



Ny kommunestruktur

Felles utredning for de 8 kommunene

Hå, Time, Klepp, Gjesdal, Sola, Randaberg, Sandnes og Stavanger



Innholdsfortegnelse:

1. Sammendrag og anbefalinger.....	5
1.1 Statlige mål og rammer for arbeidet.....	5
1.2 Oppdraget om felles utredning.....	8
1.3 Gjennomføringen av arbeidet.....	8
1.4 Kort leserveiledning	9
1.5 Anbefalinger – modellpreferanser for kommunens 4 ulike roller.....	10
1.6 Videre oppfølging og fremdrift.....	14
2. Kommunen som samfunnsutvikler - Samfunnsutviklerrollen.....	15
Sammendrag.....	15
Del 1: Sentrale oppgaver for kommunen som samfunnsutvikler.....	17
2.1 Kommunens oppgaver som samfunnsutvikler	17
2.2 Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	20
2.3 Perspektiver for utviklingen videre (2040 - 2050).....	27
Del 2: Modeller for vurdering av samfunnsutviklerrollen ved ulike kommunestrukturer	29
Del 3: Vurderinger – Samfunnsutviklerrollen.....	33
2.4 Langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster:.....	33
2.5 Utbygging av infrastruktur.....	34
2.6 Steds- og sentrumsutvikling/-kulturtilbud	35
2.7 Næringsutvikling.....	36
2.8 Miljø og folkehelse	38
2.9 Samfunnssikkerhet	38
2.10 Sammenstilling og anbefaling.....	39
3. Kommunen som lokaldemokratisk arena.....	41
Sammendrag.....	41
Del 1 – Lokaldemokratiet og kommunereformen	44
3.1 Arbeidsgruppens oppdrag.....	44
3.2 Lokaldemokrati og kriterier for å måle demokratiets helsetilstand.....	44
Del 2 – Status for lokaldemokratiet og framtidssbilder	46
3.3 Politisk organisering og demokratiltak i de åtte kommunene.....	47
3.4 «Helsetilstanden» til lokaldemokratiet i seks av kommunene	48
3.5 Formannskapenes SWOT-analyse av nåsituasjonen for lokaldemokratiet..	51
3.6 Nærmere om lokaldemokratiet og interkommunale samarbeidsløsninger...	52
3.7 Scenarier for lokaldemokratiet anno 2050	53
Del 3 – Alternative modeller for kommuneinndelinger og lokaldemokratiet.....	57

3.8 Om framgangsmåten i konsekvensutredningen	57
3.9 Forskning om konsekvenser av kommunestørrelse for lokaldemokratiet ...	58
3.10 Formannskapenes SWOT av muligheter og trusler for lokaldemokratiet .	61
3.11 Konsekvenser for lokaldemokratiet av større kommuner	62
3.12 Begrunnelse for konsekvensvurderingene i forhold til lokaldemokratiet ..	66
3.13 Kompensatoriske tiltak for å sikre nærdemokratiet i en stor kommune	70
3.14 Konkluderende oppsummering	75
4. Kommunen som tjenesteyter og myndighetsutøver, samt økonomisk status 2014.....	77
Innledning	77
Struktur i delkapittelet.....	80
Del 1 Faktabeskrivelse	81
4.1 Tjenester og befolkning – nå situasjonen.....	81
4.2 Tjenestebehov og befolkning – fremtidsbilder	85
4.3 Kommuneøkonomi – 2014.....	88
Del 2 Analyse av ulike sammenslåingsalternativ	98
4.4 0-Alternativet som grunnlag for vurderinger	99
4.5 Vurderinger – rollen som tjenesteyter.....	101
Rollen som tjenesteyter	102
4.6 Vurderinger -rollen som myndighetsutøver	105
Del 3 Oppsummering	109
5. Økonomiske effekter av ulike alternativ	111
5.1 Innledning	111
5.2 Økonomiske effekter av ulike alternativ	112
5.3 Eiendomsskatt	114

Vedlegg :

1. Kartlegging av politisk organisering og demokratiltak
2. Tallmateriale fra KS Lokaldemokratiundersøkelse
3. Oversikt – interkommunale selskaper og samarbeider
4. Sak til styringsgruppen 9.4.2015 – kort sammenfatning av forslagene til oppgavefordeling, Meld.St. nr. 14.
5. Oversikt over organiseringen av arbeidet
6. Kommunereformen – felles fremdriftsplan, ordførermøtet 29.01.2015

Utrykte vedlegg:

link, samarbeidskommunene sin nettside : www.minnyekommune.no

link, KMD sin kommunereform nettside : www.nykommune.no

1. Sammendrag og anbefalinger

1.1 Statlige mål og rammer for arbeidet

Regjeringen igangsatte arbeidet med en ny kommunestruktur den 3.1.2014, ved at det ble nedsatt et ekspertutvalg. Utvalget ble gitt i oppgave å foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. Første rapport 1 fra utvalget ble levert 31.03.2014 og lå til grunn for Regjeringens meldingsdel i Kommuneproposisjonen for 2015. Stortinget behandlet saken 18.6.2014 og et flertall sluttet seg til opplegget for gjennomføring av reformen. Ekspertutvalget ble gitt et tilleggsoppdrag om å vurdere oppgavefordelingen mellom stat, fylke og kommuner. Rapport 2 fra utvalget ble levert desember 2014.

Utfra Ekspertutvalgets arbeid foreligger følgende definisjon av kommunens fire roller og 10 kriterier for robuste kommuner:

Kommunens 4 roller:	Omhandler bl.a.:	Kriteriene
Tjenesteyting :	Kvalitet i tjenestene, effektiv bruk av samfunnets ressurser og likeverdighet	<ul style="list-style-type: none">• Tilstrekkelig kapasitet• Relevant kompetanse• Effektiv tjenesteproduksjon• Økonomisk soliditet• Valgfrihet
Myndighetsutøvelse :	Rettsikkerhet	<ul style="list-style-type: none">• Tilstrekkelig kapasitet• Relevant kompetanse• Tilstrekkelig distanse
Samfunnsutvikling :	Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn. Tilrettelegge for positiv utvikling i lokal- og storsamfunn	<ul style="list-style-type: none">• Funksjonelle samfunnsutviklingsområder• Tilstrekkelig kapasitet• Relevant kompetanse
Demokratisk arena :	Betydningsfulle oppgaver og rammestyring, levende lokalt folkestyre og aktiv lokal politisk arena	<ul style="list-style-type: none">• Høy politisk deltakelse• Lokal politisk styring• Lokal identitet
Kriterier for staten:	Forutsetter statlig rammestyring som gir rom for lokalpolitisk skjønn og staten overfører betydningsfulle oppgaver	<ul style="list-style-type: none">• Bred oppgaveportefølje• Statlig rammestyring

I begrunnelsen for reformbehovet fremholder Regjeringen at i løpet av de siste femti årene har kommunene fått stadig flere oppgaver og økt ansvar. Kommunene er i dag helt sentrale for å løse viktige samfunnsutfordringer og dette stiller store krav til kommunene. I fremtiden vil kommunene også måtte være i stand til å håndtere nye velferdsreformer. Oppsummert er det lagt til grunn følgende 6 begrunnelser for å igangsette reformen:

1. Befolkningsutviklingen
2. Sentralisering
3. Manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelinger
4. Mange og viktige oppgaver stiller økte krav til kommunene
5. Økt krav til kapasitet og kompetanse
6. Utfordringer for lokaldemokratiet

Regjeringen har satt følgende 4 mål for gjennomføring av en ny kommunereform:

1. Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver
2. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
3. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
4. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

For å gjennomføre reformarbeidet er det lagt opp til 2 tidsløp som kommunene kan benytte.

For kommuner som fatter vedtak i løpet av høsten 2015, legges der opp til at kongelig resolusjon vedtas i løpet av våren 2016. Sammenslåingene vil kunne tre i kraft fra 1.1.2018.

Betingelsene knyttet til dette prosessløpet er at det er likelydende kommunestyrevedtak, den foreslåtte sammenslåingen er i tråd med målene for reformen samt at det ikke medfører at mer enn en kommune må skifte fylkestilhørighet.

Før øvrige kommuner gjelder at vedtak fattes senest innen sommeren 2016. Det presiseres at med dette menes at alle kommuner gjennomfører lokale prosesser og melder tilbake.

Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget våren 2017. Sammenslåinger som Stortinget vedtar vil som hovedregel tre i kraft 1.1.2020, i etterkant av kommunestyre- og fylkestingsvalget høsten 2019.

En vesentlig del av kommunereformen er oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene.

Den 20.03.2015 ble St.Meld. nr. 14 Oppgavemeldingen lagt frem. En mer detaljert oppsummering av innholdet i meldingen fremgår av vedlegg 4. I meldingen er det i tillegg lagt frem følgende prinsipielle avklaringer:

- Generalistkommunesystemet skal fortsatt være hovedmodellen, nye oppgaver skal som hovedregel overføres til alle kommuner
- Det legges ikke opp til et system med oppgavedifferensiering, jf. modell 3 fra Ekspertutvalget, dvs. at det ikke åpnes for at store nok kommuner kan utgjøre egne fylker/regioner.
- Regjeringen mener at landets mangfoldige geografi tilsier at det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall i en kommune, slik Ekspertutvalget fremholdt med minstestørrelse på 15.000 – 20.000 innbyggere. Reformen skal imidlertid legge til grunn at kommunene i større grad enn i dag skal løse sine lovpålagte oppgaver selv.
- Rammestyring av kommunesektoren både økonomisk og juridisk ligger til grunn, og skal være hovedprinsippet for statens styring av sektoren. Større og mer robuste kommuner bør redusere behovet for statlig detaljstyring.
- For overføring av oppgaver til de største kommunene ligger følgende 2 forutsetninger til grunn:
 - a) storkommunene må være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre geografisk funksjonelle områder
 - b) oppgaveløsning i områdene utenfor storkommunene må kunne håndteres på en måte som sikrer likeverdig løsning av oppgavene. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i denne sammenheng. Begge forutsetningene må vurderes særskilt for den enkelte oppgave.
- Det skal utredes om det skal kunne brukes pålegg for å sikre innbyggernes rettssikkerhet i kommunalforvaltningen, og om særskilte tjenestoområder vil kunne være aktuelle for pålagt samarbeid. Avgjørelse tas i Stortingsproposisjonen om kommunereform som legges frem våren 2017.
- Kommuner som har ulikt inntekts- og gjeldsnivå og som vurderer sammenslåing anbefales å inngå intensjonsavtale¹ om håndtering av dette på kort sikt
- Kommuner med ulik målform og som vurderer å slå seg sammen bør drøfte hvordan dette kan løses utfra innbyggernes språk og identitet i den nye kommunen. Stortinget har vedtatt at hensynet til nynorsk skal ivaretas i kommunereformen. Landssamanslutninga for Nynorsk kommuner vil bli tildelt 1,1 million kr. i 2015 og bidrar i arbeidet.

¹ Mal for intensjonsavtale ligger i verktøykassen for Kommunereformen

1.2 Oppdraget om felles utredning

I løpet av våren 2014 drøftet i Jærrådet mulighetene for å gjennomføre en felles utredning i første fase av arbeidet. Parallelt behandlet Stavanger kommune sak om kommunereformen. I januar 2015 ble det enighet om å gjennomføre felles utredningsarbeid for i alt 8 kommuner – Jærrådskommunene, Stavanger, Sola og Randaberg.

Både i Jærrådet og i Sola og Stavanger kommuner ble det administrativt gjennomført SWOT analyser for å få vurdert rollene som tjenesteyter og myndighetsutøver. Det ble tidlig avklart at samfunnsutviklerrollen og kommunen som lokaldemokratisk arena at var tema for analyse av folkevalgte. Formannskapene i de 8 kommunene gjennomførte den 26.11.2014 en samling der SWOT analyser på disse to rollene ble gjennomført. Resultatene ble lagt frem for politisk behandling i samarbeidskommunene.

På dette grunnlaget fastsatte ordførerne i møte 29.01.2015 en felles fremdriftsplan for gjennomføringen av hele arbeidsprosessen (vedlegg 6). Fremdriftsplanen følger løp 2 i KMD sin fremdrift. Det vil si at vedtak om hvilke alternativ som skal ut til folkehøring i den enkelte kommunen gjøres i januar/februar 2016 og endelig vedtak fattes av by-/kommunestyrene mai/juni 2016.

Utredningen som legges frem her er første leveransen av formelt beslutningsunderlag i samsvar med fremdriftsplan. Fristen for rådmennene til å levere første delrapport er medio juni 2015.

1.3 Gjennomføringen av arbeidet

Arbeidet ledes av politisk styringsgruppe bestående av ordførerne og en fra opposisjonen i hver av kommunene. Rådmennene leder det administrative arbeidet og fremmer saker til styringsgruppen. Det ble valgt å utføre utredningsarbeidet med bruk av eget fagpersonell i kommunene. Vel 25 personer er involvert. Det er etablert arbeidsgruppe for utredning av hhv. samfunnsutviklerrollen og lokaldemokratisk arena, i tillegg til en koordinerende saksutredningsgruppe. Saksutredningsgruppa har i tillegg fått i oppgave å utrede rollene som tjenesteyter og myndighetsutøver, samt virkninger for kommuneøkonomi. (for detaljer; se vedlegg 5).

Innbyggerinvolvering er sentralt i hele arbeidsprosessen frem til beslutning fattes mai/juni 2016. Det er derfor etablert en egen arbeidsgruppe som ivaretar disse oppgavene. Styringsgruppen har tilsvarende laget et arbeidsutvalg på 3 representanter som arbeider tett med innbyggerinvolveringen. Felles nettside www.minnyekommune.no ble lansert i februar og er både en informasjons- og debattkanal for befolkningen. I tillegg er det gjennomført et felles folkemøte hittil, og nytt møte vil bli avholdt i juni 2015.

Barn og unge er en sentral interessentgruppe i arbeidet. Den 12. mai 2015 ble det gjennomført et fremtidsverksted der ungdom fra alle 8 kommunene deltok. Resultatene er innspill til det videre utredningsarbeidet som skal skje i høst. Det blir også laget et eget undervisningsopplegg for ungdomsskolen og videregående skole.

I denne innledende fasen av utredningsarbeidet er det ikke sett nærmere på administrativ organisering, eller temaer som lønn- og pensjonsforhold etc. Dette er temaer som må settes på dagsorden for kartlegging i den neste fasen av utredningsarbeidet. Rådmennene har imidlertid informert de tillitsvalgte gjennom sine faste kontaktmøter, i tillegg til at det er avholdt et felles informasjonsmøte for hovedtillitsvalgte i alle 8 kommunene 21.05.2015.

Underveis i arbeidet har det blitt lagt frem orienteringssaker om status i den enkelte kommunen.

Denne utredningen er underlag for drøfting i ny felles formannskapssamling den 10.06.2015. Med grunnlag i signalene som fremkommer, ferdigstilles arbeidet og oversendes til kommunene til formell behandling i august/september 2015.

1.4 Kort leserveiledning

Utredningen består av 4 hovedkapitler. Hvert kapittel tar for seg en av de fire rollene som kommunene har. I hvert hovedkapittel er det først en redegjørelse av fakta for nåsituasjonen i kommunene og kort om mulige fremtidsbilder. Deretter kommer analyser av tre hovedmodeller for ny kommunestruktur. Innenfor hver av disse modellene er det flere varianter av sammenslåingsalternativer. Disse er ikke uttømmende, men de er brukt gjennomgående i hele rapporten. I analysene vurderes virkningene av sammenslåingsmodellen i forhold til 0-alternativet det vil si dagens situasjon. Til slutt i hovedkapittelet er en kort oppsummering av analysene.

Modellene for ny kommunestruktur som er brukt i analysene er nærmere beskrevet i delkapittel 2 Samfunnsutviklingsrollen. Her er også kartmessig fremstilling av modellene. Det anbefales derfor å lese dette kapittelet først.

Modellene som brukes i analysene er :

- «**0-alternativet**» : dagens kommunestruktur
- «**Liten**» : 4-7 kommuner i området
- «**Middels**» : 2-3 kommuner i området
- «**Stor**» : 1-2 kommuner i området

Det er gjort kvalitative vurderinger av de enkelte modellene med grunnlag i faktakunnskap og faglige vurderinger. Metoden som er brukt er tilsvarende den som benyttes i konsekvensvurderinger for ikke-kvantifiserbare forhold. Faktagrunnlag er brukt slik disse foreligger, for eksempel kan det skje justeringer når endelige KOSTRA-tall er klare medio juni.

Det er brukt en 7-punkts skala for å få frem sannsynlige konsekvenser/virkninger av sammenslåingsmodellene slik:

Negativ effekt	---	--	-	0	+	++	+++	Positiv effekt
-----------------------	-----	----	---	----------	---	----	-----	-----------------------

Minus er uttrykk for en sannsynlig negativ effekt, mens pluss er uttrykk for en sannsynlig positiv effekt. Antallet tegn som er brukt, er uttrykk for hvor sterk konsekvensen antas å være.

Denne måten å synliggjøre virkninger på betyr at det ikke går an å summere antall plusser eller minuser og beregne sum virkning. Dette er kvalitative vurderinger, og de er ikke vektet. Derfor er det til slutt i hver modell gitt en tekstlig oppsummering av virkningene som den aktuelle modellen har for rollen som for eksempel tjenesteyter i forhold til 0-alternativet.

Flere av virkningene kan gis forsterket positiv effekt eller redusert negativ effekt ved å iverksette avbøtende tiltak. Eksempel på slike tiltak fremgår i analysedelen i hvert delkapittel. Dette vil være tema som er aktuelle å følge opp i neste fase av utredningen, etter politisk behandling i august/september.

1.5 Anbefalinger – modellpreferanser for kommunens 4 ulike roller

Nedenfor gis en kort sammenfatning av oppsummeringen fra hvert av hovedkapitlene.

Kommunen som samfunnsutvikler (kapittel 2)

Samfunnsutviklingsgruppas oppdrag har vært å vurdere hvilke oppgaver som inngår i kommunenes samfunnsutviklingsrolle, omtale hvordan regionen utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde, samt å vurdere hvordan endringer i kommunestruktur vil påvirke kommunenes evne til å fylle samfunnsutviklerrollen.

Alle de åtte kommunene som inngår i Jærrådets utredning er store eller mellomstore kommuner i norsk sammenheng, og totalt omfatter de en region på over 300.000 innbyggere pr. 1.1.2015. Kommunene i regionen er tett koblet sammen, og utgjør en felles bo,- arbeids- og serviceregion. De fleste oppgavene som samfunnsutvikler krever en samordnet innsats innenfor det funksjonelle samfunnsutviklingsområdet. Kommunen løser mange av oppgavene i dag gjennom interkommunalt samarbeid. Samtidig er den regionale og statlige styringen økende innenfor dette området, og forventningen til tett kommunal samhandling er klar.

Analysen viser at kommunens rolle som samfunnsutviklere vil ha større måloppnåelse jo større strukturer som etableres. Det er også vurdert at effektene først kan oppnås i fullt mon når det tette integrerte storbyområdet (Stavanger, Sandnes, Sola) samles innenfor en kommune. Dette er også den modellen som på den beste måten håndterer utfordringene knyttet til dagens mange og omfattende interkommunale løsninger.

De største utfordringene knyttet til dette området vurderes å ligge i forhold til stedsutviklingsperspektivet. Det må sikres at dagens sentrumsstruktur ikke blir utarmet som en konsekvens av kommunesammenslåing.

Kommunen som lokaldemokratisk arena (kapittel 3)

Lokaldemokratigruppas oppdrag har bestått i å vurdere kvaliteten på lokaldemokratiet per i dag i de kommuner som omfattes av utredningen, og peke på positive og negative konsekvenser for lokaldemokratiet om kommunene slår seg sammen og blir større.

Utredningen viser at det både er fordeler og ulemper for lokaldemokratiet om kommunene blir større enn de er i dag. Det betyr at det er støtte for en «stort-er-flott» tilnærming til lokaldemokratiet, at det er lokaldemokratiske stordriftsfordeler som kan hentes ut. Det er imidlertid også støtte for en «smått-er-godt» tilnærming til lokaldemokratiet, at det er lokaldemokratiske smådriftsfordeler som kan forsvinne ved overgang til en storkommune.

En stor kommune er bra for lokaldemokratiet fordi kommunen kan drive mer helhetlig planlegging og de folkevalgte kan styre uten en rekke interkommunale løsninger. Kommunen kan få flere oppgaver fra staten og staten kan styre mer på distanse siden en stor kommune klarer seg bedre på egenhånd. Kommunen kan dermed bestemme mer, få større selvråderett og bli en mektigere aktør i forhold til staten og regionale myndigheter. Velgerne får utvidet sine demokratiske rettigheter fordi flere vil bo og jobbe i samme kommune.

En liten kommune er bra for lokaldemokratiet fordi det er god kontakt mellom innbyggerne og de folkevalgte, det kan oppnås høy grad av representativitet på partilister og i bystyret/ kommunestyret, og god oversikt gjør det enklere for de folkevalgte å følge med på det som foregår og å lytte til folks ønsker. Folk har tilhørighet til kommunen de bor i, selv om de bruker regionen på kryss og tvers. For de folkevalgte vil det også mest sannsynlig være mer overkommelig å styre en relativt liten kommuneadministrasjon enn en stor administrasjon.

Utredningen viser at jo større kommunene blir, jo mer myndighet og handlefrihet kan de få til beste for sine innbyggere, men desto mer utfordrende blir det å ivareta nærdemokratiet. En vinner dermed mye på å bli stor og mektig gjennom kommunesammenslåing, men taper også noe i form av et svekket nærdemokrati. Behovet for kompenserende nærdemokratiltak vil derfor øke med kommunesammenslåingens omfang.

Arbeidsgruppen konkluderer med relativt moderate konsekvenser for lokaldemokratiet av de mulige sammenslåingsalternativene som finnes innenfor modell «**Liten**». Styrken i de lokaldemokratiske konsekvensene, både positive og negative, øker i styrke med de kommuneinndelingene som er mulige innenfor modell «**Middels**». Konklusjonen er derfor at nærdemokratiet svekkes noe, mens kommunenes lokaldemokratiske slagkraft og handlefrihet styrkes. I modell stor vil styrken i de lokaldemokratiske konsekvensene ha økt ytterligere. Det kan oppnås klare lokaldemokratiske gevinster, men modellen byr og på utfordringer.

Arbeidsgruppen har pekt på en rekke tiltak som kan kompensere for et svekket nærdemokrati i en stor, sammenslått kommune. Gitt at de nærdemokratiske tiltakene

virker etter sin hensikt, vil fordelene ved en sammenslåing kunne overstige de ulemper som oppstår for nærdemokratiet.

Kommunen som tjenesteyter og myndighetsutøver (kapittel 4)

I denne første felles utredningen av kommunereformen har saksutredningsgruppen fått et tilleggsmandat om å utrede mulige virkninger en ny kommunestruktur kan ha for kommunens roller som tjenesteyter og myndighetsutøver. I tillegg å se på mulige kommuneøkonomiske forhold og virkninger det kan ha for samarbeidskommunene.

Til bruk i utredningsarbeidet av disse kommunale rollene og oppgavene ligger SWOT analyser som administrasjonene i de fem Jærrådkommunene har gjort i fellesskap, og tilsvarende for hver av kommunene Stavanger og Sola kommuner. Resultatene fra arbeidet som ble gjort i felles formannskapssamling 26.11.2014 er også en del av underlaget for denne delen av utredningen.

Isolert sett er det få direkte forslag om omfattende nye oppgaver knyttet til lokaldemokrati i kommunene Oppgavemeldingen. Det er på flere områder bebudet behov for utredninger før forslag kan fremmes, og det varsles utforming av statlig politikk på områder som i Oppgavemeldingen nå kun er omtalt. I utredningen er Oppgavemeldingen brukt så langt det har vært praktisk mulig. Eksepertutvalgets rapporter er brukt som underlag og kriteriene for en robust kommune er direkte brukt inn i analysene.

Rollen som tjenesteyter

Nåsituasjonen i de samarbeidende kommunene er at disse har en rimelig velfungerende økonomi. Valgfrihet og likeverdighet i tjenesteytingen er rimelig godt ivaretatt. Kommunene er effektive og ligger høyere enn landsgjennomsnittet for 2014. Svake sider er knyttet til tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse.

Modell «**Liten**» er vurdert å ha moderat effekt med hensyn til å forbedre kapasitet og kompetanse samt økonomisk soliditet i en ny kommune. Denne modellen synes ikke å ha nevneverdig effekt for kommunens evne til valgfrihet og likeverd i tjenesteproduksjon, men det vurderes å forsterke mulighetene til å få til en ytterligere effektiv tjenesteproduksjon.

Modell «**Middels**» vurderes i betydelig grad å kunne styrke kapasitet og kompetanse i en ny kommune. Virkningene for effektiv tjenesteproduksjon og økonomisk soliditet er vurdert å være moderate. I denne modellen vurderes valgfrihet og likeverdighet (geografisk spredning av tjenestetilbudet) å svekkes i forhold til 0-alternativet.

Modell «**Stor**» har flere sammenfallende virkninger som Middelsalternativet, men det vurderes å ikke ha nevneverdig virkning for effektivitet i tjenesteproduksjonen. Stor kommune utløser behov for tiltak som f.eks. bydelsorganisering og slike tiltak betyr økte utgifter og introduserer et nytt organisatorisk ledd. Valgfrihet, herunder også betydningen av opplevd valgfrihet for brukere/innbyggere, er vurdert å svekkes i forhold til 0-alternativet. Likeverdighet i betydningen geografisk spredning av tjenestetilbudene vurderes tilsvarende å svekkes i denne modellen.

Rollen som myndighetsutøver

Nåsituasjonen i de samarbeidende kommunene er at disse har en rimelig velfungerende økonomi. Kommunene er effektive og ligger høyere enn landsgjennomsnittet for 2014. Svake sider i dag er knyttet til tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse innenfor ulike fagområder. Sårbarhet på grunn av små fagmiljø i enkelte enheter er et element i dette.

Modell «**Liten**» er vurdert å ha positiv effekt for kapasitet og kompetanse, og det vurderes å forsterke mulighetene til få til en ytterligere effektivitet i myndighetsutøvende oppgaver. For økonomisk soliditet er virkningene vurdert å være marginale. Det tilsvarende gjelder også distanse til beslutning og beslutningstakere. I vurderingen er distanse vurdert i forhold til betydningen god lokalkunnskap har for å utøve skjønn når myndighet skal utøves på en måte som trygger rettsikkerheten for innbygger/bruker. Distanse i betydningen inhabilitet for saksbehandlere og folkevalgte er behandlet i kapittel 3 Lokaldemokrati.

Modell «**Middels**» vurderes å kunne styrke kapasiteten og kompetansen i en ny kommune. Videre vurderes det å ha moderat effekt på økonomisk soliditet og effektivitet i de myndighetsutøvende oppgavene. Kriteriet som vurderes å svekkes i forhold nåsituasjonen er distanse, dvs. svekket lokalkunnskap i skjønnsutøvelsen som gjøres i utøvelsen av myndighet. For å bygge opp om fortsatt trygghet for tilfredsstillende rettsikkerhet i myndighetsutøvelsen, kan bydelsnivå være en avbøtende løsning.

Vurderingene av modell «**Stor**» viser sammenfallende virkninger med modell «**Middels**». Det er ikke funnet forhold som i Stor vesentlig forbedrer eller svekker effektene som fremkommer i vurderingene av «**Middels**». Stor kommune utløser et forsterket behov for tiltak som f.eks. bydelsorganisering for å ivareta rettsikkerhet i myndighetsutøvelsen.

Arbeidsgruppen har ikke valgt å anbefale en bestemt modell for henholdsvis rollen som tjenesteyter og myndighetsutøver. Flere av de negative virkningene vil kunne reduseres ved å ta i bruk av avbøtende tiltak, men disse har også den effekten at de kan medføre økte utgifter. Det er et politisk valg om slike tiltak er aktuelle å benytte eller ikke.

Oppsummert – vurderingene av de 4 rollene versus de 3 modellene for endring av kommunestrukturen

Samfunnsutvikler	Stor sårbarhet ift. enhetlig utvikling av funksjonelle samfunns-utviklingsområder	Relativt små utslag sammenlignet med dagens situasjon	Styrket evne ift. enhetlig utvikling av sammenhengende utviklingsområder.	Ytterligere styrking ift. enhetlig utvikling innenfor en samlet bo-arbeids og serviceregion
Lokaldemokratisk arena	Rimelig velfungerende lokaldemokrati, men også svakheter	Moderate effekter på lokal-demokratiet	Noe svekket nærdemokrati, styrket lokal myndighet og selvstyre	Noe svekket nærdemokrati. Styrket lokal myndighet og selvstyre, interne styringsutfordringer hvis én kommune
Tjenesteyter	Rimelig velfungerende valgfrihet, økonomi, likeverdighet. Svakheter på kapasitet, kompetanse	Moderat effekt på kapasitet, kompetanse, økonomi. Styrker effekt på effektiv. Ingen effekt for valgfrihet og likeverdighet	Styrker kapasitet og kompetanse, Moderat effekt på effektivitet og økonomi. Svekket valgfrihet og likeverdighet	Styrker kapasitet og kompetanse. Svekker valgfrihet og likeverdighet. Ingen effekt på effektivitet i tjenestene.
Myndighetsutøver	Rimelig velfungerende økonomi og økonomisk effektiv. Svakheter på kapasitet, kompetanse	Styrker kapasitet, kompetanse og effektivitet. Marginal virkning for distanse og økonomi	Styrker kapasitet, kompetanse, effekt og økonomi. Svekket effekt på distanse til beslutning / beslutningstaker	Styrker kapasitet og kompetanse, effekt og økonomi. Svekket effekt på distanse til beslutning / beslutningstaker

1.6 Videre oppfølging og fremdrift

I tråd med felles fremdriftsplan er neste milepæl i arbeidet politisk behandling av resultatene fra utredningen. Denne behandlingen er lagt til august/september 2015. Vedtak i den saken vil danne grunnlaget for å innlede mer konkret «nabopratt» med en eller flere av kommunene. Dette vil også omfatte kartlegging og videre utredning av forhold som gjelder disse kommunene.

Arbeidsgiver-/arbeidstakerforhold er også tema i høstens utredningsarbeid, med involvering av tillitsvalgte. Tidsrammen for dette arbeidet er ut året.

2. Kommunen som samfunnsutvikler - Samfunnsutviklerrollen



Sammendrag

Samfunnsutviklingsgruppas oppdrag har vært å vurdere hvilke oppgaver som inngår i kommunenes samfunnsutviklingsrolle, omtale hvordan regionen utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde, samt å vurdere hvordan endringer i kommunestruktur vil påvirke kommunenes evne til å fylle samfunnsutviklerrollen.

Del I av rapporten gir en gjennomgang av hva som vurderes som kommunenes samfunnsutviklerrolle, og hvordan disse oppgavene løses i dag. Videre gis en del statistikk som viser hvordan kommunene på ulike måter er koblet sammen i felles bo- arbeids- og servicemarked. Avslutningsvis i denne delen gir vi også en kort omtale av sentrale utviklingstrekk fra 1960 og fram til i dag, samt vurderinger av hvilke utviklingstrekk som kan forventes å påvirke kommunens rolle som samfunnsutviklingsaktør i tiden fremover mot 2050.

Del II av rapporten presenterer modeller for å vurdere hvordan ulik kommunestruktur er med å påvirke samfunnsutviklerrollen. Fire modeller presenteres, hvor dagens kommunestruktur utgjør det ene ytterpunktet og en stor regionkommune som favner over hele Jæren utgjør det andre ytterpunktet.

Del III drøfter hvordan de ulike modellene påvirker kommunens måloppnåelse knyttet til kommunes oppgave som samfunnsutvikler. Drøftingen er også sett i lys av konklusjonene fra SWOT-analysen gjort formannskapssamlingen i november 2014.

Alle de åtte kommunene som inngår i Jærrådets utredning er store eller mellomstore kommuner i norsk sammenheng, og totalt omfatter de en region på over 300.000 innbyggere pr. 1.1.2015. Kommunene i regionen er tett koblet sammen, og utgjør en felles bo- arbeids- og serviceregion. De fleste oppgavene som samfunnsutvikler krever en samordnet innsats innenfor det funksjonelle samfunnsutviklingsområdet. Kommunen løser mange av oppgavene i dag gjennom interkommunalt samarbeid. Samtidig er den regionale og statlige styringen økende innenfor dette området, og forventningen til tett kommunal samhandling er klar.

Analysen viser at kommunenes rolle som samfunnsutviklere vil ha større måloppnåelse jo større strukturer som etableres. Det er også vurdert at effektene først kan oppnås i fullt monn når det tette integrerte storbyområdet (Stavanger, Sandnes, Sola) samles innenfor en kommune. Dette er også den modellen som på den beste måten håndterer utfordringene knyttet til dagens mange og omfattende interkommunale løsninger.

De største utfordringene knyttet til dette området vurderes å ligge i forhold til stedsutviklingsperspektivet. Det må sikres at dagens sentrumsstruktur ikke blir utarmet som en konsekvens av kommunesammenslåing.

Del 1: Sentrale oppgaver for kommunen som samfunnsutvikler

I ekspertutvalgets rapport defineres kommunens rolle som samfunnsutvikler å tjene følgende hensikt:

- Helhetlig ivaretagelse av areal og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn
- Tilrettelegge for positiv utvikling i lokalsamfunn og storsamfunn

I den videre drøftingen har vi delt kommunens oppgaver som samfunnsutvikler i seks kategorier:

- Langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster
- Utbygging av infrastruktur
- Steds- og sentrumsutvikling
- Næringsutvikling
- Miljø og folkehelse
- Samfunnssikkerhet

2.1 Kommunens oppgaver som samfunnsutvikler

Langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster

- Motvirke økende press på ikke fornybare ressurser som matjord, sårbar natur, sentrale friområder, områder med høyt kulturhistorisk verdi
- Sikre samordning av areal- og transportplanleggingen, for å redusere trengselsproblemer, transportarbeid og økende klimagassutslipp. Sikre fortetting og byutvikling langs sentrale kollektivakser
- Sikre beslutningssystemer som gir gode helhetsløsninger og samfunnsøkonomisk effektivitet
- Eksempler på interkommunale samarbeidsorgan/organisasjoner på området:
 - Transportplan Jæren/ Bypakker
 - Regionalplan langsiktig byutvikling på Jæren
 - Interkommunal kommunedelplan Forus
 - Interkommunal kommunedelplan Bybåndet Sør

Utbygging av infrastruktur

- Følge opp privat utbygging med tilfredsstillende sosial og teknisk infrastruktur og et variert og godt tilbud av næringsarealer, areal for boligutvikling og offentlige institusjoner

- Bidra til ønsket utvikling av regional infrastruktur som sykehus, universitet, flyplass, havn, godsterminaler, samt overordnet veisystem som gir regionen samlet et effektivt og helhetlig transportsystem.
- Eksempler på interkommunale samarbeidsorgan/organisasjoner på området:
 - IVAR IKS, Lyse AS, Renovasjon IKS
 - Nord-Jæren bompengeselskap AS
 - Universitetsfondet i Rogaland
 - Forus Utvikling AS

Steds- og sentrumsutvikling

- Gode møteplasser og gode markedsplasser som sikrer et godt servicetilbud er avgjørende for publikums opplevelse av et godt liv. Et godt kulturtilbud er sentralt i denne forbindelse – og her er kommunen både tjenesteleverandør og tilrettelegger gjennom kulturarenaer, og nettverksbygger
- Kommunen spiller også en viktig rolle i forhold til den fysiske programmeringen av senterområder, både gjennom direkte investeringer og gjennom regulering
- Eksempler på interkommunale samarbeidsorgan/organisasjoner på området:
 - Interkommunalt kulturråd på Nord-Jæren
 - Jærmuseet
 - SF Kino AS
 - Sørmarka flerbrukshall IKS, Multihallen og Storhallen IKS
 - Opera Rogaland IKS

Næringsutvikling

- Tilgang på arbeidsplasser og et konkurransedyktig næringsliv er avgjørende for valg av bosted. Solide og konkurransedyktige næringsklynger er sentralt for å sikre dette. Kommunens rolle kan være avgjørende for vedlikehold og styrking av slike klynger
- Stavanger-regionen er Europas energihovedstad og kommunene er vertskap for verdensledende teknologimiljøer innen en rekke felt. Sentrale deler av energiklyngen er lokalisert i Risavika/ Tananger (Sola kommune), Dusavik (Stavanger og Randaberg kommune) og Forus (Stavanger, Sandnes og Sola kommune). I tillegg finner man en rekke leverandørbedrifter andre steder i regionen, ikke minst et miljø innenfor avansert maskinering på Jæren.
- Regionens matklynge omfatter både grønn og blå sektor. Innenfor grønn sektor har regionen et sterkt landbruk og en betydelig veksthusnæring. Kviamarka i Hå kommune har etablert seg som et tyngdepunkt innen næringsmiddelindustri. På Ullandhaug i Stavanger kommune har Måltidets Hus og NCE Culinology gitt regionen mulighet til å styrke sin rolle som kompetansemiljø. Akvakulturnæringen, med sine produksjonsmiljøer i Ryfylke er voksende og har forskningsmiljøer i Gjesdal kommune og Stavanger kommune som er

verdensledende på sine områder. AKVA group, lokalisert i Time kommune, er ledende leverandør av teknologi og service til den globale akvakulturindustrien.

- Eksempler på interkommunale samarbeidsorgan/organisasjoner på området:
 - Greater Stavanger
 - Forus Næringspark AS
 - Skape
 - Jæren Produktutvikling

Miljø og folkehelse

- God forvaltning av natur, kulturminner og produktiv jord er en forutsetning for en bærekraftig utvikling og for gode og likeverdige livsvilkår for alle innbyggerne i kommunen
- Løsninger som legger til rette for lavest mulig bruk av energi og bruk av energi som i størst mulig grad er fornybar er god, miljø- og klimavennlig energibruk.
- Velfungerende lokaldemokrati som gir innbyggerne mulighet til reell innflytelse på egen situasjon er en forutsetning for folkehelsearbeidet. Videre er rettferdighet og likebehandling uavhengig av geografisk område, alder, kjønn, funksjonsevne, sosial bakgrunn, etnisk bakgrunn, religion og seksuell legning et grunnleggende prinsipp for folkehelsearbeidet. Lokalsamfunn som fremmer aktiv og sunn livsstil fremmer god folkehelse
- Kommunen er sentral aktør gjennom forvaltning av PBL og gjennom egen fysisk tilrettelegging, og som tilrettelegger av samhandlingsarenaer
- Eksempler på interkommunale samarbeidsorgan/organisasjoner på området:
 - Ryfylke friluftsråd
 - Jæren Friluftsråd

Samfunnssikkerhet

- Alle kommunene i utredningsområdet har avsatt ressurser til beredskap/samfunnssikkerhet, men i ulikt omfang bl.a. avhengig av kommunens størrelse. Stavanger, Sandnes og Sola kommuner har hele stillinger, øvrige kommuner har kombinasjonsstillinger.
- Kommunenes arbeid omfatter forebyggende arbeid (gjennom ROS analyser og planer), kriseberedskap (inkl. øvelser), og kontinuerlig kunnskaps-/kompetansebygging gjennom dialog og nettverksarbeid.
- Det er laget en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Nord-Jæren. Denne har ført til samordningsgrep også i de nye kommuneplanene. Nå arbeides med oppfølging av ROS-analysen i form av en beredskapsanalyse.
- Eksempler på interkommunale samarbeidsorgan/organisasjoner på området:
 - Interkommunalt utvalg for akutt forurensing (IUA)
 - Rogaland Brann og redning IKS
 - Kommunene på Nord-Jæren har formelt samarbeid, bl.a. gjennom ukentlige fellesmøter med politi, nødetater og aktuelle IKS.

2.2 Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

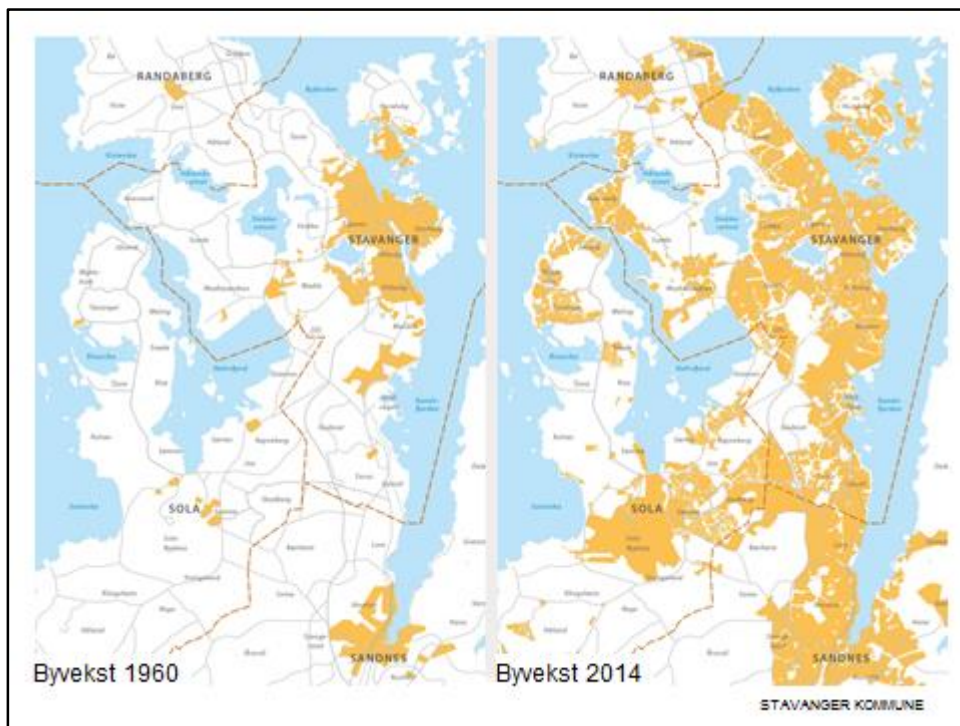
Ekspertutvalget slår fast at kommunenes geografiske avgrensning og lokalisering har betydning for mulighetene til å håndtere ulike oppgaver og utfordringer. Regjering og Storting har i flere omganger konstatert utfordringen med å sikre helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser på tvers av kommunegrensene, og da særlig i flerkommunale byområder. I ekspertutvalget er dette definert som;

- Oppsplittede tettsteder, hvor ett tettsted inngår i flere kommuner
- Bo- og arbeidsmarkedsregioner med stor grad av pendling mellom kommunene

Området som omfattes av denne utredningen er av ekspertutvalget definert å falle inn under begge disse definisjonene. I det følgende gis en gjennomgang av hvordan regionen henger sammen i funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Utvikling av tettstedsområdet

Tettstedsarealene mellom Stavanger, Sandnes og Sola er langt på vei vokst sammen. Det samme gjelder tettstedsarealer mellom Sandnes og Gjesdal, Klepp og Time, og Stavanger og Randaberg.



Figur 1: Tettstedsareal på Nord-Jæren, 1960 og 2014

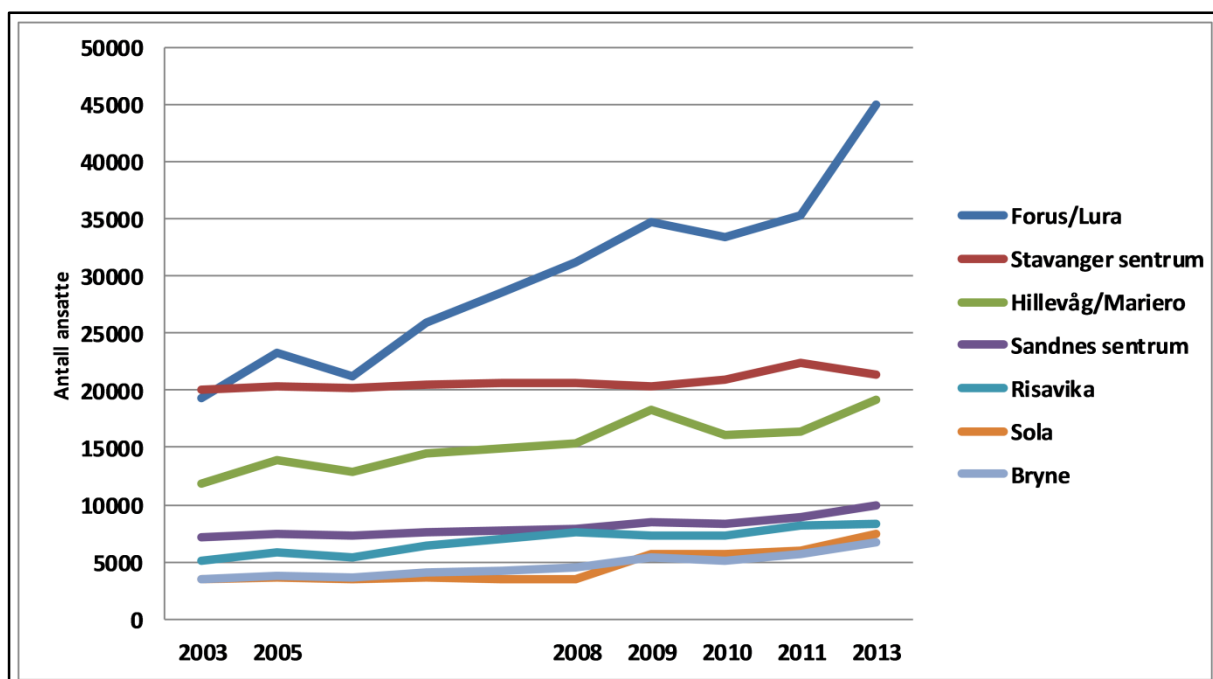
Sammenveksten av tettstedsareal på Nord-Jæren har skjedd i løpet av de siste 50 årene, drevet fram i første omgang av byspredning gjennom store feltutbygginger i bynært landbruksområde (Madla, Hinna, Kvernavik, Lura, Ganddal, Hana, Riska osv.) og ekspanderende oljeindustri som åpnet næringsområder som blant annet Forus, Risavika og Dusavika.

Denne strukturen har så senere blitt befestet gjennom fortetting og transformasjon. Det siste 10-året har svært mye av veksten funnet sted innenfor det eksisterende tettstedsarealet.

Sysselsetting og pendlingsmønster

Samlet ble det etablert nærmere 47.600 flere arbeidsplasser i Stavangerregionen fra 2000 – 2012. 85 prosent av disse ble etablert på Nord-Jæren.

- Tre kommuner - Stavanger, Sandnes og Sola – er vertskap for til sammen tre av fire arbeidsplasser i regionen
- Økende konsentrasjon av næringsklynger. Stadig mer av privat sysselsetting ligger i Forusområdet, fordelt på kommunene Stavanger, Sandnes og Sola.



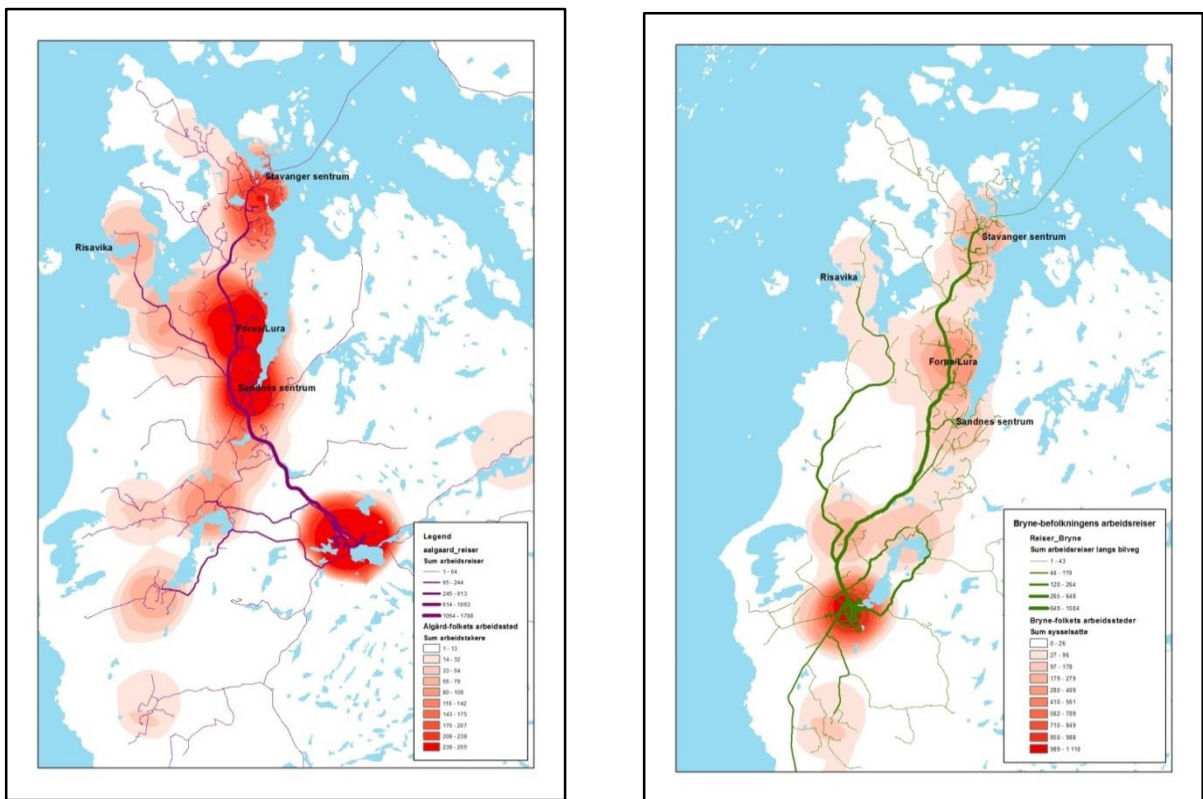
Figur 2: Sysselsetting i privat sektor, for et utvalg sentrale næringsområder på Jæren. Kilde SSB/Asplan Viak

Ekspertutvalget skriver i sin rapport at et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune. Utvalget mener at arbeidsmarkedet er tett integrert når rundt 25 prosent eller flere av de sysselsatte bosatt i en kommune jobber i regionens senterkommune(r).

I følgende kommuner jobber mer enn 25 prosent av de bosatte i Stavanger kommune: Randaberg (44%), Sola (36%), Rennesøy (35%) og Sandnes (30%). Utover dette er Gjesdal (47%), Klepp (42%) og Time (36%) sterkt integrert i det felles arbeidsmarkedet i Sandnes/ Stavanger/ Sola området. I Strand kommune jobber 23 prosent i det felles arbeidsmarkedet Sandnes/ Stavanger/ Sola T

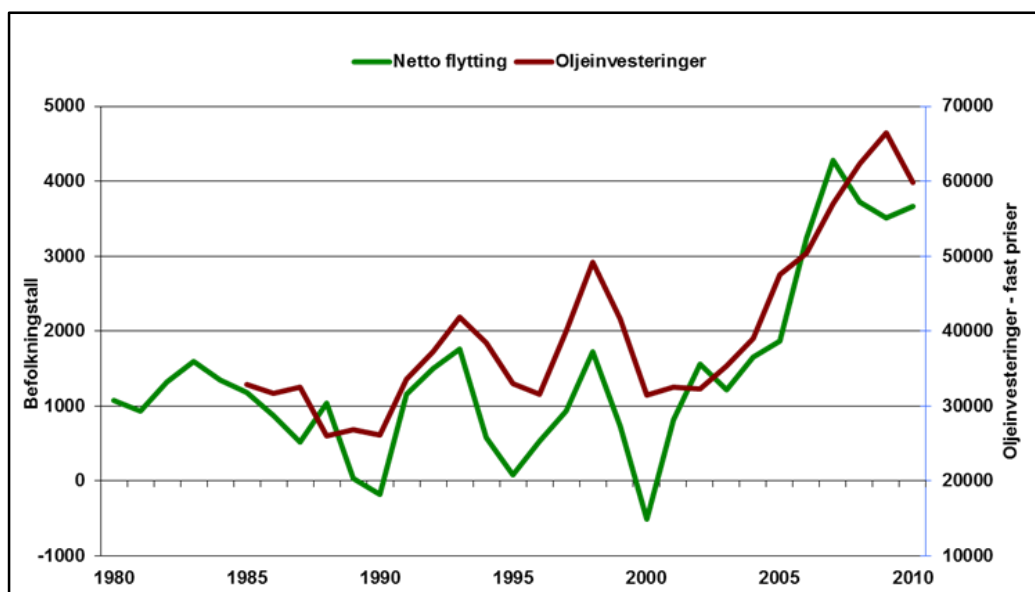
	Sysselsatte personer bosatt i kommunen	Personer som pendler inn i kommune	Personer som pendler ut av kommunen	Sysselsatte personer med arbeidssted i kommunen	
1103 Stavanger	71 658	35 024	22 311	84 371	
1102 Sandnes	39 175	18 004	21 265	35 914	
1124 Sola	13 820	18 784	8 316	24 288	
1120 Klepp	10 311	4 271	6 555	8 027	
1119 Hå	10 052	2 094	4 427	7 719	
1121 Time	10 046	3 845	6 176	7 715	
1130 Strand	6 184	465	2 367	4 282	
1122 Gjesdal	6 458	1 374	4 084	3 748	
1127 Randaberg	5 603	2 045	3 977	3 671	
1141 Finnøy	1 757	253	538	1 472	
1133 Hjelmeland	1 488	227	370	1 345	
1142 Rennesøy	2 656	281	1 768	1 169	
1114 Bjerkreim	1 595	305	756	1 144	
1046 Sirdal	992	234	178	1 048	
1129 Forsand	637	204	288	553	
1144 Kvitsøy	275	168	147	296	
Totalt	182 707	87 578	83 523	186 762	

Figur 3: Sysselsetting og pendling Stavangerregionen. Kilde SSB 2013



Figur 4: Pendlingsstrømmer for arbeidstakere fra henholdsvis Gjesdal og Time kommune.

Regionens samlede næringsliv er sterkt preget av petroleumsnæringen. Sammenstillinger viser en påfallende sammenheng mellom investeringsnivå i Nordsjøen og netto tilflytting til regionen.



Figur 4: Netto tilflytting til kommunene på Jæren sammenholdt med nivå for oljeinvesteringer (i faste priser), for perioden 1980 – 2010. Kilde SSB/ Asplan Viak.

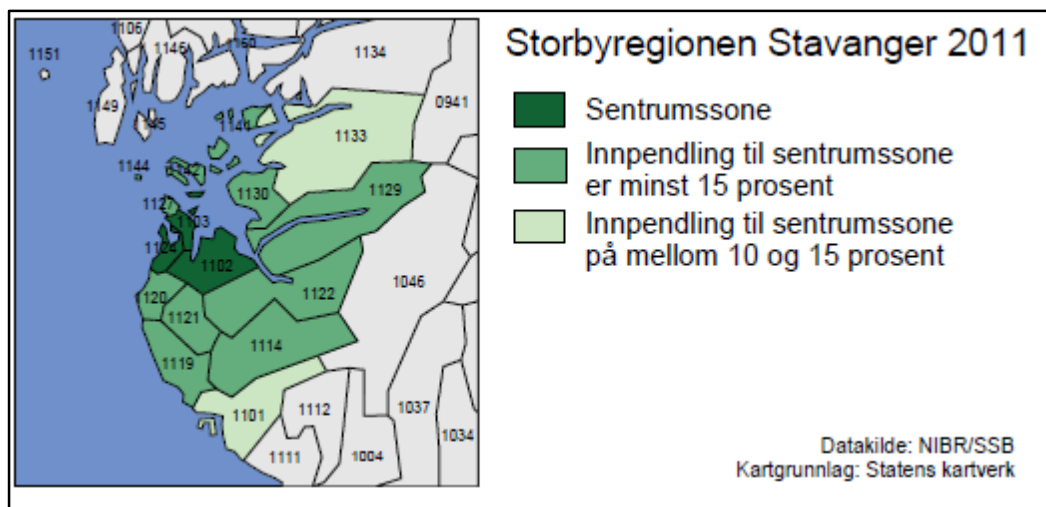
Flyttemønstre:

- Halvparten av befolkningen bor ikke i den kommunen de vokste opp i. 90 prosent av de som flytter, flytter til samme sentralitet eller i sentraliserende retning
- Flytting i storbyområdet er preget av videreflytting fra storbyen. En typisk adferd er at unge arbeidstakere flytter til den største byen på grunn av arbeid, men flytter videre i regionen ved familieetablering
- Samlet tilbyr regionen et fullverdig boligkarriere-tilbud – og det benyttes

Bo- og arbeidsmarkedsregioner

NIBR (Norsk institutt for by- og regionsforskning) presenterer jevnlig en oversikt over norske by- og senterområde og funksjonelle regioner. Med utgangspunktet i norske tettsteder utarbeides en rangering av landets kommuner med hensyn til sentralitet. Det kan være flere tettsteder i én kommune, og hele eller deler av en kommune kan tilhøre tettsted i en nabokommune.

- NIBR benytter følgende variabler ved vurdering av tettsteder:
 - Antall personer bosatt i hele tettstedet
 - Antall personer som bor i tettstedet i den enkelte kommune
 - Antall arbeidsplasser
 - Antall som pendler inn
 - Hvilke tjenester som er tilgjengelig
 - Hvilke offentlige institusjoner finnes
 - Sentralitet/reiseavstand til senterfunksjoner (SSBs sentralitetsindeks).



Figur 5: Sentrums- og innpendlingskommuner, slik de defineres av NIBR

Inndelingen i bo- og arbeidsmarkedsregioner skal være et funksjonelt uttrykk for den geografiske koblingen mellom hushold og arbeidsliv, og fungerer som en geografisk byggestein i analyser. Funksjonelle regioner kan inneholde mer enn ett senter. Tall for pendling mellom kommunene og reiseavstand til senterfunksjoner er sentrale ved definisjon av hvilke kommuner som inngår i felles regioner.

I NIBR's inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner inngår følgende kommuner i region 44: Sandnes, Stavanger, Bjerkreim, Hå, Klepp, Time, Gjesdal, Sola, Randaberg, Forsand, Strand, Finnøy, Rennesøy og Kvitsøy.

Steds- og sentrumsutvikling

Det diskuteres hvilken type funksjonelle regioner som er de mest grunnleggende. NIBR hevder at dette tradisjonelt har vært og er bo- og arbeidsmarkedsregionene. Samtidig er det grunn til å anta at oppfatningen av egen identitet påvirkes sterkere enn tidligere av forhold som går ut over koblingen bosted/arbeid. Dette gjelder eksempelvis ulike former for tjenesteyting og kultur-/fritidsaktiviteter.

Regionen vår er en typisk flerkjernestruktur. I motsetning til for eksempel Bergen og Trondheimsregionen, der den største byen er den mest dominerende, er Stavangerregionen kjennetegnet med en distribuert kjernestruktur med mange sterke sentra som har et godt tjenestetilbud innenfor handel, kultur og service.

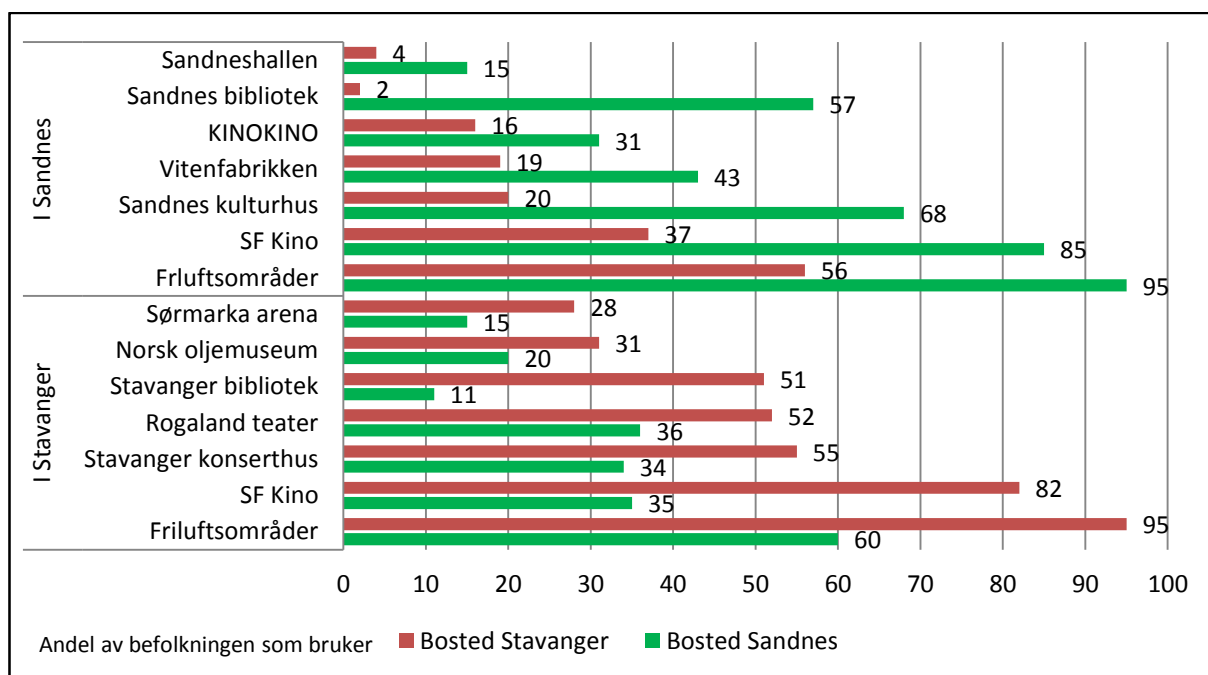
Norsk kulturindeks er utarbeidet av Telemarksforskning, og er en oversikt over kulturnivået i norske kommuner. I 2013 ble det utarbeidet egen delrapport for Rogaland.

Delrapporten tyder på at regionsentrene (jf. regionalplanen) påtar seg oppgaver for omliggende områder og tiltrekker seg både kulturarbeidere og kulturaktiviteter fra et større område enn egen kommune.

Interkommunalt kulturråd for Nord-Jæren engasjerte i 2012 TNS Gallup til å kartlegge kulturinteressen blant innbyggerne. Undersøkelsen omfattet kommunene Randaberg, Stavanger, Sola og Sandnes, men gir likevel nyttig bakgrunnsinformasjon om kulturinteresse og kulturaktivitet i regionen. Her er kulturaktivitet definert til å omfatte de fleste former for fritidsaktiviteter. (Betydelig mer omfattende enn kulturindeksen).

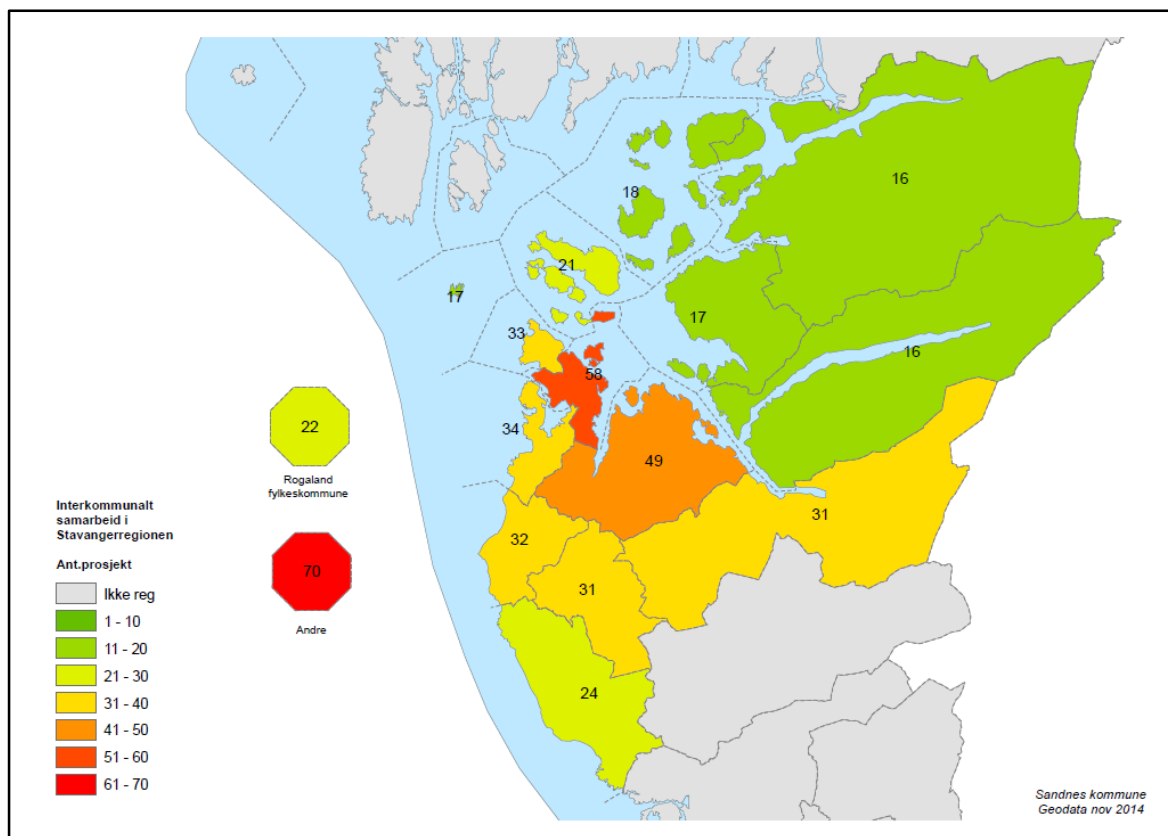
Aktivitetspyramiden viser at bruk av friluftsområder, restaurantbesøk, kino, mosjon og lesing av bøker er de vanligste kultur-/aktivitetene, mens korps, kor, opera og teater aktiviserer relativt sett en liten del av befolkningen.

En annen oversikt viser hvor innbyggerne i de ulike kommunene vanligvis utfører ulike fritidsaktiviteter. Denne viser at de institusjonsbaserte aktivitetene i stor grad utføres i Stavanger, mens aktiviteter som friluftsliv og bibliotekbesøk er mer geografisk fordelt. Vi registrerer likevel at innbyggerne i stor grad bruker tilbud i nabokommuner også til aktiviteter som har gode tilbud i egen kommune.



Interkommunalt samarbeid

Jærregionen har lange tradisjoner for samarbeidsløsninger, og har organisert dette i alt fra uformelle nettverk og ad hoc-samhandling, til formelle strukturer som interkommunale selskap og aksjeselskap. Så mange som 20 samarbeid strekker seg også innover i Ryfylke.



2.3 Perspektiver for utviklingen videre (2040 - 2050)

Utviklingstrekk fra 1960

- Vekst i tettstedsareal, og sterkere integrasjon mellom tettstedene
- Økende konsentrasjon av næringslivet (klynger)
- Økende pendling og større bo-, arbeids- og serviceregioner
- Økende utslipp av klimagasser, økende trengselsproblemer (kø), press på sårbare ressurser (matjord, kulturminner, bevaringsverdige naturmiljø, uberørt natur)
- Har ført til behov for
 - Interkommunalt samarbeid og arbeidsdeling
 - Regionale planer
 - Statlige retningslinjer og styring

Tunge trender som kan ventes å prege utviklingen videre framover

- **Sentralisering og urbanisering** – har vært en tung nasjonalt og internasjonal trend lenge, som også forventes å fortsette og gjerne tilta i styrke. Vil føre til fortsatt vekst og utbyggingspress i regionen.
- **Omstilling i næringslivet** – Regionen har sterke næringsklustre, men stor avhengighet til oljenæringen gir regionen en samlet omstillingsutfordring om vekstkraften i denne bransjen avtar. Kommunene vil de neste ti-årene ha et stort ansvar i forhold til å legge til rette for en slik omstilling.
- **Regionalisering** – Det er en kontinuerlig konkurranse mellom regioner i Norge og mellom regioner i Norge og regioner i resten av verden i forhold til å være mest mulig attraktiv og konkurransedyktig. Friere flyt av teknologi, bedrifter og arbeidstakere betyr at regionens attraktivitet og omdømme får stadig mer å si for hvilke regioner som hevder seg i denne konkurransen.
- **Nasjonalt og internasjonalt fokus på miljø og klima** - Målsettinger for å redusere utslipp av CO2 og andre klimagasser, tilgang til rent vann, jordens matvareproduksjon og betydningen av å verne jordbruksarealer med høy avkastning. Vil blant annet føre til høyt statlig fokus på samordnet areal og transport – planlegging over større områder – Vil føre til fortsatt vekst innenfor dagens tettstedsareal- og slik sett ytterligere forsterkning av integrasjonen mellom tettstedene
- **Våtere og villere klima** - vil stille økende krav til kommunenes evne til å håndtere tema innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Vil også kreve kommuneovergripende samarbeid.

Mange av disse trendene vil føre til behov for å løse utfordringer i fellesskap over større områder, enten gjennom endringer i kommunestruktur eller gjennom styrkede samarbeidsløsninger på tvers av mindre kommuner.

Del 2: Modeller for vurdering av samfunnsutviklerrollen ved ulik kommunestruktur

Modellbeskrivelse

Det vil være flere mulige måter å belyse virkningen av ny kommunestruktur på. Modeller som er valgt i dette arbeidet har til hensikt å gi et tilstrekkelig grunnlag for de overordnede og prinsipielle politiske avklaringer som må gjøres. Deretter kan mer detaljerte utredninger gjennomføres for valgte grupperinger av kommuner som ønsker å utrede konkrete løsninger.

Modeller under skisserer 4 prinsipielt ulike løsninger:

«0-alternativet»

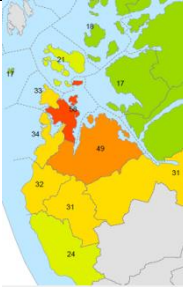

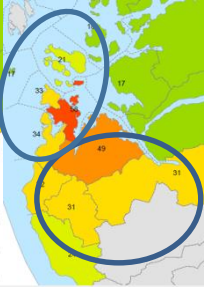


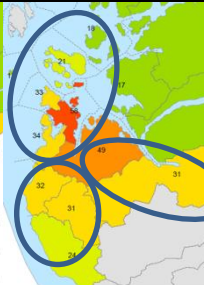
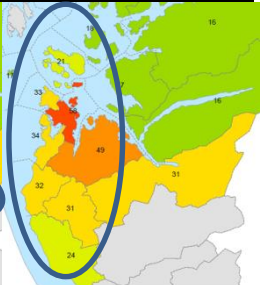
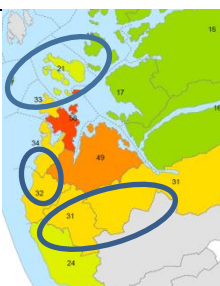

Det at dagens kommunestruktur fortsetter uendret er både et referansealternativ og en reell løsning. Det innebærer at de 11 kommunene som inngår i analyseområdet fortsetter i sin nåværende form, og at man møter framtidens krav til kompetanse-spesialisering og samordning gjennom tett kommunesamarbeid, avtaler om ansvars- og oppgavedeling/-fellesskap, og/eller gjennom en styrking av det regionale nivået.

«Liten» - hvor det er lagt til grunn små endringer, i hovedsak utløst av et krav/ønske om at ingen kommuner bør ha et lavere folketall enn 15.000 for å kunne tilby tjenester som generalistkommune. Dette berører øykommunene og i tillegg Randaberg og Gjesdal. I tillegg at 2-3 nabokommuner vurderer det hensiktsmessig å slå seg sammen pga. ønske om strukturforenkling, økt folketall, samlet styring av sammenhengende tettstedsareal osv. Dette kan gi 4-7 kommuner i regionen. Stavanger står alene i denne modellen, og også Sandnes i en av variantene.

«Middels» - hvor regionen deles i 2-3 større enheter, men uten at storbyområdet på Nord-Jæren slås sammen til en enhet. Motivasjonen her vil kunne være en vesentlig forenkling av kommunestrukturen i regionen med tilsvarende forenklet samarbeids- og samordningsbehov, og en betydelig økning i befolkningsstørrelse.

«Stor»

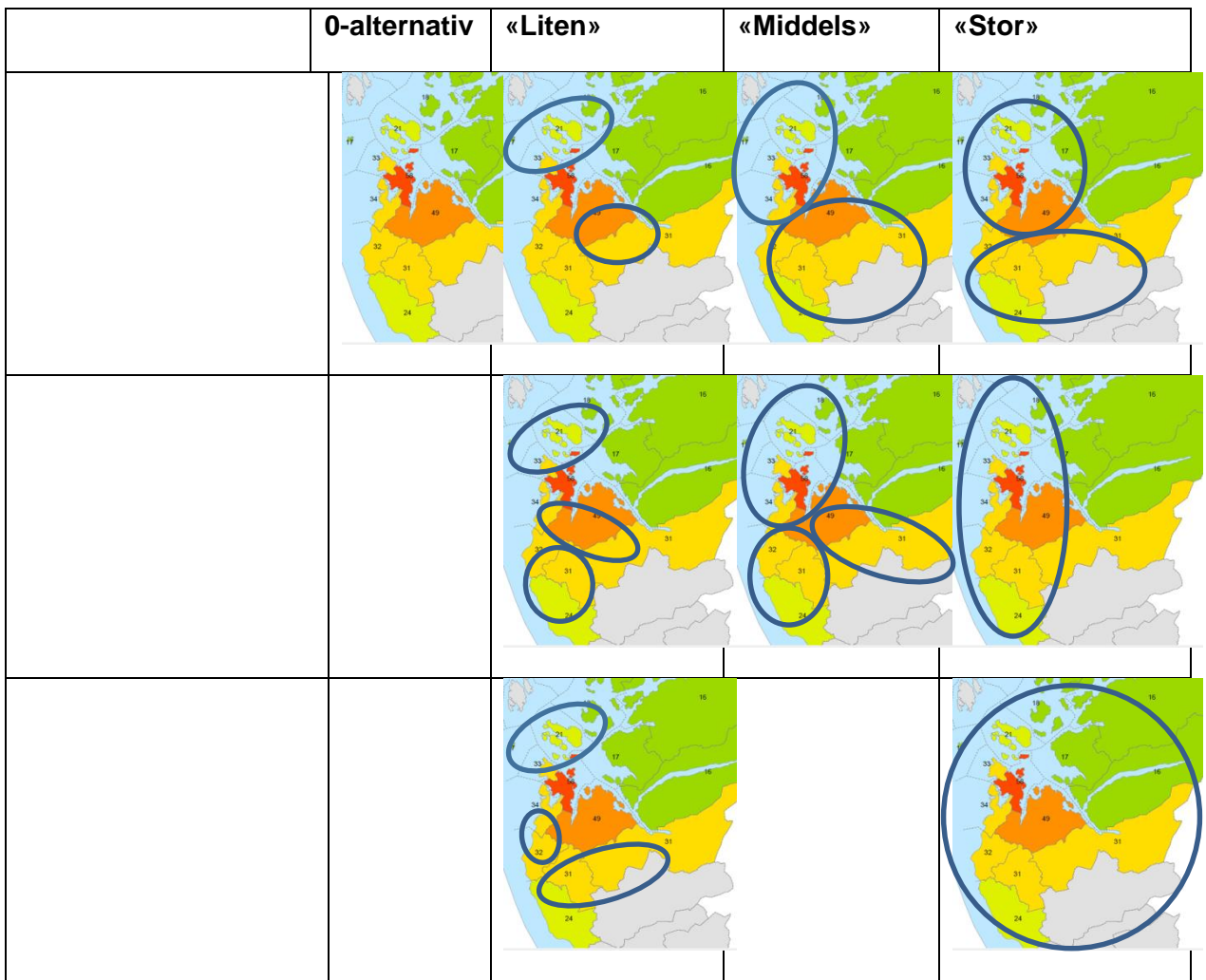
Innebærer at kommunene i det sammenhengende tettstedsområdet på Nord-Jæren slår seg sammen og at omlandskommunene inngår i byområdet i ulike omfang. Her er skissert 3 ulike varianter, og løsningen gir 1-2 kommuner i regionen. Motivasjonen her vil kunne være å styre utviklingen i det sammenhengende funksjonelle området på Jæren samlet, eller hele ABS-regionen samlet. Modellen gir gode muligheter for å kunne få lokal styring med nye oppgaver og utvikle spesialiserte fagmiljøer.

Utredningmodeller/ varianter	Dagens situasjon, 11 kommuner i området	«Liten» (minimum størrelse 15.000 innb.) 4-7 kommuner i området	«Middels» Delt byområde, få kommuner 2-3 kommuner i området	«Stor» De største slår seg sammen + omlands- kommuner, 1-2 kommuner i området
				
		A: Min.løsning for å oppnå min. 15.000 innb., Ra,Kv,Re,Fi +G Sa,Gj	A: Grense på Forus, St,So,Ra,Kv,Re, Fi + Sa,Gj,Hå,Kl,Ti	A: Sør-Jæren + Nord-Jæren og øyer
				
		B: St. alene, øvrige slår seg sammen, Ra,Re,Fi,Kv + So,Sa,G, + Kl,Ti,Hå	B: Nord, sør og øst, St,So,Ra,Kv,Re, Fi + Hå,Kl,Ti + Sa,Gj	B: Hele Jæren og øyer
				


















		C: St og Sa alene, andre slår seg sammen, Ra,Re,Fi,Kv + So,Kl + Hå,Ti,Gj		C: Hele arbeids- bosteds- og serviceregionen (ABS-regionen)
--	--	--	--	--

Alternativene innfrir i ulik grad kriteriene for funksjonelle samfunnsutviklingsområder slik disse er gitt av ekspertutvalget.

Forenklet kan vi si at all sammenslåing vil bidra til å innfri disse, og alternativene i kategoriene «Middels» og «Stor» innfrir mest.



Nedenfor er det gitt en vurdering av hvordan de ulike modellene innfrir kravene slik de er stilt opp i ekspertutvalgets kriterier for funksjonelle samfunnsutviklingsområder:

Tettsteder som definert av SSB skal ligge i en kommune				
Integrerte arbeidsmarked bør ligge i en kommune				
Tilstrekkelig kapasitet				
Relevant kompetanse				
(Minst 15-20.000 innbyggere)				
Redusert behov for statlig styring				



Innfri lite



Innfri delvis



Innfri mer

Del 3: Vurderinger – Samfunnsutviklerrollen

I dette kapitlet gis en nærmere vurdering av hvordan de ulike modellene scorer når det gjelder kommunens oppgave som samfunnsutvikler.

Et grovt sammendrag av SWOT analysen fra den felles formannskapssamlingen i november 2014 fremstår slik i forhold til samfunnsutviklerrollen:

Vil oppnå:

- Nærhet/menneskelighet/lokal identitet
- Mer profesjonalitet (administrativ og politisk)
- Helhet i plan og beslutning
- Gjennomslag sentralt

Vil unngå:

- Sårbare fagmiljø
- Fragmentert planlegging
- Komplisert kommunesamarbeid
- Større avstander til sentre og beslutninger
- Svekket identitet og rom for lokalt initiativ

Som det fremgår av kapittel to, har vi delt inn alternativene i 4 modeller, der «0-alternativet»; dagens situasjon er en av disse. Vi har så vurdert score for de ulike modellene holdt opp mot det formannskapssamlingen definerer at man vil oppnå og unngå for de ulike kommunale oppgavene som faller inn under samfunnsperspektivet. 0-alternativet er vurdert ut i fra hvordan dette innfrir ønskede mål og kvaliteter.

Tabellen i slutten av dette kapitlet oppsummerer gjennomgangen med bruk av enkle symboler. Vi har lagt til grunn en skala som går fra tre minus til tre pluss.

«0-alternativet» er brukt der kommunestørrelse ikke forventes å ha særlig effekt på oppgaven.

2.4 Langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster:

Jordvern og utbyggingsmønster

Dagens struktur vurderes å være negativ for måloppnåelse innenfor denne indikatoren. Fragmentert kommunestruktur gir insentiver til fortsatt/ større press på nedbygging av matjord ved at konflikt jordvern/utbygging tas innenfor hver enkelt kommune. Utbyggingsmønster blir styrt av den enkelte kommune innenfor rammen av vedtatt regionalplan, og krever mye krefter brukt til komplekse interkommunale prosesser. Kommunene må avstå selvråderett til regionale styring for å sikre samordning.

Sammenslåinger som resulterer i mindre generalistkommuner vil kunne avhjelpe noe på dette, men også denne modellen ventes å ha mye av de samme svakhetene som dagens struktur. Større generalistkommuner vil være styrket i forhold til å sikre jordvern og samordnet og helhetlig planlagt utbyggingsmønster.

Storkommunemodellen, der hele bo- og arbeidsmarkedsregionen samles under felles administrasjon, sammenfaller med dagens region for regionalplan Jæren, og vil sikre kommunal styring med langsiktig vekst og utvikling. Denne modellen vil derfor også gjøre det mulig for kommunesektoren å overta regionale planforvaltningsoppgaver på dette området.

Samordnet areal og transportplanlegging

Spørsmålet om samordnet areal og transportplanlegging følger langt på vei den samme argumentasjonen som for jordvern og utbyggingsmønster. Dagens struktur gir lite helhet i plan og beslutning, og for mange av kommunene er det også en utfordring med sårbare fagmiljø innenfor dette feltet. Siden så mye av transportplanleggingen er lagt til fylkeskommunen, mens kommunene har hovedansvaret for arealplanleggingen, vil samordningsutfordringen være større jo flere kommuner vi har.

Det interkommunale transportplansamarbeidet har virket avbøtende, men gir tunge og krevende beslutningsprosesser. Det gjør også kommunene sårbare i forhold til å sikre gjennomslag mot sentrale myndigheter, da det kan være vanskelig å sikre konsensus om sentrale samferdselsanlegg. Summen av alle kompromisser som blir gjort for å oppnå konsensus medfører ofte løsninger som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme for regionen som helhet.

Større strukturer vil også innenfor dette feltet virke avbøtende, i den forstand at det blir færre kommuner som skal komme til enighet i de interkommunale planprosessene. Men det er bare storkommunemodellen som ventes å kunne sette kommunene fullt ut i stand til å løse denne oppgaven på en god og effektiv måte. En så stor kommune vil også kunne overta ansvaret for kollektivtilbudet samt større deler av regionens veier.

2.5 Utbygging av infrastruktur

Teknisk infrastruktur

Svært mye av den tekniske infrastrukturen er regional av natur, i den forstand at den er avhengig av tett samarbeid mellom de enkelte infrastruktureierne for å kunne fungere (el, tele, VA, vei osv.) Kommunene har organisert mye av dette arbeidet gjennom regionale infrastrukturselskap som LYSE og IVAR, og kommunestruktur forventes ikke å endre på dette. Eneste endring vil kunne være at færre og større kommuner vil kunne være en mer aktiv og tydelig eier, som konsekvens av at eierskapet blir samlet på færre aktører.

Utvikling av regional teknisk infrastruktur som flyplass, havn, deponiområder etc. er avhengig av at den enkelte vertskommune ser sin vertskapsrolle i et regionalt perspektiv, og evner (økonomisk og kompetansemessig) å forvalte denne rollen. Muligheten for å utvikle optimal regional infrastruktur forventes å øke jo større deler av regionen som samles innenfor felles politisk styring.

Kulturell infrastruktur

Kommunene innenfor utredningsområdet er hver for seg store nok til å kunne tilby et grunnleggende godt kulturtilbud til egen befolkning, men kun et fåtall er store nok til å kunne tilby et mer spesialisert tilbud. Siden regionen har så korte reiseavstander kan innbyggerne i de mindre kommunene nyte godt av tilbud som er utviklet i de større kommunene, så som konserthus/kulturhus, teater, større museer etc. Dagens kommunestruktur er sårbar i den forstand at det er enkeltkommuner som er vertskap til sentrale regionale funksjoner, og at regionens samlede tjenestetilbud er avhengig av at disse kommunene utøver et godt vertskap. Vertskommunen har både beslutningsansvar, men også økonomisk belastning og forpliktelser i samarbeid med staten. Kulturinstitusjonene tildeles statlig tilskudd bl.a. etter befolkningsstørrelse i vertskommunen.

Sosial infrastruktur

Den sosiale infrastrukturen, i form av skole, barnehage og eldreomsorg, blir etablert etter behov og etter ulike prinsipper, så som nærskoleprinsippet. Den forventes derfor å være mindre avhengig av kommunestruktur. I dag finnes en del uheldige situasjoner i kommunegrenseområdene med tanke på skolekretser. Det vurderes at det også innenfor dette området vil være stordriftsfordeler, særlig i områder der dagens kommuner deler tettstedsområder. Det vurderes likevel ikke å være økende fordeler med økende størrelse.

2.6 Steds- og sentrumsutvikling/-kulturtilbud

Senterstruktur

Senterstrukturen forventes å bli uendret også i større kommuner, men det enkelte senters styrke kan bli utfordret. Dette fordi alle sentrene vil «rykke ned» ett hakk i senterhierarkiet; fra kommunesenter til kommunedelsenter, fra kommunedelsenter til lokalsenter. Det vil heller ikke være det samme 1-1 forholdet mellom kommunestyre og sted som man har i dagens kommunesentre. Det er vanskelig å anslå hvor sterk denne effekten vil bli. Den vil være påvirket av veivalg i de nye kommunestrukturknyttinger til desentralisering av tjenester, bydelsorganisering m.m. Handelsmessig vurderes likevel dagens kommunesentre å være sterke nok til å stå på egne ben, uavhengig av kommunestruktur.

Kulturell tilrettelegging - bredde og dybde

Bredde

For å vurdere kommunestrukturens påvirkning på kommunene som tilrettelegger for kulturell aktivitet, har vi delt vurderingene i forhold til bredde og dybde. Bredde refererer til allmenne kulturtilbud som kino, bibliotek, kulturskoler og ulike kulturelle arenaer for deltakende kulturaktivitet. Dagens kommunestruktur har gitt oss en desentralisert struktur med god bredde fordelt over hele regionen. Den lokale identiteten er sterk, og det er stor nærhet til slike tilbud for de fleste av regionens innbyggere. Det ventes ikke at strukturendringer innenfor generalistkommunealternativet vil påvirke dette i særlig grad. Dugnadsånd og lokal identitet vurderes å ha mer med sted enn kommunestruktur å gjøre.

Dybde

Dybde i kulturtilbudet refererer til regionens evne til å levere kulturelle tjenester fra et større profesjonelt fagmiljø. For å få til dette kreves mer spesialiserte arenaer, sterkere fagmiljø og kommunal vilje til å bevilge penger til smalere og spissere kulturuttrykk.

Dagens struktur er sårbar i forhold til at dybdesatsing krever sterkere fagmiljø og større brukergrunnlag enn det som flertallet av kommunene i regionen kan vise til. En sammenslåing av kommuner til modellen «**Middels**» eller stormodellkommune forventes å gi større uttelling.

2.7 Næringsutvikling

Næringsarealer

For at bedrifter skal etablere seg og ekspandere i regionen er tilgang på gode næringsarealer helt avgjørende. For næringslivet er det derfor viktig at kommunene legger til rette tilstrekkelig mengde næringsarealer i et langsiktig perspektiv som har kvaliteter som møter næringslivets behov samlet sett. Det er også viktig at næringsarealene tilrettelegges og kategoriseres med sikte på å redusere transportbehovet. Det vil være enklere å ivareta forholdene nevnt ovenfor på god måte i en situasjon hvor en kommune vurderer og beslutter samlet sett, enn i en situasjon hvor et helhetlig og bærekraftig tilbud skal koordineres mellom flere kommuner. Det er videre grunn til å anta at det er større muligheter for å få gjennomført helhetlige og framtidsrettede kollektivløsninger innenfor et felles bo- og arbeidsmarked som består av en eller noen få store kommuner enn av mange små. For eksempel vil en eller noen få store kommuner ha en enklere beslutningsstruktur enn flere små kommuner.

Nyskaping

Arbeid med nyskaping omfatter innsats på flere områder. Det kan for eksempel dreie seg om oppfølging av enkeltpersoner med gode ideer som trenger et sted å etablere seg. Det finnes i dag gode tilbud både gjennom Skape, Ipark og Jæren

Produktutvikling for oppfølging av enkeltbedrifter, men det kan også hevdes at mindre kommuner med kort vei til næringssjef eller ordfører kan drive god oppfølging i slike enkeltsaker.

Nyskappingsarbeid kan imidlertid også være av mer strategisk art, slik som å bidra til etablering og videreutvikling av vekstkraftige kompetansemiljø innen framragende forskning og innovasjon, stimulere til strategiske teknologisatsinger, arbeide for å styrke kapitaltilgangen og å stimulere til bedriftsetableringer og innovasjon i eksisterende bedrifter. Når det gjelder denne type strategisk nyskappingsarbeid er det grunn til å anta at større enheter vil ha større kapasitet og kompetanse til å arbeide med dette enn mindre kommuner. Det strategiske nyskappingsarbeidet vil også være mest hensiktsmessig å jobbe helhetlig med innenfor en kontekst som dekker et felles bo- og arbeidsmarked enn et felles bo- og arbeidsmarkedet splittet på flere kommuner.

Attraktivitet og internasjonalisering

Kommunene som inngår i utredningsmodellen har et sterkt og konkurransedyktig næringsliv med høy verdiskaping. Bedriftene er kompetansebaserte og opererer på en internasjonal arena med mange lokaliseringsalternativer. Det er derfor viktig at bedriftene finner det attraktivt å etablere seg og fortsatt drive virksomhet i Stavanger-regionen. Videre er det viktig å opprettholde og videreutvikle regionens attraktivitet som bosted for innbyggerne for å sikre bedriftene tilgang på kompetansen. Større kommuner vil kunne ha større kapasitet og kompetanse til å arbeide helhetlig med å gjøre det attraktivt å bo i, drive virksomhet i og besøke vårt felles bo- og arbeidsmarked enn mindre kommuner.

Internasjonaliseringsarbeidet dreier seg om å styrke regionens attraktivitet for internasjonale bedrifter, arbeidstakere, studenter og forskere, samt å fremme internasjonalisering av regionens næringsliv. Videre dreier det seg om å videreutvikle internasjonale strategiske allianser. Det vil være større muligheter for å bygge opp kapasitet og kompetanse på denne type arbeid innenfor større kommuner enn innenfor mindre kommuner. Dette er dessuten en type oppgave som det i mange tilfeller vil være mer hensiktsmessig å arbeide med innenfor rammen av et felles bo- og arbeidsmarked enn innenfor mindre deler av et felles bo- og arbeidsmarked.

Samordnet offentlig tjenestetilbud

Det er viktig for næringslivet å møte et godt samordnet tjenestetilbud i det geografiske nedslagsfeltet som de opererer i. Dette dreier seg blant annet om at utbyggere bør møte felles regler og rutiner for byggesaksbehandling og et kommunalt apparat med høy kompetanse og tilstrekkelig kapasitet. Den geografiske størrelsen på en kommune definerer størrelsen på det geografiske området som har et felles tjenestetilbud med identiske regler og rutiner. Det kan også være grunn til å anta at mulighetene for å profesjonalisere byggesaksbehandlingen og å bygge et

kompetansemiljø rundt tjenesten vil være større i en stor kommune med mange saker enn en liten kommune med få saker.

2.8 Miljø og folkehelse

Grøntstruktur

Gjennom langsiktig arbeid med tilrettelegging for samordnet grøntstruktur på tvers av hele regionen, har de fleste av dagens kommuner et godt grep om forvaltning av grøntstruktur.

Ulike modeller vil gjerne ikke ha så stor innvirkning på nærmiljøutviklingen, men viktige naturområder og regional grøntstruktur kan forvaltes på en mer helhetlig måte i større kommuner.

Trygghetsfremmende og kriminalitetsforebyggende arbeid har ofte sammenheng med god nærmiljøutvikling. Større kommuner vil ha fordeler knyttet til større fagmiljøer/ressurser i forhold til å gripe fatt i særskilte problemstillinger i nærmiljøer.

Miljø

Dagens kommunestruktur har mange små og sårbare fagmiljø knyttet til miljøfeltet. Større enheter vil gi grunnlag for mer helhetlig og samordnet planlegging og utbygging av energi og klimavennlige transportløsninger, havner, vann og avløpstekniske anlegg, samt anlegg for energiproduksjon og distribusjon.

2.9 Samfunnssikkerhet

Bemanning, kompetanse og fagmiljø

Tema innenfor samfunnssikkerhet er grenseoverskridende, og det vil være naturlig og hensiktsmessig med felles satsing, felles ressursbruk og felles kommunikasjon. Både byområder og lokalsamfunn i regionen vil tjene på en samlet og faglig gjennomarbeidet politikk som forebygger mot uønskede hendelser i framtiden. Dagens struktur er preget av små og sårbare fagmiljø og begrenset dybdekompetanse på område i den enkelte kommune. Kommunenes evne til å løse oppdraget vil bli bedre jo større kommuner som etableres.

Samordning og koordinering

Den sterke integrasjonen i regionen gjør at de fleste hendelser vil ramme utover den enkelte kommune. I dagens situasjon, der hver enkelt kommune har et særskilt ansvar for å sette krisestab, er vi sårbare for mye dobbeltarbeid og dårlig samordning mot regionale aktører som politi, helsevesen og brannetat i akutte kriser. Det brukes i dag også mye ressurser på å lage lokale risiko- og sårbarhetsanalyser og kommunale krisehåndteringsmanualer som langt på vei vil være overlappende for kommunene.

Større kommuner som favner over det felles bo- arbeids og servicemarkedet vil gi bedre effekt.

2.10 Sammenstilling og anbefaling

Gjennomgangen over er forsøkt oppsummert i tabellen på neste side. Overordnet for samfunnsperspektivet vurderes at kommunene vil ha større måloppnåelse jo større strukturer som etableres. Det er også vurdert at effektene først kan oppnås i fullt monn når det tette integrerte storbyområdet (Stavanger, Sandnes, Sola) samles innenfor en struktur.

De største utfordringene knyttet til dette området vurderes å ligge i forhold til stedsutviklingsperspektivet. Det må gjøres tiltak for å unngå at dagens sentrumsstruktur ikke blir utarmet som en konsekvens av kommunesammenslåing.

Tabellen nedenfor avviker fra tabellene i de øvrige delrapportene, da denne vurderer hvordan de ulike modellene vil kunne ivareta samfunnsutviklerrollen sett i lys av hva som er funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Dagens kommunestruktur er derfor ikke et utgangspunkt og 0-alternativ i vurderingene.

Utredningsmodeller/ Varianter	Dagens situasjon	«Liten» (minimum størrelse 15.000 innb.)	«Middels» Delt byområde, få kommuner	«Stor» De største slår seg sammen + omlandskommuner,
	11 kommuner	4-7 kommuner	2-3 kommuner	1-2 kommuner
Langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster				
Jordvern og utbyggingsmønster	---	--	+	+++
Samordnet areal og transportplanlegging	---	--	+	+++
Utbygging av infrastruktur				
Sosial infrastruktur	0	+	+	+
Teknisk infrastruktur	0	0	+	++
Kulturell infrastruktur	0	0	+	++
Stedsutvikling				
Senterstruktur	0	0	-	--
Kulturell tilrettelegging				
- Bredder	++	+	0	-
- Spiss	--	0	+	+++
Næringsutvikling				
Næringsarealer	-	0	++	+++
Nyskaping	0	0	0	+
Attraktivitet	0	0	++	+++
Offentlig tjenestetilbud	0	+	++	+++
Miljø og folkehelse				
Grønnstruktur og folkehelse	0	0	+	+
Miljø	-	0	+	+
Samfunnsikkerhet				
Bemanning, kompetanse og fagmiljø	-	+	++	+++
Samordning og koordinering	---	-	+	+++
Samlet vurdering	Stor sårbarhet ift. enhetlig utvikling av funksjonelle samfunns- utviklingsområder.	Relativt små utslag sammenlignet med dagens situasjon	Styrket evne ift. enhetlig utvikling av sammen- hengende utviklings- områder.	Ytterligere styrking ift. enhetlig utvikling innenfor en samlet bo-arbeids og serviceregion
Behov for kompenserende tiltak	Utstrakt regionalt samarbeid	Utstrakt regionalt samarbeid	Fokus på senterutvikling og nærmiljø-tiltak innenfor nye strukturer.	Fokus på senterutvikling og nærmiljøtiltak innenfor nye strukturer

3. Kommunen som lokaldemokratisk arena



Sammendrag

Lokaldemokratigruppas oppdrag har bestått i å vurdere kvaliteten på lokaldemokratiet per i dag i de kommuner som omfattes av utredningen, og peke på positive og negative konsekvenser for lokaldemokratiet om kommunene slår seg sammen og blir større.

Alle de åtte kommunene som inngår i Jærrådets utredning er store eller mellomstore kommuner i norsk sammenheng. Små kommuner blir først inkludert når Kvitsøy, Finnøy og Rennesøy inngår i utredningen. Totalt har de 11 kommunene mer enn 310 000 innbyggere pr. 1.1.2015.

Konsekvensutredningen omfatter tre alternative modeller til dagens kommuneinndeling («**0-alternativet**»): Modell «**Liten**»: 4-7 kommuner i området, modell «**Middels**»: 2-3 kommuner og modell «**Stor**»: 1-2 kommuner. Både folketall og geografisk utstrekning varierer sterkt med valg av modell.

Utredningen viser at det både er fordeler og ulemper for lokaldemokratiet om kommunene blir større enn de er i dag. Det betyr at det er støtte for en «stort-er-flott» tilnærming til lokaldemokratiet, at det er lokaldemokratiske stordriftsfordeler som kan hentes ut. Det er imidlertid også støtte for en «smått-er-godt» tilnærming til lokaldemokratiet, at det er lokaldemokratiske smådriftsfordeler som kan forsvinne ved overgang til en storkommune.

En stor kommune er bra for lokaldemokratiet fordi kommunen kan drive mer helhetlig planlegging og de folkevalgte kan styre uten en rekke interkommunale løsninger. Kommunen kan få flere oppgaver fra staten og staten kan styre mer på distanse siden en stor kommune klarer seg bedre på egenhånd. Kommunen kan dermed bestemme mer, få større selvråderett og bli en mektigere aktør i forhold til staten og regionale myndigheter. Velgerne får utvidet sine demokratiske rettigheter fordi flere vil bo og jobbe i samme kommune.

En liten kommune er bra for lokaldemokratiet fordi det er god kontakt mellom innbyggerne og de folkevalgte, det kan oppnås høy grad av representativitet på partilister og i bystyret/ kommunestyret, og god oversikt gjør det enklere for de folkevalgte å følge med på det som foregår og lytte til folks ønsker. Folk har tilhørighet til kommunen de bor i, selv om de bruker regionen på kryss og tvers. For de folkevalgte vil det også mest sannsynlig være mer overkommelig å styre en relativt liten kommuneadministrasjon enn en stor administrasjon.

Utredningen viser at jo større kommunene blir, jo mer myndighet og handlefrihet kan de få til beste for sine innbyggere, men desto mer utfordrende blir det å ivareta nærmedemokratiet. En vinner dermed mye på å bli stor og mektig gjennom kommunesammenslåing, men taper også noe i form av et svekket nærmedemokrati. Behovet for kompenserende nærmedemokratitiltak vil derfor øke med kommunesammenslåingens omfang.

Arbeidsgruppen konkluderer med relativt moderate konsekvenser for lokaldemokratiet ut i fra de mulige sammenslåingsalternativene som finnes innenfor modell «**Liten**». Styrken i de lokaldemokratiske konsekvensene, både positive og negative, øker i styrke med de kommuneinndelinger som er mulige innenfor modell «**Middels**». Konklusjonen er derfor at nærdemokratiet svekkes noe, mens kommunenes lokaldemokratiske slagkraft og handlefrihet styrkes. I modell «**Stor**» vil styrken i de lokaldemokratiske konsekvensene ha økt ytterligere. Det kan oppnås klare lokaldemokratiske gevinster, men modellen byr og på utfordringer.

Arbeidsgruppen har ikke valgt å anbefale en bestemt modell. Til det er innslaget av (politisk) skjønn for stort i forhold til å vekte betydningen av de lokaldemokratiske fordelene og ulempene ved en kommunesammenslåing. Arbeidsgruppen har imidlertid pekt på en rekke tiltak som kan kompensere for et svekket nærdemokrati i en stor, sammenslått kommune. Gitt at de nærdemokratiske tiltakene virker etter sin hensikt, vil fordelene ved en sammenslåing kunne overstige de ulemper som oppstår for nærdemokratiet.

Arbeidsgruppen har drøftet ulike utfordringer kommunene vil stå overfor de neste tiårene, og har skissert to scenarier for lokaldemokratiets utvikling, et positivt og et negativt. Soloppgangsscenarioet baserer seg på at lokaldemokratiet kommer inn i en god spiral. Flere oppgaver til kommunene og mer statlig rammestyring antas å virke stimulerende på det folkelige politiske engasjementet fordi lokalpolitikere kan bestemme mer. Folkestyret vitaliseres, de folkevalgte får større handlefrihet til å prioritere i samsvar med folkeviljen.

Solnedgangsscenarioet baserer seg på at lokaldemokratiet kommer inn i en negativ spiral. Kommunene fratras oppgaver av staten, staten detaljstyrer de gjenværende oppgavene, og det folkelige politiske engasjementet forvitrer fordi kommunene som demokratisk arena taper relevans for velgerne. De folkevalgte taper makt og myndighet over oppgaver som betyr noe for folks liv, det viktigste for kommunene blir å oppfylle statens forventninger og krav.

Del 1 – Lokaldemokratiet og kommunereformen

3.1 Arbeidsgruppens oppdrag

Arbeidsgruppa har utredet mulige konsekvenser for lokaldemokratiet, de ulike modellene og sammenslåingsalternativer. I tillegg har vi foretatt en vurdering av sterke og svake sider ved lokaldemokratiet i dagens kommunestruktur.

Problemstillingene har vært å:

- Vurdere styrker og svakheter ved lokaldemokratiet per i dag (nåsituasjonsanalyse).
- Skissere perspektiver for framtidens lokaldemokrati, framtidbilder anno 2050.
- Peke på trusler og muligheter for lokaldemokratiet ved etablering av større kommuner, blant annet vurdere konsekvenser av flere oppgaver til kommunene.
- Gjøre en sammenfattende analyse av de ulike modellvalgene. Hvilken modell forsterker styrker, reduserer svakheter, utvider mulighetene og begrenser truslene.

Datagrunnlaget har bestått av formannskapenes SWOT-analyse av lokaldemokratiet 26. november 2014 og en kartlegging av politisk organisering og demokratiltak i de åtte kommunene foretatt våren 2015, Videre har vi benyttet KS sin lokaldemokratiundersøkelse som seks av åtte kommuner i 2014 deltok i, og vi har gjennomgått og sammenfattet forskning om konsekvenser for lokaldemokratiet om kommunene velger å bli større.

Arbeidsgruppa har også fått innspill til arbeidet fra et folkemøte om kommunereform og lokaldemokrati på Bryne 27. april 2015 og gjennom et framtidswerksted for Barn og unges kommunestyre og ungdomsrådene i de åtte kommunene som ble avholdt på Vitenfabrikken på Sandnes 12. mai 2015.

3.2 Lokaldemokrati og kriterier for å måle demokratiets helsetilstand

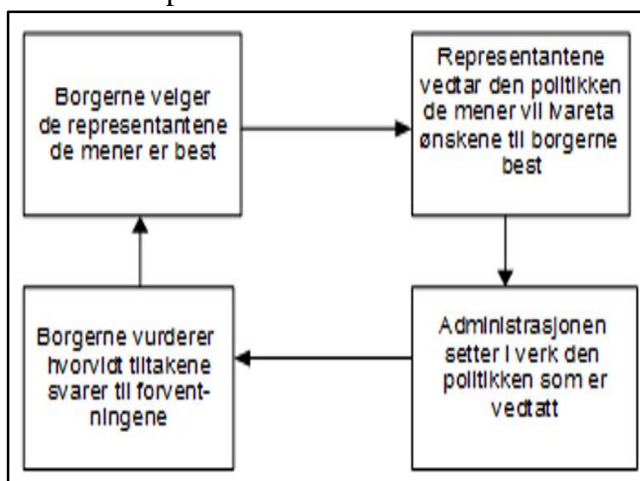
Kommunene i Norge er sterkt knyttet til demokratiske verdier og en demokratisk tradisjon. I over 170 år har innbyggerne hatt anledning til å velge sine egne folkevalgte kommunestyre.

Kommunens demokratiske rolle har blitt viktigere fordi det norske velferdssystemet i økende grad er bygget opp om kommunen som ansvarlig for en lang rekke velferdsytelser. Et velfungerende lokaldemokrati skal sikre at folk har innflytelse over sin egen hverdag.

At innbyggerne har anledning til selv å velge sine lokale politiske ledere og stille dem til ansvar for deres innsats er en del av kjernen i hele det demokratiske styringssystemet. Det betyr at kommunenes ledere må ta hensyn til hva innbyggerne mener om hvilke tjenester kommunen skal tilby og hvordan pengene skal prioriteres. Forutsetningen for å ta hensyn til innbyggerne lokalt er at de folkevalgte har frihet til å prioritere - at staten ikke detaljstyrer.

Kommunenes lokaldemokratiske rolle ivaretas på to måter:

- **Representativt valgdemokrati**, der velgerne gjennom valg velger representanter som treffer beslutninger på deres vegne. Etter fire år tar velgerne stilling til om de folkevalgte skal få fornyet tillit. I den sammenheng er høy valgdeltakelse viktig. Det samme er medlemmer og rekruttering av folk til politiske posisjoner. Idealtypisk fungerer det representative demokratiet på denne måten:



Figur 1, idealtypisk framstilling av det lokale representative demokratiet.

- **Deltakerdemokrati mellom valgene**, handler om å skape arenaer for deltakelse og meningsytring mellom valgene. I tillegg til det representative demokratiet vil derfor tilrettelegging av deltakelsesarenaer og påvirkningsmuligheter inngå i kommunenes rolle som lokaldemokratisk arena. Her inngår formelle kanaler for brukermedvirkning, representasjon av berørte grupper i utvalg og råd, høringsordninger og uformelle former for (lobby-)kontakt mellom velgere/ interessegrupper og kommunene. Mer indirekte kan folkevalgte i kommunene påvirkes gjennom opinionspåvirkning, gjennom oppslag i mediene, gjennom aksjoner/innbyggerinitiativ.

Regjeringens mål med kommunereformen er at den skal styrke lokaldemokratiet. Kommunene skal få bestemme over mer, og de skal få større frihet. Dette skal oppnås gjennom flere oppgaver til kommunene, mindre statlig detaljstyring, mindre behov for interkommunale samarbeidsløsninger og mer helhetlig samfunnsutvikling styrt lokalt.

Regjeringens Ekspertutvalg har pekt på følgende kriterier som sentrale for «helsetilstanden» for lokaldemokratiet og for en vurdering av konsekvenser ved kommunereformen.

Kommunens rolle som	Som blant annet omhandler	Evalueringskriterier
Lokaldemokratisk arena	<ul style="list-style-type: none"> • Lokal politisk styring • Levende lokalt folkestyre • Aktiv lokal politisk arena ----- • Forutsetter statlig rammestyring som gir rom for lokalpolitisk skjønn og at staten overfører betydningsfulle oppgaver 	<ul style="list-style-type: none"> • Høy politisk deltakelse • Lokal politisk styring • Lokal identitet ----- • Bred oppgaveportefølje • Statlig rammestyring

Mens kriteriene om høy politisk deltakelse (ved lokalvalgene og nær demokrati mellom valgene), lokal politisk styring (at de folkevalgte er i førersetet) og lokal identitet retter seg mot kommunene, retter kriteriene om bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring seg mot staten. De to siste kriteriene er dermed i utgangspunktet utenfor kommunenes kontroll.

I følge regjeringens oppgavemelding lagt fram 20. mars 2015, vil regjeringen overføre enkelte nye tjenester, lokalsamfunnsoppgaver og forvaltningsoppgaver til større kommuner uten å spesifisere hva som menes med større kommuner. Under bestemte forutsetninger, kan de største kommunene overta videregående skoler og kollektivtransporten fra fylkeskommunene.

I det følgende undersøker vi lokaldemokratiets status og «helsetilstand» i de åtte samarbeidskommunene i Jærrådets utredningsarbeid.

Del 2 – Status for lokaldemokratiet og framtidsbilder

Denne delen er en gjennomgang av nåsituasjonen i de åtte kommunene, altså en vurdering av «0-alternativet»: Her ligger det ikke til grunn endringer i kommunegrensener eller kommunale oppgaver.

Gjennomgangen er delt i tre: Første del er en kartlegging av den politiske organiseringen og ulike informasjons- og demokratiltak i de åtte kommunene. Deretter følger en del hvor data fra lokaldemokratiundersøkelsen fra 2014 brukes for å måle den demokratiske «helsetilstanden» i seks av de åtte kommunene (alle unntatt Sola og Randaberg). Her inngår også SWOT analysen fra formannskapssamlingen høsten 2014. Til slutt har vi laget en kortfattet beskrivelse av noen framtidsbilder for lokaldemokratiet anno 2050.

3.3 Politisk organisering og demokratiltak i de åtte kommunene

Arbeidsgruppen har gjort en kartlegging av den politiske organiseringen og de informasjons- og demokratiltakene som disse kommunene har iverksatt. Vi har vært på jakt etter trekk ved den politiske organiseringen som varierer med kommunistørrelse.

Vi har kartlagt møtevirksomhet i kommune-/bystyre og saksstrøm i 2014 og har kartlagt utgiftene til politisk styring. Vi har sett på antall velgere og administrativt ansatte i forhold til antall folkevalgte i kommunene, og vi har kartlagt om de har grendeutvalg/ bydelsutvalg og lignende. Vi har også kartlagt IKT-tiltak som brukes for å informere og kommunisere med velgerne, og andre typer tiltak som går ut på å informere og holde kontakt mellom velgere og folkevalgte. Data fra kartleggingen framgår av vedlegg til rapporten (vedlegg 1).

Kartleggingen av den politiske organiseringen i de åtte kommunene viser følgende:

- Antall partier og antall utvalg, råd og styrever ser ut til å øke med størrelsen på kommunen inntil et visst punkt.
- Utgiftene til politisk styring varierer ikke systematisk med kommunistørrelse.
- Saksmengden i kommunestyre og formannskap øker med kommunistørrelsen.
- Omfanget av frikjøp (heltid og deltid) øker med kommunistørrelsen.
- Antall velgere og kommuneansatte bak hver folkevalgt øker med kommunistørrelsen.
- Det er mer vanlig med bydelsutvalg/ lokalutvalg i store kommuner enn i mindre.
- Innføring av e-demokrati og IKT baserte tiltak for å kommunisere med befolkningen ser ikke ut til å ha noe med kommunistørrelse å gjøre.
- Det er en viss sammenheng mellom kommunistørrelse og innføring av andre typer informasjonstiltak overfor befolkningen som informasjonsmøter, kommunal informasjonsavis, barn og unges kommunestyre, kontaktutvalg for næringslivet mv.
- Antall innbyggerinitiativ er høyest i de største kommunene.

Kommunesammenslåinger vil altså påvirke sider ved den politiske organiseringen og behovet for informasjonstiltak overfor innbyggerne. Til slutt i rapporten drøftes det tiltak som kan kompensere for tap av tilgjengelighet mellom de folkevalgte og velgerne.

3.4 «Helsetilstanden» til lokaldemokratiet i seks av kommunene

Demokratiplattformen utviklet av KS, er et velegnet verktøy for å vurdere «helsetilstanden» til lokaldemokratiet. Seks av åtte kommuner (unntatt Randaberg og Sola) gjennomførte i 2014 undersøkelser blant de folkevalgte og innbyggerne for å måle temperaturen på lokaldemokratiet.² Selv om to kommuner mangler, gir undersøkelsen et godt innblikk i hvordan lokaldemokratiet fungerer i kommuner i vår region.

Det hører med til bildet, at både Gjesdal, Sandnes, Stavanger Time, Hå og Klepp har mottatt Europarådets utmerkelse for godt lokalt styresett.

Kommunenes demokratiske kvalitet er målt ved hjelp av fire standarder:

- **Ansvarlig styre** (informerte borgere slik at de kan kontrollere politikerne)
- **Effektivt styre** (at de folkevalgte har god styring og at kommunen leverer resultater)
- **Pålitelig styre** (at de folkevalgte er å stole på, at de ikke misbruker sin makt mv.)
- **Borgernært styre** (at kommunen legger til rette for deltakelse og engasjement)

I tillegg har vi tatt med **forholdet mellom politikk og administrasjon**.

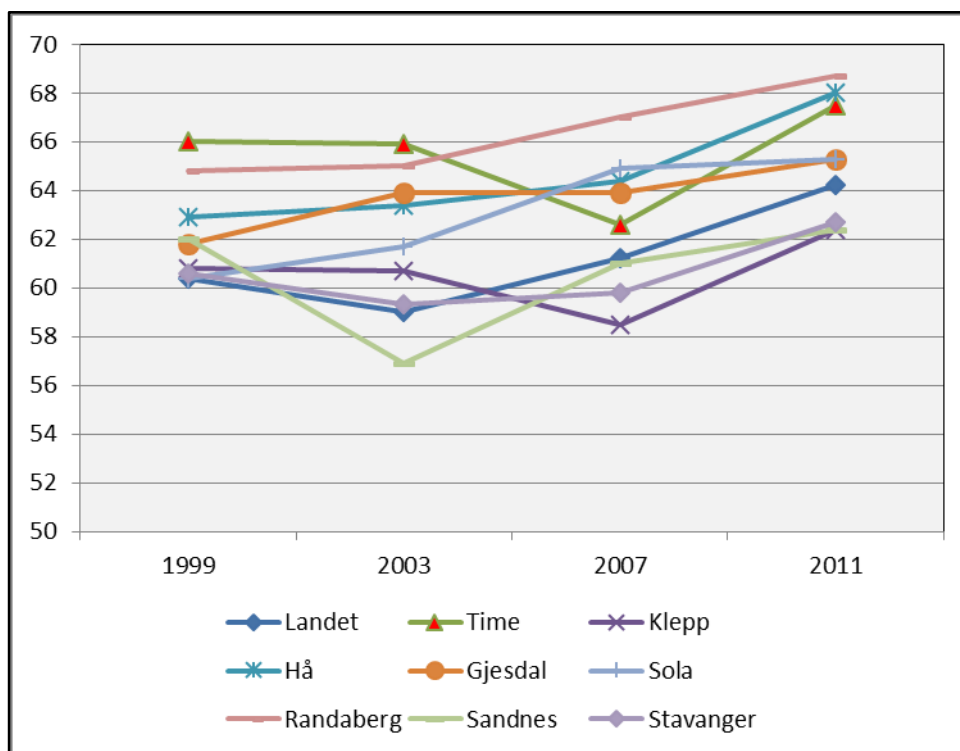
Vi har først kartlagt valgdeltakelsen i de åtte kommunene de siste fire lokalvalgene, og sammenliknet denne med landsgjennomsnittet.

² Totalt har 45 kommuner deltatt i 2014-undersøkelsen per medio mars 2015. Ideen om en lokaldemokratidatabase ble lansert i Lokaldemokratikommisjonens andre utredning NOU 2006:7 Det lokale folkestyre i endring? og fulgt opp i Stortingsmelding nr. 33 (2007-2008) Eit sterkt lokaldemokrati. KRD har på bakgrunn av dette inngått et samarbeid med KS gjennom finansiering av oppbygging av en lokaldemokratidatabase. Det er KS som har hatt ansvar for prosjektgjennomføringen. Det foreligger en samlerapport som dokumenterer og analyserer resultatene fra den første undersøkelsen i 2009/2010. Rapporten går ikke inn på enkeltkommuner. Denne er ført i pennen av professor Harald Baldersheim og professor Lawrence E. Rose, begge ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Tabell 1, valgdeltakelse siste fire lokalvalg.

Kommunestyrevalget. Stemmer og valgdeltakelse (K)				
	1999	2003	2007	2011
Landet	60,4	59	61,2	64,2
Rogaland	61,2	63,5
Time	66	65,9	62,6	67,5
Klepp	60,8	60,7	58,5	62,4
Hå	62,9	63,4	64,4	68
Gjesdal	61,8	63,9	63,9	65,3
Sola	60,4	61,7	64,9	65,3
Randaberg	64,8	65	67	68,7
Sandnes	62	56,9	61	62,4
Stavanger	60,6	59,3	59,8	62,7

I likhet med landet for øvrig, hadde alle de åtte kommunene en økning i valgdeltakelsen ved siste lokalvalg. I Sola, Randaberg og Hå har det vært en jevn økning over tid, mens det har svingt litt mer for de øvrige kommunene. Vi ser at Sandnes og Stavanger har en litt lavere valgdeltakelse enn gjennomsnittet for Rogaland og landet. Ved valget i 2011 lå gjennomsnittlig valgdeltakelse for de åtte kommunene litt over snittet for Norge og Rogaland.



Figur 2, Valgdeltakelsen i de åtte kommunene de siste fire lokalvalgene.

Tallmaterialet for de seks kommunene som i 2014 deltok i KS Lokaldemokratiundersøkelse, er av plasshensyn vist i vedlegg (se vedlegg 2).

Oppsummert oppnår de seks kommunene i Jærrådssamarbeidet bedre eller like god skår på demokratisk kvalitet som gjennomsnittet for alle kommunene som inngår i 2014-undersøkelsen. Selv om det er visse forskjeller mellom kommunene, synes den lokaldemokratiske helsetilstanden å være rimelig god. Slik innbyggerne og de folkevalgte ser det, har kommunene stort sett et ansvarlig styre, styringen er i hovedsak effektiv og pålitelig, og nærdemokratiet er ivaretatt et godt stykke på veg.

Resultatene fra lokaldemokratiundersøkelsen viser blant annet at:

- Kommunene er gode på å informere innbyggerne.
- I det store og hele er innbyggerne godt fornøyde med kommunenes tjenester.
- De økonomiske ressursene oppfattes å bli forvaltet på en forsvarlig måte.
- Innbyggerne i Jærrådskommunene mener i litt større grad enn gjennomsnittet for alle kommunene at det går an å stole på løftene til politikerne.
- Innbyggerne opplever i liten grad at politikerne misbruker sin makt.
- Innbyggerne er fornøyd med muligheten til å påvirke kommunale beslutninger.
- Innbyggerne opplever også at politikerne stort sett tar hensyn til deres synspunkter.

Når det gjelder forholdet mellom politikk og administrasjon kommer kommunene i Jærrådssamarbeidet litt bedre ut enn gjennomsnittet for alle kommunene i undersøkelsen.

Kvaliteten på lokaldemokratiet varierer ikke systematisk med kommunestørrelsen ved hjelp av denne målemetoden. Det er ikke slik at de minste kommunene i undersøkelsen plasserer seg systematisk på én side mens Stavanger og Sandnes plasserer seg på den andre.

Unntaket er innbyggernes opplevelse av nærdemokratiet (innbyggernært demokrati, blant annet kontakt velgere-folkevalgte) der Stavanger og Sandnes på noen spørsmål har lavere skår enn de øvrige kommunene. Dette er tråd med forskning som viser at det er mer kontakt mellom velgere og folkevalgte i mindre kommuner enn i større. Stavanger og Sandnes kommer også litt dårligere ut når det gjelder klarhet i ansvarslinjene mellom politikk og administrasjon og når det gjelder folkevalgtes kontroll med administrasjonen.

At de nærdemokratiske kvalitetene er størst i de små kommunene virker rimelig. Disse kommunene kan hente ut visse lokaldemokratiske smådriftsfordeler som gir litt mer politisk deltakelse og mer kontakt mellom de styrende og de styrte.

3.5 Formannskapenes SWOT-analyse av nåsituasjonen for lokaldemokratiet

I forbindelse med formannskapssamlingen høsten 2014, gjorde de folkevalgte en SWOT-analyse av styrker og svakheter ved dagens lokaldemokrati. Mange av de forhold som de folkevalgte trakk fram på plussiden, har å gjøre med nærhet mellom velgere og folkevalgte. Det har å gjøre med folkevalgte som har oversikt og forståelse, at det er kort vei til politikerne og at politikerne er tett på lokale forhold og kan fungere som ombud for sine velgere.

De folkevalgte trakk også fram flere sider ved lokaldemokratiet som lokaldemokratiundersøkelsen i liten grad berører, slik som betydningen av lokal identitet/ tilhørighet og folkevalgte som lekfolk, det vil si at det er høy grad av representativitet mellom den jevne velger og de folkevalgte i mindre kommuner.

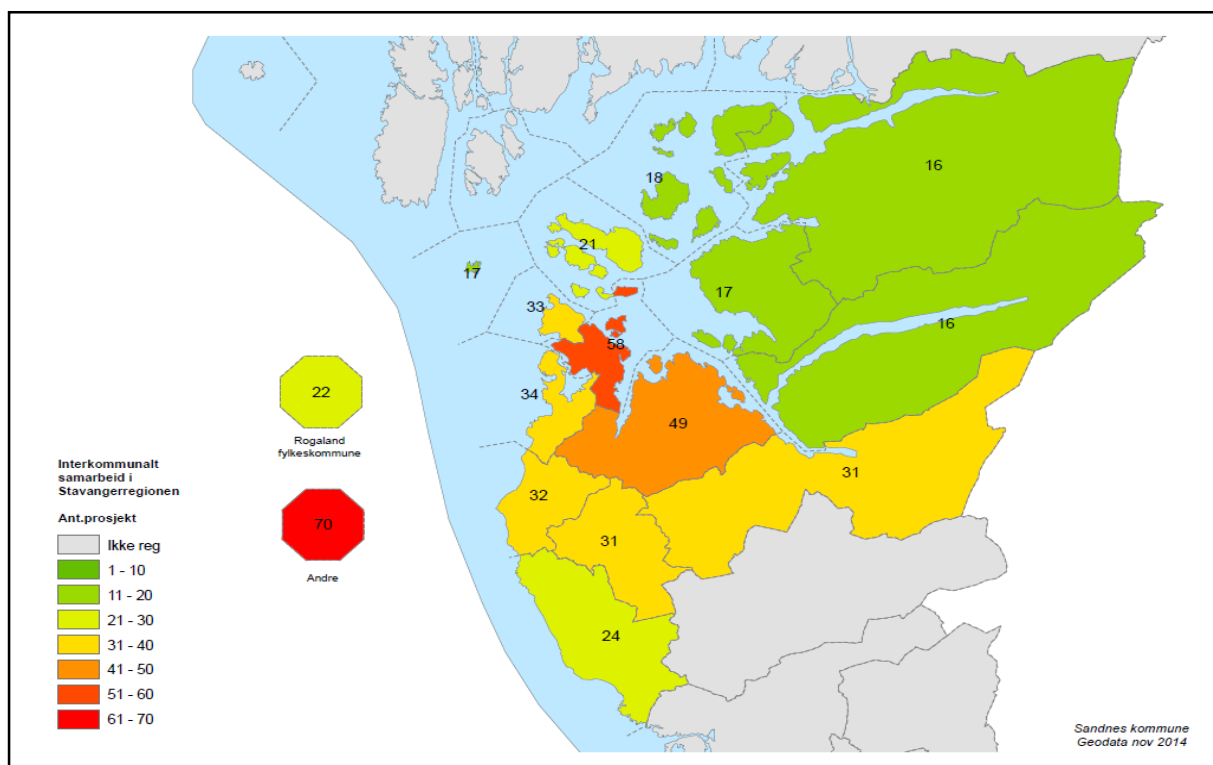
Tabell 2, formannskapenes SWOT av status for lokaldemokratiet.

STYRKER	SVAKHETER
<ul style="list-style-type: none">• Nærhet (i ulike fasetter)• Sterk politisk forankring• Folks opplevelse av nærhet > ombudsmann• Politikere tett på lokale forhold• Kort vei til beslutning – tilgjengelige politikere og proffe folkevalgte med tid og ressurser til innbyggerne• Sterk historisk lokal identitet• Identitet til lokale plasser/bygda – ikke til kommunen• «Vanlige» folk som er folkevalgte (vanlig jobb ved siden av)• Velutviklede samarbeidsstrukturer• Enklere å ha oversikt over flere sektorer	<ul style="list-style-type: none">• Manglende faglig kompetanse og kapasitet f.eks. ekspertise innen PPT, barnevern• Arbeidsgiveransvar• Få heltidspolitikere• For stor nærhet – habilitet svekker politisk gjennomslagskraft, vanskelig å ta upopulære avgjørelser på grunn av nærhet til de det gjelder• Manglende helikopterperspektiv• Interkommunalt samarbeid en trussel for lokaldemokrati – viktige beslutninger tas utenfor by/kommunestyrene• Tidkrevende politisk koordinering på tvers av kommuner• Har ikke felles talerør fra kommunene til sentrale myndigheter• Lav valgdeltakelse• Små kommuner – statlig overstyring• Manglende samsvar mellom kommunen du bor i, jobber i og bruker tjenestetilbudet i – kan ikke påvirke dem.

I formannskapssamlingen ble det også pekt på svakheter ved dagens lokaldemokrati. Som vi ser, ble det blant annet pekt på for få heltidspolitikere, habilitetsproblematikk på grunn av for stor nærhet mellom velgere og folkevalgte, og liten vilje til å treffe upopulære avgjørelser på grunn av stor nærhet til de som blir negativt berørt. Også manglende regionalt perspektiv og mange interkommunale samarbeid ble trukket fram som utfordringer for den folkevalgte styringen. Til sist ble det pekt på problemer for mindre kommuner med å nå fram overfor statlige og regionale myndigheter, samt problematikk for velgerne med hensyn til å påvirke hele spekteret av kommunale tjenester når mange bor i en kommune og jobber i en annen.

3.6 Nærmere om lokaldemokratiet og interkommunale samarbeidsløsninger

Omfanget av interkommunale selskap i vår region er stort. Det er aksjeselskap, interkommunale selskap, administrative vertskommunesamarbeid, stiftelser og uformelle plansamarbeid og nettverk. Figuren nedenfor viser at antallet interkommunale samarbeid er størst i storbyområdet, og reduseres med kommunenes avstand fra dette storbyområdet.



De kommunale selskapene forvalter betydelige verdier på vegne av fellesskapet. Det er av den grunn i fellesskapets interesse at selskapene styres og ledes på en betryggende måte.

Det knytter seg ulike eierpolitiske motiver for de interkommunale selskapene. For enkelte selskaper kan det være et finansielt motiv, for andre kan eierskapet være politisk motivert eller det er et samfunnsøkonomisk motiv. Det er også selskaper hvor eierskapet fra kommuner er motivert utfra regional posisjonering. I tillegg er det etablert flere operative selskaper hvor motivet er effektivisering av tjenesteproduksjonen. For disse er stordriftsfordeler sentralt - ikke minst gjelder det utbygging av felles infrastruktur som energi-, vann- og avløpssektoren og ny brannstasjonsstruktur for felles brann- og redningsvesen. Andre grunner gjelder for å danne interkommunale samarbeider og vertskommuneløsninger. Her er kompetanseheving, kompetanseutnyttelse, bedre rekruttering og bedre fagmiljø – og derigjennom bedre kvalitet på tjenestene fremtredende elementer. Flere fagfelt som barnevern, legevakt og innkjøp kan ha for liten kapasitet og faglig robusthet om de skal etableres i hver kommune.

Interkommunale selskaper (AS og IKS) innebærer større formell avstand mellom kommunestyre og oppgaveløsning. Styringen er ofte indirekte gjennom styrer, vedtekter og selskapsspesifikke eierstrategier. Selskapene blir ledet av et styre som ofte er sammensatt av politikere. Et styre har ingen formell link til eierkommunene og skal først og fremst ivareta selskapets interesser. Eierkommunens politikk utøves gjennom representantskap/generalforsamling. Selv om kommunene har utarbeidet gode eierstyringsdokument for de interkommunale selskapene, er det en utfordring å få til god politisk styring selv på et strateginivå. Et argument mot interkommunale selskaper er at de i enkelte tilfeller lever sitt eget liv og i stor grad styrer seg selv og kan bli seg selv nok. Politikerne kan komme på for stor avstand og i verste fall kan det oppstå et lokaldemokratisk underskudd. Slik avstand kan også gjøre det mer krevende for politikere når de skal se oppgaver og ressursfordeling i sammenheng og gjøre prioriteringer.

Noe av styringsproblematikken kan avhjelpest dersom kommunene er bevisst på hvordan styret blir sammensatt slik at det er kompetanse som blir vektlagt når styrene blir sammensatt. Videre er det i flere av kommunene etablert praksis med at selskapene rapporterer og orienterer kommunalutvalg/formannskap/kommunestyre. I tillegg er tertialvis rapportering innskjerpet som krav fra eierne i flere av selskapene. Eiermøter er også en arena for å komme i tidlig inngripen med større saker som selskapene arbeider med. I sum kan disse tiltakene bedre vilkårene for eierkommunenes styring av interkommunale selskaper, men det er i større grad styring i stort sammenlignet med om oppgavene var integrert i den enkelte kommune.

3.7 Scenarier for lokaldemokratiet anno 2050

Det er selvsagt ikke enkelt å spå hvordan lokaldemokratiet vil utvikle seg de neste 35 årene. Norske kommuner har en bred oppgaveportefølje med stor betydning for folks hverdagsliv. Denne relevansen for folks liv, for livskvalitet og trivsel, vil også med stor sannsynlighet opprettholde et betydelig lokaldemokratisk engasjement blant folk flest også i framtida.

Samtidig er det mange varselklokker som ringer om lokaldemokratiets helsetilstand. Selv om kvaliteten er ganske god i de åtte kommunene, er langtidstrenden synkende valgdeltakelse ved lokalvalg, større utfordringer med å få folk til å stille på partilistene og et klart budskap fra kommunene om at staten i for stor grad knebler det lokale folkestyret med detaljstyring.

Arbeidsgruppen har drøftet hva slags utviklingstrekk som direkte eller indirekte vil påvirke folkevalgtrollen og lokaldemokratiet i kommunene de neste tiårene. Disse er som følger:

- **Fortsatt folkevekst.** Kommunene i regionen blir etter all sannsynlighet målt i antall innbyggere uansett om de slår seg sammen eller ikke. Økte innbyggertall i kommunene påvirker i seg selv hvordan lokaldemokratiet fungerer. Nærhetsdemokratiet mellom valgene får sannsynligvis litt mindre å si, mens det representative demokratiet ved lokalvalg trolig får litt mer å si om befolkningsveksten i kommunene fortsetter.
- **Mer mangfoldig befolkning.** Innvandrerandelen vil sannsynligvis fortsette å øke i mange av kommunene, særlig hvis arbeidsinnvandringen til regionen fortsetter å være like stor de neste 35 årene. Større mangfold i befolkningen stiller større krav med hensyn til å sikre representativitet og oversikt blant lokalpolitikere. De må fange opp et større lokalt mangfold i sin politiske gjerning.
- **Større andel eldre.** Mest sannsynlig vil andelen eldre øke sammenlignet med dagens alderskohorter selv om det er usikkerhet om hvor stor andelen vil bli. Denne utviklingen stiller lokalpolitikere overfor viktige spørsmål om prioriteringer og omfordelinger mellom oppveksttjenester for barn/unge versus helse- og omsorgstjenester til de eldre i framtida.
- **Regional omstilling i næringslivet.** Regionen vil ubønnhørlig stå overfor en omfattende omstilling fra olje og gass-næringen, til andre typer næringsvirksomhet. Omstillingsbehovet kan føre til nedgangstider og fraflytting fordi omstillingen går for tregt. Lokalpolitikere vil de neste tiårene ha et stort ansvar i for å legge til rette for ny og bærekraftig næringsvirksomhet etter hvert som olje- og gassvirksomheten trappes ned og annen næringsvirksomhet må bygges opp.
- **Digitalisering av kommunene.** Sannsynligvis vil flere tjenester og mer av lokaldemokratiet foregå på nett. Det såkalte e-demokratiet er i vekst og vil etter all sannsynlighet få større betydning de neste tiårene. Mer av kontakten mellom velgerne og de folkevalgte vil foregå elektronisk. Lokalpolitikere blir tilgjengelige på en ny måte i et virtuelt lokaldemokrati og dette vil trolig erstatte noe av det tradisjonelle nærdemokratiet basert på personlig kontakt.

- **Mer enkeltsaksengasjement.** Et utviklingstrekk er at folk i større grad lar seg engasjere i enkeltsaker, og i mindre grad i tradisjonelt partiarbeid. En slik utvikling har betydning for politikernes ombudsrolle. Det kan bli større press om å engasjere seg i enkeltsaker, mens det kan bli mer krevende å ha et helhetsblikk på lokalpolitikken.
- **Mer kunnskapsintensiv kommunal virksomhet.** Kommuneadministrasjonene er kunnskapsintensive virksomheter som ofte krever høyere utdanning blant de ansatte. Denne trenden vil sannsynligvis bare fortsette og kan over tid tvinge fram et krav om flere heltidsarbeidende og profesjonelle lokalpolitikere. De må i økende grad styre administrative kunnskapsorganisasjoner med flat struktur og stor frihet for ledere og ansatte. Denne trenden skaper også en rekrutteringsutfordring for kommunene.
- **Sterkere regionalisering.** Det er en kontinuerlig konkurranse mellom regioner i Norge og mellom regioner i Norge og regioner i Europa om å være mest mulig attraktiv og konkurransedyktig. Friere flyt av nye teknologier, bedrifter og arbeidstakere betyr at regionenes attraktivitet og omdømme får mye å si for hvem som klarer seg i konkurransen. Lokalpolitikere har ikke bare et ansvar for egen kommune, de må i økende grad også yte et bidrag til at den regionen de tilhører overlever i konkurransen med andre regioner. Hvis ikke, vil alle tape i konkurransen.
- **Mer storskaladrift.** Globalt bygges det større og større organisasjoner. Troen på fusjonering og stordrift er en tung utviklingstrend som etter all sannsynlighet vil fortsette de neste tiårene. Motivasjonen for kommunesammenslåing i Norge som i andre nordiske land, er i stor grad hentet fra denne internasjonale trenden. Denne trenden vil sannsynligvis legge et press på lokalpolitikere om å slå seg sammen.

Mange av disse utviklingstrekkene endrer vilkårene for lokaldemokratiet og utfordrer rollen som folkevalgt. Sannsynligvis vil rollen som folkevalgte bare bli viktigere.

Det folkelige engasjementet i kommunene er det verre å spå om. Noen utviklingstrekk, som folks enkeltsaksengasjement, vil sannsynligvis bare bli større. Folks engasjement i partiene og i forbindelse med lokalvalgene, er det større usikkerhet om. Folks lokalpolitiske interesse påvirkes i stor grad av utvalget av andre (fritids-)aktiviteter som det går an å engasjere seg i.

På grunn av usikkerheten har arbeidsgruppen valgt å skissere tre scenarier for lokaldemokratiet: Et negativt scenario, en framskrivning av dagens situasjon og et positivt scenario. Dimensjonene som er brukt, er hentet fra konsekvensutredningen av lokaldemokratiet som er gjort senere i rapporten (jf. del III i kapitlet):

Tabell 3, Scenarier for lokaldemokratiet anno 2050.

Forhold som påvirker kvaliteten på lokaldemokratiet:	Solnedgangs-scenariet anno 2050 - lokaldemokratiet har forvitret	Som-nå-scenariet, lokaldemokratiet forblir nokså uforandret	Soloppgangs-scenariet anno 2050 – lokaldemokratiet blomstrer
Politisk deltakelse: - Valgdeltakelse - Nærdemokratiet (kontakt mellom valgene)	Liten Liten	Uforandret Uforandret	Økt Økt
Representativiteten mellom velgere og folkevalgte	Liten (elitepolitikere)	Uforandret	Høy (lekmannspolitikere)
Partiaktivitet og frivillig engasjement	Lite	Uforandret	Høy
Uavhengighet/ habilitet mellom velgere og folkevalgte	Svak	Uforandret	Sterk
Folkevalgt styring med samfunnsutviklingen	Svak	Uforandret	Sterk
Folkevalgt styring av kommune-administrasjonen	Svak	Uforandret	Sterk
Folkevalgtes kunnskap om lokale forhold	Dårlig	Uforandret	God
Identitet/ tilhørighet til kommunen som fellesskap	Svak	Uforandret	Sterk
Kommunenes innflytelse på staten/ regionale myndigheter	Svak	Uforandret	Sterk
Statens forhold til kommunene: - Oppgaver - Styring	Staten overtar flere kommuneoppgaver Sterk detaljstyring	Uforandret Uforandret	Kommunene får flere oppgaver Rammestyring
Oppsummert, kvaliteten på lokaldemokratiet	Forvitret folkestyre	Som i dag	Vitalisert folkestyre

Soloppgangsscenariet baserer seg på at lokaldemokratiet kommer inn i en god spiral. Flere oppgaver til kommunene og mer statlig rammestyring antas å virke stimulerende på det folkelige politiske engasjementet fordi lokalpolitikere kan bestemme mer. Folkestyret vitaliseres, de folkevalgte får større handlefrihet til å prioritere i samsvar med folkeviljen.

Solnedgangsscenariet baserer seg på at lokaldemokratiet kommer inn i en negativ spiral. Kommunene fratras oppgaver av staten, staten detaljstyrer de gjenværende oppgavene, og det folkelige politiske engasjementet forvitrer fordi kommunene som demokratisk arena taper relevans for velgerne. De folkevalgte taper makt og myndighet, det viktigste blir å oppfylle statens forventninger og krav.

Disse to scenariene utgjør ytterpunkter, et positivt og et negativt. Sannsynligvis vil lokaldemokratiet havne et sted mellom disse scenariene i 2050. Større kommuner vil sannsynligvis være gunstig for å møte en del av de framtidige utfordringer som vil melde seg med økende styrke de neste tiårene, men neppe på alle områder. I neste avsnitt undersøker vi nærmere hvordan alternative kommunesammenslåinger kan påvirke lokaldemokratiet.

Del 3 – Alternative modeller for kommuneinndelinger og lokaldemokratiet

3.8 Om framgangsmåten i konsekvensutredningen

Konsekvensutredningen er bygd opp og utført på følgende måte:

- Arbeidsgruppen har gjennomgått relevant forskning om konsekvenser for lokaldemokratiet om kommunene blir større. Et sammendrag er utarbeidet og følger nedenfor. Den viser både positive og negative konsekvenser av større kommuner.
- SWOT analysen fra formannskapssamlingen høsten 2014 er et sentralt erfaringsmateriale som arbeidsgruppen har benyttet i analysen av mulige demokratikonsekvenser. De trusler og muligheter de folkevalgte ser for seg, er forsøkt integrert i analysen.
- De alternative kommuneinndelingene til dagens situasjon, er beskrevet ved hjelp av tre hovedmodeller. Til hver modell inngår ett eller flere kommunesammenslåingsalternativer (jf. tabell 5 og 6). Antallet sammenslåingscases er ikke uttømmende, men de viser forskjellen mellom en begrenset sammenslåing (modell «**Liten**»), en middels omfattende sammenslåing (modell «**Middels**») og en omfattende sammenslåing av de 11 kommunene (modell «**Stor**»). Denne tredelte inndelingen er felles for alle temaer i utredningen.

- I konsekvensutredningen av alternativer til dagens kommuneinndeling, er startpunktet dagens kommuneinndeling og «helsetilstanden» til lokaldemokratiet. Dette er utredningens 0-alternativ. Nå-situasjonen/ 0-alternativet er gjennomgått i del II i dette kapittelet, og er utgangspunktet for analysen av mulige konsekvenser for lokaldemokratiet om kommunene velger å slå seg sammen og bli større.
- I tabell 6 har vi brukt matematiske tegn for å angi om det er snakk om positive (pluss) eller negative (minus) konsekvenser. Det er brukt opptil tre plusser og minuser om vi tror at konsekvensen for lokaldemokratiet vil bli sterk. Bruken av matematiske tegn kan gi et inntrykk av at lokaldemokrati er matematikk. Det er det ikke. Arbeidsgruppen har likevel brukt disse tegnene fordi de gir et enkelt og visuelt inntrykk av hvilke konsekvenser som er sannsynlige, samt styrken i konsekvensene.
- Arbeidsgruppen har brukt de fem møtene til å gjennomgå ulike sider ved utredningen. Utredningen er også drøftet i saksutredningsgruppa ved flere anledninger. Noen av medlemmene i gruppa har også drøftet innholdet internt i sin kommune. Til sammen har disse drøftingene og vurderingene bidratt til sluttresultatet av arbeidsgruppens arbeid.

3.9 Forskning om konsekvenser av kommunestørrelse for lokaldemokratiet

En kommunereform er både en kommunegrensereform og en oppgavereform. Debatten om kommunereformen og forskning på konsekvenser av kommunesammenslåinger, har synliggjort både positive og negative konsekvenser for lokaldemokratiet ved en kommunereform. Noen konsekvenser er sikrere enn andre, det er for eksempel stor tvil om kommunestørrelse spiller en rolle. Det er også faglige uenigheter om hvilke konsekvenser som er sannsynlige. Etter en samlet vurdering vil arbeidsgruppen peke på følgende fra forskningen:

Sannsynlige positive konsekvenser for lokaldemokratiet av en kommunereform:

- **Mer helhetlig og samordnet samfunnsplanlegging.** Større sammenfall mellom kommunegrensene og bo- og arbeidsmarkedsregionen, kan styrke velgernes innflytelse og rollen som folkevalgt. Når innbyggerne bor i en kommune, jobber i en annen og benytter kulturtilbudet i en tredje, vil de kun kunne påvirke lokalpolitikken i den kommunen de bor, ikke næringspolitikken i den kommunen de jobber eller kulturpolitikken der de skaffer seg kulturopplevelser. En større kommune som følger bo- og arbeidsmarkedsregionene kan dermed styrke folkestyret. Også folkevalgt rollen kan styrkes fordi politikerne kan utøve mer helhetlig styring og prioritering.

- **Redusere behovet for interkommunale samarbeidsløsninger.** Kommunesammenslåing kan redusere antallet interkommunale samarbeid, og mer makt og myndighet kan tilbakeføres fra styrer og ledelse til kommunestyret/ bystyret. Det kan gjøre det lettere for de folkevalgte å prioritere enn om enkeltoppgaver er sortert ut og overlatt til interkommunale samarbeid. Forutsetningen for en styrket folkevalgrolle, er at det er politikerne som styrker sin rolle ved færre interkommunale samarbeid, ikke kommuneadministrasjonen.
- **Kan oppnå større likeverdighet mellom kommune og stat/regionale myndigheter.** Kommunesammenslåing kan styrke det lokale selvstyret ved større grad av likeverdighet mellom større kommuner og regionale myndigheter som fylkeskommunen og regional stat, herunder fylkesmannsembetet. Mer likeverdighet kan blant annet bety mer og større lokal gjennomslagskraft overfor staten. De folkevalgte i en større kommune, kan dermed styrke sin posisjon overfor andre myndigheter.
- **Flere oppgaver kan bety mer lokal myndighet og økte prioriteringsmuligheter.** Flere oppgaver til større kommuner enn det regjeringen har signalisert i sin «oppgavemelding», kan gjøre kommunen mer relevant for velgerne. Flere oppgaver betyr at flere sider ved innbyggernes hverdagsliv blir påvirket av kommunale beslutninger. Dermed har velgerne et sterkere insentiv til å møte opp på valgdagen og til å mobilisere i saker som berører dem mellom valgene. Flere oppgaver kan dermed styrke folkets demokratiske rolle. Flere oppgaver kan også styrke folkevalgtrollen fordi de folkevalgte får mulighet til å se flere oppgaver i sammenheng, og dermed mulighet til å prioritere mer effektivt mellom ulike behov.
- **Større kommuner kan bety tydeligere politiske alternativer.** Forskning viser at desto større kommunene er, desto mer ligner kommunepolitikken på rikspolitikken. Det oppstår flere politiske partier, og det oppstår gjerne tydeligere partipolitiske blokker. For velgerne kan en slik utvikling gjøre det lettere å se hvilke partier de skal stille til ansvar ved valg, enten ved å gi fornyet støtte til det sittende partiet/ koalisjonen eller ved å støtte opposisjonen som politisk alternativ.
- **Kan bety færre habilitetsutfordringer.** Større avstand mellom velgere og folkevalgte, kan føre til færre habilitetsutfordringer mellom velgerne og de folkevalgte. Når avstanden blir større kan det også bli lettere for de folkevalgte å ta nødvendige, men upopulære politiske avgjørelser.

Sannsynlige negative konsekvenser for lokaldemokratiet av en kommunereform:

- **Svekket representativitet mellom velgerne og de folkevalgte.** En kommunesammenslåing kan gå utover representativiteten mellom velgerne og velgernes utkårede, de folkevalgte. Spesielt geografisk representativitet kan bli vanskeligere å oppnå. I småkommuner kan hver bygd bli representert i kommunestyret. Forskning fra frivillige kommunesammenslåinger i Norge og

fra Strukturreformen i Danmark, viser dessuten at kommunesammenslåinger fører til at velgerne mister noe innsikt i hva som foregår i lokalpolitikken. Forskning viser også at sannsynligheten for å ta på seg politiske verv er mindre i store kommuner enn i små.

- **Kontakten mellom velgere og folkevalgte mellom valgene blir mindre.** Forskning viser at de minste kommunene er i tet når det gjelder kontakt mellom innbyggerne og de folkevalgte i kommunen og kommuneadministrasjonen. Det er dessuten slik at det å ta opp saker med politikerne er mer utbredt i mindre kommuner. Derimot er det mer vanlig i større kommuner å delta i aksjoner, delta i innbyggerinitiativ og delta i kampanjer og opprop. Totalt er likevel kontakten mellom velgerne og de som styrer kommunen minkende med økende kommunestørrelse.
- **Den lokale identiteten kan bli svekket i større kommuner.** Identitetsfølelse blir gjerne framhevet som et vilkår for villighet blant innbyggerne til å yte noe ekstra for sitt lokalsamfunn. Forskning dokumenterer at opplevelsen av identitet og tilhørighet er sterkere i de mindre kommunene enn i store kommuner. Begrepet «interkommunal identitet» er derfor gjerne trukket fram som en forutsetning for en vellykket kommunereform. Sterkest identitet kan oppnås i de tilfeller der geografiske identitetsgrenser sammenfaller med de nye kommunegrensene. Det utfordrende med folks identitet og tilhørighet og kommunenes grenser, er at folks tilhørighet til bygd, by og bydel ofte er sterkere enn identiteten til den kommunen de bor i.
- **Kommuneadministrasjonen kan styrke sin posisjon vis a vis de folkevalgte.** En kommunesammenslåing vil innebære en større kommuneadministrasjon (antall ansatte) relativt til antallet folkevalgte. Det vil stå flere ansatte i kommuneadministrasjonen bak hver enkelt folkevalgt. I Danmark har en del av kommunesammenslåingene ført til at administrasjonen har styrket sin makt, mens de folkevalgte mener de har mistet makt og myndighet med overgang til større kommuner. De folkevalgte har ikke greid å innta en mer proaktiv og dagsordenbyggende politikerrolle. De har heller ikke blitt mer profesjonelle i sin styring av administrasjonen gjennom mer «styring i stort og mindre i smått», og mer myndighet er dermed i realiteten blitt delegert til administrasjonen.

Sider ved lokaldemokratiet som i liten grad blir påvirket:

- **Valgdeltakelsen styres i hovedsak av andre forhold enn kommunestørrelse.** Lokalvalgundersøkelsene viser at valgdeltakelsen er høyest i de minste kommunene (færre enn 5000 innbyggere), mens den er lavest i kommuner med mellom 20 000 og 60 000 innbyggere. De største byene ligger på landsgjennomsnittet. Det er imidlertid ikke kommunestørrelsen i seg selv som slår ut i valgdeltakelsen, men trekk ved velgerne (alder og utdanning). Ved kontroll for slike trekk, finner forskerne at kommunestørrelse i liten grad påvirker valgdeltakelsen (Christensen mfl. 2013).

- **Statlig overprøving av kommunale planer og vedtak.** Med økende kommunestørrelse er andelen innsigelser fallende for reguleringsplaner og økende for kommune(dels-) planer. Forskning viser imidlertid at forskjellene i innsigelser til kommunenes arealplaner ikke skyldes kommunestørrelse, men forskjeller i sentralitet og antall fritidsboliger i kommunen.
- **Tillit og frivillig engasjement.** Forskning dokumenterer at det er små forskjeller avhengig av kommunestørrelse når det gjelder «samfunnsgagnlige» aktiviteter som tillitsverv, økonomiske bidrag og engasjement i frivillige organisasjoner (Denters mfl. 2014). Det er heller ikke klare funn som indikerer at folks tillit til kommunen svekkes av om kommunene velger å slå seg sammen og bli større.

3.10 Formannskapenes SWOT-analyse av muligheter og trusler for lokaldemokratiet

SWOT analysen fra formannskapssamlingen høsten 2014 trakk fram disse mulighetene og truslene ved sammenslåing: På mulighetssiden ble det trukket fram færre habilitetsutfordringer, flere politikere på heltid, folkevalgt styring av interkommunale oppgaver og et mer helhetlig regionalt blick på samfunnsutviklingen. Også større innflytelse overfor stat og regionale myndigheter trekkes fram på mulighetssiden, samt bedre samsvar mellom lokaldemokratiets geografiske avgrensning (kommunen) og bo- og arbeidsmarkedsregionen. Større attraktivitet som arbeidsgiver og mer profesjonalitet i tjenesteytingen ble også trukket fram.

På **trusselsiden** pekes det på at det kan bli større avstand mellom velgerne og de folkevalgte, noe som kan true lekmannsprinsippet. Det kan bety at færre engasjerer seg i lokalpolitikken, og at periferiene i en storkommune vil ha større problemer med å nå fram. Den lokale identiteten kan svekkes, og dermed den kraft som ligger i den jærskte kulturen. Det kan også bli vanskeligere for de folkevalgte å ha oversikt over det som rører seg i kommunen. Gjenstående småkommuner kan også havne i skyggen av en eventuell storkommune, og administrasjonen kan øke sin makt på bekostning av de folkevalgte i en stor kommune.

Tabell 4, formannskapenes SWOT-analyse av lokaldemokratiet om kommunene blir større.

MULIGHETER	TRUSLER
<ul style="list-style-type: none"> • Lettere å ta vanskelige valg pga. større avstand og mer profesjonalitet • Færre habilitetsproblemer • Flere politikere med frikjøp til å bruke tid på politikken • Større folkevalgt styring – tydeligere partier • Direkte folkevalgt styring av dagens interkommunale samarbeid • Raskere beslutninger • Større helhetsperspektiv – dempe geografiske «stridigheter», bedre arealpolitikk • Større innflytelse mot sentral myndigheter, internasjonalt • Størrelse stemmer med bo/arbeid • Sterkere region – større politisk gjennomslagskraft • Større fagmiljø • Felles plan for transport/areal • Attraktiv som arbeidsgiver • Profesjonell tjenesteyting 	<ul style="list-style-type: none"> • Færre politikere – heltidspolitikere og sektorpolitikere, mindre mangfold blant folkevalgte, lekprinsippet truet • Kan bli dyrere politisk styring (om det ikke holdes under kontroll) • Avstand til politikere øker – mindre demokrati • Færre engasjerer seg i politiske partier og kun folk fra de største plassene • Innbyggerlegitimitet - det er ikke «OSS» • Lokal identitet og initiativ kan bli svekket (miste den jærskje ånden) • Lokalkunnskap forsvinner • Enda lavere valgdeltakelse • Sentralisering • Risikerer en veldig stor superkommune versus de andre som blir små i forhold • Mer administrativ styring – økt byråkrati • Ulike kulturer kan vare lenge

3.11 Konsekvenser for lokaldemokratiet av større kommuner

Konsekvenser for lokaldemokratiet i større kommuner er som nevnt ikke enkel matematikk. Forskningen er ikke så presis at vi kan forutsi hva som skjer om en kommune har 1000 innbyggere, 10 000 innbyggere, 20 000 innbyggere, 50 000 innbyggere eller flere hundre tusen innbyggere. Vi har basert oss på sannsynlige konsekvenser for lokaldemokratiet om kommunene blir litt større enn de er i dag, noe større eller mye større.

Det er også viktig å ha i mente at lokaldemokrati også er et spørsmål om politikk og organisering. En kommune med en aktiv «demokratipolitikk» med tilrettelegging for politisk deltakelse vil trolig ha et mer aktivt folkestyre enn en kommune som er helt passiv.

Tabell 5 viser hvilke modeller som er konsekvensutredet.


I modell «**Liten**» vil sammenslåinger føre til at alle kommunene i dette geografiske området har minst 15 000 innbyggere. Selv om regjeringen har sagt at et slikt minimumsantall ikke skal legges til grunn ved nye kommuneinndelinger, er det Ekspertutvalgets anbefaling at en nedre grense på 15 000 innbyggere vil sikre en robust og effektiv kommune. Tabellen viser tre mulige sammenslåingsalternativer der det kan oppnås kommuner med minst 15 000 innbyggere.

I modell «**Middels**» er byområdet delt på Forus der flere alternative kommuneinndelinger er mulige. Ett alternativ er at kommunene på Nord-Jæren (unntatt Sandnes) slår seg sammen med de tre øy-kommunene, mens det fra Sandnes og videre sørover opprettes en stor Jærkommune. Et alternativ til denne store Jær-kommunen, er at Sandnes og Gjesdal slår seg sammen, mens Hå, Time og Klepp finner sammen i en Sør-Jæren kommune.

Modell «**Stor**» viser en stor regionkommune som strekker seg fra øyene i nord til Hå i sør. En slik stor regionkommune vil omfatte store deler av bo- og arbeidsmarkedsregionen og vil ha mer enn 310 000 innbyggere pr. 1.1.2015 og et stort geografisk areal. I regjeringens «oppgavemelding» (St. Meld. 14, 2014-2015) er det signalisert, under bestemte forutsetninger, at slike store kommuner kan få oppgaver som videregående skoler og kollektivtransport. Et alternativ til regionkommunen er en tokommuneløsning med én kommune på Nord-Jæren (de fire Nord-Jæren kommunene, Stavanger, Sandnes, Randaberg og Sola) pluss de tre øy-kommunene i nord og én kommune på Sør-Jæren bestående av Gjesdal, Klepp, Time og Hå.

For å vurdere konsekvensene for lokaldemokratiet, har vi tatt utgangspunkt i Ekspertutvalgets demokratikriterier, politisk deltakelse, lokal politisk styring, lokal identitet og de to kriteriene som angår staten, flere oppgaver til kommunene og overgang til mer statlig rammestyring.

Tabell 5, Kommuneinndelinger som er konsekvensutredet i utredningsarbeidet.

Kommuneinndelinger som er utredet	0-alternativ: 11 kommuner*	Modell 1: Begrenset, 4-7 kommuner i området	Modell 2: «Middels», 2-3 kommuner i området	Modell 3: «Stor», 1-2 kommuner i området**
	Gjesdal Hå Klepp Time Randaberg Sola Sandnes Stavanger Kvitsøy Finnøy Rennesøy	Alle større enn 15 000 A. Gj,Sa + Ra,Kv,Re, Fi, andre som nå B. St + Ra,Re, Fi,Kv + So,Sa, Gj + Kl,  ,Hå C. St + Sa + Ra,Re,Fi,Kv + So,Kl + Hå, Ti, Gj	Delt byområde, få, store kommuner A. St,So,Ra, Kv,Re,Fi + Sa,Gj,Hå, Kl,Ti B. St,So,Ra, Kv, Re,Fi + Hå,Kl,Ti, + Sa,Gj	Stor kommune pluss omlandskommuner A. Sør-Jæren + Nord-Jæren med øyene B. Hele Jæren og øy-kommuner

Nedenfor er gitt en vurdering av hvordan de ulike modellene innfrir kravene slik de er stilt opp i Ekspertutvalgets kriterier for et velfungerende lokaldemokrati. Konkretisering er gitt i tabell 6 med forklaringer etter tabellen.

Forklaring: RØDT=innfrir lite, GULT=innfrir delvis, GRØNT=innfrir mer

Høy politisk deltakelse: Valgdeltakelse				
Nærdemokrati mellom valg				
Lokal politisk styring Lokal styrke og handlefrihet				
Folkevalgt oversikt og styring med administrasjonen				
Lokal identitet				
Forholdet til staten Bred oppgaveportefølje				
Statlig rammestyring				

* Gj=Gjesdal, Hå=Hå, Time=Ti, Klepp=Kl, Sandnes=Sa, Stavanger=St, Sola=So, Randaberg=Ra, Kvitsøy=Kv, Rennesøy=Re, Finnøy=Fi.

I neste tabell har arbeidsgruppen brukt pluser og minuser for å visualisere sannsynlige konsekvenser for lokaldemokratiet om kommunene blir større. SWOT analysen viste også noen tilleggskriterier som er tatt inn i tabellen, f.eks. innflytelse på staten/regionale myndigheter.

Følgende 7 punkts skala er brukt for å vise sannsynlige konsekvenser:

Negativ effekt	---	--	-	0	+	++	+++	Positiv effekt
----------------	-----	----	---	---	---	----	-----	----------------

Minus er uttrykk for en sannsynlig negativ effekt, mens pluss er uttrykk for en sannsynlig positiv effekt. Antallet tegn som er brukt, er uttrykk for hvor sterk konsekvensen antas å være.

Tabell 6, Konsekvenser for lokaldemokratiet ved alternative kommuneinndelinger.

Utredningsalternativer	0 –alternativ: Dagens 11 kommuner	Modell 1: «Liten», 4-7 kommuner	Modell 2: «Middels», 2-3 kommuner	Modell 3: «Stor», 1-2 kommuner
Politisk deltakelse: - Valgdeltakelsen - Nærdemokratiet mellom valgene (kontakt mv.)	+ +	+ 0	+ -	+ --
Lokal politisk styring - Folkevalgtes kunnskap om lokale forhold - Folkevalgt styring med interkommunale oppgaver - Folkevalgt samordning av arealbruk og transport - Folkevalgt styring av kommuneadministrasjonen	0 - -- +	0 0 + 0	- + ++ -	-- ++ +++ --
Identitet/ tilhørighet til kommunen	+	-	-	-
Statens forhold til kommunene - Nye oppgaver - Mer rammestyring	0 -	+ 0	+ ++	++ ++
Forholdet velgere og folkevalgte - Representativitet - Partiaktivitet - Tillit til kommunen - Habilitet/ avstandsfordeler - Demokratiske rettigheter - velgerne bor og jobber i samme kommune	+ usikkert + - -	0 - + 0 0	- - + + +	-- -- + ++ ++
Kommunenes innflytelse på staten/ regionale myndigheter	-	0	+	++
Oppsummert kvaliteten på lokaldemokratiet	Rimelig velfungerende lokaldemokrati, men også svakheter	Moderate effekter på lokaldemokratiet	Noe svekket nærdemokrati, styrket lokal myndighet og selvstyre	Noe svekket nærdemokrati, styrket lokal myndighet og selvstyre, interne styringsutfordring er hvis én kommune
Behov for kompensatoriske tiltak i forhold til nærdemokratiet		Begrenset behov	Middels behov	Stort behov

3.12 Begrunnelse for konsekvensvurderingene i forhold til lokaldemokratiet

Politisk deltakelse:

- **Valgdeltakelsen** påvirkes verken positivt eller negativt av kommunestørrelse. «**0-alternativet**» er satt til pluss fordi gjennomsnittet for valgdeltakelsen i de åtte kommunene ligger over landsgjennomsnittet.
- **Nærdemokratiet** kan påvirkes negativt ved økende kommunestørrelse. Med en kommunesammenslåing vil det stå flere velgere bak hver folkevalgt. Det kan føre til et tap av nærhet mellom velgerne og de folkevalgte fordi de ikke blir like tilgjengelige. Forskning (Bjørklund 2013) viser at tradisjonelle deltakelsesformer, kontakt med politikere, henvendelser til kommunen og det å ta opp saker, er mer utbredt i små kommuner enn i store. I store kommuner er det mer utbredt med aksjoner/kampanjer relatert til enkeltsaker, samt formelle innbyggerinitiativ. Alt i alt forventes det at ulempene for nærdemokratiet vil øke med økende kommunestørrelse. «**0-alternativet**» er satt til pluss på grunn av resultatene fra KS Lokaldemokratiundersøkelse, (se vedlegg).

Lokal politisk styring:

- **Folkevalgtes kunnskap** om kommunen er viktig for at politikerne skal kunne utforme treffsikker politikk. Med økende kommunestørrelse, og dermed større mangfold med hensyn til geografi og befolkning, forventes det at de folkevalgte ikke vil ha samme oversikt over alt som foregår i en stor kommune. Spesielt krevende vil dette være i modell 3. «**0-alternativet**» er vurdert til midt på skalaen gitt at det er ulike kommunestørrelser.
- **Folkevalgt styring med interkommunale oppgaver** kan bli større fordi kommunesammenslåinger kan minske behovet for interkommunalt samarbeid. Styringen av interkommunale samarbeid er i stor grad indirekte gjennom oppnevning av styrer og deltakelse i generalforsamlinger. Det kan sikre effektiv oppgaveløsning, men også en fare for demokratisk underskudd. Reduseres omfanget av interkommunalt samarbeid som følge av kommunesammenslåinger, kan styringen over oppgavene tilbakeføres til kommunestyret/ bystyret. Denne demokratiske konsekvensen forventes å bli sterkere jo mer omfattende kommunesammenslåingene blir. På grunn av det store omfanget av interkommunale samarbeider og selskaper, er det antatt at omfang og kompleksitet i noen grad kan gå utover den politiske styringen (jf. SWOT-analysen).
- **Folkevalgt styring av arealbruk og transport** kan styrkes om kommunesammenslåinger sørger for bedre samsvar mellom bo- og arbeidsmarkedsregionen og kommunegrensene. Styring og planlegging av arealbruk og transport krever samarbeid og et helhetlig perspektiv på regionen. Det forventes at kommunesammenslåinger vil bedre vilkårene for folkevalgt styring av arealbruk og transportsystem i regionen fordi samarbeidsbetingelsene blir bedre enn i dag. «**0-alternativet**» er vurdert å være negativt slik situasjonen er i dag. Dette er noe rapporten om samfunnsutviklerrollen går nærmere inn, jf. SWOT-analysen.
- **Folkevalgt styring av kommuneadministrasjonen** er sannsynligvis mer krevende jo større kommunen er. På plussiden er bedre kapasitet og kompetanse i administrasjonen til å tilrettelegge for god politisk styring gjennom faglig grundige saksframlegg til politikerne. På minussiden er faren for at lokalpolitikere blir mer reaktive og kun strør sand på de saker de får fra administrasjonen og ikke evner å sette en selvstendig og proaktiv politisk dagsorden. Omfattende kommunesammenslåinger forventes derfor å kunne svekke den folkevalgte styringen om ikke politikerne får nye styringsverktøy. «**0-alternativet**» er satt til pluss på grunnlag av funn i KS lokaldemokratiundersøkelsen.

Lokal identitet og tilhørighet til kommunen kan påvirkes negativt ved en kommunesammenslåing, særlig i en overgangsperiode før en ny kommune får satt seg. Forskningen på identitet og tilhørighet viser to ting: At tilhørigheten til

kommunen er svakere enn til den bygda og byen der folk bor og til det landet de tilhører. Det andre er at identiteten er flerdimensjonal, folk har en funksjonell identitet til det området de bruker (eksempelvis bo- og arbeidsmarkedsregionen) og en følelsesmessig identitet til den kommunen de bor i. Er det sammenfall mellom disse dimensjonene oppstår det som kalles interkommunal identitet, noe som gjerne er trukket fram som et suksesskriterium for kommunesammenslåing.

Eksempler kan være sammenfall eller avvik mellom folks hverdagsbruk av Jær-regionen/ Stavanger-regionen (jobb, handling, bosted) og den følelsesmessige identiteten de har til den kommunen de bor i (siddis, sandnesgauk, Hå-bu, Gjesdal-bu). Den funksjonelle identiteten til «hverdagsregionen» kan dermed leve side om side med den følelsesmessige identiteten til kommunen. Over tid er likevel hypotesen at det skjer en «modning» i favør av en regional identitet rett og slett fordi «hverdagsregionen» betyr mer og mer for folks liv. «**0-alternativet**» har fått en pluss siden det antas at folk har en ganske klar tilhørighet til sin kommune noe blant annet SWOT-analysen til formannskapsmedlemmene tyder på.

Statens forhold til kommunene betyr mye for lokaldemokratiet. Både hvilke oppgaver kommunene blir tilført og hvor stor frihet de har til å løse dem.

- **Flere oppgaver.** Regjeringens «oppgavemelding» identifiserer en lang rekke små og store oppgaver som potensielt kan gjøre kommunen mer relevant for velgerne. Både det forhold at mange av oppgavene skal utredes videre, og at staten ikke er klar på hva som menes med større kommuner, har skapt usikkerhet om den betydning oppgavene vil få for kommunene. Norske kommuner har allerede i dag svært omfattende oppgaveportefølje. Det er neppe sannsynlig at de nye mulige oppgavene vil ha en sterk positiv effekt på folks lokaldemokratiske engasjement, men de vil heller ikke påvirke negativt. Arbeidsgruppen forventer derfor at de nye oppgavene vil ha en svak positiv effekt på kommunen som lokaldemokratisk arena som vist i tabell 6.
- **Mer statlig rammestyring** kan bety mer lokalpolitisk selvstyre og større prioriteringsmuligheter for de folkevalgte. Når de folkevalgte har hånden på rattet er det også mer interessant for velgerne å delta i valg og påvirke i saker mellom valgene. Regjeringen har varslet gjennomgang av inntektssystem og lover og forskrifter med sikte på å redusere detaljstyringen av kommunene. Statlig rammestyring av kommunesektoren både økonomisk og juridisk skal i følge «oppgavemeldingen» være hovedprinsippet for statens styring av kommunene. Større og mer robuste kommuner vil etter regjeringens mening redusere behovet for statlig detaljstyring. En gjennomgang av den statlige styringen skal presenteres for Stortinget våren 2017. Innføres mer statlig rammestyring overfor større kommuner, vil dette etter arbeidsgruppens mening virke positivt på lokaldemokratiet. «**0-alternativet**» har fått en minus fordi omfanget av statlig detaljstyring av kommunene er relativt omfattende.

Forholdet mellom velgere og folkevalgte (nærhet/avstand):

- **Representativitet** angår hvorvidt de folkevalgte er representative for den befolkningen de skal representere. Representativitet har med kjønn, yrke, bosted, inntekt, etnisitet mv. å gjøre. Med økende kommunestørrelse, geografisk så vel som befolkningsmessig, er det sannsynlig at det blir mer utfordrende å sikre høy grad av representativitet på noen områder, som for eksempel geografi. Det er forskjeller mellom kommunene, men resultatene fra KS Lokaldemokratiundersøkelsen indikerer at representativiteten oppfattes som relativt god blant innbyggerne. Derfor har «**0-alternativet**» – altså dagens situasjon – blitt kategorisert med en pluss.
- **Partiaktivitet** og folks tilbøyelighet til å påta seg politiske verv, er størst i de små kommunene og minsker med kommunestørrelse. Det forventes derfor en viss nedgang i partienes aktivitet med økende kommunestørrelse, og aller størst i modell «**Stor**». Arbeidsgruppen har ikke fått kartlagt hvordan det står til med denne aktiviteten i de ulike kommunene. «**0-alternativet**» er derfor usikkert.
- **Tillit** til kommunen ser ut til å være lite påvirket av kommunestørrelsen. Folks tillit forventes derfor i liten grad å bli påvirket av økende kommunestørrelse. Undersøkelser viser at folk gjennomgående har høy tillitt til kommunen. «**0-alternativet**» har derfor blitt kategorisert med en pluss, jf. KS Lokaldemokratiundersøkelsen (vedlegg 2).
- **Habilitet** mellom velgerne og de folkevalgte er enklere å få til i store kommuner enn i små. Økt avstand mellom velgerne og de folkevalgte kan også gjøre det enklere for de folkevalgte å treffe nødvendige, men upopulære avgjørelser. Økende kommunestørrelse forventes derfor å styrke folkevalgtes habilitet. Størrelsen på kommunene varierer sterkt, og dermed også habilitetsutfordringen. «**0-alternativet**» er derfor litt usikkert, men arbeidsgruppen har vurdert situasjonen per i dag til svakt negativ blant annet på grunnlag av SWOT-analysen.
- **Velgernes demokratiske rettigheter.** Regelen er at innbyggerne stemmer i kommunen de bor. Arbeider folk i en annen kommune enn bostedskommunen og bruker kulturtilbudet i en tredje, har de ingen formelle demokratiske rettigheter til å påvirke næringspolitikken og kulturpolitikken i disse kommunene. En bo- og arbeidsmarkedsregion som ikke harmonerer med kommunegrensene, kan derfor svekke valgernes demokratiske rettigheter. Kommunesammenslåinger som nærmer seg bo- og arbeidsmarkedsregionen vil dermed styrke folks demokratiske rettigheter. «**0-alternativet**» er vurdert til negativt på grunn av omfattende pendling.

- **Kommunens innflytelse på staten og regionale myndigheter** kan påvirkes positivt om kommunene slår seg sammen og blir større. Eksempelvis vil en regionkommune med flere enn 310 000 innbyggere bli en viktigere maktfaktor i den nasjonale og regionale kampen om ressursene enn dagens store og små kommuner. Også mindre omfattende kommunesammenslåinger vil bety at kommunene rykker opp i det nasjonale og regionale tettsteds- og byhierarkiet og dermed potensielt kan øke sine innflytelsesmuligheter. Faren for kommunene i randsonen til de sammenslåtte kommunene, er at disse havner i skyggen. Alt i alt forventes kommunenes økte «kjøttvekt» å øke innflytelsen på staten og regionale myndigheter. På grunnlag av SWOT-analysen er dagens situasjon vurdert å være negativ.

3.13 Kompensatoriske tiltak for å sikre nærdemokratiet i en stor kommune

En kommunesammenslåing krever en systematisk strategi som sikrer at styrker ved småkommunedemokratiet blir ivaretatt på en best mulig måte i en stor kommune.

Ulempene er i første rekke demokratiske avstandsulemper. De berører utfordringer i forhold til folkevalgtes representativitet og de angår folks interesse for å påta seg politiske verv. De har med tilgjengeligheten til de folkevalgte å gjøre, og de har med folkevalgtes muligheter for å styre en stor administrasjon i en sammenslått kommune.

Det finnes en ganske omfangsrik verktøykasse med ulike tiltak som kan kompensere for mange av disse avstandsulempene.³ Verktøykassen omfatter alt fra mindre enkelttiltak til omfattende reorganisering av hele kommunen, for eksempel innføring av parlamentarisme og omfattende bydelsadministrasjoner styrt av direkte valgte bydelsutvalg.

I Danmark utformet de sammenslåtte kommunene en overordnet demokratistrategi for å ivareta lokaldemokratiet i forbindelse med sammenslåingene. Både herfra, og fra de frivillige sammenslåingene i Finland, finnes en rik tilgang på demokratitiltak som kan dempe de demokratiske stordriftsulempene i en storkommune.

Nedenfor har vi tatt for oss ulemper for nærdemokratiet ved en sammenslåing, og pekt på aktuelle tiltak som kan dempe disse avstandsulempene. En del av tiltakene går igjen for flere av ulempene. Vi har ikke relatert de enkelte tiltakene til konkrete sammenslåingscases, men baserer oss på at behovene for kompenserende tiltak øker med størrelsen på kommunesammenslåingen.

³ Se blant annet NIBR/ Rokkan samarbeidsrapport 2013: Medvirkning med *virkning*? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen. Jf. også NIBR rapport 2013: 24: Veier til god lokaldemokratisk styring.

a. Tiltak for å sikre representativitet og partiaktivitet i en sammenslått kommune

I en sammenslått kommune blir det relativt færre folkevalgte som skal representere folkeviljen. Særlig geografisk representasjon kan være krevende å få til i en geografisk stor kommune. Bygdelister/ småpartier lokalisert til bestemte områder i en sammenslått kommune kan få problemer med å bli representert. Det samme kan bygder som før en kommunesammenslåing var representert i kommunestyret. Det har også vist seg å være en nedgang i folks interesse for å påta seg politiske verv og engasjere seg partipolitisk i store kommuner sammenlignet med små kommuner.

Det fins tiltak som kan kompensere for svekket politisk representativitet og partiaktivitet:

- Innføre en ordning der den/ de minste kommunene, i en overgangsperiode, blir forholdsmessig sterkere representert i et nytt kommunestyre/ bystyre i en sammenslått kommune.
- Etablere grendeutvalg/lokalutvalg/bydelsutvalg med politisk representasjon som geografisk er lokalisert blant annet til de geografisk perifere områdene i en ny storkommune.
- Gjøre det mer attraktivt blant folk å engasjere seg som folkevalgt gjennom frikjøpsordninger, honorarer mv. som dernest kan stimulere det politiske engasjementet blant innbyggerne.
- Innføre nye kanaler for innbyggerdeltakelse mellom valgene fra de geografiske delene av en sammenslått kommune som har svak representasjon i kommunestyret/ bystyret.

b. Tiltak for å sikre at folkevalgte har god oversikt i en sammenslått kommune

En fordel med små kommuner, geografisk så vel som befolkningsmessig, er at det er lettere for de folkevalgte å ha oversikt over det som skjer rundt om i kommunen, hvor skoen til enhver tid trykker, og dermed kunne være lydhøre overfor folkeviljen.⁴ Utfordringen i en stor kommune er å sikre at de folkevalgte fortsatt har tilstrekkelig informasjon om det som foregår i kommunen. Dette er viktig for utarbeidelsen av partiprogram og for den politiske navigeringen mellom valgene.

⁴ Det er også en ulempe forbundet med stor grad av nærhet og oversikt, det kan oppstå habilitetskonflikter og de folkevalgte kan ha problemer med å treffe nødvendige, men upopulære avgjørelser, fordi de neste dag treffer på de som er rammet av vedtaket. Dermed kan vanskelige saker bli feiet under teppet.

Det finnes en rekke tiltak som kan sikre informasjonstilgang og dialog i en stor kommune:

- Informasjons- og konsultasjonstiltak omfatter offentlige åpne høringer, for eksempel i politiske utvalg, innføring av deputasjonsordning, mer utstrakt bruk av folkemøter og innføring av ordninger med bruker- og/ eller innbyggerpanel. Også mer utstrakt bruk av meningsmålinger kan være et tiltak som bedrer de folkevalgtes informasjonstilgang.
- Dialogbaserte ordninger omfatter ulike former for e-demokrati (ulike former for elektronisk kommunikasjon mellom velgere og folkevalgte), bruk av ordninger som framtidswerksteder, ordførerbenk/ åpen halvtime, politikertorg, innbyggerhøringer mv.
- Dagsordenpåvirkning fra folkets side, kan skje gjennom innbyggerinitiativ, gjennom idedugnader og gjennom initiativ tatt i råd og utvalg for ulike målgrupper i befolkningen (eldre, innvandrere, barn/ unge).

c. Tiltak for å styrke folkevalgtes styring av administrasjonen i en sammenslått kommune

En stor, profesjonell kommuneadministrasjon etter en kommunesammenslåing kan gjøre det mer utfordrende for de folkevalgte å styre administrasjonen.

Det fins ulike tiltak som kan bygge oppunder politikerrollen i en sammenslått kommune:

- Øke omfanget av frikjøp av politikere og legge til rette for flere heltidspolitikere.
- Støtte og tilrettelegge for de folkevalgte gjennom en styrket politisk sekretariatsfunksjon.
- Øke antall politikere i kommunestyre/bystyre som delvis kompenserer for reduksjonen i antall politikere ved en kommunesammenslåing.
- Innføre lokalutvalg/ bydelsutvalg med politisk sammensetning som både kan være lyttepost for kommunestyret/ bystyret og ha beslutningsfullmakt over utvalgte oppgaver.
- Profesjonalisere politikerrollen der det skilles skarpere mellom overordnede, prinsipielle politiske saker, og mindre detaljsaker for dermed å gjøre saksmengden overkommelig.⁵

⁵ I Danmark er det påvist at de folkevalgtes rolle og styring er blitt mer profesjonell og at politikerne er blitt bedre til å skille mellom større saker og små saker. Det sikrer bedre langsiktighet i styringen og et fokus på de prinsipielt viktige sakene. Ulempen er at småsaker knyttet til ombudsrollen får en mindre viktig plass.

d. Tiltak for å bygge identitet og tilhørighet til en sammenslått kommune

Tiltak for å bygge identitet og tilhørighet til en ny kommune kan omfatte tiltak som å:

- Dokumentere konkret nytte for folk flest av en kommunesammenslåing, eksempelvis at den får bedre gjennomslag overfor regionale myndigheter og staten i ressurs spørsmål.
- Gjennomføre felles kulturelle event og arrangementer som virker mobiliserende på folk på tvers av tidligere kommunegrenser.
- Gjennomføre en kommunesammenslåingsprosess som sikrer medvirkning og oppslutning fra folket i de kommuner som blir slått sammen. Høy legitimitet i forbindelse med sammenslåingsprosessen kan i neste omgang bygge eierskap og identitet til en ny kommune.
- Etablere nye kanaler for innbyggerdeltakelse som kan virke identitetsskapende fordi folk blir tatt på alvor i en ny stor kommune.

e. Tiltak for å sikre tilgjengelighet og kontakt mellom velgere og folkevalgte

Nærdemokratiske tiltak kan bidra til å kompensere for tap av nærhet mellom velgere og folkevalgte. Med nærdemokratiske tiltak, tenker vi her både på lokalutvalg/bydelsutvalg som omfatter et avgrenset geografisk område, og på tiltak som letter kontakten mellom politikere og velgere. Formelle tiltak kan legge til rette for mer systematisk og ryddig kontakt enn den mer uformelle kontakten som finner sted i mindre kommuner, som også kan ha sine uheldige sider. God medvirkning kan gi bedre beslutningsunderlag og bidra til større tillit mellom styrte og styrende.

Tiltak for å sikre tilgjengelighet og kontakt i en sammenslått kommune kan omfatte:

- Mer frikjøp av politikere og flere heltidspolitikere som kan bedre tilgjengeligheten.
- Øke antall politikere i kommunestyre/bystyre som delvis kompenserer for reduksjonen i antall politikere ved en kommunesammenslåing. Gir bedre tilgjengelighet.
- Innføre lokalutvalg/ bydelsutvalg med politisk sammensetning. Det betyr totalt sett flere politikere, og kan dermed lette folks kontakt med politikerne.
- Innføre flere elektroniske kontaktformer mellom de folkevalgte og velgerne. Det kan være elektroniske høringer, ulike former for e-dialog, elektroniske debattforum og mer bruk av elektroniske befolknings- og brukerundersøkelser.

- Utvide spekteret av andre typer dialog- og deltakelsesformer slik som folkemøter, høringer, opprette utvalg/ råd for bestemte målgrupper i befolkningen utover de lovpålagte rådene, innføring av ordninger som åpen halvtime/ deputasjoner, politikerdag/politikertorg, framtidsverksteder med politisk deltakelse, såkalte demokratikafer mv. Både i Danmark og i Finland er det eksperimentert med en rekke nye deltakelsesformer i forbindelse med kommunesammenslåinger.

f. Alternative politiske organisasjonsmodeller

Gjennomføres det omfattende kommunesammenslåinger kan det være aktuelt med en omfattende gjennomgang av den politiske organiseringen. Hvis alle de 11 kommunene slår seg sammen i en stor regionkommune, fra øykommunene i nord til Hå i sør, vil det være snakk om en kommune med mer enn 310 000 innbyggere pr. 1.1.2015 med et stort antall bysenter og bygder innenfor et stort geografisk område. Også en inndeling i 2-3 kommuner i dette området, vil bety en radikal endring fra dagens situasjon. Store og mangfoldige kommuner kan skape interne styringsutfordringer mellom sentrum og periferi i den nye kommunen, mellom by og land, og mellom ulike politiske kulturer.

Spørsmålet er hva slags organisasjonsmodell som vil ivareta både hensynet til en helhetlig styring av den nye kommunen, men som samtidig er så desentralisert at den sikrer innflytelse fra innbyggerne i ulike geografiske områder av kommunen.⁶ Flere spørsmål vil da melde seg:

- Skal kommunen basere seg på formannskapsmodellen eller skal den innføre parlamentarisme som hovedprinsipp for den politiske styringen?
- Hvor mange medlemmer skal det nye kommunestyret/ bystyret ha? Hvordan skal fordelingen av representanter være mellom ulike geografiske deler av kommunen?
- Hvilke fullmakter skal delegeres den nye kommuneadministrasjonen?
- Skal det etableres egne politiske kommunedelsutvalg/ bydelsutvalg?
- Skal kommunedelsutvalg/ bydelsutvalg følge de gamle kommunegrensene eller skal de følge geografiske grenser på tvers av de gamle?
- Hvor store politiske fullmakter skal slike kommunedelsutvalg/ bydelsutvalg ha? Skal de være rådgivende og fungere som sparrings- og høringspartnere for kommunen eller skal de ha vidtgående beslutningsfullmakter?

⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil i samarbeid med Kompetansesenter for distriktsutvikling, gi ut en veileder sommeren 2015 som skal vise alternative måter å organisere en sammenslått kommune på.

- Skal det være direkte valg til kommunedelsutvalgene/bydelsutvalgene slik som i Oslo kommune, eller bør medlemmene oppnevnes av kommunestyret/ bystyret?
- Skal det opprettes egne kommunedelsadministrasjoner/bydelsadministrasjoner? Skal slike lokale administrasjoner opprettes uavhengig av om det opprettes lokale politiske utvalg eller ei?
- Hvor skal rådhuset og de nye kommunedels-/bydelsadministrasjonene ligge?
- Hvilke oppgaver og tjenester skal i tilfelle disse lokale administrasjonene ha?
- Hvilke andre nærdemokratiske tiltak enn kommunedelsutvalg/ bydelsutvalg vil det være behov for å kunne kompensere for tap av nærhet mellom innbyggerne og kommunen?

De folkevalgte vil med en kommunesammenslåing oppleve en ny politisk hverdag som de må tilpasse seg. Det er et spørsmål om å finne en hensiktsmessig saks- og oppgavefordeling mellom de folkevalgte i kommunestyret/ bystyret og eventuelle politikere i kommunedelsutvalgene/ bydelsutvalgene. Det vil også være viktig å legge til rette for at det kan utvikles en mest mulig proaktiv og dagsordensettende politikerrolle som sikrer de folkevalgte styring og innflytelse over administrasjonen. I Danmark har om lag 20 kommuner av de nåværende 98 opprettet politiske utvalg i tillegg til kommunestyret. Disse er enten direkte valgt eller utpekte lokalutvalg. I Danmark ble alle de sammenslåtte kommunene i 2007 pålagt å utarbeide demokratistategier. Disse inneholder «pakker» av demokratitiltak som kan være til inspirasjon for evt. framtidige kommunesammenslåinger her til lands.⁷

Arbeidsgruppen har i denne omgang ikke tatt stilling til hvilke løsninger som er mest aktuelle om det blir omfattende sammenslåinger mellom de 11 kommunene. Dette må utredes nærmere i en neste fase om de folkevalgte vedtar å gå i tettere dialog med andre kommuner.

3.14 Konkluderende oppsummering

Utredningen viser at det både er fordeler og ulemper for lokaldemokratiet om kommunene blir større enn de er i dag. Det betyr at det er støtte for en «stort-er-flott» tilnærming til lokaldemokratiet, at det er lokaldemokratiske stordriftsfordeler som kan hentes ut. Det er imidlertid også støtte for en «smått-er-godt» tilnærming til lokaldemokratiet, at det er lokaldemokratiske smådriftsfordeler som kan forsvinne ved overgang til en storkommune.

⁷ Jf. blant annet erfaringer systematisert i NIBR-rapport 2013:4: Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden.

En stor kommune er bra for lokaldemokratiet fordi kommunen kan drive mer helhetlig planlegging og de folkevalgte kan styre uten interkommunale løsninger. Kommunen kan få flere oppgaver fra staten og staten kan styre mer på distanse siden en stor kommune klarer seg bedre på egenhånd. Kommunen kan dermed bestemme mer, få større selvråderett og bli en mektigere aktør i forhold til staten og regionale myndigheter. Velgerne får utvidet sine demokratiske rettigheter fordi flere vil bo og jobbe i samme kommune og bruke fritidsaktiviteter i den kommunen de bor.

En liten kommune er bra for lokaldemokratiet fordi det er god kontakt mellom innbyggerne og de folkevalgte, det kan oppnås høy grad av representativitet på partilister og i kommunestyret og god oversikt gjør det enklere for de folkevalgte å følge med på det som foregår og lytte til folks ønsker. Folk har tilhørighet til kommunen de bor i, selv om de bruker regionen på kryss og tvers. For de folkevalgte vil det også mest sannsynlig være mer overkommelig å styre en relativt liten kommuneadministrasjon enn en stor administrasjon.

Det kan være utfordrende å forene styrker ved et storkommunedemokrati og et småkommunedemokrati. En stor kommune betyr at kommunen kan bestemme mer, mens en mindre kommune vil ha bedre betingelser for nærhet og deltakelsesdemokrati. Det litt paradoksale er at styrken i de demokratiske stordriftsfordelene (bestemme mer) og de demokratiske smådriftsfordelene (nærdemokratiet) begge øker når kommunestørrelsen øker. En vinner mye på å bli stor og mektig, men taper også noe i form av et svekket nærdemokrati.

Arbeidsgruppen konkluderer derfor med relativt moderate konsekvenser for lokaldemokratiet av de mulige sammenslåingsalternativene som finnes innenfor modell «**Liten**». Styrken i de lokaldemokratiske konsekvensene, både positive og negative, øker i styrke med de kommuneinndelinger som er tenkelige innenfor modell «**Middels**». Konklusjonen er derfor at nærdemokratiet svekkes noe, men kommunenes slagkraft og handlefrihet styrkes fordi de kan bestemme mer. I modell «**Stor**» vil styrken i de lokaldemokratiske konsekvensene ha økt ytterligere. Kommunenes lokaldemokratiske slagkraft og handlefrihet øker ytterligere i modell «**Stor**», men det blir også mer utfordrende å ivareta nærdemokratiet på en dekkende måte. En stor regionkommune bestående av alle kommunene i området, vil bli en betydelig maktfaktor med over 310 000 innbyggere pr. 1.1.2015, men kan også bli utfordrende å styre.

Arbeidsgruppen har ikke valgt å anbefale en bestemt modell. Til det er innslaget av (politisk) skjønn for stort i forhold til å vekte betydningen av de lokaldemokratiske fordelene og ulempene ved en kommunesammenslåing. Arbeidsgruppen har imidlertid pekt på en rekke tiltak som kan kompensere for et svekket nærdemokrati i en stor sammenslått kommune. Gitt at de nærdemokratiske tiltakene virker etter sin hensikt, vil fordelene ved en sammenslåing kunne overstige de ulemper som oppstår for nærdemokratiet.

4. Kommunen som tjenesteyter og myndighetsudøver, samt økonomisk status 2014



Innledning

I denne første felles utredningen av kommunereformen har saksutredningsgruppa fått et tilleggsmandat om å utrede mulige virkninger en ny kommunestruktur kan ha for kommunens roller som tjenesteyter og myndighetsutøver. I tillegg til å se på mulige kommuneøkonomiske forhold og virkninger det kan ha for samarbeidskommunene.

Til bruk i utredningsarbeidet av disse kommunale rollene og oppgavene ligger SWOT analyser som administrasjonene i de fem Jærrådskommunene har gjort i fellesskap og tilsvarende for hver av kommunene Stavanger og Sola kommuner. Resultatene fra arbeidet som ble gjort i felles formannskapssamling 26.november 2014 er også en del av grunnlaget for denne delen av utredningen.

Regjeringen la den den 20. mars d.å. frem St. Meld. 14 *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Grunnlaget for meldingen ligger i Stortingets behandling i juni 2014 av opplegget for kommunereformen og Kommuneproposisjonen 2015. Videre bygger den på Ekspertutvalgets andre delrapport (2014), vurderinger av strukturelle og konjunkturmessige endringer samt Sundvoldenerklæringen. Regjeringen har i sine vurderinger av nye oppgaver tatt utgangspunkt i retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene NOU 2000:22 Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune.

Innledningsvis i meldingen gjøres følgende prinsipielle avklaringer:

- Generalistkommunesystemet skal fortsatt være hovedmodellen, nye oppgaver skal som hovedregel overføres til alle kommuner
- Det legges ikke opp til et system med oppgavedifferensiering, modell 3 fra Ekspertutvalget med at store nok kommuner kan utgjøre egne fylker/regioner åpnes det ikke for
- Regjeringen mener at landets mangfoldige geografi tilsier at det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall i en kommune, slik Ekspertutvalget fremholdt med minstestørrelse på 15.000 – 20.000 innbyggere. Reformen skal imidlertid legge til grunn at kommunene i større grad enn i dag skal løse sine lovpålagte oppgaver selv.
- Rammestyring av kommunesektoren både økonomisk og juridisk ligger til grunn, og skal være hovedprinsippet for statens styring av sektoren. Større og mer robuste kommuner bør redusere behovet for statlig detaljstyring.

- For overføring av oppgaver til de største kommunene ligger følgende 2 forutsetninger til grunn:
 - a) storkommunene må være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre geografisk funksjonelle områder
 - b) oppgaveløsning i områdene utenfor storkommunene må kunne håndteres på en måte som sikrer likeverdig løsning på oppgavene. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i denne sammenheng. Begge forutsetningene må vurderes særskilt for den enkelte oppgave.
- Det skal utredes om det skal kunne brukes pålegg for å sikre innbyggernes rettssikkerhet i kommunalforvaltningen, og om særskilte tjenestoområder vil kunne være aktuelle for pålagt samarbeid. Avgjørelse tas i Stortingsproposisjon som legges frem våren 2017.
- Kommuner som har ulikt inntekts- og gjeldsnivå og som vurderer sammenslåing anbefales å inngå intensjonsavtale⁸ om håndtering av dette på kort sikt
- Kommuner med ulik målform og som vurderer å slå seg sammen bør drøfte hvordan dette kan løses utfra innbyggernes språk og identitet i den nye kommunen. Stortinget har vedtatt at hensynet til nynorsk skal ivaretas i kommunereformen. Landssamanslutninga for Nynorskkommuner vil bli tildelt kr 1,1 mill. i 2015 og bidrar i arbeidet.

Hele kommunereformen er bygd på prinsippet om at en kommune har 4 roller. I figuren nedenfor er endringer i oppgaver som fremgår av Oppgavemelding sortert på kommunens fire roller.

Kommunens roller	Forslag til nye/endrede oppgaver
Tjenesteyter	<ul style="list-style-type: none"> • Varig tilrettelagte arbeidsplasser (VTA og VTO) • Hjelpemidler i dagliglivet (basishjelpemidler) • Ordningen med arbeids- og utdanningsreiser (større kommuner) • Tannhelsetjenesten (større kommuner) • Utrede mer om økt ansvar for rehabiliterings tjenester (større kommuner) • Forsøk med overføring av driftsansvar DPS (større kommuner) • Tilskudd til etablering i egen bolig og til tilpasning av bolig (finansiering via rammetilskuddet) • Tilskudd til frivilligsentraler • Videregående skoler (2 forutsetninger), større kommuner
Myndighetsutøver	<ul style="list-style-type: none"> • Vigselsmyndighet • Notarial myndighet (bekreftelser) • Myndighet til utvidet jakttid (fra fylkeskommune) til større kommune • Utslippstillatelse for grønnsaksvaskeri og til å behandle saker om støy fra motorsportbaner, skytebaner og vindmøller (større kommuner)

⁸ Mal for intensjonsavtale ligger i verktøykassen for Kommunereformen

	<ul style="list-style-type: none"> • Forhåndsgodkjenning av svømmeanlegg (ikke nasjonalanlegg) • Tilskuddsordning for verdensarvområdene i jordbruket • Skogbruk - forvaltning av tilskudd til veiutbygging og til drift av taubaner • Tilskudd til tiltak i beiteområder
Samfunnsutvikler	<ul style="list-style-type: none"> • Forvaltning av utvalgte kulturlandskap i jordbruket (større kommuner) • Kollektivtransport inkl. skoleskyss og TT-ordning (2 forutsetninger), større kommuner • Behov for mer forskningsbasert kunnskap for å vurdere om kommunene kan gis en større rolle
Lokaldemokratisk arena	<ul style="list-style-type: none"> • Be budet endringer i bl.a. plan- og bygningsloven, friluftsløven

Av tabelloppsettet ovenfor fremgår at det isolert sett er få direkte forslag knyttet til lokaldemokrati. Dette må sees i sammenheng med at noen av forvaltningsoppgavene og tjenestene som foreslås kan overføres og betyr at myndighetsområdet legges til kommunen og at by-/kommunestyret blir den øverste myndigheten.

Vurderingene som er gjort av rollene som tjenesteyter og myndighetsutøver har brukt Ekspertutvalgets kriterier for en robust kommune i fremtiden. Her fremholdes f.eks. som kriterier tilstrekkelig kompetanse og effektiv drift.

Struktur i delkapittelet

Del 1 i dette kapittelet tar for seg beskrivelse av data om tjenester og befolkning slik nåsituasjonen fremstår. Deretter gjøres noen betraktninger om fremtidsbilder, herunder fremtidig befolkningsutvikling og behov for tjenester frem mot 2040 sammenlignet med i dag.

Til slutt i denne delen presenteres noen utvalgte nøkkeltall om tjenesteproduksjon og kommuneøkonomien i de samarbeidende kommunene ved utgangen av 2014. Her er brukt foreløpige KOSTRA-tall og data fra kommunenes egne årsregnskap/årsrapporter fra 2014.

Del 1 gir på denne måten en oversikt over «**0-alternativet**» som ligger til grunn for analysene som er utført.

Analyser av de ulike modellene og sammenslåingsalternativene fremgår i Del 2. Det er de samme modellene for mulig ny kommunestruktur med «**Liten**», «**Middel**» og «**Stor**» som er brukt i de to øvrige delkapitlene i denne utredningen. Innledningsvis i del 2 gjøres det rede for metoden som er brukt i vurderingene. Deretter følger analyse av virkninger som sammenslåingsalternativene kan ha for rollen som tjenesteyter og for rollen som myndighetsutøver. Til slutt i del 2 er en vurdering av kommuneøkonomiske virkninger. Disse er gjort med grunnlag i dagens inntektssystem og reformstøtteordningene som KMD har lagt frem. Analyseverktøyet i KS/KMD og egne regnskapstall er benyttet.

Del 3 i denne delen av rapporten gir en samlet oppsummering av modellpreferanser for rollen som tjenesteyter og myndighetsutøver.

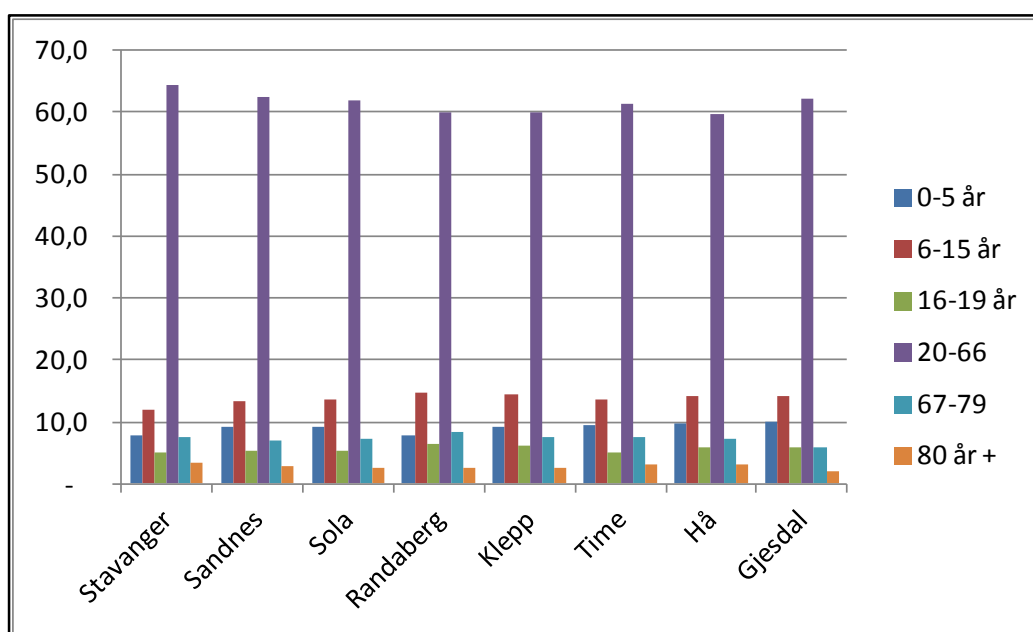
Del 1 Faktabeskrivelse

4.1 Tjenester og befolkning – nå situasjonen

Folketall 1.1.2015 og veksten siste året

Kommuner	2014	2015	Vekst i %
Stavanger	130 754	132 102	1,0
Sandnes	71 900	73 624	2,4
Sola	25 083	25 708	2,5
Hå	18 115	18 582	2,6
Klepp	18 485	18 741	1,4
Time	17 897	18 303	2,3
Gjesdal	11 317	11 600	2,5
Randaberg	10 416	10 556	1,3

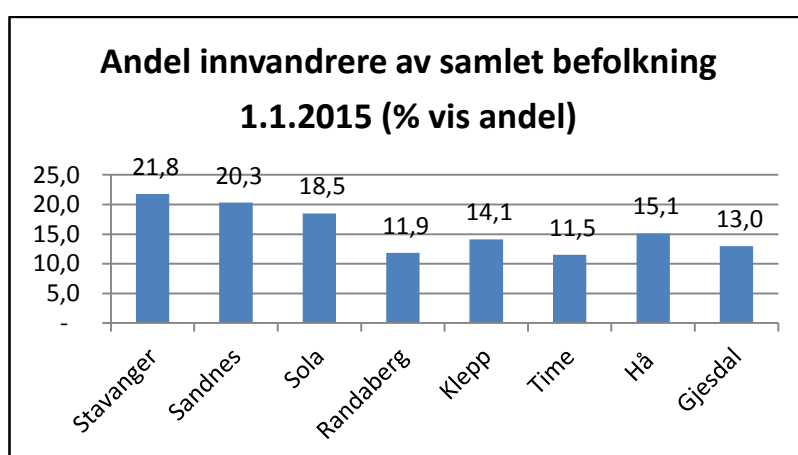
Aldersfordelingen i befolkningen per 1.1.2015 i de åtte kommunene fordeler seg slik:



	0-5 år	6-15 år	16-19 år	20-66	67-79	80 år +
Stavanger	7,9	11,9	5,0	64,3	7,5	3,5
Sandnes	9,1	13,4	5,3	62,3	7,0	2,9
Sola	9,2	13,5	5,4	61,9	7,3	2,7
Randaberg	7,8	14,6	6,4	60,0	8,5	2,7
Klepp	9,2	14,6	6,1	60,0	7,6	2,5
Time	9,4	13,7	5,1	61,2	7,5	3,0
Hå	9,9	14,0	5,8	59,8	7,3	3,2
Gjesdal	9,9	14,2	5,8	62,1	6,0	2,0
Landet	7,2	12,0	5,1	61,6	9,7	4,3

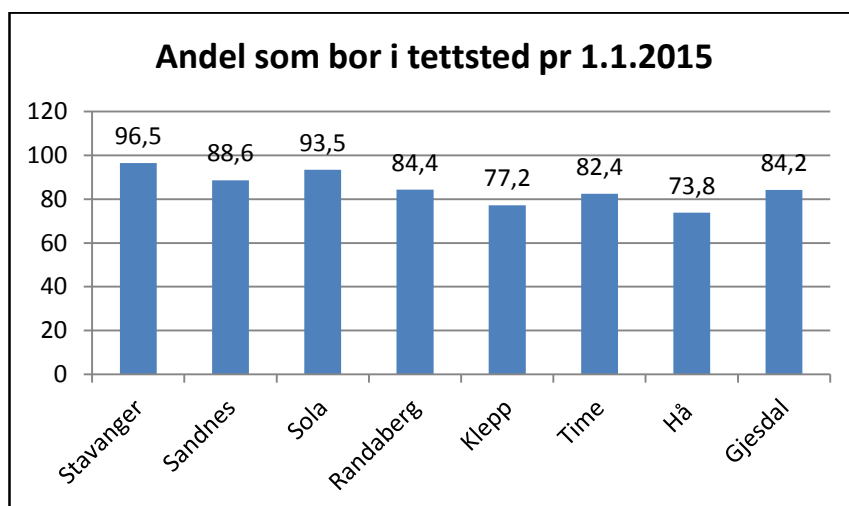
Hå og Gjesdal kommuner har høyest andel barnehagebarn, mens Randaberg og Klepp har høyeste andel grunnskoleelever. Disse to kommunene har også høyeste andelen av ungdom i aldersgruppen 16-19 år, dvs. elever i videregående skole. Alle åtte kommunene har høyere andel innbyggere i aldersgruppene 0-19 år enn landet. Randaberg har høyeste andel eldre 67-79 år, mens Sandnes og Gjesdal har laveste antall i denne aldersgruppen. Andelen over 80 år er størst i Stavanger og lavest i Gjesdal. Alle kommunene har betydelig lavere andel eldre 67 år og eldre enn landet. Hå har lavest andel i den yrkesaktive alderen 20-66 år, mens Stavanger har den høyeste andelen blant de åtte samarbeidende kommunene.

Ved utgangen av 2014 utgjorde andelen innvandrerbefolkning av total befolkning i landet 15,6 %, holdes Oslo utenom er det 13,2 %. Blant de åtte samarbeidende kommunene er andelen innvandrerbefolkning høyere enn landet (ekskl. Oslo) i fem av kommunene. Randaberg, Time og Gjesdal har lavere andel enn landet.

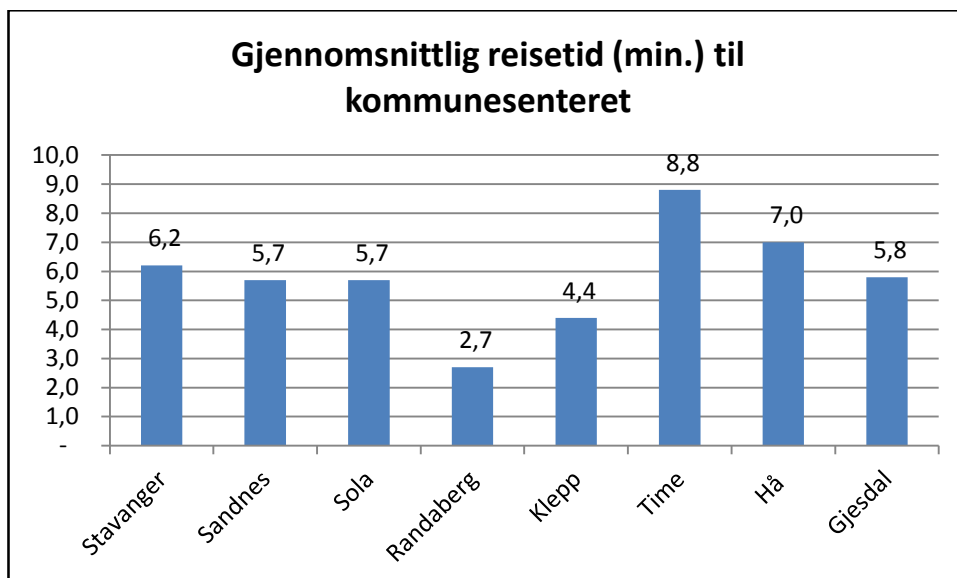


Flere av kommunene har de siste årene hatt netto innflytting fra utlandet, og arbeidsinnvandring fra Polen og de baltiske landene, samt Sverige utgjør en vesentlig andel.

Foreløpige KOSTRA tall for 2014 viser at 78,4 av befolkningen i landet inkl. Oslo bor i tettsteder, holdes Oslo utenfor er det 76 % som bor i tettsteder. Med unntak av Hå og Klepp bor en betydelig høyere andel i tettsteder på nord-Jæren enn landet for øvrig. Stavanger og Sola har størst andel som bor i tettsteder ved utgangen av 2014.



Reisetiden til kommunesenteret var for landet i 2014 7,4 minutt inkl. Oslo. Av de åtte samarbeidende kommunene er det kun Time som har høyere gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret enn landet med 8,8 minutt. Laveste reisetid har Randaberg og Klepp. Reisetid til kommunesenteret er et uttrykk for tettstedstrukturen i kommunene, men også infrastruktur. I inntektssystemet for kommunene er dette blant annet en av faktorene som påvirker målingen av om kommunen er tung eller lettdrevet i forhold til gjennomsnittet for landet. Korte avstander trekker i retning av å være mer lettdrevet.



Inntektssystemet slik det er utformet per nå legger til grunn aldersfordeling av befolkningen sammen med faktorer som reiseavstander, andel innvandrere, andelen uføre mv. i den samlede beregningen av hvor lett/tungdrevet den enkelte kommunen er. Kriteriet bruk i beregning/fordeling av kommunens utgiftsbehov. De åtte samarbeidende kommunene er for 2014 beregnet slik :

Kommune	Indeks beregning av utgiftsbehov
Stavanger	0,9230
Sandnes	0,9553
Sola	0,9498
Randaberg	0,9702
Klepp	0,9811
Time	0,9733
Hå	0,9966
Gjesdal	0,9821

Målt mot landsgjennomsnittet viser dette at Hå har det høyeste utgiftsbehovet mens Stavanger har det laveste. Ingen av kommunene har utgiftsbehov over landsgjennomsnittet. Nabokommuner som Finnøy og Rennesøy ligger over landsgjennomsnittet.

Kostnadsnøkkel for kommunane 2015:

Kriterium	Vekt
1 Innbyggjarar 0–1 år	0,0056
2 Innbyggjarar 2–5 år	0,1255
3 Innbyggjarar 6–15 år	0,2904
4 Innbyggjarar 16–22 år	0,0213
5 Innbyggjarar 23–66 år	0,0955
6 Innbyggjarar 67–79 år	0,0452
7 Innbyggjarar 80–89 år	0,0688
8 Innbyggjarar 90 år og over	0,0460
9 Landbrukskriterium	0,0003
10 Reiseavstand innan sone	0,0132
11 Reiseavstand til nabokrets	0,0132
12 Basiskriterium	0,0230
13 Innvandrarar 6–15 år, ekskl. Skandinavia	0,0084
14 Norskfødde med innvandrarforeldre 6–15 år, ekskl. Skandinavia	0,0009
15 Dødelegheitskriterium	0,0456
16 Barn 0–15 år med einsleg forsørgjar	0,0116
17 Låginntektskriteriet	0,0062
18 Uføre 18–49 år	0,0045
19 Flyktningar utan integreringstilskot	0,0046
20 Opphopingsindeks	0,0135
21 Urbanitetskriteriet	0,0173
22 Psykisk utviklingshemma 16 år og over	0,0457
23 Ikkje-gifte 67 år og over	0,0433
24 Barn 1 år utan kontantstøtte	0,0292
25 Innbyggjarar med høgare utdanning	0,0185
26 Sum	1,0000

En eksempelkjøring i KS sin illustrasjonsmodell for økonomiske virkninger av ny kommunestruktur viser at for de åtte kommunene vil nettoeffekten i 2015 utgjøre om lag 52 mill. kr med dagens inntektssystem.

Gevinsten på urbanitetskriteriet utgjør vel 81 mill. kr, mens tap på veksttilskuddet utgjør om lag 27 mill. kr.

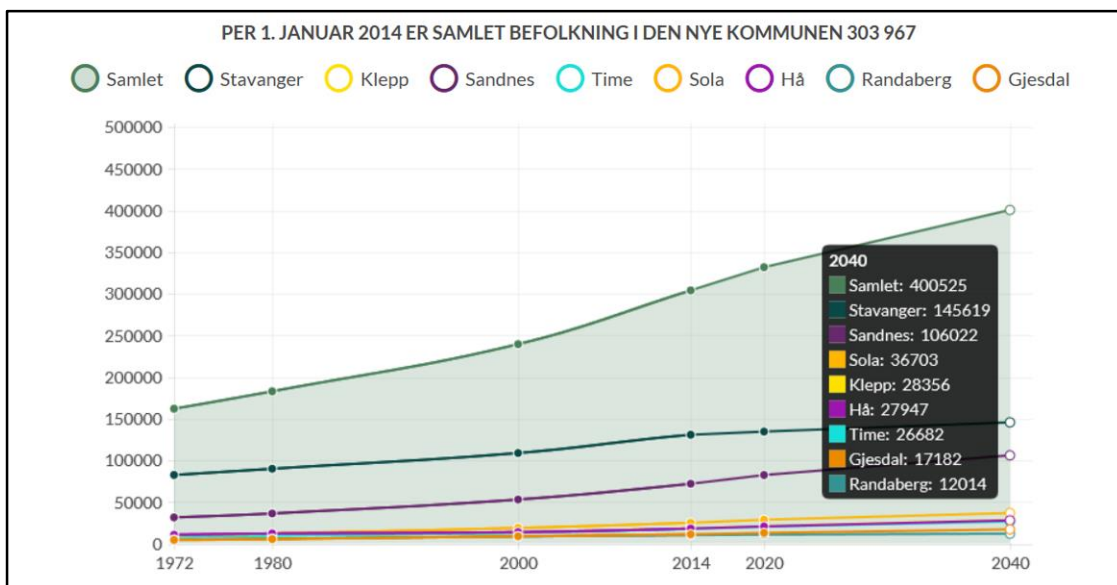
Engangsstøtten på 65 mill. kr (5 eller flere kommuner og mer enn 100.000 innbyggere), samt en reformstøtte på 30 mill kr (over 50.000 innbyggere) kommer i tillegg til virkningen som en får ut av KS sin illustrasjonsmodell.

4.2 Tjenestebehov og befolkning – fremtidsbilder

Verktøykassen som KMD har lagt ut gir mulighet for å lage eksempler på fremtidsbilder av befolkningsutviklingen frem mot år 2040 basert på SSB sine fremskrivninger, alternativene lav- middels og høy prognose.

Samlet for de åtte kommunene er folketallet 1.1.2015 309.165 innbyggere og eksempelkjøringene med «**Middels**» alternativet viser et totalt folketall i 2040 på 400.525, dvs. en samlet vekst på 91.300 flere innbyggere. Alternativet «**Stor**» ender ut med en vekst på vel 150.000 og et folketall på 462.300, men det lave alternativet kommer i 2040 ut med 364.000, dvs. en vekst på vel 55.000.

Uavhengig av alternativ for fremtidig vekst er det Sandnes, Sola og Stavanger som har den største veksten målt i antall nye innbyggere. Middelsalternativet viser vel 32.000 flere i Sandnes, 13.500 i Stavanger og snaut 11.000 flere i Sola. Klepp og Hå kommer begge ut med en økning på om lag 9.500 flere, mens Time i dette alternativet kommer ut med 8.300 flere. Gjesdal vises med 5.500 flere og Randaberg i underkant av 1.500 flere innbyggere i 2040.

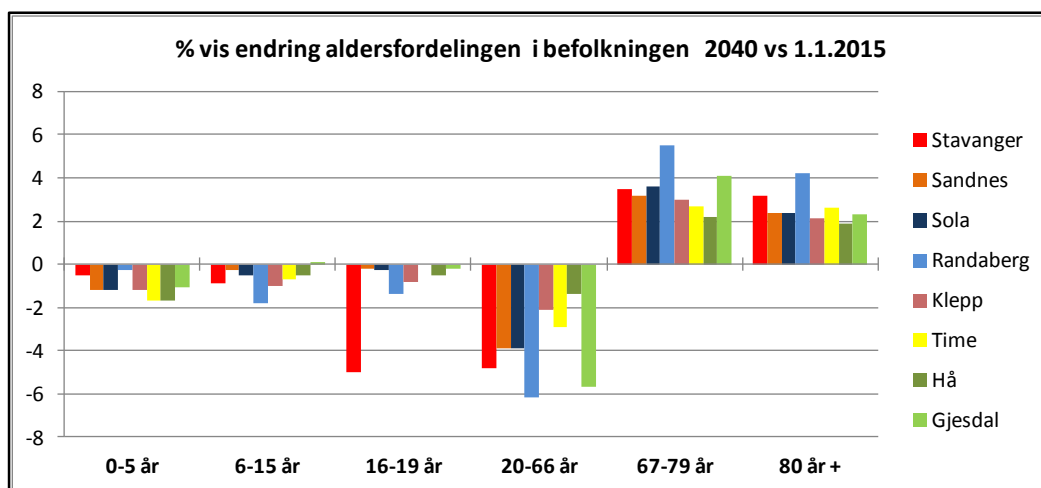


Figur SSB – alternativ «Middels»

Et vesentlig forhold i fremtidsbildene er konsekvenser befolkningsutviklingen har for kommunens oppgaver og rolle som tjenesteyter. I den sammenhengen er utviklingsbildet for endringer i alderssammensetning i befolkningen sentral.

Ser en dagens alderssammesetning i forhold til et mulig fremtidsbilde i 2040 kommer det tydelig frem at andelen eldre øker kraftig, og det gjelder alle åtte kommunene. Felles trekk er at andelen barn og unge av totalbefolkningen i hver av kommune reduseres. Samtidig utgjør også den yrkesaktive delen av befolkningen en betydelig lavere andel enn i dag.

Nedenfor er endringene sammenstilt i aldersfordelingen av befolkningen i 2040 vs. 1.1.2015 per kommune.



	0-5 år	6-15 år	16-19 år	20-66 år	67-79 år	80 år +
Stavanger	-0,5	-0,9	-5	-4,8	3,5	3,2
Sandnes	-1,2	-0,3	-0,2	-3,9	3,2	2,4
Sola	-1,2	-0,5	-0,3	-3,9	3,6	2,4
Randaberg	-0,3	-1,8	-1,4	-6,2	5,5	4,2
Klepp	-1,2	-1,0	-0,8	-2,1	3,0	2,1
Time	-1,7	-0,7	0,0	-2,9	2,7	2,6
Hå	-1,7	-0,5	-0,5	-1,4	2,2	1,9
Gjesdal	-1,1	0,1	-0,2	-5,7	4,1	2,3

Frem mot 2040 er det kun Gjesdal som har en liten vekst i andelen av aldersgruppen barn og unge. Alle kommunene har andelsmessig færre 16-19 åringer enn i dag og størst prosentvis reduksjon har Stavanger og Randaberg. Tilsvarende er den yrkesaktive andelen av befolkningen redusert i 2040 i alle kommunene i forhold til i dag. Størst prosentvis reduksjon har Randaberg og Gjesdal, lavest reduksjon har Hå og Klepp. Økningen av andelen eldre i prosent av befolkningen i 2040 er størst i aldersgruppen 67-79 år i alle kommunene. Totalt viser eksempelkjøringen at Randaberg, Stavanger, Sola og Gjesdal får høyest andel eldre over 67 år i 2040. Lavest andel har Hå.

Endringen i aldersfordelingen 2040 vs. 1.1.2015 absolutte tall:

Kommune	0 - 5 år	6 - 15 år	16 - 19 år	20 - 66 år	67 - 79 år	80 år og eldre
Samlet	4 308	9 787	3 335	40 504	19 880	13 546
Stavanger	289	340	-74	1 749	6 050	5 163
Klepp	532	1 128	352	5 177	1 582	844
Sandnes	1 703	4 061	1 527	16 014	5 651	3 442
Time	342	964	442	4 339	1 352	937
Sola	555	1 305	470	5 369	2 103	1 193
Hå	443	1 175	409	5 238	1 320	834
Randaberg	81	-1	-80	132	780	546
Gjesdal	363	815	289	2 486	1 042	587

Ser en nærmere på de absolutte tallene betyr for eksempel økningen i Sandnes med 1.700 flere barn 0-5 år at det i tjenesteproduksjonen i barnehagesektoren er behov for 17-18 flere 6 avdelings barnehager i 2040 for å håndtere økningen i andelen barn. Tilsvarende viser en økning på vel 4.000 flere elever i grunnskolen for eksempel behov for 4 nye barneskole- og ungdomsskoleanlegg, hver med 3 paralleller (580 elever) på barnetrinnet og 5 på ungdomstrinnet (420 elever). Samlet for de åtte

samarbeidende kommunene utgjør økningen i barnehagebarn behov for 40-45 nye barnehager og 9-12 nye skoleanlegg i grunnskolen.

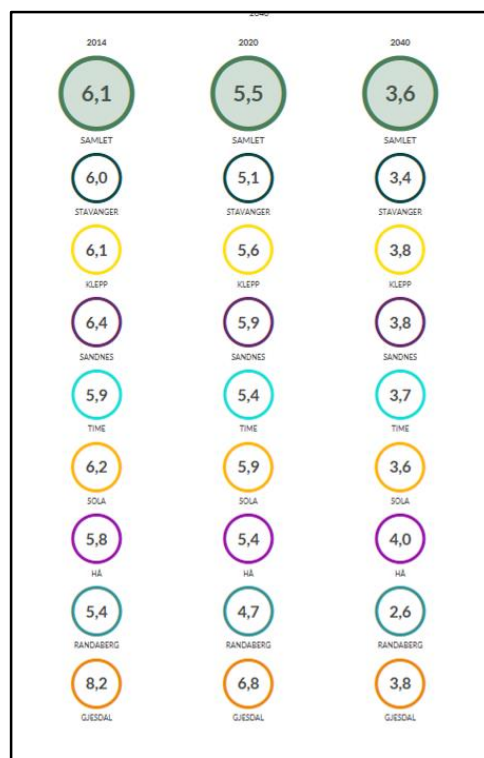
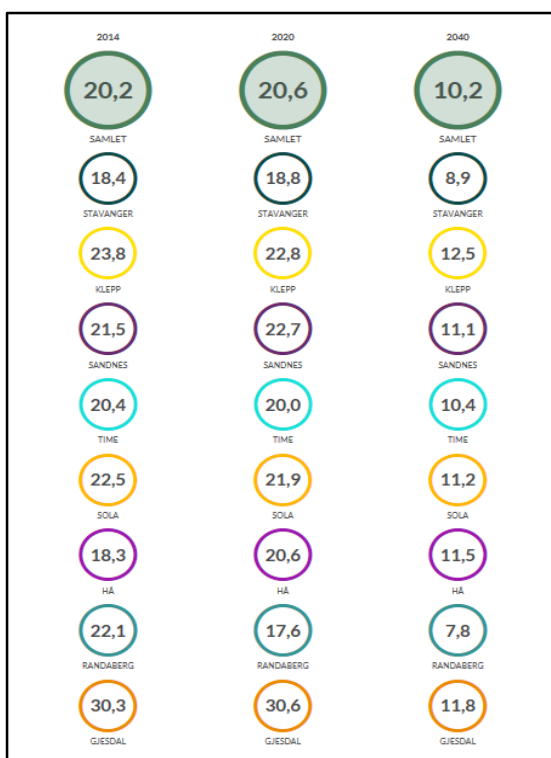
Legges det til grunn gjeldende statlige veiledning/normtall om sykehjemsdekning på 25% av befolkningen over 80 år, tilsvare økningen i andelen av de over 80 år behov for 30-35 nye bo- og aktivitetssentre/ sykehjem (100 plasser per enhet).

Utfordringene kommunene står overfor i rollen som tjenesteyter med dette fremtidsbildet gjelder bl.a. tilgang på tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å yte tjenestene, kommuneøkonomiske forhold knyttet til driftsutgifter og finansutgifter som følge av investeringsbehovene. Velferdsteknologi og utvikling av tjenestene og selve måten tjenester kan gis på i fremtiden er sentral spørsmål fremover for å takle fremtidens behov for tjenester i de store lovpålagte tjenesteområdene.

Et vesentlig forhold, både for landet og den enkelte kommune er finansieringen av fremtidens behov for tjenester til eldre innbyggere. Antall personer i arbeidsfør alder viser en reduksjon i alle kommunene. Arbeidsfør alder er 20-66 år mens aldersgruppen eldre er 67 år og over, og 80 år og over. En reduksjon i forholdstallet mellom de to aldersgruppene betyr at det er færre innbyggere i yrkesaktiv alder per innbygger i aldersgruppen eldre.

80 år og eldre vs. arbeidsfør andel




67 år og eldre vs. Arbeidsfør



Figurene over viser at i perioden frem mot 2020 er det en moderat vekst eller stabil situasjon i forhold til 2015-nivået. Randaberg er den kommunen som allerede på kort sikt, frem mot 2020, kan få færre yrkesaktive i forhold til gruppen av eldre. Frem mot 2040 slår eldrebølgen inn for fullt i alle kommunene, og eksempelkjøringen antyder nesten en halvering av yrkesaktive pr. eldre ift. dagens situasjon.

Nedenfor er vist et mulig fremtidsbilde fra eksempelkjøring på tjenestebehovet målt i årsverk per per 1.000 innbygger i 2020 og 2040 for barnehage, grunnskolen og pleie- og omsorgstjenestene.

Fremtid – mulige utviklingsbilder, tjenestebehov

	Barnehage Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk per 1000 innbyggere 20-66 år.	2013	2020	2040
	SAMLET	28,5	27,4	26,6
	STAVANGER	26,4	25,0	25,6
	KLEPP	31,6	29,9	28,1
	SANDNES	28,3	28,4	25,9
	TIME	30,2	27,7	25,2
	SOLA	34,3	32,6	30,9
	HÅ	30,4	27,2	24,8
	RANDABERG	29,4	27,0	28,9
	GJESDAL	31,3	32,3	30,7
	Grunnskole Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk per 1000 innbyggere 20-66 år.	2013	2020	2040
	SAMLET	19,6	19,4	19,8
	STAVANGER	17,3	16,9	17,1
	KLEPP	25,2	23,9	23,9
	SANDNES	20,1	20,1	20,8
	TIME	20,8	21,4	20,5
	SOLA	20,9	20,7	20,8
	HÅ	20,1	20,6	19,3
	RANDABERG	27,2	24,0	25,2
	GJESDAL	22,3	22,0	23,4
	Pleie og omsorg Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk per 1000 innbyggere 20-66 år.	2013	2020	2040
	SAMLET	35,2	35,7	52,3
	STAVANGER	37,1	38,2	58,0
	KLEPP	35,5	37,0	50,8
	SANDNES	30,4	30,1	43,1
	TIME	37,8	38,7	55,5
	SOLA	33,8	34,9	52,4
	HÅ	42,2	39,9	54,3
	RANDABERG	39,7	43,7	70,1
	GJESDAL	26,4	26,9	41,7

4.3 Kommuneøkonomi – 2014

Sammenstilling av nøkkeltall som kan gi uttrykk for hvor robust en kommunes økonomi er, er en møysommelig jobb. KOSTRA-tall kan ikke brukes direkte da det må hensyntas hvordan kommunen har organisert sine tjenester samt utgiftsbehovet kommunen faktisk har i forhold til for eksempel alderssammensetning og avstand. I de samarbeidende kommunene er det benyttet kommunale foretak i organiseringen av følgende oppgaver:

Stavanger : Sølvberget bibliotek og kulturhus KF, Stavanger Parkering KF, Natur og idrettsservice KF og Stavanger Byggdrift KF.

Sola: Sola Storkjøkken KF og Kvithei Utbyggingsselskap KF.

Sandnes: Sandnes kunst- og kulturhus KF, Sandnes Pakering KF, Sandnes Havn KF,

Sandnes tomteselskap KF og Sandnes Eiendomsselskap KF.

Når hele eiendomsforvaltning i Sandnes er organisert i foretak betyr det at økonomiske nøkkeltall må brukes på *konsernnivå* for å få sammenlignbare tall med de kommunene som eiendomsområdet organisert som resultatenhet/stab.

I konserntall ligger også kommunens tilskudd til interkommunale selskaper. Syv av de samarbeidende kommunene deltar i Rogaland brann og rednings IKS og betaler årlig driftstilskudd for tjenestene. Fire av kommunene er eiere av de tre regionale idrettsanleggene og betaler årlig kapital- og driftstilskudd til de to IKSene som utgjør Folkehallene. Stavanger kommune har i tillegg årlig fast tilskudd til Konserthuset i Stavanger IKS. Alle åtte kommunene er eiere i IVAR IKS og hvor det kjøpes vannforsyning og avløpsrening som inngår i kommunens eget gebyrnivå ut mot sluttbruker.

Formålet med publiseringen i KOSTRA er å vise ressursbruk og tjenesteproduksjon uavhengig av hvordan denne er organisert i den enkelte kommune. I tillegg til å produsere tjenesten selv kan kommunen velge å organiserer hele eller deler av tjenesteproduksjonen innen de enkelte tjenesteområdene i egne organisatoriske enheter (særbedrifter). Disse særbedriftene fører egne regnskap og dette innebærer at tallene i Kostra nå må vises som konserntall. Ved en nærmere gjennomgang viser det seg at Sandnes kommune ikke har rapportert tall for Sandnes eiendomsselskap KF. Dette medfører at flere av tallene som vises i utredningen ikke er korrekte. Tallene vil uansett gi en pekepinn på nivået, og det er nå rapportert riktig slik at tall pr 16. juni vil stemme.

I saken speiles nøkkeltall per kommune opp mot tilsvarende tall for landet (med/uten Oslo), for å få frem hvor de åtte samarbeidende kommunene ”står” i forhold til resten av landet. Nøkkeltallene som er valgt ut her til hensikt å støtte opp om bildet som fremkom fra SWOT analysen (5 kommuner) som er gjort for kommunens rolle som tjenesteproducent og myndighetsutøver.

Fra SWOT analysen fremkom blant annet sårbarhet når det gjelder kapasitet/dekningsgrad samt kompetanse som en svak side i flere av primærtjenestene. Rekruttering av fagkompetanse og kapasitet i fremtiden ble tilsvarende fremholdt som et trusselbilde, i den forstand at det mangler personell og alle konkurrerer om de samme kandidatene. Utredningskapasitet generelt og innenfor samfunnsutvikleroppgavene ble tilsvarende fremholdt som et sårbart område i dag. Effektivitet i tjenesteproduksjonen samt i administrasjon og styring ble i dag fremholdt som sterke sider, og som gir muligheter i fremtiden. Tilsvarende

ble løsningsorientert kultur i kommunene fremholdt som en sterk side. Betydningen av å samarbeide og løse oppgaver tverrfaglig og bygge gode fagmiljøer på dette grunnlaget ble fremholdt som viktige muligheter for å takle fremtidens behov. Sterke og introverte fagmiljøer er fremholdt som mulig trusselbilde og motsatsen, og som det må søkes å unngå. Det er så langt i arbeidet gjort et utvalg av økonomiske nøkkeltall som presenteres nedenfor.

Kapasitet / dekningsgrad

Tjenesteyting - kapasitetsindikatorer 2014								
Kommune	Andel barn 1-5 år med barnehageplass	Antall elever per skole, 1-10 trinn	Gjennomsnittlig gruppestørrelse skole, 1-10 trinn	Legeårsverk per 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	Andel plasser i institusjon og bolig med heldøgnsbemanning i % av befolkningen 80 år +	Kommunalt disponerte boliger per 1.000 innbygger	Årsverk i sosialtjenesten per 1.000 innbygger	Gjennomsnittlig saksbehandlings tid for byggesaker med 12 ukers frist (kalenderdager)
Stavanger	88,1	350	14,9	9,7	32,0	21,0	0,91	41,0
Sandnes	87,5	312	14,1	8,0	30,0	12,0	0,90	51,0
Sola	96,6	298	12,7	9,6	30,0	8,0	0,35	36,0
Randaberg	92,3	370	12,6	11,6	33,0	20,0	0,47	42,0
Hå	81,1	238	13,0	9,6	25,0	15,0	0,60	45,0
Time	86,9	269	14,1	9,3	25,0	11,0	0,84	30,0
Klepp	90,8	266	13,1	10,3	24,0	13,0	0,53	35,0
Gjesdal	85,1	269	13,4	7,9	30,0	12,0	0,86	40,0
Landet U/Oslo	90,9	224	13,7	10,3	29,0		0,97	
Landet	90,2	213	13,5	10,2	29,0	20,0	1,16	

Andel barn 1-5 år med barnehageplass

Indikatoren er en resultatindikator som viser hvor mange prosent av 1-5 åring bosatt i kommunen som har en plass i barnehage. Dette er plasser i kommunal, fylkeskommunal, statlig og privat barnehage med tilskudd. Dette er kun et mål for tilgjengelighet av barnehageplasser. Sola kommune har høy andel av barn med barnehageplass, som skyldes flere bedriftsbarnehager og en Universitetsbarnehage. Disse barnehagene har mange barn fra andre kommuner. Hå har lav andel av barn med barnehageplass. Dette skyldes at Hå kommune har vedtatt lokal kontantstøtte for 2-åringer for de som ikke har barn i barnehagen, og relativt høy bruk av deltids plasser. Siden det ikke finnes oversikt over de enkelte kommuners definisjon på full barnehagedekning eller oversikt over ventelister, vil dekningsgrad som indikator være noe mangelfull og er derfor ikke tatt med i utredningen.

Antall elever per kommunal skole, 1-10 trinn

Indikatoren viser gjennomsnittlig antall elever per kommunal grunnskole. Her har samtlige av de samarbeidende kommunene flere elever per skole enn landet. Randaberg har flest elever, mens Hå har færrest elever per skole i dag. Randaberg kommune har bare 1-10 skoler, og vil derfor ha flere elever per skole enn andre kommuner som har egne ungdomsskoler og eller 1-4 skoler.

Gjennomsnittlig gruppestørrelse skole, 1-10 trinn

Indikatoren viser beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse ved å se på forholdet mellom elevtimer og lærertimer (timer til spesialundervisning er inkludert i beregningen). Utgangspunktet for indikatoren er at man får et inntrykk av størrelsen på undervisningsgruppene i skolen ved å se på forholdet mellom elevtimer og lærertimer. Selv om antall elever i en gitt undervisningssituasjon vil variere innenfor den enkelte skole og det enkelte årstrinn, gir indikatoren et bilde av hvor mange elever som i gjennomsnitt befinner seg i undervisningssituasjonen til den enkelte lærer. Gruppestørrelsen per trinn er imidlertid lavere enn snittet for landet, bortsett fra Time, Stavanger og Sandnes. Jærskolen er en etablert felles struktur i dag, der det blant annet også samarbeides om rekruttering i grunnskolen. Skolestørrelser og elever per trinn har flere årsaker. Geografi/avstander, skolestruktur, rendyrking av barne og ungdomsskoler vs kombinerte skoler er noen eksempler på det.

Legeårsverk per 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten

Indikatoren viser legedekningen (både kommunalt ansatte og privatpraktiserende) målt i antall beregnede årsverk i forhold til antall innbyggere. I dekingen av legeårsverk per 10.000 innbygger er det Randaberg og Klepp som ligger på eller over snittet for landet. Nærmere drøftinger av dette nøkkeltallet viser at befolkningen kan benytte legetjenester i nabokommunen. Årsakene til det kan være for eksempel være at det er mest praktisk ift arbeid/bosted, holder på legetjenesten selv om en flytter til nabokommunen osv.

Andel plasser i institusjon og bolig med heldøgnsbemanning i prosent av befolkning 80 år +

Indikatoren viser tilbudet på heldøgns plasser på institusjon og i kommunalt disponert bolig i forhold til befolkning 80 år og over. Som heldøgnsstilbud telles alle plasser i institusjon (sykehjem, aldershjem, barnebolig og avlastningsbolig) samt alle boliger med boform som har heldøgns omsorg og pleie. Eksempler på dette kan være bofellesskap for eldre/demens, boliger for personer med utviklingshemming og boliger til psykiatri. Indikatoren kan være litt misvisende da den vises som andel av innbyggere 80 år og over. I praksis kan en variende andel av beboerne i disse heldøgns plassene være under 80 år.

Andelen plasser i institusjon og boliger med heldøgnsbemanning i prosent av innbyggerne på 80 år og eldre er et nøkkeltall som sees i sammenheng med normen/veiledende måltall på 25 prosent dekningsgrad som staten bruker. Tilbudet som gis i kommunene kan også omfatte ulike boligtilbud med heldøgnsbemanning. Måten de samarbeidende kommunene har prioritert løsninger og mulige tiltak på varierer og tilbudene løses i forhold til de faktiske behovene som er. Høy innsats i hjemmetjenesten og at brukere kan bo lengst mulig hjemme vil gi lav måloppnåelse på dette nøkkeltallet. Kommunene Hå, Time og Klepp har 25 prosent andel og ligger noe lavere enn snittet for landet. Det betyr ikke at total kapasitet og kvalitet på pleie- og omsorgstjenesten i disse tre kommunene er svakere enn i de andre fem kommunene.

Kommunalt disponerte boliger per 1 000 innbyggere

Kommunalt disponerte boliger benyttes til personer som selv ikke kan skaffe et sted og bo, og/eller har særskilte behov. Indikatoren er påvirkbar ved at kommunene kan bygge, kjøpe- eller leie inn flere kommunalt disponerte boliger. Kommunale utleieboliger til vanskeligstilte er en lovpålagt ytelse i kommunene. På landsbasis har kommunene disponibelt 20 boliger per 1000 innbyggere. Det er kun Randaberg og Stavanger som er på nivå med landsgjennomsnittet. Det er forskjellig om kommunene opererer med ventelister på tildeling av kommunal bolig eller ikke. Sandnes og Gjesdal som begge har 12 boliger per 1000 innbyggere, har ventelister. Ved utgangen av året sto 185 på venteliste i Sandnes og 16 i Gjesdal. Tilstrekkelig antall kommunale utleieboliger er et viktig kommunalt verktøy i å nå nasjonale mål i boligpolitikken. For å se på det totale botilbudet i kommunene kan det være nødvendig å også se på andelen husstander som har vært i et midlertidig botilbud i løpet av året.

Nasjonale føringer – lokal gjennomføring

Stortingsmelding 17 (2013-2013) Byggje – bu – leve legger føringer og setter mål:

- Boliger for alle i gode bomiljø
- Trygg etablering i eid og leid bolig
- Boforhold som fremmer velferd og deltakelse

Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid 2014 – 2020

- Alle skal ha et godt sted å bo
- Alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet
- Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv
- Fra midlertidig til varig bolig, en egnet bolig
- Forhindre utkastelser, oppfølging og tjenester i hjemmet
- Godstyring og målretting av arbeidet
- Nytenkning og sosial innovasjon
- Planlegge for gode bomiljø

Årsverk i sosialtjenesten per 1000 innbygger

Indikatoren viser antall årsverk i sosialtjenesten per 31.12 per 1000 innbygger i kommunen. På landsbasis er det 0,97 årsverk per 1000 innbygger i kommunene sin sosialtjeneste. Ingen av de samarbeidende kommunene er på nivå med landet. Høyest antall årsverk har Stavanger og Sandnes med 0,91 og 0,90. Lavest er Sola med 0,35 årsverk. Vurderingen av dette nøkkeltallet må gjøres ved å se ressursinnsatsen i forhold til behovene som kommunen faktisk har, måten tjenester blir organisert på og kommunens samlede økonomiske situasjon.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (kalenderdager)

Innenfor plan- og byggesaksområdene er mye styrt av tidsfrister som også delvis har sammenheng med gebyrinntektene i kommunen. Gjennomsnittlig sakbehandlingstid

for byggesaker med 12 ukersfrist (60 dager) viser for 2014 at alle kommunene ligger under 60 dager. Lavest er Time med 30 dagers behandling, høyest er Sandnes med 51 dager. Også på dette området må nøkkeltallet sees i sammenheng med type saker/kompleksitet, mengden saker og samlet kapasitet (årsverk) i kommunene.

Kompetanse og kvalitet

Tjenesteyting - kvalitetsindikatorer / kompetanse 2014							
Kommune	Andel ansatte med barnehagelærer utdanning	Legetimer per uke per beboer i sykehjem	Andel årsverk i brukerrettede tjenester med fagutdanning (plo)	Økonomisk sosialhjelp, gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 18-24 år	Stillinger i barnevernet med fagutdanning per 1000 barn 0-17 år	Alder kommuneplan (år siden forrige revisjon)	Alder kommuneplan samfunnsdelen (år siden forrige revisjon)
Stavanger	29,8	0,61	74,0	5,10	4,3	3	3
Sandnes	31,2	0,61	74,0	5,10	3,8	3	3
Sola	28,6	0,58	79,0	4,90	3,3	3	3
Randaberg	35,5	1,50	70,0	4,90	5,6	5	5
Hå	25,4	0,48	82,0	4,40	2,5	1	1
Time	30,0	0,55	76,0	4,80	3,2	3	3
Klepp	27,4	0,51	83,0	4,00	2,1	1	1
Gjesdal	30,2	0,44	79,0	5,70	3,5	3	3
Landet U/Oslo	34,9	0,47	76,0		4,0		
Landet	34,6	0,46	75,0		4,1		

Andel ansatte med barnehagelærer utdanning - høyskoleutdannede

I barnehagesektoren har det i flere år blitt arbeidet systematisk for å rekruttere flere med fagutdanning. Gjennomsnittet for landet i 2014 var at 34,9 % av ansatte hadde barnehagelærer utdanning. Randaberg er den kommunen som har høyere andel enn landet.

Legetimer per uke per beboer i sykehjem

Indikatoren viser gjennomsnittlig antall legetimer per uke per beboer i sykehjem og boform med heldøgnsomsorg og pleie. Verdien angis i timer med 2 desimaler, dvs 0,25 timer tilsvarer 15 minutter per beboer. For beboere i sykehjem er legetjenester, sammen med tilgang til fysioterapi viktige kvalitetsindikatorer både med hensyn til forebygging og behandling. Av de samarbeidende kommunene er det Gjesdal som har en lavere dekningsgrad enn resten av landet.

Andel årsverk i brukerrettede tjenester med fagutdanning

Kompetansebehovet i pleie- og omsorgstjenestene vil variere avhengig av tjenestemottakerens individuelle behov. Det antas å være en sammenheng mellom kvaliteten på tjenestene som ytes og tjenesteyternes kompetanse. Dette kommer til uttrykk i «Rekrutteringsplan for helse- og sosialpersonell – Rekruttering for bedre kvalitet». Kompetanse er en viktig forutsetning for å nå kvalitetsstrategiens mål om tjenester som er virkningsfulle, trygge og sikre. På samme måten som i barnehagesektoren, er kompetanse og kapasitet i pleie- og omsorgssektoren et tjenesteområde som har hatt stort fokus i flere år. I 2014 hadde på landsbasis 76 prosent av årsverkene i pleieomsorgssektoren fagutdanning (fagutdanning i denne sammenheng er både fagutdanning fra høyskole/universitet og fagutdanning fra videregående skole). Randaberg, Stavanger og Sandnes har lavere andel

fagutdannede i sektoren enn landsgjennomsnittet. Det kan være aktuelt å vurdere ytterligere skille mellom høyskoleutdannede og videregåendeutdannede.

Økonomisk sosialhjelp, gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 18-24 år

Stønadslengden for de mellom 18-24 år som mottar økonomisk sosialhjelp er et uttrykk for hvor lang tid det går før personen kommer over i annen situasjon, enten annet arbeid, løsninger på økonomisk situasjon, studier mv. Lavest stønadslengde i 2014 hadde Klepp med 4 måneder og høyest hadde Gjesdal med 5,7 måneder. Variasjonen mellom kommunene er liten med ca 1 – 1 ½ måned. En faktor som spiller inn her er utviklingen i arbeidsmarkedet og innenfor det felles bo- og arbeidsmarkedet på nord-Jæren er variasjonene relativt små. Samtidig vurderes det om boligmarkedet i regionen medfører at det er vanskelig å betjene egen bolig selv med inntekt fra lønnet arbeid eller trygd. Dette kan medføre at flere brukere i aldersgruppen 18-24 år kan bli avhengig av supplerende økonomisk sosialhjelp.

Stillinger i barnevernet med fagutdanning per 1000 innbyggere 0 – 17 år - høyskoleutdannede

Indikatoren forteller om kommunen ligger over/under gjennomsnittet når det gjelder fagutdannet personell målt i forhold til antall innbyggere 0-17 år. Gjennomsnittet for landet i 2014 var 4,0 stillinger med fagutdanning per 1000 innbygger 0-17 år. Stavanger og Randaberg er de to kommunene som var høyere enn landet.

Alder kommuneplan, arealdel og samfunnsdelen (år siden forrige revisjon)

Nylig vedtatt plan betyr at planen er oppdatert, noe som er et kvalitetsaspekt i seg selv. Dette indikerer også i hvilken grad kommunen vedlikeholder planene. SWOT analysene som er gjort trekker særlig frem sårbarhet og manglende kapasitet knyttet til utredningsoppgaver som griper inn i samfunnsutviklerrollen. Ser en på nøkkeltallene for alder av kommuneplanene (arealdel og samfunnsdel), har alle kommunene revidert kommuneplan i løpet av inneværende valgperiode, med unntak av Randaberg. Flere av kommunene er i slutføring av revisjon nå i vinter/våren 2015. Det betyr at overordna planverk i de samarbeidende kommunene er ajour.

Produktivitet / prioritering

Å foreta sammenligninger av produktivitet innen tjenesteytingen i kommunene er komplekst. Behovene for tjenester varierer, organiseringen er ulik og kommunenes muligheter for prioriteringer er forskjellige. Det er gjort et utvalg nøkkeltall som er uttrykk for netto driftsutgiftsnivået for tjenesten, målt ift den aldersgruppen som tjenesten gjelder eller uttrykt i kroner per innbygger.

Nøkkeltallene må brukes med varsomhet da bakenforliggende analyser ikke foreligger og korrigeringer for disse ikke er gjort.

Nærmere om beregnet utgiftsbehov

Kommunenes utgiftsbehov vil variere avhengig av forskjeller i befolkningssammensetning, sosiale forhold, kommunestørrelse og bosettingsmønster. I utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene bli kompensert fullt ut for forskjeller i beregnet utgiftsbehov per innbygger. Utgiftsutjevningen omfatter imidlertid bare såkalte nasjonale velferdsoppgaver. Det vil si at utgiftsutjevningen omfatter grunnskole, pleie og omsorg, kommunehelse, sosialtjeneste, barnevern og barnehager. I tillegg utjevnes det for forskjeller i beregnet utgiftsbehov til administrasjon inkludert landbruk og miljøvern.

Beregnet utgiftsbehov fastsettes gjennom kostnadsnøkkelen i inntekssystemet. Kostnadsnøkkelen er basert på såkalte objektive kriterier. De objektive kriteriene skal gjenspeile forskjeller i utgiftsbehov per innbygger kommunene imellom, samtidig som kriterieverdiene ikke skal kunne påvirkes direkte av kommunale prioriteringer. Eksempler på slike kriterium er andel innbyggere 90 år og over samt innbyggere i førskolealder. En høy andel innbyggere 90 år og over gir høy beregnet utgiftsbehov når det gjelder pleie- og omsorgstjenster, samtidig som kriteriet ikke påvirkes direkte av hvor mye ressurser den enkelte kommune faktisk bruker på denne aldersgruppen. På samme måte vil en høy andel barn i førskolealder gi høyt beregnet utgiftsbehov til barnehagene.

Det er ønskelig i det videre utredningsarbeidet å beregne kommunevise utgiftsbehov og videre bruke dette i sammenligningsgrunnlaget. Forskjellene i beregnet utgiftsbehov vil kunne synliggjøres gjennom kostnadsindekser. Kostnadsindeksen for landsgjennomsnittet er alltid lik 1,0. Dersom en kommune har en kostnadsindeks på 1,10 betyr det at kommunen har et beregnet utgiftsbehov per innbygger som er 10 prosent høyere enn landsgjennomsnittet, mens en kostnadsindeks på 0,9 betyr at kommunen har et beregnet utgiftsbehov som er 10 prosent lavere enn landsgjennomsnittet. Kostnadsindeksen for den enkelte kommune er et veiet gjennomsnitt av kriteriene som inngår i kostnadsnøkkelen. Kostnadsindeksen for den enkelte kommune vil variere fra år til år avhengig av utviklingen i kriterieverdiene, for eksempel om kommunens andel innbyggere over 90 år øker eller avtar i forhold til landsgjennomsnittet.

Tjenesteyting - produktivitetsindikatorer 2014						
Kommune	Netto driftsutgifter til barnehage, per innbygger 1-5 år i kroner	Netto driftsutgifter til grunnskole, per innbygger 6-15 år i kroner	Netto driftsutgifter per innbygger i kroner, kommune helsetjenesten	Netto driftsutgifter per innbygger i kroner, pleie og omsorgstjenest en	Korrigerte driftsutgifter til sosialtjenest en per mottaker	Netto driftsutgifter til administrasjon og styring i kroner per innbygger
Stavanger	145 535	93 327	2 044	15 287	50 380	3 500
Sandnes	119 564	86 773	1 743	11 784	37 144	3 694
Sola	129 498	98 567	2 136	12 310	38 398	3 468
Randaber g	135 337	103 357	2 224	14 016	14 635	3 768
Hå	110 106	88 611	1 561	13 054	27 285	3 531
Time	116 384	94 701	1 873	12 755	31 244	3 791
Klepp	115 982	93 765	1 761	11 284	31 034	3 522
Gjesdal	123 214	97 631	1 596	9 678	39 800	3 583
Landet U/Oslo	128 570	101 230	2 308	16 433	39 744	4 220
Landet	129 744	103 064	2 278	16 110	45 261	3 944

Netto driftsutgifter til barnehage, per innbygger 1-5 år i kroner og Netto driftsutgifter til grunnskole, per innbygger 6-15 år i kroner

Innenfor sektorene barnehage og grunnskole er netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år og 6-15 år i de samarbeidende kommune hovedsakelig lavere enn gjennomsnittet for landet. Randaberg ligger litt høyere på begge nøkkeltallene, mens Sola og Stavanger er over landet for utgifter til barnehage i 2014.

Netto driftsutgifter til helsetjenesten per innbygger i kroner

Ressursbruken i helsetjenester inneholder utgifter til helsestasjons- og skolehelsetjeneste, forebyggende helsearbeid, diagnose, behandling, rehabilitering og akutt hjelp helse- og omsorgstjenester. Alle kommunene ligger lavere enn landet i netto driftsutgifter per innbygger til kommunehelsetjenester. Lavest er Hå og Gjesdal, høyest er Sola og Randaberg.

Netto driftutgifter til pleie og omsorgstjenesten per innbygger i kroner

Indikatoren viser driftsutgiftene til pleie og omsorg inkludert avskrivninger etter driftsinntekter er trukket fra per innbygger. Målt i kroner per innbygger til netto driftsutgifter i pleie- og omsorgstjenesten ligger alle kommunene lavere enn landet. Lavest utgifter har Gjesdal og høyest har Stavanger. Dette nøkkeltallet må sees i sammenheng med aldersstrukturen i kommunene og andelen mennesker med nedsatt funksjonsevne. Får eldre og funksjonshemmede i kommunen vil også gi lavt behov og liten andel av netto driftsutgiftene til dette tjenesteområdet.

Korrigerte driftsutgifter til sosialtjenesten per mottaker i kroner

Korrigerte brutto driftsutgifter viser enhetskostnad ved kommunens tjenesteproduksjon, og kan være en produktivitetsindikator. Utgifter per mottaker i sosialtjenesten viser at for landet i 2014 var dette snaut kr 40 000. Nøkkeltallet må sees i sammenheng med av gruppen mottakere av sosialtjenester, tilbudene kommunen gir og varigheten på tjenestene som ytes. Stavanger ligger over landsgjennomsnittet. I foreløpige KOSTRA tall ligger også Gjesdal langt over landsgjennomsnittet (59.000), men det er i analysen som er gjort her avklart at dette skyldes feilføring av midler knyttet flyktninger og er korrigert.

Netto driftsutgifter til administrasjon og styring per innbygger i kroner

Indikatoren viser netto driftsutgifter for administrasjon og styring per innbygger for kommunekonsernet. Netto driftsutgifter til administrasjon og styring (inkl. Kontrollutvalg) utgjorde kr 4.200 per innbygger i 2014. SWOT analysen viste til at kommunene er effektive innenfor de rammene en rår over. Alle åtte kommunene har lavere netto driftsutgifter på dette området enn landet. Mellom kommunene er det små forskjeller uttrykt i kroner per innbygger.

Brutto driftsinntekter

Inntektene til kommunene er sammensatte. Det er vurdert hvordan ressursrammen kan fremstilles på en enkel og sammenlignbar måte. Nedenfor er det vist noen av de viktigste inntektskilder som i størst mulig grad vil gjenspeile økonomien i de samarbeidende kommunene. For å få mest mulig sammenlignbare tall har utredningsgruppen valgt å vise økonomiske nøkkeltall på konsernivå. Dette for å eliminere effekt av hvordan den enkelte kommunen har organisert sin virksomhet. Tallene har hentet fra Kostra og SSB og viser ureviderte regnskapstall 2014.

Frie inntekter per innbygger

Viser inntekts- og formueskatt og rammetilskuddet (inkludert skatteutjevning) per innbygger. I 2014 hadde Randaberg og Sola høyeste frie inntekter per innbygger, henholdsvis 49.716 kr og 49.008 kr. Lavest er Hå med 44.479 kr. Det bør også presiseres at 2014 var et spesielt år når det gjelder utvikling av skatteinntekter hvor bl.a. Stavanger opplevde stor skattesvikt. Kolonne skatt i prosent av landsgjennomsnitt viser brutto skatteinntekter ekskludert skatteutjevning i prosent av landsgjennomsnittet. Alle samarbeidende kommuner ligger over landsgjennomsnittet med unntak av Hå og Gjesdal. Andre salgs- og leieinntekter, brukerbetaling og eiendomsskatt viser noen av de inntektstildene som kommunene kan ha påvirkningsmulighet på. Når det gjelder totale brutto driftsinntekter per innbygger har Randaberg og Stavanger de høyeste inntektene per innbygger mens Time har det laveste nivået per innbygger. Imidlertid er det viktig å presisere at kolonne totale brutto driftsinntekter inneholder alle inntekter bl.a. refusjon fra NAV og andre inntekter med krav til motytelser.

Brutto driftsinntekter fordelt på inntektskilder - konserntall						
Kommuner	Frie inntekter per innbygger	Skatt i % av landsgjennomsnittet	Salgs- og leieinntekter per innbygger	Brukerbetaling per innbygger	Eiendomsskatt per innbygger	Totale brutto driftsinntekter per innbygger
Stavanger	48 557	144,8	8 291	3 337	1 218	69 260
Sandnes	45 892	116,4	7 710	2 297	-	64 544
Sola	49 008	141,4	5 443	2 334	-	65 609
Randaberg	49 716	128,6	6 433	2 461	1 132	70 522
Hå	44 479	93,0	6 084	3 896	-	66 708
Time	45 719	105,8	6 048	2 668	-	63 991
Klepp	46 290	105,2	4 901	2 558	-	64 009
Gjesdal	46 345	98,7	6 002	2 206	1 335	64 762
Landet u/Oslo	48 554		7 489	2 835	2 244	73 086
Landet	49 322	100,0	7 549	2 870	1 963	73 469

Økonomiske nøkkeltall

Det er drøftet og valgt ut noen økonomiske måltall som uttrykker samlet økonomisk status for de samarbeidende kommunene etter avlagte årsregnskap 2014. Nøkkeltall viser kommune-konsernet og er hentet fra Kostra og SSB og representerer ureviderte tall 2014. Netto driftresultat i prosent av brutto driftsinntekter er den primære indikatoren for økonomisk handlefrihet og er uttrykk for hva kommunen sitter igjen med til avsetninger og egenfinansiering av investeringer. Netto lånegjeld er nøkkeltall som viser kommunes brutto lånegjeld fratrukket pensjonsforpliktelser, ubrukte lånemidler i balansen samt utlån (bl.a. startlån og ansvarlig lån i Lyse). Tabellen under viser store variasjoner i netto lånegjeld per innbygger og i prosent av brutto driftsinntekter. Indikatoren er høyest i Gjesdal og Randaberg med henholdsvis 94,5 % og 84,7 % av brutto driftsinntekter men lavest i Hå med 39 % av brutto driftsinntekter. Netto lånegjeld per innbygger viser samme trend. Brutto investeringsutgifter i prosent av brutto driftsinntekter avspeiler investeringsaktivitet som følge av bl.a. befolkningsvekst. Akkumulert premieavvik i prosent av brutto driftsinntekter forteller hvor stort akkumulert premieavvik i balansen er.

Dette er utgifter som kommunene må dekke inn over driftsbudsjettet de neste 12 år, unntatt Gjesdal og Time kommuner som har ettårs-ordning.

Økonomiske nøkkeltall - konerntall							
Kommuner	Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekt	Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter	Netto lånegjeld per innbygger	Disposisjonsfondet i prosent av brutto driftsinntekter	Brutto investeringer i prosent av brutto driftsinntekter	Akkumulert premieavvik i prosent av brutto driftsinntekter
Stavanger	-3,1	-0,7	69,3	47 970	2,4	12,6	6,2
Sandnes	2,9	2,8	63,1	40 731	7,6	15,5	7,5
Sola	-0,2	2,7	81,0	53 167	3,9	28,6	5,8
Randaberg	-1,6	-0,4	84,7	59 718	1,6	19,9	2,7
Hå	2,6	5,7	39,4	26 259	11,8	16,2	5,0
Time	-1,9	0,1	69,1	44 238	0,3	30,0	1,6
Klepp	0,8	1,3	62,3	39 904	9,7	17,6	3,8
Gjesdal	3,0	2,9	94,5	62 130	5,9	20,9	1,4
Landet u/Oslo	0,8	1,3	78,9	57 654	6,2	13,2	6,8
Landet	0,5	1,3	73,7	54 145	6,1	13,8	7,5

Del 2 Analyse av ulike sammenslåingsalternativ

Regjeringen har oppstilt 4 mål for ny kommunereform. To av disse målene er gode og likeverdige tjenester til innbyggerne og bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

I begrunnelsen for reformbehovet fremholdes det at kommunene har fått stadig flere oppgaver og økt ansvar. Videre at kommunene i dag er helt sentrale for å løse viktige samfunnsutfordringer og dette stiller store krav til kommunene. I fremtiden vil kommunene også måtte være i stand til å håndtere nye velferdsreformer.

Ekspertutvalget og senere Regjeringen gjennom Oppgavemeldingen av 20.03.2015, har ut fra dette angitt kriterier som kommunene bør oppfylle for å ivareta dagens oppgaver, samt prinsipper og kriterier for en robust kommuneinndeling som gir en enhetlig og oversiktlig forvaltning i kommunen. Kriteriene skal brukes lokalt, regionalt og sentralt som et grunnlag for å vurdere kommunesammenslåing og en ny kommunestruktur. Det er i tillegg lagt til grunn som et generelt prinsipp at alle kommuner skal løse sine lovpålagte oppgaver selv.

Ut fra Ekspertutvalgets definisjon av kommunens fire roller er kriteriene for en robust kommune med hensyn til rollene som tjenesteyter og myndighetsutøver definert slik:

**2 Av kommunens
4 roller:**

Omhandler bl.a.:

Kriteriene:

Tjenesteyting :	Kvalitet i tjenestene Effektiv bruk av samfunnets ressurser Likeverdighet	<ul style="list-style-type: none">• Tilstrekkelig kapasitet• Relevant kompetanse• Effektiv tjeneste- produksjon• Økonomisk soliditet• Valgfrihet
Myndighetsutøvelse :	Rettsikkerhet	<ul style="list-style-type: none">• Tilstrekkelig kapasitet• Relevant kompetanse• Tilstrekkelig distanse

4.4 0-Alternativet som grunnlag for vurderinger

Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse

De 5 kommunene i Jærrådet gjennomførte i juni 2014 en felles SWOT analyse av disse to rollene og kriteriene for en fremtidig robust kommune. Gjennom metoden SWOT analyse fremkommer styrker og svakheter ved dagens kommunestruktur i forhold til kriteriene, og den får frem muligheter og trusler ved en fremtidig ny og større kommunestruktur.

Fra arbeidet fremkommer det at kriteriet tilstrekkelig kapasitet fremstår å være uavhengig av kommunenes størrelser, men sårbarheten/svakheten knytter seg til ulike tjenesteområder. Kriteriet relevant kompetanse fremstår noe mer sammensatt når det gjelder styrker og svakheter, mens felles for kommunene er at utviklings-/forbedringsarbeid er en svakhet. Arbeidet med IKT og velferdsteknologi er temaer hvor det f.eks. pekes på at en større kommune kan gi økte muligheter fordi flere kan ha relevant kompetanse til utvikling og implementering.

Det kommer imidlertid tydelig frem at disse to kriteriene har klare sammenhenger. Dette er noe som er vektlagt i det oppfølgende utredningsarbeidet som legges frem her.

Stavanger og Sola kommune har tilsvarende gjennomført egne SWOT-analyser av rollen som tjenesteyter. På bakgrunn av SWOT analysen fremstår Stavanger kommune som sterke blant annet med kompetanse til å løse komplekse saker og kompetente fagmiljøer. Eksempler på svakheter er faglig konservatisme og utfordringer med å jobbe på tvers. I forhold til effektivitetskriteriet som fremgår av SWOT analysen er transaksjonskostnader og lang beslutningskjede svakheter. Mulighetene som fremholdes er større robusthet i tjenestetilbudet og større regional og nasjonal slagkraft ved en større kommune. Eksempler på trusler er at store organisasjoner kan gi samspillsutfordringer og økt byråkrati og mindre fleksibilitet i tjenestene. Fra Sola kommune sin SWOT analyse fremstår det at de har optimal/god størrelse på virksomheter og lett for å jobbe på tvers. Svakheter som er trukket frem er f.eks. mangel på «spisskompetanse» i tjenesteproduksjon, utredningskapasitet samt en tiltak på tjenester er dyre, sårbare og lite attraktive arbeidsplasser. Om fremtidsløsninger er det fremholdt som en mulighet at det kan gi mer ressurser til forebyggende tiltak og enklere å rekruttere riktig kompetanse. Trusler som er fremholdt i SWOT analysen er bl.a. at de små kommunene lett kan bli oversett og tjenestetilbudet kan bli oppfattet som redusert.

I «0-alternativet» er den kvalitative vurderingen av tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse at det er noen svakheter i dagens situasjon. Dette gjelder både i forhold til kvalitet i tjenestene og mulighetene for effektiv bruk av samfunnsressurser samlet sett.

Effektiv tjenesteproduksjon

Arbeidet med kriteriet effektiv tjenesteproduksjon viste at kommunene gjennomgående er effektive. Det gjøres et kontinuerlig forbedringsarbeid for å løse primærtjenestene og for å håndtere ulike konsekvenser av veksten innenfor tilgjengelige rammer. En gjennomgående bekymring som fremkom av SWOT arbeidet var at ved ytterligere statlige krav om økt effektivitet og rapporteringskrav i alle tjenesteområdene utfordres også generalist-kommuneprinsippet. Hele forvaltningsstrukturen bygger på dette prinsippet og inntektssystemet tilsvarende pr dags dato.

Vurderinger av nåsituasjonen samlet sett for de samarbeidende kommunene er at de ligger noe over resten av landet når det gjelder effektivitet i tjenesteproduksjon.

Kunnskapsgrunnet som SWOT analysene utgjør er en del av underlaget for den samlede analysen av de ulike sammenslåingsalternativene som er gjort.

Valgfrihet og likeverdighet

De 8 samarbeidskommunene utgjør et geografisk område på om lag 1.640 km². Til sammenligning er Sandefjord/Stokke/Andebu ca. 450 km² altså en fjerdedel av vårt område målt i areal. Som det er redegjort for i delkapittelet om samfunnsutviklerrollen kjennetegnes byområdet av en flerkjernestruktur. Flere senter/tettsteder fremstår hver for seg som komplette enheter. Samtidig viser bl.a. Kulturvaneundersøkelsen for nord-Jæren at befolkningen bruker kultur- og fritidstilbud på tvers av kommunegrensene og regionale kulturinstitusjoner etablert i Stavanger brukes av alle uavhengig av bostedskommune.

Når tjenesteyting og myndighetsutøvelse skal vurderes i de 3 modellene og ulike sammenslåingsalternativer, har dette relevans både for kommunen som tjenesteyter og for brukerne av kommunale velferdstjenester. Opplevd kvalitet og valgfrihet i tjenestene innenfor velferd, helse- og omsorg hos bruker er ofte knyttet til nærhetskriterier. Det gjelder f.eks. tilbudet om barnehageplass nær bosted, skoleanlegg som oppleves og brukes som flerbruksanlegg i nærmiljøet og plass i institusjon/bolig (pleie- og omsorg) som foretrekkes i nærheten av der familie/pårørende bor og eller kvalitet i å få plass nært tidligere hjemsted. Kvalitet og valgfrihet som kommunen tilbyr kan på sin side være bygd opp utfra andre kriterier og hensyn slik som f.eks. økonomisk evne og behov for effektiv drift, utnyttelse av utbygd kapasitet i kommunale bygg og anlegg mv. og krav i lov og regelverk. Slike kryssende hensyn er forhold som også utgjør en del av underlaget for de analysene som er gjort.

I 0-alternativet er det vurdert slik at kommunene hver for seg har tilfredsstillende valgfrihet i tjenestetilbudet. Videre at likeverdighet i betydningen geografisk spredning av tjenestetilbudet er ivaretatt. Ekspertutvalget har i sine utredninger problematisert disse to kriteriene når det gjelder små kommuner, men har ikke

vurdert den andre siden, når en kommune blir veldig stor i areal i byregionsområdene. Problemstillingene er omtalt når det gjelder små kommuner med store arealer.

Økonomisk soliditet

I kapittelet foran om nåsituasjonen, er det vist sammenstilling av noen utvalgte økonomiske nøkkeltall for de 8 samarbeidende kommunene. Produktivitet, kapasitet og prioritering er sammenstilt for noen av dagens primærtjenester og oppgaver som kommunene har. Dette materialet sammen med sammenstillingen av kommuneøkonomiske nøkkeltall for 2014 (konserntall) utgjør et samlet underlag for analyser av de ulike sammenslåingsmodellene.

To av kriteriene for en fremtidig robust kommune er effektiv tjenesteproduksjon og økonomisk soliditet. Vurderingene som er gjort i denne utredningen bygger på det gjeldende inntektssystem for kommunene. Regjeringen bebuder i Kommuneproposisjonen 2016 at inntektssystemet skal tas opp til en helhetlig gjennomgang i Kommuneproposisjonen for 2017. Eventuelle endringer i perioden 2017-2019 vil ikke påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet eller kriteriedataene. Signalene dekket engangskostnader er at ordningen med inndelingstilskuddet og småkommunetilskuddet videreføres. En ny sammenslått kommune vil beholde tilskuddene som om det fortsatt var ”enkeltvisse” kommuner 15 år frem i tid. Deretter trappes tilskuddet ned over 5 år. Formålet er langsiktighet med hensyn til å tilpasse seg nye rammebetingelser.

Direkte økonomiske virkemidler knyttet til kommunereformen kan oppsummeres slik:

- Kommuner som slår seg sammen får etter en standardisert modell med et grunnbeløp på 20 mill. kr.
- Differensiering skjer etter antall kommuner og antall innbyggere som omfattes av sammenslåingen. Laveste beløp har 2 kommuner med under 20.000 innbygger og høyeste beløp har 5 kommuner med over 100.000 innbyggere (ca. 65 mill. kr). Beløpet utbetales når statlig vedtak om sammenslåing er gjort.
- Kommuner som slår seg sammen vil også utløse en reformstøtte. Hensikten er å lette overgangen til en ny kommune.
- Alle sammenslåtte kommuner med over 10.000 innbyggere ytes denne støtten. Med differensiering etter innbyggertall er minimumsbeløpet 5 mill. kr og maksimums beløpet 30 mill. kr

Nåsituasjonen som «**0-alternativet**» er uttrykk for, er samlet sett for de samarbeidende kommunene vurderer til å være tilfredsstillende på kriteriet om økonomisk soliditet sammenlignet med resten av landet. Det er her sett på 2014 regnskapstallene.

4.5 Vurderinger – rollen som tjenesteyter

Sammenfatning av vurderinger av kommunens rolle som tjenesteyter er her vurdert i forhold til Ekspertutvalgets kriterier. Dette er gjort for de 3 samme modellene som er vurdert i delkapitlene Samfunnsutviklerrollen og Lokaldemokrati. I eget delkapittel følger sammenstilling av de økonomiske virkningene av modellene, men her er også gjort beregninger av de ulike kommunestrukturere innenfor hver modell. Hensikten er å få frem et bilde av mulige økonomiske forskjeller innenfor f.eks. «**Liten**» kommune med 4-7 kommuner i området.

De kvalitative vurderingene som er gjort for hver av rollene er oppsummert for de tre modellene «**Liten**», «**Middels**» og «**Stor**». Videre er det pekt på avbøtende tiltak som kan være med på å bidra til både å opprettholde og forsterke den samlede vurderingen. Dette er også momenter som vil måtte få en nærmere vurdering i neste fase av utredningsprosessen der det kan bli blir aktuelt at to eller flere kommuner ønsker å gå videre i «nabopraten».

«**0-alternativet**» er dagens kommunestruktur og status som er kartlagt. Det vises her til kapittelet foran om faktadelen og utviklingstrekk fremover, samt analysene som er gjort i SWOT analysene. Vurderingene av virkningene av de ulike sammenslåingsmodellene kan sees i forhold til nåsituasjonen, om det medfører uendret situasjon, forbedring eller forringelse i forhold nåsituasjonen.

Rollen som tjenesteyter

I det etterfølgende følger vurdering av virkninger for de ulike sammenslåingsalternativene når det gjelder kommunens rolle som tjenesteyter. Etter tabellen følger en nærmere beskrivelse av mulige avbøtende tiltak som kan forbedre måloppnåelse og eller dempe kartlagte negative virkninger.

Utredningsalternativer	0 alternative (dagens situasjon)	«Liten», 4-7 kommuner i området	«Middels», 2-3 kommuner i området	«Stor», 1-2 kommuner i området
Mulige sammenslåingsmodeller		Alle større enn 15 000 D. Gj,Sa + Ra,Kv,Re, Fi, andre som nå E. St + Ra,Re, Fi,Kv + So,Sa, Gj + Kl,Ti,Hå F. St + Sa + Ra,Re,Fi, Kv + So,Kl + Hå, Ti, Gj	Delt byområde, få kommuner C. St,So,Ra, Kv,Re,Fi + Sa,Gj,Hå, Kl,Ti D. St,So,Ra,Kv, Re,Fi + Hå,Kl,Ti, + Sa,Gj	Stor kommune pluss omlandskommuner C. Sør-Jæren + Nord-Jæren med øyene D. Hele Jæren og øykommuner
Konsekvenser - TJENESTEYTING				
Kvalitet i tjenestene:				
- Tilstrekkelig kapasitet	-	+	+++	+++

- Relevant kompetanse	-	+	+++	+++
- Effektiv tjeneproduksjon	+	++	+	0
- Valgfrihet	0	0	-	-
- Økonomisk soliditet	0	+	+	++
Effektiv bruk av samfunnets ressurser				
- Tilstrekkelig kapasitet	-	+	+++	+++
- Relevant kompetanse	-	+	+++	+++
- Effektiv tjeneproduksjon	+	++	+	0
- Valgfrihet	0	0	-	-
- Økonomisk soliditet	0	+	+	++
Likeverdighet (geografisk spredning av tjenestetilbudet)	0	0	-	--
Oppsummert Tjenesteyting	Rimelig velfungerende valgfrihet, økonomi, likeverd. Svakheter på kapasitet, kompetanse	Moderat effekt på kapasitet, kompetanse, økonomi. Styrker effekt på effektiv. Ingen effekt for valgfrihet og likeverdighet	Styrker kapasitet og kompetanse, Moderat effekt på effektiv og økonomisk. Svekket valgfrihet og likeverdighet	Styrker kapasitet og kompetanse. Svekker valgfrihet og likeverdighet. Ingen effekt på effektivitet
Behov for kompensatoriske tiltak		Begrenset behov	Moderat behov	Stort behov

Gj=Gjesdal, Hå=Hå, Time=Ti, Klepp=Kl, Sandnes=Sa, Stavanger=St, Sola=So, Randaberg=Ra, Kvitsøy=Kv, Rennesøy=Re, Finnøy=Fi.

Virkningene av større kommune for kommunenes rolle som tjenesteyter, sammenlignet med «**0-alternativet**» vurderes å forbedre/styrke kapasitet og kompetanse. Særlig primærtjenester som barnevern, sosialtjenester, enkelte deler av pleie- og omsorg, teknisk og eiendom ligger til grunn her. Plan- og byggesaksområdene har i dag allerede etablerte nettverk for samarbeid med fokus på standardisering, forenkling og økt bruk av elektroniske løsninger for eksempel prosjektet SMART kommune. Samlet sett vurderes det slik at en middels og stor kommune gir høyest uttelling på disse kriteriene.

Effektivitet i tjeneste produksjonen er vurdert å ha størst forbedringsmulighet i modell «**Liten**» og noe forbedring i Middels stor kommune. Eksempler på dette at noen administrative stillinger påregnes å kunne utgå på sikt, utgifter til politisk styring i form av faste utvalg, formannskap og kommunestyre antas å samlet gå noe ned ift dagens samlede forbruk. Tilsvarende gjelder også utgifter knyttet til kontroll og styring med et kontrollutvalg. I modell «**Stor**» vurderes det slik at kompenserende

tiltak på grunn av arealmessig størrelse må tas i bruk og følgelig øker utgiftene. Bydelsutvalgsordning er et eksempel på et slikt grep som antas må tas i bruk i modell «**Stor**». Innretningen av en slik ordning har direkte konsekvenser for utgiftene. Stavanger og Sandnes har bydelsutvalg i dag, men funksjonen for disse er ulike (se delkapittelet Lokaldemokrati for mer informasjon).

Valgfrihet i tjenestene og likeverdighet i forvaltningen er de kriteriene som er vurdert å bli svekket i forhold til nåsituasjonen. Her er det vektlagt på den ene siden innbyggernes opplevelse av valgfrihet og likeverdighet i tjenesteytingen, og den nye kommune sin evne til å sikre valgfrihet på brukernes premisser og skape likeverdighet innenfor disponible økonomiske rammer på den andre siden. Avstand og bystrukturen i den nye kommunen er sentrale vurderingstema i dette. Valgfrihet er samlet vurdert til ikke å endres særlig i modell «**Liten**», men den svekkes i alternativene «**Middels**» og «**Stor**». Det er vurdert at kriteriet Likeverdighet kan svekkes når kommunens størrelse øker. I denne sammenhengen er likeverdighet vurdert som evnen til å gi en geografisk spredning av tjenestetilbudet.

Kompensatoriske tiltak:

«Liten» – Begrenset behov

Valgfrihet: Utvikling av tjenestetilbudet basert på dagens utbygde strukturer slik som barnehager, skoler, sykehjem/heldøgnsbemannede institusjoner er et utgangspunkt å bygge på for å ivareta opplevd valgfrihet for bruker. Å bo i Dirdal og bli tilbudt langtids sykehjemsplass i Sola eller i Klepp er eksempel på at opplevd valgfrihet kan være en utfordring for en større kommune. Sandnes har i dag et vedtak om at barnehagedekning måles for kommunen samlet, ikke pr bydel eller distrikt. Utfra avstander vil en slik løsning kompliseres for eksempel i sammenslåingsalternativet «**Liten**» Sandnes+Sola+Gjesdal. Behovet for å utvikle tjenestetilbudet med grunnlag i nærområdene og tettstedsstrukturene vil måtte vektlegges.

Kartlegging av faktiske tjenestedsstrukturer er en oppgave som bør inngå i neste utredningsfase for å skaffe nødvendig oversikt til å kunne takle gode løsninger for fremtiden både for innbyggerne og for en effektiv kommunal tjenesteproduksjon.

Likeverdighet: På samme måten som valgfrihet er dette sammensatt av opplevd likeverdighet og formell likeverdig tilbud fra kommunen. Overføring og bruk av etablert lokal kunnskap er vesentlig for å redusere ulempene. Slik kunnskap, om boområder, tettsteder, nærmiljø, teknisk infrastruktur og arealforvaltning er det viktig å ta i bruk og skape plass til. Geografisk spredning av tjenestetilbudene er en del av dette, og som bør kartlegges i neste utredningsfasen. Hensynet til senterstruktur (se Samfunnsutvikling), i tillegg til tettstedsområder som ligger på grensen mellom to eller flere kommuner er vesentlig i dette.

«Middels» – moderat behov

Valgfrihet og likeverdighet vurderes for denne modellen tilsvarende som for modell «**Liten**»

I tillegg er det aktuelt i denne modell «**Middels**» å prioritere tiltak som motvirker silotenkning og fragmenterte fagmiljø, og i stedet arbeide målbevisst for å fremme samarbeid på tvers. Det er en forutsetning for også å trekke med lokalkunnskapen

som er nødvendig inn i tjenesteytingen for å sikre likebehandling.

”Nabopraten” i neste fase av utredningen bør prioritere å kartlegge organisasjonene sine fagmiljøer for å få en oversikt over antall, type fagområder og ikke minst arbeidsformer.

Å trekke ut ”beste praksis” tidlig vil være en grep for å motvirke fragmenterte fagmiljø og manglende tverrfaglig samarbeid og innovasjon i tjenesteproduksjonen.

«Stor» – stort behov

Valgfrihet, likeverd og fragmenterte fagmiljø; tilsvarende som for modell «Middels»

I tillegg er det i modell «Stor» behov for målrettet innsats fra starten som motvirker økt byråkratisering av interne prosesser og som dermed svekker effektiviteten i tjenesteproduksjon. Bruk av elektroniske løsninger og samhandling som forenkler arbeidsprosesser bør vektlegges. Tilsvarende gjelder også i samhandlingen med innbyggere og brukere. Organiseringen av tjenester bør ha arbeidsflyten som utgangspunkt og høy grad av samhandling, tverrfaglighet og effektive beslutningsprosesser bør følges opp videre.

Økonomisk soliditet er vurdert til å styrkes i modell «Stor». En stor kommune står bedre rustet til å få gjennomslag nasjonalt i saker om økonomiske rammer (storby, vekst etc.) enn nåsituasjonen. Utvikling av tjenestene, forbedringer og innovasjon er vesentlig for å kunne møte fremtidige behov og ikke minst veksten i antall eldre parallelt med at andelen barn og unge øker. Posisjonen for å få delta i statlig finansierte utviklingsprogram og forskningsarbeid vurderes som sterkest i en stor kommune. I tillegg vil en stor kommune ha et handlingsrom for å utrede og planlegge langsiktig, noe som kan gi økonomiske gevinster heller enn å måtte løse mange akutte saker på kort sikt. For å kunne oppnå en slik økt økonomisk soliditet må arbeidet gis prioritet og sikres en langsiktighet. Grunnlaget for dette legges i starten av en eventuell prosess for modell «Stor» kommune.

4.6 Vurderinger -rollen som myndighetsutøver

Sentralt i disse vurderingene er kommunens evne til å utøve myndighetsrollen på en måte som sikrer rettssikkerheten for innbyggerne/bruker. I dette ligger også krav som likebehandling, åpenhet og opplysningsansvaret kommunen har om rettigheter. Det er vesentlig å skille mellom opplevd rettssikkerhet hos innbygger/bruker og hjemlet rettssikkerhet.

«0-alternativet» som grunnlag for vurderinger

Flere av vurderingene som er omtalt foran under tjenesteyterrollen er også gjeldende for rollen som myndighetsutøver, SWOT analysene viser også at disse to rollene er sammenvevde.

Svært mye i den kommunale forvaltningen, tjenesteproduksjonen og i oppgavene som samfunnsutvikler er i dag regulert gjennom særlover og regelverk. I tillegg gjelder bla. Kommuneloven, Forvaltningsloven og Offentleglova. Eksempler på slike særlover er Lov om barnehager, Opplæringslova, Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, Lov om psykisk helsevern, Lov om kommunale vass- og

avløpsanlegg, Plan- og bygningsloven, Jordlova, Lov om Folkebibliotek, Lov om den norske kirke, Lov om trdomssamfunn og ymist anna. Videre foreligger det en rekke forskrifter og statlige retningslinjer som også inngår i grunnlaget for kommunens myndighetsutøvelse på områder kommunene har ansvaret for. Barn og unge er gitt f.eks. særskilte hensyn gjennom bla. Barnekonvensjonen om barns rettigheter.

Når rettsikkerhet skal vurderes og tilstrekkelig distanse er et av kriteriene, er det i arbeidet lagt til grunn den situasjonen vi har som beskrevet ovenfor. Ekspertutvalget vurderer kriteriet om tilstrekkelig distanse i forhold til rettsikkerhet for små kommuner der habilitet kan være en problemstilling grunnet liten befolkning. Distansebegrepet i forhold til en stor kommune og behovet for lokalkunnskap for å utøve forsvarlig saksbehandling og ivareta rettsikkerheten gjennom kvalitet i beslutninger er ikke vurdert. I vurderingene som er gjort i denne utredningen er distanse også sett i forhold til kravene om tilstrekkelig kunnskap for å treffe avgjørelser som myndighetsutøver. Slik kunnskap kan, i tillegg til formalkompetanse, handle om nødvendig lokalkunnskap, om sosiale forhold og annet. Distanse i betydningen avstand til saksbehandler er for de åtte samarbeidende kommunene vurdert å være av underordnet betydning, sett i forhold til landet. Alle disse kommunene er i landsmålestokk store kommuner. Problemstillinger som en kommune med 1500-2000 innbyggere har er ikke relevante å utrede tilsvarende for våre kommuner. Habilitetsproblematikk kan selvsagt forekomme også her men det er unntakene og ikke regelen i det daglige arbeidet. Tilstrekkelig distanse når det gjelder forholdet til folkevalgte, er vurdert i delkapittelet Lokaldemokrati.

I «**0-alternativet**» er tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse vurdert å være noe svak. Nøkkeltall 2014 viser imidlertid at de samarbeidende kommunene ligger høyere enn landsgjennomsnittet når det gjelder effektivitet i myndighetsutøvende funksjoner. Tilstrekkelig distanse til beslutningstaker og til beslutninger vurderes å være tilfredsstillende.

Utredningsalternativer	0 alternative (dagens situasjon)	«Liten», 4-7 kommuner	«Middels», 2-3 kommuner	«Stor», 1-2 kommuner
Mulige sammenslåingscases		Alle større enn 15 000	Delt byområde, få kommuner	Stor kommune pluss omlandskommuner
Konsekvenser MYNDIGHETSUTØVER		A. Gj,Sa + Ra,Kv,Re, Fi, andre som nå B. St + Ra,Re, Fi,Kv + So,Sa, Gj + Kl,Ti,Hå C. St + Sa + Ra,Re,Fi, Kv + So,Kl + Hå, Ti, Gj	A. St,So,Ra, Kv,Re,Fi + Sa,Gj,Hå, Kl,Ti B. St,So,Ra,Kv, Re,Fi + Hå,Kl,Ti, + Sa,Gj	A. Sør-Jæren + Nord-Jæren med øyene B. Hele Jæren og øykommuner
Rettsikkerhet				

- Tilstrekkelig kapasitet	-	+	++	++
- Relevant kompetanse	-	+	++	++
- Tilstrekkelig distanse (til beslutning/ beslutningstaker)	0	0	-	-
Effektiv tjeneproduksjon	+	+	+	+
Økonomisk soliditet	0	0	+	+
Oppsummert Myndighetsutøver	Rimelig velfungerende, økonomi og økonomisk effektiv. Svakheter på kapasitet, kompetanse	Styrker kapasitet, kompetanse, effektiv. Marginal virkning for distanse, økonomisk	Styrker kapasitet og kompetanse, effekt og økonomisk Svekket effekt på distanse til beslutning / beslutningstaker	Styrker kapasitet og kompetanse, effekt og økonomisk Svekket effekt på distanse til beslutning / beslutningstaker
Behov for kompensatoriske tiltak		Begrenset behov	Moderat behov	Stort behov

Gj=Gjesdal, Hå=Hå, Time=Ti, Klepp=Kl, Sandnes=Sa, Stavanger=St, Sola=So, Randaberg=Ra, Kvitsøy=Kv, Rennesøy=Re, Finnøy=Fi.

Sammenlignet med «**0-alternativet**» vurderes de samlede virkningene for kommunens rolle som myndighetsutøver der rettsikkerhet ivaretas, å styrkes i forhold til kriteriene kapasitet og kompetanse i alle de tre modellene. Virkningene vurderes å være størst i modellene «**Middels**» og «**Stor**». Dette kommer blant annet som en konsekvens av at de gir økt rom for robuste fagmiljø med høy kompetanse og kapasitet til å håndtere et komplekst lov- og regelverk som svært mange tjenester omfattes av.

Effektivitet vurderes å ha en marginal virkning i modellene sammenholdt med «**0-alternativet**». Faktabeskrivelsen foran redegjør for at alle kommunene i dag har en høy grad av effektivitet, sammenholdt med landsgjennomsnittet. De samme kommunene har over flere år samarbeidet om forbedringer og effektivisering gjennom blant annet utvikling av felles elektroniske løsninger innen områder som plan-, byggesak og deler av teknisk sektor. Tilsvarende er det på flere områder innenfor velferds-, helse- og omsorgstjenestene etablert samarbeidsløsninger. Vertskommunemodellen er tatt i bruk på flere tjenesteområder og krav til rettsikkerhet, effektivitet, likebehandling mv er regulert i avtaler i tillegg til lov og regelverk.

Tilstrekkelig distanse i betydningen lokalkunnskap om beslutninger til å ivareta rettsikkerhet og likebehandling i myndighetsutøvelsen er det kriteriet som vurderes å kunne bli svekket i modellene «**Middels**» og «**Stor**». Når myndighetsutøvelse foretas utøves også faglig skjønn. Det er her lagt vekt på brukerperspektivet og opplevd

distanse og kommunens størrelse som enhet som skal utøve en myndighet tuftet på likebehandling. Modell «Liten» vurderes å ha marginal virkning på dette kriteriet, den verken forbedrer eller forringer situasjonen sammenlignet med nåsituasjonen. I modellene «Middels» og «Stor» er det behov for avbøtende tiltak for å kompensere.

Kompensatoriske tiltak:

«Liten» – begrenset behov

Tilstrekkelig distanse: For å kunne utøve myndighetsoppgavene på måter som sikrer hele befolkningen i kommunen nødvendig rettsikkerhet og likebehandling, er kunnskap om lokale forhold vesentlig. Myndighetsutøvelsen skal også legge til grunn at avgjørelser tas på rett grunnlag. Kunnskap om lokale forhold er vesentlig for at kommunen skal kunne oppfylle dette, særlig når også kravene om likebehandling vektlegges i skjønnsutøvelsen. Opplevelse av distanse til myndighetsutøvelse innebærer en risiko, som lett kan skape misnøye og svekke tilliten til kommunen som myndighetsutøver. På samme måten som omtalt ovenfor knyttet til tjenesteyting, er målrettet innsats for å ivareta og sikre at lokalkunnskapen videreføres i en ny kommune vesentlig. I «nabopraten» som eventuelt også omfatter en videre utredning til høsten bør det legges vekt på å kartlegge arbeidsformer og praktiseringen som de berørte kommunene har i sin myndighetsutøvelse i dag.

«Middels» – moderat behov

Tilstrekkelig distanse: Tilsvarende som for modell «Liten»

I tillegg vurderes det som klart å foretrekke at bydelsstrukturer etableres. På den måten kan fortsatt behovet for god lokalkunnskap ivaretas. Uten en slik løsning kan det oppstå at f.eks. tjenester blir tildelt på mangelfullt grunnlag og det skapes uønskede forskjeller gjennom skjønnsutøvelsen. Likeverdighet for alle innbyggere i hele den nye kommunen er et bærende prinsipp. Bydelsnivået kan løses på ulike måter, fra bydelsadministrasjoner med stor grad av delegert myndighet til bydelsadministrasjoner som er serviceorgan, rådgiver og «åpen dør» overfor innbyggere, bruker og næringsliv i tettstedene/nærområdene. Det bør som en del av «nabopraten» i høst settes på dagsorden hvordan en mulig bydelsløsning kan se ut og hvilke oppgaver og ansvar som kan være aktuelle å legge til dette forvaltningsnivå. For at dette skal gi et godt grunnlag for et eventuelt videre arbeid bør det tidlig i prosessen defineres konkrete mål for hvordan rettsikkerhet bygd på god lokalkunnskap og kompetanse best kan ivaretas i en større kommune.

Økonomisk soliditet: Veldig mye er i dag lovregulert når det gjelder brukerbetaling og vederlagsberegninger, samt måten dette skal beregnes på (forskrifter, selvkost). For modellene «Middels» og «Stor» er det vurdert at det kan være en marginal positiv effekt. Dette knytter seg primært til muligheter for økt elektronisk samhandling internt, med innbyggere/brukere og regionale myndigheter. Det kan bidra til å dreie mer ressursbruk til det faglige arbeidet. Samtidig vil et større kompetansemiljø være bedre posisjonert overfor nasjonale myndigheter til å kunne få delta i nasjonale utviklings og forskningsarbeider, der gevinster kan tas ut i kommunen og til å søke om statlige utlyste midler.

«Stor» – stort behov

Kriteriene tilstrekkelig distanse og økonomisk soliditet er i denne modellen vurdert tilsvarende som modell «**Middels**»

I tillegg vurderes det at det i denne modellen er nødvendig å etablere bydelsadministrasjoner som også delegeres beslutningsmyndighet til å utøve myndighet på områder der kommunen forvalter primærtjenester og oppgaver. Løsningen ansees som nødvendig for at rettssikkerhet og likebehandling kan ivaretas i hele kommunen. Løsningen vil medføre økte utgifter for kommunen. Virkningen av å ikke utrede og forberede en slik struktur vurderes å være stor og det bidrar til å ytterligere svekke rettssikkerheten for innbyggerne i modell «**Stor**».

Del 3 Oppsummering

Rollen som tjenesteyter

De samarbeidende kommunene har i dag en rimelig velfungerende økonomi. Valgfrihet og likeverdighet i tjenesteytingen er rimelig godt ivaretatt. Kommunene ligger høyere enn landsgjennomsnittet for 2014 når det gjelder effektivitet. Svake sider er knyttet til tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse.

Modell «**Liten**» er vurdert å ha moderat effekt når det gjelder kapasitet kompetanse og økonomisk soliditet. Modellen synes ikke å ha nevneverdig effekt for kommunens evne til valgfrihet og likeverd i tjenesteproduksjonen, men den vurderes å forsterke mulighetene til få til en ytterligere effektiv tjenesteproduksjon.

Modell «**Middels**» vurderes å i betydelig grad kunne styrke kapasiteten og kompetansen i en ny kommune. Virkningene for effektiv tjenesteproduksjon og økonomisk soliditet er vurdert å være moderate. I denne modellen vurderes valgfrihet og likeverdighet (geografisk spredning av tjenestetilbudet) å svekkes i forhold til «**0-alternativet**».

Modell «**Stor**» har flere virkninger som sammenfaller med «**Middels**», men det vurderes å ikke ha nevneverdig virkning for effektivitet i tjenesteproduksjonen. En stor kommune utløser behov for tiltak som f.eks. bydelsorganisering og slike tiltak betyr økte utgifter og introduserer et nytt organisatorisk ledd. Valgfrihet, herunder også betydningen av opplevd valgfrihet for bruker/innbyggere er vurdert å svekkes ift «**0-alternativet**». Likeverdighet i betydningen av geografisk spredning av tjenestetilbudene vurderes tilsvarende å svekkes i modell «**Stor**» ny kommune.

Rollen som myndighetsutøver

Nåsituasjonen i de samarbeidende kommunene har en rimelig velfungerende økonomi. Kommunene er effektive og ligger høyere enn landsgjennomsnittet for 2014. Svake sider i dag er knyttet til tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse innenfor ulike fagområder. Sårbarhet grunnet små fagmiljø i enkelte enheter er et element i dette.

Modell «**Liten**» er vurdert å ha positiv effekt for kapasitet og kompetanse, og vurderes å forsterke mulighetene til få til en ytterligere effektivitet i myndighetsutøvende oppgaver. For økonomisk soliditet er virkningene vurdert å være marginale. Det tilsvarende gjelder også distanse til beslutning og beslutningstakere. Distanser vurdert i forhold til betydningen som god lokalkunnskap har for å utøve skjønn når myndighet skal utøves på en måte som trygger

rettsikkerheten for innbygger/bruker. Distanse i betydningen inhabilitet for saksbehandler, folkevalgte er behandlet i kapittel 3 Lokaldemokrati.

Modell «**Middels**» vurderes å kunne styrke kapasitet og kompetanse i en ny kommune. Videre vurderes det å ha moderat effekt på økonomisk soliditet og effektivitet i de myndighetsutøvende oppgavene. Kriteriet som vurderes å svekkes i forhold til nåsituasjonen er distanse, dvs. svekket lokalkunnskap i skjønnsutøvelsen som gjøres i utøvelsen av myndighet. For å bygge opp om fortsatt trygghet for tilfredsstillende rettsikkerhet i myndighetsutøvelsen kan bydelsnivå være en avbøtende løsning.

Modell «**Stor**» viser sammenfallende virkninger med «**Middels**». Det er ikke funnet forhold i modell «**Stor**» som vesentlig forbedrer eller svekker effektene som fremkommer i vurderingene av «**Middels**». Stor kommune utløser et forsterket behov for tiltak som f.eks. bydelsorganisering for å ivareta rettsikkerhet i myndighetsutøvelsen.

5. Økonomiske effekter av ulike alternativ



5.1 Innledning

Som en del av arbeidet med å komplettere vurderingene av ulike sammenslåingsalternativer er det gjort «kjøringer» i KS/KMD sin beregningsmodell for hvert av sammenslåingsalternativene innenfor de 3 modellene. Dette gir frem et bilde av de rene økonomiske virkningene basert på dagens inntektssystem og reformstøtteordninger slik de er i dag. I tillegg er det gjort en vurdering av disse med og uten eiendomsskatt. Av de 8 samarbeidskommunene har Stavanger, Randaberg og Gjesdal eiendomsskatt i dag. I sammenslåingsalternativene der en eller flere av disse kommunene inngår, vil denne inntekten måtte håndteres. For bruk i vurderingene nå, er det kun gjort to alternative beregninger, med videreført og uten eiendomsskatt. Det er ikke gjort vurdering av satser, differensiering med kun verk og bruk, bolig etc. Slike vurderinger må eventuelt foretas i neste utredningsfase til høsten, for de kommunene der dette er relevant.

5.2 Økonomiske effekter av ulike alternativ

I kommunereformen vil nye sammenslåtte kommuner få to ulike tilskudd. Det gis støtte til dekning av engangskostnader etter en standard modell, og reformstøtte for kommuner som fatter vedtak om sammenslåing i reformperioden. Begge disse tilskuddene gis uten søknadsprosess, og begge er engangsutbetalinger.

Når to eller flere kommuner slår seg sammen vil de bare få basistilskudd for en kommune. Basistilskuddet er i underkant av 13 mill. kr. Den nye kommunen vil også miste eventuelle småkommunetillegg dersom den etter sammenslåingen ikke er kvalifisert til dette. Den nye kommunen vil få et kompensasjonstilskudd for disse forholdene via inndelingstilskuddet, slik at denne inntekten i praksis ikke faller bort før etter 15-20 år. De 15 første årene vil den nye kommunen få fullt kompensasjonstillegg. Dette vil så gradvis reduseres til null i løpet av fem år. Etter 20 år vil den nye kommunen bare få ett inndelingstilskudd og ikke lenger få eventuelle småkommunetilskudd den ikke er kvalifisert for.

Sammenslåtte kommuner vil også endre karakter i forhold til kriteriene i inntektssystemet. KS har laget en modell som fanger opp disse endringene for nye kommuner. Denne modellen er ikke fullstendig eller helt nøyaktig. Blant annet vil andre kommunesammenslåinger påvirke hvordan inntektssystemet slår ut for en gitt ny kommune, uten at det kan bli fanget opp i denne modellen. Modellen gir likevel en pekepinn på den økonomiske effekten av en konkret sammenslåing. Sentrale element som endres ved sammenslåing og som fanges opp i modellen er eventuelt tap av veksttilskudd, endring i urbanitetskriteriet (større kommuner gir mer tilskudd) og opphopningsindeksen (sosiale kriterier). Det som ikke fanges opp før KS får nye data fra SSB er effekten på kriteriene for sone og nabo. Ved sammenslåing av kommuner vil disse som regel øke og gi ekstra tilskudd.

Effekten på inntektssystemet er årlig, men vil endre seg i takt med endringer i kriteriedataene og kostnadsnøkklene på samme måte som det nå endrer seg fra år til år for eksisterende kommuner. Regjeringen har varslet en gjennomgang av inntektssystemet fra 2017. Her kan eventuell selskapskatt til kommunene, og forholdet mellom skatteinntekter og rammetilskudd (skatteandel) gjøre at utslagene

blir annerledes enn vi nå kan beregne. Kostnadsnøkklene og vektingen mellom disse kan også endres i en slik gjennomgang.

Tabellen under viser utslagene på disse økonomiske forholdene i de ulike kommunesammenslåingsalternativene.

Tall i millioner kroner	Alternativ som "ny" kommune med i	Engangs-tilskudd	Årlig effekt på inntekts-systemet	Tilskudd som fases ut etter 15-20 år
Sa+Gj	Liten A, Middels B	60	5	13
Ra+Re+Fi+Kv	Liten A, Liten B, Liten C	60	-1	50
Kl+Ti+Hå	Liten B, Middels B	70	9	26
So+Sa+Gj	Liten B	75	15	26
So+Kl	Liten C	50	4	13
Hå+Ti+Gj	Liten C	65	7	26
St+So+Ra+Re+Fi+Kv	Middels A, Middels B, Stor A	95	5	75
Sa+Gj+Kl+Ti+Hå	Middels A, Stor A	95	29	51
St+So+Ra+Re+Fi+Kv+Sa+Gj+Kl+Ti+Hå	Stor B	95	54	139

Kolonne to viser i hvilken sammenheng den aktuelle sammenslåtte kommunen er vist som eksempel. Prinsipielt kan de nye kommunene under «storkommune» bestå av flere kommuner enn de 11 som er med her (de åtte samarbeidskommunene pluss Rennesøy, Finnøy og Kvitsøy), men for å forenkle er tabellen begrenset til eksempler med disse 11 kommunene. Slik blir alternativene under «**Middels**» A og «**Stor**» A like.

Kolonne tre viser den samlede effekten av engangstilskudd den nye kommunen vil få hvis sammenslåingsvedtak blir gjort i reformperioden. Kolonne fire viser den årlige effekten på rammetilskuddet av endringer i kriteriene som følge av sammenslåingen. Den siste kolonnen viser hvor stort årlig beløp den nye kommunen får beholde i 15-20 år knyttet til inndelingstilskudd og småkommunetillegg (Finnøy og Kvitsøy). Det siste alternativet i tabellen vil i første år som ny kommune få økte inntekter på 149 mill. kr (95 + 54). I år to til femten vil økte inntekter være 54 mill. kr. Så reduseres dette gradvis til at en i år tjue har et inntektsnivå som er 85 mill. kr under nåværende nivå (54 – 139).

EKSEMPEL Sandes og Gjesdal danner en ny kommune:

År 1: økt inntekt på 60 mill. kr. i engangstilskudd jfr tilskuddene i denne reformen
 + økt inntekt på 5 mill. kr som følge av effekten på rammetilskuddet i dagens inntektssystem
 = totalt 65 mill. kr i økte inntekter

År 2-15: økt inntekt på 5 mill. kr årlig som følge av effekten på rammetilskuddet (dagens inntektssystem)

År 16-20: gradvis reduksjon av effektene i rammetilskuddet med utfasing av tidligere tilskudd
 - reduksjon på 13 mill. kr (totalt)
 = betyr at i år 21 har den nye kommunen bestående av opprinnelige Sandnes og Gjesdal
 8 mill. kr lavere inntekter enn den hadde i første 2-15 årene (5-13 mill. kr = -8 mill.kr).

5.3 Eiendomsskatt

Når to eller flere kommuner slår seg sammen og minst en av kommunene har eiendomsskatt, eller minst en ikke har eiendomsskatt, vil den nye kommunen måtte ta stilling til om den skal ha eiendomsskatt eller ikke. Eiendomsskatt gjelder enten i hele kommunen eller i ingen deler av kommunen. Det er tre av de aktuelle kommunene som har eiendomsskatt i 2014: Stavanger, Randaberg og Gjesdal. Nivået på eiendomsskatt i disse kommunene var omtrent likt målt i forhold til antall innbyggere i 2014, og alle tre kommunene hadde eiendomsskatt både på bolig og næring. I 2015 har Randaberg kommune bare eiendomsskatt på næring, så tallene i tabellen under vil bli annerledes om dette årstallet legges til grunn.

Kolonne to til fire i tabellen under viser den årlige effekten av valg om eiendomsskatt i nye kommuner der minst en kommune har eiendomsskatt i 2014.

Tall i millioner kroner	Eiendoms- skatt i 2014	Merinntekt med eiendomsskatt i ny kommune	Mindreinntekt ved bortfall av eiendomsskatt i ny kommune
Sa+Gj	15	96	-15
Ra+Re+Fi+Kv	12	9	-12
Kl+Ti+Hå	-	-	-
So+Sa+Gj	15	130	-15
So+Kl	-	-	-
Hå+Ti+Gj	15	48	-15
St+So+Ra+Re+Fi+Kv	171	42	-171
Sa+Gj+Kl+Ti+Hå	15	169	-15
St+So+Ra+Re+Fi+Kv+Sa+Gj+Kl+Ti+Hå	186	194	-186

I eksemplet med Sandnes og Gjesdal vil den nye kommunen få ekstraintekter på 96 mill. kr (kolonne tre) dersom den innfører eiendomsskatt i hele kommunen (med samme nivå som i Gjesdal). Dersom kommunen ikke har eiendomsskatt, vil den miste inntekten som Gjesdal nå har (kolonne to og fire). Alternativet med en stor kommune vil enten få redusert inntekt med 186 mill. kr eller økt inntekt med 194

mill. kr i forhold til dagens eiendomsskatt. Summen av kolonne to og tre viser nivået på eiendomsskatt i den nye kommunen, her altså omtrent 380 mill. kr.

De 8 samarbeidskommunene har totale brutto driftsinntekter på vel 20 milliarder kr. Eiendomsskatten i de tre kommunene som har det utgjør omtrent 1.200 kr per innbygger. Som et eksempel vil en bolig i Randaberg på 200 kvadratmeter og et halvt mål tomt gi eiendomsskatt i 2014 på omtrent 2.300 kr.

Når to eller flere kommuner slår seg sammen, vil de i utgangspunktet kunne ha ulike nivå både på inntektssiden og utgiftssiden. For de åtte aktuelle kommunene er dette vist i faktadelen kommuneøkonomi 2014. Inntektsnivået vil etter en sammenslåing bli et vektet gjennomsnitt av de opprinnelige kommunene justert for de utslagene som er vist over. Den nye kommunen vil etter hvert utjevne forskjellene i tjenestenivå/utgiftsnivå for de ulike tjenestene mellom de opprinnelige kommunene. Om dette gjøres med å legge nivået på et gjennomsnitt eller på nivå med det laveste eller høyeste av de opprinnelige kommunene, er et politisk spørsmål og kan derfor vanskelig kvantifiseres i denne fasen av utredningsarbeidet. En del av inntektene til kommunene er betaling for tjenester (SFO, barnehage, sjukehjemsplass, VAR-avgifter osv.). Disse vil også kunne variere mellom de opprinnelige kommunene, og noen av innbyggerne i den nye kommunen vil kunne få dyrere eller billigere tjenester når betalingsstatsene skal bli lik for hele den nye kommunen.