

Utgreiing av kommunestruktur i Ryfylke

Bent Aslak Brandtzæg, Ailin Aastvedt, Kjetil Lie, Audun Thorstensen og Hanna Nyborg Storm

TF-rapport nr. 282

2011

TF-rapport

Tittel:	Utgreiing av kommunestruktur i Ryfylke
TF-rapport nr:	282
Forfattar(ar):	Bent Aslak Brandtzæg, Ailin Aastvedt, Kjetil Lie, Audun Thorstensen og Hanna Nyborg Storm
År:	2011
Gradering:	Ingen
Antal sider:	210
Framsidedfoto:	Telemarksforsking
ISBN:	978-82-7401-424-4
ISSN:	1501-9918
Pris:	330
	Kan lastast ned gratis som pdf frå telemarksforsking.no

Prosjekt:	Utgreiing av kommunestruktur i Ryfylke
Prosjektnr.:	20100690
Prosjektleiar:	Bent Aslak Brandtzæg
Oppdragsgjevar(e):	Ryfylke IKS

Resymé:

Utgreiinga søkjer å avdekke føremoner og ulemper med kommunesamanslåingar eller auka interkommunalt samarbeid i Ryfylke.

Telemarksforsking, Boks 4, 3833 Bø i Telemark. Org. nr. 948 639 238 MVA

Forord

Telemarksforsking har fått i oppdrag frå Ryfylke IKS å gjennomføre ei konsekvensutgreiing med sikte på å kartleggje føremoner og ulemper ved ei eller fleire kommunesamanslåingar i Ryfylke. I tillegg har det også vore ei målsetjing å sjå på føremoner og ulemper med større og meir forpliktande samarbeid mellom kommunane i regionen.

Utgreiingsarbeidet er gjennomført hausten 2010. Ved Telemarksforsking har Bent Aslak Brandtzæg vore prosjektleiar. I tillegg har fleire prosjektmedarbeidarar delteke i arbeidet. Viktige bidragsytarar har vore Ailin Aastvedt, Kjetil Lie, Audun Thorstensen og Hanna Nyborg Storm. Norstat har stått for gjennomføring av ei spørjegransking til innbyggjarane, men Telemarksforsking har hatt det faglege ansvaret også for denne.

Ved Ryfylke IKS har dagleg leiar Nils Moldøen vore vår kontaktperson. Vi vil takke for eit godt samarbeid i samband med gjennomføringa av prosjektet. Vi vil også nytte anledninga til å takke alle i kommunane som har stilt opp på intervju og/eller vore til hjelp på annan måte.

Bø, 10. januar 2011

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleiar

Innhald

Samandrag	9
Bakgrunn og føremål	9
Utviklingstrekk og utfordringar knytt til nærings- og folketalsutvikling	10
Kommuneøkonomien	11
Utfordringar	13
Tenesteproduksjon og forvaltning	13
Interkommunalt samarbeid	14
Demokrati og samfunnsutvikling.....	15
Kommunesamanslåing – føremoner og ulemper	15
Føremoner og ulemper knytt til interkommunalt samarbeid	16
Synspunkt frå innbyggjarane	17
Samanfattande konklusjonar	18
1. Innleiing	21
1.1 Bakgrunn for utgreiinga	21
1.2 Overordna mål for utgreiinga.....	22
2. Utgreiingstema og problemstillingar	25
2.1 Økonomi.....	25
2.1.1 Kunnskapsstatus og utfordringar	25
2.1.2 Konkretisering av problemstillingar	26
2.2 Tenesteproduksjon	27
2.2.1 Kunnskapsstatus og utfordringar	27
2.2.2 Konkretisering av problemstillingar	29
2.3 Demokrati.....	30
2.3.1 Kunnskapsstatus og utfordringar	30

2.3.2	Konkretisering av problemstillingar	31
2.4	Forvaltning.....	32
2.4.1	Kunnskapsstatus og utfordringar	32
2.4.2	Konkretisering av problemstillingar	34
2.5	Samfunnsutvikling.....	35
2.5.1	Kunnskapsstatus og utfordringar	35
2.5.2	Konkretisering av problemstillingar	36
3.	Metode og gjennomføring	39
4.	Om kommunane.....	43
4.1	Utviklingstrekk og utfordringar.....	43
4.1.1	Befolkningsutvikling.....	43
4.1.2	Næringsutvikling.....	49
4.1.3	Utvikling i NæringsNM	56
4.1.4	Attraktivitet for busetjing.....	59
4.1.5	Pendling	61
4.1.6	Oppsummerande vurdering.....	67
5.	Kommuneøkonomien	69
5.1	Status og utfordringar	69
5.1.1	Korrigerte frie inntekter	69
5.1.2	Driftsresultat	71
5.1.3	Finans	72
5.1.4	Fond og gjeld	73
5.1.5	Oppsummerande vurdering.....	74
5.2	Effektar på overføringane frå inntektssystemet.....	75
5.2.1	”Ryfylke kommune”	78
5.2.2	”Ytre-Ryfylke kommune”	80

5.2.3	”Indre Ryfylke kommune”	82
5.2.4	Oppsummerande vurdering.....	84
5.3	Andre statstilskot og øyremerkte tilskot	85
5.4	Inntekter frå konsesjonskraft.....	86
5.5	Innsparingspotensial innan administrasjon	90
5.5.1	”Ryfylke kommune”	91
5.5.2	”Ytre-Ryfylke kommune”	92
5.5.3	”Indre-Ryfylke kommune”	93
5.6	Innsparingspotensial innan tenesteområda	93
5.7	Sone for arbeidsgjevaravgift og distriktspolitiske verkeområde.....	99
5.8	Eigedomsskatt og kommunal prissetjing.....	101
5.9	Landbrukstilskot	104
5.10	Demografi og kommuneøkonomi.....	105
5.10.1	Demografisk utvikling.....	105
5.10.2	Aldersfordeling.....	108
5.10.3	Samanheng mellom kommunale utgifter og demografi.....	110
5.11	Oppsummerande vurderingar	112
6.	Utfordringar i Ryfylkekommunane.....	115
6.1	Tenesteproduksjon og forvaltning	115
6.1.1	Status og utfordringar	116
6.1.2	Oppsummerande vurdering.....	122
6.2	Interkommunalt samarbeid	123
6.2.1	Status og utfordringar	123
6.2.2	Spesielt om samhandlingsreforma	128
6.2.3	Oppsummerande vurdering.....	129
6.3	Demokrati og samfunnsutvikling.....	130

6.3.1	Demokrati – status og utfordringar	131
6.3.2	Samfunnsutvikling – status og utfordringar	135
6.4	Oppsummerande vurdering	137
7.	Kommunesamanslåing – føremoner og ulemper	139
7.1	Viktige utfordringar	139
7.2	Potensielle føremoner	140
7.3	Potensielle ulemper.....	143
7.4	Samanfattande vurderingar	144
8.	Føremoner og ulemper med interkommunalt samarbeid.....	147
9.	Synspunkt frå innbyggjarane	151
9.1	Føremål.....	151
9.2	Vurdering av kommunen.....	151
9.3	Vurdering av trong for kommunesamanslåing.....	153
9.4	Vurdering av effektar knytt til kommunesamanslåing	153
9.5	Vurdering av samanslåingsalternativ	155
9.6	Vurdering av interkommunalt samarbeid som alternativ til kommunesamanslåing	157
9.7	Oppsummerande vurdering.....	158
10.	Samanfattande konklusjonar	161
	Referansar.....	165
	Vedlegg	167
10.1	Oversyn over administrativ organisering	167
10.2	Oversyn over interkommunale samarbeid	171
10.3	Oversyn over politisk organisering	183
	Spørjeskjema til innbyggjarane	187
	Resultat frå spørjeundersøkinga	190

Samandrag

Bakgrunn og føremål

Kommunane Sauda, Suldal, Hjelmeland, Forsand, Strand og Finnøy har gjennom Ryfylke IKS gitt Telemarksforsking i oppdrag å gjennomføre ei konsekvensutgreiing med sikte på å kartleggje føremoner og ulemper ved ei eller fleire kommunesamanslåingar i Ryfylke. Kommunane har skissert to samanslåingsalternativ som har blitt lagt til grunn for utgreiingsarbeidet:

- Alternativ 1. Dette er ein regionkommune der alle dei seks kommunane i Ryfylke samlast innanfor same kommunegrensa.
- Alternativ 2. Dette alternativet omfattar ei inndeling av Ryfylke i to kommunar, dvs. ein ”Indre Ryfylke-kommune” og ein ”Ytre Ryfylke-kommune”. Det ytre alternativet omfattar kommunane Hjelmeland, Strand, og Forsand, medan det indre alternativet omfattar Sauda og Suldal (frå Ryfylke) forutan Vindafjord og Etne frå indre Haugalandet.

Som grunnlag for å kartleggje status og utfordringar i kommunane, og føremoner og ulemper ved ulike samanslåingsalternativ eller auka interkommunalt samarbeid, har fokuset for arbeidet vore lagt på fylgjande temaområde:

- Økonomi
- Tenesteproduksjon
- Demokrati
- Forvaltning
- Samfunnsutvikling

Utgreiinga omfattar ulike problemstillingar som krev ulike typar data og ulike metodiske innfallsvinklar. Ei viktig datakjelde har vore offentleg statistikk frå SSB. Vidare har vi gjennomført intervju gjennom besøk i alle dei seks Ryfylkekommunane og gjennomført ei spørjegransking for å kartleggje synspunkt blant innbyggjarane i dei ulike kommunane.

Utviklingstrekk og utfordringar knytt til nærings- og folketalsutvikling

Innleiingsvis i utgreiinga har vi sett nærare på utviklingstrekk og utfordringar som kommunane står overfor i høve til befolknings- og næringsutvikling. Befolkningsutviklinga i Ryfylke har, med unntak for Strand og til dels Vindafjord og Forsand, vore prega av stagnasjon eller tilbakegang dei siste åra. Dette inneber at dei relative forskjellane i talet på innbyggjarar mellom kommunane vert større. Det er i dag vekst i dei ytre kommunane med størst nærleik til Stavanger og Haugesund, og nedgang i kommunane i dei indre delane av Ryfylke. Samla sett skil Strand og Forsand seg ut ved at dei er dei einaste kommunane som både har positivt fødseloverskot, positiv netto innalands flytting og positiv netto innvandring. Dei andre kommune har betydelege utfordringar knytt til negativ netto innanlands flytting. Her er det i stor grad innvandring frå utlandet som bidreg til å halde folketalet oppe.

Når det gjeld alderssamansetjinga blant innbyggjarane, er det generelle bildet at kommunane i Ryfylke ligg under landsgjennomsnittet for innbyggjarar i aldersgruppa frå om lag 20-50 år. For dei eldre aldersgruppene, ligg dei over landsgjennomsnittet. Dette har høgst sannsynleg samanheng med at unge flyttar ut for å utdanne seg, samstundes som det få som flyttar tilbake. Strand, og til dels Forsand, har ikkje dei same utfordringane som dei andre kommunane i høve til dette. Dette er ikkje unaturleg ut i frå geografien. Dei som bur i Strand har godt tilgjenge til ein stor arbeidsmarknad i Stavangerområdet.

Med unntak av Sauda, har alle kommunane hatt ein viss auke i talet på arbeidsplassar dei seinare åra. Strand skil seg ut med den klart største auken. Det er Strand, Etne og Vindafjord som har den mest varierte næringsstrukturen. I dei andre kommunane er det kommunal sektor, industri og/eller primærnæringsane som dominerer. I Hjelmeland, Suldal, Sauda og Forsand er det kommunal sektor som har stått for den største auken i sysselsetjinga dei seinare åra. Fleire av kommunane har såleis utfordringar knytt å skape nye arbeidsplassar og etablere eit meir variert næringsliv. Med unntak av Forsand og Strand, har alle kommunane også lågare tilflytting enn det utviklinga i talet på arbeidsplassar skulle tilseie. Det inneber at desse kommunane må ha eit høgare tal på arbeidsplassar samanlikna med andre

kommunar for å skape vekst i folketalet og/eller sette i gang andre tiltak som aukar attraktiviteten som bustadkommune. Dei framtidige utfordringane knytt til samfunnsutviklinga synes såleis å være noko forskjellig for Strand samanlikna med dei andre Ryfylke-kommunane. Strand, med sin nærleik til Stavanger, har utfordringar knytt til å handtere vekst og auke i folketalet på ein god måte, medan fleire av dei andre kommunane har utfordringar knytt til å handtere stagnasjon og relativ nedgang i folketalet samanlikna med den gjennomsnittlege utviklinga i regionen og landet sett under eitt.

Kommuneøkonomien

Gjennomgangen av den økonomiske situasjonen i kommunane syner at den varierar mykje, og at kommunane dermed står overfor ulike utfordringar. Nokre kommunar, som Forsand og Suldal, har også høge, korrigerede frie inntekter og høge utgifter per innbyggjar, samanlikna med gjennomsnittskommunen. Andre kommunar, slik som Strand, slit med kommuneøkonomien, og har låge korrigerede frie inntekter og eit lågt nivå på utgiftene, samanlikna med gjennomsnittskommunen. Det kan vere utfordrande å få til å harmonisere tenestene med så ulikt inntekts- og utgiftsnivå mellom kommunane.

Vi har gjort utrekningar som syner konsekvensane på inntektssystemet ved ein eventuell samanslåing.

”Ryfylke kommune”, vil få meir enn 7 mill. kroner meir i statlege rammeoverføringar per år i starten. Etter 10 år vil effekten gradvis minke, og etter 15 år vil rammeoverføringane liggje rundt 58 millionar kroner lågare pr. år enn dagens tilskot for dei seks kommunane.

”Ytre-Ryfylke kommune”, vil få nær 3 millionar kroner meir i statlege rammeoverføringar per år. Etter 10 år vil effekten gradvis minke, og etter 15 år vil rammeoverføringane liggje i overkant av 18 millionar kroner lågare pr. år enn dagens tilskot for dei tre kommunane.

”Indre-Ryfylke kommune”, vil få meir enn 14 millionar kroner meir i statlege rammeoverføringar per år. Etter 10 år vil effekten gradvis minke, og etter 15 år vil rammeoverføringane liggje nær 38 millionar kroner lågare pr. år enn dagens tilskot for dei fire kommunane.

Ein annan vesentleg effekt av samanslåing vil vere knytt til inntekter frå konsesjonskraft. Kommunane sin rett til konsesjonskraft er avgrensa til kommunane sitt behov for alminneleg elektrisitetsforsyning. Kommunar med lågt innbyggjartal og mykje konsesjonskraft får dermed ikkje nytta desse inntektene fullt ut. Kalkulert, årleg inntektsauke for konsesjonskraft for dei ulike samanslåingsalternativa:

- ”Ryfylke kommune” får om lag 61 mill. kroner meir samanlikna med dagens nivå
- ”Ytre-Ryfylke kommune” får om lag 40 mill. kroner meir samanlikna med dagens nivå
- ”Indre-Ryfylke kommune” får om lag 39 mill. kroner meir samanlikna med dagens nivå

Auke i konsesjonskraftinntekta vil såleis meir enn vege opp det langsiktige inntektsbortfallet ved reduksjon i rammetilskott, utan at ein har hente ut noko av innsparingspotensialet som ligg i ei samanslåing.

For at kommunesamanslåingar skal syne seg økonomisk lønnsame på sikt, må det vanlegvis hentast ut stordriftsføremoner i eit betydeleg omfang. Innsparingspotensialet ved samanslåing av kommunar ligg i utnytting av stordriftsføremoner innan det enkelte tenestemråde, og kanskje spesielt innan administrasjon.

Utrekningane syner eit mogleg innsparingspotensial innan administrasjon for:

- ”Ryfylke kommune” på om lag 79 mill. kroner samanlikna med dagens nivå for dei seks kommunane.
- ”Ytre-Ryfylke kommune” på nær 32 mill. kroner samanlikna med dagens nivå for dei tre kommunane.
- ”Indre-Ryfylke kommune” på om lag 45 mill. kroner samanlikna med dagens nivå for dei fire kommunane.

Dersom utgiftnivået på tenestene vert lagt på nivå med landsgjennomsnittet, er det eit innsparingspotensial på 203 millionar kroner for ”Ryfylke kommune”, 65 millionar for ”Ytre-Ryfylke kommune” og 93 millionar for ”Indre Ryfylke kommune”. Korrigerer vi for forskjellar i utgiftsbehov, er innsparingspotensialet høvesvis 190 millionar, 62 millionar og 85 millionar. Innsparingspotensialet på tenestene vil likevel neppe vere verken aktuelt eller ynskjeleg å realisere fullt ut, då innsparing

ofte fører med seg ei sentralisering eller større samlokalisering av tenestene. Det er spesielt på grunnskule og pleie og omsorg det er store innsparingsmoglegheiter.

For innbyggjarane vil ikkje berre dei ytre rammevilkåra for kommunen vere avgjerande. Også prispolitikken til kommunen ovanfor innbyggjarar er noko forskjellig, og må harmoniserast ved ei samanslåing av kommunane. For eigedomsskatten er det sannsynleg at det blir ei overgangsordning, og at det blir opp til det nye kommunestyret i den nye kommunen å fatte vedtak knytt til behovet for eigedomsskatt.

Uavhengig av dei økonomiske konsekvensane, må ein vurdere behovet for å utvikle ein eller fleire kommunar som er store og mangfaldige nok til å levere gode kommunale tenester og som har evne og ressursar til å drive god kommuneutvikling.

Utfordringar

Tenesteproduksjon og forvaltning

Alle kommunane i Ryfylke er organisert etter ein form for tonivåmodell. Ei felles utfordring knytt til denne, og som vert påpeika i alle kommunane, er at det auka fokuset på tenesteeiningane har gått utover ressursar til administrasjon i form av koordinering, oppfølging og utvikling av tenestene.

Strand og Finnøy skil seg frå dei andre kommunane ved at dei er inntektssvake, og har eit betydeleg lågare nivå på utgiftene til tenestproduksjon enn dei andre kommunane. Finnøy, som er ein liten øykommune, har utfordringar med å oppretthalde det desentraliserte tenestetilbodet ein har i dag.

Elles har alle kommunane utfordringar knytt til små og sårbare fagmiljø. Dette gjeld spesielt fagområde med behov for spesialisert kompetanse der befolkningsgrunnlaget og saksmengda er for lita til å etablere eit fagmiljø. Konkrete område som vert trekt fram er mellom anna kommunal planlegging, kart og oppmåling, landbruk, løn, fakturering, rekneskap, helse og barnevern. I og med at kompetansen ofte er knytt til einskildpersonar, forsvinn all kompetansen dersom desse sluttar eller er sjuke, og det er også vanskeleg å erstatte og bygge opp ny kompetanse. Strand, som er den største kommunen, er i kraft av sin storleik den kommunen som har minst utfordringar knytt til rekruttering og små fagmiljø, men også her vert det

vist til at det hadde vore ei føremon å vore større på nokre område. Dette gjeld spesielt i høve til å kunne drive eit meir strategisk og samordna utviklingsarbeid i dei kommunale tenestene. På grunn av stram økonomi vert det lite ressursar til utviklingsarbeid.

Interkommunalt samarbeid

Det interkommunale samarbeidet i Ryfylke kan ikkje karakteriserast som omfattande, men omfanget har vært aukande i dei seinare åra, og det er behov for fleire samarbeid i tida som kjem. Nye interkommunale tenestesamarbeid er også under utgreiing, og nokre av kommunane har gått saman med tanke på å utvikle det interkommunale samarbeidet på ein meir heilskapleg og systematisk måte. Dei viktigaste årsakene som vert trekte fram i høve til å styrkje det interkommunale samarbeidet er små og sårbare fagmiljø, utfordringar knytt til rekruttering av kvalifisert arbeidskraft kombinert med stadig aukande krav til kommunane.

Samarbeidskonstellasjonane er til dels sprikande og ein del samarbeid går også ut av regionen. Strand har mest samarbeid med Forsand, men også noko samarbeid med Finnøy og Hjelmeland. Finnøy samarbeider med Strand og Hjelmeland, men har også samarbeid i retning Stavanger med Rennesøy, Randaberg og Kvitsøy. Hjelmeland har, i tillegg til samarbeid med Strand, Forsand og Finnøy, også samarbeid med Suldal. Vidare har Suldal en del samarbeid med Sauda. Dei kommunane som synest å samarbeide tettast i høve til tenestesamarbeid er Strand og Forsand og Suldal og Sauda. Desse kommunane har også gått saman for å sjå meir heilskapleg på nye samarbeidsområde. Vidare er det også samarbeid mellom alle kommunane på meir overordna nivå i høve til felles utviklingsprosjekt og infrastruktur.

Ei utfordring i høve til å etablere eit meir omfattande tenestesamarbeid, er at dei interkommunale samarbeida fram til no ha har vore utvikla meir tilfeldig etter kvart som det har dukka opp eit behov. Ein ser og at sprikande samarbeid med ulike samarbeidsavtalar kan vere vanskeleg å administrere og fylgje opp, og at det kan vere ei demokratisk utfordring. I høve til å utvikle eit meir omfattande interkommunalt samarbeid, er det såleis fleire av kommunane som ser behov for å arbeide meir heilskapleg og systematisk i høve til dette, mellom anna for å få på plass like rutinar i høve til utarbeiding av klare mål for samarbeida, kva rutinar ein skal ha i høve til budsjettering, økonomistyring, evaluering og tilpassing av samarbeida.

Demokrati og samfunnsutvikling

Den politiske samansetjinga i kommunane i Ryfylke er noko ulik, noko som også gjenspeglar ulike utfordringar og interesser knytt til næringsgrunngrunnlag, busetting og kultur. Det er dei minste kommunane som har størst politisk representasjon og høgast valdeltaking. God politisk representasjon vert sett som ei føremon i høve til engasjement og deltaking, men det kan også vere ei utfordring i høve til å fatte strategiske vedtak i kontroversielle spørsmål. Stram kommuneøkonomi i nokre av kommunane bidreg også til å redusere det politiske handlingsrommet, og gjer at fokuset vert lagt på drift og oppretthalding av tenestetilbodet framfor utvikling. Utsikter til ytterlegare reduksjon i folketalet i fleire kommunar vil også redusere det økonomiske og politiske handlingsrommet, kombinert med at behovet for meir ressursar knytt til offensive nærings- og samfunnsutviklingstiltak aukar i høve til å snu ei negativ befolkningsutvikling. Ulike interesser og prioriteringar kommunane imellom gjer at det er vanskeleg å einast om strategiar knytt til Ryfylke som heilskap.

Kommunesamanslåing – føremoner og ulemper

Det er ingen tvil om at dei økonomiske effektane av ein eller fleire kommunesamanslåingar er positive, spesielt dei første 10-15 åra. Etter 15 år vil ein i høve til dei ulike samanslåingsalternativa også sitje igjen med meir inntekter enn summen av dei inntektene som kommunane har i dag. Dette utan at ein har realisert noko av effektiviseringspotensialet knytt til administrasjon og tenester. Det er auka i konsesjonskraftinntektene som spesielt bidreg til dei positive effektane. Ei kommunesamanslåing vil såleis bringe med seg betydelige økonomiske gevinstar samstundes som ei samanslåing gjev grunnlag for etablering av store og sterke fagmiljø, betre kvalitet på tenestene og meir ressursar, auka handlekraft og større tyngde i høve til eit framtidretta nærings- og samfunnsutviklingsarbeid.

Ut får intervjuar i kommunane, er i dei mindre og indre kommunane i Ryfylke at ein i størst grad ser potensielle ulemper knytt til ei kommunesamanslåing. Her er dei ei betydeleg frykt for maktforskyving frå indre til ytre delar av regionen, at ei kommunesamanslåing vil sette fart på sentraliseringa og at ein vil få ei utvikling langs kysten som går på kostnad av dei indre delane av Ryfylke. Det er skepsis til begge samanslåingsalternativ, men alternativet med to Ryfylkekommunar vert sett som

meir handterleg ut frå avstandar og samhandlingsmønster i regionen. Om det skulle vere aktuelt å avgrense samanslåingsalternativa i høve til dei som ligg til grunn for utgreiinga, er det viktig å vere merksam på at det berre er alternativ der ein eller fleire av kraftkommunane (Forsand, Hjelmeland, Suldal og Sauda) slår seg saman med Strand, Finnøy, Vindafjord og/eller Etne, at det vert utløyst ekstra inntekter knytt til konsesjonskraft.

Erfaringane frå dei siste frivillige samanslåingane som er gjennomførte, syner at det er mogleg å hente ut gevinstar som kjem alle kommunane til gode. I Ryfylke er det ingen tvil om at det vil vere betydelige gevinstar å hente i høve til dei samanslåingsalternativa som er skisserte, men utfordringane varierer mellom ytre og indre kommunar, frykta for sentralisering er reell, og det vil på førehand vere viktig å diskutere seg fram til korleis gevinstane kan unyttast i høve til å skape ei framtidig samfunnutvikling som alle kommunane ser seg tent med. Erfaringane tilseier er at det er viktig at ein så langt som råd er konkret i høve dette, og at dei store kommunane syner seg rause i høve til dei små.

Føremoner og ulemper knytt til interkommunalt samarbeid

Omfanget av det interkommunale samarbeidet i Ryfylke auka dei seinare åra, men samarbeidet kan ikkje karakteriserast som omfattande. Tilbakemeldingane frå kommunane syner at det er trong for fleire samarbeid og at nye samarbeid også er under utgreiing. Dei viktigaste årsakene som vert trekt fram i høve til å styrkje det interkommunale samarbeidet, er små og sårbare fagmiljø og utfordringar knytt til rekruttering av kvalifisert arbeidskraft kombinert med stadig aukande krav til kommunane. Interkommunale samarbeid gjev moglegheiter for å styrkje fagmiljøa og heve kvaliteten på teneste- og forvaltningsoppgåver på ein meir kostnadseffektiv måte enn det den einskilde kommune maktar på eiga hand. Ut frå intervjuet i kommunane, spesielt i dei mindre kommunane og i dei indre delane av Ryfylke, er den dominerande haldninga at interkommunalt samarbeid er å føretrekkje framfor endringar i kommunestrukturen. Samstundes vert det sett som utfordrande at samarbeida har utvikla seg tilfeldig etter kvart som utfordringane har dukka opp, noko som har resultert i at kommunane til dels samarbeider i ulike retningar utan faste samarbeidskonstellasjonar. Samarbeida har gjerne ulik organisering med ulike samarbeidsavtaler og rutinar for oppfølging. Nokre av kommunane har også nega-

tive erfaringar frå interkommunale samarbeid som pregar deira haldningar til framtidige samarbeid. Dette gjeld spesielt erfaringane med IT-samarbeidet og ulik oppfatning av fordeling av økonomiske rammar mellom Forsand og Strand.

Dersom det interkommunale samarbeid skal utviklast på same måte i tida som kjem, kan dette resultere i at dei interkommunale samarbeida vert uoversiktlege og krevjande å følgje opp. I høve til å utvikle eit meir heilskapleg og systematisk samarbeid, vil det vere ei føremon om kommunar går saman for å avklare aktuelle samarbeidsområde, kva slags samarbeid ein vil satse på, korleis ein vil samarbeide, kor samarbeida skal lokalisrast og korleis samarbeida skal organiserast. I Ryfylke har Strand og Forsand og Sauda og Suldal starta ein prosess med å sjå nærare på aktuelle samarbeidsområde.

Det går ei grense for kor langt det er fornuftig å utvikle det interkommunale samarbeidet ut frå omsynet til demokratisk styring. Kor grensa går før kommunesamanslåing er eit betre alternativ, er det vanskeleg å gje noko eksakt svar på. Vertskommunemodellen blir i fleire kommunar trekt fram som den mest aktuelle organisasjonsforma for nye samarbeid. Årsaka er at dette er ein modell som ikkje løfter samarbeida ut av den kommunale organisasjonen. Mange nye tenestesamarbeid har vorte etablert etter denne modellen dei seinare åra, spesielt innan barnevern.

Sett i høve til ei kommunesamanslåing, vil faren for ei akselerert sentralisering vere mindre med auka interkommunalt samarbeid, men ein vil ha langt mindre økonomiske gevinstar, som potensielt sett kan nyttast til å snu negative utviklingstendensar. Dei økonomiske gevinstane som fylgje av ei kommunesamanslåing vil vere store, og kan gje grunnlag for ei betydelig styrking av samfunnsutviklingsarbeidet i på ein måte som alle kommunane dreg nytt av. I eit alternativ der ein heller vel samarbeid, vil innsparingspotensiale utelukkande vere knytt til tenester og administrasjon på dei områda der ein etablerer samarbeid.

Synspunkt frå innbyggjarane

Resultata som kjem fram frå spørjegranskinga blant innbyggjarane, bekreftar i stor grad inntrykk frå intervjuet i kommunane. Hovudintrykket er at innbyggjarane i Strand er mest positive til kommunesamanslåing, og at dei føretrekkjer samanslåing framfor interkommunalt samarbeid. Innbyggjarane i Finnøy er også ganske

positive til samanslåing. Innbyggjarane i dei andre kommunane er meir skeptiske til samanslåing i det heile. Dei er meir positive til interkommunalt samarbeid, men ser heller ikkje noko stort potensial knytt til styrking og vidareutvikling av dette. Eit fleirtal av innbyggjarane i stort sett alle kommunane meiner likevel at ei samanslåing vil kunne gje større og sterkare fagmiljø, meir kostnadseffektiv drift, styrke arbeidet med samfunns- og næringsutvikling og gje større tyngde og gjennomslagskraft i forhold til nasjonale og regionale styresmakter. Samstundes er det er frykt for negative effektar knytt til lokalpolitisk arbeid, tilgjenge til tenestene og høve til å sikre livskraftige lokalsamfunn. Ut frå tilbakemeldingane gjennom intervju i kommunane, er det høgst sannsynleg at dette heng saman med ei frykt for at dei potensielle gevinstane som fylgje av ei kommunesamanslåing ikkje vil kome dei mindre kommunane og utkantane til gode. Ein ser føre seg at kommunesamanslåingar med større kystnære kommunar kan auke sentraliseringa og fråflyttinga, og dermed forsterke ein negativ utvikling som ein søker å unngå.

I høve til samanslåingsalternativa, er det langt fleire som er positive til alternativet med to Ryfylkekommunar enn alternativet med ein storkommune. Det er også om lag 40 prosent av innbyggjarane som har framlegg til eit samanslåingsalternativ som dei ser som betre enn dei som ligg til grunn for utgreiinga. Dette er ikkje unaturleg i og med at det er mange kommunar involvert, samstundes som dei geografiske avstandane er store.

Samanfattande konklusjonar

Det som står fram som utfordring nummer ein i dei minste kommunane, spesielt i dei indre kommunane i Ryfylke, er stagnerande og negativ utvikling i folketalet. Vidare er det utfordringar knytt til små og sårbare kompetesemiljø, rekruttering av spesialisert kompetanse, innsparingar knytt til reduksjon i inntektene, mindre ressursar til utviklingstiltak og ein fragmentert næringspolitikk kommunane imellom. Dette gjer det at det vert stadig meir krevjande å leggje til rette for ei nærings- og samfunnsutvikling som bidreg til å snu dei negative utviklingstendensane. Strand, som har den svakaste kommuneøkonomien, har dei største utfordringane knytte til å handtere og leggje til rette for vekst og auke i folketalet på ein hensiktsmessig måte.

Økonomisk vil ei kommunesamanslåing slå gunstig ut for alle samanslåingsalternativa. Det auka økonomiske handlingsrommet som ei kommunesamanslåing vil medføre, vil kunne gjera det lettare å møte dei utfordringane som kommunane i Ryfylke står framføre. I tillegg til positive økonomiske effektar, vil ein kunne hente ut gevinstar i form av større og mindre sårbare fagmiljø, betre moglegheiter for rekruttering av spisskompetanse og dermed betre kvalitet på teneste- og forvaltningsoppgåver. I høve til den største utfordringa, som gjeld utvikling av folketalet, vil ei kommunesamanslåing potensielt sett også ha klare føremoner. I tillegg til at ein kan få frigjort økonomiske ressursar som kan nyttast til samfunns- og næringsutviklingstiltak, får ein også høve til å samle faglege ressursar til ei større, sterkare og meir slagkraftige kompetansemiljø i høve til utviklingsarbeid. Å spele ei offensiv rolle som lokal og regional utviklingsaktør er ei krevjande oppgåve. Dette føreset at kommunen har tilstrekkeleg kompetanse og ressursar både til planarbeid, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap i høve til offentlege aktørar, næringsliv og kompetansemiljø både regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Det er i dag ei utfordring at næringsarbeidet i Ryfylke er fragmentert, noko som også medfører at ein aukar faren for å ende opp med konkurrerande tiltak i staden for tiltak som understøttar og byggjer opp om kvarandre. Ein større kommune kan også ha større tyngde og gjennomslagskraft i høve til styresmakter på regionalt og nasjonalt nivå når det gjeld saker som er viktige for Ryfylke, samanlika med om dagens kommunar skal kjempe for sine saker kvar for seg.

Samstundes som det er mange potensielle føremoner, fins det også potensielle ulemper knytt til store geografiske avstandar, ulike utfordringar, ulike interesser og ulike kulturar og identitetar. I dei mindre kommunane, og dei indre delane av Ryfylke, er det stor frykt for at ei kommunesamanslåing kan føre til maktforskyving frå indre til ytre delar av Ryfylke og i retning Haugalandet, og at ei kommunesamanslåing vil føre til auka sentralisering. Her er inntrykka frå intervjuar i kommunane og spørjegranskinga til innbyggjarane samanfallande. Skepsisen er ganske mykje større når det gjeld ein storkommune enn når det gjeld alternativet med to kommunar. Alternativet med to kommunar vert oppfatta som meir handterleg med omsyn til storleik, avstandar og samhandlingsmønster. I høve til det siste alternativet, er det også berre i Strand at det er eit fleirtal blant innbyggjarane som stiller seg positive til dette. Samstundes er det verdt å merke seg at det er ein ganske stor

del av innbyggjarane, i gjennomsnitt om lag 40 prosent, som har forslag til eit anna samanslåingsalternativ som dei meiner er betre for sin kommune. I hovudsak omfattar dette alternativ som er samansett av færre kommunar. Om det skulle vere aktuelt å avgrense samanslåingsalternativa i høve til dei som ligg til grunn for utgreiinga, er det viktig å vere merksam på at det berre er alternativ der ein eller fleire av kraftkommunane (Forsand, Hjelmeland, Suldal og Sauda) slår seg Strand, Finnøy, Vindafjord og/eller Etne, at det vert utløyst ekstra inntekter knytt til konsesjonskraft. Dei økonomiske effektane av samanslåingsalternativa var ikkje kjende på intervjutidspunkta.

Det er klart at dei potensielle gevinstane er av eit slikt omfang at dei bidra til å styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling på ein måte som kjem alle kommunane til gode. I og med at utfordringane og interessene er ulike, vil det før ein fattar vedtak om samanslåing eller ikkje, vere viktig å ha diskusjonar i kommunane om korleis gevinstane kan unyttast i høve til å skape ei framtidig samfunnsutvikling som alle kommunane ser seg tent med. Det vil vere ein klar føremon om ein har felles strategiar og mål for den framtidig utviklinga for den samanslåtte kommunen som heilskap, og at ein så langt som råd er konkret i høve tiltak og lokalisering av funksjonar og tiltak. I samband med dei siste kommunesamanslåingane har dette vore nedfelt i en felles intensjonsplan for kommunesamanslåinga. Dersom ikkje dette er på plass, og interessene er sprikande, kan det verte vanskeleg å realisere dei potensielle gevinstane på ein måte som alle ser seg tent med.

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn for utgreiinga

Kommunane Sauda, Suldal, Hjelmeland, Forsand, Strand og Finnøy har gjennom Ryfylke IKS gitt Telemarksforskning i oppdrag å gjennomføre ei konsekvensutgreiing med sikte på å kartlegge føremoner og ulemper ved ei eller fleire kommunesamanslåingar i Ryfylke.

Behovet for å få utgreidd ei endring i kommunestrukturen har bakgrunn i det faktum at mange av kommunane i Ryfylke er små. Av dei 6 kommunane i Ryfylke er det berre ein kommune som har over 5 000 innbyggjarar. Strammare kommuneøkonomi, stadig høgare krav til fagkompetanse og tenestekvalitet, endringar i form av større og fleire oppgåver til kommunane og behov for meir samhandling, aukar presset på kommunane i dagens struktur. Vidare er det slik at fleire velferdsoppgåver etter kvart er blitt så omfattande og krevjande at små og mellomstore kommunar finn det naudsynt å inngå formelt samarbeid i ei eller annan form. Samstundes skjer det samordningar og regionalisering av dei statlege tenestene. Desse er samarbeidsinstansar for kommunane, og ulike geografiske inndelingar kan vere ei utfordring. Samanhandlingsreforma har den siste tida dukka opp som ei ny utfordring for mange mindre kommunar, noko som ytterlegare har aktualisert spørsmålet om endringar i kommunestrukturen.

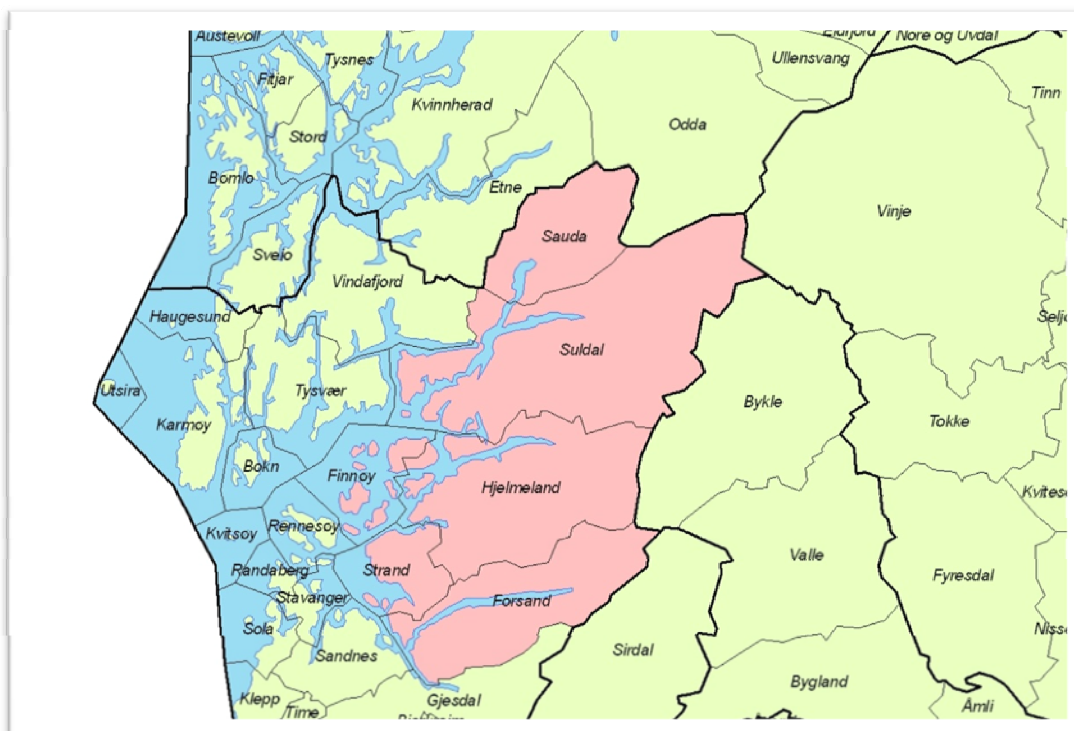
Andre faktorar som øver press på kommunestrukturen, er auka mobilitet og betre kommunikasjon på tvers av kommunegrensene. Med unntak av mindre justeringar, har kommunestrukturen lege fast sidan 1964. Dei samfunnmessige endringane har vore store sidan den gongen, og krava og forventningane til kommunane er mykje større. Kommunegrensene blir mindre og mindre i samsvar med bu- og arbeidsmarknadsregionane, noko som også gjer det vanskeleg for kommunane å fremje planar for ei heilskapeleg og langsiktig utvikling.

1.2 Overordna mål for utgreiinga.

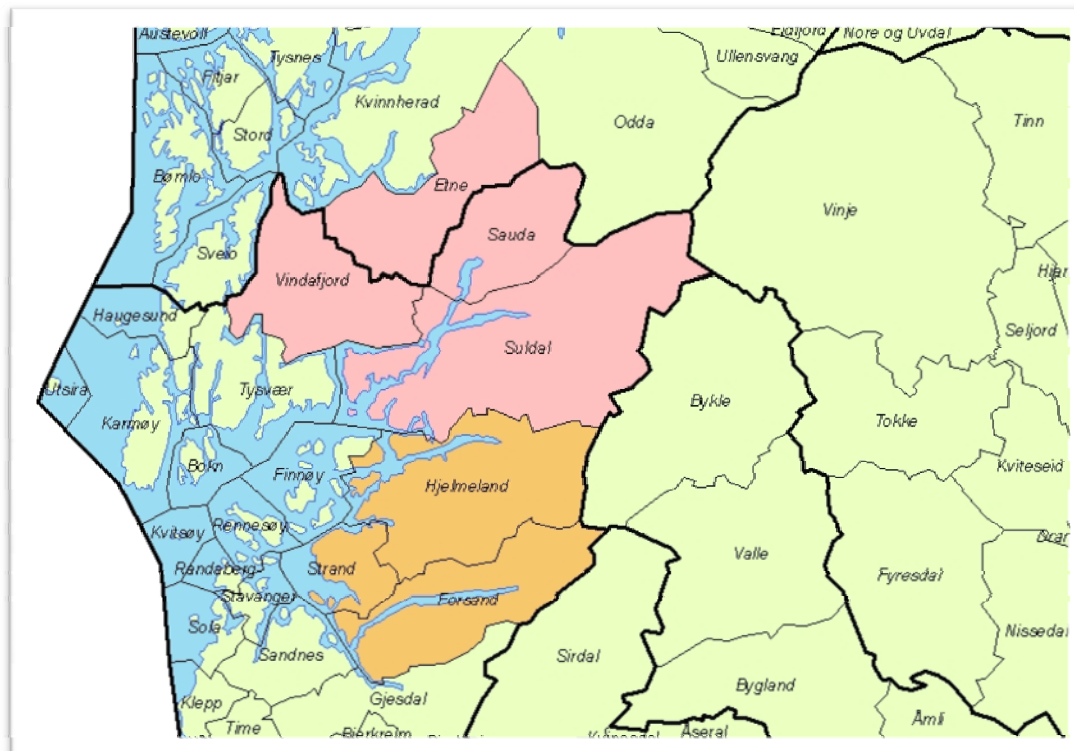
Kommunane har skissert to samanslåingsalternativ som har vorte lagt til grunn for utgreiingsarbeidet:

- Alternativ 1. Dette er ein regionkommune der alle dei seks kommunane i Ryfylke samlast innanfor same kommunegrensa (jf Figur 1).
- Alternativ 2. Dette alternativet omfattar ei inndeling av Ryfylke i to kommunar, dvs. ein ”Indre Ryfylke-kommune” og ein ”Ytre Ryfylke-kommune” (jf Figur 2). Det ytre alternativet omfattar kommunane Hjelmeland, Strand, og Forsand, medan det indre alternativet omfattar Sauda og Suldal (frå Ryfylke) forutan Vindafjord og Etne frå indre Haugalandet.

Med det nye fastlandssambandet på plass er det mest realistisk for Finnøy å orientera seg sørover i retning Rennesøy og Nord-Jæren i dette alternativet.



Figur 1 Kart over Ryfylke.



Figur 2 Samanslåingsalternativ 2.

I tillegg til desse kommunesamanslåingsalternativa har det også vore eit formål å sjå nærare på føremoner og ulemper med større og meir forpliktande samarbeid mellom kommunane i regionen, og kva som kan vere eigna organiseringsformer for moglege, konkrete samarbeidstiltak på bestemte område. Samarbeidsalternativet er forsøkt vurdert i høve til føremonane og ulempene ved dei to samanslåingsalternativa.

Som grunnlag for å kartleggje status og utfordringar i kommunane, og føremoner og ulemper ved ulike samanslåingsalternativ eller auka interkommunalt samarbeid, har fokuset for arbeidet vore lagt på fylgjande temaområde:

- Økonomi
- Tenesteproduksjon
- Demokrati
- Forvaltning
- Samfunnsutvikling

I komande avsnitt vil vi ta ein nærare gjennomgang av kunnskapsstatus og utfordringar knytt til dei ulike temaområda, og foreta ei konkretisering av problemstillingar knytt til kvart einskild område.

Vidare tek vi i avsnitt 3 ein gjennomgang av metodar for gjennomføring av utgreiinga. Kapittel 4 har fokus på status og utfordringar knytt til befolknings- og næringsutvikling, medan det kapittel 5 vert gjeve ein gjennomgang av kommunal økonomi, og kva konsekvensar dei ulike kommunesamanslåingsalternativa vil ha. I kapittel 6 ser vi nærare på utfordringar knytt til tenesteproduksjon og forvaltning, interkommunalt samarbeid og demokrati og samfunnutvikling. Kapittel 7 og 8 har høvesvis fokus på føremoner og ulemper knytt til kommunesamanslåing og interkommunalt samarbeid. Kapittel 9 oppsummerar resultat som kjem fram frå spørjegranskinga til innbyggjarane. Samanfattande konklusjonar vert gjeve i kapittel 10.

2. Utgreiingstema og problemstillingar

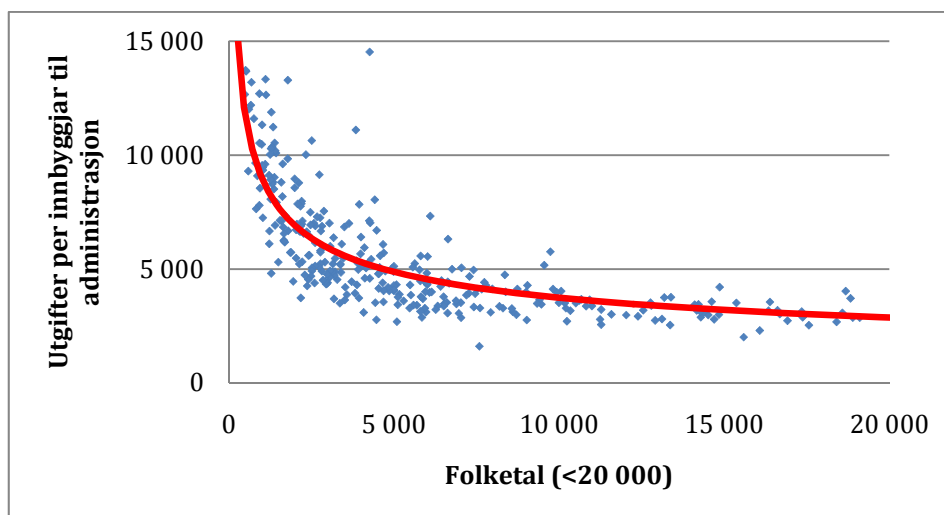
2.1 Økonomi

2.1.1 Kunnskapsstatus og utfordringar

Det har vore gjennomført relativt mange undersøkingar, både i Noreg og andre land, som syner at kostnad pr. innbyggjar minkar ved aukande kommunestorleik, og at det er dei minste kommunane som har høgast kostnader (sjå t.d. Langøren et al. 2002). Betre utnytting av stordriftsføremoner kan gje meir kostnadseffektive kommunar og ressursar kan overførast frå administrasjon til tenesteyting. For enkelte kommunar kan dei potensielle innsparingane ved å slå seg saman med nabo-kommunar vere omfattande.

Dette er også dokumentert i samband med nyare utgreiingar av potensielle kommunesamanslåingar og erfaringar med eksisterande kommunesamanslåingar (t.d. Brandtzæg et al. 2010 og Brandtzæg 2009). Dette gjeld spesielt i høve til administrasjon. I Figur 3 syner vi samanhengen mellom administrasjonsutgifter pr. innbyggjar og kommunestorleik for heile landet. Dei minste kommunane har klart høgare utgifter pr. innbyggjar, noko som syner at det eit klart innsparingspotensial i høve til samanslåing av små kommunar.

Det er liten diskusjon om at det er relativt omfattande stordriftsføremoner å hente ut i administrasjonen opp til en kommunestørrelse på minst 5 000 innbyggjarar. I høve til tenester kan det sjå ut som om det er relativt omfattande stordriftsføremoner i teknisk sektor og i noko grad når det gjeld helsetenester (Grefsrud & Hagen 2003). I høve til grunnskolar, barnehagar og pleie- og omsorgstenester, syner ikkje ulike kartleggingar å gi noko eintydig resultat. I fylgje Brandtzæg (2009) er erfaringane frå dei siste friviljuge kommunesamanslåingane i Noreg at større fyrstelinetenester som skular, barnehagar og sjukeheimar er lokalisert som tidlegare. For innbyggjarane er det viktig med lett tilgjenge til desse tenestene, og potensialet til å hente ut stordriftsføremoner som fylgje av samanslåing er derfor avgrensa.



Figur 3 Utgifter per innbyggjar til administrasjon i norske kommunar. Kilde: KOSTRA 2009.

I høve til ei frivillig kommunesamanslåing vil det lokale incitamentet til å slå seg saman kunne vere avhengig av i kva grad det blir ei netto innsparing som vil kome dei samanslåtte kommunane til gode. Kommunar som slår seg saman vil få behalde gevinsten i 10-15 år i form av eit inndelingstilskot. Deretter må i alle fall ein del av gevinsten delast med storsamfunnet. I tillegg får også kommunar som slår seg saman økonomisk tilskot til dekking av eingongskostnader.

2.1.2 Konkretisering av problemstillingar

Gjennom denne utgreinga har det vore ei målsetjing å analysere kva for effektar ulike samanslåingsalternativ og interkommunalt samarbeid kan ha for kommunane sine økonomiske føresetnader. Konkret vert det stilt spørsmål om i kva grad kommunesamanslåing og/eller auka interkommunalt samarbeid vil føre til auka finansieringsevne, ein meir robust kommuneøkonomi og betre kostnadseffektivitet.

Finansieringsevna seier noko om evna til å levere eit tilstrekkeleg omfang av tenester, og har samanheng med kva for inntekter som genererast frå kommunanes inntektsgrunnlag. Kor robust ein kommuneøkonomi er, vil vere avhengig av evna til å finansiere uventa utgifter og store svingingar i utgiftene. Ein kan forvente at små kommunar er meir følsame for enkeltsaker enn større kommunar, fordi den enkelte sak kan utgjere ein relativt større del av budsjettet enn i større kommunar. Realise-

ring av stordriftsføremoner kan vere ei viktig målsetjing i samband med ei kommunesamanslåing. Evna til å produsere kostnadseffektivt vil variere mellom store og små kommunar som fylgje av at det eksisterar stordriftsføremoner for einssilde delar av kommunen si verksemd, eller som fylgje av vanskar med å utnytte kapasiteten i dei minste kommunane.

I høve til økonomiske konsekvensar av ei kommunesamanslåing har vi valt å sjå nærare på fylgjande spørsmål:

- Korleis er situasjonen i kommunane i høve til økonomiske parametrar som brutto og netto driftsresultat, finansutgifter og fondsstatus?
- I kva grad er det gjeldsforskjellar mellom kommunane i dag?
- Korleis vil rammeoverføringane verte påverka av dei aktuelle kommunesamanslåingsalternativa?
- Kva er innsparingspotensialet i høve til administrasjonsutgiftene?
- Kva er innsparingspotensialet på ulike tenesteområde?
- Kva utfordringar og inntekspotensial vil ein ha i høve til eigedomsskatt?
- Korleis kan dei ulike samanslåingsalternativa påverke forbruket i alminnelig kraftforsyning og dermed inntektene frå sal av konsesjonskraft?
- I kva grad vil eventuelle endringar i kommuneinndelinga i Ryfylke kunne tilby særskilte kraft- eller tiltaksfond avsett til bestemte, desentraliserte område i ein ny ”storkommune”?

Avslutningsvis har gjort vi eit forsøk på å foreta ein samla diskusjon av alle desse spørsmåla som grunnlag for å vurdere effektar av ulike alternativ i høve til finansieringsevne, i kva grad ein vil få ein meir robust kommuneøkonomi og meir kostnadseffektive løysingar.

2.2 Tenesteproduksjon

2.2.1 Kunnskapsstatus og utfordringar

Tenesteproduksjon kan skildrast langs ulike dimensjonar, mellom anna ut frå effektivitet, kor godt tenestene er tilpassa innbyggjarane sine ynskjer og behov, samt kva for målbar kvalitet det er på tenestene. Innbyggjarane sine auka forventningar

og nye statlege krav fører til eit stadig aukande behov for kompetanse og kvalifikasjonar i kommunane. Kvalitet på tenestene er eit viktig tema i samband med vurdering av kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Innbyggjarane har forventningar om eit nokolunde likeverdig tenestetilbod uansett kvar i landet dei bur.

Det er ei målsetjing at kommunane skal vere ”generalistar” i den forstand at dei skal ivareta både demokratiske funksjonar, tenesteproduksjon overfor innbyggjarane og utviklingsoppgåver i lokalmiljøet. Kommunane lyt ha eit breitt og heilskapeleg ansvar for offentleg tenesteproduksjon innafor sine geografiske område, på ein slik måte at innbyggjarane har akseptabel tilgjenge til eit mest mogleg likeverdig tenestetilbod. Målsetjinga med ei kommunesamanslåing vil vere å styrkje kommunane sine moglegheiter for å ivareta sine oppgåver. Gjennom dei siste tiåra har det skjedd store endringar i kommunane sine rammeføresetnader, samstundes som den administrative inndelinga har lege fast. Forbetra infrastruktur har til dømes resultert i betre kommunikasjonar og lettare tilgjenge til mange kommunesentra. Ein større del av befolkninga bur i tilknytning til byar og tettstader, og arbeidsmarknadsområda har auka både i talet på innbyggjarar og geografisk utstrekning. Samstundes har kommunesektoren fått ansvar for fleire arbeidsoppgåver som stiller aukande krav til kapasitet og kompetanse.

Som vi var inne på i føregåande avsnitt, kan ei kommunesamanslåing tenkjast å ha ulike verknader for det kommunale tenestetilbodet. Det kan til dømes tenkjast at tenestene blir betre fordi ein større kommune har meir ressursar og dermed høve for å byggje opp eit større og betre fagmiljø. På den andre sida kan ein mindre kommune ha betre kjennskap til lokalmiljøet, vere meir fleksibel og tilpassingsdyktig, slik at ein kan forvente meir tilfredsheit i små kommunar. Det kan også vere at det ikkje er skilnader, eller at mindre kommunar har betre tenestetilbod på nokre område, medan større kommunar har betre tenestetilbod på andre område.

Christiansenutvalget (NOU 1992: 15) peika på at det er smådriftsulemper i kommunal administrasjon for dei minste kommunane, og at ei samanslåing til større einingar gir muligheiter for å flytte ressursar frå administrasjon til tenesteproduksjon. Dette har vi sett konkrete døme på i samband med dei siste friviljuge kommunesamanslåingane som er gjennomført (Brandtzæg 2009a).

Utfordringane for dei minste kommunane synest å vere knytt til å ha tilstrekkeleg breidde og djupne tenestetilbodet, å ha tilsette med riktig kompetanse og ein kostnadseffektiv organisasjon (Grefsrud & Hagen 2003). Barnevern er til dømes eit te-

nesteområde der små kommunar ikkje makter å etablere eit tilfredsstillande fagmiljø og tenestetilbod på eige hand (Brandtzæg 2006 a,b, 2009). Samstundes kan små kommunar ha føremoner i at tilhøva er oversiktlege, og at det er relativt nære relasjonar mellom kommunen og innbyggjarane. Dette gjev høve for auka fleksibilitet i oppgåveløysinga.

2.2.2 Konkretisering av problemstillingar

Som grunnlag for å vurdere føremoner og ulemper med kommunesamanslåing eller interkommunalt samarbeid, vil spørsmålet om i kva grad effektane vil være positive eller negative i høve til kommunal tenesteproduksjon, stå sentralt. Dette er eit stort og komplekst område som omfattar mange problemstillingar. Nedanfor har vi lista om problemstillingar som vi har fokusert på i utgreiinga:

- Kva er sterke og svake sider ved eksisterande tenesteproduksjon i dagens kommunar sett i høve til dagens og framtidige utfordringar?
- Kva utfordringar har kommunane i høve til kompetanse, fagmiljø, spesialering og rekruttering, og korleis kan eventuelt etablering av større kommunar og meir interkommunalt samarbeid bøte på desse utfordringane?
- Kva finst av interkommunalt samarbeid i dag, og i kva grad og på kva for område kan det vere aktuelt å utvikle dette vidare?
- Kva vil ulike alternativ i høve til kommunesamanslåing ha å seie for eksisterande interkommunalt samarbeid?
- Kva føremoner og ulemper vil kommunane ha i høve til handtering av samhandlingsreforma gjennom kommunesamanslåing eller interkommunalt samarbeid?
- På kva måte kan kommunesamanslåing og interkommunalt samarbeid vere med på å skape både eit betre og breiare tenestetilbod?
- Kva vil etablering av større einingar, anten gjennom interkommunalt samarbeid eller kommunesamanslåing, ha å seie for innbyggjarane si tilgjenge til dei ulike tenestene?

2.3 Demokrati

2.3.1 Kunnskapsstatus og utfordringar

Det er viktig at kommunestrukturen er slik at omsynet til demokrati og deltaking vert teke vare på. Eit levande lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret og ein føresetnad for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret. Kriterium som kan leggjast til grunn for å skildre kva som er eit godt lokaldemokrati, er mellom anna nærleik, innbyggjarane sitt engasjement og deltaking, politisk handlingsrom og reell påverknadskraft på samfunnsutviklinga.

Ut frå forskning knytt til kommunestruktur og kommunestorleik, er det vanskeleg å syne enkle og eintydige samanhengar mellom kommunestruktur og demokrati, (t.d. Bukve (2002)). På den eine sida vert det hevda at små kommunar gjev større høve for deltaking i folkevalde verv og utvikling av politisk medverknad. På den andre sida kan ulike former for deltaking som ikkje er kopla opp mot politiske val og formell politisk representasjon, ha større utbreiing i større kommunar. Politisk engasjement har også samanheng med kva slag politisk handlingsrom som er tilgjengeleg og kva for høve ein har til å påverke samfunnsutviklinga. Undersøkjingar syner at større kommunar har størst eigenfinansiering og større evne i høve til å finansiere tiltak som går ut over dei lovpålagte, kommunale tenestene. Større kommunar har også større og sterkare fagmiljø som gjer at desse kommunane får større slagkraft i ein regionalpolitisk kontekst. Grefsrud & Hagen (2003) konkluderar med at på nokre demokratikriterium kjem små kommunar betre ut enn større kommunar, medan større kommunar kjem betre ut på andre. Vidare vert det understreka at det uansett er små skilnader mellom store og små kommunar. Frå nyare utgreiingar i små kommunar, ser vi også at det politisk sett er utfordringar i høve til inhabilitet, og at lite politisk handlingsrom gjer det vanskeleg å rekruttere folk inn i kommunepolitikken (Brandtzæg et al. 2010).

Vidare er det vanleg å anta at betre samsvar mellom bu- og arbeidsmarknadsregionar kan gi ”betre” lokaldemokrati. Auka mobilitet har ført til at fleire nyttar seg av ulike tilbod i nabokommunane. Det kan vere hyggjeleg å vere gratispassasjer, men ein får ikkje høve til å vere med å påverke tilbodet.

I samband med samanslåinga av Våle og Ramnes til Re kommune, vart det gjennomført ei undersøking før samanslåinga (Brandtzæg 2001) og ei etterundersøking for mellom anna å kartleggje endringar knytt til innbyggjarane sine oppfatningar av det kommunale tenestetilbodet, forvaltninga og deltaking i politisk arbeid (Agenda 2006). Ut frå ein nærare diskusjon av desse resultatane (Brandtzæg 2009), er det mykje som tyder på samanslåinga hadde liten effekt på mange av demokrati-variablane. Brandtzæg (ibid.) syner også til gode erfaringar med avbøtande tiltak som har som formål å kompensere for lågare politisk representasjon som fylgje av etablering av større kommunar. Mellom anna blir lokalutval trekt fram som eit aktuelt tiltak for å oppretthalde engasjement og interesse for lokalpolitisk arbeid.

2.3.2 Konkretisering av problemstillingar

Eit godt lokaldemokrati er i fyrste rekkje avhengig av at dei folkevalde kommunestyrerepresentantane har ansvar, mynde, kunnskap, eigarskap og handlingsrom i høve til dei spørsmåla som sterkast verkar inn på den samfunnsmessige utviklinga i kommunen. Ei styrking av folkevalde si rolle vil styrka demokratiet. Samstundes kan folkestyret vitaliserast gjennom god kontakt og nærleik til innbyggjarane, og at innbyggjarane identifiserer seg med kommunen og engasjerer seg i lokalpolitisk arbeid. Spørsmål som det har vore av spesiell interesse å fokusere på i utgreiinga, er som følgjer:

- Korleis fungerer lokaldemokratiet i kommunane i dag, og kva utfordringar har ein samband med dette?
- Kva opplevingar har ein av det økonomiske og politiske handlingsrommet i kommunane, og kva har dette å seie for det politiske engasjementet?
- I kva grad opplever politikarane at dei har regional tyngde og slagkraft, og i kva grad kan ei kommunesamanslåing føre til at kommunane står sterkare i høve til fylkeskommunale og statlege styremakter?
- Korleis er dei politiske tilhøva på tvers av kommunegrensene, og kva konsekvensar kan ulike samanslåingsalternativ ha i høve til dei politiske partia sitt arbeid med utforming framtidig politikk?
- På kva måte kan ei kommunesamanslåing bidra til å styrkje eller svekke lokaldemokratiet, og kva er dei viktigaste faktorane som eventuelt vil vere utslagsgjevande?

- Kva er føremoner og ulemper med kommunesamanslåing og interkommunalt samarbeid i høve til lokaldemokrati?

Spørsmålet om føremoner og ulemper med kommunesamanslåing og interkommunalt samarbeid i høve til lokaldemokrati, er av spesiell interesse for utgreiinga. Dette fordi ei grunnleggjande problemstilling er om ein skal satse på kommunesamanslåing eller auke fokuset på interkommunalt samarbeid. Uavhenging av kommunestorleik vil det vere ynskje om interkommunalt samarbeid i ei eller anna form. Dersom det interkommunale samarbeidet vert omfattande, er det mange kommunar som opplever dette som ei demokratisk utfordring. Dette fordi ein ved etablering av interkommunalt samarbeid også gjev frå seg høve for direkte demokratisk styring og kontroll. Omfattande, interkommunale samarbeid har også ein tendens til å bli uoversiktlige. Det er med andre ord ei grense for kor langt det er formålstenleg å gå med interkommunalt samarbeid før kommunesamanslåing står fram som eit betre alternativ. Samkommunemodellen er nå fremma som eit virkemiddel for å leggje betre til rette for auka interkommunale samarbeid, men den har også sine ulemper i høve til demokratiet. Fleire meiner også at dette ikkje er ei framtidsretta løysing, og at samkommunen fører til auka byråkrati i ei allereie overbyråkratisert forvaltning.

2.4 Forvaltning

2.4.1 Kunnskapsstatus og utfordringar

I samband med utgreiinga er det ynskeleg å sjå nærare på moglege effektar av kommunesamanslåing og auka interkommunalt samarbeid knytt til kommunane si rolle som utøvar av myndigheit. Kommunesektoren er i ulike samanhengar tillagt myndigheitsutøving. Dette inneber at kommunane på forskjellige saksområde kan myndigheit til å fastsette påbod og forbod eller gi løyver, ytingar/tilskot og bevilningar. Dette er disposisjonar som kan vere bestemmande for einskildindivid, grupper av einskildindivid, verksemder eller organisasjonar sine rettar og plikter. Eit døme er den myndigheit kommunen har fått etter Plan- og bygningslova. Her tek kommunane avgjersler som kan ha stor innverknad både for bedrifter og enkeltpersonar. Myndigheitsutøving skjer ved forskrift eller einskildvedtak. Den kommunale

rolla som velferdsleverandør og utøvar av myndigheit gjer omsynet til rettstryggleik viktig i tilhøvet mellom innbyggjarane og kommunane. Mange av myndigheitsoppgåvene gjev klagerett for innbyggjarane, og kommunen må opprette egne organ som skal handsame klager.

Kommunane sin tenesteproduksjon omfattar ei rekkje ulike oppgåver som i hovudsak er regulert gjennom kommunelova og ulike særlover. Desse lovene går anten ut på å påby kommunen å yte bestemte tenester, eller dei går ut på å gi kommunane myndigheit til å sette i verk påbod eller forbod, gi godkjenning, løyver eller dispensasjonar og føre tilsyn med innbyggjaranes verksemd på ulike områder osb. Det er ikkje alltid lett å skilje mellom tenesteproduksjon og myndigheitsutøving i praksis. For barnevern vil t.d. kommunens førebuing av saker i samband med omsorgsovertaking vere myndigheitsutøving, medan tilbod om tiltak i heimen til barn som er i vanskar, kan sjåast på som tenesteproduksjon. I ein del interkommunale samarbeid om barnevern, ser vi eit bevisst skilje mellom disse rollene (Brandtzæg 2006 a).

Etter kvart som det har vorte meir vanleg med konkurranseutsetjing av tenesteproduksjon og med innføring av nye organisasjonsmodellar, t.d. såkalla "flat struktur", har kommunane vore nøydd til å verte meir medvitne på å skilje mellom sjølve produksjonsverksemda og oppgåva som myndigheitsutøvar. Vi finn også fleire døme på slike endringar i samband med dei siste kommunesamanslåingane (Sunde & Brandtzæg 2006).

I fylgje Grefsrud og Hagen (2003) er det ikkje gjort empiriske analysar av tilhøvet mellom kommuneinndelinga og kvaliteten på myndigheitsutøvinga, isolert sett. I samband med dette vert det vist til at myndigheitsutøvinga er nært knytt til andre delar av kommunal verksemd, og til rettssikkerheitsomsyn. Det vert nemnt at det vil vere vanskeleg å finne ut kva kommuneinndelinga kan ha å seie for myndigheitsutøvinga, utan at ein knyter myndigheitsutøvinga til konkrete oppgåver/verksemdar.

Høvet til å klage på kommunal forvaltning er eit viktig element dersom ein ynskjer auka brukarorientering av offentlig forvaltning (Brandtzæg & Møller 2004). Her vert det synt til ei landsomfattande undersøking av Sletvold (2001), som tydar på eit stort forbettringspotensiale på dette området. At ein stor del meiner at kommuneadministrasjonen er lite smidig, at den i liten grad tar omsyn til folks ynskjer og at den handsamar folk ulikt, er i seg sjølv en indikasjon på behov for auka

brukarorientering. At omtrent halvparten trur at det sjeldan eller aldri nyttar å klage, tyder på at mange kjenner avmakt i høve til kommunen. Vidare, at ein stor del av befolkninga meiner at kommunen i svært liten grad lyttar til folk sine synspunkt, tydar på at kommunane i liten grad er opptekne av brukarane sine synspunkt for å servicere og effektivisere sine tenester. Det er også ein monaleg del, spesielt blant dei med låg utdanning, som fryktar at det å fremje ei klage kan få uheldige konsekvensar for klagaren på eit seinare tidspunkt.

Det er også slik at dei som kjenner den kommunale forvaltninga best, også har lettare for å klage på kommunale tenester og vedtak. I fylgje Sletvold (2001) var det berre 10 % som kjende til lovendringa frå 1993 som utvida klageretten til også å omfatte vedtak fatta av organ oppretta etter kommunelova. Dårlig kjennskap til klagerettar inneber at det er behov for å styrkje innbyggjarane sine kunnskapar om dette, noko som lyt vere i kommunane si eiga interesse dersom dei er opptatt av kvalitet, effektivisering og service. Kommunane har såleis også ei utfordring i å informere innbyggjarane om deira rettar. Eit anna tilhøve som det er verd å merkje seg frå Sletvold si undersøking, er at over halvparten av klagane var munnlege, noe som tyder på at eit stort tal klagar ikkje har fått formell handsaming. Brandtzæg og Møller (2004) syner i samband med dette til at ein i ein brukarorientert kommune kan tenkje seg at kommunen registrerer, handsamar og evaluerer klagane systematisk, slik at innkomne klagar kan nyttast aktivt som ein tilbakemeldingskanal frå brukarane. På den måten kan ein gjennom innkomne klager avleie informasjon som kan vere nyttig for å tilpasse tenestene til brukarane sine behov og finne formåls effektive løysingar. Mange norske kommunar har høgst sannsynleg ein lang veg å gå før dei er i en slik situasjon.

2.4.2 Konkretisering av problemstillingar

Her er det ynskeleg å sjå nærare på moglege effektar av kommunesamanslåing og auka interkommunalt samarbeid knytt til kommunane si rolle som utøvar av myndigheit. Eit overordna spørsmål vil vere å klarleggje i kva grad kommunesamanslåing og/eller auka interkommunalt samarbeid kan føre til betre sakshandsaming, gjere det lettare å handtere habilitetsspørsmål og styrkje innbyggjarane sin rettstryggleik. Meir konkret har vi valt å fokusere på fylgjande spørsmål:

- I kva grad kan kommunesamanslåing eller interkommunalt samarbeid føre til betre kompetanse og betre kvalitet på sakshandsaminga?
- I kva grad kan kommunesamanslåing eller interkommunalt samarbeid redusere eventuelle habilitetsutfordringar?
- I kva grad kan kommunesamanslåing eller interkommunalt samarbeid føre til ei betre brukarorientering?
- I kva grad opplever kommunane klager i dag, og i kva grad kan ein tenkje seg at kommunesamanslåing eller interkommunalt samarbeid vil ha betydning for desse tilhøva?

2.5 Samfunnsutvikling

2.5.1 Kunnskapsstatus og utfordringar

Kommunane har ei sentral rolle når det gjeld å skape ei heilskepeleg utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggjarane. Vi har her lagt ein brei definisjon av samfunnsutvikling til grunn, noko som inneber innsats på ei rekkje områder.

Ei viktig målsetting med ei kommunesamanslåing er få ein meir handlekraftig kommune som kan spele ei større rolle som både lokal og regional samfunnsutviklar. Dette er mellom anna avhengig av kommunane si evne til å drive god og effektiv planlegging og tilhøve for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette føreset også at kommunane har tilstrekkeleg kompetanse og ressursar både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbyggjing og etablering av gode partnerskap. Utfordringane i kommunane kan vere svært ulike, t.d. avhengig av om ein snakkar om vekstkommunar eller fråflyttingskommunar.

I mange kommunar er det vanskeleg å drive ei heilskepeleg og langsiktig planlegging fordi kommunegrensene ikkje samsvarer med bu-, arbeids- og serviceregionar, einskaplege naturområde osv. Dette bidreg gjerne til at ein endar opp med ugunstige planar og investeringar som kunne vore unngått dersom større område kunne vore sett i samanheng.

Ei viktig målsetjing for ein kvar kommune er å stimulere til næringsutvikling og auka sysselsetting. Dette er noko som også krev kompetanse, evne til nettverks-

bygging, gode planar og god infrastruktur. At fleire kommunar innan den same bu- arbeids- og serviceregionen driv næringsretta arbeid på kvar sin måte, kan også lett ende opp med lite gunstige tiltak. Det er fare for at ein endar opp med konkurrerande tiltak i staden for tiltak som understøttar og byggjer opp om kvarandre. Dersom føresetnadene elles er til stades, kan ein samla næringspolitikk bidra til å styrkje grunnlaget for næringsutviklinga i heile regionen.

Ein annan føremon med større kommunar kan vere at ein står sterkare i høve til verksemd retta mot omverda, t.d. i høve til å skaffe til seg utviklingsmidlar, trekkje til seg nye verksemdar (både offentlege og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt. Ein står sterkare dersom ein kan tale til omverda med ei felles røyst i staden for fremje synspunkt som enkeltkommunar. Kommunar som har slått seg saman dei seinare åra har gode erfaringar, i høve til dette Brandtzæg (2009).

2.5.2 Konkretisering av problemstillingar

I ei analyse av næringslivet og den regionale utviklinga i Ryfylke, som vart gjennomført i 2009 (Vareide 2009), har utviklinga i regionen sett under eitt vore god, samanlikna med mange andre av regionane i landet. Her går det fram at Ryfylke har hatt ein befolkningsvekst dei siste tre åra som rangerer regionen som nummer 27 av 83 regionar¹. Befolkningsveksten i Ryfylke er også på veg opp samlíkna med tidlegare analyser. Ryfylke har eit høgt fødselsoverskot som bidreg til den positive befolkningsutviklinga. Når det gjeld innvandring og flytting, er regionen nær middels av regionane. Ryfylke har hatt litt betre vekst i arbeidsplassar enn gjennomsnittet for regionane.

Ryfylke sin attraktivitet som buområde er middels blant regionane i Noreg. Regionen er lite attraktiv for unge vaksne mellom 18 og 28 år, men over middels attraktiv for både barnefamiljar og blant innvandrarbefolkninga. Kommunane i Ryfylke har gjennom fleire år samarbeidd om samhandling og profilering av regionen. Sidan 2001 har dette samarbeidet skjedd i regi av Ryfylke IKS. Ryfylke IKS skal vera

¹ I desse analysane er Sauda definert inn under Haugalandet. Ryfylke omfattar derfor fem kommunar i den refererte kartlegginga.

talerøyr i og for Ryfylke når det gjeld næringslivet, kommunane og innbyggjarane si sak overfor omverda.

Sjølv om Ryfylke må seiast å ha hatt ei positiv utvikling dei seinare åra, har det vore av interesse å sjå nærare på korleis endringar i kommuneinndelinga kan styrkje samfunnsutviklinga:

- Kva utfordringar står kommunane framfor i dag i høve til å fremje ei langsiktig og heilskapleg utvikling i regionen?
- I kva grad er det forskjellar mellom kommunane i synet på framtidig utvikling?
- I kva grad kan ei kommunesamanslåing føre til at kommunane spelar ei sterkare og meir slagkraftig rolle som utviklingsaktør?
- I kva grad kan ei kommunesamanslåing føre til meir heilskapleg og langsiktig planlegging og utvikling som kjem heile regionen til gode?
- Kva gevinstar kan ein oppnå i høve til å styrkje kommunane si rolle som utviklingsaktør gjennom kommunesamanslåing kontra ei vidareutvikling av det eksisterande interkommunale samarbeidet?

3. Metode og gjennomføring

Utgreiinga omfattar ulike problemstillingar som krev ulike typar data og ulike metodiske innfallsvinklar. Som grunnlag for å beskrive ein del sentrale utviklingstrekk og utfordringar for kommunane knytt til befolkningsutvikling, næringsutvikling, pendling og tenesteproduksjon, har vi teke utgangspunkt i eksisterande statistikk frå SSB. I samband med gjennomføring av årlege næringsanalysar for kommunar, regionar og fylke, har Telemarksforsking gjennom fleire år samanstilt eit breitt spekter av data på kommunenivå som grunnlag for endringsanalyser. Vi har også brukt desse dataa som grunnlag for ein nærare analyse av kommunane i Ryfylke.

I tillegg til bruk av eksisterande statistikk og tal frå offentlege register, har vi også gjennomført intervju i dei seks kommunane i Ryfylke for å få ein nærare oversikt over utviklingstrekk og utfordringar som kommunane står føre. I samband med eit todagars besøk i kvar kommune, er det gjennomført intervju med administrativ toppleiing i kommunane, etatsleiarar/verksemdsleiarar, ordførar, varaordførar og gruppeleiarar for politiske parti. I alt er det gjennomført samtalar med over 80 personar fordelt 41 intervju. Nokre av intervju, mellom anna med politikarane, er gjennomført som grupperintervju. Gjennom intervju har det vore eit mål å få meir inngåande kunnskap om status og utfordringar i høve til økonomi, tenesteproduksjon, demokrati, forvaltning og samfunnsutvikling.

Vidare har vi gjennomført ei spørjegransking blant innbyggjarane for å kartlegge haldningar og synspunkt knytt til utfordringar som kommunane står overfor i dag, og i kva grad dei ser kommunesamanslåing eller interkommunalt samarbeid som aktuelle løysingar på desse utfordringane. Kartlegging av innbyggjarane sine synspunkt er basert på telefonintervju. Med unntak frå Forsand, er det gjennomført telefonintervju med ei representativt utval på 200 personar over 18 år i kvar kommune. I Forsand, som er den miste kommunen i høve til innbyggjartal, var det ikkje mogleg å få til intervju med fleire enn 139 personar. Norstat har hatt ansvar for trekking av utval og gjennomføring av intervjuundersøkinga.

For å berekna økonomiske konsekvensar av dei ulike alternativa for kommunesamanslåing, har vi sett på endringane som vil kome gjennom inntektssystemet.

Ei kommunesamanslåing vil påverke følgjande fem kriterium i dagens kostnadsnøkkel²:

- Basistillegg
- Reiseavstand innan sone
- Reiseavstand til nærmaste nabokrins
- Urbanitetskriteriet
- Opphopingsindeksen

Basistillegg er like store for alle kommunar, med ein fast sum per kommune, og ikkje per innbyggjar. Målt i kroner per innbyggjar blir dermed basistilskotet for den einskilde kommunen større dess færre innbyggjarar kommunen har. For små kommunar utgjer basiskriteriet ein stor del av inntektene, noko som vil kunne påverke val om samanslåing, med ein nabokommune. For å dempe denne negative effekten av ei samanslåing blir bortfall av basistillegg kompensert fullt ut over inndelingstilskotet. Dei fire andre kriteria som er lista opp, slår direkte ut på rammetilskotet til den samanslåtte kommunen og blir ikkje omfatta av nokre overgangsordningar.

Grunnlagsdata knytte til busetjingskriteria ”sone” og ”nabo” er utrekna av Statistisk sentralbyrå.³

Frå og med 2011 blir det nytta eit gjennomsnitt for dei siste tre åra for kriteriet sone og nabo. For berekninga av rammetilskotet i 2011 nyttast eit gjennomsnitt for åra 2008, 2009 og 2010.

Reiseavstand innan sone (i km) er modellberekna avstand til sonesenter. Ei sone er ein geografisk samanhengande område, samansett av grunnkrinsar. Reiseavstand til næraste nabokrins (i km) er innbyggjarane sin avstand frå senter i eigen grunnkrins til senter i næraste nabogrunnkrins innanfor same sone, summert for alle kommunane sine innbyggjarar.

Frå og med 2011 er kriteriet reisetid til kommunesenteret teke ut av kostnadsnøkkel for utgiftsutjamninga. Geografisk plassering av kommunesenteret for ein ny

² I tillegg blir tillegg/trekk for elevar i statlege/private skular påverka.

³ Nærare omtale av kriteria er gitt i St.prp.nr.62 (1999-2000) Om kommuneøkonomien m.v.

samanslått kommune vil dermed ikkje ha betydning for overføringane over inntekts-systemet.

Urbanitetskriteriet er ein indikator som fangar opp ei rekkje sosioøkonomiske forhold som påverkar kommunane sin berekna utgiftsbehov knytt til rus- og psykiat-riområdet. Studiar har vist at større kommunar har høgare utgifter til rus og psyki-atri enn mindre kommunar. I kostnadsnøkkelen er det eit eige urbanitetskriterium som kompenserer for dette. Kriteriet er ein eksponentiell funksjon av innbyggjartilskotet (innbyggjartal opphøgd i 1,2). Kriteriet fangar opp at sosialhjelpsutgiftene, målte i kroner per innbyggjar, normalt aukar med aukande innbyggjartal. Ny verdi på urbanitetskriteriet vil vere kurant å berekne sidan dette kriteriet er definerte som innbyggjartal opphøgt i 1,2.

Opphopingsindeksen består av kriteria skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggjartal per 1. januar 2010. Ein kan berekne indeksen ved å multiplisere grunnlagstala frå dei tre kriteria og dividere på innbyggjartal multiplisert med innbyggjartal.

Berekningane er gjennomførde i prognosemodellen til KS, versjon ”prok1008”⁴, ved å opprette nye, ”konstruerte” kommunar og leggje inn nye verdier for følgjan-de kriterium:

- Alle kriteria i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjamning.⁵
- Nytt tal kommunar i landet for berekning av basistilskotet.
- Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- Inndelingstilskot.⁶

Med desse dataa blir det partielle køyrt berekningar ved hjelp av KS sin prognose-modell både med og utan samanslåing. Dei direkte økonomiske effektane av ei sa-

⁴ Datert 29.10.2010. Modellen byggjer på forslaget til statsbudsjett som blei lagt fram 5.10.2010.

⁵ Nye verdier for busetjingskriteria ”sone” og ”nabo” er utrekna av SSB. Kriteriet for urba-nitet, opphopingsindeks og netto tilskot/trekk for elevar i statlege og private skular er utrekna av oss. Verdiane for dei andre kriteria blei konstruerte ved å summere tilsva-rande verdier for enkeltkommunane. Det same gjorde vi for skatteinntektene.

⁶ Verdien av eit basistilskot er sett til 10,676 mill. kroner i berekningane av inndelingstil-skot.

manslåing slår berre ut på rammetilskotet, men sidan rammetilskotet også inneheld eit element kopla til skatt - nemleg inntektsutjamninga - går vi vegen om "frie inntekter" (= skatt + rammetilskot) for å finne fram til differansane mellom dagens nivå, nivået dei 10 åra ein har fullt inndelingstilskot og nivået etter 15 år når inndelingstilskotet er borte. Vidare har vi sett på potensialet for innsparing på administrasjon og andre moglege økonomiske konsekvensar, bl.a. knytt til tenesteproduksjon.

4. Om kommunane

4.1 Utviklingstrekk og utfordringar

4.1.1 Befolkningsutvikling

Tabell 1 og Figur 4 syner folketalsutviklinga i kommunane frå 1965 og fram til 2010. Dei faktiske tala syner at Strand er den kommunen som har hatt størst auke i folketalet – frå 6 402 innbyggjarar i 1965 til 11 206 i 2010. Dette er ei auke på 75 prosent. Vindafjord og Forsand har auka med rundt 10 prosent. For Vindafjord utgjer dette ein auke på 841 innbyggjarar og for Forsand ein auke på 103 innbyggjarar. Etne og Finnøy har ei stabil folketalsutvikling, og har hatt ein nedgang på 1,5 prosent. Sauda har hatt ein jamn nedgang i folketalet, og har mista 1 147 innbyggjarar sidan 1965. Dette er en nedgang på heile 24 prosent.

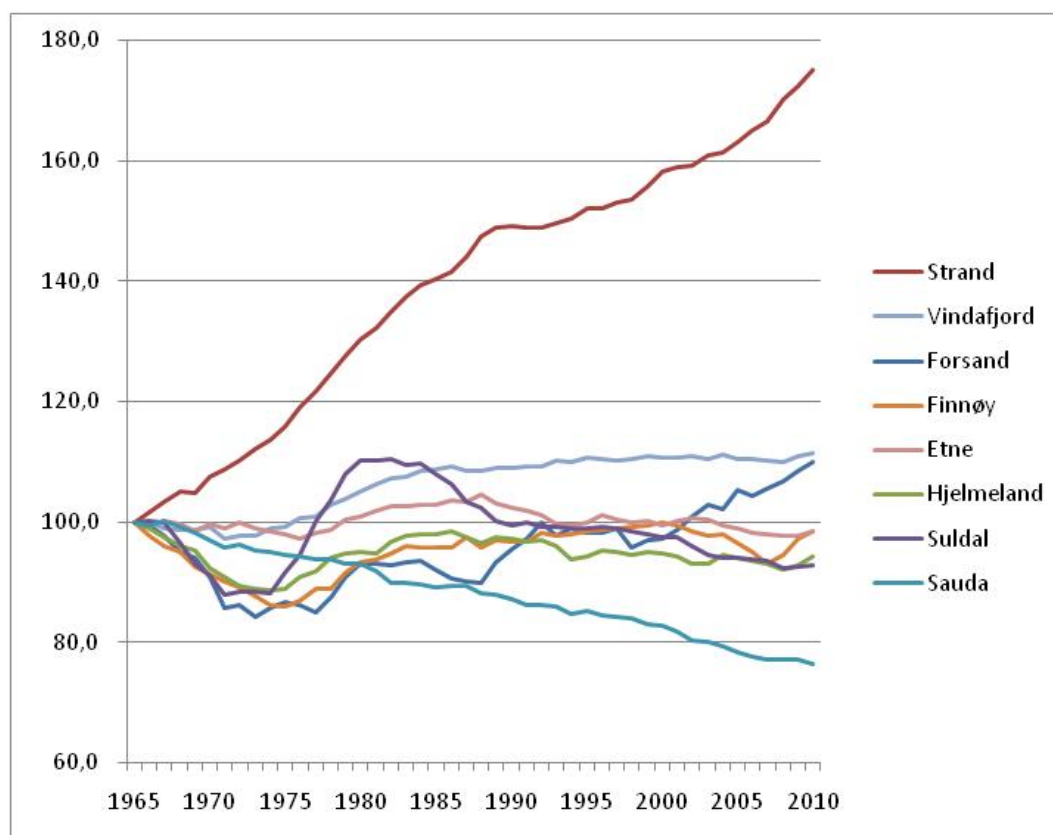
Tabell 1 Tal på innbyggjarar i kommunane i 1965 og i 2010.

Kommune	1965	2010
Strand	6402	11206
Vindafjord	7356	8197
Forsand	1046	1149
Etne	3942	3882
Finnøy	2870	2824
Hjelmeland	2909	2744
Suldal	4146	3849
Sauda	6142	4695

Ser vi på utviklinga mellom desse målepunkta (jf. Figur 4), hadde Hjelmeland, Suldal, Finnøy og Forsand nedgang i folketalet fram til midten av 70-talet, men har på slutten av 70- og 80 talet hatt vekst. Spesielt voks Suldal i denne perioden, men har frå midten av 80-tallet hatt på ny hatt nedgang. Forsand, og til dels Finnøy, har hatt ein auke i folketalet dei seinare åra. For Forsand sin del har det skjedd ei auke

i talet som er busett i området, og som pendlar til Stavanger og Jæren. Finnøy har fått fastlandssamband, noko gjer det meir attraktivt å busetje seg der.

Samla sett syner folketalsutviklinga at Ryfylke-kommunane, med unntak av Strand, har omfattande utfordringar i høve til å oppretthalde folketalet. Sjølv om folketalsutviklinga ser ut til å være nokolunde stabil i fleire av kommunane, klarer ikkje desse kommunane å ta del i veksten i folketalet på nasjonalt nivå, noko som fører til at dei relative forskjellane i folketalet mellom kommunane vert større.

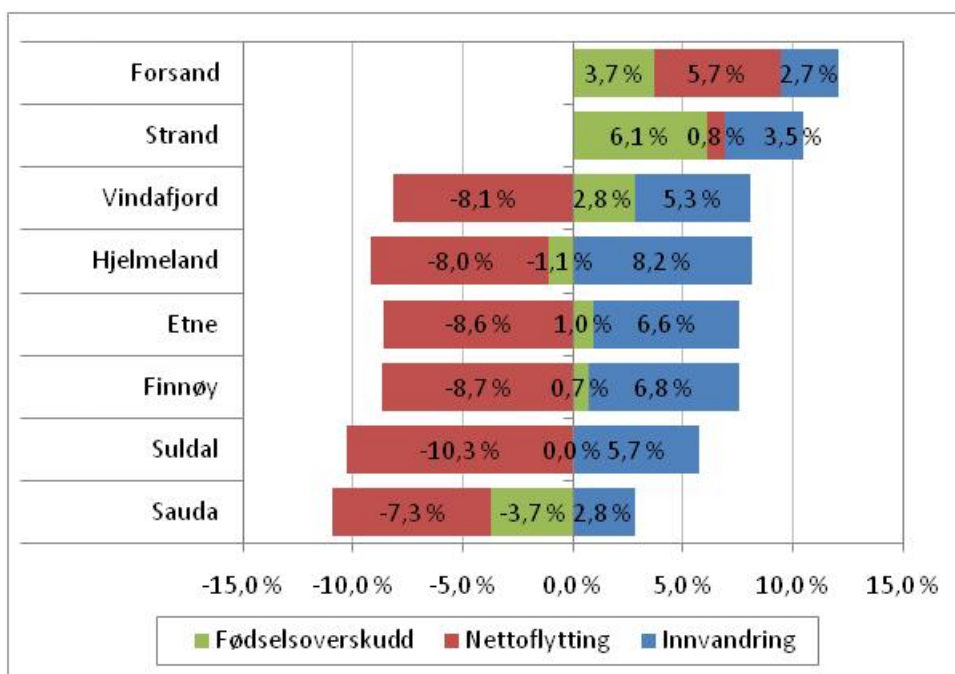


Figur 4 Folketalsutvikling i kommunane i frå 1965 og fram til 2010.

Folketalsendringar kan splittast opp i tre komponentar:

- Fødselsoverskot, som er differansen mellom talet fødte og døde
- Netto innvandring, som er talet innvandrarak minus talet som flytter frå kommunane til utlandet
- Flyttebalansen innanlands, som er differansen mellom talet som flyttar inn frå andre delar av landet og talet som flyttar ut

Figur 5 syner utviklinga på desse komponentane for Ryfylke-kommunane for perioden 2000-2010. Forsand har hatt den største prosentvise veksten i folketallet frå 2000 til 2010. Kommunen har fått vekst gjennom både eit positivt fødselsoverskot, nettoflytting og innvandring. Den totale veksten har derimot berre vore på 123 personar. Størst vekst har kome gjennom flytting, der 58 personar i netto har flytta inn. Strand har også fått positiv tilvekst gjennom fødselsoverskot, nettoflytting og innvandring. Strand har eit stort fødselsoverskot, der 621 fleire er blitt født enn det døde i perioden 2000-2010, noko som utgjer ei auke på 6,1 prosent av folketalet frå 2000. Strand har også hatt ei betydeleg innvandring, det har kome 359 innvandrarar i løpet av perioden.



Figur 5 Folketalsutvikling dekomponert, endring frå 2000 til 2010 i prosent av folketal i starten av perioden.

Det er berre Forsand og Strand som har hatt positiv vekst gjennom netto innflytting til kommunen. Alle dei andre kommunane har hatt negativ flyttebalanse. Størst utflytting relativt til folketalet har Suldal hatt, der 415 personar i netto har flytta ut mellom 2000 og 2010. Dette tilsvarar 10,3 % av folketalet.

Fem kommunar har positiv fødselsbalanse. Desse er Forsand, Strand, Etne og Finnøy. Sauda har høgast fødselsunderskot, med 187 fleire døde enn fødte i perioden.

Forsand har hatt minst innvandring i perioden, berre 27 innvandrarar har busett seg i kommune. Flest innvandrarar har busett seg i Vindafjord, med 428 personar i netto innvandring. Hjelmeland har mottatt flest innvandrarar relativt til folketalet. Her utgjør innvandringa ei auke på 8,2 prosent av folketalet.

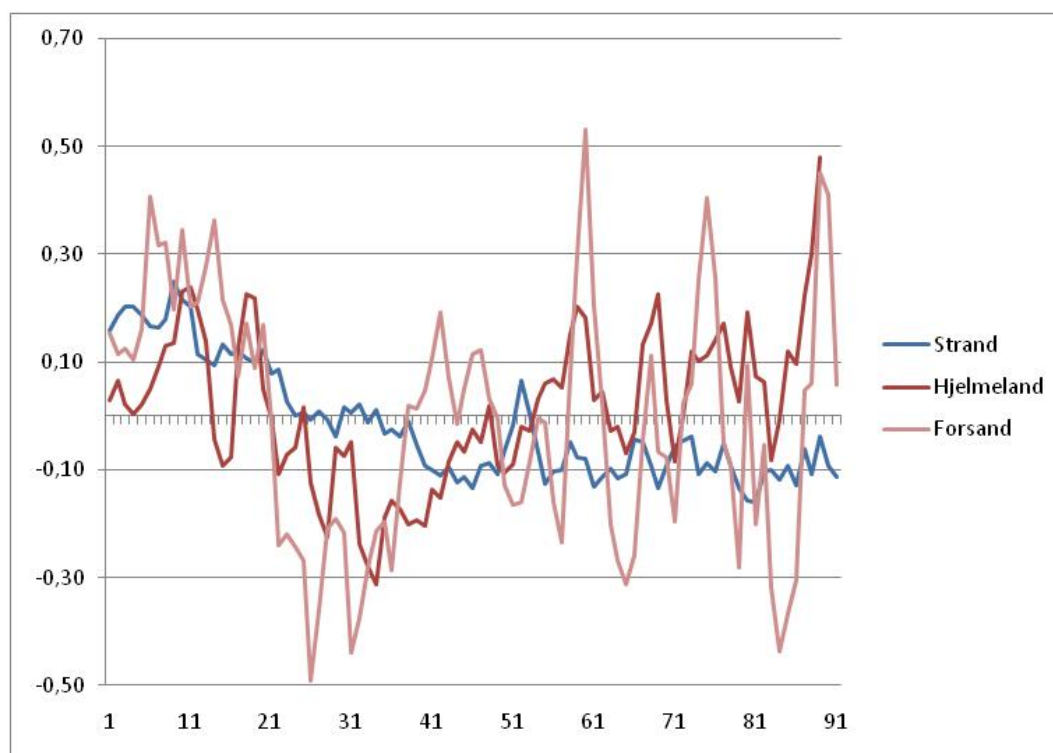
Samla sett skil Strand og Forsand seg ut ved at dei er dei einaste kommunane som både har positivt fødselsoverskot, positiv nettoinnlands flytting og positiv netto innvandring. Dei andre kommune har betydelege utfordringar knytt til negativ netto innlands flytting. Her er det i stor grad innvandring frå utlandet som bidreg til å halde folketalet oppe.

Aldersfordelinga i eit område reflekterer for ein stor del den historiske, demografiske utviklinga. Det er spesielt flyttestraumane som over tid vert avspegla i aldersstrukturen. Figur 6 til Figur 8 syner prosentvis avvik på ulike alderstrinn for Ryfylke-kommunane samanlikna med landsgjennomsnittet. Her ser vi at Strand har ei mykje jamnare alderssamansetting enn dei andre kommunane, og eit stort overskot av barn og unge. Strand har eit lite underskot av eldre. Det er store variasjonar i dei eldre aldersgruppene i Hjelmeland og Forsand. Dette kjem truleg av at det er få innbyggjarar i kommunane, og små endringar kan gje store prosentvise utslag. Hjelmeland har overskot av barn i dei fleste alderskull og underskot av unge og vaksne fram til i 50-årsalderen. Forsand fylgjer nokolunde same tendens.

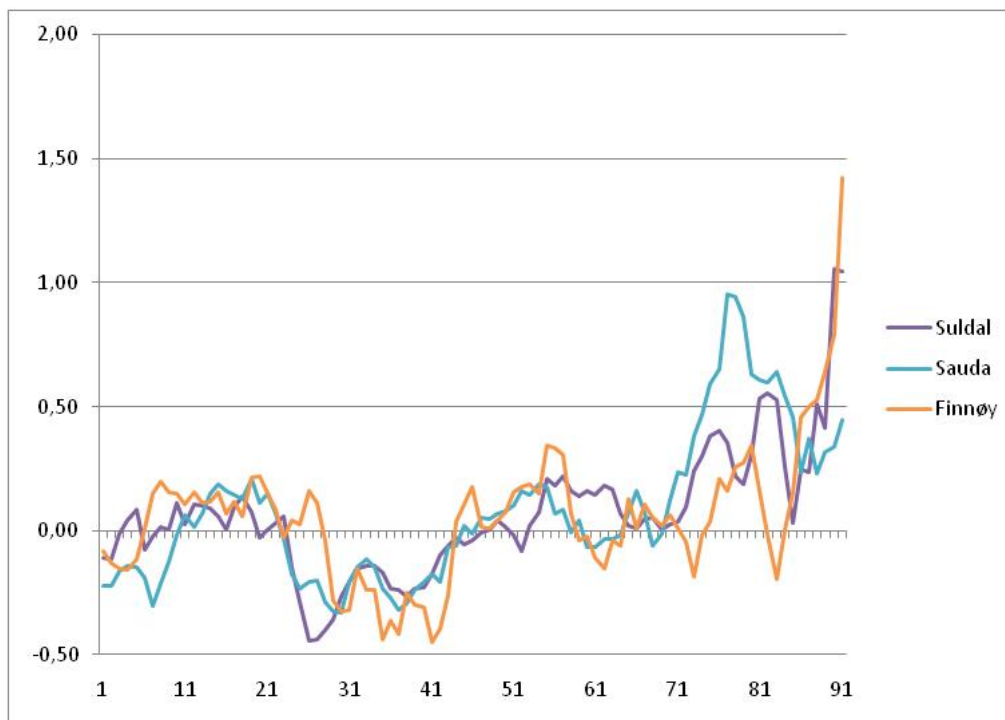
Suldal, Sauda og Finnøy har eit underskot i dei yngste barnegruppene, men overskot av dei litt eldre barna. Dei har underskot av aldersgruppene frå 20-åra til midten av 40-åra, men mange eldre innbyggjarar.

I Vindafjord er det underskot av dei yngste barna, men eit overskot av barn og unge fram til 20-åra. Det er aukande underskot av unge vaksne i 20-åra og fram til slutten av 30-åra. Det er stort sett overskot av aldersgruppene i 40- og 50-åra. I Etne er det underskot av barn under fem år, men eit overskot av barn mellom fem og tolv. Frå tolv års alder fram til 21 er det einskilde år med underskot, men frå 22 er det underskot. Det er spesielt underskot av vaksne i byrjinga av 30-åra. Det er ikkje overskot av vaksne før aldersgruppene i 50-åra.

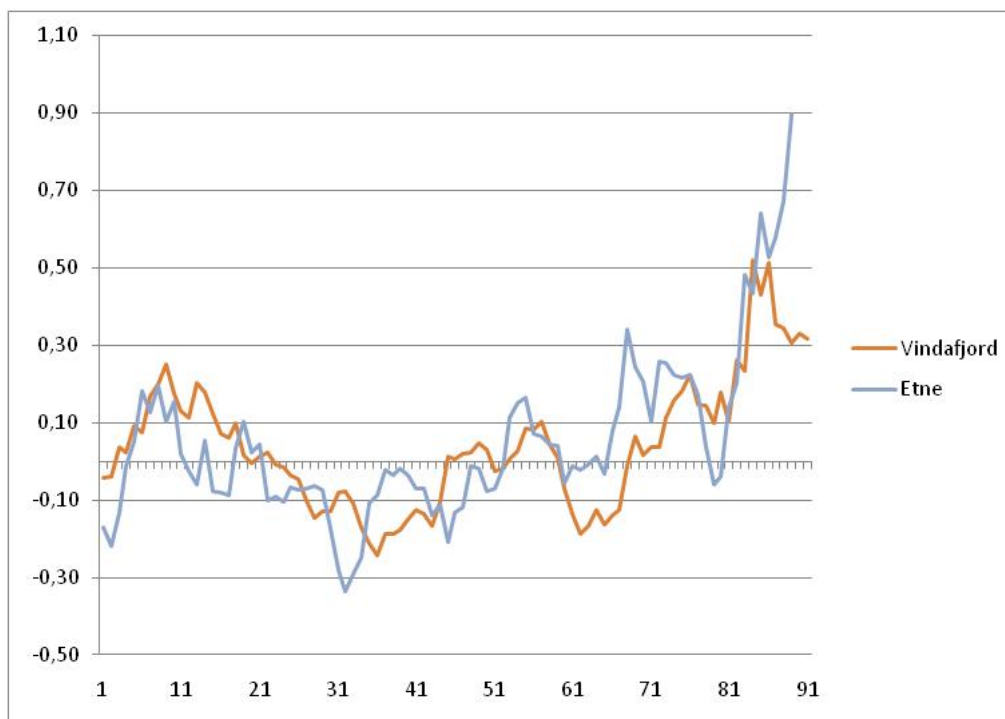
Det generelle inntrykket er at kommunane i Ryfylke ligg under landsgjennomsnittet når det gjeld talet for innbyggjarar i aldersgruppa frå om lag 20-50 år. Dette har høgst sannsynleg samband med at unge flyttar ut for å utdanne seg, og at det er få som flyttar tilbake. Strand har ikkje dei same utfordringane som dei andre kommunane i høve til dette. Dette er ikkje unaturleg ut frå geografien. Dei som bur i Strand har god tilgjenge til ein stor arbeidsmarknad i Stavangerområdet.



Figur 6 Aldersstruktur i Strand, Hjelmeland og Forsand. Prosentvis avvik på ulike alders-
trinn samanlikna med landsgjennomsnittet. Tre års glatta gjennomsnitt.



Figur 7 Alderssamsetning i Suldal, Sauda og Finnøy. Prosentvis avvik på ulike alderstrinn samanlikna med landsgjennomsnittet. Tre års glatta gjennomsnitt.

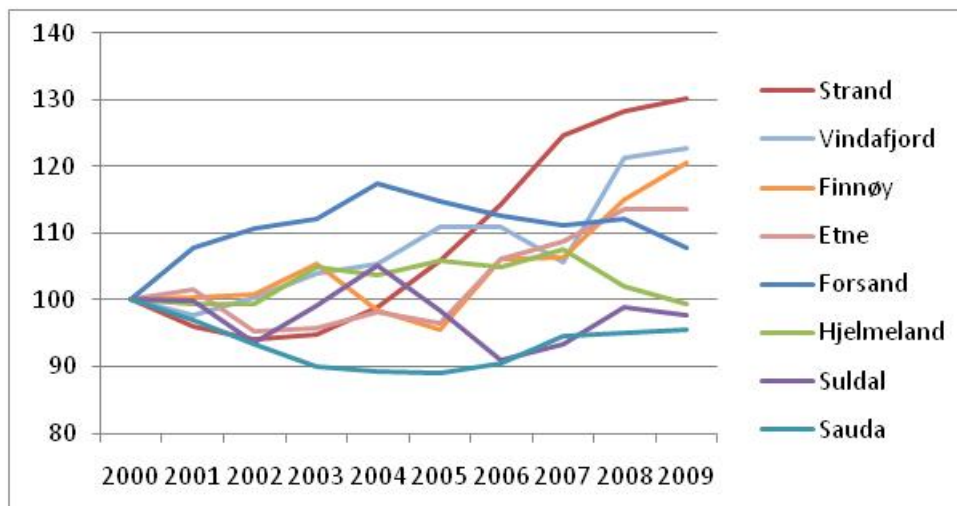


Figur 8 Alderssamsetning i Vindafjord og Etne. Prosentvis avvik på ulike alderstrinn samanlikna med landsgjennomsnittet. Tre års glatta gjennomsnitt.

4.1.2 Næringsutvikling

Landbruk, vasskraft og industri har vore dei viktigaste næringane i regionen dei siste 100 åra. I fylgje Ryfylke IKS ser ein no at nye næringar blir meir og meir dominerande. Veksten innanfor reiseliv, havbruk, sand- og steinindustri har vore stor, men også nye teknologiske bedrifter har fått feste i regionen.

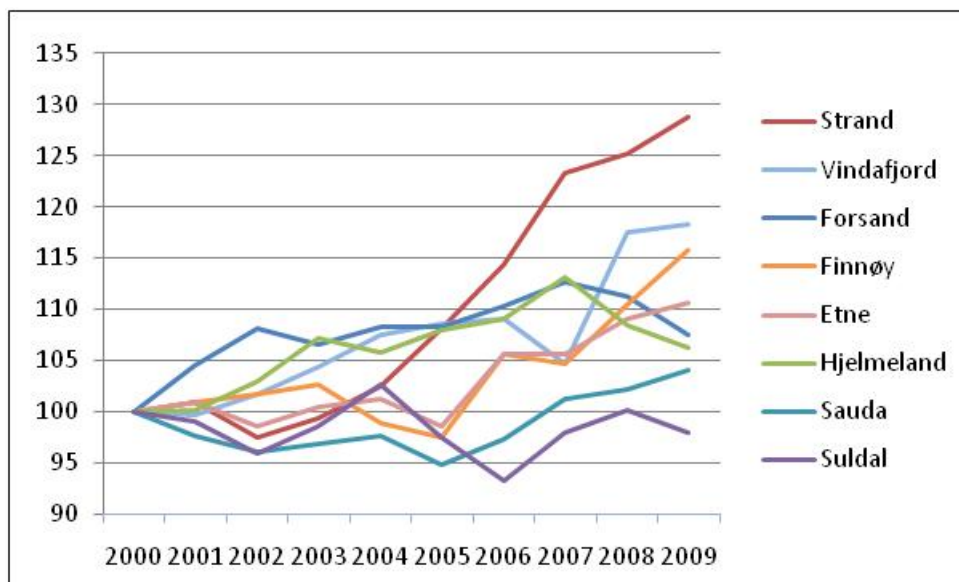
Dersom vi ser på utviklinga i talet på arbeidsplassar dei siste 10 åra (jf. Figur 9), ser vi at Strand har hatt den sterkaste utviklinga av arbeidsplassar, med ein auke på over 30 prosent. Vindafjord og Finnøy har også hatt ein sterk vekst, spesielt dei tre siste åra. Sidan 2000 har talet på arbeidsplassar auka med over 20 prosent for begge desse kommunane. Forsand hadde ein sterk vekst i talet på arbeidsplassar fram til 2004, men har etter dette hatt ein fallande tendens. Etne har hatt ei motsatt utvikling i høve til Forsand. Hjelmeland har hatt ein nedgang i talet på arbeidsplassar med 0,5 prosent. Sauda hadde tidleg i perioden nedgang i arbeidsplassar, men har sidan 2005 hatt vekst. I 2008 var det 4,5 % prosent færre arbeidsplassar enn i 2000. Suldal har hatt både nedgang og oppgang i arbeidsplassar i løpet av perioden, og har i 2009 2,3 % færre arbeidsplassar enn i 2000.



Figur 9 Utvikling av arbeidsplassar i kommunane, indeksert slik at nivået i 2000=100.

Figur 10 syner utvikling av private arbeidsplassar. Strand har hatt størst vekst i private arbeidsplassar, med ein vekst på 29 prosent. Vindafjord og Finnøy har også hatt ein stor vekst på over 20 prosent. Etne og Forsand har hatt ein vekst på høvesvis 11,5 og 7,5 prosent. Forsand hadde sterk vekst tidleg i perioden, men har hatt

nedgang dei siste åra. Utviklinga i Etne har vore motsatt. Hjelmeland har hatt nedgang frå 2007 til 2009, og hadde i 2009 0,5 prosent færre arbeidsplassar i privat næringsliv. Veksten i arbeidsplassar i Hjelmeland har difor i hovudsak kome i offentlig sektor. Variasjonen i arbeidsplassar i Suldal som vi såg i førre figur, ser vi også her. Det er 3,3 prosent færre private arbeidsplassar i Suldal i 2009 enn det var i 2000. Sauda hadde nedgang i private arbeidsplassar frem til 2005, men har hatt vekst etter det. I 2009 var det likevel 4,5 prosent færre arbeidsplassar i privat sektor enn det var i 2000. For både Sauda og Suldal er det derfor vekst i offentlege arbeidsplassar som gjer at kommunen ikkje har hatt nedgang i talet på arbeidsplassar totalt.



Figur 10 Utvikling av private arbeidsplassar i kommunane, indeksert slik at nivået i 2000=100.

Figur 11 til Figur 18 gir nærare oversyn over samansetjing og utvikling i talet på arbeidsplassar innanfor ulike næringer. Desse syner at Strand har relativt stor breidde i næringslivet. Dei største arbeidsplassane er kommunal sektor, industri og handel. Kommunen har også hatt betydeleg vekst innanfor fleire sektorar. Privat tenesteyting er den sektoren som har hatt størst vekst. Vidare fylgjer kommunal sektor, forretningsmessig tenesteyting, bygg og anlegg, industri og handel. Det har vore ein liten nedgang innan primærnæringsane og transportsektoren.

I Hjelmeland er det sysselsetting innan kommunal sektor, primærnæringane og industrien som dominerer. Frå 2000 har kommunen hatt vekst innan kommunal sektor og bygg og anlegg, medan det har vore nedgang i primærnæringane og i industrien.

I Forsand er det også sysselsetting innan kommunal sektor, industrien, primærnæringane og som dominerer. Frå 2000 har det vore små endringar i næringsstrukturen, men det har vore ein viss auke innan kommunal sektor og forretningsmessig tenesteyting.

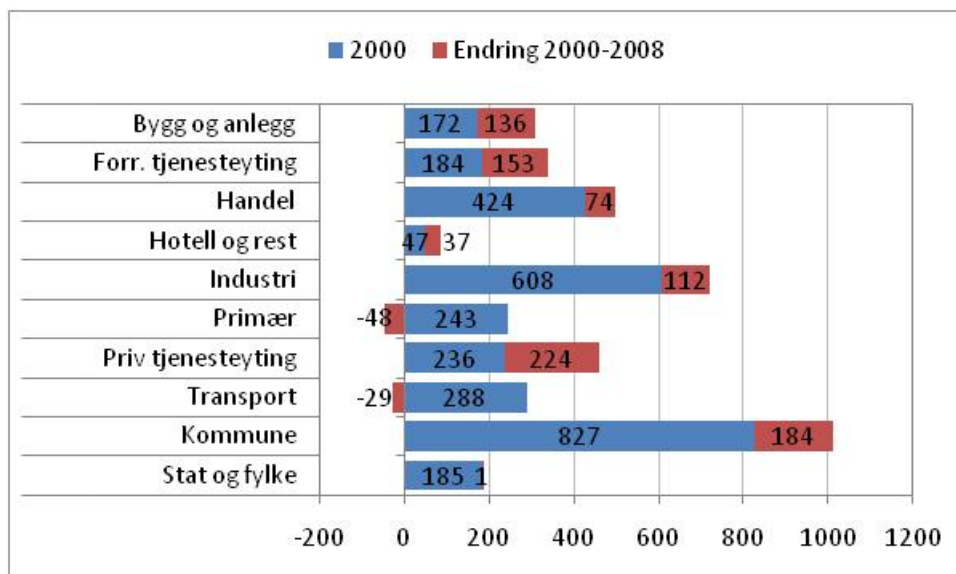
I Sauda er industrien den største arbeidsgjevaren. Vidare fylgjer kommunal sektor som ein klar nummer to. I Sauda er det vore ein kraftig nedgang i arbeidsplassane innan industrien sidan 2000. Denne nedgangen er kompensert gjennom stor auke i arbeidsplassar i kommunal sektor, og ein viss auke innan bygg og anlegg, forretningsmessig tenesteyting, privat tenesteyting og transport.

I Suldal er kommunen den klart største arbeidsgjevaren. Vidare fylgjer industri og primærnæringane. Suldal har hatt større nedgang enn auke på talet i arbeidsplassar i perioden. Nedgangen har vore innan statlege sektor, transport, primærnæring og industri. Den største auken har vore innan kommunal sektor. Det har også vore auke innan bygg og anlegg og forretningsmessig tenesteyting.

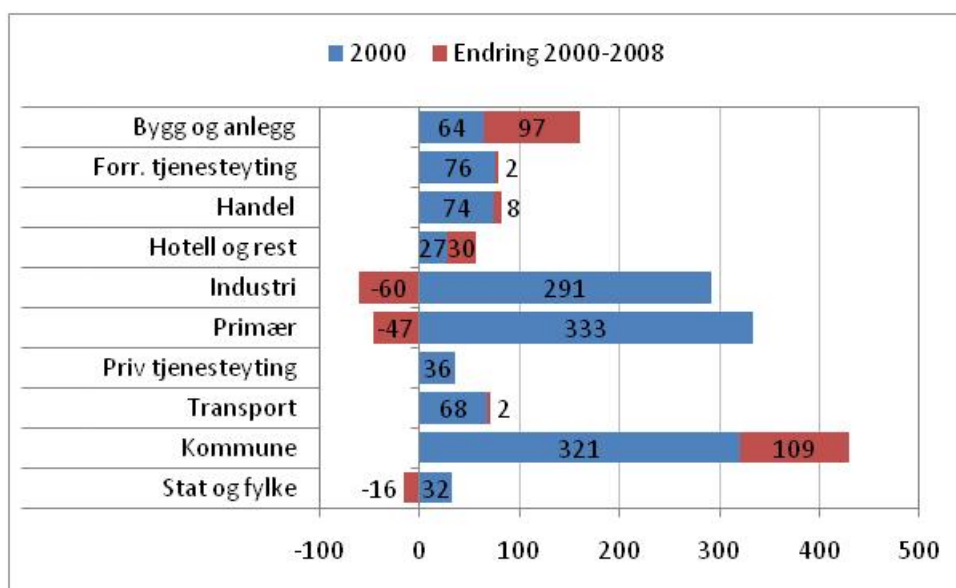
I Finnøy er det primærnæringane som dominerer, og med kommunal sektor på ein klar andre plass. Det har sidan 2000 vore ein viss vekst innan primærnæringane, forretningsmessig tenesteyting og bygg og anlegg. Elles har det vore små endringar.

Etne har eit breiare samansett næringsliv. Kommunen er også her den største arbeidsgjevaren, men det er også stor sysselsetjing innan primærnæringane, industri, handel, forretningsmessig tenesteyting og bygg og anlegg. Dei tre siste næringane har også hatt vekst frå 2000 og fram til i dag, medan det har vore ein viss nedgang i industrien. Vindafjord har, samanlikna med Etne, relativt lik næringsstruktur og like utviklingstrekk. Vindafjord skil seg likevel ut med en markert vekst i industri-sysselsettinga.

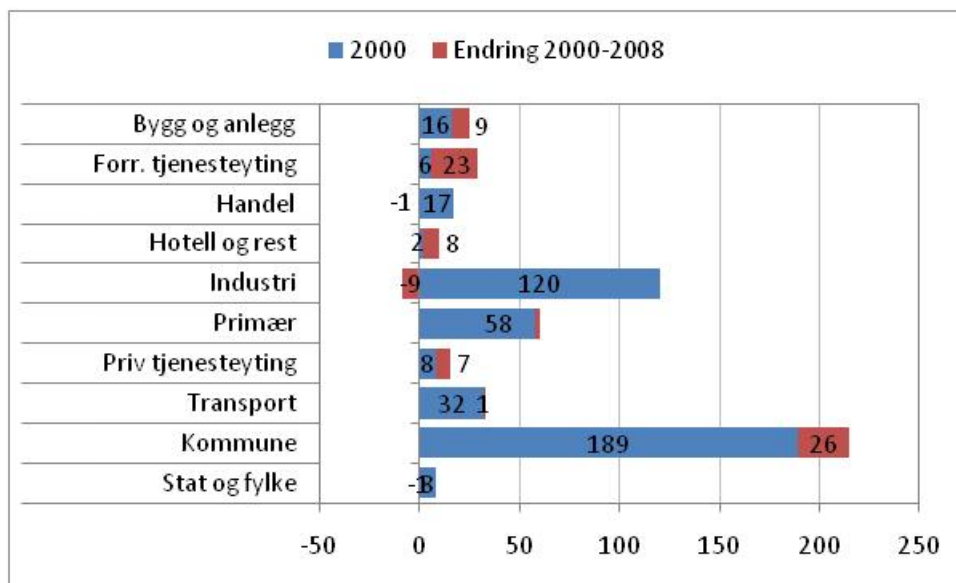
Samla sett er det Strand, Etne og Vindafjord som har den mest varierte næringsstrukturen. I dei andre kommunane er kommunal sektor, industri og/eller primærnæringane som dominerer. I Hjelmeland, Suldal, Sauda og Forsand er det kommunal sektor som har stått for den største auken i sysselsettinga de seinare åra.



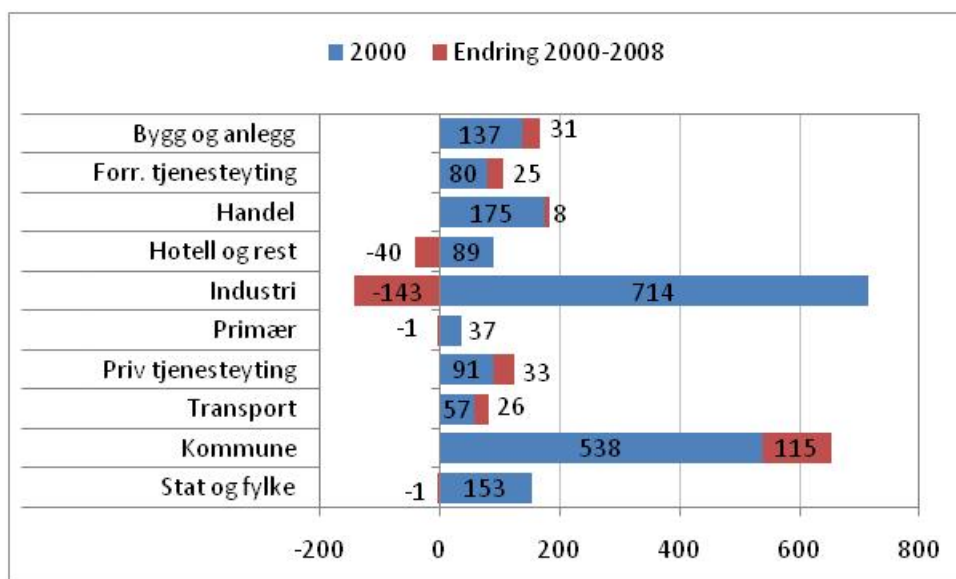
Figur 11 Talet på arbeidsplassar i 2000 og endring i arbeidsplassar frå 2000 til 2008 i Strand.



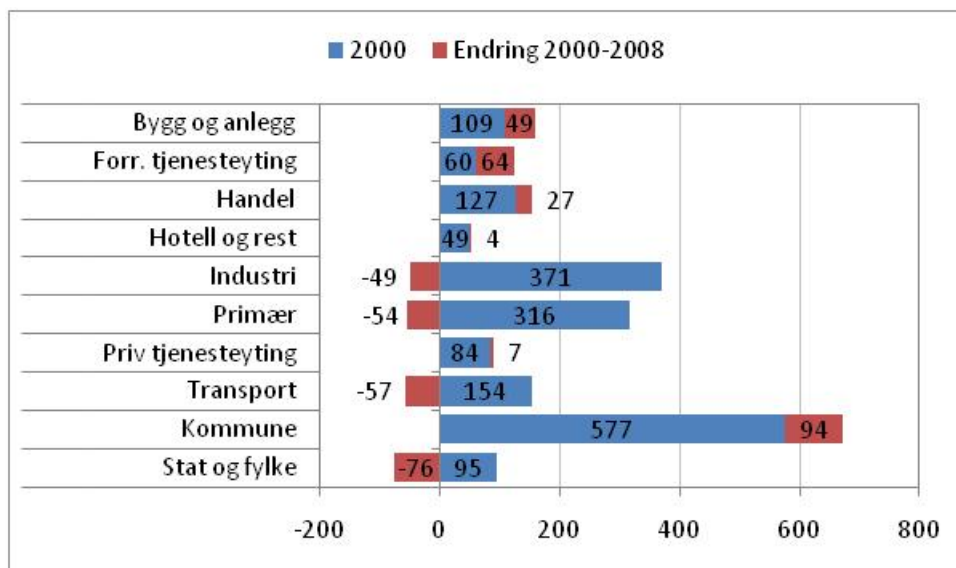
Figur 12 Talet på arbeidsplassar i 2000 og endring i arbeidsplassar frå 2000 til 2008 i Hjelmeland.



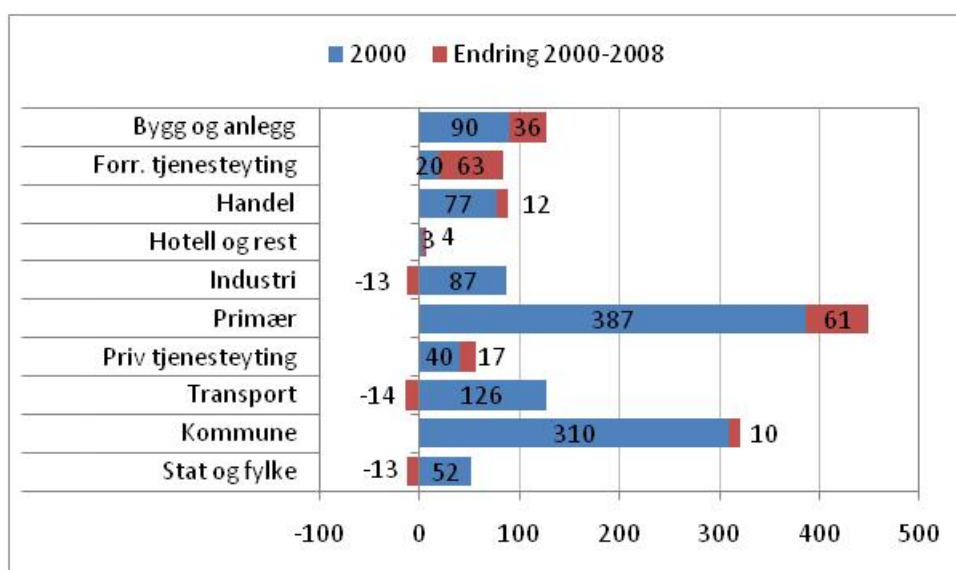
Figur 13 Talet på arbeidsplassar i 2000 og endring i arbeidsplassar frå 2000 til 2008 i Forsand.



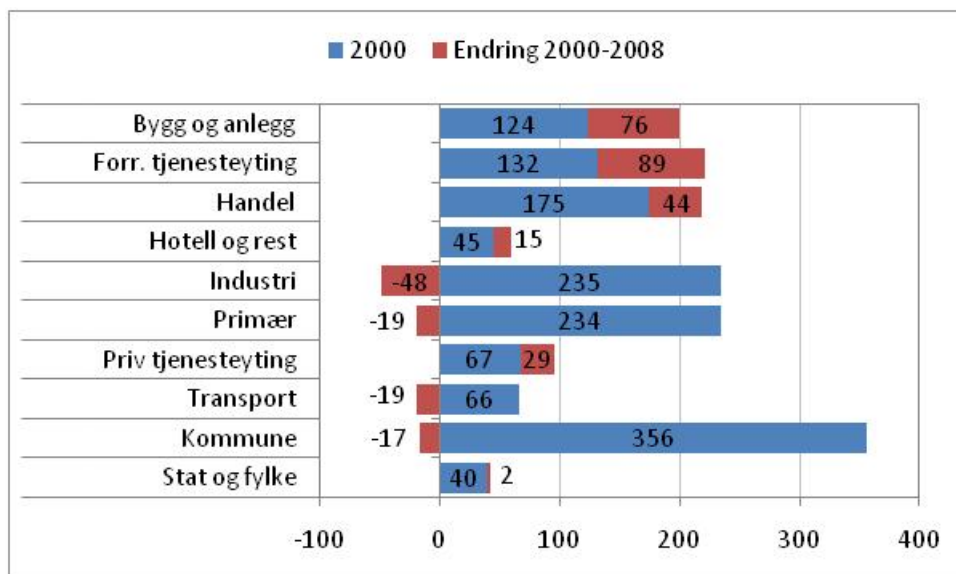
Figur 14 Talet på arbeidsplassar i 2000 og endring i arbeidsplassar frå 2000 til 2008 i Sauda.



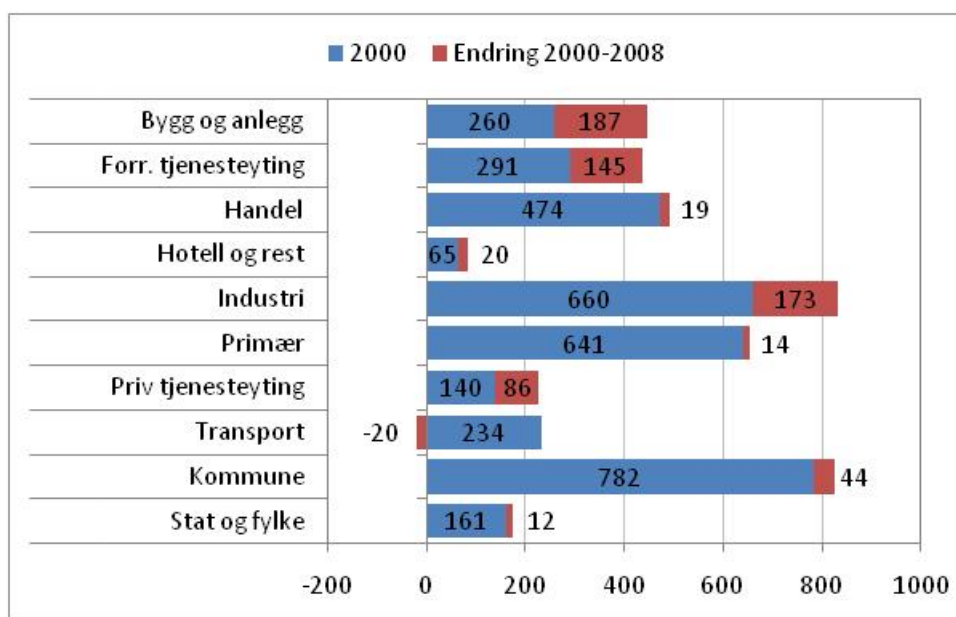
Figur 15 Talet på arbeidsplassar i 2000 og endring i arbeidsplassar frå 2000 til 2008 i Suldal.



Figur 16 Talet på arbeidsplassar i 2000 og endring i arbeidsplassar frå 2000 til 2008 i Finnøy.



Figur 17 Talet på arbeidsplassar i 2000 og endring i arbeidsplassar frå 2000 til 2008 i Etne.



Figur 18 Talet på arbeidsplassar i 2000 og endring i arbeidsplassar frå 2000 til 2008 i Vin-dafjord.

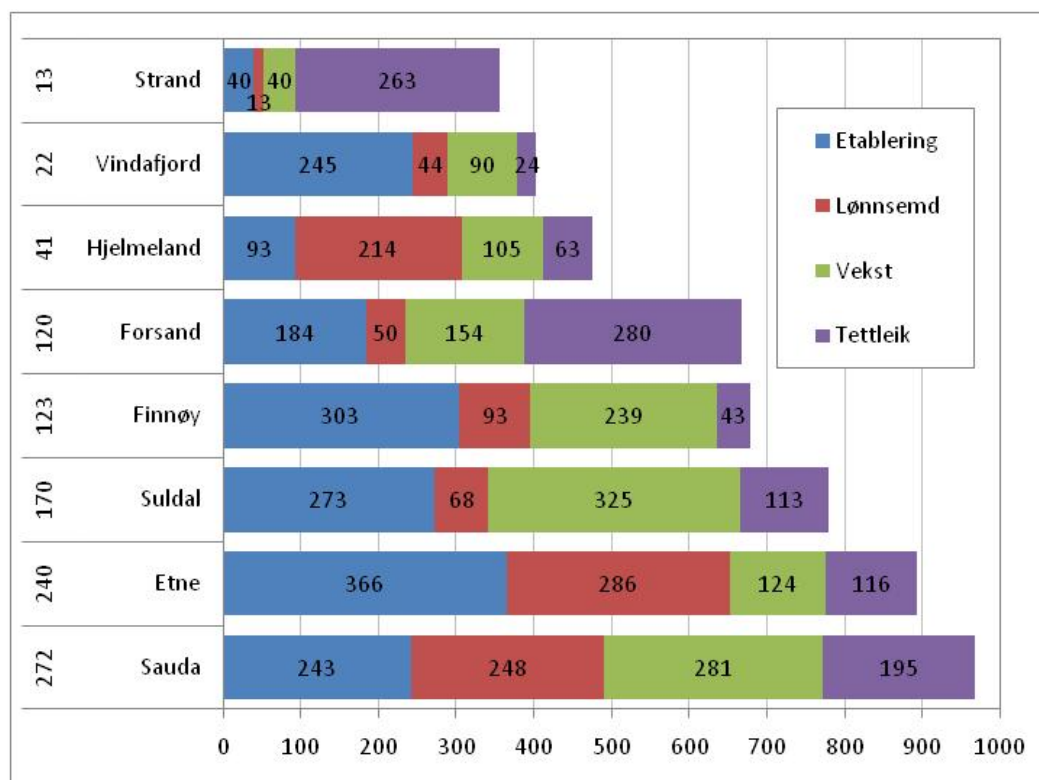
4.1.3 Utvikling i NæringsNM

Telemarksforskning har utvikla ein egen næringslivsindeks, som gjev eit samla mål for næringsutviklinga i regionar og kommunar. Denne har blant anna blitt publisert i NHOs "NæringsNM". NæringsNM rangerer næringsutviklinga i norske regionar og kommunar basert på fire kriterium: Nyetableringar, lønnsemd, vekst og næringslivets storleik. Kva for indikatorar som vert nytta går fram av tabellen nedanfor.

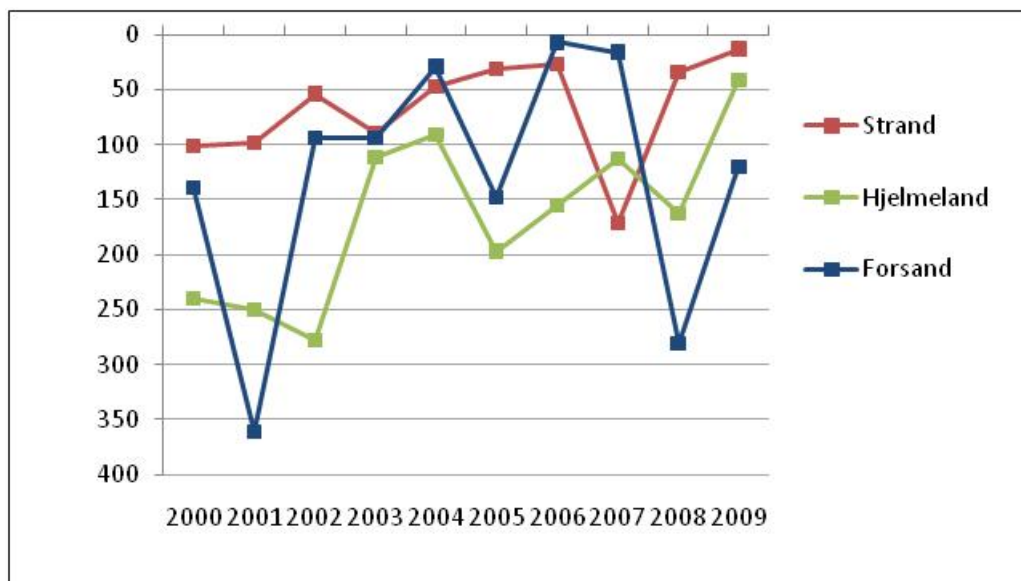
Tabell 2 Kriterium og indikatorar som inngår i nærings-NM.

NæringsNM	Nyetableringar	Etableringsfrekvens: Talet på nyregistrerte føretak som del av eksisterande føretak i starten av året
		Bransjejustert etableringsfrekvens: Basert på etableringsfrekvens, justert for effekten av bransjestruktur
		Vekst i talet på føretak: Etableringsfrekvens minus nedlagde føretak
	Lønnsemd	Del av føretak med positivt resultat før skatt
		Bransjejustert lønnsemd: Del av føretak med positivt resultat før skatt, justert for effekten av bransjestruktur
		Del av føretak med positiv egenkapital
	Vekst	Del av føretak med omsetningsvekst høgare enn prisstigninga (KPI)
		Del av føretak med realvekst justert for effekten av bransjestruktur
		Del av føretak med vekst i verdiskaping
	Næringslivets størrelse (tettleik)	Talet arbeidsplassar i næringslivet som del av folketalet

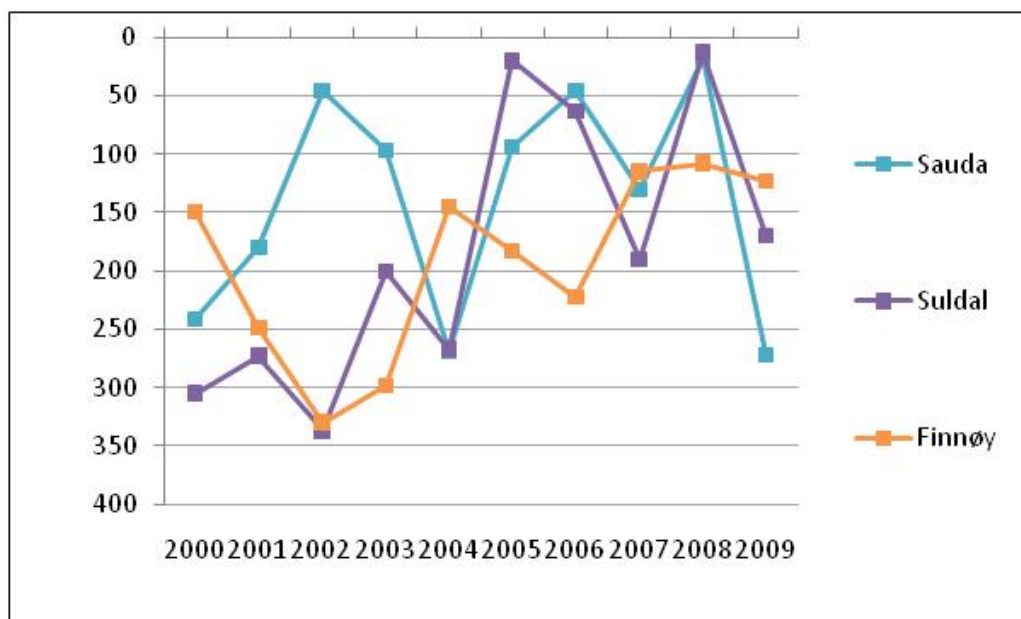
For kvar indikator blir regionar og kommunar rangert. Rangeringsnumra vert lagt saman innanfor kvar gruppe for å kåre regionar og kommunar som kjem best ut. Figuren nedanfor syner korleis kommunane kom ut på denne rangeringa i 2010.



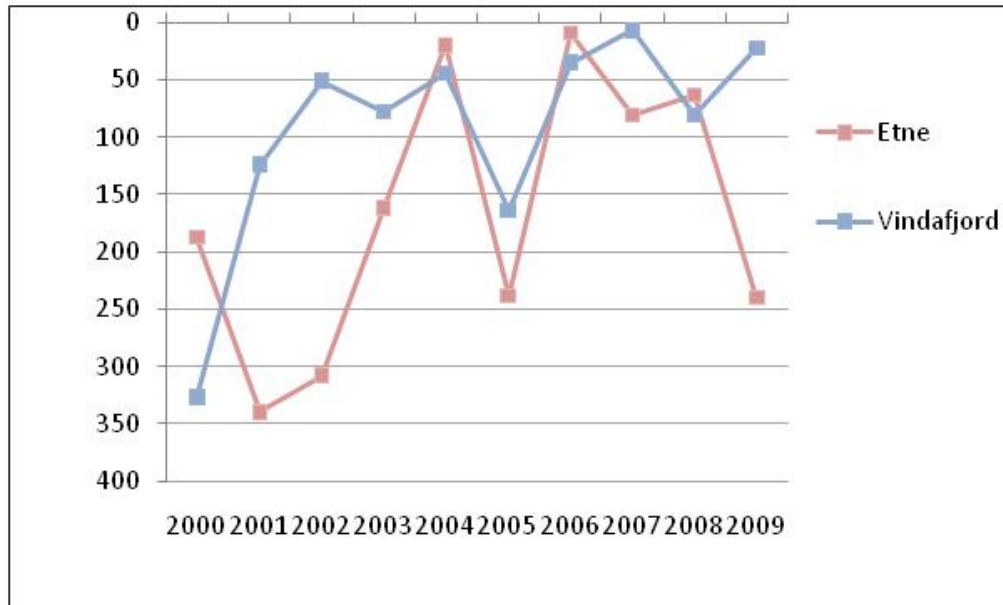
Strand, Vindafjord og Hjelmeland gjer det veldig bra på denne rangeringa. Strand skårar bra på etablering, lønnsemd og vekst, og kjem samla sett på ein 13. plass av 430 kommunar. Vindafjord kommer på 22. plass og Hjelmeland på 41. plass. Også Forsand og Suldal er rangert over middels av norske kommunar. Det er viktig å merke seg at i små kommunar, med relativt få bedrifter i statistikkgrunnet, kan små endringar gi store utslag. Figur 19 til Figur 21 syner utvikling for kommunane i nærings-NM i perioden 2000-2009. Når vi ser på næringsutviklinga over tid, ser vi at det er store variasjonar frå år til år i mange av kommunane. Strand og Vindafjord som er dei største kommunane, ser ut til ligge stabilt høgt over tid i næringsNM.



Figur 19 Utvikling i næringsNM 2000-2009. Strand, Hjelmeland og Forsand.



Figur 20 Utvikling i næringsNM 2000-2009. Sauda, Suldal og Finnøy.

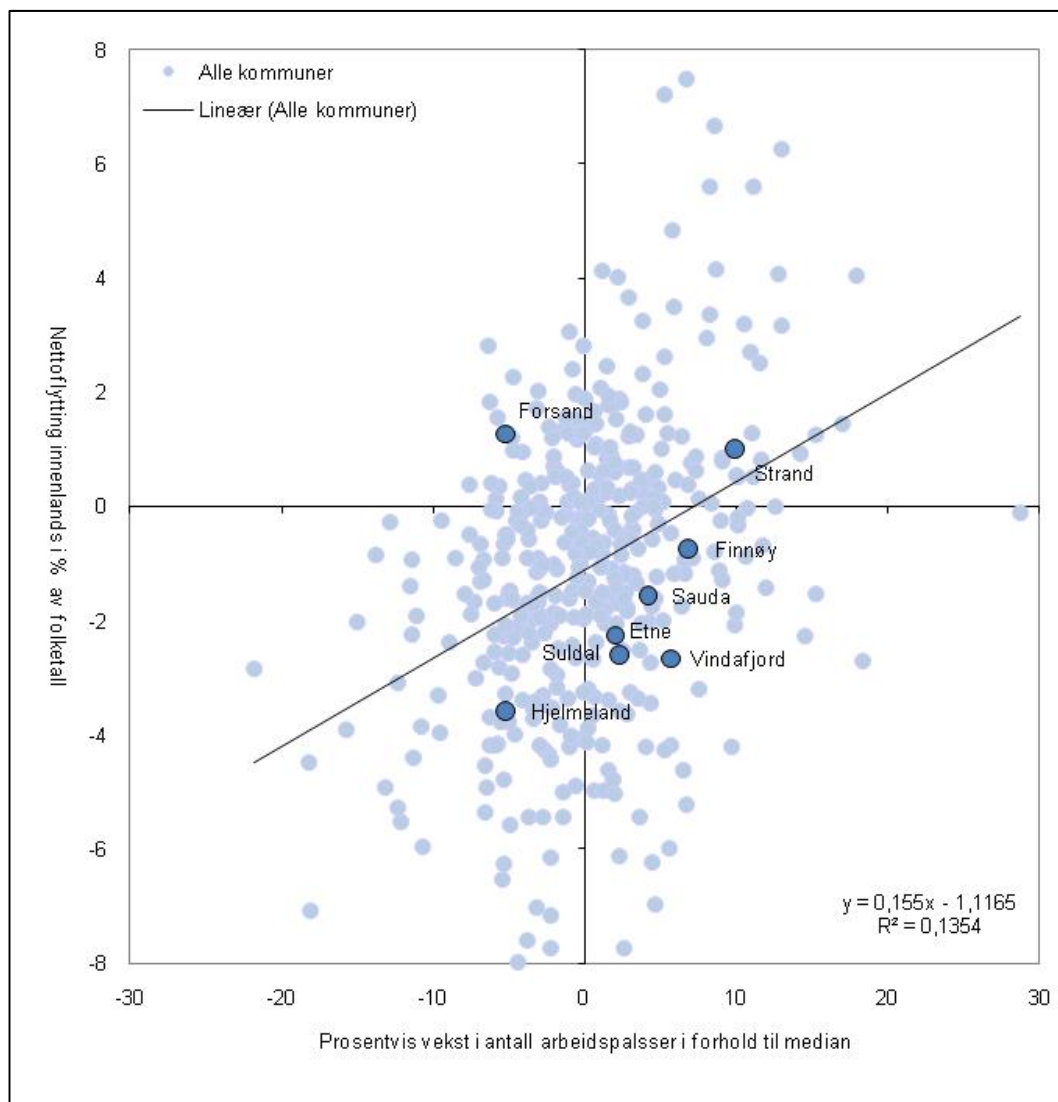


Figur 21 Utvikling i næringsNM 2000-2009. Etne og Vindafjord.

4.1.4 Attraktivitet for busetjing

Kommunane sin attraktivitet for busetjing kan målast ved å sjå kva for stader som trekkjer til seg fleire innflyttarar enn arbeidsplassveksten skulle tilseie. I Figur 22 har vi fordelt alle dei 430 kommunane i landet etter endring i talet på arbeidsplassar og netto innanlands flytting, og deretter sett inn ei regresjonslinje. Regresjonslinja er her tolka som effekten av arbeidsplassendring på nettoflyttinga. Figuren illustrerer at det er ein klar, positiv samanheng mellom arbeidsplassvekst og nettoflytting. Samstundes syner figuren at mange kommunar har ei nettoflytting som avvik frå "normalen" som er uttrykt i regresjonslinja. Vi definerer her avviket frå denne normalen som eit uttrykk for kommunanes attraktivitet som bustad.

Alle kommunane, med unntak av Forsand og Hjelmeland ligg til høgre i diagrammet, noko som inneber at desse kommunane har hatt høgare arbeidsplassvekst enn middels i treårsperioden 2007-2009. Strand og Forsand har hatt ei netto innflytting i perioden, og ligg over forventningslinja. Dette betyr at dei er attraktive for busetting. Forsand har ganske stor innflytting i forhold til venta, til tross for nedgang i arbeidsplassar, og har derfor høg attraktivitet.



Figur 22 Kommunane i Noreg etter prosentvis endring i talet på arbeidsplassar (avstand til median) og netto innanlands flytting i prosent av folketalet for perioden 2007-2009, med regresjonsline.

Trass høgare arbeidsplassvekst enn middels, har Suldal, Etne, Sauda, Finnøy og Vindafjord netto utflytting. Hjelmeland har hatt dårlegare arbeidsplassutvikling enn middels, og har i tillegg ei nettoutflytting som er høgare enn forventa. Ut frå den definisjonen av attraktivitet som er lagt til grunn her, er alle desse kommunane lite attraktive for busetjing. Det inneber at desse kommunane må ha eit høgare tal på arbeidsplassar samanlikna med andre kommunar for å skape vekst i folketalet og/eller sette i gang andre tiltak som aukar attraktiviteten som bustadkommune.

4.1.5 Pendling

Data om pendling er av spesiell interesse i høve til analyser knytt til endring av kommunestrukturen. Pendling seier noko om interaksjonen på tvers av kommunegrensene, i kva grad kommunane er ein del av ein felles bu- og arbeidsmarknad og i kva grad ein kan forvente å finne ein interkommunal identitet. Jo større interaksjon det er på tvers av kommunegrensene, dess mindre er kommunegrensene i samsvar med folks bu- og leveområde og dess større gevinstar er det grunn til å forvente ved ei kommunesamanslåing. I Tabell 3 har vi sett opp ei pendlingsmatrise med data frå 2009. Matrisa syner nokre interessante data. For det fyrste er det kraftig variasjon i kor stor del av dei sysselsette i dei ulike kommunane som arbeider i bustadkommunen. Sauda er den kommunen som har klart minst utpendling. Av dei sysselsette som bur i Sauda, er det nærare 83 prosent som har jobb i Sauda. I motsett ende av skalaen finn vi Forsand, med ca. 55 prosent. Vidare er det interessant å merke seg at det er svært lite pendling mellom kommunane i Ryfylke. Det er en viss del som pendlar frå Etne til Vindafjord (16,3 %), frå Forsand til Strand (16,5 %), frå Hjelmeland til Strand (4,9%), frå Suldal til Sauda (3,7 %), frå Vindafjord til Etne (2,9 %), frå Sauda til Suldal (2,2 %), frå Strand til Forsand (2,1 %) og frå Strand til Hjelmeland (1,9%).

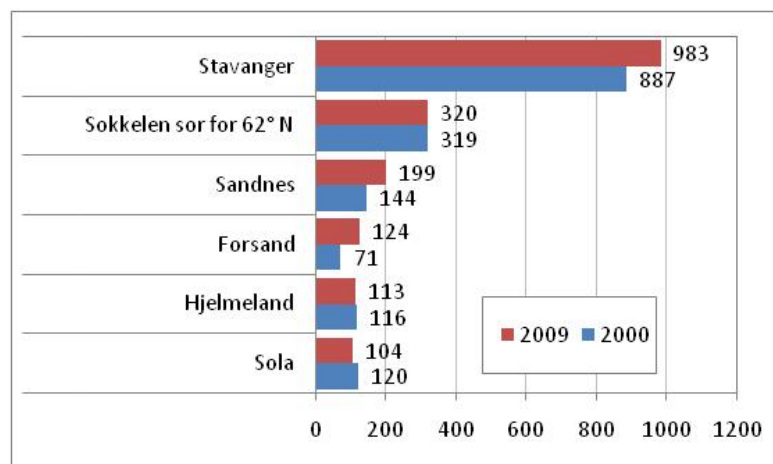
Tabell 3 Pendlingsmatrise 2009.

		Bostedskommune							
		Etne	Finnøy	Forsand	Hjelmeland	Sauda	Strand	Suldal	Vindafjord
Arbejdsstedskommune	Etne	65,4 %				0,2 %		0,0 %	2,9 %
	Finnøy		74,7 %	0,2 %	0,8 %	0,0 %	0,5 %	0,1 %	
	Forsand			55,1 %	0,2 %		2,1 %	0,0 %	
	Hjelmeland		0,6 %	0,3 %	76,1 %	0,2 %	1,9 %	1,2 %	0,1 %
	Sauda	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	82,8 %		3,7 %	0,3 %
	Strand		0,4 %	16,5 %	4,9 %	0,2 %	64,0 %	0,1 %	0,0 %
	Suldal	0,0 %		0,2 %	1,8 %	2,2 %	0,1 %	78,4 %	0,6 %
	Vindafjord	16,3 %	0,2 %		0,1 %	0,3 %	0,0 %	1,0 %	72,5 %
	Andre	18,2 %	24,2 %	27,8 %	16,0 %	14,0 %	31,3 %	15,5 %	23,5 %

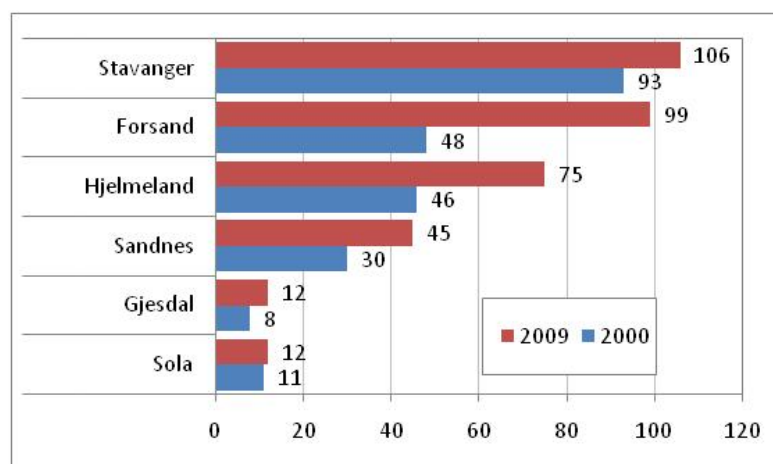
For alle Ryfylke-kommunane går den største pendlinga ut av regionen. Dersom vi ser nærare på kva som er dei viktigaste ut- og innpendlingskommunane (jf. Figur 23 til Figur 38), syner det seg at Stavanger er viktigaste utpendlingskommune for Strand, Hjelmeland, Finnøy, Suldal og Sauda. Strand er viktigaste utpendlingskommune for Forsand. For Etne er Vindafjord viktigaste utpendlingskommune,

medan viktigaste utpendlingskommune for Vindafjord er Haugesund. Delen av dei sysselsette som pendlar ut av Ryfylke varierer frå 14 prosent i Sauda til 31,3 prosent i Strand.

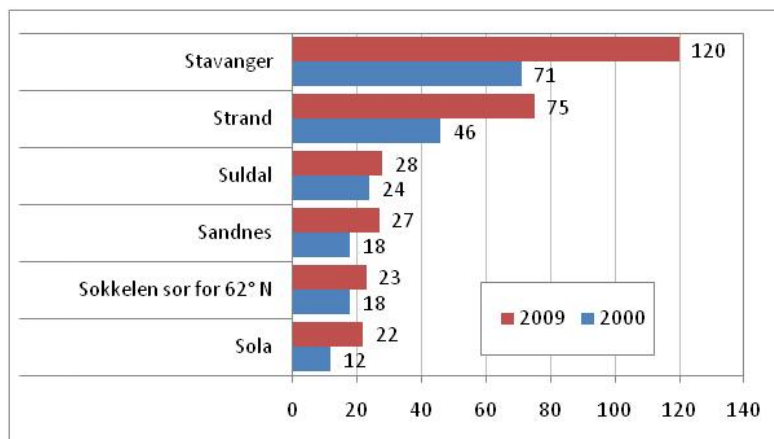
Hovudmønsteret når det gjeld pendling er altså at pendlinga internt mellom kommunane i Ryfylke er relativt låg. Det er ei viss pendling mellom Strand, Forsand og Hjelmeland, mellom Sauda og Suldal og mellom Etne og Vindafjord. Dei store utpendlingsstraumane går i retning Stavanger og Haugesund. Dette pendlingsmønsteret set ut til å ha forsterka seg dei seinare åra.



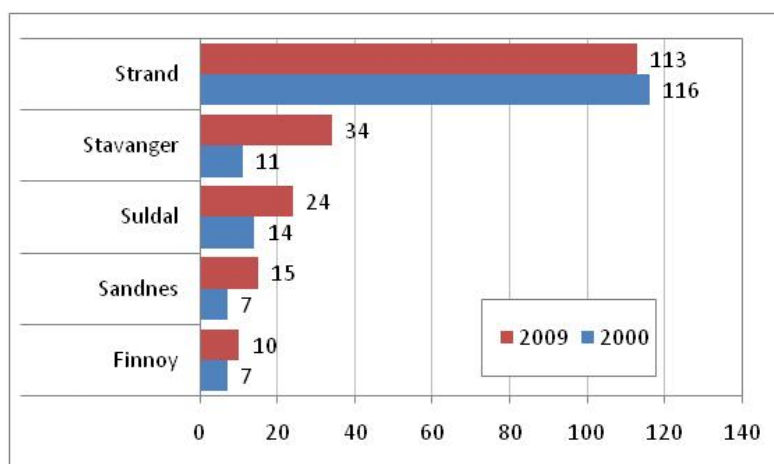
Figur 23 Utpendling Strand.



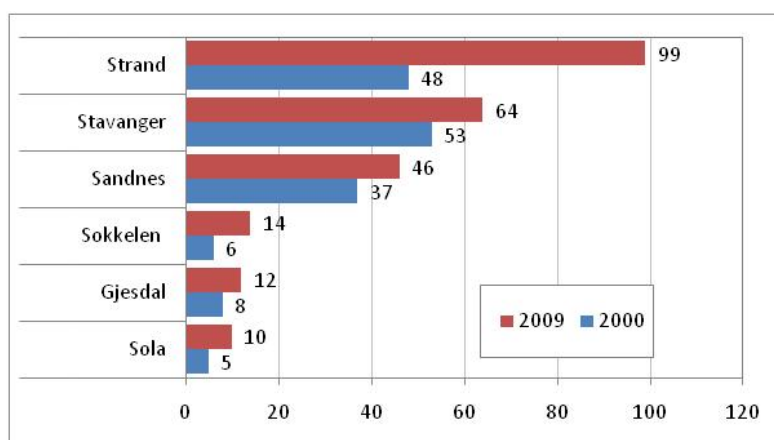
Figur 24 Innpendling Strand.



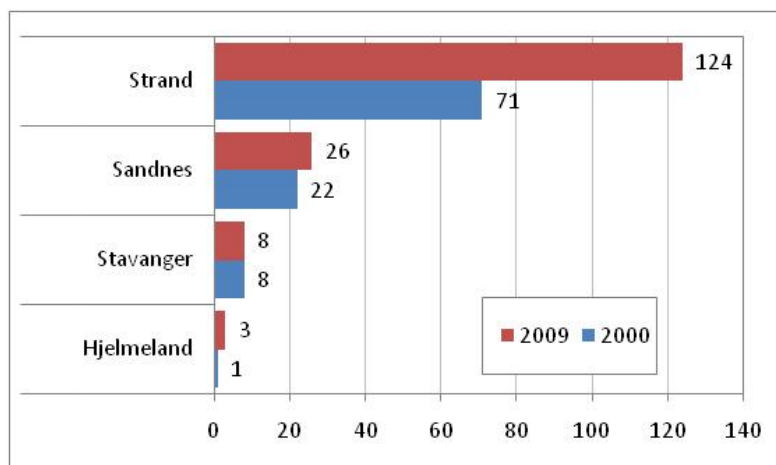
Figur 25 Utpendling Hjelmeland.



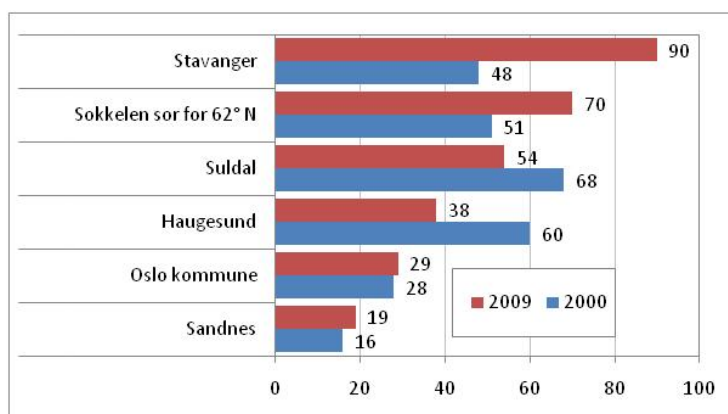
Figur 26 Innpendingling Hjelmeland.



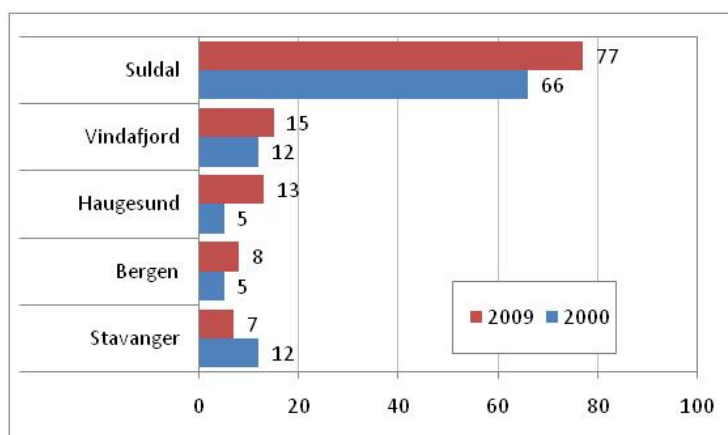
Figur 27 Utpendling Forsand.



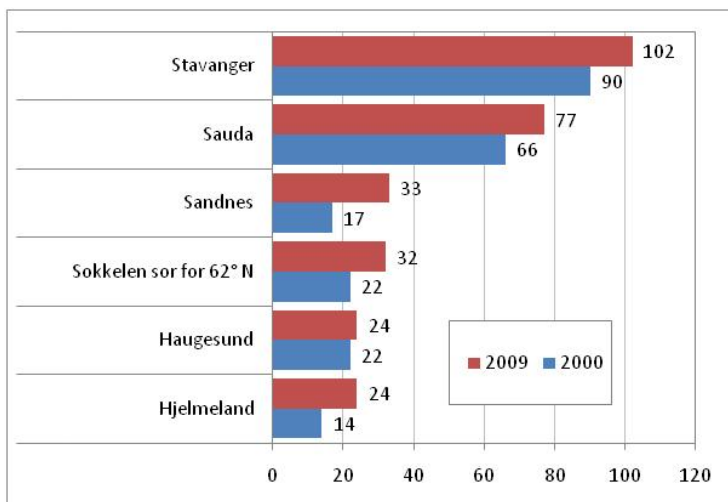
Figur 28 Innpendling Forsand.



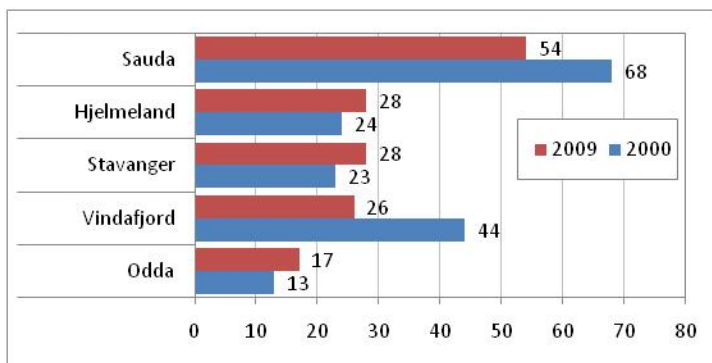
Figur 29 Utpendling Sauda.



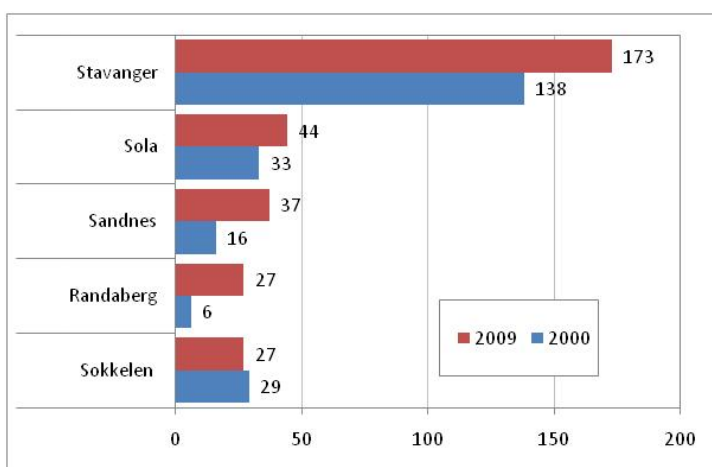
Figur 30 Innpendling Sauda.



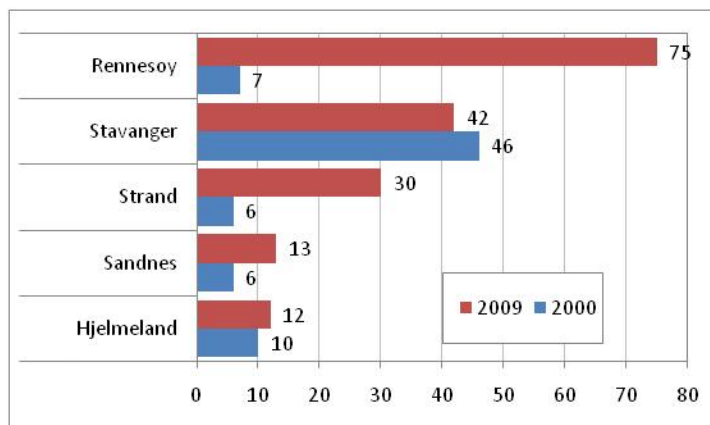
Figur 31 Utpending Suldal.



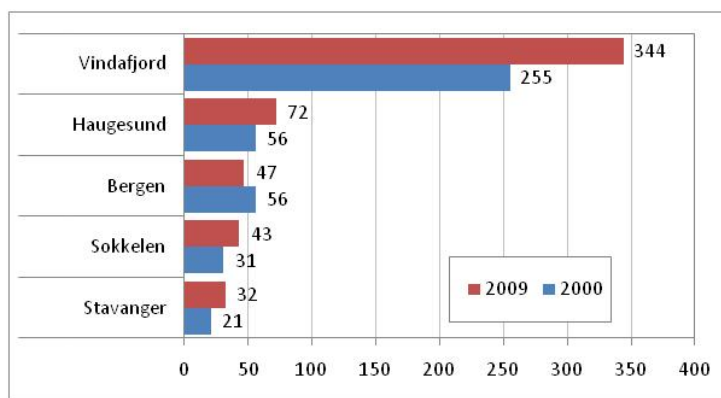
Figur 32 Innpending Suldal.



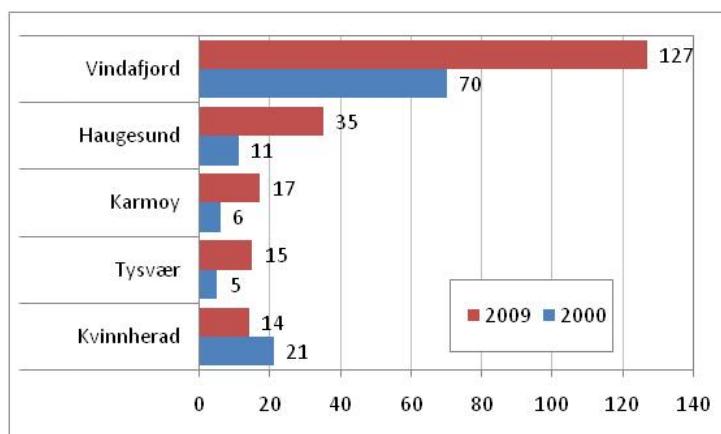
Figur 33 Utpending Finnøy.



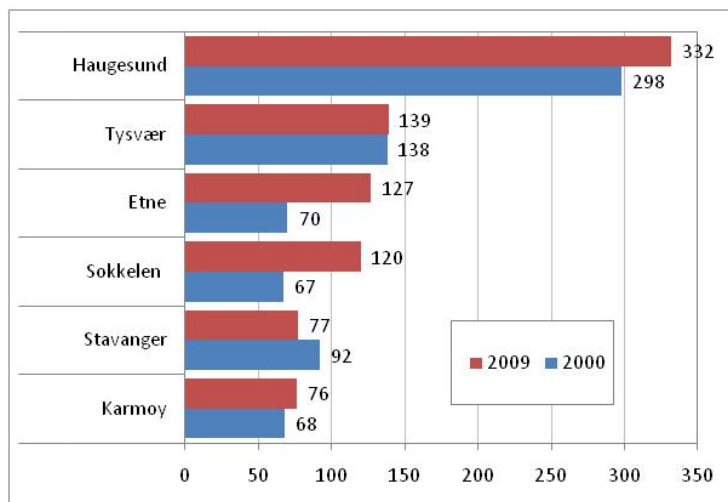
Figur 34 Innpendling Finnøy.



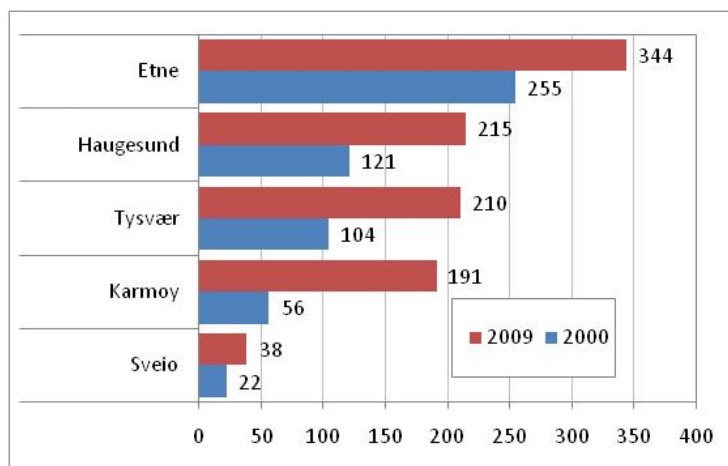
Figur 35 Utpendling Etne.



Figur 36 Innpendling Etne.



Figur 37 Utpending Vindafjord.



Figur 38 Innpending Vindafjord.

4.1.6 Oppsummerande vurdering

Befolkningsutviklinga i Ryfylke har, med unntak for Strand og til dels Vindafjord og Forsand, vore prega av stagnasjon eller tilbakegang. Dette inneber at dei relative forskjellane i talet på innbyggjarar mellom kommunane vert større. Det er i dag vekst i dei ytre kommunane med størst nærleik til Stavanger og Haugesund, og nedgang i kommunane i dei indre delane av Ryfylke. Samla sett skil Strand og Forsand seg ut ved at dei er dei einaste kommunane som både har positivt fødseloverskot, positiv netto innlands flytting og positiv netto innvandring. Dei andre

kommune har betydelege utfordringar knytt til negativ netto innlands flytting. Her er det i stor grad innvandring frå utlandet som bidreg til å halde folketalet oppe.

Når det gjeld alderssamansetjinga blant innbyggjarane, er det generelle inntrykket at kommunane i Ryfylke ligg under landsgjennomsnittet for innbyggjarane i aldersgruppa frå om lag 20-50 år. For dei eldre aldersgruppene, ligg dei over landsgjennomsnittet. Dette har høgst sannsynleg samanheng med at unge flyttar ut for å utdanne seg, samstundes som det få som flyttar tilbake. Strand, og til dels Forsand, har ikkje dei same utfordringane som dei andre kommunane i høve til dette. Dette er ikkje unaturleg ut i frå geografien. Dei som bur i Strand har godt tilgjenge til ein stor arbeidsmarknad i Stavangerområdet.

Med unntak av Sauda, har alle kommunane hatt ein viss auke i talet på arbeidsplassar dei seinare åra. Strand skil seg ut med den klart største auken. Det er Strand, Etne og Vindafjord som har den mest varierte næringsstrukturen. I dei andre kommunane er det kommunal sektor, industri og/eller primærnæringane som dominerer. I Hjelmeland, Suldal, Sauda og Forsand er det kommunal sektor som har stått for den største auken i sysselsetjinga dei seinare åra. Fleire av kommunane har såleis utfordringar knytt å skape nye arbeidsplassar og etablere eit meir variert næringsliv. Med unntak av Forsand og Strand, har alle kommunane også lågare tilflytting enn det utviklinga i talet på arbeidsplassar skulle tilseie. Dette tyder på at utviklinga i talet på arbeidsplassar er viktigare for busetjing og tilflytting i desse kommunane enn i kommunar som er meir attraktive å busette seg i. Dei framtidige utfordringane knytt til samfunnsutviklinga synes såleis å være noko forskjellig for Strand samanlikna med dei andre Ryfylke-kommunane. Strand, med sin nærleik til Stavanger har utfordringar knytt til å handtere vekst og auke i folketalet på ein god måte, medan fleire av dei andre kommunane har utfordringar knytt til å handtere stagnasjon og relativ nedgang i folketalet samanlikna med den gjennomsnittlege utviklinga i regionen og landet sett under eitt.

5. Kommuneøkonomien

I dette kapittelet har vi rekna på økonomiske konsekvensar av ulike alternativ for kommunesamanslåing i Ryfylke. Dei økonomiske konsekvensane er drøfta både i forhold til effektar på rammeoverføringar gjennom inntektssystemet, inntekter frå konsesjonskraft og mogeleg innsparingspotensial. Konkret vert det stilt spørsmål om i kva grad kommunesamanslåing eller auka interkommunalt samarbeid vil føre til auka finansieringsevne, ein meir robust kommuneøkonomi og betre kostnadseffektivitet.

Før vi går nærare inn på effektane av ein kommunesamanslåing, vil vi sjå litt på status i Ryfylke-kommunane i dag. Dårleg kommuneøkonomi er ofte ein utløyssande faktor for debatt om kommunesamanslåing. Også i Ryfylke er dette ein av dei utløyssande faktorane for utgreiing om kommunestruktur. Nokre av kommunane i regionen står overfor store utfordringar i framtida, og har ikkje rom for å oppretthalde det driftsnivået dei har hatt dei siste åra. Andre av kommunane i regionen har god kommuneøkonomi, sjølv om også kommunane med høge inntekter kan ha utfordringar knytt til balansen mellom inntekter og utgifter.

5.1 Status og utfordringar

Vi ser her nærare på ulike økonomiske parametarar, for å kunne sei noko meir om dagens økonomiske status i dei ulike kommunane, og kva utfordringar dei står overfor. Korleis er situasjonen i kommunane i høve til økonomiske parametarar som inntektsnivå, driftsresultat, finansutgifter, gjeld- og fondsstatus? I kva grad er det gjeldsforskjellar mellom kommunane?

5.1.1 Korrigerede frie inntekter

Korrigerede, frie inntekter er ein indikator som gjev uttrykk for kommunane sitt inntektsnivå. Kommunane sine frie inntekter består av rammetilskot og skatteinntekter, og utgjer om lag 70 prosent av dei samla inntektene. Korrigerede, frie inntekter syner nivået på dei frie inntektene justert for variasjon i utgiftsnivå.

Kommunar med eit lågt utrekna utgiftsbehov ("billige" å drive) har fått justert opp inntektene sine, medan kommunar med eit høgt utrekna utgiftsbehov ("dyre" å drive) har fått justert ned inntektene sine. Det er fyrst og fremst variasjonar i omfanget av regionalpolitiske overføringar, skjønstilskot og skatteinntekt som forklarar variasjonar i utgiftskorrigerde inntekter mellom kommunane.

For å få eit mest mogeleg komplett bilete av kommunane sine frie inntekter, syner vi i tabellen under kommunane sine korrigerde frie inntekter både med og utan eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter.

Tabell 4 syner at alle dei aktuelle kommunane, med unntak av Strand, har eit inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Forsand og Suldal peiker seg ut med svært høge inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

Tabell 4 Korrigerde frie inntekter 2009. Tala syner prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbyggjar. Kjelde: KRD.

	Korr. frie innt. ekskl. e-skatt + konsesjonskraftinnt.	Korr. frie innt. inkl. e-skatt + konsesjonskraftinnt.
Forsand	114	199
Suldal	110	175
Hjelmeland	108	128
Sauda	106	120
Finnøy	108	109
Vindafjord	104	101
Strand	96	95
Etne	102	106
Rogaland	102	102
Heile landet	100	100

Det kan vere utfordrande å slå saman kommunar som har svært ulik økonomisk situasjon og nivå på frie inntekter, men det kan også vere mange andre forhold som påverkar kommunane sin økonomi, og som har noko å seie i ein eventuell samanslåingssituasjon. Vi skal sjå nærare på nokre indikatorar som seier litt meir om korleis kommunane forvaltar dei disponible midlane.

5.1.2 Driftsresultat

Netto driftsresultat blir brukt blant anna av Teknisk berekningsutval for kommunal økonomi (TBU) som ein hovudindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat er eit mål på kor mykje kommunane sit igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, netto renter og avdrag er betalte. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykkjer netto driftsresultat såleis kor stor del av dei tilgjengelege driftsinntektene kommunane kan disponere til avsetningar og eigenfinansiering av investeringar. TBU har gjort utrekningar som indikerer at netto driftsresultatet over tid bør liggje på om lag 3 prosent av driftsinntektene for at kommunar og fylkeskommunar skal sitje igjen med tilstrekkelege midlar til avsetningar og investeringar.

Forsand har høgast netto driftsresultat i 2009, men også lågast netto driftsresultat i 2008. Ingen av dei andre kommunane er i nærleiken av desse svingingane i netto driftsresultat. I 2009 er det berre Finnøy, Hjelmeland og Strand som har lågare netto driftsresultat enn landsgjennomsnittet og anbefalt nivå på 3 prosent. Desse tre kommunane har også lågast gjennomsnitt på netto driftsresultat dei tre siste åra. Suldal og Sauda har høgast gjennomsnitt på netto driftsresultat.

Tabell 5 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2007-09. Kjelde: KOSTRA.

	2007	2008	2009
Forsand	7,6	-30,2	24,1
Strand	2,1	-2,3	1,0
Hjelmeland	0,8	-6,9	1,8
Suldal	8,4	2,6	5,6
Sauda	6,8	2,9	4,1
Finnøy	-3,4	-2,8	2,4
Vindafjord	1,7	0,8	7,2
Etne	2,8	1,4	4,1
Rogaland	5,3	2,0	3,0
Heile landet	2,3	0,0	2,7

Brutto driftsresultat er resultat før dekning av kommunane sine rente- og avdragsutgifter, inntekter i form av utbytte og renter, samt eventuelle avsetningar og eigenfinansiering av investeringar. Avskrivningar påverkar også brutto driftsresultat. Uttrykket kan i stor grad samanliknast med "driftsresultat" i resultatoppstillinga til verksemdar med rekneskapsplikt etter rekneskapslova. Dette talet seier med andre ord noko om kommunen har balanse i sjølve drifta.

For mange kommunar er netto driftsresultat betre enn brutto driftsresultat, noko som i stor grad skuldast ekstraordinære finansinntekter. Men det må også sjåast i samanheng med at avskrivningar blir inntektsførde før netto driftsresultatet blir fastsett.

Vindafjord, Etne og Suldal har høgast brutto driftsresultat både i 2009 og i gjennomsnitt for dei tre siste åra, medan både Forsand, Finnøy, Strand og Hjelmeland har høgare driftsutgifter enn driftsinntekter. Dette kan tyde på at desse kommunane lever over evne og tærer på oppsparte midlar, alternativt at kommunane er avhengig av å finansiere drifta med finansinntekter.

Tabell 6 Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2007-09. Kjelde: KOSTRA.

	2007	2008	2009
Forsand	1,9	-4,2	-2,1
Strand	0,3	-3,4	-1,2
Hjelmeland	-1,9	-2,7	-0,3
Suldal	-1,0	-0,6	4,7
Sauda	3,8	1,0	2,6
Finnøy	-8,1	-8,4	-1,6
Vindafjord	0,6	0,5	6,2
Etne	3,6	2,9	5,1
Rogaland	1,8	0,3	-0,1
Heile landet	1,5	0,4	1,2

Finnøy, Hjelmeland og Strand har både dårleg netto og brutto driftsresultat. Dette tyder på manglande balanse i drifta. Spesielt ser Finnøy ut til å ha problem med å få drifta i balanse.

5.1.3 Finans

Netto finansutgifter syner kor stor del av driftsinntektene som er bunde opp til tilbakebetaling av lån. Indikatoren syner summen av *netto* renter og avdrag i prosent av driftsinntektene. Rente- og avdragbelastninga vil avhenge av vald finansieringsstrategi, f.eks. i kor stor grad investeringar er finansiert med framandkapital, nedbetalingstida o.l. Kommunar med låge inntekter må ofte lånefinansiere store delar av investeringane sine, og får dermed meir av tilgjengelege midlar bundne opp i rente- og avdragsutgifter.

Etne, Hjelmeland og Strand er dei kommunane som har høgast del av inntektene bundne opp i renter og avdrag i 2009. Forsand sine ekstreme verdiar, både i 2008 og 2009, skuldast svingingar på verdien av finansielle plasseringar. Suldal og Finnøy har best balanse mellom rente- og avdragsutgifter og -inntekter, dersom vi ser treårsperioden under eitt.

Tabell 7 Finansutgifter i prosent av brutto driftsinntekter 2007-09. Kjelde: KOSTRA.

	2007	2008	2009
Forsand	-1,3	32,0	-20,7
Strand	2,4	3,6	2,5
Hjelmeland	1,9	4,2	2,7
Suldal	-4,9	2,4	-1,7
Sauda	1,2	2,4	2,4
Finnøy	1,0	0,2	0,7
Vindafjord	2,1	2,9	2,0
Etne	3,6	4,0	3,3

5.1.4 Fond og gjeld

Kommunane sine fondsverdiar fordeler seg på disposisjonsfond, bundne driftsfond, ubundne investeringsfond og bundne investeringsfond.

Fonda er kommunane sine økonomiske reserver som er bygde opp ved driftsoverskot, kraftinntekter eller ved sal av eigedom, osb. Fondsbeholdninga varierer i stor grad mellom kommunane. Dette kan ha samanheng med i kva grad kommunane lånefinansierar eller brukar av fondsmidlar til investeringsføremål.

Det er berre midlar frå disposisjonsfond som kan brukast fritt til drift eller investeringar. Størrelsen på disposisjonsfond vil dermed sei noko om kommunen sin handlefridom, til dømes til å gjere nye investeringar utan å binde drifta i framtida ved låneopptak. Som Tabell 8 viser, har fleire av kommunane i Ryfylke lite midlar på disposisjonsfond. Det vil for desse vere ei viktig oppgåve å byggje opp disposisjonsfond som ein økonomisk tryggleik mot uventa utgiftsauke og sviktande inntekter. Finnøy kjem igjen særskilt dårleg ut, med praktisk talt ingen frie midlar til disposisjon. Dette tilseier at kommunen ikkje er i stand til å takle ein akutt krise, eller eit år med stor budsjettsprikk. Kraftkommunane Forsand, Suldal og Sauda har på den andre sia romslege fond å ta av.

Tabell 8 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2007-09. Kjelde: KOSTRA.

	2007	2008	2009
Forsand	42,1	44,4	38,8
Strand	6,3	3,6	3,8
Hjelmeland	2,1	1,5	1,6
Suldal	23,3	24,2	26,4
Sauda	25,2	22,5	16,7
Finnøy	1,3	0,7	1,1
Vindafjord	5,2	6,5	3,7
Etne	7,3	7,0	6,1

Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsansvar) fråtrekt totale utlån og ubrukte lånemidlar. I totale utlån inngår formidlingslån og ansvarlege lån (utlån av egne midlar). Denne indikatoren syner om kommunen har låg eller høg gjeld i forhold til betalingsevna.

Finnøy har låg lånegjeld i forhold til driftsinntektene, noko som bekreftast av låge finansutgifter i Tabell 7. Nesten alle kommunane har høg lånegjeld. Det ser ikkje ut som om kommunane med høge kraftinntekter og fondsmidlar har spart på låneopptaket av den grunn.

Tabell 9 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter 2007-09. Kjelde: KOSTRA.

	2007	2008	2009
Forsand	58,5	57,4	52,6
Strand	58,7	61,2	57,2
Hjelmeland	42,2	51,7	54,0
Suldal	12,8	31,3	37,8
Sauda	38,9	48,5	59,1
Finnøy	28,5	32,9	32,2
Vindafjord	47,6	49,5	52,4
Etne	54,5	49,3	46,6

5.1.5 Oppsummerande vurdering

Kva kommunar har god økonomi totalt sett, og kva kommunar slit med økonomien? Kommunal Rapport har i samarbeid med SSB utarbeid eit kommunebarometer, basert på noen utvalde nøkkeltal frå Kostra. Vi let dette gje eit oppsummerande bilde av kommunane sin økonomi. Innan økonomi er det lagt vekt på dei fire kriteria; netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter (Tabell 5), likviditet, disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter (Tabell 8) og netto lånegjeld i pro-

sent av brutto driftsinntekter (Tabell 9). Kommunane er så rangert frå 1 til 6, kor 6 er best og 1 er dårlegast.

Utifrå Kommunebarometeret har Forsand og Suldal best økonomi, medan Strand skårar heilt i botn av skalaen. Finnøy kjem overraskande bra ut på barometeret, medan Strand, meir som forventa, hamnar på botn i forhold til dei kommunane som er med i denne samanlikninga. Sjølv om Hjelmeland også blir rekna som ein kraftkommune, med høge frie inntekter, har ikkje kommunen noko spesielt god økonomi, med lågt netto driftsresultat, lite pengar på disposisjonsfond og høg lånegjeld.

Vi ser vidare at årsaka til at Finnøy hamnar midt på treet i 2009, trass i noko lågt netto driftsresultat og svært lite reserver, skuldast at kommunen har svært låg lånegjeld i forhold til inntektene. Vi minner om at denne rangeringa berre gjeld 2009, og Finnøy har svært låge driftsresultat i 2007 og 2008.

Tabell 10 Rangering innan økonomi kommunebarometeret 2009. Kjelde: Kommunal Rapport.

	Netto driftsresultat	Likviditet	Disposisjonsfond	Netto lånegjeld	Totalt
Forsand	6	6	6	5	6
Suldal	5	6	6	6	6
Sauda	4	5	6	4	5
Finnøy	3	4	3	6	5
Vindafjord	6	3	3	5	5
Etne	5	2	5	5	4
Hjelmeland	3	3	2	4	3
Strand	2	3	4	3	2

5.2 Effektar på overføringane frå inntektssystemet

Kommunane sitt inntektssystem, som brukast til å berekne rammetilskotet, har som formål å sikre fordeling av inntektene mellom kommunane slik at dei kan yte mest mogeleg likeverdige tenester til innbyggjarane. Dette blir gjort ved å korrigere for ulikskapar mellom kommunane i inntektsnivået (skatteinntektene) og i utgiftsbehovet.

Slik inntektssystemet er utforma, vil ikkje rammetilskotet for ein ny samanslått kommune vere lik summen av rammeoverføringane for dei ”gamle” kommunane. Korleis rammetilskotet - og dermed dei frie inntektene - blir påverka ved ei kommunesamanslåing, vil vere ulikt, avhengig av kva kommunar som slår seg saman.

For å stimulere til frivillige kommunesamanslåingar, er det innført eit inndelingstilskot som ein del av inntektssystemet. Denne ordninga skal sikre at kommunar ikkje får reduserte rammeoverføringar som følgje av ei samanslåing. Inndelingstilskotet kompenserer for bortfall av basistilskot (basistillegget) og ein eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskot.

Inndelingstilskotet varer over ein 15-årsperiode, der det etter dei ti fyrste åra skjer ei gradvis nedtrapping. Etter 15 år er så rammetilskotet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Det er viktig å vere merksam på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvensar derfor er høgst uvisse. Berekningane er gjort på bakgrunn av dagens inntektssystem.⁷

Ved ei samanslåing vil utgiftsutjammingsdelen i kommunane sitt inntektssystem bli påverka av følgjande fem kriterium i dagens kostnadsnøkkel⁸:

- Reiseavstand innan sone
- Reiseavstand til nærmaste nabokrins
- Urbanitetskriteriet
- Opphopingsindeksen
- Basistillegg

Bortfall av basistillegg blir kompensert fullt ut over inndelingstilskotet. Dei fire andre kriteria som er lista opp, slår direkte ut på rammetilskotet til den samanslåtte kommunen - og blir ikkje omfatta av nokre overgangsordningar.

Grunnlagsdata knytt til busetjingskriteria ”sone” og ”nabo” er utrekna av Statistisk sentralbyrå. Ny verdi på urbanitetskriteriet vil vere kurant å berekne sidan dette kriteriet er definert som innbyggjartal opphøgt i 1,2. Opphopingsindeksen består

⁷ Ved handsaminga av kommuneproposisjonen for 2011 gav eit fleirtal i kommunal- og forvaltningskomitéen mandat til Regjeringa om å vurdere ei forlenging av perioden for inndelingstilskotet til 15+5 i staden for 10+5 år. Det framgår m.a. av innstillinga til komitéen at ”Flertallet ønsker derfor å komme tilbake til denne problemstillingen senere i perioden.”

⁸ I tillegg blir tillegg/trekk for elevar i statlege/private skular påverka

av kriteria skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggjartal per 1. januar 2010.⁹

Inntektsutjamninga vil bli påverka av ei kommunesamanslåing dersom dei involverte kommunane har lege i ulike ”skatteinntektsklasser”, dvs. hatt forskjellig kompensasjonsgrad. Sidan innføringa av ein meir symmetrisk inntektsutjamning i 2005, har det vore to slike ”skatteinntektsklasser”; skatteinntekt per innbyggjar som utgjer meir eller mindre enn 90 % av landsgjennomsnittleg nivå. Modellen for inntektsutjamning har igjen blitt justert noko med verknad f.o.m. 2009, men framleis gjeld ei grense på 90 %. Av dei åtte aktuelle kommunane er det berre Finnøy som ligg under dette nivået.

Ei eventuell samanslåing som involverer Finnøy vil derfor påverke inntektsutjamninga over rammetilskotet.

Regionaltilskota i inntektssystemet som blir fordelte som ein gitt sum til den ein-skilde kommunen, blir kompensert over inndelingstilskotet. I 2011 kvalifiserer Sauda og Etne til Distriktstilskot Sør-Noreg, medan Finnøy får småkommunetilskot.¹⁰ Alle desse tilskota vil med andre ord bli påverka av ein eventuell samanslåing.

Utrekningane er gjorde på følgjande samanslåingsalternativ:

- 1) ”Ryfylke kommune” samansett av Forsand, Strand, Hjelmeland, Suldal, Sauda og Finnøy.
- 2) ”Ytre-Ryfylke kommune” samansett av Forsand, Strand og Hjelmeland.
- 3) ”Indre-Ryfylke kommune” samansett av Suldal, Sauda, Vindafjord og Etne.

⁹ Indeksen blir berekna ved å multiplisere grunnlagstala frå dei tre kriteria og dela på innbyggjartal multiplisert med innbyggjartal.

¹⁰ Frå 1. januar 2006 blei Vindafjord og Ølen slegne saman til ein kommune. Vindafjord fekk dermed utløyst inndelingstilskot f.o.m. 2006. Vi tek det i praksis som gitt at noverande inndelingstilskot også vil omfattast av nytt inndelingstilskot.

5.2.1 ”Ryfylke kommune”

Tabell 11 syner kortsiktige og langsiktige effektar ved ei eventuell samanslåing av Forsand, Strand, Hjelmeland, Suldal, Sauda og Finnøy, medan Figur 39 syner på kva måte rammetilskotet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren syner, vil ”Ryfylke” få auka rammetilskotet sitt med 7,3 mill. kr kvart år dei 10 fyrste åra etter ei samanslåing. Dette utgjer + 0,4 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.¹¹

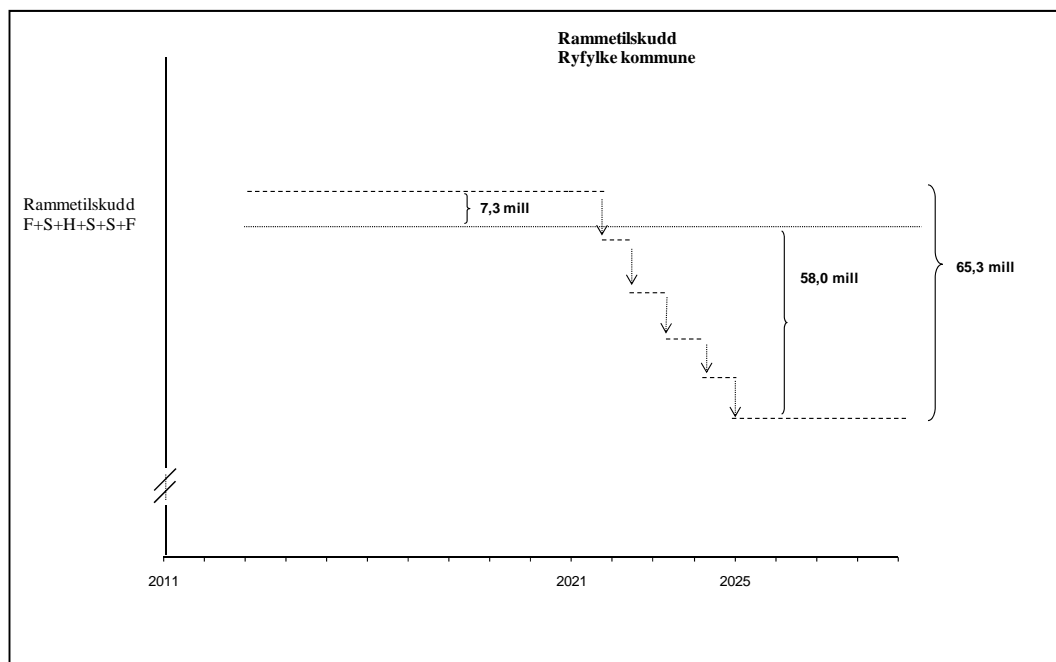
Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vere nede på eit lang-siktig tilskotsnivå som ligg 58,0 mill. kr per år lågare enn det ein mottok som enkeltkommunar. Dette utgjer ein reduksjon på 2,9 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2011-2020 vil den nye kommunen ha motteke 73,2 mill. kr meir enn summen av dei ”gamle” kommunane.¹²

Tabell 11 Frie inntekter per år i mill 2011-kr. ”Ryfylke kommune”.

	<i>”Ryfylke kommune”</i>
<i>Sum frie inntekter per år før samanslåing (A)</i>	1 248
<i>Frie inntekter per år i 10 år etter samanslåing (B)</i>	1 255
<i>Frie inntekter per år frå og med år 15 etter samanslåing (C)</i>	1 190
Årlig effekt av samanslåing de fyrste 10 åra (B-A)	+7,3
Årlig effekt av samanslåing frå og med år 15 (C-A)	-58,0

¹¹ KOSTRA 2009

¹² Utrekna som 10 år à 7,318 mill. kr. Inndelingstilskotet blir deretter trappa ned med 13,071 mill. kr per år i ein femårsperiode.



Figur 39 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. ”Ryfylke kommune”

Korleis endringa i rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa er vist i tabellen under. ”Ryfylke kommune” vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteria sone (3,739 mill.), opphopingsindeks (0,107 mill.) og urbanitet (3,875 mill.) på 7,721 mill. kr. Kriteriet nabo (-0,023 mill.), netto verknad av elevar i statlege/private skular (-0,232 mill.) og netto inntektsutjamning (-0,147 mill.) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Inndelingstilskotet er på 65,354 mill. kr (beståande av fem basistilskot, eit distriktstilskot Sør-Noreg og eit småkommunetilskot).

Tabell 12 Endring i ulike tilskotselement 2011-kr. ”Ryfylke kommune” .

Tilskotselement	Endring i 1000 kr
Inndelingstilskot	65 354
Urbanitetskriterium	3 875
Sone	3 739
Opphopingsindeks	107
Nabo	-23
Netto inntektsutjamning	-147
Netto verknad statl/priv. skular	-232
Småkommunetilskot	-4 839
Distriktstilskot Sør-Noreg	-7 135
Basistillegg	-53 380
Sum	7 319

5.2.2 ”Ytre-Ryfylke kommune”

Eit anna samanslåingsalternativ er ”Ytre-Ryfylke kommune”, som er samansett av Forsand, Strand og Hjelmeland. Tabell 13 og Figur 40 syner kortsiktige og lang-siktige effektar ved ei eventuell samanslåing av desse tre kommunane. Som tabellen og figuren syner, vil ”Ytre-Ryfylke” få auka rammetilskotet sitt med 2,9 mill. kr kvart år dei 10 fyrste åra etter ei samanslåing. Dette utgjer 0,3 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.¹³

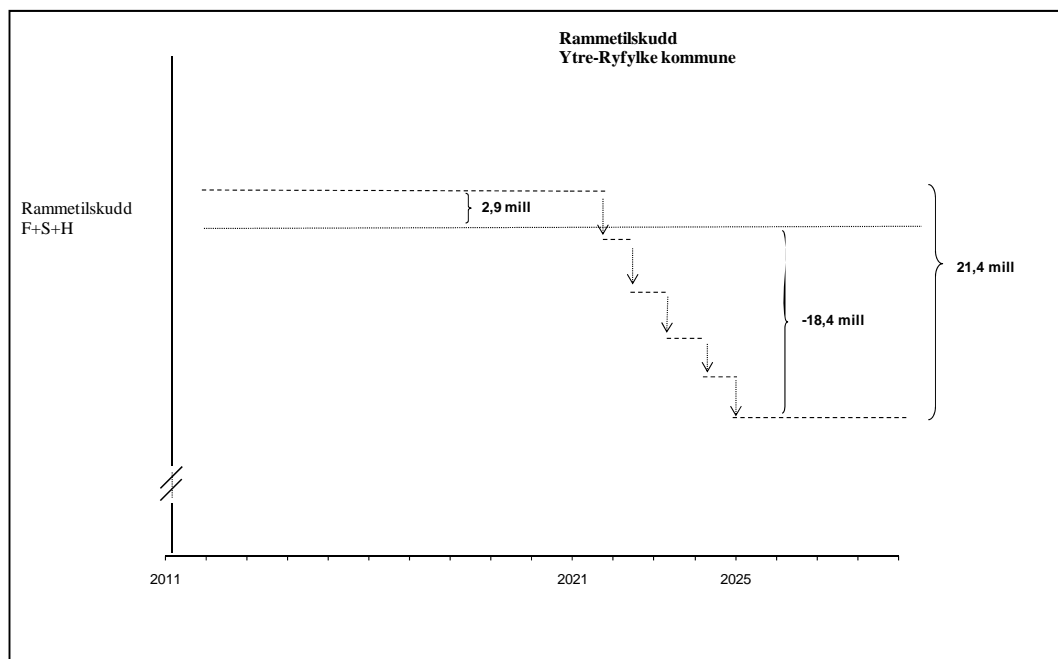
Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vere nede på eit lang-siktig tilskotsnivå som ligg 18,4 mill. kr pr år under det ein mottok som enkelt-kommunar. Dette utgjer ein reduksjon på 1,8 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2011-2020 ville den nye kommunen ha motteke 29,1 mill. kr meir enn summen av dei ”gamle” kommunane.¹⁴

Tabell 13 Frie inntekter per år i mill 2011-kr. ”Ytre-Ryfylke kommune”.

	<i>”Ytre-Ryfylke kommune”</i>
<i>Sum frie inntekter per år før samanslåing (A)</i>	681
<i>Frie inntekter per år i 10 år etter samanslåing (B)</i>	684
<i>Frie inntekter per år frå og med år 15 etter samanslåing (C)</i>	663
Årlig effekt av samanslåing dei fyrste 10 åra (B-A)	+2,9
Årlig effekt av samanslåing frå og med år 15 (C-A)	-18,4

¹³ KOSTRA 2009

¹⁴ Utrekna som 10 år à 2,906 mill. kr. Inndelingstilskotet blir deretter trappa ned med 4,270 mill. kr per år i ein femårsperiode.



Figur 40 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. "Ytre-Ryfylke kommune".

Korleis endringa i rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa, er vist i tabellen under. "Ytre-Ryfylke kommune" vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteria sone og urbanitet på til saman 3,091 mill. kr. Kriteria nabo (-0,087 mill.), opphopingsindeks (-0,003 mill.) og netto verknad av elevar i statlege/private skular (-0,094 mill.) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Inndelingstilskotet er på 21,352 mill. kr (beståande av to basistilskot).

Tabell 14 Endring i ulike tilskotsselement 2011-kr. "Ytre-Ryfylke kommune" .

Tilskotsselement	Endring i 1000 kr
Inndelingstilskot	21 352
Sone	2 137
Urbanitetskriterium	954
Opphopingsindeks	-3
Nabo	-87
Netto verknad statl/priv. skular	-94
Basistillegg	-21 353
Sum	2 906

5.2.3 ”Indre Ryfylke kommune”

Det tredje samanslåingsalternativet omfattar Suldal, Sauda, Vindafjord og Etne, her kalla ”Indre Ryfylke kommune”. Under har me vist kortsiktige og langsiktige effektar ved ei slik samanslåing.

Som Tabell 15 og Figur 41 syner, vil ”Indre-Ryfylke” i utgangspunktet få auka rammetilskotet sitt med 14,5 mill. kr kvart år dei ti fyrste åra etter ei samanslåing. Dette utgjør 1,0 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.¹⁵

Vindafjord mottok i dag eit inndelingstilskot på 8,2 mill. kr frå samanslåinga med Ølen i 2006. I utrekningane har vi lagt til grunn at dette inndelingstilskotet blir kompensert over eit nytt inndelingstilskot, og samstundes at det ”gamle”, opphavlege tilskotet vert trappa ned i perioden 2016-2020.¹⁶ Det kan likevel tenkast at det eksisterande inndelingstilskotet til Vindafjord vil leve skjerma for avkorting lengre enn til 2016 viss kommunen i mellomtida igjen vert omfatta av ei kommunesamanslåing.

Tabell 15 Frie inntekter per år i mill 2011-kr. ”Indre-Ryfylke kommune”.

	<i>”Indre-Ryfylke kommune”</i>
<i>Sum frie inntekter per år før samanslåing (A)</i>	984
<i>Frie inntekter per år i 10 år etter samanslåing (B)</i>	998
<i>Frie inntekter per år frå og med år 15 etter samanslåing (C)</i>	947
Årlig effekt av samanslåing dei fyrste 10 åra (B-A)	+14,5
Årlig effekt av samanslåing frå og med år 15 (C-A)	-37,9

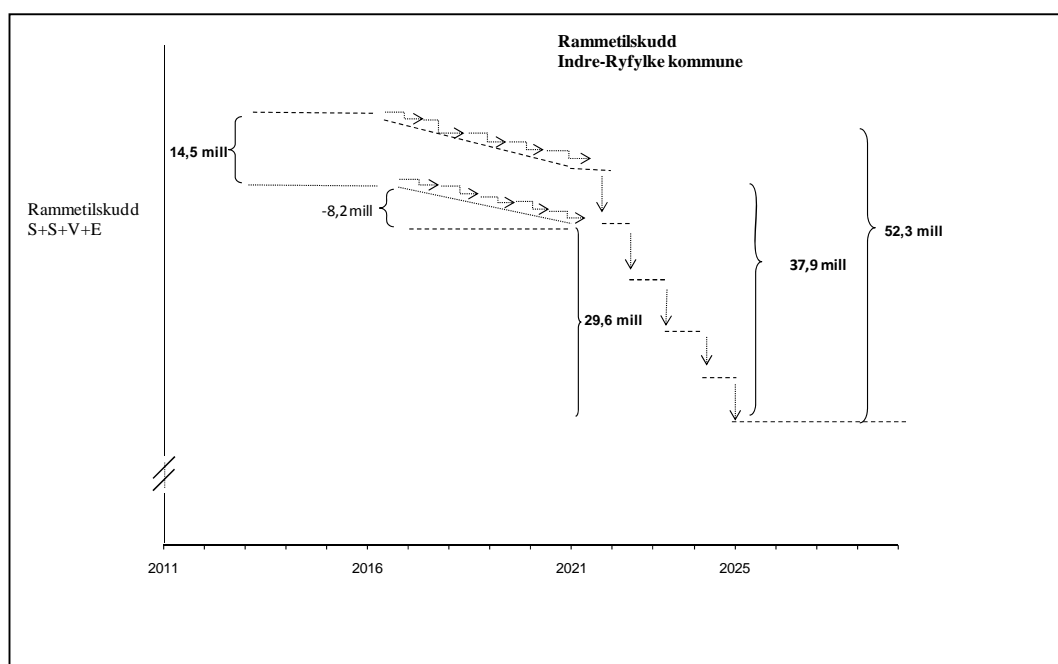
¹⁵ KOSTRA 2009

¹⁶ Det samla inndelingstilskotet til Indre Ryfylke er berekna til 52,306 mill. kr. Eksisterande inndelingstilskot for Vindafjord er 8,280 mill. kr for 2011. Det er lagt til grunn at dette vert redusert med 1,656 mill. kr pr år i perioden 2016-20. Gjenverande del (44,026 mill. kr) av det nye utrekna inndelingstilskotet har me så lagt til grunn vert redusert med 8,805 mill. i perioden 2021-25.

Når inndelingstilskotet er ferdig nedtrappa, vil kommunen vere nede på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 37,9 mill. kr pr år under det ein mottok som enkeltkommunar.¹⁷ Dette utgjer -2,5 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2011-2020 vil den nye kommunen ha motteke 144,5 mill. kr meir enn dei sjølvstendige kommunane ville fått i sum.

Korleis endringa i rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa er vist i tabellen under.



Figur 41 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. "Indre-Ryfylke kommune".

Korleis endringa i rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa, er vist i tabellen under. "Indre-Ryfylke kommune" vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteria sone (11,404 mill.), nabo (0,418 mill.), opphopingsindeks (0,170 mill.) og urbanitet (2,549 mill.) på til saman 14,541 mill. kr. Netto verknad av elevar i statlege/private skular (0,089 mill.) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Inndelingstilskotet er på 52,306 mill. kr (samansett av tre basistilskot, to distriktstilskot Sør-Noreg og eit eksisterande inndelingstilskot).

¹⁷ 29,575 mill. kr pr år under det ein mottok som enkeltkommunar etter at tidlegare inndelingstilskot for Vindafjord kommune er ferdig trappa ned i 2020.

Tabell 16 Endring i ulike tilskotselement 2011-kr. ”Indre-Ryfylke kommune” .

Tilskotselement	Endring i 1000 kr
Inndelingstilskot	52 306
Sone	11 404
Urbanitetskriterium	2 549
Nabo	418
Opphopingsindeks	170
Netto verknad statl/priv. skular	-89
Inndelingstilskot (frå 2006)	-8 280
Distriktstilskot Sør-Noreg	-11 998
Basistillegg	-32 028
Sum	14 452

5.2.4 Oppsummerande vurdering

Eit sentralt spørsmål ved kommunesamanslåing er korleis rammeoverføringane vil verte påverka av dei aktuelle kommunesamanslåingsalternativa. Vi har forklart nærare korleis dei tre sentrale faktorane i inntektssystemet vert påverka av kommunesamanslåing:

- Inntektsutjamning
- Utgiftsutjamning
- Inndelingstilskot

Det er berre ved ein eventuell samanslåing som involverer Finnøy som vil påverke inntektsutjamninga, dvs. for ”Ryfylke-kommune”.

Inndelingstilskotet kompenserer for bortfall av basistillegg og regionaltilskot over ein periode på 15 år, med gradvis nedtrapping etter ti år. Tabell 17 oppsummerar desse verknadene.

Tabell 17 Oversikt over endring i ulike tilskotselement 2011-kr for dei ulike samanslåingsalternativa. Tal i tusen.

Tilskotselement	Ryfylke	Ytre-Ryfylke	Indre-Ryfylke
Inntektsutjamning	-147	0	0
Basistillegg	-53 380	-21 353	-32 028
Distriktstilskot Sør-Noreg	-7 135	0	-11 998
Nabo	-23	-87	418

Netto verknad statl/priv. skular	-232	-94	-89
Opphopingsindeks	107	-3	170
Småkommunetilskot	-4 839	0	0
Sone	3 739	2 137	11 404
Urbanitetskriterium	3 875	954	2 549
Utgiftsutjamning	-57 888	-18 446	-29 574
Inndelingstilskot	65 354	21 352	52 306
Inndelingstilskot (frå 2006)	0	0	-8 280
Inndelingstilskot	65 354	21 352	44 026
Sum endring alle tilskotselement	7 319	2 906	14 452

”Ryfylke-kommunen” vil få auka rammetilskotet sitt med 7,3 mill. kr kvart år dei fyrste ti åra etter ei samanslåing, eller + 0,4 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter. ”Ytre-Ryfylke” vil få auka rammetilskotet sitt med 2,9 mill. kr kvart år, eller 0,3 prosent medan ”Indre-Ryfylke” vil få en auke dei 10 fyrste åra på 14,5 mill. kr per år (+ 1,0 prosent).

Den langsiktige effekten etter 15 år vil for ”Ryfylke-kommunen” vere eit tilskotsnivå som ligg 58,0 mill. kr pr år under det ein mottak som enkeltkommunar (-2,9 prosent). For ”Ytre-Ryfylke” og ”Indre-Ryfylke” vil tilsvarande langsiktig effekt vere høvesvis -18,4 mill. kr per år (-1,8 prosent) og -37,9 mill. kr per år (-2,5 prosent).

For at kommunesamanslåing skal vere økonomisk lønsamt, må kommunane innan 15 år ha realisert eit innsparingspotensial tilsvarande reduksjon i rammetilskot. Vi vil i avsnitt 5.5 sjå nærare på innsparingspotensialet til dei ulike samanslåingsalternativa.

5.3 Andre statstilskot og øyremerkte tilskot

I tillegg til frie inntekter mottok kommunane ei rekkje statlege tilskot, inkl. kompensasjonsordningar utanom rammeoverføringane (inntektssystemet). Det vil f.eks. gjelde:

- Integreringstilskot

- Tilskot ressurskrevjande tenester
- Kompensasjonstilskot (rente- og avdragsrefusjon) for investeringar knytte til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse
- Rentekompensasjon skuleanlegg¹⁸, skulebygg og symjeanlegg¹⁹ og kyrkjebygg
- Kompensasjon renter og avdrag for investeringar frå gjennomføringa av reform '97
- Momskompensasjon

Psykiatrimidlane blei innlemma i rammetilskotet f.o.m. 2009 og blir no fordelt etter den generelle kostnadsnøkkelen. Generelt kan ein leggje til grunn at dei nemnde tilskota og overføringspostane vil vere samanslåingsnøytrale.

5.4 Inntekter frå konsesjonskraft

Kraftverkseigar skal avstå inntil 10 prosent av kraftgrunnlaget som konsesjonskraft til kommunane og fylkeskommunane der kraftanlegga ligg. Kommunane sin rett til konsesjonskraft er derimot avgrensa til kommunane sitt behov for alminneleg elektrisitetsforsyning. I kommunar med lågt innbyggjartal – men med store utbyggingar – inneber dette at fylkeskommunen blir tildelt den overskytande mengda. Ei kommunesamanslåing mellom små kraftkommunar og kommunar med eit større innbyggjartal, inneber eit større behov for alminneleg el-forsyning. Ein større del av konsesjonskrafta vil såleis gå til den nye kommunen, medan fylket si mengde blir tilsvarende redusert. På denne måten kan ein seia at regelverket og regimet knytt til fordeling og uttak av konsesjonskraft, ikkje er samanslåingsnøytralt. Dette har vi fått stadfesta både frå LVK-sekretariatet og Olje- og energidepartementet. Ei kommunesamanslåing utløyser derfor i utgangspunktet ei større konsesjonskraftmengde og dermed inntekter til det lokale nivået. Inntektene til det fylkeskommunale nivået vert tilsvarende redusert.

¹⁸ Fra ordningen innfasa i perioden 2002-08

¹⁹ Fra den nye ordningen som vart fasa inn f.o.m. 2009

I tabellen nedanfor er det vist tal for konsesjonskraftmengde, alminneleg forbruk og overskytande konsesjonskraftmengde.²⁰ Alle tala er i GWh. Ingen av dei store kraftkommunane i Ryfylke klarer i dag å utnytta den konsesjonskrafta dei har krav på i eigen kommune.²¹ Finnøy har inga konsesjonskraftmengde, medan Strand berre har ei marginal.

Tabell 16. ”Ryfylke kommune” – konsesjonskraftmengder, alminneleg forbruk og overskytande konsesjonskraftmengder. 2010. Kjelde: NVE, Sauda kommune og netteigarane Lyse Energi, Forsand Elverk KF og Suldal Elverk KF.

Kommune	Konsesjonskraftmengde	Alm. forbruk	Overskytande konsesjonskraft
Forsand	111	38	73
Strand	5	260	-
Hjelmeland	186	63	123
Suldal	317	102	215
Sauda	87	80*	7
Finnøy	0	46	-
Sum ”Ryfylke” kommune	706	589	117

*): Ekskl. forbigåande uttak til anleggskraft.

Viss me legg til grunn ein nettoppris på 20 øre/kWh²² ved uttak/sal av konsesjonskraft, kan me såleis anslå framtidige inntekter frå konsesjonskraft til rundt 118 mill. kr (rekna som $589 \times 1.000.000 \times 0,2$). Ved uendra kommunestruktur vil summen av kommunane sine konsesjonskraftinntekter vera $[(38+5+63+102+80) \times 1.000.000] \times 0,2$ kr = 57 mill. kr.²³ Totalt snakkar me altså om meir enn ei fordobling av inntektene frå sal av konsesjonskraft dersom det skulle

²⁰ Tala for konsesjonskraftmengde er innhenta frå NVE. Tala for oppgjevne konsesjonskraftmengder gjeld for 2010, og skal samsvare med dei som vart formidla til kraftverkseigarane og kommunane i sending frå NVE før jul 2010. Slutføring av Sauda-utbygginga er venta å auke konsesjonskraftmengda for Sauda med rundt 50 GWh med effekt frå 2012.

²¹ Med eit unntak for Sauda, som dei siste åra har teke ut si konsesjonskraftmengde fullt ut pga. uttak til anleggskraft (ifylgje opplysningar frå rådmannen i kommunen). Dette uttaket til anleggskraft er av forbigåande karakter.

²² Ifylgje opplysningar frå Lyse Energi har denne prisen variert ein heil del det siste 10-året, frå rundt 5 til 30 øre. Marknadsforventningane per no indikerer ein nettoppris på rundt 23 øre for næraste framtid. Ifylgje kjelda kan eit prisintervall på 20-25 øre seiast å vera rimeleg sannsynleg for dei nærmaste åra.

²³ Lik summen av alminneleg forbruk i Forsand, Hjelmeland, Suldal og Sauda + den beskjedne konsesjonskraftmengda i Strand.

bli ei samanslåing av Ryfylke-kommunane. Auken er utrekna til totalt 61 mill. kroner på årsbasis.

Fylkeskommunen vil i så fall bli påført ein inntektsreduksjon på 61 mill. kroner. Fylkeskommunen kan derimot pårekne å få full utteljing for den auka konsesjonskraftmengda på 50 GWh knytt til Sauda-utbygginga, uavhengig av samanslåing til ein Ryfylke-kommune eller ikkje. Dette sidan alminneleg forbruk i Ryfylke-kommunane under eitt (og for Sauda isolert) er mindre enn konsesjonskraftmengda.

Tabellane nedanfor syner tala for dei to andre samanslåingsalternativa.

Tabell 17. "Ytre Ryfylke kommune" – konsesjonskraftmengder, alminneleg forbruk og overskytande konsesjonskraftmengder. 2010. Kjelde: NVE og netteigarane Lyse Energi og Forsand Elverk KF.

Kommune	Konsesjonskraftmengde	Alm. forbruk	Overskytande konsesjonskraft
Forsand	111	38	73
Strand	5	260	-
Hjelmeland	186	63	123
Sum Ytre Ryfylke kommune	302	361	0

Tabell 18. "Indre Ryfylke kommune" – konsesjonskraftmengder, alminneleg forbruk og overskytande konsesjonskraftmengder. 2010. Kjelde: NVE, Sauda kommune og netteigarane Suldal Elverk KF, Haugaland Kraft og Etne E-lag.

Kommune	Konsesjonskraftmengde	Alm. forbruk	Overskytande konsesjonskraft
Suldal	317	102	215
Sauda	87	80*	7
Vindafjord	0	154	-
Etne	20	58	-
Sum Indre Ryfylke kommune	424	394	30

*): Ekskl. forbigåande uttak til anleggskraft.

For nye Ytre Ryfylke kommune vil alminneleg forbruk overstige konsesjonskraftmengda, slik at framtidige inntekter vil baserast på total konsesjonskraftmengde. Fylkeskommunen vil då ikkje bli tildelt noko frå ytre Ryfylke. Basert på ein nettopris på 20 øre/kWh ved uttak/sal av konsesjonskraft, kan me her rekne ut framtidige inntekter frå konsesjonskraft til 61 mill. kroner (rekna som $302 \times 1.000.000 \times 0,2$) for den samanslåtte kommunen. Ved uendra kommunestruktur kan summen av

kommunane sine konsesjonskraftinntekter reknast til $[(38+5+63)\times 1.000.000]\times 0,2$ kr = 21 mill. kr. Ved dette samanslåingsalternativet er det såleis snakk om inntektsauke på 40 mill. kroner, eller nær ei tredobling av inntektene frå sal av konsesjonskraft.

For Indre Ryfylke kan me anslå framtidige inntekter frå uttak/sal av konsesjonskraft til rundt 79 mill. kroner (rekna som $394\times 1.000.000\times 0,2$). Ved uendra kommunestruktur vil summen av kommunane sine konsesjonskraftinntekter vera $[(102+80+20)\times 1.000.000]\times 0,2$ kr = 40 mill. kroner. Inntektsauken ved dette samanslåingsalternativet er derfor anslått til 39 mill. kr på årsbasis, dvs. ei fordobling. Fylkeskommunen kan òg her pårekne å få full utteljing for den auka konsesjonskraftmengda på 50 GWh knytt til Sauda-utbygginga, uavhengig av samanslåing eller ikkje.

Prisføresetnaden vår om 20 øre/kWh kan naturlegvis diskuterast. Vi meiner den skal vera rimeleg forsiktig anslått, sjølv om den kan oppfattast å vera uttrykt i 2011-kroner. Berre framtida vil vise kor godt eller dårleg føresetnaden vil harmonera med faktisk utvikling. I tabellen nedanfor har vi vist ei samanstilling av utslaga med bruk av høvesvis 20 og 25 øre som prisføresetnad.

Tabell 19. Samanstilling av inntektseffektar med prisføresetnad på 20 versus 25 øre. Mill. kr.

Alternativ	20 øre	25 øre	Inntektsauke ved 25 framfor 20 øre
Ryfylke	61	76	15
Ytre Ryfylke	40	50	10
Indre Ryfylke	39	49	10

Gjeldande avtale om Ryfylkefondet går ut 31.12.12. Avtala regulerer at Suldal, Hjelmeland og Forsand kvar skal skyte inn 15 prosent av eiga konsesjonskraft inn til fondet, og at fylkeskommunen skal bidra med 10% av den konsesjonskrafta dei tek ut frå dei same kraftverka. Dei siste åra har dette tilsvare ca. 10 mill. kr samla til Ryfylkefondet.²⁴ Det vil neppe vera enkelt for fylkeskommunen fyrst å måtta innsjå at kommunane (storkommunen) reiser av garde med brorparten av konsesjonskrafta som ei direkte følgje av ei eventuell samanslåing – og så i tillegg sende

²⁴ I inneverande avtaleperiode fastsett til 55 GWh, fordelt med 32 GWh på fylkeskommunen og 23 GWh frå dei tre kommunane i sum. Kjelde: Ryfylke IKS.

ein del av det resterande inn i Ryfylkefondet. Avtala må i alle tilfelle reforhandlast – samanslåing eller ikkje.

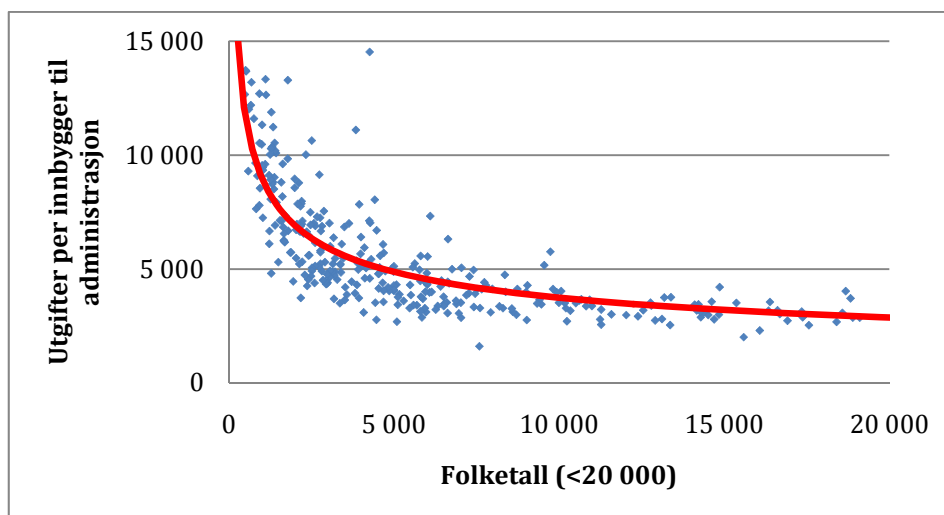
Oppsummert: I alle samanslåingsalternativa vil dei årlege inntektene frå konsesjonskraft auke monaleg. Ved ein Ryfylke-kommune vil dei årlege inntektene frå konsesjonskraft auke med 61 mill. kroner (basert på 20 øre som prisetnad). Ved to Ryfylke-kommunar vil dei årlege inntektene auke med 79 mill. kroner, fordelt med 40 mill. kroner for ”Ytre-Ryfylke kommune” og 39 mill. kroner for ”Indre Ryfylke kommune”. Me meiner at me ikkje har lagt til grunn ein for høg nettoppris på konsesjonskraft i desse utrekningane. Hadde me nytta t.d. 25 øre framfor 20 øre som nettoppris, ville alle utslaga blitt 25 % større.

Det er elles verdt å merkja seg at auka inntekter frå konsesjonskraft ikkje vert avrekna mot nokre ordningar innanfor inntektssystemet (rammeoverføringane utanom skjønnsmidlar). Men tildelinga av skjønnsmidlar frå fylkesmannen kan derimot tenkast å bli redusert i lys av ei eventuell kommunesamanslåing som har medført til dels vesentleg betre inntektsføresetnader.

I reknestykka er det ikkje teke omsyn til effekten av at avtala om Ryfylkefondet sannsynligvis vert endra som følgje av ei samanslåing. Men viss det t.d. skulle bli ein samanslått Ryfylke-kommune, kan ein òg spørje seg om det då er noko behov for eit særskilt Ryfylke-fond slik det er organisert i dag. Forsand, Hjelmeland og Suldal bidreg i dag med konsesjonskraft-midlar inn mot fondet. Ved ei eventuell avvikling vil midlar som i dag er øyremarka fondet, trass alt frigjerast.

5.5 Innsparingspotensial innan administrasjon

Innsparingspotensialet ved samanslåing av kommunar ligg i utnytting av stordriftsføremoner innan det enkelte tenestoområde, men kanskje spesielt innan administrasjon. Figuren under syner samanhengen mellom administrasjonsutgifter pr. innbyggjar og kommunestorleik for heile landet. Dei minste kommunane har dei høgaste utgiftene per innbyggjar, noko som syner at det er eit klart innsparingspotensial i forhold til å slå saman små kommunar.



Figur 42 Utgifter per innbyggjar til administrasjon. Kjelde: Kostra 2009.

Vi har ikkje gjort nokon detaljert vurdering av innsparingsmoglegheitene innan administrasjon, noko som ville kravd at vi konkret gjekk inn i den einsskilte kommunen og vurderte kvar enkelt stilling og måten kommunane er organisert på. Vi har derfor heller freista å finne fram til moglege innsparingspotensial ved å analysere Kostra-data frå 2009. Dette vil vere ein metode som gir eit bilete av eit mogleg innsparingspotensial. Vår definisjon av ”administrasjonsutgifter” i denne analysen er netto driftsutgifter på følgjande Kostra-funksjonar:

- 100 – Politisk styring og kontrollorgan
- 120 – Administrasjon
- 130 – Administrasjonslokale
- 180 – Diverse fellesutgifter²⁵

5.5.1 ”Ryfylke kommune”

Tabell 18 syner administrasjonsutgiftene i dag og moglege innsparingspotensial for ”Ryfylke-kommune” (Forsand, Strand, Hjelmeland, Suldal, Sauda og Finnøy).

Strand er den kommunen som blir administrert billegast av dei seks. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarande nivå på administra-

²⁵ Frå den typiske KOSTRA-definisjonen av administrasjon har vi valt å fjerne funksjonane 121 forvaltningsutgifter i eigedomsforvaltninga, 170 og 171 premieavvik og 190 interne serviceeiningar.

sjonsutgiftene som Strand, vil gevinsten kunne bli om lag 79 mill. kroner årleg, samanlikna med summen for dagens seks kommunar. Innsparingspotensialet i forhold til Sauda, som blir administrert nest billigast av dei seks, utgjer meir enn 24 mill. kroner.

Tabell 18 Administrasjonsutgifter. Kjelde: KOSTRA 2009

	Innbyggjarar (1.1.2010)	Netto driftsutgifter pr innbyggjar 2009	Netto driftsutgifter i 1000 2009-kr
Forsand	1 149	15 607	17 932
Strand	11 206	3 705	41 515
Hjelmeland	2 744	10 332	28 352
Suldal	3 849	11 109	42 352
Sauda	4 695	5 766	27 759
Finnøy	2 824	6 885	19 443
Sum	26 467	6 690	177 073
Gevinst ved nivå som Strand			79 020
Gevinst ved nivå som Sauda			24 461

I tillegg vil kommunen kunne hente ut innsparingspotensiale ved å harmoinsere tenestetilbodet. Dette er omtala nærare i avsnitt 5.6.

5.5.2 "Ytre-Ryfylke kommune"

Tabellen under syner administrasjonsutgiftene i dag og moglege innsparingspotensial for "Ytre-Ryfylke kommune" (Forsand, Strand og Hjelmeland).

Tabell 19 Administrasjon. Kjelde: KOSTRA 2009.

	Innbyggjarar (1.1.2010)	Netto driftsutgifter pr innbyggjar 2009	Netto driftsutgifter i 1000 2009-kr
Forsand	1 149	15 607	17 932
Strand	11 206	3 705	41 515
Hjelmeland	2 744	10 332	28 352
Sum	15 099	5 815	87 799
Gevinst ved nivå som Strand			31 862

Strand er også den kommunen som blir administrert billigast av desse tre. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarande nivå på administrasjonsutgiftene som Strand, vil gevinsten kunne bli nær 32 mill. kroner årleg samanlikna med summen for dagens tre kommunar.

I tillegg vil kommunen kunne hente ut innsparingspotensiale ved å koordinere tenestetilbodet. Dette er omtalt nærare i avsnitt 5.6.

5.5.3 "Indre-Ryfylke kommune"

Tabellen under syner administrasjonsutgiftene i dag og mogeleg innsparingspotensial for "Indre-Ryfylke kommune" (Suldal, Sauda, Vindafjord og Etne).

Vindafjord er den kommunen som blir administrert billigast av dei fire. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarande nivå på administrasjonsutgiftene som Vindafjord, vil gevinsten kunne bli nær 45 mill. kroner årleg samanlikna med summen for dagens fire kommunar.

Tabell 20 Administrasjon. Kjelde: KOSTRA 2009.

	Innbyggjarar (1.1.2010)	Netto driftsutgifter pr innbyggjar 2009	Netto driftsutgifter i 1000 2009-kr
Suldal	3 849	11 109	42 759
Sauda	4 695	5 766	27 072
Vindafjord	8 197	3 364	27 574
Etne	4 999	4 086	20 425
Sum	21 740	5 420	117 830
Gevinst ved nivå som Vindafjord			44 699

I tillegg vil kommunen kunne hente ut innsparingspotensiale ved å harmonisere tenestetilbodet. Dette er omtalt nærare i avsnittet under.

5.6 Innsparingspotensial innan tenesteområda

I tillegg til innsparing i administrasjon vil kommunen også kunne hente ut innsparingsgevinstar ved å harmonisere tenestetilbodet. Ein skal ikkje undervurdere innsparingsmoglegheitene innan tenesteområda, men erfaringar syner at det er vanskeleg å hente ut stordriftsføremoner for ein del fyrstelinjetenester der nærleiken til innbyggjarane og brukarane er viktig. I samanheng med dei fem siste frivillige kommunesamanslåingane som er gjennomførde, har skular, barnehagar og sjukeheim same lokalisering som tidlegare. Sjølv om desse innsparingspotensiala kan vere vanskelegare å hente ut, er det likevel noko ein bør sjå nærare på.

Merk her at innan administrasjon har vi definert innsparingspotensialet til ein nedjustering til den kommunen av dei samanslåtte kommunane som i dag har lågast utgifter. Ut frå vår vurdering vil dette kunne vere noko urealistisk for tenesteområda, vi har derfor sett på kva innsparingspotensial som kan hentast ut i dei nye kommunekonstellasjonane dersom dei hadde same driftsutgifter som gjennomsnittskommunen i landet på somme utvalde tenesteområde. Om ein klarer å hente ut innsparingspotensialet, er mellom anna avhengig av samlokalisering og om ein klarer å redusere mengda stillingar ved naturleg avgang.

I Tabell 22 til Tabell 26 har vi vist utgifter på ulike tenesteområde i dag (for dei tre alternativa) og moglege gevinst for den nye kommunen dersom utgiftene per innbyggjar legg seg på det som er dagens nivå for gjennomsnittskommunen.

Ryfylkekommunane har i dag generelt høge utgifter på dei fleste tenesteområde i forhold til gjennomsnittskommunen. Berre Strand har eit lågare utgiftsnivå enn gjennomsnittskommunen. Forsand peiker seg ut som den klart dyraste kommunen i netto driftsutgifter per innbyggjar, men også Hjelmeland, Suldal og Sauda har svært høge driftsutgifter per innbyggjar. Ryfylkekommunane har òg eit høgare berekna utgiftsbehov enn gjennomsnittskommunen. Vi har derfor korrigert for forskjellar i utgiftsbehov ved å konstruera ein ny utgiftsbehovsindeks for kvart alternativ. Tabell 21 syner indeks for berekna utgiftsbehov for Ryfylkekommunane.

Indeks for berekna utgiftsbehov viser kor tung eller lett ein kommune er å drive, samanlikna med gjennomsnittskommunen. Alternativet ”Ryfylke-kommune” får berekna ein indeks på 1,0659. Det vil seie at kommunen er 6,59 prosent dyrare å drive enn gjennomsnittskommunen.

Tabell 21 Indeks for berekna utgiftsbehov. Kjelde: Bereknings-teknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2010-2011) ”Grønt hefte 2011”

	Indeks berekna utgiftsbehov
Forsand	1,4596
Strand	1,0091
Hjelmeland	1,1919
Suldal	1,2238
Sauda	1,0775
Finnøy	1,1722
Vindafjord	1,0705
Etne	1,1305
Rogaland	0,9751
Heile landet	1,0000
”Ryfylke kommune”	1,0659
”Ytre-Ryfylke kommune”	1,0466
”Indre Ryfylke kommune”	1,0910

Tabell 22 Netto driftsutgifter i kr per innbyggjar på ulike tenesteområde ”Ryfylke kommune”. Kjelde: KOSTRA 2009.

	Forsand	Strand	Hjelmeland	Suldal	Sauda	Finnøy	Gj. snitt heile landet
Barnehagar (1-5 år)	65 962	15 524	47 053	33 354	31 619	26 152	17 554
Grunnskule (6-15 år)	131 873	80 713	127 378	124 757	97 416	111 400	84 597
Barnevern (0-17 år)	13 584	5 085	5 101	3 353	7 713	7 820	5 524
Sosialtenesta (20-66 år)	1 997	2 704	4 019	1 944	2 524	1 342	2 703
Pleie og omsorg (67 år +)	199 808	98 665	116 631	133 854	137 778	106 559	100 672
Brann/ulukkesvern	693	426	661	703	840	589	578
Fysisk planlegging	1 259	317	889	1 342	1 049	1 047	483
Samferdsel	2 663	411	1 302	1 628	1 205	411	676
Kyrkje	2 242	413	1 390	1 058	627	1 023	461
Kultur	6 192	1 090	2 366	4 005	2 466	1 008	1 604
Kommunehelse	4 855	2 119	2 879	2 400	2 091	2 849	1 710

Dersom netto driftsutgifter for desse tenesteområda i ”Ryfylke kommune” blir harmonisert ned til nivået for gjennomsnittskommunen, vil kommunen ha eit innsparingspotensial på 203 mill. kroner per år. Dersom vi korrigerer for forskjellar i utgiftsbehov blir innsparingspotensialet på 189,8 mill kroner per år. I kroner og øre er pleie og omsorg den største sektoren, tett følgd av grunnskule. Det er dermed

fyrst og fremst innanfor grunnskule og pleie- og omsorg det er store innsparingspotensial. Forsand er dyr i drift, men på skule og barnehagar er driftsutgiftene ekstra høge. Også Hjelmeland og Suldal har svært høge utgifter til grunnskule, medan Sauda har spesielt høge utgifter til pleie og omsorg.

Tabell 23 Innsparingspotensial i 1000 kr på nokre tenesteområde i forhold til gjennomsnittskommunen "Ryfylke kommune". Kjelde: KOSTRA 2009.

	Forsand	Strand	Hjelmeland	Suldal	Sauda	Finnøy	"Ryfylke kommune"	Korrigert for utgiftsbehov (1,0659)
Barnehagar (1-5 år)	3 824	-1 683	5 044	3 618	3 432	1 298	15 534	14 510
Grunnskule (6-15 år)	8 935	-6 421	16 770	20 683	7 461	10 801	58 229	54 392
Barnevern (0-17 år)	2 595	-1 303	-283	-1 947	2 178	1 540	2 781	2 597
Sosialtenesta (20-66 år)	-457	6	2 071	-1 670	-484	-2 240	-2 773	-2 590
Pleie og omsorg (67 år +)	14 970	-2 635	6 448	20 971	31 429	2 484	73 666	68 812
Brann/ulukkesvern	132	-1 698	229	481	1 231	32	407	380
Fysisk planlegging	892	-1 855	1 115	3 307	2 657	1 592	7 707	7 200
Samferdsel	2 283	-2 972	1 717	3 665	2 484	-749	6 428	6 005
Kyrkje	2 046	-536	2 549	2 299	780	1 587	8 725	8 150
Kultur	5 272	-5 757	2 091	9 242	4 049	-1 684	13 213	12 342
Kommunehelse	3 613	4 580	3 209	2 656	1 789	3 216	19 062	17 806
Sum							202 979	189 772

Innsparingspotensialet er også stort ved ein samanslåing til "Ytre-Ryfylke kommune". Totalt er innsparingspotensialet på 64,8 mill. kroner per år. Korrigert for forskjellar i utgiftsbehov er innsparingspotensialet på 61,7 mill kroner per år. Her er innsparingspotensialet fyrst og fremst knytt til grunnskule og pleie og omsorg. Det er sannsynleg at ein må gjere noko med sjølve strukturen på tenestene for å kunne utløyse desse føremonene.

Tabell 24 Innsparingspotensial i 1000 kr på nokre tenesteområde i forhold til gjennomsnittskommunen. "Ytre-Ryfylke kommune". Kilde: KOSTRA 2009.

	Forsand	Strand	Hjelmeland	"Ytre-Ryfylke kommune"	Korrigert for utgiftsbehov (1,0466)
Barnehagar (1-5 år)	3 824	-1 683	5 044	7 185	6 851
Grunnskule (6-15 år)	8 935	-6 421	16 770	19 284	18 386
Barnevern (0-17 år)	2 595	-1 303	-283	1 010	963
Sosialtenesta (20-66 år)	-457	6	2 071	1 621	1 545
Pleie og omsorg (67 år +)	14 970	-2 635	6 448	18 782	17 907
Brann/ulukkesvern	132	-1 698	229	-1 337	-1 275
Fysisk planlegging	892	-1 855	1 115	151	144
Samferdsel	2 283	-2 972	1 717	1 028	980
Kyrkje	2 046	-536	2 549	4 059	3 870
Kultur	5 272	-5 757	2 091	1 605	1 530
Kommunehelse	3 613	4 580	3 209	11 402	10 871
Sum				64 790	61 772

For "Indre-Ryfylke" kommune må me ta med Vindafjord og Etne i tillegg til dei kommunane me allereie har omtalt. Som Tabell 25 syner, er det Suldal som har dei høgaste netto driftsutgiftene per innbyggjar i dette samanslåingsalternativet. Både Vindafjord og Etne driv billeg i forhold til gjennomsnittskommunen. Spesielt Vindafjord har svært låge utgifter per innbyggjar. Dette skuldast først og fremst låge utgifter til pleie og omsorg og barnehagar.

Tabell 25 Netto driftsutgifter i kr per innbyggjar på ulike tenesteområde "Indre-Ryfylke kommune". Kjelde: KOSTRA 2009.

	Suldal	Sauda	Vindafjord	Etne	Gj.snitt heile landet
Barnehagar (1-5 år)	33 354	31 619	10 329	23 335	17 554
Grunnskule (6-15 år)	124 757	97 416	87 728	89 567	84 597
Barnevern (0-17 år)	3 353	7 713	5 321	2 192	5 524
Sosialtenesta (20-66 år)	1 944	2 524	1 263	2 239	2 703
Pleie og omsorg (67 år +)	133 854	137 778	83 623	84 859	100 672
Brann/ulukkesvern	703	840	590	767	578
Fysisk planlegging	1 342	1 049	691	896	483
Samferdsel	1 628	1 205	860	800	676
Kyrkje	1 058	627	592	625	461
Kultur	4 005	2 466	1 033	1 734	1 604
Kommunehelse	2 400	2 091	2 453	2 043	1 710

Totalt er innsparingspotensialet på 93,1 mill. kroner ved dette samanslåingsalternativet. Korrigert for forskjellar i utgiftsbehov er innsparingspotensialet på 84,6 mill kroner. Sjølv om Vindafjord og Etne har låge kostnader, er kostnadene såpass høge i Suldal og Sauda at innsparingspotensiale likevel blir såpass stort. Det er også her fyrst og fremst innan pleie og omsorg og grunnskule det er store innsparingspotensiale, sjølv om det også er innsparingspotensiale på andre område. Eksempelvis har Suldal nesten tre gonger så høge utgifter til fysisk planlegging enn gjennomsnittskommunen. Dette eksempelet illustrerer også at det kan vere mange forhold som påverkar netto driftsutgifter per innbyggjar, slik som geografisk utstrekning og topografi.

Tabell 26 Innsparingspotensial i 1000 kr på nokre tenesteområde i forhold til gjennomsnittskommunen. ”Indre-Ryfylke kommune”. Kjelde: KOSTRA 2009.

	Suldal	Sauda	Vindafjord	Etne	”Indre-Ryfylke kommune”	Korrigert for utgiftsbehov (1,0910)
Barnehagar (1-5 år)	3 618	3 432	-3 670	1 260	4 640	4 217
Grunnskule (6-15 år)	20 683	7 461	3 816	2 639	34 598	31 448
Barnevern (0-17 år)	-1 947	2 178	-419	-2 929	-3 117	-2 833
Sosialtenesta (20-66 år)	-1 670	-484	-6 739	-1 044	-9 936	-9 032
Pleie og omsorg (67 år +)	20 971	31 429	-20 953	-10 199	21 248	19 313
Brann/ulukkesvern	481	1 231	96	735	2 544	2 312
Fysisk planlegging	3 307	2 657	1 707	1 602	9 273	8 429
Samferdsel	3 665	2 484	1 505	482	8 136	7 395
Kyrkje	2 299	780	1 076	637	4 792	4 355
Kultur	9 242	4 049	-4 681	504	9 115	8 285
Kommunehelse	2 656	1 789	6 087	1 293	11 825	10 748
Sum					93 116	84 638

Vi må presisere at det må oppfattast som urealistisk å tru at det er mogleg eller ønskjeleg å hente ut heile innsparingspotensialet slik me har utrekna det i desse tilfella. I ”Ryfylke-kommune” alternativet vil totalt innsparingspotensial, inkl. administrasjon vere på om lag 280 mill. kr. Dette er nok neppe verken realistisk eller ønskjeleg å gjere så dramatiske kutt i tenesteproduksjonen. Utrekningane gir likevel eit bilete av område som det er mogeleg å sjå nærare på, uavhengig av ei samanslåing eller ikkje. Det finast sjølvsagt også andre alternativ med tanke på innsparingar, for eksempel knytt til innkjøpsamarbeid og interkommunale samarbeid. Desse alternativa er ikkje omtalt nærare her.

Erfaringane frå dei siste, frivillige kommunesamanslåingane er at det største innsparingspotensialet på kort sikt ligg innanfor administrasjon. Dette gjer seg også utslag i at delen av utgiftene til administrasjon har blitt redusert til føremon for ein auke av delen av utgiftene som går til tenesteproduksjon. I den samanhengen er også viktig å vere merksam på at det i alle desse samanslåingsprosessane blei gitt garantiar om at ingen av dei tilsette skulle miste jobben som følgje av kommunesamanslåingane. Slike garantiar har vore viktige for å skape tryggleik blant dei tilsette. Tilsette som har vore direkte påverka av kommunesamanslåinga har fått tilbod om nye jobbar, og overskot av tilsette har blitt handtert gjennom naturleg avgang. Når slike garantiar vert gjevne, tek det lengre tid å hente ut stordriftsfordelane. Inndelingstilskotet som kommunen mottok dei fyrste 15 åra etter samanslåinga, tek omsyn til at det tek tid å ta ut effektiviseringsgevinstar i ein ny kommune.

Overskot av tilsette treng heller ikkje å vere ei utfordring i samband med ei kommunesamanslåing. Kommunesamanslåinga mellom Bodø og Skjerstad er tvert i mot eit eksempel på det motsette. Her var Skjerstad kommune i ein situasjon der det var behov for oppseiingar og kutt i det kommunale tenestetilbodet som følgje av langvarig befolkningsnedgang og ein svært pressa kommuneøkonomi. Som følgje av kommunesamanslåinga slapp ein oppseiingar pga. behov for ny arbeidskraft i Bodø kommune sin organisasjon.

5.7 Sone for arbeidsgjevaravgift og distriktpolitiske verkeområde

Ei samanslåing vil også reise problemstillingar knytt til at kommunane ligg i ulike soner når det gjeld arbeidsgivaravgiftssats og distriktpolitisk verkeområde. Problemstillinga er sentral, sidan det handlar om relativt store summer. Det sannsynlege utfallet er at ein ny kommune i sum vil få den same kompensasjonen som kvar av kommunane fekk tidlegare.

Regional- og distriktpolitiske ordningar som differensiert arbeidsgivaravgift og bedriftsstønad, er definerte gjennom ulike verkeområde. Til grunn for inndelinga av det distriktpolitiske verkeområdet ligg det ei vurdering av kva delar av landet som har spesielle utfordringar i forhold til distrikts- og regionalpolitiske mål om busetjing og verdiskaping.

Tabell 27 Oversikt over sone for arbeidsgjevaravgift og distriktspolitisk verkemiddelområde for kommunane i Ryfylke.

	Sone for arb.-gjevaravg.	Sone for distr.politisk verkemiddelomr.	Særtilskot over inntektssystemet	
			Småkommunetilskot	Distriktstilskot Sør-Noreg
Forsand	I	2		
Strand	I	1		
Hjelmeland	II	3		
Suldal	II	3		
Sauda	Ia	4		x
Finnøy	Ia	3	x	
Forsand	I	2		
Strand	I	1		
Hjelmeland	II	3		
Suldal	II	3		
Sauda	Ia	4		x
Vindafjord	Ia	3		
Etne	Ia	3		x

Ordninga med differensiert arbeidsgjevaravgift tyder at landet er delt inn i ulike arbeidsgjevaravgiftssoner, der arbeidsgjevar betalar lågare satsar i distrikta enn i sentrale strøk. Ordninga er delt i sju arbeidsgjevaravgiftssoner der satsane varierer frå 14,1 pst. i sentrale strøk til 0 pst. i Finnmark og Nord-Troms. Soneinndelinga vil liggje fast ut 2013.

Det distriktspolitiske verkeområdet blir brukt for å avgrense kvar, og med kva intensitet, det kan utløysast verksemdstøtte/næringsstønad som er gitt i avgjerdene om regionalstønad innanfor EØS-regelverket om statsstønad, og som altså går ut over det som er tillate innanfor det generelle, landsdekkjande konkurransereguleringa (sone III og IV). I tillegg blir området brukt for å avgrense kvar det blir gjeve stønad til fysisk tilrettelegging, men ikkje direkte bedriftsstønad (sone II i tillegg til sone III og IV).

Frå og med 2009 blei det oppretta eit nytt distriktstilskot Sør-Noreg i det kommunale inntektssystemet. Tilskotet blir utløyst til kommunar i Sør-Noreg som ligg i sone IV eller sone III i det distriktspolitiske verkeområdet, som samstundes har ei gjennomsnittleg skatteinntekt dei siste tre år som er lågare enn 120 prosent av landsgjennomsnittet og som ikkje mottek Nord-Noreg og Namdalstilskot eller småkommunetilskot. Alle kommunar i sone IV får tilskot, medan kommunar in-

nanfor sone III får tilskot dersom samfunnsutviklinga er svak. Samfunnsutvikling blir målt med ein distriktsindeks, som gir eit uttrykk for utviklinga i tilgjenge, demografi, arbeidsmarknad og inntekter. Kommunar i sone III som har lågare indeks enn 36 får fullt tilskot, medan kommunar i sone III med indeks mellom 36 og 46, mottek reduserte graderte tilskot.

Ved ei samanslåing mellom kommunar vil den nye kommunen kunne få ein endra indeks, og ved samanslåing av kommunar med ulik sonetilhøyering vil også sona kunne bli endra. Desse endringane vil ha innverknad på storleiken på distriktstilskot Sør-Noreg. Det har ikkje vore gjennomført kommunesamanslåingar etter 2009, men Kommunal- og regionaldepartementet vil handsame distriktstilskot Sør-Noreg på same måte som småkommunetilskotet ved ei nær føreståande kommunesamanslåing mellom to kommunar i Sør-Noreg.²⁶ Det vil seie at kommunane gjennom inndelingstilskotet blir kompenserte for differansen mellom det tilskotet ein ny samanslått kommune får og tilskota dei to kommunane fekk kvar for seg.

Dersom kommunar med ulik sats for differensiert arbeidsgivaravgift slår seg saman, vil heile eller delar av den samanslåtta kommunen måtte få ny sats for arbeidsgivaravgifta. Dersom satsen blir høgare for delar av kommunen, vil dette føre til meirutgifter til arbeidsgivaravgift for kommunen. Departementet legg opp til at kommunar som får høgare arbeidsgivaravgift som følgje av samanslåing, blir kompensert gjennom inndelingstilskotet for den berekna meirutgifta dette medførte ved innlemmingstidspunktet.²⁶ Utifrå dette kan det sjå ut som om ei samanslåing på kort sikt ikkje vil få konsekvensar på desse områda, og at eventuelt tap som følgje av endra sone- eller særtilskot over inntektssystemet vil bli kompensert gjennom inndelingstilskotet.

5.8 Eigedomsskatt og kommunal prissetjing

Ein samanslegen kommune kan naturlegvis ikkje praktisere utskriving av eigedomsskatt lik ”summen av” dei gamle kommunane sin praksis. I Ryfylke har nok-

²⁶ Kjelde: Kommuneproposisjon 2011.

re kommunar eigedomsskatt berre på verk og bruk, nokre også på byliknande område, medan andre har eigedomsskatt i heile kommunen.

Etter § 3 i eigedomsskattelova er det i 2010 fire hovudalternativ for avgrensing av eigedomsskatt.

1. Eigedomsskatt i heile kommunen
2. Eigedomsskatt i klårt avgrensa område heilt eller delvis utbygd på byvis, eller der slik utbygging er i gang
3. Eigedomsskatt berre på verk og bruk
4. Alternativ 2+3.

I statsbudsjettet for 2011 har Regjeringa kome med forslag om å innføre omgrepet ”næringsseigedom” som ny utskrivingskategori i eigedomsskattelova. Kommunane får då høve til å handsame ulike type eigedomsskatt likt og kunne tilpasse seg til lokale forhold i større grad enn etter noverande reglar. Dette vil gje kommunane to nye alternativ.

5. Eigedomsskatt på næringsseigedom i heile kommunen. I tillegg til verk og bruk, vil dette omfatte kontorlokale, forretningar og annan tenesteproduserande verksemd.
6. Alternativ 4+5.

Tabell 28 syner at Forsand, Suldal og Etne i dag har eigedomsskatt berre på verk og bruk, medan Sauda også har eigedomsskatt i byliknande strøk. Dei andre kommunane har eigedomsskatt i heile kommunen.

Det er ikkje berre områda som eigedomsskatten blir skriven ut for som må harmoniserast, også nivået/takstgrunnlaget på eigedomsskatten må harmoniserast ved en kommunesamanslåing. Eigedomsskatten skal vere minst 0,2 prosent og maks. 0,7 prosent av takstgrunnlaget. Tabell 29 syner kor store inntekter kommunane har frå eigedomsskatt. Forsand og Suldal har høgast inntekter frå eigedomsskatt, sjølv om dei berre har eigedomsskatt på verk og bruk. Hjelmeland og Sauda har også høge inntekter frå eigedomsskatt. Vindafjord, Etne og Strand har forholdsvis små inntekter frå eigedomsskatt.

Tabell 28 Oversikt over praksis for eigedomsskatt for kommunane i Ryfylke. Kjelde: KOSTRA 2009.

	Heile kommunen	Berre verk og bruk
Forsand		x
Strand	x	
Hjelmeland	x	
Suldal		x
Sauda		x(+ i ”byområde”)
Finnøy	x	
Forsand		x
Strand	x	
Hjelmeland	x	
Suldal		x
Sauda		x(+ i ”byområde”)
Vindafjord	x	
Etne		x

Tabell 29 Eigedomsskatt 2009. 1000 kr. Kjelde: KOSTRA 2009.

	Anna eigedom	Bustad og fritids-eigedomar	Eigedomsskatt, totalt	Eigedomsskatt i % av brutto driftsinntekter
Forsand	35 370	0	35 370	25 %
Strand	6 704	10 488	17 192	2,8 %
Hjelmeland	23 484	4 320	27 804	11,2 %
Suldal	89 403	0	89 403	23,6 %
Sauda	25 704	8 781	34 485	8,7 %
Finnøy	513	9 296	9 809	5,0 %
Vindafjord	4 661	0	4 661	0,9 %
Etne	5 610	0	5 610	2,4 %

Korleis eigedomsskatten vil bli utforma i ein ny kommune, er vanskeleg å spå noko om. Eigedomsskatten må bli harmonisert ved ein samanslåing, og dette kan vise seg å verte ei krevjande øving.

Ei anna problemstilling er at kommunane har ulike prisar på kommunale tenester. Dette kan vere alt frå barnehagesatsar til kommunale avgifter. Sentrale spørsmål vil vere om ei kommunesamanslåing fører til høgare prisar og avgifter i ein av dei ”gamle” kommunane? Er forskjellane store eller vil det vere relativt enkelt å harmonisere prissetjinga?

Prissetjing av tenestene varierer noko mellom kommunane (jf. Tabell 30). Satsane må bli harmonisert i ein eventuell samanslått kommune. Foreldrebetaling i barnehage er naturleg nok nokså harmonisert etter innføring av makspris på foreldrebe-

taling. Forsand og Hjelmeland har billig prisnivå på SFO, medan en SFO-plass er dyrare i Strand og Finnøy. Vi ser at desse mønstera hovudsaklig går igjen også i dei kommunale gebyra. Det kan sjå ut som om prissettinga, naturleg nok, i stor grad er avhengig av økonomien i kommunen. Det som skil seg ut her er tilknytingsgebyr kor Strand og Etne er svært billige, medan Finnøy har høgast tilknytingsgebyr.

Tabell 30 Eksempel på kommunale satsar for kommunane i Ryfylke. Kjelde: KOSTRA 2009

	Foreldrebetaling		Årsgebyr			Tilknytingsgebyr	
	Barnehage (100 %)	SFO (20t)	Vatn	Avløp	Avfall	Vatn	Avløp
Forsand	2 330	1 619	1 480	1 240	2 884	15 030	15 030
Strand	2 330	2 089	2 752	2 517	3 605	2 000	2 000
Hjelmeland	2 020	1 350
Suldal	2 330	1 859	1 930	2 330	2 884	13 290	13 290
Sauda	2 250	..	2 906	2 266	2 387	16 940	12 338
Finnøy	2 330	2 300	4 125	2 625	2 884	30 000	30 000
Vindafjord	2 330	2 128	1 906	2 988	2 270	17 800	24 400
Etne	2 330	..	1 211	1 310	2 315	1 310	2 315

5.9 Landbrukstilskot

Innanfor landbruket er det ulike soner for distriktstilskot for mjølk, kjøt og areal og kulturlandskapstilskot. Sonefastsettinga føregår vanlegvis som ein del av dei årlege jordbruksforhandlingane. Høgare sonenummer gir høgare tilskot. Når det gjeld soneinndeling for kjøt og mjølk vil ikkje ei kommunesamanslåing påverke soneinndelinga. Her er ikkje soneinndelinga bunde til kommunegrensene. Det er derimot ikkje tilfellet for areal- og kulturlandskapstilskotet. Her ligg alle kommunane i Ryfylke samt Vindafjord og Etne i sone 5, medan Strand ligg i sone 4. Dersom kommunar som slår seg saman med Strand, hamnar i ei lågare sone, vil dette slå negativt ut for bøndene i kommunen. Dersom Strand hamnar i same sone som dei andre kommunane i Ryfylke, vil det vere positivt for bøndene i Strand. I samband med utgreiing av samanslåing mellom Mosvik og Inderøy, var dette ei viktig problemstilling, og som vart spela inn til Landbruksdepartementet for nærare avklaring. Her vart resultatet at sonene skal vidareførast i tråd med gammal kommuneinndeling. Vi antek at dette også høgst sannsynleg vil vere resultatet ved ein eller fleire kommunesamanslåingar i Ryfylke, men det bør avklarast med Landbruksdepartementet.

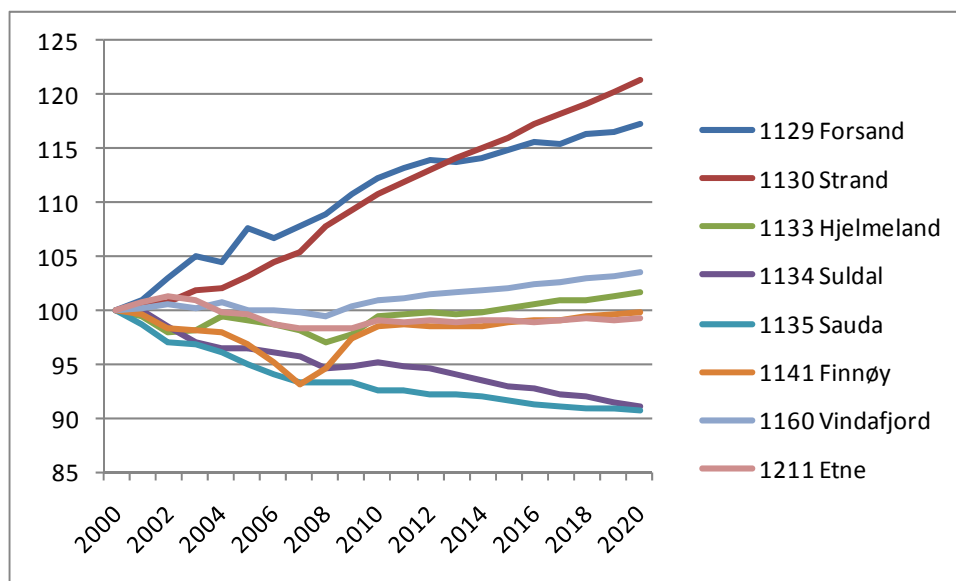
5.10 Demografi og kommuneøkonomi

Befolkningsutviklinga og endringar i demografien er viktig for ein kommune sin økonomiske situasjon. Kommunane sine inntekter er knytte til innbyggjarane sine gjennom kriteria til inntektssystemet, i tillegg må tenestetilbod og infrastruktur tilretteleggjast og dimensjonerast etter innbyggjarane sine behov. Innbyggjarane gir inntekter, men genererer i ulik grad utgifter som ein må ta omsyn til slik at inntektssida ikkje blir overvurdert. Prognosar er likevel usikre, og det er derfor viktig at det i tillegg blir innarbeidd bufferar for å kunne handtere ei endra utvikling enn den forventa.

5.10.1 Demografisk utvikling

Siste befolkningsframskriving frå SSB blei publisert i juni 2010 og er basert på registrert folketal per 1. januar 2010. Kommunevise tal er tilgjengelege fram til 2030. Oppstillingane under byggjer på SSB sitt mellomalternativt MMMM - som står for mellomnivået for fruktbarheit, levealder, innanlands mobilitet og netto innvandring, og blir sett på som det mest realistiske alternativet.

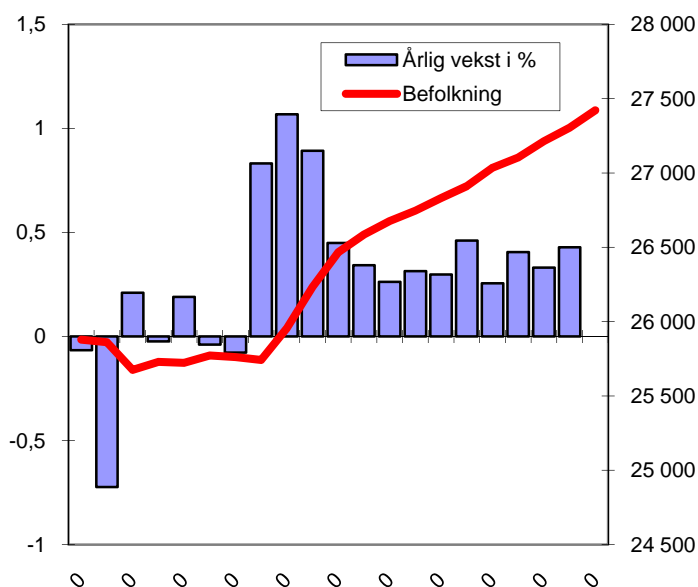
I figurane under ser vi faktisk utvikling frå 2000 til 2010 vidareført med SSB sine framskrivingar frå 2011-2020.



Figur 43 Befolkningsutvikling frå 2000-10, vidareført med SSB sine framskrivingar frå 2011-20. Utviklinga er indeksert slik at nivået i 2000=100. Kjelde: SSB

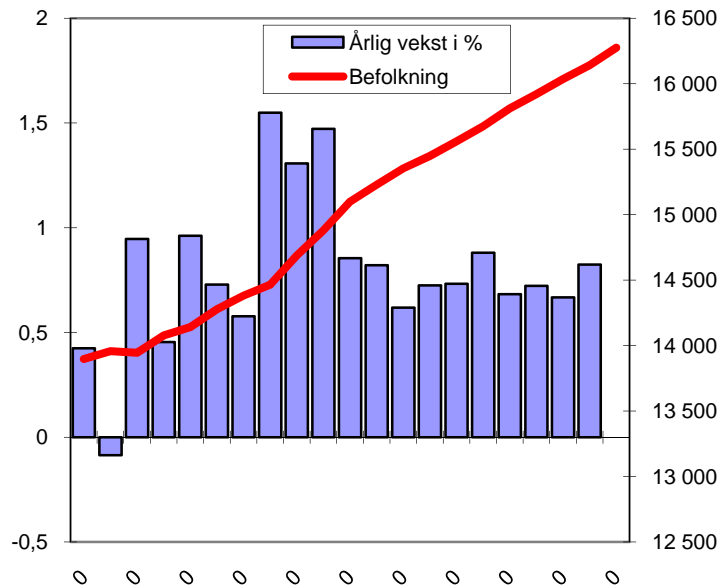
Som figuren over syner, spår SSB frå 2011-20 ein relativt kraftig befolkningsauke for Strand og til dels Forsand, medan befolkningsprognosen for Suldal og Sauda er negativ.

I Figur 44-45 blir den årlege, relative folkeauken lesen av på den venstre aksene. Tal på innbyggjarar (nivået), gitt ved den raude streken, blir lese av på den høgre, vertikale aksene. Prognosen syner ein befolkningsvekst for "Ryfylke kommune" på noko under 0,5 prosent årleg dei neste 10 åra.



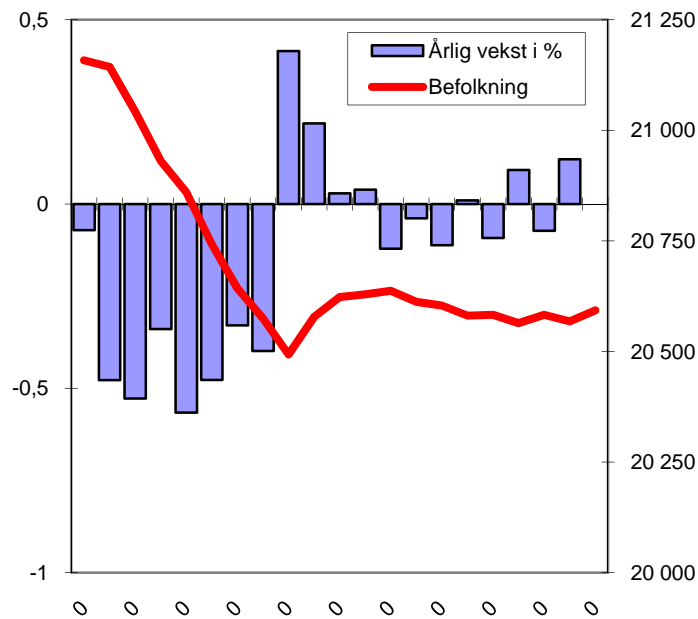
Figur 44 Befolkningsutvikling for "Ryfylke kommune" frå 2000-10, vidareført med SSB sine framskrivingar frå 2011-20. Kjelde: SSB.

Også "Ytre-Ryfylke" kan forvente ein befolkningsvekst framover. Her vil befolkningsveksten sannsynligvis bli kraftigare enn i "Ryfylke-kommunen". I 2020 tilseier prognosen ein befolkning i den nye kommunen på nesten 16 500 innbyggjarar.



Figur 45 Folketalsutvikling for ”Ytre-Ryfylke kommune” frå 2000-10, vidareført med SSBs framskrivingar for 2011-20. Kjelde: SSB.

Prognosane er dårlegare for ”Indre-Ryfylke”. Her tilseier prognosane ein befolkningsnedgang i åra framover. Denne befolkningsnedgangen er likevel svært beskjeden, med nokre år med befolkningsauke innimellom.



Figur 46 Befolkningsutvikling for ”Indre-Ryfylke kommune” frå 2000-10, vidareført med SSBs framskrivingar for 2011-20. Kjelde: SSB.

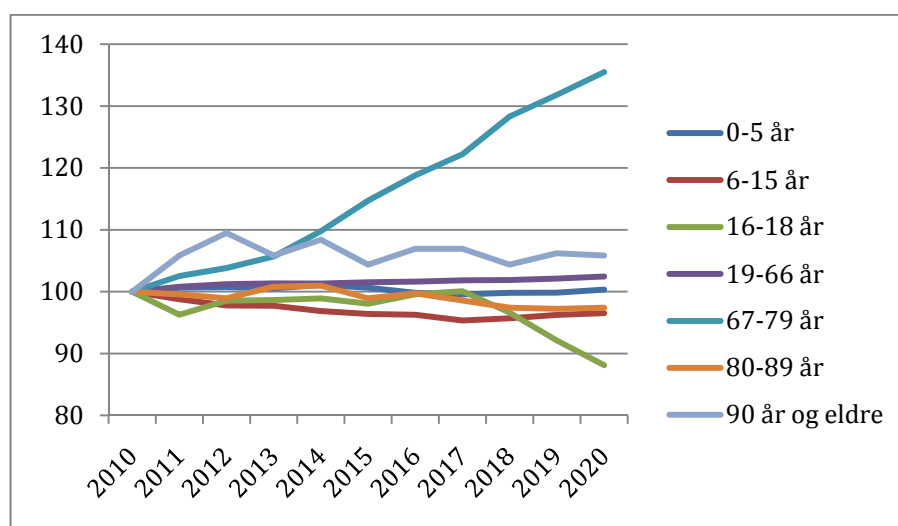
5.10.2 Aldersfordeling

I oppstillingane under er brukt tilnærma lik aldersinndelinga som det inntektssystemet opererer med. Dette gir eit godt grunnlag for å kunne spå potensielt press på tenestetilbodet og for å få korrekt dimensjonering av tenestene. Tabell 31 syner fordeling av befolkninga i ulike aldersgrupper per 1.1.2010. Her ser vi at Sauda, Suldal og Etne har svært mange eldre. Strand og Forsand derimot har mange barn i befolkninga.

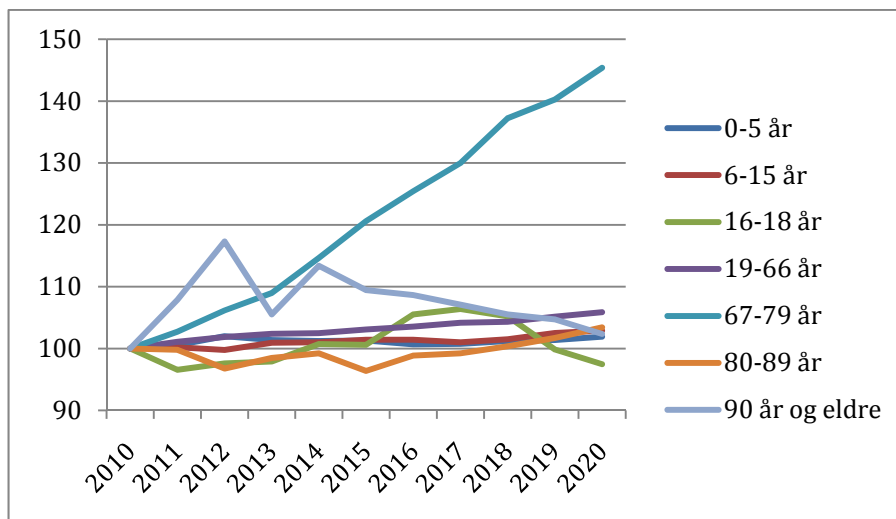
Tabell 31 Del av befolkninga i ulike aldersgrupper per 1.1.2010. Prosent. Kjelde: SSB.

	0-5 år	6-15 år	16-66 år	67-79 år	80 år og eldre
Forsand	8,4	16,4	62,0	8,8	4,4
Strand	8,8	14,8	64,7	7,7	4,0
Hjelmeland	7,6	14,3	63,4	9,1	5,6
Suldal	7,2	13,4	63,0	9,7	6,8
Sauda	6,1	12,4	63,5	11,4	6,6
Finnøy	6,6	14,3	64,2	8,9	6,1
Vindafjord	7,4	14,9	62,7	9,0	6,0
Etne	6,8	13,7	62,9	10,0	6,6
Rogaland	8,5	13,9	66,9	7,0	3,7
Heile landet	7,5	12,7	66,9	8,3	4,5

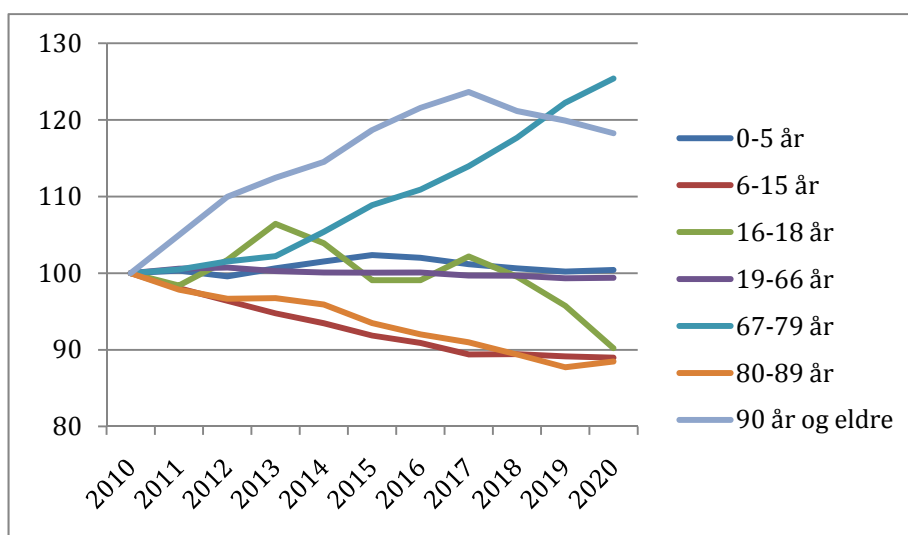
Figur 47 til Figur 49 syner prognosar for befolkningsframskriving for dei ulike samslåingsalternativa.



Figur 47 Befolkningsframskriving etter aldersgrupper frå 2011 til 2020. "Ryfylke kommune". Indeks 2010=100; Kjelde: SSB (alt. MMMM).



Figur 48 Befolkningsframskriving etter aldersgrupper frå 201 til 2020 ”Ytre-Ryfylke kommune”. Indeks 2010=100: Kjelde: SSB (alt. MMMM).



Figur 49 Befolkningsframskriving etter aldersgrupper frå 2011 til 2020 ”Indre-Ryfylke kommune”. Indeks 2010=100: Kilde: SSB (alt. MMMM).

Alle alternativ syner ein kraftig auke i aldersgruppa 67-69 år, medan aldersgruppa 16-18 år syner ein negativ utvikling for alle alternativa. Det er spesielt ”Indre-Ryfylke kommune” som skil seg frå dei to andre alternativa, med ein kraftig auke i aldersgruppa 90 år og eldre fram til 2017. Dette alternativet syner også kraftigast nedgang i aldersgruppene 6-15 år og 80-89 år.

5.10.3 Samanheng mellom kommunale utgifter og demografi

Kommunesektoren har ansvaret for m.a. barnehagar, grunnskule og pleie- og omsorgstenester. Dette er tenester som i hovudsak er retta mot spesifiserte aldersgrupper i folket, og der utgiftene i stor grad blir påverka av den demografiske utviklinga. Innbyggjartalsutvikling og alderssamansetjing har stor tyding for nivået på dei statlege overføringane. Meininga er at rammetilskotet skal reflektere at dei ulike aldersgruppene ikkje kostar kommunekassa det same. Yrkesaktive menneske klarer seg i hovudsak sjølv, medan dei yngste skal ha barnehage og skuleplass. Dei eldste gir kostnader på helse- og omsorgstenestene. Samtidig er det ikkje sikkert at ein kommune får reduserte kostnader i tenestetilbodet på grunn av demografiske endringar. Kommunen vil då oppleve at det blir mindre pengar til rådvelde.

I samanheng med konsultasjonsmøta mellom staten og kommunesektoren om årets statsbudsjett, legg det tekniske berekningsutvalet for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram utrekningar om korleis den demografiske utviklinga blir vurdert å påverkje kommunesektoren sine utgifter.

I statsbudsjettet for 2011 har TBU rekna ut at kommunesektoren kan få meirutgifter på om lag 2,6 mrd. kroner i 2011 som følgje av den demografiske utviklinga. Meirutgiftene i 2011 er klart høgare enn overslaga frå tidlegare år. Dette skuldast fyrst og fremst ein monaleg sterkare befolkningstilvekst blant dei eldste eldre.

Fleire 0-15-åringar trekkjer isolert sett i retning av auka utgifter til barnehage og grunnskule. Fleire eldre i aldersgruppa frå 67-79 år og over 90 år fører isolert sett til auka utgifter til pleie- og omsorgstenesta, medan færre eldre i alderen 80-89 år trekkjer i motsett retning. Av dei samla meirutgiftene for kommunesektoren på om lag 2,6 mrd. kroner, blir det vurdert at i storleik 170 mill. kroner kan knytast til fylkeskommunane.

I tabellen under er meir- og mindreutgifter knytt til dei einskilde aldersgruppene utrekna med utgangspunkt i SSB sitt mellomalternativ for befolkningstilvekst. På bakgrunn av kalkulert befolkningsutvikling i 2010, syner tabellen at Forsand vil få auka utgiftene med over 3 mill. kroner, medan Strand sine utgifter vil auke med 4,6 mill. kroner. Alle dei andre kommunane vil få reduserte utgifter som følgje av befolkningsutviklinga i 2011. "Ytre-Ryfylke" er anslått å få meirkostnader på 4,5

mill kr, medan "Ryfylke" og Indre-Ryfylke er anslått å få mindreutgifter på høvesvis. 2,5 mill og 8,7 mill kroner.

Tabell 32 Berekna meir- og mindreutgifter i 2011 knytt til endring i aldersgrupper i 2010. Tal i mill. 2010-kr. ²⁷

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år +	Sum
Forsand	-0,7	0,4	0,8	0,0	-0,2	1,3	1,3	3,0
Strand	0,3	0,9	-0,8	0,9	1,5	-0,4	2,2	4,6
Hjelmeland	1,1	-0,6	-4,4	0,2	0,8	-1,1	0,9	-3,1
Suldal	0,7	-1,3	-3,1	0,0	0,8	-2,5	1,3	-4,1
Sauda	0,0	-5,4	0,2	0,2	0,3	2,0	0,4	-2,3
Finnøy	0,0	-0,7	-1,2	0,1	0,7	-0,4	0,9	-0,7
Vindafjord	1,0	-1,2	0,2	0,4	-0,9	-0,7	0,4	-0,7
Etne	-1,1	-0,3	0,0	0,2	0,5	-4,0	3,1	-1,7
"Ryfylke"	1,4	-6,7	-8,5	1,4	3,9	-1,1	7,1	-2,5
"Y-Ryfylke"	0,8	0,7	-4,4	1,1	2,2	-0,2	4,4	4,5
"I-Ryfylke"	0,6	-8,2	-2,7	0,8	0,7	-5,1	5,3	-8,7
Rogaland	114,8	0,7	-1,0	55,8	70,3	-33,5	118,8	325,9
Heile landet	672,3	23,7	-26,3	421,7	686,6	-406,4	1 298,9	2 670,5

Under er utrekna demografikostnader ut frå SSB sine framskrivingar frå 2011 til 2020. Utrekningsopplegget elles er det same som i tabellen over. Som oppstillinga syner, er Strand anslått å få meirutgifter på nær 58 mill kr, medan alle dei andre kommunane truleg får lågare utgifter som følgje av den demografiske utviklinga fram til 2020. Ifølgje berekninga får Suldal utrekna reduserte utgifter på 18,5 mill.

Tabell 33 Meir- og mindreutgifter frå 2011 til 2020 som følgje av endringar i befolkninga. Faste mill 2010-kr.

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år +	Sum
Forsand	-0,3	-2,6	1,3	0,2	2,7	2,2	-4,0	-0,4
Strand	1,4	14,1	-1,9	5,9	25,6	4,0	8,8	57,9
Hjelmeland	1,7	-1,9	-2,7	-0,3	7,6	-2,2	-3,5	-1,3
Suldal	-6,1	-7,5	-4,8	-1,8	10,6	-6,7	-2,2	-18,5
Sauda	2,4	-10,4	-16,7	-0,2	2,4	0,0	11,5	-11,0
Finnøy	1,7	-10,7	-2,1	0,4	6,0	-3,8	-3,5	-12,0
Vindafjord	3,6	-19,0	1,9	1,6	13,2	-12,9	8,0	-3,7
Etne	0,7	-9,1	3,3	-0,4	7,6	-8,0	2,2	-3,8
"Ryfylke"	0,8	-19,0	-26,9	4,3	54,9	-6,5	7,1	14,6
"Y-Ryfylke"	2,8	9,5	-3,3	5,9	35,9	4,0	1,3	56,2
"I-Ryfylke"	0,7	-46,0	-16,3	-0,8	33,7	-27,7	19,4	-37,0
Rogaland	629	797	-52	402	1 021	75	353	3 226
Heile landet	4 291	4 281	-1 143	2 468	12 217	-1 169	4 227	25 172

²⁷ TBU april 2010 og SSB juni 2010

5.11 Oppsummerande vurderingar

Kommunane i denne utgreiingen er i svært ulike økonomiske situasjonar, og står dermed overfor ulike utfordringar. Nokre av kommunane, slik som Forsand og Suldal, har svært solid kommuneøkonomi. Desse kommunane har også høge, korrigerte frie inntekter og høge utgifter per innbyggjar, samanlikna med gjennomsnittskommunen. Andre kommunar, slik som Strand, slit med kommuneøkonomien, og har låge korrigerte frie inntekter og eit lågt nivå på utgiftene, samanlikna med gjennomsnittskommunen. Det kan vere utfordrande å få til å harmonisere tenestene med så ulikt inntekts- og utgiftsnivå mellom kommunane.

Vi har gjort utrekningar som syner konsekvensane på inntektssystemet ved ein eventuell samanslåing.

”Ryfylke kommune”, vil få meir enn 7 mill. kroner meir i statlege rammeoverføringar per år. Etter 10 år vil effekten gradvis minke, og etter 15 år vil rammeoverføringane liggje rundt 58 millionar kroner lågare pr. år enn dagens tilskot for dei seks kommunane.

”Ytre-Ryfylke kommune”, vil få nær 3 millionar kroner meir i statlege rammeoverføringar per år. Etter 10 år vil effekten gradvis minke, og etter 15 år vil rammeoverføringane liggje i overkant av 18 millionar kroner lågare pr. år enn dagens tilskot for dei tre kommunane.

”Indre-Ryfylke kommune”, vil få meir enn 14 millionar kroner meir i statlege rammeoverføringar per år. Etter 10 år vil effekten gradvis minke, og etter 15 år vil rammeoverføringane liggje nær 38 millionar kroner lågare pr. år enn dagens tilskot for dei fire kommunane.

Ein annan vesentleg effekt av samanslåing vil vere knytt til inntekter frå konsesjonskraft. Kommunane sin rett til konsesjonskraft er avgrensa til kommunane sitt behov for alminneleg elektrisitetsforsyning. Kommunar med lågt innbyggjartal og mykje konsesjonskraft får dermed ikkje nytta desse inntektene fullt ut. Kalkulert, årleg inntektsauke for konsesjonskraft for dei ulike samanslåingsalternativa:

- ”Ryfylke kommune” får om lag 61 mill. kroner meirsamanlikna med dagens nivå

- ”Ytre-Ryfylke kommune” får om lag 40 mill. kroner meir samanlikna med dagens nivå
- ”Indre-Ryfylke kommune” får om lag 39 mill. kroner meir samanlikna med dagens nivå

Auke i konsesjonskraftinntekta vil såleis meir enn vege opp det langsiktige inntektsbortfallet ved reduksjon i rammetilskot utan at ein har hente ut noko av innsparingspotensialet som ligg i ei samanslåing.

For at kommunesamanslåingar skal syne seg økonomisk lønnsame på sikt, må det vanlegvis hentast ut stordriftsføremoner i eit betydeleg omfang. Innsparingspotensialet ved samanslåing av kommunar ligg i utnytting av stordriftsføremoner innan det enkelte tenestemråde, og kanskje spesielt innan administrasjon.

Utrekningane syner eit mogleg innsparingspotensial innan administrasjon for:

- ”Ryfylke kommune” på om lag 79 mill. kroner samanlikna med dagens nivå for dei seks kommunane.
- ”Ytre-Ryfylke kommune” på nær 32 mill. kroner samanlikna med dagens nivå for dei tre kommunane.
- ”Indre-Ryfylke kommune” på om lag 44 mill. kroner samanlikna med dagens nivå for dei fire kommunane.

Dersom utgiftnivået på tenestene vert lagt på nivå med landsgjennomsnittet, er det eit innsparingspotensial på 203 millionar kroner for ”Ryfylke kommune”, 65 millionar for ”Ytre-Ryfylke kommune” og 93 millionar for ”Indre Ryfylke kommune”. Korrigerer vi for forskjellar i utgiftsbehov, er innsparingspotensialet høvesvis 190 millionar, 62 millionar og 85 millionar.

Innsparingspotensialet på tenestene vil likevel neppe vere verken aktuelt eller ynksjeleg å realisere fullt ut, då innsparing ofte fører med seg ei sentralisering eller større samlokalisering av tenestene. Det er spesielt på grunnskule og pleie- og omsorg det er store innsparingsmoglegheiter.

For innbyggjarane vil ikkje berre dei ytre rammevilkåra for kommunen vere avgjerande, men også prispolitikken til kommunen ovanfor innbyggjarane. Her tenkjer vi spesielt på eigedomsskatt, kommunale satsar og avgifter. Både eigedomsskatt, kommunale avgifter og kommunal prissetjing må harmoniserast ved ei samanslåing av kommunane.

Uavhengig av dei økonomiske konsekvensane, må ein vurdere behovet for å utvikle ein eller fleire kommunar som er store og mangfaldige nok til å levere gode kommunale tenester og som har evne og ressursar til å drive god kommuneutvikling. Meir om dette i dei neste kapitla.

6. Utfordringar i Ryfylkekommunane

Som grunnlag for å få meir inngåande kjennskap til status og utfordringar i høve til økonomi, tenesteproduksjon, demokrati, forvaltning og samfunnsutvikling, er det gjennomført intervju med administrativ toppleiing i kommunane, etatsleiarar/verksemdsleiarar, ordførarar, varaordførarar og gruppeleiarar for politiske parti (jf. kap. 3). Vi vil i dette kapitlet forsøke å summere opp hovudintrykka frå intervjuet. Vi vil først ta ein gjennomgang av utfordringar knytt til tenesteproduksjon og forvaltning, interkommunalt samarbeid og deretter demokrati og samfunnsutvikling. Etter det vil vi i påfølgjande kapittel (kap. 7 og 8) ta ein gjennomgang av synspunkt på potensielle føremoner og ulemper knytt til kommunesamanslåing eller interkommunalt samarbeid som strategi for å møte framtidige utfordringar.

6.1 Tenesteproduksjon og forvaltning

Målsetjinga med ei eventuell kommunesamanslåing må vere å styrkje kommunane sin evne til å handtere oppgåver og utfordringar på ein betre måte. Ut frå intervjuet i kommunane, vil vi her sjå nærare på status og utfordringar i kommunane i høve til tenesteproduksjon og forvaltning. Dette omfattar utfordringar som kommunane måtte ha i høve til kompetanse, fagmiljø, spesialisering og rekruttering, og korleis etablering av større kommunar eller meir interkommunalt samarbeid kan bøte på desse utfordringane. Den kommunale rolla som velferdsleverandør og utøvar av myndigheit, gjer omsynet til rettstryggleik viktig i tilhøvet mellom innbyggjarane og kommunen. Det er ikkje alltid lett å skilje mellom tenesteproduksjon og myndigheitsutøving i praksis, og det er naturleg å tenke seg at kvaliteten på myndigheitsutøvinga er nært samanfallande med tenesteproduksjon. Etablering av større og sterkare fagmiljø vil truleg både styrke kvaliteten på tenesteproduksjonen og på myndigheitsutøvinga.

6.1.1 Status og utfordringar

Kommunane i Ryfylke har nokolunde lik overordna administrativ organisering (sjå Figur 51-Figur 56). Det inneber at alle kommunane har ein form for tonivåmodell med kommunalleiarar som har ansvar for ulike tenesteeiningar knytt til sine ansvarsområde. Talet på kommunalleiarar og tenesteeiningar varierer naturlegvis mellom kommunane. Fleire av kommunane har, som mange andre kommunar i landet, gått over frå ein trenivåmodell til ein tonivåmodell dei seinare åra. Føremålet har vore å få kanalisert mest mogleg ressursar til tenesteproduksjon. Ei ulempe i høve til dette, som det i større eller mindre grad vert peika på i alle kommunane, er at det er vert lite ressursar til koordinering, oppfølging og utvikling av tenestene.

Mange av kommunalleiararane skal dekkje eit breitt ansvarsområde, noko som kan vere krevjande både i høve til kapasitet og kompetanse. I Sauda, som i dag har låge utgifter til administrasjon samanlikna med fleire av dei andre kommunane i Ryfylke (jf. kap. 5.5), skal det vurderast om ein skal gå tilbake til ein eller annan form for trenivåmodell for å styrkje det meir overordna og strategiske utviklingsarbeidet.

Som vi har sett i det føregåande, er det variasjonar mellom kommunane i høve til geografisk storleik, økonomi og utvikling i folketal. Dette inneber også at kommunane har noko ulike utfordringar i høve til tenesteproduksjon.

Strand er den kommunen som driv mest effektivt i høve til tenesteproduksjon, og har langt lågare utgifter per innbyggjar på dei fleste tenesteområda samanlikna med dei andre kommunane (jf. Tabell 22). Strand har ikkje kraftinntekter som mange av dei andre kommunane i Ryfylke, og er den kommunen som har lågast inntektsgrunnlag og svakast kommuneøkonomi. Dette heng også saman med at kommunen er ein lettdreven kommune med to store tettstader (Tau og Jørpeland), der nesten alle bur.

Sjølv om kommunen har ei effektiv drift, er tilbakemeldingane frå alle intervjuar i kommunen at det er lite rom for lokalpolitiske satsingar. Det vert hevda at økonomien er prega av kutt og innsparingar, og at inntektene ikkje står i høve til utgifterne og utfordringane. Kommunen har stor lånegjeld og ingen reserver, og kommunen står framfor større investeringar som det kan vere vanskeleg å få finansiert. Spesielt innan helse og omsorg opplever dei at det nærmar seg ei smertegrense i høve til effektivisering og kutt.

Den administrative leiinga opplever at stadige innsparingar til ei viss grad skapar slitasje i organisasjonen. Alle informantane vi har snakka med påpeikar at dei store skilnadene mellom kommunane i regionen i høve til inntekter, resulterer i ulikt nivå på tenestilbodet mellom kommunane, og at dette i Strand kan opplevast som urettferdig blant innbyggjarane i kommunen.

I mindre kommunar er små og sårbare fagmiljø ei utfordring, og såleis ein motivasjon for interkommunalt samarbeid eller kommunesamanslåing. Strand må, sett i samanheng med eit stort fleirtal av landets kommunar, karakteriserast som ein relativt stor kommune. Når det gjeld størrelsen på fagmiljøa, er det delte meiningar om i kva grad dette er ei utfordring for Strand i dag, og fleire påpekar at dette er ei vel så stor utfordring for dei mindre nabokommunane. Samstundes er det fleire som hevdar at auka kompetanse vil vere ein gevinst i høve til etablering av større tenester, også for Strand. Spesielt ser ein at ved ei auke i ressursar, kapasitet og kompetanse, vil ein i større grad kunne drive eit meir strategisk og samordna utviklingsarbeid. Som døme vert større moglegheiter for oppfylging og vidareutvikling av skulesektoren trekt fram.

Den administrative leiinga i Strand oppfattar ikkje at kommunen har vesentlege rekrutteringsproblem, og at kommunen har rimeleg størrelse på fagmiljøa på område kor dette er viktig. Likevel vert det peika på at stadige endringar i lover, rettar og krav til tenestene, gjer at rolla som forvaltar og myndigheitsutøvar stillar stadig aukande krav til kompetanse. Det er innanfor dei tekniske tenestene, inkludert landbruk og skogbruk, at utfordringane knytt til rekruttering seiest å vere størst. Nokre framhevar at det er ein merkbar skilnad i lønsnivået mellom Strand, Forsand og Hjelmeland. Det vert hevda at Forsand og Hjelmeland har betre lønsvilkår, og at dei kan lokke med betre bemanning, t.d. gjennom eit lågare elevtal i skuleklassane. Det er såleis ein del som vel å pendle til Forsand og Hjelmeland for å få ein betre arbeidssituasjon og betre lønsvilkår. Motsett er det også ei erfaring at det er nokon som pendlar til Strand for å vere ein del av eit større kompetansemiljø, og for å få tilgang til andre arbeidsoppgåver. Ein del nemner at det er uheldig at kommunane skal konkurrere seg imellom om den same arbeidskrafta.

Finnøy har, på same måte som Strand, ein pressa kommuneøkonomi, og har slite med å få balanse i drifta. Det vert i kommunen peika på at mykje ressursar går til drift, og at et lite ressursar til overordna koordinering og utvikling. Sjølv om kommunen har noko større driftsutgifter på ulike tenesteområde samanlikna med

Strand, ligg kommunen betydeleg lågare enn nokre av dei andre kommunane i Ryfylke.

Finnøy er ein øykommune med om lag 2 700 innbyggjarar. Kommunikasjonen skjer i hovudsak med ferjer og hurtigbåtar, og kommunen er sånn sett krevjande å drive. Kommunesenteret ligg på Judaberg på Finnøy. Kommunen har ein desentralisert skulestruktur med seks skular/oppvekstsentra. Det meste innan helse er sentralisert, og eldre på øyane blir prioritert ved tildeling av sjukeheimplass. Det er svært dyrt å drive heimesjukepleie i kommunen. Sjukeheimen i kommunen er full, samstundes som kommunen har mange eldre innbyggjarar. Kommunen har tidlegare vore tvungen til å kjøpe sjukeheimplassar frå andre nabokommunar. Stram kommuneøkonomi skapar ein del utfordringar i høve til tenestilbodet. Til dømes vert det hevda at det innan pleie og omsorg er krevjande å oppretthalde det lovpålagte minimumskravet. Fleire peiker på at det er dyrt å oppretthalde oppvekstsentra på alle øyane. Dei tilsette innan helsesektoren opplever at skule og oppvekst vert prioritert framfor eldreomsorg i dag, mykje på grunn av at skule/barnehagestrukturen er desentralisert. Også andre tilbod er desentralisert, t.d. helsesystemer som reiser rundt til øyene. Fleire meiner at kommunen i tida som kjem vil få økonomiske vanskar med å oppretthalde det desentraliserte tenestetilbodet ein har i dag. I tillegg til økonomiske utfordringar, har kommunen utfordringar knytt til kompetanse og rekruttering. Av fagpersonell som det kan vere vanskeleg å rekruttere, er spesialpedagogar, sjukepleiarar, helsefagarbeidarar, fagkonsulentar innan landbruk, ingeniørar innan teknisk sektor og barnevernsarbeidarar. Fleire føler at fagmiljøet i dag er for lite – at det er for få fagpersonar å spele på. Område som spesielt vert framheva i så måte, er sosialtenesta innanfor NAV og barnevernstenesta. Innan helse er det også ei utfordring med stadig auka krav og behov for spesialisering. Samstundes vert også manglande breidde i tenestetilbodet trekt fram som ei utfordring, og at ein har lite ressursar til utviklingsretta arbeid.

Samanlikna med Strand og Finnøy, er **Forsand** ein kraftkommune med god økonomi. Dei største utfordringane i Forsand, er knytte til at kommunen har eit lågt folketal. Det bur flest folk på Forsand, som er kommunesenteret. Elles er det spreidd busetnad frå Helle og oppover Espedalen. På andre sida av Lysefjorden er det spreidd busetnad både langs fjorden og langs riksveg 13 frå Oanes til kommunegrensa. Frå kommunesenteret tek det 15 min å køyre til Jørpeland, som er kommunesenteret i Strand.

Forsand har som nemnt ein god økonomi, og kommunen har også betydeleg høga- re utgifter per innbyggjar på dei fleste tenesteområda samanlikna med dei andre kommunane i Ryfylke (jf. Tabell 22 s. 95). Gjennom intervju i kommunen er tilbagemeldingane også at fleire tenesteområde har godt med ressursar samanlikna med andre kommunar. Det vert mellom anna synt til at det er svært god bemanning innan pleie- og omsorg, og at det er låg terskel for å få tilgang til slike tenester. Forsand bruker i dag over 100 000 kr meir per innbyggjar til pleie og omsorg enn Strand kommune. Sjølv om kommunen har god økonomi, har økonomien vorte noko strammare dei seinare åra. Dette har, som for dei andre kraftkommunane, samanheng med at kraftinntektene har nådd eit tak, og at desse gradvis vil verte redusert i verdi. I og med at Forsand er ein liten kommune, er dei største utfordringane i kommunen knytt til små og sårbare fagmiljø. På områder kor ein har kompetente fagpersonar, er det ei tileggsutfordring at dei tilsette får liten erfaring med saker som små kommunar har lite volum på. Det er også ei utfordring at få personar har ansvar for mange fagområde, og at det kan vere krevjande å sette seg inn i og følgje opp fagområda på ein god måte. Kommunen har dels søkt å møte denne utfordringa ved å tilby større stillingsprosentar sett i høve til folketalet, enn det større kommunar har.

Hjelmeland og **Suldal** er også kraftkommunar med relativt god økonomi, spesielt Suldal. Dei største utfordringane i desse kommunane er knytt til at dei er små kommunar med spreidd busetnad, og som er dyre å drive. Som dei andre kraftkommunane, har dei ikkje like god råd som tidlegare. Hjelmeland har også ein del gjeld, og har trong for å redusere driftsutgiftene. Hjelmeland og Suldal brukar mindre pengar på sentrale tenesteområde samanlikna med Forsand, spesielt innan pleie og omsorg, men dei bruker ein del meir dersom vi samanliknar med Strand og Finnøy.

Hjelmeland er stor i areal, og har ein desentralisert skule- og barnehagestruktur. Kommunen driv fem barneskular og seks barnehagar. Den eine skulen ligg på Ombo og vert driven i samarbeid med Finnøy. Kommunen har også to sjukeheimar, ein i Hjelmeland og ein i Årdal. Det har tidlegare vore snakk om slå saman sjukeheimane og endre talet på skular, med det skapte sterk motstand.

Den største utfordringa for kommunen er å skaffe rett kompetanse på rett plass. Nokre av fagmiljøa i kommunen vert karakterisert som svært små og sårbare. For å løyse utfordringane har Hjelmeland utdanna eigne folk. Kommunen har sørgja

for utdanning av førskulelærarar, sjukepleiarar og logoped. Føremonene som vert trekt fram i høve til dette, er at når kommunen gjev utdanning til folk som bur i kommunen, er sjansane større for at kompetansen vert verande i kommunen. Der- som det er nokon som har spesialutdanning, har kommunen ei ordning med at du får løn etter utdanning sjølv om du ikkje har ei stilling som samsvarar med utdan- ninga. Vidare vert det peika på kapasitets- og kompetanseutfordringar knytt til to- nivåmodellen. Det er ei utfordring med ein liten administrasjon, og ein skulle hatt meir ressursar og kapasitet knytt til leiing, utvikling og koordinering. Kommunal- sjefane skal dekkje eit breitt spekter av område, og det er ikkje mogleg for dei å ha god nok fagkompetanse på alle område. Det vert mellom anna synt til at nokre saknar barnehagefagleg kompetanse – at ein manglar eit knutepunkt som kan tale barnehaganes sak. Innanfor teknisk blir det også vist til at kommunen er underbe- manna på kommunalsjefsnivå, og at det er ei utfordring å balansere og prioritere innsatsen i høve til eit breitt spekter av ansvarsområde.

Suldal er den største kommunen i Rogaland i høve til areal, og den har også ein desentralisert skulestruktur med skule og barnehage i kvar grend; sju i talet av kvar. Kommunen er såleis dyr å drive. Innbyggjarane har ein garanti om å få bar- nehageplass på staden der dei bur. Tidlegare hadde også kommunen fem ungdoms- skolar, men desse er no samla i to tiårige skular, ein på Sand og ein på Nesflaten. Dette skjedde i samband med eit tilpassingsprosjekt der ein har redusert driftsnivå- et og redusert talet på tilsette i kommunen med over 30. I og med at kommunen er stor i areal, er det også store avstandar internt i kommunen. Frå Nesflaten til kommunesenteret Sand, er det omtrent 5 mil å køyre. Dei som bur lengst vekk frå kommunesenteret har 6,5 mil å køyre før dei kjem til Sand. For dei som bur i Van- vik, som ligg på andre sida av Hyllsfjorden, kjøper Suldal ungdomskuleplassar av Sauda kommune.

Sjukeheimen ligg i Sand. Kommunen har tre bu- og omsorgssenter som ligg på Hjelsa, Sand og Vinjar. To av desse er institusjonar og den tredje omfattar leileg- heiter. Når det gjeld tiltak for funksjonshemma, er det meste lokalisert i Sand. Kommunen har valt at ein så langt som råd skal gje pleie- og omsorgstenester i heimen eller i bu- og omsorgssenter. Det er eit mål å ha nokre ledige plassar på sjukheimen til ei kvar tid som avlastningsplassar. I høve til heimetenestene er det utfordringar knytt til store avstandar og vanskelege kommunikasjonstilhøve. Ein

må mellom anna ta fergje over fjorden frå Sand til Ropeid for å nå brukarar på den sida og innover mot Vanvik. Fergja går ikkje om natta.

I Suldal vert det også rapportert om utfordringar knytt til rekruttering av visse typar kompetanse. Det vert vist til eit stadig aukande krav til spisskompetanse, og at det for små kommunar er krevjande å fylgje opp eit mangfald av lover, reglar og statlege føringar som er gjenstand for hyppige endringar. Som døme vert det mellom anna vist til store endringar innan teknisk sektor dei siste 10-15 åra: *”Det er ikkje til å kjenne igjen kva ein skal handtere – når bemanninga samstundes er mindre i dag enn kva den var, da begynner det å verte ganske utfordrande å henge med.”* Tilbakemeldingane er at krava og bemanninga går i kvar sine retningar. I Suldal blir det vist til at ein og same person må ha spisskompetanse på fleire områder, og at dei som i dag har desse stillingane har opparbeida seg kompetanse over lang tid i kommunen. Det er vanskeleg å erstatte personar som har ”vakse inn” i slike stillingar. Det vert sagt at kommunen står framfor eit generasjonsskifte på ein del tenestoområde, spesielt innan skule, oppmåling og plan.

Også innan helse-, omsorg- og skulesektoren har det vore utfordringar knytt til rekruttering. Her har ein løyst utfordringane ved at Suldal sjølv, eller i samarbeid med nabokommunar, har utdanna vernepleiarar, sjukepleiarar og førskulelærar. Det er laga eit selskap med utgangspunkt i Sauda vidaregåande skule som heiter ”Skreddarsydd utdanning”. I samband med dette opplegget kartlegg ein kompetansebehovet både i det offentlege og det private, og sett i gang eit utdanningsopplegg. Kommunen har gode erfaringar med dette. I tillegg vert det også gjeve stipend til nyutdanna lærarar og førskulelærar mot at dei bind seg til kommunen for to år. Etter kvart har andre kommunar i Ryfylke gjort det same, noko som kan redusere effektane av dette tiltaket sidan kommunane konkurrerer om kompetanse i den same marknaden. Ei anna utfordring som vert trekt fram, er at einingane er organisert slik at det meste av ressursane skal ut til brukarane. Det gjer at det vert mindre ressursar til administrasjon, støttefunksjonar og utviklingsarbeid, og at dette er eit område der det hadde vore ei føremon med eit større miljø.

Sauda, som ligg lengst nord i Ryfylke, har også kraftinntekter. Sauda skil seg likevel frå dei andre kommunane i indre delar av Ryfylke ved at kommunen er ein typisk industrikommune med sentralisert busetting rundt eit bymessig sentrum. Kommunen vert slik sett karakterisert som lett driven. Kommunen brukar mindre pengar på barnehage og grunnskule enn Suldal og Hjelmeland, men noko meir på

pleie og omsorg. Grunnskulen i Sauda består av tre barneskular og ein ungdomsskule. Det er to skular som er lagt ned i seinare år. Sauda kommune driv og eig tre barnehagar. I tillegg har Sauda ein privat barnehage. Innan pleie- og omsorg legg Sauda kommune stor vekt på heimebaserte tenester. Det vert gjeve uttrykk for at adelen institusjonsplassar er betydeleg mindre enn i nabokommunen Suldal.

Sauda har i dag om lag 4 700 innbyggjarar, og er slik sett den nest største kommunen i Ryfylke i høve til folketal. Det som vert sett som ein av dei største utfordringane, er at kommunen vert liten i ein del samanhengar, og at ein del av fagmiljøa vert små. Nokre tenesteområde omfattar ein, to eller tre personar, noko som vert opplevd som utsett, samstundes som det også er ei erfaring at det er vanskeleg å rekruttere nye tilsette til stillingar kor ein vert sittande aleine. Det er med andre ord ei utfordring å dekke opp fagområde med trong for spesialisert kompetanse der saksmengda er for lita til at ein kan forsvare etablering av eit fagmiljø. PP-tenesta vert trekt fram som eit døme. Her er det tre tilsette, og tenesta har sjølv peika på at dei er for å få til dekkje oppgåvene på ein fullgod måte. Her er det difor sett i gong ein prosess for å finne interkommunale løysingar. Vidare har det vore utfordringar knytt til å rekruttere logoped og psykolog. Her har det vore ledige stillingar i lang tid. Kommunen deltek no i eit samarbeid for å skreddarsy utdanning av eigne fagfolk. Kommunen har hatt desentralisert sjukepleiar- og vernepleiarutdanning. I og med at det har vore vanskeleg å rekruttere utanfrå, har ein forsøkt å skreddarsy løysingar på eiga hand. Av andre tenesteområde med små eller sårbare tenester, vert legevakt, tekniske tenester, kart og oppmåling, løn, fakturering, bestillarkontor og barnevern trekt fram. I og med at ein har få tilsette, er det lite som skal til før ein får problem. Andre ulemper som vert trekt fram, er at det i små miljø ikkje er så lett å få overskot til utviklingsarbeid, og at det er lite rom for å utfordre og spele på kvarandre.

6.1.2 Oppsummerande vurdering

Alle kommunane i Ryfylke er organisert etter ei form for tonivåmodell. Det inneber at kommunane har nokolunde lik overordna administrativ organisering, men ansvarsområde på kommunalsjefsnivå og innretting og tal på einingar varierer mellom kommunane. Ei felles utfordring knytt til tonivåmodellen, som blir påpeika i alle

kommunane, er at det auka fokuset på tenesteeiningane har gått utover ressursar til administrasjon i form av koordinering, oppfølging og utvikling av tenestene.

Strand og Finnøy skil seg frå dei andre kommunane ved at dei er inntektssvake, og har eit betydeleg lågare nivå på utgiftene til tenestproduksjon enn dei andre kommunane. Finnøy, som er ein liten øykommune, har utfordringar med å oppretthalde det desentraliserte tenestetilbodet ein har i dag.

Elles har alle kommunane utfordringar knytt til små og sårbare fagmiljø. Dette gjeld spesielt område med behov for spesialisert kompetanse der folketalsgrunnlaget og saksmengda er for liten til å etablere eit fagmiljø. Konkrete område som vert trekt fram er mellom anna kommunal planlegging, kart og oppmåling, landbruk, løn, fakturering, rekneskap, helse og barnevern. I og med at kompetansen ofte er knytt til einskildpersonar, forsvinn all kompetansen dersom desse sluttar eller er sjuke, og det er også vanskeleg å erstatte og byggje opp ny kompetanse. Strand, som er den største kommunen, er i kraft av sin storleik den kommunen som har minst utfordringar knytt til rekruttering og små fagmiljø, men også her vert det vist til at det hadde vore ei føremon å vore større på nokre område. Dette gjeld spesielt i høve til meir ressursar og kompetanse til strategisk og meir samordna utviklingsarbeid i høve til dei kommunale tenestene. På grunn av stram økonomi vert det lite ressursar til utviklingsarbeid.

6.2 Interkommunalt samarbeid

6.2.1 Status og utfordringar

I samband med intervjuar i kommunane, har vi freista å få eit oversyn over interkommunale samarbeid som kommunane deltek i. Eit oversyn over desse samarbeida er gjevne i vedlegg (Tabell 36-Tabell 40).

Eit overordna trekk i høve til utviklinga av det interkommunale tenestesamarbeidet i Ryfylke er at det er av relativt ny dato. Jamt over blir det peika på at utviklinga har vore noko tilfeldig og at dei interkommunale samarbeida sprikar i ulike geografiske retningar, også ut av regionen. Det vert gjeve uttrykk for at samarbeid gjerne

har vorte etablert når det har oppstått ei krise, og det har vore eit sterkt behov for å finne ei løysing.

Samarbeidet gjennom Ryfylke IKS, er eitt av få samarbeid som omfattar alle dei seks kommunane i Ryfylke. Ryfylke IKS arbeider med saker og prosjekt som kommunane søker å løyse i fellesskap, mellom anna ”Nasjonal turistveg Ryfylke”, ”Merkevare Ryfylke”, ”Bioenergiprojektet enercoast” og ”Vil bli i Ryfylke”.

Vidare har kommunane Strand, Hjelmeland, Suldal og Sauda etablert eit IT-samarbeid med etablering og drift av ei felles IT-plattform og implementering av felles programvare for dei mest sentrale administrative og tenesteproduiserande system i kommunane. Samarbeidet vart etablert i 2007, og har vore organisert som eit prosjekt under Ryfylke IKS og vert i dag leia av ein fast tilsett IT-sjef. IT-sjefen er dagleg leiar av ei felles IT-gruppe med ca. 14 konsulentar som er tilsette i kommunane. Eit IT-styre, bestående av rådmennene, dagleg leiar i Ryfylke IKS og to til-litsvalte har det overordna strategiske ansvaret for IT-samarbeidet. I alle kommunane vert det peika på at det har vore ein del utfordringar både i høve til det tekniske, det organisatoriske og i høve til avtaleverket. Noko av føremålet med IT-samarbeidet var at det skulle gjere det lettare å samarbeid på andre område. Mange av problema og utfordringane som ein har møtt i dette samarbeidet, har utgangspunkt i at ein valde å starte med eit uferdig produkt som skulle vidareutviklast og tilpassast kommunane. Prosessen viste seg å vere veldig ressurskrevjande, og det har vore store problem for å få systema til å fungere tilfredsstillande, spesielt i høve til økonomi og løn. Det vert gjeve uttrykk for at ein under vegs i prosessen heile tida trudde at det var betre å halde fram enn å snu, men at vegen fram har vore lenger enn ein hadde førestilt seg. At det har oppstått uføresette problem, der ein også har hatt utfordringar med å bli samde om løysingar på utfordringane, har også bidrege til å sette samarbeidsrelasjonane på prøve. Inntrykket er at dette har ført til at skepsisen til å samarbeid på andre område har auka. Tilbakemeldingane er at det er fyrst no ein byrjar å sjå føremonar med IT-samarbeidet. Hjelmeland har nyleg etablert samarbeid med Suldal om felles kommunalt regnskapskontor. Det at ein hadde ei felles IT-plattform i botn, gjorde at ein kunne etablere eit interkommunalt samarbeid relativt raskt. Det er også aktuelt at fleire kommunar blir med på dette samarbeidet etter kvart. Andre aktuelle samarbeidsområde er mellom anna løn og skatt.

Kommunane har fram til no i liten grad satt seg ned for diskutere utvikling av eit breitt og systematisk interkommunalt samarbeid. Frå andre delar av landet finnest det gode døme på kommunar som har utvikla eit heilskapleg og systematisk samarbeid. Her har kommunane gått saman for å identifisere område som kan vere egna for samarbeid, blitt einige om kva ein skal samarbeide om, korleis ein skal samarbeide og korleis samarbeida skal fordelast mellom kommunane på ein rettferdig måte. I Ryfylke er det no prosessar på gang mellom Strand og Forsand for å få til eit meir systematisk samarbeid på aktuelle samarbeidsområde. Tilsvarende prosessar er på gang mellom Sauda og Suldal.

Strand deltek i fleire interkommunale samarbeid (jf. Tabell 1). Fleire av tenestesamarbeida er saman med dei omkringliggjande kommunane. I fyrste rekkje gjeld dette Forsand, men det er også noko samarbeid med Hjelmeland og Finnøy.

Fleire av samarbeida som Strand er involvert i, dreier seg om samarbeid der Strand er vertskommune på område kor dei mindre kommunane har vanskar med å etablere tilfredsstillande tenester aleine, til dømes jordmorteneste. Elles planlegg no Strand å verte ein del av IVAR IKS. IVAR har som formål å etablere og drive kommunaltekniske fellesanlegg for vatn, avlaup og renovasjon. Selskapet er eigd av kommunane Finnøy, Gjesdal, Hå, Klepp, Kvitsøy, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sola, Stavanger og Time.

Nye samarbeidsområde som Strand og Forsand ser nærare på, omfattar kultur, felles legedistrikt og plan- og forvaltningsområdet (næring, teknikk, jordbruk og skogbruk). Gjennom dette arbeidet ynskjer ein å ta tak i utfordringane før det oppstår ein krisesituasjon med trong for hastverksløyser. I **Forsand** gjev alle informantane uttrykk for at det hadde vore ei føremon med større grad av interkommunalt samarbeid enn det som er tilfellet i dag. Dette gjeld i fyrste rekkje med tanke på å styrkje små fagmiljø, og såleis også skape eit betre og breiare tenestetilbod i kommunen. Nokre ser det også som naudsynt med eit meir omfattande interkommunalt samarbeid for å kunne å kunne tilfredstille framtidige krav til kommunale tenester. Ei utfordring i høve til samarbeidet mellom Strand og Forsand, er at kommunane har noko ulikt syn korleis kostnadene skal fordelast. I Forsand føler dei at dei må betale ein relativt stor del av rekninga.

Finnøy har interkommunalt samarbeid på fleire område, og samarbeider med Strand, Hjelmeland og Forsand i Ryfylke, men har også ein del samarbeid med

Rennesøy (jf. Tabell 37). Dagens interkommunale samarbeid vert karakterisert som noko tilfeldig, og at ein ikkje har klare samarbeidsalternativ eller samarbeidsretningar. I dag er det noko samarbeid mellom Kvitsøy, Rennesøy, Finnøy og Randa-berg i høve til den komande samhandlingsreforma. Kommunikasjonane og reise-mønsteret går i retning Rennesøy og Stavanger, noko som gjer det meir naturleg å orientere seg i den retninga. Til sentrum av Rennesøy er det berre 10-15 min frå sentrum i Finnøy. Kommunen har utfordringar knytt til små å sårbare fagmiljø på fleire område (jf. kap. 6.1.1), og fleire informantar stiller seg tvilande til om auka interkommunalt samarbeid er tilstrekkeleg til å møte utfordringane som kommunen står framfor.

Tabell 38 gjev eit oversyn over interkommunale samarbeid som **Hjelmeland** deltek i. Kommunen har ikkje noko omfattande interkommunalt samarbeid, men talet har auka dei siste 3-4 åra. Strand og Forsand er dei viktigaste samarbeidskommunane i høve til tenestesamarbeid, men det er også noko samarbeid med Suldal og Finnøy. I høve til samarbeid med Strand, er erfaringane at det ikkje er så lett å samarbeide om tenester som ligg i Jørpeland. Kommunikasjonane frå Hjelmeland til Jørpeland er dårlege, og brukarar av tenester på Jørpeland som er avhengig av offentlig kommunikasjon, må skifte buss på Tau. Tau ligg i leia til Stavanger, og det hadde vore lettare for Hjelmeland om tenestene i Strand hadde vært lokalisert på Tau. I høve til framtidig samarbeid vert det vist til at det er behov for å vurdere samarbeid på område der ein treng spesialisert kompetanse, og der fagmiljøa er små og sårbare.

Suldal har ikkje hatt eit breitt, interkommunalt samarbeid, men det er etablert nokre samarbeid dei seinare åra, og nokre nye er under utgreiing. Oversyn over interkommunale samarbeid som Suldal er deltakar i, er vist i Tabell 39.

I kommuneplanen er det vedteke at Suldal skal vere aktiv i høve til å finne regionale løysingar på utfordringar i Ryfylke og tilgrensande regionar. Kommunen samarbeider med både Hardanger, Vest-Telemark og Setesdal i høve til utmark og villreinforvaltning. Fleire av tenestesamarbeida er av relativt ny dato. Dette gjeld mellom anna felles flyktingteneste og SLT-koordinator med Sauda, samt felles regnskapskontor med Hjelmeland. Av nye samarbeid, er det ei utgreiing på gang i høve til å etablere fells PP-teneste for Suldal, Sauda og Vindafjord. Vidare vert det peika på at det kan vere nærliggjande å samarbeide på fleire område, til dømes i høve til skatt og løn. Elles vert det også peika på at endringar i kommunikasjonar og statle-

ge regionar også påverkar samhandlingsmønsteret mellom kommunane. For Suldal er det Stavanger som tradisjonelt har vore ”byen”, men kommunikasjonsmessige endringar har ført til at Haugesund er i ferd med å verte ”byen” for større delar av befolkninga. Når det kjem ny bru over til Ropeid, vert det enda lettare å reise til Haugesund. Det går også eit skilje mellom Suldal og Hjelmeland i høve til dei statlege regionane. Suldal høyrer til Helse Fonna, medan Hjelmeland soknar til Helse Stavanger. Suldal ligg også under vegvesenet i Haugesund og Haugaland politistrikt. Dette er noko som også spelar ei rolle i høve til samarbeid på andre område, t.d. i høve til samhandlingsreforma. Her ser ein for seg at samarbeid med Sauda kunne vore aktuelt i høve til spesialisering mot visse pasientgrupper, men det er førebels ikkje noko konkrete tankar rundt dette.

Som for dei andre kommunane i Ryfylke, har det interkommunale samarbeidet i **Sauda** auka noko i omfang dei seinare åra, og nye samarbeid er under utgreiing. Suldal er viktigaste samarbeidspartnar i høve til tenestesamarbeid. I tillegg til dei eksisterande interkommunale samarbeida, er det også behov å samarbeide på andre område. Sauda skal etter planen med i eit interkommunalt samarbeid om krisesenter på Haugalandet. Vidare er det ei pågåande utgreiing om etablering av interkommunale PP-tenester for Sauda, Suldal og Vindafjord. Elles er det nemnt at det kan vere aktuelt med samarbeid knytt til barnevern, skuleutvikling, jordmorteneste, tekniske tenester, kart og oppmåling og planarbeid. Ein har ein pågåande prosess med Suldal, der ein prøver å kartleggje område som kan vere av interesse for samarbeid. Når det gjeld barnevern, skal Sauda til med å skrive eit notat om utfordringane som ein står framfor som grunnlag for å vurdere samarbeidsbehov.

I høve til framtidig utvikling av det interkommunale samarbeidet, vert det i fleire av kommunane peika på at det har vore diskusjonar når det gjeld korleis interkommunale samarbeid skal organiserast. I fleire av kommunane vert det uttrykt skepsis til bruk av interkommunale selskap fordi ein løfter oppgåver og styring ut av kommunen. Det er heller eit ynskje om å satse på vertskommunemodellen, då denne i større grad sikrar den kommunale forankringa. Dette er ei form for samarbeid som har fått aukande omfang også i andre delar av landet dei seinare åra. Frå og med 1.1.2007 er det gjennomført endringar i kommunelova som inneber at ein kan etablere vertskommunesamarbeid med overføring av myndigheit etter den nye § 28. Dette har mellom anna opna for ein stor auke i talet på interkommunale barnevern.

Elles vert det også i kommunane peika på behov for meir systematikk i høve til utvikling av framtidig interkommunalt samarbeid, og at ein har klarare rutinar i høve til korleis samarbeid skal fylgjast opp. Ein har erfaringar med at sprikande samarbeid med ulike avtalar og rutinar kan vere vanskeleg å følgje opp, både i høve i til måloppnåing, budsjett og økonomi.

6.2.2 Spesielt om samhandlingsreforma

Ei sak som har aktualisert spørsmålet om auka interkommunalt samarbeid eller kommunesamanslåing, er Samhandlingsreforma.²⁸ Samhandlingsreforma har som mål at meir av helsetenestene skal utførast nærare der pasienten bur. Innbyggjarane skal få fleire spesialiserte helsetenester lokalt, både i høve til førebyggjande helsearbeid, behandling og oppfølging av kronisk sjuke og eldre. Det inneber at oppgåver skal flyttast frå spesialisthelsetenesta til kommunehelsetenesta. I stortingsmeldinga om samhandlingsreforma vert det vist til at det kan vere trong for eit befolkningsgrunnlag på 20 000 – 30 000 innbyggjarar for at kommunane skal kunne løyse oppgåvene på ein god og effektiv måte. Når over halvparten av kommunane i landet har færre enn 20.000 innbyggjarar, utløyser dette trong for interkommunalt samarbeid eller kommunesamanslåing.

Det samla inntrykket frå intervjuar i kommunane i Ryfylke, er at det førebels har vore ei avventande haldning til korleis samanhandlingsreforma skal handterast. Dette har dels samanheng med at det ikkje er heilt klart kva for oppgåver kommunane skal ha ansvar for, og korleis kostnadene skal finansierast. Dei statlege signalane er også endra frå fokus på etablering av distriktsmedisinske til lokalmedisinske senter. Utfordringane knytt til behandling og pleie i eigen kommune er også varierende. Nokre av kommunane har i dag tilbod og kapasitet til behandling og oppfølging av visse pasientgrupper. Sauda har t.d. eit distriktsmedisinsk senter med 14 sengeplassar og to observasjonssenger. Her er det også under utvikling eit telemedisinprosjekt som har til føremål å redusere pasientane sine reisebehov. Vidare har t.d. Suldal spesiell kompetanse innan kreftomsorg og psykiatri.

²⁸ St.meld. nr. 47 (2008-2009). Samhandlingsreformen.

Samstundes som det er ei avventa haldning til samhandlingsreforma, er det også blant kommunane i Ryfylke ei erkjenning av et reforma vil verte ei utfordring, som vil utløyse trong for samarbeid. Korleis dette eventuelt skal gjerast har det vore lite fokus på, noko som naturlegvis også har samanheng med kva for oppgåver som skal løysast.

I høve til samarbeidskonstellasjonar, vil det vere naturleg at kommunar innan same helseregion inngår i eit samarbeid. Kommunane i indre Ryfylke soknar til Helse Fonna, medan kommunane i Ytre Ryfylke soknar til Helse Stavanger. Finnøy er inne i eit førebuande samarbeid med Kvitsøy, Rennesøy og Randaberg knytt til samhandlingsreforma. Nokre av informantane i einskilte kommunar, peikar også på at ei løysing kan vere, dersom ein ikkje maktar å etablere gode løysingar i Ryfylke, at ein kjøper tenester i Stavanger eller Haugesund. For pasientane vil dette innebære at dei får lenger avstand til heimstaden, samstundes som det vert vanskelegare og halde på og vidareutvikle kompetanse og tenester i Ryfylke.

6.2.3 Oppsummerande vurdering

Det interkommunale samarbeidet i Ryfylke kan ikkje karakteriserast som omfattande, men omfanget har vore aukande i dei seinare åra og det er behov for fleire samarbeid i tida som kjem. Nye interkommunale tenestesamarbeid er også under utgreiing, og nokre av kommunane har gått saman med tanke på å utvikle det interkommunale samarbeidet på ein meir heilskapleg og systematisk måte. Dei viktigaste årsakene som vert trekte fram i høve til å styrkje det interkommunale samarbeidet, er små og sårbare fagmiljø, utfordringar knytt til rekruttering av kvalifisert arbeidskraft kombinert med stadig aukande krav til kommunane.

Samarbeidskonstellasjonane er til dels sprikande og ein del samarbeid går også ut av regionen. Strand har mest samarbeid med Forsand, men også noko samarbeid med Finnøy og Hjelmeland. Finnøy samarbeider med Strand og Hjelmeland, men har også samarbeid i retning Stavanger med Rennesøy, Randaberg og Kvitsøy. Hjelmeland har, i tillegg til samarbeid med Strand, Forsand og Finnøy, også samarbeid med Suldal. Vidare har Suldal en del samarbeid med Sauda. Dei kommunane som synest å samarbeide tettast i høve til tenestesamarbeid er Strand og Forsand og Suldal og Sauda. Desse kommunane har også gått saman for å sjå meir heilskap-

leg på nye samarbeidsområde. Vidare er det også samarbeid mellom alle kommunane på meir overordna nivå i høve til felles utviklingsprosjekt og infrastruktur.

Ei utfordring i høve til å etablere eit meir omfattande tenestesamarbeid, er at dei interkommunale samarbeida fram til no ha har vore utvikla meir tilfeldig etter kvart som det har dukka opp eit behov. Ein ser og at sprikande samarbeid med ulike samarbeidsavtalar kan vere vanskeleg å administrere og fylgje opp, og at det kan vere ei demokratisk utfordring. I høve til å utvikle eit meir omfattande interkommunalt samarbeid, er det såleis fleire av kommunane som ser behov for å arbeide meir heilskapleg og systematisk i høve til dette, mellom anna for å få på plass like rutinar i høve til utarbeiding av klare mål for samarbeida, kva rutinar ein skal ha i høve til budsjettering, økonomistyring, evaluering og tilpassing av samarbeida.

Den komande samhandlingsreforma stiller nye krav til samarbeidsløysingar. Først er det ei avventande haldning i høve til at innhaldet i reforma vert betre konkretisert. Kommunane er for små til å løyse alle oppgåver knytt til reforma på eiga hand, og det vil vere ei utfordring å finne samarbeidsløysingar som sikrar pasientane gode tilbod samstundes som ein også bidreg til å ta vare på og vidareutvikle kompetansemiljø og arbeidsplassar i Ryfylke.

6.3 Demokrati og samfunnsutvikling

Eit godt lokaldemokrati er avhengig av nærleik til innbyggjarane, at innbyggjarane identifiserer seg med kommunen og engasjerer seg i lokalpolitisk arbeid. Det politiske handlingsrommet og mogelighetene til å kunne påverke samfunnsutviklinga spelar også ei viktig rolle i lokaldemokratiet.

Det er viktig at kommunestrukturen er slik at omsynet til demokrati og deltaking vert teke i vare på ein best mogleg måte. Det er vanskeleg å påvise enkle og eintydige samanhengar mellom kommunestørrelse og demokrati (jf. kap. 2.3). Vi vil her sjå nærare på korleis lokaldemokratiet fungerer i kommunane i dag, og kva utfordringar ein har i samband med dette i høve til framtidig samfunnsutvikling.

6.3.1 Demokrati – status og utfordringar

Kommunane har i dag til saman 176 kommunestyrerepresentantar. Figur 57- Figur 62 i vedlegget gir eit skjematisk oversyn over den politiske organiseringa i kommunane slik den er presentert på kommunane sine heimesider.

Tabell 34 nedanfor syner korleis kommunestyrerepresentantane er fordelt på kommunane og ulike politiske parti. Tabellen syner at talet på kommunestyrerepresentantar varierer frå 17 i Forsand til 29 i Strand. Vidare ser vi at den politiske samansetjinga varierer mellom kommunane. Finnøy og Forsand har nokolunde lik politisk samansetting med dominans av politikarar frå KrF og Senterpartiet. Begge kommunane har ordførar frå KrF. I Strand er det ei jamnare fordeling av representantar på dei politiske partia. Ordføraren kjem frå Arbeidarpartiet. Det same gjer ordføraren frå Sauda. Her er Arbeidarpartiet i klar dominans med over halvparten av representantane i kommunestyre. I Hjelmeland, Suldal, Vindafjord og Etne er den politiske samansetjinga igjen meir jamt fordelt. Med den plass landbruket har, er det ikkje overraskande at alle ordførarane kjem frå Senterpartiet. Både Strand og Sauda er industrikommunar, noko som gjer at desse kommunane skil seg noko frå dei andre i høve til politisk kultur og samansetjing og utfordringar knytt til framtidig samfunnsutvikling.

Tabell 34 Politisk samansetting i kommunestyret 2007-2011. Kjelde: kommunanes nettsider.

Kommune	Ordførar	Politisk samansetning kommunestyret								
		Totalt	Ap	Frp	H	Krf	Sp	Sv	V	Andre
Finnøy	Krf	21	1	2	2	7	6	1	1	1
Strand	Ap	29	7	5	4	7	3	2	1	0
Forsand	Krf	17	2	2	4	5	4	0	0	0
Hjelmeland	Sp	19	3	1	2	4	7	1	1	0
Suldal	Sp	25	5	2	1	4	7	3	1	2
Sauda	Ap	19	10	2	3	1	1	1	1	0
Vindafjord	Sp	25	5	3	4	3	9	0	0	1
Etne	Sp	21	6	3	3	2	6	0	1	0

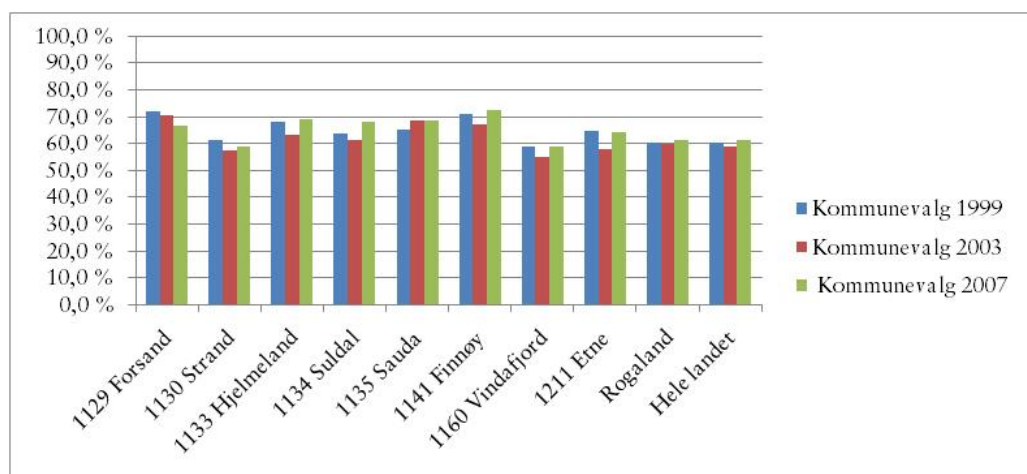
Sjølv om Strand er den kommunen som har flest representantar i kommunestyret, er ikkje Strand den kommunen som har best politisk representasjon per innbyggjar (Tabell 35).

Tabell 35 Talet på kommunestyreprerentantar pr. 100 innbyggjarar. Rangert.

Kommune	Kommunestyre representantar per 100 innbyggjarar
Forsand	1,48
Finnøy	0,74
Hjelmeland	0,69
Suldal	0,65
Etne	0,54
Sauda	0,40
Vindafjord	0,30
Strand	0,26

Dersom vi ser på talet på kommunestyreprerentantar pr. 100 innbyggjarar, ser vi at Strand hamnar lågast på lista, medan Forsand, som har færrest representantar i kommunestyret, kjem på topp med heile 1,48 representantar per 100 innbyggjarar. Det er dei minste kommunane som har sterkast politisk representasjon i høve til innbyggjartalet.

Figur 50 syner at valdeltakinga ligg over landsgjennomsnittet i dei minste kommunane, medan Strand og Vindafjord ligg noko lågare. Valdeltakinga ligg tradisjonelt høgare i mindre kommunar, noko som kan ha samanheng med at kommunane er oversiktlege samstundes som det er relativt stor nærleik mellom innbyggjarane og politikarane.



Figur 50 Valdeltaking ved kommunevala frå 1999-2007. Kjelde SSB.

Når det gjeld synspunkt på demokratitilhøva for kommunane, er desse noko varierende. Tilbakemeldingane frå **Strand** er at dei har ei stram kommuneøkonomi, og det er nokon som hevdar at det er lite attraktivt å arbeide med lokalpolitikk som fylgje av lite økonomisk handlingsrom.

I **Forsand**, som er den minste kommunen i Ryfylke, er det einskilde av politikarane som gjev uttrykk for at det har vorte noko vanskelegare å rekruttere folk til politikken dei seinare åra, og at det kanskje kunne vore lettare å finne fleire som brenn for politikken i ein større kommune. Nærleiken mellom politikarar og innbyggjarar vert sett på som viktig, men ein erfarer også at stor nærleik kan vere ei ulempe, spesielt når det er behov for å fatte kontroversielle vedtak. Her ser ein at større kommunar kan ha større gjennomføringskraft. I ein liten kommune som Forsand er det også slik at partipolitikken får mindre å seie, og kommunevalet i større grad er eit personval.

I **Finnøy** er det også einskilde som ser det som ein utfordring at banda kan verte vel tette i eit lite samfunn. Politikarane opplever ikkje dette som noko stort problem, men dei kan oppleve å ha fleire hattar ved einskilde høve. Fordi "alle kjenner alle" kan det også vere utfordrande å få tatt upopulære avgjerdsler. Dersom ein skal gjere kutt, kjenner ein gjerne enkeltpersonane som blir råka. Finnøy har ein stram kommuneøkonomi og politikarane peiker også på at dei frykter det kan verte mindre interessant å drive politikk når handlingsrommet vert så lite. Vidare vert det også framheva at nærleik er viktig for lokaldemokratiet. Det vert til dømes nemnt at delar av Finnøy er eit veglaust øysamfunn, og at det er viktig at ein har

politikarar som kjenner problemstillingane og utfordringane til dei som bur der. I høve til kommunevalet vert det hevda at personane, og kor dei kjem frå, er viktigare enn partitilknytning.

I **Suldal** er det eit lokaldemokrati med brei deltaking. Kommunestyret i Suldal har oppretta grendeutval for kvar av dei sju skulekrinsane i kommunen. Utvala heiter Erfjord, Jelsa, Hylsfjorden, Ropeidhalvøya, Sand, Vinjar og Øvre Suldal grendeutval. Desse er kommunedelnemnder etter § 12 i Kommuneleva. Grendeutvala har fem medlemmar med vararepresentantar valde av kommunestyret for kommunevalperioden. Grendeutvala er mellom anna høyringsinstans i ein del saker, og skal arbeide for å auke engasjementet i krinsen, og fremje krinsen sine interesser gjennom internt samarbeid og gjennom samarbeid med andre offentlege og private organ. Grendeutvala har også ansvar for ein del nærmiljøtiltak og tildeling av offentlege tilskott til lag og organisasjonar i grenda. Grendeutvala vart oppretta på 90-talet etter initiativ frå Senterpartiet. At utvala vart etablerte, har mellom anna samanheng med at kommunen dekkjer eit stor areal, og at dei interne avstandane i kommunen såleis er store. Fleire av grendene i kommunen var også eigne kommunar før kommunesamanslåinga på 60-talet. Tilbakemeldingane er at grendeutvala fungerer godt, men at det har vore utfordringar med nok tid til gjennomføring av nødvendige prosessar. I samband med tilpassingsprosjektet i Suldal, har ein vald å redusere talet på kommunestyremedlemmar frå 25 til 19 frå neste kommuneval. Bygdeutvala har ein vald å vidareføre som dei er.

Argumenta som vert fremma for etablering av grendeutval, er at ein gjennom engasjement for eiga bygd, også skal få eit positivt engasjement for heile kommunen. Det er også einskilde som hevdar at det ved visse høve kan ha ein motsett effekt – at grendeutvala bidreg til å oppretthalde ein kamp mellom bygdene, noko som svekker kommunens handlekraft. Det vert i samband med dette også hevda at ein i Suldal har hatt utfordringar med å ”skru” kommunen ordentleg saman etter siste kommunesamanslåing. Samstundes er det ei viktig målsetting for kommunen som heilskap å bevare og utvikle livskraftige bygder. Eit mindretal av innbyggjarane bur i Sand, som er kommunesenteret.

Hjelmeland er også ein stor kommune i areal, og har ein ei form for uformaliserte grendeutval som vert kalla bygderåd. Desse er frivillige, og bygdene organiserer desse sjølv. I nokre bygder er dei aktive og i andre ikkje. Der dei er aktive, ser ein at desse gjer nytte for seg, og at dei er med på å påverke politiske avgjersler. Elles

vert det gjeve uttrykk for at utfordringar knytt til inhabilitet og vanskar med å fatte kontroversielle vedtak kan inntreffe, men dette vert ikkje opplevd som noko stort problem. I og med at Hjelmeland har hatt ein hatt nokolunde god økonomi, har kommunen hatt eit større økonomisk og politisk handlingsrom enn nokre av dei andre kommunar. Mykje av utviklingstiltaka dei seinare åra har vore lånefinansiert, slik at det også her er behov for å redusere driftsnivået i åra som kjem. Dette er noko som også vil redusere det politisk handlingsrommet i Hjelmeland i tida som kjem.

I **Sauda** vert det gjeve uttrykk for at kommunen skil seg litt frå dei andre kommunane i høve til demokrati og medbestemming. Ein legg vekt på god forankring av vedtak gjennom eit trepartsamarbeid mellom politikarar, administrasjon og fagforining. Brei medverknad og dialog vert sett som viktig for å fatte gode vedtak . Sauda er ein kommune der dei fleste av innbyggjarane er samla i og rundt eit bymessig sentrum. Saman med industrikulturen gjer dette at Sauda har andre utfordringar enn nabokommunane. At politikarane har engasjement og forståing for utfordringar i eige lokalsamfunn, og at det er relativt stor nærleik mellom innbyggjarar og politikarar, vert sett på som viktig.

6.3.2 Samfunnsutvikling – status og utfordringar

Vi har tidlegare sett at alle kommunane har betydelege utfordringar i høve til samfunnsutvikling, men at utfordringane er noko varierende mellom kommunane.

Strand, med sin nærleik til Stavanger har utfordringar knytt til å handtere vekst og auke i folketalet på ein offensiv måte, medan fleire av dei andre kommunane har utfordringar knytt til å handtere stagnasjon og relativ nedgang i folketalet, samanlikna med den gjennomsnittlege utviklinga i regionen og landet sett under eitt.

Strand, som er den største kommunen, er ein vekstkommune i høve til folketal og næringsutvikling. SSB sine folketalsframskrivingar syner også sterk vekst i åra som kjem, og ein antek at folketalet vil auke endå meir når Ryfast-sambandet er på plass. Ei utfordring for Strand, der kommuneøkonomien er stram, er at ein manglar ressursar og planleggingskapasitet i høve til å handtere utvikling av kommunale tenester og nye bu- og næringsområde på ein god måte.

Forsand, som er den minste kommunen i Ryfylke, har hatt noko auke i folketalet seinare år. Prognosane frå SSB synes også framtidig vekst, og ein reknar på same måte som i Strand, at det kan kome ei auke i folketalet etter at Ryfast-sambandet er på plass. Forsand får då relativt kort veg til Stavanger, om lag 25 minuttar å kjøre. Det vil då vere sannsynleg at kommunen vil få auka attraktivitet som bustad-kommune.

I både Finnøy, Hjelmeland, Suldal og Sauda er folketalsutviklinga ei stor utfordring. Vi har tidlegare sett at SSB framskrivingar av folketalet også syner stagnasjon eller nedgang for desse kommunane. I Finnøy er det likevel mogleg at fastlandsambandet, som berre har vore på plass i eitt år, kan føre til ei meir positiv utvikling enn forventa. Det er Suldal og Sauda som vil ha dei største utfordringane knytt til nedgang folketalet (jf. kap 5.10). Ei fare i høve til vedvarande nedgang i folketalet, er at ein hamar i ein negativ utviklingsspiral. Det er ein samheng mellom utrekna demografikostnader og dei kommunale inntektene. Dersom demografikostnadene vert redusert som fylgje av nedgang i folketal og endringar i alderssamansettinga, vil dei kommunale inntektene også verte mindre. Dette inneber vidare at driftsnivået på dei kommunale tenestenivået må tas ned for å tilpassast eit mindre befolkningsgrunnlag. I praksis vil dette ofte innebere redusert tal på tilsette. Dersom ein legg SSB sine befolkningsframskrivingar til grunn, vil til dømes mindreutgiftene knytt til endringar i befolkning vere på høvesvis, 11, 12, og 18,5 mill. kr for Sauda, Finnøy og Suldal (jf. kap 5.10.3). Dette tilsvarar ein reduksjon på 22 årsverk i Finnøy, 24 i Sauda og 37 årsverk i Sauda dersom ein legg til grunn at eit årsverk kostar kommunen kr 500 000. Til samanlikning er det for Strand berekna ei meir-kostnad på 58 millionar kroner, noko som tilsvarer ei auke på 116 årsverk. Dette vil då også resultere i ei tilsvarande auke i inntektene gjennom det kommunale inntektssystemet.

For å snu den negative befolkningsutviklinga i indre delar av Ryfylke, er det behov for en offensiv samfunns- og næringsutviklingspolitikk. Gjennom intervjuar i kommunane går det fram at kommunane har brukt mykje ressursar på dette, men det vert samstundes peika på at næringspolitikken i Ryfylke har vore fragmentert. Fleire kommunar har til dømes sine eigne utviklingselskap med nokre få medarbeidarar, t.d. Hjelmeland Vekst, Suldal Vekst og Sauda Vekst.

Med unntak av Sauda, er alle kommunane i Ryfylke med i Greater Stavanger. Greater Stavanger omfattar partnarkommunar og Rogaland fylkeskommune, og

arbeider med strategisk næringsutvikling i regionen. Sauda har meir tilknytning innover mot Haugesund, og er med i Hauglandrådet. Vidare er nokre utviklingsprosjekt, mellom anna knytt til reiseliv, kjørt gjennom Ryfylke IKS. Ein fragmentert næringspolitikk vert sett som ei utfordring, mellom anna fordi det vert for liten tyngde bak satsingane i den einkilde kommune, at tiltak dels vert av konkurrerende karakter og at ein ikkje får eit heilskapleg regionalt fokus på arbeidet. Dette heng også saman med at utfordringar og interesser varierer ein del mellom kommunane, t.d. i høve næringsstruktur og folketalsutvikling. Likevel er det røyster i kommunane som peikar på at det kan vere aktuelt å sjå nærare på korleis ein kan samle kompetanse og ressursar knytt til samfunns- og næringsutvikling for å få større tyngde og heilskap i dette arbeidet.

Ei utfordring i høve til samhandling og samarbeid i Ryfylke er store geografiske avstandar. I høve til utvikling av Ryfylke som heilskap, vert det også understreka at det er trong for å bygge infrastruktur som bind kommunane saman på ein betre måte. Regionen er stor, krava er ulike, og det har vore ein del usemje mellom einkilde kommunar knytt til kva infrastrukturprosjekt som skal prioriterast. Slik sett vert det også karakterisert som ei utfordring å samle ressursar og krefter i Ryfylke i høve til å einast om strategiar for framtidig samfunnsutvikling, og kva infrastrukturtiltak som er viktige for nå desse.

6.4 Oppsummerande vurdering

Den politiske samansetjinga i kommunane i Ryfylke er noko ulik, noko som også gjenspeglar ulike utfordringar og interesser knytt til næringsgrunnlag, busetjing og kultur. Det er dei minste kommunane som har størst politisk representasjon og høgast valdeltaking. God politisk representasjon vert sett som ei føremon i høve til engasjement og deltaking, men det kan også vere ei utfordring i høve til å fatte strategiske vedtak i kontroversielle spørsmål. Stram kommuneøkonomi i nokre av kommunane bidreg også til å redusere det politiske handlingsrommet, og gjer at fokuset vert lagt på drift og oppretthalding av tenestetilbodet framfor utvikling. Utsikter til ytterlegare reduksjon i folketallet i fleire kommunar vil også redusere det økonomiske og politiske handlingsrommet kombinert med at behovet for meir ressursar knytt til offensive nærings- og samfunnsutviklingstiltak aukar i høve til å snu ei negativ folketalsutvikling. Ulike interesser og prioriteringar kommunane imellom

gjer at det er vanskeleg å einast om strategiar knytt til Ryfylke som heilskap. I kommande kapittel ser vi nærare på potensielle føremoner og ulemper som fylgje av kommunesamanslåing i høve til å møte utfordringane som kommunane står overfor.

7. Kommunesamanslåing – føremoner og ulemper

For at kommunesamanslåing skal vere eit aktuelt verkemiddel for å møte framtidige utfordringar, er ein naturlegvis avhengig av at potensielle føremoner er større enn potensielle ulemper. Vi vil her prøve å samanstillе potensielle føremoner og ulemper knytt til dei ulike samanslåingsalternativa som ligg til grunn for utgreiinga med utgangspunkt dei utfordringane kommunane står framfor i dag.

7.1 Viktige utfordringar

Den største utfordringa for kommunane i Ryfylke er knytt til endringar i folketalet. Strand, med sin nærleik til Stavanger har utfordringar knytt til å handtere vekst og auke i folketalet på ein god måte, medan fleire av dei andre kommunane har utfordringar knytt til å handtere stagnasjon og nedgang i folketalet samanlikna med den gjennomsnittlege utviklinga i regionen og landet sett under eitt.

Fleire av kommunane slit med små og sårbare fagmiljø og har utfordringar i høve til rekruttering av spesielle typer kompetanse. Strand kommune er den kommunen som har den strammaste økonomien, mykje av ressursane går til tenesteproduksjon og det er lite pengar til samfunnsutviklingstiltak. Kraftkommunane har også fått reduserte inntekter dei seinare åra, og har gjennomført tiltak for å tilpasse drifta til eit lågare inntektsnivå. Dette har også ført til at desse kommunane har mindre pengar til samfunnutvikling enn tidlegare. SSB sine prognoser tyder på vidare nedgang i folketalet i indre delar av Ryfylke, noko som ytterlegare vil redusere det økonomiske og politiske handlingsrommet, samstundes som behovet for meir ressursar knytt til offensive nærings- og samfunnsutviklingstiltak aukar i høve til å snu ei negativ utvikling.

7.2 Potensielle føremoner

Det vil vere fleire potensielle positive effektar knytt til ein eller fleire kommunesamanslåingar i Ryfylke. I kap. 5 har vi gjennomført utrekningar av dei økonomiske effektane av ulike samanslåingsalternativ. Dersom ein slår saman effektar knytt til inndelingstilskot og auka konsesjonskraftinntekter, vil ”Ryfylke kommune” få ein auke i inntektene på heile 68 millionar kroner kvart år i 10 år samanlikna med summen av inntektene som kommunane har i dag. Tilsvarende tal for ”Ytre Ryfylke kommune” og ”Indre Ryfylke” kommune vil vere høvesvis 43 og 53 millionar kroner. Dette er eit nøkternt anslag ut frå ein berekna nettoppris på 20 øre/kWh ved uttak/sal av konsesjonskraft.

Etter at inndelingstilskotet er trappa ned over ein periode på 10-15 år, vil ”Ryfylke kommune” framleis ha inntekter som ligg tre millionar kroner over dagens nivå. Vidare vil ”Ytre Ryfylke kommune” ha inntekter som ligg 22 millionar kroner over dagens nivå, medan ”Indre Ryfylke kommune” vil ha inntekter som ligg 1 million kroner over. Alle samanslåingsalternativa vil altså framleis ha inntekter over dagens nivå etter at inndelingstilskotet er trappa ned etter 15 år, utan at ein har henta ut noko av effektiviseringspotensialet som ligg i ei kommunesamanslåing, verken på administrasjon eller tenester. Alternativet med ”Ytre Ryfylke kommune” kjem spesielt gunstig ut. Det er auken i konsesjonskraftinntektene som er den viktigaste årsaka til dette, og den bidreg til at dei økonomiske effektane er langt meir positive enn det som er vanleg ved kommunesamanslåingar.

Erfaringsmessig vil det vere effektiviseringspotensialet knytt til administrasjon som vil vere lettast å realisere. For dei tre samanslåingsalternativa er dette berekna som følgjer:

- ”Ryfylke kommune”: 79 mill. kr (dersom ein legg til grunn same nivå på utgiftene som Strand har i dag)
- ”Ytre Ryfylke kommune”: 32 mill. kr (dersom ein legg til grunn same nivå på utgiftene som Strand har i dag)
- ”Indre Ryfylke kommune”: 45 mill. kr (dersom ein legg til grunn same nivå på utgiftene som Vindafjord har i dag)

I samband med tidlegare kommunesamanslåingar har ein henta ut effektiviseringspotensialet knytt til administrasjon relativt raskt. I samband med dei siste saman-

slåingane som er gjennomført, er det heller ingen som mista jobben som fylgje av kommunesamanslåingane. Reduksjonar i bemanninga har vore handtert gjennom naturleg avgang.

Det ligg også eit innsparingspotensiale knytt til dei kommunale tenestene i høve til ein kommunesamanslåing. Dersom ein legg til grunn at utgiftnivået knytt til tenesteproduksjon vert lagt på nivå gjennomsnittskommunen i landet korrigert for utgiftsbehov, vil dei ulike samanslåingsalternativa har eit innsparingspotensial som følgjer:

- ”Ryfylke kommune”: 190 mill. kr
- ”Ytre Ryfylke kommune”: 62 mill. kr
- ”Indre Ryfylke kommune”: 85 mill. kr

Som tidlegare nemnt, er det er nok neppe verken realistisk eller ønskjeleg å realisere innsparingspotensialet på tenestene fullt ut. Ein del innsparingar på tenesteområda kan, om ønskjeleg, også gjerast gjennom endringar i tenestestruktur og effektiviseringstiltak utan at kommunane slår seg saman. Utrekningane gir såleis også eit bilete av områda som det er mogeleg å sjå nærare på, uavhengig av kommunesamanslåingar eller ikkje.

Sjølv om innsparingspotensialet knytt til tenestene er usikkert, er det likevel ingen tvil om ei kommunesamanslåing vil ha gunstige økonomiske effektar som fylgje av auka inntekter knytt til inndelingsstilskot, auka kraftinntekter og innsparingspotensial knytt til administrasjon.

I tillegg til positive økonomiske effektar, vil ein kunne hente ut gevinstar i form av større og sterkare fagmiljø, betre kompetanse og dermed betre kvalitet på teneste- og forvaltningsoppgåver. Ved kommunesamanslåing vil dei mindre kommunane også verte meir robuste i høve til å handtere utfordringar når tilsette på små og sårbare tenesteområde sluttar, vert sjuke eller går ut i ferie. Erfaringar tilseier også at det er lettare å rekruttere nye tilsette på område der ein har større og meir attraktive fagmiljø (Brandtzæg 2010).

I høve til lokaldemokratiet vert det i fleire kommunar peika på at det økonomiske og politiske handlingsrommet er lite, at det også er noko som kan redusere interessa for lokalpolitisk arbeid. Ein større kommune med større spelerom og større utviklingsmoglegheiter kan gjere det meir interessant å engasjere seg i politikken, og

det kan også vere lettare å fatte politiske vedtak med strategisk innverknad på den framtidige utviklinga av regionen.

Når det gjeld den største utfordringa, utvikling i høve til folketalet, vil ei kommunesamanslåing potensielt sett også ha klare føremoner. I tillegg til at ein kan få frigjort økonomiske ressursar som kan nyttast til samfunns- og næringsutviklingstiltak, får ein også høve til å samle faglege ressursar til eit større, sterkare og meir slagkraftig kompetansemiljø. Mange mindre kommunar har i dag utfordringar med å nyttiggjere seg særskilde virkemidlar og ordningar retta mot regionale utviklingstiltak, noko som har samanheng med at små kommunar har liten kapasitet til å engasjere seg i høve til å løyse ut særskilde regionale utviklingsmidlar og delta i utviklingsprosjekt og tiltak som krev ressursar ut over dagleg drift.

Å spele ei offensiv rolle som lokal og regional utviklingsaktør, er ei krevjande oppgåve. Dette føreset at kommunen har tilstrekkeleg kompetanse og ressursar både til planarbeid, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap i høve til offentlege aktørar, næringsliv og kompetansemiljø både regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Det er i dag ei utfordring at næringsarbeidet i Ryfylke er fragmentert, at ein til dels gjennomfører tiltak som konkurrerer med kvarandre, noko som også inneber at ein aukar faren for å ende opp med konkurrerande tiltak i staden for tiltak som understøttar og byggjer opp om kvarandre. Ein samla næringspolitikk kan slik sett bidra til å styrkje grunnlaget for næringsutviklinga i heile regionen. Ein større kommune kan også ha større tyngde og gjennomslagskraft i høve til myndigheiter på regionalt og nasjonalt nivå i høve til saker som er viktige for Ryfylke, samanlika med om dagens kommunar skal kjempe for sine saker kvar for seg.

Samla sett er det klart at det er store potensielle føremonar knytt til kommunesamanslåing. Dei viktigaste føremonene er knytt til styrka økonomi, meir robuste fagmiljø og auka handlingsrom og slagkraft i høve til å påverke framtidig samfunnsutvikling. Dette inneber samstundes at ei kommunesamanslåing må vere forankra i tydelege og forpliktande mål i høve til kva ein vil oppnå, og korleis ein ser føre seg at resultata skal kome alle dei involverte kommunane til gode.

7.3 Potensielle ulemper

Generelt sett er erfaringane at potensielle ulemper kan vere vel så lette å få auge på ved kommunesamanslåingsprosessar som potensielle føremoner. Dette syner erfaringar frå tidlegare prosessar knytt til kommunesamanslåing (Bolkesjø & Brandtzæg 2005). I kva grad dei potensielle ulempene vert reelle, vil og ha samanheng med korleis gevinstane knytt til den nye kommunen vert realisert.

Det er i dei mindre kommunane, og i dei indre delane av Ryfylke at ein ser dei største potensielle ulempene knytt til ei kommunesamanslåing. I samband med ei eventuell kommunesamanslåing ser dei fleste det som naturleg at Strand, som er den største kommunen, vil få kommunesenteret. Det gjeld både i høve til alternativet med ein stor Ryfylkekommune og for det ytre samanslåingsalternativet. Strand er den kommunen i Ryfylke med svakast kommuneøkonomi. Samstundes har Strand eit stort investeringsbehov knytt til handtering av ei betydeleg auke i folketallet. Det er såleis frykt for at eventuelle effektiviseringsgevinstar som dei mindre kommunane kan hente ut gjennom ei kommunesamanslåing, saman med auke i konsesjonskraftinntektene, i stor grad vil gå til framtidige utviklingstiltak i Strand. Det er verdt å merke seg at ein på intervjutidspunktet ikkje hadde oversikt over dei økonomiske effektane av ei kommunesamanslåing.

Kommunen er ein viktig arbeidsgjevar i dei mindre kommunane, og det er generelt sett ei betydeleg frykt for auka sentralisering. Dersom ei kommunesamanslåing resulterer i auka sentralisering, vil resultatet vere at ein akselererer ei utvikling som ein for all del ynskjer å unngå.

Frykta for auka sentralisering heng også saman med at ein vil få svakare politisk representasjon samla sett, samstundes som den politisk representasjonen i dei små kommunane vert svekka til føremon for dei store. Ein ser føre seg at makta i høve til politiske avgjersler knytt til den framtidige utviklinga vert flytta ut av kommunane og fatta av politikarar som er oppteken av andre problemstillingar og utfordringar enn dei som kommunane i indre delar av Ryfylke er oppteken av. Dette er ei frykt som også gjer seg gjeldande i det indre samanslåingsalternativet med Ølen som eit eventuelt framtidig kommunesenter.

Elles vert ulempene knytt til dei ulike samanslåingsalternativa vurdert noko ulikt. Skepsisen synes å være størst i høve til ein storkommune for heile Ryfylke. Dei vik-

tigaste årsakene til det, er at dette vert ein svært stor kommune, med store avstandar, ulike kulturar og identitetar, dårlege kommunikasjonar og lang reiseveg mellom kommunane. Dette vert sett som ei utfordring som kan vere krevjande å handtere. Frå Sauda til Jørpeland tek det til dømes ein arbeidsdag å reise fram og tilbake. I høve til storleik og reiseavstandar vert ei inndeling med ein indre og ein ytre kommune i Ryfylke sett som meir handterleg. Ein annan faktor som vert trekt fram i høve til det, er reise- og samhandlingsmønsteret mellom kommunane i Ryfylke. For Suldal og Sauda er det i aukande grad Haugesund som er byen som ein soknar til. Dette gjeld også i høve til samhandling innan dei statlege regionane knytt til helse, vegvesen og politi. Etter at brua over Sandsfjorden er på plass, ser ein at dette mønsteret høgst sannsynleg vil verte forsterka. For Hjelmeland, Forsand, Strand og Finnøy er det Stavanger som er regionsenteret. Sjølv om alternativet med to Ryfylkekommunar vert vurdert som betre enn ein storkommune, er det fleire som peiker på at også desse alternativa vert for omfattande.

Elles er inntrykket frå intervjuar i kommunane at kommesamanslåing førebels ikkje har vore noko tema som har vore inngåande diskutert, og at det i utgangspunktet er stor skepsis, spesielt i dei indre delane av Ryfylke. Det er i Strand at ein i størst grad ser potensielle gevinstar som fylgje av ein eller fleire kommunesamanslåingar i Ryfylke.

7.4 Samanfattande vurderingar

Det er ingen tvil om at dei økonomiske effektane av ein eller fleire kommunesamanslåingar er positive, spesielt dei første 10-15 åra. Etter 15 år vil ein i høve til dei ulike samanslåingsalternativa også sitje igjen med meir inntekter enn summen av dei inntektene som kommunane har i dag. Dette utan at ein har realisert noko av effektiviseringspotensialet knytt til administrasjon og tenester. Det er auka i konsesjonskraftinntektene som spesielt bidreg til dei positive effektane. Ei kommunesamanslåing vil såleis bringe med seg betydelige økonomiske gevinstar samstundes som ei samanslåing gjev grunnlag for etablering av store og sterke fagmiljø, betre kvalitet på tenestene og meir ressursar, auka handlekraft og større tyngde i høve til eit framtidretta nærings- og samfunnsutviklingsarbeid.

Skepsisen til ei kommunesamanslåing er størst i dei mindre og indre kommunane i Ryfylke. Skepsisen har rot i ei betydeleg frykt for maktforskyving frå indre til ytre

delar av regionen, at ei kommunesamanslåing vil sette fart på sentraliseringa og at ein vil få ei utvikling langs kysten som går på kostnad av dei indre delane av Ryfylke. Det er skepsis til begge samanslåingsalternativ, men alternativet med to Ryfylkekommunar vert sett som meir handterleg. Om det skulle vere aktuelt å avgrense samanslåingsalternativa i høve til dei som ligg til grunn for utgreiinga, er det viktig å vere merksam på at det berre er alternativ der ein eller fleire av kraftkommunane (Forsand, Hjelmeland, Suldal og Sauda) slår seg saman Strand, Finnøy, Vindafjord og/eller Etne, at det vert utløyst ekstra inntekter knytt til konsesjonskraft.

Det er ikkje dermed sagt at det er slik effektane av dei ulike kommunesamanslåingsalternativa treng å verte. I kva grad dei potensielle gevinstane som fylgje av ei kommunesamanslåing kjem alle kommunane til gode, er avhengig av intensjonane og målsetjingane som ligg til grunn for ei kommunesamanslåing. Erfaringane knytt til dei siste frivillig kommunesamanslåingane syner også dette. I samband med desse har ein gjennomført prosesser der ein har gått saman om å utarbeide felles mål og visjonar for den nye kommunen. I høve til kommunale tenester og funksjonar har ein vore konkret i høve til lokalisering og ein har forsøkt å få til ei fordeling av kommunale oppgåver og funksjonar mellom dei gamle kommunane. I dei gamle kommunehusa er det gjerne etablert servicekontor med fyrstelinjetenester som er viktige for innbyggjarane. Kommunale tenester som skular, barnehagar og sjukeheimar er i det store og heile lokalisert som tidlegare.

Samanslåinga av Skjerstad kommune med Bodø kommune, kan tene som eit konkret døme på at små utkantkommunar også kan ha gevinstar knytt til å slå seg saman med eit stort regionsenter. Skjerstad var før samanslåinga med Bodø ein liten kommunen med om lag 1000 innbyggjarar som hadde slitt med stram kommunal økonomi og nedgang i folketalet over mange år. Målet med kommunesamanslåinga var å snu den negative utviklinga (Brandtzæg 2009). I samband med kommunesamanslåinga vart kommunestyret i Skjerstad omgjort til lokalutval. Det var etablert servicekontor i Skjerstad med fleire fyrstelinefunksjonar, reservesentralbord for Bodø kommune og ein del sakshandsamingsoppgåver i tillegg. Delar av landbrukskontoret for heile storkommunen vart også lokalisert der. Vidare vart det bygd ny skule, lagt breiband til alle husstandar i Skjerstad og etablert eit treårig tettstads- og næringsutviklingsprogram som hadde som føremål å styrkje næringsgrunnlag og busetting i Skjerstad. I etterhand er erfaringane for det meste positive, også blant innbyggjarane. Ein har klart å bremse opp, og til dels snu, den negative

utviklinga i Skjerstad. Ein føresetnad for dette har også vore at Bodø har synt seg raus i rolla som regionsenter og ”storebror”. Samstundes har Bodø vore bevisst på at dersom ein skal vidareutvikle Bodø som regionsenter, er ein også avhengig av eit levande og aktivt omland.

Erfaringane frå dei siste frivillige samanslåingane som er gjennomførte, syner at det er mogleg å hente ut gevinstar som kjem alle kommunane til gode. Det er ingen som ynskjer seg tilbake til det gamle. I Ryfylke er det ingen tvil om at det vil vere betydelige gevinstar å hente i høve til dei samanslåingsalternativa som er skisserte, men utfordringane varierer mellom ytre og indre kommunar, frykta for sentralisering er reell, og det vil på førehand vere viktig å diskutere seg fram til korleis gevinstane kan unyttast i høve til å skape ei framtidig samfunnutvikling som alle kommunane ser seg tent med. Erfaringane tilseier er at det er viktig at ein så langt som råd er konkret i høve dette og at dei store kommunane syner seg rause i høve til dei små.

8. Føremoner og ulemper med interkommunalt samarbeid

Som vi har sett i det føregående, har omfanget av det interkommunale samarbeidet i Ryfylke auka dei seinare åra, men samarbeidet kan ikkje karakteriserast som omfattande. Tilbakemeldingane frå kommunane syner at det er trong for fleire samarbeid og at nye samarbeid også er under utgreiing. Dei viktigaste årsakene som vert trekt fram i høve til å styrkje det interkommunale samarbeidet, er små og sårbare fagmiljø og utfordringar knytt til rekruttering av kvalifisert arbeidskraft kombinert med stadig aukande krav til kommunane. Interkommunale samarbeid gjev moglegheiter for å styrkje fagmiljøa og heve kvaliteten på teneste- og forvaltningsoppgåver på ein meir kostnadseffektiv måte enn det den einskilde kommune maktar på eiga hand.

Behovet for auka interkommunalt samarbeid kan også sjåast på som uttrykk for at kommunestrukturen ikkje samsvarar med alle oppgåver kommunane er sette til å løyse. Slik sett kan interkommunalt samarbeid avdempe trongen for å gjere noko med kommestrukturen, og gjere kommunane i stand til handtere dei oppgåver dei har ansvar for løyse. Det vil alltid vere trong for eit visst interkommunalt samarbeid, uavhengig av storleiken på kommunane. Mindre kommunar har likevel eit større behov for interkommunalt samarbeid enn store kommunar.

Ut frå intervjuet i kommunane, spesielt i dei mindre kommunane og i dei indre delane av Ryfylke, er den dominerande haldninga at interkommunalt samarbeid er å føretrekkje framfor endringar i kommunestrukturen. Samstundes vert det sett som utfordrande at samarbeida har utvikla seg tilfeldig etter kvart som utfordringane har dukka opp, noko som har resultert i at kommunane til dels samarbeider i ulike retningar utan faste samarbeidskonstellasjonar. Samarbeida har gjerne ulik organisering og med ulike samarbeidsavtaler og rutinar for oppfølging. Nokre av kommunane har også negative erfaringar frå interkommunale samarbeid som pregar deira holdningar til framtidige samarbeid. Dette gjeld spesielt erfaringane med IT-

samarbeidet og ulik oppfatning av fordeling av økonomiske rammar mellom Forsand og Strand.

Dersom det interkommunale samarbeid skal utviklast på same måte i tida som kjem, kan dette resultere i at dei interkommunale samarbeida vert uoversiktlege og krevjande å følgje opp. Etablering av interkommunale samarbeid inneber også at ein i den einskilde kommune reduserer moglegheitene til direkte demokratisk styring og kontroll. Det går her eit skilje mellom omsynet til effektivitet og resultat på den eine sida, og omsynet til demokratisk styring og kontroll på den andre (Sanda 2000). For at eit samarbeid skal kunne fungere nokolunde effektivt må det innan visse rammer vere operativt i høve til å fatte eigne vedtak. Med andre ord vil eit auka interkommunalt samarbeid også redusere moglegheitene for direkte demokratisk styring og kontroll. Det går ei grense for kor langt det er fornuftig å utvikle det interkommunale samarbeidet ut frå omsynet til demokratisk styring. Kor grensa går før kommunesamanslåing er eit betre alternativ, er det vanskeleg å gje noko eksakt svar på.

I høve til å utvikle eit meir heilskapleg og systematisk samarbeid, vil det vere ei føremon om kommunar går saman for å avklare aktuelle samarbeidsområde, kva slags samarbeid ein vil satse på, korleis ein vil samarbeide, kor samarbeida skal lokaliserast og korleis samarbeida skal organiserast. I Ryfylke har Strand og Forsand og Sauda og Suldal starta ein prosess med å sjå nærare på aktuelle samarbeidsområde.

Vertskommunemodellen blir i fleire kommunar trekt fram som den mest aktuell organisasjonsforma for nye samarbeid. Årsaka er at dette er ein modell som ikkje løfter samarbeida ut av den kommunale organisasjonen. Vertskommunesamarbeid etter kommunelovas § 28 er også einaste aktuelle organisasjonsforma høve til å delegere offentleg myndigheitsutøving, t.d. i høve til etablering av interkommunale barnevern. Dette har opna for mange nye samarbeid dei seinare åra (Brandtzæg et al. 2010).

På landsbasis har det dei siste åra vore ei stor auke i talet på kommunale selskap og interkommunale samarbeid (Brandtzæg 2008). Samstundes har mange kommunar hatt liten oversikt over det interkommunale samarbeidet dei er engasjert i. I eit forsøk på kartlegging av det interkommunale samarbeidet, som var gjennomført av ECON i 2006, støtte ein på problem, m.a. fordi kommunane ikkje hadde oversikt

over kva for samarbeid dei faktisk deltok i. Det let seg t.d. ikkje gjera å framskaffe ein oversikt over organiseringa av interkommunale samarbeid fordi dei deltakande kommunane rapporterte ulike organisering for eitt og same samarbeid. Av kommunar i same samarbeid var det opp til fire til fem ulike svar på kva som var den formelle organiseringa av samarbeidet. ECON peika også på at en del samarbeid ikkje var formalisert etter dei føringar/krav som er gjeve i lovar og forskrifter.

Som fylgje av ein auke i talet på kommunale selskap og samarbeid, og uklære tilhøve knytt til demokratiet si rolle i høve til dette, har KS dei seinare åra hatt fokus på utarbeiding av eigarskapsmeldingar i kommunane. Et viktig føremål med dette har vore å få på plass eit grunnlag for utarbeiding av kommunale eigarstrategiar som eit styringsverktøy for å sikre styring og kontroll i høve til politiske prioriteringar. Kommunar med mykje samarbeid vert også oppfordra til å samarbeide om utarbeiding av eigarskapsmeldingar slik at dei får mest mogleg like rutinar og system for oppfylgning i desse kommunane. (Brandtzæg et al. 2008).

Førebels er det ikkje alle kommunane i Ryfylke som har utarbeida eigarskapsmelding. Det er klart at auka interkommunalt samarbeid er eit aktuelt alternativ for å løyse ein del av utfordringane som dei mindre kommunane står framfor. I høve til å utvikle det interkommunale samarbeidet, vil det også være naturleg å sjå nærare på moglegheitene som ligg i eigarskapsmelding som grunnlag for best mogleg styring og oppfylgning av kommunale selskap og interkommunale samarbeid.

I eit framtidsperspektiv er det samstundes viktig å vere merksam på at det er grense for kor langt det er hensiktsmessig å gå i høve til interkommunalt samarbeid før samarbeidsulempene vert for store i høve til demokrati, administrasjon og oppfølging. I Mosvik kommune, der ein har valt å slå seg saman med Inderøy frå 1.1.2012, var det ei erkjenning at ein hadde passert denne grensa (Brandtzæg 2010).

Sett i høve til ei kommunesamanslåing, vil faren for ei akselerert sentralisering vere mindre med auka interkommunalt samarbeid, men ein vil ha langt mindre økonomiske gevinstar som potensielt sett kan nyttast til å snu negative utviklingstendensar. Ved ei kommunesamanslåing vil ein til saman dei 10 første åra få ei direkte auke i inntektene på 680 millionar kroner i "Ryfylke kommune", 430 millionar kroner i "Ytre Ryfylke kommune" 530 millionar kroner i "Indre Ryfylke kommune". Dette er inntekter som eine og aleine skuldast auke i inndelingstilskot

og auke i konsesjonskraftinntektene. I høve til konsesjonskraftinntektene er det lagt eit nøkternt prisanslag til grunn, og inntektene kan såleis fort verte høgare. Innsparingspotensialet knytt til administrasjon og tenester kjem i tillegg. Dei økonomiske gevinstane som fylgje av ei kommunesamanslåing vil slik sett vere store, og kan gje grunnlag for ei betydelig styrking av samfunnsutvikingsarbeidet på ein måte som alle kommunane dreg nytt av. I høve til interkommunalt samarbeid vil innsparingspotensiale utelukkande vere knytt til tenester og administrasjon.

9. Synspunkt frå innbyggjarane

9.1 Føremål

Vi har gjennomført ei spørjegransking blant innbyggjarane for å kartlegge haldningar og synspunkt knytt til utfordringar som kommunane står overfor i dag, og i kva grad dei meiner større og færre kommunar kan gjere det lettare å handtere desse utfordringane og nå ulike mål knytt til framtidig utvikling. Innbyggjarane har også svara på i kva grad dei ser positivt eller negativt på dei ulike kommunesamslåingsalternativ som ligg til grunn for utgreiinga. Kartlegginga er basert på telefonintervju med totalt 1 139 personar over 18 år i dei seks kommunane i Ryfylke. Vi vil her forsøke å gje ei kortfatta sammenstilling av resultat frå undersøkinga. Figurar som gjev meir detaljert informasjon om kvart einskilde spørsmål, er presentert som vedlegg til rapporten (sjå Figur 63-Figur 103).

9.2 Vurdering av kommunen

Kommunane har ansvar for mange ulike oppgåver knytt til rolla som tenesteproduksjon, samfunnsutviklar, myndigheitsutøvar og demokratisk arena. I høve til dette vart innbyggjarane bedne om å vurdere kommunen sin innsats på følgjande område:

- Sikre og utvikle eit godt kommunalt tenestetilbod
- Skape ei positiv nærings- og samfunnsutvikling
- Sikre likebehandling og ivaretaking av folks rettstryggleik
- Skape ein handlekraftig kommune med gode moglegheiter for å påverke framtidig utvikling
- Synleggjere og fremme kommunens interesser på regionalt og nasjonalt nivå

Innbyggjarane vart bedt om å svare på ein skala frå 1-6, der 1 er svært misfornøgd og 6 er svært fornøgd. Samla sett er det små variasjonar knytt til vurderingar av

kommunane sin innsats på desse områda (jf. Figur 63). Dei gjennomsnittlege vurderingane varierer frå 3,7 – 4,0, og dei ligg såleis på den positive sida av skalaen. Det er innsatsen når det gjeld å utvikle et godt kommunalt tenestilbod som får høgast skår. Innbyggjarane er minst fornøgd med kommunens innsats når det gjeld å skape ein handlekraftig kommune med gode muligheiter for å påverke framtidig utvikling.

Dersom vi ser nærare på variasjonar i vurderingane mellom kommunane (jf. Figur 64-Figur 65), ser vi at det er når det gjeld vurderingar av tenestetilbodet at vi finn dei største variasjonane mellom kommunane. Her har Suldal og Forsand dei mest positive vurderingane med høvesvis 4,5 og 4,3. Strand og Finnøy ligg lågast med 3,6. I høve til vurderingane av innsatsen på dei andre områda, er det også innbyggjarane i Strand og Finnøy som er minst nøgde. Dette er ikkje unaturleg, sidan det er desse kommunane som har dårlegast kommuneøkonomi og såleis minst handlingsrom i høve til utviklingsretta arbeid.

Innbyggjarane fekk også spørsmål om dei meinte det var spesielle tenesteområde der kommunen har eit forbettringspotensial. Dei fekk då opplest ulike kommunale tenestetilbod: skule, barnehage, pleie- og omsorg, helse, sosiale tenester, barnevern, kultur, landbruk, samferdsel, vann, avløp og renovasjon, byggesaker, arealplanlegging, brannvern og næringsutvikling. Deretter vart dei bedt om å peike på område med potensial for forbetring.

Når det gjeld tenesteområde som innbyggjarane trekkjer fram, er det fire område som går igjen i alle kommunane (jf. Figur 69-Figur 75). Desse er vann, avlaup og renovasjon, helse, kommunale vegar og kultur. Samla sett er det om lag 55-65 prosent av innbyggjarane som peikar på forbettringspotensial på desse områda. Over 60 prosent av dei spurde meiner kommunen deira har forbettringspotensial innan vann, avløp og renovasjon og helse. Suldal ligg her høgast med over 70 prosent som meiner kommunen kan forbetre seg innan vann, avløp og renovasjon. Forsand har den høgaste delen av innbyggjarane som ser eit forbettringspotensiale knytt til kommunale vegar (67,6 prosent), medan Hjelmeland har den største delen som peiker på forbettringspotensial knytt til helse (68,5 prosent).

At innbyggjarane i dei ulike kommunane i relativt stor grad peikar på forbettringspotensial innan dei same områda, er også indikasjon på at det kan vere gevinstar å

hente knytt til interkommunalt samarbeid eller kommunesamanslåing. Dersom ein har område med felles utfordringar, aukar sjansane for gjensidige positive effektar.

9.3 Vurdering av trong for kommunesamanslåing

I høve til vurderingar av trong for kommunesamanslåing, vart innbyggjarane innleiingsvis stilt eit overordna spørsmål om i kva grad dei meiner at det er behov for færre og større kommunar i Noreg for å kunne handtere framtidige utfordringar som kommunane står ovanfor på ein best mogleg måte (jf. Figur 76). Her er svara gradert frå 1-6, kor 1 tyder ikkje i det heile teke, medan 6 er i stor grad. Dei gjennomsnittlege vurderingane varierer frå 2,9-4,3, noko som tyder på at innbyggjarane i Ryfylke til ein viss grad meiner det er trong for færre og større kommunar i Noreg. Delen av innbyggjarane i kommunane som meiner at det ikkje er behov for færre og større kommunar i Noreg i det heile teke, varierer frå 7 prosent i Strand til 27 prosent i Suldal (jf. Tabell 41). Det er klart flest i Strand og Finnøy som meiner det er behov for færre og større kommunar. Her ligg dei gjennomsnittlege svara på høvesvis 4,3 og 4,2, og det er ca. 30 prosent som meiner at det i stor grad er trong for større og færre kommunar. Det er Suldal og Forsand som i minst grad ser trong for kommunesamanslåingar her i landet. Basert på dei økonomiske analysane og intervjuet i kommunane er det ikkje overraskande at det er innbyggjarane i Strand og Finnøy som er mest positive til kommunesamanslåing, sjølv om spørsmålet her er stilt på eit generelt grunnlag.

9.4 Vurdering av effektar knytt til kommunesamanslåing

Når ein skal ta stilling til om ei kommunesamanslåing er positiv eller negativ kan det vere ei føremon å konkretisere dei negative eller positive effektane ein ser føre seg at ei slik endring kan ha. Innbyggjarane var derfor spurde om å vurdere i kva grad dei ser føre seg at ei samanslåing av eigen kommune med ein eller fleire nabo-kommunar kan ha positive eller negative effektar i høve til fylgjande mål:

- Sikre større og sterkare fagmiljø i kommunen
- Sikre og forbetre kvaliteten på dei kommunale tenestene
- Sikre god tilgjenge til dei kommunale tenestene

- Sikre ein meir kostnadseffektiv kommunal drift
- Medverke til auka økonomisk og politisk handlingsrom
- Auke interessa for lokalpolitisk arbeid
- Styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling
- Sikre livskraftige lokalsamfunn
- Få auka tyngde og gjennomslagskraft på fylkesnivå
- Få auka tyngde og gjennomslagskraft i forhold til nasjonale myndigheiter
- Bli meir robust i forhold til å kunne møte framtidige utfordringar og auka krav til kommunane

På ein skala frå 1-6, der 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar, varierer dei gjennomsnittlege vurderingane samla sett frå 3,1-4,1. Samla sett vert effektane vurdert noko negative i høve til å auke interessa for lokalpolitisk arbeid, sikre god tilgjenge til tenestene og i høve til å sikre livskraftige lokalsamfunn. Når det gjeld å sikre og forbetre kvaliteten på tenestene, og å auke det økonomiske og politiske handlingsrommet, er vurderingane verken negative eller positive. For dei seks andre måla, er dei gjennomsnittlege vurderingane positive. Mest positive er vurderingane i høve til å få ein meir robust kommune, større og sterkare fagmiljø, auka tyngde og gjennomslagskraft på fylkesnivå og i høve til nasjonal myndigheiter.

Tilbakemeldingane er i samsvar med inntrykk frå intervjuar i kommunane og frå tilsvarande kartleggingar i andre delar av landet. Lokalisering av tenestene er eit spørsmål som opptek folk i stor grad, og det er frykt for sentralisering og dårlegare tilgjenge til tenestene, spesielt i kommunar som ikkje får kommunesenteret. Det er naturleg at innbyggjarane i desse områda er spesielt opptekne av dei konkrete endringane som ein kommunesamanslåing vil medføre for eige lokalsamfunn.

Strand og Finnøy skil seg også ut med dei mest positive vurderingane av effektane knytt til ei samanslåing med ein eller fleire nabokommunar. Dette gjeld i høve til effektane på alle dei nemnde utviklingsmåla. Det er innbyggjarane i Suldal og Forsand som i størst grad meiner at kommunesamanslåing kan ha negative effektar, spesielt i høve lokalpolitisk arbeid, tilgjenge til tenestene og utvikling av livskraftige lokalsamfunn. Her varierer dei gjennomsnittlege vurderingane frå 2,6 til 2,8 for desse kommunane.

9.5 Vurdering av samanslåingsalternativ

Innbyggjarane fekk spørsmål om korleis dei stiller seg til dei to ulike alternativa for kommunesamanslåing som ligg til grunn for utgreiinga:

- Ein Ryfylkekommune (Strand, Forsand, Hjelmeland, Finnøy, Suldal og Sauda)
- To Ryfylkekommunar (der den eine består av Strand, Forsand og Hjelmeland og den andre omfattar Suldal, Sauda, Vindafjord og Etne)

I Finnøy vart også innbyggjarane stilt spørsmål om deira syn på ei samanslåing med Rennesøy og Stavanger. Vidare vart innbyggjarane i alle kommunane spurt om dei ser eit anna samanslåingsalternativ som kan vere betre for sin kommune.

Når det gjeld å vurdere korleis innbyggjarane stiller seg til dei ulike samanslåingsalternativa, vart innbyggjarane bedne om å svare på ein skala frå 1-6, der 1 er svært negativ og 6 er svært positiv. Tilbakemeldingane tyder på at det er klart fleire som er positive til to Ryfylkekommunar enn ein (jf. Figur 89-Figur 90). Det er eit klart fleirtal som er negative til ein storkommune. Dei gjennomsnittlege vurderingane i høve til ein storkommune ligg samla sett på 2,4. I Suldal, Sauda og Forsand, som er dei mest negative, varierer dei gjennomsnittlege vurderingane frå 1,8 – 2,1. Strand skil seg ut med dei mest positive vurderingane (3,2), men også her ligg vurderingane på den negative sida av skalaen. Det er langt fleire som er positive til to Ryfylkekommunar, men samla sett ligg innbyggjarane også her på den negative sida på skalaen (gjennomsnittleg skår 3,4). I Strand er vurderingane klart positive i høve til dette alternativet med gjennomsnittlige vurderingar på 4,5. For dei andre kommunane varierer dei gjennomsnittlege vurderingane frå 2,9-3,4. Slik sett kan haldingane karakteriserast som svakt negative i desse kommunane. Også her er det Suldal og Forsand som er mest negative.

I høve til ein samanslåing av Finnøy med Rennesøy og Stavanger, er det 49 prosent av innbyggjarane i Finnøy som har positive vurderingar. Det er interessant å merkje seg at den største delen av svara ligg i ytterkantane av skalaen (jf. Figur 91). Det er 21 prosent som gjev uttrykk for at dei er svært positive til ei slik samanslåing, medan det er 26 prosent som er svært negative.

Ikkje alle innbyggjarane meiner at dei alternativa som ligg til grunn for utgreiinga er dei beste (Figur 92). Delen av innbyggjarane som meiner at eit anna alternativ ville vere betre for sin kommune, varierer frå 29 prosent i Hjelmeland til 48 prosent i Sauda og Suldal.

Dei innbyggjarane som meiner at eit anna alternativ vil vere betre, fekk spørsmål om kva for kommunar som inngår i dette alternativet (jf. Figur 93-Figur 99). I høve til dei svara som er gjevne, har vi berre oversikt over i kort stor grad ulike kommunar er lista opp, og ikkje kva for samanslåingskonstellasjon dei inngår i.

I Finnøy var det 39 prosent som hadde forslag til eit anna samanslåingsalternativ. Av desse meiner nesten 60 prosent at Rennesøy burde være med. Vidare var det høvesvis 43 og 34 prosent som nemnte Hjelmeland og Randaberg.

I Forsand er det 63 prosent av dei som har eit alternativ forslag som nemner Strand. For Forsand er det såleis Strand som peiker seg ut som det naturlege samarbeidsalternativet. Forsand har også høy skår på "anna", noko som kan tyde på at ein del meiner at det kan vere aktuelt å orientere seg meir mot Sandnes.

Også i Strand er det Forsand som er det mest aktuelle alternativet for dei som vil ha eit anna alternativ enn det som ligg til grunn for utgreiinga. Av dei som hadde alternative forslag, er det heile 90 prosent som nemner Strand. Deretter kjem Hjelmeland med 37 prosent. For innbyggjarane i Hjelmeland som har føreslått eit anna alternativ er Suldal "favorittsamarbeidspartner" (63 prosent) vidare fylgjer Strand (52 prosent), Forsand (36 prosent) og Finnøy (27 prosent).

Av innbyggjarane i Suldal som ynskjer eit anna alternativ, er det 73 prosent som har svara Sauda, 26 prosent Hjelmeland og 21 prosent Vindafjord. I Suldal er det altså ein stor del som peiker på Sauda som aktuelt samanslåingsalternativ. Dette er ikkje unaturleg ut frå avstandar og eksisterande samarbeid mellom desse kommunane. Motsett er det også i Sauda heile 80 prosent av dei som ynskjer eit anna samanslåingsalternativ, som peiker på Suldal.

Ut i frå desse tilbakemeldingane verkar det som innbyggjarane som har eit alternativt forslag til samanslåingkonstellasjon, synes begge alternativa inkluderer for mange kommunar. Alternativa som klårast peiker seg her Suldal og Sauda og Strand og Forsand. I Hjelmeland, som ligg meir midt i Ryfylke, er innbyggjarane meir spreidde i sine preferansar. Samstundes er det og verdt å merke seg at det er

innbyggjarane i Suldal, Forsand og Sauda som er mest skeptiske til kommunesamanslåing.

9.6 Vurdering av interkommunalt samarbeid som alternativ til kommunesamanslåing

Avslutningsvis i spørjegranskinga vart innbyggjarane stilt overfor nokre påstandar om i kva grad det er auka interkommunalt samarbeid eller kommunesamanslåing som er den mest framtidretta løysinga. Innbyggjarane skulle svar på i kva grad dei er einig eller ueinig i fylgjande påstandar:

- Kommunesamanslåing er ein meir framtidretta løysning enn auka satsing på interkommunalt samarbeid
- Det er eit stort potensial for styrking og vidareutvikling av det interkommunale samarbeidet
- Det interkommunale samarbeidet bør ikkje bli meir omfattande enn det er i dag

Svara er på ein skala frå 1-6, der 1 er heilt ueinig og 6 er heilt einig. Samla sett hamnar dei gjennomsnittlege vurderingane omtrent ”midt på treet” for alle påstandane (jf. Figur 100-Figur 103). Dersom vi ser på variasjonar mellom kommunane, er mønsteret i stor grad samanfallande med føregåande spørsmål. Dei gjennomsnittlege vurderingane i Strand og Finnøy ligg på høvesvis 4,5 og 4,0, noko som syner at ei fleirtal meiner at kommunesamanslåing er ei meir framtidretta løysing enn auka satsing på interkommunalt samarbeid. For dei andre kommune ligg tyngdepunktet litt under midten på skalaen, noko som indikerer at dei er noko ueinig i påstanden om at kommunesamanslåing er ein meir framtidretta løysning enn auka satsing på interkommunalt samarbeid. Her varierer dei gjennomsnittege svara får 2,9 i Forsand til 3,3 i Hjelmeland.

Når det gjeld påstanden om at det er eit stort potensial for styrking og vidareutvikling av det interkommunale samarbeidet, er det ingen kommunar som har gjennomsnittlege vurderingar som ligg under midten på skalaen, men heller ikkje særleg over. Tendensen er at Suldal, Sauda, Hjelmeland og Forsand er meir einig i denne påstanden, samlikna med påstanden om at kommunesamanslåing er ei meir framtidretta løysing enn auka satsing på interkommunalt samarbeid. For Strand og

Finnøy er situasjonen motsett, sjølv om det er innbyggjarane i Strand og Finnøy som også ser det største potensialet i vidareutvikling av det interkommunale samarbeidet.

Med unntak av Strand, er alle innbyggjarane i dei andre kommunane svakt ueining i påstanden om at det interkommunale samarbeidet ikkje bør bli meir omfattande enn i dag. Her ligg dei gjennomsnittlege vurderingane på 3,3-3,4, medan dei i Strand ligg på 3,6. At innbyggjarane i Strand synes å vere noko meir einige i denne påstanden er naturleg, med tanke på at innbyggjarane i Strand meiner at kommunesamanslåing er eit betre og meir framtidsretta alternativ enn interkommunalt samarbeid.

9.7 Oppsummerande vurdering

Hovudinntrykket er at innbyggjarane i Strand er mest positive til kommunesamanslåing, og at dei føretrekkjer samanslåing framfor interkommunalt samarbeid. Innbyggjarane i Finnøy er også ganske positive til samanslåing. Innbyggjarane i dei andre kommunane er meir skeptiske til samanslåing i det heile. Dei er meir positive til interkommunalt samarbeid, men ser heller ikkje noko stort potensial knytt til styrking og vidareutvikling av dette. Eit fleirtal av innbyggjarane i stort sett alle kommunane meiner likevel at ei samanslåing vil kunne gje større og sterkare fagmiljø, meir kostnadseffektiv drift, styrke arbeidet med samfunns- og næringsutvikling og gje større tyngde og gjennomslagskraft i forhold til nasjonale og regionale styresmakter. Samstundes er det frykt for negative effektar knytt til lokalpolitisk arbeid, tilgjenge til tenestene og høve til å sikre livskraftige lokalsamfunn. Ut frå tilbagemeldingane gjennom intervjuet i kommunane, er det høgst sannsynleg at dette heng saman med ei frykt for at dei potensielle gevinstane som fylgje av ei kommunesamanslåing ikkje vil kome dei mindre kommunane og utkantane til gode. Ein ser føre seg at kommunesamanslåingar med større kystnære kommunar kan auke sentraliseringa og fråflyttinga, og dermed forsterke ein negativ utvikling som ein søker å unngå.

I høve til samanslåingsalternativa, er det langt fleire som er positive til alternativet med to Ryfylkekommunar enn alternativet med ein storkommune. Det er også om lag 40 prosent av innbyggjarane som har framlegg til eit samanslåingsalternativ som dei ser som betre enn dei som ligg til grunn for utgreiinga. Dette er ikkje una-

turleg i og med at det er mange kommunar involvert, samstundes som dei geografiske avstandane er store.

10. Samanfattande konklusjonar

Det som står fram som utfordring nummer ein i dei minste kommunane, spesielt i dei indre kommunane i Ryfylke, er stagnerande og negativ utvikling i folketalet. Vidare er det utfordringar knytt til små og sårbare kompetansmiljø, rekruttering av spesialisert kompetanse, innsparingar knytt til reduksjon i inntektene, mindre ressursar til utvikingstiltak og ein fragmentert næringspolitikk kommunane imellom. Dette gjer det at det vert stadig meir krevjande å leggje til rette for ei nærings- og samfunnsutvikling som bidreg til å snu dei negative utviklingstendensane. Strand, som har den svakaste kommuneøkonomien, har dei største utfordringane knytte til å handtere og leggje til rette for vekst og auke i folketalet på ein hensiktsmessig måte.

Økonomisk vil ei kommunesamanslåing slå gunstig ut for alle samanslåingsalternativa. Dersom ein slår saman effektar knytt til inndelingstilskot og auka konsesjonskraftinntekter, vil "Ryfylke kommune" få ei auke i inntektene på 68 millionar kroner kvart år i 10 år, samanlikna med summen av inntektene som kommunane har i dag. Tilsvarende tal for "Ytre Ryfylke kommune" og "Indre Ryfylke kommune" vil vere høvesvis 43 og 53 millionar kroner. Dette er eit nøkternt anslag ut frå ein utrekna nettoppris på 20 øre/kWh ved uttak/sal av konsesjonskraft.

Etter at inndelingstilskotet er trappa ned over ein periode frå 10-15 år, vil "Ryfylke kommune" framleis ha inntekter som ligg tre millionar kroner over dagens nivå. Vidare vil "Ytre Ryfylke kommune" ha inntekter som ligg 22 millionar kroner over dagens nivå, medan "Indre Ryfylke kommune" vil ha inntekter som ligger 1 million kroner over. Alle samanslåingsalternativa vil altså framleis ha inntekter over dagens nivå etter at inndelingstilskotet er trappa ned etter 15 år, og utan at ein har henta ut noko av effektiviseringspotensialet knytt til administrasjon og tenester. Innsparingspotensialet på administrasjon ligg på 79 millionar kroner for "Ryfylke kommune", 32 millionar kroner for "Ytre Ryfylke kommune" og på 45 millionar for Indre Ryfylke kommune. Dersom ein legg kostnadsnivået på tenesteproduksjon på nivå med landsgjennomsnittet, vil det, korrigert for utgiftsbehov, vere eit inn-

sparingspotensial på 190 millionar kroner for ”Ryfylke kommune”, 62 millionar kroner for ”Ytre Ryfylke kommune” og på 85 millionar for Indre Ryfylke kommune. Dette innsparingspotensialet vil det nok neppe vere realistisk eller ønskelig å realisere fullt ut, fordi det vil innebere ei betydelig omstrukturering i form av færre og større tenesteeiningar. Om ein ser bort frå innsparingspotensiale på tenester, vil det likevel vere store økonomiske gevinstar å hente på ei kommunesamanslåing. Auka inntekter frå sal av konsesjonskraft er ei viktig årsak til dette.

Det auka økonomiske handlingsrommet som ei kommunesamanslåing vil føre med seg, vil kunne gjera det lettare å møte dei utfordringane som kommunane i Ryfylke står framføre. I tillegg til positive økonomiske effektar, vil ein kunne hente ut gevinstar i form av større og mindre sårbare fagmiljø, betre moglegheiter for rekruttering av spisskompetanse og dermed betre kvalitet på teneste- og forvaltningsoppgåver. I høve til den største utfordringa, som gjeld utvikling av folketalet, vil ei kommunesamanslåing potensielt sett også ha klare føremoner. I tillegg til at ein kan få frigjort økonomiske ressursar som kan nyttast til samfunns- og næringsutviklingstiltak, får ein også høve til å samle faglege ressursar til ei større, sterkare og meir slagkraftige kompetansemiljø i høve til utviklingsarbeid. Å spele ei offensiv rolle som lokal og regional utviklingsaktør er ei krevjande oppgåve. Dette føreset at kommunen har tilstrekkeleg kompetanse og ressursar både til planarbeid, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap i høve til offentlege aktørar, næringsliv og kompetansemiljø både regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Det er i dag ei utfordring at næringsarbeidet i Ryfylke er fragmentert, noko som også medfører at ein aukar faren for å ende opp med konkurrerande tiltak i staden for tiltak som understøttar og byggjer opp om kvarandre. Ein større kommune kan også ha større tyngde og gjennomslagskraft i høve til styresmakter på regionalt og nasjonalt nivå når det gjeld saker som er viktige for Ryfylke, samanlika med om dagens kommunar skal kjempe for sine saker kvar for seg.

Samstundes som det er mange potensielle føremoner, fins det også potensielle ulemper knytt til store geografiske avstandar, ulike utfordringar, ulike interesser og ulike kulturar og identitetar. I dei mindre kommunane, og dei indre delane av Ryfylke, er det stor frykt for at ei kommunesamanslåing kan føre til maktforskyving frå indre til ytre delar av Ryfylke og i retning Haugalandet, og at ei kommunesamanslåing vil føre til auka sentralisering. Her er inntrykka frå intervjuet i kommu-

nane og spørjegranskinga til innbyggjarane samanfallande. Skepsisen er ganske mykje større når det gjeld ein storkommune enn når det gjeld alternativet med to kommunar. Alternativet med to kommunar vert oppfatta som meir handterleg med omsyn til storleik, avstandar og samhandlingsmønster. I høve til det siste alternativet, er det også berre i Strand at det er eit fleirtal blant innbyggjarane som stiller seg positive til dette. Samstundes er det verdt å merke seg at det er ein ganske stor del av innbyggjarane, i gjennomsnitt om lag 40 prosent, som har forslag til eit anna samanslåingsalternativ som dei meiner er betre for sin kommune. I hovudsak oppfatar dette alternativ som er samansett av færre kommunar. Om det skulle vere aktuelt å avgrense samanslåingsalternativa i høve til dei som ligg til grunn for utgreiinga, er det viktig å vere merksam på at det berre er alternativ der ein eller fleire av kraftkommunane (Forsand, Hjelmeland, Suldal og Sauda) slår seg Strand, Finnøy, Vindafjord og/eller Etne, at det vert utløyst ekstra inntekter knytt til konsekvenskraft. Dei økonomiske effektane av samanslåingsalternativa var ikkje kjende på intervju tidspunkta.

Det er klart at dei potensielle gevinstane er av eit slikt omfang at dei kan bidra til å styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling på ein måte som kjem alle kommunane til gode. I og med at utfordringane og interessene er ulike, vil det før ein fattar vedtak om samanslåing eller ikkje, vere viktig å ha diskusjonar i kommunane om korleis gevinstane kan utnyttast i høve til å skape ei framtidig samfunnsutvikling som alle kommunane ser seg tent med. Det vil vere ein klar føremon om ein har felles strategiar og mål for den framtidig utviklinga for den samanslåtte kommunen som heilskap, og at ein så langt som råd er konkret i høve tiltak og lokalisering av funksjonar og tiltak. I samband med dei siste kommunesamanslåingane har dette vore nedfelt i en felles intensjonsplan for kommunesamanslåinga. Dersom ikkje dette er på plass, og interessene er sprikande, kan det verte vanskeleg å realisere dei potensielle gevinstane på ein måte som alle ser seg tent med.

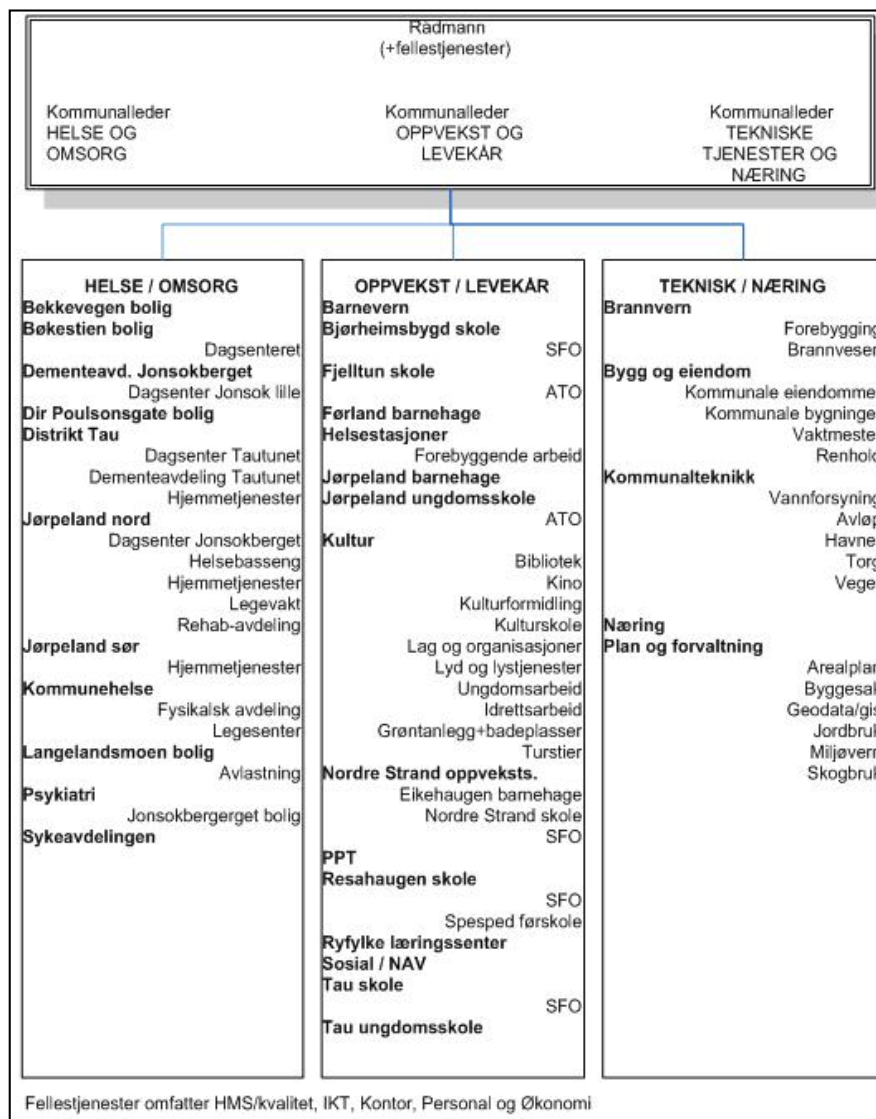
Referansar

- Agenda 2006. Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle. – Agenda.
- Brandtzæg, B. A., Aastvedt, A., Thorstensen A. & Vareide, K. 2010. Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing. – Telemarksforskning. TF-rapport nr. 264.
- Brandtzæg, B.A. & Møller, G. 2004. Forbrukerrådets rolle i forhold til brukerperspektivet i offentlig forvaltning. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 16 2004.
- Brandtzæg, B.A. 2001. Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning før sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 10/2001.
- Brandtzæg, B.A. 2006 a. Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern. Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 229.
- Brandtzæg, B.A. 2006 b. Evaluering av forsøk med interkommunalt samarbeid om barnevern i Vest-Telemark. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 29/2006.
- Brandtzæg, B.A. 2009. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. – Telemarksforskning. Rapport nr. 258.
- Brandtzæg, B.A. 2009b. Interkommunalt barnevern. Aktuelle samarbeidsmodeller for Hof, Re og Holmestrand kommuner. - Telemarksforskning-Bø. TF-rapport nr. 250.
- Bukve, O. 1999. Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommunestrukturen. – Høgskolen i Sogn og Fjordane. R-nr 1/99.
- Grefsrud & Hagen 2003. Kriterier for kommuneinndeling. – Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 21/2003.
- NOU 1992: 15. Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring. – Kommunaldepartementet.

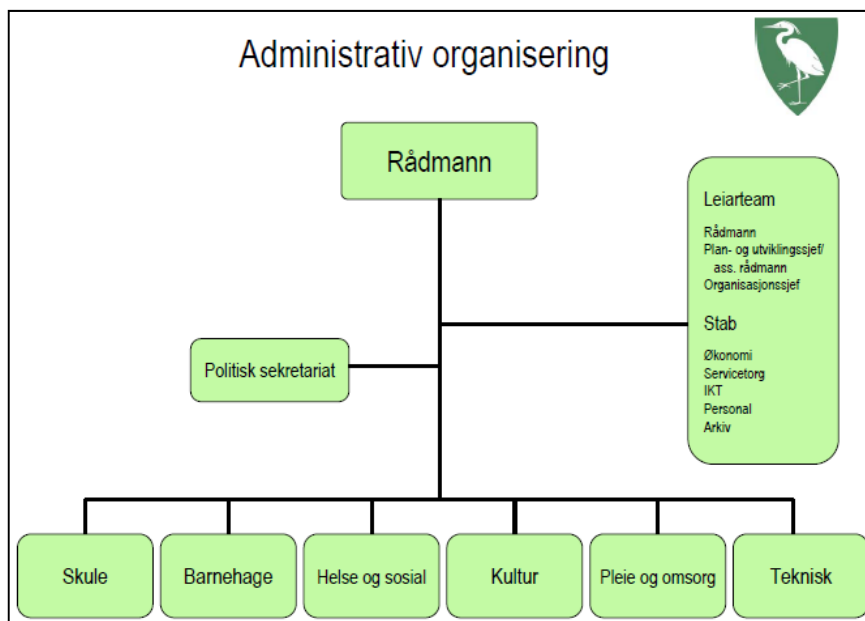
- Sanda, K.G. 2000. Regionråd i Norge. Hvem, hva, hvor? Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 167.
- Sletvold, L. 2001. Om klager på kommunen. En surveyundersøkelse. – Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Skriftserie 4/01.
- Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. 2006. Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslåinger. Asplan Viak/Telemarksforskning-Bø. Rapport.
- Vareide, K. 2009. Regionanalyse Ryfylke. Benchmarking av næringsutvikling og attraktivitet. – Telemarksforskning. TF-notat nr. 36/2009.

Vedlegg

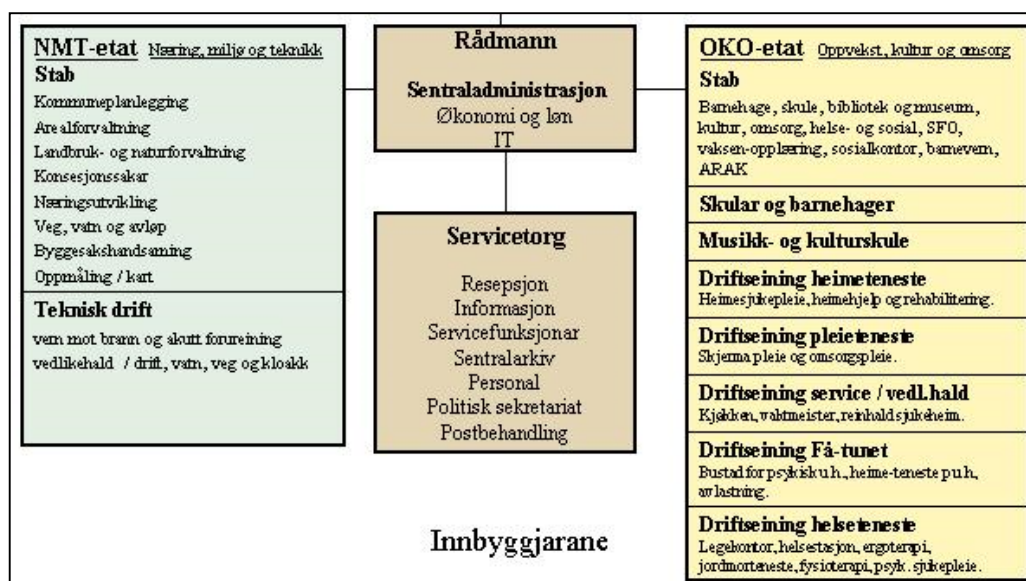
10.1 Oversyn over administrativ organisering



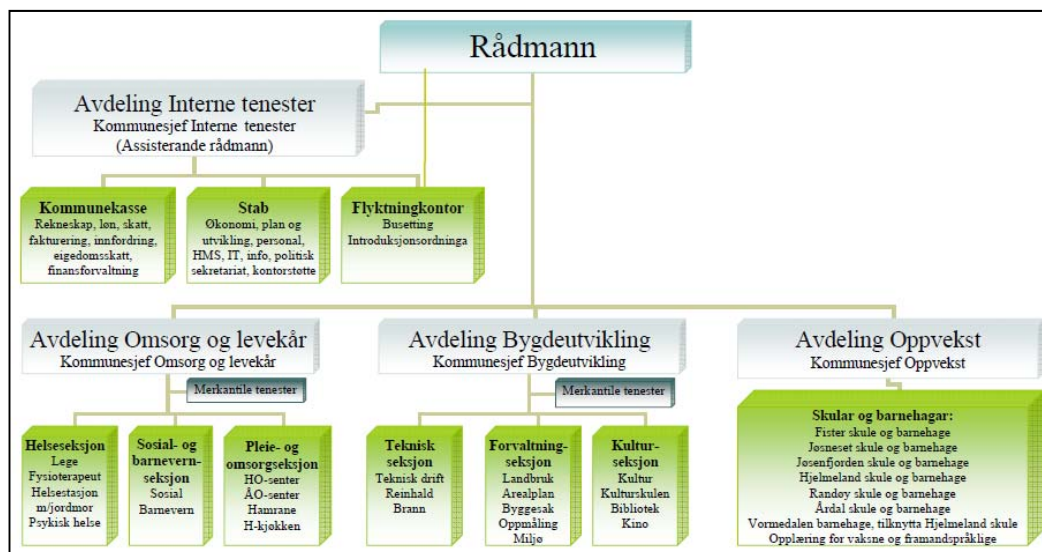
Figur 51 Strand kommune. Administrativ organisering. Kjelde: kommunen sine nettsider.



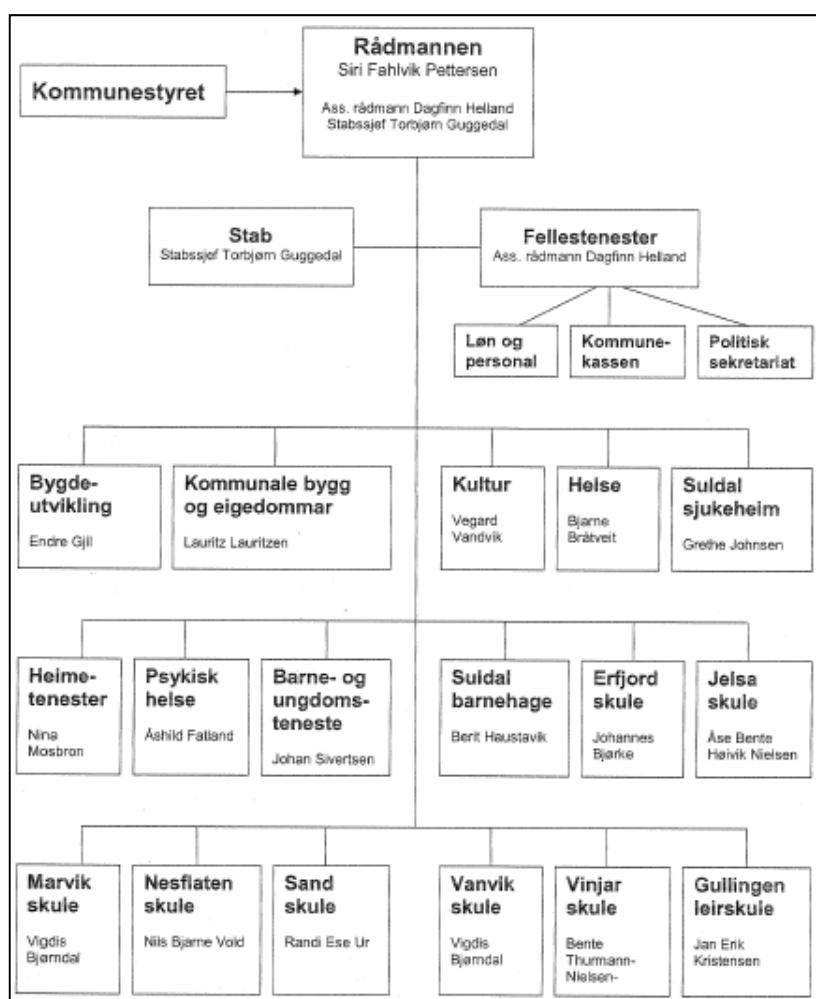
Figur 52 Forsand kommune. Administrativ organisering. Kjelde: kommunen sine nettsider.



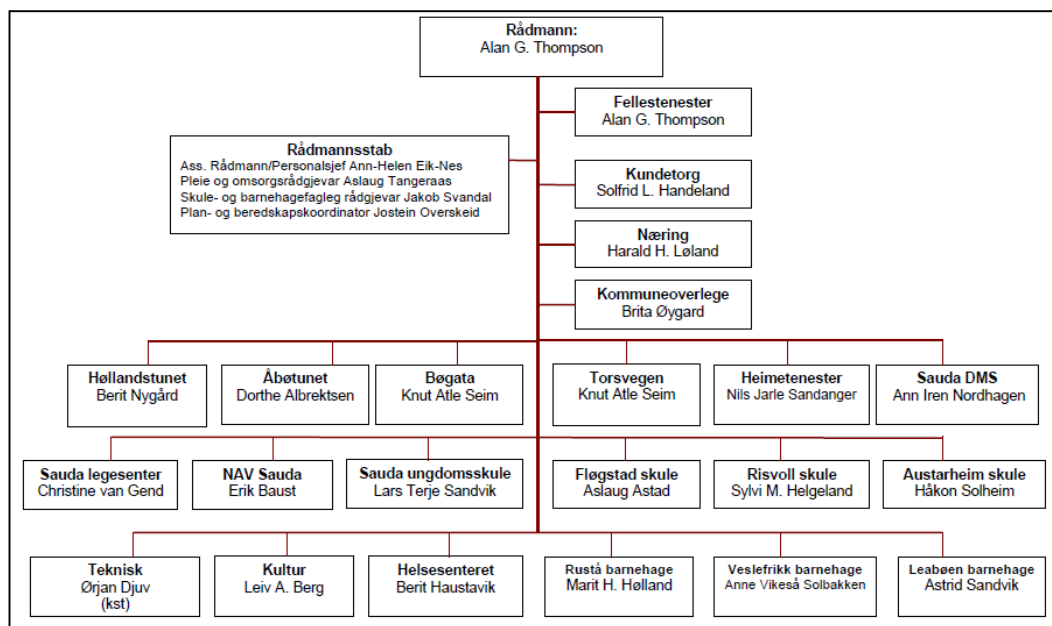
Figur 53 Finnøy kommune. Administrativ organisering. Kjelde: kommunen sine nettsider.



Figur 54 Hjemmeland kommune. Administrativ organisering. Kjelde: kommunen sine nettsider.



Figur 55 Suldal kommune. Administrativ organisering. Kjelde: kommunen sine nettsider.



Figur 56 Sauda kommune. Administrativ organisering. Kjelde: kommunen sine nettsider.

10.2 Oversyn over interkommunale samarbeid

 Tabell 36 Oversikt over interkommunale samarbeid som Strand og Finnøy deltek i.²⁹

Samarbeidsområde	Samarbeidskommunar
Drift av ei felles IKT plattform og implementering av felles programvare for dei mest sentrale administrative og tenesteproduserande system i kommunane.	Strand, Hjelmeland, Suldal og Sauda.
Ryfylke Miljøverk IKS (RYMI)	Forsand, Finnøy, Strand, Hjelmeland og Suldal.
Legevakt	Strand og Forsand. Strand personalansvar
Jordmor	Forsand og Strand. Strand personalansvar.
Skogbruksjef	Strand og Forsand. Strand personalansvar.
PPT	Finnøy, Strand, Forsand, Hjelmeland. Strand personalansvar.
Skatteoppkrevjar	Hjelmeland kjøper av Strand
Ryfylke DPS er eit allmennpsykiatrisk tilbod til befolkninga mellom 18 og 67 år	Kvitsøy, Randaberg, Rennesøy, Finnøy, Hjelmeland, Strand og Forsand.
Brann	Strand ansvar for brann i Forsand?
Brannvarslingssentral	Dekkjer det same området som Rogaland politidistrikt. I Ryfylke omfattar dette kommu-

²⁹ Oversikta over interkommunale samarbeid er basert på opplysningar gjeve gjennom intervju i kommunane.

	nane Strand, Forsand, Finnøy og Hjelmeland.
Greather Stavanger (Stavanger-regionen Næringsutvikling)	15 kommunar + Rogaland fylkeskommune. Alle kommunane i Ryfylke deltek med unntak av Sauda
Krisesenteret i Stavanger	Sandnes, Lund, Hå, Klepp, Sola, Forsand, Strand, Suldal, Finnøy, Kvitsøy, Eigersund, Stavanger, Sokndal, Bjerkreim, Time, Gjesdal, Randaberg, Hjelmeland, Rennesøy.
Rogaland Revisjon IK	Bjerkreim, Eigersund, Finnøy, Forsand, Gjesdal, Hjelmeland, Hå, Kvitsøy, Lund, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sokndal, Sola, Stavanger, Strand, Rogaland fylkeskommune.
Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS	Bjerkreim, Bokn, Eigersund, Finnøy, Forsand, Gjesdal, Hjelmeland, Hå, Karmøy, Klepp, Kvitsøy, Lund, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sauda, Sokndal, Sola, Suldal, Time, Tysvær, Utsira, Vindafjord, Ryfylke Miljøverk IKS, Dalane Miljøverk IKS, IVAR IKS.
Miljøretta helsevern (under Brannvesenet)	Egersund, Finnøy, Forsand, Gjesdal, Hjelmeland, Hå, Klepp, Kvitsøy, Lund, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sokndal, Sola, Stavanger, Strand og Time.
Skulefaglig samarbeid i Ryfylke	Rennesøy, Strand, Hjelmeland,

	Kvitsøy, Finnøy.
Brannvarslingssentral	Dekkjer det same området som Rogaland politidistrikt. I Ryfylke omfattar dette kommunane Strand, Forsand, Finnøy og Hjelmeland
Ryfylke IKS	Strand, Forsand, Finnøy, Hjelmeland, Suldal og Sauda.

Tabell 37 Interkommunale samarbeid som Finnøy deltek i.³⁰

Område	Samarbeidskommunar
PPT	Finnøy, Strand, Forsand, Hjelmeland
IVAR IKS IVAR har som føremål å etablere og drive kommunaltekniske fellesanlegg for vatn, avlaup og renovasjon.	Finnøy, Gjesdal, Hå, Klepp, Kvitsøy, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sola, Stavanger og Time
Ryfylke Miljøverk IKS (RYMI)	Forsand, Finnøy, Strand, Hjelmeland og Suldal
Felles legebåt	Strand, Forsand, Hjelmeland, Finnøy og Rennesøy
Samarbeid om legevakt, helse- og sosialtenester	Strand, Forsand, Hjelmeland, Finnøy og Rennesøy
Ryfylke DPS (Allmennpsykiatrisk tilbod til befolkninga mellom 18 og 67 år)	Kvitsøy, Randaberg, Rennesøy, Finnøy, Hjelmeland, Strand og Forsand.
Økonomisystem felles	Bokn, Forsand og Finnøy
Kommunepsykolog	Finnøy kjøper av Rennesøy
Advokat	Finnøy kjøper av Rennesøy
Barnevern	Finnøy kjøper nokre tenester av Rennesøy
Skulefagleg samarbeid i Ryfylke	Rennesøy, Strand, Hjelmeland, Kvitsøy, Finnøy
Skogbruksjef	Delt mellom Hjelmeland (90%) og Finnøy (10 %)
Miljøretta helsevern (under Brannvesenet)	Egersund, Finnøy, Forsand, Gjesdal, Hjelmeland, Hå, Klepp, Kvitsøy, Lund, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sokndal, Sola, Stavanger, Strand og Time.
Norskoplæring minoritetsspråklige	Samarbeid med Strand

³⁰ Oversikta over interkommunale samarbeid er basert på opplysningar gjeve gjennom intervju i kommunane.

Jordmor	I samarbeid med Stavanger (20 % Finnøy)
Brannvarslingsentral	Dekkjer det same området som Rogaland politidistrikt. I Ryfylke omfattar dette kommunane Strand, Forsand, Finnøy og Hjelmeland
Krisesenteret i Stavanger	Sandnes, Lund, Hå, Klepp, Sola, Forsand, Strand, Suldal, Finnøy, Kvitsøy, Eigersund, Stavanger, Sokndal, Bjerkreim, Time, Gjesdal, Randaberg, Hjelmeland, Rennesøy
Greather Stavanger (Stavanger-regionen Næringsutvikling)	15 kommunar + Rogaland fylkeskommune. Alle kommunane i Ryfylke deltek med unntak av Sauda
Rogaland Revisjon IK	Bjerkreim, Eigersund, Finnøy, Forsand, Gjesdal, Hjelmeland, Hå, Kvitsøy, Lund, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sokndal, Sola, Stavanger, Strand, Rogaland fylkeskommune
Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS	Bjerkreim, Bokn, Eigersund, Finnøy, Forsand, Gjesdal, Hjelmeland, Hå, Karmøy, Klepp, Kvitsøy, Lund, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sauda, Sokndal, Sola, Suldal, Time, Tysvær, Utsira, Vindafjord, Ryfylke Miljøverk IKS, Dalane Miljøverk IKS, IVAR IKS
Ryfylke IKS	Strand, Forsand, Finnøy, Hjelmeland, Suldal og Sauda
Ikkje med, men skal inn i:	
Brannvesen Sør-Rogaland IKS	Gjesdal, Klepp, Kvitsøy, Sola, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Stavanger og Time

Tabell 38 Oversyn om interkommunale samarbeid som Hjelmeland deltek i.³¹

Samarbeidsområde	Samarbeidskommunar
Drift av ei felles IKT plattform og implementering av felles programvare for dei mest sentrale administrative og tenesteproduserande system i kommunane.	Strand, Hjelmeland, Suldal og Sauda
Ryfylke Miljøverk IKS (RYMI)	Forsand, Finnøy, Strand, Hjelmeland og Suldal
PPT	Finnøy, Strand, Forsand, Hjelmeland. Strand kommune personalansvar.
Skatteoppkrevjar	Hjelmeland kjøper av Strand
Ryfylke DPS er eit allmennpsykiatrisk tilbod til befolkninga mellom 18 og 67 år	Kvitsøy, Randaberg, Rennesøy, Finnøy, Hjelmeland, Strand og Forsand.
Brannvarslingssentral	Dekkjer det same området som Rogaland politidistrikt. I Ryfylke omfattar dette kommunane Strand, Forsand, Finnøy og Hjelmeland
Greather Stavanger (Stavanger-regionen Næringsutvikling)	15 kommunar + Rogaland fylkeskommune. Alle kommunane i Ryfylke deltek med unntak av Sauda
Krisesenteret i Stavanger	Sandnes, Lund, Hå, Klepp, Sola, Forsand, Strand, Suldal, Finnøy, Kvitsøy, Eigersund, Stavanger, Sokndal, Bjerkreim, Time, Gjesdal, Randaberg, Hjelmeland, Rennesøy
Rogaland Revisjon IK	Bjerkreim, Eigersund, Finnøy,

³¹ Oversikta over interkommunale samarbeid er basert på opplysningar gjeve gjennom intervju i kommunane.

	Forsand, Gjesdal, Hjelmeland, Hå, Kvitsøy, Lund, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sokndal, Sola, Stavanger, Strand, Rogaland fylkeskommune
Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS	Bjerkreim, Bokn, Eigersund, Finnøy, Forsand, Gjesdal, Hjelmeland, Hå, Karmøy, Klepp, Kvitsøy, Lund, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sauda, Sokndal, Sola, Suldal, Time, Tysvær, Utsira, Vindafjord, Ryfylke Miljøverk IKS, Dalane Miljøverk IKS, IVAR IKS
Miljøretta helsevern (under Brannvesenet)	Egersund, Finnøy, Forsand, Gjesdal, Hjelmeland, Hå, Klepp, Kvitsøy, Lund, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sokndal, Sola, Stavanger, Strand og Time.
Skulefaglig samarbeid i Ryfylke	Rennesøy, Strand, Hjelmeland, Kvitsøy, Finnøy
Brannvarslingssentral	Dekkjer det same området som Rogaland politidistrikt. I Ryfylke omfattar dette kommunane Strand, Forsand, Finnøy og Hjelmeland
Brannvern	Hjelmeland og Strand
Ryfylke IKS	Strand, Forsand, Finnøy, Hjelmeland, Suldal og Sauda
Ryfylke legevakt	Finnøy, Kvitsøy og Hjelmeland
Barnevern (samarbeid ved inhabilitet og mangel på kapasitet)	Strand og Hjelmeland

Jordmorteneste	Strand, Forsand og Hjelmeland
Miljøretta helsetenester	Kjøper tenester av brannvesenet i Sør-Rogaland
Uformelt samarbeid om kart og oppmåling	Hjelmeland og Suldal
Felles skogbruksleiar	Hjelmeland og Finnøy
Innkjøpsassistanse Vest	Sola, Eigersund, Finnøy, Time, Gjesdal, Klepp, Bjerkreim, Lund, Søkndal, Strand, Hjelmeland, Suldal, Forsand, Sirdal og Rennesøy.
Reisemål Ryfylke	Sauda, Suldal, Hjelmeland, Strand og Forsand.
Kulturhaust i Ryfylke	Sauda, Suldal, Hjelmeland, Strand, Forsand, Finnøy og Rennesøy

Tabell 39 Interkommunale samarbeid som Suldal er deltakar i.³²

Drift av ei felles IKT plattform og implementering av felles programvare for dei mest sentrale administrative og tenesteproduserande system i kommunane.	Strand, Hjelmeland, Suldal og Sauda
Greater Stavanger (Stavanger-regionen Næringsutvikling)	15 kommunar + Rogaland fylkeskommune. Alle kommunane i Ryfylke deltek med unntak av Sauda
Ryfylke Miljøverk IKS (RYMI)	Forsand, Finnøy, Strand, Hjelmeland og Suldal
Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS	Bjerkreim, Bokn, Eigersund, Finnøy, Forsand, Gjesdal, Hjelmeland, Hå, Karmøy, Klepp, Kvitsøy, Lund, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sauda, Sokndal, Sola, Suldal, Time, Tysvær, Utsira, Vindafjord, Ryfylke Miljøverk IKS, Dalane Miljøverk IKS, IVAR IKS
Brannvern	Sauda har ansvar for Vanvik
Felles flyktingteneste/introduksjonsprogram for Suldal og Sauda	Sauda og Suldal er vertskommune
Krisesenteret i Stavanger	Sandnes, Lund, Hå, Klepp, Sola, Forsand, Strand, Suldal, Finnøy, Kvitsøy, Eigersund, Stavanger, Sokndal, Bjerkreim, Time, Gjesdal, Randaberg, Hjelmeland, Rennesøy
Felles regnskapskontor med Hjelmeland	Hjelmeland og Suldal. Suldal er vertskommune

³² Oversikta over interkommunale samarbeid er basert på opplysningar gjeve gjennom intervju i kommunane.

Felles SLT-koordinator	Sauda og Suldal
Skulesamarbeid på leiarnivå (Nord 2)	Suldal, Sauda, Vindafjord, Tysvær og Karmøy
Oljevernberedskap	Kommunane i Nord-Rogaland
Uformelt samarbeid om kart og oppmåling	Hjelmeland og Suldal
Innkjøpsassistanse Vest	Sola, Eigersund, Finnøy, Time, Gjesdal, Klepp, Bjerkreim, Lund, Søkndal, Strand, Hjelmeland, Suldal, Forsand, Sirdal og Rennesøy.
Reisemål Ryfylke	Sauda, Suldal, Hjelmeland, Strand og Forsand.
Kulturhaust i Ryfylke	Sauda, Suldal, Hjelmeland, Strand, Forsand, Finnøy og Rennesøy

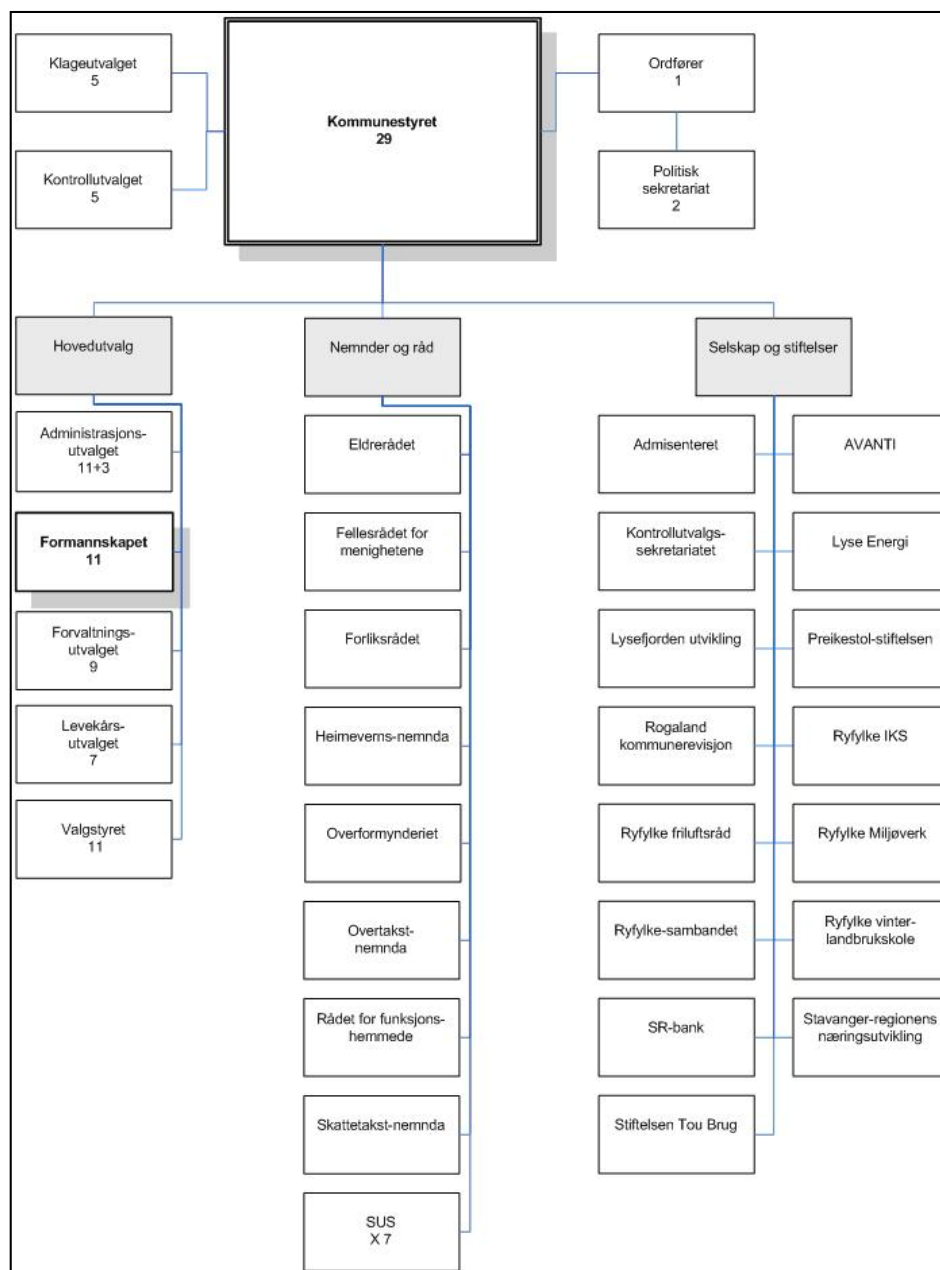
Tabell 40 Interkommunale samarbeid som Sauda er deltakar i. ³³

Drift av ei felles IKT plattform og implementering av felles programvare for dei mest sentrale administrative og tenesteproduserande system i kommunane.	Strand, Hjelmeland, Suldal og Sauda
Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS	Bjerkreim, Bokn, Eigersund, Finnøy, Forsand, Gjesdal, Hjelmeland, Hå, Karmøy, Klepp, Kvitsøy, Lund, Randa-berg, Rennesøy, Sandnes, Sauda, Søkndal, Sola, Suldal, Time, Tysvær, Utsira, Vindafjord, Ryfylke Miljøverk IKS, Dalane Miljøverk IKS, IVAR IKS
Brannvern	Sauda har ansvar for Vanvik
Helsestasjon	Sauda har ansvar for Vanvik
Skule	Sauda har ansvar for Vanvik
Felles flyktingteneste/introduksjonsprogram for Suldal og Sauda	Sauda og Suldal er vertskommune
Felles SLT-koordinator	Sauda og Suldal
Skulesamarbeid på leiarnivå (Nord 2)	Suldal, Sauda, Vindafjord, Tysvær og Karmøy
Oljevernberedskap	Kommunane i Nord-Rogaland
Reisemål Ryfylke	Sauda, Suldal, Hjelmeland, Strand og Forsand.
Kulturhaust i Ryfylke	Sauda, Suldal, Hjelmeland, Strand, Forsand, Finnøy og Rennesøy

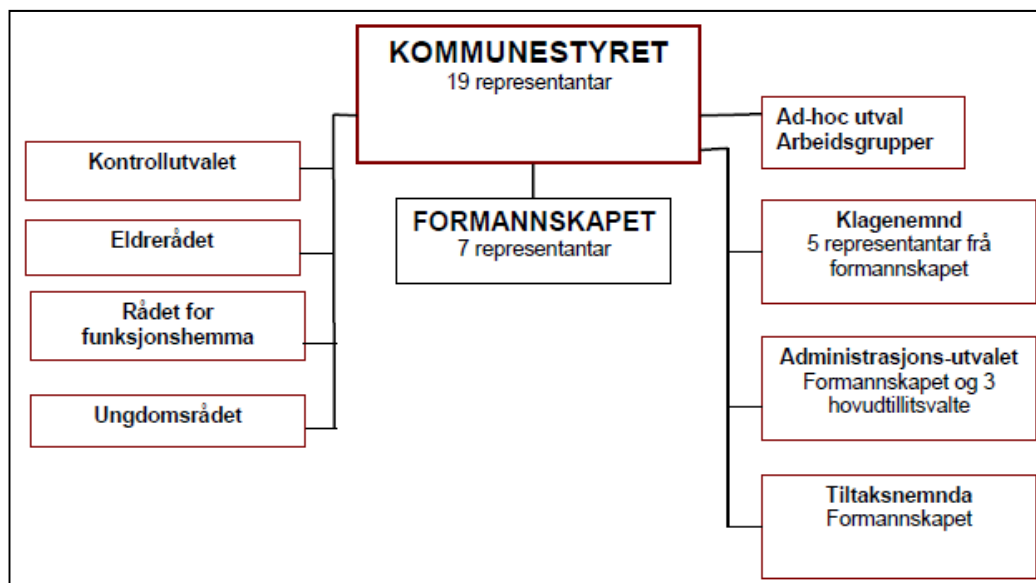
³³ Oversikta over interkommunale samarbeid er basert på opplysningar gjeve gjennom intervju i kommunane.

Interkommunal arbeidsgjevarkontroll	Kommunar på Haugalandet
Attføringsbedrift	Sauda og Suldal største aksjo- nærar
Felles jordbrukskonsulent	Sauda og Suldal
Felles jordmorberedskap	Sauda og Suldal
Avstandsuavhengige arbeidsplassar (prosjekt)	Sauda og Suldal
Tilflyttingsprosjekt	Sauda og Suldal
Innkjøpssamarbeid	Kommunar på Haugalandet

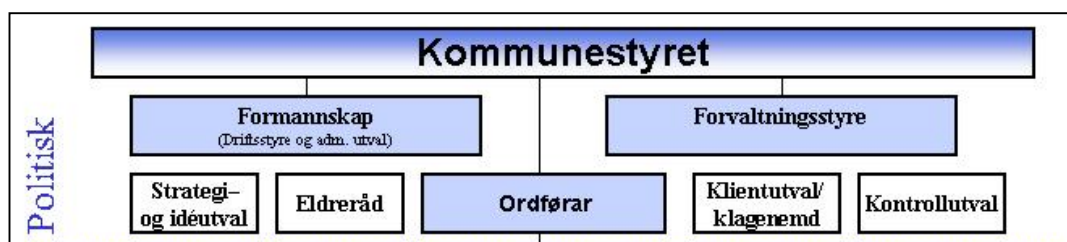
10.3 Oversyn over politisk organisering



Figur 57 Strand kommune. Kjelde: kommunen sine nettsider.

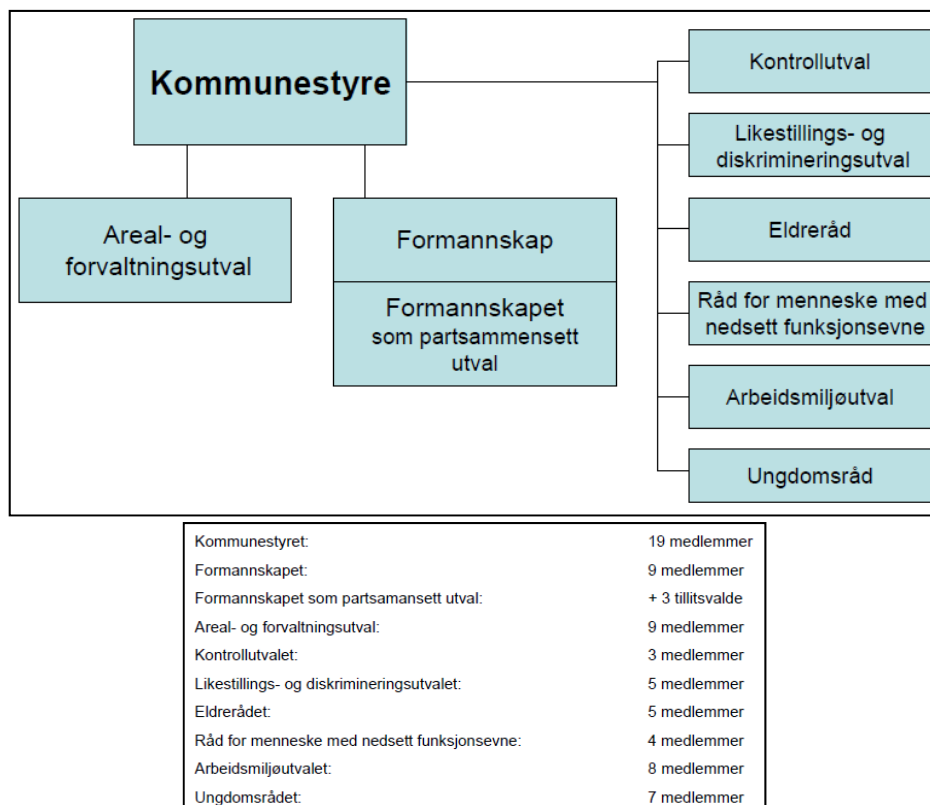


Figur 58 Saura kommune. Kjelde: kommunen sine nettsider.

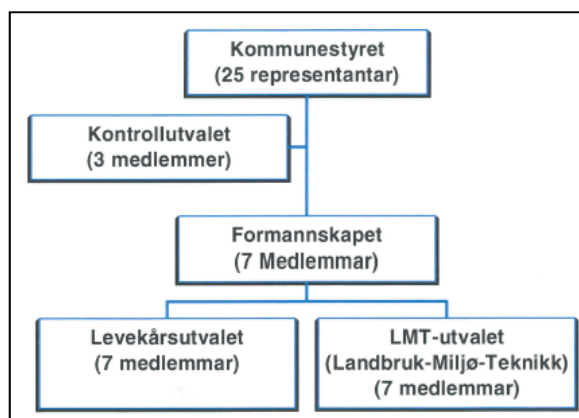


Figur 59 Finnøy kommune. Kjelde: kommunen sine nettsider.³⁴

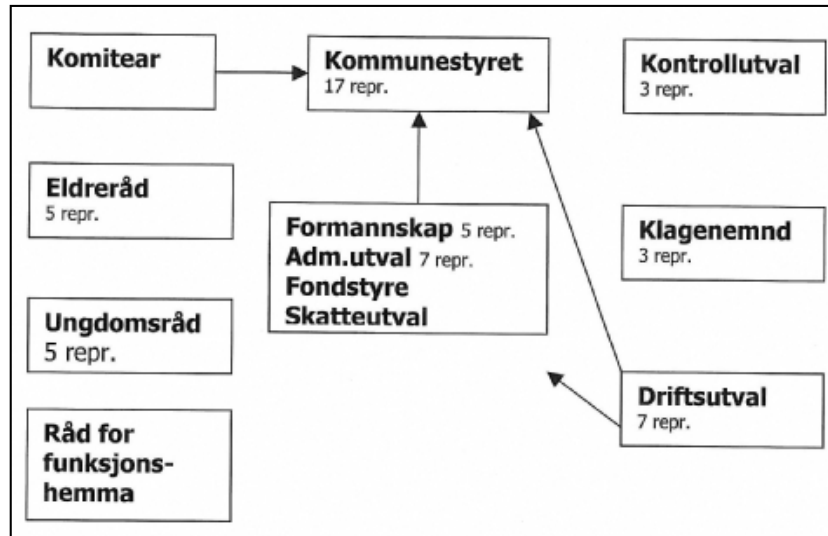
³⁴ Finnøy kommune er politisk organisert i to hovudutval, Formannskap og Forvaltningsstyre i tillegg til kommunestyre. Kommunestyret har 25 representantar, og kvart av hovudutvala har 9 representantar.



Figur 60 Hjelmeland kommune. Kjelde: kommunen sine nettsider.



Figur 61 Suldal kommune. Kjelde: kommunen sine nettsider.



Figur 62 Forsand kommune. Kjelde: kommunen sine nettsider.

Spørjeskjema til innbyggjarane

I en utredning om fordeler og ulemper med kommunesammenslåing eller økt interkommunalt samarbeid blant kommunene i Ryfylke, ønsker vi å hente inn noen synspunkter fra innbyggerne.

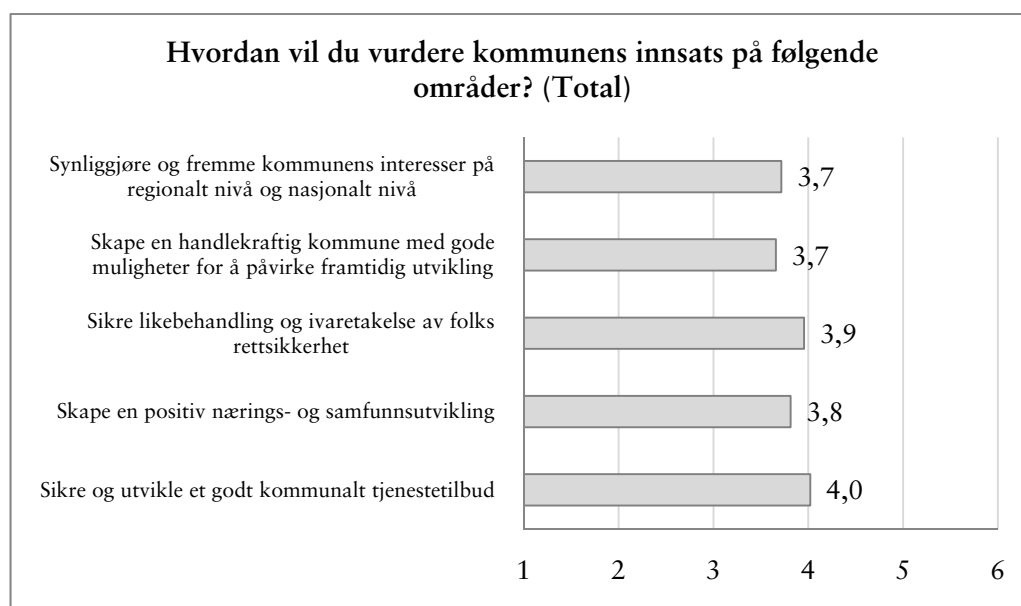
1. Hvordan vil du vurdere kommunens innsats på følgende områder? (Du kan svare på en skala fra 1-6, der 1 = svært misfornøyd og 6 = svært fornøyd).
 - Sikre og utvikle et godt kommunalt tjenestetilbud
 - Skape en positiv nærings- og samfunnsutvikling
 - Sikre likebehandling og ivaretagelse av folks rettsikkerhet
 - Skape en handlekraftig kommune med gode muligheter for å påvirke framtidig utvikling
 - Synliggjøre og fremme kommunens interesser på regionalt nivå og nasjonalt nivå
2. Kommunenes tjenestetilbud omfatter bl.a. skole, barnehage, pleie- og omsorg, helse, sosiale tjenester, barnevern, kultur, landbruk, samferdsel, vann, avløp og renovasjon, byggesaker, arealplanlegging, brannvern og næringsutvikling. Er det spesielle tjenesteområder i kommunen som du mener har et forbedringspotensial? Har du vært bruker av tjenesten i løpet av de siste to årene?
3. Norge har i dag 430 kommuner. I hvilken grad mener du det er behov for færre og større kommuner for å kunne håndtere framtidige utfordringer som kommunene står overfor på en best mulig måte? (Du kan svare på en skal fra 1-6, der 1 = ikke i det hele tatt og 6 = i stor grad)
 - 1-6, vet ikke
4. I hvilken grad ser du for deg at en sammenslåing av din bostedskommune med en eller flere eller flere av nabokommunene kan ha negative eller positive effekter i forhold til følgende mål? (Du kan svare på en skal fra 1-6, der 1 = svært negative effekter og 6 = svært positive effekter)
 - Sikre større og sterkere fagmiljøer i kommunen
 - Sikre og forbedre kvaliteten på de kommunale tjenestene
 - Sikre god tilgjengelighet til de kommunale tjenestene
 - Sikre en mer kostnadseffektiv kommunal drift
 - Bidra til økt økonomisk og politisk handlingsrom
 - Øke interessen for lokalpolitisk arbeid
 - Styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling
 - Sikre livskraftige lokalsamfunn
 - Få økt tyngde og gjennomslagskraft på fylkesnivå

- Få økt tyngde og gjennomslagskraft i forhold til nasjonale myndigheter
 - Bli mer robust i forhold til å kunne møte framtidige utfordringer og økte krav til kommunene
5. Hvordan stiller du deg til følgende kommunesammenslåingsalternativer? (Du kan svare på en skal fra 1-6, der 1 = svært negativ og 6 = svært positiv).
- Én Ryfylkekommune bestående av kommunene Strand, Forsand, Hjelmeland, Finnøy, Suldal og Sauda
 - To Ryfylkekommuner hvor den ene består av Strand, Forsand og Hjelmeland, og hvor den andre omfatter Suldal, Sauda, Vindafjord og Etne
 - Kun for de som er bosatt i Finnøy: Sammenslåing av Finnøy med Rennesøy og Stavanger
6. Er det et annet sammenslåingsalternativ som du mener er bedre for din kommune?
- Ja
 - Nei
 - Vet ikke
7. Dersom ja på spørsmål 6, hvilke kommuner inngår i dette alternativet?
- Strand
 - Hjelmeland
 - Forsand
 - Finnøy
 - Rennesøy
 - Stavanger
 - Suldal
 - Sauda
 - Etne
 - Vindafjord
8. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander? (Du kan svare på en skala fra 1-6 der, der 1 = helt uenig og 6 = helt enig)
- Kommunesammenslåing er en mer framtidsrettet løsning enn økt satsing på interkommunalt samarbeid
 - Det er et stort potensial for styrking og videreutvikling av det interkommunale samarbeidet
 - Det interkommunale samarbeidet bør ikke bli mer omfattende enn det er i dag

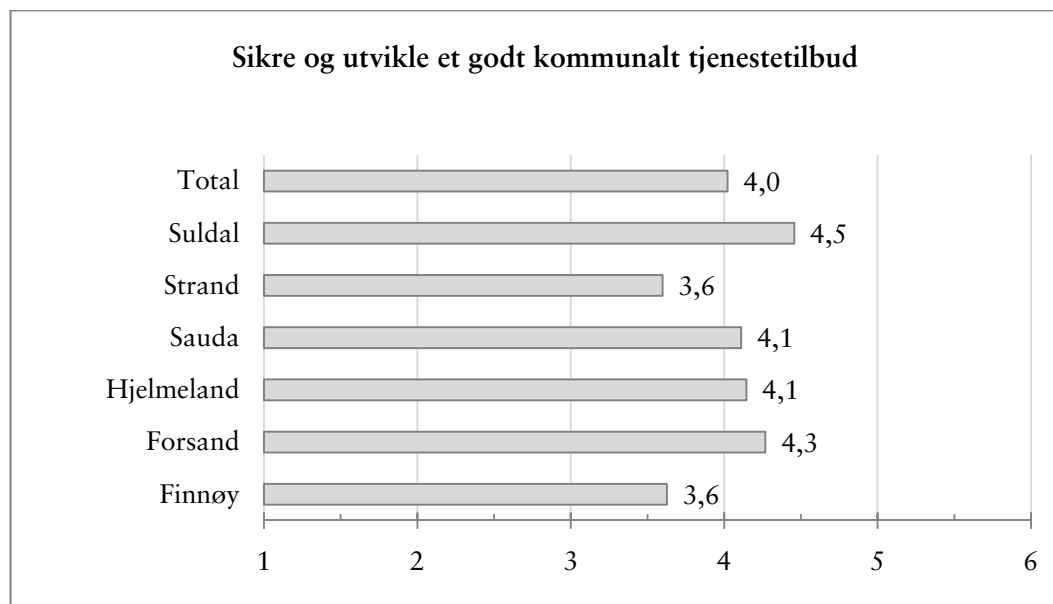
Bakgrunnsvariabler

- Hvilken kommune bor du i?
- Kjønn?
- Alder?
- Er du i arbeid, og hvilken sektor jobber du eventuelt i?
 - Statlig
 - Kommunal
 - Privat
 - Ikke i arbeid

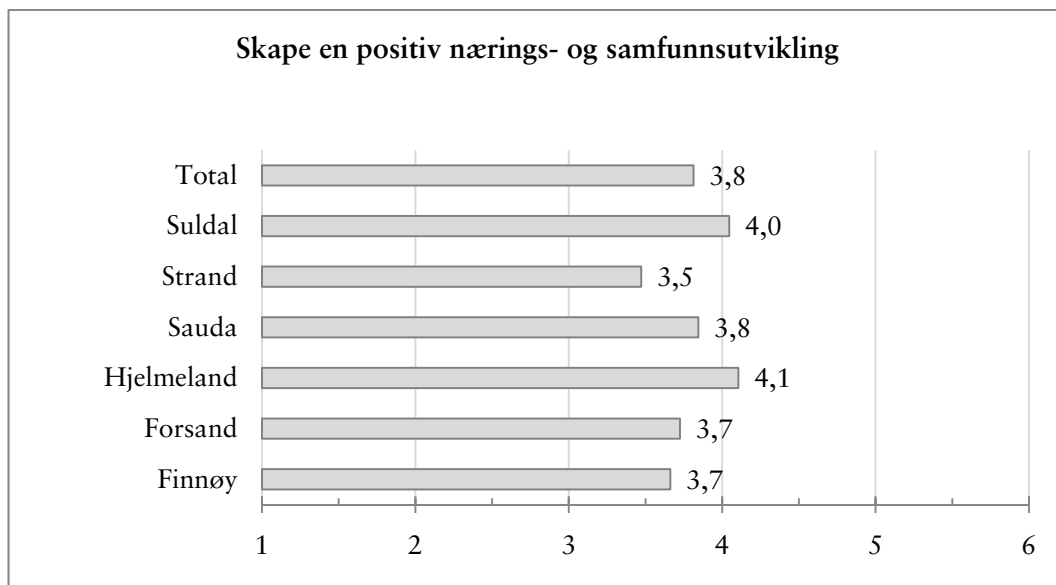
Resultat frå spørjeundersøkinga



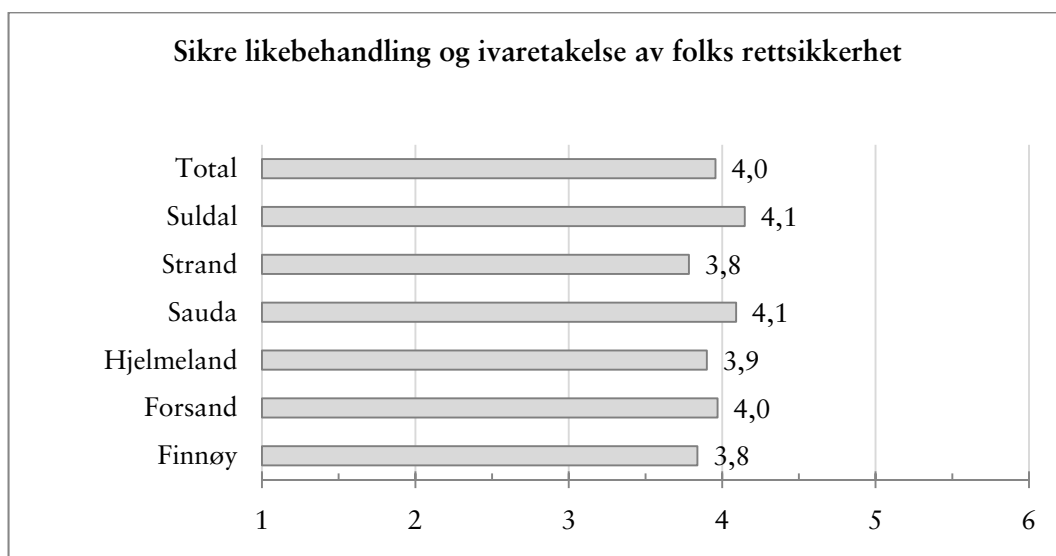
Figur 63 Spm.1 Hvordan vil du vurdere kommunens innsats på følgende områder? Sum alle kommuner. 1= svært misfornøyd og 6=svært fornøyd. N 1 139.



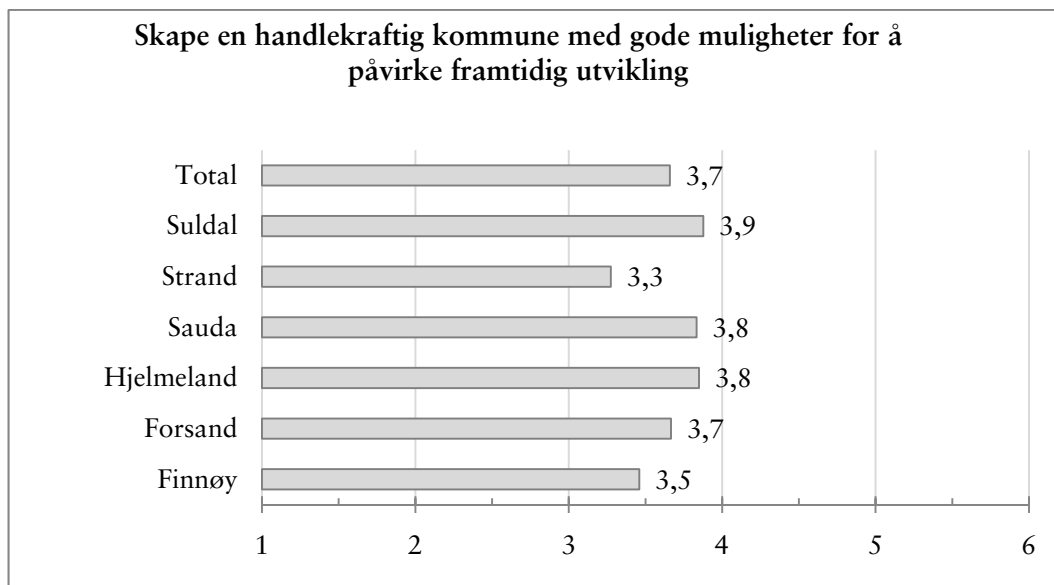
Figur 64 Spm. 1a Kommunens innsats for å sikre og utvikle et godt kommunalt tjenestetilbud. Fordelt på kommuner og total. 1 = svært misfornøyd og 6 = svært fornøyd. N 1 139.



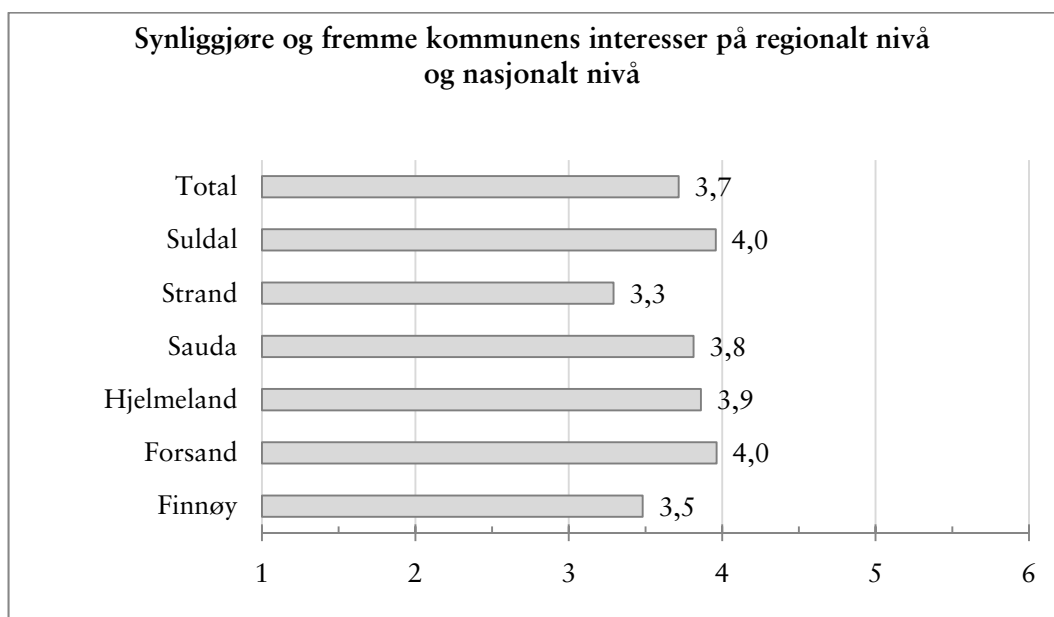
Figur 65 Spm. 1b Kommunens innsats for å skape en positiv nærings- og samfunnsutvikling. Fordelt på kommuner og total. 1 = svært misfornøyd og 6 = svært fornøyd. N 1 139.



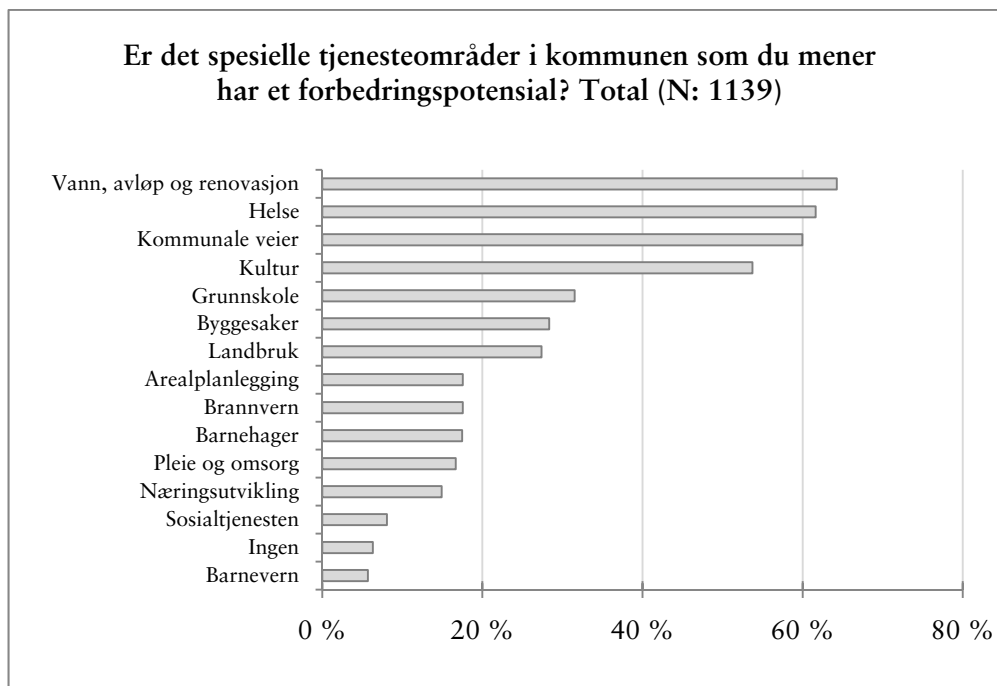
Figur 66 Spm. 1c Kommunens innsats for å sikre likebehandling og ivaretagelse av folks rettsikkerhet. Fordelt på kommuner og total. 1 = svært misfornøyd og 6 = svært fornøyd. N 1 139.



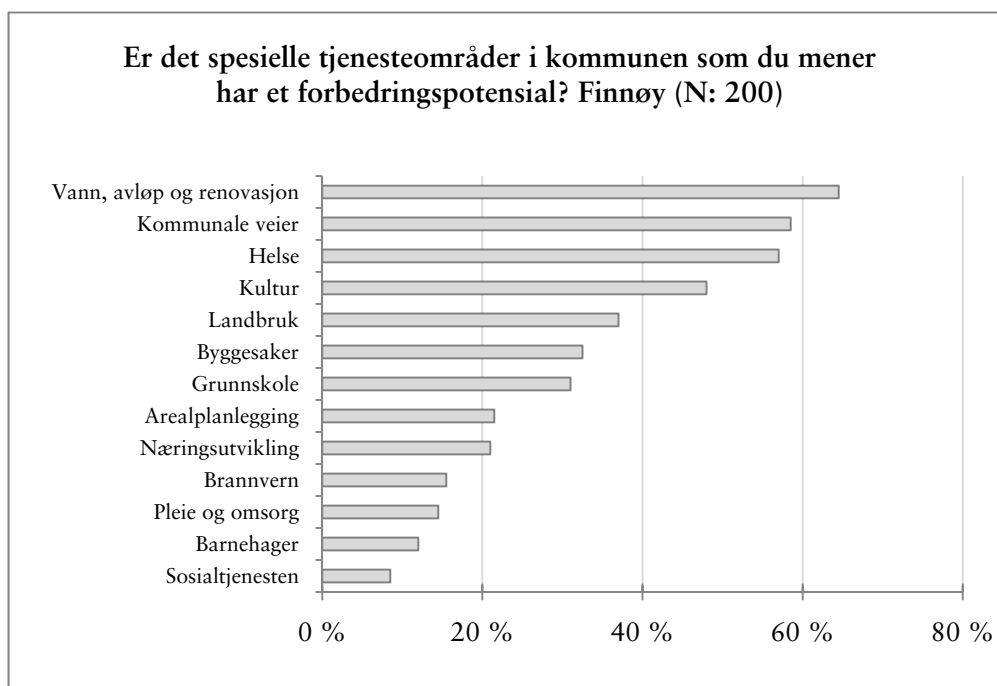
Figur 67 Spm. 1d Kommunens innsats for å skape en handlekraftig kommune med gode muligheter for å påvirke framtidig utvikling. Fordelt på kommuner og total. 1 = svært misfornøyd og 6 = svært fornøyd. N 1 139.



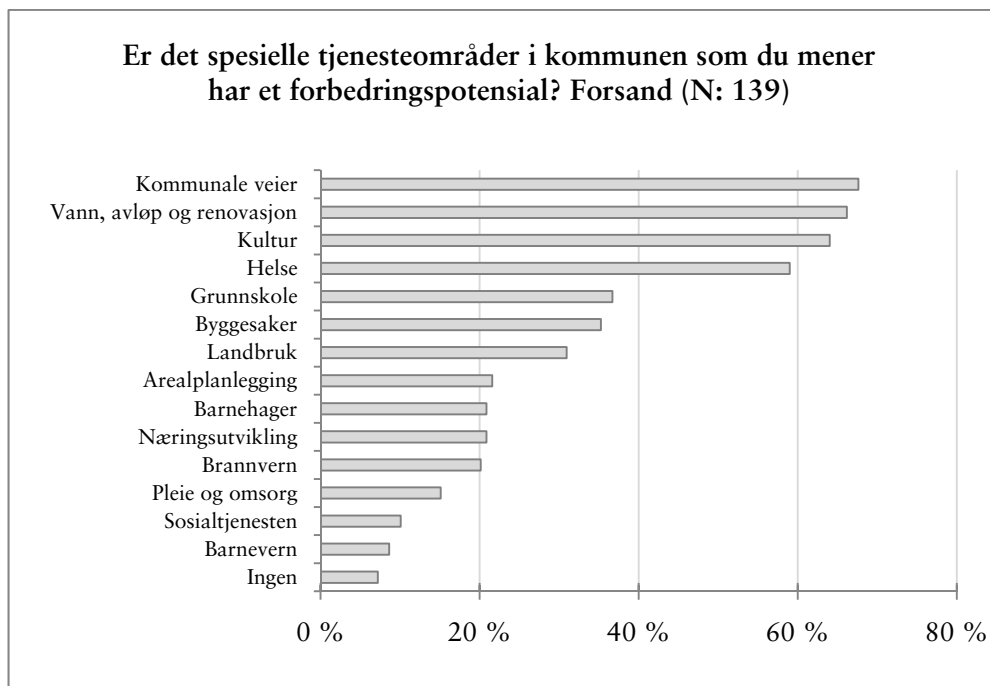
Figur 68 Spm. 1e Kommunens innsats for å synliggjøre og fremme kommunens interesser på regionalt nivå og nasjonalt nivå. Fordelt på kommuner og total. 1 = svært misfornøyd og 6 = svært fornøyd. N 1 139.



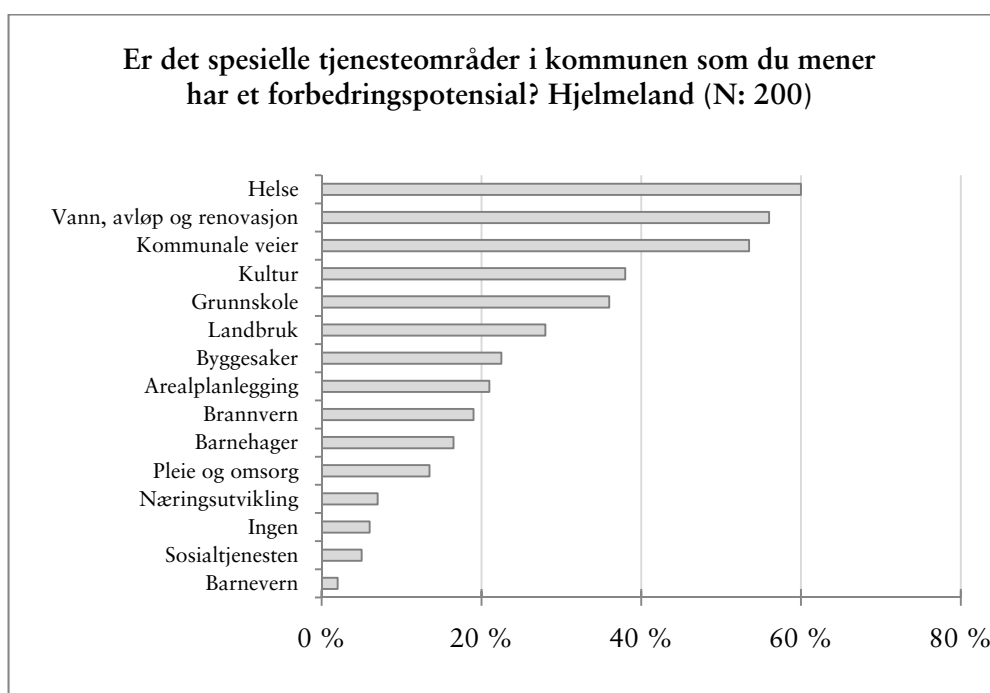
Figur 69 Spm. 2 Er det spesielle tjenesteområder i kommunen som du mener har et forbedringspotensial? Sum alle kommuner. Prosent. N 1 139.



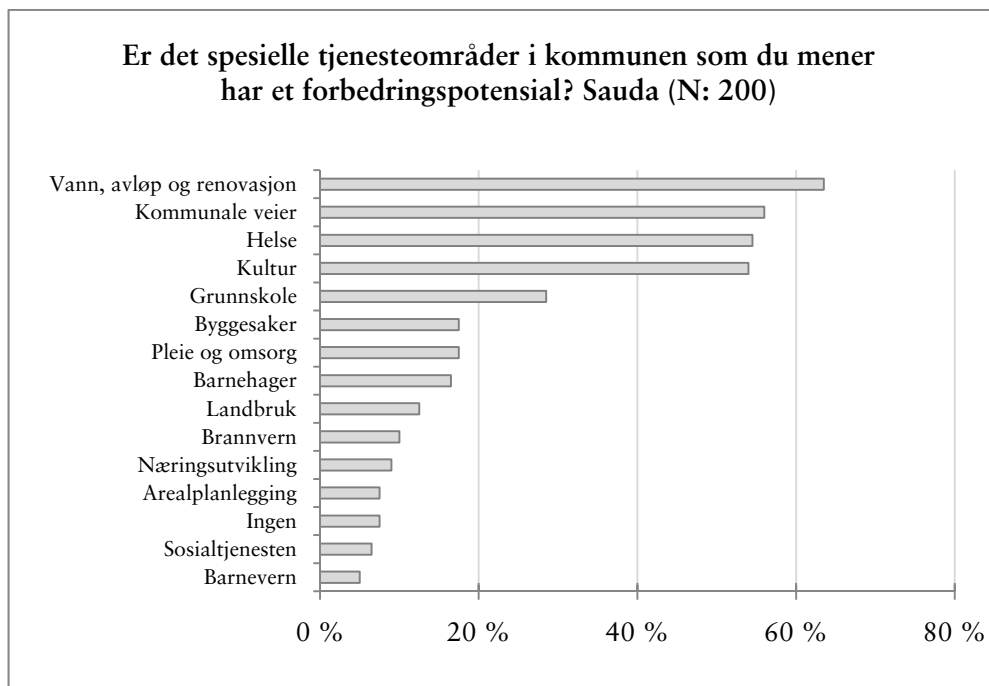
Figur 70 Spm. 2 Er det spesielle tjenesteområder i kommunen som du mener har et forbedringspotensial? Finnøy. Prosent. N 200.



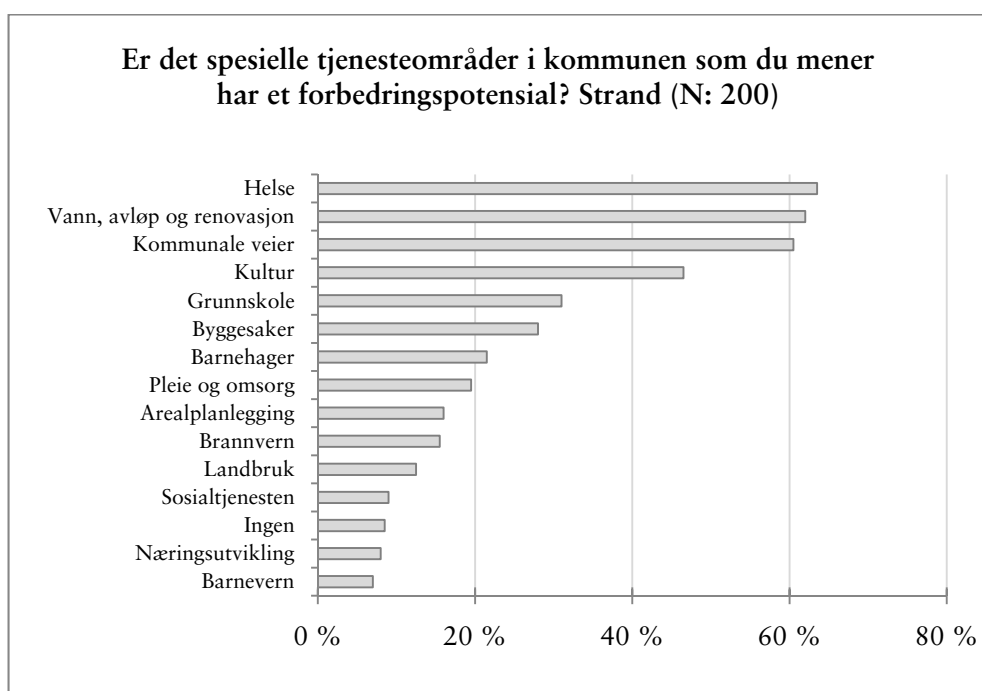
Figur 71 Spm. 2 Er det spesielle tjenesteområder i kommunen som du mener har et forbedringspotensial? Forsand. Prosent. N 139.



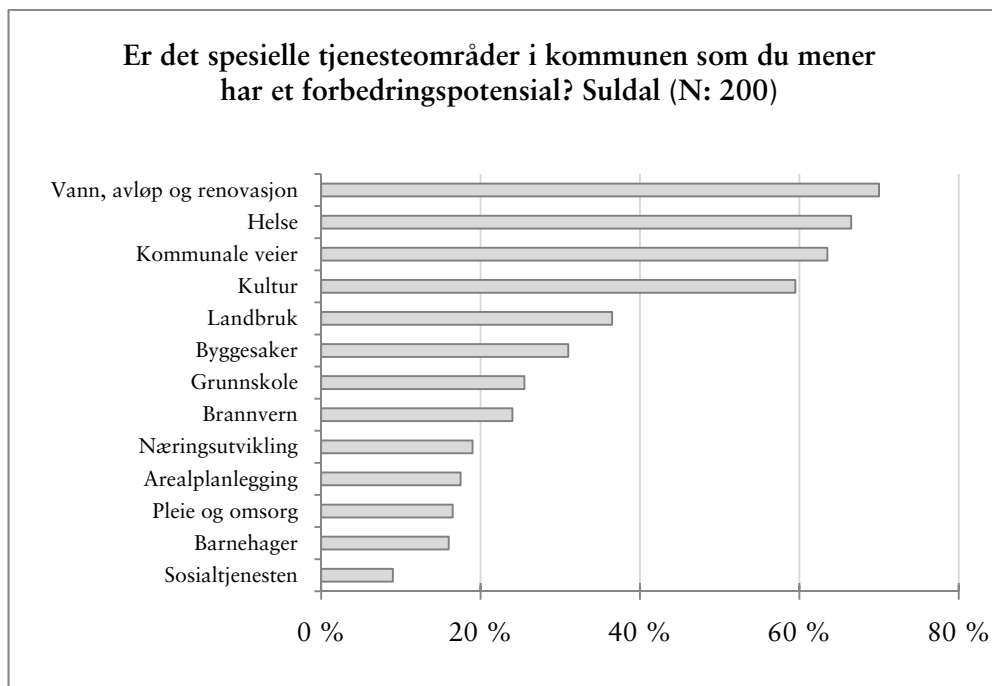
Figur 72 Spm. 2 Er det spesielle tjenesteområder i kommunen som du mener har et forbedringspotensial? Hjelmeland. Prosent. N 200.



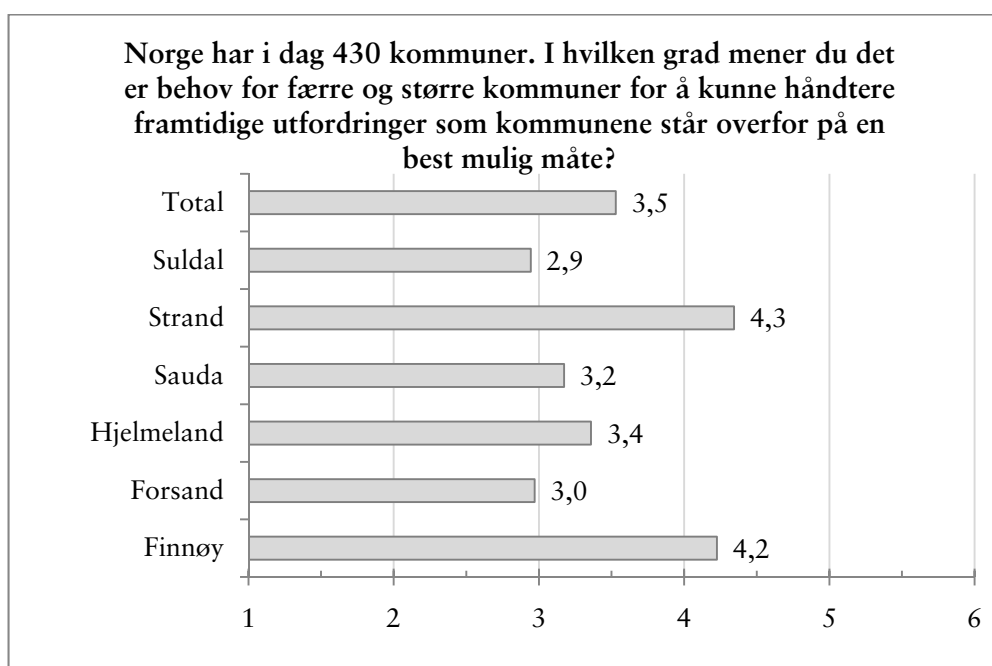
Figur 73 Spm. 2 Er det spesielle tjenesteområder i kommunen som du mener har et forbedringspotensial? Sauda. Prosent. N 200.



Figur 74 Spm. 2 Er det spesielle tjenesteområder i kommunen som du mener har et forbedringspotensial? Strand. Prosent. N 200.



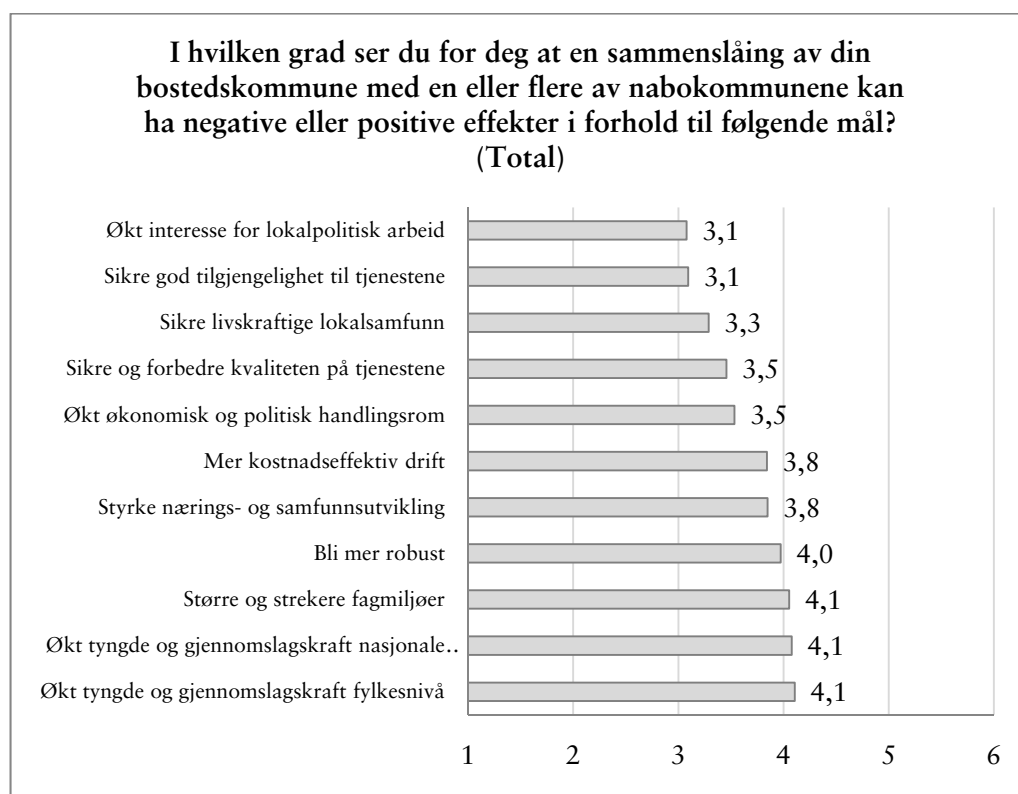
Figur 75 Spm. 2 Er det spesielle tjenesteområder i kommunen som du mener har et forbedringspotensial? Suldal. Prosent. N 200.



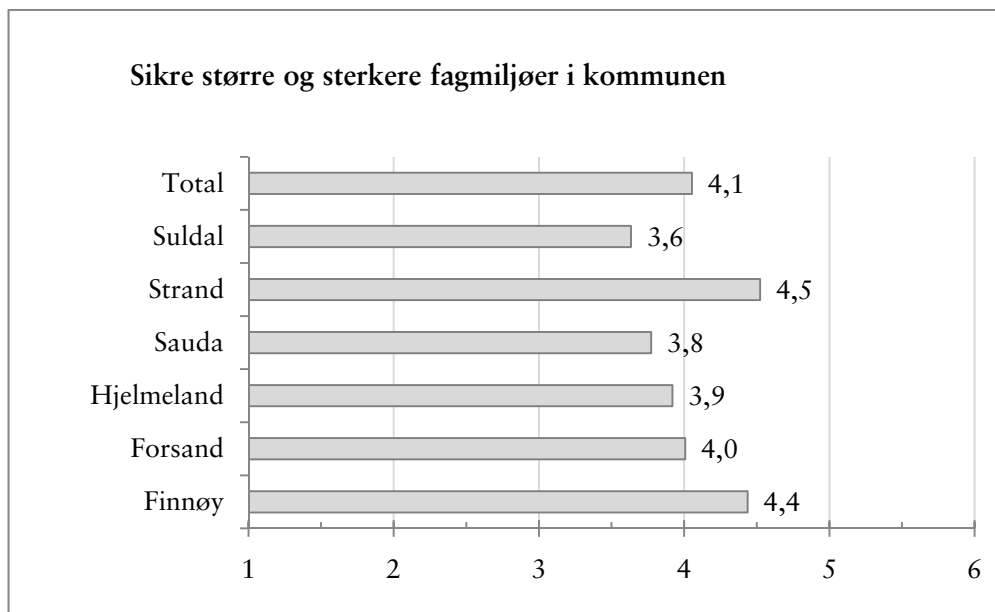
Figur 76 Spm. 3 I hvilken grad mener du det er behov for færre og større kommuner? 1= ikke i det hele tatt og 6= i stor grad. N = 1 139.

Tabell 41 Spm. 3 I hvilken grad mener du det er behov for færre og større kommuner for å kunne håndtere framtidige utfordringer som kommunene står overfor på en best mulig måte? 1= ikke i det hele tatt og 6= i stor grad. Prosent. N = 1 139.

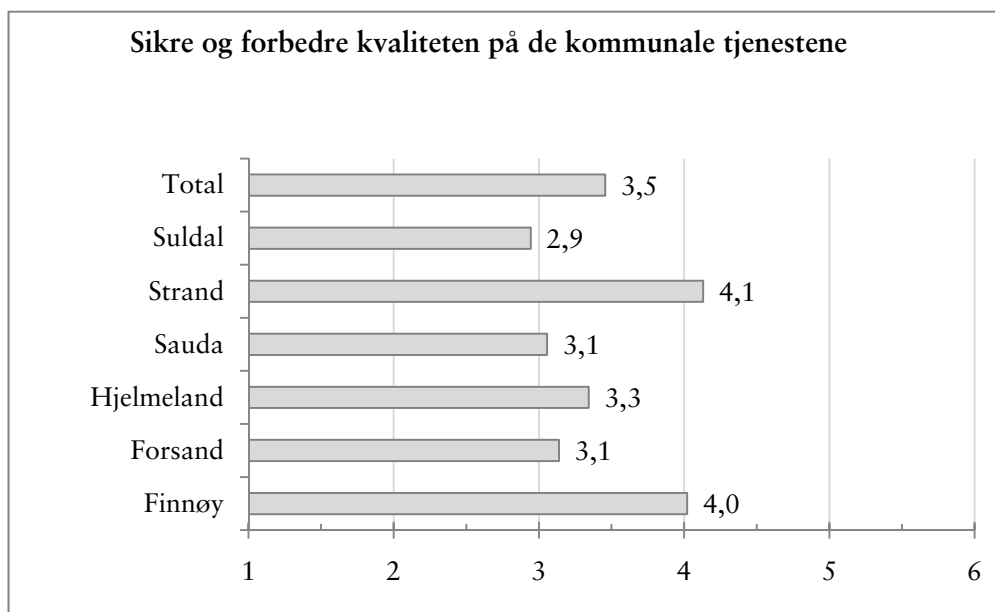
Svar	Finnøy	Forsand	Hjelmeland	Sauda	Strand	Suldal	Gj.snitt
1	10 %	27 %	22 %	19 %	7 %	29 %	18 %
2	5 %	16 %	9 %	14 %	7 %	17 %	11 %
3	15 %	17 %	21 %	21 %	12 %	17 %	17 %
4	22 %	20 %	19 %	17 %	20 %	14 %	18 %
5	19 %	6 %	13 %	14 %	20 %	11 %	14 %
6	28 %	12 %	15 %	8 %	30 %	11 %	17 %
Vet ikke	3 %	3 %	3 %	8 %	6 %	2 %	4 %



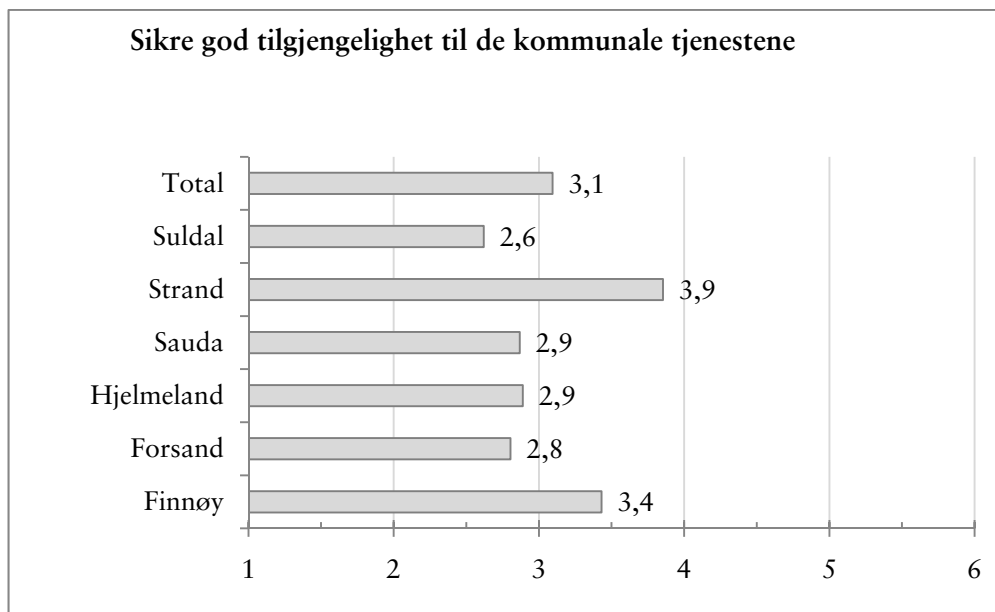
Figur 77 Spm. 4 I hvilken grad ser du for deg at en sammenslåing av din bostedskommune med en eller flere nabokommunene kan ha negative eller positive effekter i forhold til følgende mål? Sum alle kommuner. 1 = svært negative effekter og 6 = svært positive effekter. N = 1 139.



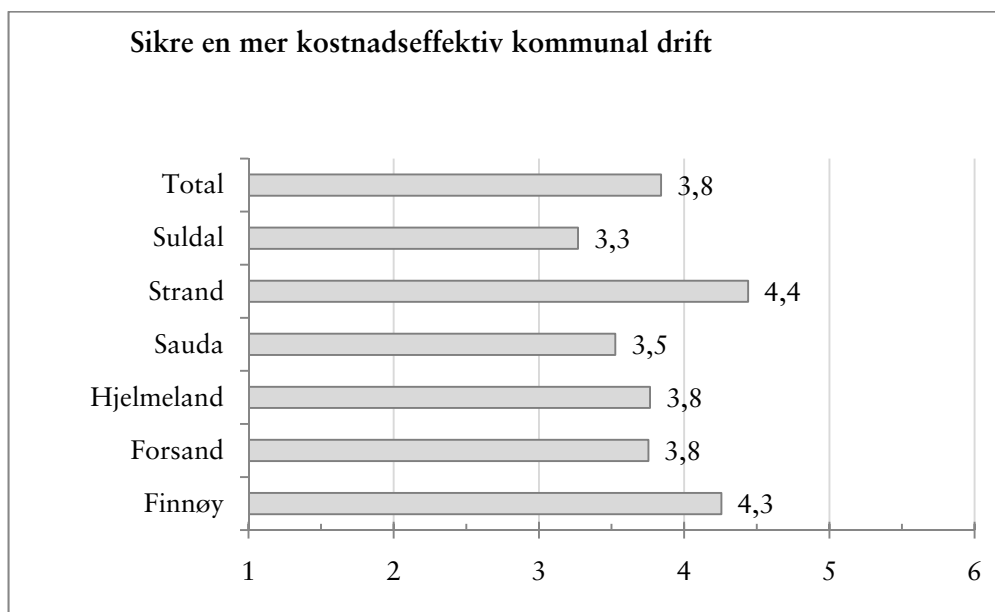
Figur 78 Spm. 4a I hvilken grad ser du for deg at en sammenslåing av din bostedskommune kan ha negative eller positive effekter i forhold til å sikre et større og sterkere fagmiljø i kommunen? 1= svært negative effekter og 6 = svært positive effekter. N = 1 120.



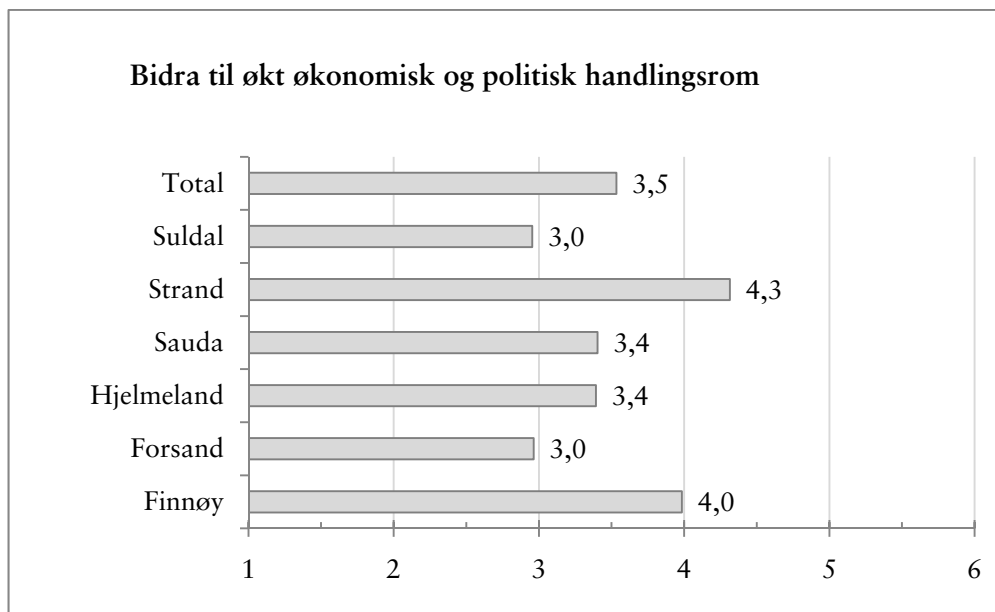
Figur 79 Spm. 4b I hvilken grad ser du for deg at en sammenslåing av din bostedskommune kan ha negative eller positive effekter i forhold til å sikre og forbedre kvaliteten på kommunale tjenester? 1= svært negative effekter og 6 = svært positive effekter. N = 1 120.



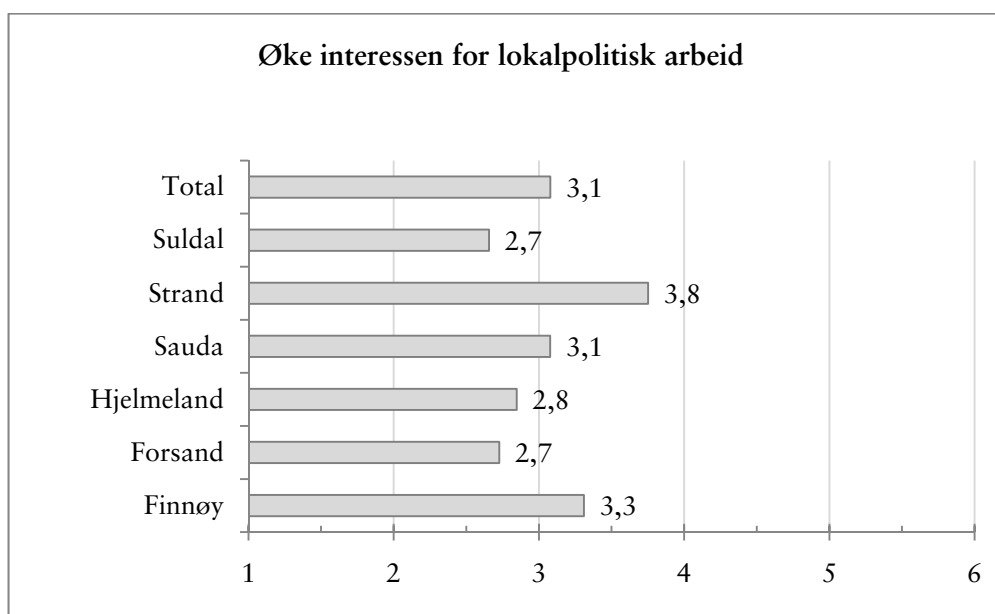
Figur 80 Spm. 4c I hvilken grad ser du for deg at en sammenslåing av din bostedskommune kan ha negative eller positive effekter i forhold til å sikre god tilgjengelighet på kommunale tjenester? 1= svært negative effekter og 6 = svært positive effekter. N = 1 123.



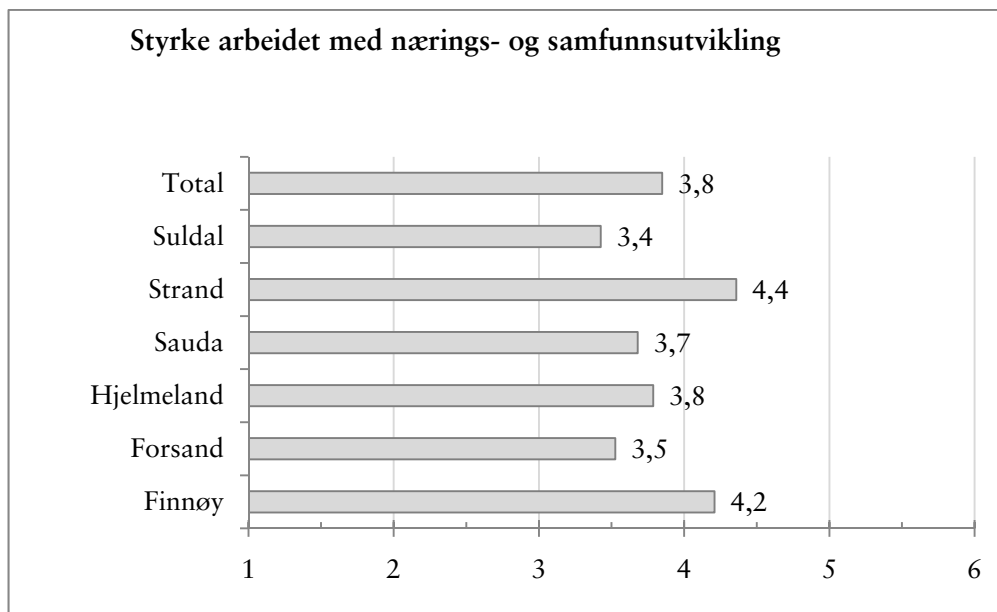
Figur 81 Spm. 4d I hvilken grad ser du for deg at en sammenslåing av din bostedskommune kan ha negative eller positive effekter i forhold til å sikre en mer kostnadseffektiv kommunal drift? 1= svært negative effekter og 6 = svært positive effekter. N = 1 109.



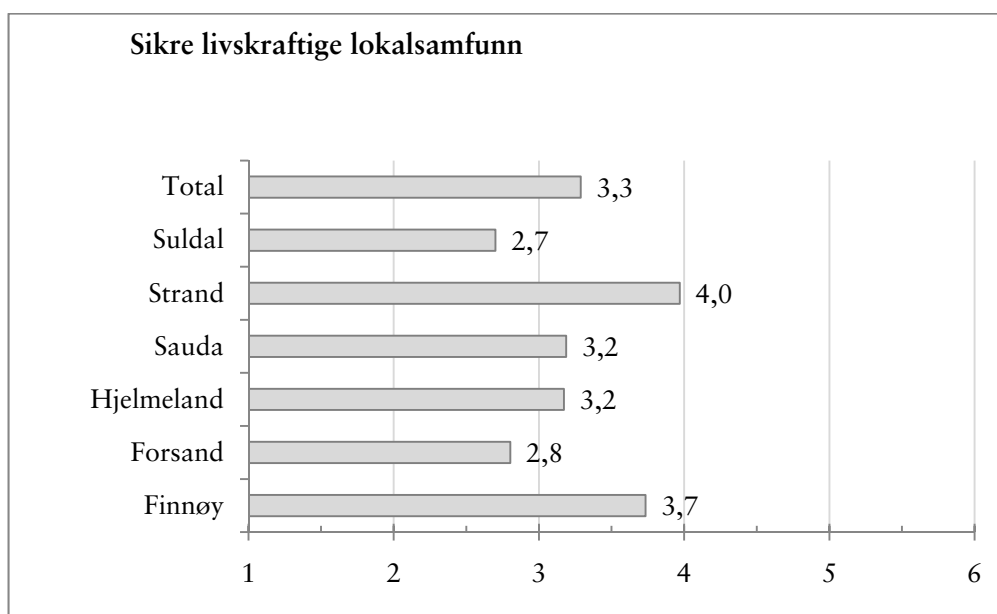
Figur 82 Spm 4e I hvilken grad ser du for deg at en sammenslåing av din bostedskommune kan ha negative eller positive effekter i forhold til å bidra til økt økonomisk og politisk handlingsrom? 1= svært negative effekter og 6 = svært positive effekter. N = 1 106.



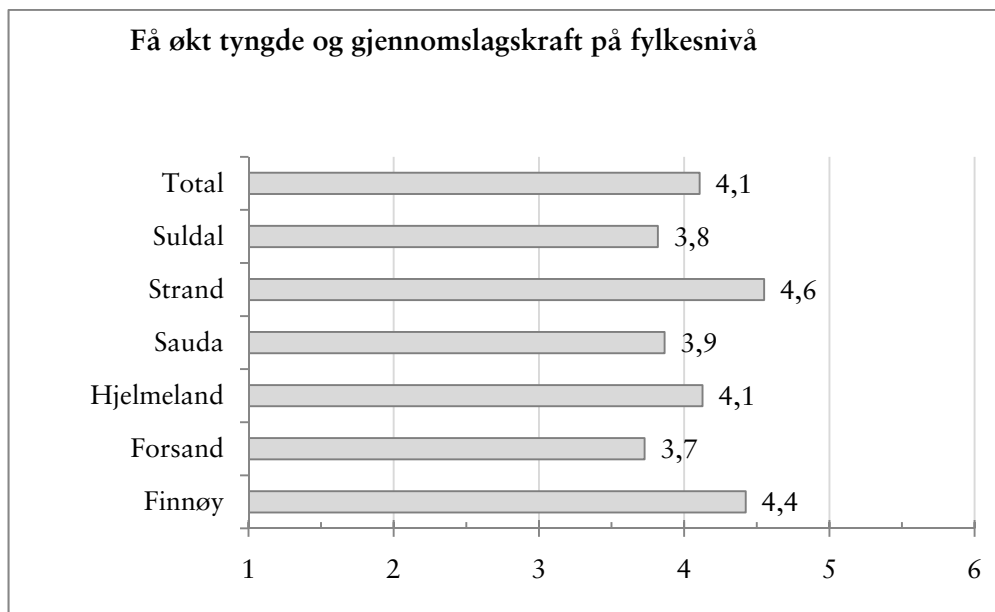
Figur 83 Spm. 4f I hvilken grad ser du for deg at en sammenslåing av din bostedskommune kan ha negative eller positive effekter i forhold til å øke interessen for lokalpolitisk arbeid? 1= svært negative effekter og 6 = svært positive effekter. N = 1 111.



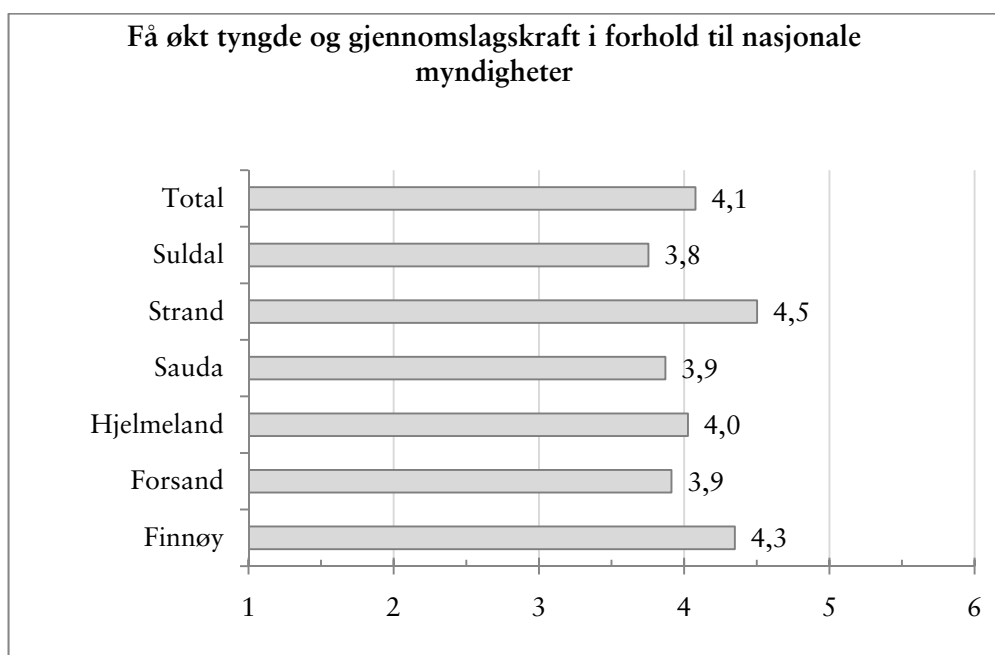
Figur 84 Spm. 4g I hvilken grad ser du for deg at en sammenslåing av din bostedskommune kan ha negative eller positive effekter i forhold til å styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling? 1= svært negative effekter og 6 = svært positive effekter. N = 1 117.



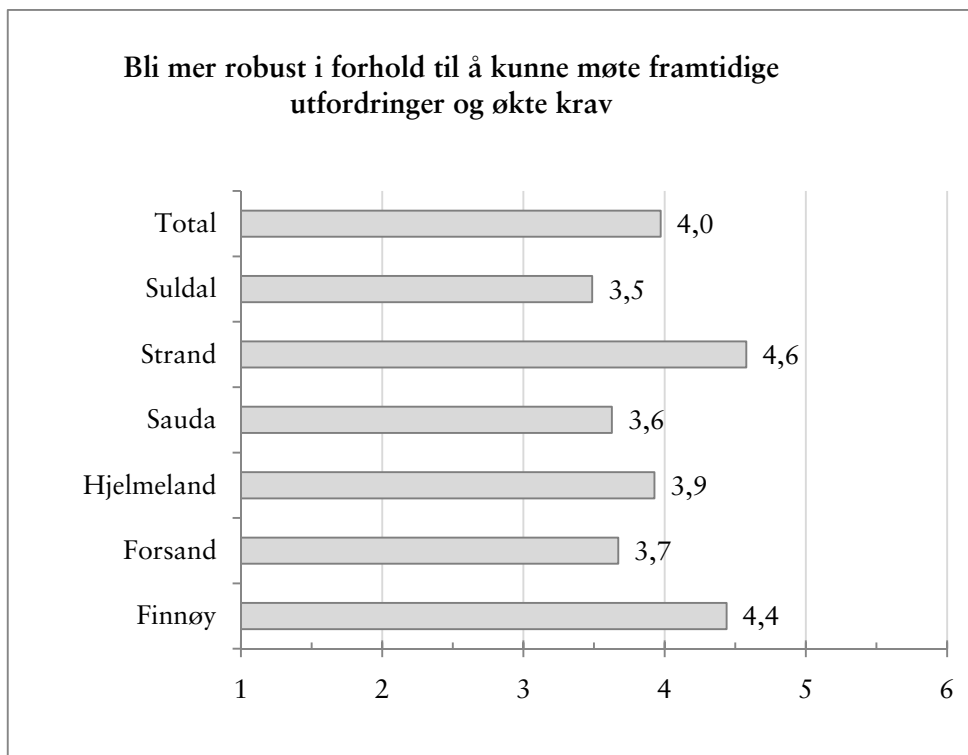
Figur 85 Spm. 4h I hvilken grad ser du for deg at en sammenslåing av din bostedskommune kan ha negative eller positive effekter i forhold til å sikre livskraftige lokalsamfunn? 1= svært negative effekter og 6 = svært positive effekter. N = 1 120.



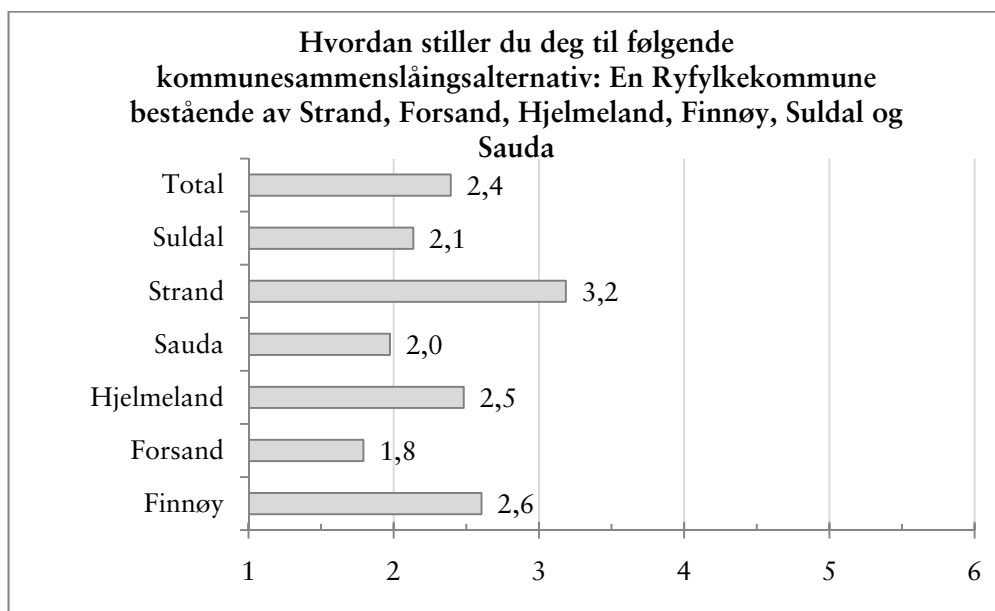
Figur 86 Spm. 4i I hvilken grad ser du for deg at en sammenslåing av din bostedskommune kan ha negative eller positive effekter i forhold til å få økt tyngde og gjennomslagskraft på fylkesnivå? 1= svært negative effekter og 6 = svært positive effekter. N = 1 111.



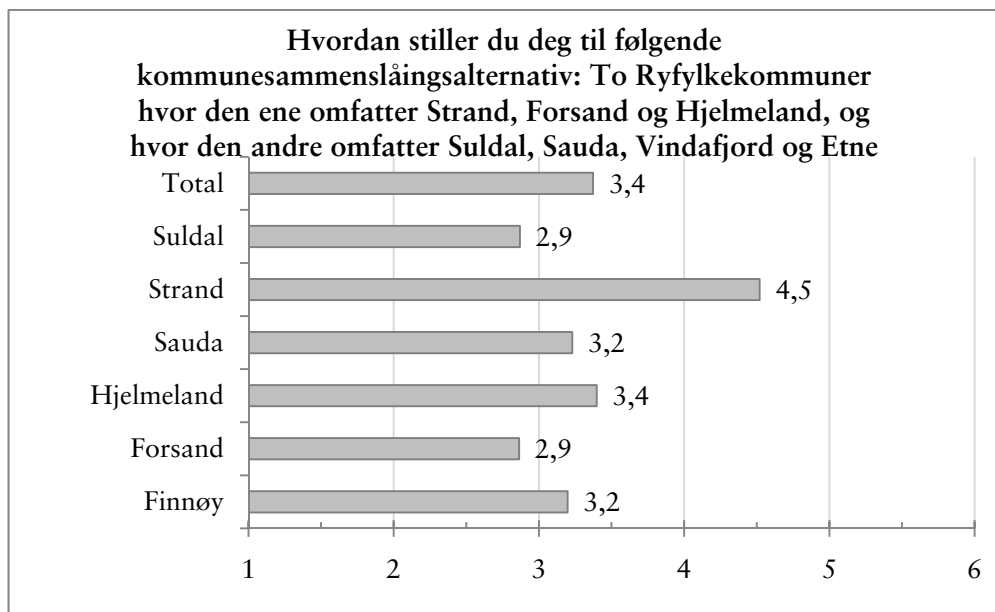
Figur 87 Spm. 4j I hvilken grad ser du for deg at en sammenslåing av din bostedskommune kan ha negative eller positive effekter i forhold til å få økt tyngde og gjennomslagskraft i forhold til nasjonale myndigheter? 1= svært negative effekter og 6 = svært positive effekter. N = 1 109.



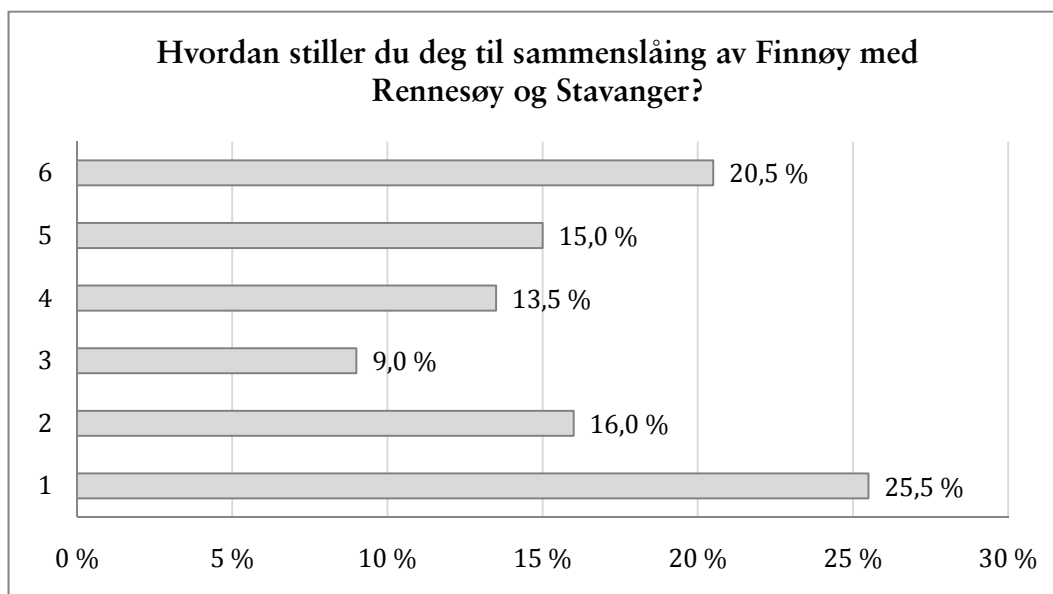
Figur 88 Spm. 4k I hvilken grad ser du for deg at en sammenslåing av din bostedskommune kan ha negative eller positive effekter i forhold til å bli mer robust i forhold til å kunne møte framtidige utfordringer og økte krav til kommunene? 1= svært negative effekter og 6 = svært positive effekter. N = 1 112.



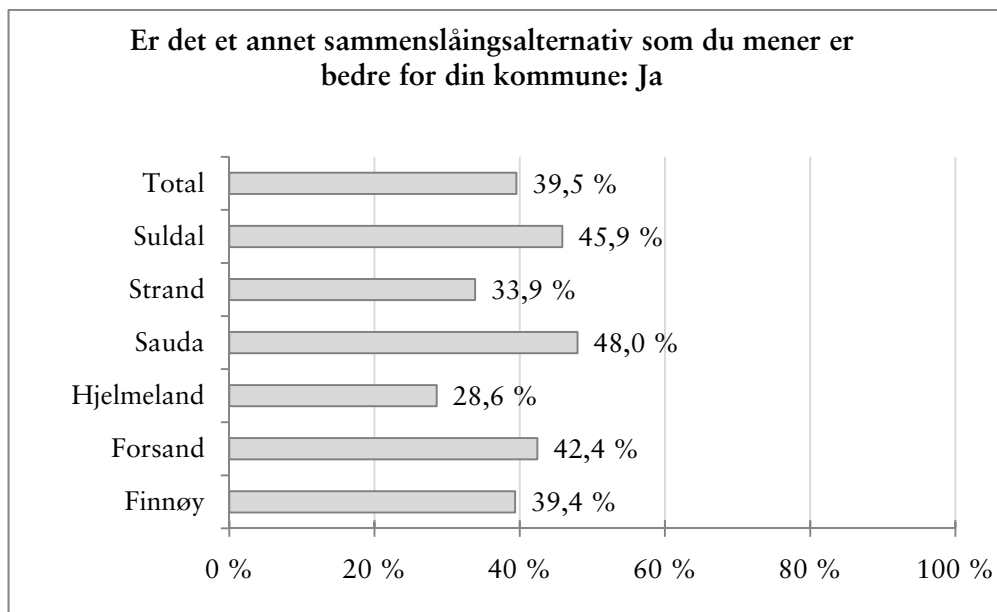
Figur 89 Spm. 5a Hvordan stiller du deg til en Ryfylkekommune bestående av Strand, Forsand, Hjelmeland, Finnøy, Suldal og Sauda? 1= svært negativ og 6 = svært positiv. N= 1 134.



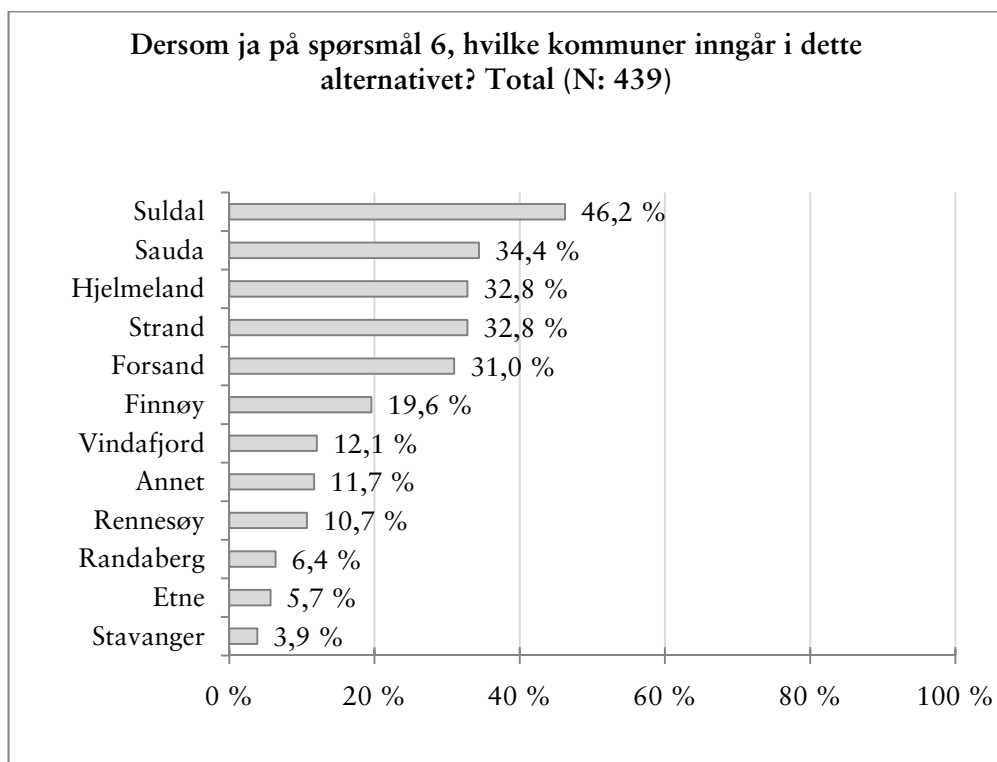
Figur 90 Spm. 5b Hvordan stiller du deg til to Ryfylkekommuner hvor den ene omfatter Strand, Forsand Hjelmeland og hvor den andre omfatter Suldal, Sauda, Vindafjord og Etne? 1= svært negativ og 6 = svært positiv. N= 1 115.



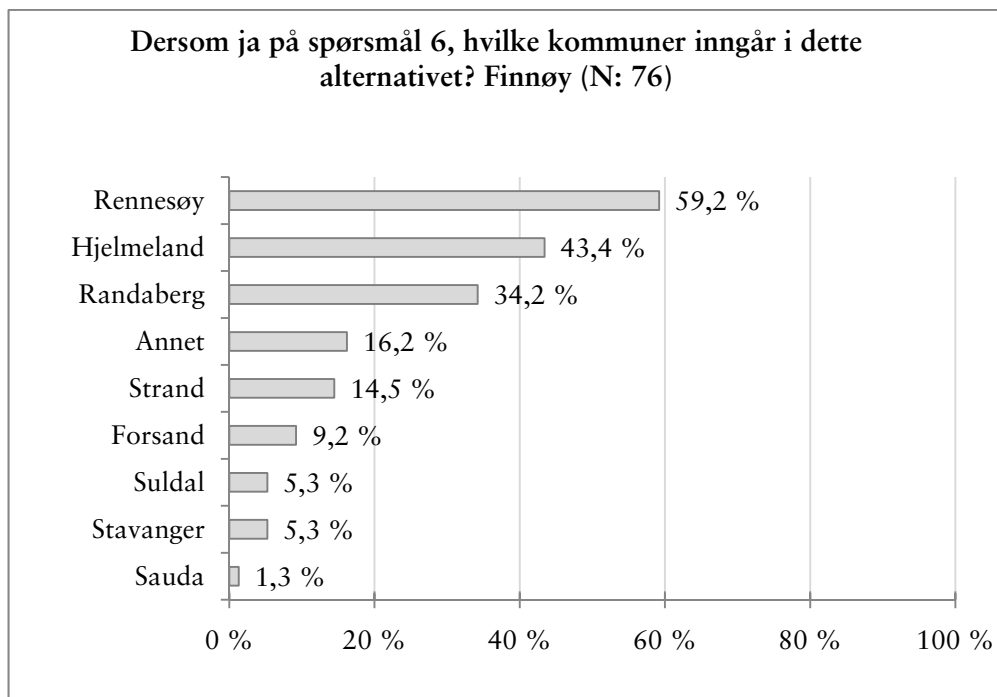
Figur 91 Spm. 5c Hvordan stiller du deg til sammenslåing av Finnøy med Rennesøy og Stavanger? Bare Finnøy. Prosent. 1 = svært negativ og 6 = svært positiv. N=200.



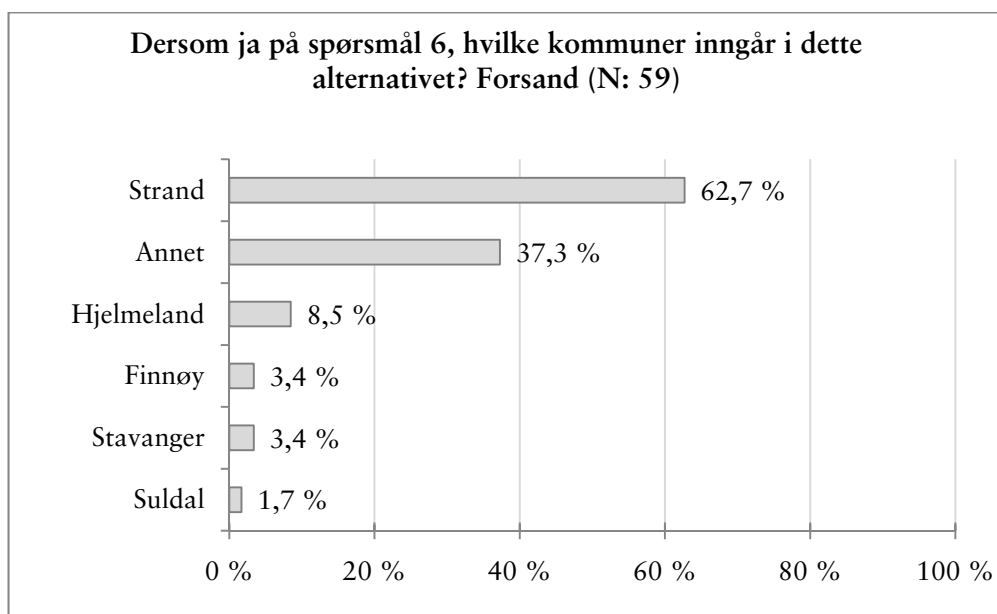
Figur 92 Spm. 6 Er det et annet sammenslåingsalternativ som du mener er bedre for din kommune? Ja-svar i prosent. N=1 110.



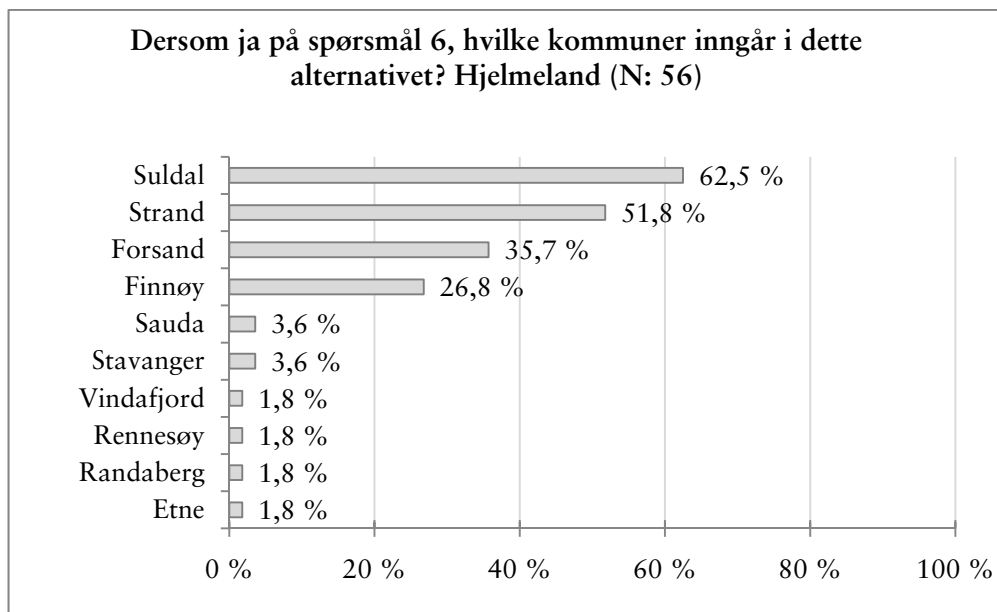
Figur 93 Spm. 7 Dersom ja på spørsmål 6, hvilke kommuner inngår i dette alternativet? Sum alle kommuner. Prosent. N=439.



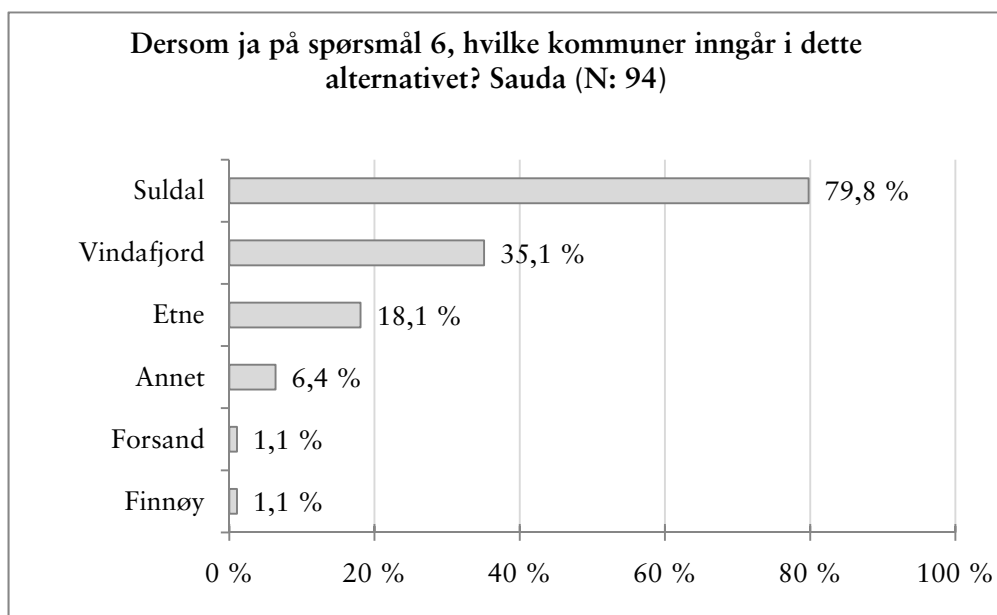
Figur 94 Spm. 7 Dersom ja på spørsmål 6, hvilke kommuner inngår i dette alternativet? Finnøy. Prosent. N=76.



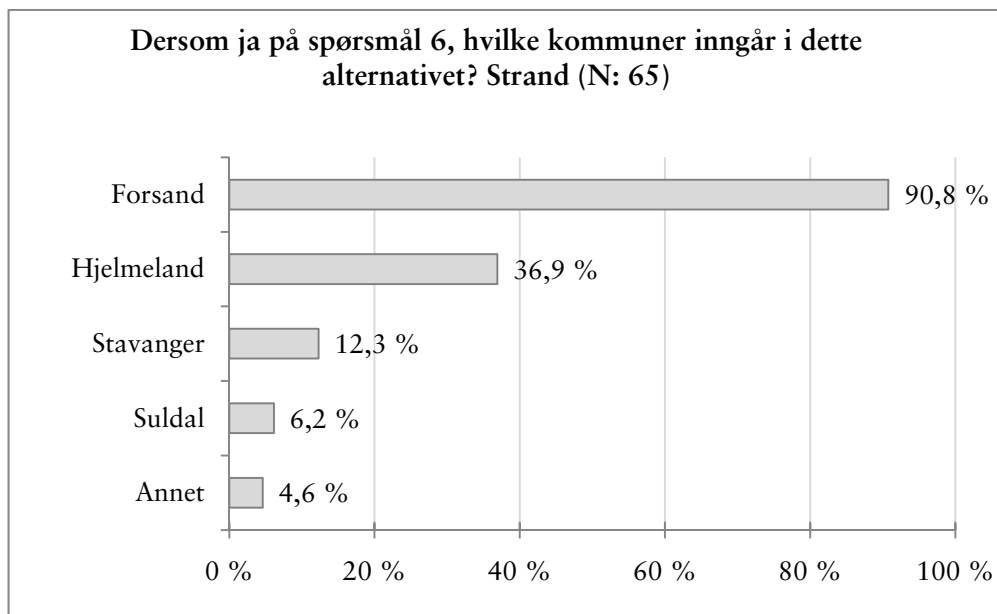
Figur 95 Spm. 7 Dersom ja på spørsmål 6, hvilke kommuner inngår i dette alternativet? Forsand. Prosent. N=59.



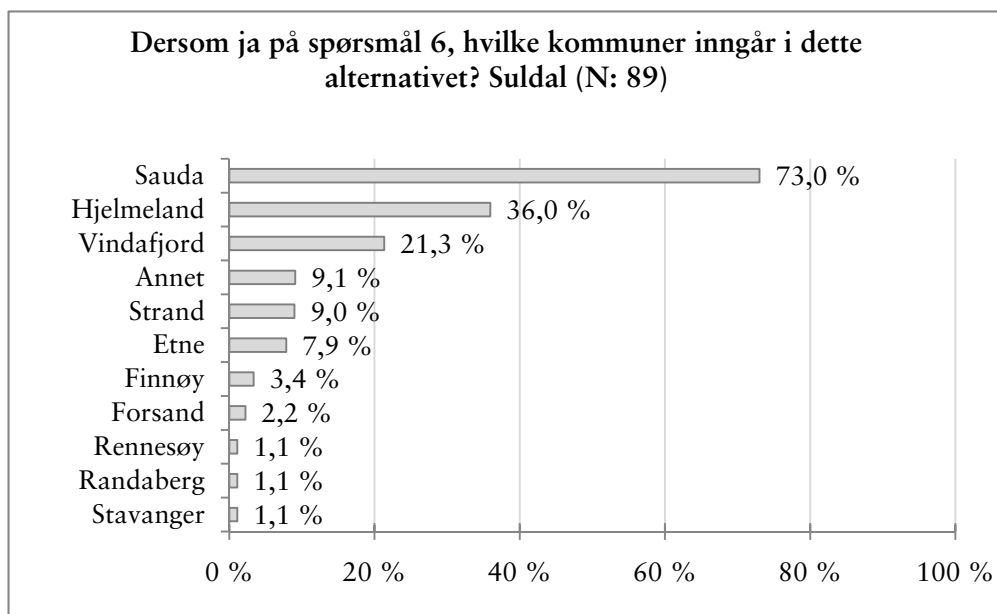
Figur 96 Spm. 7 Dersom ja på spørsmål 6, hvilke kommuner inngår i dette alternativet? Hjelmeland. Prosent. N=56.



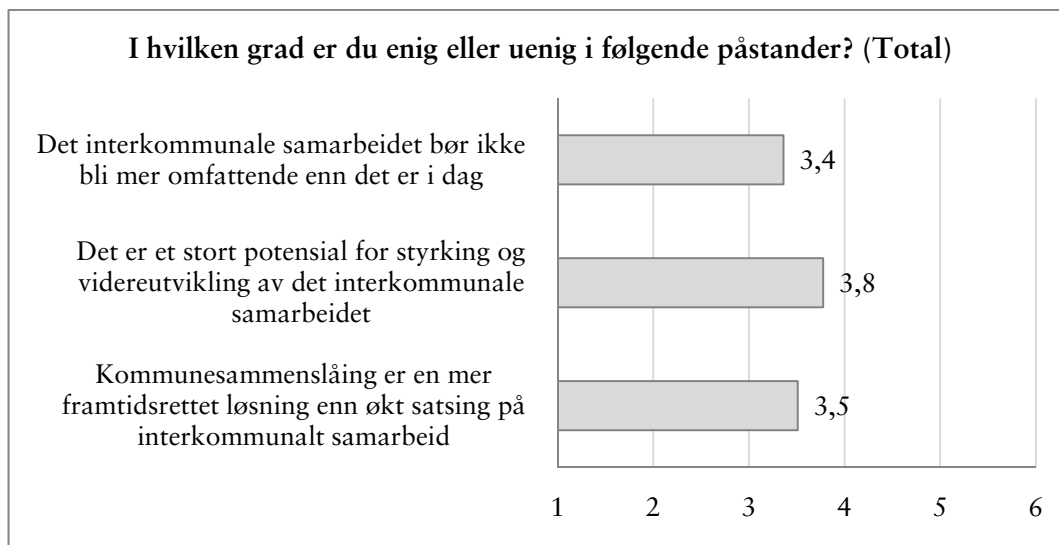
Figur 97 Spm. 7 Dersom ja på spørsmål 6, hvilke kommuner inngår i dette alternativet? Sauda. Prosent. N=94.



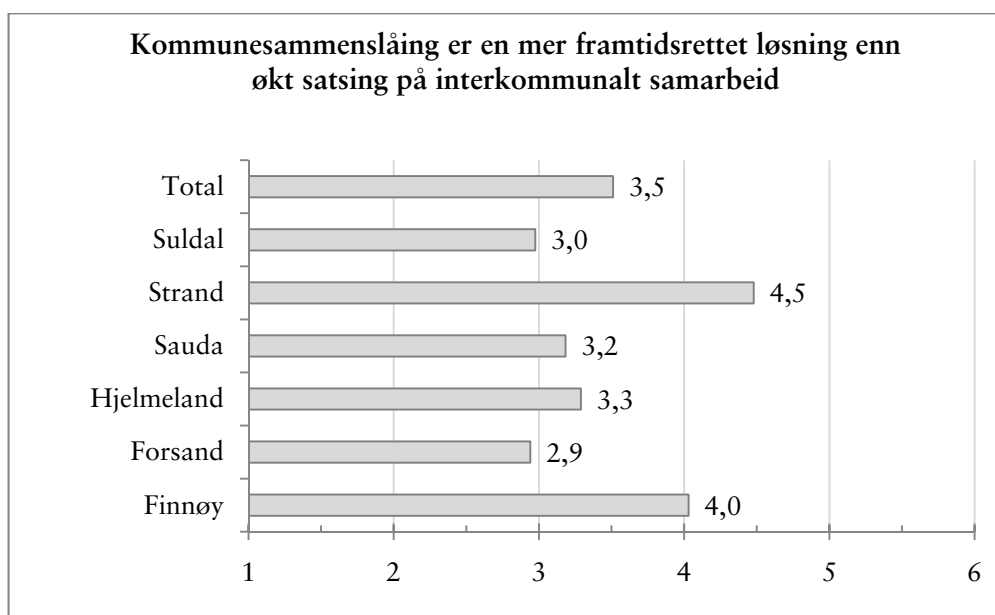
Figur 98 Spm. 7 Dersom ja på spørsmål 6, hvilke kommuner inngår i dette alternativet? Strand. Prosent. N=65.



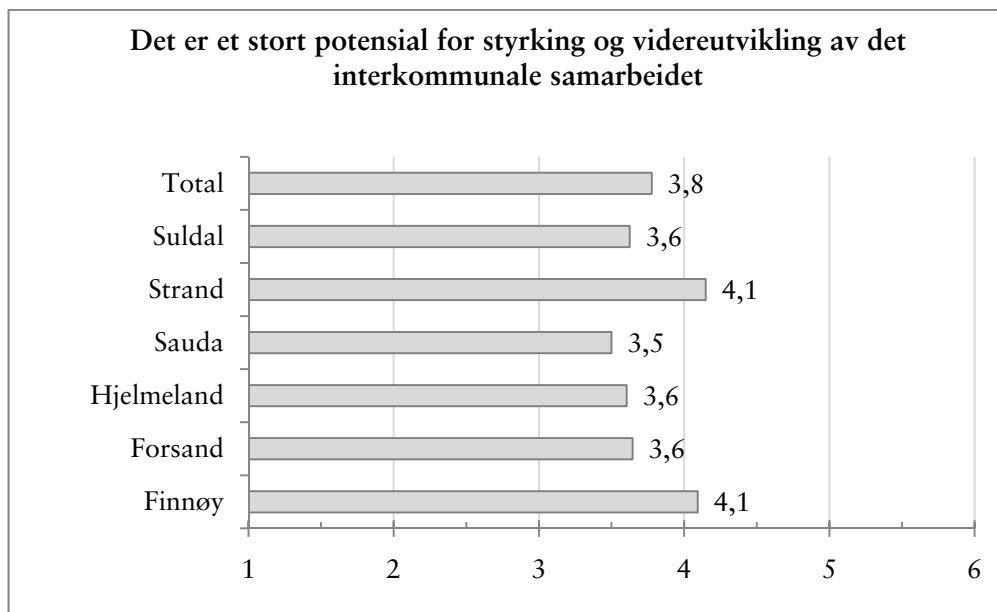
Figur 99 Spm. 7 Dersom ja på spørsmål 6, hvilke kommuner inngår i dette alternativet? Suldal. Prosent. N=89.



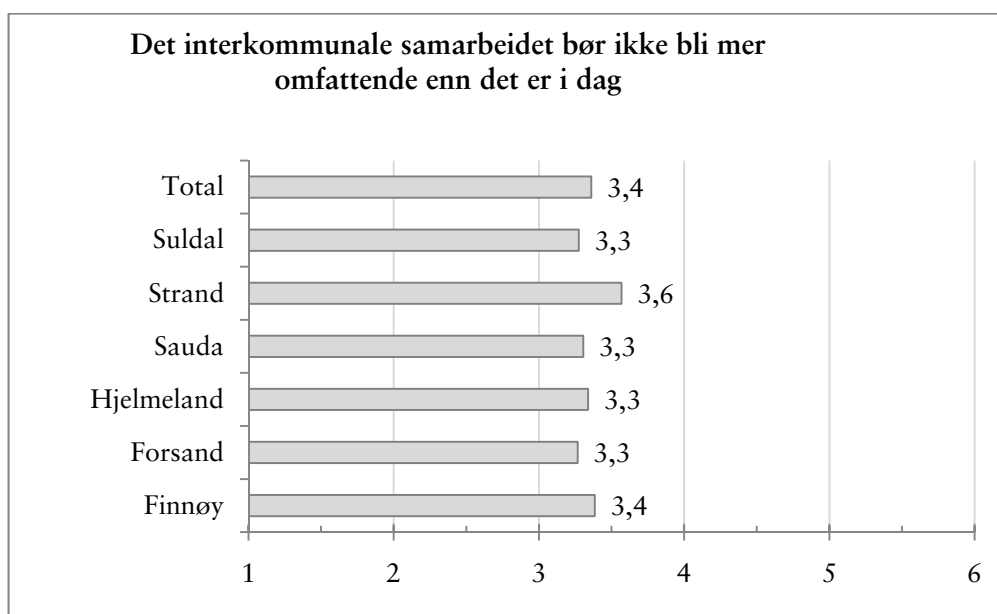
Figur 100 Spm. 8 I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander? Sum alle kommuner. 1 = helt uenig og 6 = helt enig. N=1 139.



Figur 101 Spm. 8a I hvilken grad er du enig eller uenig i at kommunesammenslåing er en mer framtidsrettet løsning enn økt satsing på interkommunalt samarbeid? 1 = helt uenig og 6 = helt enig. N= 1 116.



Figur 102 Spm. 8b I hvilken grad er du enig eller uenig i at det er et stort potensial for styrking og videreutvikling av det interkommunale samarbeidet? 1 = helt uenig og 6 = helt enig. N= 1 098.



Figur 103 Spm. 8c I hvilken grad er du enig eller uenig i at det interkommunale samarbeidet ikke bør bli mer omfattende enn det er i dag? 1 = helt uenig og 6 = helt enig. N= 1 089.