gravensarane, og dette kan sjølvstøtt bli opplevd som ei svekking av lokaldemokratiet.

Ein kan òg forvente at auka avstand og redusert kontakt mellom innbyggjarar og politikarar kan svekke tilliten til dei folkevalde, sidan det er ein klar tendens til at tilliten til politikarane er størst i små kommunar (Kaupang, 2003).

På den andre sida kan det tenkast at ein større og sterkare kommune blir opplevd å ha større reell makt i lokalpolitiske spørsmål. Dette vil i tilfelle vere ein positiv lokaldemokratikonsekvens av samanslutning. Ein kan òg tenke seg at reduksjonen av habilitetsproblema som småkommunar opplever, vil vere ein positiv konsekvens for lokaldemokratiet.

7 BRUK AV UTGREIINGA VIDARE

I dette kapitlet skal vi drøfte litt nærare korleis prosessen kan førast vidare. I samband med dette har vi tatt for oss inndelingslova, aktuelle høyringsmetodar, og kva for omsyn som blir tatt ved ulike måtar å høyre innbyggjarane på. Avslutningsvis drøftar vi med bakgrunn i kapitlet ulike måtar å høyre innbyggjarane på i Granvin og Voss. Innhaldet i kapitlet byggjer i stor grad på Bolkesjø og Brandtzæg (2005).

7.1 Samanfattande vurderingar og utfordringar

Inndelingslova tilseier at det er kommunestyret som skal ta den endelege avgjersla om kommunesamanslåing eller ikkje. Det er likevel slik at i dei aller fleste sakene om samanslåing av kommunar bind politikarane seg til å følgje folkemeininga. Ulempene ved dette er at politikarane på den måten kan fråskrive seg ansvar både for informasjon, dialog og det å få innsikt i folkemeininga. Uavhengig av folkerøysting eller ikkje er det i alle fall viktig at politikarane gjev til kjenne sitt syn på kommunesamanslåinga. Dette er ein viktig føresetnad for å få ein god og open dialog.

Informasjon overfor og dialog med folket er viktig i så vanskelege spørsmål. Dette skal gje politikarane innsikt i kva folk meiner, og kvifor dei meiner det dei gjer. Informasjonen må vere balansert, open og ærleg slik at folk får best mogleg kunnskap til å ta eigne avgjersler. Det er og viktig at det ikkje blir reist tvil om den argumentasjonen som blir ført, og at verknadene blir mest mogleg klårgjort.

”Ein veit kva ein har, men ikkje kva ein får”. Det at folk er usikre på kva for verknader ei samanslåing vil få, er ofte det viktigaste argumentet folk har til å stemme nei. Dette vil vanlegvis vere knytt til nære forhold som er viktige for folks kvardag slik som skuletilbod, barnehagar, eldreomsorg og andre tenester i kommunen. I dette samanslåingss spørsmålet er det viktig at organisering av tenestetilbodet i Granvin blir synleggjort på ein best mogleg måte.

7.2 Om inndelingslova §10

Inndelingslova gjeld både for kommunar og fylke. Om formålet med lova heiter det: *Formålet med denne lova er å leggje til rette for ei kommune- og fylkesinndeling som innanfor ramma av det nasjonale fellesskap kan sikre eit funksjonsdyktig lokalt folkestyre og ei effektiv lokalforvaltning. Endringar i kommune- eller fylkesinndeling bør medverke til å skape formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredsstillande tenester og forvaltning. Verk-*

semnda etter denne lova skal byggje på prinsippet om lokal medverknad og initiativrett til grenseendringar. Ot.prp.nr.41 (2000-2001)

I §10 i Inndelingslova står det følgjande om høyring av innbyggerane: *Kommunestyret bør innhente innbyggerane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte.*

Juridisk sett blir ikkje kommunane pålagt å halde høyring av innbyggerane, og kommunane står i tilfelle fritt til å velje høyringsmåte. Det er vidare klart at ei høyring berre vil vere rådgjevande for kommunane, og at kommunestyret i prinsippet kan velje å sjå bort frå det rådet som blir gitt. Dette tyder at lova opnar for andre avgjerdsprosessar enn dei som vanlegvis blir bruka i dag. Ved frivillige samanslåingar har så godt som alle kommunane valt å gjennomføre folkeavstemming for å få fram innbyggerane sitt syn. Sjølv om kommunestyret står fritt til å ta avgjerda om samanslåing eller ikkje, er det i praksis slik at lokalpolitikarane nesten alltid forpliktar seg til å følgje folkemeininga, og frivillig samanslåing av kommunar i Noreg har hittil i stor grad blitt gjennomført etter folkeavstemming, ofte med låg deltaking, og ofte med knapt fleirtal.

Høyringsmåtane som blir nytta bør medverke til:

- å få fram representativ informasjon
- å skape dialog
- at standpunkt hjå folk bygger på kunnskap og innsikt
- å gi informasjon om styrken i innbyggeranes standpunkt, og kva for argument som er utslagsgjevande.

Spørsmålet som melder seg for kommunar som står midt oppe i ein slik prosess, er korleis ein bør gå fram. Med erfaringar frå andre stader skal vi drøfte dette noko nærare.

7.3 Aktuelle høyringsmåtar

I ei utgreiing om brukarperspektivet i offentleg sektor (Brandtzæg & Møller 2004), blir det gitt ein gjennomgang av ulike verkemidlar for medverknad frå innbyggerane. Det er vanleg å skilje mellom strukturelle, prosessuelle og forvaltningsorienterte verkemidlar. Dei strukturelle verkemidla er permanente organ der brukarane/innbyggerane blir gjeve plass for å vere med å fremje sine

synspunkt. Dei prosessuelle verkemidla gjeld for ei avgrensa tid, og blir nytta for å hente inn innbyggjarane sine syn i bestemte saker eller prosessar. I samband med forvaltingsorienterte verkemidlar, er det i første rekke forvaltninga sjølv som set seg mål og standardar som dei skal prøve å oppnå for å gje innbyggjarane eit best mogleg tilbod. I forhold til ei kommunesamanslåing er det dei prosessuelle verkemidla som er av størst relevans. Dette fordi dette er verkemiddel som varer ei avgrensa tid, og som blir nytta i dialogen mellom innbyggjarane og kommunen.

Dei prosessuelle verkemidla er:

- spørjeundersøkingar (opinionsundersøkingar)
- fokusgrupper og brukarmøte
- høyringar
- visjonsseminar og søkekonferansar
- referansegrupper og innbyggjarpanel

I forhold til prosessen ved kommunesamanslåingar har KS utarbeidd eit notat for å illustrere ulike måtar å gjennomføre ein innbyggjardialog på som er i samsvar med kravet i Inndelingsloven. I notatet diskuterer ein følgjande måtar å hente inn innbyggjarane sitt syn på:

- *Folkeavstemming*
- *Opinionsundersøking med telefonintervju*
- *Opinionsundersøking med postale spørjeskjema*
- *Utvida høyringar av folk*
- *Fokusgrupper*
- *Høyring*

Vi ser at disse verkemidla i stor grad fell saman med dei prosessuelle verkemidla for å fremje auka brukarorientering i offentleg sektor.

Vi skal sjå litt nærare på folkeavstemming som høyringsmåte:

Folkeavstemming er som nemnt, den tradisjonelle måten å innhente folks syn på spørsmålet om kommunesamanslåing på. Sjølv om det er kommunestyret som tek den endelege avgjerda, har det utvikla seg presedens om at rådgjevande folkeavstemming skal nyttast, fordi spørsmålet er viktig for folk flest. Bruk av folkeavstemmingar omhandlar demokratiske problemstillingar det kan vere viktig å vere merksam på. Folkeavstemmingar støttar opp om motsetningsorien-

terte trekk knytt til politiske spørsmål. Det vil seie at dei ikkje tar sikte på brei og omforeint konsensus (Klausen 2004). Demokratiske ideal fokuserer ofte på kunnskapsbygging og haldningsendringar gjennom samtale og debatt for å bli samde om dei beste løysingane på politiske spørsmål (Brandtzæg & Møller 2004). Avgjerder gjennom folkeavstemmingar vil i prinsippet dreie seg om å aggregere individuelle preferansar, i staden for å gjennomføre ei kollektiv vurdering av kva som er den beste løysinga på ei felles utfordring. Deltaking i demokratiske prosessar blir gjerne sett på som viktig for å medverke til demokratisk læring, skape politisk engasjement, og gjennom dette hjelpe til med å styrke og vidareutvikle demokratiet. Det kan stillast spørsmål ved om folkeavstemmingar støttar opp om desse ideala. Startori (1987) meiner at veljaren gjennom folkeavstemmingar utfører si deltaking aleine og for seg sjølv, utan å ta del i debatten. Det er i mange tilfelle tale om passiv tilhøyrar og ikkje aktiv dialog.

Ved å gjennomføre folkeavstemming overlet politikarane til innbyggjarane å fatte ei avgjer. Som grunnlag for å gjennomføre ei folkeavstemming er det på førehand viktig å gjennomføre ein brei og inkluderande prosess, der positive og negative sider ved ulike alternativ blir klargjort. Dette er ein viktig føresetnad for at innbyggjarane skal kunne komme fram til eit gjennomtenkt standpunkt. Dersom det er uklåre førestillingar om kva samanslåing vil føre til, vil innbyggjarane lett velje det eksisterande – ein veit kva ein har, men ikkje kva ein får.

Dersom vi vurderer folkeavstemming ut frå krav som det vil vere naturleg å stille til ulike høyringsmetodar, vil kravet frå politikarane om å få representativ informasjon vere avhengig av deltakinga ved valet. Låg deltaking ved avstemminga vil gje lite representativ informasjon. Vi har sett at folkeavstemmingar kan føre til å fremje motsetnader i staden for dialog. Mangel på deltaking, dialog og debatt reduserer dei moglegheitene innbyggjarane har for å få kunnskap og innsikt. Gjennom ei folkeavstemming, der svara er Ja eller Nei, får ein ikkje informasjon om styrken i innbyggjarane sine syn, og kva for argument som er viktige for deira syn. Dette gjev politikarane lite rom til å argumentere og fatte avgjersler på eit meir sjølvstendig grunnlag.

7.4 Kva blir tatt omsyn til ved ulike måtar å høyre på?

På bakgrunn av gjennomgangen av ulike høyringsmåtar overfor, vil vi her prøve å foreta ei samla vurdering av kva for omsyn som blir tatt ved ulike måtar å høyre på. Viktige kriterium vil vere i kva grad dei ulike verkemidla gir:

- representative svar frå befolkninga

- innbyggerane sin kunnskap og innsikt om konsekvensar av ei samanslåing
- moglegheit til å skape god dialog mellom kommunen og innbyggerane
- moglegheit for innbyggerane til å fremme sine synspunkt
- politikarane får eit godt grunnlag for sjølve å avgjere spørsmålet om kommunesamanslåing eller ikkje

I Tabell 13 er det gjennomført ei klassifisering av korleis ulike måtar tar vare på ulike kriterium. Klassifiseringa representerer ei fagleg skjønsmessig vurdering.

Tabell 13 Ulike høyringsmåtar vurdert ut frå aktuelle kriterium. 5 tyder at kriteriet er godt ivareteke, medan 1 tyder at kriteriet er dårleg ivareteke. Kjelde: Bolkesjø og Brandtzæg, 2005

Høyringsmåtar	Kriterier				
	Repre- senta- tivitet	Kunnskap og innsikt om conse- kvenser	Be- tydning for dia- log	Innbyggernes muligheter til å fremme sine synspunkter	Politikernes mu- ligheter til å ta en selvstendig avgjø- relse
Rådgivende folke- avstemming	4	1	1	1	1
Opinionsunder- søkelse ved telefonintervju	5	1	2	2	3
Opinionsunder- søkelse ved postsendte skjema	4	1	2	3	3
Utvida folkehø- ringer	3	3	4	4	4
Fokusgrupper	2	4	5	5	4
Høring	2	2	2	3	4

7.5 Aktuelle framgangsmåtar for innbyggerhøyring og dialog

På ein kortfatta måte har vi i Tabell 14 vist korleis prosessen kan gå føre seg. Når resultata frå analysefasen ligg føre, blir desse diskutert i kommunestyra. Dersom utgreinga viser at ei samanslåing vil føre til at ein får oppfylt visjonar

og mål som er sett opp i utgangspunktet, og samstundes innbyggerane sine meiningar og behov er tatt vare på, kan kommunestyret velje å vedta ei samanslåing ut frå dei opplysningane som ligg føre. Dersom kommunestyra på bakgrunn av utgreiinga meiner at ei samanslåing ikkje vil vere tenleg, kan kommunestyret vedta at kommunane ikkje slår seg saman, og at prosessen blir stoppa. Kommunestyret kan vidare vedta å føre prosessen vidare med sikte på å gjennomføre ei høyring av innbyggerane.

Tabell 14 Forslag til samanslåingsprosess som kombinerer ulike modeller for innbyggjarhøyring og dialog. Kjelde: Bolkesjø og Brandtzæg, 2005

Fase	Aktiviteter	Aktuelle høyringsformer
Analyse-fase	<ul style="list-style-type: none"> - Avklaring av politiske holdninger gjennom visjons- og temadiskusjoner i kommunestyrene. - Kartlegging av innbyggernes og ansattes holdninger, synspunkter og spørsmål som de er opptatt av i forbindelse med en kommunesammenslutning - Utforming av et utredningsopplegg som forankres i kommunestyrene - Gjennomføring av utredning av fordeler og ulemper med fokus på effekter ut fra visjoner og målsetninger 	Utvida folkehøyringer og/eller fokusgrupper
Vedtak i kommune-styra om vidare-føring	<ul style="list-style-type: none"> - Kommunestyret diskuterer resultatene og klargjør egne holdninger til om prosessen skal videreføres eller ikke. Kommunestyret kan allerede nå eventuelt også fatte vedtak om at kommunane skal slå sammen. - Ved videreføring utarbeides intensjonsplaner som så langt som mulig beskriver organisering og innhold i den nye kommunen. Videre utarbeides strategier for å informere og legge til rette for debatt og dialog. Tiltakene diskuteres og forankres i kommunestyrene. 	
Debattfase	- Gjennomføring av informasjons-, debatt- og dialogaktiviteter. Det vil vere viktig å ta utgangspunkt i spørsmål som innbyggerne er opptatt av, og i hvilken grad en sammenslutning kan i bidra til å nå visjoner og mål.	
Innbyggerhøyring	Det gjennomføres en form for innbyggerhøyring som kommunestyret mener gir det beste grunnlaget for å fatte vedtak om sammenslutning eller ikke.	Opinionsundersøkelse, utvida folkehøyringer eller folkeavstemming
Vedtak	Kommunestyret fatter vedtak om sammenslutning eller ikke på bakgrunn av høyringsresultatene. Høyringsformen vil vere avgjørende for politikernes muligheter for ta en selvstendig avgjørelse	

Som grunnlag for å førebu ei høyring av innbyggerane, bør ein legge opp til informasjon og debattar som tar utgangspunkt i spørsmål og interesser som ble kartlagt i analysefasen. Her vil det vere viktig å stimulere til debatt og folkemø-

te der dei som ønskjer det, slepp til og blir høyrte, og der ein får fram synspunkt frå ulike ståstader på ein balansert måte.

Den avsluttande høyringa av innbyggjarane kan gjennomførast på fleire måtar. Det kan gjennomførast ein ny runde med utvida folkehøyringar og/eller fokusmøte for å få inntrykk av folks synspunkt på om dei ut frå utgreiinga ser på ei samanslåing som fordelaktig eller ikkje, kva for argument som talar for og i mot, samt styrken i dei ulike argumenta. For å sikre eit meir representativt uttrykk for kva folk meiner, kan det vere eit alternativ å gjennomføre ei meningsmåling. Dette kan og gje eit meir nyansert bilde av folks haldningar enn det ein får ved ei folkeavstemming – der svaret berre er ja eller nei.

Dersom ein vel å gjennomføre ei folkeavstemming, vil det i stor grad vere behov for å gjennomføre analyse og debattfasen på tilnærma same måte som ved bruk av andre høyringsformer. Ved bruk av folkeavstemming kan det vere enda viktigare å stimulere til debatt og involvering, i og med folkeavstemming som metode kan medverke til ansvarsfråskrivning og redusert engasjement. Samstundes vil det vere minst like viktig å få fram ei felles forståing av verkelegheita. Viktige formål med ei kommunesamanslåing frå kommuneleiinga si side er ofte at kommunane vil få betre føresetnader for å gjennomføre sine oppgåver som organisasjon. Dei som bur i kommunen, vil i større grad ha fokus på eigen situasjon og eige lokalsamfunn.

For å unngå uheldige effektar av å signalisere bruk av folkeavstemming eller andre høyringsmåtar i ein tidleg fase, kan det vere ei løysing å vente til eit stykke ut i prosessen før ein bestemmer om ei folkeavstemming eller andre høyringsmåtar skal danne grunnlaget for ei avgjerd om samanslåing, og når eventuelt denne skal gjennomførast.

Andre tiltak for å stimulere til ein god dialog kan vere å etablere referansegrupper eller panel der representantar for innbyggjarane kjem med råd og innspel undervegs i prosessen. At representantar frå innbyggjarane kjem med innspel om korleis prosessen bør leggjast opp, kan og medverke til ein prosess som fangar opp innbyggjaranes behov på ein betre måte, samstundes som dette kan gje prosessen betre forankring og legitimitet.

7.6 Resultat frå spørjeundersøkinga

Som ein del av utgreiinga har me gjennomført ei spørjeskjemaundersøking der det eine spørsmålet gjekk på korleis ein meiner at spørsmålet om ei eventuell kommunesamanslåing av Granvin og Voss bør avgjerast. Vi fekk inn sju svar frå

medlemene i formannskapet i Voss og 12 svar frå medlemene i (+ fem vara-medlem til) heradsstyret i Granvin.

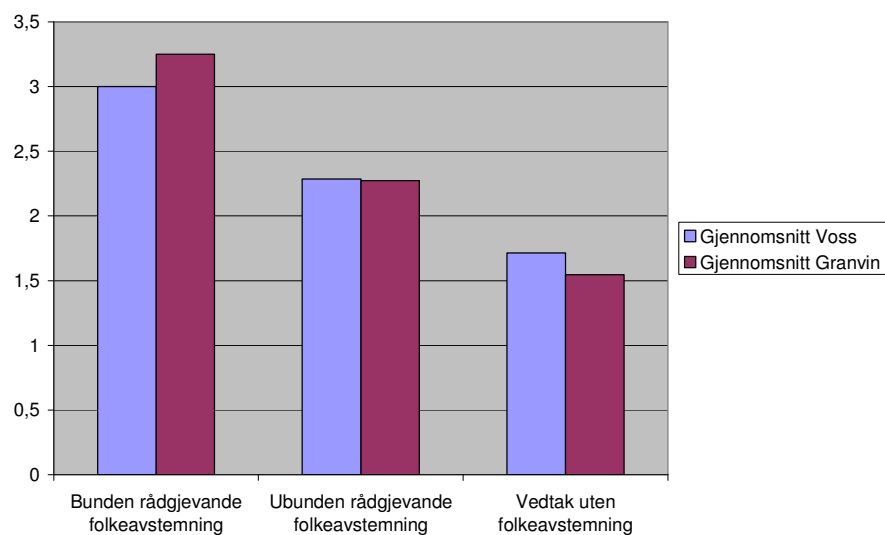
Nedanfor er teke inn den aktuelle delen frå spørjeskjemaundersøkinga. Informanten blei beden om å sette av eitt kryss per linje/moment. Vi har påført tala (vektene) 1-4 for at svara greit skal kunne illustrerast i eit diagram.

Spørsmålet om kommunesamanslåing av Granvin og Voss bør eventuelt avgjerast ved	Ja, svært einig	Ja, noko einig	Nei, noko ueinig	Nei, svært ueinig
	4	3	2	1
Rådgevingande folkeavstemming der politikarane/kommunestyret binder seg opp til å følge folkemeininga				
Rådgevingande folkeavstemming der politikarane/kommunestyret ikkje binder seg opp til resultatet av denne, men tar avgjerda på fritt grunnlag				
Kommunestyrevedtak utan folkeavstemming, men med folkehøringar av ulike slag på førehand				

På neste side har vi illustrert tilbakemeldingane både ved å skilje mellom svar frå Voss og Granvin og mellom tilhengjarar og motstandarar av ei eventuell samanslåing.¹⁸ I Figur 1 og 16 er bunden rådgevingande folkeavstemming uttrykk for at kommunestyret er plikta til å fylgje resultatet frå folkeavstemminga. Ubunden rådgevingande folkeavstemming er uttrykk for at kommunestyret ikkje er plikta til å fylgje resultatet frå folkeavstemminga.

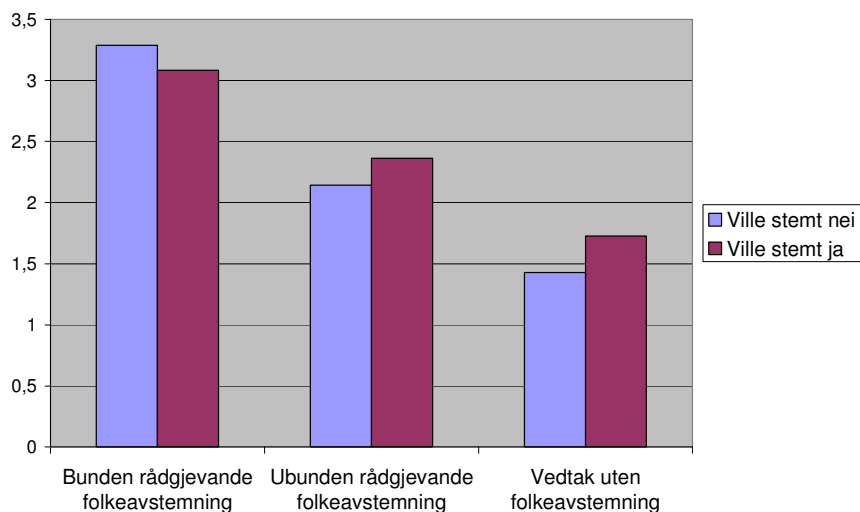
¹⁸ Med tilhengjarar forstår vi her ein person som i spørjeundersøkinga har svart at han/ho heilt sikkert eller truleg vil stemme ja til samanslåing ved ei eventuell folkeavstemming. Med motstandarar forstår vi ein person som i spørjeundersøkinga har svart at han/ho heilt sikkert eller truleg vil stemme nei til samanslåing ved ei eventuell folkeavstemming.

Korleis bør spørsmålet om kommunesammenslåing avgjerast



Figur 15 Svar på spørsmålet om korleis samanslåing bør avgjerast. Målt etter tilbake-meldingar frå høvesvis Voss og Granvin

Korleis bør spørsmålet om kommunesamanslåing avgjerast

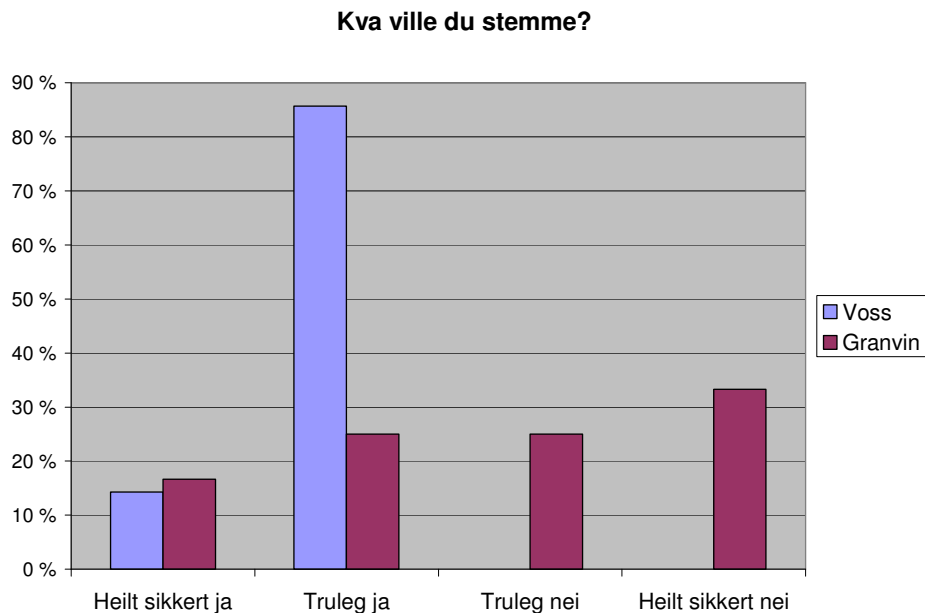


Figur 16 Svar på spørsmålet om korleis samanslåing bør avgjerast. Målt etter tilbake-meldingar frå høvesvis dei som heilt sikkert eller truleg vil stemme ja og dei som heilt sikkert eller truleg vil stemme nei til samanslåing

Det er eit gjennomgåande trekk at

- rådgjevande folkeavstemming der kommunestyret er bunde til å følgje folke-meininga, får høgast score
- kommunestyrevedtak utan nokon folkeavstemming på førhand, får lågast score.

Svarfordelinga på spørsmålet om kva du ville ha stemt ved ei eventuell folkeavstemming om samanslåing av Granvin og Voss, samstundes med det ordinære kommunevalet i 2007, er vist i figuren nedanfor. Figuren syner prosentvis fordeling.



Figur 17 Svar på spørsmålet om korleis samanslåing bør avgjerast. Målt etter tilbake-meldingar frå høvesvis Voss og Granvin

Blant dei sju svara frå Voss var det ein informant som hadde kryssa av for ”heilt sikkert ja”, medan dei seks andre alle hadde kryssa for ”truleg ja”. Blant dei 12 svara frå gravensarane, hadde to kryssa for ”heilt sikkert ja”, tre for ”truleg ja”, tre for ”truleg nei” og fire ”heilt sikkert nei”.

Det er ikkje lett å seie kor representative desse svara er. Svara frå denne spørreundersøkinga indikerer likevel klart at vossingane ser positivt på ei eventuell innlemming av Granvin i Voss kommune, medan det – ikkje uventa, er til dels stor skepsis og mostand til ei kommunesamanslåing blant gravensarane. Det

var altså i alt sju av 12 politiske representantar frå Granvin som svara ”truleg nei” eller ”heilt sikkert nei”, tilsvarande ein andel på vel 58 %. Vi ville tru at nei-andelen i Granvin ville ha blitt minst på dette nivået dersom vi per i dag skulle gjeve nokon spådom om resultatet ved ei eventuell folkeavstemming alt neste haust.

7.7 Synspunkt på prosessen i Granvin og Voss framover

Dersom målet med konsekvensutgreiinga er å setje i gang ein prosess med sikte på å høyre folket i kommunane om samanslåing, står kommunestyra og kommuneleiinga i dei to kommunane overfor fleire utfordringar i det vidare arbeidet:

1. Klargjere føresetnadene for ei samanslåing
2. Klargjere korleis ein skal køyre prosessen
3. Få til ein open og inkluderande prosess
4. Synleggjere verknadene på ein truverdig måte

Vi skal kommentere desse punkta litt nærare:

1. Føresetnadene for ei samanslåing

”Ein veit kva ein har, men ikkje kva ein får”. Erfaringar frå ulike samanslåingsprosessar viser at dette er ei utsegn som har mykje sanning i seg. I tilfellet Granvin-Voss er det klart at Voss ville ha blitt kommunesenteret, og at gravensarane dermed ville spørje om kva som ville skje med tenestene og med arbeidsplassane i ”gamle Granvin”. Vidare ville det blitt stilt spørsmål om korleis ein ny kommune vil prioritere investeringar og ulike aktivitetar i Granvin. Dette gjer at slike spørsmål så langt som mogleg må avklårast mellom kommunane før ein set i gang ein høyringsprosess. Dette kan til dømes gjerast gjennom ei form for intensjonsavtale mellom dei to kommunane slik vi finn døme på i Bokn/Tysvær (Bolkesjø og Lie, 2006).

2. Korleis køyre prosessen

Etter at konsekvensutgreiinga er ferdig, står kommunane overfor mange val både når det gjeld måtar rapporten skal presenterast på, og korleis prosessen skal førast vidare. Det er viktig at vidare arbeid vert forankra i kommunestyra, og desse står fritt til å velje om dei vil gå vidare med prosessen eller ikkje. Signala frå kommunane legg vel allereie føringar for at det skal haldast rådgjevande folkeavstemming. Det ein fyrst og fremst må ta stilling til, er kva måtar ein ynskjer å informera på; om ein skal køyre ei rein informasjonskampanje og/eller

om ein skal legge opp til mest mogleg dialog og inkluderande prosess. I dialogen med folk er det viktig å få tak på kva folk er opptekne av, og korleis ein kommuniserer desse spørsmåla. I samband med dette kunne det vere aktuelt å gjennomføre ei spørjeundersøking blant gravensarane for å få fram deira syn på kommunesamanslåing og kva for argument som gjer seg gjeldande. Det er grunn til å tru at gravensarane mellom anna vil vere opptekne av følgjande spørsmål:

- Dei tilsette i kommunen er opptekne av arbeidsplassane sine; korleis vil det gå med desse?
- Vil Granvin bli ein utkant i Voss, og vil det vere mogleg å oppretthalde tenestetilbodet i Granvin som ein utkant i ny kommune?
- Vil gravensarne miste sin identitet viss dei slår seg saman med Voss, og mykje av den laganda og dugnadsinnsatsen som har vore og er framtrudande i Granvin som ein liten kommune?

Slik stoda er i Granvin, med nedgang i folketalet, nedgang i arbeidsplassar og etter måten høg arbeidsløyse, er det i dialogen med innbyggjarane viktig å få fram dei utfordringane Granvin står overfor som eigen kommune framover. Dette er utfordringar som kan vere vanskelege å sjå for folk flest, men som vert sett av dei som kjenner kommunen og utfordringane i denne. Det er ei vanskeleg oppgåve å kommunisere slike spørsmål, men dette er viktig.

3. Open og inkluderande prosess

Erfaringar frå andre kommunesamanslåingsprosessar tilseier at det er viktig med opne prosessar. For å få til dette er det viktig at det er legitimt å stå fram med ulike syn enten dette er for eller mot samanslåing. Det verste som kan skje, er at folk med andre syn enn fleirtalet i folket ikkje vert respekterte for sitt syn. Då er det vanskeleg å få ein god og open prosess. Dei som sit i kommunestyret, har eit spesielt ansvar for å få til ein open og god prosess. Viss dei flaggar sine syn, vert det lettare debatt hjå folk flest, noko som er viktig i ein slik prosess.

Ein open prosess tyder og at argumenta som vert nytta om fordelar og ulemper ved samanslåing, må vere ærlege og truverdige. Viss for eksempel dei som er for ei samanslåing, nyttar argument om positive verknader som kan vere vanskeleg å innfri, vil dette lett bli stilt spørsmål ved og verknadene blir dei motsette av det som var tilsikta, nemleg å få til ei samanslåing.

4. Synleggjere verknadene

Det er viktig at verknadene av ei kommunesamanslåing vert synleggjort og kommunisert så klårt og truverdig som mogleg. For dei som stemmer nei til samanslåing, er usikkerheit om verknadene ofte den viktigaste grunnen. Ofte

gjeld dette spørsmål om tenestetilbudet blir like godt og tilgjengeleg etter som før samanslåing.

Ei anna viktig utfordring er å synleggjere moglege verknader for Granvin ved å fortsette som eigen kommune.

8 DRØFTING AV FORDELAR OG ULEMPER VED SAMANSLÅING

I dette kapitlet skal vi foreta ei samanfattande drøfting av fordelar og ulemper ved samanslutning. I opplegget for konsekvensanalysen heiter det at ”*analysen skal ende opp med ein skjematisk oversikt over fordelar og ulemper*”. Nedanfor har vi sett nærare på dette. Vi ser fyrst på korleis representantar i styringsgruppa i dei to kommunane vurderer dette. Til slutt ser vi nærare på nokre sentrale spørsmål som det er vanskeleg å gje svar på i dag, men som det er grunn til å ta med i drøftingane framover.

8.1 Argument for og i mot kommunesamanslåing – rangert i spørjeundersøkinga

I spørjeundersøkinga hadde vi lista opp fleire argument for og i mot kommunesamanslåing. Til kvart av argumenta blei informanten beden om å krysse for om vedkomande oppfatta argumentet for å vere svært viktig, viktig, noko viktig eller ikkje ha nokon betydning. Tabell 15 viser korleis informantane (sju frå Voss og 12 frå Granvin) legg vekt på ulike argument for samanslåing. Tabell 16 viser tilsvarende for mot-argumenta.

Vi omtalar fyrst tabell 15. Dei seks mest vektlagte argumenta frå høvesvis Voss- og Granvin-informantane er markerte med farga bakgrunn.

Tabell 15 Svar frå informantane på spørsmålet: ”Kor viktig synest du – sett frå din kommune sin ståstad - at følgjande argument for ei samanslåing av Granvin og Voss er? Svært viktig = 4, Viktig =3, Noko viktig = 2 og Ingen betydning = 1.

Argument for ei samanslåing	Voss	Granvin
Kommunane har felles bustad- og arbeidsmarknad	3,43	2,67
Ein samanslått kommune vil lettare kunne trekke til seg nye aktivitetar innan næring, kultur og utdanning	2,71	2,42
Ein samanslått kommune vil bli ein sterkare aktør overfor offentleg sektor regionalt og sentralt	2,71	2,67
Evna til å møte framtidige utfordringar blir større	2,71	2,75
Dei tilsette vil få ein meir interessant arbeidsplass	2,14	2,08
Ein samanslått kommune vil få betre kompetanse og ha lettare for å rekruttere godt kvalifisert arbeidskraft	2,43	2,58
Tenestetilbodet vil bli betre	1,86	1,83
Ein samanslått kommune vil få betre økonomi	2,43	2,00
Endringar i inntektssystemet vil truleg etter kvart forverre dei små kommunane sin situasjon		2,92
Ein samanslått kommune er mindre sårbar for svingingar i arbeidsmarknaden	2,29	2,33
Geografi og historie gjev felles identitet og tilhøyre	2,43	1,64
Ein samanslått kommune vil gje eit betre tenestetilbod til innbyggjarane innan ulike sektorar	2,43	2,33
Ein samanslått kommune vil kunne ta ut stordriftsfordelar i tenesteproduksjonen	2,57	2,58
Det er vanskeleg å vidareutvikle det interkommunale samarbeidet	1,71	2,25
Det lokalpolitiske engasjementet vil auke	1,29	1,83
Ein vil unngå gratispassasjerproblemet	1,43	1,33
Ein samanslått kommune vil betre kunne ta vare på rettstryggleiken for dei busette	1,57	2,08
Ein får betre avstand mellom dei som tek avgjerder og dei som avgjerdene gjeld	1,14	1,42

Vi ser at argumentet med at kommunane har felles bustad- og arbeidsmarknad, vert oppfatta som det viktigaste i Voss. Dette argumentet er òg i ”toppsjiktet” blant Granvin-informantane. Men argumenta om at evna til å møte framtidige utfordringar blir større og at framtidige endringar i inntektssystemet sannsynlegvis vil forverre rammevilkåra til små kommunar, vert oppfatta som tyngre argument blant gravensarane.

Korleis vektlegginga av mot-argumenta er, framgår nedanfor.

Tabell 16 Svar frå informantane på spørsmålet: ”Kor viktig synest du – sett frå din kommune sin ståstad - at følgjande argument mot ei samanslåing av Granvin og Voss er? Svært viktig = 4, Viktig =3, Noko viktig = 2 og Ingen betydning = 1.

Argument mot ei samanslåing	Voss	Granvin
Samanslåing vil føre til auka sentralisering	2,00	3,17
Identitet og tilhøyre i dei to kommunane er forskjellig	2,14	2,58
”Granvin-identiteten” vil bli borte		2,50
Det er betre å utvikle det interkommunale samarbeidet mellom kommunane i staden for å slå dei saman	2,57	2,92
Lokalpolitisk engasjement i Granvin vil bli mindre		3,17
Det blir større avstand mellom dei folkevalte og innbyggjarane i ein samanslått kommune	2,00	3,09
Tenestetilbodet vil bli dårlegare	1,29	2,83
Ein vil kunne få bygdestridigheit i tida framover	1,86	1,75
Dei tilsette frå dei gamle kommunane vil kome i ein vanskeleg situasjon på grunn av endra arbeidsvilkår	1,57	1,50
Det er naudsynt å oppretthalde to kommunar for å utvikle dei einskilde lokalsamfunna	1,71	2,50
Ein større kommune vil bli meir tungrodd å drive	1,57	2,67
Det er for stor usikkerheit om konsekvensane av ei samanslåing	1,86	3,00
Dei statlege rammeoverføringane vil bli ein del mindre f.o.m. år 15 etter ei evt. kommunesamanslåing	2,00	2,42
Dagens politiske regime syter for gode inntekter til dei minste kommunane	1,86	2,25
Oppgåvefordelinga mellom dei politiske nivåa må avklårast fyrst	2,14	2,67

Ikkje overraskande ser vi at mot-argumenta gjennomgåande har vesentleg mindre tyngde i Voss enn Granvin. Gravensarane er spesielt engstelege for at ei eventuell samanslåing medfører auka sentralisering, og at det lokalpolitiske engasjementet blant dei vil bli mindre. Det at det blir større avstand mellom dei folkevalte og innbyggjarane i ein samanslått kommune, og at det er for stor usikkerheit om konsekvensane av ei samanslåing, oppfattast òg som tunge mot-argument blant Granvin-informantane.

Vi skal ikkje leggje for stor vekt på denne undersøkinga, men den speglar likevel truleg viktige argument for og mot samanslåing. Det er i Granvin det er motstand mot ei samanslåing, og det er gravensarane som fyrst og fremst vil merke verknadene av ikkje lengre å vere eigen kommune. Utviklinga i Voss vil i liten grad vere avhengig av om Granvin blir ein del av kommunen eller ikkje.

8.2 Tilbakemelding og synspunkt frå samtalar med arbeidsutvalet og administrasjonane

I slutten av juni gjennomførte vi gruppesamtalar med representantane i arbeidsutvalet for utgreiinga og med rådmennene (og andre frå sentralleiinga) i Granvin og Voss. Det vart halde fire gruppesamtalar; ei med Granvin-representantane i arbeidsutvalet, ei med Voss-representantane i arbeidsutvalet, ei med rådmannen, assisterande rådmann og økonomisjef i Granvin og ei med rådmannen, assisterande rådmann og kommunalsjef for personal og økonomi i Voss. Vi vil her referere nokre moment og synspunkt frå desse samtalene.

8.2.1 Frå Voss-representantane i arbeidsutvalet

Voss er ikkje lengre medlem av noko formelt regionalt organ etter at kommunen meldte seg ut av Hardangerrådet. Med ein tunnel gjennom Vikafjellet¹⁹ kan Vik vere ein aktuell framtidig kandidat i eit "Stor-Voss" som elles naturleg kunne omfatta delar av Vaksdal kommune (til Stanghelle – dvs. inkl. kommunesenteret Dale) + Granvin og kanskje til og med Aurland. Det ville blitt ein kommune som gjekk frå "fjord til fjord" og med Voss som det naturlege regionsenteret med gode kommunikasjonar alle vegar. Voss stressar likevel ikkje med spørsmålet om eventuell kommunesamanslåing, men stiller seg positive til initiativ som passar inn i den moglege "storkommune-modellen".

Granvin vert oppfatta som ein uproblematisk "innlemmingskandidat". Alders- og sjukeheimen og barne- og ungdomsskulen i Granvin vil bli oppretthalde. Voss har nyleg vedteke som prinsipp at dei gamle omegnskommunane Evanger og Vossastrand skal få behalde sine ungdomsskular. Granvin vil passe greitt inn i dette mønsteret. Informantane meiner at Granvin vil ha spesiell stor nytte av å vere saman med Voss for å få økonomisk drahjelp i samband med ei føreståande stor utbygging av vassverket. Ikkje minst gjeld dette for å ha ei større abonnemnetsmasse å fordele nye avgifter på.

Slagkrafta til Voss vil bli lite påverka av ei eventuell samanslåing med Granvin. Men med Granvin på laget ville Voss automatisk blitt ein del av merkevara Hardanger. Dersom det blir storkommunar i Nordhordland, Sunhordland og Hardanger, må Voss òg bli større for å bli rekna med som ein robust aktør i ein eventuell storregion på Vestlandet.

Informantane stiller seg positive til utforming av ei intensjonsavtale med Granvin som ledd i arbeidet med å førebu ei eventuell kommunesamanslåing. Intensjonsavtaler kan brukast som modell også vis a vis dei andre "gamle" kom-

¹⁹ Prosjektet ligg inne i Nasjonal transportplan.

munane (Evanger og Vossastrand) som har blitt slått saman med Voss, for på den måten å gje dei råderett over nokre verkemiddel knytta til kultur og næring.

Samanslåing med Granvin er ikkje noko spesielt tema blant innbyggjarane i Voss. For å sette spørsmålet på dagsorden måtte ein informert og problematisert mykje sterkare enn det som er gjort hittil. Noka folkeavstemming alt i 2007 synes derfor ikkje naturleg og aktuelt, men kanskje i 2009. Informantane meiner at ingen innbitt motstand til samanslåinga vil bli mobilisert på Voss – med mindre ei intensjonsavtale blir for gunstig for gravensane – slik at vossingane føler at her blir nokon forfordelt kraftig.

8.2.2 *Frå leiande administrativt hald i Voss*

Reint geografisk burde det blitt etablert ein storkommune med 20-25.000 innbyggjarar rundt Voss med Granvin, Ulvik, Eidfjord, delar av Ullensvang, delar av Vaksdal, Vik og Aurland. Kulturelle tilhøve gjer at dette blir vanskeleg, men det oppfattast likevel som uproblematisk å innlemme Granvin i så fall.

Når det gjeld slagkraft ved ei samanslåing av Granvin og Voss, ville det viktigaste vore at Voss fekk tilgang til merkenavnet Hardanger, og at Granvin fekk tilgang til merkenavnet Voss.

Av spesielle utfordringar trekkast fram omstillinga i landbruket, regionreforma (Vil Voss bevare posisjonen sin i ein Vestlandsregion?), organiseringa og eventuelle endringar i strukturen blant omegnskommunane, manglande vekst i innbyggartalet (og nedgangen vil auke med fråflyttingskommunen Granvin på laget) og mangelen av eit høgskoletilbod.

Administrasjonen er meir skeptiske enn politikarane til ei intensjonsavtale. Voss er per i dag ein bydelsfri kommune – noko som gjer at den er lett å administrere frå eitt sterkt senter på Vossevangen. For sterk spesialhandsaming av Granvin i ei intensjonsavtale kan utløyse krav om det same frå Evanger og Vossastrand. Men nokre verkemiddel som blei overlatt til Granvin, kunne likevel danne ein modell for lokalutval også i andre delar av Voss.

Det kunne gått bra å halde folkeavstemming alt i 2007, men det ville då vore eit sterkt behov for informasjon og debatt. Kanskje kunne det vore tilstrekkeleg med bare eit vedtak i kommunestyret? Det synest ikkje å vere nokon fare for ”Nei til storkommune-aksjon” i Voss.

Det er ikkje noka frykt for gravensarane vil bli seg sjøl nok i ein ny kommune. Voss har eit godt inntrykk av Granvin. Inntrykket er at Granvin er ein liten, veldreven kommune som er nøkterne, kompetente og flinke.

Heilt kritisk for samanslåingsspørsmålet er kva som skjer med den reduserte arbeidsgjevaravgifta som Granvin igjen får nyte godt av f.o.m. neste år. Dersom ei samanslåing kunne resultert i at ”Nye Voss” òg fekk sone 2-status,

ville Granvin nesten kunne kreve kva som helst i bytte for å slå seg saman! Bare for "kommunen" ville dette utgjort eit beløp som meir enn tilsvarar tapet av inndelingstilskotet. I tillegg kjem effekten for næringslivet. Motsatt ville det blitt umogleg for Granvin å gå inn for ei sammenslåing dersom dei skulle miste retten til redusert arbeidsgjevaravgift.

8.2.3 Frå Granvin-representantane i arbeidsutvalet

Det er brei oppslutning om å styrke Voss som regionsenter utan at ein ser det som naudsynt med noka kommunesamanslåing av den grunn. Som vedteke i heradsstyret i samband med kommunestrukturprogrammet til KS og KRD, er det slik at Granvin primært ønskjer å halde fram som eigen kommune. Voss måtte ha tilbode store og smakfulle gulrøter i ei intensjonsavtale for at ei kommunesamanslåing kanskje kunne ha kompensert for det gravensarane mistar ved ikkje lengre å vere eigen kommune.

Informantane framhevar Granvin som ein kommune med sterk lagånd og dugnadsinnsats. Det kan ikkje seiast å vere bygdestrid, og det er eit aktivt lag og foreningsliv. Friviljuge lag og organisasjonar vil truleg bli like aktive etter ei eventuell kommunesamanslåing med Voss, men vil få ei heilt annan rolle.

Det er stor grad av politisk semje når det gjeld overordna strategiar og vegval i kommunen. Informantane fryktar at det lokalpolitiske engasjementet og deltakinga frå gravensarane vil bli monaleg redusert som fylgje av ei eventuell samanslåing med Voss. Grunnen til det vil vere at ein ikkje lengre vil føle same nærleik og eigarskap til avgjerdene, sidan sakene ikkje så direkte og ofte vil gjelde gravensarane – men ein monaleg større kommune der Granvin kanskje bare vert oppfatta som ein liten utkant.

Utviklinga i innbyggartalet og ikkje minst alderssamansettinga ved at det blir mange eldre, gjev sterkt press på aktuelle kommunale tenester. Kommunen opplever økonomiske utfordringar, men har vore nøkterne og klart å styre unna store, raude tal og "svartelisting" i ROBEK. Etter at kommunen selde seg ut av Voss og Omland Energiverk i 2001/02, og Indre Hardanger Kraftlag overtok kraftforsyninga i Granvin, fekk Granvin utløyst eit større "kraftfond" på rundt 30 mill. kroner. Avkastninga frå dette fondet har vore med på å sikre tilfredsstillande økonomiske resultat, ikkje minst for 2005. Kommunen sitt bidrag på 5 mill. kr til utbygginga av Hardangerbrua er planlagt finansiert av avkastninga på fondet, noko som for ein overgangsperiode har medført at ein ikkje står fast på kravet om at delar av avkastninga skal sikre realverdien på fondet.

Det er vedteke innført eigedomskatt på verk og bruk. Inntektene herifrå ønskjer ein i stor grad å nytte på næringsutvikling. Kommunen opplever ei typisk samfunnsutviklarrolle overfor Granvin bruk som ei regional bedrift. Rela-

tivt store ressursar er bunde opp til brannberedskap og redningsmannskap for Valeviktunnelen. Ved eventuelt å vere innlemma i ein større kommune, ville desse oppgåvene – både praktisk og finansielt, ikkje blitt oppfatta som såpass tunge.

Interkommunalt samarbeid oppfattast generelt som vanskeleg med tanke på politisk styring og kontroll, i tillegg til at det kan vere sårbart. Informantane meiner bestemt at gravensarane ikkje vil mogne for å gjennomføre ei folkeavstemming om kommunesamanslåing med Voss alt neste år.

8.2.4 *Frå leiande administrativt hald i Granvin*

Det er innført ein enkel administrativ struktur for å ha oversiktlege og lette organisasjonslinjer. Kommunen opplevast ikkje som økonomisk robust. Økonomien er sårbar m.a. for rentesvingingar då kommunen har ei høg lånegjeld og eit kraftfond plassert i finansmarknaden.

Det er sårbare fagmiljø sidan dei er så små. Mykje står og fell på enkeltpersonar, slik at ein er svært sårbar for sjukdom og fråvær elles. 40 % (3 av 7 årsverk) innanfor stab og støtte vert 62 år i løpet av 3-4 år, og dette aktualiserer kanskje behovet for i alle fall å vurdere ein modell med felles sentraladministrasjon med Voss.²⁰

Interkommunalt samarbeid har klare styringsmessige og personalmessige utfordringar. Det er ikkje musklar til å utvikle og styrke samfunnsutviklarrolla, sidan dei økonomiske rammevilkåra oppfattast som små og sårbare. Mellom anna måtte kommunen innføre eigedomskatt på verk og bruk.

Informantane ser svært få ulemper, fagleg og økonomisk, om Granvin og Voss slår seg saman. Det meste trekker i retning av samanslåing. Men dei rekner ikkje med at det er vilje til ei kommunesamanslåing før politikarane i Granvin eventuelt kjem til å oppleve situasjonen som vesentleg strammare og meir problematisk – med omsyn til økonomi, tenestetilbod og styringsevne. Den framtidige utviklinga i innbyggartalet er avgjerande i så måte. Seinare års utvikling i innbyggartalet er urovekkande. Bygging av tre nye hus over 6 år vitnar om få vekstimpulsar og lita tilflytting.

²⁰ Denne modellen blei òg spela ut av rådmannen i Voss.

8.3 *Avsluttande kommentarar*

Kommunesamanslåing er eit spørsmål om framtida til dei kommunane som vurderer det. Det er naturleg å spørje seg om kva ein vil vere best tent med for framtida. Både ei kommunesamanslåing og ein situasjon med uendra struktur har konsekvensar for folk og lokalsamfunn. Det er ikkje grunn til å tru at Voss vil utvikle seg veldig forskjellig avhengig av om ei kommunesamanslåing med Granvin vil finne stad eller ikkje. Konsekvensane vil bli størst for gravensarane.

I ei vurdering av fordelar og ulemper ved ei eventuell kommunesamanslåing, vil det m.a. vere naturleg å stille desse spørsmåla:

- Er Granvin og Voss eit godt og naturleg partnarsskap?
- Korleis vil inntektssystemet for kommunane bli i framtida. Kan ein risikere at små kommunar vil kome under auka økonomisk press?
- Kva med oppgåvefordelinga, dei nye regionane og kommunane si rolle etter reforma?
- Vil det vere greitt å vere liten kommune i framtida, og er det rett tidspunkt å slå kommunane saman på?

Vi har ikkje noko grunnlag for å tru at Voss ikkje er nokon god kommune for Granvin å slå seg saman med. Gravensarane må òg ha i tankane at ein eventuelt større kommune blant Voss og nabokommunar enn det Voss+Granvin vil bli, kan føre til at Granvin lettare vert gløymt og ”marginalisert”. Men skal det vere realistisk å tru på sterk nok vilje blant gravensarane til å gå for kommunesamanslåing, må derimot Voss lokke med noko ekstra ”agn og gulrøter” slik vi ser det. Det synes ikkje vere grunnlag for ei eventuell folkeavstemming om kommunesamanslåing alt ved valet i 2007, korkje i Granvin eller Voss. Dersom gravensarane ynskjer å halde moglegheitane opne for ei kommunesamanslåing med Voss på sikt, t.d. i samband med valet i 2011, må temaet mognast blant innbyggjarane i vesentleg sterkare grad. ”Sonderingane” og prosessen må m.a. kunne ut i ei intensjonsavtale for kommunesamanslåinga. Ei folkeavstemming vil uansett ikkje vere naturleg å halde før ei slik intensjonsavtale er godt kjent og drøfta. Intensjonsavtala bør m.a. omfatte klare signal og føringar for tenestetilbodet i Granvin.

Som vi har vore inne på, vil regionreforma truleg føre til at kommunane i større grad enn i dag vert utfordra til proaktivt arbeid overfor regionnivået. For å vere ein interessant partnar i slikt arbeid er det viktig å ha ei viss tyngde, både med omsyn til økonomi, kompetanse og kapasitet. Det er vel heva over einkvar tvil at Granvin ikkje har spesiell tyngde i ein slik samanheng, og dermed ville stått vesentleg betre rusta ved å vere på lag med ein vesentleg større kommune som Voss.

Granvin herad greier seg tilfredsstillande sjølve, vert det hevda. Vi har då òg eit positivt inntrykk av kommunen som godt driven, med stor grad av felles forståing for utfordringar og løysingar, god dugnadsånd, sterk lokal deltaking og nøkterne "livsvanar" (les: forsiktig og god økonomistyring og forvaltning av ressursane).

Men kva om vi ser framover? Det er opplagt at kommunen er sårbar med omsyn til utvikling i folketal og arbeidsplassar. Utviklinga framover for Granvin kan vise seg å bli svært utfordrande, men viljen til å bestå som eigen kommune er stor. Viss dei negative utviklingstrekk vert forsterka i åra frametter, vil kommunen få problem med å oppretthalde dei tenestene dei har i dag mellom anna pga. svekka økonomiske rammevilkår.

Slik som vist i denne utgreiinga, vil ei samanslåing med Voss ha både fordelar og ulemper. Det gravensarane må gjere seg opp ei meining om ved ei eventuell folkeavstemming, er ikkje berre situasjonen i dag – men kva som synes å bli utfordringane mange år fram i tid.

LITTERATUR

- Bolkesjø, Torjus og Bent Aslak Brandtzæg (2005). Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres. Rapport nr 224 fra Telemarksforsking-Bø.
- Brandtzæg, Bent (2001): *Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning før sammenslutningen av Våle og Ramnes kommuner*. Arbeidsrapport nr 10/2004 fra TF-Bø
- Brandtzæg, Bent og Geir Møller (2004): *Forbrukerrådets rolle i forhold til brukerperspektivet i offentlig forvaltning*. Arbeidsrapport nr 16/2004 fra TF-Bø
- Brandtzæg, Bent og Henning Sunde (2006): *Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger*.
- Båtsvik, Tage, Henning Sunde og Oddny Grete Råd (2006): *Utgreiing av ny kommunestruktur i Hardanger*.
- Frisvoll, Svein og Reidar Almås (2004): *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning*. KS og Norsk Senter for bygdeforskning.
- Klausen, Jan Erling (2004b): *Bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett*. NIBR-rapport 2004:17
- Ot.prp.nr.41 (2000-2001): *Om lov om fastsetjing og endring av kommune og fylkesgrenser (inndelingslova)*.
- Startori, G. (1987): *The Theory of Democracy Revisited*. Chatman House Publishers.

