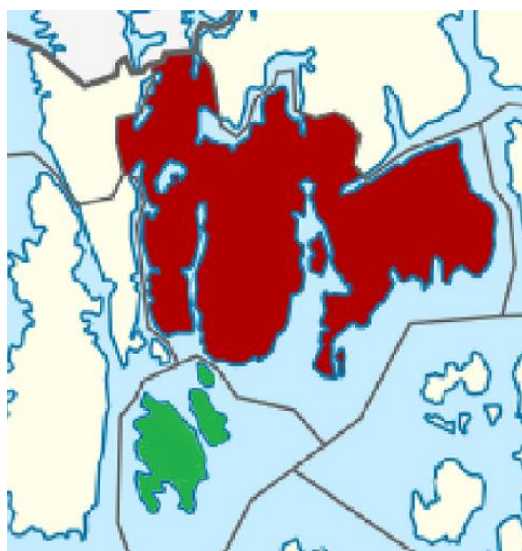


KOMMUNEREFORM 2020
UTREDNINGSSAMARBEID MELLOM
BOKN OG TYSVÆR KOMMUNE

ALTERNATIV 0: VIDEREFØRING AV DAGENS STRUKTUR

ALTERNATIV 1: SAMMENSLÅING AV BOKN OG TYSVÆR



03.03.2016



BOKN KOMMUNE



TYSVÆR KOMMUNE

INNHold

1 Sammen drag og samlet vurdering	3
2 Nasjonale føringer for reformarbeidet.....	7
2.1 Kommunereform 2020	7
2.2 Kommuneproposisjonen 2015.....	7
2.3 Ekspertutvalgets kriterier og anbefalinger.....	8
2.4 Nye oppgaver til større kommuner	9
2.5 Regionalt folkevalgt nivå	11
2.6 Økonomiske virkemidler i reformen.....	12
2.7 Omlegging av inntektssystemet for kommunene.....	13
3 Arbeid med kommunereform på Haugalandet	14
3.1 Regionrådets rapport	14
3.2 Utredning av storkommune på Ytre Haugalandet.....	15
3.3 Utredningssamarbeid mellom Bokn og Tysvær kommune	16
3.4 Utredninger og vedtak i andre kommuner	16
4 Nå situasjonsanalyse - Tysvær kommune	17
4.1 Befolkning	17
4.2 Er innbyggerne fornøyd med kommunens tjenester?.....	18
4.3 Administrasjon og politisk styring.....	18
4.4 Barnehager	19
4.5 Skoler	21
4.6 Helse og forebygging	23
4.7 Aktivitet og omsorg.....	25
4.8 Kultur og idrett	27
4.9 Teknisk	29
4.10 Økonomisk status	30
4.11 Samlet vurdering	31
5 Nå situasjonsanalyse - Bokn kommune.....	32
5.1 Befolkning	32
5.2 Administrasjon og politisk styring.....	33
5.3 Oppvekst og kultur	34
5.4 Helse og omsorg.....	37
5.5 Teknisk	40
5.6 Økonomisk status	42
5.7 Samlet vurdering	46
6 Kommunene som demokratisk arena	47
6.1 Ekspertutvalgets kriterier.....	47
6.2 Valgdeltagelse	48
6.3 Politisk organisering og styring i Tysvær kommune.....	48

6.4	Politisk organisering og styring i Bokn kommune	50
6.5	Vurdering av en samlet løsning	51
7	Tysvær og Bokn sammen	52
7.1	Økonomiske støtteordninger i reformen	52
7.2	Konsekvenser av nytt inntektssystem for Tysvær kommune alene	52
7.3	Konsekvenser av nytt inntektssystem for Bokn kommune alene	53
7.4	Økonomiske konsekvenser ved sammenslåing	54
7.5	Kommunen som tjeneste- og samfunnsutvikler	57
8	Ansattes rettigheter ved kommunesammenslåing	58
Kilder	60

1 Sammenheng og samlet vurdering

Nasjonale føringer

Stortinget har gitt sin tilslutning til å gjennomføre en kommunereform. Stortinget ønsker kommuner som er bedre rustet til å håndtere oppgavene de har, og som kan møte utfordringer og påta seg nye oppgaver som kommer i årene framover.

Stortinget har lagt opp til økonomiske virkemidler med engangstilskudd og inndelingstilskudd til kommuner som slår seg sammen i reformperioden. Videre har regjeringen sendt ut et høringsutkast til nytt inntektssystem for kommunene fra 2017, som bygger opp om en utvikling i retning av større kommuner, og som dermed må sees i direkte sammenheng med kommunereformen.

Alle kommuner er forpliktet til å ta «nabopraten» og utrede alternative løsninger til dagens struktur. Kommunestyrene skal innen juni 2016 gi sine synspunkt til Stortinget via fylkesmennene som gjør egne vurderinger for sine fylker. Regjeringen vil så fremme et konkret forslag slik at Stortinget kan beslutte iverksetting og innhold før ny stortingsperiode starter i 2017.

Dersom det blir flertall for kommunereform i Stortinget, vil denne bli iverksatt fra 01.01.2020. Kommunene har da 2 år på seg til å planlegge for endringene.

De nasjonale føringene som er gitt for reformarbeidet er redegjort for i kap. 2.

Arbeid med kommunereform på Haugalandet

Formannskapene i Tysvær og Bokn hadde et felles møte i Bokn den 19.01.2016 der en fikk presentert forslag til nytt inntektssystem og avklarte et videre utredningssamarbeid. Møtet konkluderte med å gå videre med et utredningssamarbeid. Det er som oppfølging av dette utredningssamarbeidet utarbeidet både et utkast til intensjonsavtale om sammenslåing av de to kommunene og den foreliggende rapporten som omfatter både en 0-alternativ-utredning for hver kommune og utredning av en sammenslåingsløsning (1-alternativet)

På Haugalandet er det gjennom Haugaland Vekst regionråd organisert en regional prosess rundt arbeidet med evt. endret kommunestruktur. Kommunene Haugesund, Karmøy, Sveio og Tysvær har som oppfølging av dette arbeidet utredet et alternativ med en storkommune på Ytre Haugalandet. Karmøy formannskap vedtok 22.02.2016 at en ønsker å videreføre dagens struktur og at en avslutter prosessen. Saken går til sluttbehandling i kommunestyret 07.03.2016. Vindafjord og Etne har utredet sammenslåing, og det er også vurdert en mulig sammenslåing av de 4 VESS kommunene (Vindafjord, Etne, Sauda, Suldal). Sveio kommune har utredet ulike løsninger i tillegg til storkommune. Ulike utredninger blir lagt på innbyggerhøring men det er ikke gått videre med intensjonsavtaler.

Arbeidet med kommunereform på Haugalandet er redegjort for i kap. 3.

Nå situasjonsanalyse Tysvær og Bokn

I denne utredningen vurderes kommunene Bokn og Tysvær slik de fungerer i dag, som et utgangspunkt for diskusjon om eventuell kommunesammenslåing. Ambisjonen er å vise styrker og svakheter som kommunene har, sett opp mot de nasjonale føringene for hva som forventes av kommunene framover. I dette arbeidet har en gått gjennom ulike offentlige dokumenter og tilgjengelig statistikk og data fra kommunene.

Tysvær kommune blir vurdert å være stor nok til å kunne ta hånd om tilnærmet alle tjenesteområder i dag på en god måte. Større fagmiljøer innen enkelte tjenesteområder ville likevel utvilsomt vært en styrke for videre utvikling. Kommune vil også kunne ta imot nye oppgaver, så fremt det følger med tilstrekkelig finansiering. Behovet for interkommunale løsninger kan øke med økt oppgavebilde.

Tysvær har i dag en sunn kommuneøkonomi med bedring av resultat som gir stor økonomisk handlefrihet til også å kunne gjennomføre investeringer uten å øke reell lånegjeld. Varslede endringer i inntektssystemet for kommunene, vil være merkbart, men ikke avgjørende for kommunens økonomiske stilling (se nærmere redegjørelse i kap. 7.2). Den største trusselen for Tysvær er evt. endringer i gjeldende ordninger for eiendomsskatt på verk og bruk, og som vil kunne endre kommunens økonomiske situasjon vesentlig.

Nå situasjonsanalyse for Tysvær (0-alternativet) er redegjort for i kap. 4.

Bokn har kapasitet og kompetanse til å drifte og utvikle de tjenestene og oppgavene kommunen har i dag, men er avhengig av å kjøpe tjenester fra nabokommuner når det gjelder barnevern-tjenester, PPT, landbrukskontor, kart- og oppmålingstjenester, brannsjef og feiing, legevakt og øyeblikkelig hjelp/korttidssenger. Større fagmiljø innen enkelte tjenesteområder vil ha vært en styrke, særlig innen plan/teknisk, men også innen andre fagområder. Behovet for interkommunale løsninger vil øke med økt oppgavebilde.

Bokn har en sunn økonomi, men netto driftsresultat har vært fallende de senere årene. Videre vil lånegjelden øke til rundt landsgjennomsnitt som følge av den storhallen som nå bygges. Ut fra dagens økonomiske rammevilkår vil Bokn kommune likevel ha et godt grunnlag for å bestå som egen kommune. Men disse rammevilkårene kan bli vesentlig endret både gjennom varslede omlegginger i inntektssystemet for kommunene (se nærmere redegjørelse i kap. 7.3) og evt. endringer i lovverket rundt eiendomsskatt fra verk og bruk.

Nå situasjonsanalyse for Bokn (0-alternativet) er redegjort for i kap. 5.

Kommunene som demokratisk arena

Den nye kommunen vil ha gode forutsetninger for å utvikle et levende lokalt folkestyre, bygget på gjennomsluttede politiske prosesser og kort avstand mellom politisk nivå og offentligheten. Det nye kommunestyret må ha den avgjørende hånda på rattet i alle viktige og prinsipielle spørsmål. Delegering av beslutningsmyndighet må derfor kombineres med et godt og helhetlig plan- og styringssystem som sikrer nødvendig politisk forankring. Kommunene har kommet langt med å bygge et slikt system.

Opprettelsen av interkommunale selskap (IKS) kan være en utfordring for lokaldemokratiet, og må motvirkes med god eierstyring.

Kommunene som demokratisk arena er redegjort for i kap. 6.

Tysvær og Bokn sammen - Økonomi

Bokn og Tysvær vil i en sammenslåing motta 25 mill. kroner i engangstilskudd og reformstøtte; 20 mill. kroner som betales til ny kommune når Stortinget har gjort sitt vedtak om sammenslåing våren 2017, og 5 mill. kroner som utbetales i 2020 når ny kommune skal være i drift. I tillegg vil den nye kommunen få et inndelingstilskudd 18,7 mill. kroner pr. år i 15 år, med nedtrapping de neste 5 årene, som om det fortsatt var 2 kommuner. Dette blir for perioden 2020-2039 samlet 318 mill. kroner, som vil sikre den nye kommunens inntektsgrunnlag og gi god tid til å hente ut forventede effektiviseringsgevinster.

Med de endringene som er varslet i inntektssystemet, vil både Bokn og Tysvær tape på å fortsette som egne kommuner. Reduksjonen i rammetilskudd vil for Tysvær bli på ca. 9,1 mill. kroner eller 3,2 % når perioden med innfasing er over. Tilsvarende inntektstap for Bokn er vurdert til 7,6 mill. kroner eller hele 18,0%. Inntektstapet pr. innbygger utgjør for Tysvær 835 kroner og for Bokn 8792 kroner. Dette vil være klart negativt for Tysvær, men likevel håndterbart, forutsatt at eiendomsskatt på verk og bruk videreføres som nå. For Bokn vil et inntektstap på 8792 kroner pr. innbygger være dramatisk, og medføre svært store kutt i den tjenesteproduksjonen kommunen har i dag (et tilsvarende inntektstap for Tysvær ville vært på 97 mill. kroner!).

Ved en sammenslåing blir tapet som følge av nytt inntektssystem vurdert å være tilsvarende det tapet Tysvær kommune får på 835 kroner pr. innbygger, eller samlet rundt 9,1 mill. kroner, etter at nytt inntektssystem er fasett inn med full effekt. En ny, sammenslått kommune bestående av Bokn og Tysvær vil likevel komme positivt ut økonomisk, som følge av ordningene med engangstilskudd og inndelingstilskudd, samt forventet effektivisering foreløpig anslått til 4,0 mill. kroner i 2020 økende til 10 mill. kroner i 2026.

Incentivordningene forutsetter kommunestyrevedtak om sammenslåing innen 30. juni 2016. Om det vil finnes slike virkemidler etter denne datoen, er ukjent, og i det vedtaket kommunestyret skal gjøre i juni 2016, vil det ikke være tilrådelig å satse på det.

Ordningene med reformstøtte og virkninger for Tysvær og Bokn av varslede endringer i inntektssystemet hver for seg og sammen er redegjort for i kap. 2.6 og kap. 7.1-7.4.

Tysvær og Bokn sammen – Tjeneste- og samfunnsutvikling

En ny kommune bestående av Bokn og Tysvær kan på tidspunktet for sammenslåing 01.01.2020 forventes å ha rundt 13.000 innbyggere, og kan forvente en betydelig befolkningsvekst over tid. Det vil neppe gå mange år før den nye kommunen får et innbyggertall som oppfyller ekspertutvalgets anbefaling om et minstekrav på 15.000-20.000 innbyggere pr. kommune.

Kommunen vil få en økonomi med svært god bærekraft, selv med de endringene som er varslet i nytt inntektssystem for kommunene, og vil være i stand til å levere gode og profesjonelle tjenester både til innbyggere og næringsliv. Kommunen vil videre ha meget gode forutsetninger for å framstå som en attraktiv arbeidsgiver og sikre et tjenesteapparat med nødvendig kompetanse. Det betyr at den nye kommunen også vil være i posisjon til å kunne påta seg nye oppgaver. Det vil fortsatt være behov for interkommunale samarbeid på enkelte tjenesteområder, men behovet for slike ordninger vil bli betydelig redusert. Dette gjelder særlig for Bokn som er avhengig av flere slike løsninger i dag.

Bokn og Tysvær sammen vil gi både flere innbyggere, nye arealer og flere utviklingsmuligheter. Kommunene har felles interesser i sikring av Kårstø-anlegget og videre utvikling av Haugaland næringspark. Nye traseer og kryssløsninger for en ferjefri E39 mellom Stavanger og Bergen vil kreve samordning og samarbeid. En ny sammenslått kommune vil være bedre rustet til å møte nye utfordringer og muligheter, også i form av økt aktivitet og tilflytning fra sørfylket over tid.

Den nye kommunen som tjeneste- og samfunnsutvikler er redegjort for i kap. 7.5.

Ansattes rettigheter ved kommunesammenslåing

Dersom kommunestyrene i Bokn og Tysvær finner det ønskelig å gå videre med kommunesammenslåing, må ansattes rettigheter til informasjon og medvirkning tas hensyn til i det oppfølgende arbeidet.

Intensjonsavtalen forutsetter at ingen ansatte de to kommunene skal sies opp som følge av sammenslåing, og at en eventuell reduksjon i tallet på ansatte skal skje med naturlig avgang. Ansatte skal heller ikke få reduksjon i lønn som følge av sammenslåingen. Noen medarbeidere vil få nye oppgaver og nytt arbeidssted. Gode prosesser skal sikre at ansatte blir hørt og kan bidra til omstillingen.

Ved eventuell videreføring av intensjonsavtalen vil kommunene i samarbeid med ansattes organisasjoner utarbeide en omstillingsavtale som omhandler hvordan endringsprosessen skal gjennomføres i tråd med arbeidsmiljølovens kap. 16.

Ansattes rettigheter ved kommunesammenslåing er redegjort for i kap. 8.

Avsluttende merknader

En klar konklusjon på denne rapporten er at både Tysvær og Bokn med videreføring av dagens inntektssystem vil kunne fortsette som egne kommuner, men vil stå betydelig sterkere sammen enn hver for seg. Dette gjelder ikke minst økonomisk, men også fordi det trengs koordinert innsats i videre tjeneste- og samfunnsutvikling på vår del av Haugalandet.

Det er et håp at rapporten kan gi grunnlag for å vurdere om kommunene skal gå videre i en prosess med kommunesammenslåing, og at rapporten kan være en del av det beslutnings-grunnlaget som kommunestyrene benytter når de i løpet av våren 2016 skal ta et standpunkt i forhold til eventuell kommunesammenslåing og framtidig kommunestruktur.

3. mars 2016

Jan Erik Nygaard
Rådmann i Bokn

Arvid S. Vallestad
Rådmann i Tysvær

2 Nasjonale føringer for reformarbeidet

2.1 Kommunereform 2020

Stortinget har gitt sin tilslutning til å gjennomføre en kommunereform. Det er ca. 50 år siden Norge fikk dagens kommunegrenser, og mye har endret seg siden da. Forventningene til hva det offentlige skal levere av tjenester har økt kraftig, og kommunene har fått stadig større og mer krevende oppgaver. Samtidig har den statlige detaljstyringen økt. Store endringer innen samferdsel, infrastruktur, teknologi og industriutvikling, har også forandret måten folk forholder seg til kommunen og omverdenen på.

Dagens regjering viderefører en prosess som forrige regjering startet, og har som hensikt å styrke kommunene ved å overføre makt og myndighet fra stat og fylke til kommunene. Regjeringen ønsker kommuner som er bedre rustet til å håndtere oppgavene de har, og som kan møte utfordringer og påta seg nye og mer komplekse oppgaver i årene framover. Kommunene må være store nok til å møte de utfordringene som venter knyttet til demografi, velferd, kompetanse, og ha evne til å utvikle gode og attraktive lokalsamfunn. Dette skal gi grunnlag både for mer effektiv ressursbruk og redusert statlig styring.

Det er besluttet en framdrift som betyr at kommunene må gjøre sine vedtak innen 30. juni 2016. Fylkesmennene skal innen 1. oktober 2016 gi en vurdering til regjeringen med bakgrunn i prosesser i kommunene i fylket, slik at regjeringen kan fremme et konkret forslag og Stortinget ta en beslutning vedr. iverksetting og innhold våren 2017.

Dersom det blir flertall for kommunereform i Stortinget, vil denne bli iverksatt fra 01.01.2020. Kommunene har da 2 år på seg til å planlegge for endringene.

2.2 Kommuneproposisjonen 2015

Kommunal- og moderniseringsdepartementet presenterte i mai 2014 kommune-proposisjonen 2015 - Prop. 95S (2013-2014) - som beskriver en helhetlig plan for kommunereform i denne stortingsperioden. Reformen har som mål å gi mer robuste kommuner i framtida. Blant temaene som omtales er en enklere hverdag for folk flest og et levende lokaldemokrati. I proposisjonen er behovet og målsettingene for kommunereformen utdypet. Prosess og virkemidler for kommunereformen er presentert, og kriteriene fra ekspertutvalgets første delrapport (jf. kap. 2.3) er lagt fram.

Målsettingene for kommunereformen er:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner.
- Styrket lokaldemokrati.

Det framgår av proposisjonen at alle landets kommuner i løpet av høsten 2014 skal være i gang med prosesser der en vurderer å slå seg sammen med nabokommuner.

I kommuneproposisjonen er en av målsettingene med kommunereformen bærekraftig og økonomisk robuste kommuner. En sunn og kontrollert kommuneøkonomi er viktig for å kunne levere gode tjenester. Et godt økonomisk handlingsrom og solide buffere, kan bidra til at kommunene kan håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne og styrker muligheten for å utøve politikk og foreta prioriteringer i den enkelte kommune.

Et grunnleggende spørsmål for å avklare om kommunene er «robuste» nok alene eller om det vil være nyttig å endre kommunestrukturen, er om en leverer gode nok tjenester i dag og om en vil være i stand til å gjøre det i framtida.

I Stortingets behandling av prop. 95 var det bred politisk enighet mellom AP, Frp, H, Krf og V om hovedlinjene i reformen: Behovet, målene og oppstart av de lokale prosessene i 2014. De samme partiene, som utgjør et politisk flertall, var også opptatt av å framheve frivillighetsprinsippet i reformprosessen:

- Det skal være reell frivillighet for de kommunene som deltar i prosessene. Hvis en kommune ikke ønsker å inngå i en sammenslåing, bør/må dette respekteres.
- Unntaket kan være i de situasjoner der en enkeltkommune hindrer sammenslåinger som kan være hensiktsmessige ut i fra et regionalt hensyn.

2.3 Ekspertutvalgets kriterier og anbefalinger

Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte ned et ekspertutvalg som på faglig grunnlag skulle foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene.

Mandatet ble utvidet til å vurdere mulige oppgaver som kan overføres fra staten og fylket til kommunene. Ekspertutvalgets arbeider er gjengitt i følgende rapporter:

- Ekspertutvalgets delrapport: «*Kriterier for en god kommunestruktur*» (31. mars 2014)
- Ekspertutvalgets sluttrapport (1. desember 2014).

I den første utredningen har utvalget gjennomgått og foreslått prinsipper og kriterier for ny kommuneinndeling. Med utgangspunkt i samfunnsmessige hensyn knyttet til kommunenes fire roller - tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokratisk arena - formulerte utvalget følgende 10 kriterier for kommunene:

- Tilstrekkelig kapasitet
- Relevant kompetanse
- Tilstrekkelig distanse
- Effektiv tjenesteproduksjon
- Økonomisk soliditet
- Valgfrihet
- Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
- Høy politisk deltagelse
- Lokal politisk styring
- Lokal identitet

Ut i fra disse kriteriene ga ekspertutvalget i sin første delrapport gitt følgende anbefalinger for god kommunestruktur:

- Kommunene bør ha minst 15 000- 20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning.
- Kommunestrukturen i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder:
 - *En bør unngå oppsplittede tettsteder, hvor ett tettsted inngår i flere kommuner.*
 - *Bo- og arbeidsmarkedsregioner, der det er stor grad av pendling mellom kommunegrensene, bør omfattes av samme kommune.*
 - *Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.*

I sluttrapporten har Ekspertutvalget bl.a. vurdert mulige oppgaver som kan overføres til kommunene innen følgende 10 områder: Psykisk helsevern, tverrfaglig spesialisert rusbehandling, habilitering og rehabilitering, hjelpemidler, barnevern, arbeidsmarkedstiltak, videregående opplæring, kollektivtransport, fylkesveger og virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling. Utvalgets vurdering kan kort oppsummeres slik:

- Kommuner med minst 15.000-20.000 innbyggere kan være i stand til å overta ansvaret for flere av de nevnte oppgavene, men ikke alle oppgaver.

- Kommuner med minst 100.000 innbyggere kan være i stand til å overta alle oppgaver, men dette forutsetter at kommunene også utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder.

Ettersom dette ikke inngikk i mandatet, har ekspertutvalget ikke vurdert de administrative og økonomiske konsekvensene som følger gjennom overføringen av nye oppgaver.

2.4 Nye oppgaver til større kommuner

Stortingsmelding 14 (2014-2015): «*Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*» er et oversiktsdokument for nye oppgaver som *kan* overføres fra statlig og fylkeskommunalt nivå til det kommunale nivået. Stortingsmeldingen tar utgangspunkt i anbefalingene i ekspertutvalgets delrapport og sluttrapport.

Kommunereformen omtales som en velferdsreform. Det handler om bedre velferdstjenester der folk bor, nå og i framtida: Gode barnehager, gode skoler og god pleie og omsorg. Det handler også om hva som skal til for å ta vare på de innbyggerne som trenger det aller mest: Barn som trenger barnevernet, rusavhengige, mennesker med psykiske helseutfordringer og de som faller utenfor.

Kommunereformen handler også om en bedre organisering i områder der både innbyggere og næringsliv daglig krysser kommunegrensene og der større kommuner vil kunne gi mer helhetlig og god planlegging for sine innbyggere.

Følgende utgangspunkt er lagt til grunn for å vurdere hvilke oppgaver det kan være hensiktsmessig å overføre til kommunalt nivå:

- NOU 2000: 20 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune
Norsk offentlig utredning 2000: 20 omfatter en vurdering av antallet forvaltningsnivå, samt forslag til ansvarsfordeling av oppgaver ved en evt. reduksjon i antallet offentlige forvaltningsnivå. Utredningen omhandler også en vurdering om endret fylkesstruktur og endring av fylkenes ansvars- og oppgavefordeling. Utredningen konkluderte med at man burde gå i retning av økt delegering av makt og myndighet fra sentralt til lokalt nivå; flere oppgaver til lokalt nivå, mindre øremerking og flere oppgaver underlagt politisk kontroll.
- Sammenligning av kommunestruktur i andre europeiske land
Sammenligningen av kommunestruktur i Europa var omtalt i ekspertutvalgets sluttrapport. Norges kommunestruktur, altså den nordiske modellen, kjennetegnes med at det lokale nivået har mange ansatte, mange oppgaver, mye ansvar, noe som også resulterer i at kommunene har en stor andel av de offentlige utgiftene. Sammenlignet med andre europeiske land har Norge et sterkt statlig og kommunalt nivå, mens det regionale nivået er svakt.
- Rammestyring av kommunesektoren
Rammestyring betyr at mottaker, altså kommunen, får overført økonomiske eller andre ressurser som de kan prioritere etter behov. Dette er en kontrast til øremerking, der økonomiske ressurser er bundet opp til bestemte områder eller formål i kommuneorganisasjonen. Ved overføring av nye oppgaver til kommunene vil rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligge til grunn. Målet med økt rammestyring er å gi kommunene et større handlingsrom. Slik kan kommunene i større grad foreta lokale og individuelle tilpasninger av tjenestetilbudet, noe som bidrar til å styrke det lokale demokratiet. Detaljert styring gjennom lovverk og øremerking bør bare benyttes når det er nødvendig å sikre nasjonale hensyn: likhet og likeverd, nasjonaløkonomien, liv og helse, bærekraftig utvikling, samfunnssikkerhet osv.
- Generalistkommuneprinsippet og oppgavedifferensiering
Norske kommuner er generalistkommuner, det vil si at alle kommuner skal ha den samme oppgaveporteføljen uavhengig av samfunns- og organisasjonsmessige trekk. Generalistkommuneprinsippet legges også til grunn i kommunereformen. En viktig årsak til

dette er at systemet skaper en oversiktlig og forutsigbar forvaltning, men også at opprettholdelsen av generalistkommunene gjør det enklere å utforme et enhetlig overføringsystem og lovgrunnlag. I kommunereformen legges det likevel opp til en viss grad av oppgavedifferensiering, der enkelte oppgaver kan overføres til storkommuner spesielt.

- Større kommuner
Større kommuner er grunnlaget både for å overføre oppgaver fra statlig og regionalt nivå til kommunalt nivå og for mindre statlig detaljstyring av kommunene. Ekspertutvalget anbefaler 15.000-20.000 innbyggere, men KMD har ikke lagt til grunn et absolutt minimumskrav til innbyggertall i sine vurderinger.

I tabellen nedenfor er det gitt en oversikt over oppgaver som vurderes overført til kommunalt nivå:

Departement	Oppgaver	Spesifisering	Foreslås overført til
Arbeids- og sosialdep.	Arbeidsrettede tiltak	<i>Varig tilrettelagt arbeid.</i>	Kommunalt nivå
	Hjelpemidler	<i>Basishjelpemidler.</i>	Kommunalt nivå
	Arbeids- og utdanningsreiser	<i>Stønad til arbeids- og utdanningsreiser for personer med nedsatt arbeidsevne.</i>	Kommunalt nivå
Helse- og omsorgsdep.	Tannlegehelsetjenesten	<i>Fylkeskommunenes tannhelsetjenester og spesialisttannhelsetjenesten.</i>	Kommunalt nivå
	Habilitering og rehabilitering	<i>Rehabiliteringstjenester, spesielt de oppgavene som i dag ivaretas av spesialisthelsetjenesten.</i>	Kommunalt nivå
	Psykisk helse – distriktpsikiatriske sentre	<i>Det foreslås å igangsette en forsøksordning for distriktpsikiatriske sentre for kommuner med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.</i>	Kommunalt nivå
Justisdep.	Notarius publicus' vigsler og notarialbekreftelser	<i>Borgerlig vigsel, samt notarialmyndighet til å bekrefte underskrifter på dokumenter og bekrefte rett kopi.</i>	Kommunalt nivå
Klima- og miljødep.	Klima- og miljøforvaltning: naturforvaltning og forurensing	<i>Fylkesmannens forvaltning av mindre verneområder etter naturmangfoldloven § 62. Fylkeskommunens myndighet etter innlandsfiskeforskriften § 2, 3. ledd. Fylkeskommunenes myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/introdiserte arter etter § 2 i forskrift om jakt- og fangsttider. Myndighet til å gi utslippstillatelse etter forurensingslovens § 11, blant annet støy fra motorsportbaner, vindmøller og skytebaner.</i>	Kommunalt nivå
Kommunal- og moderniseringsdep.	Det boligsosiale området – tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig	<i>Det foreslås at midlene til tilskudd til etablering og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning innlemmes i rammetilskuddet til kommunene.</i>	Kommunalt nivå
Kulturdep.	Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmeanlegg	<i>Myndigheten til å forhåndsgodkjenne svømmehaller/anlegg.</i>	Kommunalt nivå
	Tilskudd til	<i>Ansvar for å gi tilskudd til</i>	Kommunalt nivå

Departement	Oppgaver	Spesifisering	Foreslås overført til
	frivillighetssentraler	<i>frivillighetssentraler.</i>	
Kunnskapsdep.	Videregående opplæring	<i>Fylkeskommunenes ansvar og oppgaver for den videregående skole.</i>	Storkommuner
	Skoleskyss	<i>Skoleskyss bør overføres til kommuner som overtar videregående opplæring.</i>	Storkommuner
Landbruks- og matdep.	Utvalgte kulturlandskap i jordbruket	<i>Større kommuner kan overta forvaltningen av 22 utvalgte kulturlandskap i jordbruket. Kun relevant for et fåtall av kommunene.</i>	Kommunalt nivå
	Tilskudd til verdensarvområdene	<i>Fylkesmannens ansvar for tilskudd til verdensarvområdene. Kun relevant for et fåtall av kommunene.</i>	Kommunalt nivå
	Nærings- og miljøtiltak i skogbruket	<i>Fylkesmannens ansvar for tilskudd til veibygging og drift med taubane.</i>	Kommunalt nivå
	Tilskudd til tiltak i beiteområder.	<i>Fylkesmannens ansvar for tilskudd til tiltak i beiteområder.</i>	Kommunalt nivå
Samferdselsdep.	Kollektivtransport	<i>Fylkeskommunens ansvar for kollektivtransport.</i>	Storkommuner

2.5 Regionalt folkevalgt nivå

Stortinget har bedt regjeringen om å gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået, et arbeid som pågår samtidig med kommunereformen. Selv om prosessene pågår parallelt, skal ikke dette forsinke fremdriften i kommunereformen. Oppgavefordelingen og nye kommunegrenser endrer dynamikken mellom kommune og fylkeskommune, og i en slik situasjon kan det være hensiktsmessig at fylkesstrukturen tilpasses den nye kommunestrukturen, for eksempel gjennom fylkessammenslåinger eller endring av fylkesgrenser.

KMD har engasjert Møreforskning til å gjennomgå tidligere rapporter om regionspørsmålet. Møreforskning har utarbeidet, med utgangspunkt i tidligere utredninger, en rapport som foreslår nye modeller for regional inndeling, regionale oppgaver og funksjon, men også hvordan fylkesstrukturer kan fungere i henhold til nye kommunestrukturer. I sin gjennomgang av tidligere utredninger har Møreforskning trukket frem 3 prinsipper som er lagt til grunn i oppgavefordelingen mellom stat, fylke og kommune:

1. Oppgaver bør legges til lavest mulig effektive nivå.
2. Staten bør ta seg av oppgaver som skal gjennomføres på likeartet vis over hele landet.
3. Oppgaver som forutsetter lokalt kjennskap og initiativ bør delegeres til region- eller kommunenivå.

Disse kriteriene er også benyttet i ekspertutvalgets rapporter.

Regjeringens mål er at både kommunereformen og endringer i regionalt folkevalgt nivå gjennomføres samtidig. Eventuelle vedtak om ny fylkesstruktur kan da tilpasses vedtak om ny kommunestruktur. Det er varslet følgende framdrift:

- Det forventes at nye kommuner og ny regional inndeling kan iverksettes 1. januar 2020.
- Det tas sikte på å legge frem en lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene, samt forslag til ny kommunestruktur og nytt folkevalgt regionalt våren 2017.

- Fylkeskommunene inviteres til å innlede drøftinger om sammenslåinger med andre fylker sommeren 2015. Eventuelle vedtak om fylkessammenslåinger legges frem høsten 2016.

2.6 Økonomiske virkemidler i reformen

Stortinget har fastsatt en del positive økonomiske virkemidler / incentiver som gjelder for kommuner som slår seg sammen i reformperioden.

- Engangstilskudd og reformstøtte
- Inndelingstilskudd

Det er presisert at disse ordningene gjelder for reformperioden, og at kommunene ikke kan forvente tilsvarende gode ordninger dersom de på et senere tidspunkt ønsker å gå inn for kommunesammenslåing.

Engangstilskudd og reformstøtte

Engangstilskuddet blir utbetalt til kommuner som slår seg sammen når Stortinget har gjort endelig vedtak om kommunereformen våren 2017. Kommunene før da dekket engangskostnader etter følgende standardiserte modell:

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåingen	0-19 999 innbyggere	20- 49 999 innbyggere	50- 99 999 innbyggere	Over 100 000 innbyggere
2 kommuner	20 000 000	25 000 000	30 000 000	35 000 000
3 kommuner	30 000 000	35 000 000	40 000 000	45 000 000
4 kommuner	40 000 000	45 000 000	50 000 000	55 000 000
5 eller flere kommuner	50 000 000	55 000 000	60 000 000	65 000 000

Kommuner som slår seg sammen får i tillegg en «reformstøtte». Støtten er differensiert etter innbyggertall, og betales ut på tidspunkt for sammenslåingen (i utgangspunktet fra 1. januar 2020) basert på følgende modell:

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0-14 999 innbyggere	5 mill.
15 000- 29 999 innbyggere	20 mill.
30 000- 49 999 innbyggere	25 mill.
Over 50 000 innbyggere	30 mill.

Inndelingstilskudd

Dagens inntektssystem for kommunene har et basistilskudd som gis som et fast beløp per kommune, uavhengig av størrelse. Dagens basistilskudd er 13,2 mill. kroner. Når to kommuner slår seg sammen vil de i utgangspunktet miste det ene av disse tilskuddene. Det samme gjelder også distriktpolitiske tilskudd eller småkommunetilskudd som kommunene eventuelt mister ved å slå seg sammen (gjelder i vår region bare for Bokn og Utsira, og utgjør i 2015 kr. 5 475 000).

Ordningen med inndelingstilskudd imidlertid at den nye kommunen får beholde disse tilskuddene som om den fortsatt var to eller flere kommuner i 15 år etter en sammenslåing, før dette trappes ned over 5 år. Med denne ordningen får kommunen god tid på seg til å tilpasse seg nye rammebetingelser.

Se kap. 7.2 om hvilke effekter disse tilskuddsordningene vil få for Tysvær og Bokn alene og i en sammenslåingsløsning.

2.7 Omlegging av inntektssystemet for kommunene

Regjeringen varslet i kommuneproposisjon for 2016 og i statsbudsjettet for 2016 et nytt inntektssystem for kommunene fra 2017, som ville bli sett i sammenheng med kommunereformen. Høringsutkast ble sendt kommunene i desember 2015 med høringsfrist 1. mars 2016, og med endelig framlegg i kommuneproposisjonen for 2017 (dvs. allerede i mai 2016). Stortinget vil ta sin beslutning i juni 2016, dvs. parallelt med at kommunene tar sine standpunkt til evt. kommunesammenslåing.

Slik framlegget er utformet, vil det få store negative konsekvenser for små kommuner som ut fra nye avstandskriterier kan velge å delta i en sammenslåing med andre, men som «frivillig velger å være små». Framlegget vil også få negative konsekvenser for mange mellomstore kommuner, også grunnet omlegging av grunnlaget for utgiftsutjevning. Stortinget vil gjøre sitt vedtak i juni 2016, dvs. samtidig med at kommunene må ta sitt standpunkt til evt. kommunesammenslåing.

I høringsutkastet er det lagt inn en ny kostnadsnøkkel som grunnlag for utgiftsutjevning. Her er det er rekke ulike kriterier som endres, bl.a. slik at kommuner som har store behov innen eldreomsorgen gis bedre kostnadsdekning, i noen grad på bekostning av kommuner med ung befolkning og høye utgifter i tjenestene for barn og unge. Videre er kriteriene endret i favør av kommuner med storbyutfordringer.

Videre blir basistilskuddet erstattet med et såkalt «strukturtilskudd» og ulike distriktstilskudd og dagens småkommunetilskudd blir slått sammen. Dette gjøres for å skille mellom «frivillige» og «ufrivillige» smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon og administrasjon. I gjeldende inntektssystem legges det til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad som det skal kompenseres fullt ut for. Det løses ved at alle kommuner får et basistilskudd på p.t. 13,2 mill. kroner, uavhengig av kommunestørrelse. I høringsforslaget foreslås et nytt strukturtilskudd som erstatter basistilskuddet. Her presenterer regjeringen 3 ulike avstandsalternativ for å nå 5000 innbyggere; 25,4 km, 16,5 km og 13,3 km, og der omfordelingsvirkningen øker med avstanden. KS har i alle sine beregninger av virkninger av nytt inntektssystem basert seg på alternativet med 25,4 km.

I tillegg blir dagens småkommunetilskudd og ulike distriktstilskudd slått sammen. I dag får alle kommuner under 3 200 innbyggere, som har skatteinntekter under 120 % av landet, et likt småkommunetilskudd som utgjør 5 475 000 kroner. Dette tilskuddet foreslås nå gradert etter en distriktsindeks som ivaretar geografi, arbeidsmarked, demografi og levekår.

Disse omleggingene betyr i praksis at kommuner som ansees å ha «frivillige smådriftsulemper», vil få vesentlig mindre i overføringer fra Staten, mens en i dagens inntektssystem anser smådriftsulemper som en ufrivillig kostnad for kommunene, og derfor kompenseres fullt ut for dette.

Høringen viser klart at det er folkerike kommuner, og mest de store byene, som vil tjene mye på denne omleggingen. Også «ufrivillig små» kommuner vil komme godt ut. Kommuner mellom 10 000 og 20 000 innbyggere er de som taper mest i samlet inntektsvolum, men målt pr. innbygger er det kommuner som velger å være små, til tross for at de ut fra geografi har muligheter for å slå seg sammen med nabokommuner, som vil tape klart mest.

En utfordring er at vi ikke vet hvilke endringer det blir i inntektssystemet, når kommunestyrene gjør sine endelige vedtak om eventuell sammenslåing i juni 2016. Det er også uklart hvor lang tid som vil bli satt av til innføring av nytt inntektssystem, og om kommuner som er vedtatt sammenslått av Stortinget våren 2017, vil få negativ effekt av nytt inntektssystem fram til sammenslåing i 2020, dvs. i årene 2017 – 2019. Mange har påpekt denne utfordringen i høringen; herunder Tysvær. Departementet har i et foreløpig svar sagt at problemstillingen er kjent, uten at det tilkjennegis hvordan de stiller seg til dette.

Regjeringen har videre varslet at de ønsker at kommunene skal beholde mer av skatteinntektene enn i dag, og at også skatteelementene i inntektssystemet og systemet for inntekstutjevning vurderes i gjennomgangen av inntektssystemet.

Kapitel 7.2 i denne utredningen omtaler virkninger av nytt inntektssystem for Bokn og Tysvær med bakgrunn i høringsdokumentet fra regjeringen.

3 Arbeid med kommunereform på Haugalandet

3.1 Regionrådets rapport

Haugaland Vekst regionråd behandlet sak om regional prosess rundt arbeidet med kommunestruktur i regionen den 3. oktober 2014. De 10 eierkommunene i regionrådet ble i juni 2014 enige om å foreslå en prosess og gjennomføre et forprosjekt som var tenkt videreført i et hovedprosjekt våren 2015. Prosessen skulle gi den enkelte kommune kunnskap om hvordan en kunne utrede ulike problemstillinger ved kommunesammenslåing, og bli en del av beslutningsgrunnlaget for videre prosesser i hver enkelt kommune.

Haugaland Vekst regionråd vedtok følgende mandat for arbeidet den 3. oktober 2014:

«Ordføreren i følgende kommuner: Karmøy, Haugesund, Sveio, Utsira, Vindafjord, Etne, Sauda, Suldal, er gitt mandat på vegne av kommunen til å delta i en prosjektstyringsgruppe for utvikling av en prosjektplan (forprosjekt) som skal beskrive prosjektinnhold med kostnadsoverslag og –fordeling, organisering og framdriftsplan.

Rådmennene i de samme kommuner er gitt mandat til å gå inn i referansegruppe som skal brukes som støtte til forprosjekt-styringsgruppe og Haugaland Vekst. De respektive formannskapene i disse kommunene fungerer som referansegruppe for ordførerne i denne prosessen.»

Tysvær kommune valgte å stå utenfor i starten av dette utredningsprosjektet, men kom med i forprosjektarbeidet fra 5. januar 2015. Bokn kommune valgte å stå utenfor hele prosessen.

Proessen med felles forprosjekt ble avsluttet i februar 2015 med en rapport som ga kommunene kunnskap om hvordan de kunne videreføre arbeidet med utredning av aktuelle problemstillinger for eventuell kommunesammenslåing i egen regi eller i samarbeid med nabokommuner. Forprosjektet resulterte i en prosjektplan for en hovedutredning som de enkelte kommunene kunne velge å ta videre alene eller som et samlet prosjekt sammen med andre kommuner. Det ble understreket at forprosjektet ikke skulle være en utredning av sammenslåing av kommuner. Det skulle være en avklaring av hvordan det videre utredningsarbeidet kunne/burde skje.

Som ledd i forprosjektet ble det innhentet informasjon fra kommunene gjennom et spørreskjema for å skape bevissthet om styrker og svakheter i egen kommune. Tysvær kommunes svar i denne undersøkelsen er i noen grad tatt inn i oppfølgende vurderinger i denne utredningen.

Forprosjektet gjorde det tydelig at prosessen må ha god forankring i den enkelte kommune, at informasjonsbehovet er stort, at eierskap må forankres og systemer for medvirkning må på plass. På bakgrunn av dette kom prosjektstyringsgruppen fram til at det var naturlig at kommunene tok stilling til de ulike scenariene før en foreslo en detaljert prosjektplan med kostnadsoverslag.

Scenarier som ble diskutert i forprosjektet var 0-alternativet (dagens situasjon, ingen sammenslåing), storkommune av alle 10 kommunene på Haugalandet, begrenset storkommune med fokus på kommuner rundt byregionen, sammenslåing av to kommuner og sammenslåing av tre eller flere kommuner.

Prosjektstyringsgruppen anbefalte i sin rapport at hver kommune burde vurdere hvilke utredningsalternativer de ønsker å se nærmere på og hvilke kommuner som kan være aktuelle sammenslåingspartnere. Involverende prosesser er viktig for å utvikle tillit, gjensidig forståelse, identitet, eierskap og felles engasjement for framtidig utvikling, skrev styringsgruppa i rapporten som peker på behov for god forankring og involvering av innbyggere og ansatte. Det ble også påpekt at det er viktig å trekke med og engasjere ungdom i prosessene rundt kommunereform.

Regionrådet foreslo at det ble utført en mulighetsstudie av storkommunescenariene, og ba kommunene vurdere om det var hensiktsmessig å samkjøre deler av informasjon, kommunikasjon og involvering. Politisk behandling av forprosjekt og utredningsalternativ våren 2015 viste lite engasjement og liten interesse for endringer i kommunestrukturen i de aller fleste kommunene. Kommunene på Haugalandet fortsatte likevel utredningsarbeidet i ulike former.

3.2 Utredning av storkommune på Ytre Haugalandet

Konsulentfirmaet Agenda Kaupang ble sommeren 2015 engasjert av kommunene Haugesund, Karmøy, Sveio og Tysvær til å utrede alternativet med en større kommune på Ytre Haugalandet. Rapporten ble presentert på et felles informasjonsmøte for kommunestyrene og andre i november 2015. I enkelte vurderinger og tabeller er også Bokn kommune tatt med i rapporten.

Utredningen peker på følgende:

- En ny kommune på ytre Haugalandet ville blitt et tyngdepunkt på Haugalandet og blitt en kommune med 95.000 innbyggere, et landareal på 910 km² og 48.000 arbeidsplasser.
- Med en størrelse på nær 100.000 innbyggere ville kommunen kunne overtatt oppgaver som i dag er tillagt fylkeskommunen og staten.
- Kommunene inngår i samme bo- og arbeidsmarkedsregion. Kommunenes prioriteringer innen bolig, næring og senterutvikling påvirker situasjonen i nabokommuner. Dette gjør at det er behov for et kommuneoverskridende perspektiv på planlegging og regional utvikling.
- Nye veiprosjekt vil knytte regionene tettere til Bergen og Stavanger. Dette gir nye muligheter men også økt konkurranse med disse større nabobyene.
- Kommunene har kompetanse og kapasitet, men fagmiljøene er sårbare og det er krevende å rekruttere enkelte former for spesialkompetanse.
- Alle kommuner vil få krevende utfordringer i forhold til framtidige pleie og omsorgstjenester – 100 % økning av behovet fram mot 2040.
- Regionen står overfor nye og betydelige utfordringer når det gjelder flyktningkrisen, med bosetting, integrering og barnevernstjeneste
- Samhandlingsreformen utfordrer kommunene på nye arbeidsoppgaver innen øyeblikkelig hjelp tilbud, rus og psykisk helse der stadig flere skal behandles i kommunene.
- Kommunene har ikke en slik størrelse at det alltid er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere. Habilitetsproblematikk er mest krevende innen barnevernet, sosialtjenesten og i byggesaker.
- Kommunenes rolle som samfunnsutvikler vil kunne styrkes ved en større kommune, særlig når det gjelder areal og transportutviklingen, og det å se regionen i en sammenheng og sikre helhetlige løsninger. En større kommune ville kunne få styrket kompetanse og kapasitet til disse oppgavene.
- En større kommune vil kunne utvikle større fagmiljø innen de fleste tjenesteområder, redusere sårbarheten og vil kunne ivareta spesialkompetanse
- Innenfor tjenesteyting vil en større kommune bedre kunne utnytte stordriftsfordeler og effektivitetsgevinster. Dette gjelder særlig innen administrasjonsområde som antas å ha et innsparingspotensiale på 30 mill. kr. pr. år.
- Dagens interkommunale løsninger vil kunne avvikles.
- Ikke stedbundne tjenester vil kunne effektiviseres.
- Stedbundne tjenester som barnehager, skoler og pleie- og omsorgstjenester vil ikke nødvendigvis berøres av en sammenslåing.

- For regionale samarbeidspartnere vil dialogen og kontakten med kommunene kunne forenkles.
- Når det gjelder kommunen som myndighetsutøver vil en større kommune sikre større distanse mellom innbygger og saksbehandler og en får mindre habilitetsproblematikk.
- Større distanse og avstand kan gi svekket kunnskap om lokale forhold og vil kunne gi en opplevelse av for stor avstand.
- Lokaldemokratiet vil kunne svekkes ved en større kommune. Dette gjelder både politisk representativitet, politisk styring, lokal identitet og tilhørighet. Nærdemokratiske ordninger vil kunne kompensere dette.
- En storkommune vil kunne gi redusert oppmerksomhet mot distriktene.
- Oppgaveoverføring fra fylke og stat vil kunne gi økt ansvar og nye tjenestoområder.
- En storkommune vil innebære at tjenestetilbudene må harmoniseres. Dette vil bety en betraktelig reduksjon i midler som brukes til tjenesteproduksjon i Tysvær og en tilsvarende økning i Karmøy, Sveio og Haugesund.

Kommunevalget i september 2015 indikerte en klar stemning mot en mulig storkommuneløsning på Ytre Haugalandet i flere av de aktuelle kommunene. En har likevel i alle kommuner ønsket å ferdigstille utredningen og bruke rapporten til nye vurderinger når det gjelder behovet for interkommunale løsninger og samarbeid.

3.3 Utredningssamarbeid mellom Bokn og Tysvær kommune

Bokn og Tysvær kommuner ble senhøstes 2015 enige om å vurdere en sammenslåing av kommunene. Bokn og Tysvær utredet denne problemstillingen også i 2005 med avslutning av prosessen grunnet et klart flertall mot kommunesammenslåing etter folkeavstemning på Bokn. Utredningen «Tysvær eller Bokn - Single eller saman» utført av Telemarksforskning i 2005 inneholder mange av de problemstillingene som er vurdert også nå i 2015 og 2016.

Dialogen om fordeler og ulemper med kommunesammenslåing har foregått både administrativt og politisk. Rådmenn og administrative ledere i Bokn og Tysvær hadde en felles workshop 14.12.2015 der en drøftet tjenestetilbudene og så på disse med bakgrunn i SWOT-analyser for ulike tjenestoområder.

Formannskapene hadde felles møte i Bokn den 19.01.2016 der en fikk presentert forslag til nytt inntektssystem og avklarte et videre utredningssamarbeid. Møtet konkluderte med å gå videre med et utredningssamarbeid.

Rådmennene og administrasjonen i begge kommuner har med dette som utgangspunkt samarbeidet om å lage den foreliggende utredningen, som belyser prosessen og forhold i begge kommuner hver for seg og sammen. Rapporten omfatter både en 0-alternativ-utredning for hver kommune og en sammenslåingsløsning (1-alternativet)

Det er i tillegg utarbeidet et forslag til intensjonsavtale om mulig sammenslåing. Ordførerne og rådmennene i Bokn og Tysvær har utgjort en arbeidsgruppe som har sett på dette, og har sammen med varaordførere og en hovedtillitsvalgt fra hver kommune utarbeidet et forslag til slik avtale.

3.4 Utredninger og vedtak i andre kommuner

Arbeidet med kommunereform 2020 fikk lite fokus i de fleste norske kommuner i starten av prosessen. Nå når fristen for å avslutte prosessen nærmer seg er ca. 50 % av kommunene i en eller annen prosess der de vurderer sammenslåing.

I Rogaland samarbeidet 10 kommuner rundt Stavanger om utredninger og informasjons-tiltak. 3 av disse kommunene Klepp, Time og Hå har valgt å gå videre og var de første i Rogaland som utarbeidet

forslag til intensjonsavtale. I Sunnhordland har kommunene Stord og Fitjar blitt enige om et utkast til intensjonsavtale.

På Haugalandet har Haugesund og til dels Sveio vært positiv til sammenslåing, men har så langt møtt liten interesse fra andre nabokommuner.

Karmøy formannskap vedtok 22.02.2016 at en ønsker å videreføre dagens struktur og avslutter prosessen. Saken går til sluttbehandling i kommunestyret 07.03.2016. I den politiske debatten i Tysvær i 2015 var det en klar forutsetning at en evt. storkommune måtte omfatte både Haugesund og Karmøy, for å kunne være aktuell for Tysvær. Med det vedtaket som forventes i Karmøy kommunestyre 07.03.2016, må en storkommuneløsning på Ytre Haugalandet ansees som uaktuell på nåværende tidspunkt.

Sveio kommune har vurdert 0-alternativet og deltok i rapporten om storkommune på ytre Haugalandet. Kommunen ønsker oppfølgende samtaler med nabokommuner, først med Haugesund og evt. seinere også med Tysvær og Bokn.

Vindafjord, Etne, Sauda og Suldal kommuner har vurdert 0-alternativet, sammenslåing av Vindafjord og Etne og en sammenslåing av de 4 VESS kommunene (Vindafjord, Etne, Sauda, Suldal). Ulike utredninger blir lagt på innbyggerhøring men kommunene har så langt ikke gått videre med drøftinger om intensjonsavtale.

Utsira kommune har deltatt i et samarbeid med mindre øykommuner.

4 Nå situasjonsanalyse - Tysvær kommune

Dette kapitlet tar for seg tjenestene til Tysvær og brukes som grunnlag for å vurdere om Tysvær klarer å løse fremtidig tjeneste produksjon alene. Og dette brukes også til å vurdere styrker og svakheter ved en eventuell sammenslåing mellom Bokn og Tysvær.

4.1 Befolkning

Innbyggertallet i Tysvær pr. 1/1 2016 er 10 925 innbyggere. Figuren under viser befolkningsutviklingen de fire siste årene.

Tysvær	2013	2014	2015	2016
0 år	158	126	160	129
1-5 år	766	818	827	808
6-12 år	1 133	1 144	1 147	1 189
13-15 år	493	498	505	482
16-19 år	646	630	660	678
20-66 år	6 079	6 185	6 226	6 244
67-79 år	885	935	986	1 041
80-89 år	271	275	278	288
90+	56	57	68	66
Totalt	10 487	10 668	10 857	10 925

Befolkningsveksten i Tysvær har vært høy de senere årene og ligger i snitt på rundt 1,5 %, men var lav i 2015 (0,6 %). Tysvær kan forvente en relativt høy befolkningsvekst de neste årene som følge av Rogfast åpningen og høy næringsaktivitet i Rogaland og i regionen.

4.2 Er innbyggerne fornøyd med kommunens tjenester?

Følgende observasjoner kan si noe om «kundetilfredsheten» i Tysvær kommune:

- Servicetorget: I 2008 gjennomførte en brukerundersøkelse blant servicetorgetts brukere. Tilbakemeldingene var svært gode.
- Barnehager: Hvert annet år måles brukertilfredsheten i barnehagene kommunalt. I 2014 kom barnehagene samlet ut med et gjennomsnitt på 5,2 når foreldrene blir bedt om å gi dem karakter på en skala fra 1 til 6. Dette er det samme som landsgjennomsnittet (5,2). Tilgjengelighet kom høyest ut med 5,6, mens fysisk miljø kom ut lavest med 4,7.
- Skole: Innen skoleområde gjennomføres foreldreundersøkelse og elevundersøkelse jevnlig. Det er lav svarprosent, ofte ned mot 30 %, men undersøkelsene viser at både foreldre og elever stort sett er fornøyde.
- Aktivitet og omsorg: I 2015 utførte resultat område aktivitet og omsorg en brukerundersøkelse. Beboerne på institusjon har gitt en svært god tilbakemelding med en gjennomsnittlig skår på 5,1. Rundt 85 prosent av svarene er femmere eller seksere og bare 6 prosent av svarene er enere eller toere. Også for landet som helhet er den gjennomsnittlige skåren på 5,1. Pårørende på institusjon har gitt en svært god tilbakemelding med en gjennomsnittlig skår på 5,0. Rundt 52 prosent av svarene er femmere eller seksere og bare 6 prosent av svarene er enere eller toere. Den gjennomsnittlige skåren for landet som helhet er på 4,6.

Brukere av hjemmetjenesten har gitt en svært god tilbakemelding med en gjennomsnittlig skår på 5,1. Rundt 66 prosent av svarene er femmere eller seksere og bare 7 prosent av svarene er enere eller toere. Den gjennomsnittlige skåren for landet som helhet er på 4,8. Tysvær har altså skåret bedre enn landet som helhet.

Barnevernstjenesten har kontinuerlig brukerundersøkelser. Det inngår i saksbehandlernes rutiner at foreldre bes om å svare på noen spørsmål om hvor fornøyd de er med tjenesten. De anonyme svarene brukes til forbedringstiltak.

4.3 Administrasjon og politisk styring

Administrasjon og politisk styring omfatter stabsområder innen økonomi, personal og organisasjon og plan og utvikling, samt politisk styring.

Økonomi

Økonomikontoret har kommunedekkende systemansvar for økonomisk planlegging og styring, med støtte- og rådgiverfunksjoner for kommunens ulike tjenesteområder på dette området.

Økonomikontoret omfatter budsjett, regnskap, lønn, innkjøp og innfordring.

Skatteoppkreverfunksjonen blir 1. juli 2016 endret med vertskommunesamarbeid der Haugesund er vertskap.

Personal og organisasjon

Personal og organisasjon omfatter personalkontor, fellessekretariat, servicetorg og IT. Personalkontor, fellessekretariat og IT yter for det meste interne tjenester, mens servicetorget for det meste yter tjenester ut mot innbyggerne i kommunen. Personal og organisasjon har kommunedekkende systemansvar for arbeidsgiverpolitikk, IT og dokumenthåndtering.

Plan og utvikling

Planavdelingen i rådmannsstaben har ansvar for overordnet planlegging og prosjektstyring.

Kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel og arealdel og utvikling av et helhetlig plan- og styringssystem med strategiplaner, temaplaner og sektorplaner. Videre prosjektstyring av tverrfaglige tiltak og større investeringsprosjekt fra behovsanalyse, programmering og prosjektering til bygging og drift.

Stabsområdene har 72,4 årsverk fordelt på 83 ansatte inklusiv 23 lærlinger og tillitsvalgte
Brutto driftskostnader i budsjett 2016 er 60,3 mill. kroner, som utgjør 7,3 % av kommunens samlede brutto driftskostnader.

NØKKELTALLSANALYSE BASERT PÅ KOSTRA 2014

Ressursbruken i administrasjon og politisk styring er i grafen nedenfor sammenlignet med Rogaland og Landet utenom Oslo. 100 er ressursbruk til Rogaland og Landet uten Oslo. Viser grafen over 100, betyr det at Tysvær brukar mer enn Rogaland og Landet uten Oslo (og mindre når grafen viser under 100):



Tysvær ligg 14 % over både Landet uten Oslo og Rogaland i lønnsutgifter til styring og kontroll. Når en ser på lønnsandelen til administrasjon så er den 3 % under Landet uten Oslo og 3 % over Rogaland. I forhold til de totale netto driftsutgiftene, har Tysvær sine utgifter økt mer enn Landet uten Oslo og Rogaland. Tysvær har sammen med andre kommuner deltatt i undersøkelse av administrativ ressursbruk. Konklusjon i rapporten er at kommunen ligger svakt over gjennomsnittsnivået for kommuner på vår størrelse.

4.4 Barnehager

Tysvær kommune har 11 barnehager, 9 kommunale og 2 ikke-kommunale. De ikke-kommunale barnehagene blir drevne av Trygge barnehager og Espira-gruppen. Pr 15.12.2014 hadde 729 barn plass i alle barnehagene, 552 i kommunale barnehager og 177 i private barnehager.

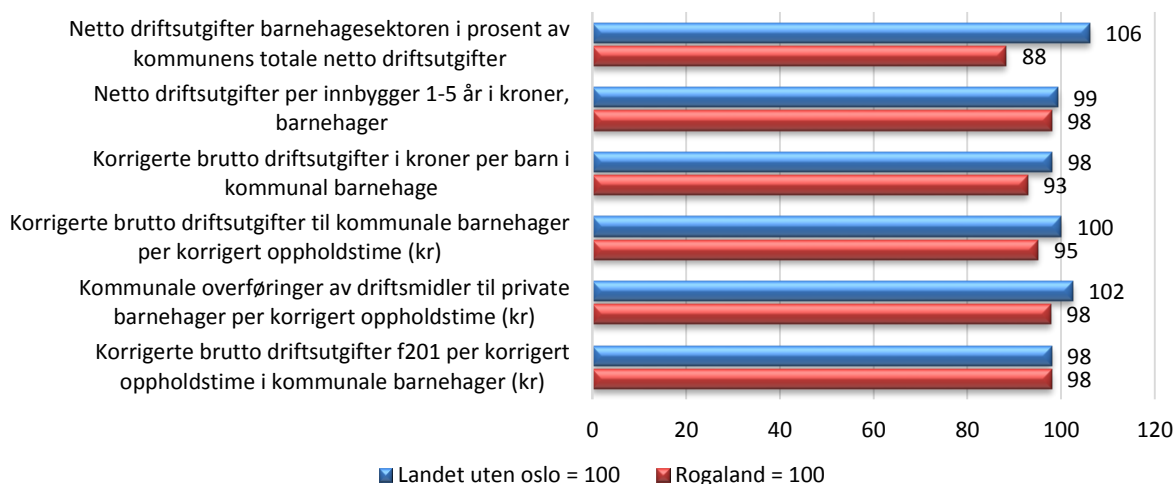
Resultatområdet har 150,4 årsverk og 172 tilsatte.
Brutto driftskostnader i budsjett 2016 er 108,5 mill. kroner, som utgjør 13,2 % av kommunen sine samlede brutto driftskostnader.

NØKKELTALLSANALYSE BASERT PÅ KOSTRA 2014

Tallet på barn (0 - 5 år) i kommunen har økt i fra 944 barn i 2014 til 987 barn i 2015. Dette er det høyeste barnetallet noen gang i kommunen, og utgjør en vekst i barnetallet på 4,6 % fra 2014. Andelen barn i barnehage har gått litt ned fra 87,9 % i 2013 til 87,5 % i 2014 i alderen 1 - 5 år.

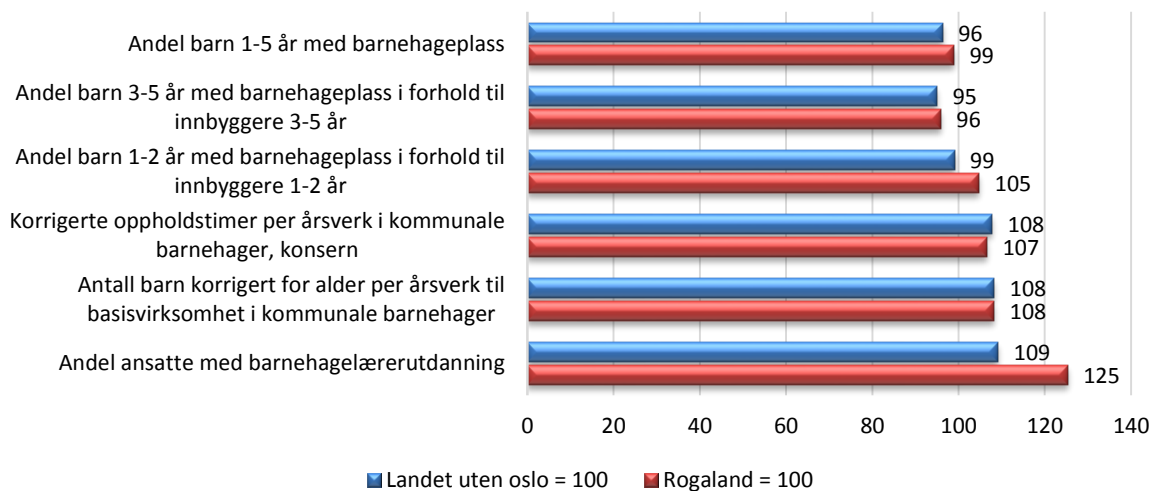
Ressursbruken i barnehageområdet er i grafen nedenfor sammenlignet med Rogaland og Landet uten Oslo. 100 er ressursbruk til Landet uten Oslo og Rogaland. Viser grafen over 100 betyr det at Tysvær bruker mer enn Landet uten Oslo (og omvendt):

Ressursbruk



Samlet ressursbruk i resultatområde Barnehage er lavere på flere områder enn Landet uten Oslo og Rogaland. Når det gjelder kommunale overføringer til private barnehager pr korrigert oppholdstime (kr), har det vært en nedgang i forhold til Landet uten Oslo fra 108 i 2013 til 102 i 2014 og fra 102 i 2013 til 98 i forhold til Rogaland. Netto driftsutgifter i barnehage-sektoren i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter, har økt i forhold til landet fra 104 i 2013 til 106 i 2014 i forhold til Landet uten Oslo og fra 87 i 2013 til 88 i 2014 i forhold til Rogaland. Utviklingen viser at Tysvær har en positiv kostnadsutvikling i forhold til Landet uten Oslo og Rogaland på de fleste områda nevnt i grafen. Grafen nedenfor gir indikasjoner på dekningsgrad og kvalitet. Viser grafen over 100 betyr det at Tysvær har høyere dekning enn Landet uten Oslo og Rogaland (og omvendt):

Dekning og kvalitet



Tysvær har flere tilsatte med barnehagelærer-utdanning i forhold til Landet uten Oslo og Rogaland. Det har vært en oppgang i tallet på barn korrigert for alder per årsverk til basisvirksomhet i kommunale barnehager i fra 2013 til 2014 både i forhold til Landet uten Oslo og Rogaland. Det samme gjelder tallet på barn i forhold til korrigerte oppholdstimer per årsverk i kommunale barnehager. Dette ser en og på korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale barnehager per korrigert oppholdstime (kr) som viser at Tysvær bruker mindre i 2014 enn i 2013 i forhold til Landet uten Oslo og Rogaland. Tall på barn i 1 - 2 års alderen med barnehageplass i forhold til innbyggere i samme aldersgruppe har økt i forhold til Landet uten Oslo, fra 92 % i 2013 til 99 % i 2014. Dette kan være ei av årsakene til at netto driftsutgifter i barnehagesektoren i prosent av kommunens totale netto har økt da denne aldersgruppen krever høyere driftsutgifter.

4.5 Skoler

Resultatområdet har ansvar for 8 skoler (1 ungdomsskole, 2 kombinerte barne- og ungdomsskoler og 5 barneskoler) med til sammen 1 654 elever. Dette er en økning på 34 elever fra høsten 2014.

Skole	Elevtall
Frakkagjerd barneskole	261
Frakkagjerd ungdomsskole	327
Førland skole	69
Førre skole	274
Grinde skole	210
Nedstrand barne- og ungdomsskole	140
Straumen skole	90
Tysværvåg barne- og ungdomsskole	283
Total	1 654

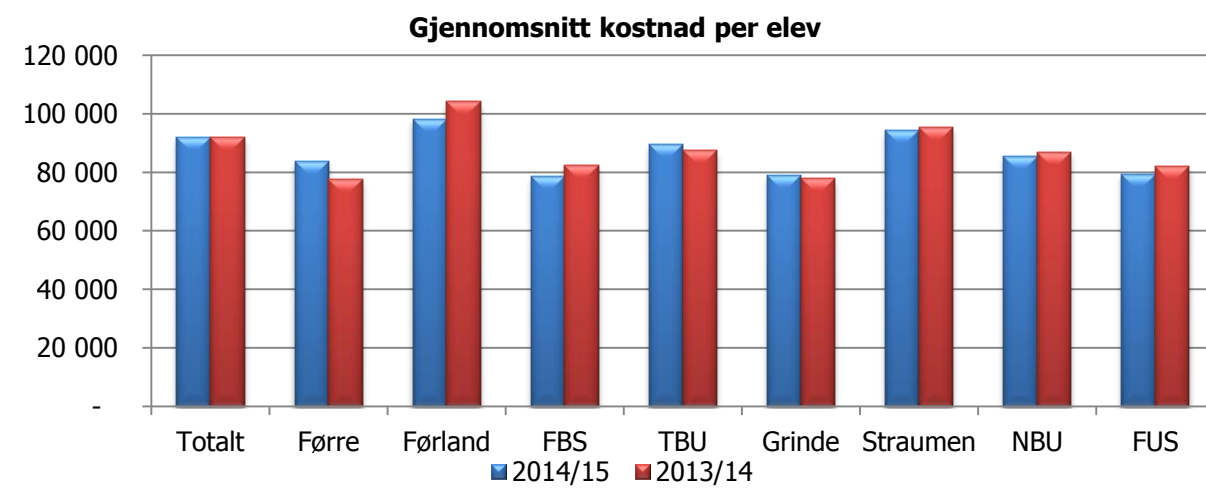
Resultatområde Skole har også ansvar for Tysvær opplæringscenter (TOS) og alternativ opplæring.

Resultatområdet har 247,2 årsverk og 302 tilsatte.

Brutto driftskostnader i budsjett 2016 er 174,8 mill. kroner, som utgjør 21,2 % av kommunen sine samlede brutto driftskostnader.

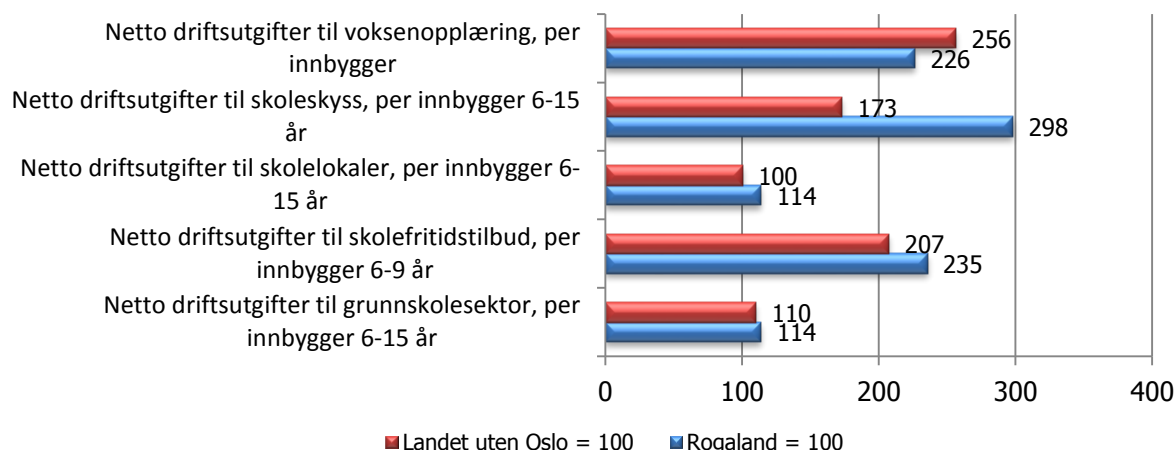
NØKKELTALLSANALYSE BASERT PÅ KOSTRA 2014

Ressursbruk pr. elev i skolene i Tysvær



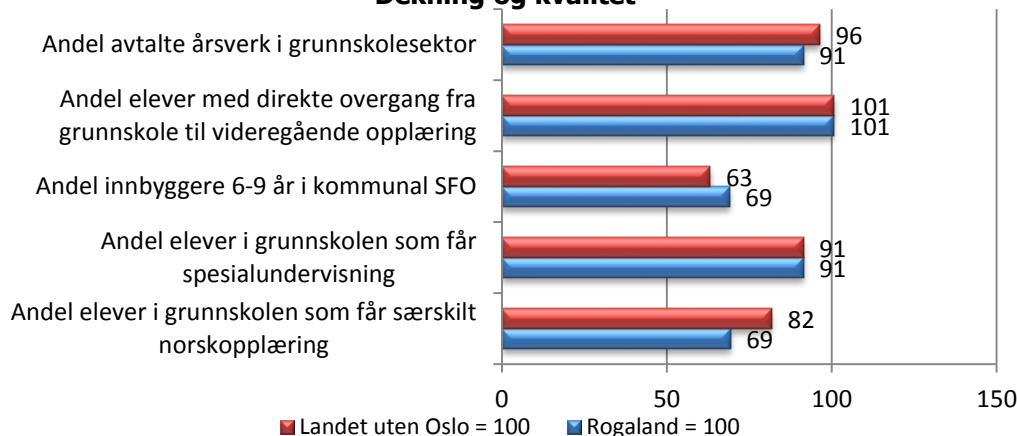
Figuren viser at netto driftsutgifter pr. elev varierer mye fra skole til skole, og at det er de minste skolene som har de høyeste kostnadene (og omvendt).

Ressursbruk



Nøkkeltallene for Skole viser at en ikke har klart å følge de siste årene sin trend med reduksjon i nivået, i forhold til Landet uten Oslo. Selv om en har redusert nivået innen voksenopplæring og SFO, har økning i utgifter på skoleskyss vært med på å holde Tysvær 10 % over Landet uten Oslo også i 2014.

Dekning og kvalitet



I dekning og kvalitet er mer enn 100 en indikator på at dekning og kvalitet er høyere enn Landet uten Oslo. For overgang til videregående skole ligger vi omtrent på snittet.

Tysvær har hatt mange elever i SFO, og mange som har nyttet de korte tilbudene. Fra høsten 2014 har det endret seg, ved at alle de som benyttet de korte tilbudene er falt vekk. Det har vært en nedgang i tallet på barn i SFO og Tysvær ligg under snittet for både Landet uten Oslo og Rogaland.

For spesialundervisning ligg vi 9 % under Landet uten Oslo og Rogaland. Elever som får særskilt norskopplæring i grunnskolen er enda lavere enn snittet for Landet uten Oslo og Rogaland. Vi har mindre minoritetsspråklige enn gjennomsnittet for landet.

Utredning for området

Resultatområdet skole har prosentvis høyere lønnskostnader enn landet og fylket. Dette skyldes høyt utdanningsnivå og alder på tilsatte. Det er viktig å merke seg at alle tilsatte oppfyller formelle kompetansekrav. Kommunen har også veldig god tilgang på kvalifisert arbeidskraft.

Ny kompetanseforskrift krever mer spesialisering av tilsatte. Dette vil bli krevende for Tysværs skolen om en fremdeles ønsker å opprettholde en desentralisert skolestruktur. Kommunen er i gang med å utgreie mulighet for å bygge en ny kommunedekkende ungdomsskole. Denne kan på sikt dekke

fremtidig økning i elevtall, redusere kostnadsnivå og gjøre skolen bedre rustet til å møte framtidens kompetansekrav.

4.6 Helse og forebygging

Resultatområdet har ansvar for følgende tjenester:

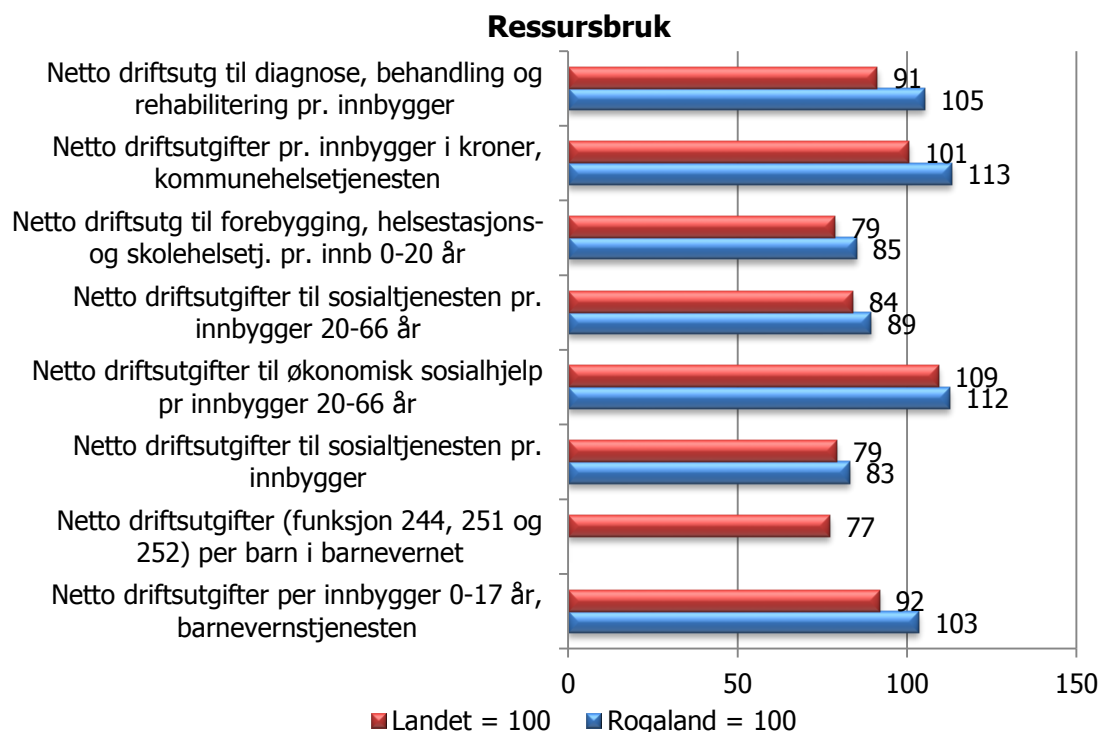
Barnevern, PP-tjeneste, Botiltak (Alvanuten, Akسدal, Asparhaug, Førresdalen, Fjellhaug, Hamrane), Tysvær Vepro, Helse (psykisk helse, fysio/ergo, helsesøster- og skulehelse, folkehelse), flyktning, SLT, koordinerende enhet og tildelingskontor.

Resultatområdet har 205 årsverk og 287 tilsatte.

Brutto driftskostnader i budsjett 2016 er 183 mill. kroner, som utgjør 22,2 % av kommunens samlede brutto driftskostnader.

NØKKELTALLSANALYSE BASERT PÅ KOSTRA 2014

Figurene nedenfor viser ressursbruk og dekning sammenlignet med Landet uten Oslo og Rogaland:

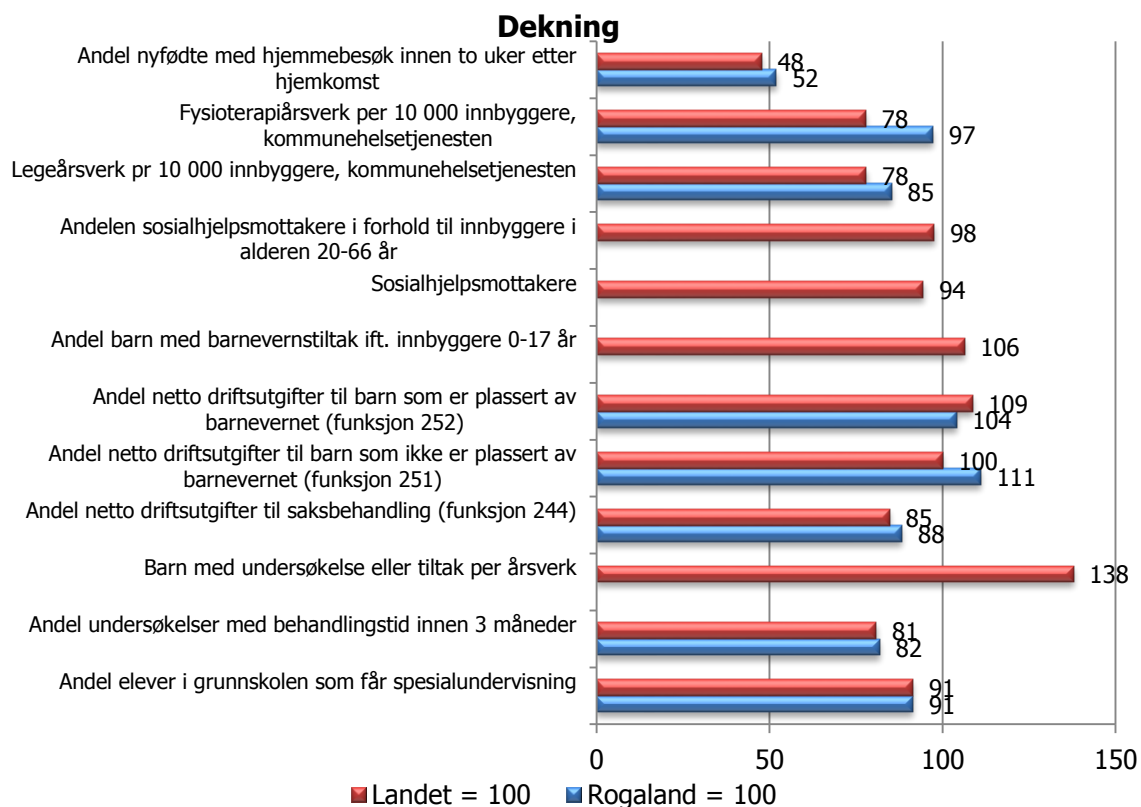


Tysvær sine utgifter til forebyggende helsearbeid, rehabilitering og behandling i kommunehelsetjeneste i 2014 ligg under landsgjennomsnitt og i overkant av Rogaland. Dette er en nedgang fra 2013.

Utgifter til helsestasjon og skulehelsetjeneste er betydelig under både Rogaland og Landet uten Oslo, omtrent på same nivå som 2013.

Netto driftsutgifter til sosialtjeneste pr. innbygger 20 – 66 år ligger i 2014 under Landet uten Oslo og Rogaland. Tysvær er beregnet til å ha lavere behov for sosiale tjenester enn gjennomsnitt for landet. Dette er bl.a. basert på geografi, tallet på enslige og skilte og innvandrere. Utgiftene har gått ned fra 2012. Når det gjelder økonomisk sosialhjelp er utgiftene i overkant av både Landet uten Oslo og Rogaland mens utgifter til sosialtjeneste ligg betydelig under Landet uten Oslo.

Netto driftsutgifter til barnevernstjenesten ligger under gjennomsnitt for landet, tall fra Rogaland er ikke registrert. Utgiftene har gått ned de 3 siste årene. Når dette regnes om til utgifter pr. innbygger 0 – 17 år, ligger Tysvær sine utgifter på gjennomsnitt for Rogaland, men under Landet uten Oslo.



Helsestasjonen har ikke hatt kapasitet til å gi alle nyfødte heimebesøk innen to uker etter hjemkomst, rundt halvparten av det som er status for Landet uten Oslo og Rogaland. Fra 2015 ble det opprettet en ny stilling i helsestasjonen. Dette medvirker til at langt flere får hjemmebesøk nå.

Dekningsgraden av fysioterapeut og lege er under Landet uten Oslo og Rogaland. Fra 2015 er det opprettet en ny legehjemmel. Dette gjør at legedekningen er betydelig høyere nå. Det er ledig kapasitet på fastlegenes lister. Fra 2016 opprettes det en ny stilling som fysioterapeut. Dette vil betre kapasiteten hos fysioterapeutene fremover.

Andel sosialhjelpsmottakere av innbyggere 20 – 66 år er i underkant av Landet uten Oslo. Dette gjelder også antall sosialhjelpsmottakere. De tre siste årene har dette ligget jevnt, selv om andelen og tallet har gått noe opp det siste året. Ut fra det som regnes som objektive kriterier for behov, skal Tysvær ha en lavere andel innbyggere som mottar sosialhjelp.

I Tysvær er andelen barn som har barnevernstiltak i overkant av Landet uten Oslo. Dette har gått jevnt ned de siste årene, før man ser noe økning fra i fjor. Fordeling av utgiftene er slik at største andelen går til tiltak i og utenfor hjemmet og minst går til saksbehandling. Andelen som går til saksbehandling har vært svært lav de siste årene, spesielt i 2013. Men i 2014 har denne andelen gått opp. Det er mest markert økning i andelen utgifter som går til tiltak i hjemmet. Systematisk arbeid med foreldreveiledning har gitt resultat. Endring i foreldreomsorg gjør at man i større grad greier å unngå omsorgsovertakelser.

De ansatte i barnevernstjenesten har betydelig flere barnevernssaker pr. ansatt enn Landet uten Oslo. De siste åra har dette vært økende. Dette har vært en periode med ustabilitet i personalgruppen. Andelen undersøkelser med behandlingstid innen 3 måneder er lav i Tysvær. Ved komplekse saker som krever grundig undersøkelse kan man be om lengre behandlingstid. I en periode med ustabil personalgruppe med vakante stillinger opplevde man også fristbrudd. Siste halvdel av 2014 og i 2015 har ikke fristbrudd vært en problemstilling. Fra august 2014 har barnevernstjenesten hatt en stabil personalgruppe.

Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning ligger under Landet uten Oslo og Rogaland. Dette er en tydelig nedgang fra 2012 og 2013.

Utredning for området

Helsestasjonene i Tysvær ble samlet i Aksdal for tre år siden, med unntak av Nedstrand. Dette har styrket fagmiljøet i tjenesten. Skolehelsetjenesten har tjenestested på skolene. Helsestasjon og skolehelsetjeneste har vært nasjonalt satsingsområde de siste årene, noe som har bidratt til styrking av tjenesten lokalt.

Barnevernstjenesten har gjennom flere år blitt styrket med nye fagstillinger via nasjonal finansiering. Dette har bidratt til at vi nå har en faglig solid tjeneste. Stabilitet og størrelse har gjort at man har satset på spesialiserte team. Noen av teamene er små, noe som gir sårbarhet for fravær. Tjenesten er likevel av en størrelse som gjør at man forholdsvis greit omdisponerer personell.

PP-tjenesten innehar høyt faglig nivå hos den enkelte medarbeider. Få personer i tjenesten gjør det sårbart. Høy grad av spesialisering gir sårbarhet med hensyn til faglig bredde.

Hamrane avlastning har høy faglig kompetanse på målgruppe. Ser mulighet for interkommunalt samarbeid for å spisse tjenestene inn mot tyngste brukergrupper.

Psykisk helse- og rustjeneste er relativt liten. Sårbarhet med hensyn til «smale» problemområder og ressurskrevende brukere.

NAVs styrke er nettbaserte tjenester. NAV Tysvær er et relativt lite kontor som må ivareta spesialtjenester. Dette medfører at spesialisert kompetanse er fordelt på få personer. Dette gjør kontoret sårbart for fravær.

Ansvar for flyktningmottak ligger til få personer. Dette gir både en styrke i at personene som skal samarbeide er så få at de greit danner en overkommelig samarbeidsgruppe. Sårbarheten er at enkeltansvar hviler på enkeltpersoner.

Forebyggende arbeid som SLT, folkehelse, friskliv, samfunnsmedisin har egne ressurspersoner. Dette gir en sårbarhet som gjør det nødvendig med samarbeid på tvers av kommunegrensene.

Fysio- og ergoterapitjenesten har et godt fagmiljø som løser oppgaver innenfor forebygging, rehabilitering og kurativ virksomhet. Det er gjort en fordeling av oppgaver mellom private og kommunale fysioterapeuter.

Tysvær Vepro er en kommunal sysselsettingsbedrift som gir arbeid og aktivitet til personer med begrenset mulighet for deltagelse i ordinært arbeid, enten for en periode eller varig. Tiltaket produserer varer og tjenester til private og offentlig virksomhet.

Botiltak for funksjonshemmede er en faglig god tjeneste. Størrelsen på kommunen gir god mulighet for reell brukermedvirkning. Det arbeides med effektivisering av driften/strukturendring.

4.7 Aktivitet og omsorg

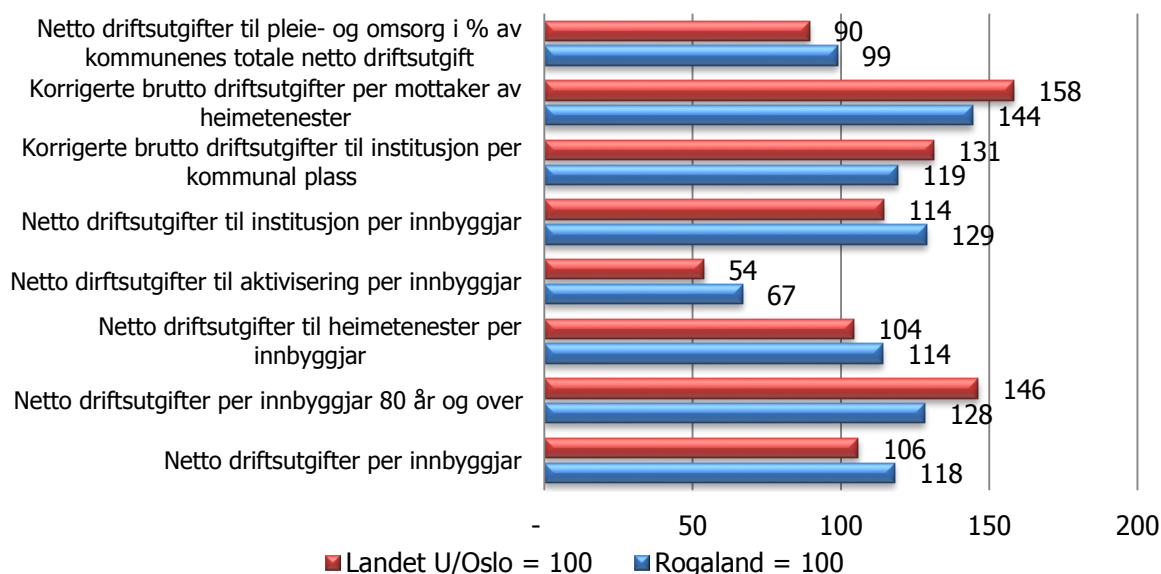
Resultatområdet Aktivitet og omsorg er delt inn i tre seksjoner. Tjenestene omfatter institusjonstjenester for langtid, korttid og avlastning, heimesjukepleie, praktisk bistand, personlig assistanse, aktivitets- og dagtilbud, matutlevering og trygghetsalarm. Aktivitet og omsorg leverer tjenester heile døgnet alle dager i året.

Resultatområdet har 165,5 årsverk og 254 tilsette. Brutto driftskostnader i budsjett 2016 er 118,5 mill. kroner, som utgjør 14,4 % av kommunen sine samla brutto driftskostnader

NØKKELTALLSANALYSE BASERT PÅ KOSTRA 2014

Pleie- og omsorgstjenester i KOSTRA inkluderer alle tjenestene i resultatområde Aktivitet og omsorg (heimetjenester, institusjoner, aktivitet, matombringning, trygghetsalarmer) og i tillegg dekker det følgende kommunale tjenester i resultatområde Helse og førebygging: Psykisk helse, Tysvær Vepro, 6 botiltak og avlastingsinstitusjon. Heimetjeneste omfatter tjenester i heimen både til funksjonshemmede og innen psykisk helse og rus, i tillegg til ordinær heimesjuka- og heimehjelp. KOSTRA har ikke skille på dette. Det er i 2015 gjort en analyse av Agenda Kaupang for å kunne se mer spesifikt på ressursbruken innen ulike deltjenester, og sammenlignet de med andre kommuner.

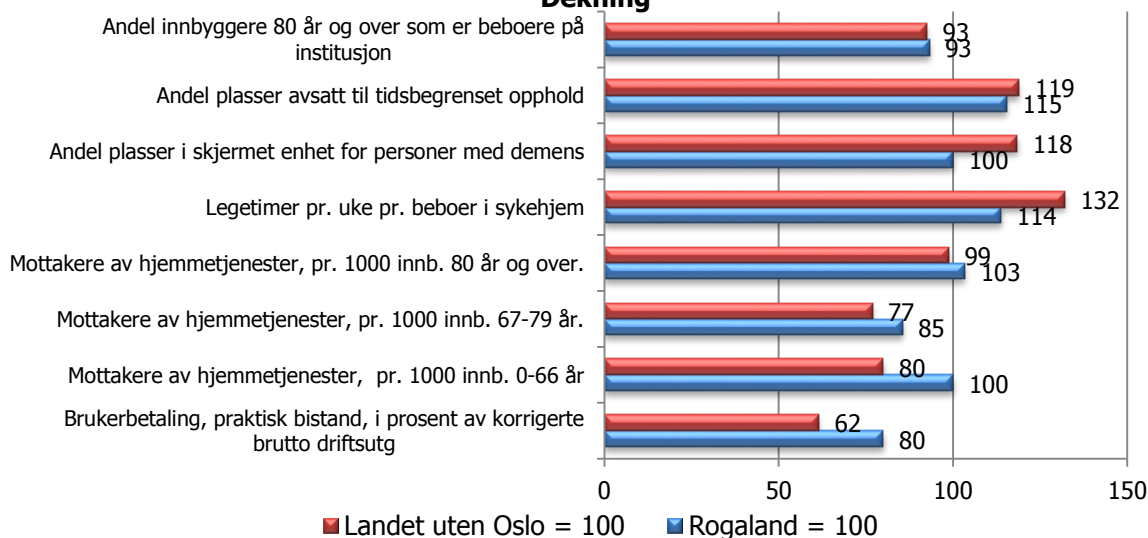
Ressursbruk



Figuren over viser Tysvær kommune sammenlignet med Landet uten Oslo og Rogaland. Dersom tallet er over 100, betyr det at Tysvær ligger over Landet uten Oslo og Rogaland. Ingen av nøkkeltallene er justert for behov, men viser kostnader pr innbygger og bruker.

Tysvær har hatt en økning i de fleste indikatorene fra 2013 til 2014 i forhold til Landet uten Oslo. Utgifter til aktivisering har gått mye ned fra 2013, mens del av de totale driftsutgiftene til kommunen bruker på pleie og omsorg har økt i 2014.

Dekning



Grafen viser at Tysvær ligg over Landet uten Oslo og Rogaland når det gjelder plasser i institusjon til korttidsopphold og plasser for personer med demens.

Andel innbyggere over 80 år på institusjon har gått ned og ligger i 2014 under Landet uten Oslo. Samme trend ser en på indikatorer som omhandler hjemmehjelpstjenestene.

Utredning for området

Tysvær kommune får svært mange eldre på kortere tid enn landet for øvrig og står overfor et paradigmeskifte. Det vil være stort behov for å løse morgendagens utfordringer på nye måter.

4.8 Kultur og idrett

Resultatområde har ansvar for følgende tjenester:

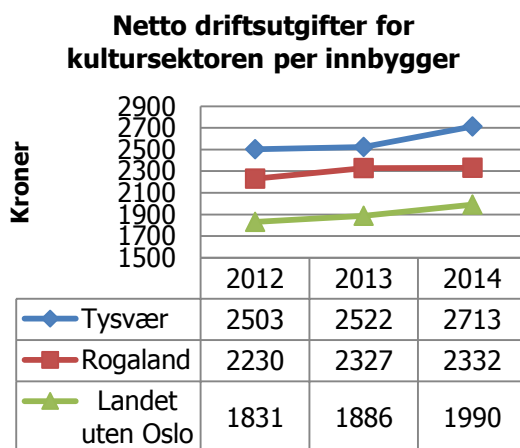
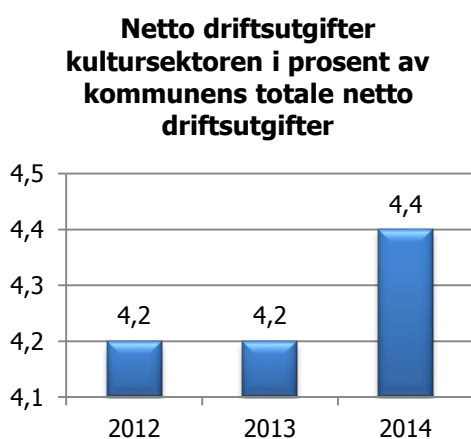
- Bibliotek, kulturskole, Tysværtunet kulturhus (kino, idrettshall og badeanlegg), ungdomsarbeid, tilskuddsordninger og kontakt med frivillige organisasjoner
- Kulturvern inkl. museumsbygg, tiltak knytt til kulturarv og vernesaker.
- Festivaler som Midtsommerfest, bLEST Litteraturfest, Skrekkfest og Seniorperler i Tysvær.
- Kunst- og kulturformidling gjennom kontakt med profesjonelt kulturliv, t.d. ved organisering av tiltak innen Den kulturelle skolesekken og Den kulturelle spaserstokken.

Resultatområdet kultur har 30,7 årsverk og 67 tilsatte.

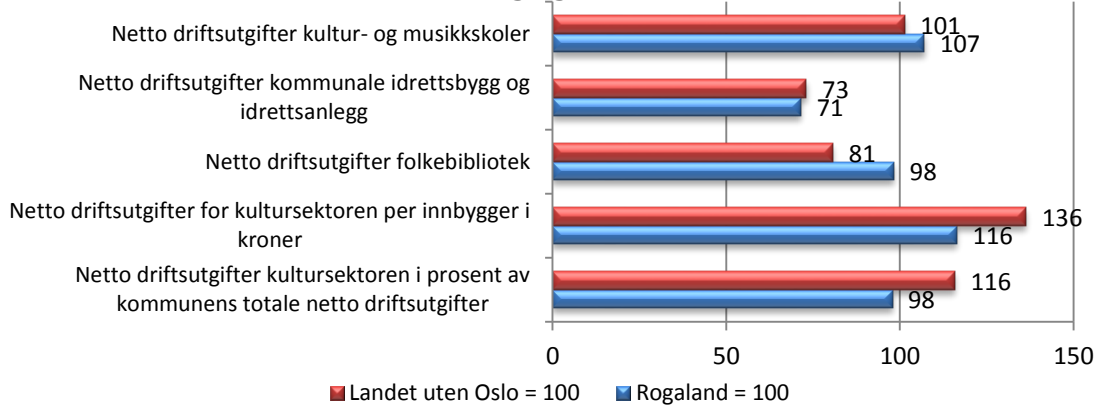
Brutto driftskostnader i budsjett 2016 er 32,4 mill. kroner, som utgjør 3,9 % av kommunen sine samlede brutto driftskostnader.

NØKKELTALLSANALYSE BASERT PÅ KOSTRA 2014

Andelen av kommunen sitt samla regnskap 2014 til kultur var 4,4 % (2013: 4,2 %), mens Rogaland og er 4,4 % og KOSTRA-gruppe 12 brukar 4,5 %. Landet uten Oslo ligg på 3,8 %. Tysvær låg på 12. plass av alle kommunene i fylket. I kronebeløp tildelte Tysvær 2 713 (2013:2 522, 2012: 2503) pr. innbygger, dvs. nr. 8 blant Rogalandskommunene.

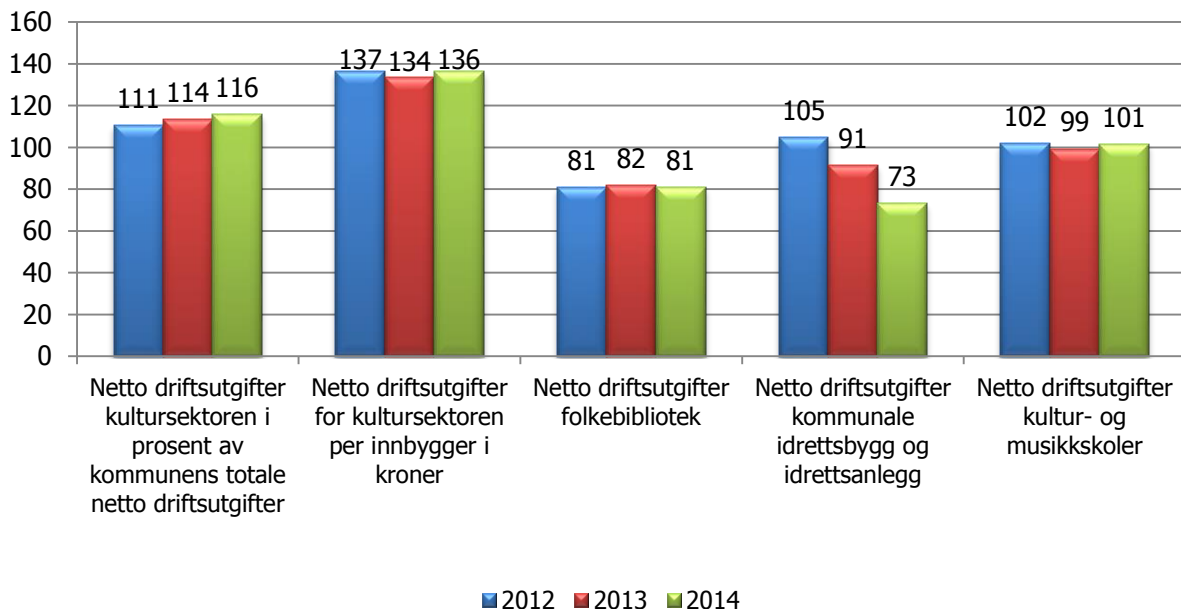


Prioritering og ressursbruk



Nøkkeltallene for Kultur viser at en klarer å holde seg på samme nivå i utviklingen i utgiftene som Landet uten Oslo. En ser og at en har enkelte målepunkt som ligg veldig høgt i forhold til Landet uten Oslo. Disse områdene kan det være vanskelig å bedre med tanke på bygningsmasse og størrelse.

Utvikling mot landet tre år



Utredning for området

Tysvær kommune har satsset mye på kultur og idrett. Tysværtunet kulturhus har konsert- og teatersal, kino, badeanlegg, klatrevegg og andre fasiliteter som også blir brukte av innbyggere fra nabokommunene. Tysvær folkebibliotek har hovedavdeling på Tysværtunet og med filial i Nedstrand. Kulturskolen er populær med varierte tilbud innen musikk, teater, dans og kunst. Der er ventelister innen de mest populære tilbudene. Kulturskolen har mest undervisning på kulturhuset, men med noe desentralisert virksomhet i tillegg.

Innen idrett er det mange anlegg for både utendørs og innendørs idretter med stor aktivitet innen de ulike idrettslagene. En har fem kunstgressbaner i tillegg til gressbaner for fotball og der er bygde tre idrettshaller. En har regionale anlegg for kajakk og handball. Organisasjonslivet elles er også variert med svært mye frivillig innsats.

Gjennom kulturkontoret skjer sakshandsaming av tilskott til organisasjonslivet, og Tysvær kommune gir etter kommunen si vurdering gode tilskott til organisasjoner som driv arbeid særlig blant barn og

unge. Kulturkontoret og de kommunale kulturinstitusjonene er aktive i organisering av flere årlige festivaler.

På kulturområdet vil Tysvær klare seg godt aleine også framover.

4.9 Teknisk

Resultatområde har ansvar for følgende tjenester:

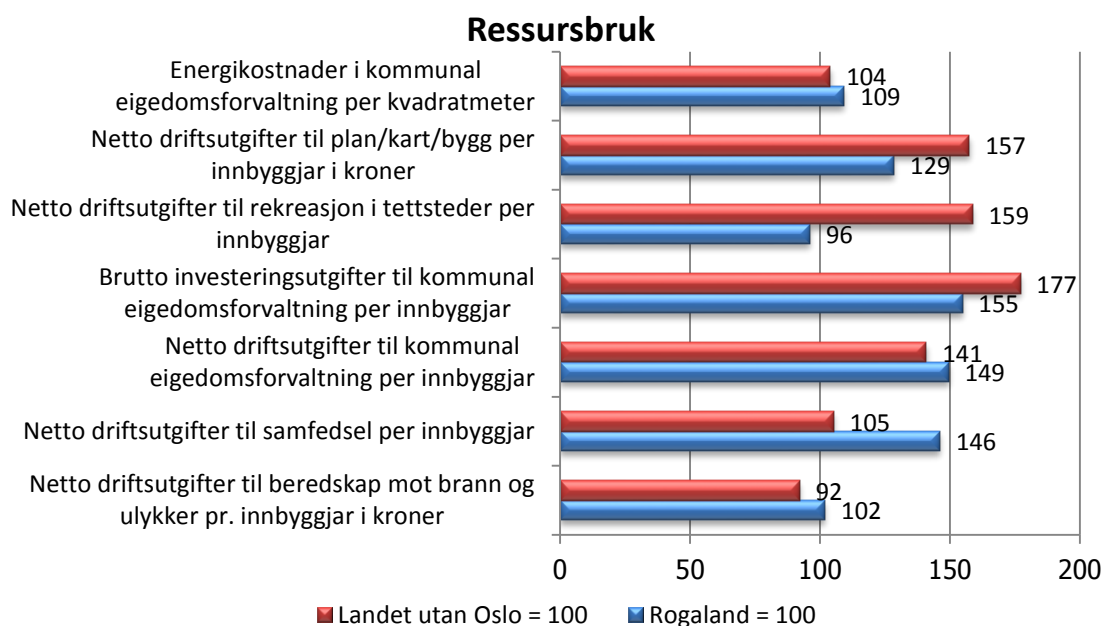
Plan- og bygningsmyndighet, kart- og oppmålingstjenester, kommunale detaljreguleringsplaner, landbruk, skogbruk og vilt, forvaltning av kommunal eiendom, utbygging og drift, vedlikehold av vatn og avløp, utbygging, drift og vedlikehold av kommunale bygninger, renhold av kommunale bygninger, drift av vei og samferdsel, graving av graver og utviding av gravplasser for kirkelig fellesråd, brannvesenet og miljø- og naturforvaltning.

Resultatområdet har 80,1 årsverk og 98 tilsatte.

Brutto driftskostnader i budsjett 2016 er 83,4 mill. kroner, som utgjør 10,1 % av kommunen sine samlede brutto driftskostnader.

NØKKELTALLSANALYSE BASERT PÅ KOSTRA 2014

I nøkkeltallsanalysen for 2014 blir tjenesteområde teknisk i Tysvær sammenlignet med Rogaland og for Landet uten Oslo.



Tysvær kommune bruker mye penger på forvaltningsoppgaver innen teknisk sammenlignet med Rogaland og Landet uten Oslo. Brutto investeringsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning pr innbygger ligg på et høgt nivå i 2014, men vil naturlig nok variere mye fra år til år. Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning er høye. Her er energi en stor utgiftspost, grunna stor bygningsmasse. Energikostnader målt pr.m2 ligg på et normalt nivå.

Netto driftsutgifter til plan/kart/bygg pr. innbygger er høye.

Høye tall til samferdsel sammenlignet med Rogaland skyldes i stor grad utgifter til Borgøy sambandet, som utgjorde 808 000 kroner i 2014.

Netto driftsutgifter til beredskap mot brann og ulykker ligger på et normalt nivå.

Viktige årsaker til høyt kostnadsnivå i tekniske tjenester i Tysvær er at vi har stor eiendomsmasse, at vi har et høyt aktivitetsnivå med mange prosjekt og satsinger, og at resultatområde Teknisk i noen grad er rigget for å legge til rette for høy befolkningsvekst i årene som kommer.

4.10 Økonomisk status

Dette kapitlet oppsummerer økonomisk status for kommunen ved utgangen av 2015.

Høye inntekter

Skatteinntekter er en svært viktig inntektskilde for kommunene. Tysvær har høye totale inntekter, årsaken ligger i eiendomsskatt. Mens vi er svært lave på ordinære skatteinntekter; snittet de siste tre årene er 91,5 %.

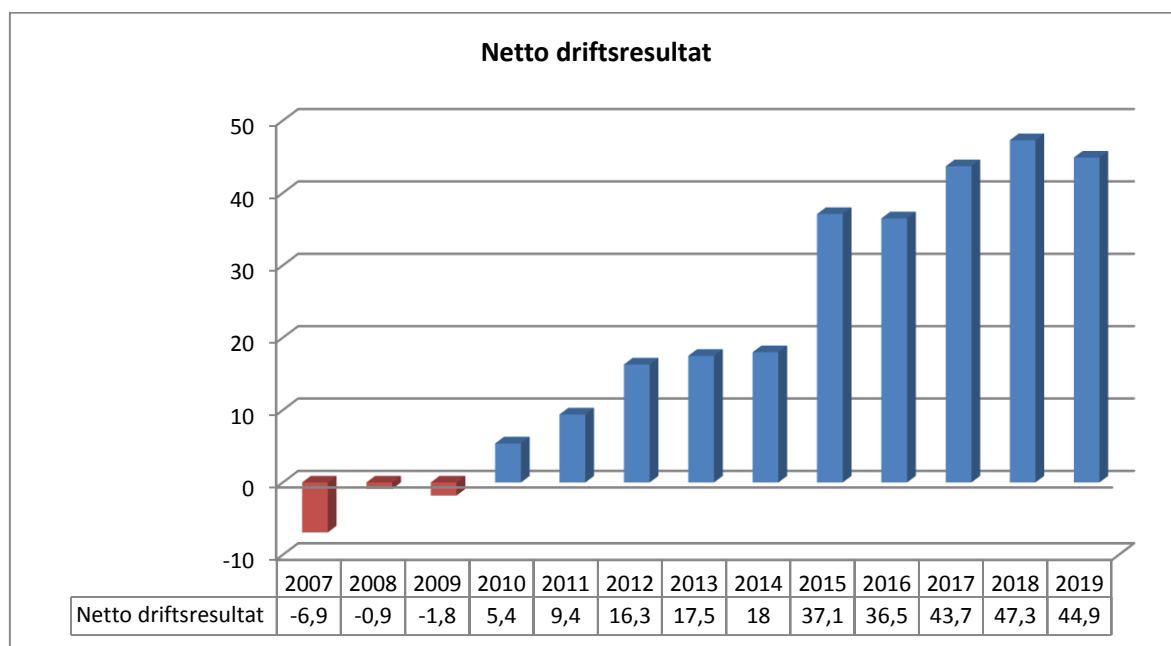
Totale frie inntekter (rammeoverføringer, ordinære skatteinntekter, eiendomsskatt) for Tysvær ligger på 120 % i forhold til landsgjennomsnittet i 2014. I følge kommuneproposisjonen 2016 ligger Tysvær på 71. plass i forhold til denne rangeringen.

Kommunen gjennomfører fra 1. januar 2016 generell omtaksering av alle verk og bruk i kommunen. Det er i vedtatt økonomiplan 2016 – 2019 forventet netto inntektsøkning på 17 mill. kroner årlig som konsekvens av denne omtakseringen. Dette vil sikre bedre handlefrihet til å kunne gjøre nødvendige investeringer uten å øke lånegjeld som kommunen selv må dekke.

Godt netto driftsresultat

I de siste år har den økonomiske situasjonen i kommunen utviklet seg positivt. Netto driftsresultat har vært over "måltallet" for god økonomisk handlefrihet (nå på 1,75 % av brutto driftsinntekter, til og med 2013 var måltallet 3 %).

Netto driftsresultat brukes som hovedindikator på økonomisk balanse i kommunal sektor, det vil si om kommunen har en økonomi som er bærekraftig over tid. I 7 av 10 år siden 2007 har kommunen hatt et resultat som er bedre enn måltallet på 3 prosent som var satt som et tegn på sunn økonomi. Da er riktignok momskompensasjon investeringer med, men dette gjaldt for alle kommuner. Fra 2014 er dette måltallet blitt redusert til 1,75 prosent med bakgrunn av full overføring til investeringsregnskapet av momskompensasjonen.



Høy lånegjeld

Tysvær kommune har ei høy netto lånegjeld sammenlignet med spesielt kommunene i Rogaland. Pr 2014 var netto lånegjeld i Tysvær 80,3 prosent av brutto driftsinntekter, mens tilsvarende tall for landet er 79,3 prosent (konsernivå). Vi ligger godt over gjennomsnittet for kommunene i Rogaland. Dette gjør at Tysvær kommune bruker en betydelig andel av inntektene til å betjene avdrag og finansutgifter, som da ikke kan brukes til andre formål. Tysværs netto utgifter til finans og avdrag var 3,3 prosent av inntektene i 2014, mens landet bruker 3,7 prosent.

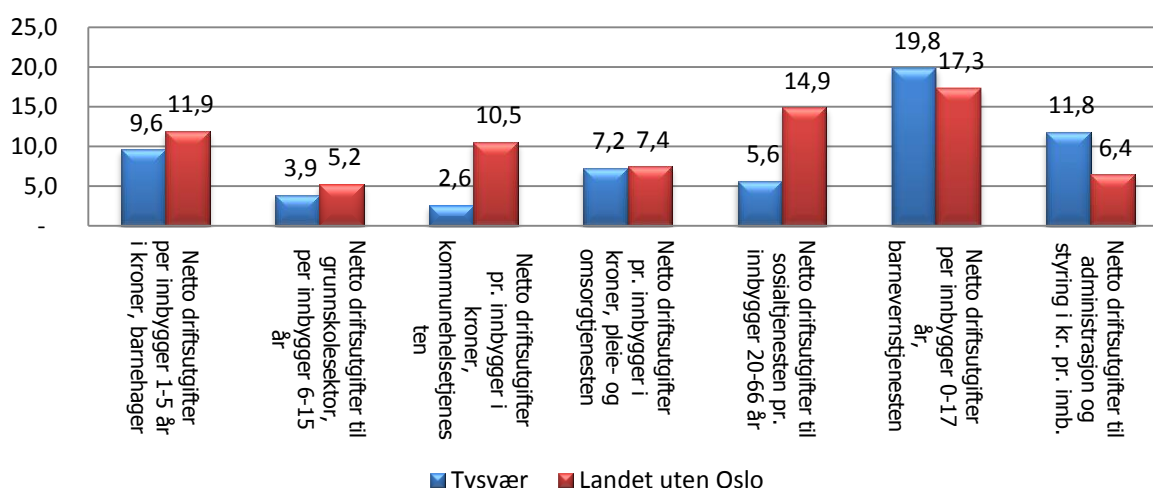
Disposisjonsfond

Disposisjonsfondet er et uttrykk for hvor stor økonomisk buffer kommunen har for sin løpende drift og som grunnlag for egenkapital inn mot investeringene. Det finnes ikke noe fast etablert «standard» for hvor stort disposisjonsfondet bør være. Ved utgangen av 2014 var disposisjonsfondet i Tysvær 7 prosent av brutto driftsinntekter. Dette er høyere enn landsgjennomsnittet på 6,2 prosent.

Arbeid med omstilling

Arbeid med omstilling av kommunens tjenester har pågått over flere år, med spesiell fokus fra om med 2013, og med en gjennomføringsprosess som skal vare ut økonomiplanperioden 2016 – 2019. Omstillingene har til hensikt å etablere et bedre handlingsrom opp imot framtidige investeringer ved at driften effektivisert. Tabellen nedenfor viser økonomisk utvikling fordelt på tjenestene fra 2012 – 2014.

Prosentvis endring fra 2012 -2014



4.11 Samlet vurdering

Rådmannen la i juni 2015 fram en foreløpig 0-alternativutredning som vedlegg til politisk sak om videre arbeid med kommunereform. Kommunestyret la i sitt vedtak 15.06.2015 til grunn at: «Tysvær kommunestyre finner at kommunen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å ivareta de tjeneste- og samfunnsutviklingsoppgavene vi har i dag på en i hovedsak god måte. Kommunen har likevel sårbarhetsutfordringer i form av små fagmiljøer og lite lønnsomme driftsstrukturer, som det må arbeides videre med å løse.»

Tysvær er en mellomstor kommune i norsk målestokk. Av 428 kommuner er det bare 125 kommuner som har høyere innbyggertall, samtidig som vi er små nok til å ha god oversikt og lokalkunnskap. Noen tjenester er vurdert å være litt sårbare, ved at få personer er ansatt. Dette gjelder primært innenfor helse og forebygging, men tjenestene løses likevel i dag på en god måte. Avvik og mangler som blir avdekket under tilsyn blir lukket.

Kommunen blir vurdert å være stor nok til å kunne ta hånd om tilnærmet alle tjenesteområder i dag på en god måte. Større fagmiljøer innen enkelte tjenesteområder ville likevel utvilsomt vært en styrke for videre utvikling. Kommune vil også kunne ta imot nye oppgaver, så fremt det følger med tilstrekkelig finansiering. Behovet for interkommunale løsninger kan øke med økt oppgavebilde.

Tysvær har i dag en sunn kommuneøkonomi med bedring av resultat som gir stor økonomisk handlefrihet til også å kunne gjennomføre investeringer uten å øke reell lånegjeld. Kommunen gjennomfører i 2016 omtaksering av verk og bruk som vil gi enda bedre økonomisk handlefrihet, gitt at dagens lovverk om eiendomsskatt ikke vedtas endret i negativ retning for kommunen.

Varslede endringer i inntektssystemet for kommunene med et inntektstap på ca. 9,1 mill. kroner årlig, eller 835 kroner pr. innbygger, vil være merkbart, men ikke avgjørende for kommunens økonomiske stilling. Dette er det gjort nærmere rede for i kap. 7.2

Eiendomsskatt på verk og bruk er helt sentral i Tysværs kommuneøkonomi. Samlet får kommunen 155 mill. kroner årlig i inntekter. Regjeringen sendte i juni 2015 ut et høringsutkast til endringer i lov om eiendomsskatt. De to alternativene som er skissert der, innebærer i praksis at Tysvær ville miste rundt 90 % av eiendomsskatteinntektene. En slik endring ville i praksis medføre at vår konklusjon om at kommunen vil være i stand til å løse nåværende oppgavebilde og yte gode tjenester, ikke lenger ville være holdbar. Endringer i lovverk rundt eiendomsskatt er utvilsomt den sterkeste trusselen mot kommunens økonomiske utvikling, og gjør oss svært sårbare, i og med at så stor del av driftssiden - rundt 18 % - blir finansiert med inntekter fra eiendomsskatt.

Oppsummert for Tysvær er at kommunen med nåværende økonomiske forutsetninger er robust nok til å kunne gjennomføre alle ordinære kommunale oppgaver. Endringen i inntektssystemet vil ikke medføre utfordringer med driften. Eventuelle endringer i retning av de forslag som ligger i høring om endringer i lovverket rundt eiendomsskatt, vil derimot ha svært store økonomiske konsekvenser for kommunen.

5 Nåsituasjonsanalyse - Bokn kommune

Dette kapitlet tar for seg tjenestene til Bokn og brukes som grunnlag for å vurdere om Bokn klarer å løse fremtidig tjeneste produksjon alene, og vil også bli brukt til å vurdere styrker og svakheter ved en eventuell sammenslåing mellom Bokn og Tysvær.

Bokn kommune er en liten kommune som har organisert tjenestene annleis enn Tysvær. Bokn har i tillegg ei svært oversiktlig drift med bare en skole, en barnehage, en institusjon for omsorgstjenester osv. Dette gjør at nå-situasjonsanalysen for Bokn er bygd opp noe enklere enn for Tysvær.

5.1 Befolkning

Innbyggertallet i Bokn pr 1.1 2016 er 865. Figuren under viser befolkningsutviklingen de siste 4 årene.

Bokn	2013	2014	2015	2016
0 år	5	3	8	14
1-5 år	50	50	44	39
6-12 år	89	86	88	88
13-15 år	39	43	38	35
16-19 år	54	45	48	51
20-66 år	485	492	489	488
67-79 år	91	95	96	95
80-89 år	45	44	43	45
90 år +	7	10	11	10

Totalt	865	868	865	865
---------------	------------	------------	------------	------------

Bokn kan forvente en relativt høy befolkningsvekst de neste årene som følge av Rogfast åpningen og høy næringsaktivitet i Rogaland og i regionen.

5.2 Administrasjon og politisk styring

Området omfatter ansvarsområdene økonomi, personal og organisasjon, plan og utvikling, Nav og sosial samt politisk styring. Økonomi, personal og organisasjon ligg administrativt under kommunalsjef administrasjon sitt ansvarsområde, mens plan/utvikling og Nav/sosial ligger under rådmannen.

Økonomi

Økonomikontoret har kommunedekkende systemansvar for økonomisk planlegging og styring, med støtte- og rådgiverfunksjoner for kommunen sine ulike tjenesteområde på dette området. Kontoret har store publikumsrettede tjenester gjennom skatt og innkreving. Driftsavdelinga omfatter lønn, regnskap og budsjett, og jobber hovedsaklig inn mot resultatområdene. Økonomikontoret har også rådgiverfunksjon for innkjøp og har videre ansvar for innkreving av skatter, arbeidsgiveravgift og alle kommunale krav. En kjøper skatteoppkreverfunksjonen fra Haugesund kommune.

Personal og organisasjon

Personal og organisasjon omfatter ansvarsområdene personal, servicetorg og IT. Personal og IT yter for det meste interne tjenester, mens servicetorget både yter interne og eksterne tjenester ut mot innbyggerne i kommunen. Personal og organisasjon har kommune dekkende systemansvar for arbeidsgiverpolitikk, IT og dokumenthåndtering.

Plan, utvikling og næring

Rådmannen har ansvar for overordna planlegging og prosjektstyring. Det er i dag ingen tilsett i stillingen som kommuneplanlegger. Videre prosjektstyring av tverrfaglige tiltak og større investeringsprosjekt fra behovsanalyse, programmering og prosjektering til bygging og drift. Det er tilsett samfunns- og utviklingssjef som rapporterer direkte til rådmannen. Samfunns- og utviklingssjefen har ansvaret for folkehelse og næringsutvikling.

Nav, sosial og barnevern

Til resultatområdet ligg også Nav, sosial og barnevern. Nav og sosial er samlokalisert i kombinerte kommunale/statlige kontor. Kontoret blir leiet av statlig tilsett Nav-leder. Barneverntjenesten er administrativt lagt til dette resultatområdet, men tjenesten kjøper en fra Karmøy Barnevern. Resultatområdet har ca. 10 årsverk inkl. statlige/kommunale stillinger i Nav. Det er ikke tilsett lærlinger.

NØKKELTALSANALYSE BASERT PÅ KOSTRA 2014

Ressursbruken i administrasjon og politisk styring er i tabellen nedenfor samanlignet med Rogaland og Landet utenom Oslo. 100 er ressursbruk til Rogaland og Landet uten Oslo. Viser tabellen over 100, betyr det at Bokn brukar mer enn Rogaland og Landet uten Oslo (og mindre når tabellen viser under 100):

	Rogaland	Landet uten Oslo
Netto driftsutgifter, administrasjon og styring, i kr. pr. innb.	203	186
Lønn, administrasjon, i % av totale lønnsutgifter	162	154
Lønn, styring og kontrollvirksomhet, i % av totale lønnsutgifter	350	350
Netto driftsutgifter administrasjon, i % av totale driftsutgifter	100	93

Netto driftsutgifter styring og kontrollvirksomhet, i % av totale driftsutgifter	325	288
---	-----	-----

Som tabellen viser ligg Bokn langt over både Landet uten Oslo og Rogaland når det gjelder lønnsutgifter til administrasjon, styring og kontroll pr. innbygger, mens netto driftsutgifter til administrasjon i % av totale driftsutgifter er tilsvarende som for Landet uten Oslo og Rogaland. Dette viser først og fremst at fordelte lønnskostnader pr. innbygger alltid blir høye i en liten kommune, då det er få personer å fordele kostnadene på. Innbygger kostnadene i Bokn ligg tilsvarende som gjennomsnittskostnadene i den kostragruppe kommunen tilhører.

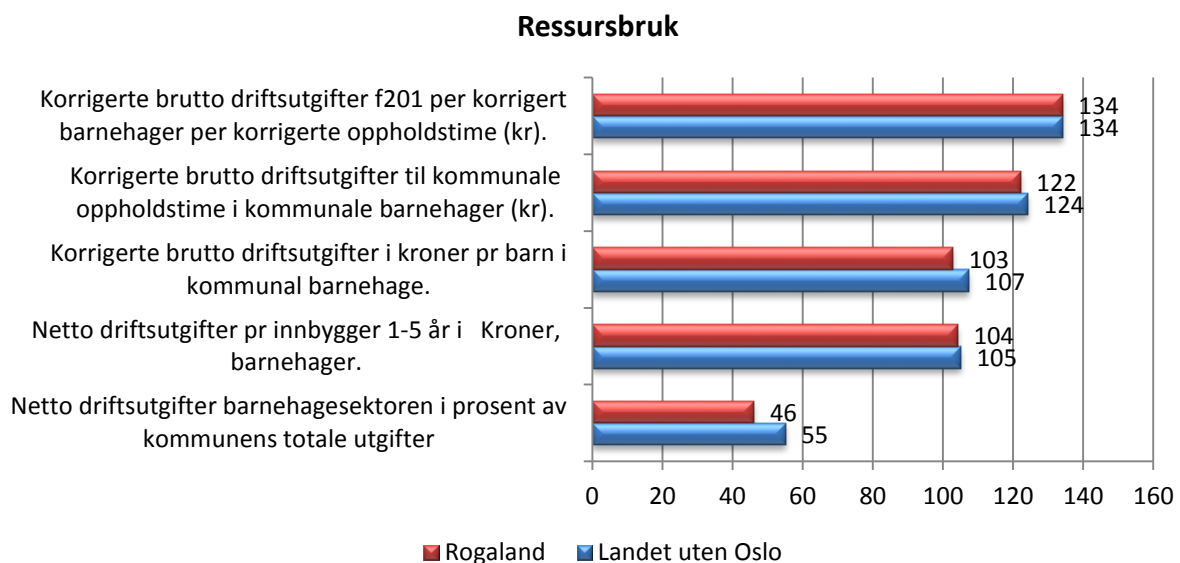
5.3 Oppvekst og kultur

Området omfatter 1 kombinert barne- og ungdomsskole med til sammen 120 elever, 1 barnehage med 33 barn, seksjon for kultur med ansvar for Bokn Bygdablad, kombinert folke- og skolebibliotek, kulturskole, forestillinger innen musikk og kino, ungdoms-/fritidsklubb, kontakt med lag og organisasjoner, profesjonelt kulturliv, m.v.

NØKKELTALSANALYSE BASERT PÅ KOSTRA 2014 – BARNEHAGE

Barnehagen har 10,94 årsverk og 15 ansatte.

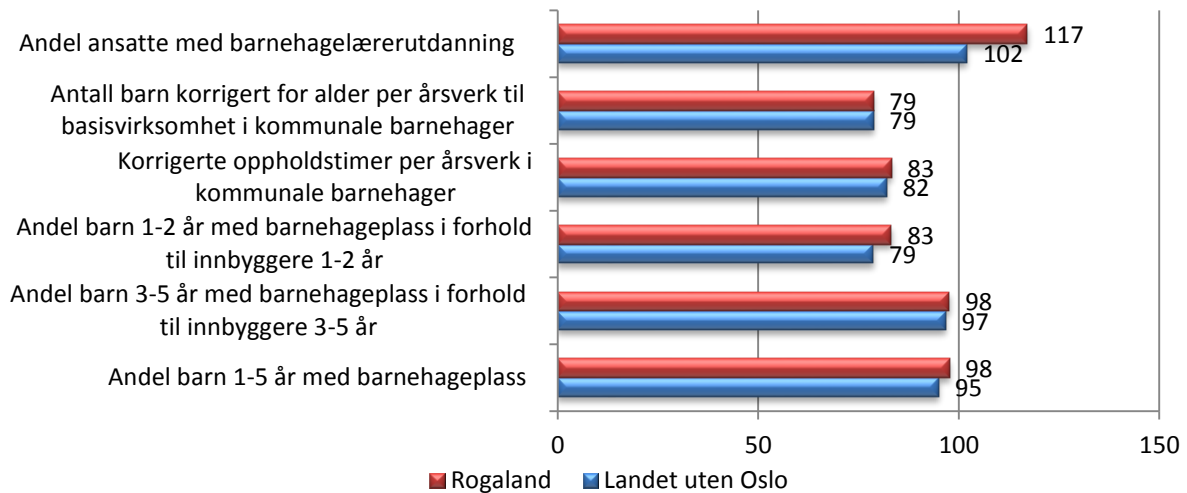
Brutto driftskostnader i budsjett 2016 er 4 821 000 kr, som utgjør 6,6 % av kommunen sine samlede brutto driftskostnader.



Figuren over viser Bokn kommune sammenlignet med Landet uten Oslo og Rogaland. Dersom tallet er over 100, betyr det at Bokn ligger over Landet uten Oslo og Rogaland. Ingen av nøkkeltalene er justert for behov, men viser kostnader pr innbygger og bruker.

Samlet ressursbruk i område Barnehage er lavere del av kommunens totale driftsutgifter enn Rogaland og Landet uten Oslo. Bokn har høyere kostnad pr barnehageplass enn Rogaland og Landet uten Oslo, men lavere enn egen kostragruppe og har hatt en reduksjon siste årene.

Dekning og kvalitet



Bokn har flere ansatte med barnehagelærer-utdanning i forhold til Landet uten Oslo og Rogaland. Barn korrigert for alder per årsverk til basis virksomhet i kommunale barnehager er lavt for Bokn i forhold til Rogaland og Landet uten Oslo. Det samme gjelder tallet på barn i forhold til korrigerte oppholdstimer pr årsverk i kommunale barnehager. Bokn barnehage er en relativ liten barnehage med høy voksentetthet.

Utredning for området

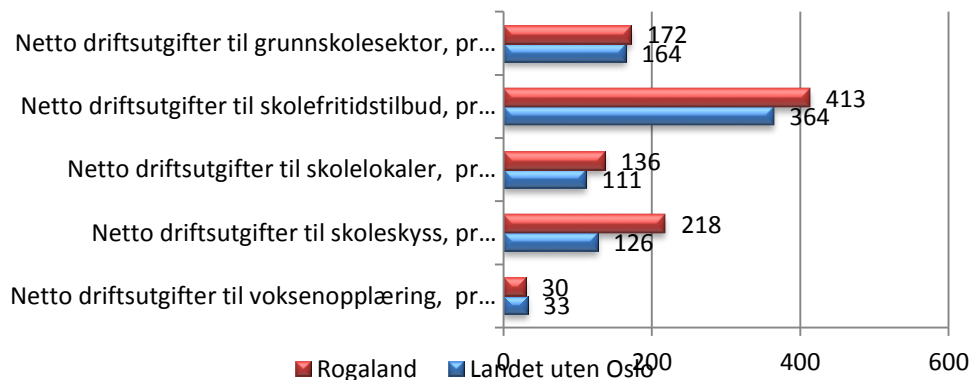
Bokn barnehage er en liten barnehage med høy kvalitet, stor grad av voksentetthet og høy grad av høyskoleutdannede ansatte. Barnehagen har god kapasitet og gjennomfører løpende opptak gjennom året for å imøtekomme de behovene innbyggerene har. Barnehagen har 24 barn med full plass, og 9 barn med deltidsplass.

NØKKELTALSANALYSE BASERT PÅ KOSTRA 2014 - SKOLE

Elevtallet i Bokn skole og barnetallet i barnehagen har de siste årene hatt en nedgang. Resultatområdet har 39,56 årsverk og 51 ansatte. Brutto driftskostnader i budsjett 2016 er 24 927 000 kroner, som utgjør 34,2 % av kommunen sine samlede brutto driftskostnader.

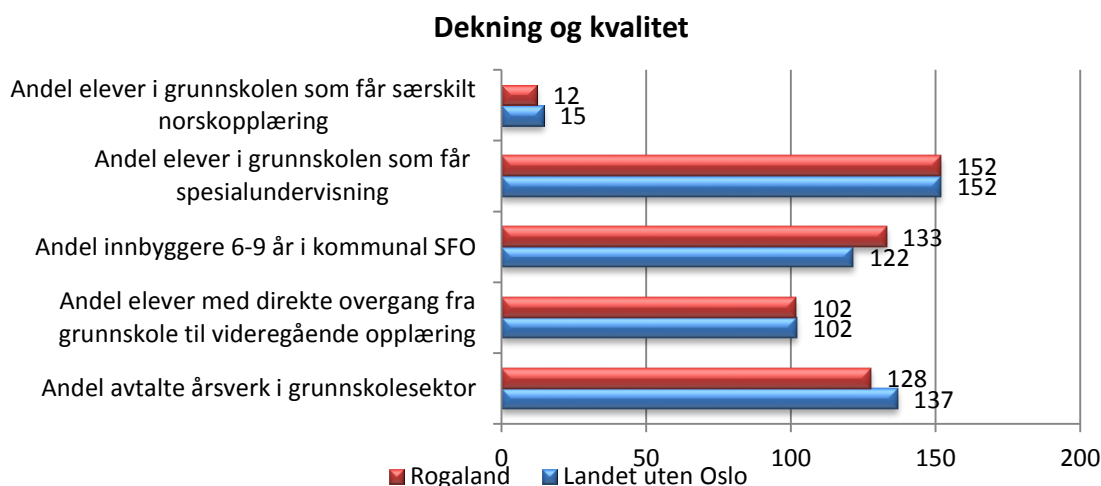
Skolen har 24,93 årsverk og 29 ansatte. Brutto driftskostnader i budsjett 2016 er 17 684 000 kr, som utgjør 24,3 % av kommunen sine samlede brutto driftskostnader.

Ressursbruk



Figuren over viser Bokn kommune sammenlignet med Landet uten Oslo og Rogaland. Dersom tallet er over 100, betyr det at Bokn ligger over Landet uten Oslo og Rogaland. Ingen av nøkkeltalene er justert for behov, men viser kostnader pr innbygger og bruker.

Nøkkeltalene for Skole viser at Bokn skole har vesentlig høyere kostnad til grunnskole enn Rogaland og Landet uten Oslo. Etter store strukturelle endringer i 2015 vil driftsutgiftene være vesentlig reduserte for 2016. Skolen har lave utgifter til voksenopplæring i forhold til Rogaland og Landet uten Oslo, og dette skyldes få minoritetsspråklige i kommunen med rett og plikt til norskopplæring. Bokn kommune har høy dekning i SFO, men og vesentlig høyere utgifter enn Rogaland og Landet uten Oslo. Bokn har høyere utgifter til skryss enn Rogaland og Landet uten Oslo.



For overgang til videregående skole har Bokn svært gode resultat med 100 % overgang de siste 5 årene, dette er høyere enn Rogaland og Landet uten Oslo. Bokn har hatt mange elever i SFO, og det er et tilbud foreldrene i Bokn er fornøyd med. Bokn ligger langt over snittet for både Landet uten Oslo og Rogaland. For spesialundervisning ligg Bokn høyt med 12,3 %, men tallet er imidlertid redusert til 7,4 % for 2015 etter å ha arbeidet systematisk med å gi tilpasset opplæring innenfor den ordinære undervisningen. 6 % av skolen sine elever har omfattende vansker og tilsvarende ressurser. Elever som får særskilt norskopplæring i grunnskolen er mye lavere enn snittet for Landet uten Oslo og Rogaland. Vi har færre minoritetsspråklige enn gjennomsnittet for landet.

Utredning for området

Det har på Bokn skole blitt jobbet systematisk med utviklingsarbeid for at skolen skal bli en enda bedre skole, og for at skolen skal gi elevene en best mulig undervisning tilpasset evner og forutsetninger hos den enkelte. Høsten 2015 hadde skolen tilsyn fra Fylkesmannen. Tilsynet var rettet mot elevene sitt utbytte av opplæringen og forvaltningskompetanse. Tilsynsrapporten fra Fylkesmannen viste at skolen hadde svært gode rutiner og at de i hovedsak var godt implementert blant personalet. Bokn skole har et mål om å være en kulturell møteplass forankret i lokal og nasjonal kulturarv og tradisjoner, og dette blir det arbeidet systematisk med.

Bokn skole har siste 2 år gjennomgått organisatoriske endringer som har gitt resultater ift ressursbruk, og har mellom annet større grad av sammenslåing av klasser enn tidlegere. Overgang til digitalt timeplanssystem har gjort planlegging av skolen enklere og mer ressurseffektiv.

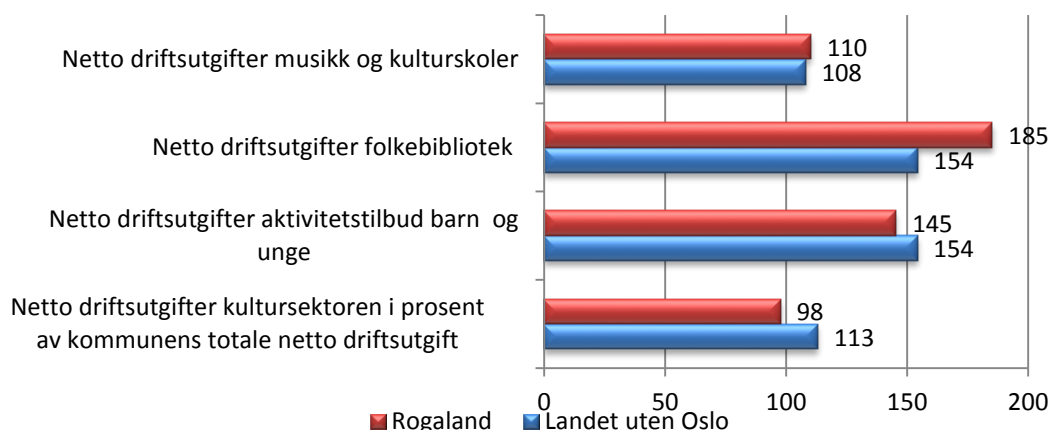
NØKKELTALSANALYSE BASERT PÅ KOSTRA 2014 - KULTUR

Kulturavdelingen har 3,69 årsverk og 6 tilsatte.

Brutto driftskostnader i budsjett 2016 for kultur er 2 422 000 kroner, som utgjør 3,3 % av kommunen sine samlede brutto driftskostnader.

Delen av kommunen sitt samlede regnskap 2014 til kultur var 4,3 % (2013: 5,1 %), mens Rogaland var 4,4 %. Landet uten Oslo ligger på 3,8 %.

Prioritering og ressursbruk



Figuren over viser Bokn kommune sammenlignet med Landet uten Oslo og Rogaland. Dersom talet er over 100, betyr det at Bokn ligger over Landet uten Oslo og Rogaland. Ingen av nøkkeltalene er justert for behov, men viser kostnader per innbygger og bruker.

Nøkkeltallene for Kultur viser at en klarer å holde seg på samme nivå i utgiftene som Rogaland, noe over Landet uten Oslo. En ser også at en har enkelte målepunkt som ligger veldig høyt i forhold til både Rogaland og Landet uten Oslo, f.eks del av kulturbudsjettet til folkebibliotek og aktivitetstilbud til barn og unge.

Utredning for området

Bokn kommune har i kulturavdelingen satset mye på aktivitetstilbud for barn og unge samt bibliotek, herunder Den kulturelle skolesekken og Den kulturelle spaserstokken. Bokn skole har et velegnet auditoriet som blir brukt musikkskolen, ulike arrangement og kino. Bokn folkebibliotek er lokalisert i samme bygg som skolen, og er og et skolebibliotek. Biblioteket ligger i utlånstoppen både i Rogaland og i landet. En dag i uken er det gratis kafe på biblioteket som er hyppig besøkt av innbyggerene. Kulturskolen er populær med ulike tilbud innen musikk. Bokn Idrettslag er lokalisert ved siden av Bokn skole og vil bli en viktig samarbeidspart når Bokn flerbrukshall står ferdig høsten 2016. Gjennom kulturkontoret skjer saksbehandling av tilskudd til organisasjonslivet og Bokn kommune gir etter kommunens vurdering gode tilskudd til organisasjoner som driver ulikt arbeid.

5.4 Helse og omsorg

Tjenesteområdet består av enhetene Helse og Pleie og omsorg.

Området har 32,9 årsverk og 52 ansatte.

Brutto driftskostnader i budsjett 2016 er 22 802 000, som utgjør 31,3 % av kommunen sine samlede brutto driftskostnader.

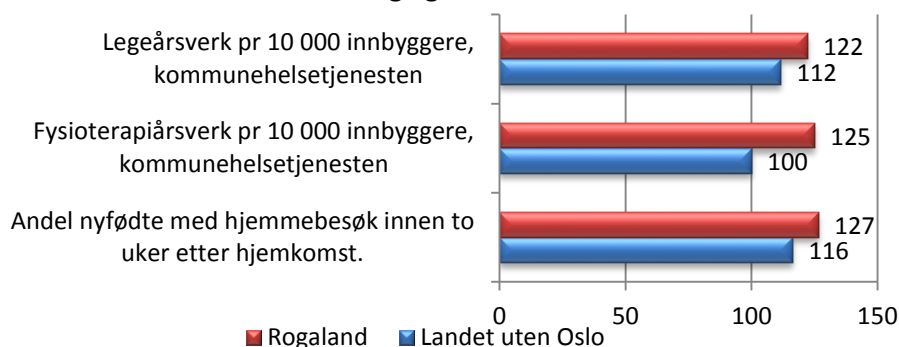
NØKKELTALSANALYSE BASERT PÅ KOSTRA 2014 – HELSE

Helse har ansvar for følgende tjenester:

Psykisk helsetjeneste, kommunelege/fastlege, helsesøster- og skolehelsetjenesten, jordmor, fysioterapeut, frisklivssentral, læring og mestring, legevakt,

Avdelingen har 3,9 årsverk og 5 ansatte i tillegg til driftsavtale med privatpraktiserende fysioterapeut. Brutto driftskostnader i budsjett 2016 er 3 8541 000 kroner, som utgjør 5,3 % av kommunen sin samlede brutto driftskostnader.

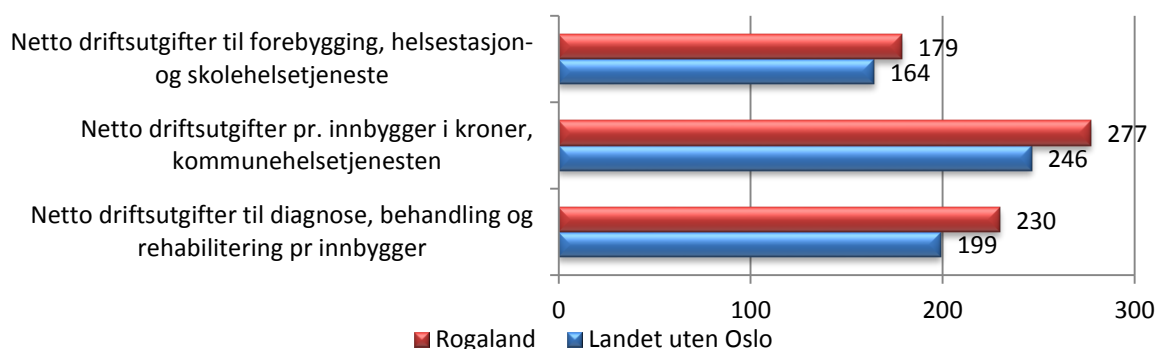
Dekning og kvalitet



Tallene viser at kommunehelsetjenesten har dekningsgrad over Rogaland og Landet uten Oslo ift både helsesøstertjenesten, fysioterapi og lege. Helsestasjonen har god kapasitet og gir alle nyfødde heimebesøk innen to uker etter hjemkomst.

Tallene nedenfor viser ressursbruk og dekning sammenlignet med Rogaland og Landet uten Oslo:

Ressursbruk og dekning



Figuren over viser Bokn kommune sammenlignet med Landet uten Oslo og Rogaland. Dersom talet er over 100, betyr det at Bokn ligger over Landet uten Oslo og Rogaland. Ingen av nøkkeltallene er justert for behov, men viser kostnader pr innbygger og bruker.

Bokn sine utgifter til forebyggende helsearbeid, rehabilitering og behandling i kommunehelsetjenesten i 2014 ligger vesentlig høyere enn Landet uten Oslo og Rogaland. Det har vært en jevn økning de siste årene.

Utredning for området

Enhet for helsefremmende og forebyggende arbeid yter gode tjenester til innbyggeren i alle aldersgrupper. Enheten samarbeider godt og periodevis tett med både interne og eksterne aktører for å gi den enkelte bruker et helhetlig tjenestetilbud. Tjenestene har fokus på opplysning, råd og veiledning til brukere både i forhold til sin spesialkompetanse og innen grunnleggende behov som ernæring, fysisk aktivitet og søvn. Tjenestene er lett tilgjengelige og har kort ventetid.

NØKKELTALSANALYSE BASERT PÅ KOSTRA 2014 – PLEIE OG OMSORG

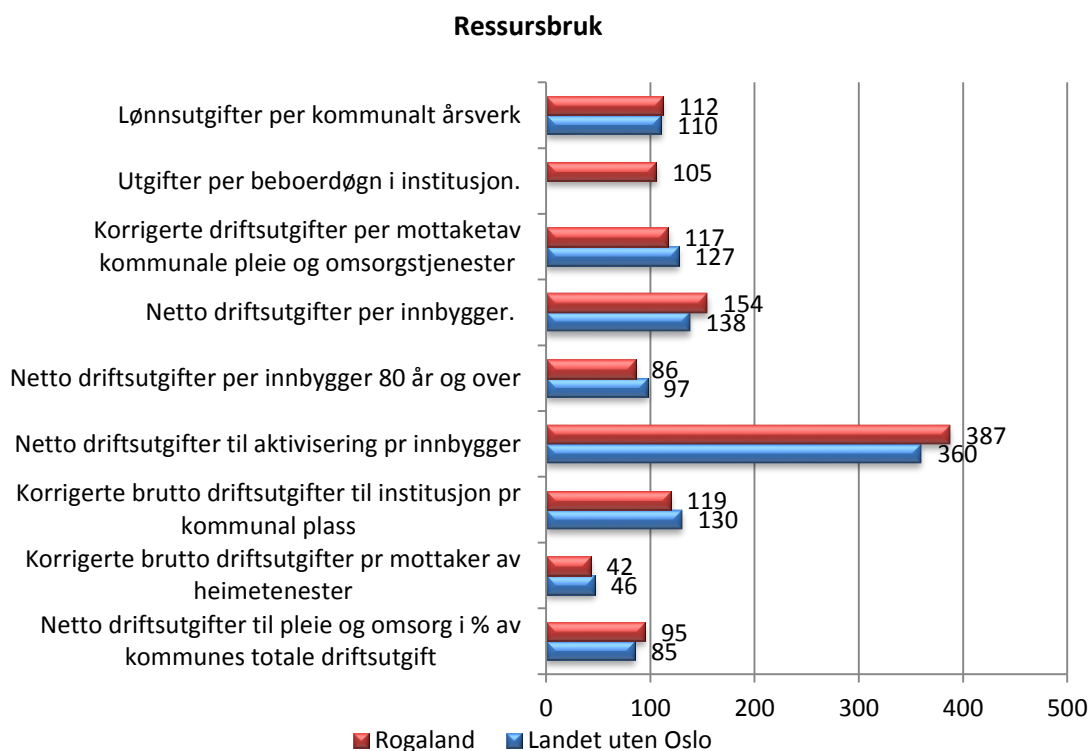
Pleie og omsorg har ansvar for følgende tjenester:

Sykestue, korttid, langtid og avlasting, Hjemmetjenesten, Bo og aktivitet, Praktisk bistand, Personlig assistanse, Aktivitets- og dagtilbud, Matutlevering, Trygghetsalarm, Omsorgslønn, Koordinerende enhet for habilitering og rehabilitering og SLT-koordinator

Pleie og omsorg har 29 årsverk og 47 ansatte.

Brutto driftskostnader i budsjett 2016 er 18 836 000 kroner, som utgjør 25,9 % av kommunen sine samlede brutto driftskostnader.

Pleie- og omsorgstjenester i KOSTRA inkluderer alle tjenestene i resultatområde Pleie og omsorg; institusjon, aktivitet, matombringing, trygghetsalarmer og i tillegg dekker det psykisk helse. Hjemmetjenesten omfatter tjenester i hjemmet både til funksjonshemmede og innen psykisk helse og rus, i tillegg til ordinær hjemmesykepleie og hjemmehjelp. KOSTRA gjør ikke skille på dette.

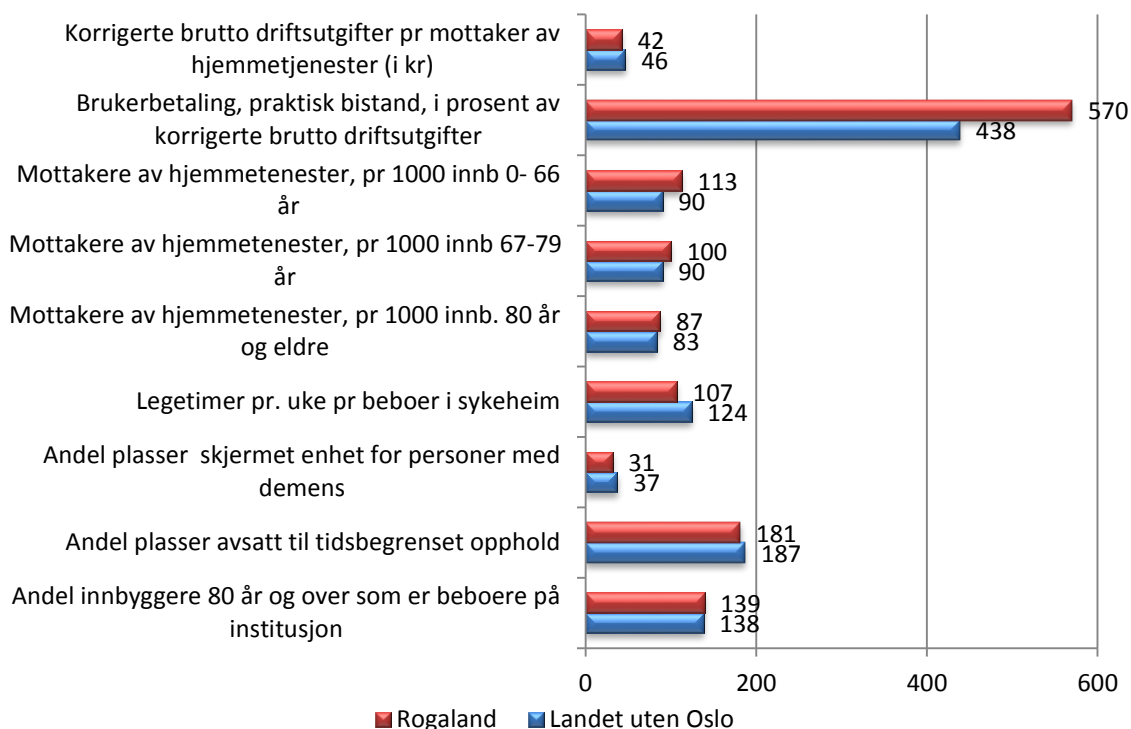


Figuren over viser Bokn kommune sammenlignet med Landet uten Oslo og Rogaland. Dersom talet er over 100, betyr det at Bokn ligger over Landet uten Oslo og Rogaland. Ingen av nøkkeltalene er justert for behov, men viser kostnader pr innbygger og bruker.

Bokn har hatt en økning i de fleste indikatorene fra 2013 til 2014 i forhold til Landet uten Oslo og Rogaland og ligger jevnt over høyere på driftsutgifter. Netto driftsutgifter pr innbygger over 80 år ligg imidlertid Bokn lavere. Ift aktivisering viser nøkkeltallene at Bokn ligger vesentlig høyere enn Rogaland og Landet uten Oslo.

Ift brutto driftsutgifter pr mottaker av hjemmetjenester ligger Bokn vesentlig lavere enn både Rogaland og Landet uten Oslo.

Tallene viser at Bokn har høyere lønnsutgifter pr kommunalt årsverk enn Rogaland og Landet uten Oslo, og dette kan ses i sammenheng med at Bokn har hatt satsing ift rekruttering med høyere lønnsbetingelser enn tariff tilsier.



Del av innbyggere over 80 år på institusjon er høyere enn Rogaland og Landet uten Oslo. Mottakere av hjemmetjenester over 80 år har gått vesentlig ned fra 365:2012, 333:2013 til 278:2014. Korrigerte brutto driftsutgifter pr mottaker av hjemmetjenester har nesten doblet seg fra 2012 til 2014, men er likevel mye lavere enn Rogaland og Landet uten Oslo.

Talene viser at Bokn ligger over Landet uten Oslo og Rogaland når det gjelder plasser i institusjon til korttidsopphold men under på plasser for personer med demens.

Utredning for området

Bokn sykestue og hjemmetjeneste er lokalisert sammen med kommunehuset og ligger sentralt i forhold til andre velferdstilbud. Det er i dag 12 beboerrom ved Sjukestova, og det har siste 2 årene vært jevnlig underkapasitet. Bygging av inntil 10 nye sykehjems plasser/ omsorgsboliger er i 2016 under planlegging med byggestart i 2017.

Ved avdeling Bo- og Aktivitet er det personer med fysiske og psykiske funksjonshemninger som får tilbud om bolig og/ eller dagaktivitet. Avdelingen har og ansvar for dagsenter for eldre. Bo og Aktivitet har og tilbud om avlastning for familier som har behov for dette.

Dagaktivitet for personer med funksjonshemming er et omsorgs og aktivitetstilbud til personer som ikke kan delta i ordinært arbeidsliv. Det legges til rette for ulike aktiviteter, sosialt fellesskap og tilbud om nødvendig helsehjelp.

5.5 Teknisk

Teknisk har ansvar for følgende tjenester:

Plan- og bygningsmyndighet, kart- og oppmålingstjenester, kommunale detaljreguleringsplaner, landbruk, skogbruk og vilt, forvaltning av kommunal eiendom, utbygging, drift og vedlikehold av vann og avløp, utbygging, drift og vedlikehold av kommunale bygninger, renhold, drift av vei og samferdsel, graving av graver og utviding av gravplasser for kirkelig fellesråd, brannvesenet og miljø- og naturforvaltning.

Resultatområdet uten frivillig brannmannskaper har 4 årsverk og tilsatte.

NØKKELTALSANALYSE BASERT PÅ KOSTRA 2014

I nøkkeltalls analysen for 2014 blir Bokn sammenlignet med Rogaland og for Landet uten Oslo.

Analyseområde	Landet uten Oslo	Rogaland
Energikostnader i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter	167	200
Netto driftsutgifter til plan/kart/bygg pr innbygger i kroner	936	768
Netto driftsutgifter til rekreasjon i tettstedene pr innbygger	262	158
Brutto investeringsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning pr innbygger	102	85
Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning pr innbygger	111	121
Netto driftsutgifter til samferdsel pr innbygger	136	164
Netto driftsutgifter til beredskap mot brann og ulykker pr innbygger i kroner	252	290

Bokn kommune bruker generelt mye penger pr innbygger på teknisk sammenlignet med Rogaland og Landet uten Oslo. Særlig gjeld det netto driftsutgifter til området plan, kart og bygg, men gjeld også et område som brannberedskap. Brutto investeringsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning pr innbygger ligg på et lavt nivå i 2014, men vil naturlig nok variere mye fra år til år. Når Bokn har så mye høyere utgifter til plan/kart/bygg pr innbygger kan dette også skyldes at kostnadene har vært ført anderledes i andre kommuner.

En kartlegging KS tidligere har gjort viser at kommunene regnskapsfører en del midler brukt til vedlikehold av bygg i investeringsregnskapet. Bokn er ikke noko unntak her, og det er derfor vanskelig å sammenligne reelle vedlikeholdskostnader. Tabellen nedenfor viser samla utgifter til drift og vedlikehold i eiendomsforvaltninga per m2. Utgifter til energi er trekt ut:

Bokn	574
Tysvær	611
Haugesund	388
Karmøy	616
Vindafjord	422
Rogaland	397

Vi ser av tabellen at kostnadene til Bokn til drift og vedlikehold og eiendomsforvaltning ligger høyt i forhold til Rogaland, Vindafjord og Haugesund, mens Karmøy og Tysvær har et noe høyere ressursbruk enn Bokn.

Tabellen nedenfor viser netto driftsutgifter pr innbygger for tjenesteområdet byggesaksbehandling og seksjonering og kart og oppmåling. Disse kostnadene fremstår som svært høye i Bokn sammenlignet med Landet uten Oslo og Rogaland. Utgiftene til Bokn er også så mye høyere enn kostnadsgruppen som Bokn hører til at det er grunn til å tro at det dette kan skyldes feilrapportering i KOSTRA systemet. Det er likevel grunn til å tru at kostnadene på dette området er høye.

Område	Netto driftsutgifter til bygge- og delsaksbeh og seksjonering pr innbygger			Netto driftsutgifter til kart og oppmåling pr innbygger		
	Landet utan Oslo=100			Landet utan Oslo=100		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Landet uten Oslo	100	100	100	100	100	100
Rogaland	100	222	173	66	73	78
Bokn	6040	10266	3863	627	366	498

5.6 Økonomisk status

Bokn kommune har som en liten kommune en svært sårbar økonomi. De 2 siste årene har en opplevd at den økonomiske situasjonen har vært ustabil som følge av demografiske endringer. I tillegg til at kostnadsbildet har forverret seg kraftig som følge av store nye utfordringer innen pleie/omsorg/barnevern og nye ressurskrevende brukere. Samtidig har kommunens inntekter fra rammetilskudd og skatt vært svakere enn gjennomsnittlig vekst for kommunesektoren. Netto driftsresultat har likevel fram til 2014 vært over "måltallet", men har deretter pekt feil retning.

Bokn har det siste året vært gjennom store organisasjonsmessige omstillinger, og det har vært en nedbemanning innen oppvekstområdet.

Utfordringene finner man blant annet i demografiske endringer og infrastruktur:

Demografiske endringer

- Det blir stadig flere eldre, og behovet for hjelp er derfor økende.
- Samtidig har innbyggertallet stagnert, barnetallet har gått tilbake og kommunen har også lave fødselstall.

Infrastruktur

- Bokn har en sentralisert struktur som gjør at skole, barnehage, kulturtilbud, idrettsbygg, veg, vann- og avløpsnett, pleie- og omsorgsfunksjoner kan drives på en effektiv måte. Bokn har likevel et stort vedlikeholdsetterslep på veger og anlegg og har behov for fornying av bygningsmassen.

Juridisk handlerom:

Ved at statlige og regionale myndigheter delegerer forvaltningsansvaret for hele eller deler av et lovverk til kommunen, tilføres kommunene mer makt og myndighet. Ideelt sett har kommunen da mulighet til å tilpasse sin tjenesteyting ut i fra situasjon og behov. Erfaringene tilsier likevel at kommunene ikke har fått mer juridisk handlingsrom av nasjonale myndigheter, snarere mindre på grunn av økt rettighetslovgivning.

Andre forhold som påvirker økonomi og oppgaveprioritering:

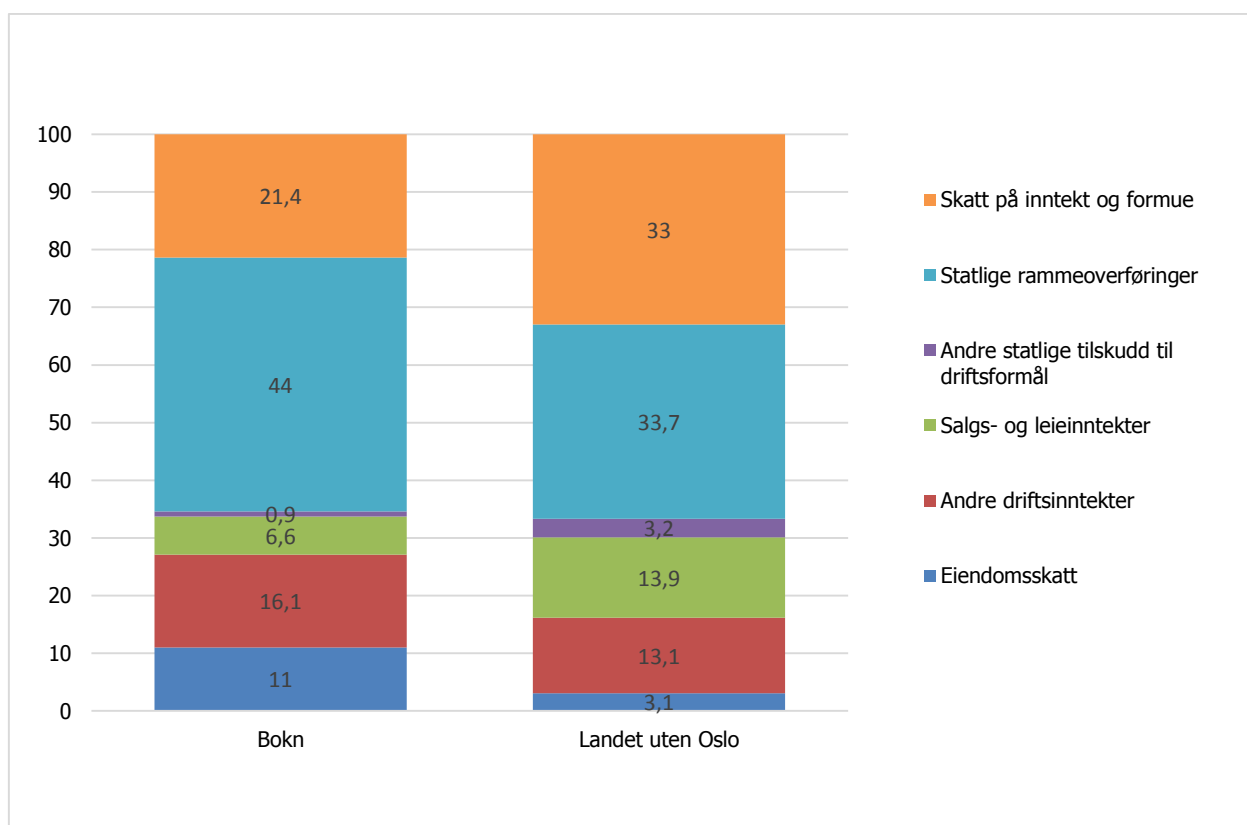
Bokn har over tid etablert et godt tjenestetilbud til befolkningen; både når det gjelder kvalitet og kvantitet. Høye inntekter fra eiendomsskatt har satt kommunen i stand til både å kunne utøve gode tjenester, nedbetale gjeld og bygge opp fond. Kommunen har de siste 8 årene hatt et netto driftsresultatet godt over målet på økonomisk balanse i kommunesektoren. Skatt på inntekt og formue er lavere enn landsgjennomsnittet. Bokn har hatt noe lavere netto lånegjeld pr innbygger og lave finanskostnader som følge av dette. Kommunen har høye ekstraordinære driftsutgifter i forbindelse med ressurskrevende brukere. Høye investeringer de siste årene, finansiert gjennom låneopptak og bruk av fond, har redusert kommunens handlingsrom de kommende årene.

Høye inntekter

Skatteinntekter er en svært viktig inntektskilde for kommunene. Bokn har høye totale inntekter som følge av eiendomsskatt. Men vi har lave ordinære skatteinntekter; snittet de siste tre årene er under 90 %.

Totale frie inntekter (rammeoverføringer, ordinære skatteinntekter, eiendomsskatt) for Bokn ligger på 127 % i forhold til landsgjennomsnittet i 2014. I følge kommuneproposisjonen 2016 ligger Tysvær på 71. plass i forhold til denne rangeringen. Bokn ligger for eksempel på 13. plass her. Slike statistikker vil slå spesielt sterkt ut i småkommuner, i og med at rammeoverføringene nødvendigvis må bli høye, slik inntektssystemet i dag er innrettet.

Andel inntekter i % av bruttoinntekter 2014

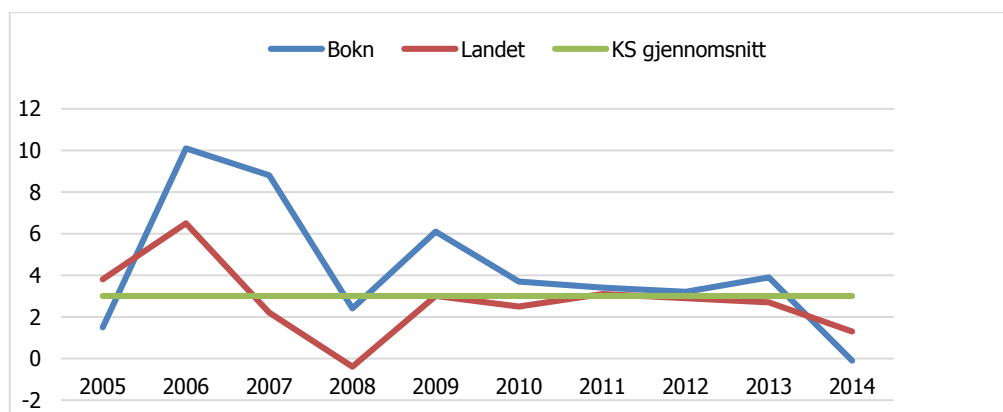


Årsakene til de lave skattene på inntekt og formue, ligger i at innbyggerne i Bokn har i gjennomsnitt lavere personinntekt og lavere utlignet skatt enn landsgjennomsnittet

God økonomisk balanse

Bokn kommune har hatt en god økonomisk balanse. Netto driftsresultat brukes som hovedindikator på økonomisk balanse i kommunal sektor, det vil si om kommunen har en økonomi som er bærekraftig over tid. I 8 av de siste 10 årene har kommunen hatt et resultat som er bedre enn måltallet på 3 prosent som er satt som et tegn på sunn økonomi. Da er riktignok momskompensasjon investeringer med, men dette gjelder for alle kommuner. Fra 2014 er dette måltallet blitt redusert til 1,75 prosent med bakgrunn av full overføring til investeringsregnskapet av momskompensasjonen. Netto driftsresultat i Bokn har i 2014 og 2015 hatt en sterkt fallende utvikling som følge av høye kostnader til ressurskrevende brukere.

Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene



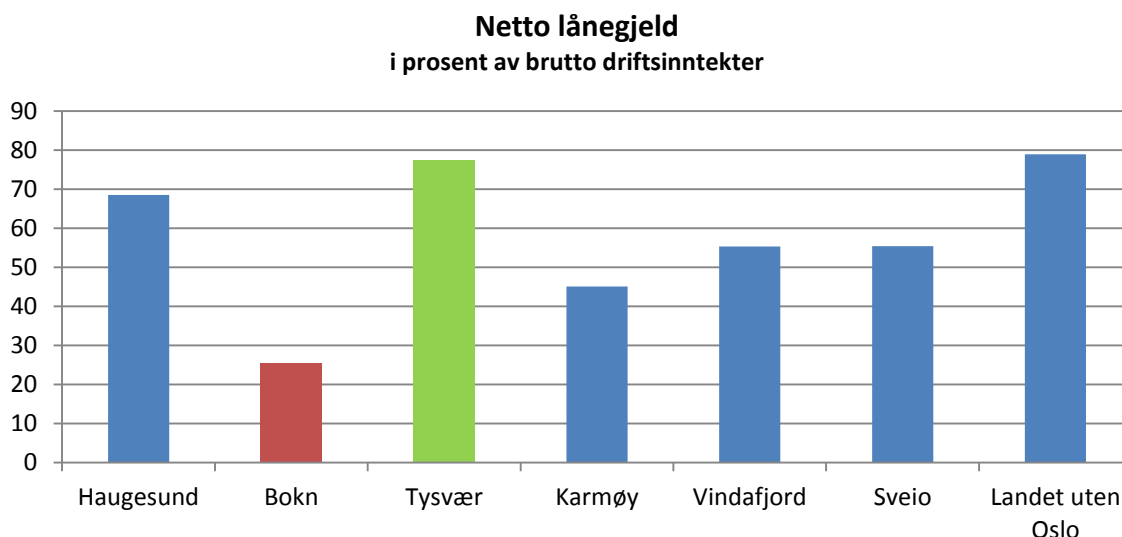
Kilde: Kostra (www.ssb.no).

Økende lånegjeld til landsgjennomsnittet

Bokn kommune har hatt ei lav netto lånegjeld. Per 2014 var netto lånegjeld i Bokn 25,6 prosent av brutto driftsinntekter, mens tilsvarende tall for landet er 78,9 prosent. Vi ligger også godt under gjennomsnittet for kommunene i Rogaland.

Dette gjør at Bokn kommune har hatt små kostnader til å betjene avdrag og finansutgifter.

Utvikling av lånegjelda har i 2015 vært sterkt økende som følge av gjennomføring av vedtatte investeringer, og vil ligge rundt landsgjennomsnittet.



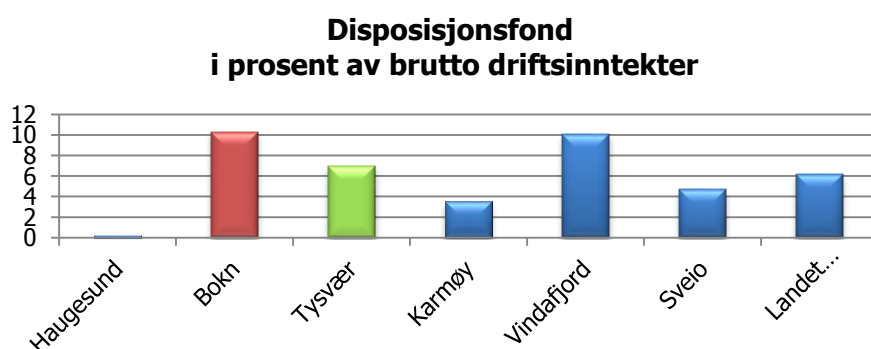
Kilde: Kostra (www.ssb.no).

Disposisjonsfond

Disposisjonsfondet er et uttrykk for hvor stor økonomisk buffer kommunen har for sin løpende drift og som grunnlag for egenkapital inn mot investeringene. Det finnes ikke noe fast etablert «standard» for hvor stort disposisjonsfondet bør være.

Telemarksforskning har i en kartlegging fra 2012 uttalt at «*Kanskje 10 % kan være et fornuftig nivå, mens 5 % er et mer realistisk nivå for mange*». Dette er målt i andel av inntektene.

Ved utgangen av 2014 var disposisjonsfondet i Bokn i overkant av 10 prosent av brutto driftsinntekter. Dette er høyere enn landsgjennomsnittet på 6,2 prosent. Størrelsen på dette fondet vil variere fra år til år, og er ikke den beste målestokk på god økonomi, men store fond gir muligheter. Disse midlene har gitt Bokn rom til dekke opp delvis utforutsatte utgifter som har oppstått. Disposisjonsfondet er i 2015 sterkt redusert som følge av delfinansiering av større investeringer, finansiering av kostnader med ressurskrevende brukere og kostnader med utlegging av fiber til kommunens innbyggere.



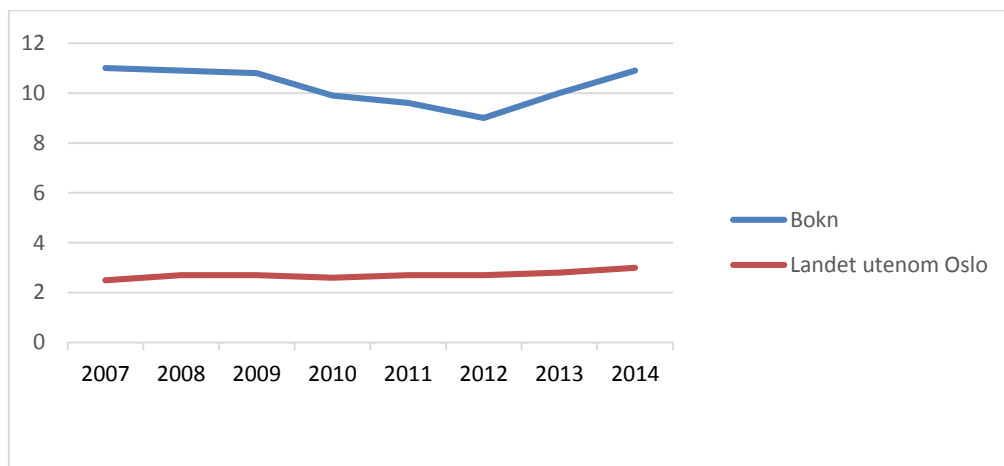
Kilde: Kostra (www.ssb.no).

Mulighet for befolkningsvekst

Selv om en kan se befolkningsstørrelsen som en svakhet ligger det også muligheter for stor befolkningsvekst. Rogfast og utvidelse av E39 gjennom kommunen kan gi en raskere vekst i antall innbyggere enn prognosene tilsier. Disse veiprojektene kan også styrke næringsutviklingen i kommunen og bidra til ekstra eiendomsskatt i framtiden.

Økende eiendomsskatt

Bokn kommune får høye inntekter fra eiendomsskatt. Dette er med på å gi kommunen en stor fleksibilitet. Potensialet for nye eiendomsskatteinntekter vil trolig være betydelig fremover i tid, gitt at lovverket forblir stabilt

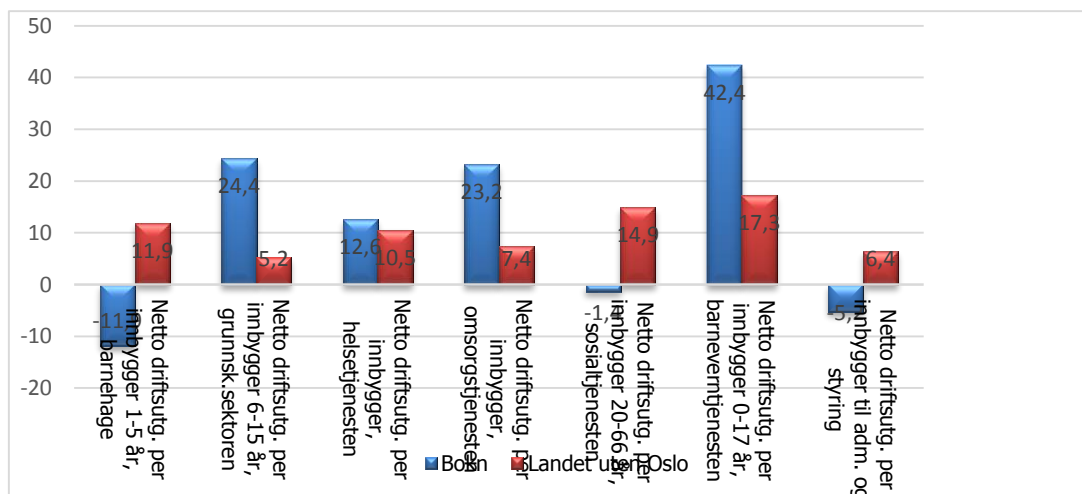


Scheel-utvalget har foreslått en statliggjøring av eiendomsskatten. Bokn og Tysvær har i dag svært høye inntekter fra eiendomsskatt som følge av Kårstø-anlegget. Eiendomsskatt er omstridt, ikke minst i forhold til at kommuner som Bokn og Tysvær får så høy eiendomsskatt fra enkeltanlegg. Det er stadige forslag om å endre lovverket rundt eiendomsskatt. Dette er utvilsomt en trussel mot vår økonomiske utvikling, også sett i lys av at vi bruker nesten all eiendomsskatt på rundt 10 mill. kroner pr. år til driftsutgifter.

Ressursbruk

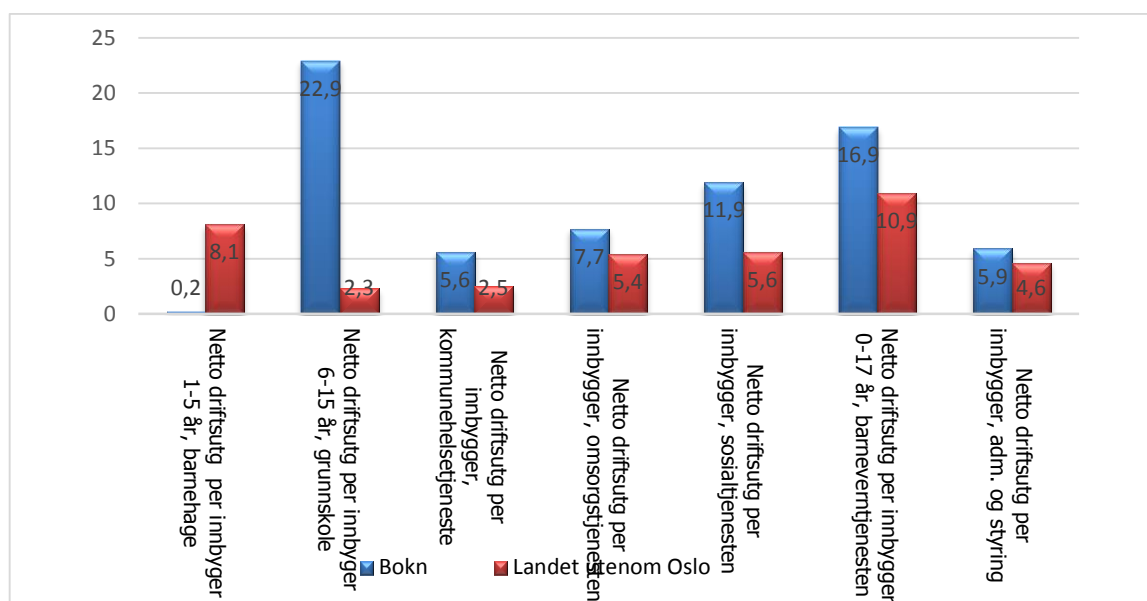
Figuren under viser tall fra KOSTRA-rapporteringen for 2014. Den viser hvor mye kommunens driftsutgifter har endret seg innenfor sentrale tjenestoområder, satt opp mot landet. Illustrasjonen er nok en større indikator på hvor Bokn kommune har hatt vekst i kostnadene som følge av nye brukere enn en indikator på at vi effektivitet.

Prosentvise endringer 2012 – 2014



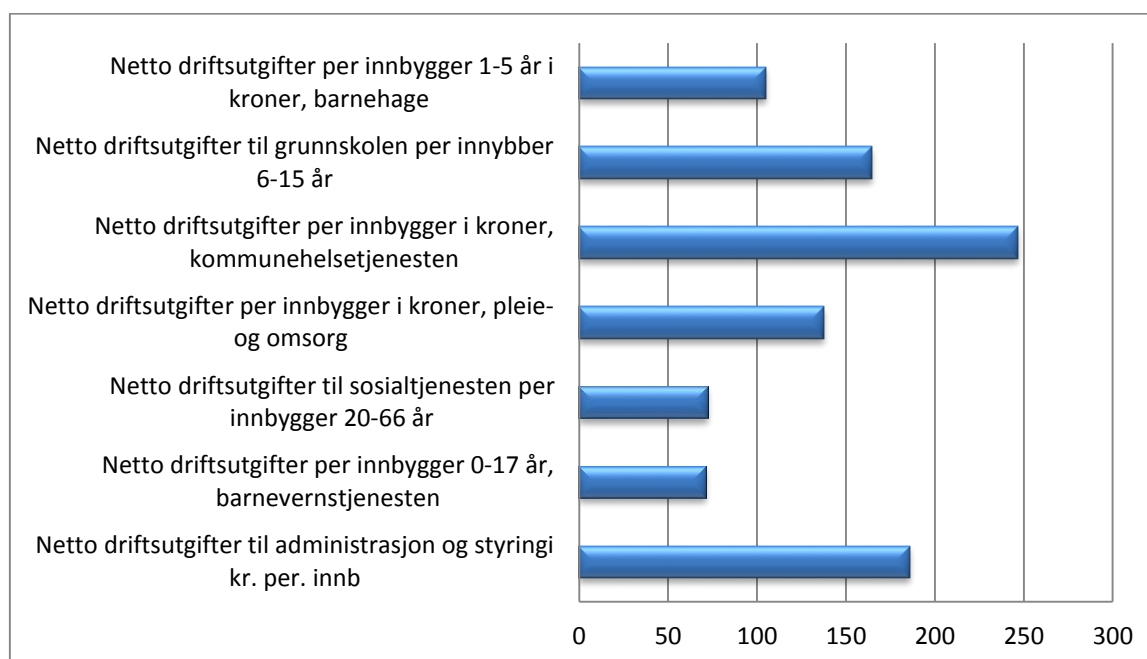
Figuren nedenfor viser utviklingen for 2013 til 2014. Som den forrige figuren viser den først og fremst hvor vi har endringer i aktivitetsnivå, og sier bare i liten grad noe om endring av effektivitet.

Prosentvis endring fra 2013 – 2014



Figuren nedenfor viser Bogn kommune sitt utgiftsnivå for sentrale tjenester satt opp mot det nivå landet har for tilsvarende tjenester. Eksempelvis viser illustrasjonen at vi ligger 37,5 % over på helse, mens for barnehage ligger vi 5 % over.

Status i forhold til landet uten Oslo



5.7 Samlet vurdering

Rådmannen anser seg med denne rapporten ferdig med utredningen av 0-alternativet.

Rapporten gir forhåpentligvis et godt grunnlag for å vurdere Bokn kommune sine muligheter for videre drift et stykke inn i framtida uten endringer i kommunestruktur.

Vi har sett at Bokn har kapasitet og kompetanse til å drifte og utvikle de tjenestene og oppgavene vi har i dag, men at en er avhengig av å kjøpe tjenester fra nabokommuner når det gjelder barneverntjenester, PPT, landbrukskontor, kart- og oppmålingstjenester, brannsjef og feiing, legevakt og øyeblikkelig hjelp/korttidssenger. Det er likevel ikke noe som tyder på kommunen vil ha spesielle problemer med å ta imot nye oppgaver, så fremt det følger med tilstrekkelig finansiering. Behovet for interkommunale løsninger vil kunne øke med økt oppgavebilde.

Vurderingen er også at Bokn er stor nok til å ivareta sin rolle som myndighetsutøver. Selv om kommunen har en liten administrasjon har det gjennomgående vært god forvaltningsmessig og lovmessig kompetanse i kommunen. Større fagmiljø innen enkelte tjenesteområder vil vært en styrke, særlig innen plan/teknisk, men også innen andre fagområder.

Ut fra dagens økonomiske rammevilkår vil Bokn kommune likevel ha et godt grunnlag for å bestå som egen kommune. Men disse rammevilkårene kan bli vesentlig endret både gjennom varslede omlegginger i inntektssystemet for kommunene og evt. endringer i lovverket rundt eiendomsskatt fra verk og bruk.

Varslede endringer i inntektssystemet for kommunene fra 2017 kan gi store negative virkninger for kommuneøkonomien i Bokn. Beregnet ut fra høringsutkastet ser endringen ut til å gi Bokn et inntektstap på rundt 7,6 mill. kroner årlig når endringen får full effekt, eller 8 792 kroner pr. innbygger. Et tap i denne størrelsesorden, vil ha dramatisk effekt på kommuneøkonomien, og vil være avgjørende Bokn sin økonomiske stilling.

En nærmere redegjørelse for dette er gitt i kap. 2.7 og kap. 7.3.

Samlet får Bokn rundt 9 mill. kroner årlig i eiendomsskatt fra verk og bruk, derav vel 6 mill. kroner som del av avtale med Tysvær. Regjeringen sendte i juni 2015 ut et høringsutkast til endringer i lov om eiendomsskatt. De to alternativene som er skissert der, innebærer i praksis at Bokn ville miste rundt 90 % av eiendomsskatteinntektene. Endringer i lovverk rundt eiendomsskatt er en svært stor trussel mot Bokns økonomiske utvikling, og gjør kommunen svært sårbar i og med at så stor del av driftssiden; rundt 11 % blir finansiert med inntekter fra eiendomsskatt.

6 Kommunene som demokratisk arena

6.1 Ekspertutvalgets kriterier

Ekspertutvalget mener at følgende kriterier er viktig for at kommunen skal kunne ivareta sin rolle som demokratisk arena:

- Lokal politisk styring
- Lokal identitet
- Høy politisk deltakelse
- Bred oppgaveportefølje
- Statlig rammestyring

De tre første kriteriene retter seg mot kommunene, mens de øvrige to kriteriene er rettet mot staten.

Innbyggerne har mulighet til å utøve innflytelse ved å:

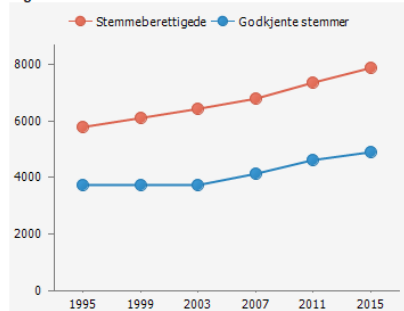
- være aktiv i politisk parti
- bruke stemmeretten ved valg
- fremme innbyggerinitiativ
- delta på folkemøter som avholdes om enkelte saker
- utøve påvirkning ved å ta direkte kontakt med de folkevalgte og/eller deres partigrupper

- sende brev til kommunen
- benytte ulike medier til å få oppmerksomhet for sin sak

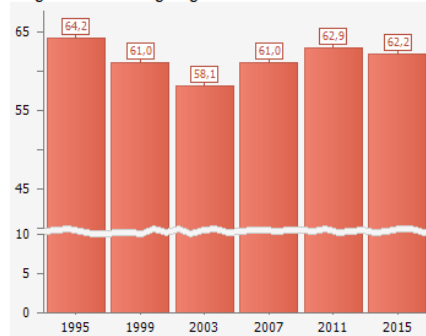
6.2 Valgdeltagelse

Tysvær kommune - kommunevalg

Antall godkjente stemmer og stemmeberettigede. Valgt region.

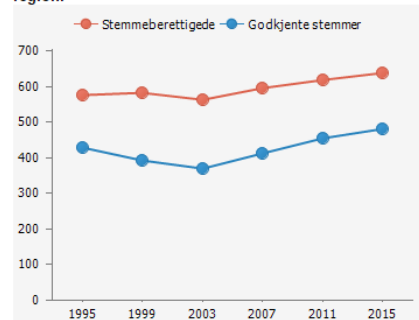


Valgdeltakelse. Valgt region. 1995-2015. Prosent.

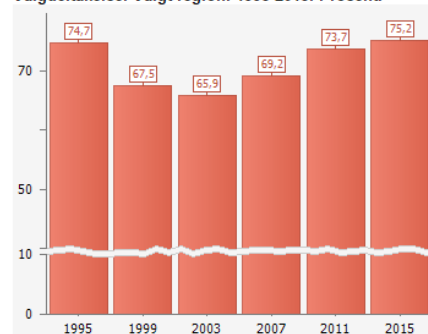


Bokn kommune - kommunevalg

Antall godkjente stemmer og stemmeberettigede. Valgt region.



Valgdeltakelse. Valgt region. 1995-2015. Prosent.



Valgdeltakelsen i Bokn er noe høyere enn for Tysvær. Valgdeltakelsen gikk opp fra 2011 til 2015 på Bokn, mens i Tysvær gikk den litt ned. Både Bokn og Tysvær ligger over landet i valgdeltakelse. Ved den høye grad av åpenhet - både med møter, saker på dagsorden, kontakt opplysninger til representanter og tid og sted for gruppens møter - har de som ønsker å holde seg orientert og eventuelt påvirke politiske prosesser i både Bokn og Tysvær gode muligheter.

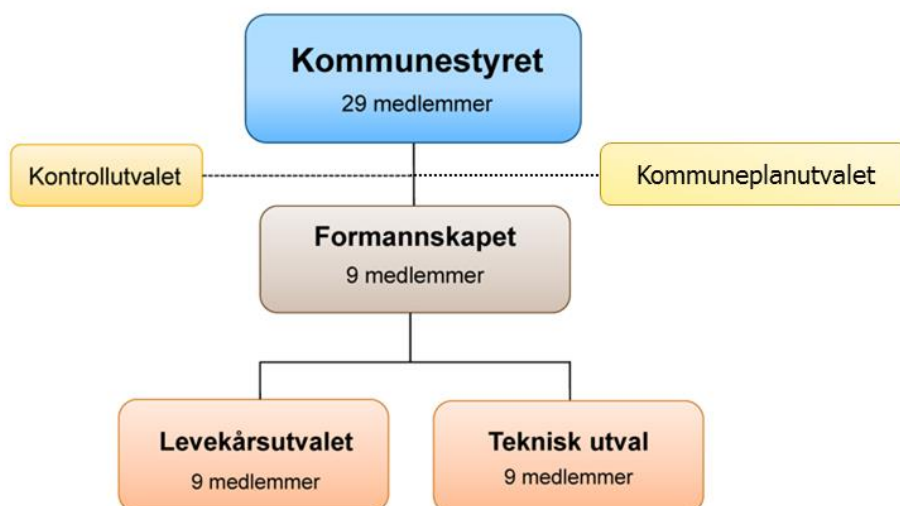
I budsjettsaken blir alle forslag som er lagt fram i formannskapet lagt ut på kommunens nettside som høringsdokumenter i 14 dager før kommunestyrets behandling.

Mange folkevalgte representantene deltar i sosiale medier og deler informasjon om det som skjer i møter og partienes arbeid.

6.3 Politisk organisering og styring i Tysvær kommune

Tysvær kommunestyre har 29 medlemmer, 9 av kommunestyrerepresentantene sitter også i formannskapet. I likhet med de fleste andre norske kommuner har kommunestyret valgt å organisere seg med undervalg for de ulike sektorområdene; hovedutvalg med 9 medlemmer i hvert: hovedutvalg teknisk og hovedutvalg Levekår.

Kommuneplanutvalget er opprettet med 11 medlemmer; formannskapets 9 medlemmer og de to hovedutvalgslederne.



Andre lovpålagte organer som kommunen har: kontrollutvalg, klagenemnd, valgstyre og stemmestyrer, administrasjonsutvalg, eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Som hovedregel vil sakene først bli behandlet i hovedutvalgene (og rådene) før de eventuelt går videre til formannskap og kommunestyre for endelig avgjørelse.

Det er utarbeidet et delegasjonsreglement for kommunestyret som viser hvilke saker som skal behandles i hvilke politiske utvalg eller avgjøres administrativt av rådmannen: Alle politiske utvalg fastsetter møteplan for ett år om gangen. Denne er tilgjengelig på kommunens nettside. I tillegg til møteplan publiseres også møteinnkalling og sakspapirer til de åpne møtene - ca. en uke før møtedato.

Valgdeltakelse og lokalpolitisk engasjement

I Tysvær var valgdeltakelsen for lokalvalg, det vil si kommunestyre- og fylkestingsvalg, høyest i 1979. I grove trekk har valgdeltakelsen vært synkende siden 1979, men fra 2003 har valgdeltakelsen vært stigende i forhold til kommunestyrevalg. I 2011 var deltakelsen i kommunestyrevalget på 63 %, det høyeste siden valget i 1995.

Selv om det har vært store variasjoner mellom resultatene i de enkelte valgår, framgår det av resultatene at Tysvær har en gjennomsnittlig lavere valgdeltakelse enn Haugalandet. Forskjellene i valgdeltakelse har vært lite, men dersom man ser utviklingen over tid, har forskjellene økt litt når en ser kommunestyre- og fylkestingsvalg samlet.

Velgergrupper og politisk representativitet

I utgangspunktet er det godt tilrettelagt for både deltagelse og medvirkning på Tysværs lokalpolitiske arena. Dette forteller likevel lite om i hvilken grad det folkevalgte nivå er representativt for befolkningen.

Andelen kvinner i Tysvær er ca. 50 prosent, og ideelt sett burde antallet kvinnelige representanter på partienes valglister ha en tilnærmet dekning. Ved sist valg var den kvinnelige andelen ca. 38,1 prosent, altså en betydelig underdekning. Resultatet var noe høyere enn Haugalandet med sine 34,7%.

Hvis man tar utgangspunkt i dagens kommunestyre, finner man ingen personer i aldersgruppen 18-29 år, til tross for at Tysværs befolkning består av en høy andel unge. I reell forstand kan det virke som Tysværs barn og unge er lite deltakende og innflytelsesrike i beslutningsprosesser for utviklingen av kommunesamfunnet.

Lokalpolitiske styringsutfordringer

Tysvær har utviklet et godt plan og styringssystem med politiske engasjement rundt viktige saker for samfunnsutvikling og tjenesteutvikling. Det er godt politisk og administrativt samarbeid og gode rutiner for hvilke saker som bør avgjøres administrativt og hvilke som bør tas til politisk behandling (omfattende delegering til administrativt nivå).

Til kommunestyremøtene foreligger det gjerne en betydelig saksmengde. De fleste sakene har blitt behandlet i underutvalg tidligere. I Tysvær er det kun ordfører som er heltidspolitiker. Varaordfører får godtgjørelse på 15 prosent av ordførers sats, og formannskapsmedlemmene og hovedutvalgsledere får 10 prosent. Tysvær har også noen folkevalgte som samtidig har verv i fylkeskommunen og er styremedlem i interkommunale selskaper.

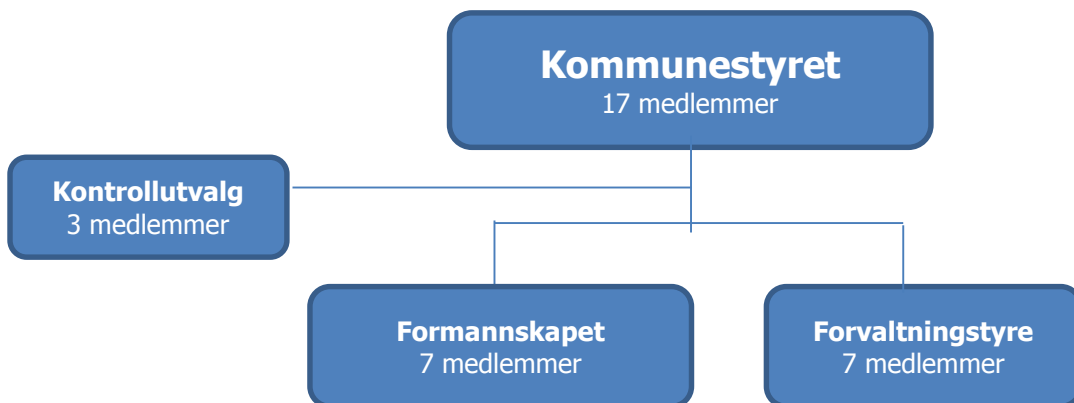
I inneværende periode er seks politiske partier representert i kommunestyret.

Interkommunale selskap (IKS):

I dag inngår Tysvær i fem interkommunale selskap, tre interkommunale samarbeid (KL § 27) og har andeler i ca. 15 aksjeselskap. Det er ikke utenkelig at Tysvær inngår i ytterligere interkommunale selskap fremover i tid, for eksempel et interkommunalt brannvesen eller legevaktsamarbeid. Interkommunale selskap utfører ofte lovpålagte oppgaver og tjenester for kommunen, mens de interkommunale samarbeidene i mindre grad omfatter lovpålagte oppgaver. Slike selskap og samarbeid kan i mange tilfeller både profesjonalisere og effektivisere driften av kommunale oppgaver, men samtidig overføres myndighetsutøvelse fra politiske organ til virksomheter utenfor kommunens politiske og administrative kontroll. Den generelle utviklingen på landsbasis er at kommunene stadig oppretter flere interkommunale selskap, inngår i flere interkommunale samarbeid samt oppretter flere kommunale foretak og aksjeselskap.

6.4 Politisk organisering og styring i Bokn kommune

Bokn kommunestyre har 17 medlemmer, 7 av kommunestyrerepresentantene sitter også i formannskapet. I tillegg har kommunestyret valgt å organisere seg med 1 underutvalg med 7 medlemmer: Forvaltningsstyret.



Andre lovpålagte organer som kommunen har: kontrollutvalg, klagenemnd, valgstyre og stemmestyrer, partssammensatt utvalg, eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Som hovedregel vil sakene først bli behandlet i Formannskap og Forvaltningsstyre før de eventuelt går videre til kommunestyre for endelig avgjørelse. Både Formannskap og Forvaltningsstyre har direkte innstillingsrett i forhold til kommunestyret.

Politiske utvalg fastsetter møteplan for ett år om gangen. Denne er tilgjengelig på kommunens nettside. I tillegg til møteplan publiseres også møteinnkalling og sakspapirer til de åpne møtene - ca. en uke før møtedato.

Valgdeltakelse og lokalpolitisk engasjement

I Bokn er det forholdsvis høy valgdeltakelsen ved lokalvalgene, det vil si kommunestyre- og fylkestingsvalg. I grove trekk har valgdeltakelsen vært synkende siden 1979, men fra 2003 har valgdeltakelsen vært stigende i forhold til kommunestyrevalg. I 2015 var deltagelsen i kommunestyrevalget på 75,2 %, det høyeste på over 20 år.

Selv om det er variasjoner mellom resultatene i de enkelte valgår, framgår det av resultatene at Bokn har en gjennomsnittlig høyere valgdeltakelse enn Haugalandet. Den høye valgdeltakelsen sammen

med mange folkevalgte representanters aktivitet både på sosiale medier og under de politiske møtene viser at det er et stort politisk engasjement på Bokn.

Velgergrupper og politisk representativitet

I utgangspunktet er det godt tilrettelagt for både deltagelse og medvirkning på Bokns lokalpolitiske arena. Dette forteller likevel lite om i hvilken grad det folkevalgte nivå er representativt for befolkningen.

Andelen kvinner i Bokn er ca. 49 prosent, og ideelt sett burde antallet kvinnelige representanter på partienes valglister ha en tilnærmet dekning. Ved sist valg var den kvinnelige andelen ca. 41 prosent, altså fortsatt noe underdekning. Resultatet var likevel vesentlig høyere enn Haugalandet med sine 34,7 %.

Hvis man tar utgangspunkt i dagens kommunestyre, finnes flere personer i aldersgruppen 18-29 år, men det er ingen eldre pensjonister. Reelt kan det likevel hevdes at kommunestyret i Bokn er bredt sammensatt med en god alderssammensetning.

Lokalpolitiske styringsutfordringer

Bokn har utviklet et godt plan og styringssystem med politiske engasjement rundt viktige saker for samfunnsutvikling og tjenesteutvikling. Det er godt politisk og administrativt samarbeid og gode rutiner for hvilke saker som bør avgjøres administrativt og hvilke som bør tas til politisk behandling. Til kommunestyremøtene foreligger det gjerne en betydelig saksmengde. Alle sakene har vært behandlet i underutvalg tidligere.

Som tidligere perioder er 4 politiske partier representert i kommunestyret.

Interkommunale selskap (IKS)

I dag inngår Bokn i fem interkommunale selskap, tre interkommunale samarbeid (KL § 27). Det er ikke utenkelig at Bokn inngår i ytterligere interkommunale selskap fremover i tid, for eksempel et interkommunalt brannvesen eller legevaktsamarbeid. Interkommunale selskap utfører ofte lovpålagte oppgaver og tjenester for kommunen, mens de interkommunale samarbeidene i mindre grad omfatter lovpålagte oppgaver. Slike selskap og samarbeid kan i mange tilfeller både profesjonalisere og effektivisere driften av kommunale oppgaver, men samtidig overføres myndighetsutøvelse fra politiske organ til virksomheter utenfor kommunens politiske og administrative kontroll. Den generelle utviklingen på landsbasis er at kommunene stadig oppretter flere interkommunale selskap, inngår i flere interkommunale samarbeid samt oppretter flere kommunale foretak og aksjeselskap.

6.5 Vurdering av en samlet løsning

Valgdeltagelsen ved lokalvalg i Tysvær er lav, til tross for at kommunen har et godt tilrettelagt opplegg for både politisk deltakelse og innvirkning. Kvinner og unge innbyggere er underrepresentert i Tysvær politiske organer. I Bokn er valgdeltakelsen vesentlig høyere, samtidig som både kvinner og ungdom er bedre representert i de politiske organer. Dette kan være til inspirasjon for den nye kommunen.

Habilitetskonflikter vurderes å være lite utbredt i Tysvær kommune. Både prosesser og avgjørelser er lite påvirket av slike forhold. Det samlede inntrykket er at både administrasjonen og politikere er bevisst på problemstillingen. Det er en også i Bokn, men i en liten kommune vil det oftere oppstå slike utfordringer. Begge kommuner har vedtatt etiske retningslinjer for politikere og ansatte. I tillegg foretar kontrollutvalget revisjoner av den kommunale virksomheten.

Det politiske systemet både i Tysvær og Bokn er bygget på gjennomsiktede politiske prosesser og kort avstand mellom politisk nivå og offentligheten. En utfordring for kommunene som demokratiske arenaer er at økte effektivitets- og kompetansekrav krever utstrakt delegering til rådmannen/ administrativt nivå. Samtidig må kommunestyret oppleve å ha den avgjørende hånda på rattet i alle viktige og prinsipielle spørsmål. Delegering av beslutningsmyndighet må derfor kombineres med et godt og helhetlig plan- og styringssystem som sikrer nødvendig politisk forankring. Det er det arbeidet godt og aktivt med over lang tid i de kommunene som danner den nye kommunen.

I den inngåtte intensjonsavtalen om sammenslåing er en enige om å videreføre en formannskapsmodell med hovedutvalg. Den nye kommunen skal ha 29 repr. i kommunestyret og 9 repr. i formannskapet. Kommunens skal videre ha 2 hovedutvalg, levekår og teknisk, med 9 repr. i hvert utvalg. Kommuneplanutvalget skal bestå av formannskapet og lederne i de 2 hovedutvalgene. Kontrollutvalget skal ha 5 medlemmer. Dette er den strukturen Tysvær kommune har i dag, og som blir vurdert som god også i en løsning med Bokn og Tysvær sammen.

Opprettelsen av interkommunale selskap (IKS) kan være en utfordring for lokaldemokratiet, da man overfører beslutningsmyndighet til virksomheter som er utenfor kommunens direkte kontroll. Dette må motvirkes med god eierstyring.

7 Tysvær og Bokn sammen

7.1 Økonomiske støtteordninger i reformen

Samlet virkning av de nasjonale støtteordningene for kommunereformarbeidet, som er skissert kap. 2.5, blir slik for en sammenslåingskommune mellom Bokn og Tysvær:

Engangstilskudd på 20 mill. kroner (utbetalt i 2017 etter vedtak i Stortinget)	
Reformstøtte på 5 mill. kroner (utbetalt i 2020 når ny kommune er etablert 1/1 2020)	
Tap av basistilskudd (1 basistilskudd i stedet for 2)	-13,2 mill. kroner
Tap av småkommunetilskudd Bokn	- 5,5 mill. kroner
Samlet årlig tap som dekkes av inndelingstilskudd i 15-20 år	18,7 mill. kroner

Inndelingstilskuddet er en sikring for at kommuner som slår seg sammen ikke skal tape på dette. Basistilskudd og småkommunetilskudd som kommunene i dag får, er del av finansieringen av løpende kommunal drift. Om dette skulle falle bort allerede fra tidspunkt for kommunesammenslåing, ville en sammenslåing bli svært krevende.

Perioden på 15 år med fullt inndelingstilskudd, og deretter nedtrapping over de neste 5 år, gir kommunen god mulighet til å se på effektivisering av de kommunale tjenestene, og med det ta ut gevinst, før inndelingstilskuddet fases ut. For ny kommune ligger det her et svært positivt inntektsbilde jo tidligere kommunen klarer å få effekt av effektiviseringstiltak.

7.2 Konsekvenser av nytt inntektssystem for Tysvær kommune alene

For Tysvær kommune anslås nytt inntektssystemet for kommunene, slik det er beskrevet i høringsutkastet (jf.kap. 2.6), å gi en inntektsreduksjon på nær 9,1 mill. kroner:

Endringer i inntektssystemet	Tysvær	
	Pr innbygger	Totalt i kroner
Struktur ved 25,4 km	-334	-3 627 908
Utgiftsutjevning; nye kriterier	-501	-5 441 862
Sum	-835	-9 069 770

Anslaget forutsetter at det nye strukturkriteriet, som skal erstatte dagens ordning med basistilskudd, blir utformet med et avstandskrav på 25,4 km, som er det alternativet KS har brukt i sine beregninger (jf. også kap. 2.7). Tysvær taper i dette alternativet 3,6 mill. kroner, som gir en reduksjon på 334 kroner pr. innbygger. Det er usikkert hvilken løsning som blir endelig vedtatt av Stortinget her, og

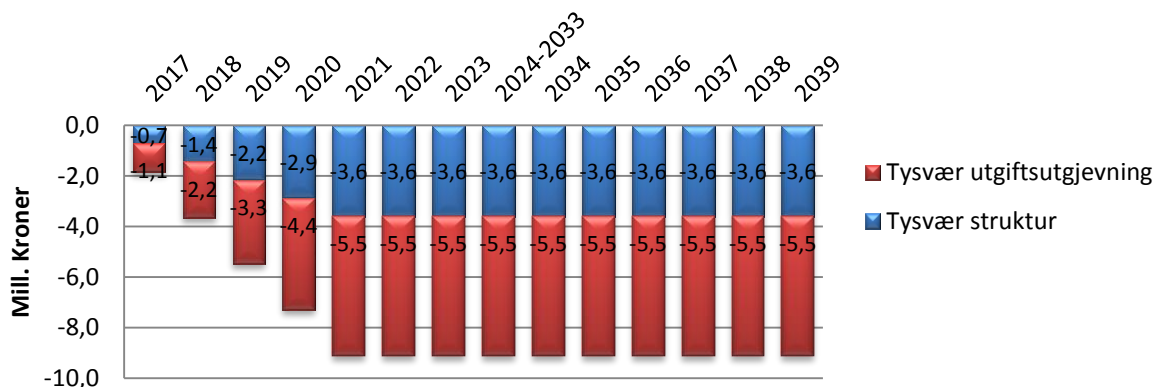
med lavere avstander blir bildet mindre negativt: Med 16,5 km taper Tysvær på 2,6 mill. kroner og med 13,3 km blir det et inntektstap på 1,5 mill. kroner.

De nye kostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen premierer kommuner med mange eldre, m.v., og dette kommer lite gunstig ut for Tysvær kommune. I 2016 er Tysvær registrert med et utgiftsbehov som ligger 5,3 % over landet, og får ekstra overføringer som konsekvens av det. Med de nye kostnadsnøkklene vil Tysvær bli kompensert for et utgiftsbehov på 4,2 % over landet. Per innbygger er det antydnet en reduksjon på 501 kroner, som gir et totalt inntektstap på rundt 5,4 mill. kroner.

Slik vi leser høringen, er det ingen andre endringer som får konsekvenser for Tysvær.

INGAR (INntektsGARantiordningen) vil justere reduksjonen over tid for å unngå brå endringer i inntektssystemet. Hvordan innfasing vil skje, kan bli avklart i kommune-proposisjonen for 2017 som blir lagt fram i mai 2016. I figuren nedenfor har vi lagt til grunn en gradvis innfasing av samlede inntektsreduksjoner over en periode på 5 år:

Tysvær ved nytt inntektssystem



Reduksjonen i rammetilskudd vil for Tysvær kommune bli ca. 9,1 mill. kroner og utgjør 3,2 % av samlet rammetilskudd på 285 mill. kroner, når perioden med INGAR er over (beregning er basert på rammetilskudd 2016). Et slikt inntektstap vil pr. innbygger utgjøre 835 kroner. Dette vil være klart negativt for Tysvær, og kreve tilsvarende reduksjoner i driften, men likevel være greit håndterbart, forutsatt at eiendomsskatt på verk og bruk videreføres som nå.

7.3 Konsekvenser av nytt inntektssystem for Bokn kommune alene

For Bokn kommune anslås nytt inntektssystemet for kommunene, slik det er beskrevet i høringsutkastet (jf. kap. 2.6), å gi en inntektsreduksjon på vel 7,6 mill. kroner.

Endringer i inntektssystemet	Bokn	
	Pr innbygger	Totalt i kroner
Struktur ved 25,4 km	-2 689	-2 325 985
Utgiftsutjevning; nye kriterier	226	195 490
Distriktstilskudd (småkommunetilskudd)	-6 329	-5 475 000
Sum	-8 792	-7 605 495

Anslaget forutsetter at det nye strukturkriteriet, som skal erstatte dagens ordning med basistilskudd, blir utformet med et avstandskrav på 25,4 km, som er det alternativet KS har brukt i sine beregninger (jf. også kap. 2.6). Bokn taper i dette alternativet 2,3 mill. kroner, som gir en reduksjon på 2 689 kroner pr. innbygger. Det er usikkert hvilken løsning som blir endelig vedtatt av Stortinget her, og med lavere avstander blir bildet vesentlig endret, ved at Bokn kommer positivt ut: Med 16,5 km blir det en inntektsøkning på 343 000 kroner og med 13,3 km en økning på 288 000 kroner.

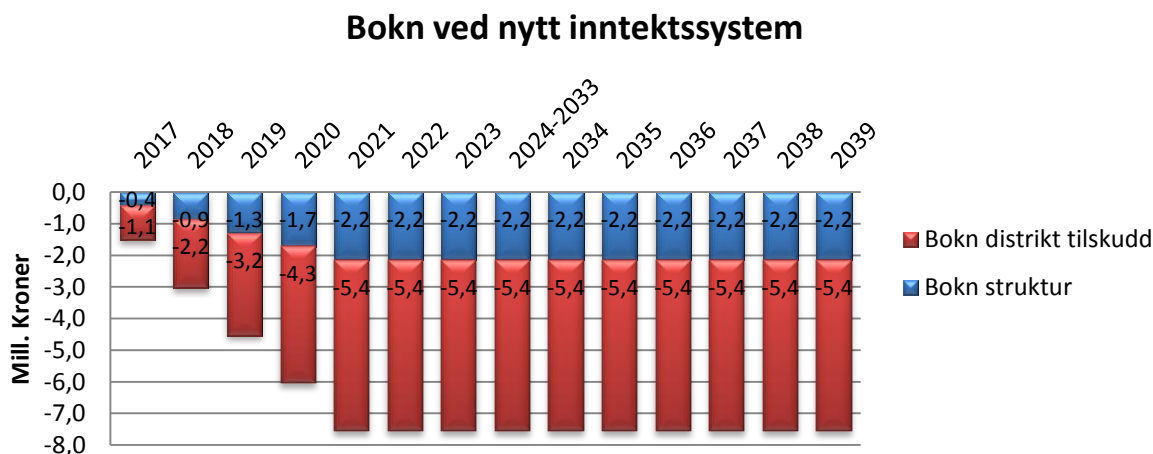
De nye kostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen gir en liten økning i overføringer på grunn av den befolknings sammensetningen Bokn har med mange eldre. I 2016 er Bokn ført opp med et utgiftsbehov på 37,4 % over landet, og får ekstra overføringer i samsvar med det. Med de nye kostnadsnøkklene vil Bokn bli kompensert med et utgiftsbehov som ligger 37,9 % over landet. Per innbygger er det forespeilt en økning på 226 kroner, som gir en total økning på rundt 196 000 kroner.

For Bokn kan endringer i måten småkommunetilskuddet blir gitt på, gi størst utslag i inntektene. Utfra høringsutkastet vil dette nå bli gradert, med bakgrunn i en «distriktsindeks» som hensyntar kommunens geografi, arbeidsmarked, demografi og levekår. Bokn har en distriktsindeks på 59 i 2016 som øker til 62 i 2017. Dette nivået er langt over det nivået kommuner med distriktstilskudd Sør-Norge har i dag (45 - 46 for å få tilskudd med laveste satser, og 35 og lavere for å få høyeste tilskudd). I notat til hovedstyret KS er det fra administrasjonen i KS gjort følgende vurdering:

- *45 småkommuner har en distriktsindeks på 36 eller høyere. En tildeling av småkommunetilskudd etter distriktsindeksen antas å kunne bety at disse kommunene vil få et lavere småkommunetillegg enn dagens småkommunetilskudd. I dag får ikke kommuner med distriktsindeks over 47 distriktstilskudd Sør-Norge. Legges samme kriterier til grunn for småkommunetillegget vil 22 kommuner med distrikts indeks over 47 miste småkommunetilskuddet. Dette er ca. 25 pst av kommunene i Sør-Norge som i dag har småkommunetilskudd.*

Det vil med det som KS her skisserer som utgangspunkt kunne påregnes, slik regelverket rundt distriktstilskudd i dag er utformet, at Bokn vil miste hele småkommunetilskuddet på 5 475 000 kroner. Per innbygger utgjør dette en reduksjon på 6 329 kroner.

Slik vi leser høringen, er det ingen andre endringer som får konsekvenser for Bokn. INGAR (INntektsGARantiordningen) vil justere reduksjonen over tid for å unngå brå endringer i inntektssystemet. Hvordan innfasing vil skje, kan bli avklart i kommuneproposisjonen for 2017 som blir lagt fram i mai 2016. I figuren nedenfor har vi lagt til grunn en gradvis innfasing av samlede inntektsreduksjoner over en periode på 5 år:



Reduksjonen i rammetilskudd vil for Bokn kommune bli ca. 7,6 mill. kroner og utgjør 18,0 % av samlet rammetilskudd på 42 mill. kroner, når perioden med INGAR er over (beregning er basert på rammetilskudd 2016). Et slikt inntektstap vil pr. innbygger utgjøre 8792 kroner. For Bokn vil et slikt inntektstap være dramatisk, og medføre svært store kutt i den tjenesteproduksjonen kommunen har i dag (et tilsvarende inntektstap pr. innbygger for Tysvær ville være på 97 mill. kroner!).

7.4 Økonomiske konsekvenser ved sammenslåing

I en sammenslått kommune bestående av Bokn og Tysvær, blir tapet som følge av høringsforslaget til nytt inntektssystem vurdert å være tilsvarende det tapet Tysvær kommune får på 835 kroner pr. innbygger, eller samlet rundt 9,1 mill. kroner, etter at nytt inntektssystem er faset inn med full effekt

gjennom INGAR. Dette er vurdert slik med bakgrunn i at en sammenslått kommune er sikret å beholde basistilskudd og småkommunetilskudd som om de fortsatt var 2 kommuner.

Ved å gå sammen blir tapet dermed vesentlig mindre enn i en løsning der kommunene går videre hver for seg. Dette skyldes de nasjonale økonomiske støtteordningene med engangstilskudd på til sammen 25 mill. kroner samt inndelingstilskudd på 18,7 mill. kroner i året i 15 år i perioden 2020-2039, samlet 318 mill. kroner.

Forskjellen på å gå sammen og å fortsette som to kommuner kan illustreres slik:

Økonomisk tap	Sum mill. kr.
Bokn alene	-7,6
Tysvær alene	-9,1
Sum tap alene	-16,7
Tysvær og Bokn sammen	-9,1
Redusert tap ved å gå sammen	7,6

Når virkningene av nytt inntektssystem er fullt ut innfasert, vil Bokn og Tysvær som en kommune komme 7,6 mill. kroner pr. år bedre ut i den perioden kommunene får beholde inndelingstilskudd som om de var to kommuner, dvs. i perioden 2020 – 2034.

Det er i beregningen forutsatt at Tysvær kommune vil tape 3,6 mill. kroner ved omlegging fra basistilskudd til strukturtilskudd. Dette tapet kan bli mindre evt. falle bort, avhengig av hvordan overgangsordningene i nytt inntektssystem blir utformet.

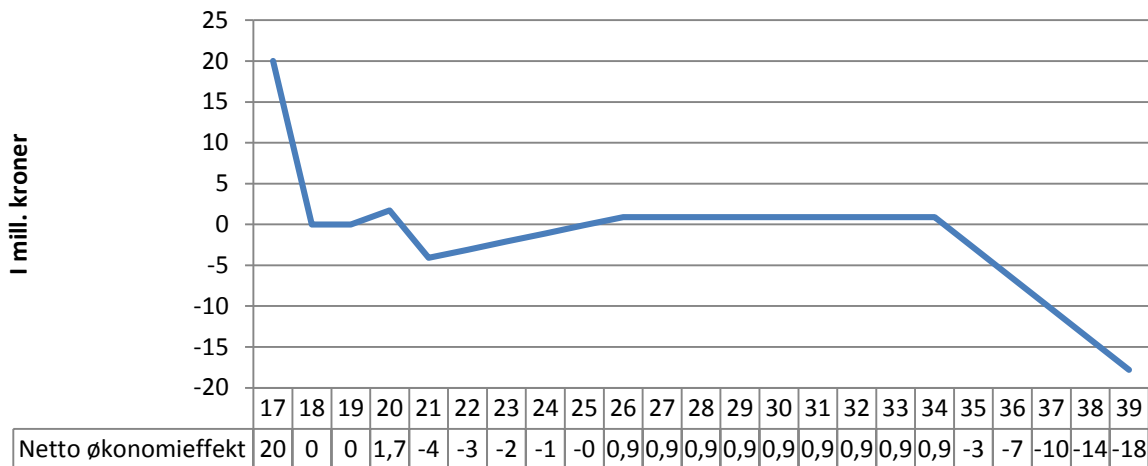
Et annet vesentlig usikkerhetspunkt er om kommuner som blir besluttet slått sammen av Stortinget våren 2017, med virkning fra 01.01.2020, skal ha med seg negative effekter av nytt inntektssystem i perioden 2017 – 2019, eller om det for disse kommuner blir gitt spesielle overgangsordninger. I beregningsmodellen nedenfor legger vi til grunn at nytt inntektssystem får effekt for eksisterende kommuner fra 2017, at den gradvise innføringen av dette starter i 2017, og varer i 5 år før inntektssystemet får full effekt fra 2021.

Ordningen med inndelingstilskudd er, som tidligere beskrevet, en sikringsbestemmelse slik at ny kommune får tid til å tilpasse seg ny økonomi gjennom gradvis effektivisering over tid. Om det blir tap eller gevinst totalt sett for en ny kommune bestående av Bokn og Tysvær, er helt avhengig av hvor fort den nye kommunen klarer å ta ut effektiviseringsgevinster.

I modellen nedenfor er det lagt til grunn en effektiviseringsgevinst på 4 mill. kroner det første året den nye kommunen er i drift, og at kommunen hvert år de neste 6 årene klarer å øke effektiviseringsgevinsten med 1 mill. kroner årlig. Rådmennene anser en slik effektivisering som realistisk. Etter år 2034 fases inndelingstilskuddet ut, og ny kommune må da ha klart å ta nødvendige økonomiske omstillingsgrep.

Dersom kommunen gjennom disse årene klarer dette, vil kommunen komme positivt ut fra 2026, selv når negative virkninger av nytt inntektssystem er tatt hensyn til, fram til inndelingstilskuddet gradvis fases ut fra 2035:

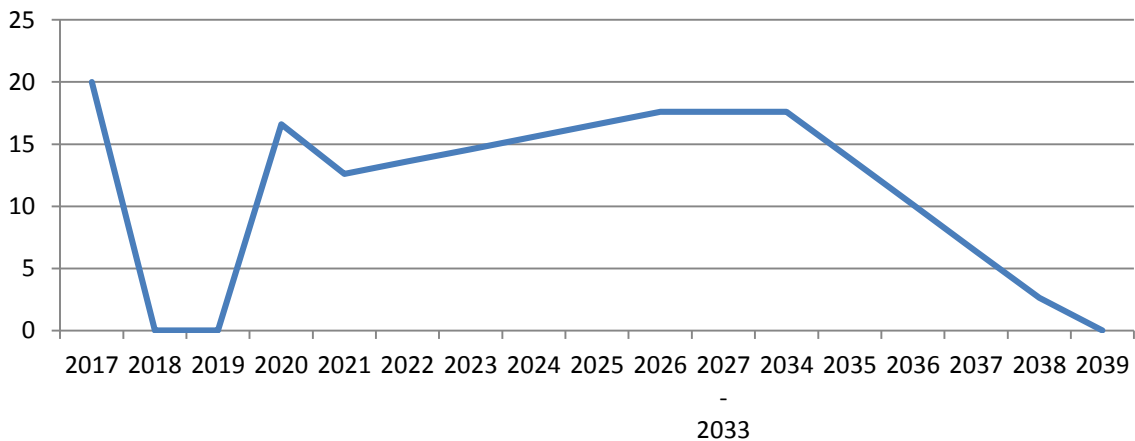
Netto økonomieffekt



I figuren nedenfor er effekten av at Bokn og Tysvær går sammen sett opp mot at kommunene fortsetter som egne kommuner med høring til endret inntektssystem som grunnlag. Figuren viser summen av de momenter som er tatt med nedenfor:

- Redusert tap årlig på å gå sammen er 7,6 mill. kroner på inntektssystemet
- Effektivisering med start på 4 mill. kroner i 2020, og at denne kan øke med 1 mill. kroner årlig deretter de neste 6 årene, samlet 10 mill. kroner.

Brutto økonomieffekt



Dette er da reell oppside ved at Bokn og Tysvær går sammen framfor å fortsette som egne kommuner, gitt de forutsetninger som er skissert foran.

Omlegging av skattesystemet

En mulig omlegging av inntektssystemet med økt vekt på lokalt skattegrunnlag og eventuelt lavere utjevning av skatteinntektene, vil svekke både Tysvær og Bokn sin økonomiske stilling. Det skyldes at både Tysvær og Bokn har lave skatteinntekter. Skatteinntekten i Tysvær har de siste årene vært 90 - 92 % av landsgjennomsnittet per innbygger, mens Bokn har ligget rundt 86 - 88 % de siste årene.

Det er på nåværende tidspunkt ikke grunnlag for å kunne beregne hvilken effekt en slik omlegging kan få, da det ikke er kjent nok detaljer knyttet til dette.

7.5 Kommunen som tjeneste- og samfunnsutvikler

En løsning med sammenslåing av Bokn og Tysvær er vurdert å kunne redusere felles- og administrasjonskostnader på 8-10 mill. kroner over tid (jf. kap. 7.4). Dette vil kunne skje ved naturlig avgang samtidig som utøvelsen av administrasjonsoppgavene kan sikres på en god måte. Reduserte administrasjonskostnader er vurdert å gi den største effektiviserings-gevinsten. Videre vil Tysvær med dagens bemanning i resultatområde teknisk, med unntak av vaktmester/ driftsoppgaver og renhold, kunne ta opp i seg det aller meste av byggesaks-, planbehandling og andre tekniske tjenester som i dag gjøres på Bokn. Også på kultur- og idrettsområdet vil det være positive synergier.

For stedbundne tjenester på barnehage-, skole- og helse-/omsorgsområdet vil det bli mindre endringer. Barnehager, skoler, omsorgsbaser og botiltak kan driftes og utvikles greit innenfor det tjenesteapparatet Tysvær kommune nå har. For mindre fagtenester som lokaliseres i Aksdal kan en sammenslåing medføre litt mer forflytning enn i dag, men vil samtidig gi mer robuste tjenester og mindre sårbarhet ved fravær. De to kommunene blir likevel for små til å kunne yte enkelte fagtenester som f.eks. miljøretta helsevern selvstendig på en forsvarlig måte. Det vil derfor fortsatt kreves interkommunalt samarbeid på noen områder.

En sammenslåingskommune mellom Tysvær og Bokn vil ved idriftsetting 01.01.2020 ha rundt 13.000 innbyggere, og kan som en sentral og attraktivt beliggende kommune på Haugalandet forvente en betydelig befolkningsvekst i årene framover. Det vil neppe gå mange år før den nye kommunen får et innbyggertall som oppfyller ekspertutvalgets anbefaling om et minstekrav på 15.000-20.000 innbyggere pr. kommune.

Ut fra tilgjengelig kunnskap og vurderinger vil en ny kommune bestående av Bokn og Tysvær følgelig i stand til å levere gode og profesjonelle tjenester på de aller fleste aktuelle tjenesteområder. Kommunen vil få en økonomi med svært god bærekraft, selv med de endringene som er varslet i nytt inntektssystem for kommunene, og vil ha meget gode forutsetninger for å framstå som en attraktiv arbeidsgiver og sikre et tjenesteapparat med nødvendig kompetanse. Det betyr at den nye kommunen også vil være i posisjon til å kunne påta seg nye oppgaver. Det vil fortsatt være behov for interkommunale samarbeid på enkelte tjenesteområder, men behovet for slike ordninger vil bli betydelig redusert. Dette gjelder særlig for Bokn kommune som på en rekke tjenesteområder er avhengig av slike løsninger i dag.

Selv om mulighetene til å nå fram til rådhuset er bedret, er behovet for å gjøre det redusert. I dag kan vi i økende grad oppsøke kommunen hjemmefra, uavhengig av når på døgnet og i uka vi måtte ønske det. Mange skjemaer er digitalisert, og mange tjenester ligger tilgjengelig på kommunens eller andres internettsider. Selvbetjening bidrar ikke bare til å gjøre det enklere for brukerne, men forenkler og effektiviserer forvaltningen tilsvarende.

Viktige utfordringer vil være en økonomisk sett en lite optimal tjenestestruktur på noen områder, samtidig stor behovsøkning både innen tjenester til barn/unge og eldre, samt risiko for et redusert inntektsnivå fra eiendomsskatt på verk og bruk. Disse utfordringene må møtes med et helhetlig og godt samordnet arbeid med areal- og tjenesteutvikling, der forventet befolkningsvekst i den nye kommunen blir godt planlagt og brukt til å utvikle en mer effektiv tjenesteproduksjon over tid.

I det videre arbeidet med samfunnsutvikling vil det fortsatt være en utfordring at naturlige bo- og arbeidsmarkeder på Haugalandet er oppstykket av dagens kommunegrenser, og kan bli forvaltes etter ulike krav, bestemmelser og målsettinger i den enkelte kommune. Denne problemstillingen vil bare forsterke seg etter hvert som utbygging og fortetting skjer i grenseområdene mellom Haugesund, Karmøy og ytre deler av Tysvær.

En ny kommune med Bokn og Tysvær vil ikke endre dette, men en sammenslåing vil likevel gi et bedre utgangspunkt enn de to kommunene har hver for seg for videre planlegging og koordinert innsats i oppfølging av viktige samfunnsutviklingsprosjekter som Rogfast, nye traseer for E39/E134, Haugland næringspark, strandsonautvikling, m.v. Statens vegvesen sine planer for framtidig kyststamveg vil kreve godt samarbeid og koordinering fra både Bokn og Tysvær kommuner. Både

Rogfast og dette framtidige veiprosjektet vil kunne gjøre kommunene enda mer attraktive i nærings- og bosettingssammenheng. Dette vil Bokn og Tysvær sammen i ny kommune kunne utnytte og spille videre på i utviklingen av bygder og tettsteder, boligområder og tjenestetilbud.

8 Ansattes rettigheter ved kommunesammenslåing

Dersom kommunestyrene i Bokn og Tysvær finner det ønskelig å gå videre med kommunesammenslåing, må ansattes rettigheter til informasjon og medvirkning tas hensyn til i det oppfølgende arbeidet.

Sammenslåingen skal ikke føre til at ansatte i noen av de to kommunene blir sagt opp. En eventuell reduksjon i tallet på ansatte skal skje med naturlig avgang. Ansatte skal ikke få reduksjon i lønn som følge av sammenslåingen. Noen medarbeidere vil få nye oppgaver og nytt arbeidssted. Gode prosesser skal sikre at ansatte blir hørt og kan bidra til omstillingen.

Ved eventuell videreføring av intensjonsavtalen vil kommunene i samarbeid med ansattes organisasjoner utarbeide en omstillingsavtale som omhandler hvordan endringsprosessen skal gjennomføres i tråd med Arbeidsmiljølovens kap. 16 Virksomhetsoverdragelse:

§16-1 Hva kapittelet omfatter:

- Loven skal verne arbeidstakere ved skifte av arbeidsgiver.
- Skal sikre at arbeidstakernes rettigheter blir ivaretatt.
- Kapittelet kommer til anvendelse ved overdragelse av en virksomhet til en annen arbeidsgiver.
- Med overdragelse menes overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen.
- Fusjoner og andre sammenslåinger er omfattet av overdragelsesbegrepet
- Det er kun de som har et tilsetningsforhold ved eierskifte som har rettigheter etter denne loven.

§16-2 De ansattes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse

- Tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtale eller arbeidsforhold som foreligger på det tidspunkt overdragelsen finner sted, overføres til ny arbeidsgiver.
- Arbeidstakere som blir overført til ny arbeidsgiver skal ikke stille dårligere på grunn av overdragelsen.
- Arbeidstakerens rett til videre opptjening av alders-, etterlatte- og uførepensjon i henhold til kollektiv tjenstepensjon, overføres til ny arbeidsgiver.

§16-3 Reservasjonsrett

- Arbeidstakere kan motsette seg at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver. Skriftlig underrettelse.
- Arbeidstaker som har vært ansatt i virksomheten i til sammen minst 12 mnd.de siste to år før overdragelestidspunktet, og gjør gjeldende reservasjonsretten har fortrinnsrett til stilling hos tidligere arbeidsgiver i ett år fra overdragelestidspunktet med mindre det gjelder en stilling arbeidstaker ikke er kvalifisert for.

§16-4 Vern mot oppsigelse

- Overdragelse av virksomhet til annen arbeidsgiver er ikke i seg selv grunn for oppsigelse eller avskjed fra tidligere eller ny arbeidsgiver.

§16-5 Informasjon og drøfting med tillitsvalgte

- Tidligere og ny arbeidsgiver skal så tidlig som mulig gi informasjon om og drøfte overdragelsen med arbeidstakernes tillitsvalgte.

§16-6 Informasjon til arbeidstakerne

- Tidligere og ny arbeidsgiver skal så tidlig som mulig informere de berørte arbeidstakere om overdragelsen

Både arbeidsmiljølov og hovedavtalen gir gode føringer for hvordan arbeidsgiver skal ivareta de ansatte sine rettigheter, og hvordan man skal inkludere de ansatte i prosessene.

Lov og avtaleverk har bestemmelser for det som heter medbestemmelse og medvirkning;

Arbeidsmiljøloven § 4-2. Krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling, pkt. 3: "*Under omstillingsprosesser som medfører endring av betydning for arbeidstakernes arbeidssituasjon, skal arbeidsgiver sørge for den informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling som er nødvendig for å ivareta lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.*"

Hovedavtalens § 1 -4 -1, "*Arbeidsgiver skal så tidlig som mulig, informere, drøfte og ta de tillitsvalgte med på råd når det gjelder:*

- *Omorganisering/omlegging av driften*
- *Rasjonalisering*"

For at en endringsprosess av denne type skal lykkes, er det helt nødvendig at man legger opp til gode prosesser. En god prosess gir forutsigbarhet og trygghet for arbeidstakerne. Det er viktig at tillitsvalgte inklusiv vernetjeneste er inkludert og er med i alle etablerte fora som gjelder kommunesammenslåingen.

Det å vedta en strategi for informasjon er avgjørende for at prosessen skal bli god. Dersom de ansatte ikke får nok informasjon vil dette skape unødvendige misforståelser og feil fokus på prosessen. Det bør også utarbeides en omstillingsavtale med føringer for:

- Medbestemmelse og medinnflytelse
- Informasjon
- Identifisering av ansatte med blir spesielt berørt
- Organisasjonsplan og bemanningsplan
- Privatisering og/eller konkurranseutsetting
- Oppsigelse av særavtaler
- Arbeidsmarkedet i omstillingsfasen (kommunene)
- Virksomhetsoverdragelse
- Oppsigelser i prosessperioden
- Fortrinnsrett
- Tjenesteansiennitet
- Ansettelse i prosjektperioden
- Utlysning av stillinger
- Innbemanning
- Kompetansetiltak
- Midlertidige ansettelse

Dette er et dokument som sikrer ryddighet i prosessen og som gir trygghet og forutsigbarhet for de ansatte. Både informasjonsstrategi og omstillingsavtale må utarbeides i samarbeid med ansattes organisasjoner og hovedverneombud og så tidlig i prosessen som mulig.

Kilder

Skriftlige kilder

Agenda Kaupang (2015): Mulighetsstudie storkommune på Ytre Haugalandet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Forslag til nytt inntektssystem for kommunene*.

Haugesund kommune (2015) Politisk sak Kommunereform på Haugalandet. Vurdering av 0-alt. Videreføring av dagens kommunegrenser. Bystyret 22.4.2015.

Haugaland Vekst Regionråd (2015) Sluttrapport forprosjekt. Kommunestruktur for Haugaland Vekst kommunene, 5.2.2015

Karmøy kommune (2015) Rapporten «Det får være grenser ... ! Karmøy kommune og kommunestruktur. O-alternativutredningen. Mai 2015.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Stortingsmelding 14 «Kommunereformen – nye oppgaver til store kommuner»*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Prop. 95S (2013-2014)*, kommuneproposisjonen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014 a) *Delrapport fra ekspertutvalg – Kriterier for god kommunestruktur*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014 b) *Sluttrapport fra ekspertutvalg – Kriterier for god kommunestruktur*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Rogaland fylkeskommune (2015) *Regional plan for areal og transport for Haugalandet. Plandokument. Høringsutkast, 29.01.2015*. Regionalplanavdelingen

Telemarksforskning (2006) Bokn og Tysvær – Single eller saman? Konsekvensutgreiing av ei eventuell kommunesamanslåing.

Tysvær kommune *Årsmelding 2014, 2013, 2012, 2011*

Tysvær kommune *Kommuneplanens samfunnsdel 2015-2027*

Tysvær kommune *Økonomiplan 2016-2019*

Bokn kommune *Årsmelding 2014, 2013, 2012, 2011*

Bokn kommune *Kommuneplanens samfunnsdel 2012 - 2024*

Bokn Kommune *Økonomiplan 2016 - 2019*

Elektroniske kilder

www.bokn.kommune.no

www.tysver.kommune.no

www.ssb.no (Statistisk sentralbyrå)

<https://www.ssb.no/statistikbanken>

www.fylkesmannen.no (Fylkesmannen i Rogaland)

<http://www.fylkesmannen.no/Rogaland/Tilsyn/>

<http://distriktssenteret.no>

Andre kilder

Regionrådets kartlegging. Digital spørreundersøkelse om kommunestruktur samlet inn i forbindelse med regionrådets forprosjekt.

KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering). Kommuner og fylkeskommuner rapporterer inn jevnlig tall for kommunesektoren til Statistisk sentralbyrå. Hensikten er å skape et statistisk sammenligningsgrunnlag for kommuner, fylkeskommuner, bydeler, landsdeler og regioner, og som viser ressursinnsats, prioritering og måloppnåelse.