



Osterøy og kommunereforma

KJETIL LIE, AUDUN THORSTENSEN, PER KRISTIAN ROKO KALLAGER, SONDRE GROVEN
OG EIRIK TENFJORD (PwC)

TF-notat nr. 19/2016

Tittel: Osterøy og kommunereforma
TF-notat nr: 19/2016

Forfattar(ar): Kjetil Lie, Audun Thorstensen, Sondre Groven, Per Kristian Roko Kallager og Eirik Tenfjord
Dato: 04.05.2016
ISBN: 978-82-7401-950-8
ISSN: 1891-053X
Pris: 210 (Kan lastast ned gratis frå www.telemarksforskning.no)
Framsidefoto: Telemarksforskning
Prosjekt: Osterøy kommune - utredning av samanslåing
Prosjektnr.: 20160450

Prosjektleiar: Audun Thorstensen
Oppdragsgiver(e): Osterøy kommune

Spørsmål om dette notatet kan rettast til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforskning.no

Føreord

Telemarksforskning, i samarbeid med PwC Bergen, har gjennomført ei utgreiing av kommunestruktur for Osterøy kommune. Oppdragsgjevar har vore Osterøy kommune.

Utgreiingsarbeidet er gjennomført i perioden april – mai 2016. Ved Telemarksforskning har Audun Thorstensen vore prosjektleiar. Kjetil Lie, Sondre Groven og Per Kristian Roko Kallager har vore sentrale bidragsytarar i arbeidet.

Frå PwC Bergen har Eirik Tenfjord vore ein viktig bidragsyta i arbeidet.

Frå oppdragsgjevar si side har planleggjar Jostein Klette i Osterøy kommune vore kontaktperson.

Vi vil nytte høvet til å takke for godt samarbeid i samband med gjennomføringa av utgreiingsarbeidet. Vi vil også rette ein særskilt takk til folkevalde, tillitsvalde og administrative leiarar som har delteke i spørjeundersøking og elles bidrege på annan måte.

Bø, 04.05.2016

Audun Thorstensen

Prosjektleiar

Innhald

Samandrag	8
1. Innleiing.....	10
1.1 Kort om utgreiinga og nasjonale føringar	10
2. Metode og gjennomføring.....	12
2.1 Metode og gjennomføring	12
3. Samfunnsutvikling	13
3.1 Samfunnsutvikling	13
3.2 Folketalsutvikling	13
3.2.1 Framskrive folketal.....	16
3.3 Kapasitet og kompetanse - samfunnsutvikling.....	18
3.4 Arbeidsmarknadsintegrasjon	20
3.5 Avstandar og kommunesenter	23
3.6 Arbeidsplassar og næringsliv	24
3.7 Næringsstruktur	25
3.8 Oppsummering samfunnsutvikling	27
4. Økonomi	29
4.1 Økonomisk status.....	29
4.1.1 Økonomiske rammevilkår.....	29
4.1.2 Finansielle nøkkeltal.....	31
4.1.3 Oppsummering økonomisk status.....	32
4.2 Økonomiske verkemiddel i kommunereforma.....	32
4.3 Nytt inntektssystem	34
4.4 Avtala om nytt inntektssystem.....	34
4.4.1 Innføring av eit struktirkriterium	35
4.4.2 Oppdatert kostnadsnøkkelen	36
4.4.3 Regionaltilskot	37

4.4.4	Skatteelement	37
4.4.5	Samla vurdering	38
4.5	Effektar på overføringane frå inntektssystemet.....	39
4.5.1	Illustrasjonsberekingar for effekt på frie inntekter.....	40
4.5.2	Oppsummering effekt på frie inntekter ved samanslåing.....	42
4.6	Andre økonomiske effektar ved samanslåing.....	42
4.6.1	Sone for arbeidsgjevaravgift og distriktpolitisk verkeområde.....	42
4.6.2	Eigedomsskatt og kommunal prissetting	43
4.7	Moglege effektiviseringsgevinstar ved samanslåing.....	44
4.7.1	Moglege effektiviseringsgevinstar på administrasjon.....	44
4.7.2	Mogelege effektiviseringsgevinstar innan tenesteområda.....	45
4.8	Demografi og kommuneøkonomi.....	47
4.8.1	Framtidig behov for kommunale årsverk.....	48
4.9	Samandrag økonomi.....	48
5.	Interkommunalt samarbeid.....	52
5.1	Bakgrunn	52
5.2	Interkommunalt samarbeid i Osterøy kommune	53
5.3	Resultata frå spørjeundersøkinga	54
5.4	Samla vurdering interkommunale samarbeid.....	58
5.4.1	Generelt.....	58
5.4.2	I Osterøy	58
6.	Tenestetilbod	60
6.1	Ekspertutvalet om tenesteyting og myndighetsutøving	60
6.2	Tenestetilbodet i kommunane.....	62
6.3	Status for tenestetilboda i kommunane.....	63
6.3.1	Helse, omsorg og sosial.....	63
6.3.2	Skule, barnehage og kultur.....	67
6.3.3	Tekniske tenester.....	69

6.4	Resultata frå spørjeundersøkinga	71
6.4.1	Oppsummering.....	78
6.5	Samla vurdering tenesteyting og myndigheitsutøving.....	79
7.	Lokaldemokrati	81
7.1	Ekspertutvalet om lokaldemokrati.....	81
7.2	Lokaldemokrati i kommunane.....	82
7.3	Nærdemokratiske ordningar og tilhøyrslle	83
7.4	Status i kommunane	84
7.5	Resultata frå spørjeundersøkinga	87
7.6	Samla vurdering lokaldemokrati.....	90
8.	Samla oppsummering og vurdering.....	92
8.1	Vurdering av alternativa – svar frå spørjeundersøkinga.....	92
8.2	Vurdering av alternativa	93
8.3	Samla oppsummering av dei to alternativa	98
	Referansar.....	101

Samandrag

To alternativ er vurdert 1) Osterøy som fortsatt eigen kommune og 2) ei samanslåing av Osterøy og Bergen. Føremålet med utgreiingsarbeidet har primært vore å få vurdert korleis dei alternativa står seg mot kriteria for god og robust kommunestruktur frå ekspertutvalet. Kriteria er knytt til fire overordna oppgåver og funksjonar som kommunane er meint å ivareta av samfunnsmessige omsyn. Det gjeld kommunane si rolle som tenesteytar, samfunnsutviklar og demokratiforvaltar. Vi har derfor disponert innhaldet i rapporten slik at det er eitt kapittel for kvar av dei fire overordna oppgåvene og funksjonane – og at det til kvart av desse kapitla vert gjeve ei vurdering av korleis dei ulike samanslåingsalternativa står seg mot tilhøyrande kriterium. Kapittel 1 gjev ei kort innleiing til utgreiinga, medan kapittel 2 omhandlar metode og gjennomføring av utgreiinga.

Kapittel 3 omhandlar samfunnsutvikling. Vi har skildra utvikling i folketalet, arbeidsplassar og næringsstruktur, pendling, avstandar mellom kommunane og handlingsrom for samfunnsutvikling. Ifølgje framskrivingane til SSB er det grunn til å vente vekst i innbyggartalet for både Osterøy åleine og ei samanslåing med Osterøy og Bergen. Vi finn at Osterøy i dag har kapasitet og kompetanse til samfunnsutviklingsarbeid i eigen kommune, men at den etter vårt syn vil verte styrka dersom dei to kommunane slår seg saman.

I økonomikapitlet (kapittel 4) har vi lagt mykje vekt på å kunne rekne ut og illustrere nivået på det statlege rammetilskotet for ei eventuell samanslåing av Osterøy og Bergen. Dette nivået, både rett etter ei samanslåing og etter «skjermingsperioden» for inndelingstilskotet på 20 år, er samanlikna med eit referansenivå – lik summen av kva dei aktuelle kommunane får i frie inntekter i år. Ved ei eventuell kommunesamanslåing som det fattast sentralt vedtak om i reformperioden (dvs. innan 1.1.18), er det bestemt at inndelingstilskotet vil bli rekna ut med bakgrunn i verdien på basistillegget og regionalpolitiske tilskot over inntektssystemet i 2016 – ikkje i sjølve samanslåingsåret, som har vore praksis fram til no ved utmåling av inndelingstilskot. Som følgje av endringane med nytt inntektssystem for kommunane ligg det no til rette for at kommunar som slår seg saman med andre i reformperioden, skal *få vidareført basistilskotet på 2016-nivå gjennom ein overgangsordning fram til dei mottar inndelingstilskotet som ein del av ein ny kommune*. Tabellen under syner dei viktigaste effektberekingane for samanslåingsalternativet Osterøy og Bergen. Utslaga er vist i mill. kr og i prosent av brutto driftsinntekter for dei to kommunane i 2015.

	I mill. kr	I % av brutto driftsinntekter 2015
<i>Effekt nytt inntektssystem (årleg)</i>	3,6	0,02 %
Økonomiske verkemiddel (eingongsstøtte)	65,0	0,32 %
Effekt frie inntekter år 1–15 (årleg)	3,5	0,02 %
Effekt frie inntekter etter år 20 (årleg)	-9,7	-0,05 %
Effektiviseringsgevinst administrasjon (årleg)	12,6	0,06 %
Sum år 1 etter samanslåing, inkl. eingongsstøtte	81,1	0,41 %
Sum år 2–15 etter samanslåing (årleg)	16,1	0,08 %
Sum etter år 20 etter samanslåing (årleg)	2,9	0,01 %

Redusert rammetilskot må møtast med reduserte nettoutgifter andre stader i kommunebudsjettet for at ikkje driftsmarginen (les netto driftsresultatet) skal bli svekka. Vi har gjort berekningar av

potensialet for reduserte administrasjonsutgifter som følge av ei kommunesamanslåing. For samanslåingsalternativet som er skildra i denne rapporten, syner berekningane her eit potensial for reduksjon på 12,6 mill. kr på årsbasis dersom den nye kommunen klarar å operere med eit nivå på administrasjonsutgifter tilsvarande det Bergen har i dag. I perioden med inndelingstilskot bør det likevel vere moglegheiter for å kunne sitte igjen med ein nettogevinst – ved å realisere reduserte administrasjonsutgifter utan at rammetilskotet er redusert.

I kapittel 5 vert interkommunalt samarbeid omtala. Osterøy inngår i dag i ein del interkommunale samarbeid med andre kommunar. Osterøy har ei rekke godt etablerte, samt nye, interkommunale samarbeid. Svara frå spørjeundersøkinga tyder på at Osterøy ikkje er godt rusta til å handtere framtidige oppgåver. Dette tyder på at Osterøy i framtida vil vere avhengig av at dei større kommunane rundt ønsker å vidareutvikle det interkommunale samarbeidet, dersom ein ikkje går inn for ei samanslåing. I kapittel 6 vert tenesteyting og myndighetsutøving omtala. Kapitlet skildrar dagens tenestetilbod. Basert på våre data og samanstillinger kjem det fram at begge kommunane leverer gode tenester i dag. Det er enkelte utfordringar med tanke på kapasitet og rekruttering. Kapasitetsutfordringane vert noko mindre viss det skulle bli ei kommunesamanslåing.

Kapittel 7 omhandlar lokaldemokrati. Kriteria høg politisk deltaking, lokal politisk styring og lokal identitet er drøfta. Lokaldemokratiet fungerer generelt godt i begge kommunane i dag, men det er ulike styresett i Osterøy og Bergen. Bergen har i dag eit parlamentarisk styresett, medan Osterøy har formannskapsmodellen. I begge kommunane er valdeltakinga høg. I ein ny, større kommune vil det bli færre kommunestyrerrepresentantar per innbyggjar. Etter vårt syn er det likevel grunn til å meine at lokaldemokratiet vil kunne fungere godt for det aktuelle samanslåingsalternativet, men det må utviklast gode nærdemokratiordningar. Ny kommune vil vere tilstrekkeleg stor til å kunne ta på seg og løyse nye oppgåver i eigen regi.

I kapittel 8 summerer vi opp våre funn frå utgreiingsarbeidet og presenterer i tabellform fordelar og ulemper ved 1) samanslåingsalternativet og 2) Osterøy som fortsatt eigen kommune

1. Innleiing

1.1 Kort om utgreiinga og nasjonale føringar

Utgreiinga skal belyse fordelar og ulemper ved framtidige alternativ for kommunestruktur for Osterøy kommune: Osterøy som fortsatt eigen kommune eller ei samanslåing av Osterøy og Bergen kommune. Osterøy har allereie delteke i utgreiinger om framtidig kommunestruktur mot Nordhordland. I denne utgreiinga vil vi ta føre Osterøy som fortsatt eigen kommune – det såkalla 0-alternativet, og ei samanslåing av Osterøy og Bergen.

Vi oppfattar at hovudføremålet med utgreiingsarbeidet er å vurdere korleis dei to alternativa står seg mot ekspertutvalets kriterium for god og robust kommunestruktur. I tillegg har Osterøy kommune bedt om bistand til å utarbeide framtidsscenario for kommunen. Dette arbeidet vil ligge føre som eit eige notat.

Eit viktig føremål med kommunereforma er å sikre at kommunane er robuste og i stand til å løyse eksisterande og framtidige oppgåver. Hovudmåla er gode og likeverdige tenester, heilskapleg og samordna samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommunar, samt styrka lokaldemokrati, der kommunane kan få tildelt fleire oppgåver enn dei har i dag. Desse måla går att i kommunanenes rolle som tenesteytar, myndighetsutøvar, samfunnsutviklar og arena for demokrati.

Kommunereforma er frå regjeringa si side omtalt som ein velferdsreform (KMD, 2015). Den handlar om å gi betre velferdstenester der folk bur. Kommunane skal verte robuste nok til å løyse eksisterande og framtidige oppgåver. Dei konkrete målsettingane for reforma er:

- Gode og likeverdige tenester til innbyggjarane
- Heilskapleg og samordna samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommunar
- Styrka lokaldemokrati

Reforma skal bygge på friviljugheit blant kommunane, men tvang kan likevel bli brukt der enkeltkommunar hindrar hensiktsmessige samanslåingar.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet utpeikte eit ekspertutval som har fremma ti kriterier for å vurdere kommunanes roller som tenesteytar, myndighetsutøvar, samfunnsutviklar og demokratisk arena. Kriteria er som følger:

1. Tilstrekkeleg kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkeleg distanse
4. Effektiv tenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valfridom
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høg politisk deltaking
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Basert på dette kriteriesettet, og med utgangspunkt i oppgåvene kommunane har i dag, har utvalet gitt ei generell anbefaling for ein god kommunestruktur:

1. Kommunane bør ha minst 15 000–20 000 innbyggjarar for å sikre god oppgåveløysing.
2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
3. Staten bør redusera detaljstyringa, og ordningar for politisk deltaking bør vidareutviklast for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

2. Metode og gjennomføring

2.1 Metode og gjennomføring

I samband med denne utgreiinga gjennomførte vi ei spørjeundersøking som omfatta politikarar, administrativt tilsette og tillitsvalde. Spørjeundersøkinga må sjåast på som ein «stemningsrapport» frå personar som kjenner kommunen godt, og er ikkje ei representativ innbyggjarundersøking. Spørjeundersøkinga omhandlar m.a. det kommunale tenestetilbodet, arbeidet med samfunnsvikling, lokaldemokrati og interkommunalt samarbeid. I tillegg inneheld spørjeundersøkinga ei vurdering av aktuelle alternativ for framtidig kommunestruktur: Osterøy som fortsatt eigen kommune eller ei samanslåing med Bergen. Det var mogleg å utdjupa svara gjennom opne spørsmål.

Undersøkinga vart gjennomført i perioden 06.04.16 til 13.04.16 . Det vart sendt to purringar (11/04 og 13/04). Utvalet bestod av 82 respondentar. Blant desse er det 53 som har svara på undersøkinga, dvs. ein svarprosent på 65. Undersøkinga vart gjennomført vha. det elektroniske spørjeskjemaverktøyet SurveyXact.

Spørjeundersøkinga går på ein skala frå 1–6, der 1=svært negativ, og 6= svært positiv. I vurderingane er eit svar med gjennomsnitt på over 3,5 vurdert som at respondentane er meir positive til påstanden, medan eit svar med gjennomsnitt under 3,5 vert vurdert som at respondentane er meir negative til påstanden.

Utgreiinga omfattar ulike problemstillingar som krev ulike typar data og ulike metodiske innfallsvinklar. Som grunnlag for å skildra ein del sentrale utviklingstrekk i kommunen knytt til utviklinga i folketal, pendling og tenesteproduksjon etc., er det teke utgangspunkt i eksisterande statistikk frå SSB og Telemarksforskins eigne datasett. Vi nyttar desse dataa som grunnlag for å seia noko om utviklinga i kommunane. For å rekne ut økonomiske konsekvensar av dei ulike alternativa for kommunesamanslåing, har vi sett på endringane som vil kome gjennom inntektssystemet.

I tillegg har Osterøy bedt om bistand til å sjå på ulike framtidsscenario for Osterøy kommune. Dette arbeidet vil greiast ut nærmare i eit tilhøyrande tilleggsnotat. I samband med dette arbeidet vart det arrangert to møter med sentrale samfunnsaktørar, politikarar og administrasjon i Osterøy kommune.

3. Samfunnsutvikling

3.1 Samfunnsutvikling

Kommunane har ei sentral rolle for å skape ei heilskapleg utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggjarane. Vi har her lagt ein brei definisjon av samfunnsutvikling til grunn, noko som inneber innsats på ei rekje område.

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

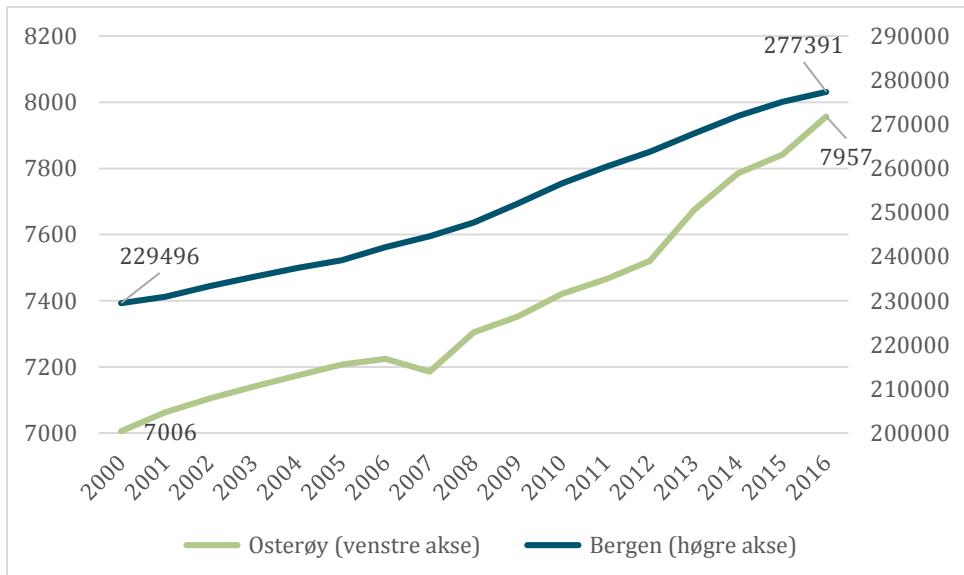
I mange kommunar er det vanskeleg å drive ei heilskapleg og langsiktig planlegging fordi kommunegrensene ikkje samsvarar med bu-, arbeids- og serviceregionar, einskaplege naturområde osb. Dette bidreg gjerne til at ein endar opp med ugunstige planar og investeringar som kunne vore unngått dersom større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

Ei viktig målsetting for ein kvar kommune er å stimulere til næringsutvikling og auka sysselsetting. Dette er noko som også krev kompetanse, evne til nettverksbygging, gode planar og god infrastruktur. At fleire kommunar innan den same bu-, arbeids- og serviceregionen driv næringsretta arbeid på kvar sin måte, kan også lett ende opp med lite gunstige tiltak. Det er fare for at ein endar opp med konkurrerande tiltak i staden for tiltak som understøttar og byggjer opp om kvarandre. Dersom føresetnadene elles er til stades, kan ein samla næringspolitikk bidra til å styrke grunnlaget for næringsutviklinga i heile regionen.

Ein annan fordel ved større kommunar kan vere at ein står sterkare når det gjeld verksemder retta mot omverda, t.d. med tanke på å skaffe seg utviklingsmidlar, trekkje til seg nye verksemder (både offentlege og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt. Ein står sterkare dersom ein kan tale til omverda med ei felles røyst i staden for å krangle seg imellom. Kommunar som har slått seg saman dei seinare åra, har gode erfaringar med då å kunne opptre samla med ei røyst.

3.2 Folketalsutvikling

Som det kommer fram av figuren under, har det vore ei positiv utvikling i folketalet i Osterøy frå 2000 fram til 2016. Den positive trenden heldt òg fram i 2016. Per 1.1.16 er det 7 957 innbyggjarar i Osterøy. Figuren syner òg at det har vore ein positiv vekst i Bergen i perioden.



Figur 1: Folketalsutvikling 2000 – 2016 Osterøy (høgre akse) og Bergen (venstre akse). Kjelde: SSB

Tabell 1 Folketal (1.1.16) Kjelde: SSB

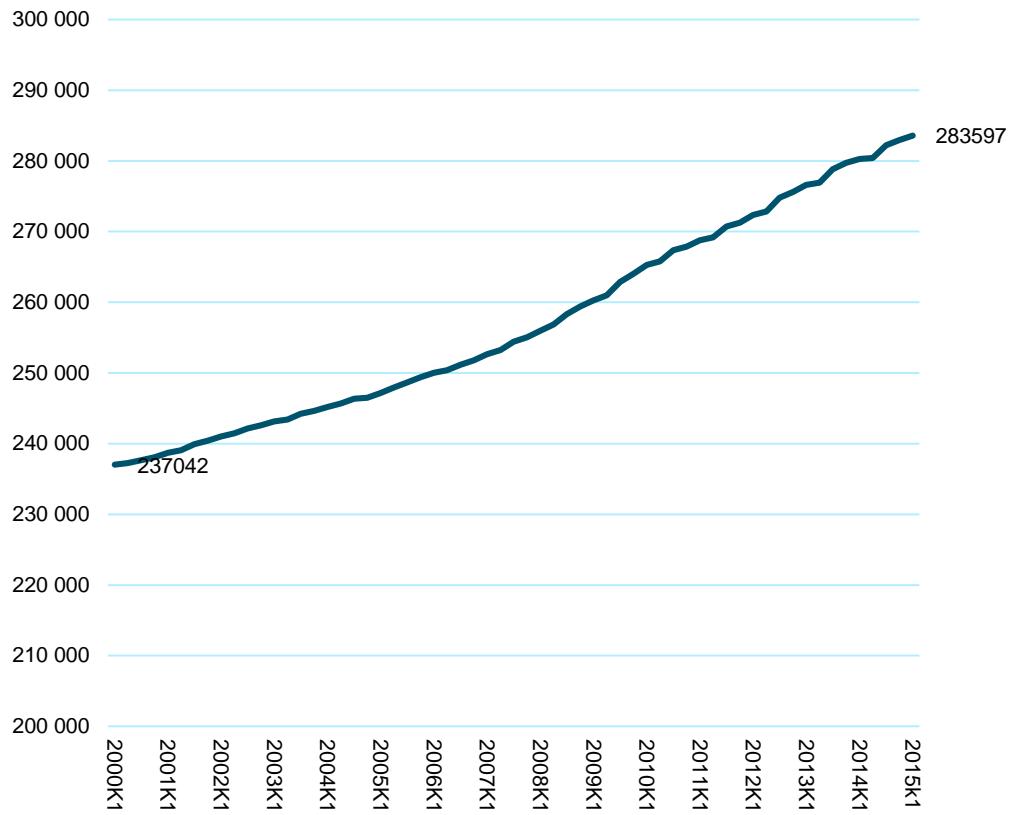
Kommune	Folketall
Bergen	277 391
Osterøy	7 957
Samla	285 348

Ein kommune beståande av Bergen og Osterøy ville per 1.1.16 hatt 285 348 innbyggjarar. Befolkinga i Osterøy kommune utgjer om lag 2,7 prosent av det totale innbyggartalet.

Tabell 2 Folketal i ulike aldersgrupper, prosent (1.1.16) Kjelde: SSB

Folketal 1.1.2016	0-5 år	6-15 år	16-66 år	67-79 år	80 år og eldre
Samla	7,1	11,2	68,6	8,9	4,2
Osterøy	7,5	13,4	64,0	10,3	4,8
Bergen	7,1	11,1	68,8	8,9	4,1

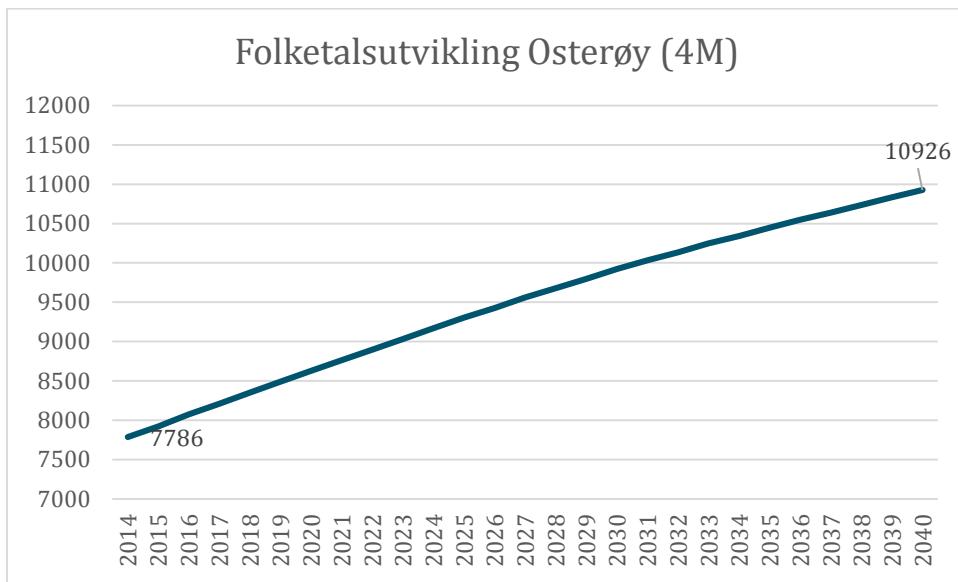
Tabellen gjev eit oversyn over delar av befolkninga i ulike aldersgrupper. Osterøy har generelt ein noko høgare del eldre enn Bergen, medan aldersgruppa 0–5 er noko høgare prosentvis representert i Osterøy. Bergen har samstundes ein noko høgare del av befolkninga i arbeidsfør alder. Osterøy har generelt ein høg del eldre, medan Bergen har ein noko yngre befolkning. Delen eldre over 67 år utgjorde for Osterøy og Bergen høvesvis 15,1 prosent og 13,0 prosent i 2016. Tilsvarende del for fylket og landet var høvesvis 13,6 prosent og 14,3 prosent. Delen i arbeidsfør alder var 64,0 % i Osterøy og 68,8 for Bergen (1.1.16).



Figur 2 Folketalsutvikling samanslåingsalternativet 2000 – 2015. Kjelde: SSB

3.2.1 Framskrive folketal

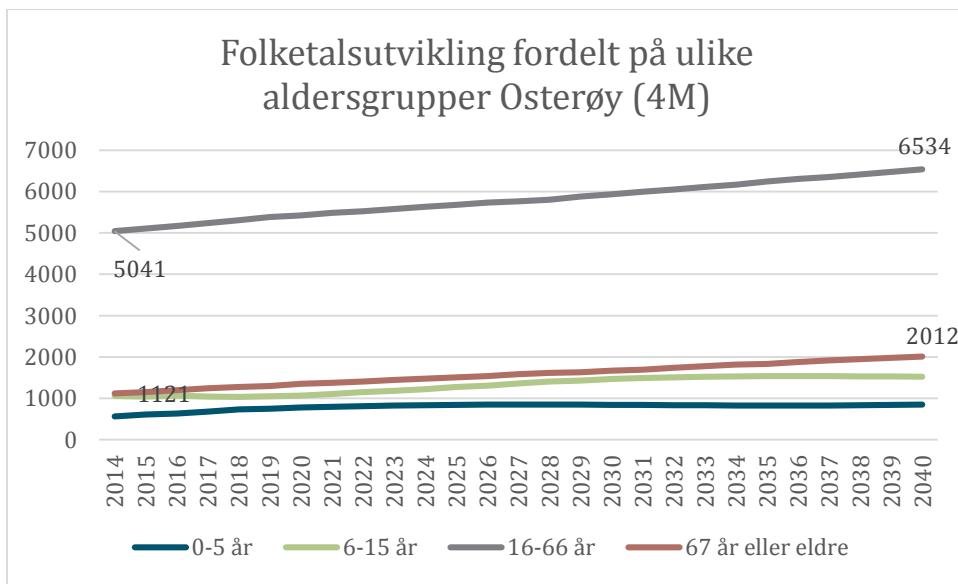
Basert på SSBs prognosar ventar ein vekst i folketalet, både i Osterøy åleine og for samanslåingsalternativet med Bergen.



Figur 3 Framskrive folketal 2014–2040. Kjelde: SSB

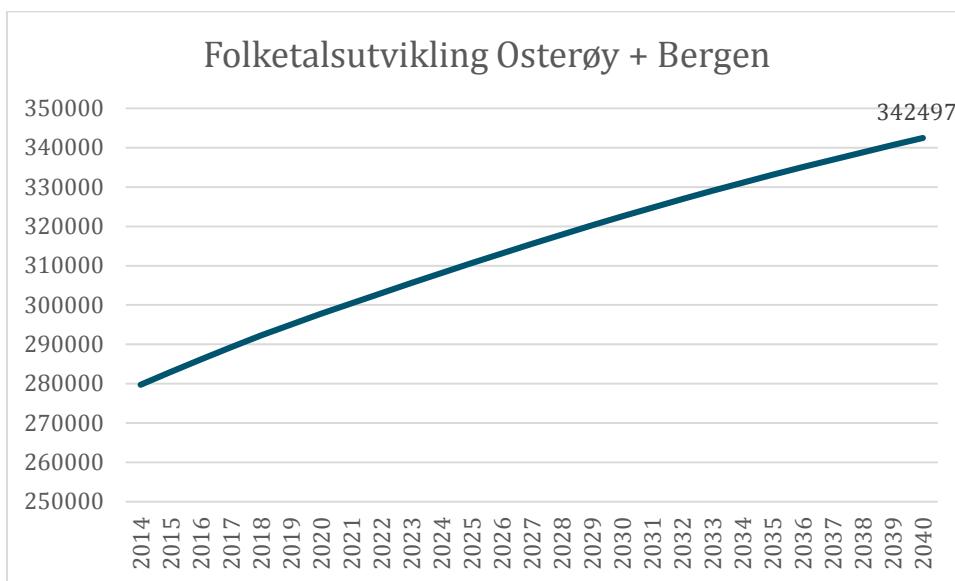
SSB sine framskrivingar tilseier at folketalet i Osterøy er venta å auke fram mot 2040. I 2031 er folketalet forventa å vere på over 10 000 innbyggjarar. Veksten for heile perioden svarar til ei auking på om lag 40 prosent fram i tid. Samla auke for heile perioden svarar til 37,3 prosent.

Osterøy vert slik sett vurdert til å vere noko unna ekspertutvalets forslag på kommunestorleik med tanke på innbyggartal.



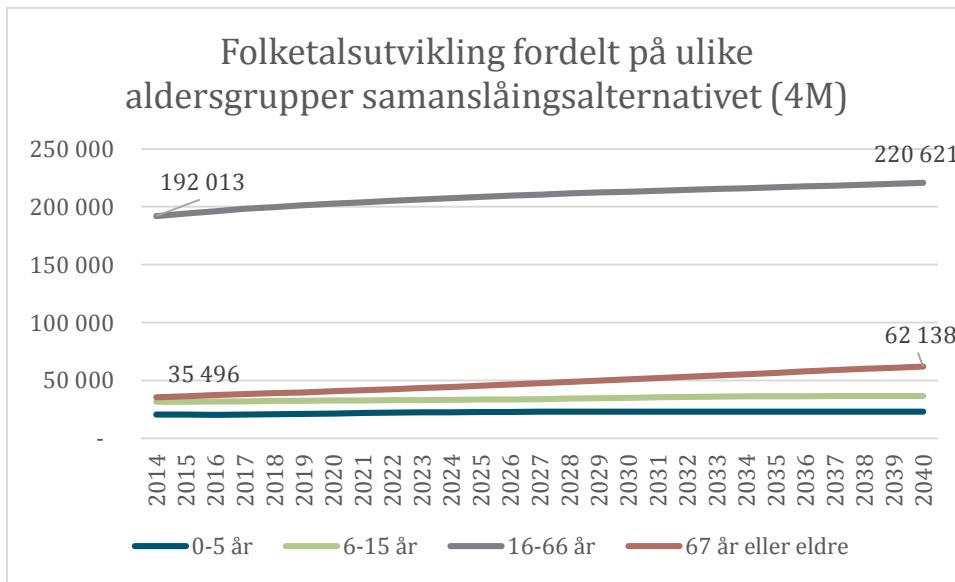
Figur 4 Folketal fordelt på ulike aldersgrupper, Osterøy, 2014–2040. Kjelde: SSB

Det kan òg vere interessant å sjå på den forventa utviklinga fordelt på ulike aldersgrupper. Som figuren viser, er det venta vekst i samtlege aldersgrupper i Osterøy fram mot 2040. Det er verdt å merke seg den særelege auka i talet på personar over 67 år. Ein ventar også positiv vekst i den arbeidsføre befolkninga i Osterøy.



Figur 5 Folketalsutvikling (4M) samanslåingsalternativet.

Det vert òg venta positiv vekst i folketalet for samanslåingsalternativet. I 2040 ventar ein at folketalet vil vere på over 340 000 innbyggjarar.



Figur 6 Folketalsutvikling på aldersgrupper – samanslåingsalternativet. Kjelde SSB (4M)

For samanslåingsalternativet er det òg ein auke i talet på eldre. Samstundes er det òg ein vekst i talet på arbeidsføre.

Tabell 3 Folketal, delt i ulike aldersgrupper, 2016, 2020 og 2040. Kjelde: SSB (4M)

2016	0-5 år	6-15 år	16-66 år	67-79 år	80 år og eldre
Samla	7,1	11,2	68,6	8,9	4,2
Osterøy	7,5	13,4	64,0	10,3	4,8
Bergen	7,1	11,1	68,8	8,9	4,1

2020	0-5 år	6-15 år	16-66 år	67-79 år	80 år og eldre
Samla	7,2	11,0	64,4	9,5	4,2
Osterøy	9,0	12,4	59,8	11,2	4,5
Bergen	7,2	11,0	64,6	9,5	4,2

2040	0-5 år	6-15 år	16-66 år	67-79 år	80 år og eldre
Samla	6,7	10,7	64,4	11,5	6,7
Osterøy	7,8	14,0	59,8	11,4	7,0
Bergen	6,7	10,6	64,6	11,5	6,7

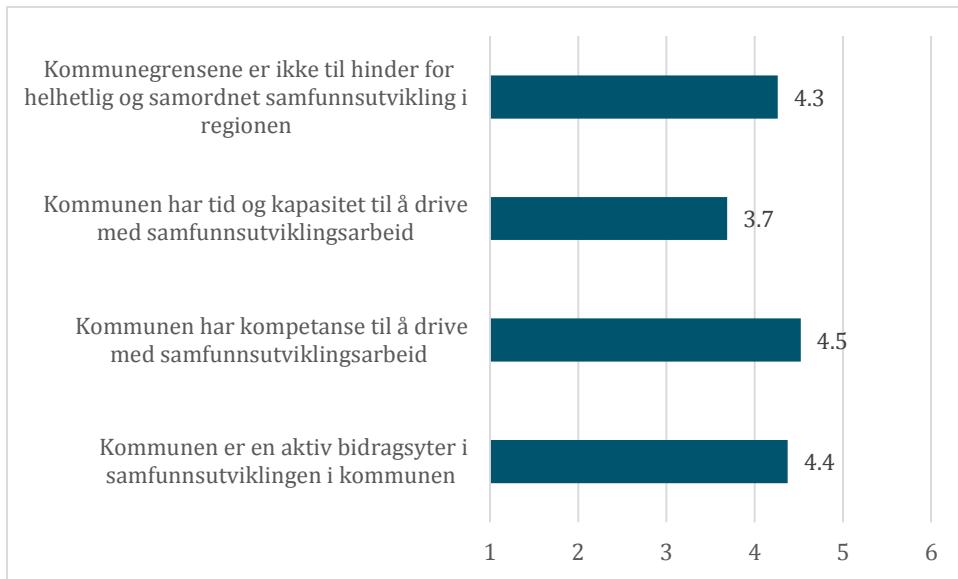
Det vil og vere interessant å sjå korleis ein reknar med at dei ulike aldersgruppene vil forandre seg framover. Tabellane syner delen av befolkninga i ulike aldersgrupper i 2016, 2020 og 2040 (basert på SSBs 4M alternativ). For Osterøy vert det venta ei auking i delen av eldre både i 2020 og 2040, samstundes som delen i arbeidsfør alder vil bli noko mindre, samanlikna med i dag. I 2020 ventar ein at delen av dei yngste vil auke, for så å verte redusert til eit nivå omtrent tilsvarende dagens. Samanslåingsalternativet vil ha ein lågare del eldre, og ein høgare del i arbeidsfør alder der som vi samanliknar Osterøy åleine med samanslåingsalternativet.

I dei påfølgande kapitla skal vi sjå korleis folketalutsviklinga kan påverke demografikostnadene og etterspørsel innanfor tenestetilbodet i dei to alternativa.

3.3 Kapasitet og kompetanse - samfunnsutvikling

I spørjeundersøkinga ba vi respondentane om å vurdere fleire påstandar om samfunnsutviklingsarbeidet i kommunen i dag. Figuren under syner dei gjennomsnittlege svara frå respondentane. Det er eit par sentrale funn:

Som det framgår av figuren, meiner respondentene at kommunen har kapasitet og kompetanse til å drive med samfunnsutviklingsarbeid, men det er verdt å merke seg at kapasiteten og tida til å drive med samfunnsutvikling scorar noko lågare enn kompetansen. Vidare blir kommunen også vurdert til å vere ein viktig bidragsytar til samfunnsutviklinga i kommunen. Kommunegrensene blir ikkje sett på som ei hindring for heilsakapleg samfunnsutvikling i regionen.



Figur 7 Svar frå spørjeundersøkinga. Gjennomsnitt 1=svært negativ, 6= svært positiv.

Vi ba også om innspel på område der kommunen har samarbeid med anten andre kommunar eller aktørar om samfunnsutviklingsarbeid. Det kommer mellom anna fram at Osterøy inngår i samarbeid som Osterfjord næringssamarbeid, Interkommunalt utval mot akutt forureining, Bergen interkommunale renovasjonsselskap, Business Region Bergen AS, Osterfjordrådet og Hordklima. Det er òg fagsamarbeid på plansida. Slik sett har Osterøy allereie i dag ein del samarbeid med andre aktørar innanfor samfunnsutvikling.

Resultata frå NIVI Rapport 2014:1: Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunane seier noko om kompetanse til å ivareta planlegging etter krav i plan- og bygningsloven. Kapasitet er definert som «evna hjå kommunane til å ivareta alle oppgåver og den sakmengda kommunane står overfor». 61 % av kommunane har 0,5 årsverk eller mindre til samfunnsplanlegging, og 32 % av kommunane har 0,5 årsverk eller mindre arealplanlegging. Eit fagmiljø kan per definisjon minimum bestå av 2 personar, og det tyder at berre 28 % av kommunane har fagmiljø til å ivareta arealplanlegging, og berre 6 % av kommunane har fagmiljø til å ivareta samfunnsplanlegging. Jo mindre kommunane er, jo høgare er opplevinga av manglande kapasitet på planområdet.

Kompetanse er definert som «tilgang til personale med naudsynt formalkompetanse og/eller realkompetanse innanfor planlegging». 82 % av kommunane meiner dei i stor grad har naudsynt fagkompetanse til å ivareta oppgåvene innanfor arealplanlegging, og 68 % av kommunane meiner dei i stor grad har naudsynt fagkompetanse til å ivareta oppgåvene innanfor samfunnsplanlegging. Utdanningsbakgrunnen blant samfunns- og arealplanleggarar i kommunane er variert, og eit fellestrekkt synest å vere utfordringar i rekruttering av sivilingeniørar, arkitektar og arealplanleggarar. Det ser ut til at kommunane i landet gjennomgåande har betre kompetanse enn kapasitet. Men i små fagmiljø, eller der fagmiljø ikkje eksisterer, kan det vere svært utfordrande å oppretthalda og utvikle fagkompetanse.

I kapitlet om tenesteyting skal vi sjå nærmare på ei rekke indikatorar som omhandlar tekniske tenester. Vi vel her å trekke fram sakhandsamingstida på byggjesak i Osterøy og Bergen. Basert på desse indikatorane har Osterøy ei raskare sakhandsamingstid enn Bergen på byggjesakar. På

saker med 3 vekers frist er forskjellen 9 kalenderdagar, medan det for saker med 12 vekers frist er heile 54 kalenderdagar som skil Osterøy og Bergen. Kor lang sakshandsamingstida blir etter ei kommunesamanslåing, er det vanskeleg å seie noko om. Ei undersøking gjennomført etter samanslåinga av Kristiansund og Frei og Bodø og Skjærstad (Brandtzæg 2009) syner at respondentane i dei to små kommunane (Frei og Skjærstad) opplevde at kvaliteten på byggsak generelt blei noko lågare etter samanslåinga, men vi kan ikkje generalisere frå dette grunnlaget. Vidare viser erfaringane frå denne utgreiinga at tenestestilbodet vart meir likt nivået for den store kommunen. Basert på dette kan sakshandsamingstida blir noko høgare i den nye kommunen, utan at vi kan seie dette heilt sikkert. På ei side vil nok sakshandsaminga bli satt meir i system og gå i retning av Bergen både på godt og vondt. Det at sakshandsaming blir satt meir i system, og at «kjappe løysingar» reduserast vil vere positivt, samtidig som at ein i ein større kommune kan miste ein del lokalkunnskap og heilscapeleg oversyn over kommunen.

Alder på kommuneplanens areal- og samfunnsdel kan også gje ein indikasjon på kapasitet i kommunar. Osterøy har ein arealdel frå 2015 og oppdaterar for tida samfunnsdelen. Bergen kommune vedtok ny samfunnsdel i 2015, medan arealdelen skal rullerast i 2016. Det kan tyde på at dei to kommunane har kapasitet (og kompetanse) til å ha eit oppdatert planverk i dag.

Basert på NORUTs utgreiing om kommunestorleik og samfunnsutvikling (Angell m.fl 2015) kjem det fram at det i store kommunar vert rapportert oftare enn i små kommunar at kompetansen er god. Kommuneplanens samfunnsdel vert bruka meir i store enn små kommunar, rådmenn og ordførarar ser ut til å vere viktigare for næringsutviklinga i små enn i store kommunar, og strategiske næringsplanar vert bruka meir i utkantskommunar enn i sentralkommunar.

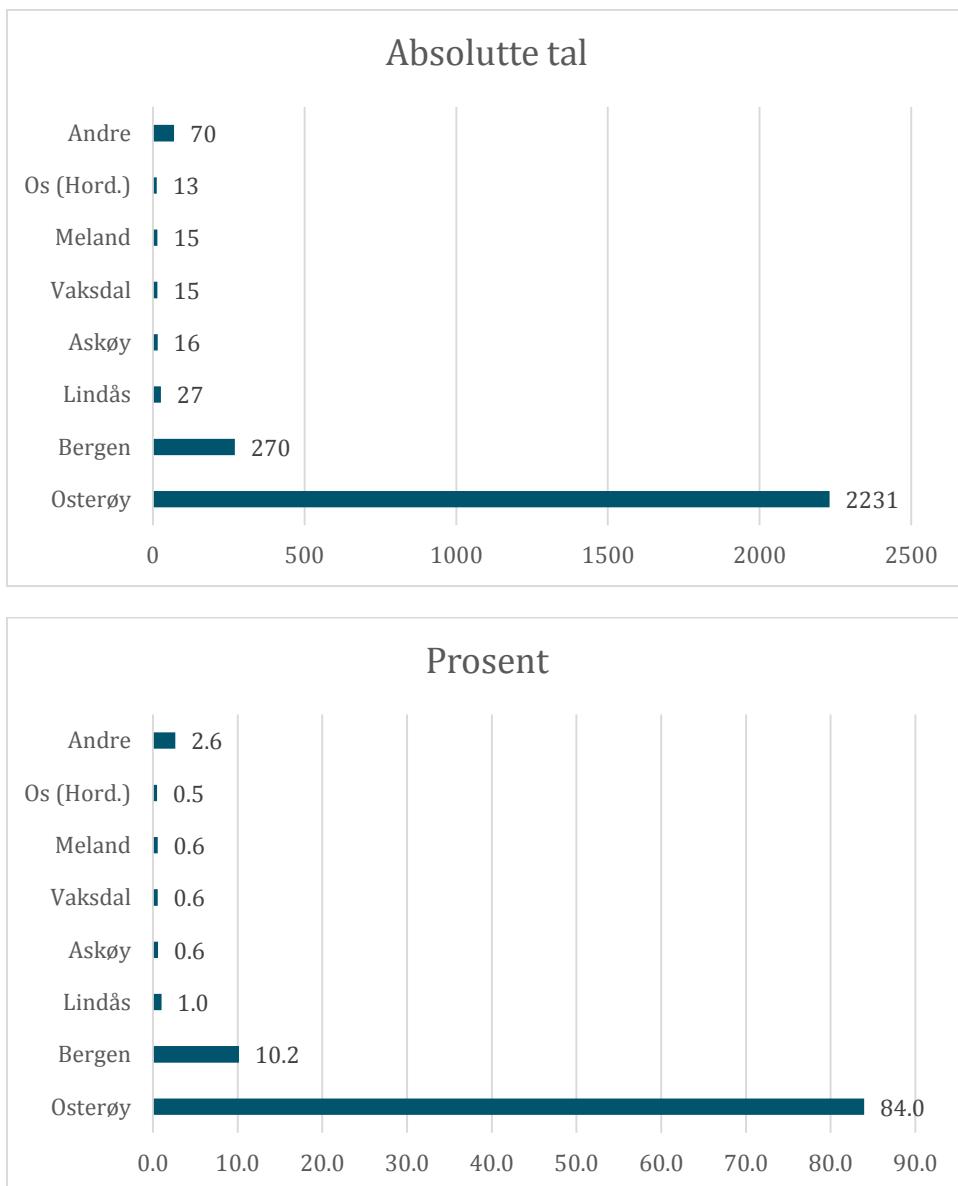
Det er klart at ei samanslåing med Bergen vil auke kapasiteten og kompetansen til å drive med heilskapleg og samordna samfunnsutviklingsarbeid. Ein større kommune vil kunne legge til rette for meir spesialisering innanfor fagfeltet, i tillegg vil fagmiljøa vere mindre sårbare. Ein samanslått kommune vil kunna etablere store, robuste og kompetente fagmiljø med tilstrekkeleg kapasitet til kontinuerleg å driva samfunnsutviklingsarbeid, herunder gjennomføre gode planprosessar, utarbeida gode planar med målretta tiltak og ha tilstrekkeleg kapasitet til å gjennomføra tiltaka.

Vidare kan ein ny kommune ha høve til å sikra overordna og heilskapleg kommuneplanlegging og med det langsiktig arealbruk, samordne stad- og sentrumsutvikling, tilretteleggja for næringsutvikling m.m. I Osterøy i dag er det m.a. lagt til rette for næringsareal på Espevoll.

3.4 Arbeidsmarknadsintegrasjon

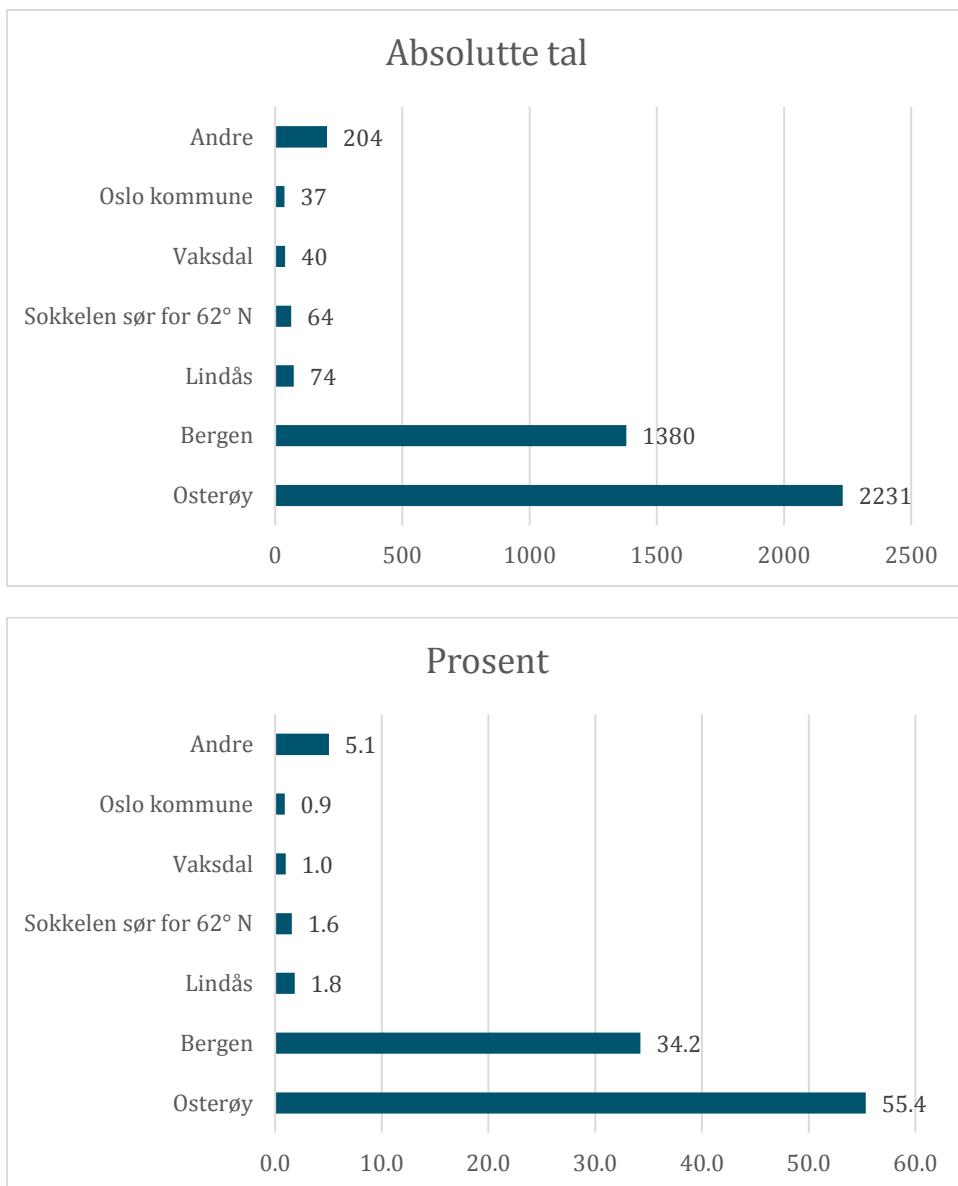
Ekspertutvalet har lagt til grunn at kommunegrensene i størst mogleg grad skal harmonisera med naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionar, og at kommunar som har over 25 prosent utpendling til ein annan kommune bør bli ein del av den kommunen. Osterøy inngår i dag i bu- og arbeidsmarknadsregion Bergen der fleire kommunar i Bergensregionen inngår. Ut pendlinga frå Osterøy er allereie i dag i stor grad mot Bergen, heile 34 prosent av dei som er sysselsett i Osterøy, pendlar til Bergen. Generelt er det observert lite pendling frå Osterøy til og frå regionen elles.

Figurane under gir ei oversikt over aktuell pendlarkarta fra SSB per 4. kvartal 2014 i absolutte tal og prosent for Osterøy kommune.



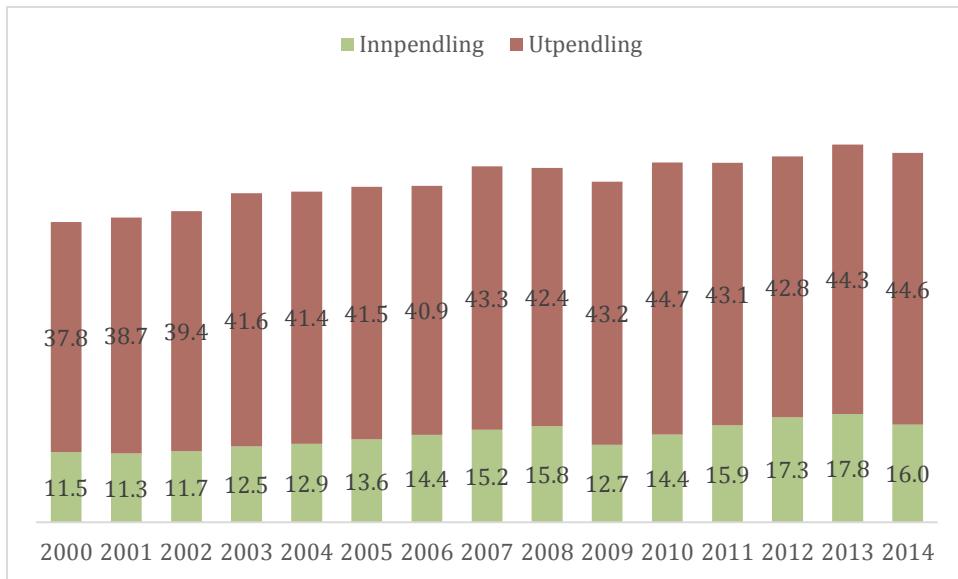
Figur 8 Innpendling til Osterøy, i absolutte tal og prosent.. Kjelde: SSB

Figurane over gir eit oversyn over innpendlinga til Osterøy kommune. Tala for innpendling viser talet på dei som jobbar i Osterøy kommune, og kor dei kjem frå. Som vi kan sjå, var det 84 prosent, tilsvarende 2 231 personar som både bur og jobbar i Osterøy kommune. Frå Bergen er det 270 personar som pendlar inn til Osterøy. Det vil seie at 10,2 prosent av arbeidsplassane i Osterøy er fylt av personar som bur i Bergen. Elles syner figurane at det er relativt lite innpendling frå andre kommunar i regionen.



Figur 9 Utpendling frå Osterøy, absolutte tal og prosent. Kjelde: SSB

Utpendlardata tek utgangspunkt i dei som har arbeid, i Osterøy kommune (dvs. dei som bur i Osterøy og er sysselsatt, uavhengig av arbeidsstad). Det er ein høg del av dei sysselsette i Osterøy som pendlar til Bergen kommune. Av dei sysselsette personane i Osterøy er det 34,2 prosent, tilsvarende 1 380 personar, som pendlar ut til Bergen.



Figur 10 Arbeidsmarknadsintegrasjon Osterøy, prosentvis innpendling og utpendling 2000–2014

Historiske data viser òg at Osterøy har hatt ein høgare del utpendlarar enn innpendlarar. Figuren over viser at det over tid har vore relativt høg utpendling frå Osterøy til andre kommunar, medan det har vore relativt låg innpendling.

For Bergen, isolert sett, utgjer ikkje inn- og utpendlinga ein stor del av sysselsettinga for Bergen kommune. Innpendlinga frå Bergen til Osterøy utgjer 270 personar, tilsvarande 0,1 prosent, medan utpendlinga inn til Bergen utgjer 1380 personar, eller 0,8 prosent. Ekspertutvalet meiner at kommunegrensene i størst mogeleg grad bør samsvere med naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionar. Dette har m.a. å gjere med at innbyggjarane berre får høve til å påverka vedtak i sin bustad-kommune – og ikkje i den kommunen ein pendlar til for arbeid . Vedtak i arbeidskommunen kan likevel vere vel så viktige å ha innverknad på.

Det at det er relativt mykje integrasjon mellom kommunane gjennom pendling, og at dei i dag allereie inngår i ein felles BA-region, er ein fordel for samanslåingsalternativet. For Osterøy som eigen kommune er det derimot ein «ulempe» at kommunegrensa ikkje samsvarar med det som er ein naturleg BA-region, det vil seie med Bergen, blant anna på grunn av medverknadsdimensjonen.

3.5 Avstandar og kommunesenter

Vi vil òg sjå på avstandar, både internt i Osterøy og mellom Osterøy og Bergen. Ifølgje visveg.no er det 39 minuttar mellom Lonevåg og Bergen. Det er innanfor ein akseptabel pendlaravstand som vi definerer som 45 minuttar. Det er naturleg at kommunesenteret for samanslåingsalternativet vil vere Bergen. For samanslåingsalternativet er det ikkje i stor grad utfordringar knytt til geografiske tilhøve, som lange avstandar eller avhengigheit av fergesamband, noko som t.d vart fremma som ei utfordring i utgreiinga av kommunestruktur mot Bjørnefjordkommunane (Lie m.fl 2015).

Det er ein fordel for samanslåingsalternativet at det nye kommunesenteret ikkje er lengre unna. I Hordaland fylkeskommunes regionale plan for attraktive senter i Hordaland vert Indre Arna i Bergen peika ut som eit naturleg senter for Osterøy.

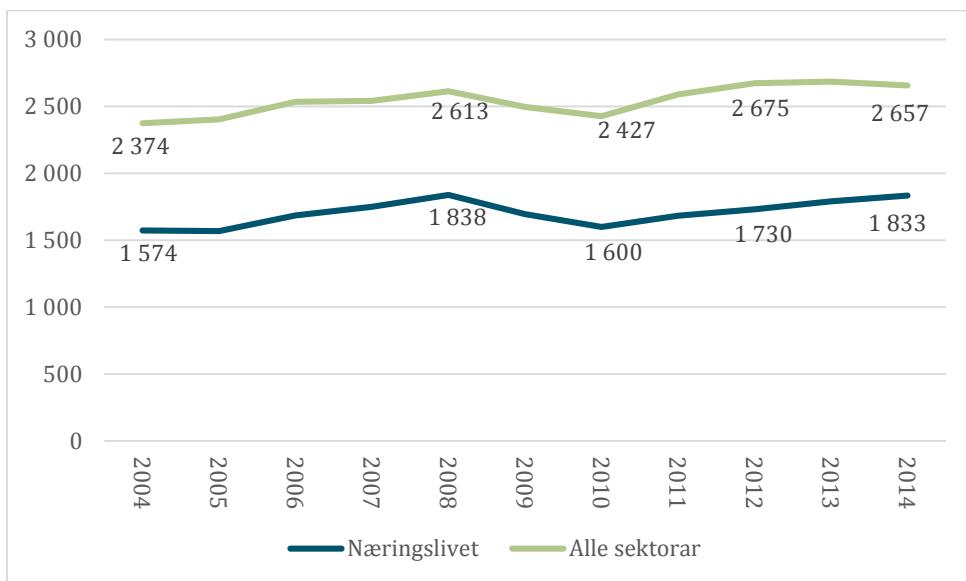
Ifølgje KOSTRA (2015) er det ein gjennomsnittleg reiseavstand for innbyggjarane i Osterøy til kommunesenteret Lonevåg på 8,4 min. Matrisa nedenfor gir ein oversikt over køyreavstand i minuttar mellom utvalde tettstader i Osterøy til Lonevåg. Som det går fram av matrisa, er reisetida mellom 4–15 minuttar. Matrisa viser at det er relativt korte avstandar internt i Osterøy kommune.

Tabell 4: Avstandsmatrise kjelde: visveg.no

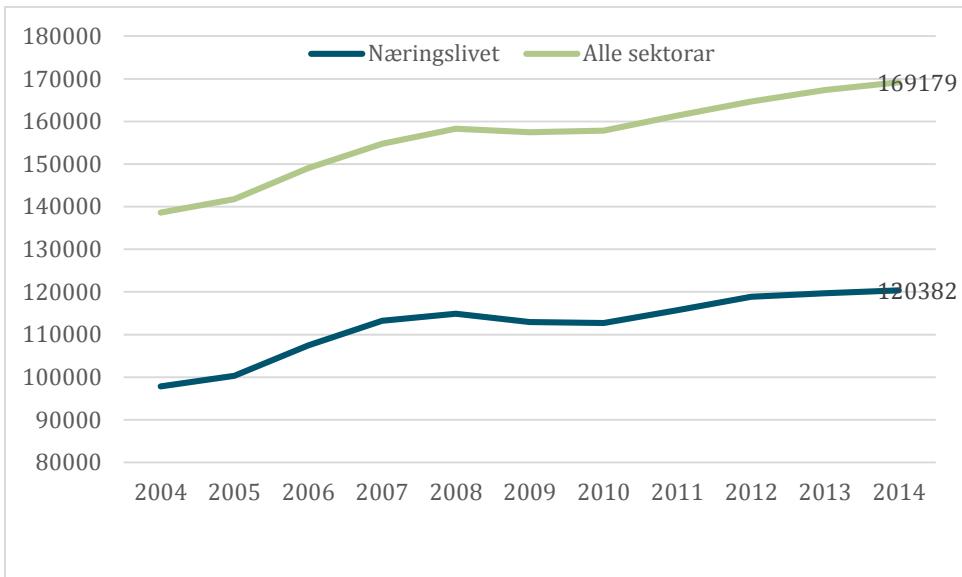
Lonevåg	Hausvik	Valestrandsfossen	Haugo	Hamre	Fotlands-våg
Til:	15	9	4	14	14

3.6 Arbeidsplassar og næringsliv

Det har vore vekst i talet på arbeidsplassar i Osterøy frå 2010 til 2014. Vi ser av figuren at det har vore ein vekst både i alle sektorar samla sett og i privat sektor etter 2010. Talet på arbeidsplassar i privat sektor hadde samla sett ein auke på om lag 14 prosent frå 2010 til 2014, medan auka i alle sektorar utgjorde om lag 9,4 prosent i perioden.



Figur 11 Utvikling arbeidsplassar Osterøy kommune



Figur 12 Utvikling arbeidsplassar Osterøy + Bergen

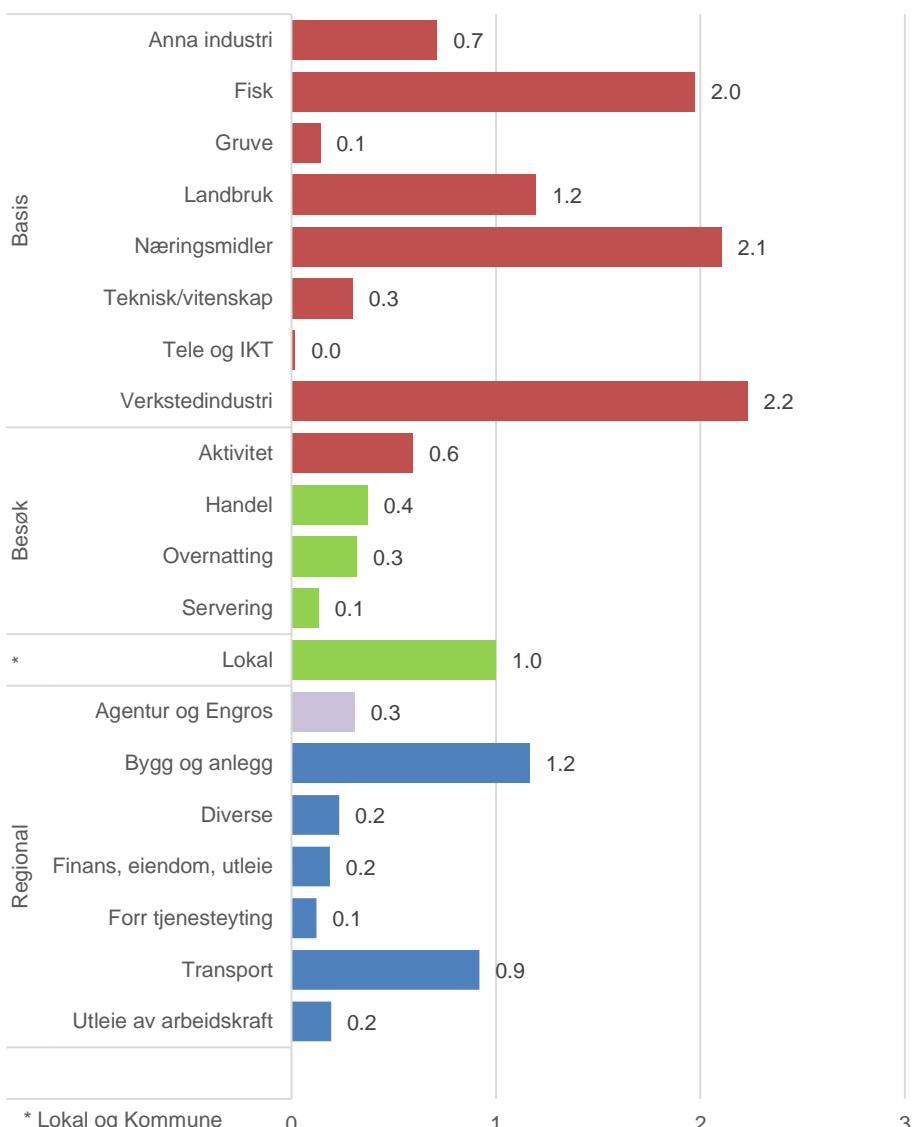
Figuren viser at det òg har vore vekst i talet på arbeidsplassar dersom kommunane hadde vore slått saman i same periode, særleg i åra etter 2010.

Vekst i talet på arbeidsplassar er følgeleg positivt, både dersom Osterøy held fram som eigen kommune, og for samanslåingsalternativet. Dersom Osterøy held fram som eigen kommune, vil det vere viktig å halde fram den positive utviklinga i talet på arbeidsplassar.

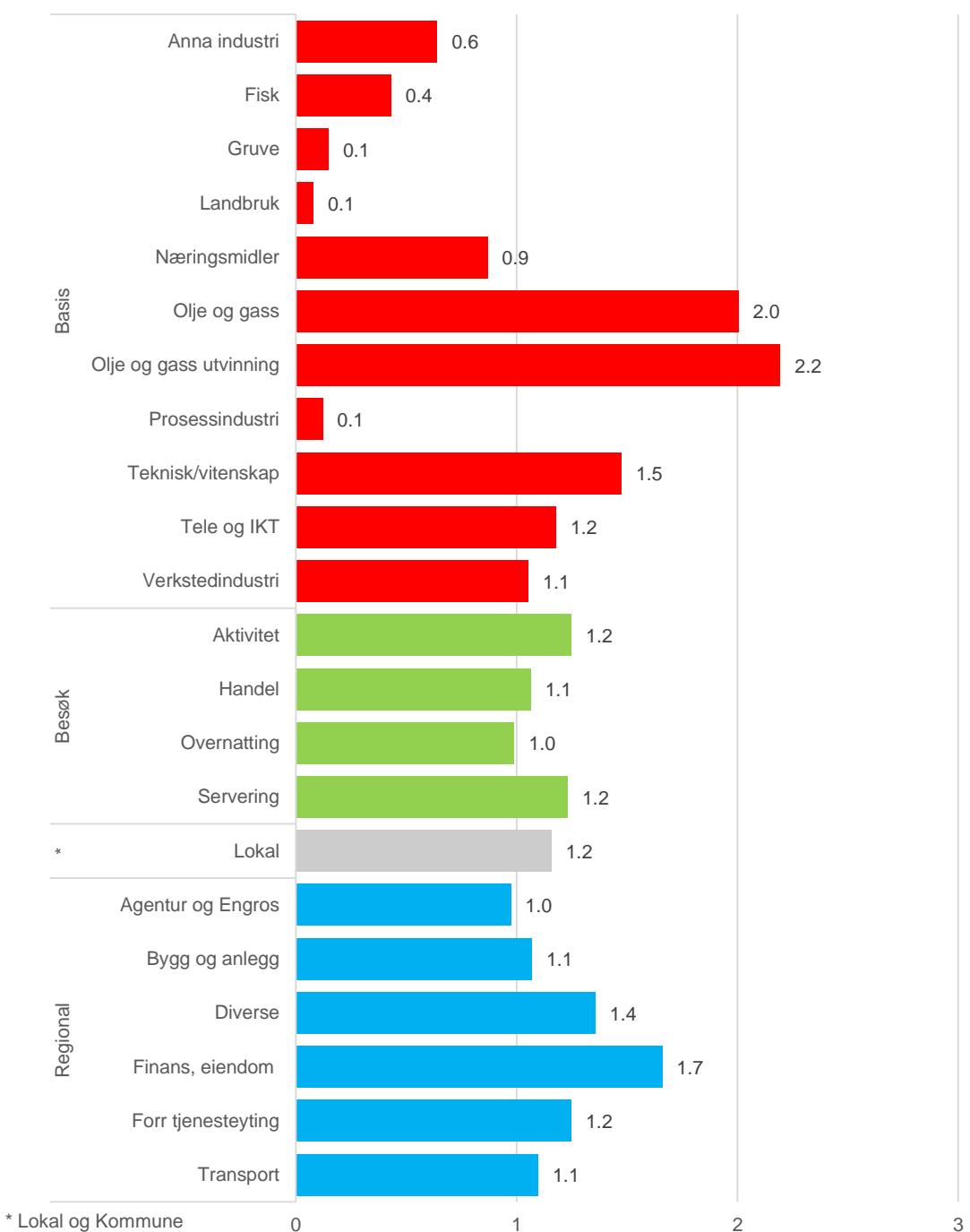
3.7 Næringsstruktur

Ved hjelp av lokaliseringskvotientar kan vi seie noko om næringsstrukturen i kommunar samanlikna med nivået for landssnittet. Lokaliseringskvotienten (LQ) for ein bransje reknast ut ved å ta andelen av arbeidsplassar i bransjen sett i høve til sysselsettinga i kommunen, og dele på tilsvarende del på landsbasis. Viss talet er større enn 1 for ein bransje, tyder det at bransjen er relativt stor i kommunen samanlikna med kva som gjeld på landsbasis – og motsett viss talet er mindre enn 1. I Noreg er det, sidan 2001, olje og gass, olje- og gassutvinning, teknisk/vitskap, lokale næringar, bygg og anlegg, forretningsmessig tenesteyting og utleige av arbeidsplass som har hatt størst vekst. Det har vore stort nedgang i annan industri, fisk, landbruk, næringsmiddel, prosessindustri og transport. Figurane under viser lokaliseringskvotienten for Osterøy, og for Osterøy og Bergen. Som det kommer fram av lokaliseringskvotienten for Osterøy, kan vi sjå at det er eit relativt variert næringsliv i kommunen. Det er fleire bransjar som er representert. Det er høvesvis fiske, landbruk, næringsmiddel, verkstadindustri, og bygg og anlegg som peikar seg ut som større enn på landsbasis. Desse bransjane har derimot vore i nedgang samanlikna med landssnittet.

For samanslåingsalternativet er det ein del fleire bransjar representert, som det går fram av figuren. Generelt viser og figuren at det er fleire «oppgongsbransjar» i samanslåingsalternativet med Bergen enn for Osterøy åleine.



Figur 13 LQ Osterøy 2014



Figur 14 LQ Osterøy + Bergen

3.8 Oppsummering samfunnsutvikling

Osterøy har i dag kompetanse og kapasitet i eigen kommune til å drive med samfunnsutviklingsarbeid. Det er likevel eit sårbart miljø i kommunen, og svara frå spørjeundersøkinga tyder på at det

er nokre utfordringar med kapasitet når det gjeld overordna samfunnsutvikling i kommunen . Ved ei samanslåing med Bergen er det venta at kapasiteten og kompetansen vil auke betrakteleg.

Det har vore ei positiv utvikling i folketalet i Osterøy. Basert på SSBs prognosar er det venta vidare vekst i kommunen. Ein bør merke seg at det er venta ein relativt stor vekst i dei eldste aldersgruppene. I løpet av 2040 er det forventa at det vil vere over 10 000 innbyggjarar. Slik sett er kommunen noko under ekspertutvalets anbefalte grense for kommunane som ligg på 15- 20 000 innbyggjarar for å kunne løyse heilskapleg samfunnsutvikling. For samanslåingsalternativet kan det òg ventast positiv vekst, og den nye kommunen vil vere stor. Fram mot 2040 ventar ein eit innbyggartal på nesten 350 000 innbyggjarar.

Det har vore positiv vekst i talet på arbeidsplassar, både for Osterøy og for samanslåingsalternativet. Næringsstrukturen i Osterøy ber preg av å vere noko lite variert, og har ein del bransjar som har vore i nedgang samanlikna med nivået for landssnittet. For samanslåingsalternativet vil det vere stor variasjon i bransjetypane, og det vil vere fleire bransjar som er i oppgang.

Det er mykje integrasjon gjennom pendling mellom Osterøy og Bergen. Ved ei samanslåing vil dette vere eit positivt trekk, då kommunane allereie i dag har integrasjon gjennom pendling.

4. Økonomi

I dette kapittelet har vi rekna på økonomiske konsekvensar av ei kommunesamanslåing av Osterøy og Bergen. Dei økonomiske konsekvensane er drøfta både i høve til effektar på rammeoverføringer gjennom inntektssystemet og mogleg innsparingspotensial.

Berekraft og økonomi er eit sentralt fundament for kommunane sine aktivitetar og tenesteproduksjon. At ein kommune har god kontroll på økonomien og kan handtere uventa hendingar, er ein viktig føresetnad for at ein kommune kan tilby innbyggjarane sine gode velferdstenester. Økonomisk soliditet (i tydinga handlingsrom) er også eit kriterium frå ekspertutvalet for at tenesteytinga skal ivaretakast på ein god og trygg måte.¹

Før vi går nærmare inn på effektane av ei kommunesamanslåing, vil vi sjå litt på økonomisk status og kva for utfordringar kommunane står overfor.

4.1 Økonomisk status

Vi ser her nærmare på ulike økonomiske indikatorar, for å kunna seia noko om dagens økonomiske status i Osterøy og Bergen, og kva for utfordringar kommunane står overfor.

4.1.1 Økonomiske rammevilkår

Korrigerte, frie inntekter er ein indikator som gjev uttrykk for kommunane sitt inntektsnivå. Kommunane sine frie inntekter er sett saman av rammetilskot og skatteinntekter, og utgjer om lag 80 prosent av dei samla inntektene. Korrigerte, frie inntekter viser nivået på dei frie inntektene justert for variasjon i utgiftsbehov. Indikatoren viser dermed inntekts- og utgiftssida samla. Kommunar med eit lågt berekna utgiftsbehov (= «billig» i drift) får justert opp inntektene sine, medan kommunar med eit høgt berekna utgiftsbehov (= «dyre» i drift) får justert ned inntektene sine.² Det er fyrst og fremst variasjonar i omfanget av regionalpolitiske overføringer, skjønnstilskot og skatteinntekter som forklarer variasjon i utgiftskorrigerte inntekter mellom kommunane.

Tabellen under viser korrigerte frie inntekter for Osterøy, ein kommune i same KOSTRA-gruppe som Osterøy, samt Bergen.³ Nivået (i prosent av landsgjennomsnittet) er vist både med og utan eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter.

¹ Vi vil, omsett til konkrete kommunaløkonomiske termar, knytte soliditetsomgrepet til storleiken på frie fondsmidlar (disposisjonsfond) og netto driftsresultat.

² Ved utrekning av utgiftskorrigerte frie inntekter er det teke utgangspunkt i summen av frie inntekter. Driftsutgifter til skule, pleie og omsorg, helse og sosial og administrasjon inngår i utgiftsbehovet til kommunane, og det er variasjon i kostnadene til drift av desse tilboda det vert korrigert for.

³ I KOSTRA er Osterøy plassert i kommunegruppe 10, dvs. mellomstore kommunar med middels bundne kostnader pr. innbyggjar og låge frie disponibele inntekter.

Tabell 5 Korrigerte frie inntekter 2014. Kjelde: Kommuneproposisjonen 2016

	Korrigerte frie inntekter ekskl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.	Korrigerte frie inntekter inkl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.
Osterøy	97	97
Radøy	98	99
Bergen	101	99
Hordaland	100	101
Landet	100	100

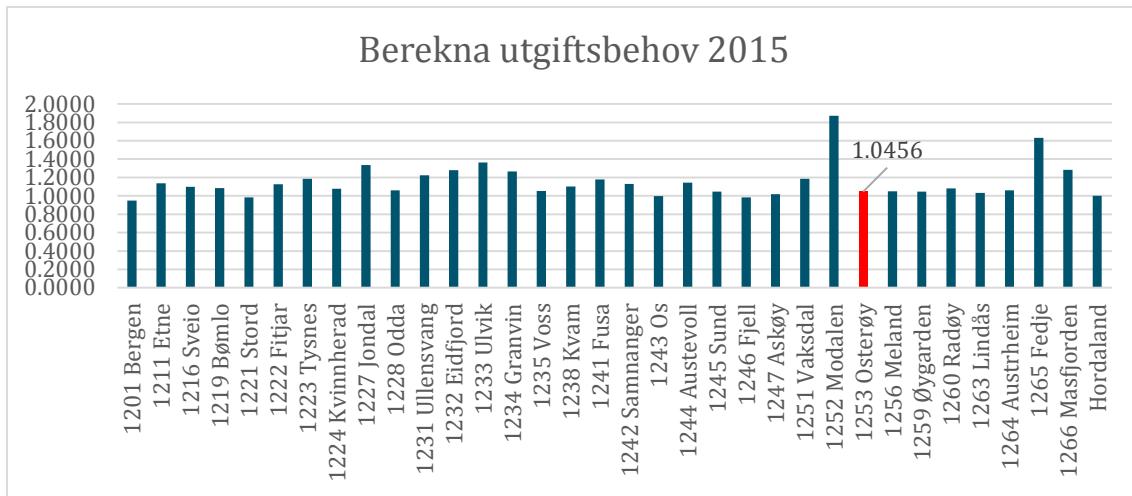
Osterøy kommune låg 3 prosent under landsgjennomsnittleg nivå for korrigerte frie inntekter (inkl. eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter) i 2014.⁴ Bergen kommune hadde eit nivå på korrigerte frie inntekter som låg 1 prosent under landsgjennomsnittleg nivå.

Kommunen sine økonomiske rammevilkår vil vere styrande for det tenestenivået kommunen kan levera til innbyggjarane.

Skilnadene mellom kommunane i landet er til dels store når det gjeld kostnadsstruktur og demografisk samansetning. Både etterspurnaden etter kommunale tenester og kostnadene ved tenesteytinga vil difor variera mellom kommunane. Målet med inntektssystemet til kommunane er å fanga opp slike variasjonar. Ein «tek» frå dei relativt sett lettdrivne kommunane og «gjev» til dei relativt sett tungdrivne. Gjennom kostnadsnøklar beståande av objektive kriterium og vekter vert variasjonar i utgiftsbehovet til kommunane fanga opp. Indeks for berekna utgiftsbehov viser kor «tung» eller «lett» ein kommune er å driva, samanlikna med det som er gjennomsnittet for kommunane i heile landet. Det vil m.a. anna vere avhengig av alderssamansetting, avstandar osv.

I 2015 fekk Osterøy kommune utrekna eit høgare utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet, dvs. ein indeks på 1,0456, slik vi ser i figuren nedanfor. Ein indeks over 1,0 tyder at Osterøy kommune fekk eit tillegg i innbyggjartilskotet i 2015 – i form av eit utgiftsutjamnande tilskot. Osterøy kommune er altså omrent 4,6 prosent «dyrare» å driva enn ein kommune på landsgjennomsnittet i 2015.

⁴ Osterøy har eigedomsskatt i heile kommunen. I 2015 var skattesatsen 7 promille. Totalt hadde kommunen inntekter frå eigedomsskatt på ca. 16,9 mill.kr, eller 2,9 prosent av brutto driftsinntekter i 2015.



Figur 15 Indeks for berekna utgiftsbehov 2015. Kjelde: KMD

4.1.2 Finansielle nøkkeltal

Netto driftsresultat blir bruka blant anna av Det tekniske berekningsutval for kommunal økonomi (TBU) som ein hovudindikator for økonomisk balanse i kommunenesektoren. Netto driftsresultat er eit mål på kor mykje kommunane sit igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter og netto renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykkjer netto driftsresultat såleis kor stor del av dei tilgjengelege driftsinntektene kommunane kan disponere til avsetningar og eigenfinansiering av investeringar. TBU har tidlegare gjort berekningar som indikerer at netto driftsresultatet over tid bør liggja på om lag 3 prosent av driftsinntektene for at kommunane skal sitja att med tilstrekkelege midlar til avsetningar og investeringar. Frå og med 2014 skal momskompensasjon knytt til investeringar førast i investeringsrekneskapen, ikkje i driftsrekneskapen som tidlegare. TBU rår difor til at nivået på netto driftsresultat for kommunenesektoren som heilskap bør justerast ned til 2 prosent av inntektene. For kommunane isolert sett er nivået 1,75 prosent. Osterøy kommune hadde eit netto driftsresultat på 0,9 prosent i 2015. Bergen kommune hadde eit netto driftsresultat på 3,1 prosent i 2015.

Tabellen under syner andre sentrale finansielle nøkkeltal for Osterøy kommune henta fra KOSTRA. Det er klare samanhengar mellom dei ulike nøkkeltala. Dersom kommunen klarer å halda seg til eit gjeve mål på netto driftsresultat, vil dette gje høve for å nå målet om ein økonomisk buffer i form av eit gjeve nivå på disposisjonsfondet. Nivået på finansutgifter og lånebelastning (netto lånegjeld) er òg knytt tett saman. Dersom kommunen klarer å halda nede nivået på lånegjelda, vil òg rente og avdragsbelastninga (finansutgifter) bli lågare.

Nivået på disposisjonsfondet kan seie noko om kva for ein økonomisk «buffer» kommunen har ved uføresette hendingar, eller som eigenfinansiering av investeringar. Osterøy hadde eit disposisjonsfond på 0 prosent i 2014.⁵ Til samanlikning var nivået for KOSTRA-gruppe 10 og landsgjennomsnittet høvesvis 6,1 prosent og 6,6 prosent (2015). Bergen kommune hadde eit nivå på disposisjonsfondet på 3,2 prosent i 2015.

⁵ Osterøy kommune har ikkje rapportert KOSTRA-tal for 2015.

Netto lånegjeld er eit uttrykk for kommunen si gjeldsbelastning, soliditet og finansieringsstruktur. Jo lågare tal, dess betre er det for økonomien til kommunen. Gjeldsgraden for Osterøy (netto lånegjeld) var lågare enn både landsgjennomsnittet og samanliknbare kommunar (i 2014).⁶ Osterøy hadde dessutan lågare finansutgifter (her målt som netto renter og avdrag i driftsrekneskapen) enn landsgjennomsnittet og kommunar i same KOSTRA-gruppe. Bergen kommune hadde òg lågare gjeldsgrad og finansutgifter enn landsgjennomsnittet i 2015.

Tabell 6 Sentrale finanzielle nøkkeltal. I prosent av sum driftsinntekter. Kjelde: KOSTRA (konsern)

	Osterøy kommune			KOSTRA-gruppe 10	Bergen	Landsgjennom- snittet
	2013	2014	2015	2015	2015	2015
Brutto driftsresultat	0,3	1,4	0,9	2,5	2,5	2,3
Netto driftsresultat	1,1	2,3	1,4	2,9	3,1	3,0
Finansutgifter	2,6	2,6	2,8	3,4	3,2	3,9
Netto lånegjeld	43,8	47,5	..	67,2	70,7	77,1
Disposisjonsfond	0,2	0,0	..	6,1	3,2	6,6

4.1.3 Oppsummering økonomisk status

Osterøy hadde eit nivå på korrigerte frie inntekter som låg 3 prosent under landsgjennomsnittleg nivå i 2014. Kommunen har hatt varierande nivå på finanzielle nøkkeltal dei siste åra. Osterøy hadde i 2015 eit netto driftsresultat på 1,4 prosent, dvs. noko under «normen» på 1,75 prosent. Kommunen har lite eller ingen midlar på disposisjonsfond, dvs. 0 prosent i 2014. Til samanlikning var nivået for samanliknbare kommunar og landsnittet høvesvis 6,1 prosent og 6,6 prosent. Låg del disposisjonsfond kan skapa utfordringar med å handtera framtidige utfordringar og investeringar.

Gjeldsgraden for Osterøy (netto lånegjeld) er lågare enn både landsgjennomsnittet og samanliknbare kommunar. Osterøy har dessutan lågare finansutgifter (her målt som netto renter og avdrag i driftsrekneskapen) enn landsgjennomsnittet og kommunar i same KOSTRA-gruppe.

Bergen kommune hadde eit nivå på korrigerte frie inntekter som låg 1 prosent under landsgjennomsnittleg nivå i 2015. Kommunen hadde rimeleg tilfredstillande økonomiske nøkkeltal i 2015. Netto driftsresultatet var på 3,1 prosent. Kommunen hadde noko lågare nivå på disposisjonsfond enn landsgjennomsnittet, medan gjeldsgrad og finansutgifter var lågare enn landsgjennomsnittet.

4.2 Økonomiske verkemiddel i kommunereforma

Regjeringa nyttar følgjande verkemiddel for å stimulera til kommunesamanslåing i reformperioden.

- Departementet dekker eingongskostnader ved samanslåinga etter ein standardisert modell basert på mengd innbyggjarar og mengd kommunar som inngår i samanslåing.

⁶ Osterøy kommune har ikkje rapportert KOSTRA-tal for 2015.

- Kommunar som slår seg saman, får reformstøtte for å letta overgangen til ein ny kommune.
- Det vert gjeve eit særskilt inndelingstilskott som kompenserer for bortfall av basistillegget og ein eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskott. Inndelingstilskotet varer over ein 20-årsperiode, der det etter dei 15 første åra skjer ei gradvis nedtrapping. Etter 20 år er så rammetilskotet nede på det nivået som skal gjelda på lang sikt.

Verkemidla gjeld kommunar som slår seg saman i reformperioden, det vil seie samanslåingar der det er fatta nasjonale vedtak innan 01.01.2018. Det tyder at dersom ein kommune vel å stå áleine, vel ein samstundes å seia nei til dei økonomiske verkemidla i kommunereforma. Dersom ein går inn for samanslåing på eit seinare tidspunkt, kan dei økonomiske rammevilkåra vere endra.

Tabell 7 Støtte til eingongskostnadar ved kommunesamanslåing, i 1000 kr. Kjelde: KMD

Tal på kommunar og innbyggjarar i samanslåinga	0 – 19 999 innbyggjarar	20 – 49 999 innbyggjarar	50 – 99 999 innbyggjarar	Over 100 000 innbyggjarar
2 kommunar	20 000	25 000	30 000	35 000
3 kommunar	30 000	35 000	40 000	45 000
4 kommunar	40 000	45 000	50 000	55 000
5 eller fleire kommunar	50 000	55 000	60 000	65 000

Tabell 8 Reformstøtte til samanslåtte kommunar, i 1000 kr. Kjelde: KMD

Tal på innbyggjarar i samanslåinga	Reformstøtte
0 – 14 999 innbyggjarar	5 000
15 – 29 999 innbyggjarar	20 000
30 – 49 999 innbyggjarar	25 000
Over 50 000 innbyggjarar	30 000

Ei eventuell samanslåing av Osterøy og Bergen vil utløyse 65 mill. kr i støtte (tilsvarende 0,3 prosent av dagens brutto driftsinntekter) – samansett av 35 mill. kr i støtte til eingongskostnader og 30 mill. kr i reformstøtte.

Tabell 9 Oversikt over støtte til eingongskostnader og reformstøtte ved kommunesamanslåing, i 1 000 kr.
Kilde: KMD

	Innbyggartal 2015	Støtte til eingongskostnader (1000 kr)	Reformstøtte (1000kr)	Samla (1000kr)	I % av brutto driftsinntekter
Osterøy + Bergen	285 348	35 000	30 000	65 000	0,3

Regjeringa har bestemt at inndelingstilskottet for kommunar som slår seg saman i kommunereforma, skal ta utgangspunkt i inntektssystemet slik det er i 2016.⁷ Regjeringa legg opp til ein heilskapleg gjennomgang av inntektssystemet for kommunane i løpet av perioden.

⁷ Basistillegg, småkommunetilskot og distriktstilskot Sør-Noreg kan alle få redusert vektlegging og verdi over inntektssystemet frå og med 2017. Likevel er det altså dei høgare verdiane frå 2016 som kjem til å inngå i utmåling av inndelingstilskotet.

4.3 Nytt inntektssystem

Regjeringa sendte ut eit høyringsforslag til nytt inntektssystem for kommunane med frist 1. mars 2015. Høyringsforslaget og innspela vil danna grunnlag for eit heilskapleg forslag til nytt inntektssystem i kommuneproposisjonen for 2017.

I høyringsnotatet blir det gjort greie for konkrete forslag til endringar i kostnadsnøkkelen, og det vert gjeve ei omtale av endra innretning på dei regionalpolitiske tilskota. I tillegg blir tilhøvet mellom skatteinntektene til kommunane og inntektssystemet drøfta, utan at det i notatet blir føreslått konkrete endringar. Regjeringa har tidlegare varsla at det frå 2017 skal innførast ei form for selskapsskatt for kommunane.

Merk elles at det som følgje av dei foreslegne endringane òg oppstår andre fordelingseffektar, og dessutan at inntektsgarantiordninga (INGAR) og eventuelle andre tapskompensasjonsordningar òg vil dempa eventuelle negative utslag for den enkelte kommune.⁸

4.4 Avtala om nytt inntektssystem

Regjeringspartia og Venstre vart i veke 16 samde om rammene for det økonomiske oppleget i kommunereforma. Avtala er i tråd med den retninga som regjeringa skisserte i høyringsnotatet. Avtala legg m.a. til grunn 25,4 km som terskelverdi ved utmåling av basistilskotet, men der ingen kommunar skal få større avkorting enn 50 prosent. 50 prosent av basistilskotet skal så graderast ut frå verdien til kommunen på strukturkriteriet. I utgangspunktet vil dermed omfordelingseffekten, inkl. tilbakeføring av middel til innbyggjartilskottet, halverast samanlikna med modellen som vart skissert i høyringsnotatet (ved grenseverdi 25,4 km).

Vektinga av kriteriet for psykisk utviklingshemma 16 år og over i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg, vil vere uendra – og ikkje kraftig nedjustert slik høyringsnotatet la til grunn.

I avtala er det òg omtalt ei overgangsordning for utmåling av basistillegget for den enkelte kommunen i ein gjeven samanslåingskonstellasjon. Ho går ut på at alle kommunar i ein eventuelt vedteken samanslåingskonstellasjon skal få utmålt fullt basistilskot (på 13,2 mill. kr) fram til sjølvé samanslåingsåret, dvs. ikkje oppleva nokon mellomliggende år (2017–19) med avkorta basistilskott. I tillegg skal det setjast av 100 mill. kr (som er oppgjeve til å vere halvårseffekt) i ei ny tilskottsordning i kommuneopplegget for 2017, som er meint å tilgodesjå små og mellomstore kommunar som slår seg saman og vil utgjera eit sterkare tyngdepunkt i regionen sin. I avtala står det presisert at ordninga òg må omfatte kommunar som har frå 9.000–10.000 innbyggjarar etter samanslåing.

Alle regionalpolitiske tilskot vert vidareført. Regionaltilskota vert slege saman til to nye tilskot: Nord-Noregtilskot og Sør-Noregtilskot. Dagens småkommunetilskot vert vidareført innanfor dei nye tilskota. Småkommunetillegget vert gjeve som ein sats per kommune, med differensiering av

⁸ INGAR-ordninga kjem òg naturleg til å gjelda for endringane i inntektssystemet, og vil dermed dempe effekten av endringane. Ordninga sikrar at ingen kommune opplever ein for brå nedgang i rammetilskotet, ved at reduksjonen frå eit år til eit anna ikkje kan bli «dårlegare» enn 300 kroner per innbyggjar under berekna vekst per innbyggjar for heile landet. Denne ordninga er det ikkje forslag om å endra på.

satsane etter distriktsindeksen. Det er elles lagt til grunn vriding av satsane for øvrige kommunar i Sør-Noreg i retning av meir per innbyggjar og mindre per kommune.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har nyleg gått ut med anslagsberekingar som viser fordelingsvirkningar av strukturkriteriet og regionaltilskot for Osterøy på -1,9 mill. kr, og 65 mill. kr for Bergen. Merk at effekta som følgje av oppdatert kostnadsnøkkelen ikkje inngår i berekningane frå KMD.

Illustrasjonsberekingane viser eit samla utslag av ny kostnadsnøkkelen, innføring av et strukturkriterium og endring i regionaltilskot for Osterøy og Bergen på høvesvis -4,4 mill. kr og 8,0 mill. kr.

Tabell 10 Oppsummering samla utslag nytt inntektssystem. I mill. kr⁹

Kommune	Utgiftsutjamninga	Strukturkriterium	Regionaltilskot	Samla	I % av brutto driftsinntekter
Osterøy	-2,4	-2,1	0,1	-4,4	-0,8 %
Bergen	-60,1	63,9	4,2	8,0	0,04 %
Samla	-62,5	61,8	4,3	3,6	0,02 %

4.4.1 Innføring av eit strukturkriterium

Kompensasjon for smådriftsulemper blir i dag gjeve gjennom basiskriteriet i utgiftsutjamninga. I 2016 utgjer dette beløpet om lag 13,2 mill. kr per kommune. Regjeringa føreslår at basistillegget skal graderast etter verdi på strukturkriteriet, dvs. gjennomsnittleg reiseavstand i den einskilde kommunen for å nå 5000 innbyggjarar (uavhengig av kommunegrenser). Dette vil medføre at kommunar i relativt tettbygde og sentrale strøk vil kunne få redusert basistilskott, medan kommunar i meir spreiddbygde område i større grad vil skjermast. Modellen er utvikla for å differensiera basiskriteriet mellom kommunar med frivillige og ufrivillige smådriftsulemper.

I høyringsforslaget føreslår regjeringa at kommunar over ein viss grenseverdi får halde på heile dagens basistilskot. Tre scenario blir skissert i høyringsforslaget: 25,4 kilometer, 16,5 kilometer eller 13,3 kilometer avstand for å nå 5.000 innbyggjarar.¹⁰ Jo lågare den øvre grenseverdien vert sett, desto fleire kommunar vil halda på full verdi på basiskriteriet.¹¹

Avtala mellom regjeringspartia og Venstre legg til grunn 25,4 km som grenseverdi. 50 prosent av basistilskotet blir så gradert ut frå verdien til kommunen på strukturkriteriet. I utgangspunktet vil dermed omfordelingseffekten, inkl. tilbakeføring av middel til innbyggjartilskotet, halverast samanlikna med modellen som vart skissert i høyringsnotatet (ved grenseverdi 25,4 km).

⁹ Verdien av eit basistillegg er i desse utrekningane sett til 14,278 mill. kr.

¹⁰ 25,4 km er gjennomsnittet for kommunar under 5.000 innbyggjarar, 16,5 km er gjennomsnittet for kommunar under 10.000 innbyggjarar og 13,3 km er gjennomsnittet for kommunar under 15.000 innbyggjarar.

¹¹ Dei samla inntektene til kommunenesektoren vil ikkje bli råka av dette, fordi reduksjonen i basistilskott vil haldast på i det samla inntektssystemet. Frigjorde midlar vert tilbakeført med eit likt beløp per innbyggjar til alle kommunar. Ved grenseverdi lik 13,3 km, 16,5 km og 25,4 km vert det tilbakeført høvesvis 333 kr, 396 kr og 538 kr per innb.

Tabellen under viser samla omfordeling som følgje av strukturkriteriet for Osterøy og Bergen.

Tabell 11 Effektberekingar strukturkriteriet. I kr per innb. og i 1000 kr.

	Gjennomsnittleg reiseavstand for å nå 5000 innb.	Endring kr per innb. strukturkriteriet	Endring i mill. kr struktur- kriteriet
Osterøy	9,8	-268	-2,1
Bergen	1,9	232	63,9
Sum	2,1	218	61,8

Netto effekt av strukturkriteriet er berekna til høvesvis -2,1 mill. kr og 63,9 mill. kr for Osterøy og Bergen. For samanslåingsalternativet er effekten dermed om lag 62 mill. kr.

4.4.2 Oppdatert kostnadsnøkkel

Forslaget til nye kostnadsnøklar er hovudsakleg ei rein oppdatering av dagens kostnadsnøklar. Det skjer både endring i sektorøklane og endring i vekting mellom sektorane. Når det gjeld sektorøklane, er det eitt nytt kriterium (aleinebuande 30–66 år) og to fell bort (urbanitetskriteriet og norskfødde 6–15 år med innvandrarforeldre).

Nedanfor oppsummerer vi endringane som er føreslått på dei ulike sektorområda:

Sektorområde	Endringar
Grunnskule	Kriteriet norskfødde 6–15 år med innvandrarforeldre (ekskl. Skandinavia) blir tatt ut.
Pleie og omsorg	Ingen endringar i kriterium. Innbyggjarar 0–66 år vekta opp, medan innbyggjarar 90 år og over vert vekta ned. Vektinga av kriteriet for psykisk utviklingshemma 16 år og over i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg, vil vera uendra – og ikkje kraftig nedjustert slik høyningsnotatet la til grunn.
Barnehage	Inga endring i kriterium. Men det er òg skissert ein alternativ modell der den viktigaste skilnaden er at utdanningskriteriet vert erstatta med heiltidstilsette 20–44 år. Den alternative modellen har noko lågare forklaarringskraft, men vert òg vurdert som eit godt alternativ.
Kommunehelse	Det vert lagt større vekt på kriteriet innbyggjarar 67 år og over samtidig som kriteriet for dødeleggjelighet blir teke ut.
Barnevern	Ingen endringar i kriterium. Større vekt på kriteriet barn 0–15 år med einsleg forsørgar og personar med låg inntekt, medan innbyggjarar 0–22 år får mindre vekt.
Sosialhjelp	Urbanitetskriteriet blir erstatta med kriteriet aleinebuande 30–66 år. Dette gjer òg at vektinga mellom kriteria blir endra.
Landbruk	Kriteriet areal dyrka mark går ut. Kriteriet mengd jordbruksføretak vekta betydeleg opp.
Administrasjon	Inga endring i kriterium.

Tabellen under dokumenterer endring på kostnadsnøkkelen for Bergen og Osterøy.

Tabell 12 Endring oppdatert kostnadsnøkkel. 1000 kr.

	Bergen	Osterøy	Sum
Samla endring	-60,1	-2,4	-62,5

Samla sett er Bergen og Osterøy anslått å få ein effekt på høvesvis -60,1 mill. kr og -2,4 mill. kr som følge av oppdatert kostnadsnøkkel. For samanslåingsalternativet er effekten dermed om lag -62,5 mill. kr.

4.4.3 Regionaltilskot

Når det gjeld dei regionalpolitiske tilskota, ynskjer Regjeringa å knytte desse tettare opp til den øvrige distriktpolitikken, forenkle tilskotsstrukturen og gjera tilskotta meir nøytrale når det gjeld kommunesamanslåing.

Avtala mellom regjeringspartia og Venstre legg opp til at alle regionalpolitiske tilskot vert vidareført. Regionaltilskota vert slege saman til to nye tilskot: Nord-Noregtilskot og Sør-Noregtilskot. Dagens småkommunetilskot vert vidareført innanfor dei nye tilskota. Småkommunetillegget skal gjevast som ein sats per kommune, med differensiering av satsane etter distriktsindeksen. Det er elles lagt til grunn vriding av satsane for øvrige kommunar i Sør-Noreg i retning av meir per innbyggjar og mindre per kommune.¹²

Osterøy kommune får ikkje regionaltilskot.

Bergen kommune kvalifiserer til storbytilskot på 102,1 mill. kr i 2016. Storbytilskotet går til dei fire største kommunane (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger), og blir fordelt med eit likt beløp per innbyggjar (sats 371 kr i 2016).¹³ Dette vidareførast. Det skal greiast ut ein modell der storbytilskotet vert tildelt etter fleire kriterier enn talet på innbyggjarar, og der tilskotet vert gjeve dels som ein del pr. kommune, og ein del pr. innbyggjar. I den samanheng skal det særleg vurderast korleis tilskotet kan styrke storbyar som vert spesielt ramma av oljeprisfall og omstilling av økonomien, herunder Stavanger og Bergen.

4.4.4 Skatteelement

Skatteinntektene til kommunane omfattar i dag skatt på inntekt og formue frå personlege skatteyarar, naturressurskatt frå kraftselskap, eigedomsskatt og andre produksjonsskattar, dvs. konse-

¹² Osterøy og Bergen fekk berekna ein distriktsindeks på høvesvis 66 og 85 i inntektssystemet for 2016.

¹³ Storbytilskotet blei innført i 2011, og erstatta det tidlegare hovudstadstilskotet som blei innført i 2009. Grunngjevinga for innføringa av storbytilskotet var da at dei største kommunane hadde særlege utfordringar knytt til urbanitet og høg befolkningskonsentrasiøn, som ikkje blei fanga godt nok opp i kostnadsnøkkelen. Dette gjaldt særleg sosiale forhold og levekår, rus og psykiatri og tilrettelegging av infrastruktur og arealbruk.

sjonsavgift som vert betalt til kommunar som er råka av vasskraftutbygging eller regulering. Inntekten til kommunane frå personskatt og naturressursskatt inngår i inntektsutjamninga mellom kommunane. Gjennom skatteutjamninga vart det i 2014 omfordelt 7,6 milliardar.

Innretninga av skatteelementa i inntektssystemet vil vere ei vurdering av balansen mellom omsynet til lokal forankring av inntekten og omsynet til likeverdige tenester. Sidan 2011 har det vore eit mål at delen til skatteinntektena av dei samla inntektena til kommunesektoren skal vere på 40 prosent. I utgangspunktet er det satsen for kommunalt skattøyre på personskatten som vert brukt til å regulere ynskt skattedel.

I høyringa skriv regjeringa ikkje noko konkret om endringar i skattedelen og skatteutjamning. Det vert likevel vist til ei allereie varsle endring om selskapsskatt, som regjeringa skildra i kommuneopposisjonen for 2016.

Osterøy hadde i 2015 ein skatteinntektsandel på 80,4 prosent av landsgjennomsnittet, og er slik sett vurdert å vere ein relativt skattesvak kommune. Bergen hadde i 2015 ein skatteinntektsandel på ca. 110. Inntektsutjamninga kan verteutforma på fleire måtar, mellom anna ved endring i utjamningsgraden. Ein eventuell lågare skatteutjamningsgrad vil gje negativt utslag for skattesvake kommunar og positivt utslag for skattemoderne kommunar. Auke i skattedel og redusert utjamning vil gje tilsvarende fordelingsverknad.

4.4.5 Samla vurdering

Sjølv omlegginga av inntektssystemet vil vere samanslåingsnøytral (dvs. at endring per kommune òg vil gjelda for eit eventuelt samanslåingsalternativ). I avtala om nytt inntektssystem er det omtalt ei overgangsordning for utmåling av basistillegget for den enkelte kommunen i ein gjeven samanslåingskonstellasjon. Ho går ut på at alle kommunar i ein eventuelt vedteken samanslåingskonstellasjon skal få utmålt fullt basistilskot (på 13,2 mill. kr) fram til sjølv samanslåingsåret, dvs. ikkje oppleva nokon mellomliggende år (2017–19) med avkorta basistilskott.

Illustrasjonsberekingane viser eit samla utslag av ny kostnadsnøkkelen og innføring av eit strukturkriterium og endring i regionaltilskot for Bergen og Osterøy på høvesvis 8,0 mill. kr og -4,4 mill. kr. For samanslåingsalternativet er effekten dermed 3,6 mill. kr.

Målt i prosent av brutto driftsinntekter utgjer effekten for Bergen, Osterøy og samanslåingsalternativet høvesvis 0,04 prosent, -0,8 prosent og 0,2 prosent.

Vi presiserer elles at det som følgje av dei foreslegne endringane òg oppstår andre fordelingseffektar, og dessutan at inntektsgarantiordninga (INGAR) og eventuelle andre tapskompensasjonsordningar òg vil dempa eventuelle negative utslag for den enkelte kommune.

4.5 Effektar på overføringane frå inntektssystemet

Slik inntektssystemet er utforma, vil ikkje rammetilskotet for ein ny samanslått kommune vere lik summen av rammeoverføringane for dei ”gamle” kommunane. Korleis rammetilskotet - og dermed dei frie inntektene - vert påverka ved ei kommunesamanslåing, vil vere ulikt, avhengig av kva kommunar som slår seg saman.¹⁴

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

Med reglane for frivillige samanslåingar som gjeld i dag (og for resten av reformperioden), vil kommunar som slår seg saman, få halde på kompensasjonen i 15+5 år i form av eit inndelingstilskot. Dei siste 5 åra blir inndelingstilskotet trappa ned lineært med 1/5 kvart år. Regjeringa har bestemt at inndelingstilskotet for kommunar som slår seg saman i kommunereforma, skal ta utgangspunkt i inntektssystemet slik det er i 2016.

Ei kommunesamanslåing vil påverka følgjande kriterier over utgiftsutjamninga i inntektssystemet til kommunane:

- Basistillegget
- Reiseavstand innan sone
- Reiseavstand til nærmeste nabogrunkrets
- Opphopningsindeksen

Også inntektsutjamninga vil kunne bli påverka av ei kommunesamanslåing. Inntektsutjamninga vil verte påverka av ei kommunesamanslåing dersom dei involverte kommunane har vore i ulike ”skatteinntektsklasser”, dvs. hatt forskjellig kompensasjonsgrad. Sidan innføringa av ein meir symmetrisk inntektsutjamning i 2005, har det vore to slike ”skatteinntektsklasser”; skatteinntekt per innbyggjar som utgjer meir eller mindre enn 90 prosent av landsgjennomsnittleg nivå. Osterøy har ein skatteinntektsandel under dette nivået, medan Bergen ligg over 90 prosent av landsgjennomsnittleg nivå. Ei eventuell samanslåing vil derfor påverke inntektsutjamninga over rammetilskotet.

Det er viktig å vere merksam på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvensar derfor er høgst uviss. Berekningane våre i denne rapporten tar utgangspunkt i avtala mellom regjeringspartia og Venstre om nytt inntektssystem.¹⁵

Berekningane er gjennomførte i prognosemodellen til KS (versjon prok1601altskatt_treaar, som byggjer på vedtatt statsbudsjett for 2016) ved å opprette ein ny, «konstruert» kommune og legge inn nye verdiar for følgande kriterier:

¹⁴ Kommunane sitt inntektssystem, som vert bruka til å rekne ut rammetilskotet, har som formål å sikre fordeling av inntektene mellom kommunane slik at dei kan yte mest mogleg likeverdige tenester til innbyggjarane. Dette vert gjort ved å korrigere fullt ut for ulikskapar i utgiftsbehov (basert på eit sett objektive kriterium) mellom kommunane, og ved delvis å jamne ut forskjellar i inntektsnivået (skatteinntektene) mellom kommunane.

¹⁵ Ved å legge til grunn at verdien av ulike komponentar i inntektssystemet endrar seg proporsjonalt frå år til år, kan me samstundes seie at utrekningane våre gjev uttrykk for utslag i noverdi. Inndelingstilskotet vil uansett oppretthalde sin reelle verdi over 15 år, dvs. verte årleg regulert med de-flatoren. Isolert sett vil òg den nominelle effekten mot utgiftsutjamninga i inntektssystemet vere lik effekten av løns- og prisveksten (deflatoren) frå år til år.

- Alle kriteria i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjamning (kriterier og vekter fra forslaget til nytt inntektssystem og avtala mellom regjeringspartia og Venstre)
- Overslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- Inndelingstilskot (med 2016-verdier)

Det er lagt til grunn at ei eventuell samanslåing skjer i 2020. I effektberekingen er det samanlikna med 2017-nivå for sjølvstendige kommunar. Utrekningane baserer seg elles på at inntektssystemet vil endrast slik det blir lagt til grunn i avtala om nytt inntektssystem mellom regjeringspartia og Venstre, dvs. med ein gitt reduksjon i basistillegget. Tabellen under viser berekna inndelingstilskot for samanslåingsalternativet.

Tabell 13 Dokumentasjon av berekna inndelingstilskot. 1000 2016-kr.

	Skatte-% (2015)	Basistillegg	Sum innde- lingstilskot
Osterøy	80,4	13 180	
Bergen	109,6	13 180	
Osterøy + Bergen	109,2	13 180	13 180

Inndelingstilskotet på 13,2 mill. kr består av eit basistilskot med 2016-verdi.

4.5.1 Illustrasjonsberekingar for effekt på frie inntekter

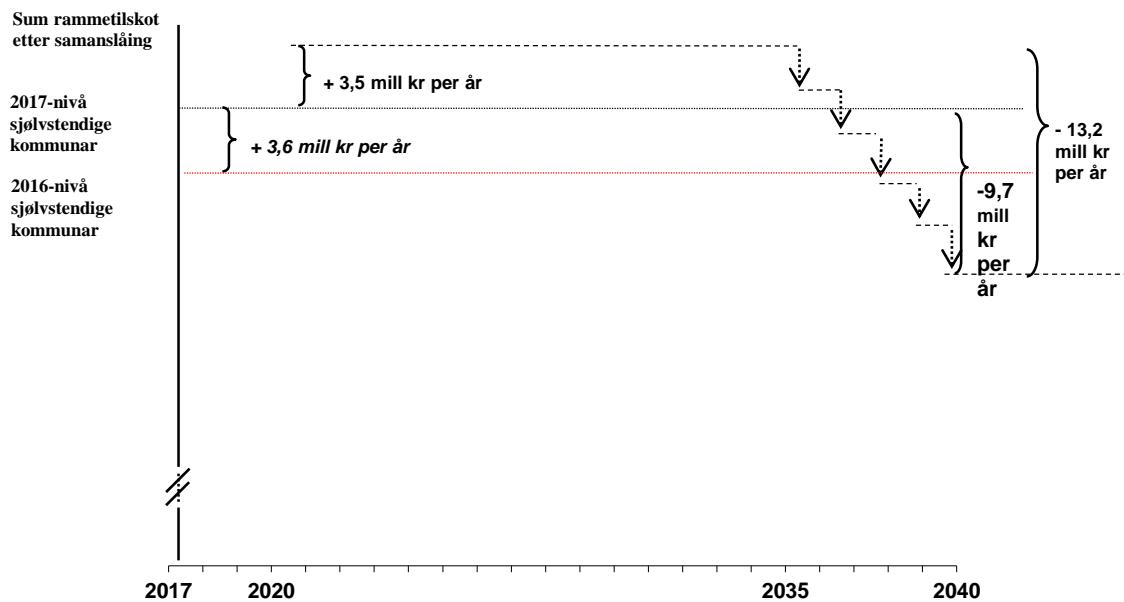
Tabellen under syner kortsigte og langsiktige effektar ved ei eventuell samanslåing av kommunane Osterøy og Bergen, medan figuren syner på kva måte rammetilskotet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren syner, vil samanslåingsalternativet få økt rammetilskotet sitt med 3,5 mill. kr kvart år dei 15 første åra etter ei samanslåing. Dette utgjer 0,02 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter for dei to kommunane samla.

Når inndelingstilskotet ikkje lenger blir utløyst etter 20 år, vil kommunen vere nede på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 9,7 mill. kr lågare per år enn det ein fekk som enkeltkommunar. Dette utgjer ein reduksjon på 0,05 prosent samanlikna med dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2020–2034 vil den nye kommunen ha motteke 52,3 mill. kr *meir* enn kva dei ”gamle” kommunane hadde fått i sum.¹⁶

Tabell 14 Effekt på frie inntekter ved samanslåing år 1–15 og år 20 og utover. I mill. kr

	År 1–15	År 20 og utover
Endring i frie inntekter (fast)	-9,7	-9,7
Inndelingstilskot	13,2	
Effekt på frie inntekter ved samanslåing	3,5	-9,7

¹⁶ Utrekna som 15 år à 3,488 mill. kr. Inndelingstilskotet blir deretter trappa ned med 2,636 mill. kr per år i ein femårsperiode.



Figur 16 Effekt på frie inntekter med og utan samanslåing. Osterøy + Bergen

Det samla inndelingstilskotet er altså i desse utrekningane sett til 13,180 mill. kr, slik at etter år 20 frå samanslåingstidspunktet vert det ein isolert reduksjon i frie inntekter på 5,2 mill. kr framfor ein auke på 7,9 mill. kr på årsbasis. Gitt dagens inntektssystem vil altså ein slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde etter 20 år frå samanslåingsstidspunktet.

Korleis endringa i rammetilskotet er fordelt på dei ulike elementa, er vist i tabellen under. Berekingane viser at ein samanslått kommune vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteria sone (5,0 mill. kr) og nabo (1,9 mill. kr). Basiskriteriet (-9,8 mill. kr) opphopningsindeksen (-203.000 kr) og netto inntektsutjamning (-6,5 mill. kr) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Kommunane er i ulike skatteinntektsklasser. Ei eventuell samanslåing vil derfor påverke inntektsutjamninga over rammetilskotet. I inndelingstilskotet inngår eitt basistillegg på ca. 13,2 mill. kr (2016-verdi).

Tabell 15 Endring i frie inntekter før inndelingstilskot. I mill. kr

	Endring
Basistillegg	-9,8
Opphopningsindeks	-0,2
Sone	5,0
Nabo	1,9
Netto inntektsutjamning	-6,5
Endring i frie inntekter (fast)	-9,7

4.5.2 Oppsummering effekt på frie inntekter ved samanslåing

Eit sentralt spørsmål ved kommunesamanslåing er korleis rammeoverføringane vil verte påverka av det aktuelle samanslåingsalternativet. Vi oppsummerer her effekten år 1–15 og etter år 20 ved bruk av ulike grenseverdiar for strukturkriteriet.

	I mill. kr		I % av brutto driftsinntekter	
	År 1–15	År 20 og utover	År 1–15	År 20 og utover
Bergen + Osterøy	3,5	-9,7	0,02 %	-0,05 %

Effekten år 1–15 vil utgjere 3,5 mill. kr. Det er her tatt høgde for at inndelingstilskotet er berekna til 13,2 mill. kr. Inndelingstilskotet kompenserer for bortfall av basistillegg og regionaltilskot over ein periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter femten år. Etter 20 år er rammetilskotet nede på det nivået som skal gjelda på lang sikt. Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil samanslåingsalternativet vere nede på eit langsiktige tilskotsnivå som ligg 9,7 mill. kr pr. år under det ein hadde motteke som enkeltkommunar.

For at kommunesamanslåing skal vere økonomisk lønsamt, må kommunane innan 20 år ha realisert eit innsparingspotensial tilsvarende reduksjon i rammetilskotet. Vi vil i delkapittel 4.7 sjå nærmare på moglege effektiviseringspotensial for alternativa.

4.6 Andre økonomiske effektar ved samanslåing

Spesielle økonomiske ordningar som kan bli påverka av ei kommunesamanslåing, er sats for arbeidsgjevaravgift, distriktpolitisk verkeområde og landbrukstilskot. I tillegg vil vi sjå nærmare på situasjonen for eigedomsskatt og kommunal prissetting.¹⁷

4.6.1 Sone for arbeidsgjevaravgift og distriktpolitisk verkeområde

Ei samanslåing vil også reise problemstillingar knytt til at kommunane ligg i ulike soner når det gjeld arbeidsgjevaravgiftssats og distriktpolitisk verkeområde.

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

I ordninga med differensiert arbeidsgivaravgift er landet delt inn i ulike arbeidsgivaravgiftssoner, der arbeidsgivar betalar lågare satsar i distrikta enn i sentrale strøk. Ordninga er delt i sju ar-

¹⁷ Generelt vert det forventa at andre statstilskot vil vere samanslåingsnøytrale. Dette gjeld t.d. for integreringstilskotet, tilskotet til ressurskrevjande tenester og for ulike kompensasjonsordningar fra Husbanken. Kommunane sin rett til konsesjonskraft er avgrensa til kommunane sitt behov for alminneleg elektrisitetsforsyning. I kommunar med lågt innbyggartal, men med store utbyggingsar, inneber dette at fylkeskommunen blir tildelt den overskytande konsesjonskraftmengda. Ei kommunesamanslåing mellom små kraftkommunar og kommunar med eit større innbyggartal, inneber eit større behov for alminneleg el-forsyning. Ein større del av konsesjonskrafa vil såleis gå til den nye kommunen, medan fylket si mengde blir tilsvarende redusert.

beidsgivaravgiftssoner der satsane varierer frå 14,1 pst. i sentrale strøk til 0 pst. i Finnmark og Nord-Troms. Både Osterøy og Bergen er i sone 1 for arbeidsgivaravgift. Dette vil difor ikkje vere ei aktuell problemstilling her.

Det distriktpolitiske verkeområdet er utforma ut frå kva kommunar og område som har særskilde utfordringar og behov for ekstra statleg støtte. Noreg kan delast inn i tre ulike soner med ulikt høve til å gje regional- og distriktpolitisk støtte (til dømes investeringsstønad, støtte til grunnlags-investeringar, stadutvikling, kompetanse og internasjonal satsing gjennom Interreg). Hovudtyngda av dei regionale- og distriktpolitiske verkemidla skal nyttast i sone 2 og 3. Berre i sone 3 kan det gjevast investeringsstøtte til bedrifter i samsvar med ESA sitt regionalstøtteregelverk. Både Osterøy og Bergen er utanfor det distriktpolitiske verkeområdet (sone 1). Dette vil difor heller ikkje vere ei aktuell problemstilling her.

Det same gjeld landbrukspolitiske tilskot. Berre sonene for areal- og kulturlandskapstilskot følgjer kommunegrensene, men både Osterøy og Bergen ligg her i same sone (sone 5).¹⁸

4.6.2 Eigedomsskatt og kommunal prissetting

Ein samanslått kommune kan naturlegvis ikkje praktisere utskrivning av eigedomsskatt lik ”sammen av” dei gamle kommunane sin praksis.

Osterøy og Bergen har i dag eigedomsskatt i heile kommunen. Det er ikkje berre områda som eigedomsskatten vert skriven ut for, som må harmoniserast, også nivået/takstgrunnlaget på eigedomsskatten må harmoniserast ved ei kommunesamanslåing. Eigedomsskatten skal vere minst 0,2 prosent og maks. 0,7 prosent av takstgrunnlaget.¹⁹ Osterøy og Bergen hadde inntekter frå eigedomsskatt på høvesvis 2,9 prosent og 3,8 prosent av brutto driftsinntekter i 2015.

Korleis eigedomsskatten eventuelt vil bli utforma i ein ny kommune, er vanskeleg å spå noko om. Eigedomsskatten må verte harmonisert ved ei samanslåing, og dette kan vise seg å verte ei krevjande øving. Det er mogeleg den økonomiske situasjonen tvingar kommunen til å ta ut inntektspotensialet ved eigedomsskatt uavhengig av om det blir kommunesamanslåing eller ikkje.

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

Prissetjing av tenestene varierer noko mellom kommunane. Satsane må verte harmoniserte i ein eventuell samanslått kommune. Foreldrebetaling i barnehage er naturleg nok nokså harmonisert etter innføring av makspris på foreldrebetaling. Osterøy har høgast foreldrebetaling for ein SFO-plass med kr 2 680, medan foreldrebetalinga i Bergen er kr 2 374. Årsgebyr vatn varierer frå kr 1

¹⁸ Spørsmålet om soneinndeling vil difor ikkje vere ei aktuell problemstilling i samband med denne utgreiinga. Regjeringa har no i samband med reformarbeidet også stadfestat at ingen av tilskotsordningane skal bli påverka av endringar av kommunestrukturen.

¹⁹ Ifølge KOSTRA (2015) har Osterøy og Bergen ein generell skattesats på høvesvis 7 promille og 5 promille. Differensiert skattesats for bolig og fritidseigedommar er oppgjeve til høvesvis 5 promille og 2,6 promille. Eigedomsskatten for ein «standardbolig» på 120 kvm er oppgjeve til høvesvis 3 696 kr og 6 466 kr.

917 i Bergen til kr 3 603 i Osterøy. Bergen har høgast årsgebyr på avløp og avfall med kr 2 673 og 1 804, medan tilsvarende satsar i Osterøy er høvesvis kr 1 663 og kr 1 712.

4.7 Moglege effektiviseringsgevinstar ved samanslåing

Det er klart at ei kommunesamanslåing også kan gje grunnlag for å hente ut stordriftsfordelar gjennom meir effektiv administrasjon og tenesteproduksjon. Erfaringane frå tidlegare kommunesamanslåingar viser at det er størst effektiviseringspotensial knytt til administrasjon. Dette fordi ein gjennom ei samanslåing får ein administrativ og politisk organisasjon, og at ein unngår doble funksjonar, oppgåver, rutinar og system på ulike område.

Dei minste kommunane har klart høgare utgifter pr. innbyggjar, noko som viser at det er eit klart effektiviseringspotensial i det å slå saman små kommunar. Når ein nærmar seg kommunestorleikar på 15–20 000 innbyggjarar, ser vi at stordriftsfordelane knytt til administrasjon i stor grad er realiserte.

4.7.1 Moglege effektiviseringsgevinstar på administrasjon

Vi har ikkje gjort noka detaljert vurdering av innsparingsmogleheitene innan administrasjon, noko som ville kravd at vi konkret gjekk inn i den einskilde kommunen og vurderte kvar einskild stilling og måten kommunane er organisert på. Vi har difor heller freista å finne fram til moglege innsparingspotensial ved å analysere KOSTRA-data frå 2015. Dette vil vere ein metode som gir eit bilet av eit mogleg innsparingspotensial.²⁰ Tabellen under syner administrasjonsutgiftene i dag og mogleg innsparingspotensial for samanslåingsalternativet og for Osterøy kommune isolert sett.

Tabell 16 Administrasjonsutgifter 2015. Osterøy og Bergen. Kjelde: KOSTRA (konsern)

	Innbyggjarar (1.1.2016)	Netto driftsutgifter kr pr. innb.	Netto driftsutgifter 1000 kr
Osterøy	7 957	4 863	38 695
Bergen	277 391	3 278	909 288
Sum	285 348	3 322	947 983
Landsgjennomsnittet	12 070	3 885	-
K-gr. 10	-	4 068	
Gevinst/Innsparing (samanslåingsalternativet) ved nivå tilsvarande			
Bergen			12 612
Gevinst/Innsparing (Osterøy) ved nivå tilsvarande			
K-gr. 10			6 326
Landsgjennomsnittet			6 708

²⁰ Definisjonen vår av ”administrasjonsutgifter” i denne analysen er netto driftsutgifter på følgjande KOSTRA-funksjonar: 100 - Politisk styring, 110 - Kontroll og revisjon, 120 – Administrasjon, 121 - Forvaltningsutgifter i eigedomsforvaltninga og 130 – Administrasjonslokale.

Bergen er den kommunen som vert administrert klart billegast av dei to (3 278 kr per innbyggjar i 2015). Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarande nivå på administrasjonsutgiftene som Bergen, vil gevinsten kunne bli om lag 12,6 mill. kr årleg, samanlikna med summen for dagens to kommunar.

Desse illustrasjonsberekingane er verdt å merka seg. Sjølv om det er anslag, får berekningane fram at det bør vere eit klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved ei eventuell komunesamanslåing. På administrasjonsområdet har vi definert eit mogeleg innsparingspotensial som ei nedjustering til den av dei samanlagte kommunane som i dag har dei lågaste utgiftene. Eit effektiviseringspotensial på 12,6 mill. kr utgjer om lag 0,1 prosent av dagens brutto driftsinntekter for samanslåingsalternativet.

For Osterøy kommune isolert sett er det berekna eit effektiviseringspotensial på mellom 6 og 7 mill. kr i forhold til nivået for samanliknbare kommunar og landsgjennomsnittet. Effektiviseringspotensialet i forhold til «Bergen-nivå» vil for Osterøy åleine vere om lag 12,6 mill. kr. Eit effektiviseringspotensial på rundt 6 mill. kr utgjer om lag 1 prosent av dagens brutto driftsinntekter for Osterøy kommune.

4.7.2 Mogelege effektiviseringsgevinstar innan tenesteområda

I tillegg til innsparing i administrasjon vil ein ny kommune også kunne hente ut innsparingsvinstar på tenesteområda gjennom realisering av stordriftsfordelar og harmonisering av utgiftsnivået. Ein skal ikkje undervurdere innsparingspotensialet innan tenesteområda, men erfaringar tilseier at det er vanskeleg å hente ut direkte økonomiske effektiviseringsgevinstar for fyrstelinetenester, spesielt for tenester der nærliek til innbyggjarane er viktig. Erfaringar frå dei gjennomførte kommunesamanslåingane er at skular, barnehagar, sjukeheimar og liknande gjerne vert liggjande der dei er (Brandtzæg 2009). Det kan vere ein fordel for prosessen å avklare på eit tidleg tidspunkt kva område som vil vere gjenstand for vurdering av ny lokalisering, og kva område som eventuelt vert skjerma for endringar. På tenesteområda har vi sett på kva innsparingspotensiale som kan hentast ut i dei nye kommunekonstellasjonane dersom dei hadde driftsutgifter tilsvarande landsgjennomsnittet på utvalde sentrale tenesteområde. Vår vurdering er at vilkåra for innsparing på tenesteområda er såpass usikre at dette først og fremst er meint som ein illustrasjon på dagens utgiftsnivå på ulike tenesteområder samanlikna med landsgjennomsnittet.

Tabell 17 Netto driftsutgifter i kr per innbyggjar på utvalde tenesteområde 2014. Kjelde: KOSTRA (Konsern)

	Osterøy	Bergen	K-gr. 10	Heile landet
Barnehage (1-5 år)	106 609	140 074	126 409	131 808
Grunnskule (6-15 år)	94 925	97 299	107 007	102 376
Barnevern (0-17 år)	8 814	9 460	9 196	8 356
Sosialteneste (20-66 år)	3 066	4 028	2 630	3 600
Pleie og omsorg (67 år +)	112 643	118 653	111 241	111 343
Kommunehelse	2 475	1 803	2 270	2 348
Brann/ulykkesvern	839	745	672	739
Fysisk planlegging	429	549	494	593
Samferdsel	977	223	866	730
Kyrkje	562	520	594	553

Kultur	917	2 254	1 515	2 024
--------	-----	-------	-------	-------

Samla sett har Osterøy i dag generelt låge utgifter på dei fleste tenesteområde i høve til både Bergen, samanliknbare kommunar og landsgjennomsnittet. Bergen har generelt noko høgare utgifter enn landsgjennomsnittet.

Berekningane viser samla sett eit effektiviseringspotensial for strukturalternativet på rundt 113 mill. kr. Det er her òg teke høgde for utgiftsbehovet kommunane har i dag. Vi finn at Bergen får berekna eit meirforbruk/effektiviseringspotensial i forhold til landsgjennomsnittet, medan Osterøy får berekna eit mindreforbruk i forhold til landsgjennomsnittet. Det bør nemnast at Osterøy generelt har eit lågare inntektsnivå enn landsgjennomsnittet (nivå på korrigerte frie inntekter), og slik sett heller ikkje kan tillata seg eit høgare utgiftsnivå enn landsgjennomsnittet.

Tabell 18 Effektiviseringspotensial i mill. kr på nokre utvalde tenesteområde samanlikna med gjennomsnittskommunen i 2015. Kjelde: KOSTRA (Konsern)

	Effektiviseringspotensial Osterøy			Effektiviseringspotensial for samanslåingsalternativet (landet)	
	«Bergen-nivå»	Landet	K-gr. 10	Bergen	Osterøy + Bergen
Barnehage	-16,3	-12,2	-9,6	134,5	122,3
Grunnskule (6-15 år)	-2,5	-7,9	-12,9	-156,2	-164,2
Barnevern (0-17 år)	-1,2	0,9	-0,7	62,7	63,5
Sosialteneste (20-66 år)	-4,5	-2,5	2,0	76,0	73,6
Pleie og omsorg (67 år +)	-7,2	1,6	1,7	264,2	265,8
Kommunehelse	5,3	1,0	1,6	-151,2	-150,2
Brann/ulykkesvern	0,7	0,8	1,3	1,7	2,5
Fysisk planlegging	-1,0	-1,3	-0,5	-12,2	-13,5
Samferdsel	6,0	2,0	0,9	-140,6	-138,7
Kyrkje	0,3	0,1	-0,3	-9,2	-9,1
Kultur	-10,6	-8,8	-4,8	63,8	55,0
Sum	-30,8	-26,5	-21,2	133,5	107,0
Behovsjustering (-)	1,3	1,2	0,9	-7,3	-6,2
Sum etter justering	-32,2	-27,7	-22,1	140,8	113,1

Berekningane gjev eit bilet av område som det er mogleg å sjå nærmare på, uavhengig av ei samanslåing eller ikkje. Med tanke på tenesteproduksjon vil uansett ikkje direkte økonomiske innsparinger vere blant dei viktigaste effektane av ei samanslåing. Dei største gevinstane knytt til ei samanslåing må vere høve for større familjø og betre og meir fleksibel utnytting av dei ressursane som kommunane samla sett har. Større og sterkare familjø vil vere viktig som grunnlag for å handtere dei framtidige utfordringane som kommunane står overfor.

Erfaringane frå dei siste, frivillige kommunesamanslåingane er at det største innsparingspotensialet på kort sikt ligg innanfor administrasjon. Dette gjev seg også utslag i at delen av utgiftene til administrasjon har blitt redusert til fordel for ein auke av delen av utgiftene som går til tenesteproduksjon. I den samanhengen er det også viktig å vere merksam på at det i alle desse samanslåings-

prosessane vart gjeve garantiar om at ingen av dei tilsette skulle miste jobben som følgje av komunesamanslåingane. Slike garantiar har vore viktige for å skape tryggleik blant dei tilsette. Tilsette som har vore direkte påverka av komunesamanslåinga, har fått tilbod om nye jobbar, og overskot av tilsette har blitt handtert gjennom naturleg avgang. Når slike garantiar vert gjevne, tek det lengre tid å hente ut stordriftsfordelane. Inndelingstilskotet som kommunen tek i mot dei fyrste 20 åra etter samanslåinga, tek omsyn til at det tek tid å ta ut effektiviseringsgevinstar i ein ny kommune.

4.8 Demografi og kommuneøkonomi

Folketalsutviklinga og endringar i demografien er viktig for den økonomiske situasjonen i kommunen. Osterøy har generelt ein høg del eldre, medan Bergen har ei noko yngre befolkning. Andelen eldre over 67 år utgjorde for Osterøy og Bergen høvesvis 15,1 prosent og 13,0 prosent i 2016. Tilsvarande del for fylket og landet var høvesvis 13,6 prosent og 14,3 prosent.

I samanheng med konsultasjonsmøta mellom staten og komunesektoren om årets statsbudsjett, legg det tekniske berekningsutvalet for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram berekningar om korleis den demografiske utviklinga vert vurdert å påverke komunesektoren sine utgifter.²¹ I tabellen under er meir- og mindreutgifter knytt til dei einskilde aldersgruppene utrekna med utgangspunkt i SSB sitt mellomalternativ for tilvekst i folketalet frå 2016 til 2040.

Tabell 19 Utrekna meir-/mindreutgifter 2016–2040 knytt til den demografiske utviklinga. Faste mill. 2016-kr. Kilde: TBU/berekningar ved Telemarksforsking

	Osterøy	Bergen	Osterøy + Bergen
0-5 år	35	348	383
6-15 år	67	602	668
16-18 år	2	25	28
19-66 år	21	364	385
67-79 år	22	702	724
80-89 år	53	1 379	1 432
90 år og eldre	36	1 074	1 110
Sum	236	4 494	4 729
0-66 år	125	1 338	1 464
67 år og eldre	110	3 155	3 266
% av brutto driftsinnt.	40,6 %	23,1 %	23,6 %

²¹ I 2015 har TBU rekna ut at komunesektoren kan få meirutgifter på om lag 2,1 mrd. kroner i 2016 som følgje av den demografiske utviklinga. KMD har anslått at ca. 1,7 mrd. kr må dekkast innanfor veksten i frie inntekter. Fleire 0–15-åringar trekkjer isolert sett i retning av auka utgifter til barnehage og grunnskule. Fleire eldre i aldersgruppa frå 67–79 år og over 90 år fører isolert sett til auka utgifter til pleie- og omsorgstenesta, medan færre eldre i alderen 80–89 år trekkjer i motsett retning.

Samla sett er kommunane vurdert å få meirutgifter på omlag 4,7 mrd. kr som følgje av den demografiske utviklinga fram til 2040 (tilsvarende 23,6 prosent av dagens brutto driftsinntekter).

Osterøy er vurdert å få meirutgifter på om lag 236 mill. kr (tilsvarende 40,6 prosent av dagens brutto driftsutgifter), medan Bergen er vurdert å få auka utgifter på ca. 4,5 mrd. kr (tilsvarende 23,1 prosent av dagens brutto driftsinntekter).

Meir- og mindreutgiftene vil synast igjen gjennom auka rammetilskot, og vil slik sett gje ein indikasjon på kva for økonomiske rammeføresetnader ein kommune vil ha for å handtere befolningsvekst og meirkostnader knytt til dette. Å ta ned tenestetilbodet innan oppvekst til fordel for eldreomsorg, kan vere ei krevjande øving for kommunane.

4.8.1 Framtidig behov for kommunale årsverk

Tenestebehovet knytt til barnehage og grunnskule, for dei to kommunane, vil endrast relativt lite fram til 2040. Når det gjeld tenestebehovet knytt til pleie og omsorg, vil behovet generelt endrast lite fram til 2020, medan det vil auka kraftig i perioden fram til 2040. For kommunane samla er det anslått at behovet for pleie- og omsorgsårsverk vil auke med ca. 17 (per 1000 innbyggjarar i yrkesaktiv alder) i perioden frå 2020 til 2040. Dette må sjåast i ljós av eldrebølga etter 2020, som vil gjelde for alle kommunane i landet.²²

4.9 Samandrag økonomi

Osterøy hadde eit nivå på korrigerte frie inntekter som låg 3 prosent under landsgjennomsnittleg nivå i 2014. Kommunen har hatt varierande nivå på finansielle nøkkeltal dei siste åra. Osterøy hadde i 2015 eit netto driftsresultat på 1,4 prosent, dvs. noko under «normen» på 1,75 prosent. Kommunen har lite eller ingen midlar på disposisjonsfond, dvs. 0 prosent i 2014. Til samanlikning var nivået for samanliknbare kommunar og landsnittet høvesvis 6,1 prosent og 6,6 prosent. Låg del disposisjonsfond kan skapt utfordringar med å handtera framtidige utfordringar og investeringar.

Bergen kommune hadde eit nivå på korrigerte frie inntekter som låg 1 prosent under landsgjennomsnittleg nivå i 2014. Kommunen hadde rimeleg tilfredstillande økonomiske nøkkeltal i 2015. Netto driftsresultatet var på 3,1 prosent.

For å beregne økonomiske konsekvensar av kommunesamanslåing har vi bl.a. fokusert på endringane over inntektssystemet. Vidare har vi sett på potensialet for innsparing og mogelege effektiviseringsgevinstar knytt til administrasjon og på tenesteområda, og drøfta andre mogelege økonomiske konsekvensar knytt til tenesteproduksjon.

Tabellen under oppsummerer dei viktigaste effektberekingane for samanslåingsalternativet Osterøy og Bergen. Utslaga er vist i mill. kr og i prosent av brutto driftsinntekter for dei to kommunane i 2015.

²² Kjelde: Nykommune.no

Tabell 20 Oppsummering av effektberekingar. I mill. kr og prosent av brutto driftsinntekter 2015

	I mill. kr	I % av brutto driftsinntekter 2015
Effekt nytt inntektssystem (årleg)	3,6	0,02 %
Økonomiske verkemiddel (eingongsstøtte)	65,0	0,32 %
Effekt frie inntekter år 1-15 (årleg)	3,5	0,02 %
Effekt frie inntekter etter år 20 (årleg)	-9,7	-0,05 %
Effektiviseringsgevinst administrasjon (årleg)	12,6	0,06 %
Sum år 1 etter samanslåing, inkl. eingongsstøtte	81,1	0,41 %
Sum år 2-15 etter samanslåing (årleg)	16,1	0,08 %
Sum etter år 20 etter samanslåing (årleg)	2,9	0,01 %

Illustrasjonsberekingane viser ein effekt av nytt inntektssystem for dei to kommunane samla på ca. 3,6 mill. kr. For Osterøy kommune er det berekna ein effekt på -4,4 mill. kr, medan det for Bergen kommune er berekna ein effekt på 8,0 mill. kr. Sjølv omlegginga av inntektssystemet vil vere samanslåingsnøytral (dvs. at endring per kommune òg vil gjelda for samanslåingsalternativet).²³ I berekningane av effekt på frie inntekter ved samanslåing er det lagt til grunn at ei eventuell samanslåing skjer i 2020. I effektberekingane er det dermed samanlikna med 2017-nivå for sjølvstendige kommunar.

Tabellen over viser at samanslåingsalternativet vil gje ein effekt år 1 etter samanslåing på 81,1 mill. kr (65,0+3,5+12,6).²⁴ For år 2-15 etter samanslåing vil den årlege effekten dermed utgjere 16,1 mill. kr (3,5+12,6). Etter 20 år, dvs. etter perioden for inndelingstilskotet, vil samanslåingsalternativet gje ein årleg effekt på 2,9 mill. kr (-9,7+12,6). Det er her teke høgde for at inndelingsstilskotet er berekna til 13,2 mill. kr. I tillegg vil det vere mogleg å realisera effektiviseringsgevinstar innanfor tenesteproduksjon.

For å legge til rette for overgangen til ein ny kommune for kommunar som slår seg saman, vil regjeringa nytta positive økonomiske verkemiddel som kan stimulera til kommunesamanslåing i reformperioden. Verkemidla vert gjort gjeldande for kommunar som slår seg saman i reformperioden, det vil seia samanslåingar der det er fatta nasjonale vedtak innan 1.1.2018. Ei eventuell samanslåing av Osterøy og Bergen vil utløyse 65 mill. kr i støtte (tilsvarende 0,3 prosent av dagens brutto driftsinntekter) – samansett av 35 mill. kr i støtte til eingongskostnader og 30 mill. kr i reformstøtte.

For å stimulere til frivillige kommunesamanslåingar vart det frå og med budsjettåret 2002 innført eit særskilt inndelingstilskot som ein del av inntektssystemet. Denne ordninga skal sikra at kommunane ikkje får reduserte rammeoverføringer som følgje av samanslåing. Inndelingstilskotet kompenserer for bortfall av basistilskot (basistillegget) og ein eventuell nedgang i regionalpolitiske

²³ I avtala er det omtalt ei overgangsordning for utmåling av basistillegget for den enkelte kommunen i ein gjeven samanslåingskonstellasjon. Han går på at alle kommunar i ein eventuelt vedteken samanslåingskonstellasjon skal få utmålt fullt basistilskot (på 13,2 mill. kr) òg fram til sjølv samanslåingsåret, dvs. ikkje oppleva nokon mellomliggende år (2017–19) med avkorta basistilskott.

²⁴ Utrekningsteknisk er det her altså lagt til grunn at «administrasjonsgevinsten» - anslege til 12,6 mill. kr – alt vert realisert i år 1 etter den eventuelle kommunesamanslåinga.

tilskot. Utrekningane våre i denne rapporten tek utgangspunkt i eit berekna inndelingstilskot på 13,2 mill. kr

Det er klart at ei kommunesamanslåing òg kan gje grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom meir effektiv administrasjon og tenesteproduksjon. Røynslene frå tidlegare kommunesamanslåingar syner at det er størst effektiviseringspotensial knytt til administrasjon. Dette fordi ein gjennom ei samanslåing får éin administrativ og éin politisk organisasjon, og at ein unngår doble funksjonar, oppgåver, rutinar og system på ulike område.

Det vil i utgangspunktet vere lettast å realisera innsparingspotensialet på administrasjon. Berekningane viser eit mogleg effektiviseringspotensial for dei to kommunane på 12,6 mill. kr. Effektiviseringspotensialet er her definert som ei nedjustering og tilpassing til den av dei samanslåtte kommunane som i dag har dei lågaste utgiftene (dvs. «Bergen-nivå»). Desse illustrasjonsberekingane er verd å merka seg. Sjølv om det er anslag, får berekningane fram at det bør vere eit klårt potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved ei eventuell kommunesamanslåing.

Innsparingspotensialet på tenester kan vere meir krevjande å realisera, og vil innebera at tenester må samlokalisera for at føresetnadene for utnytting av stordriftsfordeler er til stade. Dersom netto driftsutgifter på tenesteområda vert harmonisert ned til nivå for gjennomsnittskommunen, vil dei to kommunane samla sett ha eit effektiviseringspotensial på rundt 113 mill. kr. Det er her òg teke høgde for utgiftsbehovet kommunane har i dag. Vi finn at Bergen får berekna eit meirforbruk/effektiviseringspotensial i forhold til landsgjennomsnittet, medan Osterøy får berekna eit mindreforbruk i forhold til landsgjennomsnittet. Det bør nemnast at Osterøy generelt har eit lågare inntektsnivå enn landsgjennomsnittet (nivå på korrigerte frie inntekter), og slik sett heller ikkje kan tillata seg eit høgare utgiftsnivå enn landsgjennomsnittet. Vår vurdering er at vilkåra for innsparing på tenesteområda er såpass usikre at dette først og fremst er meint som ein illustrasjon på kva kommunane kan spare dersom dei har kostnader på linje med landsgjennomsnittet, korrigert for kostnadsbehovet i inntektssystemet.

Spesielle økonomiske ordningar som kan påverkast ved kommunesamanslåing, er m.a. sone for arbeidsgjevaravgift, distriktpolitisk verkeområde og landbrukstilskot. I tillegg vil eigedomsskatt og kommunal prissetjing vere aktuelle problemområde. Generelt vert det forventa at andre statstilskot vil vere samanslåingsnøytrale.

Ei samanslåing vil reisa problemstillingar avhengig av om kommunane ligg i ulike soner når det gjeld arbeidsgjevaravgiftssats og distriktpolitisk verkeområde. Osterøy og Bergen er i same sone for differensiert arbeidsgjevaravgift (sone 1), og utanfor det distriktpolitiske verkeområdet (sone 1). Dette vil difor ikkje vere aktuelle problemstillingar her. Basert på avklaringane i kommuneposisjonen for 2016 vil heller ikkje ei eventuell samanslåing av dei to kommunane påverka inntektsgrunnlaget til bøndene. Dei er dessutan i same sone for areal- og kulturlandskapstilskot (sone 5).

Kommunane har lik praksis for utskriving av eigedomsskatt. Osterøy og Bergen har i dag eigedomsskatt i heile kommunen. Det er ikkje berre områda som eigedomsskatten vert skriven ut for, som må harmoniserast, også nivået/takstgrunnlaget på eigedomsskatten må harmoniserast ved ei kommunesamanslåing. Osterøy og Bergen hadde inntekter frå eigedomsskatt på høvesvis 2,9 prosent og 3,8 prosent av brutto driftsinntekter i 2015.

Prissetjing av tenestene varierer noko mellom kommunane. Satsane må verte harmoniserte i ein eventuell samanslått kommune. Osterøy har høgast foreldrebetaling for ein SFO-plass med kr 2 680, medan foreldrebetalinga i Bergen er kr 2 374. Årsgebyr vatn varierer frå kr 1 917 i Bergen til

kr 3 603 i Osterøy. Bergen har høgast årsgebyr på avløp og avfall med kr 2 673 og 1 804, medan tilsvarande satsar i Osterøy er høvesvis kr 1 663 og kr 1 712.

Folketalsutviklinga og endringar i demografien er viktig for den økonomiske situasjonen i kommunen. Osterøy har generelt ein høg del eldre, medan Bergen har ei noko yngre befolkning. Andelen eldre over 67 år utgjorde for Osterøy og Bergen høvesvis 15,1 prosent og 13,0 prosent i 2016. Tilsvarande del for fylket og landet var høvesvis 13,6 prosent og 14,3 prosent.

Samla sett er kommunane vurdert å få meirutgifter på omlag 4,7 mrd. kr som følgje av den demografiske utviklinga fram til 2040 (tilsvarande 23,6 prosent av dagens brutto driftsinntekter). Osterøy er vurdert å få meirutgifter på om lag 236 mill. kr (tilsvarande 40,6 prosent av dagens brutto driftsutgifter), medan Bergen er vurdert å få auka utgifter på ca. 4,5 mrd. kr (tilsvarande 23,1 prosent av dagens brutto driftsinntekter).

Meir- og mindreutgiftene vil vise seg gjennom endra rammetilskot, og vil slik sett gje ein indikasjon på kva for økonomiske rammeføresetnader ein kommune vil ha for å handtere befolkningsvekst og meirkostnader knytt til dette. Å ta ned tenestetilbodet innan oppvekst til fordel for eldresomsorg kan vere ei krevjande øving for kommunane.

Tenestebehovet knytt til barnehage og grunnskule, for dei to kommunane, vil endrast relativt lite fram til 2040. Når det gjeld tenestebehovet knytt til pleie og omsorg, vil behovet generelt endrast lite fram til 2020, medan det vil auka kraftig i perioden fram til 2040. For kommunane samla er det anslått at behovet for pleie- og omsorgsårsverk vil auke med ca. 17 (per 1000 innbyggjarar i yrkesaktiv alder) i perioden frå 2020 til 2040. Dette må sjåast i ljós av eldrebølga etter 2020, som vil gjelde for alle kommunane i landet.

5. Interkommunalt samarbeid

5.1 Bakgrunn

I dei seinare åra er det lagt til rette for auka interkommunalt samarbeid, mellom anna gjennom endringar i kommunelova. Frå 1.1.2007 har ein fått ei ny føresegn i kommuneloven (§ 28) som gjev anledning til etablering av vertskommunesamarbeid med overføring av myndigkeit til ein annan kommune. Dette har opna for samarbeid på nye områder, og vi har mellom anna sett ei stor auke i omfanget av interkommunale barnevern, og det er registrert rundt 50 slike samarbeid på landsbasis.

Det er i hovudsak fire ulike former for formelle interkommunale samarbeid:

- **AS**, der kommunane eig sine respektive eigerandalar i selskapet.
- **Interkommunale selskap (IKS)** fungerer stort sett på same måten som AS, men er heimla i eit anna lovverk enn aksjeloven.
- **Interkommunalt samarbeid etter kommunelovens §27**, der samarbeidet har eit felles styre.
- **Vertskommunesamarbeid heimla i kommunelovens §28**, der éin kommune er vert i form av mellom anna arbeidsgjevaransvar for samarbeidstiltaket. Her gjev dei andre kommunane myndigkeit til vertskommunen, samtidig som dei kjøper tenester frå vertskommunen.

I tillegg har kommunane ei rekke uformelle og avtalebaserte samarbeid. Blant dei formelle samarbeida finn vi tenester innan kultur, natur og næring, teknisk, helse og sosial, administrasjon, regionråd og undervisning. Omfanget og variasjonen er så stor at det er utfordrande å få ei full oversikt over alle samarbeida, og kva dei betyr for kommunane.

På oppdrag frå KMD er det også gjennomført ei landsomfattande evaluering av det interkommunale samarbeidet etter kommunelovens § 27, som reknast som den opphavlege lovheimelen for interkommunalt samarbeid.²⁵ Rapporten slår fast følgjande:

Det er vanskeleg å få ei eksakt kartlegging av omfanget av § 27-samarbeid i dei kommunane som var vald ut. Difor er det også vanskeleg å seie noko sikkert om kor stort omfanget av § 27-samarbeid er i landet totalt sett. Høgst sannsynleg er kvar kommune i Noreg med i 1-2 § 27-samarbeid. Dette talet kan virke noko lavt i forhold til andre kartleggingar gjort i meir avgrensa, geografiske områder. Den viktigaste grunnen til dette er at vi i denne kartlegginga faktisk har sjekka opp om det kommunane opplyser at er eit § 27-samarbeid faktisk fell inn i denne kategorien. Fleire samarbeid der kommunane hadde opplyst at lovgrunnlaget var kommunelovens § 27 tilfredsstilte ikkje lovens krav, og desse vart luka ut av den vidare kartlegginga.

I tillegg til samarbeid etter kommunelovens føresegner har dei fleste kommunane også inngått samarbeid etter andre lovfesta modellar, til dømes gjennom interkommunale selskap og aksjeselskap. Det er rundt dobbelt så mange formelle interkommunale samarbeid som det er kommunar i Noreg, og kvar kommune deltek gjennomsnittleg i elleve interkommunale samarbeid. Samla sett

²⁵ Jacobsen, Dag Ingvar (2010): Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte

svarar det økonomiske omfanget av interkommunalt samarbeid i Noreg til rundt ti prosent av kommunane sine driftsutgifter.²⁶

I det neste delkapittelet vert det lagt fram ei oversikt over interkommunale samarbeid som Osterøy kommune deltek i. Her har vi ikkje fått med dei opne og uformelle samarbeida. Biletet vil difor ikkje vere komplett.

Sjølv om fleire av samarbeida er felles for Osterøy og Bergen, har Osterøy også ei rekke andre samarbeidspartnarar – spesielt knytt til Nordhordland.

5.2 Interkommunalt samarbeid i Osterøy kommune

Tabellen nedanfor, som viser dei interkommunale samarbeida Osterøy er involvert i, er basert på informasjon tilsendt frå kommunen (eigarskapsmeldinga).

Tabell 21: Interkommunale samarbeid

Type samarbeid	Namn
Interkommunale selskap IKS	Nordhordland utviklingsselskap IKS (Regionrådet)
	Nordhordland revisjon IKS
	Driftsassistanse i Hordaland – Vann og avløp IKS
Interkommunale samarbeid	Museumssenteret i Hordaland
	Osterfjordrådet
	Osterfjord næringssamarbeid
	IKT-Nordhordland
	Kemnerkontoret
	Nordhordland digital
	Mattilsynet
	Miljøretta helsevern
	Legevakt
	Nordhordland kursregion
	Radøy interkommunale busenter
	Krisesenter for Bergen og omegn
	Støttesenter mot incest og overgrep
	Interkommunalt utval mot akutt forureining
	Alarmsentral brann Hordaland
Aksjeselskap	Byggetilsyn
	Bergen interkommunale renovasjonsselskap 2,54
	Business Region Bergen AS -
Stiftingar	Kystsogevekene
	Bjørn West Museet

²⁶ <https://www.regjeringen.no/contentassets/c49548b8edfc42f9bf5936f0790357d0/irisrapp.pdf>

Som tabellen viser, eksisterer det ei rekke samarbeid av varierande størrelse og omfang. I tillegg er det verd å nemne at Osterøy også samarbeider med Bergen om mellom anna barnevernvakt, brannsjefstenester og innkjøp. I forum som Bergensalliansen er også både Osterøy og Bergen representerte. Også uformelle samarbeid har innverknad på både kapasitet, kompetanse og effektiv tenesteproduksjon i kommunen. Det vert utveksla erfaring og kompetanse i ulike fora på tvers av kommunegrensene.

Det står fram som tydeleg at kommunane har ein relativt godt etablert samarbeidsform, både lovhimla og uformelt. Fleire av samarbeida er også inngått i nyare tid – noko som tyder på at integreringa mellom kommunane blir tettare.

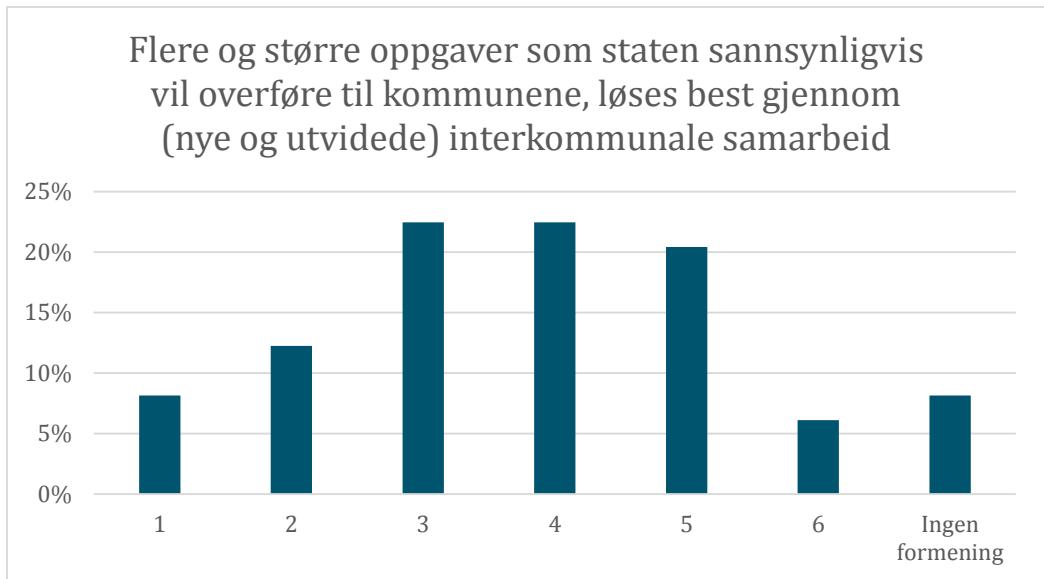
5.3 Resultata frå spørjeundersøkinga

Korleis vil ei eventuell samanslåing stå seg mot interkommunale samarbeid i dag og i framtida? Vi bad respondentane i spørjeundersøkinga om å ta stilling til nokre påstandar rundt dette. Svara er gradert med 1 for heilt ueinig til 6 for helt einig.



Figur 17: Resultata frå spørjeundersøkinga – vurdering av interkommunalt samarbeid

Middelverdien i svara, som verken viser støtte eller usemje til påstanden, er 3,5. Med ein snittverdi på 3,58 ser det ut til at respondentane samla sett verken er positive eller negative til at nye oppgåver best kan løysast gjennom utvida interkommunalt samarbeid. Dersom vi studerer korleis svara spreidde seg mellom dei forskjellige karakterane, ser vi likevel at respondentane ikkje er heilt samstemte i spørsmålet.

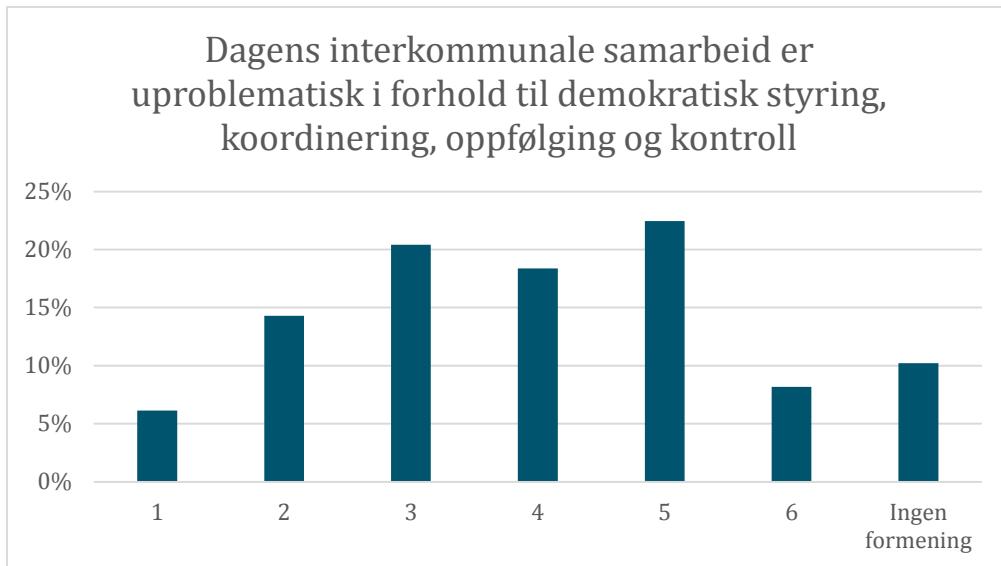


Figur 18: Auka interkommunalt samarbeid er langt å føretrekkje framfor kommunesamanslåing

I tillegg til eit mogeleg skilje mellom administrasjonen og politikarane, kan noko av forskjellen i oppfatninga kome av kva felt respondenten jobbar innan, eller er mest kjend med. Ein svakheit med denne undersøkinga er at vi ikkje har tilsvarende data frå Bergen kommune, for på den måten å sjå kva deira syn er.

Når det kjem til den demokratiske styringa, koordineringa og kontrollen av interkommunale samarbeid, gjev heller ikkje her undersøkinga noko klårt svar. Dei som er meir negative i Osterøy finn likevel støtte i IRIS si forsking²⁷, der 65,4 prosent av respondentane i formannskapet meinte at interkommunalt samarbeid bidrog til svakare demokratisk styring. Den same forskinga viser samstundes til at interkommunalt samarbeid er fordelaktig for kommunane, både når det gjeld økonomi og tenestekvalitet. Dei mindre kommunane hentar gjerne dei største gevinstane.

²⁷ <https://www.regjeringen.no/contentassets/c49548b8edfc42f9bf5936f0790357d0/irisrapport.pdf>

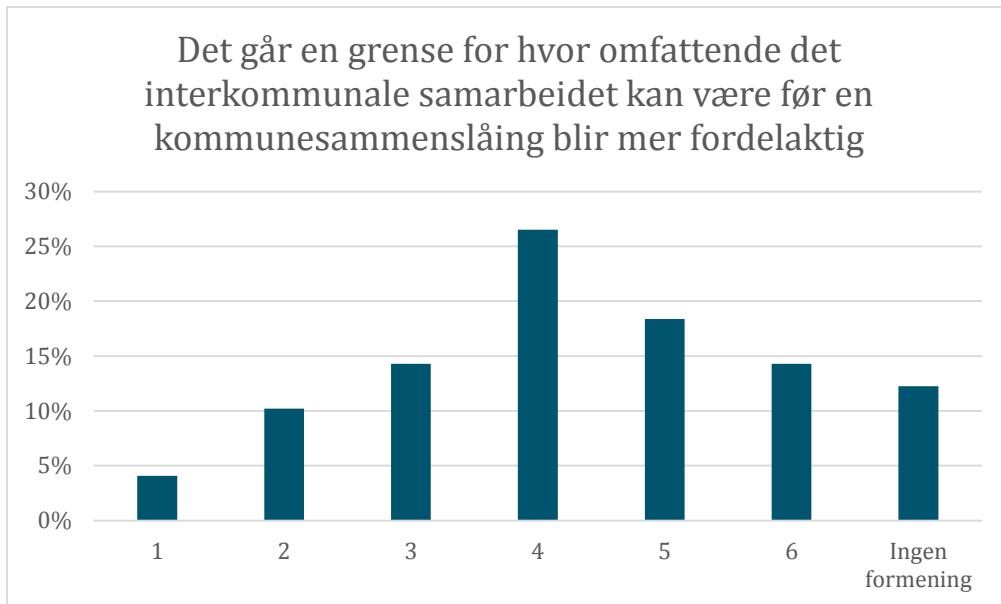


Figur 19: Interkommunale samarbeid og demokratisk styring

I Lokaldemokratiundersøkelsen 2011 svarte 47 prosent av respondentane at interkommunalt samarbeid gjer det vanskelegare for veljerane å vite kven som har ansvaret for innhaldet i politikken som blir ført. 16 prosent av det same utvalet hadde inga formeining.

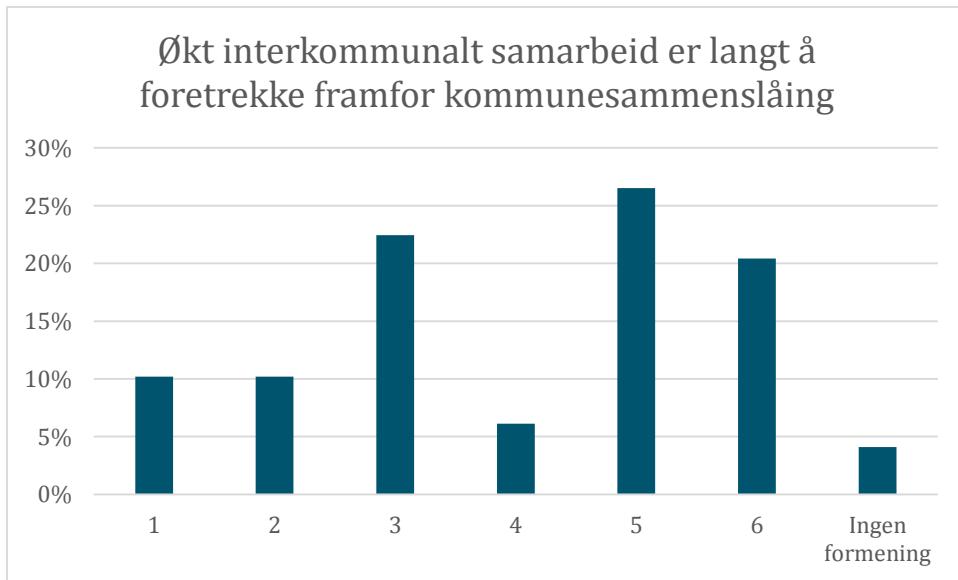
I Osterøy kommune er det større semje rundt spørsmålet om det er ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vere før ei kommunenesamanslåing blir meir fordelaktig. Samstundes kjem det også godt fram at ein ikkje vurderer dagens interkommunale samarbeid slik at samarbeidsulempene er på veg til å verte større enn fordelane. I slike spørsmål vil ein i fleire døme kunne sjå at dei store kommunane, som ofte er vertskommune eller tek størst del i ordninga, ikkje opplever det same behovet for til dømes å avlaste den kommunale organisasjonen, som dei mindre kommunane²⁸.

²⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/c49548b8edfc42f9bf5936f0790357d0/irisrapport.pdf>



Figur 20: Der er ei grense for når kommunesamanslåing er meir fordelaktig enn interkommunalt samarbeid

Gjennomsnittsverdien på 3,94 kan gje inntrykk av at ein på Osterøy har ei noko positiv haldning til påstanden om at økt interkommunalt samarbeid er å føretrekkje framfor kommunesammenslåing. Ser vi på korleis karaktergjevinga fordelar seg, viser det seg likevel at der er til dels stor usemjø. Nærare 45 prosent gjev karakteren 3, 2 eller 1, og er dermed frå svakt ueinig til heilt ueinig. På den andre sida ser vi at vel 20 prosent er heilt einige i påstanden. Enkelte politiske parti har både gjennom valkampen og i ettertida vore tydelege på at dei ikkje ønskjer ei endring i kommunestrukturen, og dette kan ein nok sjå att i tala nedanfor.



Figur 21: Auka interkommunalt samarbeid er langt å føretrekkje framfor kommunesamanslåing

5.4 Samla vurdering interkommunale samarbeid

5.4.1 Generelt

KS viser til at interkommunalt samarbeid har vore fordelaktig for kommunane når det kjem til både økonomi og kvalitet i tenestene. Gjennom interkommunalt samarbeid kan ein oppnå stor-driftsfordelar, då både investeringar og tenesteutøving koordinerast og samlast. Sjølv om ein kan oppnå økonomiske innsparingar, viser det seg i mange tilfelle at innsparingane blir tatt ut i auka tenestekvalitet. KS peiker også på at dei minste kommunane gjerne har langt større potensial for innsparingar enn større kommunar, ved inngåing av interkommunale samarbeid.

I tillegg til å ha ein koordinerande funksjon, også for andre oppgåver enn dei det konkrete samarbeidet omfattar, og betre utnytting av personalressursar, kan interkommunale samarbeid verke avlastande på kommunane si leiing. Dei mindre kommunane kan dessutan i større grad ta på seg nye oppgåver gjennom slike samarbeid. Ekspertutvalet meiner likevel at dette også representerer ein demokratisk ulempe, særlig ved at lokalt folkevalde mistar politisk styring, kontroll og oversikt over kommunen sine tenester. Utvalet meiner dessutan at meir forpliktande interkommunale samarbeid, eller auka myndighet til det regionale nivået, er eit dårlegare alternativ enn kommunesamanslåing når det gjeld å ivareta oppgåver innan areal og transport.

I større kommunar vil behovet for å forplikte seg til interkommunale samarbeid rundt viktige kommunale oppgåver vere mindre. Ekspertutvalet hevdar at folkevalde difor vil få ein demokratisk gevinst ved å danne større kommunar, då ein vil få betre oversikt og kontroll over kommunen si oppgåveportefølje. Ekspertutvalet peikar likevel på at dersom det ikkje er aktuelt å gå inn for ei kommunesamanslåing, så vil det være naudsynt å inngå forpliktande samarbeid for å kunne innfri krava som ligg nedfelt i utvalets kriterier.

5.4.2 I Osterøy

Osterøy har ei rekke godt etablerte, samt nye, interkommunale samarbeid. Respondentane si vurdering av tenestetilbodet i sin egen kommune er også bra, der påstanden «kvaliteten på tenestetilbodet er særsla bra» får ein score på 4,34 (sjå eige kapittel om tenester). Trass i dette syner spørjeundersøkinga også at utfordringane framover kan vere store.

Samstundes som respondentane meiner tenestekvaliteten er god, viser scoren på 4,24 at den økonomiske situasjonen i kommunen gjer det vanskeleg å oppnå ønska kvalitet i tenestene. Små og sårbare fagmiljø er også til dels ei utfordring (4,11). Scoren på 2,72 tyder på at Osterøy ikkje er godt rusta til å handtere framtidige oppgåver. Dette tyder på at Osterøy i framtida vil vere avhengig av at dei større kommunane rundt ønskjer å vidareutvikle det interkommunale samarbeidet, dersom ein ikkje går inn for ei samanslåing.

Dag Ingvar Jacobsens (2010) evaluering av interkommunale samarbeid etter kommunelovens § 27 viser at produksjonssamarbeida omrent utan unntak er positive når det gjeld effektivitet og kvalitet²⁹. Det takast også fram at kommunane får meir for pengane gjennom slike samarbeid, og at transaksjonskostnadene er låge. Både forskinga og spørjeundersøkinga peikar på at ein får meir ut

²⁹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/fd472d06b6ff45a9acedb717d4870057/rapport.pdf>

av å samarbeide, enn ikkje å samarbeide. Sjølv om det er ei viss usemje rundt dette i Osterøy, viser likevel den samla responsen ei noko positiv haldning til vidareutvikling av samarbeida.

6. Tenestetilbod

Tenesteproduksjon kan beskrivast langs ulike dimensjonar – mellom anna ut frå effektivitet, kor godt tenestene er tilpassa innbyggjarane sine ønskjer og behov, samt kva målbar kvalitet tenestene held. Innbyggjarane sine auka forventningar, og nye statlege krav, fører til eit stadig aukande behov for kompetanse og kvalifikasjonar i kommunane. Kvalitet på tenestene er eit viktig tema ved vurdering av kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Innbyggjarane har forventningar om eit noko likeverdig tenestetilbod uansett kvar i landet dei bur, og i kva kommune dei bur.

I tillegg til sjølvé tenesteproduksjonen har kommunen også ei rolle som myndigheitsutøvar. Dette inneberer at kommunen fattar vedtak i høve til lover, forskrifter, og føresegner i kommunen sine eigne planar. For å kunne ivareta denne rolla på ein god måte, må det være tilstrekkeleg distanse mellom saksbehandlar og innbyggjarane. I tillegg må kommunen ha tilstrekkeleg kapasitet og god kompetanse.

Nedanfor vil kommunen si rolle som myndigheitsutøvar drøftast samen med kommunen si rolle som tenesteytar.

6.1 Ekspertutvalet om tenesteyting og myndigheitsutøving

Ekspertutvalet for kommunereforma vart satt 3. januar 2014, og leverte den første delrapporten 31. mars 2014. Rapporten inneheldt kriterier kommunane bør oppfylle for å ivareta dagens kommunale oppgåver. Andre delrapport kom 1. desember. I denne delrapporten har utvalet vurdert, med utgangspunkt i kriteria fra delrapport 1, om diverse regionale og statlege oppgåver kan flyttast til kommunane.

Ekspertutvalet har gitt kriterier som i sum skal ivareta kommunenes fire roller som demokratisk arena, tenesteytar, samfunnsutviklar og myndigheitsutøvar. Tabellen under viser kva samfunnsmessige omsyn og kriterier ekspertutvalet har lagt til grunn for kommunen si rolle som tenesteytar og myndigheitsutøvar.

Tabell 22: Kriterier for god kommunestruktur innan tenesteyting og myndigheitsutøving

Kommunen si rolle	Samfunnsmessige omsyn	Kriterier
Tenesteytar	Kvalitet i tenestene Effektiv bruk av samfunnets ressursar Likeverdighet	Tilstrekkeleg kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tenesteproduksjon Økonomisk soliditet Valfridom Statleg rammestyring
Myndigheitsutøvar	Rettssikkerhet	Tilstrekkeleg kapasitet Relevant kompetanse Tilstrekkeleg distanse

Dei tre første kriteria er retta mot kommunane, medan brei oppgåveportefølje og statleg ramme-styring er retta mot staten.

Tilstrekkeleg kapasitet

Kommunane må ha både fagleg og administrativt kapasitet til å kunne løyse oppgåvene på ein effektiv og god måte. Tilstrekkeleg kapasitet heng nært saman med tilgang til relevant kompetanse. For å opparbeide seg relevant kompetanse, må ein også ha grunnlag for å danne eit godt fagmiljø. Til det treng ein tilstrekkeleg med tilsette og kapasitet til å behandle ei viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og ei bevisst utvikling av fagområda.

Relevant kompetanse

I tillegg til kapasitet er også relevant kompetanse naudsynt for å sikre gode fagmiljø. Dette inneber også fagleg bredde. Mangel på dette er løfta fram som ei utfordring for kommunane i deira ivaretaking av rollene som samfunnsutviklar og myndigheitsutøvar. Ein kompetent administrasjon med tilfredsstillande kapasitet er også viktig i eit demokratisk perspektiv, då dei ofte står både for utarbeiding av saksgrunnlaget og gjennomføringa av politiske vedtak. Av omsyn til lokaldemokratisk styring er det difor avgjerande at kommunen sjølv kan sikre tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse.

Effektiv tenesteproduksjon

Større kommunar kan legge betre til rette for auka ramme-styring frå staten si side, og har dermed større mogelegeheter til å tilpasse tenestetilbodet til lokale forhold. Større kommunar kan dessutan gje potensielle stordriftsfordelar. Busettingsmønsteret i kommunen, og omsynet til innbyggjarane sine ønskjer om nærleik til tenestene, kan likevel gjere det vanskelegare å hente ut stordriftsfordelar på alle tenester i kommunen. Det er samstundes sannsynleg at kommunane kan oppnå effektiviseringsgevinstar og auka tenestekvalitet på fleire områder.

Økonomisk soliditet

God økonomistyring og tilstrekkelege ressursar er ein føresetnad for at kommunane skal kunne tilby innbyggjarane gode tenester. Kommunar med sunn økonomi, som sørger for å ha eit økonomisk handlingsrom, kan i større grad handtere nye utfordringar og ikkje planlagde hendingar. Små kommunar er meir utsatt enn større kommunar i slike situasjonar, mellom anna fordi dei har mindre budsjett å omdisponere innanfor.

Valfridom

Innbyggjarane krev i større og større grad valalternativ både når det gjeld barnehage, kultur og idrett, men også innan helsetilbod og andre tenester. Større kommunar kan tilby større breidde i tilbodet til sine innbyggjarar enn det dei mindre kommunane har mogelegheit til å gjere.

Statleg ramme-styring

Etter utvalet si vurdering er det viktig at den statlege styringa blir avpassa slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillater at lokale preferansar i størst mogeleg grad blir leiande for korleis tildelte oppgåver skal løysast, og for fordelinga av ressursar mellom ulike oppgåver. Ein kommunestruktur med større og meir robuste kommunar vil etter utvalet si vurdering redusere behovet for detaljert statleg styring.

Tilstrekkeleg distanse

Kommunane bør ha ein størrelse som gjev tilstrekkeleg distanse mellom saksbehandlar og innbyggjarar. Dette for å sikre likebehandling, hindre utfordringar knytt til habilitet, og redusere sannsynet for at utanforliggjande omsyn kan få avgjerande vekt i myndigheitsutøvinga. Det vil også vere enklare å ivareta omsynet til innbyggjarane som har behov for tenester der avstand er naudsynt.

6.2 Tenestetilbodet i kommunane

Det er ei målsetting at kommunane skal vere «generalist» i den forstand at alle kommunar skal ivareta demokratiske funksjonar, yte tenester til innbyggjarane, vere myndigheitsutøvar og drive samfunnsutvikling – uavhengig av innbyggjartal, busettingsmønster eller andre kjenneteikn. Kommunane bør ha eit bredt og einskapleg ansvar for offentleg tenesteproduksjon og forvaltning innanfor sine geografiske områder, på ein slik måte at innbyggjarane har akseptabel tilgang til eit mest mogeleg likeverdig tenestetilbod. Målsettinga med ei eventuell kommunesamanslåing vil vere å styrkje kommunane sine mogelegheiter til å ivareta desse oppgåvene.

Det breie spekteret av tenester kommunane skal levere, er av sær ulik karakter og omfang. Dei største tenesteområda er skule, barnehage, helse og omsorg.

Tabellen under viser ei oversikt over store tenesteområder i kommunane, og spesialiserte/små tenesteområder. Denne oversikta er henta frå rapport 1 frå regjeringa sitt ekspertutval for kommunereforma.

Tabell 23: Tenesteområder i kommunen. Kilde: Ekspertutvalet for kommunereforma

Store tenesteområder	Spesialiserte/små tenesteområder
Fastlegeordning	Spesialundervisning
Sjukeheim og heimetenester	Pedagogisk-psykologisk teneste
Helsestasjon	Barnevern
Grunnskole	Brann- og eksplosjonsvern
Skulefritidsordning	Renovasjon
Barnehage	Rusarbeid og psykisk helsearbeid
Sosiale tenester	Kulturskule
	Krisesenter
	Sivil beredskap
	Bibliotek
	Veg, vatn og avlaup

I ekspertutvalet sin sluttrapport vert det anbefalt at fleire nye oppgåver bør overførast til kommunane. Både habilitering og rehabilitering, hjelpemiddel, utvida ansvar for barnevern, arbeidsmarknadstiltak samt tyngre oppgåver som psykisk helsevern og tverrfagleg spesialisert rusbehandling er nemnt. Utvalet presiserer at ikkje alle oppgåvene er anbefalt flytt til alle kommunar.

Ekspertutvalet meiner at større kommunar har betre mogelegheit til å ivareta dei ulike oppgåvene innan både tenesteproduksjon og myndigheitsutøving. Dei legg også til grunn at den enkelte kommunen sjølv skal vere i stand til å utføre mesteparten av oppgåvene. Interkommunalt samarbeid vil likevel være naudsynt i ei viss utstrekning. Dette er omtalt i eit eige kapittel om interkommunale samarbeid.

6.3 Status for tenestetilboda i kommunane

I dette kapittelet tek vi for oss nokre av dei viktigaste funna og statistikkane for kommunane sine tenester.

6.3.1 Helse, omsorg og sosial

I tabellane nedanfor er det samanstilt ein del nøkkeltal innan pleie og omsorg, helsetenester, barnevern og sosialtenester for Osterøy, Bergen og Vaksdal. Tala er henta frå KOSTRA, som kommunane sjølve rapporterer inn³⁰.

Tabell 24: Nøkkeltal for pleie og omsorg i Osterøy, Bergen og Vaksdal. Kilde: KOSTRA

Nøkkeltal for pleie og omsorg KOSTRA 2015, konsern	Osterøy	Bergen	Vaksdal
Prioritet			
Institusjonar (f253+261) - del av netto driftsutgifter til plo	45,7 %	46,4 %	48,9 %
Netto driftsutgifter pleie og omsorg i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter	33,2 %	31,2 %	44,7 %
Netto driftsutgifter pr. innbyggjar i kroner, pleie- og omsorgstenesten	16 988	15 460	28 828
Netto driftsutgifter, pleie og omsorg pr. innbyggjar 80 år og over	356 654	373 398	378 717
Tenester til heimebuande (f254) - del av netto driftsutgifter til pleie og omsorg	53,0 %	46,2 %	48,1 %
Produktivitet			
Brukarketing i institusjon i forhold til korrigerte brutto driftsutgifter	11,9	25,1	14,5
Korrigerte brutto driftsutg pr. mottakar av heimetenevest (i kroner)	328 486	242 399	220 746
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. mottakar av kommunale pleie- og omsorgstenester	459 629	386 386	407 848
Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr. kommunal plass	938 587	953 656	909 178
Utgifter per bebuardøgn i institusjon	3 529	2 698	3 235
Dekningsgrad			
Del bebuarar i bolig m/ heldøgns bemanning	66,1 %	55,2 %	20,6 %
Del bebuarar i institusjon av tal plasser (belegg)	85,6 %	96,9 %	90,7 %
Del bebuarar i institusjonar 80 år og over	75,8 %	69,2 %	88,5 %
Del plassar i einerom i pleie- og omsorgsinstitusjonar	100,0 %	94,2 %	100,0 %
Del plassar i institusjon og heildøgnsbemanna bustad i prosent av bef. 80+	28,0 %	29,0 %	25,0 %
Mottakarar av heimetenevest, pr. 1000 innb. 67-79 år	52	62	116
Mottakarar av heimetenevest, pr. 1000 innb. 80 år og over	298	301	392

³⁰ Mangefull eller feil rapportering kan vere ei feilkjelde.

Plassar i institusjon i prosent av innbyggjarar 80 år over	17,7 %	22,0 %	21,3 %
Plassar i institusjon i prosent av mottakarar av pleie- og omsorgstenetser	20,7 %	23,6 %	22,1 %
Kvalitet			
Del plassar i einerom i pleie- og omsorgsinstitusjonar	100,0 %	94,2 %	100,0 %
Fysioterapitimar pr. veke pr. bebuar i sjukeheim	0,38	0,45	0,12
Legetimar pr. veke pr. bebuar i sjukeheim	0,54	0,68	0,63

Sjølv om andelen av pleie- og omsorgsbudsjettet som går til høvesvis institusjonar og heimetenester, samt driftsutgifter per innbyggjar over 80 år, er rimeleg lik mellom dei tre kommunane, ser vi at netto driftsutgifter til pleie og omsorg per innbyggjar er langt høgare i Vaksdal enn i dei to andre kommunane. Her kjem det tydeleg fram at demografien i Vaksdal er krevjande for kommunebudsjettet – ei utvikling som vil auke i åra som kjem.

Elles ser vi at driftsutgifter per mottakar i heimetenestene i Osterøy ligg langt over dei to andre. Her er ein del av forklaringa at Osterøy kommune tildeler langt fleire timer per brukar, sett opp mot Bergen og Vaksdal. Om Osterøy vel å slå seg saman med Bergen, må ein rekne med at tildelingspraksisen kan bli endra for at innbyggjarane skal få det same tilbodet innanfor kommunegrensene. Bergen kommune nyttar aktivitetsbasert finansiering innan heimesjukepleie som eit verkty for å sikre like tenester og halde kostnadane nede, samstundes som at normtidene vart reduserte i desember 2015.³¹ Det kan òg nemnast at institusjonsdekninga i Bergen ligg godt over den i Osterøy, men her skal ein samstundes vere klar over at Bergen sine plassar på aldersheim vert talt på same måte som ein sjukeheimspllass.

Tabell 25: Nøkkeltal for helsetenester i Osterøy, Bergen og Vaksdal. Kilde: KOSTRA

Nøkkeltal for helsetenester KOSTRA 2015, konsern	Osterøy	Bergen	Vaksdal
Prioritet			
Netto driftsutg til førebygging, helsestasjons- og skulehelset. pr. innb 0-20	1 920	1 910	2 038
Netto driftsutg til førebygging, helsestasjons- og skulehelset. pr. innb 0-5 år	7 118	6 520	7 905
Netto driftsutgifter i prosent av samla netto driftsutgifter	4,8 %	3,6 %	4,9 %
Netto driftsutgifter pr. innbyggjar i kroner, kommunehelsetenesta	2 475	1 803	3 187
Netto driftsutgifter til førebyggande arbeid, helse pr. innbyggjar	114	105	23
Produktivitet			
Brutto driftsutgifter per innbyggjar 0 - 5 år. Helsestasjons- og skulehelseteneste.	7 365	6 803	8 098
Dekningsgrad			
Fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggjarar, kommunehelsetenesta	8,5	8,5	9,9
Legeårsverk pr. 10 000 innbyggjarar, kommunehelsetenesta	12,1	9,6	10,7

³¹ https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00118/Evaluering_aktivite_118997a.pdf

³² https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00252/Reviderte_normtider_252357a.pdf

Tabell 26: Nøkkeltal for barnevern i Osterøy, Bergen og Vaksdal. Kilde: KOSTRA

Nøkkeltal for barnevern KOSTRA 2015, konsern	Osterøy	Bergen	Vaksdal
Prioritet			
Netto driftsutgifter (funksjon 244, 251, 252) per barn med tiltak	148 107	204 260	115 627
Netto driftsutgifter per innbyggjar 0-17 år, barnevernstenesten	8 814	9 460	6 770
Netto driftsutgifter til saman per innbyggjar	2 085	1 936	1 430
Produktivitet			
Barn med undersøking eller tiltak per årsverk	16,9	14,2	16,7
Brutto driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet (f. 252)	395 000	386 222	276 900
Brutto driftsutgifter per barn som ikkje er plassert av barnevernet (funksjon 251)	27 759	44 069	26 488
Stillingar med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år	3,9	4,5	4,0
Dekningsgrad			
Del barn med barnevernstiltak ift. innbyggjarar 0-17 år	6,0 %	4,6 %	5,9 %
Barn med undersøkelse ift. antall innbyggjarar 0-17 år	3,8 %	4,0 %	5,9 %
Kvalitet			
Del undersøkingar med behandlingstid innan 3 månader	69,0 %	82,0 %	78,0 %

Tabell 27: Nøkkeltal for sosialtenester i Osterøy, Bergen og Vaksdal. Kilde: KOSTRA

Nøkkeltal for sosialtenester KOSTRA 2015, konsern	Osterøy	Bergen	Vaksdal
Prioritet			
Netto driftsutgifter til sosialtenesten pr. innbyggjar	1 788	2 580	1 259
Netto driftsutgifter til sosialtenesten pr. innbyggjar 20-66 år	3 066	4 028	2 216
Dekningsgrad			
Del mottakarar med sosialhjelp som hovudinntektskilde	50,0 %	32,4 %	40,6 %
Andelen sosialhjelppsmottakarar i forhold til innbyggjarar	1,9 %	2,5 %	2,3 %
Andelen sosialhjelppsmottakarar i forhold til innbyggjarar i alderen 20-66 år	3,3 %	3,9 %	4,1 %
Kvalitet			
Andelen sosialhjelppsmottakarar 18-24 år, av innbyggjarane 18-24 år	5,8 %	5,1 %	7,5 %
Gjennomsnittleg deltagingslengde (månader)	7	8	7
Gjennomsnittleg stønadslengde mottakarar 18-24 år	3,8	4,9	3,0
Gjennomsnittleg stønadslengde mottakarar 25-66 år	4,0	6,0	4,2

Netto driftsutgifter per innbyggjar til kommunehelsetenesta er høgare i Vaksdal enn i Osterøy, samstundes som Osterøy ligg høgare enn Bergen. Dette gjer at Vaksdal og Osterøy brukar meir ressursar per barn i kommunen. Ein kan likevel ikkje lese ut frå tala kva slags kvalitet tenestene held, og i beste fall er dei lågare kostnadane i Bergen knytt til meir effektiv drift.

Når vi ser på tala for barnevernstenesta, finn vi at Bergen har lågast andel born med tiltak. Samstundes er kostnadane knytt til born i tiltak høgst mellom dei tre. Dette til tross for at Bergen i fleire år har jobba for å gje fleire og rimelegare tiltak gjennom familiesentra, for på den måten å unngå dyrare tiltak som plassering på institusjon.

Andelen unge mottakarar av sosialhjelp er lågare i Osterøy og Bergen enn i Vaksdal. Dette til tross for at stønadslengda blant dei unge mottakarane er lengre i Bergen. Dette tyder på at det i utgangspunktet er færre unge i Bergen som får behov for sosialhjelp, medan ungdommen i Vaksdal er noko dårlegare stilt.

Tabell 28: Innbyggjarar i arbeidsfør alder (20–66 år) i forhold til andel innbyggjarar 67 år og over. Kilde: SSB

Kommune	2015	2020	2040
Osterøy	3,9	3,7	2,9
Bergen	5,0	4,7	3,3
Vaksdal	2,8	2,9	2,3
Samla	4,9	4,6	3,3

For heile Noreg er faktoren i dag 4,5, men den er forventa å gå ned til 2,9 i 2040. Sett i ljós av inntekter og behov for tenester, er forholdet mellom yngre og eldre innbyggjarar positivt i Bergen i dag, som har ei yngre befolkning enn landet generelt. Osterøy ligg noko under, medan Vaksdal som kjent ligg langt under snittet. Andelen innbyggjarar i arbeidsfør alder vil likevel – som i resten av landet – gå ned betrakteleg fram mot 2040.

Etter kvart som folkehelsa betrar seg, og nye behandlingsmetodar, medisinar, helsetenester og teknologiske hjelpemiddel gjer seg gjeldande, blir også den eldre delen av befolkninga friskare og meir i stand til å hjelpe seg sjølv. I lys av dette kan det difor vere interessant å sjå på forholdet mellom innbyggjarar i alderen 20–66 år og dei som er 80 år eller meir, då sistnemnte gruppe vil vere dei som har størst behov for kommunale tenester.

Tabell 29: Innbyggjarar i arbeidsfør alder (20–66 år) i forhold til andel innbyggjarar 80 år og over. Kilde: SSB

Kommune	2015	2020	2040
Osterøy	11,8	12,9	7,7
Bergen	15,3	15,3	9,0
Vaksdal	7,0	8,2	5,7
Samla	14,9	15,1	8,9

For landet som heilheit er faktoren 14,3 i dag, og er berekna til åtte i 2040. Her ser vi at Bergen framleis ligg noko over snittet, medan Osterøy og spesielt Vaksdal har ei eldre befolkning. Også i dette biletet vil kommunane nærme seg landssnittet i 2040, men med Bergen noko over, og Vaksdal eit godt stykke under, snittet.

Den store utfordringa Vaksdal har med tanke på demografi kjem godt til uttrykk i tabellen nedanfor. Den viser berekna framtidig tenestebehov innan pleie og omsorg, uttrykt i årsverk per 1000 innbyggjarar i alderen 20–66 år. Berekingane er gjort med utgangspunkt i dekningsgrad og standard på tenestene som i 2014. Framskrivingane er basert på SSB sitt mellomalternativ.

Tabell 30: Anslått framtidig tenestebehov innan pleie og omsorg i årsverk per 1000 innbyggjarar 20–66 år.
Kilde: KOSTRA og SSB

Kommune	2014	2020	2040
Osterøy	53,8	52,9	69,2
Bergen	35,7	38,3	57,7
Vaksdal	77,3	71,1	93,0
Samla	40,0	40,6	57,5

Ein interessant observasjon i tabellen over er at både Osterøy og Bergen vil ha eit lågare behov for årsverk innan pleie og omsorg per 1000 innbyggjarar i alderen 20–66 år i 2040, enn Vaksdal hadde i 2014.

Med ein auke i behovet frå 40 til 57,5 årsverk per innbyggjar i alderen 20–66 år, ligg den samla veksten på rundt 44 prosent. Dette tyder på at kommunane får ein vesentleg kostnadsauke innan pleie og omsorg i åra som kjem. Det må samtidig presiserast at berekningane er gjort med utgangspunkt i dagens standard, dekningsgrad og teknologi – noko som høgst sannsynleg vil endre seg betrakteleg fram mot 2040.

6.3.2 Skule, barnehage og kultur

Tabellane nedanfor viser nøkkeltal for Osterøy, Bergen og Vaksdal knytt til skule, barnehage og kultur.

Tabell 31: Nøkkeltal for barnehagetenesta i Osterøy, Bergen og Vaksdal. Kilde: KOSTRA

Nøkkeltal for barnehage KOSTRA 2015, konsern	Osterøy	Bergen	Vaksdal
Prioritet			
Netto driftsutgifter per innbyggjar 1-5 år i kroner, barnehagar	106 609	140 074	124 148
Netto driftsutgifter til barnehagar per innbyggjar	6 511	8 218	6 290
Produktivitet			
Korrigerte brutto driftsutgifter i kroner per barn i kommunal barnehage	155 445	204 094	173 844
Dekningsgrad			
Del barn 0-5 år med barnehageplass	69,2 %	77,0 %	65,2 %
Del barn 1-2 år med barnehageplass i forhold til innbyggjarar 1-2 år	71,4 %	84,6 %	62,8 %
Del barn 1-5 år med barnehageplass	85,2 %	92,2 %	82,3 %
Kvalitet			
Del tilsette med barnehagelærarutdanning	41,2 %	43,3 %	36,5 %
Del styrarar og pedagogiske leiarar med godkjent barnehagelærarutdanning	91,5 %	98,8 %	94,4 %

Tabell 32: Nøkkeltal for skuletenesta i Osterøy, Bergen og Vaksdal. Kilde: KOSTRA

Nøkkeltal for skule KOSTRA 2015, konsern	Osterøy	Bergen	Vaksdal
Prioritet			
Netto driftsutgifter til grunnskule (202), per innbyggjar	10 519	8 430	11 536
Netto driftsutgifter til grunnskule (202), per innbyggjar 6-15 år	78 593	75 985	93 673
Netto driftsutgifter til grunnskulesektor (202, 215, 222, 223), per innbyggjar 6-15 år	94 925	97 299	112 974
Netto driftsutgifter til skuleskyss (223), per innbyggjar 6-15 år	5 040	1 760	3 260
Dekningsgrad			
Del elevar i grunnskulen som får spesialundervisning	10,1 %	6,8 %	9,1 %
Del innbyggjarar 6-9 år i kommunal og privat SFO	45,4 %	72,0 %	68,0 %
Kvalitet			
Gjennomsnittleg gruppestorleik, 1.-10.årstrinn	12,6	15,2	14,2
- Gjennomsnittlege grunnskulepoeng	42,0	42,0	37,3

Tabell 33: Nøkkeltal for tenester innan kultur i Osterøy, Bergen og Vaksdal. Kilde: KOSTRA

Nøkkeltal for kultur KOSTRA 2015, konsern	Osterøy	Bergen	Vaksdal
Prioritet			
Netto driftsutgifter for kultursektoren per innbyggjar i kroner	917	2 254	2 430
Netto driftsutgifter kultursektoren i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter	1,8 %	4,6 %	3,8 %
Kvalitet			
Besök i folkebibliotek per innbyggjar	4,1	5,1	1,2
Utlån alle medier frå folkebibliotek per innbyggjar	4,8	4,5	1,8

Osterøy driv i dag dei rimelegaste barnehagane, medan Bergen har dei dyraste. Sistnemte brukar også mest pengar per innbyggjar. Det kan delvis forklarast ved at Bergen har fleire barnehagar i pressområder, at dei har høgare dekningsgrad og ein noko større del tilsette med relevant utdanning.

Nettoutgiftene til grunnskulesektoren per innbyggjar 6-15 år i Osterøy ligg rett under nivået i Bergen, medan Vaksdal ligg rundt 16 prosent over Bergen. Ser ein på driftsutgifter til skuleskyss, ligg Osterøy klart høgast. Dette tyder på at skulestrukturen krev meir transport enn i dei andre kommunane.

I eit temanotat frå 2011 har Utdanningsdirektoratet gjort greie for forskingsrapportar, statistikk og kartleggingar som seier noko om storleiken på kommunane sett opp mot deira rolle som skuleeigar.³² Generelt vert det påpeikt at mindre kommunar gjerne skårar därlegare på nasjonale prøver, og har ei dyrare skuleteneste, enn dei større kommunane. For dei nasjonale prøvene for 2015-2016 ligg resultata frå Bergen noko over resultata frå Osterøy.

³² http://www.udir.no/Upload/Rapporter/2011/5/sma_kommuner.pdf

Både Bergen og Vaksdal satsar langt meir på kultur enn Osterøy. Heile 4,6 prosent av Bergen sitt budsjett er satt av til kultursektoren, medan Osterøy ligg på 1,8 prosent. Likevel ser bibliotekethesta i Osterøy til å vere langt meir attraktiv enn i Vaksdal. Ved ei eventuell samanslåing kan ein forvente at innbyggjarane på Osterøy vil få betre tilgang på kommunalt organiserte kulturtilbod.

Tabellane under inneholder historiske og framskrivne tal på born i alderen 0–5 og 6–15 år. Både Osterøy og Vaksdal har færre born i dag enn i 1990. I framskrivingane frå SSB ser vi likevel at talet på born i alderen 0–5 år skal gjere eit merkverdig hopp i Osterøy fram mot 2020. Med mindre SSB har gjort seg kjend med at ostringane har nokre særskilde fruktbare år framføre seg, kan tala tyde på at berekningane ikkje stemmer heilt med røyndomen. Det er venta at talet på born i begge aldersgruppene skal auke fram mot 2030, og at det flatar ut for gruppa 0–5 fram mot 2040.

Slår berekningane til, og kommunane satsar på full barnehage- og skuledekning i 2030, vil det vere behov for 2866 nye barnehageplassar og 3452 nye skuleplasser i dei tre kommunane dei neste 14 åra.

Tabell 34: Tal på born 0–5 år, historiske tal og framskrivingar (middelalternativet). Kilde: SSB

	1990	2000	2010	2015	2020	2030	2040	2015-2040
Osterøy	654	604	538	585	780	847	853	46 %
Bergen	16916	19504	19612	19829	20803	22369	22263	12 %
Vaksdal	330	305	289	268	322	332	313	17 %
Samla	17900	20413	20439	20682	21905	23548	23429	13 %

Tabell 35: Tal på born 6–15 år. Historiske tal og framskrivingar (middelalternativet). Kilde: SSB

	1990	2000	2010	2015	2020	2030	2040	2015-2040
Osterøy	1077	1110	1090	1048	1069	1469	1527	46 %
Bergen	24033	29126	30623	30759	31670	33690	35095	14 %
Vaksdal	548	550	510	472	490	572	577	22 %
Samla	25658	30786	32223	32279	33229	35731	37199	15 %

6.3.3 Tekniske tenester

Nøkkeltal knytt til ei rekke tekniske tenester i kommunane er satt saman i tabellen nedanfor.

Tabell 36: Nøkkeltal for tekniske tenester. Kilde: KOSTRA

Nøkkeltal for tekniske tenester KOSTRA 2015, konsern	Osterøy	Bergen	Vaksdal
Prioritet – plan og byggesak			
Netto driftsutgifter til fysisk planlegging per innbyggjar	429	549	870
Netto driftsutgifter til plansaksbehandling per innbyggjar	362	170	347
Produktivitet – plan og byggesak			

Gj.snittleg sakshandsamingstid for byggesaker med 12 ukers frist. Kalenderdager	23	77	41
Gj.snittleg sakshandsamingstid for byggesaker med 3 ukers frist. Kalenderdager	10	19	16
Standardgebyr for oppmålingsforretning for areal tilsvarende ei boligtomt 750 m2.	27 700	28 020	20 000
Kvalitet – plan og bygggesak			
Sakshand.gebyr for oppføring av enebolig, jf. PBL-08 §20-1 a	13 900	16 720	10 500
Prioritet – administrasjon og styring			
Netto driftsutgifter til administrasjon og styring i prosent av totale netto driftsutg	9,5 %	6,6 %	6,8 %
Økonomi – administrasjon og styring			
Netto driftsutgifter til administrasjon og styring i kr. pr. innb	4 863	3 278	4 403
Produktivitet – vatn og avløp			
Avløp – Tilknytningsgebyr avløp – ein sats (gjeld rapporteringsåret+1)	13 000	3 300	12 500
Avløp – Årsgebyr for avløpstesten (gjeld rapporteringsåret+1)	1 663	2 673	2 636
Vatn – Tilknytningsgebyr vatn – ein sats (gjeld rapporteringsåret+1)	13 000	3 300	12 500
Vatn – Årsgebyr for vassforsyning (gjeld rapporteringsåret+1)	3 603	1 917	3 073
Dekningsgrad – vatn og avløp			
Avløp – Andel av befolkningen som er tilknytt kommunal avløpstesteste	44,0 %	91,2 %	76,4 %
Prioritet – vatn og avløp			
Antall utrykningar: sum utrykningar til brannar og andre utrykningar pr. 1000 innbyggjarar	4,6	2,6	1,9
Netto driftsutgifter pr. innbyggjar i kroner	839	745	1 592

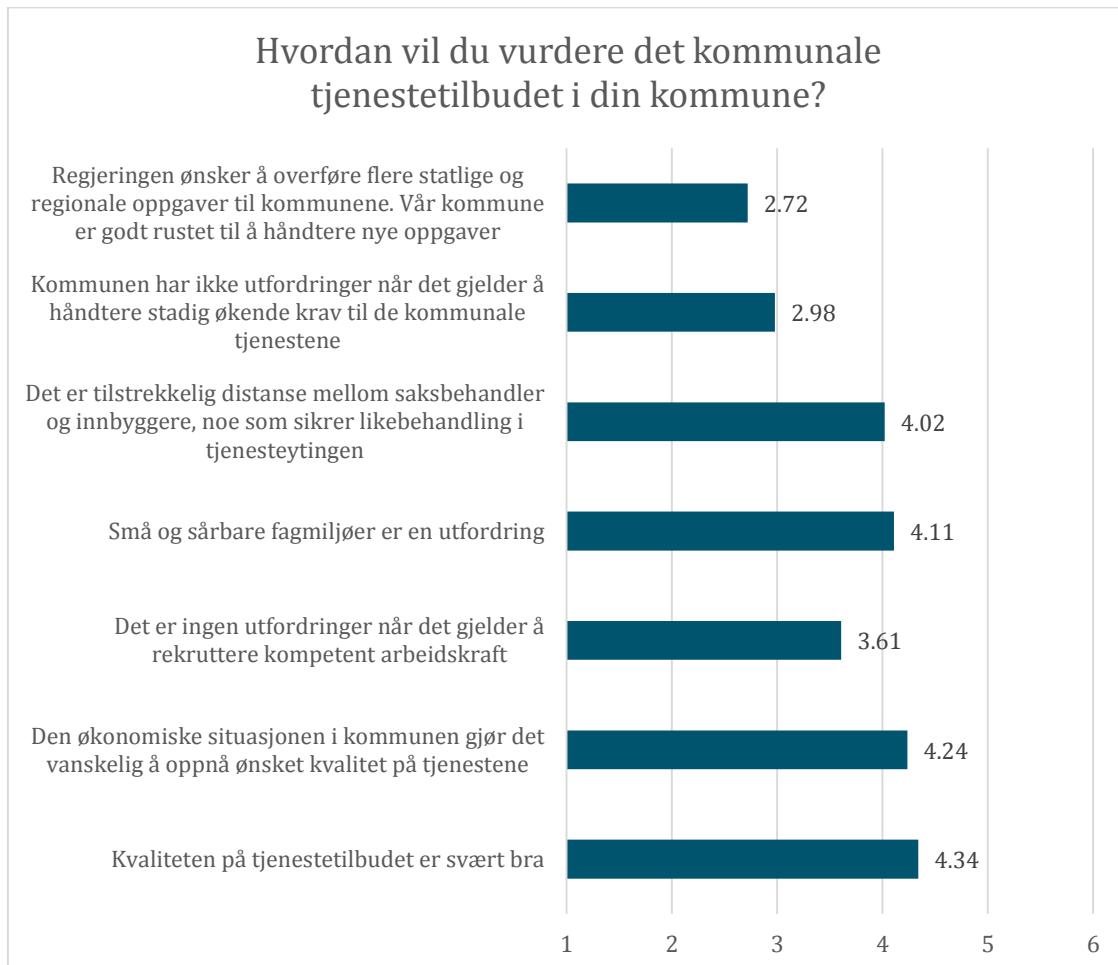
Bergen har i mange år fått kritikk for lang sakshandsamingstid hjå plan- og byggesaksavdelinga. Sakane med 12 vekers frist som vart behandla i 2015 tok i snitt 77 dagar å ferdigstille, medan Vaksdal brukte drygt halvparten så lang tid. I Osterøy tok sakane i snitt berre 23 kalenderdagar å behandle.

Når det kjem til administrasjon, er det inga overrasking at Bergen ligg eit stykke under dei to andre. Den oppgitte kostnaden per innbyggjar knytt til administrasjon i Osterøy kommune steig i 2015 frå 4150 kroner per innbyggjar året før, til 4863 kroner per innbyggjar i 2015. Sjølv om Osterøy ser ut til å vere meir effektivt driven enn mange andre kommunar, er dette eit av områda der Osterøy har eit innsparingspotensial om dei slår seg saman med Bergen.

Gebyra for tilknyting til vatn og avlaup er høge i Osterøy og Vaksdal, samanlikna med Bergen. Årsgebyra er meir moderate, men om kommunen har ambisjon om å auke den låge andelen av innbyggjarar som er tilknytt den kommunale avlaupstenesta, vil gebyret måtte aukast. Seinast i 2016 vart det auka med 12 prosent.

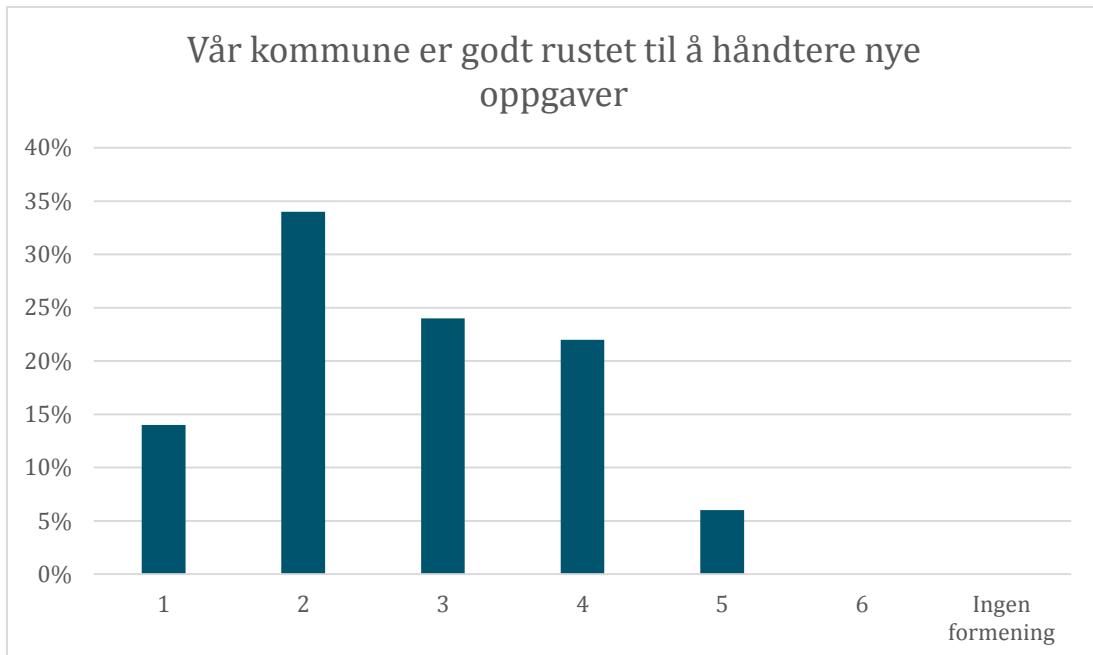
6.4 Resultata frå spørjeundersøkinga

Som ein del av arbeidet med denne rapporten, er det gjennomført ei spørjeundersøking. I det høvet inkluderte vi fleire spørsmål som handlar om tenesteyting og myndigheitsutøving i kommunen. Det overordna spørsmålet var «Korleis vil du vurdere tenestetilboden i din kommune? (Angi i kva grad du er einig eller ueinig i følgjande påstandar. Svar på ein skala frå 1–6, der 1 er heilt ueinig og 6 er helt einig)». Middelverdien er 3,5, og verdiar under dette nivået viser altså at ein er ueinig i påstanden som vert fremma. Både kommunale leiarar, kommunepolitikarar samt tillitsvalde har fått undersøkinga. Snittyverdiane til svara til kvart enkelt spørsmål er lista opp i figuren under.



Figur 22: Gjennomsnitt av svara frå spørjeundersøkinga for kvart av spørsmåla

I figurane som følger, viser vi korleis respondentane fordelte seg på skalaen frå 1 (helt ueinig) til 6 (helt einig) for kvart spørsmål.



Figur 23: Vår kommune er godt rusta til å handtere nye oppgåver. Snitt: 2,72

I ekspertutvalet sin rapport er det anbefalt at kommunane skal ta over fleire oppgåver som i dag ligg under statleg styring. I tillegg vil situasjonen for dagens tenester også blir meir kompleks, med auka krav, ny teknologi, fleire pleietrengande og færre personar som skal løyse dei same oppgåvene i framtida. Ekspertutvalet anbefaler ein kommunestorleik på minimum 15 000 til 20 000 innbyggjarar for å kunne handtere oppgåvene både i dag og i framtida på ein meir hensiktsmessig måte. Ein bør merke seg at denne anbefalinga er generell og ikkje tek høgde for at ein kommune kan ha store nabokommunar, og dermed betre utgangspunkt for å løyse oppgåvene enn om ein ikkje har store nabokommunar.

Fleire av dei tunge oppgåvene blir i dag løyst på ein god måte, mellom anna gjennom interkommunale samarbeid. Respondentane meiner også sjølv at kvaliteten på tenestene i dag er god. Likevel er respondentane samla sett skeptiske til om kommunen vil kunne handtere nye oppgåver og framtidige utfordringar.

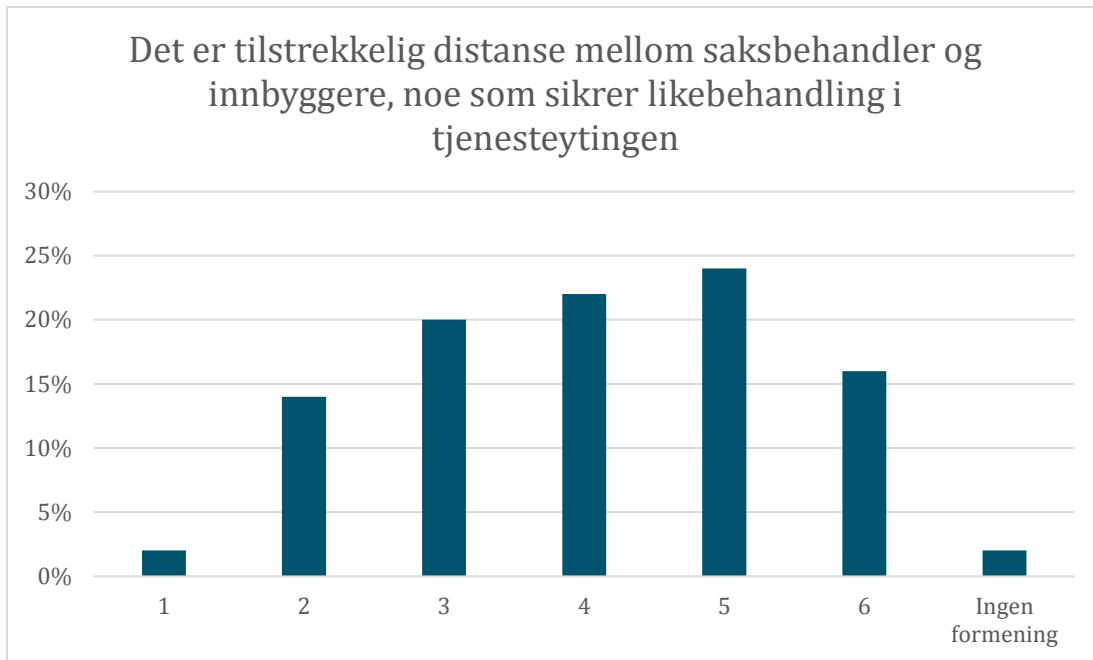


Figur 24: Kommunen har ikkje utfordringar når det gjeld å handtere stadig aukande krav til dei kommunale tenestene. Snitt: 2,98

Tilbakemeldingane på påstanden om at kommunen ikkje har utfordringar med å handtere stadig aukande krav til dei kommunale tenestene, kan til dels sjåast i samanheng med den førre påstanden, sjølv om respondentane er litt meir positive i dette tilfellet. Auka krav i tenestene kjem mellom anna saman med generelt auka levestandard, auka mogelegheiter for behandling og nye lovfesta rettigheitar. I 2014 passerte brutto driftsutgifter til omsorgstenestene i Noreg for første gong 100 milliardar kroner, opp frå knappe 80 milliardar i 2010³³.

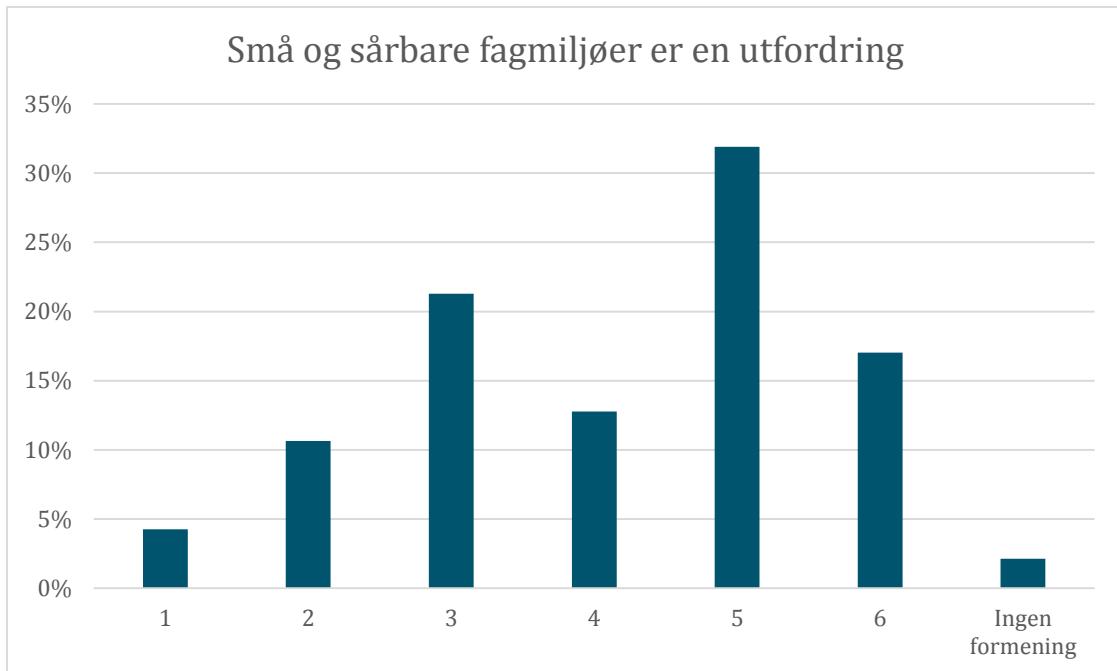
På spørsmål om kva tenesteområde kommunen har størst utfordringar med, har eit fleirtal av respondentane nemnt helse, pleie og omsorg. Skule og oppvekst er også nemnt ein del gonger, samt at det vert peika på ei generell utfordring knytt til kapasitet.

³³ <https://www.ssb.no/helse/statistikker/pleie>



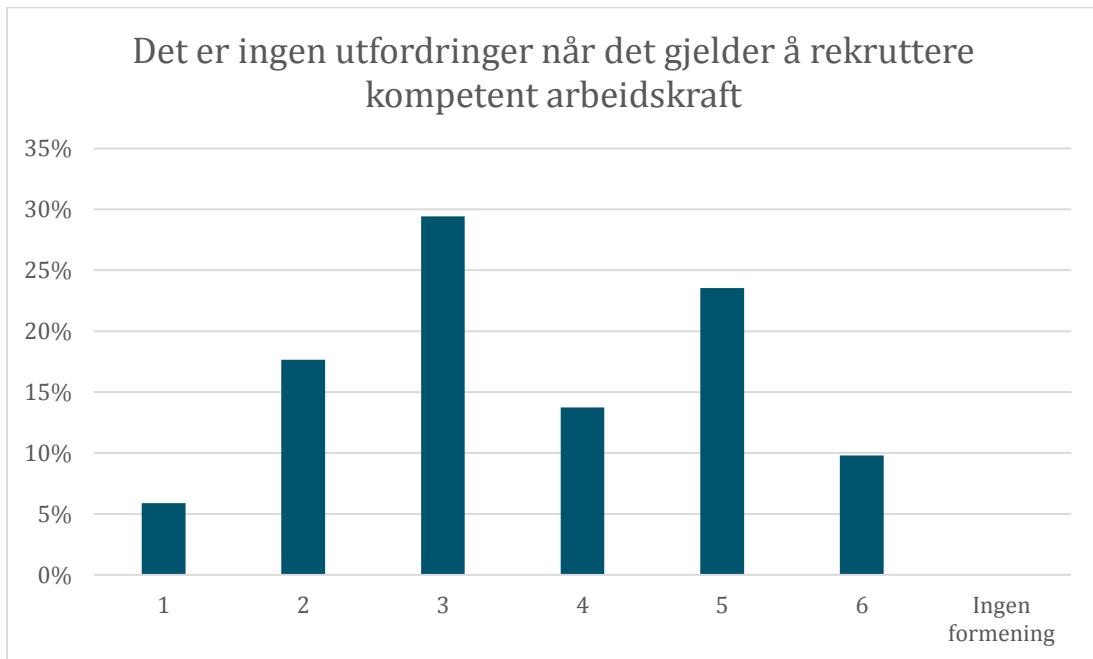
Figur 25: Det er tilstrekkeleg distanse mellom saksbeandler og innbyggjarar, noko som sikrar likebehandling i tenesteytinga. Snitt: 4,02

Sjølv om vi ser ei form for normalfordeling mellom svara i spørjeundersøkinga, verkar respondentane å vere meir einig enn ueinig i at det i dag er tilstrekkeleg distanse mellom saksbeandler og innbyggjarar. Uavhengig av utfallet av kommunereforma kan det likevel gjerast ei vurdering av om ein har gode nok rutinar for å sikre tilstrekkeleg distanse mellom saksbeandlerar og innbyggjarar. Heile 36 prosent av respondentane ga scoren 1, 2 eller 3.



Figur 26: Små og sårbare miljø er ei utfordring. Snitt: 4,11

Gjennomsnittsverdiane, samt den til dels spreidde scoren, tydar på at små og sårbare fagmiljø berre til dels er ei utfordring. Respondentane strekkjer seg frå heilt einig til heilt ueinig. Ein del av forklaringa ligg nok i at utfordringane varierer alt etter ståstad og kva tenester respondentane har best kjennskap til. Det er likevel sannsynlig at ein med rundt 8000 innbyggjarar i nokre tilfelle vil ha utfordringar med å etablere robuste fagmiljø for enkelte tenester.



Figur 27: Det er inga utfordring når det gjeld å rekruttere kompetent arbeidskraft. Snitt: 3,61

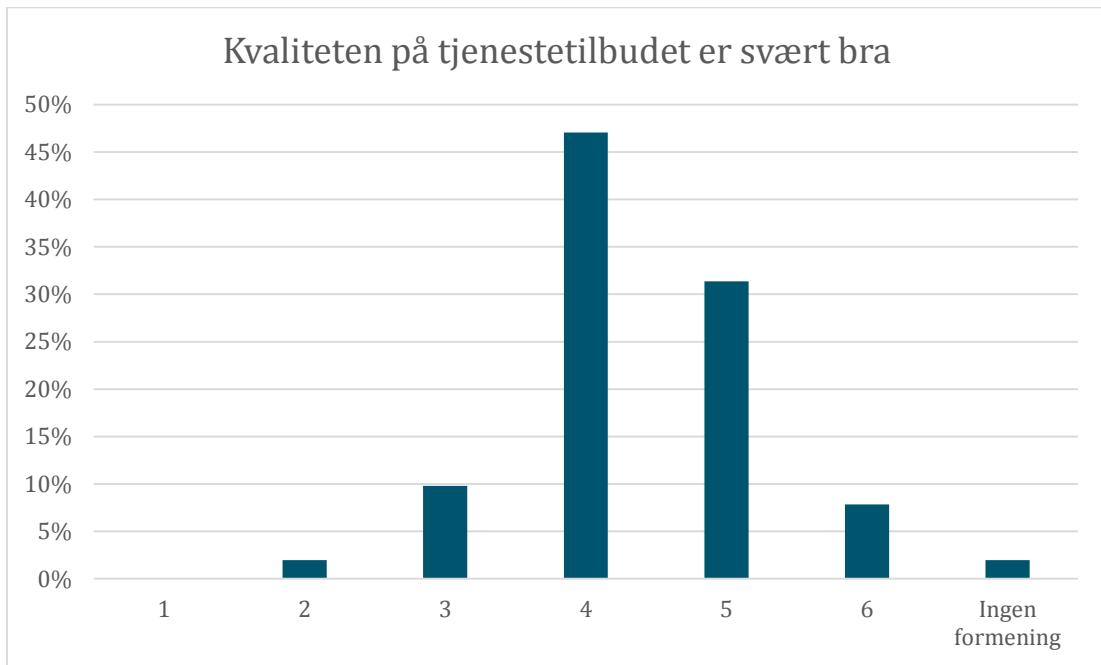
Tilbakemeldingane varierer mykje også når det kjem til spørsmål om rekruttering. Kommunen ligg i snitt på 3,61, og kan difor oppfattast som nøytrale til påstanden om utfordringar knytt til rekruttering. Ein må likevel anta at utfordringane er høgst aktuelle, når så mykje som 52,9 prosent av respondentane gjev scoren 1, 2 eller 3.



Figur 28: Den økonomiske situasjonen i kommunen gjør det vanskeleg å oppnå ønska kvalitet i tenestene.
Snitt: 4,24

Når det gjeld påstanden om at den økonomiske situasjonen i kommunen gjør det vanskeleg å oppnå ønska kvalitet i tenestene, finn vi den nest største snittscoren. Respondentane er rimeleg samstemte om at økonomien er ei utfordring, sjølv om nokre meiner å kunne handtere dette bra. Det vekker tillit at kommunen no er ute frå ROBEK-lista.

Ser ein bort ifrå eit fåtal kommunar med ekstraordinære inntekter, er det ikkje uvanleg å høyre at økonomien vert sett på som ei hindring for ønskjer og mogelegheiter innan dei kommunale tenestene.



Figur 29: Kvaliteten på tenestetilbodet er særsla bra. Snitt: 4,34

Sjølv om økonomien held noko att, kapasitet til tider er ein mangelvare, og aukande krav til dei kommunale tenestene er utfordrande å handtere, meiner respondentane at tenestene dei yter held god kvalitet. Sett bort frå ein respondent, held alle respondentane seg frå 3 til 6. Sjølv om dette tyder på at også kommunar som er mindre enn ekspertutvalet si anbefaling kan yte gode nok tenester, så kan tala likevel bidra til å skjule ein del utfordingar, som vi allereie har sett ovanfor. Dette vil i enda større grad gjere seg gjeldande fram i tid.

Tenestekvaliteten innan ei rekkje områder kan være god, og til og med betre, når dei vert gjevne av ein liten kommune heller enn ein stor. Innbyggjarane er også i mange høve meir nøgde med tenestene i mindre kommunar.³⁴ Men både dei opne svara i spørjeundersøkinga, samt scoren på dei andre påstandane om tenestene i kommunen, teiknar eit noko meir nyansert bilet. Når det kjem til dei store oppgåvene med behov for spesialiserte miljø og eit visst volum av tenester, vil tilstrekkeleg størrelse kunne vere avgjerande for at ein i det heile tatt kan levere det innbyggjarane har krav på. Då kan svaret både vere kommunesamanslåing og interkommunale samarbeid.

6.4.1 Oppsummering

Det har vore mykje snakk om kompetanse og kapasitet knytt til tenesteyting og myndigheitsutøving. Dette er kriterier som går igjen i begge rollene. Det etterlystast meir kompetanse innan økonomi, fagapplikasjonar, tilsynsfunksjonar og generelt til å løyse komplekse oppgåver. Kapasitet vert mest nemnt i dei tilfella ein må løyse oppgåver som ikkje er planlagde, eller som ikkje vert sett på som ordinær drift. Overføring av nye oppgåver frå staten opplevast også som ei utfordring.

³⁴ https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2015_5_innbyggerundersokelsen_2015_hva_mener_innbyggerne.pdf

Mykje vert likevel løyst gjennom interkommunale samarbeid, og respondentane er godt nøgde med kvaliteten på tenestene.

I arbeidsmøtet om framtidsscenario var det tydeleg at deltakarane såg på korte avstandar og nærliek til innbyggjarane som positivt. Det er likevel ein del respondentar som meiner at avstanden mellom innbyggjarane og saksbehandlarane kan verte for kort.

I dei opne svara vart det i stor grad peikt på at helse og omsorg, samt rus og psykiatri innebar store utfordringar for dei kommunale tenestene. Også skule, barnevern og tekniske tenester vart nemnt av fleire.

6.5 Samla vurdering tenesteyting og myndigheitsutøving

Befolkningsgrunnlaget i Osterøy er i utgangspunktet ikkje stort nok til å imøtekommme anbefalingane frå ekspertutvalet åleine. Om SSB sine framskrivingar slår til, vil kommunen heller ikkje vere stor nok i 2040, med nesten 11 000 innbyggjarar. Om Osterøy slår seg saman med Bergen, vil kommunen komme svært godt ut om ein legg ekspertutvalet sine kriterier til grunn. Det er likevel ikkje slik at ein bør følgje ekspertutvalet sine tilrådingar utan å vurdere andre faktorar, som demografi, størrelse på nabokommunane, og korleis kommunen handterer oppgåvane i dag.

Ifølge Difi si innbyggarundersøking verkar innbyggjarane i mindre kommunar å vere meir nøgde med dei kommunale tenestene enn innbyggjarar i større kommunar, spesielt når det kjem til helse- og omsorgstenester, samt barnehage og grunnskule.³⁵ Innan brann og beredskap, samferdsel, kultur, tilgang på arbeid, etablering av næringsverksemد og høgare utdanning, kjem dei større kommunane ofte betre ut. Dette er også noko som bør vere ein del av vurderinga knytt til framtidig kommunestruktur.

Sjølv om ein opplever at Osterøy har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse på mange område i dag, er det framleis ein del felt kommunen ikkje kan handtere åleine på ein effektiv og god måte. Konkuransen mot dei større omliggjande kommunane, og store arbeidsplassar som Haukeland sjukehus, vil påverke biletet. I budsjettframlegget for 2016 vert det også peika på at Osterøy er i ein krevjande økonomisk situasjon, og at kommunen i dag manglar ein økonomisk buffer dersom noko uventa skulle skje. Osterøy vil stå sterkare saman med Bergen og eventuelt Vaksdal.

For å ivareta innbyggjarane som bur i utkanten av ein eventuelt felles kommune, er det naudsynt å utarbeide ein modell for tenesteyting som både sentraliserer dei ressursane som kan dra mest nytte av ei samlokalisering, samtidig med at desentraliserte tenester vert oppretthaldt der folk bur. Blant anna administrasjon, tekniske tenester, PPT og barnevern kan organiserast sentralt anten i den eine eller andre tidlegare kommune, medan skule, barnehage og idrettstilbod må vere meir geografisk spreidd. Dette vil også kunne bidra til auka fleksibilitet og valfridom for dei som bruker tilboda, samtidig som tilstrekkeleg distanse mellom saksbehandlar og innbyggjar vert ivaretaken. Ein eventuell ny storkommune må vurdere aktiv bruk av innbyggjarinvolvering for å hindre at den auka avstanden mellom kommunen som myndigheitsutøvar og innbyggjarane som tenestemottakrar ikkje vert opplevd som for stor.

³⁵ https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2015_5_innbyggerundersokelsen_2015_hva_mener_innbyggerne.pdf

Sjølv om ikkje alle tenestene og fagmiljøa kan lokaliserast saman, vil ein likevel kunne oppnå stor-driftsfordelar i ein kommune som er fusjonert. Oppgåver som tidligare kravde oppfølging frå to eller tre partar, kan no følgjast opp av eit samla miljø. Fleire tenester kan lokaliserast saman, og bruken av barnehageplassar og andre tenester kan gå på tvers av dei gamle kommunegrensene. Tekniske tenester og planarbeid kan gjerast for storkommunen som heilheit – noko som begge to, eller alle dei tre partane, kan dra nytte av. Dette samspelet må òg omfatte eigedomsskatten.

7. Lokaldemokrati

Det er viktig at kommunestrukturen bidreg til å ivareta omsynet til demokrati og deltaking. Eit levande lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret, og ein føresetnad for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret. Kriteria som kan leggjast til grunn for å beskrive eit godt lokaldemokrati, er blant anna nærelik, innbyggjarane sitt engasjement og deltaking, og politisk handlingsrom og reell påverknad på samfunnsutviklinga.

7.1 Ekspertutvalet om lokaldemokrati

Tabellen under viser kva samfunnsmessige omsyn og kriterier ekspertutvalet har lagt til grunn for kommunens rolle som lokaldemokratisk arena:

Tabell 37 Samfunnsmessige omsyn og kriterier for lokaldemokratiet

Kommunens rolle	Samfunnsmessige omsyn	Kriterier
Demokratisk arena	Betydningssfulle oppgåver og rammestyring Lokal politisk styring Levende lokalt folkestyre Aktiv lokal politisk arena	Høg politisk deltaking Lokal politisk styring Lokal identitet Brei oppgåveportefølje Statleg rammeoverføring

Dei tre første kriteria er retta mot kommunane, medan brei oppgåveportefølje og statleg ramme-styring er retta mot staten.

Høg politisk deltaking

Det er viktig å ha eit aktivt lokaldemokrati med valmogelegeheter både i tilknyting til stemmegivinga og at innbyggjarane har mogelegeheter til å få si stemme høyrd mellom vala. Større kommunar legg i dag meir til rette for deltaking mellom vala, og dei har oftare ulike former for medverknadsorgan. På nokre indikatorar scorar dei minste kommunane høgast – valdeltaking ved lokalval er størst i dei minste kommunane, og fleire innbyggjarar i små kommunar har vore i kontakt med ordførar enn i større kommunar. Analyser viser derimot at det er andre forhold enn kommune-størrelse som er avgjerande for valdeltaking.

Lokal politisk styring

Det er avgjerande for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har naudsynt kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode grunnlag for avgjersler for dei folkevalde. Kommunane bør ha eit politisk og økonomisk handlingsrom med mogelegheit for hensiktsmessig organisering og lokale prioriteringar, og ikkje vere nøydd til å organisere store og viktige deler av sin tenesteproduksjon i interkommunale ordningar for å levere lovpålagte velferdstenester.

Lokal identitet

Lokal identitet kan beskrivast ut frå to dimensjonar. Den første dimensjonen er opplevd tilhørsle til eit område, medan den andre er felles identitet med andre områder. Det vil være lettare å gjennomføre samanslåingar med kommunar som i stor grad opplever å ha ein identitet på tvers av kommunegrensene, enn mellom kommunar som ikkje har det.

Brei oppgåveportefølje

Ekspertutvalet meiner det er sentralt at kommunane fortsatt har ansvar for ei brei oppgåveportefølje. Utvalet tar til følge signala frå regjeringa om at nye robuste kommunar skal tilførast fleire oppgåver, og meiner i utgangspunktet at fleire oppgåver under lokalpolitisk kontroll vil kunne styrke lokaldemokratiet. Etter utvalets oppfatning er likevel det sentrale for kommunens ivaretaking av sin rolle som demokratisk arena, at kommunane allereie i dag tek vare på betydningsfulle oppgåver.

Statleg rammelestyring

Etter utvalet si vurdering er det viktig at den statlege styringa blir avpassa slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillater at lokale preferansar i størst mogeleg grad blir leiande for korleis tildelte oppgåver skal løysast, og for fordelinga av ressursar mellom ulike oppgåver. Ein kommunestruktur med større og meir robuste kommunar vil etter utvalet si vurdering redusere behovet for detaljert statleg styring.

7.2 Lokaldemokrati i kommunane

Ut frå forsking knytt til kommunestruktur og kommunestorleik, er det vanskeleg å vise enkle og eintydige samanhengar mellom kommunestruktur og demokrati (til dømes Bukve 2002). På den eine sida vert det hevda at små kommunar gjev større mogleigheter for deltaking i folkevalde verv og utvikling av politisk engasjement. På den andre sida kan ulike former for deltaking som ikkje er kopla opp mot politiske val og formell politisk representasjon ha større utbreiing i større kommunar. Politisk engasjement har også samanheng med kva slags politisk handlingsrom som er tilgjengeleg, og kva for mogleigheter ein har til å påverke samfunnsutviklinga. Undersøkingar syner at større kommunar har størst eigenfinansiering og større evne til å finansiere tiltak som spenner vidare enn dei sentrale kommunale tenestene. Større kommunar har også større og sterkare fagmiljø, som gjer at desse kommunane får større slagraft i ein regionalpolitisk kontekst. Grefsrud & Hagen (2003) konkluderer med at på nokre demokratikriterium kjem små kommunar betre ut enn større kommunar, medan større kommunar kjem betre ut på andre. Vidare vert det understreka at det uansett er små forskjellar mellom store og små kommunar. Valdeltakinga i Osterøy var på 66,5 prosent i 2015, medan Hordaland i snitt hadde ei valdeltaking på 62,2 prosent.

Frå nyare utgreiingar i små kommunar ser vi at det politisk sett er utfordringar med tanke på inhabilitet, og at lite politisk handlingsrom og tidkrevjande arbeid gjer det vanskeleg å rekruttere folk inn i kommunepolitikken (Brandtzæg et al. 2010). Ein kan også leggje til grunn at betre samsvar mellom bu- og arbeidsmarknadsregionar kan gje «betre» lokaldemokrati. Auka mobilitet har ført til at fleire nyttar seg av ulike tilbod i nabokommunane. Det kan vere hyggjeleg å vere gratispassasjer, men ein får ikkje høve til å påverke tilboden.

I samband med samanslåinga av Våle og Ramnes til Re kommune, vart det gjennomført både ei undersøking før samanslåinga (Brandtzæg 2001) og ei etterundersøking (Agenda 2006) for mellom anna å kartleggje endringar knytt til innbyggjarane sine oppfatningar av det kommunale tenestetilboden, forvaltninga og deltaking i politisk arbeid. Ut frå ein nærmare diskusjon av desse resultata (Brandtzæg 2009) er det mykje som tyder på at samanslåinga hadde liten effekt på mange av demokrativariablane. Brandtzæg (*ibid.*) syner òg til gode erfaringar med avbøtande tiltak som har som føremål å kompensere for lågare politisk representasjon som følgje av etablering av større kommunar. Mellom anna blir lokalutval trekt fram som eit aktuelt tiltak for å oppretthalde engasjement og interesse for lokalpolitisk arbeid. Likevel kan det vere slik at ei kommunesamanslåing kan føre til endringar i maktbalansen mellom ulike områder.

7.3 Nærdemokratiske ordningar og tilhøyrslle

Distriktsenteret peikar i heftet «Nærdemokrati»³⁶ på at lokaldemokrati er den delen av folkestyre som i sterkest grad angår mennesker der dei bur, og representerer difor den kortaste vegen frå innbyggjar til dei som tek avgjerslene. Lokaldemokrati dreier seg om meir enn bruk av stemmesetelen i kommunevala:

- Korleis kan kommunane dra med og engasjere fleire innbyggjarar i styre og stell lokal?
- Korleis kan ein sikre at ulike grupper som for eksempel ungdom og innvandrarar si stemme vert høyrd i lokaldemokratiet?

Erfaringar frå kommunesamanslåingar i Noreg og Danmark viser at forståinga av lokalpolitikk kan svekkast, politikarane oppfattast som mindre lydhøre, og at administrasjonen verker enda sterkare. Ekspertutvalet peiker på at det kan bli naudsynt å endre måten ein arbeider med lokaldemokratiet på.

Nær-demokratiske ordningar er utval eller organisasjonar (frivillige lag og foreiningar, velforeiningar og liknande) knytt til ulike lokalsamfunn i kommunen. Å opprette lokalutval med delegerete myndigheter for geografisk avgrensa områder kan vere ein god strategi for å involvere befolkninga i sakar som angår dei, og gjere avstanden mellom innbyggjarar og politikarar i den nye kommunen mindre.

Under behandlinga av budsjettet for 2016 i Bergen vart det vedteken å starte ein prosess om «lokaldemokratreform». Målet skal vere å styrke nærdemokratiet gjennom å opprette politiske bydelsstyre. 16. mars vart bystyret orientert om at mandatet for ein «lokaldemokratikommisjon» skal leggjast fram i første halvdel av 2016. Ein kan ikkje vente at kommisjonens arbeid vil verte ferdigstilt før i 2017.

Også andre tiltak kan bidra til å styrke nærdemokratiet:

- Fulltidspolitikarar med faste og tilpassa møter med lokalsamfunnet
- Etablering av nye arenaer for dialog
- Meir frikjøp av politikarar, slik at dei er meir tilgjengelege
- Rullering av møtestad og -tid for politiske organ
- Opprettning av forskjellige rådgjevande organ

Eksempel på eksisterande mogelegheiter til å påverke politiske prosessar er gjennom eldreråd, ungdomsråd, råd for funksjonshemma, lokalaviser, folke- og informasjonsmøter, Facebook-sider, direkte møter med ordførar, byrådar og andre folkevalde, gjennom høyringar med meir.

For å få dei beste føresetnadane for at dei nærdemokratiske ordningane skal fungere som ønska, er det spesielt tre spørsmål om føresetnader og behov ein må ta stilling til:

1. Kor formaliserte skal dei nærdemokratiske ordningane vere?
2. Korleis skal inndelinga av kommunen i lokalsamfunn sjå ut geografisk?

³⁶ *<http://distriktsenteret.no/wp-content/uploads/2015/01/Nardemokati-Kunnskap-og-erfaringer-fra-arbeidsverkstedet.pdf>

3. Skal den same modellen brukast i hele kommunen?

Samtidig er det tre viktige felles kriterier som nær-demokratiske ordningar må innfri for å fungere tilfredsstillande:

1. Klart mandat og reell innflytelse
2. Strukturar for god informasjonsflyt
3. Tilrettelegging og administrativ støtte

Om Osterøy vel å gå vidare mot ei samanslåing med Bergen, kan momenta ovanfor vere fornufte å ta stilling til i arbeidet med å utvikle den nye kommunen.

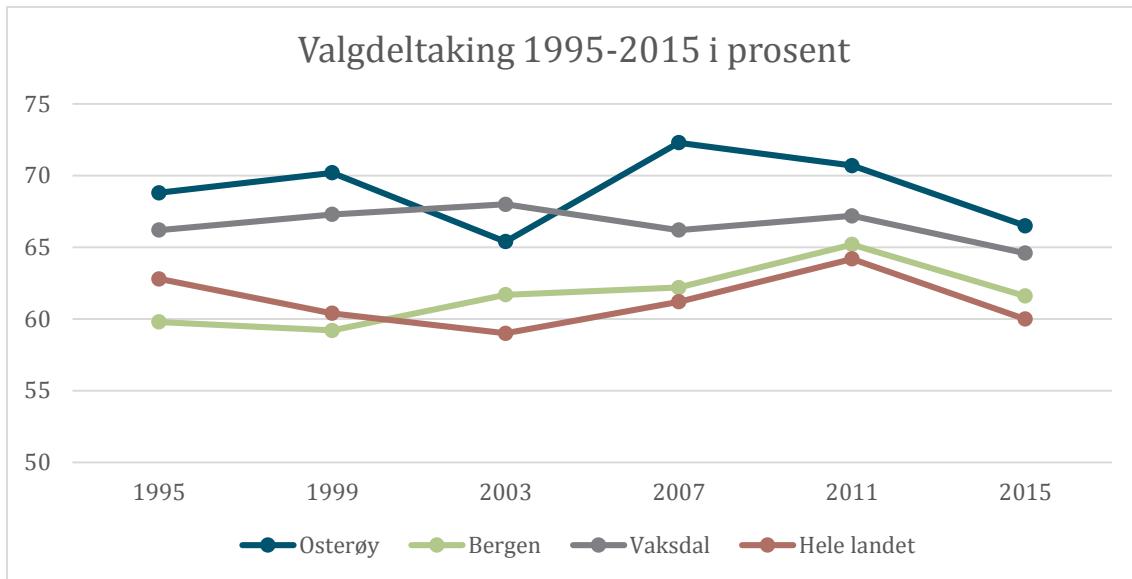
7.4 Status i kommunane

Tabellen nedanfor gjev oversikt over korleis valdeltakinga har utvikla seg i kommunevala i perioden 1995 til 2015. Med eit unnatak for 2003 har valdeltakinga i Osterøy vore høgare enn i både Vaksdal, Bergen og i landet som heilheit. I dei fire vala frå 2003 til 2015 var også valdeltakinga i dei to andre kommunane over landssnittet. Valdeltakinga i Osterøy sank i 2015 til det lågaste nivået for heile den aktuelle perioden, men låg likevel godt over landssnittet.

Tabell 38: Valdeltaking 1995-2015 i prosent. Kilde: SSB

Kommune	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Osterøy	68,8	70,2	65,4	72,3	70,7	66,5
Bergen	59,8	59,2	61,7	62,2	65,2	61,6
Vaksdal	66,2	67,3	68	66,2	67,2	64,6
Hele landet	62,8	60,4	59	61,2	64,2	60

Figuren nedanfor gir ei grafisk framstilling av valdeltakinga i Osterøy, Bergen og Vaksdal i perioden 1995 til 2015. Her kjem den relativt høge valdeltakinga i Osterøy tydeleg fram, samstundes som vi ser at deltakinga i dei tre kommunane og landet elles samvarierer ganske godt. Nedgangen i valdeltakinga i Osterøy i 2015 ligg på same nivå som den nasjonale nedgangen (4,2 prosentpoeng).



Figur 30: Grafisk framstilling av valdeltaking 1995-2015 i prosent. Kilde: SSB

Det er noko usikkert kva effekt og retning ei kommunesamslåing vil ha på valdeltakinga. Erfaringar frå tidligare kommunesamslåingar (Brandtzæg 2009) viser at resultatet har vore varierande. Det har vore både ein auke og reduksjon i valdeltakinga i kommunar som er slått saman, samanlikna med tidligare val. I Danmark, der kommunane vart slått saman i 2007, var valdeltakinga ved kommunevalet i 2009 på 65,5 % og 71,9 % i 2013. Til samanlikning var valdeltakinga på 69,5 % i 2005. Det er vanskelig å trekke eintydige konklusjonar når det gjeld samanhengen mellom kommunestruktur og valdeltaking.

Tabellen under gjev oversikt over utviklinga i talet på kommunestyrerepresentantar i dei aktuelle kommunane frå 1999 til 2015. Tabellen viser at talet på kommunestyrerepresentantar har vore konstant frå og med 2003, då det vart åtte færre representantar i både Osterøy og Vaksdal frå 2001 til 2003.

Tabell 39: Tal på kommunestyrerepresentantar frå 1999 til 2015. Kilde: SSB

Kommune	1999	2003	2007	2011	2015
Osterøy	35	27	27	27	27
Bergen	67	67	67	67	67
Vaksdal	29	21	21	21	21
Samla	131	115	115	115	115

Med 21 representantar har Vaksdal det lågaste talet innbyggjarar per representant (195) i 2015. For kvar av representantane i kommunestyret i Osterøy er det 290 innbyggjarar. Det tilsvarande forholdstalet for Bergen er 4106. Dersom kommunane vel å slå seg saman, vil det samla talet på kommunestyrerepresentantar bli redusert. Dette inneberer at det blir lågare politisk representasjon per innbyggjar.

Dersom Osterøy, Bergen og Vaksdal slår seg saman, vil det samla folketalet i den nye kommunen vere på rundt 302 000 det året samanslåinga er aktuell (SSB, middels vekst, 2020). Ut frå § 7 i kommunelova skal kommunestyret sitt medlemstal vere eit ulikt tal som vert fastsett slik:

Tabell 40: Tal på kommunestyrerepresentantar i forhold til innbyggjartal

Tal på innbyggjarar		Tal på kommunestyrerepresentantar
a.	Ikkje over 5 000	Minst 11
b.	Over 5 000, men ikkje over 10 000	Minst 19
c.	Over 10 000, men ikkje over 50 000	Minst 27
d.	Over 50 000, men ikkje over 100 000	Minst 35
e.	Over 100 000	Minst 43

Gjennomgang av tidligare kommunesamslåingar (Brandtzæg 2009) viser at tal på kommunestyrerepresentantar anten vert høgare eller det same, som i den kommunen med flest representantar før kommunesamslåinga. Dersom Osterøy, Bergen og Vaksdal slår seg saman og held talet på representantar på 67, slik det er i Bergen i dag, vil det vere 4507 innbyggjarar per kommunestyrerepresentant i den nye kommunen. Dette vil kunne sjå annleis ut, dersom ein går inn for lokalutval frå og med same år.

Det er også verd å merke seg at Bergen kommune har eit anna politisk styresett enn Osterøy og Vaksdal. I staden for eit formannskap og ein rådmann har dei eit parlamentarisk styresett. Her er det byrådet som gjev innstillingar i saker til bystyret (kommunestyret), og som tek seg av den daglege drifta på fullmakt frå bystyret. Byrådet består per dags dato av sju personar, og dei leier kvar si byrådsavdeling. Byrådane treng ikkje å vere folkevalde, men er peikt ut frå bystyret. Bystyret kan difor også felle eit byråd gjennom mistillitsforslag.

Rådmannen har ikkje noko rolle i eit parlamentarisk styresett, men kvar byrådsavdeling har minst ein kommunaldirektør med personalansvar og ansvar for administrasjonen. Det er likevel byråden som har det øvste administrative ansvaret. Ordføraren er leiar for bystyret, og er sentral i kommunens representasjon, men møter ikkje i byrådet sine organ. Styremodellen kan samanliknast med den for regjeringa og Stortinget, og i Oslo vart det også gjort forsøk på å døype om byrådet til «byregjeringa».

Etter innføringa av det parlamentariske styresettet i Bergen har talet på fulltidspolitikarar auka betrakteleg. I tillegg til byrådane og deira politiske rådgjevarar, er det både heiltidsstillingar og deltidsstillingar knytt til bystyrekomiteane. I tillegg har bystyret sin eigen administrasjon, som førebur saker og bidreg i den daglege drifta av bystyret, med tilhøyrande organ og verksemder. Dette gjer at det parlamentariske styresettet er langt dyrare i drift enn formannskapsmodellen. Om Osterøy vel å gå saman med Bergen, vil ein gå inn i eit større og meir profesjonalisert politisk apparat. Dette gjev større politiske mogelegheiter, men stiller òg større krav til den som tek del i det politiske arbeidet.

Tabellen nedanfor viser politisk samansetting i kommunestyra etter valet i 2015.

Tabell 41: Partipolitisk samansetting i kommunestyret etter valet i 2015. Tal frå SSB

Kommune	Ap	FrP	H	KrF	Sp	SV	V	MDG	Raudt
Osterøy	8	6	4	4	2		1	2	
Bergen	26	6	15	4	1	5	4	4	2
Vaksdal	8	1	2	2	4	3		1	

Tabellen viser at ni parti fekk éin eller fleire representantar inn i kommunestyret i Bergen i 2015. Tilsvarande tal for Osterøy og Vaksdal er sju. I alle kommunane er det Arbeiderpartiet som står sterkest.

Med utgangspunkt i stemmetal frå 2015, og kommunestyrestørrelse i ein ny kommune lik størrelsen på kommunestyret i kommunen med flest representantar før samanslåing (Bergen), viser tabellen nedanfor berekna fordeling av stemmene og mandata. Det må understrekast at dette er ei rein teoretisk øving, og at det ikkje er mogeleg å gje svar på korleis det faktiske valresultatet ville blitt dersom valet i 2015 var det første for ein ny kommune.

Tabell 42: Partipolitisk samansetting i ein ny kommune. Eigne utrekningar

	Tal på stemmer	Del av stemmer	Mandat	Endring
Ap	51432	37,3 %	25	-1
H	29683	21,5 %	15	
FrP	12375	9,0 %	6	
SV	9504	6,9 %	5	
KrF	8726	6,3 %	4	
V	7344	5,3 %	4	
MDG	8207	5,9 %	4	
Sp	3280	2,4 %	2	+1
Raudt	3062	2,2 %	2	
Pensjonistpartiet	982	0,7 %	0	
Lokale lister	253	0,2 %	0	
Andre lister	1995	1,4 %	0	
Blanke	1192	0,9 %	0	

Ein kan sjå av tabellen at påverknaden innbyggjarane i Vaksdal og Osterøy har på valresultatet vil vere liten, om alt anna enn kommunestrukturen held seg likt. Det er difor i dei interne nominasjonsprosessane i partia, samt i samansetjinga av eit eventuelt lokalutval eller bydelsutval, at innbyggjarane i dei to mindre kommunane vil kunne påverke mest når det kjem til politisk representasjon i ein ny kommune, om ein vel å slå seg saman.

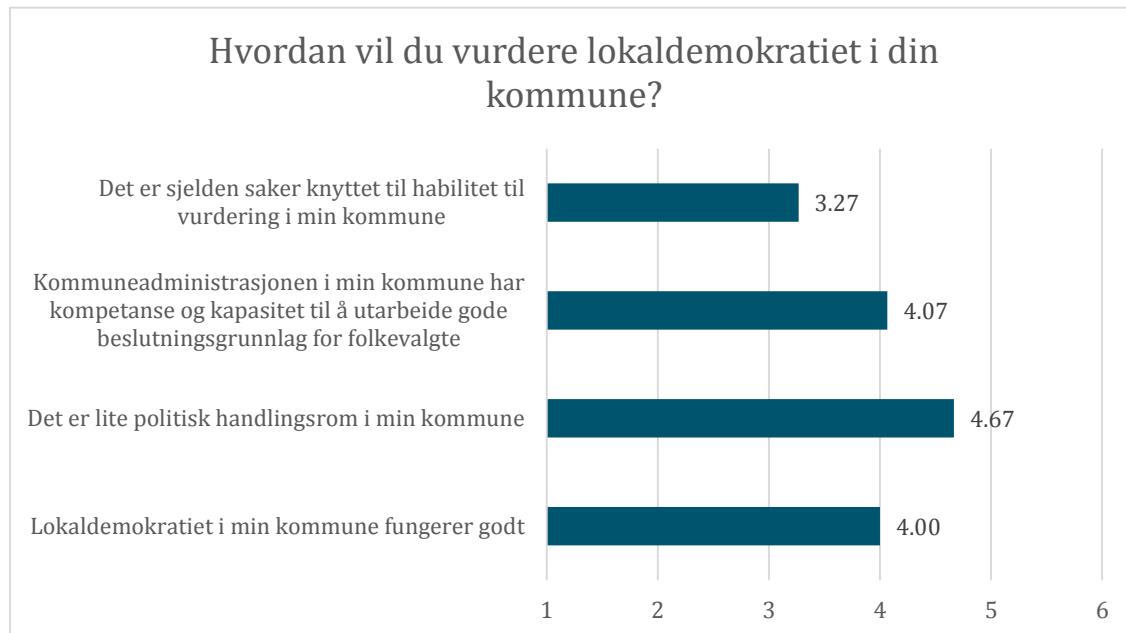
Det er ulemper med å ha ein lågare politisk representasjon per innbyggjar. Mindre geografisk representasjon, dårligare lokalkunnskap og potensielt sett mindre kontakt mellom veljerane og folkevalde, vil kunne gje ein negativt opplevd verknad. Samstundes er der også fordelar med færre folkevalde:

- Reduserte utgifter til politisk verksemnd
- Enklare å fylle listene med engasjerte kandidatar
- Større konkurranse om politiske verv kan gje høgare kompetanse hjå dei som vert vald inn
- Fleire politikarar som er heilt eller delvis kjøpt fri frå anna arbeid, og som difor kan sette seg inn i fleire saker og jobbe med meir overordna politikk
- Færre potensielle inhabilitetssaker

7.5 Resultata frå spørjeundersøkinga

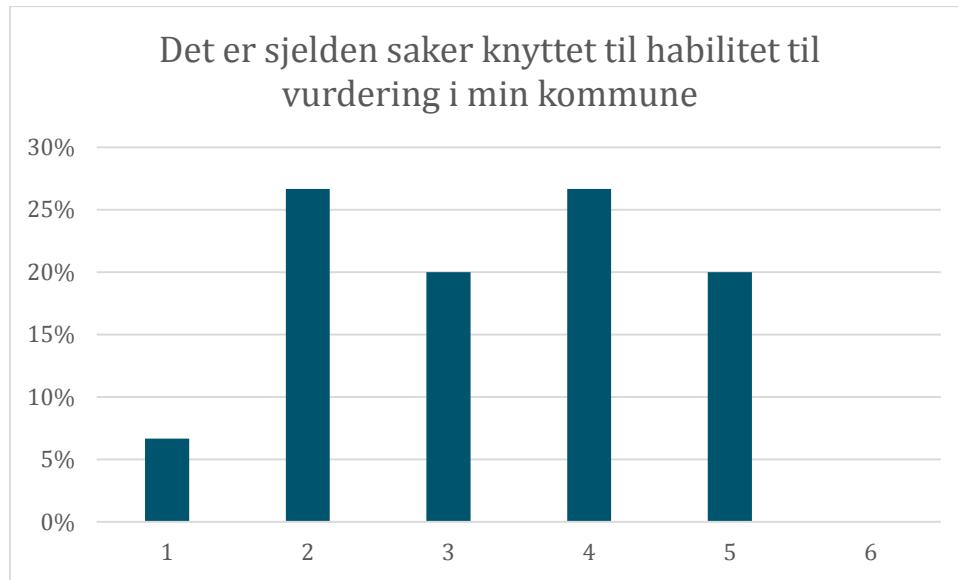
Som ein del av spørjeundersøkinga som vart gjennomført, inkluderte vi nokre spørsmål som handlar om lokaldemokratiet i kommunen. Det overordna spørsmålet var «Korleis vil du vurdere lokaldemokratiet i din kommune? (Angi i kva grad du er einig eller ueinig i følgjande påstandar. Svar på ein skala frå 1-6, der 1 er heilt ueinig og 6 er helt einig)». Middelverdien er 3,5, og verdiar

under dette nivået viser altså at ein er ueinig i påstanden som vert fremma. Berre politikarane har svart på denne delen, og det statistiske grunnlaget er difor svakare grunna færre respondentar.



Figur 31: Svar frå spørjeundersøkinga – korleis vil du vurdere lokaldemokratiet i din kommune

Ufordinigar knytt til habilitet kan som nemnt førekome i ein kommune som Osterøy. På spørsmål om det sjeldan er saker knytt til habilitet til vurdering i kommunen, viser snittscoren på 3,27 at respondentane ikkje er heilt einige i påstanden. Ein tredel av respondentane gir ein score på 1 eller 2, og meiner med det at habilitet er ei utfordring.



Figur 32: Det er sjeldan saker knyttet til habilitet til vurdering i min kommune. Snitt: 3,27

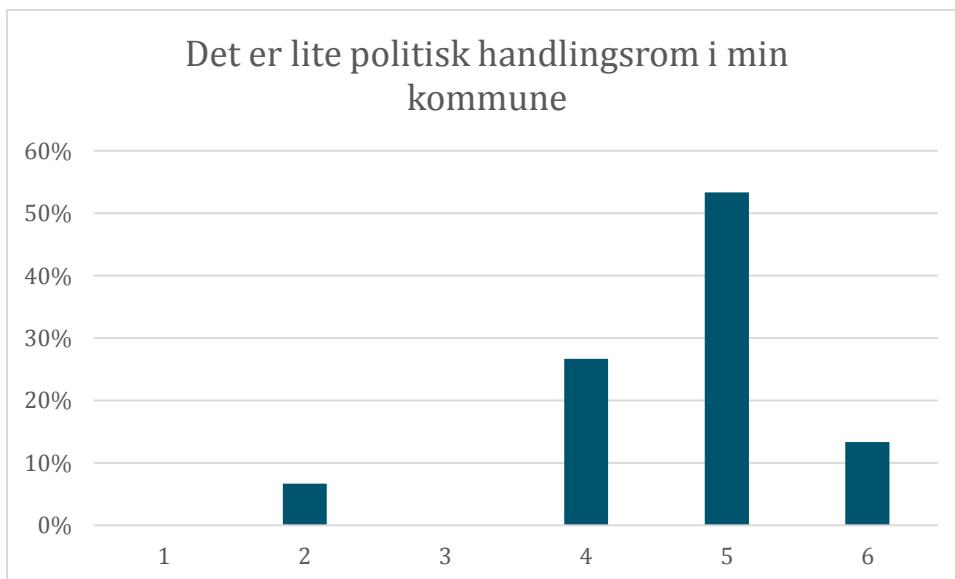
I tillegg til at kommunen må ha tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet knytt til tenesteytinga i kommunen, er også politikarane avhengige av at administrasjonen har kapasitet og kompetanse til

å utarbeide gode grunnlag for sakene som politikarane skal behandle. Sjølv om snittkarakteren peikar på at politikarane samla sett er nøgde, så gir ein tredel av respondentane scoren 2 eller 3, og uttrykker med det at kommunen ikkje har naudsynt kompetanse og kapasitet. Samstundes gjev nesten 50 prosent av respondentane scoren 5 eller 6.



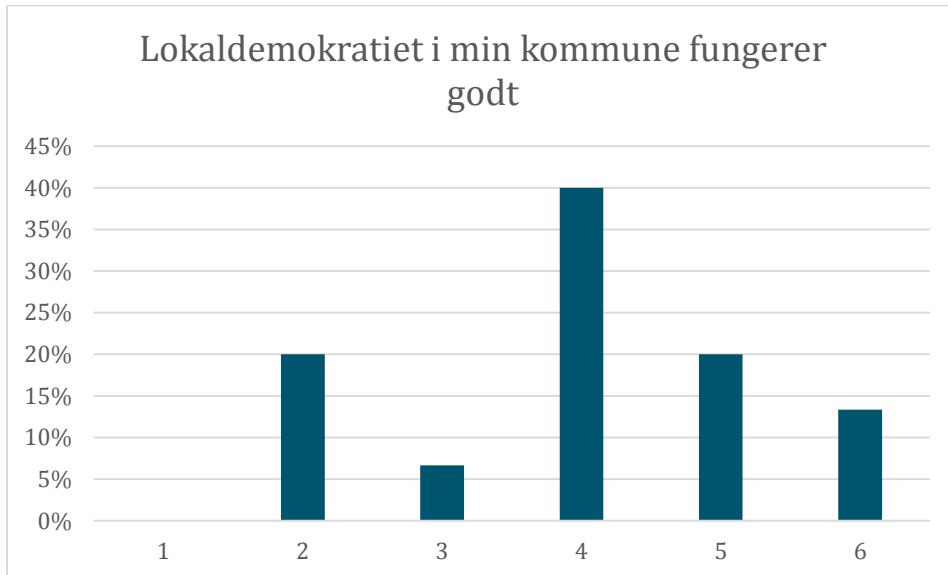
Figur 33: Kommuneadministrasjonen har tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet. Snitt: 4,07

Den påstanden politikarane er mest einige om, er påstanden om at det er lite politisk handlingsrom i kommunen. To tredeler gir scoren 5 eller seks, og seier seg einig i påstanden. I mange høve er ein slik opplevd mangel på handlingsrom knytt til stramme økonomiske rammer, men vi har også sett at mindretallet i eit kommunestyre, og kanskje spesielt i eit kommunestyre med parlamentarisme som styreform, opplever handlingsrommet som særslit.



Figur 34: Det er lite politisk handlingsrom i min kommune. Snitt: 4,67

Trass i utfordringar med lite handlingsrom og at fleire opplever at saker om habilitet dukkar opp, samt skriv at der er for mange tette band (ope svarfelt), er respondentane mest positive til lokaldemokratiet i sin eigen kommune. Heile 73 prosent gjev scoren 4, 5 eller 6, medan 20 prosent gjev scoren 2. Sjølv om det store fleirtalet er positive, er der altså dei som meiner at lokaldemokratiet ikkje verkar godt nok.



Figur 35: Lokaldemokratiet i min kommune fungerer godt. Snitt: 4

7.6 Samla vurdering lokaldemokrati

Valdeltakinga i Osterøy har lenge ligge godt over snittet i landet, og sjølv om det kom eit fall rundt valet i 2015, var ikkje dette fallet større enn den nasjonale trenden. Også dei to andre kommunane har ligge over landssnittet dei fire siste vala. Det er ikkje enkelt å seie noko om korleis valoppslutninga vert i ein ny storkommune, då empirien ikkje gjev noko signifikant svar på om valoppslutninga går opp eller ned etter ei samanslåing.

Det samla talet på kommunestyrerrepresentantar vil gå ned etter ei samanslåing, innbyggjarane på Osterøy sin direkte påverknad på samansettinga av kommunestyret gjennom val vil vere liten, og talet på innbyggjarar per kommunestyrerrepresentant vil gå frå 290 til om lag 4500. Desse ulempene kan likevel gjerast mindre. Kommunane står sjølve fritt til å forhandle fram ein avtale der både talet på representantar, lokalutval med geografisk representasjon og politisk bredde blir ivaretatt. Det parlamentariske styresettet gjev dessutan auka mogelegheiter for dei som har ambisjonar om å jobbe med politikk på fulltid. Dei interne nominasjonsprosessane i partia kan også bidra til brei representasjon. Dette fordrar samstundes at politikarane er bevisste på den nye situasjonen, og tek dei grep som er naudsynte for å sikre at heile den nye kommunen er representert og har anledning til å påverke i politiske saker.

Lågare politisk representasjon per innbyggjar i ein ny storkommune kan føre med seg ein del ulempar, men kan også ha nokre fordelar. Større konkurranse om politiske verv, fleire politikarar som er heilt eller delvis kjøpt fri frå anna arbeid og som difor kan sette seg inn i fleire saker og jobbe meir profesjonelt, færre potensielle inhabilitetssaker, og mogelegheiter for innbyggjarar frå Osterøy til å påverke høva i Bergen direkte gjennom demokratiske organ er døme på potensielle

vinstar. Mogelegheitene til å påverke politiske avgjerder heng i mange høve saman med nærleiken mellom avgjerdstakarar og innbyggjarane. Sjølv om avstandane vert større i ein ny storkommune, vil likevel avstanden til Bergen sentrum, samt avstanden til eit bydelssentrum i Arna, vere innanfor pendlaravstand for ein stor del av innbyggjarane.

Med 302 000 innbyggjarar i 2020 vil den nye kommunen vere den største i Hordaland, og nest største i Noreg. Dette gir kommunen både kompetanse, kapasitet og handlingsrom nok til å handtere dei fleste kommunale oppgåver i framtida, og Osterøy vil dermed kunne auke sitt handlingsrom, som i dag vert opplevd som ein avgrensa. Nokre interkommunale samarbeid vil framleis vere naudsynt, og nokon vil nok meine at ein så stor kommune også har ein form for solidarisk ansvar for å bidra overfor mindre nabokommunar. Osterøy vil likevel kunne få større kontroll over eigne tenester som i dag vert organisert gjennom interkommunale samarbeid, ved å slå seg saman med Bergen. Det at store nabobar vel å inkludere mindre kommunar vil også vere essensielt dersom Osterøy vel å fortsette på eiga hand, med dagens kommunegrenser.

Sjølv om Osterøy i dag av mange kan opplevast som tydeleg fråskild frå Bergen, kan Arna fungere som eit naturleg bydelssentrum i Bergen for Osterøy og Vaksdal i framtida. Dette vert framheva mellom anna i fylkeskommunen sin plan for attraktive senter i Hordaland.³⁷ I planen vert det lagt til grunn at Arna skal ha relevante regionale funksjonar for Osterøy, Vaksdal og Samnanger, noko som i kombinasjon med vedtaket i bystyret i Bergen 16. mars 2016 om arbeidet med ei lokaldemokratireform potensielt sett kan skape eit sterkt sentrum. Dette vil kunne vere ein viktig del i å bevare og byggje ein eigen identitet for denne delen av kommunen og regionen.

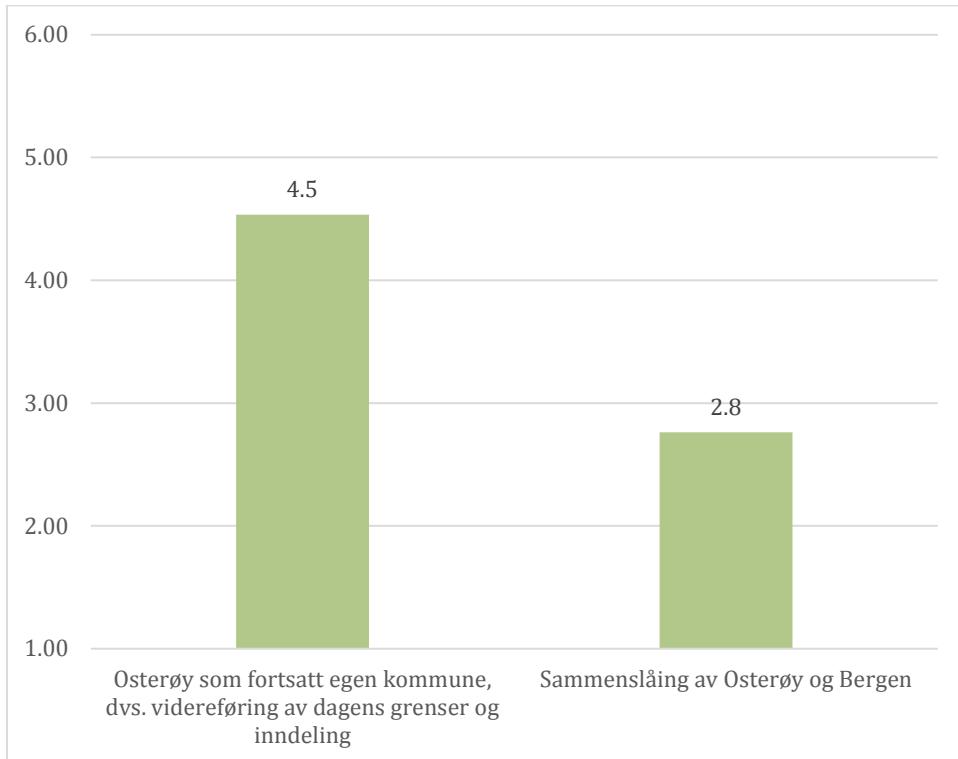
³⁷ http://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/plan-og-planarbeid/regionale-planar/regional-plan-for-atraktive-senter-i-hordaland_web.pdf

8. Samla oppsummering og vurdering

8.1 Vurdering av alternativa – svar frå spørjeundersøkinga

I dette kapitlet vil vi gje ei samla vurdering av dei to aktuelle strukturalternativa for Osterøy kommune, høvesvis 0-alternativet, det vil seie Osterøy som fortsatt eigen kommune, og ei samanslåing bestående av Osterøy og Bergen.

I spørjeundersøkinga vurderte respondentane dei to strukturalternativa. Som det kommer fram av figuren blir alternativet med å halde fram som fortsatt eigen kommune vurdert som positivt med eit gjennomsnitt på 4,5, medan alternativet Osterøy og Bergen ikkje blir vurdert som eit positivt alternativ av respondentane, med eit gjennomsnitt på 2,8.



Figur 36 Vurdering av alternativa. Gjennomsnitt, der =1 svært negativ og 6= svært positiv

Tabellane under summerer opp dei opne svara frå spørjeundersøkinga på kvifor dei er positive/negative til å halde fram som eigen kommune, og kvifor dei er positive/negative til ei samanslåing med Bergen. Fleire av svara er nemnt fleire gonger.

Tabell 43 Opne svar frå spørjeundersøkinga: Osterøy som fortsatt eigen kommune

Positiv til Osterøy som eigen kommune	Negativ til Osterøy som eigen kommune
<ul style="list-style-type: none"> Sikrar lokaldemokratiet Lokal tilhørsle Nærleik mellom tenesteytar og brukar Lange avstandar dersom ei samanslåing Kan klare seg åleine med utvida interkommunalt samarbeid 	<ul style="list-style-type: none"> Økonomi Auka oppgåveportefølje for kommunane – utfordrande å handtere desse i dag. Utfordringar med rekruttering

Tabell 44 Opne svar frå spørjeundersøkinga: Osterøy og Bergen.

Positiv til samanslåing med Bergen	Negativ til samanslåing med Bergen
<ul style="list-style-type: none"> Større fagmiljø Mindre sårbarheit Breiare tenestetilbod Samordning av arealplanar Auka profesjonalisering både i fagmiljøa og administrasjon 	<ul style="list-style-type: none"> Færre innbyggjarar per folkevalde Lite lokalkunnskap Blir «slukt» av Bergen Lange avstandar Redd for at tenestetilboden vert dårligare Bergen blir for stor Ulike kulturar Ulik politisk kultur

8.2 Vurdering av alternativa

Tabellane som følger gir ei oppsummering av kvart delområde for dei to alternativa dvs. ei samanslåing bestående av Osterøy og Bergen og Osterøy som fortsatt eigen kommune . Vi vil her gi ei oppsummering av dei viktigaste fordelane og ulempene ved dei to alternativa.

Tabell 45 Oppsummering samfunnsutvikling

Osterøy + Bergen	Osterøy som fortsatt eigen kommune
Alternativet vil vere ein stor kommune med eit folketal på nesten 350 000 innbyggjarar innan 2040. Slik sett er denne kommunen godt over grensa til ekspertutvalet mtp innbyggartal.	Basert på SSBs prognosar er det venta auking i folketalet i Osterøy fram mot 2040. Det er venta at folketalet vil overstige 10 000 innbyggjarar fram mot 2040. Det er likevel noko lågare enn ekspertutvalets «grense» på mellom 15–20 000 innbyggjarar.
Ei samanslåing med Bergen vil kunne føre til auka kapasitet og kompetanse innanfor kommunens arbeid med samfunnsutvikling. Det vil vere mindre sårbarheit i ein slik kommune, og det vil	Kommunens arbeid med samfunnsutvikling vert beskrivesom godt gjennom spørjeundersøkinga. Kommunen har i dag kapasitet og kompetanse i eigen kommuneorganisasjon. Kapasiteten scorar derimot noko lågare enn kompetansen. Generelt

vere meir mogelegheit for spesialisering innanfor einskilde fagområde. Storleiken på fagmiljøa vil òg verte større.	tyder svara frå spørjeundersøkinga på at små og sårbare fagmiljø er ei utfordring – det er nok gjeldande for fagmiljøet innanfor plan- og samfunnsutviklingsarbeid. Osterøy kommune har i dag ein del samarbeid med andre aktørar og kommunar om samfunnsutviklingsarbeid.
Bergen er i dag den definierande parten i BA-region Bergen. Her inngår blant anna Osterøy. Ekspertutvalet meiner at kommunar som allereie i dag inngår i felles BA-regionar, bør utgjere ein kommune. Det er ein fordel for samanslåingsalternativet at kommunane i dag allereie er eit felles BA-område,	Det er ein del utpendling frå Osterøy. Utpendlinga går i stor grad mot Bergen – tilsvarannde 24,3 prosent av dei som er sysselsatt i Osterøy kommune. Det er ei ulempe for Osterøy åleine at kommunegrensene ikkje harmoniserar med naturlege BA-regionar.
Avstanden frå Osterøy til Bergen er innanfor akseptabel pendlaravstand dvs. under 45 minutter frå Lonevåg til Bergen. Indra Arna – som er peikt på som eit naturleg senter for Osterøy – er 23 min unna Lonevåg.	Gjennomsnittleg reisetid for innbyggjarane i Osterøy til Lonevåg er ifølgje KOSTRA 8,4 minutter. Frå tettstadene i Osterøy til Lonevåg er reisetida mellom 4 – 15 minuttar. Slik sett er avstandene internt i kommunen innanfor akseptabel pendlaravstand
Næringsstrukturen i samanslåingsalternativet vil vere meir variert, og ha fleire arbeidsplassar i oppgongsbransjer. Det har òg vore vekst i talet på arbeidsplassar dei seinare åra.	Det har vore vekst i talet på arbeidsplassar i Osterøy. Fleire av bransjane i Osterøy er i nedgong, samanlikna mot landsnivået.
Ein slik kommune vil ha ei sterk regional røyst, og vere ein sterk regional «motor»	Osterøy som eigen kommune har ei relativt lita røyst opp mot regionale og nasjonale styresmakter

Tabell 46 Oppsummering Økonomi

Osterøy + Bergen	Osterøy som fortsatt eigen kommune
Osterøy kommune låg 3 prosent under landsgjennomsnittleg nivå for korrigerte frie inntekter (inkl. egedoms-skatt og konsesjonskraftinntekter) i 2014. Bergen kommune hadde eit nivå på korrigerte frie inntekter som låg 1 prosent under landsgjennomsnittleg nivå. Bergen hadde rimeleg tilfredstillande økonomiske nøkkeltal i 2015. Netto driftsresultat var på 3,1 prosent. Kommunen hadde noko lågare nivå på disposisjonsfond enn landsgjennomsnittet, medan gjeldsgrad og finansutgifter var lågare enn landsgjennomsnittet	Osterøy har hatt varierande nivå på finansielle nøkkeltal dei siste åra. Osterøy hadde i 2015 eit netto driftsresultat på 1,4 prosent, dvs. noko under «normen» på 1,75 prosent. Kommunen har få eller ingen midlar på disposisjonsfond, dvs. 0 prosent i 2014
Effekten år 1–15 utgjer 3,5 mill. kr. Det er her tatt høgde for at inndelingstilskotet er berekna til 13,2 mill. kr. Inndelingstilskotet kompenserer for bortfall av basis tillegg og regionaltilskot over ein periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter femten år.	For Osterøy kommune er det berekna ein effekt på -4,4 mill. kr som følge av innføringa av strukturkriteriet og oppdatert kostnadsnøkkel.
Etter 20 år er rammetilskottet nede på det nivået som skal gjelda på lang sikt. Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil samanslåingsalternativet vere nede på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 9,3 mill. kr pr. år under det ein hadde motteke som enkeltkommunar.	Dersom Osterøy fortsetter som eigen kommune, går ein glipp av dei økonomiske støtteordningane i kommunereforma
Illustrasjonsberekingane viser ein effekt av nytt inntektssystem for dei to kommunane samla på ca. 3,6 mill.	Dersom Osterøy sine utgifter til administrasjon blir harmonisert ned på nivå med KOSTRA-gruppe 10 og landsgjennomsnittet, finn vi eit potensial på høvesvis 6,3 mill. og 6,7 mill. kr. Ein effektiviseringsgevinst på om lag 6 mill. kr utgjer ca. 1 prosent av dagens brutto driftsinnntekter.
Ei eventuell samanslåing av Osterøy og Bergen vil utløse 65 mill. kr i støtte (tilsvarande 0,3 prosent av dagens brutto driftsinntekter) – samansett av 35 mill. kr i støtte til eingongskostnader og 30 mill. kr i reformstøtte.	Samla sett finn vi ikkje eit innsparingspotensial på tenesteområde for Osterøy åleine. Dette må sjølv sagt sjåast i samanheng med at Osterøy har lågare korrigerte frie inntekter – som i sin tur er styrande for utgiftene til kommunen.
Dersom den nye kommunen klarer å operere med eit tilsvarande nivå på administrasjonsutgifter som Bergen har i dag, vil gevinsten kunne bli om lag 12,6 mill. kr årleg, samanlikna med summen for dagens to kommunar.	Berekna demografikostnad for Osterøy kommune åleine svarar til 40,6 prosent av dagens brutto driftsutgifter
Dersom netto driftsutgifter på tenesteområda vert harmonisert ned til nivå for gjennomsnittskommunen, vil dei to kommunane samla sett ha eit effektiviseringspotensial på rundt 113 mill. kr. Dette er ei illustrasjonsbereking, og vi presiserer at det ikkje vil vere mogeleg, eller ynskeleg å hente ut heile dette potensialet. Likevel gir ei slik berekning ein indikasjon på tenesteområde ein kan sjå nærmare på.	

Berekna demografikostnad for alternativet utgjer 23,6 prosent av brutto driftsinntekter.

Tabell 47 Oppsummering tenester

Osterøy + Bergen	Osterøy som fortsatt eigen kommune
Kommunen vil ha eit tilstrekkeleg folketalsgrunnlag for å kunne sikre god oppgåveløysing. Osterøy og Bergen vil vere Noregs nest største kommune, med rundt 283 000 innbyggjarar.	Osterøy kommune har i dag om lag 8000 innbyggjarar. Det er noko under den anbefalte grensa til ekspertutvalet.
Ein ny kommune vil i stor grad ha tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse til tenesteløysing.	Pleie- og omsorgssektoren blir i spørjeundersøkinga beskrive som utfordrande. Det etterlystast også meir kompetanse om økonomi, tilsyn og komplekse oppgåver generelt. Fleire opplever manglande kapasitet ved oppgåver som kjem overraskande/ikkje er planlagde. Sjølv om KOSTRA-indikatorane tyder på at der er nokre forbetringsspunkt, klarer Osterøy å levere gode tenester i dag. Dette vil verte meir usikkert i framtida.
Den nye storkommunen vil ha tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse, med kan likevel ønskje å søka samarbeid med andre kommunar for å løyse oppgåver knytt til mellom anna brann- og redningstenesta, IKT, næringsutvikling med meir.	Osterøy inngår i dag i ein del interkommunale samarbeid både på små og store tenesteområde. Barnevernvakt, revisjon, innkjøp og brannsjeftenester er døme på interkommunale samarbeid på dei små områda. Det kan tyde på at kommunen har utfordringar med å handtere desse sjølv, eller at kommunen er for liten til å drive ei effektiv teneste åleine. Innanfor dei store områda har Osterøy samarbeid om legevakt, inkl. ø-hjelp. Det er òg samarbeid innan renovasjon og vatn og avlaup.
Den nye storkommunen vil ha tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse, men vil likevel kunne dra nytte av samarbeid innan spesialiserte områder som pleie- og omsorgstenester.	Fleire av dei lovpålagte spesialiserte tenestene er satt ut i interkommunale samarbeid. Miljøretta helsevern, krisesenter og støttesenter mot incest.
Både Osterøy og Bergen er i dag involverte i ei rekke interkommunale samarbeid, og slike samarbeid vil truleg fortsette etter ei samanslåing.	Det er forventa ein auke i talet på årsverk i både barnehage, grunnskule og pleie og omsorg.
Det skal vere mogeleg å opprette henriktsmessige modellar for tenesteyting i ein ny kommune. Mykje vil bli sentralisert dersom ein ønskjer å oppnå ein gevinst, men fleire tenester (t.d. skular, barnehagar) vil måtte være lokalisert der folk bur.	Valfridomen i kommunen er låg. Det er eit lite utval av alternative pedagogiske tilbod innanfor grunnskule og barnehagar. Valfridomen er også låg innan helsetenester.

Valfridomen i kommunen er relativt høg, med mange barnehagar og skular, og fleire tilbydarar av helsetenes-ter.	Nokre av respondentane meiner det er utfordringar med for nære band i kommunen.
Distansen vil vere tilstrekkelig.	Respondentane er svakt positive til at interkommunalt samarbeid er å føretrekke framfor ei samanslåing.
Osterøy var betre enn Bergen på fleire punkt i gjennomgangen av KOSTRA-tala, men det same gjaldt også Bergen overfor Osterøy. Dei kan difor lære av kvarandre.	
Kommuneøkonomien har styrkja seg hjå begge kommunane i 2015. Ein ny kommune vil stå seg bra.	

Tabell 48 Oppsummering lokaldemokrati

Osterøy + Bergen	Osterøy som fortsatt eigen kommune
Både Osterøy og Bergen hadde ei valdeltaking over landsgjennomsnittet ved førre val.	Osterøy hadde ei valdeltaking godt over landsgjennomsnittet ved førre val
Talet på kommunestyrerepresentantar er i Bergen i dag 56 prosent høgare enn det minstekravet i kommuneloven tilseier.	Talet på kommunestyrerepresentantar er 42 prosent høgare enn det minstekravet i kom-muneloven tilseier.
Ni parti vil vere representerte i kommunesty-ret	Sju parti er representerte i kommunestyret
Det er naturlig å forvente at innbyggjarmed-verknaden vert god i ein ny storkommune	Kommunen har mellom anna lagt opp til fol-kemøter om kommunereforma, og gjennomfører arbeidsmøter og seminar om kommuneplan-nens samfunnsdel. Kommunen har nokon fleire medverknadsorgan enn dei lovpålagde.
Opplevinga av det politiske handlingsrommet i eit parlamentarisk system varierer veldig mellom dei som sit i posisjon, og dei som ikkje sit i posisjon.	Det politiske handlingsrommet vert vurdert i spørjeundersøkinga til å vere lite.
Ein ny storkommune vil ha naudsynt kompe-tanse og kapasitet i administrasjonen.	I små og mellomstore kommunar er det ofte avgrensa kapasitet og kompetanse i adminis-trasjonen. I spørjeundersøkinga meiner respon-dentane at kompetansen og kapasiteten er litt over middels.
Det er stor variasjon i korleis representantar i Osterøy opplever styringa av dei interkommu-nale samarbeida, men det er naturleg å anta at	Det er stor variasjon i korleis styringa av dei interkommunale samarbeida vert oppfatta, men i snitt er respondentane nøytrale i vurde-ringa av om styringa fungerer godt

ein får meir kontroll ettersom Bergen i fleire høve er vertskommune for samarbeida.	
Ei ny storkommune vil vere godt rusta til å ta ansvar for nye oppgåver.	Nye oppgåver blir vanskeleg for ein kommune på størrelse med Osterøy å handtere sjølv – noko som også kjem fram i spørjeundersøkinga. Nye oppgåver må løysast med fleire og utvida interkommunale samarbeid
Den lokale identiteten på Osterøy vert vurdert som sterkt knytt til Osterøy kommune, men Arna står også fram som eit regionalt senter for Osterøy og Vaksdal. Avstandane er relativt korte.	Den lokale identiteten på Osterøy vert vurdert som sterkt knytt til Osterøy kommune, men Arna står også fram som eit regionalt senter for Osterøy og Vaksdal. Avstandane er relativt korte.

8.3 Samla oppsummering av dei to alternativa

Samanslåingsalternativet:

Samanslåingsalternativet vil etter vår vurdering stå seg godt mot ekspertutvalets overordna mål med kommunereforma. Alternativet vil ha eit særslig godt folketalsgrunnlag, og ha tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse i eigen kommune. Dette vil redusere behovet for interkommunalt samarbeid betrakteleg.

Når det gjeld samfunnsutvikling, vil alternativet slik sett ha nasjonal og regional «slagkraft», rom for meir heilskapleg samfunnsplanlegging, auka kapasitet og kompetanse, samt ein reduksjon av sårbare fagmiljø.

Ved ei eventuell kommunesamanslåing som det fattast sentralt vedtak om i reformperioden (dvs. innan 1.1.18), er det bestemt at inndelingstilskotet vil bli rekna ut med bakgrunn i verdien på basistillegget og regionalpolitiske tilskot over inntektssystemet i 2016 – ikkje i sjølve samanslåingsåret som har vore praksis fram til no ved utmåling av inndelingstilskot. Som følgje av endringane med nytt inntektssystem for kommunane ligg det og til rette for at kommunar som slår seg saman med andre i reformperioden skal få vidareført basistilskotet på 2016-nivå gjennom ei overgangsordning fram til dei mottar inndelingstilskotet som del av ein ny kommune. Dersom dei to kommunane vel å slå seg saman, finn vi eit positiv utslag på om lag 11 millionar for dei to kommunane basert på omlegginga av inntektssystemet. Tabellen under syner dei viktigaste effektberekingane for samanslåingsalternativet Osterøy og Bergen. Utsлага er vist i mill. kr og i prosent av brutto driftsinntekter for dei to kommunane i 2015.

	I mill. kr	I % av brutto driftsinntekter 2015
Effekt nytt inntektssystem (årleg)	3,6	0,02 %
Økonomiske verkemiddel (eingongsstøtte)	65,0	0,32 %
Effekt frie inntekter år 1-15 (årleg)	3,5	0,02 %
Effekt frie inntekter etter år 20 (årleg)	-9,7	-0,05 %
Effektiviseringsgevinst administrasjon (årleg)	12,6	0,06 %
Sum år 1 etter samanslåing, inkl. eingongstøtte	81,1	0,41 %
Sum år 2-15 etter samanslåing (årleg)	16,1	0,08 %
Sum etter år 20 etter samanslåing (årleg)	2,9	0,01 %

Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil samanslåingsalternativet vere nede på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 9,7 mill. kr pr. år under det ein hadde motteke som enkeltkommunar. Dersom den nye kommunen etter 20 år klarar å operere med administrasjonsutgifter tilsvarannde det Bergen har i dag, kan den nye kommunen sitte igjen med ein «gevinst» på 2,9 mill. kr.

For å gje ei vurdering av samanslåingsalternativet har vi sett på kapasitet og kompetanse i eit «KOSTRA-perspektiv». På nokre av tenesteområda er Bergen betre rusta, medan Osterøy er betre på andre. Som følgje av ei samanslåing vil sårbarhet og tilstrekkeleg kompetanse kunne betras betrakteleg (særs for «gamle» Osterøy). Fagmiljøa vil også vere tilstrekkeleg store til å kunne handtere krevjande oppgåver. Samanslåingsalternativet vil i tilstrekkeleg grad vere stor nok til å handtere nye oppgåver sjølv, og vil av den grunn i svært liten grad vere avhengig av interkommunale samarbeid. Valfridomen i kommunen vil verte relativt høg, med fleire variantar av barnehagar og skular, og fleire tilbydarar av helsetenester. Dersom det blir ei samanslåing kan noko av nærlieken i tenesteytinga bli mindre.

For lokaldemokratiet vil det være naudsint å harmonisere det politiske systemet. I lokaldemokratikapitlet peikte vi på forskjellar mellom parlamentarismen, som truleg vil bli styringsmodellen i den nye kommunen, og formannskapsmodellen. Ei samanslåing vil redusere talet på folkevalte per innbyggjar. I ein ny kommune vil det vere viktig at befolkninga i heile den nye kommunen har høve til representasjon. Dette er i hovudsak ein partipolitisk sak, slik at partia i stor grad må syte for ei rettferdig fordeling av kandidatar i den nye kommunen.

Osterøy som fortsatt eigen kommune:

Osterøy er i dag ein kommune med om lag 8000 innbyggjarar. Det er noko under ekspertutvalets anbefalte «grense» på 15-20 000 innbyggjarar. Samstundes er det venta ein auke i folketalet fram mot 2040, men kommunen vil fortsatt vere noko under den anbefalte «grensa». Osterøy kommunens arbeid med samfunnsutvikling, basert på spørjeundersøkinga, ser ut til å fungere godt i dag. Det er likevel nokre utfordringar med kapasitet i kommunen. Osterøy har allereie i dag ein del samarbeid med andre aktørar og kommunar om samfunnsutviklingsarbeid.

Tenestetilbodet blir gjennom spørjeundersøkinga vurdert som godt, medan den økonomiske situasjonen i kommunen gjer det, ifølgje respondentane, vanskeleg å oppnå ønska kvalitet på tenestetilbodet. Det er òg nokre utfordringar med små og sårbare fagmiljø. Dagens interkommunale samarbeid blir gjennom spørjeundersøkinga vurdert som godt, og eit fleirtal av respondentane føretrekk meir interkommunalt samarbeid framfor ei samanslåing.

Dei sentrale, finansielle nøkkeltala til Osterøy har variert ein del dei seinare åra. I 2015 hadde Osterøy eit netto driftsresultat på 1,4. Det er noko under den anbefalte «normen» på 1,75. Osterøy hadde heller ikkje eit disposisjonsfond. Ein låg del disposisjonsfond kan skape utfordringar med å handtere framtidige utfordringar og investeringar. Dersom kommunen held fram åleine, går ein samtidig glipp av dei økonomiske verkemidla i kommunereforma. Som følgje av innføringa av nytt inntektssystem syner illustrasjonsberekingane at Osterøy kan tape om lag 4,4 millionar som følge av oppdaterte kostnadsnøklar og innføring av strukturkriteriet. På administrasjon finn vi at Osterøy har eit effektiviseringspotensial på mellom 6,3 og 6,7 mill. kr. Eit effektiviseringspotensial på rundt 6 mill. kr tilsvarar om lag 1 prosent av dagens brutto driftsinntekter. På tenesteområda finn vi samla sett at Osterøy generelt har eit lågare utgiftsnivå enn samanliknbare kommunar og landet. Då Osterøy har eit lågare inntektsnivå enn landssnittet (nivå på korrigerte frie inntekter) kan heller ikkje kommunen tillate seg å ha eit høgare utgiftsnivå. Vi har òg berekna framtidige demografikostnadurar. I prosent av brutto driftsinntekter finn vi auka demografikostnadurar tilsvarande 40,6 prosent frå 2016 – 2040.

Når det gjeld lokaldemokrati, syner aktuelle data at valdeltakinga i Osterøy er god. Osterøy har også fleire representantar i kommunestyret enn det loven krev. Lokaldemokratiet i Osterøy er, gjennom spørjeundersøkinga, vurdert som godt, og administrasjonen vert vurdert til å levere gode vedtaksgrunnlag for dei folkevalde. Samstundes syner resultata at det politiske handlingsrommet vert oppfatta som lite, og at det er nokre utfordringar med habilitet i kommunen.

Referansar

- Agenda (2006). Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutning mellom Ramnes og Våle. Prosjektrapport R 5171.
- Bukve, O 2002. Demokrati, effektivitet og debatten om kommunestrukturen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol. 18:3, s. 163-183.
- Brandtzæg, B.A, Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. Mosvik og Inderøy. Utred-ning av kommunesammenslåing. Telemarksforsking. Rapport nr. 264.
- Brandtzæg, B.A. 2001. Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning før sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner. - Telemarksforsking-Bø. Arbeidsrapport nr. 10/2001.
- Brandtzæg, B.A. 2009. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Telemarksforsking. Rapport nr. 250.
- Grefsrød & Hagen 2003. Kriterier for kommuneinndeling. Østlandsforskning. ØF rapport nr. 21/2003
- Gundersen, F., Juvkam, D. 2013 Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. NIBR Rapport 2013:1
- Hansen, G.S., Klausen, J.E. & Windsvoll 2013. Erfaringer med Nærdemokratiske ordninger i Norden. – NIBR-rapport 2013:4.
- Hansen, S.W. & Hjelmar, U. 2014 Kommunesammenlægninger og borgernes opfattelse
- Jacobsen, Dag Ingvar (2010): Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Kriterier for god kommunestruktur – delrapport fra ekspertutvalget for kommunereformen. Mars 2014.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Kriteriet for god kommunestruktur – sluttrapport fra ekspertutvalget for kommunereformen. Desember 2014.
- Langset, M., og Vinsand, G. 2014. kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene. NIVI Rapport 2014:1.
- Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A.K.T., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I. og Røiseland, A. 2013. Interkommunalt samarbeid – konsekvenser, muligheter og utfordringer. IRIS-rapport 2013/008.
- Lie m.fl. 2015. Kommunesamslåing i Bjørnefjord-regionen? Føresetnader og konsekvensar. Telemarksforsking. TF-notat 70/2015
- Meld.St.14 (2014.2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner

- Sunde, Henning og Bent A. Brandtzæg. 2006. Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger. Asplan Viak og Telemarksforsking – Bø.