

Sveio kommune

Utredning av ulike alternativer i forbindelse med kommunereformen

- 1) Videreføring av Sveio kommune (0-alternativet)
- 2) Sammenslåing Sveio, Haugesund, Tysvær og Bokn

Drøfting av egenskaper og konsekvenser

Rapport

15. februar 2016

Oppdragsgiver: Sveio kommune

Rapportnr.: R9294

Rapportens tittel: Utredning av ulike alternativer i forbindelse med kommunereformen

Ansvarlig konsulent: Rune Holbæk, i samarbeid med Jørund K. Nilsen

Dato: 15. februar 2016

Innhold

SAMMENDRAG	9
1 INNLEDNING	12
1.1 PROBLEMSTILLINGER OG METODE	12
1.2 KOMMUNENES FIRE HOVEDROLLER	12
1.3 EKSPERTUTVALGETS KRITERIER	13
1.3.1 Kriterier knyttet til rollen som tjenesteprodusent	13
1.3.2 Kriterier knyttet til rollen som myndighetsutøver	14
1.3.3 Kriterier knyttet til rollen som samfunnsutvikler	14
1.3.4 Kriterier knyttet til rollen som lokaldemokratisk arena	15
2 UTFORDRINGER VED NÅVÆRENDE GRENSER OG STØRRELSE	17
2.1 SAMFUNNSUTVIKLING	17
2.2 IDENTITET OG TILHØRIGHET	18
2.3 TJENESTEYTING OG MYNDIGHETSUTØVELSE	18
2.3.1 Befolkningsveksten kan gi utfordringer for tjenesteytingen	18
2.3.2 Beregnet behov for tjenester fram mot 2040	21
2.3.3 Tjenesteområdene – nivå og utgifter	23
2.3.4 Økonomisk soliditet	24
3 ALTERNATIVET SVEIO, HAUGESUND, TYSVÆR OG BOKN	26
3.1 KONSEKVENSER FOR KOMMUNEØKONOMIEN	26
3.1.1 Konsekvenser av forslaget til nytt inntektssystem fra 2017	26
3.1.2 Administrasjon og styring	27
3.1.3 Kommunestrukturen og kommuneøkonomi	28
3.1.4 Ulike stimuleringstilskudd	33
3.1.5 Utfordringer knyttet til harmonisering	34
3.2 DRØFTING AV ALTERNATIVET I LYS AV EKSPERTUTVALGETS KRITERIER	36
3.2.1 Kommunens rolle som samfunnsutvikler	36
3.2.2 Kommunens rolle som tjenesteytere	37
3.2.3 Kommunens rolle som myndighetsforvalter	41
3.2.4 Kommunens rolle som lokaldemokratisk arena	41
4 0-ALTERNATIVET – VIDEREFØRING AV SVEIO	43
4.1 KONSEKVENSER FOR KOMMUNEØKONOMIEN	43
4.1.1 Frie inntekter	43
4.1.2 Inntektsnivå, driftsresultat, kapital og gjeld	43
4.1.3 Hva betaler brukerne/innbyggerne	46
4.1.4 Negative konsekvenser av nytt inntektssystem fra 2017	47
4.1.5 Teoretisk innsparingspotensial ved samme kostnadsnivå som sammenligningskommunene	48
4.2 DRØFTING AV ALTERNATIVET I LYS AV EKSPERTUTVALGETS KRITERIER	49
4.2.1 Kommunens rolle som samfunnsutvikler	49
4.2.2 Kommunens rolle som tjenesteyter	50
4.2.3 Kommunens rolle som myndighetsforvalter	54
4.2.4 Kommunens rolle som lokaldemokratisk arena	54
5 VEDLEGG – RELEVANTE ANALYSER	56

Forord

I lys av arbeidet med kommunereformen har Sveio kommune fått utredet muligheter og konsekvenser av en sammenslåing av Sveio, Haugesund, Tysvær og Karmøy kommuner (Agenda Kaupang-rapport datert 26. november 2015).

Sveio kommune ønsker en tilleggsutredning, som også vurderer andre alternativer for kommunen. I denne utredningen vurderes to alternativer: 1) Videreføring av Sveio kommune og 2) Sammenslåing av Sveio med Haugesund, Tysvær og Bokn.

Kommunestrukturen drøftes i lys av kommunenes rolle som samfunnsutviklere, tjenesteytere, myndighetsutøvere og lokaldemokratisk arena, og ekspertutvalgets kriterier for kommunestrukturen.

Oppdraget er utført av Agenda Kaupang i samarbeid med Jørund K. Nilsen (eget selskap), og har pågått i perioden desember 2015–februar 2016.

Stabekk, 15. februar 2016

Agenda Kaupang AS

Sammendrag

Kommunestrukturen drøftes i denne rapporten i lys av kommunenes rolle som samfunnsutviklere, tjenesteytere, myndighetsutøvere og lokaldemokratisk arena, og ekspertutvalgets kriterier for kommunestrukturen. Tabellen nedenfor oppsummerer hovedvurderingene i rapporten.

Tabell 0.1 Hovedforskjeller mellom de to hovedalternativene, og alternativet der også Karmøy inngår

Egenskap/kriterier	Sveio 0-alternativet	Sveio, Haugesund, Tysvær, Bokn	Storkommune, inkludert Karmøy
Samfunnsutvikling			
Funksjonell region	Kommunegrensene sammenfaller ikke med bolig- og arbeidsmarkedsregionen	Ingen funksjonell region fordi Karmøy ikke inngår, men sammenlignet med i dag, dekker regionen betydelig pendling fra Sveio og Tysvær til Haugesund	Vil omfatte en funksjonell region med omfattende pendling. Tettsteder ikke lenger delt av grenser
Potensial for nye oppgaver	Nei	Potensial for nye oppgaver, men ikke kollektivtransport og forsøk videregående opplæring	Potensial også for overtakelse av kollektivtransport og forsøk videregående opplæring
Regional tyngde	Nei	En betydelig større kommune, men konkurranse med Karmøy?	Vil omfatte langt flere innbyggere i en mer komplett region næringsmessig og infrastrukturemessig
Fylkesgrenser	Inngår fortsatt i Hordaland som er mindre relevant enn Rogaland for mange innbyggere	Sveio vil inngå i Rogaland som er et mer relevant fylke for mange innbyggere	Sveio vil inngå i Rogaland som er et mer relevant fylke for mange innbyggere
Koordinerte investeringer	Nei	Alternativet kan møte behov for koordinering av tjenestetilbud i grenseområdene mellom Haugesund og Sveio	Alternativet kan møte behov for koordinering av tjenestetilbud i grenseområdene mellom Haugesund og Sveio
Fagmiljø	Fortsatt sårbare fagmiljøer og krevende å ivareta spisskompetanse	Et potensial for å utvikle større fagmiljøer på flere områder, redusere sårbarhet og ivareta spesialkompetanse Utviklingskompetanse til å gi strategisk retning	Antageligvis et enda større potensial, dersom Karmøy inngår i kommunen. Utviklingskompetanse til å gi strategisk retning
Eierstyring	Lite innflytelse over interkommunale selskaper	Betydelig større potensial for strategisk innflytelse i interkommunale selskaper,	Betydelig større potensial for strategisk innflytelse i interkommunale

		men Karmøy står utenfor	selskaper
Tjenesteyting			
Tilstrekkelig kapasitet	For lite kapasitet til annet enn driftsoppgaver	Ja, vil kunne bygge opp store enheter med kapasitet til både drift og utvikling	Ja, vil kunne bygge opp robuste enheter med kapasitet til både drift og utvikling
Relevant kompetanse	Ja, i stor grad, men sårbart og person-avhengige fagmiljøer, for lite utviklingskompetanse	Ja, i større grad enn Sveio alene, fra personavhengighet til store fagmiljøer	Ja, i større grad enn Sveio alene, fra personavhengighet til store fagmiljøer
Rekruttering av høy kompetanse	Vanskelig i dag til lederstillinger og spesialiserte stillinger	Gode muligheter	Gode muligheter
Effektiv tjenesteproduksjon	I liten grad innen ikke-stedbundne tjenester og administrasjon	Potensial for stordriftsfordeler som kan benyttes til å gi bedre tjenester for innbyggerne	Større avstander, men potensial for stordriftsfordeler på flere områder som kan benyttes til å gi bedre tjenester for innbyggerne
Beregnet effektiviseringsgevinster i forhold til administrasjon	Ingen	31, 5 mill. kr. pga. potensielle stordriftsfordeler	Om lag 30 mill. kr. pga. potensielle stordriftsfordeler
Harmonisering av tjenestetilbudet	Ikke relevant	Sveio vil kunne justere opp utgiftsnivået ift. dagens situasjon med 6 %	Sveio vil kunne justere opp utgiftsnivået ift. dagens situasjon med 2,5 %
Økonomisk soliditet	Sårbar alene, står foran store investeringer	Mer robust økonomi enn dagens situasjon, bedre enn med Karmøy	Mer robust økonomi enn dagens situasjon
Effekt av forslag til nytt inntektssystem, 3 strukturalternativ	Betydelig negativ effekt, fra - 1,5 mill. kr til - 6 mill. kr	Moderat positiv effekt, fra + 0,9 mill. kr til - 1,5 mill. kr	Negativt til nøytral effekt, fra - 4,4 mill. kr til + 0,2 mill. kr
Inntektsnivå – frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov	Sveio har lavere frie inntekter enn Tysvær, Haugesund og Bokn	Tysvær og Bokn har betydelig høyere frie inntekter enn Sveio og Haugesund	Karmøy har lavere frie inntekter enn alle de andre fire kommunene
Eiendomsskatt	Ja, eiendomsskatt på bolig	Ja, alle kommunene har eiendomsskatt, kun Sveio og Haugesund har det på bolig	Karmøy har eiendomsskatt på bolig
Valgfrihet	I liten grad	I noe større grad valgmuligheter når det gjelder tjenestetilbudet	I noe større grad valgmuligheter når det gjelder tjenestetilbudet

Beregnet vekst i behov fra dagens nivå fram til 2040	Sveio har betydelig høyere vekst enn for kommunene samlet, spesielt innenfor pleie- og omsorgssektoren (130%)	Samlet for de fire kommunene vil behovet innen pleie og omsorg øke med ca. 95 %	Samlet for de fem kommunene vil behovet innen pleie og omsorg øke med ca. 100 %
Myndighetsutøver			
Tilstrekkelig kapasitet	I liten grad	I høy grad	I enda høyere grad
Relevant kompetanse	Personavhengig	I høy grad	I enda høyere grad
Tilstrekkelig distanse	Nei, ikke alltid. Kan oppstå habilitetsproblematikk ved behandling av enkeltsaker	Ja, som regel	Ja, som regel
Lokaldemokratisk arena			
Nærhet	Hensynet vil ivaretas	Større avstand mellom innbyggerne og folkevalgte	Betydelig større avstand mellom innbyggerne og folkevalgte
Valgdeltakelse	Relativt høy i dag	Usikkert, men storkommunene i regionen har lavere deltagelse enn Sveio i dag	Usikkert, men storkommunene i regionen har lavere deltagelse enn Sveio i dag
Påvirkningskraft	Nei, ikke økt påvirkningskraft	Ja, men dekker ikke den samlede regionen. Karmøy står utenfor	Ja, en befolkningsmessig tung region som dekker flere felles interesser og samfunnsinstitusjoner. Samtlige av de viktigste kommunene med i alternativet
Identitet og tilhørighet	Til en viss grad	Neppe	Neppe
Interkommunalt samarbeid	Må videreføres	De fleste ordninger kan avvikles	De fleste ordninger kan avvikles
Potensiell innflytelse over beslutninger som angår innbyggernes dagligliv	Nei, ikke alltid, nabokommunenes beslutninger har konsekvenser for Sveio. Inngår ikke i Rogaland, som er svært relevant for innbyggerne	Ja	Ja
Potensial for nye oppgaver	Nei	Ja, men mindre og ikke veldig politisk interessante oppgaver	Ja, inkludert bl.a. fylkesveger og kollektivtransport

1 Innledning

1.1 Problemstillinger og metode

I lys av arbeidet med kommunereformen har Sveio kommune, sammen med øvrige kommuner på Ytre Haugalandet, fått utredet muligheter og konsekvenser av en sammenslåing av Sveio, Haugesund, Tysvær og Karmøy kommuner (Agenda Kaupang-rapport datert 26. november 2016).

Sveio kommune ønsker en mindre tilleggsutredning som også vurderer andre alternativer for kommunen. I denne utredningen vurderes to alternativer: 1) Videreføring av Sveio kommune og 2) Sammenslåing av Sveio med Haugesund, Tysvær og Bokn.

Kommunestrukturen drøftes i lys av kommunenes rolle som samfunnsutviklere, tjenesteytere, myndighetsutøvere og lokaldemokratisk arena, og ekspertutvalgets kriterier for kommunestrukturen.

Rammen for prosjektet har ikke muliggjort innhenting av ny empiri i dette prosjektet. Etter avtale med oppdragsgiver bygger rapporten på kunnskapsgrunnlaget som ble innhentet i forbindelse med arbeidet med ovennevnte rapport fra Agenda Kaupang. Den rapporten baserer seg på offentlig statistikk fra SSB, plan- og analysedokumenter fra kommunene og andre aktører i regionen, og tidligere utredningsarbeider som berører problemstillinger knyttet til kommunestruktur. Videre baserte utredningen seg på om lag 40 telefonintervjuer, samt en halvdagssamling med planansvarlige og hovedtillitsvalgte i de fire kommunene.

1.2 Kommunenes fire hovedroller

Tjenesteyter

Kommunene har en viktig rolle som produsent av velferdstjenester. Kommunene har en bred og omfattende oppgaveportefølje, med ansvaret for sentrale velferdstjenester, som barnehager, grunnskoler, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester. Andre oppgaveområder er for eksempel bibliotek, ulike kulturtiltak, brannvern og havner. Mange av tjenestene er stedbundne og bør tilbys i en viss nærhet til innbyggerne (for eksempel skoler og barnehager), mens andre igjen er ikke-stedbundne, og krever ikke samme grad av fysisk nærhet til innbyggerne (for eksempel barnevern, byggesak og PPT).

Myndighetsutøver

Kommunene utøver myndighet innenfor en rekke saksfelter i medhold av lov. Kommunene kan for eksempel fatte vedtak om tildeling av tjenester, kreve inn skatter og avgifter, gi tillatelser, fordele tilskudd og gi bevilgninger. Myndighetsutøvelsen kan være rettet mot enkeltindivider, bedrifter eller organisasjoner. Kommunens mangfoldige oppgaveportefølje innebærer at den for eksempel fatter vedtak innenfor grunnopplæringen, vedtak om tildeling av sykehjemsplass, vedtak om byggetillatelser og vedtak knyttet til spesialiserte oppgaver, som psykiske helsetjenester og barnevern. Rollen som myndighetsutøver er nær beslektet med kommunens rolle som tjenesteleverandør.

Samfunnsutvikler

Viktige kommunale samfunnsutviklingsfunksjoner er å fastlegge utbyggingsmønster, steds- og sentrumsutvikling, sikre miljøhensyn, ivareta naturressurser, folkehelse, tilrettelegge for næringsutvikling og samferdselsoppgaver. Kommunenes utviklingsrolle dreier seg dermed om å legge til rette og regulere betingelsene for viktige utviklingstrekk i kommunene. Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på sektor- og nivåovergripende samarbeid med og mobilisering av aktører i og utenfor egen kommune.

Dette innebærer at kommunene ikke styrer all utvikling i egen kommune direkte, men at de fastlegger viktige rammer for innbyggernes og næringslivets handlingsrom, som så i sum avgjør hvordan utviklingen i den enkelte kommune faktisk blir. Slik sett er det samspillet mellom markeds-messige utviklingstrekk og kommunal regulering og tilrettelegging, som avgjør om for eksempel boligbyggingen blir stor eller liten, om det blir vekst, fornyelse eller stagnasjon i lokalt næringsliv. Kommunenes utviklingsrolle omfatter også muligheten for å påvirke regionale utviklingstrekk som fastlegges på andre arenaer enn de kommunale. Kommunenes mulighet for å ivareta sine samlede interesser overfor nabokommuner, fylkeskommunene og statlige myndigheter, er dermed en viktig side ved samfunnsutbyggingsrollen.

Demokratisk arena

Kommunene i Norge er knyttet til demokratiske verdier og en demokratisk tradisjon. Kommunene er lokaldemokratiske institusjoner og skal ivareta beslutninger på det lokale fellesskapets vegne. Det kan skilles mellom lokaldemokrati som et institusjonelt system for å kanalisere innbyggernes påvirkning på og medbestemmelse i lokale og regionale saker på den ene siden, og på den andre siden lokaldemokrati som ramme for lokalt og regionalt fellesskap og tilhørighet.

1.3 Ekspertutvalgets kriterier

Utvalget anbefaler ti kriterier som er rettet mot kommunene, og to kriterier som er rettet mot staten. Kriteriene angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller, og oppgaveløsningen knyttet til disse. Kriteriene ivaretar samfunnsmessige hensyn som kan strekke seg ut over den enkelte kommunegrense, og anbefales som grunnlag for å vurdere kommunenes oppgaveløsning i dag, og for å vurdere en framtidig kommunestruktur. Utvalget satte opp følgende kriterier mot kommunene:¹

Kommunenes rolle	Tjenesteyting	Myndighetsutøvelse	Samfunnsutvikling	Demokratisk arena
Kriterier rettet mot kommunene				
Tilstrekkelig kapasitet				
Relevant kompetanse				
Tilstrekkelig distanse				
Effektiv tjenesteproduksjon				
Økonomisk soliditet				
Valgfrihet				
Funksjonelle samfunnsutviklingsområder				
Høy politisk deltakelse				
Lokal politisk styring				
Lokal identitet				

I tillegg satte utvalget opp to kriterier rettet mot staten: Staten må sørge for en bred kommunal oppgaveportefølje og statlig rammestyring.

1.3.1 Kriterier knyttet til rollen som tjenesteprodusent

Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse

«Ekspertutvalget mener kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få én stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene. I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen.»

¹www.regjeringen.no/globalassets/upload/KMD/KOMM/kommunereform.no/Kriterier_for_god_kommunestruktur.pdf

Effektiv tjenesteproduksjon

«Ekspertutvalget mener større kommuner vil legge bedre til rette for økt rammestyring fra statens side og dermed økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler. Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler på alle tjenester i kommunen. Men det vil trolig være effektiviseringsgevinster på enkelte områder – slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren.»

Økonomisk soliditet

«Ekspertutvalget mener at en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner i slike situasjoner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor.»

Valgfrihet

«Ekspertutvalget mener innbyggerne i større grad vil kreve flere valgalternativer innenfor tjenestene. Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner.»

1.3.2 Kriterier knyttet til rollen som myndighetsutøver

Tilstrekkelig distanse, kapasitet og kompetanse

«Ved siden av krav til kompetanse og kapasitet (omtalt ovenfor) mener ekspertutvalget at kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. I tillegg skal habilitetsreglene sikre tilliten til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot utidig press.»

1.3.3 Kriterier knyttet til rollen som samfunnsutvikler

Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

«Ifølge ekspertutvalget må kommunene ha en inndeling som er mest mulig funksjonell for de områder det er nødvendig å se i sammenheng for å sikre helhetlige løsninger, særlig på areal- og transportområdet. De siste tiårene har det vært en vedvarende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedsutvikling, slik at kommunene i stadig mindre grad utgjør en funksjonell enhet. Denne utviklingen vil fortsette. Særlig i byområder gjør behovet for mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder at kommunene bør vurdere sammenslåing. Erfaring tilsier at kommunene hver for seg har sterke insentiver for å ivareta egne behov og at de felles løsningene ikke blir optimale, verken i planleggingen eller i implementeringen av planene. I mindre sentrale strøk vil kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling være viktigere når kommunesammenslåing skal vurderes.»

Samfunnsutvikling – kompetanse og kapasitet

«Ifølge ekspertutvalget må kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få én stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene. I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen. Manglende kapasitet og kompetanse er også fremhevet som utfordringer for at kommunen skal ivareta sine

roller som samfunnsutvikler og myndighetsutvikler. Innenfor kommunens rolle som demokratisk arena kan en kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte bedre den politiske styringen og utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Av hensyn til lokaldemokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre.»

1.3.4 Kriterier knyttet til rollen som lokaldemokratisk arena

Politisk deltakelse

«Ifølge ekspertutvalget er det viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Større kommuner legger i dag i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorgan. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Men analyser viser at for noen av disse indikatorene har resultatet mer å gjøre med kjennetegn ved innbyggerne enn at kommunen er liten.»

Lokal politisk styring

«Ifølge ekspertutvalget er det avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester.»

Lokal identitet

«Det er etter ekspertutvalgets vurdering to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Antakelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester, vil med stor sannsynlighet bli opplevd som problematisk og utfordrende av de berørte innbyggerne. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil kunne bli et svekket lokalt demokrati. Utvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det.»

Utvalgets kriterier og hvilke samfunnshensyn som bør ivaretas av kommunene, er skissert slik:

Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
TJENESTEYTING	
Kvalitet i tjenestene Effektiv bruk av samfunnets ressurser Likeverdighet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tjenesteproduksjon Økonomisk soliditet Valgfrihet Statlig rammestyring
MYNDIGHETSUTØVELSE	
Rettssikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Tilstrekkelig distanse
SAMFUNNSUTVIKLING	
Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse
DEMOKRATISK ARENA	
Betydningsfulle oppgaver og rammestyring Lokal politisk styring Levende lokalt folkestyre Aktiv lokal politisk arena	Høy politisk deltakelse Lokal politisk styring Lokal identitet Bred oppgaveportefølje Statlig rammestyring

Figur 1.1 Utvalgets kriterier og samfunnshensyn som bør bli ivaretatt av kommunene

2 Utfordringer ved nåværende grenser og størrelse

2.1 Samfunnsutvikling

Interessehevdning

Sveio har, sammen med nabokommunene, felles utfordringer og felles interesser når det gjelder regional utvikling og interessehevdning overfor omverdenen, for eksempel knyttet til utvikling av samferdselsinfrastruktur som veg, havn og flyplass, sykehustilbud, høyere utdanningstilbud og lokalisering av statlige arbeidsplasser. Som følge av nye veger knyttes regionen nærmere opp mot Bergen og Stavanger. Regionen står overfor en mulighet, men også en utfordring når det gjelder konkurransen med nabobyene. I dag er det primært Haugalandet Vekst som ivaretar felles interessehevdning og utviklingsarbeid for samtlige av kommunene.

Sveio orienterer seg også mot Sunnhordland og deltar i samarbeidsrådet for Sunnhordland. Kommunen har dermed en todelt tilnærming i sitt utviklings- og interessepolitiske arbeid. Faglig og politisk oppfølging kan dermed være krevende, og spørsmålet er om kommunen klarer å arbeide med nok tyngde og oppmerksomhet når den skal orientere seg og delta i to strategiske samarbeidsallianser samtidig.

Sveio er deleier i Haugaland Kraft og Karmsund havnevesen IKS, som er av stor strategisk betydning for kommunen og regionen. Imidlertid kan det være krevende for en liten kommune, med en liten eierpost, å følge opp og ivareta strategisk eierstyring overfor selskapene.

Fylkesgrenser

Fylkesgrensene og statlige grenser går gjennom utredningsregionen. Sveio i Hordaland inngår i andre institusjoner av stor betydning for samfunnsutvikling, enn de øvrige kommunene. Viktige institusjoner i den sammenheng er fylkeskommunen, Fylkesmannen, NAV og Innovasjon Norge.

Hordaland fylkeskommune med selskapet Skyss er kollektivmyndighet for innbyggerne i Sveio, mens de øvrige kommunene inngår i Rogaland og selskapet Kolumbus.

Skyss og Kolumbus samarbeider om transporten mellom Sveio og Haugesund, hvor Skyss har ansvaret for transporten inn i Rogaland. Sveio er helt prisgitt at dette samarbeidet fungerer hensiktsmessig, og at prissettingen ikke blir alt for ugunstig. Sveio betaler en høyere pris fra Haugesund til Sveio enn det gjøres for tilsvarende reiseavstand på Haugalandet. Elevene i Sveio går i all hovedsak på videregående skoler i Rogaland og Haugesund, og det er etablert et omfattende gjesteelevsamarbeid mellom de to fylkeskommunene. Imidlertid har verken elevene eller foresatte demokratisk innflytelse over opplæringstilbudet, som ivaretas av Rogaland fylkeskommune.

Et annet eksempel på utfordringer med fylkesgrensene er at Sveio inngår i arbeidet med regional areal- og transportplan for Haugalandet. Hordaland fylkeskommune har vedtatt forslaget til areal- og transportplan, og dermed de føringer planen gir overfor Sveio. Imidlertid er ikke planen endelig vedtatt av Rogaland fylkesting, og planens status er dermed uklar. Antagelig må en eventuell revidert plan igjen behandles i Hordaland fylkesting. Sett i lys av at Sveio inngår i planer utarbeidet av Rogaland, og at dens næringsliv og innbyggere forholder seg til Rogaland i stor grad, må kommunen forholde seg også til to sett av fagadministrasjoner i begge fylker, både når det gjelder Fylkesmannen og fylkeskommunen. Dette er faglig utfordrende og tidkrevende. Sveio har for eksempel utfordringer som følge av at kommunen mangler nettverk og kunnskap om arbeidsprosessene i Rogalands fylkesinstitusjoner. Innenfor næringsutvikling forholder næringslivet seg til landbruksavdelingene i to fylkesmannsembeter samt to distriktskontorer for Innovasjon Norge.

Kompetanse og kapasitet

Sveio har generell kompetanse, men for liten kapasitet til å arbeide med samfunnsutvikling. Fagmiljøene er sårbare, og spesialkompetanse er krevende å opprettholde og rekruttere. Kapasitet- og kompetansesituasjonen kunne vært bedre, sett i lys av de utfordringer man står overfor. Det er i dag vanskelig for Sveio å utvikle strategiske perspektiver, løfte blikket og arbeidet mot en overordnet tenkning om fremtidig utvikling av Sveio. Det er krevende for kommunens administrasjon å støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og ivareta innbyggernes behov.

I dag inngår Sveio i Haugaland Vekst, som ivaretar faglige oppgaver knyttet til næringsutvikling for kommunen. Imidlertid medfører en interkommunal løsning for næringsutvikling at det blir krevende å integrere arbeidet i kommunens samlede og sektorovergripende arbeid for næringsutvikling.

Miljø- og transportpolitiske mål

For å understøtte lokale, regionale og statlige transportpolitiske mål om fremkommelighet for transporten, og klimaforlikets mål om at fremtidig trafikkvekst skal tas av andre transportmidler enn bil, bør arealplanleggingen i kommunene fortette og understøtte knutepunkter, og legge til rette for økt andel av reiser med kollektivtransport, sykkel og gange. Å se boligområder og arbeidsplasser i sammenheng er sentralt for å begrense transportveksten. Sveio inngår i samme bolig- og arbeidsmarkedsregion som Haugesund, Karmøy og Tysvær, med omfattende pendling. Pendlingen er spesielt omfattende mot Haugesund. 31 % av kommunens yrkesaktive pendler til Haugesund. Summen av den enkelte kommunes valg og prioriteringer, for eksempel innenfor bolig, næringsarealer og senterutvikling, har betydning for utviklingen i regionen samlet sett. I dag har den enkelte kommune primært som hovedmål å arbeide for et utbyggingsmønster som gagnar dem best enkeltvis. Det er behov for et kommuneoverskridende perspektiv på planlegging og utvikling. Nåværende situasjon innebærer at Sveio isolert sett ikke har insentiver til å endre sin arealpolitikk. Et utbyggingsmønster med spredt bosetting og/eller bosetting i områder med dårlig busstilbud utenom kollektivaksen, vil kunne medføre økt transportbehov med bil, som ikke er forenlig med overordnede nasjonale mål. For innbyggerne og næringslivet vil fremkommelighetsproblematikk og kø inn mot Haugesund forsterkes, spesielt langs rv. 47.

2.2 Identitet og tilhørighet

Sveio kommune og kommunens grenser er resultat av flere endringer. I 1865 ble Sveio skilt fra Finnås kommune. Samtidig fikk Sveio tillagt Vikebygd sogn, som var skilt ut fra Fjelberg. I 1901 ble Vikebygd skilt fra Sveio igjen. Som følge av Schei-komiteens arbeid på 1960-tallet, fikk Sveio overført Valestrand og vestre delen av Vikebygd. Kommunen har mange innflyttere, og store deler av kommunens innbyggere kommer fra andre kommuner på Haugalandet og/eller pendler inn til Haugesund for å arbeide, handle og/eller delta i kultur- og fritidstilbud.

Sveio har ikke en helt entydig identitet. På den ene siden binder felles avis, ungdomsskole og ett hovedsentrum kommunen sammen. På den annen side trekker de ulike delene/bygdene i kommunen i litt ulik retning. Bygdene Valevåg, Førde, Tittelsnes og Auklandshamn er orientert mot Sunnhordland, mens for eksempel Vikse, Sveio og Lid er orientert mot Haugesund. Det er også forskjeller i målform, der nynorsk står sterkere i nord enn i sør.

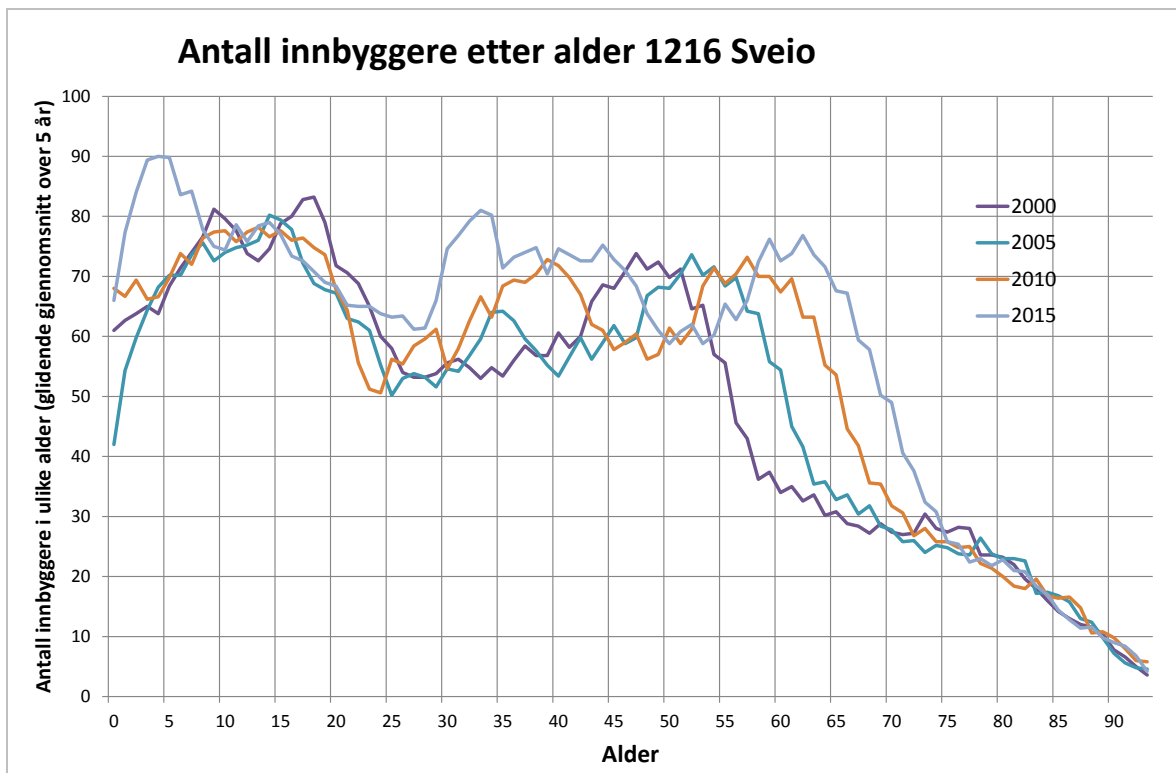
2.3 Tjenesteyting og myndighetsutøvelse

2.3.1 Befolkningsveksten kan gi utfordringer for tjenesteytingen

Sveio kommune opplever fremdeles sterk befolkningsvekst (1,7 %). Kommunen fikk 95 nye innbyggere i første halvår 2015 og hadde 5 604 innbyggere pr. 1. juli 2015. Dette er i samsvar med den sterke veksten kommunen har hatt siden rundt 2005. Det er i utgangspunktet positivt for en kommune å vokse, men samtidig legger veksten et ekstraordinært press på store deler av det kommunale tjenesteapparatet.

Befolkningens aldersprofil

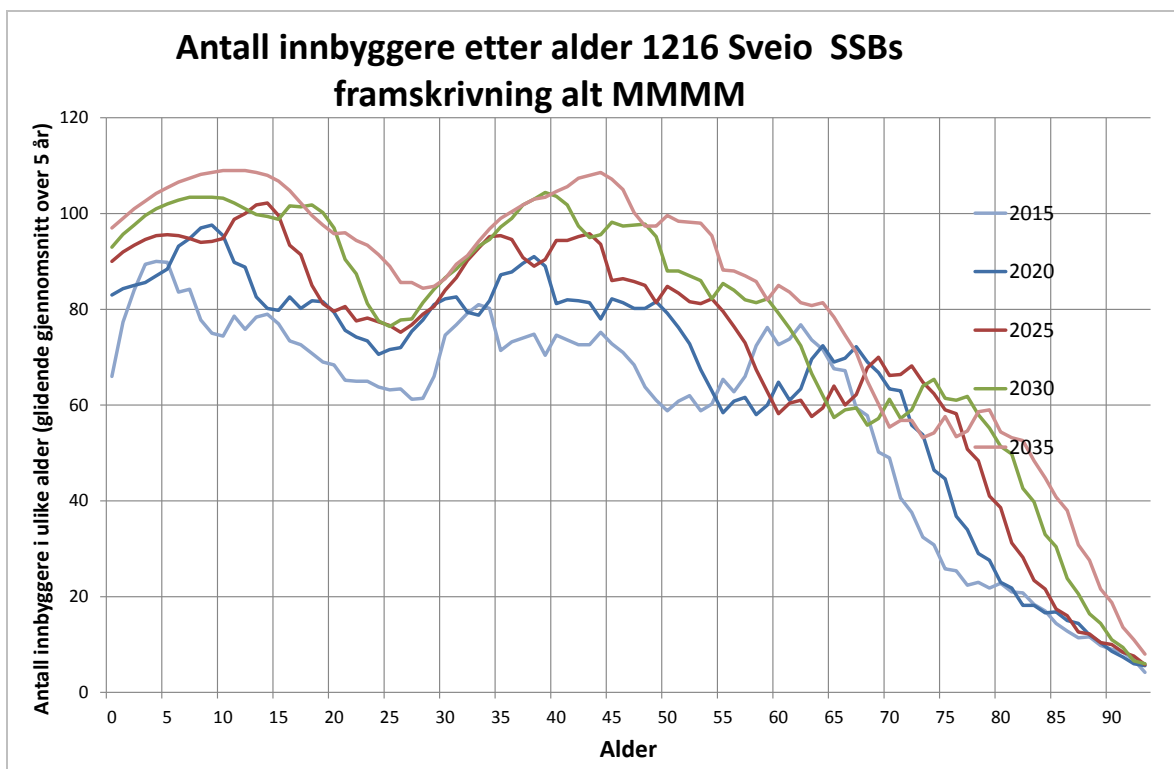
En oversikt over befolkningens aldersprofil, og utvikling av denne over tid, er viktig for kommunen for å se hvilke utfordringer den står overfor på sentrale tjenesteområder, som for eksempel skole og eldreomsorg, i årene framover. Figur 2.1 viser utviklingen av befolkningens aldersprofil for Sveio i perioden 2000–2015. Tilsvarende figurer for ytre Haugalandet er vist i tidligere rapport.



Figur 2-1 Antall innbyggere i Sveio etter alder. 2000–2015. Kilde: SSB

En ser av tabellen at befolkningens aldersprofil for Sveio, i likhet med ytre Haugalandet som helhet, helt klart har flyttet seg utover mot høyere aldersklasser de siste 15 årene. Antall barn har gått noe opp som følge av befolkningsveksten, samtidig som deres foreldre har blitt eldre. Størst endring har det imidlertid vært blant de eldre aldersgruppene. En ser av figuren at mens nedgangen i antall eldre i år 2000 begynte i begynnelsen av 50-årene, og førte til nesten halvert populasjon rundt 65 år, så begynner ikke denne nedgangen i dag før 15 år senere. Dette medfører at regionen som helhet i løpet av disse 15 årene har fått en kraftig økning i antall personer i alderen 60–70 år. Deretter jevner det seg ut. Antall personer i aldersgruppen 80+ har ikke endret seg vesentlig.

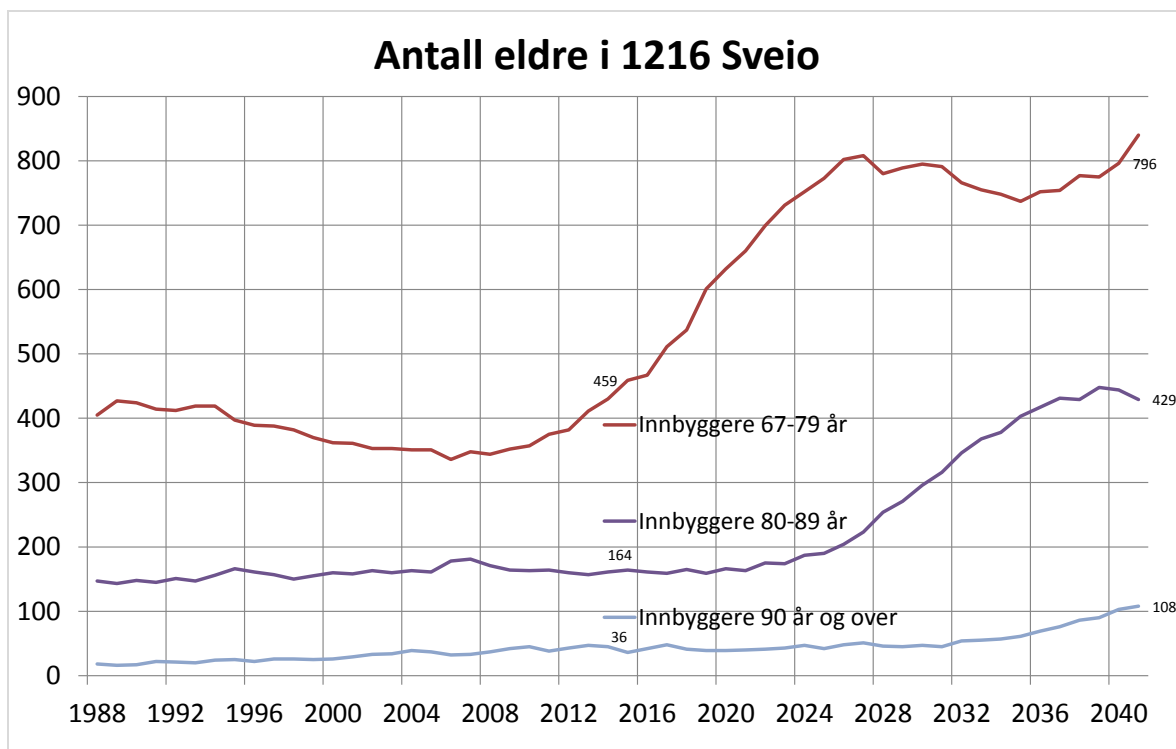
For Sveio har ikke dette til nå bydd på store utfordringer. Økningen i antall barn i barneskolealder er ikke særlig stor, heller ikke på ungdomstrinnet. At deres foreldre har blitt eldre, betyr lite for kommunal tjenesteproduksjon, og yngre eldre i 60-årene blir stadig friskere som gruppe, og klarer seg bra uten bruk av kommunale tjenester. Så foreløpig er ikke økt aldersprofil noen stor utfordring, men utfordringen kan bli større framover. Det ser en tydelig av figur 2.2, som viser befolkningens aldersprofil i Sveio når den framskrives til 2040.



Figur 2-2 Antall innbyggere i Sveio etter alder, framskrevet 2015–2035. Kilde: SSB

En ser av figur 2.2 at aldringen i Sveios befolkning ventes å fortsette også de neste 20 årene. Antall barn og unge øker fortsatt som følge av forventet befolkningsvekst. Antall yngre voksne øker også, men ikke dramatisk. Størst økning får en i gruppen 50–70 år, og særlig i gruppen 75–90 år. En ser av figuren at antall 80–90-åring på ytre Haugalandet omtrent ventes å fordoble seg de neste 20 årene, etter hvert som de store etterkrigskullene kommer opp i disse årsklassene. For kommunen kan dette bli en stor utfordring, med mindre disse aldersgruppene, på grunn av bedre livsstil enn tidligere generasjoner, holder seg friske og oppegående vesentlig lenger opp i årene enn hva som er tilfellet i dag.

Utviklingen i antall eldre i kommunen er av sentral betydning for behovet for tjenester framover og vises detaljert i figur 2.3.



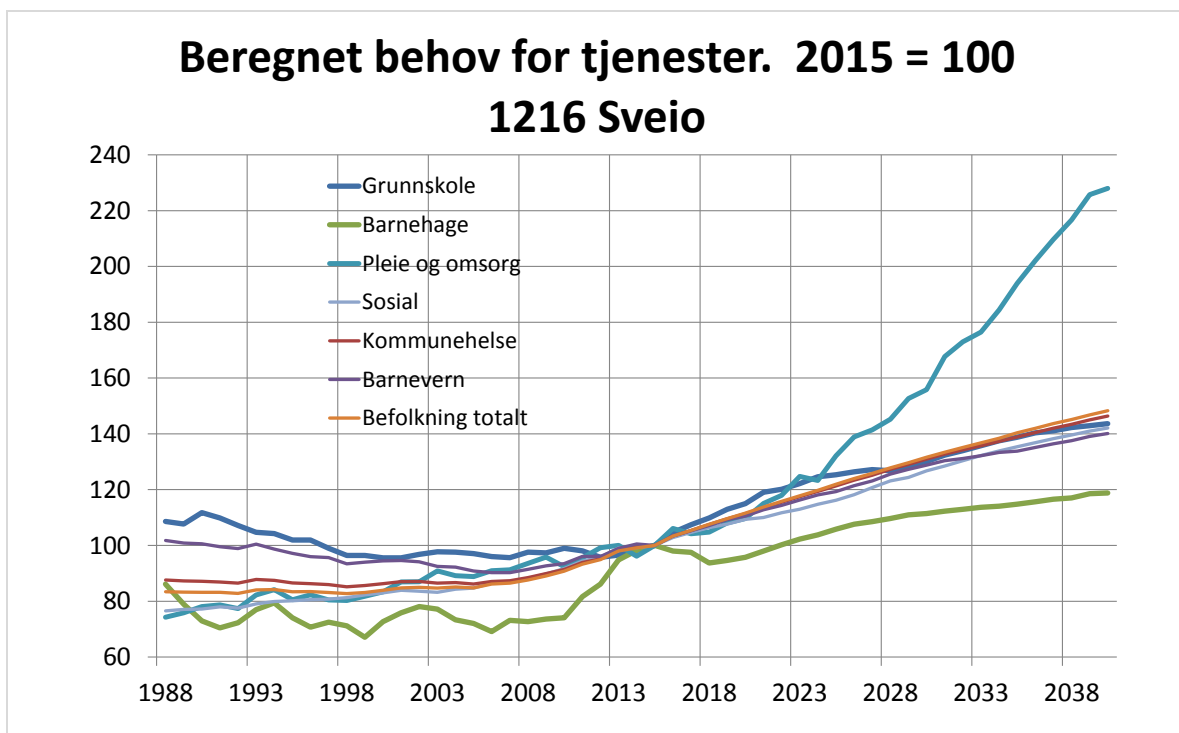
Figur 2-3 Utvikling i antall innbyggere i Sveio over 67 år fra 1988, og framskrevet fra 2015 til 2040. Kilde: SSB

2.3.2 Beregnet behov for tjenester fram mot 2040

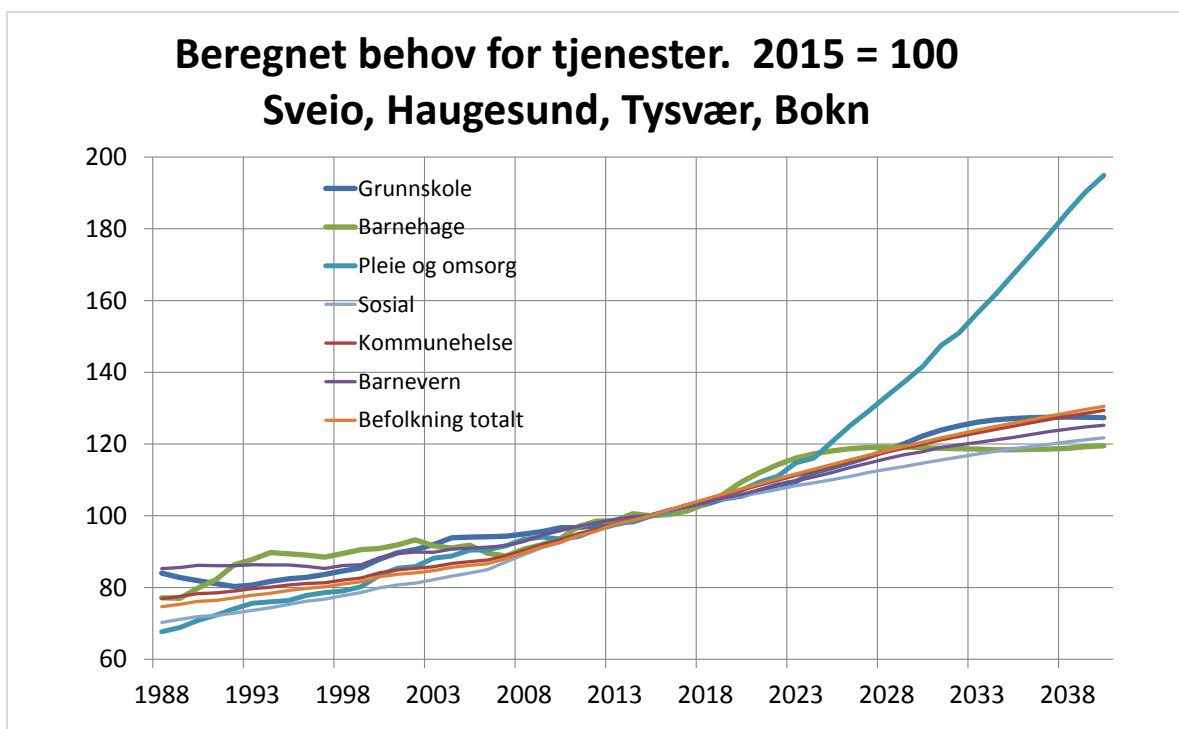
Det er foretatt en grov beregning av framtidig behov for kommunale tjenester i Sveio, sett opp mot en ny storkommune på ytre Haugalandet. Beregningene tar utgangspunkt i utviklingen av befolkningen i ulike aldersgrupper og sammenhengen mellom demografi og behov, slik det er beskrevet av de demografiske kriteriene i det statlige inntektssystemet.

Beregningene i figurene nedenfor er et uttrykk for hvordan behovet endrer seg, dersom man legger dagens standard til grunn og bare gjør endringer som følge av endringer i befolkningen. I praksis vil utviklingen av de økonomiske rammene også bli gjort på grunnlag av andre forhold enn demografi. Samtidig er demografi en sentral komponent, og det kan være nyttig med en oversikt over hvor mye denne komponenten alene betyr.

For hver av delsektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, sosial, kommunehelse, barnevern og befolkningen samlet er det laget en indeks, hvor nivået i 2015 er satt til 100. Det betyr at figurene nedenfor gir uttrykk for endringer i det demografiske behovet sammenliknet med 2015.



Figur 2-4 Beregnet behov for tjenester for Sveio fram mot 2040



Figur 2-5 Beregnet behov for tjenester for en storkommune på ytre Haugalandet fram mot 2040

Utfordring med å lage et bærekraftig tjenestetilbud og boligpolitikk for eldre innbyggere

Både Sveio kommune og de fire kommunene samlet, er i en situasjon hvor man har hatt en jevn vekst innen pleie- og omsorgstjenestene helt siden 1988. De siste 15 årene har det beregnede behovet for pleie og omsorg økt med rundt 25 % i Sveio.

Behovene i Sveio for barnehagetjenester har økt tilsvarende, mens behovet innen grunnskolen er redusert i 15-årsperioden.

Som vekstregion vil både Sveio og en ny felles kommune også oppleve de største utfordringene innenfor pleie og omsorg i årene som kommer. Det beregnede behovet for pleie og omsorg i Sveio vil øke med ca. 55 % fram til 2030 (ca. 40 % for en felles stor kommune), gitt dagens nivå når det gjelder sykkelighet i befolkningen og nivå/metode for pleie/omsorg fra kommunen. Frem til 2040 blir det beregnede behovet mer enn doblet, ca. 130 % vekst (= 230 i indeks). Økningen har sammenheng med at det blir flere eldre i regionen, jf. figur 2.3, og innebærer en betydelig høyere vekst enn samlet for en ny felles kommune (ca. 95 % vekst).

De beregnede behov innen grunnskole og barnehage for Sveio vil tilsvarende vokse med ca. 40 % og 20 % fra dagens nivå fram til 2040. Dette er også en betydelig høyere vekst enn for kommunene samlet.

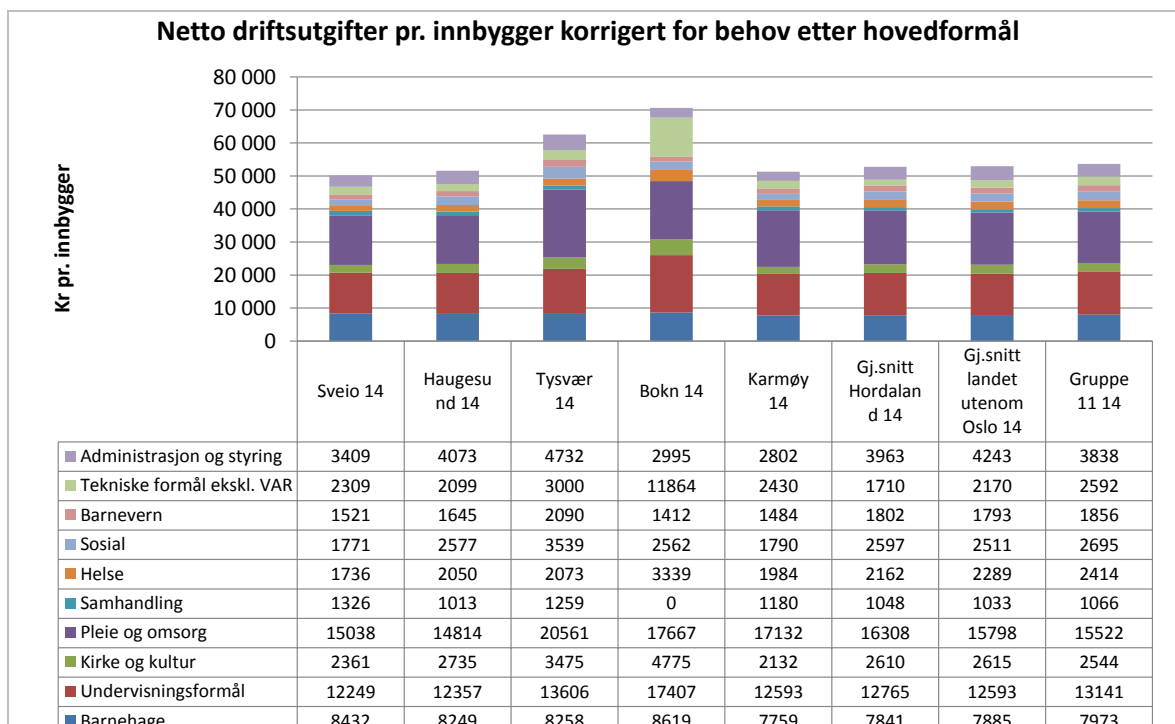
Dersom tjenestene blir tilbudt som i dag, vil utgiftene innenfor de aktuelle tjenesteområdene øke i takt med det beregnede behovet. Sveio spesielt, og regionen generelt, må med disse utfordringene tenke strategisk framover og finne nye løsninger for å kunne tilby gode og bærekraftige tjenester og botilbud til eldre som har behov for heldøgns tilsyn.

2.3.3 Tjenesteområdene – nivå og utgifter

Som vist i tidligere rapport, har Tysvær og Bokn høyere inntekter enn Sveio og Haugesund. Den praktiske konsekvensen av dette er at Tysvær i prinsippet har «råd» til å bruke over 23 % mer ressurser (justert for behovet til befolkningen) på sin tjenesteproduksjon.

Figuren² under viser at det ikke nødvendigvis er en lineær sammenheng mellom inntektsnivå og utgiftsnivå. I 2014 hadde Tysvær og Bokn det høyeste utgiftsnivået, men det er kun Tysvær som kan vise til et anbefalt netto driftsresultat for 2014.

² Figuren er laget for å sammenlikne de enkelte tjenesteområdene. Merk at det ikke er helt riktig å addere, da behovet pr. tjeneste er ulikt.



Figur 2-6 Netto driftsutgifter³ pr. innbygger korrigert for behov⁴, etter hovedformål

Det fremkommer av figuren at det er forskjeller i prioriteringene kommunene imellom. Vi ser for eksempel at Tysvær bruker en del av den merinntekten kommunen har i forhold til de øvrige kommunene, til kultur, undervisningsformål og helse og omsorg. Sveio bruker allerede mindre penger pr. innbygger korrigert for behov enn sammenligningskommune på de fleste tjenesteområdene, bortsett fra på samhandling og barnehage.

Ulikt utgiftsnivå gir seg utslag i ulike dekningsgrader og ulikt omfang av tjenester i de ulike kommunene. Disse forskjellene innebærer at innbyggerne i de ulike kommunene får tjenester av varierende kvalitet, og at tjenestene fremstilles med varierende grad av produktivitet.

2.3.4 Økonomisk soliditet

Den største utfordringen for Sveio på dette området er, etter vår mening, manglende økonomisk handlingsrom framover. Et slikt handlingsrom, sammen med god kontroll på økonomien, er en viktig forutsetning for at kommunen skal kunne tilby innbyggerne gode velferdstjenester og håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet.

Kommunen har lagt opp til en krevende økonomiplan fram til 2019. Ambisjonsnivået knyttet til investeringer i kommunen i årene framover er høyt. Dette gjelder spesielt noen store, planlagte investeringsprosjekter, spesielt et nytt badeanlegg og utbyggings-/rehabiliteringsarbeider på flere skolebygg. Økte finansutgifter som følge av et økt investeringsnivå, vil kunne bli krevende økonomisk for kommunen i årene framover. Mange kommuner, i samme situasjon som Sveio, må kompensere for de økte utgiftene ved å øke inntektene til kommunen gjennom eiendomsskatt eller redusere utgiftene til ordinær drift, dette for å sikre et positivt netto driftsresultat og tilstrekkelig handlingsrom.

³ Er KOSTRA-tall med to justeringer. Vertskommunetilskudd (tilskudd til omsorg for mennesker med utviklingshemming som ble boende i institusjonskommunen – ingen av kommunene har dette), og utgifter til privatskoleelever.

⁴ Er basert på KMDs delkriteriesett for neste inntektsår (brukte neste år, fordi kriteriene bygger på tall for året før). Unntak er barnehage og skole, der vi mener antall innbyggere i aktuelle aldersgrupper (1–5-år og 6–15 år) alene er bedre å bruke.

I tillegg til mange store investeringsprosjekter, løftes det fram i økonomiplanen for 2016–2019 at kommunen har utfordringer knyttet til mottak av nye flyktninger og fortsatt sterk befolkningsvekst.

Negative konsekvenser av nytt inntektssystem fra 2017

Regjeringen planlegger å legge om inntektssystemet til kommunene med virkning fra 2017. Ifølge beregninger gjort av KS, vil Sveio kommune få redusert rammetilskudd som følge av omleggingen.

I tabell 2.1 viser vi konsekvensene for Sveio og for firekommunersalternativet, gitt ny kostnadsnøkkel, som ble presentert i høringsforslaget om nytt inntektssystem, sammenlignet med kostnadsnøgkelen for 2016.

I tillegg vil en ny modell for basistilskuddet være blant endringene som kan få størst konsekvenser for kommunene. Basistilskuddet er i år på drøyt 13 mill. kroner pr. kommune.

I forslaget legges det opp til at kommuner som er «ufrivillig små», fortsatt skal kompenseres. Det avgjørende for hvor stort tilskudd man får, vil være hvor langt man må reise for å nå 5 000 innbyggere. De tre scenarioene, 13,3 kilometer, 16,5 kilometer og 25,4 kilometer reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere, vil slå svært forskjellig ut.

Tabell 2.1 viser hvordan endringene med de tre ulike strukturkriteriene for basistilskuddet vil slå ut for Sveio, Haugesund, Tysvær og Bokn.

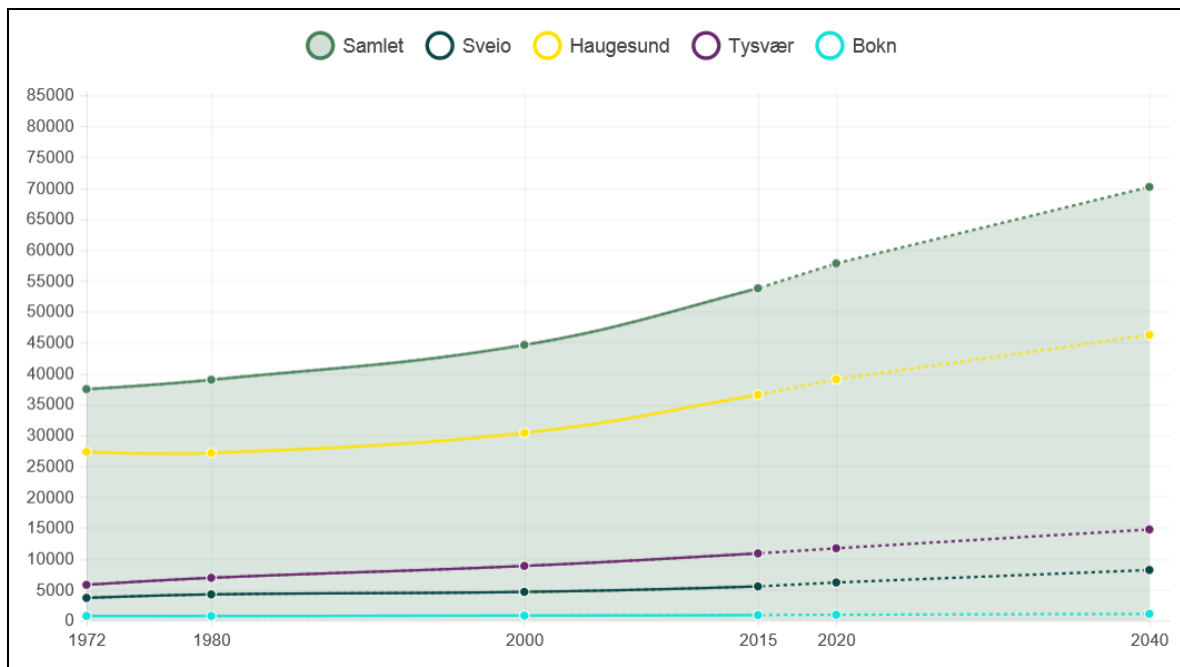
Tabell 2.1 Illustrasjon av fordelingsvirkninger – revisjon av inntektssystemet. Kilde: KS

Alle alternativene er inkl. forslag til utgiftsutjevningen		Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Kommuner	Utgiftsutjevningen (utenom strukturkriteriet)	Endring ved grenseverdi lik 13,3 km (i 1000 kr)	Endring ved grenseverdi lik 16,5 km (i 1000 kr)	Endring ved grenseverdi lik 25,4 km (i 1000 kr)
1216 Sveio	-922	-1 508	-3 449	-6 004
1106 Haugesund	9 406	8 989	10 984	15 692
1146 Tysvær	-5 494	-7 016	-8 091	-9 122
1145 Bokn	196	484	539	-2 130
Totalt	3 186	948	-18	-1 564

Den totale reduksjonen Sveio får, er beregnet til mellom 1,5 og 6,0 mill. kroner, avhengig av hvilke forutsetninger som legges til grunn i det nye strukturkriteriet. Det er derimot kun alternativ 3 som vil gi de fire kommunene samlet en negativ effekt av det nye inntektssystemet, med en reduksjon av inntektene på ca. 1,5 mill. kroner.

3 Alternativet Sveio, Haugesund, Tysvær og Bokn

Sveio hadde 1. januar 2015 et innbyggertall på 5 509, Tysvær 10 857, Bokn 865 og Haugesund 36 538. Samlet vil en ny felles stor kommune ha 53 769 innbyggere. Fram mot 2040 forventes befolkningen å stige til 70 170 innbyggere. Sveio antas å øke til 8 168 innbyggere i 2040. (SSB middelsalternativ).



Figur 3-1 Befolkningsutvikling i kommunene, innbyggere i 2015 og forventet vekst til 2040. Kilde: SSB

Utpendlingen fra Sveio til Haugesund er betydelig: 31 % av de sysselsatte pendler til Haugesund, 4 % pendler til Tysvær. 38 % bor og jobber i Sveio. Grensene mellom Sveio og de øvrige kommunene går ikke gjennom sammenhengende tettsteder.

3.1 Konsekvenser for kommuneøkonomien

3.1.1 Konsekvenser av forslaget til nytt inntektssystem fra 2017

Regjeringen planlegger å legge om inntektssystemet til kommunene, med virkning fra 2017. Ifølge beregninger gjort av KS, vil de fire kommunene i denne utredningen få økt rammetilskudd som følge av omleggingen i ett av de ulike strukturalternativene som foreligger. Alternativ 2 har minimal endring fra dagens situasjon, mens det kun er alternativ 3 som vil gi regionen en negativ effekt av det nye inntektssystemet, med en total reduksjon av inntektene på ca. 1,5 millioner kroner.

Tabellen nedenfor viser hvordan endringene med de tre ulike strukturkriteriene for basistilskuddet, vil slå ut for Sveio, Haugesund, Tysvær og Bokn.

Tabell 3.1 Illustrasjon av fordelingsvirkninger – revisjon av inntektssystemet. Kilde KS

Alle alternativene er inkl. forslag til utgiftsutjevningen		Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Kommuner	Utgiftsutjevningen (utenom strukturkriteriet)	Endring ved grenseverdi lik 13,3 km (i 1000 kr)	Endring ved grenseverdi lik 16,5 km (i 1000 kr)	Endring ved grenseverdi lik 25,4 km (i 1000 kr)
1216 Sveio	-922	-1 508	-3 449	-6 004
1106 Haugesund	9 406	8 989	10 984	15 692
1146 Tysvær	-5 494	-7 016	-8 091	-9 122
1145 Bokn	196	484	539	-2 130
Totalt	3 186	948	-18	-1 564

Videre viser vi hvordan konsekvensene av utgiftsutjevningen blir i detalj for de fire kommunene med ny kostnadsnøkkel, presentert i høringsforslaget om nytt inntektssystem, sammenlignet med kostnadsnøkkel for 2016. I tilknytning til hver delkostnadsnøkkel er det foretatt beregninger som viser hvor mye av endringen fra dagens delkostnadsnøkkel som skyldes endringer i selve delkostnadsnøkkel, og hvor mye som skyldes at delkostnadsnøkkel har fått endret vekt i hovedkostnadsnøkkel.

Samlet er effekten av forslaget til ny kostnadsnøkkel totalt sett positivt og vil gi en økt inntekt til de fire kommunene med kr 3 186 000, se tabell 3.2.

Tabell 3.2 Effekten av forslaget til ny kostnadsnøkkel for hver av kommunene, utgiftsutjevningen. Kilde: KS

Kommuner	Sveio	Haugesund	Tysvær	Bokn	Totalt
Kostnadsnøkkel i høringsforslag sammenlignet med kostnadsnøkkel 2016	Endring i 1000 kroner	Endring i 1000 kroner	Endring i 1000 kroner	Endring i 1000 kroner	i 1000 kroner
Pleie og omsorg	105	-6 613	947	1 002	-4 560
Grunnskole	-2 295	4 867	-5 146	-312	-2 886
Barnehage	1 851	2 768	1 959	-446	6 132
Administrasjon, miljøvern og landbruk	-535	2 694	-286	-793	1 080
Sosialtjeneste	751	5 074	-511	111	5 426
Kommunehelsetjenester	-344	-1 481	-1 146	698	-2 273
Barnevern	-454	2 096	-1 312	-63	267
Sum endring	-922	9 406	-5 494	196	3 186

Den nye kostnadsnøkkel vil gi reduserte overføringer til pleie og omsorg, kommunehelse og grunnskole, mens overføringene til barnehage og sosialtjeneste vil øke betydelig for de fire kommunene samlet sett.

3.1.2 Administrasjon og styring

Det er innenfor dette området de mest åpenbare stordriftsfordelene finnes. Vi har beregnet at stordriftsfordelene innenfor administrasjon og styring ved en kommuneslutning, ut fra de gitte forutsetningene, er:

- Ca. 31,5 mill. kroner for de fire kommunene, ut fra dagens utgiftsnivå
- Ca. 21,6 mill. kroner for de fire kommunene, ut fra en statistisk sammenheng

Tabell 3.3 Beregnet innsparing administrasjon og styring

Kommune/ Strukturalternativ	Utgifter pr innbygger til adm. og styring			Beregnet innsparing adm og styring (millioner kroner)	
	Faktisk nivå	Beregnet nivå ut fra statistisk	Beregnet nivå ut fra behovskrit	Ut fra dagens utgiftsnivå	Ut fra statistisk samm. heng
Haugesund 14	3640	3132	3470	7,7	0,0
Tysvær 14	4963	4339	3828	16,6	9,9
Sveio 14	4038	5014	4322	3,4	8,7
Bokn 14	7846	6855	9707	3,8	3,0
Sveio, Haugesund, Tysvær og Bokn				31,5	21,6

Forutsetninger og beregninger (inkl. en beskrivelse av hvilke utgifter som er inkludert i administrasjon og styring) er lagt i eget vedlegg til hovedrapporten⁵.

Kommunene i utredningsregionen er bevisst slike stordriftsfordeler. Når det gjelder stabs- og støttefunksjoner, er kommunene samstemte, selv om de bruker svært ulikt med ressurser. Informanter i Sveio mener at det kan være en fordel å bli større for å sikre seg den strategiske og analytiske kompetansen som er nødvendig i tiden fremover. I Sveio, og til dels Tysvær, peker informantene på at det er begrensede ressurser å spille på, og at det kan være krevende å ta større løft.

Når det gjelder skole- og barnehageeierfunksjonen, peker spesielt informantene i Sveio på at de i dag er sårbare med hensyn til å ta vare på alle de ulike rollene i saksbehandling og utviklingsarbeid.

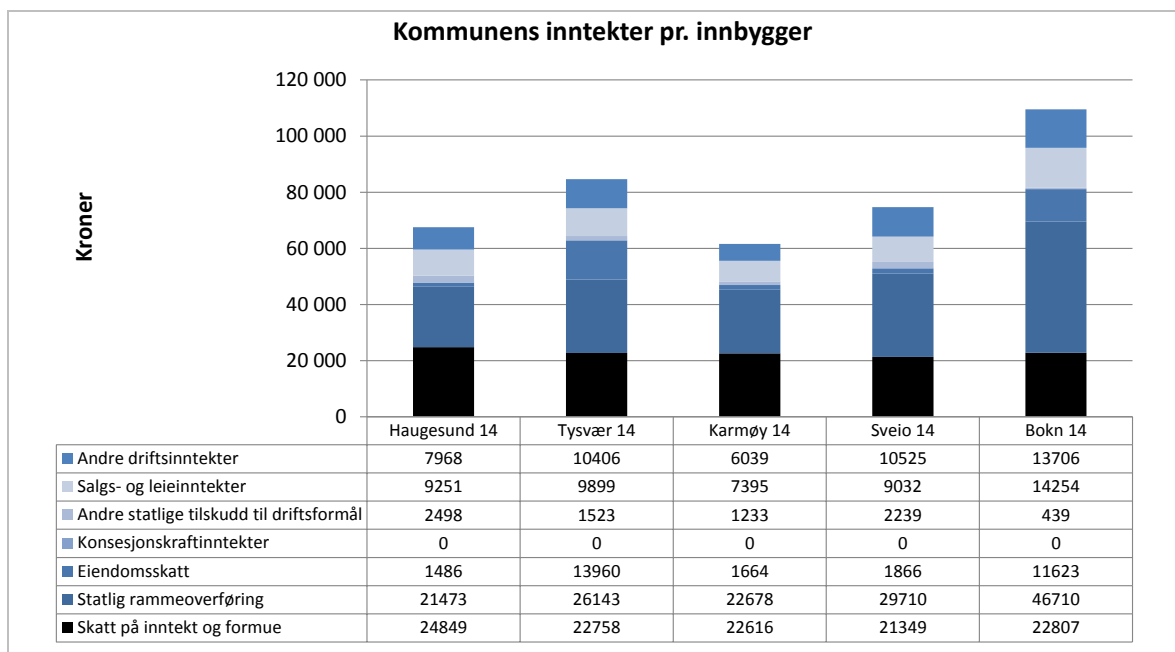
3.1.3 Kommunestrukturen og kommuneøkonomi

Det er vesentlig for å vurdere en framtidig kommunestruktur å avklare hvorvidt og i hvilken grad endringer i kommuneinndelingen vil påvirke inntektene kommunene får fra staten. For å gi et svar på dette vil vi først gi en kort beskrivelse av hvordan inntektssystemet virker. Deretter vil vi gjøre rede for hvordan systemet vil slå ut for de ulike strukturalternativene.

Hvordan virker inntektssystemet?

Kommunenes inntekter pr. innbygger i 2014 framgår av figuren nedenfor.

⁵ Mulighetsstudium om storkommune på ytre Haugalandet, datert 25. november 2015, Agenda Kaupang



Figur 3.2 Kommunenes inntekter pr. innbygger 2014

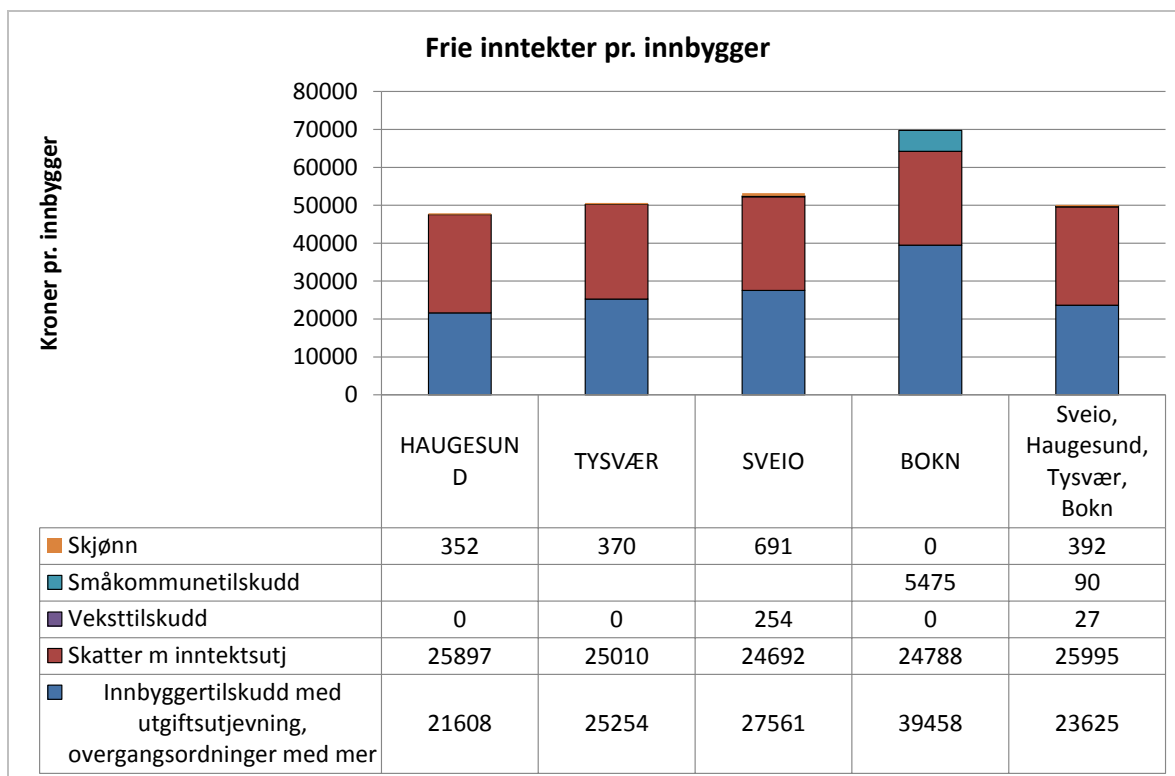
De delene av kommunenes inntekter som kan bli påvirket av eventuelle kommune-sammenslutninger, er:

- Statlige rammeoverføringer
- Skatt på inntekt og formue

Summen av dette kalles *kommunens frie inntekter*.

I neste figur har vi tatt inn de frie inntektene for 2015⁶ for hver av kommunene, og vi har i tillegg summert de frie inntektene for utredningsregionen.

⁶ Frie inntekter for 2015. Kilde: KS beregningsmodell pr. juni 2015

Figur 3.3 Kommunenes frie inntekter pr. innbygger 2015⁷

Kort forklaring til figuren:

- *Inntektsutjevningen* brukes for å jevne ut skatteinntektene. For kommuner med skattenivå pr. innbygger som ligger over 90 %⁸ av landsgjennomsnittet, er det en symmetrisk inntektsutjevning pr. innbygger (denne gir 60 % trekk eller tillegg mellom eget skattenivå og landsgjennomsnittet pr. innbygger).
- *Utgiftsutjevningen* blir brukt for å tilpasse inntektene til det tjenestebehovet kommunene har ut fra objektive kriterier. Ulikheter i behov skal kompenseres fullt ut i utgiftsutjevningen.
- *Veksttilskudd* blir gitt til kommuner som har hatt stor befolkningsvekst⁹, som delvis kompensasjon for effekten av bruk av 1 år gamle kriterietall og manglende egenkapital knyttet til nye innbyggere. Dog ikke til kommuner som har skatteinntekter som ligger over 140 % av landsgjennomsnittet. Sveio får et slikt tilskudd i 2015. Utformingen av dette tilskuddet gjør at tilskuddet kan bli borte, dersom kommunen inngår i en større region.
- *Småkommunetilskudd*. Gitt til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, og gjelder kun Bokn av de aktuelle kommunene.
- *Skjønnsmidler*¹⁰ som skal korrigere for forhold som ikke blir godt nok ivare tatt i fordelingsystemet.

De kriteriene som brukes i utgiftsutjevningen, fremkommer i neste tabell.

⁷ Merk at disse beregningene tar utgangspunkt i skatteinntektene i 2013.

⁸ I 2014 var både Karmøy, Tysvær og Bokn over 90 %, mens i 2015 ligger alle kommunene under 90 %

⁹ Til kommuner som har hatt mer en gjennomsnittlig over 1,6 % de siste tre år. For 2015 ble det gitt et tilskudd på kr 55 000 pr. innbygger over denne grensen.

¹⁰ Og andre tilskudd som regionaltilskudd, Nord-Norge-tilskudd/Namdals-tilskudd, storbytilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge.

Tabell 3.4 Kriterier som brukes som grunnlag for utgiftsutjevningen mellom kommunene. Kriteriene som påvirkes av kommunestrukturen, er uthevet

Kriterium	Hvordan beregnes hver kommunes andel i forhold til landet totalt	Vekt
0-1 år		0,56 %
2-5 år		12,55 %
6-15 år		29,04 %
16-22 år		2,13 %
23-66 år		9,55 %
67-79 år		4,52 %
80-89 år		6,88 %
over 90 år		4,60 %
Basistillegg		2,30 %
Sone	Avstand til senter i sone, hver sone har om lag 2000 innbyggere	1,32 %
Nabo	Avstand for grunnkretsens innbyggere fra senteret i egen grunnkrets til senteret i nærmeste nabogrunnkrets innenfor samme sone	1,32 %
Landbrukskriterium		0,30 %
Innvandrere 6-15 år ekskl Skandinavia		0,84 %
Norskfødte med innv foreld 6-15 år ekskl Skand		0,09 %
Flytninger uten integreringstilskudd		0,46 %
Dødlighet		4,56 %
Barn 0-15 med enslige forsørgere		1,16 %
Lavinntekt		0,62 %
Uføre 18-49 år		0,45 %
Opphopningsindeks	Består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige og fattige	1,35 %
Urbanitetskriterium	Antall innbyggere opphøyd i 1,2	1,73 %
PU over 16 år		4,57 %
Ikke-gifte 67 år og over		4,33 %
Barn 1 år uten kontantstøtte		2,92 %
Innbyggere med høyere utdanning		1,85 %
Totalt		100,00 %

Hvordan vil rammetilskuddet samlet for kommunene bli endret på varig basis?

Bildet for de ulike elementene i utjevningen ser kort oppsummert slik ut:

Utgiftsutjevningen

- Urbanitetskriteriet, som alltid vil virke positivt
- Opphopningskriteriet som, ut fra sin innretning, vil virke negativt
- Nabokriteriet, som kan være negativt. Denne effekten beregner vi ikke her, da den er liten
- Sonekriteriet, som også kan være negativt. Denne effekten beregner vi ikke her, da den er liten
- Basiskriteriet, som alltid vil være negativt

Inntektsutjevningen

- Dette blir negativt, dersom noen av kommunene har skatteinntekter over 90 % av landsgjennomsnittet og andre under 90 % av landsgjennomsnittet. I 2014 var både Tysvær og Bokn over 90 %, mens Sveio lå på 85,2 %, og fikk en brutto tilleggskompensasjon på 2,3 mill. kroner. Tar man hensyn til dette, så vil dette være en faktor som vil virke negativt ved en sammenslåing
- Småkommunetilskudd. Dette gis til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, og er derfor kun aktuelt for Bokn. Dette tilskuddet vil forsvinne
- Veksttilskuddet. Gjelder kun Sveio og vil gi en svak negativ effekt dersom det ikke blir videreført

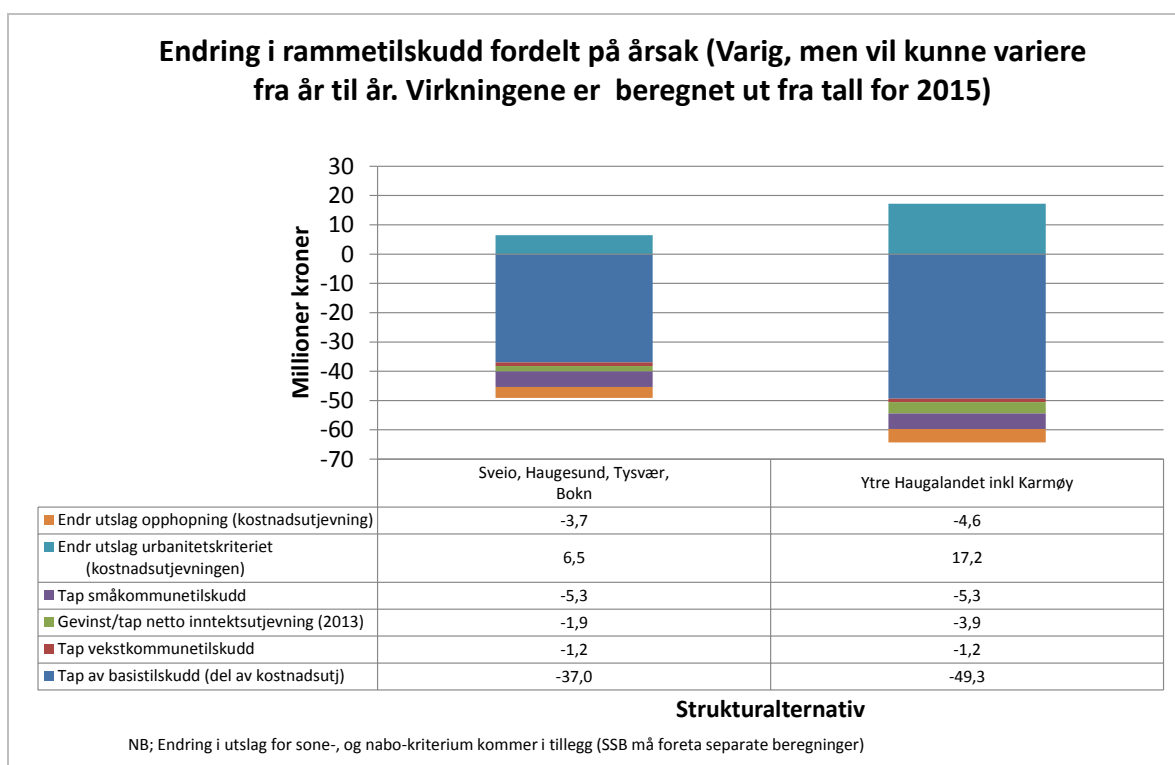
- Skjønnsmidler. Fylkesmannens vurdering av behovet for skjønnsmidler kan bli påvirket av en kommunesammenslutning

Med hensyn til skatteinntektene har det, fra kilder i kommunene, vært en negativ utvikling for flere av kommunene på ytre Haugalandet i 2015. Sveio, Tysvær og Bokn hadde skattetall under 90 % i 2015. Totalt har kommunene fått over 10 mill. kroner brutto i tilleggskompensasjon i 2015.

Denne utviklingen vil kunne ha reell betydning ved en sammenslåing av de aktuelle kommunene på Haugalandet, selv om 2014 var et godt år.

Beregninger

Nedenfor er effekten beregnet for de to ulike strukturalternativene:



Figur 3.4 Varige inntektseffekter¹¹ basert på dagens kriterier i inntektssystemet

Figuren viser at begge strukturalternativene gir en økning som følge av urbanitetskriteriet, mens man tilsvarende vil få en reduksjon som følge av tap i basistilskudd og veksttilskudd og en reduksjon i opphopningsindeksen.

Verdien av basistilskuddet vil bli den største konsekvensen for inntektssystemet dersom det blir mange kommunesammenslåinger. Dette tilskuddet skal kompensere for smådriftsulempen. Hver kommune får samme sum, i dag nær 13 mill. kroner. Dermed er det mye mer verdt for små kommuner.

Nettoeffekten av de to ulike strukturalternativene gir følgende årlige endringer i kommunenes inntekter på varig basis:

- En reduksjon på 37,3 mill. kroner for de fire kommunene
- En reduksjon på 41,8 mill. kroner for alle fem kommunene på ytre Haugalandet, inkludert Karmøy

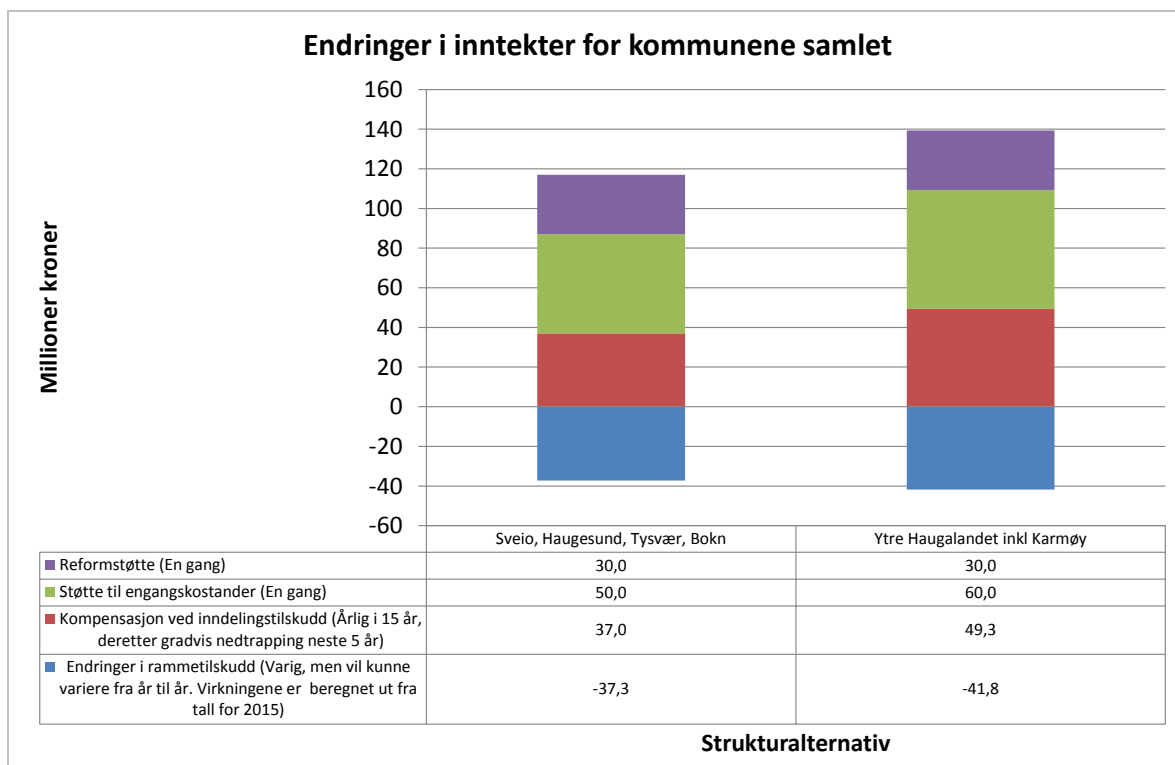
¹¹ Vi har ikke regnet ut virkningen for de to reiseavstandskriteriene og ulik vurdering av skjønnsmidlene.

3.1.4 Ulike stimuleringsstøttestrukturer

Så langt har vi beskrevet en beregnet varig endring. Staten gir imidlertid sammenslåtte kommuner tre ulike tilskudd. Dette er tilskudd som varierer over tid:

- Kommunene får beholde det en taper i basistilskudd, i form av et inndelingstilskudd, fullt ut i 15 år framover, deretter gradvis nedtrapping de neste 5 årene¹²
- Den sammenslåtte kommunen får et engangsbetrag til dekning av engangskostnader
- Reformstøtte

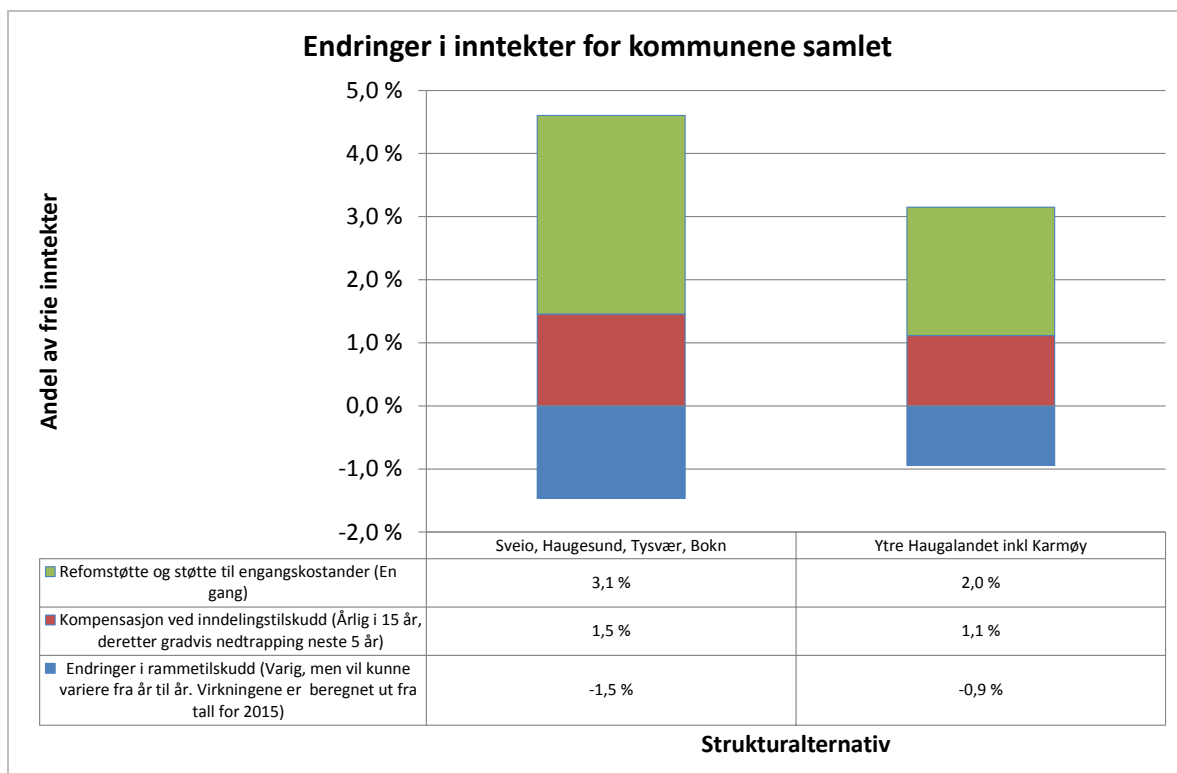
I figuren under er disse tre stimuleringsstøttestrukturer av ulik varighet satt sammen med de varige endringene beregnet tidligere.



Figur 3.5 Endringer i inntekt av ulik varighet. Ulike strukturalternativer

Beløpene er betydelige. For å få et perspektiv på størrelsen viser vi i neste figur hvor stor andel beløpene utgjør av de totale frie inntektene.

¹² Etter 15 år trappes inndelingstilskuddet ned med 1/5 pr. år og bortfaller (null) etter 20 år



Figur 3.6 Endringer i inntekt av ulik varighet. Ulike strukturalternativer. Andel av totale frie inntekter.

Fra figuren ser vi følgende:

- Både støtten til dekning av engangskostnader og reformstøtten i reformperioden er store beløp, og utgjør 3,1 % av frie inntekter for de fire kommunene
- En ny storkommune vil de neste 15 årene få en økt samlet inntekt
- Fra år 15 til 20 etter sammenslåing vil inndelingstilskuddet gradvis bli borte
- Etter 20 år vil man få en netto reduksjon på 1,5 % av frie inntekter, 0,9 % inkludert Karmøy. Dette utgjør en reduksjon på 37,3 mill. kroner for de fire kommunene

Oppsummert kan det hevdes at en ny storkommune, på kort og lang sikt, vil gi vesentlige endringer i frie inntekter sammenlignet med dagens struktur, samlet for kommunene.

Den økonomiske gevinsten som gjenstår, er de konservativt beregnede stordriftsfordelene, som er på ca. 31,5 mill. kroner, og som vil kunne disponeres til andre formål.

3.1.5 Utfordringer knyttet til harmonisering

Ved en eventuell kommunesammenslåing må prioritering av tjenestenivået, utover å levere lovpålagte oppgaver og følge minstestandarder, i ulike sektorer harmoniseres.

Vi så i kapittel 2 at de fire kommunene har ulikt utgiftsnivå og ulik tjenesteprofil, noe som medfører ulike dekningsgrader og ulikt omfang av tjenester i kommunene. Disse forskjellene innebærer at innbyggerne i de ulike kommunene i dag får tjenester av varierende kvalitet, og at tjenestene fremstilles med varierende grad av produktivitet. I en ny og sammenslått kommune skal innbyggerne få et likeverdig tjenestetilbud innenfor den nye kommunegrensen.

En ikke uvesentlig del av årsaken til ulikhetene i utgiftsnivået, er at det er forskjell på inntektsnivået i forhold til oppgavebehovet kommunene imellom. I kapittel 2 pekte vi på at inntektsgrunnlaget er ulikt innenfor utredningsregionen. Dette betyr at en ny kommunestruktur vil kunne innebære en omfordeling mellom kommunene. Analysene viser at Tysvær, med betydelig høyere inntekter på

eiendomsskatt, har frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov som ligger 23–26 % over Sveio og Haugesund. Tilsvarende forskjell finner vi i forhold til Bokn. Ved ny kommuneinndeling vil denne forskjellen utlignes. Størrelsesorden på denne omfordelingen er illustrert i neste tabell. Beregningen er gjort som en ren «omfordeling», uten å ta hensyn til de beregnede endringene for kommunene totalt.

Tabell 3.5 Forskjell i frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov ved endret struktur. Andel av nivået med dagens struktur (regnskap 2014)

Forskjell i frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov med ny kommuneinndeling (ulike alternativer) og nivå med dagens kommunestruktur.	
Strukturalt/ Kommune	Sveio, Haugesund, Tysvær og Bokn
Haugesund 14	4,9 %
Tysvær 14	-14,5 %
Sveio 14	6,0 %
Bokn 14	-16,2 %

Vi har tidligere beskrevet at Tysvær bruker deler av sine høyere inntekter til økt satsting på kultur, pleie- og omsorgstiltak og undervisningsformål. En ny felles storkommune med Sveio, Haugesund, Tysvær og Bokn vil kunne innebære at tjenestetilbudet innad i den nye storkommunen vil bli likeverdig. Dette vil medføre en reduksjon i tjenestetilbudet¹³ med 14,5 % i Tysvær og 16,2 % i Bokn, og gi en tilsvarende økning med 6 % i Sveio og 4,9 % i Haugesund.

For innbyggerne i Haugesund og Sveio som vil kunne få et forbedret tjenestetilbud¹⁴ i en felles storkommune, vil dette være udelt positive effekter. For Tysvær og Bokn vil de beregnede omfordelingsvirkningene ha negative konsekvenser, i form av redusert tjenestetilbud. En mulig måte å redusere de negative virkningene på, er å utnytte mulige stordriftsfordeler, samt effekter av økt kapasitet og kompetanse.

Dersom man fokuserer på forskjellene i den enkelte sektor (justert for beregnet utgiftsbehov), vil det kunne si noe om et mulig innsparingspotensial som følge av en sammenslåing. Tysvær må ned med om lag 25 % på pleie og omsorg for å komme på Sveios nivå (ytterligere mer for å komme på Haugesunds nivå), og tilsvarende på flere andre sektorer. Dette er et eksempel på at det kan være utfordrende å harmonisere tjenestetilbudet og kostnadsnivået. Et sentralt drøftingsspørsmål i en sammenslåingsprosess, vil være hvilket kostnadsnivå man skal legge seg på i en ny felles storkommune.

Harmonisering av tjenestene kan være en vanskelig debatt ved en sammenslåing, men er en helt nødvendig del av en sammenslåingsprosess. En harmonisering av kostnadsnivået gir et stort potensial for mer likeverdige tjenester i regionen og gir et innsparingspotensial, dersom man klarer å overføre praksisen fra de kommunene som driver mest kostnadseffektivt, inn i den nye storkommunen.

¹³ NB! Dette er beregnet ut fra utlikning i frie inntekter i forhold til beregnet tjenestebehov.

¹⁴ Uten strukturendring må, som tidligere nevnt, både Haugesund, Karmøy og Sveio sannsynligvis gjøre reduksjoner i tjenestetilbudet for å forbedre driftsresultatet. Behovet for å redusere tjenestetilbudet vil «spise opp» deler av, men ikke hele, den beregnede økningen i tjenestetilbud i en ny felles storkommune på ytre Haugalandet

3.2 Drøfting av alternativet i lys av ekspertutvalgets kriterier

3.2.1 Kommunens rolle som samfunnsutvikler

Alternativet vil omfatte kun en del av den sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsregionen ytre Haugalandet. Karmøy står utenfor. Nåværende tettstedsoppsplitting mellom Karmøy og Tysvær og Karmøy og Haugesund vil videreføres, og den betydelige pendlingen fra Karmøy til Haugesund (25%) vil ikke omfattes av sammenslåingsalternativet. Det innebærer at alternativet i mindre grad har de egenskaper som ble fremhevet i Agenda Kaupangs rapport fra november 2015. Det er også hovedinnvendingen mot alternativet: Fordi Karmøy ikke inngår, vil ikke potensialet for en helhetlig og samordnet mobilisering av utviklings- og plankompetanse for å påvirke utviklingen i hele regionen kunne tas ut. Fortsatt kan kommunegrensen mot Karmøy legge grunnlag for lokal konkurranse og suboptimale løsninger for regionen samlet sett. Alternativet vil ikke tilfredsstille ekspertutvalgets kriterier om funksjonelle samfunnsutviklingsområder.¹⁵

Også potensialet for overtakelse av nåværende fylkeskommunale og statlige oppgaver vil antagelig reduseres vesentlig sammenlignet med om Karmøy hadde vært del av kommunen. Det synes ikke aktuelt med overføring av kollektivtransport og fylkeveger eller forsøk med videregående opplæring dersom Karmøy ikke er del av en ny kommune. Til det blir kommunen både for liten og for lite funksjonell.

Regionens felles interesser vil fortsatt formidles av to kommuner som eventuelt fortsatt kan inngå i regionrådet Haugalandet Vekst. Uten Karmøy vil en ny kommune være en mindre komplett region og bestå av langt færre innbyggere, noe som kan gi seg utslag i kommunens påvirkningskraft og synlighet nasjonalt og i Rogaland, eventuelt en ny region på Vestlandet.

Når det er sagt, skal det likevel fremheves at alternativet kan ha positive funksjonelle egenskaper. For Sveios del er mange av utfordringene knyttet til samfunnsutvikling ikke primært knyttet til Karmøy, men til Haugesund. Alternativet kan møte behovet for koordinering og utvikling av tjenestetilbud og infrastruktur i grenseområdene mellom Haugesund og Sveio. Det kan gi potensial for bedre og mer kostnadseffektive tjenester dersom disse tilpasses bosettings- og kommunikasjonsmønsteret. Sveio vil i alternativet inngå i et mer relevant fylke, ikke minst fordi storparten av elevene i Sveio går på skole i Rogaland som gjesteelever, og fordi storparten av kollektivreisene går over fylkesgrensen til Rogaland. Skulle fylkesinndelingen endres på Vestlandet, for eksempel ved at Rogaland og Hordaland inngår i samme region, vil argumentet bortfalle. Sveio vil da ikke lenger være en ytterkant i fylket.

Også andre av de påpekte forhold i kapittel 2 om samfunnsutfordringer kan antagelig møtes på en bedre måte enn i dag. Her påpekes følgende:

- En ny kommune har potensial for å utvikle større fagmiljøer på flere områder, redusere sårbarhet og ivareta spesialkompetanse. En større kommune kan også styrke kommunenes attraktivitet som arbeidsgiver og legge forutsetninger for bredere utviklingsmiljøer. Styrkede fagmiljøer vil også kunne støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen, og kapasitet til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder og/eller nye arbeidsformer. Flere av de nåværende interkommunale samarbeidsordninger kan nedlegges og ivaretas under en administrativ og politisk ledelse i én kommune.
- En ny kommune kan legge til rette for en mer samordnet mobilisering av utviklings- og plankompetanse for å påvirke utviklingen mellom dagens fire kommuner. Et felles

¹⁵ I kommunereformen inngår ikke vurderinger av grensejusteringer i kommuner. Imidlertid skal det påpekes at det spesielt er fastlandsdelen av Karmøy som er problematisk med hensyn til ekspertutvalgets kriterier. En grensejustering der fastlandsdelen av nåværende Karmøy kommune inngikk sammen med de øvrige fire kommuner, ville medført en betydelig mer funksjonell kommune enn hovedalternativet i dette kapitlet.

kommunestyre med en felles fagadministrasjon kan se de ulike delene av regionen i sammenheng, med sikte på tilrettelegging for boliger, næringsarealer, jordbruk, grøntområder, kultur og idrett, tettstedsutvikling og infrastruktur. En sammenslutning kan motvirke suboptimalisering og lokal konkurranse, og legge grunnlag for at de ulike stedene og kvalitetene i utredningsregionen utfyller hverandre. Én kommune vil gi likeartet saksbehandling og regelpraktisering i kommunene og gi like rammebetingelser for næringsvirksomhet. En sammenslått kommune kan også legge grunnlag for en mer rasjonell lokalisering av tjenestetilbud.

- Sveio vil inngå i en betydelig større kommune. En ny kommune vil antagelig kunne få betydelig sterkere strategisk innflytelse over store interkommunale selskaper i regionen, herunder Haugaland Kraft.

For Sveios del vil en kommunesammenslåing innebære et strategisk skift i orientering mot Haugesundregionen. Det kan påvirke relasjonene til og orienteringen mot Sunnhordland. På den annen side vil en nyorientering forsterke arbeidet for utviklingen og oppbyggingen av den regionen flertallet av innbyggerne er mest orientert mot.

3.2.2 Kommunens rolle som tjenesteytere

Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse

«Ekspertutvalget mener kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få én stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene. I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen.»

En ny storkommune mellom de fire kommunene på ytre Haugalandet, med ca. 54 000 innbyggere, vil gi en svært stor kommune i norsk målestokk, med kapasitet, kompetanse og fagmiljøer til å håndtere samtlige kommunale tjenesteoppgaver. Større organisasjoner kan gi rom for en utviklingsorientert kommune og potensial for utvikling av nye arbeidsformer og digitalisering av tjenester.

Haugesund har økonomisk og kompetansemessig rygggrad til å utføre tjenestene på en god måte allerede i dag. Kommunen oppfatter seg stor nok til å ivareta sine oppgaver, men informantene peker på at kommunen med fordel kan bli større. Mulige fordeler for Haugesund av å bli større er å skaffe enda bedre grunnlag for å være en ledende kommune innen sentrale tjenesteområder, som eksempelvis skoleeierrollen, takle samhandlingsreformen og beredskapsordninger og kunne håndtere nye oppgaveoverføringer innen for eksempel rus og psykiatri, samt danne basis for overtakelse av statlige oppgaver, som statlig barnevern (den delen av statlig barnevern som er rettet mot enkeltbarn spesielt), og fylkeskommunale oppgaver innenfor samferdsel og videregående skole.

Sveio og Tysvær opplever i større grad å ha kompetansemessige utfordringer. Sveio gir uttrykk for at den har enkelte utfordringer knyttet til kapasitet, spesialisering og rekruttering, som igjen gjør kommunen mer sårbar enn nabokommunene i denne utredningen. Sveio peker allikevel på at den har dyktige ansatte innenfor de aller fleste fagområdene. I alle kommunene ser en tjenestetilbudet til spesielle målgrupper som den store utfordringen. Det går både på størrelse (grunnlag for effektive enheter), kompetanse og størrelse på fagmiljø. En av konsekvensene av dette er at kommunene har flere interkommunale "ordninger", hovedsakelig med Karmøy og Haugesund som utførere. Eksempler på aktuelle målgrupper som trekkes fram hvor det er behov for ytterligere samarbeid, er demente med store atferdsavvik, kommunal øyeblikkelig hjelp døgntilbud,

multifunksjonshemmede, elever/barn med spesielle utfordringer, flyktninger og mennesker med psykisk helse- og rusproblemer.

Av analysene våre fremkommer det at det er store forskjeller i prioriteringene kommunene imellom. Ulikt utgiftsnivå i de fire kommunene gir seg utslag i variasjon i dekningsgrader og ulikt omfang av tjenestetilbud. Disse forskjellene innebærer at innbyggerne i de ulike kommunene får tjenester av varierende kvalitet og at tjenestene fremstilles med varierende grad av produktivitet.

Beregninger av det framtidige behovet for pleie og omsorg i de fire kommunene viser at alle kommunene hver for seg vil ha store utfordringer med å klare å møte dette behovet. Behovet vil øke med ca. 95 % fram til 2040, gitt dagens nivå når det gjelder sykелighet i befolkningen og nivå/metode for pleie/omsorg fra kommunen. Økningen har sammenheng med at det blir flere eldre i regionen. Dersom tjenestene blir tilbudt som i dag, vil behovet for bemanning, seniorvennlige boliger, sykehjemsplasser og utgiftene innenfor de aktuelle tjenestoområdene øke i takt med det beregnede behovet. Felles samarbeid om velferdsteknologi og kommunal øyeblikkelig hjelp døgntilbud er gode eksempler på at kommunene i dag ser et behov for samarbeid for å møte disse utfordringene. En felles boligpolitikk for eldre for hele regionen med et samarbeid om utvikling av framtidig botilbud for eldre og «en egen demenslandsby», er trukket fram som andre spennende muligheter i en ny, felles storkommune på ytre Haugalandet for å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for framtidens eldreomsorg.

Kartleggingen vår viser at informantene gjennomgående er helt eller delvis enige i at en ny felles storkommune på ytre Haugalandet gir potensial for bedre kompetanse og kapasitet.

Effektiv tjenesteproduksjon

«Ekspertutvalget mener større kommuner vil legge bedre til rette for økt rammestyring fra statens side og dermed økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler. Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler på alle tjenester i kommunen. Men det vil trolig være effektiviseringsgevinster på enkelte områder – slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren.»

Kartleggingen vår viser at tilstrekkelig størrelse til å drifte robuste og gode tjenestetilbud, fremheves som en viktig utfordring på enkelte områder. Dette er ofte en helt sentral forutsetning for å kunne sikre en effektiv tjenesteproduksjon.

En ny storkommune med de fire kommunene på ytre Haugalandet vil kunne gi en bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler som kommunene i dag samarbeider om interkommunalt for å oppnå. Interkommunalt samarbeid innen PP-tjenesten (Haugesund, Utsira og Sveio) og legevakt (Haugesund, Karmøy, Tysvær, Sveio, Bokn, Utsira) vil kunne avvikles, og behov for interkommunalt samarbeid om for eksempel barnevern og spesialiserte botilbud kan eventuelt unngås. En enda mer integrert tjenesteproduksjon vil sannsynligvis kunne sikre en mer effektiv og hensiktsmessig tjenesteproduksjon, spesielt der det er vanskelig for den enkelte kommune å oppnå stordriftsfordeler.

En sammenslåing vil antageligvis få direkte konsekvens for de ikke stedbundne tjenester og fagadministrasjoner i kommunene. Barnevernstjenestene er et eksempel på ikke stedbundne tjenester som med fordel kunne vært organisert sammen for å utnytte kapasitet og kompetanse, og sikre en mer effektiv tjenesteproduksjon. Sandnes kommune, med ca. 70 000 innbyggere, trekkes blant annet her fram som et godt eksempel på en stor kommune med ett felles velfungerende organisert barnevern. Ved modellering av ett nytt felles barnevern for de fire kommunene, vil man kunne vise hvilke ressurser man kan frigjøre som følge av stordriftsfordeler en slik organisering vil kunne gi. Dette er ressurser som igjen kan sikre ressurser til bedre beredskap med felles barnevernsvakt og en styrking av kapasiteten på tilbudet.

Stedbundne tjenester som barnehager, skoler og pleie- og omsorgstjenester, vil nødvendigvis ikke berøres av en sammenslåing, gitt at det er ønskelig å tilby tjenestene i nærhet til innbyggerne. Når det gjelder stedbundne tilbud som KØH-tilbud, lindrende tilbud, barnebolig, boliger til multifunksjonshemmede og kulturtilbud, som bibliotek og kulturhus, er bildet noe annerledes. Her vil endret kommunestruktur kunne gi grunnlag for større enheter enn i dag. Innenfor flere områder kan det ligge til rette for økt samarbeid og koordinering/planlegging av tilbud sammenlignet med i dag. Innenfor kulturområdet kan man for eksempel samordne ledelse/administrasjon samtidig som man beholder de lokale tilbudene.

En kommunesammenslåing vil kunne gi grunnlag for et forbedret og/eller et mer effektivt tjenestetilbud i områder der dagens kommunegrenser bidrar til en lite hensiktsmessig struktur. Dette gjelder for tjenestetilbud der hver av kommunene har flere enheter, eller i utbyggingsområdene mellom Haugesund og Tysvær, hvor det planlegges utvikling av nye tjenestetilbud til innbyggerne. I tillegg er det tenkelig at en ny storkommune på ytre Haugalandet vurderer eksempelvis skolestrukturen sin på en annen måte enn det hver enkelt kommune har gjort til nå.

For regionale samarbeidsparter som Høgskolen Stord/Haugesund, Bufetat region vest, NAV Rogaland og helseforetaket, vil dialogen og kontakten med kommunene kunne forenkles sammenlignet med i dag. Samtidig vil storkommunen utvikle seg til en mer likeverdig part i samarbeidet, med betydelige fagmiljøer og politisk kraft. Innbyggernes tilhørighet til sykehus vil nødvendigvis ikke endres. Imidlertid får en sammenslåing antagelig konsekvenser for samhandlingsavtalene mellom kommunene og sykehusene kommunene i dag samhandler med.

Økonomisk soliditet

«Ekspertutvalget mener at en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner i slike situasjoner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor.»

Netto driftsresultat er den økonomiske indikatoren som kommuner ofte styrer etter. Anbefalt nivå for å sikre økonomisk handlefrihet er 1,75 %. Analysene viser at kun Tysvær nådde dette målet i 2014. Sveio var ganske nær målet (1,2 %), mens Haugesund hadde et høyt negativt driftsresultat (- 2,4 %). Resultatbegrepet *netto driftsresultat* har imidlertid sine svakheter. Dels ved at det er avdragene, og ikke avskrivningene som framkommer som kapitalinntekter, og dels fordi pensjonsavvik, avsetning/uttak til/fra pensjonsfond og (fram til og med 2013) også moms på investeringer ble ført i driftsregnskapet. Holder vi disse ikke driftsrelaterte inntektene utenfor, og bruker avskrivninger i stedet for avdrag, får vi fram en indikator som kan kalles «bedriftsøkonomisk resultat». Bruker vi dette begrepet for 2014, ser vi at det er ingen av kommunene som har overskudd, men at Sveio har det beste resultatet i regionen i 2014.

Tysvær, med betydelig høyere inntekter gjennom eiendomsskatt, har frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov som ligger 23–26 % over de andre tre kommunene. Kommunen har dermed et solid økonomisk utgangspunkt. Haugesund må gjøre grep for å forbedre den økonomiske situasjonen, mens Sveio ligger i en mellomposisjon.

En ny storkommune på ytre Haugalandet vil de neste 15 årene få en beskjeden økning i rammetilskuddet. Fra år 15 til 20 etter sammenslåing vil inndelingstilskuddet gradvis bli borte. Etter 20 år vil en ny storkommune få en varig årlig reduksjon av sine inntekter på 37,3 mill. kroner i forhold til dagens ramme, i hovedsak på grunn av reduksjonen i basistilskuddet til kommunene. Dette tilskuddet skal kompensere for smådriftsulemper. Hver kommune får samme sum, i dag nær 13 mill. kroner. Dermed betyr denne inntekten relativt mest for små kommuner.

Slik inntektssystemet er nå, vil ikke kommunestrukturen påvirke inntektene til de berørte kommunene i særlig grad før det har gått 20 år. Dersom basistilskuddet fjernes, vil dette svekke kommuneøkonomien, spesielt for de minste kommunene.

En kommunesammenslåing vil kunne gi betydelige stordriftsfordeler innen administrasjon, ca. 31,5 mill. kroner, som vil kunne disponeres til andre formål. Erfaringsmessig vil det være gevinster også innen tjenesteyting spesielt, fordi det interkommunale samarbeidet i regionen er relativt lite utviklet, og fordi det er få stordriftsfordeler som er tatt ut pr. i dag.

Analysene våre viser at Tysvær bruker deler av sine høyere frie inntekter til økt satsting på kultur, pleie- og omsorgstiltak og undervisningsformål. En ny felles storkommune med Sveio, Tysvær, Karmøy og Haugesund vil kunne innebære at tjenestetilbudet innad i den nye storkommunen vil harmoniseres. Dette vil isolert sett innebære en reduksjon i midler brukt til tjenestetilbud med 14,5 % i Tysvær og 16,2 % i Bokn, og en tilsvarende økning med 6 % i Sveio og 4,9 % i Haugesund. For innbyggerne i Haugesund og Sveio, som vil kunne få noe forbedrede inntekter i en felles storkommune, vil dette være positive effekter. Uten strukturendring viser analysene at både Haugesund og Sveio sannsynligvis må gjøre reduksjoner i tjenestetilbudet for å forbedre driftsresultatet. For Tysvær vil de beregnede omfordelingsvirkningene ha negative konsekvenser i form av reduserte inntekter. En mulig måte å redusere de negative virkningene på er å utnytte mulige stordriftsfordeler, samt ta ut flere effekter av økt kapasitet og kompetanse.

Omfordelingsbehovet mellom kommunene er interessant, men på kort og relativt mellomlang sikt, så har det også betydning hvor mye gjeld kommunene tar med seg inn i en sammenslåing, og sånn sett skal betales av den nye felles kommunen. Det samme gjelder for så vidt opparbeidet underskudd, og motsatt opparbeidede reserver og fondsavsetninger, som alt går inn i den felles kommunen. Et høyere gjeldsnivå kan også reflektere at andre kommuner har investert og oppgradert mer, noe som vil kunne være en kostnadsdrivende faktor, dersom de øvrige kommuners innbyggere forventer å bli løftet opp til samme standard.

Valgfrihet

«Ekspertutvalget mener innbyggerne i større grad vil kreve flere valgalternativer innenfor tjenestene. Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner.»

Kartleggingen vår viser at informantene gjennomgående er helt eller delvis enige i at en ny felles storkommune på ytre Haugalandet gir potensial for økt valgfrihet for innbyggerne. En stor kommune på ca. 54 000 innbyggere vil kunne tilby et mer differensiert tilbud og dermed flere valgmuligheter for brukerne av kommunale tjenester. Eksempler som blir trukket fram, er for eksempel valg av kommunal bolig eller sykehjemsplass i nærheten av der hvor man har familie, og ikke i den kommunen man opprinnelig bor i. Kritikerne blant informantene mener at innbyggerne i stor grad allerede har gode valgmuligheter og beveger seg på tvers av kommunegrensene, for eksempel med hensyn til valg av fastlege og barnehage.

Dagens kommunestruktur gir store utfordringer dersom brukere som krever betydelig ressursinnsats (ressurskrevende brukere), velger å flytte til en av nabokommunene fordi man opplever at tilbudet er bedre og mer tilpasset egne behov. Kartleggingen vår viser at det pr. i dag benyttes betydelige ressurser i regionen på å fakturere hverandre for ulike brukere som benytter tilbud på tvers av kommunegrensene uten å flytte fra kommunen. Dette er en ressursinnsats man i en storkommune ville ha spart.

3.2.3 Kommunens rolle som myndighetsforvalter

Ekspertutvalget mener at kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Kartleggingen vår viser at ingen av kommunene har en slik størrelse at det alltid er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler i kommunen og innbyggerne. Det kan derfor oppstå habilitetsproblematikk ved behandling av enkeltsaker, for eksempel innenfor barnevernet, sosialtjenesten eller byggesaker. Informantene peker på at dette kan være en aktuell utfordring i alle kommunene i utredningsregionen, men at det i størst grad gjelder for Sveio og Tysvær.

På den annen side kan storkommuner medføre større avstand og «opplevd distanse» mellom innbyggerne og administrasjonen. Større avstand kan svekke administrasjonens kunnskap om lokale forhold i de ulike deler av den nye storkommunen. Endringene i en ny, felles storkommune vil bli spesielt store for innbyggerne i Sveio og Tysvær, som er de minste kommunene i utredningsregionen.

3.2.4 Kommunens rolle som lokaldemokratisk arena

En sammenslått Sveio, Haugesund, Tysvær og Bokn kommune vil få nær 55 000 innbyggere. Det vil bli betydelig flere innbyggere bak hver folkevalgt. Avstanden mellom innbyggere og folkevalgte blir større, og den personlige kunnskapen og kontakten det kan legges til rette for i en kommune av moderat størrelse, som Sveio, kan bli redusert. Det kan gå utover innbyggernes mulighet til å påvirke politisk. Imidlertid kan innføring av nærdemokratiske ordninger kompensere for dette. Også andre former for å kanalisere innbyggernes interesser kan medvirke og styrke politisk deltakelse.

Det kan også innvendes at en sammenslåing vil medføre redusert oppmerksomhet mot distriktene, bygdene og stedene utenfor de mest sentrale deler av en ny kommune, herunder Sveio. Det store flertallet av innbyggerne vil bo i Haugesund tettsted, som er den desidert største kommunen og som er byen i regionen. Det kan medføre at oppmerksomheten til kommunestyret er mest rettet mot de sentrale områder, det vil si Haugesund by. En innvending mot et slikt perspektiv er imidlertid at det ligger i enhver kommunestyrerepresentants mandat å ivareta samtlige innbyggers og steds interesser innenfor en kommune.

Det er vanskelig å si noe sikkert om valgdeltakelsen vil styrkes eller svekkes i en ny kommune. Haugesund har hatt lavere valgdeltakelse enn Sveio, Tysvær og Bokn. Imidlertid er det ikke en sammenheng mellom valgdeltakelse og kommunestørrelse, ser vi landet under ett. Det er også usikkert om rekrutteringen til politikken og politiske verv vil endres som følge av en sammenslåing. Imidlertid kan en sammenslåing resultere i sterkere konkurranse om plass i kommunestyrene. Det kan vitalisere lokaldemokratiet, og partiene vil kunne få flere kandidater å velge blant.

Lokaldemokrati handler også om å fremføre innbyggernes og næringslivets interesser. Økt påvirkningskraft og en mer innflytelsesrik kommune kan styrke interessen og engasjementet for lokalpolitikken. Nåværende situasjon, der én kommunes disposisjoner kan få konsekvenser for naboen, uten at naboen reelt sett har innflytelse, avvikles.

En sammenslåing av kommunene vil føre til avvikling av mange av de nåværende interkommunale ordningene der kommunene er avtaleparter. Oppgavene vil da ivaretas av kommunestyret, som står til ansvar for innbyggerne gjennom direkte valg og én administrasjon med delegerte fullmakter fra samme kommunestyre. Ved en sammenslåing vil en unngå eventuelt statlig pålagt interkommunalt samarbeid, som er varslet av regjeringen i anledning kommunereformen, gitt at reformen ikke blir omfattende.

For Sveios del vil elevene inngå i et fylke uten å være gjesteelever og dermed ha mulighet for demokratisk innflytelse over det videregående opplæringstilbudet som Rogaland fylkeskommune har ansvar for. En endret fylkesinndeling vil resultere i at Sveio inngår i Rogaland som valgdistrikt

til Stortingsvalget. Skulle fylkesinndelingen endres på Vestlandet, for eksempel ved at Rogaland og Hordaland inngår i samme region, vil argumentet bortfalle. Sveio vil da ikke lenger være en ytterkant i fylket.

Ser vi Sveio, Haugesund, Tysvær og Bokn under ett, er det neppe grunnlag for å konkludere med at en slik kommune er en region med en felles tilhørighet. Imidlertid kan gjentatt samhandling over tid skape en felles tilhørighet. Spørsmålet er også om hvorvidt Sveio har så mye å miste når det gjelder tilhørighet og identitet. Primært har innbyggerne sine relasjoner til de bygdene de bor i og kommer fra. Kommunen har mange innflyttere og har dels forskjeller også i dag når det gjelder identitet og tilhørighet.

4 0-alternativet – videreføring av Sveio

Sveio hadde 1. juli 2015 et innbyggertall på 5 604. Sveio antas å øke til 8 168 innbyggere i 2040. (SSB Middel-alternativet). Utpendlingen fra Sveio til Haugesund er betydelig. 31 % av de sysselsatte pendler til Haugesund. 4 % pendler til Tysvær. 38 % bor og jobber i Sveio. Grensene mellom Sveio og de øvrige kommunene går ikke gjennom sammenhengende tettsteder.

4.1 Konsekvenser for kommuneøkonomien

I dette delkapittelet skal vi se på kommuneøkonomien i utredningsregionen. I struktursammenheng er det særlig fire forhold, med innbyrdes sammenheng, som er viktige når det gjelder kommuneøkonomi:

- Kommunens inntektsnivå
- Driftsresultat
- Kommunens kapital og gjeld
- Innbyggerens egenbetaling

Dette er tema i de neste avsnittene.

4.1.1 Frie inntekter

Sveio har en lavere andel frie inntekter og eiendomsskatt pr. innbygger korrigert for behov enn både landsgjennomsnittet og Haugesund, Tysvær og Bokn kommuner.

Uvalgskommuner	Befolkning 1.1		Vekst 2005 - 2015	Innbygger pr. km2 areal	K gruppe	Areal	Frie inntekter og eiendomsskatt pr. innbygger justert for behov. Nivå i forhold til landsgjennomsnittet
	2005	2015					
Sveio 14	4672	5509	17,9 %	24,6	11	224	94,2 %
Haugesund 14	31530	36538	15,9 %	534,3	13	68	95,2 %
Tysvær 14	9370	10857	15,9 %	27,2	12	399	116,8 %
Bokn 14	769	865	12,5 %	19,4	5	45	119,2 %
Karmøy 14	37567	42062	12,0 %	191,9	13	219	92,8 %
Gj.snitt Hordaland 14	448343	511357	14,1 %	35,1	0	14554	97,7 %
Gj.snitt landet utenom Oslo 14	4040795	4518126	11,8 %	14,8	0	304809	98,1 %
Gruppe 11 14	400929	425915	6,2 %	10,3	11	41231	98,5 %

Figur 4-1 Karakteristika for kommunene i utredningsregionen, KOSTRA 2014

Tabellen ovenfor viser at Sveio ligger 5,8 % under landsgjennomsnittet (94,2 %). Dette betyr i praksis at Sveio, allerede i dagens situasjon, må levere tjenester mer effektivt enn de andre kommunene i regionen.

4.1.2 Inntektsnivå, driftsresultat, kapital og gjeld

Vi har oppsummert status for inntektsnivå, driftsresultat og kapital og gjeld for de fem kommunene i neste tabell.

Tabell 4.1 Inntektsnivå, driftsresultat, kapital og egenkapital. Kilde: KOSTRA-data juni 2014. Konsern.

Økonomi								
Inntektsnivå	Frie inntekter pr. innbygger ¹⁾					Brutto inntekter per innbygger totalt	Behov pr. innbygger ²⁾	Frie inntekter per. innbygger korrigert for behov
	Skatt på inntekt og formue	Statlig rammeoverføring	Eiendomsskatt	Konsesjonskr aftinntekter ⁵⁾	Frie inntekter totalt			
Haugesund 14	24849	21473	1486	0	47808	67525	98,0 %	48770
Tysvær 14	22758	26143	13960	0	62861	84604	105,0 %	59844
Karmøy 14	22616	22678	1664	0	46958	61625	98,9 %	47499
Sveio 14	21349	29710	1866	0	52925	74647	109,7 %	48261
Bokn 14	22807	46710	11623	0	81140	109649	133,0 %	61023

1) Delt på antall innbyggere ved utgangen av året. Er beregnet ut fra andel inntekter totalt (bare tre desimaler) og kan derfor være litt unøyaktig

2) Er basert på KRDS kriterier for neste inntektsår. Landsgjennomsnittet er 100%.

Driftsresultat	Andel av kommuns brutto driftsinntekter							
	A	B	C	D	A+B-C+D	E	F - E	A + B - E
	Brutto driftsresultat ³⁾	Netto finansinntekter	Netto avdrag	Avskrivninger	Netto driftsresultat (F)	Pensjonsavvik/pensjonsfond ⁴⁾	Netto driftsresultat ekskl. pensjonsavvik/fond	"Bedriftsøkonomisk" resultat
Haugesund 14	-2,6 %	-1,1 %	3,0 %	4,3 %	-2,4 %	-0,2 %	-2,2 %	-3,6 %
Tysvær 14	3,2 %	-0,6 %	2,9 %	4,0 %	3,7 %	3,4 %	0,3 %	-0,7 %
Karmøy 14	-1,1 %	1,3 %	2,9 %	3,4 %	0,7 %	1,9 %	-1,2 %	-1,7 %
Sveio 14	0,3 %	0,1 %	3,5 %	4,3 %	1,2 %	0,7 %	0,5 %	-0,3 %
Bokn 14	-1,2 %	0,8 %	3,1 %	3,7 %	0,3 %	2,7 %	-2,4 %	-3,1 %

3) Brutto driftsinntekter - brutto driftsutgifter (her inngår avskrivninger)

4) Ikke driftsrelaterte inntekter

Gjeld og kapital	Langsiktig gjeld		Andel av kommuns brutto driftsinntekter				
	Per innbygger	Andel av kommuns brutto driftsinntekter	Fond	Sum Omløpsmidler (B)	Premieavvik (C)	Sum Kortsiktig gjeld (F)	Arbeidskapital B - C - F
Haugesund 14	49712	73,6 %	6,3 %	23,2 %	9,6 %	18,0 %	-4,3 %
Tysvær 14	67966	80,3 %	13,6 %	28,1 %	3,6 %	12,2 %	12,3 %
Karmøy 14	30539	49,6 %	14,1 %	35,9 %	5,8 %	17,8 %	12,2 %
Sveio 14	43365	58,1 %	12,4 %	32,5 %	4,3 %	14,5 %	13,8 %
Bokn 14	42800	39,0 %	19,4 %	32,9 %	7,3 %	11,7 %	13,9 %

Av tabellen framgår blant annet følgende:

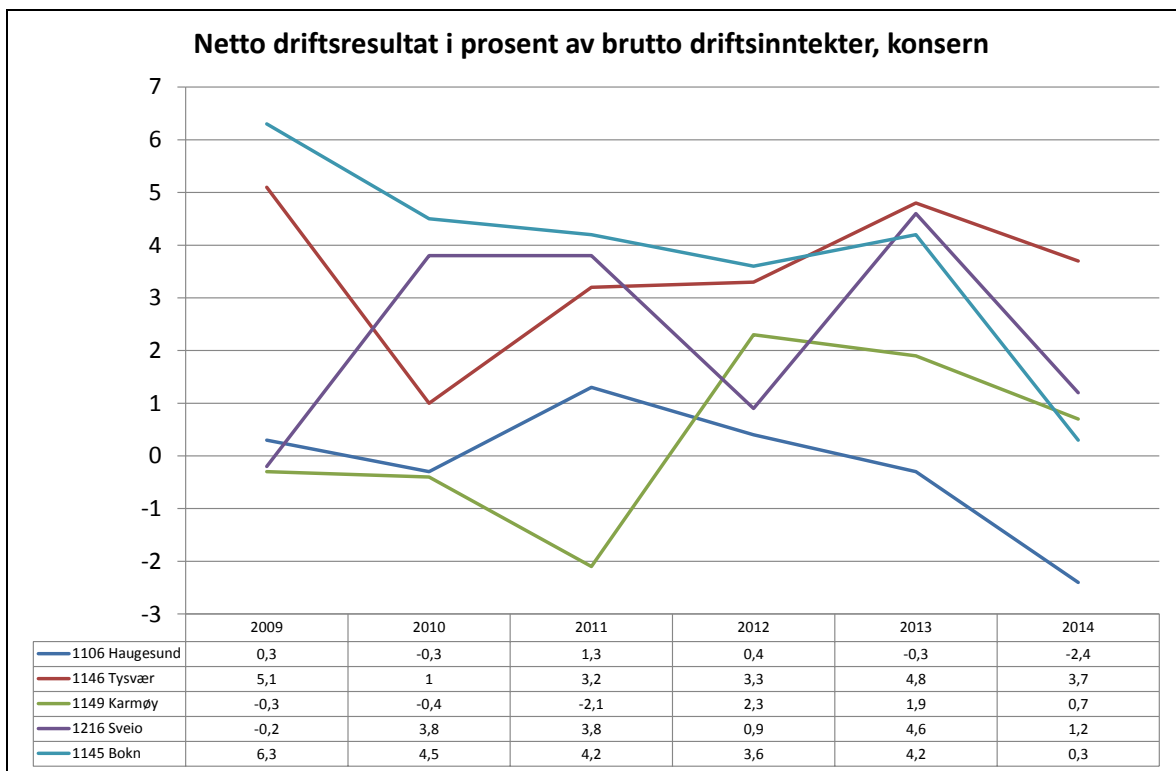
- Kommunens tjenesteproduksjon er finansiert som et «spleiselag» mellom kommunen og brukerne. I tillegg kommer noen statlige driftstilskudd til spesielle formål. Når vi skal se på kommunens mulighet til å gi innbyggerne et godt tjenestetilbud, uten for høy egenbetaling, er frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov det beste vurderingsgrunnlaget. Tabellen over viser at Tysvær og Bokn i 2014¹⁶ har frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov på henholdsvis ca. kr 59 800 og kr 61 000. Det er betydelig høyere enn Sveio og Haugesund, som varierer fra ca. kr 47 500 til kr 48 800.
- Vi ser videre at alle fem kommunene har eiendomsskatt, men det er kun Sveio, Haugesund og Karmøy som har eiendomsskatt på bolig. Tysvær og Bokn, med betydelig høyere inntekter gjennom eiendomsskatt, har frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov som ligger 23–26 % over de andre tre kommunene. Haugesund har gjort betydelige endringer med hensyn til eiendomsskatt i 2015. Tallene for eiendomsskatt blir derfor noe misvisende når man bruker 2014-tall.
- Bokn hadde ved utgangen av 2014 lavest langsiktig gjeld målt i form av andel av årlige brutto driftsinntekter (39 %) av de fire aktuelle kommunene. Tysvær ligger høyest av kommunene, med 80 %. Deretter følger Haugesund, med 74 %. Sveio ligger nest lavest, med 58 %.
- Sveio har størst arbeidskapital, målt i andel av årlige brutto driftsinntekter (14 %). Tysvær og Karmøy ligger på 12 %, mens Haugesund har en negativ arbeidskapital, med - 4,3 %.
- Netto driftsresultat er den økonomiske indikatoren som kommuner ofte styrer etter. Anbefalt nivå for å sikre økonomisk handlefrihet er 1,75 %.¹⁷ Vi ser at kun Tysvær nådde dette målet i 2014. Sveio var ganske nær målet (1,2 %), mens Haugesund hadde et høyt negativt

¹⁶ Alle tall er hentet fra 2014, derfor står det 14 etter hvert av kommunenavnene.

¹⁷ Satt ned fra 3 % fra 2014 etter at blant annet revisjon mva. på investeringer ble tatt ut av resultatbegrepet

driftsresultat, med - 2,4 %. Resultatbegrepet netto driftsresultat har imidlertid sine svakheter. Dels ved at det er avdragene, og ikke avskrivningene som framkommer som kapitalinntekter, og dels fordi pensjonsavvik, avsetning/uttak til/fra pensjonsfond og (fram til og med 2013) også moms på investeringer ble ført i driftsregnskapet. Holder vi disse ikke driftsrelaterte inntektene utenfor, og bruker avskrivninger i stedet for avdrag, får vi fram en indikator som kan kalles «bedriftsøkonomisk resultat». Bruker vi dette begrepet for 2014, ser vi at det er ingen av kommunene som har overskudd, men at Sveio har det beste resultatet i regionen i 2014.

Utviklingen over tid når det gjelder netto driftsresultat, er vist for de enkelte kommunene i neste figur.



Figur 4.2 Netto driftsresultat over tid. Konsern. Med sammenlikning av landsgjennomsnittet og kommunegruppe 13. Kilde: KOSTRA.

Her framgår det blant annet at Haugesunds resultat for 2014 viste et underskudd på 2,4 % og en negativ utvikling siden 2011, da kommunen hadde et positivt driftsresultat.

Tabell 4.2 Kommunebarometeret Økonomi. Verdier og rangering¹⁸ basert på data for 2014. Kilde: Kommunal Rapport

ØKONOMI	Haugesund 14	Tysvær 14	Karmøy 14	Sveio 14	Bokn 14
Nivå siste år					
DRIFTSRESULTAT: Korrigeret netto driftsresultat siste år (10 % vekt innen sektoren)	-2,0	1,7	-0,9	0,3	2,3
DISPOSISJONSFOND: I prosent av brutto driftsinntekter (10 %)	-3,8	9,0	5,6	6,4	19,4
NETTO LÅNEGJELD: I prosent av brutto driftsinntekter (15 %)	73,6	80,3	49,6	58,1	39,0
NETTO FINANSUTGIFTER: I prosent av brutto driftsinntekter, eksklusive avdrag (5 %)	1,1	0,6	-1,3	-0,1	-0,8
INVESTERINGER: I prosent av brutto driftsinntekter (10 %)	9,3	15,8	10,2	10,9	7,2
PREMIEAVVIK: Oppsamlet beløp i balansen, i prosent av brutto driftsinntekter (10 %)	9,3	3,6	3,9	4,3	7,3
Gjennomsnitt siste fire år/ endring siste fire år					
DRIFTSRESULTAT: Korrigeret netto driftsresultat siste fire år (20 %)	-1,7	1,6	-0,9	0,8	2,0
ENDRING LÅNEGJELD: Endring i prosentpoeng siste fire år (5 %)	8,7	6,7	10,5	9,7	-4,8
INVESTERINGER: Snitt siste fire år, som andel av brutto driftsinntekter (10 %)	12,6	15,1	10,1	12,1	6,1
LÅN: Andel av investeringene som finansieres med lån, siste fire år (5 %)	51,8	35,3	65,9	73,2	-3,3
Rangordning totalt					
Nivå (fra 1 til 6)	2,78	3,83	3,63	3,76	4,85
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	358	126	161	142	22
Best med lavt nivå					

4.1.3 Hva betaler brukerne/innbyggerne

Neste tabell viser hva brukerne må betale for ulike tjenestene. Vi ser det er forskjeller, blant annet når det gjelder årsgebyrer. Vi har for oversiktens skyld angitt høyeste nivå med gult og laveste nivå med grønt.

¹⁸ Dette er en rangering blant landets 428 kommuner for driftsåret 2014. I beskrivelsen av hvert parameter framgår det hvor stor andel dette kriteriet teller. Nivået er en vektet beregning.

Tabell 4.3 Hva betaler brukerne/innbyggerne. Kilde: KOSTRA 2014

Hva betaler brukerne/ innbyggerne								
	Foreldrebetaling					Egenbetaling		
	Barnehage, pr. måned fulltid			SFO tilbud pr. måned		Praktisk bistand		
	Foreldrebetaling eks kost årsinntekt 150 til 200 tusen	Foreldrebetaling eks kost årsinntekt 250 til 300 tusen	Kostpenger	Foreldrebetaling ukentlig oppholdstid 10 timer	Foreldrebetaling ukentlig oppholdstid 20 timer	Abonnementpris, ved skattbar inntekt 3 - 4 G, i kroner per mnd	Timepris, ved skattbar inntekt 3 - 4 G, i kroner	Utgiftstak per måned ved timepris, skattbar innt. 3 - 4 G, kr/mnd
Haugesund 14	2480	2480	250	1168	2134	..	231	2393
Tysvær 14	2405	2405	250	2500	3200	..	314	1834
Karmøy 14	2480	2480	350	1103	2106	..	388	1507
Sveio 14	992	1984	244	1339	2559	..	220	1451
Bokn 14	2360	2360	250	865	1570	..	73	825
	Årsgebyr					Saksbehandlingsgebyr		
	Feiing og tilsyn	Vannforsyning	Avløp	Avfall	Sum	Privat reguleringsplan, boligformål	Oppføring av enebolig	Oppmåling av areal, boligtomt på 750 m2.
Haugesund 14	317	2204	2942	2300	7763	86850	13730	18930
Tysvær 14	398	3078	3064	2300	8840	44436	8392	20399
Karmøy 14	425	1960	2417	2113	6915	19700	8000	25800
Sveio 14	440	2456	2520	2208	7624	35000	17500	21000
Bokn 14	534	4367	2849	2931	10681	148120	8398	2800
Eiendomsskatt	Eiendomsskatt innført?						Eiendomsskatten på en enebolig på 120 kvm	Innbetalt per. innbygger ¹⁾
Haugesund 14	Eiendomsskatt både i områder utbygd på byvis og på næringseiendommer						1040	1486
Tysvær 14	Eiendomsskatt bare på verker og bruk						..	13960
Karmøy 14	Eiendomsskatt i hele kommunen						785	1664
Sveio 14	Eiendomsskatt i hele kommunen						3480	1866
Bokn 14	Eiendomsskatt bare på verker og bruk						..	11623

1) Tallene er fra kommuneregnskapet og inneholder alle typer av eiendomsskatt, ikke bare boliger.

De forskjellene som fremkommer av tabellen, er et resultat av ulike prioriteringer i kommunene.

Innenfor vannforsyning, avløp og avfall skal årsgebyrene dekke kommunens utgifter. Dette innebærer at størrelsen på årsgebyret avspeiler summen av kommunens årlige driftsutgifter og fordelte årlige investeringskostnader. Når det gjelder forskjeller i foreldrebetaling og egenbetaling for praktisk bistand og nivået på saksbehandlingsgebyr, er dette et resultat av politiske prioriteringer.

4.1.4 Negative konsekvenser av nytt inntektssystem fra 2017

Regjeringen planlegger å legge om inntektssystemet til kommunene, med virkning fra 2017. Ifølge beregninger gjort av KS, vil Sveio kommune få redusert rammetilskudd som følge av omleggingen.

Som vist i kapittel 2.3.4, vil et nytt inntektssystem slå negativt ut for Sveio kommune både med hensyn til utgiftsutjevningen og endringene i basistilskuddet. Dette er vist i tabellene nedenfor:

Tabell 4.4 Mulige endringer i basistilskudd

Kommune	Innbyggere per 1.7.15	Gj.snittlig km for å nå 5.000 innb.	Utgiftsutjevningen (utenom strukturkriteriet)	Endring ved grenseverdi lik 13,3 km (i 1000 kr)	Endring ved grenseverdi lik 16,5 km (i 1000 kr)	Endring ved grenseverdi lik 25,4 km (i 1000 kr)
1216 Sveio	5 604	11	-922	-586	-2 528	-5 083

Tabell 4.5 Illustrasjon av de totale fordelingsvirkningene i forslaget til nytt inntektssystem

Alle alternativene er inkl. forslag til utgiftsutjevningen		Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
	Utgiftsutjevningen (utenom strukturkriteriet)	Endring ved grenseverdi lik 13,3 km (i 1000)	Endring ved grenseverdi lik 16,5 km (i 1000)	Endring ved grenseverdi lik 25,4 km (i 1000 kr)
Kommuner				
1216 Sveio	-922	-1 508	-3 449	-6 004

Den totale reduksjonen Sveio får i sine inntekter, er beregnet til mellom 1,5 og 6,0 mill. kroner, avhengig av hvilke forutsetninger som legges til grunn i det nye strukturkriteriet.

I tabellen nedenfor viser vi konsekvensene for Sveio med den nye kostnadsnøkkelen, som ble presentert i høringsforslaget om nytt inntektssystem, sammenlignet med dagens kostnadsnøkkel for 2016. Endringene i delkostnadsnøkkelen for Sveio kommune har totalt sett en negativ effekt på kr 922 000, og endringen innenfor de ulike sektorene vises i tabellen nedenfor.

Tabell 4.6 Endringene i delkostnadsnøkkelen for Sveio kommune i forslag til nytt inntektssystem, kilde: KS

Kostnadsnøkkelen i høringsforslag sammenlignet med kostnadsnøkkel 2016	Endring i kr. per innb.	Endring i 1000 kroner
Pleie og omsorg	19	105
Grunnskole	-410	-2 295
Barnehage	330	1 851
Administrasjon, miljøvern og landbruk	-96	-535
Sosialtjeneste	134	751
Kommunehelsetjenester	-61	-344
Barnevern	-81	-454
Sum endring	-164	-922

De største endringene for Sveio er innenfor grunnskole og barnehage og skyldes endringer i kriterieverdier og vekting av kriteriene, som vist nedenfor:

Grunnskole

- Endring som følge av at kriteriet *norskfødte med innvandrereforeldre 6–15 år* tas ut av delkostnadsnøkkelen (kr 164 000)
- Endring i vektingen av øvrige kriterier i delkostnadsnøkkelen (kr - 631 000)
- Endring som følge av at grunnskolens andel av utgiftene er redusert fra 28,8 % til 25,9 % (kr - 1 829 000)

Barnehage

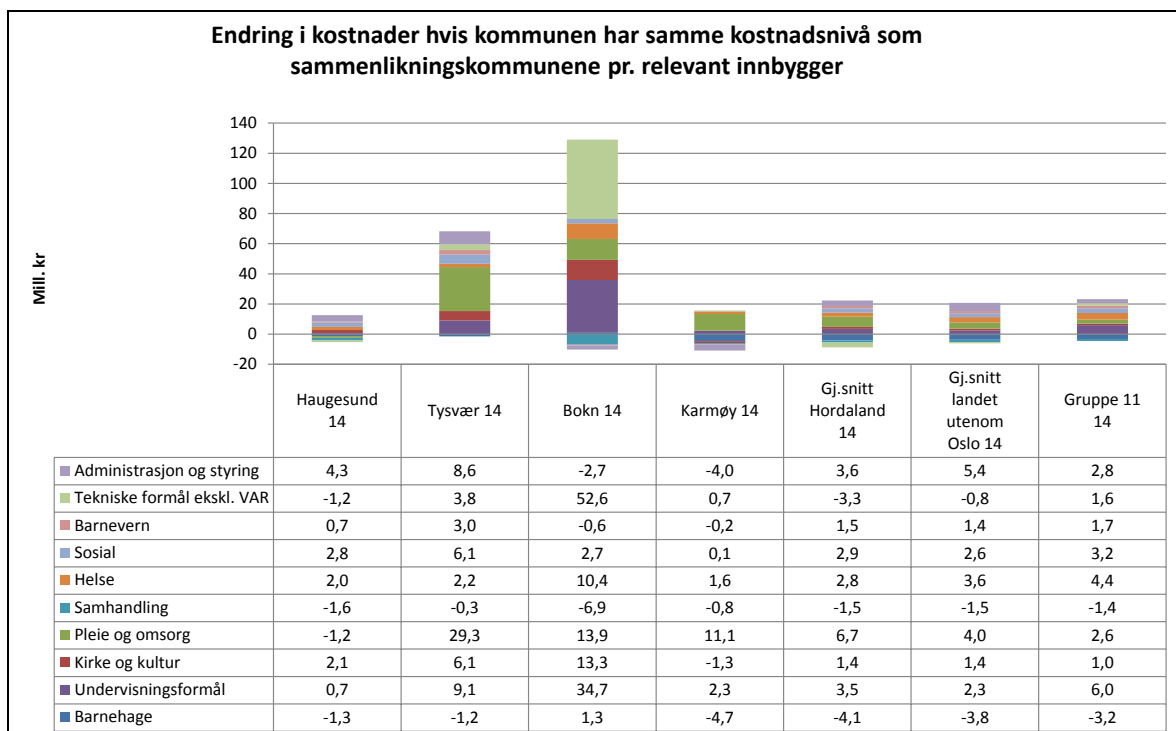
- Endringer i vekting av kriteriene i delkostnadsnøkkelen (kr 1 497 000)
- Endring som følge av at barnehages andel av utgiftene er økt fra 16,4 % til 17,0 % (kr 354 000)

4.1.5 Teoretisk innsparingspotensial ved samme kostnadsnivå som sammenligningskommunene

Sveio tilhører kommunegruppe 11, som er kjennetegnet av å være «mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter» og består av 53 kommuner i 2014.

Sveio driver, som vist tidligere, allerede rimeligere pr. relevante innbygger på de fleste tjenestoområdene enn nabokommunene og gjennomsnittet for kommunegruppe 11 (lignende kommuner som Sveio). Kommunen har allikevel et teoretisk innsparingspotensial innen barnehagesektoren og innen helse og samhandling i forhold til gjennomsnittet i kommunegruppen,

Det fremgår av figuren nedenfor, hvor de andre kommunene sammenlignes med Sveio, som er 0-punktet.



Figur 4-3 Teoretisk innsparingspotensial hvis kommunen har samme kostnadsnivå som sammenlikningskommunene, KOSTRA 2014

Når det gjelder Sveio, kommer det fram både i denne analysen og i kartleggingen vår at kommunen har en forholdsvis dyr barnehagestruktur og et høyere kostnadsnivå enn de andre kommunene, bortsett fra Bokn. Av figuren ser vi at Sveio har et kostnadsnivå som er 3,2 mill. kroner dyrere enn gjennomsnittet for kommunegruppe 11, 1,3 mill. kroner dyrere enn Haugesund og 1,2 mill. kroner dyrere enn Tysvær.

4.2 Drøfting av alternativet i lys av ekspertutvalgets kriterier

4.2.1 Kommunens rolle som samfunnsutvikler

En videreføring av Sveio vil ikke innebære at en utvikler et organisatorisk og strukturelt svar som legger til rette for å møte mange av de utfordringene Sveio (og regionen kommunen er del av) står overfor. I lys av utfordringsbildet som er beskrevet i kapittel 2, kan følgende påpekes:

- 0-alternativet vil ikke forsterke arbeidet for interessehevding og påvirkning for å ivareta Sveio og nabokommunenes felles interesser overfor omverdenen. Fortsatt vil en være prisgitt at kommunene klarer å bli enige og fremstå som en samlet kraft i konkurranse med store byregioner i nord og sør. Eksempler på tematikk det fortsatt vil måtte samarbeides om, er utvikling av samferdselsinfrastruktur, sykehusstilbud, høyere utdanningstilbud og lokalisering av statlige arbeidsplasser.
- En fortsatt orientering mot både Haugalandet og Sunnhordland vil kunne være krevende, fordi kommunen vil fortsette å delta i doble interessepolitiske samarbeider faglig og administrativt. Dette kan også være krevende for nabokommunene – spesielt dersom det skulle oppstå saker der de to regionene kan ha ulike interesser. Og fortsatt vil kommunens innflytelse over strategiske beslutninger i Haugaland Kraft og Karmsund Havn være ubetydelig, gitt den beskjedne eierposten kommunen har i selskapene.

- En videreføring av Sveio vil heller ikke løse opp i lite hensiktsmessige fylkesgrenser for Sveio. Fortsatt vil innbyggere, næringsliv og kommunen være utenfor et fylke som er mer relevant for dem i mange sammenhenger. Og fortsatt vil kommunen måtte forholde seg til doble sett fylkesinstitusjoner både politisk og faglig. En sammenslåing av Rogaland og Hordaland vil eliminere dette problemet.
- 0-alternativet vil ikke forbedre kompetanse- og kapasitetssituasjonen i Sveio. Situasjonen i dag er kjennetegnet av at det meste av ressurser benyttes på drift og å få unna nødvendige løpende saker. Det kan medføre at kommunen ikke tar ut det potensialet den har og/eller klarer å stake ut en utviklingsretning for Sveio samlet sett. En videreføring vil også innebære at utviklingsarbeid ivaretas av interkommunale støtteressurser uten en enhetskommunal forankring og styring. På den annen side har kommunen en oversiktlig organisasjon, med en betydelig nærhet og kunnskap om oppgaver og utfordringer kommunen står overfor.
- En videreføring av Sveio vil ikke endre nåværende insentiver og styringslogikk der kommunen primært vil ivareta egen utvikling og interesser, og ikke regionale interesser. Det er også naturlig: Et kommunestyres mandat er å ta vare på egne innbyggers interesser. Imidlertid vil ikke det være et svar på behovet for et kommuneoverskridende perspektiv på planlegging og utvikling i regionen. Det innebærer at Sveio er prisgitt de valg og prioriteringer Haugesund, Tysvær og Bokn gjør og som har konsekvenser for Sveio, for eksempel utbyggingsmønster og næringspolitikk. På den annen side vil prioriteringer Sveio gjør kunne være positive for Sveio isolert sett, men gi uheldige virkninger for nabokommunene. For eksempel dersom kommunen har en areal- og boligpolitikk som skaper bilbasert transportvekst også i Haugesund sentrum. En videreføring av Sveio som egen kommune tilfredsstiller ikke ekspertutvalgets kriterier om funksjonelle kommuner. Ved en videreføring av kommunen, vil den kommende areal- og transportplanen for regionen kunne møte disse utfordringene, dersom planen blir tydelig nok og dersom kommunene ikke utfordrer, men følger opp planens retningslinjer.

En åpenbar fordel med en videreføring av Sveio vil være knyttet til nærhet mellom beslutningstakerne og næringsliv og innbyggere i kommunen. Mindre kommuner kan oppleves som mindre byråkratiske og mer praktisk orienterte. Medarbeiderne har tverrgående kunnskap om oppgaver som bør ses i sammenheng. For en liten kommune med et relativt svakt næringsgrunnlag, betyr det mye om en investor ønsker å utvikle et område eller etablere en bedrift, og motivasjonen til Sveio kan være langt større sammenlignet med en situasjon der en stor kommune skal ivareta Sveios interesser.

4.2.2 Kommunens rolle som tjenesteyter

Kommunen har en viktig rolle som produsent av velferdstjenester. Kommunene har en bred og omfattende oppgaveportefølje, med ansvaret for sentrale velferdstjenester som barnehager, grunnskoler, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester. Andre oppgaveområder er for eksempel bibliotek, ulike kulturtiltak, brannvern og havner. Mange av tjenestene er stedbundne og bør tilbys i en viss nærhet til innbyggerne (for eksempel skoler og barnehager), mens andre igjen er ikke-stedbundne og krever ikke i samme grad av fysisk nærhet til innbyggerne (for eksempel barnevern, byggesak og PPT).

Sveio har kompetanse og kapasitet til å klare seg selv pr. i dag, men fagmiljøene er sårbare, og spesialkompetanse er krevende å opprettholde og rekruttere både innenfor tjenesteyting og samfunnsutvikling.

Den store befolkningsveksten på 1,7 % er over landsgjennomsnittet og kan gi utfordringer for tjenesteytingen framover. Dette trekkes fram i økonomiplanen som en av de store utfordringene for kommunen. Sveio har hatt en sterk befolkningsvekst helt siden 2005. Det er i utgangspunktet positivt for en kommune å vokse, men samtidig legger veksten et ekstraordinært press på store deler av det kommunale tjenesteapparatet. Som vekstregion vil Sveio fram til 2040 få de største utfordringer innenfor pleie og omsorg, selv om kommunen også vil ha stor vekst innen barnehage- og skolesektoren i årene som kommer.

Utfordringer innen tjenesteområdene ved en videreføring av Sveio som egen kommune

Den største utfordringen for Sveio på dette området er etter vår mening manglende økonomisk handlingsrom framover. Et slikt handlingsrom, sammen med god kontroll på økonomien, er en viktig forutsetning for at kommunen skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester og håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne.

Kommunen har lagt opp til en krevende økonomiplan fram til 2019. Ambisjonsnivået knyttet til investeringer i kommunen i årene framover er høyt. Dette gjelder spesielt noen store planlagte investeringsprosjekter, spesielt et nytt badeanlegg og utbyggings-/rehabiliteringsarbeider på flere skolebygg. Økte finansutgifter som følge av et økt investeringsnivå, vil kunne bli krevende økonomisk for kommunen i årene framover. Mange kommuner i samme situasjon som Sveio, må kompensere for de økte utgiftene ved å øke inntektene til kommunen gjennom eiendomsskatt eller redusere utgiftene til ordinær drift, dette for å sikre et positivt netto driftsresultat og tilstrekkelig handlingsrom.

I denne rapporten er det ikke rom for en detaljert gjennomgang av alle tjenestene. I stedet har vi, for å bidra til et godt beslutningsgrunnlag, valgt å legge detaljerte tall pr. tjeneste i vedlegget til utredningen av en storkommune på ytre Haugalandet. Dette er data basert på tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data), gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang og Kommunal Rapport (data fra Kommunebarometeret).

Vurdert etter Kommunebarometeret, er kvalitetsnivået blant kommunene på ytre Haugalandet sammenlignet med resten av landet synliggjort i figuren nedenfor.

Temaområde	Haugesund	Tysvær	Karmøy	Sveio	Bokn
Eldreomsorg	90	11	67	102	222
Helse	286	313	378	159	33
Grunnskole	85	166	263	186	51
Barnevern	158	319	174	154	61
Barnehage	22	377	314	102	82
Sosialhjelp	341	289	314	206	179
Kultur	190	164	348	346	55
Økonomi	358	126	161	142	22
Enhetskostnader	91	355	169	96	381
Miljø og ressurser	368	308	237	113	189
Saksbehandling	371	188	303	118	356
Vann, avløp, renovasjon	25	166	118		

Figur 4-4 Kommunebarometeret. Verdier og rangering basert på data for 2014 for landets 428 kommuner (1 = rangert best i landet). Kilde: Kommunal Rapport

Sveio ligger i den beste delen av skalaen på kvalitetsmålingene gjort i Kommunebarometeret i 2014, bedre enn flere av de aktuelle sammenslåingskommunene. Det er kun innenfor kultur kommunen skårer meget lavt. Kommunen opplever i en del tilfeller at en bruker mye ressurser på å ansette kompetanseårsverk i 100 % stilling. Kommunen har derfor på flere områder mange fagfolk pr. innbygger, og flere årsverk pr. innbygger enn Haugesund. Dette kan være en av årsakene til at Sveio skårer så høyt i Kommunebarometeret.

Kartleggingen vår har videre vist at kommunen har en forholdsvis dyr barnehagestruktur og høyere kostnadsnivå enn de andre kommunene. Allikevel, eller kanskje nettopp derfor, skårer Sveio meget godt på Kommunebarometeret for 2014.

Det er også kommet fram at kommunen i noen grad er «gratispassasjer» på en del tjenesteområder i forhold til Haugesund kommune. Dette kan særlig dreie seg om kulturtilbud og tjenester til spesielle grupper, som rus- og psykisk helse. På kultur er Sveio for eksempel rangert på 346. plass av landets 428 kommuner, mens Haugesund er på 190. plass.

Samhandlingsreformen utfordrer kommunene på nye arbeidsoppgaver innenfor både kommunal øyeblikkelig hjelp døgntilbud og innen rus og psykisk helse, hvor stadig flere pasienter skal behandles i kommunene. Samhandlingsreformen på psykisk helse, som skal innføres fra 2017, blir utfordrende for Sveio på lik linje med andre kommuner på Sveios størrelse. Kommunen har foreløpig kun en bolig med fire plasser som er tilpasset vanskeligstilte brukere, men i tillegg disponerer kommunen mer ordinære omsorgsboliger som også kan benyttes for denne brukergruppen.

Barnevernet i Sveio får pr. i dag gode tilbakemeldinger og består av 4,8 årsverk med relevant kompetanse. Allikevel trekkes det fram av informantene at de er sårbare, og barnevernet påpeker selv manglende størrelse som utfordrende.

Sveio kommune har ikke en slik størrelse at det alltid er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Det kan derfor oppstå habilitetsproblematikk ved behandling av enkeltsaker, for eksempel innenfor barnevernet, sosialtjenesten eller byggesaker.

Praktisk pedagogisk tjeneste (PPT) og legevakt er interkommunale ordninger med Haugesund som vertskommune. Kartleggingen vår viser at kommunens ledelse opplever liten påvirkning på det strategiske arbeidet og kostnadsdisponeringer på disse områdene.

Utfordringer med å lage et bærekraftig tjenestetilbud og boligpolitikk for eldre innbyggere

Sveio kommune har hatt en jevn vekst innen pleie- og omsorgstjenestene helt siden 1988. De siste 15 årene har det beregnede behovet for pleie og omsorg økt med rundt 25 % i Sveio. Behovene i Sveio for barnehagetjenester har økt tilsvarende, mens behovet innen grunnskolen er redusert i samme periode.

Beregninger av det framtidige behovet for tjenester viser at Sveio har en større utfordring enn de andre kommunene innenfor pleie- og omsorgssektoren. Alle kommunene i regionen vil hver for seg ha store utfordringer med å klare å møte dette behovet. Samlet for de fire kommunene vil behovet øke med ca. 95 % fram til 2040, gitt dagens nivå når det gjelder sykkelighet i befolkningen og nivå/metode for pleie/omsorg fra kommunen. Sveio alene har en tilsvarende vekst i behov på nærmere 130 %. Økningen har sammenheng med at det blir flere eldre i kommunen enn i regionen generelt. Dersom tjenestene blir tilbudt som i dag, vil behovet for bemanning, seniorvennlige boliger, sykehjemsplasser og utgiftene innenfor de aktuelle tjenesteområdene øke i takt med det beregnede behovet.

De beregnede behovene innen grunnskole og barnehage for Sveio vil fram til 2040 tilsvarende vokse med henholdsvis ca. 40 % og 20 % fra dagens nivå. Dette er også en betydelig høyere vekst enn for kommunene samlet.

Dersom tjenestene blir tilbudt som i dag, vil utgiftene øke i takt med det beregnede behovet. Sveio spesielt, og regionen generelt, må med disse utfordringene tenke strategisk framover og finne nye løsninger for å kunne tilby gode og bærekraftige tjenester og botilbud til eldre som har behov for heldøgns tilsyn. Pr. i dag har kommunen ett omsorgssenter, med mulighet for utbygging av seks nye plasser. Kartleggingen vår kan tyde på at kommunen ikke alltid har tilstrekkelig kapasitet til å fokusere på utviklingen av det framtidige tjenestetilbudet.

Utfordringen med økt mottak av flyktninger

Norge og regionen står overfor en ny og betydelig utfordring som følge av flyktningkrisen, herunder bosetting, integreringstiltak og barnevernstjenester. Bufetat region vest bekrefter at enslige mindreårige flyktninger allerede er en kjempeutfordring for hele regionen og er den største enkeltgruppen av barnevernstjenester i Norge pr. i dag.

Kommunestyret gjorde i juni 2015 vedtak om å øke mottaket av flyktninger med fem personer for 2015 og å ta imot 21 flyktninger i 2016. Kommunen arbeider nå med en flyktningplan for 2016–2019, og det vil mest trolig være et noe høyere mottak kommende år enn det som har vært tilfellet de siste årene. Dette vil føre til økte inntekter i økonomiplanperioden og gir samtidig behov for å øke flyktningavdelingen. I det videre planarbeidet må kommunen, i sammenheng med et økt mottak av flyktninger, vurdere det videre ressursbehovet for hele kommunen. Sammensettingen av flyktninggruppen vil være avgjørende for hva slags ressursøkning det er behov for.

Sveio vil framover kunne få utfordringer med å løse flyktningoppdraget og mottak av flere mindreårige asylsøkere som egen kommune. Kommunen har sagt ja til å ta imot åtte mindreårige flyktninger i 2016. Det pekes på at det i en stor kommune vil være lettere å fordele byrdene og dedikere folk.

Rekrutteringsutfordringer

Kommunen har utfordringer i forbindelse med rekruttering av fagfolk med nødvendig kompetanse innen flere ulike områder. Sveio kommune opplever det som utfordrende å rekruttere ledere. Det har de siste årene vært utfordrende å rekruttere til stillinger, og det oppleves ofte en intern konkurranse mellom kommunene om de beste kandidatene. Dette viser seg blant annet i ulike lønnsvilkår. Utviklingsstillinger på skolekontoret, leger, byggesaksbehandling, oppmåling er andre områder hvor kommunen opplever det krevende å rekruttere gode fagfolk med nødvendig kompetanse.

Innen pleie- og omsorgstjenestene er det spesielt vanskelig å rekruttere til spesialiserte funksjoner, spesielt sykepleiere. Kommunen opplever det derimot lett å få tak i folk til kontorfunksjoner.

Oppsummering av tjenesteyting på de ulike områdene

Sveio ligger i den beste delen av skalaen på kvalitetsmålingene gjort i Kommunebarometeret i 2014, bedre enn flere av de aktuelle samarbeidskommunene. Det er kun innen kultur kommunen skårer meget lavt. Kommunen opplever i en del tilfeller at en bruker mye ressurser på å ansette kompetanseårsverk i 100 % stilling. Kommunen har derfor på flere områder mange fagfolk pr. innbygger og flere årsverk pr. innbygger enn Haugesund. Dette kan være en av årsakene til at Sveio skårer så høyt i Kommunebarometeret.

Kartleggingen viser også at kommunens ledere opplever at de har for lite oppmerksomhet på utvikling og strategiarbeid. Dette er en sårbar situasjon, når kommunen står overfor så store utviklingsoppgaver innen tjenesteyting, nye oppgaver og den enorme veksten i behov.

Oppsummering av hovedfunn innen tjenesteyting ved en videreføring av Sveio som egen kommune (0-alternativet):

- Kommunen har for lite kapasitet til å fokusere utover ordinær drift, på utviklingen av det framtidige tjenestetilbudet
- Kommunen har pr. i dag i stor grad relevant kompetanse på de ulike tjenesteområdene, men er sårbar og har for personavhengige fagmiljøer med for lite utviklingskompetanse
- Kommunen har rekrutteringsutfordringer når det er behov for høy kompetanse, vanskelig i dag til lederstillinger og spesialiserte stillinger
- Kommunen har i liten grad en effektiv tjenesteproduksjon innen de ikke-stedbundne tjenestene og innen administrasjonen

- Kommunebarometeret rangerer Sveio godt med hensyn til økonomisk styring i 2014. Kommunen er rangert på 142. plass av landets 428 kommuner
- Kommunen har lite økonomisk handlingsrom og er sårbar alene, spesielt når kommunen står foran store investeringer med behov for store låneopptak
- Sveio har betydelig negativ effekt av forslaget til nytt inntektssystem fra 2017, uavhengig av de ulike strukturalternativene. Effekten varierer fra - 1,5 mill. kroner til - 6 mill. kroner
- Sveio har lavere frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov enn landsgjennomsnittet og Haugesund, Tysvær og Bokn. Dette betyr i praksis at Sveio, allerede i dagens situasjon, må levere tjenester mer effektivt enn de andre kommunene i regionen
- I tillegg til mange store investeringsprosjekter, løftes det fram i økonomiplanen for 2016–2019 at kommunen har utfordringer knyttet til mottak av nye flyktninger og fortsatt sterk befolkningsvekst

4.2.3 Kommunens rolle som myndighetsforvalter

Kommunene utøver myndighet innenfor en rekke saksfelter i medhold av lov. Kommunene kan for eksempel fatte vedtak om tildeling av tjenester, kreve inn skatter og avgifter, gi tillatelser, fordele tilskudd og gi bevilgninger. Myndighetsutøvelsen kan være rettet mot enkeltindivider, bedrifter eller organisasjoner. Kommunens mangfoldige oppgaveportefølje innebærer at kommunen for eksempel fatter vedtak innenfor grunnopplæringen, vedtak om tildeling av sykehjemsplass, vedtak om byggetillatelser og fatter vedtak knyttet til spesialiserte oppgaver som psykiske helsetjenester og barnevern. Rollen som myndighetsutøver er nær beslektet med kommunens rolle som tjenesteleverandør.

Kartleggingen vår viser at Sveio kommune ikke har en slik størrelse at det alltid er tilstrekkelig distanse til å skape objektivitet mellom saksbehandlere og innbyggere. Det kan derfor oppstå habilitetsproblematikk ved behandling av enkeltsaker, for eksempel innenfor barnevernet, sosialtjenesten eller byggesaker.

Kommunen skårer bra på saksbehandlingstid, og informantene mener at kommunen er god på å sikre opplevd nærhet mellom bruker og tilbyder av offentlige tjenester.

4.2.4 Kommunens rolle som lokaldemokratisk arena

En videreføring av Sveio kommune vil innebære at en kommune med over 50 år lang historie, videreføres. Kommunen er i så måte en kjent institusjon innbyggerne har et forhold til. Ingen av kommunens steder og bygder har en total dominans, og det kan legge til rette for en balanse innad i kommunen hvor samtlige deler av kommunen blir ivaretatt og har «sine» representanter. Kommunen har også betydelig færre innbyggere bak hver folkevalgt sammenlignet med storkommunealternativet. Det bidrar til nærhet mellom beslutningstakerne og innbyggerne. Kunnskap om innbyggernes behov og nærhet innebærer at politikernes ombudsrolle og forståelse for innbyggernes behov kan ivaretas når politiske prioriteringer skal gjøres. Et annet poeng er at Sveio har betydelig høyere valgdeltakelse sammenlignet med de store kommunene i regionen, Karmøy og Haugesund.

Imidlertid kan en videreføring av kommunen også ha demokratiske ulemper. For det første vil kommunen fortsatt måtte basere seg på interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid innebærer at ansvaret for oppgaveløsningen ivaretas av administrasjon og/eller folkevalgte som ikke står til ansvar overfor innbyggerne i Sveio gjennom valg. Samtidig kan omfanget øke, dersom Regjeringen gjør alvor av forslaget om å pålegge kommunene interkommunale ordninger.

Lokaldemokrati handler også om å fremføre innbyggernes og næringslivets interesser overfor omverdenen. En videreføring av Sveio vil ikke gi en mer innflytelsesrik kommune og styrke innbyggerens og kommunens påvirkningskraft overfor omverdenen. Og fortsatt vil nabokommunene til Sveio kunne ta beslutninger som får konsekvenser over kommunegrensene

uten at Sveio selv har innflytelse over disse. En videreføring av kommunen vil også innebære at innbyggerne mottar et tjenestetilbud fra Rogaland fylkeskommune som ikke står til direkte ansvar overfor Sveios innbyggere. En videreføring av Sveio kan også oppleves som lite naturlig å knytte politisk engasjement til, for de av innbyggerne som i stor grad også lever sine liv i nabokommunene og/eller er innflyttere. For disse innbyggerne kan beslutninger fattet av Haugesund være av større viktighet, uten at en selv kan påvirke Haugesunds politikere i nevneverdig grad.

5 Vedlegg – Relevante analyser

