

Svein Frisvoll

Øykommune etter kommune- reformen.

«Ufrivillig småkommune»,
men robust?



Rapport 2/2016

ISSN 1503-2035



Norsk senter for bygdeforskning
Universitetssenteret Dragvoll
N-7491 Trondheim

Telefon: +47 73 59 17 29
Epost: post@bygdeforskning.no

Rapport 2/2016

Utgivelsesår: 2016

Antall sider: 32

ISSN 1503-2035

Tittel: Øykommune etter kommunereformen. «Ufrivillig småkommune», men robust?

Forfatter: Svein Frisvoll

Utgiver: Norsk senter for bygdeforskning

Utgiversted: Trondheim

Prosjekt: Øykommune etter kommunereformen

Prosjektnummer:

Oppdragsgiver: Kvitsøy kommune

Oppdragsgivers ref.:

Kort sammendrag

Kommunereformen kan forstås gjennomført for å oppnå fire intensjoner: Forbedre evnen til å tåle økonomiske svingninger uten at det går utover tilbud, kvalitet og kapasitet, forbedre kvaliteten på små kommuner, styrke kommunen som arena for lokalt folkestyre og styrke kommunen i rollen som samfunnsutvikler. Reformen skiller mellom kommuner som er «frivillige små» og kommuner som er «ufrivillige små». En logisk følge av dette er at kommunereformens intensjoner også må gjelde kommunene hvor geografien stenger for muligheten til å ta del i en ny inndeling med «større, mer robuste kommuner». I denne rapporten gjennomgås hva som må til for at disse intensjonene også kan sies å gjelde kommuner som er «ufrivillig små».

Stikkord

Kommunereform, inntektssystem, Kvitsøy kommune, øykommune, interkommunalt samarbeid

Forord

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Kvitsøy kommune. Oppdraget har vært å se på hva som bør være på plass for at intensjonene bak kommunereformen om «robuste kommuner» også gjelder øykommuner, som etter kommunereformen er såkalt «ufrivillig små kommuner».

Takk til forskningsassistent Rita Moseng Sivertsvik for innsamling og sammenstilling av datamaterialet.

Foto: Kjell Hauge

Innholdsfortegnelse

Forord	i
Innholdsfortegnelse	iii
Tabelliste	v
Sammendrag	vii
Summary.....	x
1. Innledning	1
2. Kommunereformen: intensjoner og konsekvenser	3
2.1 Utfordringene reformen skal løse	4
2.2 Intensjonene som skal oppfylles	5
Forbedre evne til å tåle økonomiske svingninger	5
Forbedre kvalitet på små kommuner	6
Styrke kommunen som arena for lokalt folkestyre	6
Styrke kommunen i rollen som samfunnsutvikler	6
2.3 Mulige endringer som kan skimtes i dag	7
Endringer som med sikkerhet vil komme	7
Endringer som er usikre	11
3. Kvitsøy kommune og kommunereformen	15
3.1 Status for kommunereformen	16
Rogaland fylke	16
Kvitsøy kommune	16
3.2 Sannsynlige konsekvenser av kommunereformen for Kvitsøy	17
Antatte konsekvenser av sikre endringer	17
Usikre konsekvenser av endringer som kanskje kommer	19
3.3 Hva må til for å oppfylle reformens intensjoner også for «ufrivillige småkommuner»	21
Forbedret evne til å tåle økonomiske svingninger	22
Forbedre kvalitet på små kommuner	23
Styrke kommunen som arena for lokalt folkestyre	24

Styrke kommunen i rollen som samfunnsutvikler	25
4. Konklusjon: hva må på plass for at intensjonene bak reformen også skal gjelde ufrivillige småkommuner	27
Forbedret evne til å tåle økonomiske svingninger	27
Forbedre kvalitet på små kommuner	28
Styrke kommunen som arena for lokalt folkestyre	28
Styrke kommunen i rollen som samfunnsutvikler	29
Referanser	31

Tabelliste

Tabell 1: Tilskudd til engangskostnader (kroner)	7
Tabell 2: Reformstøtte (kr)	8
Tabell 3: Kommuner som kommer best og dårligst ut etter gradering av basistilskudd og endringer i distriktstilskuddet	9
Tabell 4: Distriktsindeksens indikatorer og vekting.....	11
Tabell 5: Kommuner som kommer best og dårligst ut med det nye inntektssystemet i Rogaland (kroner i hele 1000).....	18
Tabell 6: Kommunene i øykommuneprosjektet og det nye inntektssystemet (tall i hele 1000).....	19

Sammendrag

Kommunereformen gjennomføres for å oppnå fire intensjoner: Forbedre evnen til å tåle økonomiske svingninger uten at det går utover tilbud, kvalitet og kapasitet, forbedre kvaliteten på små kommuner, styrke kommunen som arena for lokalt folkestyre, styrke kommunen i rollen som samfunnsutvikler

Reformen skiller mellom kommuner som er «frivillige små» og kommuner som er «ufrivillige små». Kommuner som er «frivillige små» ligger i områder som har «geografien med seg». Kommunene som er «ufrivillige små», har derimot geografien imot seg. Her bidrar lang reiseavstand mellom små befolkningskonsentrasjoner, lang reisetid og utfordrende værforhold til at å slå kommuner sammen vil være kontraproduktivt i forhold til intensjonene reformen er ment å oppfylle. En logisk følge av dette er at reformens intensjoner også må gjelde kommunene hvor geografien stenger for muligheten til å ta del i en ny inndeling med «større, mer robuste kommuner».

Distriktsindeksen, som med det nye inntektssystemet er sentralt for graderingen av småkommunetilskuddet, har en innebygd svakhet når det gjelder øykommuner: den fanger ikke opp de særskilte utfordringene som manglende fastlandsforbindelse representerer. For at reformens intensjon om *forbedret evne til å tåle økonomiske svingninger* også skal gjelde kommuner som er «ufrivillig små» foreslås å innføre et tak for hvor høyt en øykommune uten fastlandsforbindelse kan score på Distriktsindeksen. Når det gjelder de tre øykommunene som kommer dårligst ut med det nye inntektssystemet, kompenseres ikke deres ufrivillige smådriftsulempen i det hele tatt. Tvert om – de straffes økonomisk. Med et Distriktsindeks-tak unngår man at sårbare øykommunesamfunn straffes for å være «ufrivillig små».

For at reformens intensjon om *forbedret kvalitet* også skal gjelde for kommuner som er «ufrivillig små» må de ufrivillige småkommunene få en kommuneøkonomi som er solid nok til å tåle uforutsette økonomiske utgifter/inntektsfall. Om ordningen med pålagt tvungent interkommunal oppgaveløsning blir innført er det viktig at «ufrivillig små kommuner» blir hørt på lik linje med kommunene som skal utføre tjenesteproduksjonen, at det innhentes erfaringer fra danske øykommuner og deres samarbeidskommuner, samt at lovhjemmelen reflekterer at formålet med det lovpålagte samarbeidet skal styrke tjenestekvaliteten i kommunene som er «ufrivillige små».

For å fylle intensjonen om *styrke kommunen som arena for lokalt folkestyre* også for «ufrivillige småkommuner» er det ikke bare viktig at disse kommunene blir hørt i prosessen med å revidere kommunelovens lovhjemmel om interkommunalt samarbeid, men også at det pålagte interkommunale samarbeidet innrettes på en måte som sikrer folkestyre over disse samarbeidene også fra de «ufrivillige småkommunenes» side.

For å oppfylle intensjonene som å styrke kommunens rolle som samfunnsutvikler også for «ufrivillige småkommuner» er det viktig at disse kommunene får økonomi og oppgaver som gjør kommunene i stand til å fortsette å være en bærebjelke i lokalt arbeidsmarked og samfunnsutvikling. Dette kan enkelt, og med stor treffsikkerhet, gjøres gjennom å etablere et tak for hvor høyt øykommuner uten fastlandsforbindelse kan score på Distriktsindeksen slik at alle øykommuner uten fastlandsforbindelse kvalifiserer til fullt småkommunetilskudd.

Summary

As in in other Nordic countries, the Norwegian government seeks to reform the municipalities. A structure of fewer, but larger municipalities is believed to solve issues such as *vulnerability* in high-competence services with few users (i.e. child welfare authorities, specialised psychological and pedagogical counselling, psychiatric health care services, substance abuse treatment etc.), *democratic weakening* of the country's local democratic level and *unnecessary obstacles for regionalisation* of services, planning, economy and people's everyday life. However, Norway is a country with a particular geography: dispersed settlements, significant distances, a distinct topography and climate that translate into lagging travel and uncertain travel punctuality. The Government's reform distinguishes between municipalities that are "voluntary small" and "involuntary small". The first category refers to municipalities situated in regions with little travel distance between larger population centres, while the latter category are reserved for municipalities in regions with great distances between larger population centres. A logical consequence of the recognition of municipalities that are "involuntary small" is that the reform's intentions also needs to apply to these municipalities, as they are their geography prevents them to achieve these by amalgamations. This report discusses and assesses what needs to happen in order for the reform's intentions to be applicable for municipalities that are "involuntary small".

1. Innledning

I skrivende stund er kommuner landet over involvert i prosesser med nabokommuner om ny kommunal inndeling etter påbud fra Regjeringen Solberg (jfr. Prp. 95 S. (2013-2014), Innst. 333 S (2014-15)). Regjeringen har mål om å kunne fremme en proposisjon om den nye kommunestrukturen til Stortinget våren 2017 (Prp. 95 S. (2013-2014)). For å rekke dette har kommunene frist på seg om å gjøre vedtak om kommunestruktur før 1. juli 2016. På sin side har Regjeringen nedsatt et ekspertutvalg som tegnet opp noen sentrale prinsipper for reformen, fremmet en proposisjon til Stortinget med en egen meldingsdel som skisserer kommunereformen (Prp. 95 S. (2013-2014)), samt en Melding til Stortinget som skisserer en oppgavereform i kjølvannet av kommunereformen (Meld. St. 14 (2014-2015)) og utarbeidet et forslag til nytt inntektssystem for kommunene, som det er flertall for på Stortinget (Høyre.no). Stortinget legger imidlertid opp til at øykommuner uten fastlandsforbindelse skal kunne fortsette som egne kommuner også etter at kommunereformen er fullendt (jfr. flertallsbemerkningen i Stortingets behandling av Meld. St. 14 (2014-2015) om ikke å gå inn for en nedre minimumsgrense (jfr. Innst. 333 S (2014-2015)).

Uansett om kommunestyret velger å la Kvitsøy kommune i Rogaland fortsette som egen kommune, vil kommunereformen kunne bety store endringer for kommunen. Kvitsøy vil kunne få nye omlandskommunene med nye oppgaver. Det har også blitt foreslått at «ufrivillige småkommuner» kan miste oppgaver, og at oppgavene som de «ufrivillige småkommunene» ikke kan løse på egenhånd skal organiseres. Kommunene får også et nytt inntektssystem. Kommunereformen handler med andre ord om mer enn kommuneinndeling. Om Kvitsøy ikke inngår i en ny kommuneenhet etter reformen, vil Kvitsøy kommune og kommunens kommunale hverdag uansett være endret.

Dette er bakgrunnen for at rådmann i Kvitsøy tok kontakt med Norsk senter for bygdeforskning med ønske om å få Bygdeforskning til å se nærmere på hvilke utfordringer som må løses for at også øykommuner skal kunne stå igjen som «robuste kommuner» etter kommunereformen. Følgende problemstillinger besvares i denne rapporten:

- Hva er sannsynlige konsekvenser av kommunereformen for «ufrivillige småkommuner» som Kvitsøy kommune med de endringer som kan skimtes per i dag?
- Hva må til for å oppfylle intensjonene med kommunereformen også for «ufrivillige småkommuner»?

Til grunn for rapporten ligger offentlige dokument om kommunereformen og fire semistrukturerte intervju med strategisk valgte informanter: rådmann i Kvitsøy kommune, seniorrådgiver hos Fylkesmannen i Rogaland, rådmann i Randaberg (aktuell samarbeidskommune) og rådmann i Rennesøy (aktuell samarbeidskommune). Spesialrådgiver Sigmund Engdal i KS blitt konsultert i forbindelse med det nye inntektssystemet. I tillegg bygger rapporten på tidligere forskning/utredning, som refereres fortløpende i teksten.

2. Kommunereformen: intensjoner og konsekvenser

Å få gjort «noe med» kommunestrukturen har vært på dagsordenen lenge. Oppfatningen av at landet har en uhensiktsmessig kommuneinndeling har blitt reist fra både politisk hold, administrativt hold og fra forskerhold. Det er et stort mangfold i hvorfor det oppfattes som nødvendig å få gjort «noe med» kommunestrukturen, og det er på ingen måte en problemstilling det er faglig konsensus om (jfr. Vabo m.fl., 2014a&b vs. Jansen & Jensen, 2016) eller politisk enighet om. Forenklet kan man se den politiske uenigheten i stor grad å handle om tempoet, grad av frivillighet, retningen (ovenfra/ned eller nedenfra/opp) og det faglige grunnlaget. Da Regjeringen Solberg, som styrer med parlamentarisk støtte fra V og Krf, tok over for Stoltenberg II lå det å få gjort noe med kommunestrukturen høyt på agendaen. Å gjennomføre en kommunereform hvor nødvendige vedtak fattes i inneværende Stortingsperiode (2013-2017) har flertall på Stortinget.

I den politiske avtalen som binder de to regjeringspartiene sammen grunnis kommunereformbehovet med referanse til barnevern, ressurskrevende tjenester (som psykisk helsevern) og omsorgs- og utdanningstjenestene hvor regjeringspartiene ser behov for å sikre mer kompetanse og faglighet i den enkelte kommune. Blir kommunene større kan de få flere av oppgavene som i dag ligger hos fylkeskommunene, den regionale staten (fylkesmennene) og staten (Sundvollenerklæringen, 2013). Hensynet til lokaldemokrati ligger også langt framme i det politiske grunnlaget for kommunereformen:

Fremveksten av interkommunale selskaper og samarbeid viser at dagens oppgaver allerede er for store for dagens kommunestruktur. Viktige beslutninger om kommunale oppgaver, som infrastruktur og grunnleggende velferdstjenester, er blitt flyttet vekk fra folkevalgte organer og til interkommunale selskaper. Regjeringen mener at dette har svekket demokratiet. En omfattende kommunereform vil derfor også være en demokratireform (Sundvollenerklæringen, 2013: s. 47).

I en meldingsdel til Kommuneproposisjonen 2015 utvikler Regjeringen Solberg kommunereformen ytterligere. Når det gjelder reformbehovet peker Regjeringen på veksten i kommunale oppgaver som har gjort kommunene til sentrale aktører, som må være i stand til å også håndtere framtidige velferdsreformer. Det er flere skjær i sjøen, slik Regjeringen vurderer det, som understreker behovet for en kommunereform:

- *Befolkningsutvikling* (eldrebølge, befolkningsnedgang i de minste kommunene, og kraftig befolkningsvekst i storbyområdene utfordrer alle kommunene på hvert sitt vis)
- *Sentralisering* (befolkningen siger mot tettsteder og byer)
- *Manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelinger*
- *Økte krav til kommunene* (både som en følge av nye oppgaver, f.eks. samhandlingsreformen, men også som en følge av reformer innenfor eksisterende oppgaver, som f.eks. Kunnskapsløftet, og generell dreining mot rettighetsfesting/lovpålagte rettigheter)
- *Økte krav til kapasitet og kompetanse og utfordringer for lokaldemokratiet* (f.eks. interkommunalt samarbeid og økt statlig detaljstyring).

Regjeringen peker på fire mål som kommunereformen skal sikre: *Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og Styrket lokaldemokrati* (Prp. 95 S (2013-2014), Meld. St. 14 (2014-2015)).

2.1 Utfordringene reformen skal løse

Ønsket om «å få gjort noe med» kommunestrukturen hviler på to overordnede empiriske faktum: (a) det finnes kommuner i Norge som har veldig få innbyggere og (b) landet er i endring. Ut fra disse springer det oppfatninger om landets kommuneinndeling, oppfatninger som har fulgt den norske kommunestrukturedebatten i lang tid (jfr. NOU 1992: 15, Vabo m.fl., 2014a&b). Selv om de fleste av argumentene i denne debatten – både for og mot – er faglig begrunnet, er hvordan man tolker argumentenes faglige basis uunngåelig politisk og verdiladet. Der noen ser en fordelaktig utvikling, ser andre alarmerende forhold (jfr. Vabo m.fl., 2014a&b vs. Jansen & Jensen, 2016). Regjeringen Solbergs kommunereform kan forstås å skulle bidra til å løse to overordnede typer utfordringer: «Småkommuneproblemet» og «Et Norge i endring» (jfr. Frisvoll m.fl. 2015).

Den første klassen utfordringer er relativt enkel og håndfast. *Småkommuneproblemet* vektlegger at små kommuner er lite robuste når det gjelder økonomi, kompetanse og sårbarhet. Småkommuner vurderes å være økonomisk ineffektive, og de ses å mangle økonomisk kraft og handlefrihet. Småkommunene oppfattes videre å være for små til å tiltrekke seg den best kvalifiserte arbeidskraften. «Småkommuneproblemet» setter med andre ord søkelyset på kommuner som er preget av «små forhold», og peker på det at disse kommunene er sårbare for alt fra sykefravær til korrupsjon, uryddig saksbehandling og inkompetanse, nærhetsulempen og manglende valgfrihet i valg av «tjenesteleverandør» (f.eks. fastlege).

«Et Norge i endring» er en mye mer kompleks klasse av utfordringer. Den tar utgangspunkt i en rekke endringstrender som ikke bare setter velferdsproduksjonen under press, men som også kan forstås å ha innvirkninger på kommunens muligheter til å ta rollen som samfunnsutvikler. Dette er med andre ord endringstrender som gjør det vanskeligere å være kommune. Disse endringstrendene kan grupperes i fire, som hver på sin måte representerer utfordringer for kommunene:

- Kommunene får mer å gjøre
- Usikkerhet rundt velferdsstatens fremtidige finansiering
- Det blir vanskeligere å drive kommunal velferdsproduksjon
- Geografiske og demografiske endringer

I den første gruppen finner vi utviklingstrendene som gir kommunal tjenesteproduksjon mer å gjøre: *eldrebølgen* gir flere eldre som behøver pleie og omsorg, samtidig som det blir et *økende antall yngre brukere* av velferdstjenester, som barnevern, rusomsorg og psykiatri. I den andre gruppen finner vi utviklingstrender som setter finansieringen av velferdstjenestene under press som *økende pensjonsforpliktelser*, *økende*

lønnsforpliktelser m.m. I den tredje gruppen finner vi utviklingstrender som gjør det vanskeligere å drive kommunal velferdsproduksjon: *rettighetsfesting* (lovfestet rett til barnehageplass osv.), *juridisk styring av nasjonale minstestandarder*, *juridisk implementering av menneskerettigheter og andre internasjonale lover/avtaler*, *nye, mer komplekse, tjenester* og økte krav til formalkompetanse. Den fjerde gruppen av endringstrender, geografiske og demografiske endringer viser til *sentralisering* ved at landets befolkning sigr mot byer og tettsteder og en *asymmetrisk befolkningsvekst*, der en del utkantkommuner har synkende folketall i en periode med historisk høy nasjonal befolkningsvekst.

2.2 Intensjonene som skal oppfylles

Regjeringens kommunereform er en politisk reform det er politisk uenighet om. Hvilke intensjoner kommunereformen skal oppfylle er derfor et spørsmål som er gjenstand for politisk strid – som for eksempel når Arbeiderpartiets Martin Kolberg oppfatter at intensjonen med kommunereformen er å skape bedre markedsbetingelser for privat tjenesteyting (Nationen 15.04.16). Hvilke intensjoner som det politiske ordsiftet tillegger kommunereformen er ikke relevant i denne sammenheng. Reformen har flertall på Stortinget og vil bli gjennomført i all hovedsak slik den er beskrevet i Regjeringens proposisjoner til Stortinget. Relevant her er derfor å se hvilke intensjoner som kan spores i disse dokumentene.

Å løse fire konkrete utfordringer ser ut til å stå sentralt i kommunereformen (jfr. Vabo m.fl. 2014, Prp. 95 S (2013-2014)):

- Forbedre evnen til å tåle økonomiske svingninger uten at det går utover tilbud, kvalitet og kapasitet
- Forbedre kvaliteten på små kommuner
- Styrke kommunen som arena for lokalt folkestyre
- Styrke kommunen i rollen som samfunnsutvikler

Forbedre evne til å tåle økonomiske svingninger

Regjeringens kommunereform handler ikke først og fremst om at landet må få en ny kommuneinndeling som er billigere enn dagens (Frisvoll m.fl. 2015). Det betyr ikke at reformen ikke har økonomiske intensjoner. Ønsket om «mer robuste kommuner» vitner om nettopp en slik intensjon. For Ekspertutvalget er «økonomisk soliditet» et viktig kriterium i deres gjennomgang av reformbehovet. De minste kommunene er mer sårbare for årlige svingninger i inntekter og utgifter enn større kommuner. Å forbedre de minste kommunenes evne til å håndtere uforutsette svingninger i kommuneøkonomien er en viktig intensjon med reformen.

Forbedre kvalitet på små kommuner

Å styrke kvaliteten på tjenester, oppgaveløsning og politisk/administrativ ledelse er en sentral intensjon med kommunereformen. Et sentralt premiss i reformen er at småkommuner og små enheter leverer dårligere kvalitet enn store enheter. Nettopp bekymringen for at kommunene ikke klarer å løse lovpålagte oppgaver er en sentral del av reformønsket. Gjennom å gjøre kommunene større skal de ikke bare settes i stand til å løse oppgavene de har i dag, men også oppgavene morgendagens velferdsstat kan tenkes å pålegge kommunene.

Styrke kommunen som arena for lokalt folkestyre

Intensjonen om å styrke kommunen som arena for lokalt folkestyre handler i utgangspunktet ikke om små eller store kommuner, men statens dominerende rolle overfor kommunene. Intensjonen springer ut av opplevelsen av eller forståelsen av at reelt lokaldemokrati er på vikende front for en ekspanderende stat, som i økende grad detaljstyrer kommunenes tjenesteproduksjon gjennom øremerkede midler, detaljorientert regelverk for tjenesteproduksjon og gjennomgripende reguleringer, som begrenser rammene for kommunenes selvbestemmelse. Intensjonen forutsetter at det med en «generalistkommunemodell» vil være de minste kommunenes kapasitet og kompetanse som begrenser det faktiske handlingsrommet staten kan gi til kommunene; om de minste blir større vil landet, ifølge kommunereformens intensjon, få en kommunesektor som vil bli mer profesjonell, har høyere kompetanse og er mer økonomisk solid. Dette skal minske behovet for en detaljfokuserende stat. En viktig side ved denne intensjonen er å redusere omfanget av interkommunalt samarbeid om tjenesteproduksjon.

Styrke kommunen i rollen som samfunnsutvikler

Denne intensjonen må forstås å henge sammen med det at «geografien krymper». Det er særlig to forhold som bidrar til en krympende geografi: (a) innovasjoner og forbedringer innen transportsektoren fører til synkende reisetid og reisekostnad, som igjen gjør samfunnet mindre følsomt for avstand og (b) innovasjoner og forbedringer innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi gjør samfunnet mindre følsomt for avstand. Disse to forholdene bidrar til å veve samfunnet ikke bare tettere sammen, men også over større avstander enn hva tilfellet var før. Oppå dette kommer sentraliseringen, som skaper en betydelig befolkningsvekst i og rundt byer og tettsteder. Summen av dette er at samfunnsutfoldelsen (i enkelte områder av landet) sprenger seg ut av den etablerte kommuneinndelingen. Kommunene er den viktigste enheten for planlegging og det er det viktigste nivået i tjenesteproduksjonen. Når samfunnet vokser ut av sine grenser så blir det mismatch mellom rammene for styring, tilrettelegging og påvirkning av samfunnsutviklingen og den faktiske samfunnsutviklingens behov. En konsekvens av dette kan være at kommunen ikke klarer å fylle rollen som samfunnsutvikler, til det skjer for mye av samfunnsutviklingen på tvers av kommunegrensene.

2.3 Mulige endringer som kan skimtes i dag

I skrivende stund er svært mye usikkert om hvordan kommunenes situasjon etter kommunereformen vil bli. Som nevnt er reformen politisk omstridt, den er fremmet av en mindretallsregjering, men har flertall i Stortinget.

Endringer som med sikkerhet vil komme

Det som er sikkert er at landets kommuner må ta «nabopraten», vurdere hvorvidt de skal inngå i en ny kommuneinndeling og fatte kommunestyrevedtak om dette innen 1. juli 2016. Sikkert er det også at kommuner som fatter vedtak om å inngå i en ny kommuneinndeling i reformperioden (nasjonale vedtak innen 1. januar 2018) får betydelige økonomiske tilskudd: Kommuner som slår seg sammen får dekket *engangskostnader* basert på antall kommuner og innbyggere som inngår i sammenslåingen (se tabell 1). Kommuner som slår seg sammen vil også få reformstøtte basert på antall innbyggere i sammenslåing (se tabell 2). Ordningen med at kommuner som slår seg sammen beholder inndelingstilskuddet som om de fortsatt var separate kommuner i 15 år, videreføres. Regjeringen sier videre at denne ordningen vil strammes inn etter reformperioden (Regjeringen 2). Hvorvidt en slik innstramming faktisk finner sted er nok mer usikker, da den vil avhenge av hvilke partier som sitter i regjering. Regjeringen har også nylig kunngjort at det er mulig å søke om støtte til veier, bredbånd og andre digitaliseringstiltak i kommuner som har gjort vedtak om sammenslåing innen reformens tidsfrist (Regjeringen 1). Sikkert er det også at et nytt inntektssystem vil bli innført. Partiene Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre har inngått avtale om nytt inntektssystem for kommunene, og med det sikret forslaget flertall på Stortinget (Regjeringen 4). Også Kristelig folkeparti har signalisert at det er aktuelt for dem å støtte forslaget slik det fremstår etter forhandlingene mellom regjeringspartiene og partiet Venstre (Kommunal Rapport 28.04.16)

Tabell 1: Tilskudd til engangskostnader (kroner)

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

Kilde: Regjeringen 2

Tabell 2: Reformstøtte (kr)

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

Kilde: Regjeringen 2

Innføringen av nytt inntektssystem henger sammen med kommunereformen. Intensjonen bak endringene er ifølge Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner å gjøre det mindre lønnsomt for små kommuner som har reelle sammenslåingsmuligheter å fortsette på egenhånd, og mer lønnsomt å slå seg sammen. For eksempel sikrer avtalen mellom Høyre, Frp og Venstre at det nye inntektssystemets «straff for å stå alene» ikke slår inn for kommuner som har vedtatt sammenslåing, men enda ikke formelt blitt én kommune (Hoyre.no). Hvordan det nye inntektssystemet vil slå ut er beregnet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Retningen er tydelig: folkerike kommuner får tilført mer penger, små kommuner som ligger nær større kommuner får tilført mindre. Småkommunetilskuddet vrir mot kommuner som Regjeringen oppfatter å ha «reelle distriktsutfordringer» (Regjeringen 4). Dette er kommuner som klassifiseres som «ufrivillig små». 265 kommuner vil komme dårligere ut med det nye inntektssystemet (Kommunal Rapport 27.04.16). Med det nye systemet, slik Kommunal- og moderniseringsdepartementet har beregnet det, vil 213 av landets kommuner tape mer enn 1 million kroner pr år som en følge av gradering av basistilskudd og endring av distriktstilskuddet. 43 kommuner vil tjene mer enn 1 millioner kroner mer pr år, av disse er det 22 kommuner som vil tjene mer enn 4 millioner kroner pr år som følge av endringene. Det er de ti mest folkerike kommunene i Norge som kommer best ut av omleggingen. De ti kommunene som kommer dårligst ut ligger omtrent midt på *distriktsindeksen*. Det er imidlertid viktig å ha klart for seg at Kommunal- og moderniseringsdepartementets beregning ikke gir du fulle bildet. Også en rekke andre kostnadsnøkler har blitt endret (personlig meddelelse 03.05.16, spesialrådgiver Sigmund Engdal i KS). KS har lagd et prognoseverktøy som gir en indikasjon på hvordan det nye inntektssystemet samlet slår ut (se tabell 3).

Det nye inntektssystemet skiller mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon og administrasjon. Det å vri inntektssystemet over til et system som reduserer kompensasjonen for «frivillige smådriftsulemper» er en sentral endring kontra det foregående inntektssystemet. Til å definere «frivillige smådriftsulemper» benyttes et strukturkriterium, som skal si noe om reiseavstand. Logikken som ligger til grunn for forslaget, er at jo større reiseavstandene er, jo mindre frivillig er tilværelsen som småkommune. I høringsnotatet slås det fast at kommuner som

frivillig er små vil ikke lenger motta full kompensasjon for smådriftsulemper gjennom utgiftsutjevningen. Denne endringen gjelder bare smådriftsulemper på kommunenivå. Smådriftsulemper på tjenestenivå, for eksempel ved å gi et desentralisert skoletilbud i en

kommune med spredt bosetting, vil fortsatt kompenseres fullt ut. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016, s. 8)

Strukturkriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og området rundt, og er ment å si noe om avstander og hvor spredtbygd området kommunen ligger i er. Kriteriet tar utgangspunkt i den laveste statistiske inndelingen i Norge (grunnkretser) og er slik ment å si noe om reiselengde uavhengig av kommunestørrelse og kommunegrenser. Dette er nytt i forhold til det nåværende inntektssystemet. Kriteriet beskriver gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger i en kommune for å nå et bestemt antall personer, uavhengig av kommunegrensen (i forslaget satt til 5000 innbyggere). Strukturkriteriet er innrettet slik at det kompenserer for avstandsulempen ut over ren avstand, som fergeavhengighet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet). Inntektssystemet som regjeringspartiene og Venstre har inngått avtale om å innføre, er moderert i forhold til høringsforslaget når det gjelder strukturkriteriet. Det er kun halvparten av basistilskuddet som skal differensieres. Den andre halvparten beholdes som i dag (Avtale mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, 2016).

Tabell 3: Kommuner som kommer best og dårligst ut etter gradering av basistilskudd og endringer i distriktstilskuddet

	Innbyggere per 01.01.2015	Distrikts-indeks 2014	Endring på grunn av gradert basistilskudd og endringer i distriktstilskuddet (tall i 1000)	Prognose nytt og gammelt inntektssystem (tall i 1000)
Oslo	647 676	88	160 855	45 120
Bergen	275 112	85	65 006	8 031
Trondheim	184 960	81	41 663	18 897
Stavanger	132 102	87	27 972	13 454
Bærum	120 685	90	25 064	-11 890
Kristiansand	87 446	79	16 668	24 951
Fredrikstad	78 159	69	14 326	21 556
Tromsø	72 681	68	13 319	1 020
Sandnes	73 624	88	13 047	-9 675
Drammen	67 016	82	11 199	20 910
Ørskog	2 294	62	-6 290	-6 540
Hof	3 114	62	-6 231	-5 497
Siljan	2 361	51	-6 092	-5 725
Lærdal	2 463	55	-5 525	-3 908
Fitjar	3 093	57	-5 331	-5 681
Hurdal	2 752	47	-4 965	-3 618
Samnanger	2 443	56	-4 862	-4 536
Leikanger	2 276	49	-4 798	-4 007
Iveland	1 315	64	-4 532	-3 875
Bjerkreim	2 861	75	-4 490	-6 951

Tabellen viser endringer på grunn av gradert basistilskudd og endringer i distriktstilskuddet og småkommunetilskuddet sammenlignet med det gamle inntektssystemet (tall i hele 1000) og prognoser for hvordan det nye inntektssystemet vil slå ut for kommunene. Kolonnen «Endringer på grunn av gradert basistilskudd og endringer i distriktstilskuddet» er beregnet på bakgrunn av Kommunal- og moderniseringsdepartementets oversikt over virkninger av avtalen om nytt inntektssystem, mens kolonnen til høyre er en prognose for hvor hvordan hele det nye inntektssystemet vil slå ut. Prognosen er beregnet i KS' sitt verktøy for å illustrere hvordan det nye inntektssystemet slår ut for den enkelte kommune. Rekkefølgen på kommunene er sortert etter hvor stor endringen på basistilskuddet og distriktstilskuddet er sammenlignet med det gamle inntektssystemet.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2 & KS.

En annen sentral endring som foreslås er å erstatte dagens tre distriktstilskudd (Nord-Norge tilskuddet, Sør-Norge tilskuddet og småkommunetilskuddet) med to tilskudd: ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet foreslås ikke fjernet, men videreført innenfor Nord-Norge og Sør-Norge tilskuddet. Småkommunetilskuddet vil slik bli differensiert på bakgrunn av disse to distriktstilskuddsklassene, samt *distriktsindeksen*. Dette er nytt med forslaget. I det gamle inntektssystemet var småkommunetilskuddet et flatt tilskudd (med et påslag for landets nordligste småkommuner), som slo inn når kommunestørrelsen sank under 3200 innbyggere og gjennomsnittlig skatteinntekt pr innbygger (tre siste år) var under 120 prosent av landsgjennomsnittet, mens det i det nye inntektssystemet vil bli differensiert (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 1).

Småkommunetilskuddet differensieres ved at det knyttes opp mot utviklingen i kommunen/regionen relativ til andre kommuner målt med *Distriktsindeksen* og hvorvidt kommunen ligger i Nord-Norge eller i Sør-Norge. Distriktsindeksen er en indeks som er ment å si noe ut over kommunens lokalisering i sentrale eller perifere strøk. Den sier noe om hvor preget kommunen er av klassiske distriktssamfunnsutfordringer. Distriktsindeksen er med andre ord en indeks som fanger opp ulike dimensjoner ved en kommune eller en region knyttet til:

- geografi (NIBR11, reisetid til Oslo, befolkningstetthet)
- demografi (befolkningsvekst, kvinneandel, andel eldre)
- arbeidsmarked (sysselsettingsvekst, andel yrkesaktive)
- levekår (inntekt).

Alle indikatorene, med unntak av NIBR11, trunkeres for å hindre at ekstremverdier gir uforholdsmessig store utslag. Scoren på disse indikatorene vektes ulikt, se tabell 4. Kommuner kan score fra 0 til 100 på denne indeksen. Jo lavere score, jo større distriktssamfunnsutfordringer. Dette innebærer at små kommuner som scorer høyt på indeksen vil få tilført mindre penger. Videre legger forslaget til nytt inntektssystem opp til at de regionalpolitiske tilskuddene vris fra kommune til innbygger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 1). Blant de 69 kommunene som scorer mindre enn 20 på distriktsscoren er det åtte kommuner som taper på graderingen av basistilskuddet og distriktstilskudd/småkommune-tilskuddet. Tapene spenner fra 61 000 kroner til 1,9 millioner kroner pr år. Den årlige gevinsten for de 61 distriktskommunene som kommer bedre ut med det nye systemet spenner fra 1 287 000 kr til 120 000 kr (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2). Som det fremgår av tabell 3 vil inntektsveksten i storbyene være betydelig høyere enn inntektsveksten til små distriktskommuner som en følge av endringene i det graderte basistilskuddet og endringer i distriktstilskuddet. Det er imidlertid viktig å bemerke at disse endringene ikke reflekterer de fullstendige konsekvensene av det nye inntektssystemet (personlig meddelelse spesialrådgiver Sigmund Engdal i KS 03.05.16).

Tabell 4: Distriktsindeksens indikatorer og vekting

Gruppe	Indikator	Vekting	
		Indikator	Gruppe
Geografi	Sentralitet (NIBR11)	20	40
	Befolkningstetthet	10	
	Reisetid	10	
Demografi	Befolkningsvekst siste ti år (%)	20	30
	Andel av befolkningen, 67 år og over	5	
	Andel kvinner i aldersgruppen 20–39 år	5	
Arbeidsmarked	Andel yrkesaktive (bosted) i aldersgruppen 20–64 år	10	20
	Vekst i sysselsettingen siste ti år	10	
Levekår	Inntekt per skatteyder, 17 år og over	10	10
Sum vektor		100	100

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015

Endringer som er usikre

I skrivende stund er det to måneder igjen til tidsfristen kommunene har til å fatte vedtak om ny kommuneinndeling, utløper. Status for reformen er pr 1. april 2016: 11 kommuner har søkt om sammenslåing til fem nye kommuner. 150 kommuner er enige om intensjonsavtaler, 114 kommuner forhandler eller har vedtatt å starte forhandlinger, 93 kommuner utreder, mens 60 kommuner har avsluttet prosessen og vedtatt at de skal fortsette som egne kommuner (Kommunal Rapport 01.04.16). Her er det viktig å minne om at intensjonsavtaler ikke er det samme som avtaler om å slå seg sammen. Mange kommuner har parallelle intensjonsavtaler i ulike retninger. Etter at Kommunal Rapport lagde denne oversikten har 23 kommuner gjennomført rådgivende folkeavstemming om konkrete sammenslåingsalternativ. I halvparten av kommunene ble det nei til sammenslåing. I kommunene hvor befolkningen sa ja, sa befolkningen i sammenslåingsalternativet nei. Av de 23 rådgivende folkeavstemmingene er det mulig «å ane konturene av» av bare én sammenslåing (Kommunal Rapport 25.04.16). Etter folkeavstemmingene gikk flere av ordførerne hvor befolkningen gav råd om nei til sammenslåing ut i media og la reformen død for sin kommune (f.eks. Aura Avis 28.04.16). To måneder før tidsfristen er altså inntrykket at reformen seiler i motvind. I prinsippet er reformen frivillig, med betydelige økonomiske insentiver for de som fatter vedtak om sammenslåing og, som vi så ovenfor, til dels betydelige økonomiske

sanksjoner for kommuner som velger å være «frivillige små». I reformens grunnlagsdokumenter finnes det referanser til at Stortinget kan fatte vedtak om sammenslåing i tilfeller der uvillige kommuner hindrer sammenslåing der andre kommuner er villige. Hvorvidt slike styrte løsninger faktisk har flertall på Stortinget er usikkert. Alt i alt er det usikkert hvor omfattende kommunereformen blir. Den kan bli omfattende og resultere i betydelige endringer i det kommunale landskapet, men den kan også resultere i bare en håndfull sammenslåinger.

I kommunereformen ligger det også at «større, mer robuste kommuner» kan få overført oppgaver fra stat, fylkesmann og fylkeskommune (Sundvollenerklæringen 2013). Oppgaveoverføring var ett av områdene Ekspertutvalget drøftet. Ekspertutvalget setter en minimumsgrense for innbyggere på 15 000 – 20 000 innbyggere, og drøfter oppgaveoverføring langs tre modeller. Den første modellen er en videreføring av generalistmodellen, den andre modellen er en oppgavedifferensiering basert på innbyggertall (store kommuner får flere og mer krevende oppgaver enn små kommuner), mens den siste modellen er en storbymodell hvor landets storbyer gis Oslo-status, hvor kommunen også har ansvar for regionale oppgaver. Det er ikke rom her til å gå i detalj i forslagene til oppgaveoverføring, men generelt kan man si at Ekspertutvalget innenfor de forannevnte kriteriene drøftet seg til at det var få oppgaver som kunne overføres: habilitering og rehabilitering, hjelpemidler og det statlige ansvaret for barnevern. Andre oppgaver, som ansvar for kollektivtrafikk, videregående opplæring, fylkesveier og virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling, vurderte Ekspertutvalget som uegnet for kommunal sektor. Men om man gav slipp på prinsippet om generalistkommunen kunne storbykommunene overta ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport innenfor sitt område.

I Prp. 95 S (2013-2014) har fra Ekspertutvalgets råd blitt politisk behandlet. Her slås det fast at Norge er et for geografisk variert land til at man kan operere med en minstestørrelse på 15 000 – 20 000 innbyggere. Regjeringen slår fast at generalistkommuneperspektivet skal ligge fast, men at dette kan komme under press om kommunereformen ender med en veldig heterogen kommunestruktur med stor variasjon i kommunestørrelsen. Etter denne proposisjonen har Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeidet en melding til Stortinget om kommunereformen (Meld. St. 14 (2014-2015)) hvor Regjeringen gjennomgår oppgaver som kan overføres nye store kommuner. Oppsummert kan man si at (1) meldingen anbefaler videre utredning eller forsøksordninger og (2) kommer med forslag til konkrete oppgaver som kan utredes nærmere. I hovedsak er det snakk om oppgaver som i stor grad er regelstyrte forvaltningsoppgaver som krever/har lite rom til politiske vurderinger. Eksempler er:

- ansvar for varig tilrettelagt arbeid (såkalt VTA og VTO)
- ansvar for basishjelpemidler
- ansvar for arbeids og utdanningsreiser
- et større ansvar for rehabiliteringstjenester som i dag ivaretas av spesialisthelsetjenesten.
- vigself- og notarialmyndighet (betingelser ikke større kommuner)

- enkelte oppgaver innen miljø- og naturforvaltningen (som f.eks. myndighet til å utvide jakttider på uønskede/introdiserte arter, støyforurensning og forvaltningsansvar for små verneområder)

Men også større oppgaver foreslås overført til større kommuner med tilstrekkelig kapasitet:

- tannhelsetjenesten
- overføring av driftsansvar for Distriktpsikiatrisk senter (DPS) (som forsøksordning)
- videregående opplæring (som forsøksordning), kollektivtransport og skoleskyss (til de største kommunene)

Stortingsbehandlingen av kommunereformens oppgaveoverføring bærer preg av at kommunereformen er en politisk reform som mangler støtte på tvers av Regjeringens parlamentariske grunnlag (H, Frp, V og Krf.). For de aller fleste forslagene deler Kommunal- og forvaltningskomiteen seg i et flertall og et mindretall som samsvarer med denne politiske motsetningen. Men noe er flertallet og mindretallet enige om: Det skal være tre forvaltningsnivå. Man er også enige om at generalistkommuneprinsippet skal ligge fast, men mindretallet ønsker at dette skal være absolutt. Mindretallet frykter at kommunereformen skal ende opp med A og B kommuner. Flertallet går inn for at generalistkommuneprinsippet skal være hovedregelen, men at unntak kan gjøres for de mest folkerike kommunene. Mindretallet bemerker at om generalistkommuneprinsippet fortsatt skal ligge fast, så innebærer det at nye oppgaver overføres til alle kommunene, uavhengig av innbyggertallet. Mindretallet opplever at Regjeringens forslag i Meld. St. 14 (2014-2015) de facto legger opp til at generalistkommuneprinsippet oppheves da meldingen eksplisitt legger opp til at oppgaver (med unntak av vigselsrett og notarialmyndighet) kun overføres til store kommuner (Innst. 333 S (2014–2015)).

For et fåtall av oppgavene som foreslås utredet er det brede flertall på tvers av regjeringens parlamentariske grunnlag. Dette gjelder forslaget om å utrede overføring av habilitering og rehabiliteringsoppgaver til kommunene, samt utvidelse av jakttider på uønskede/introdiserte arter og enkelte bestemmelser i forurensningsloven (støy). Det er også en bred enighet i Stortinget om at kommunene bør kunne få et større og mer helhetlig ansvar innen frivillighet, forebygging og folkehelse. For forslaget om å overføre kollektivtransport og videregående opplæring virker komiteens flertall (H, Frp, V og Krf) å være mer tilbakeholdne enn det Regjeringen la opp til i Stortingsmeldingen. Flertallsinnstillingen poengterer for kollektivtransport at regionalt folkevalgt nivå som hovedregel skal ha ansvaret for kollektivtransport. Men dette ansvaret kan overføres til store kommuner under forutsetning at dette skjer i partnerskap med øvrige fylket/regionen. Når det gjelder videregående opplæring er flertallsinnstillingen tydelig. Videregående opplæring skal være regionalt folkevalgt nivå oppgave, men det kan settes i gang forsøk med kommunalt ansvar for videregående opplæring innenfor forsøkslovverket (Innst. 333 S (2014–2015)). Stortinget gjør ingen vedtak om oppgaveoverføring ut over at den har behandlet meldingen fra Regjeringen. Meldingen foreslår som nevnt kun at oppgaveoverføringer skal utredes og/eller at forsøksordninger skal settes i gang. Hvilke oppgaver kommunesektoren faktisk skal ha ut over oppgavene man har i dag er dermed uvisst.

Det ser ikke ut til at kommuner som fortsetter som småkommuner etter kommunereformen kommer til å miste oppgaver de har ansvar for i dag. Dette ser i alle fall ikke ut til å være diskutert i kommunereformmeldingen eller i Stortingets behandling av denne.¹ Det som derimot kan komme til å skje er at kommuner som etter kommunereformen fortsatt er småkommuner, kan bli pålagt tvunget interkommunalt samarbeid på deler av tjenesteproduksjonen. Hvorvidt dette vil kunne komme til å bli implementert, i hvilket omfang og hvordan det blir løst er derimot uklart. Det som er sikkert er at Sttingsflertallet er opptatt av å unngå ujevn tjenestekvalitet som en følge av store ulikheter kommunene imellom når det gjelder kompetanse, inntekter og andre lokale ressurser. Flertallet mener at kommuner som ikke selv er i stand til å utføre sine lovpålagte oppgaver, bør slå seg sammen med aktuelle nabokommuner heller enn å løse disse utfordringene gjennom interkommunale samarbeid (jfr. Innst. 333 S (2014–2015)). Intensjonen med kommunereformen er som vi har sett bl.a. å redusere omfanget av interkommunale samarbeid. I kommunereformen er det imidlertid åpnet for at det kan være tilfeller hvor kommunesammenslåing ikke løser slike utfordringer (bl.a. for øykommuner). Dette reflekteres også i Stortingets behandling av kommunereformens oppgaveoverføring og oppgaveløsning. Sttingsflertallet støtter Regjeringens forslag om å utrede «en hjemmel som avklarer hvordan man gjennom pålagt samarbeid skal sikre tjenestekvalitet og rettssikkerhet for innbyggerne i tilfeller der en kommune ikke kan ivareta dette ansvaret» (Innst. 333 S (2014–2015), s. 20). Det er satt i gang et arbeid med å revidere kommuneloven. Dette er loven som blant annet hjemler muligheten til interkommunalt samarbeid og hvilke former dette kan ta. I skrivende stund er NOU 2016: 4 Ny kommunelov ute på høring. Lovpålagt interkommunalt samarbeid er ikke omtalt i denne utredningen. Det er med andre ord uklart om interkommunalt samarbeid kommer til å bli pålagt for småkommuner, hvilken form og omfang slikt eventuelt får.²

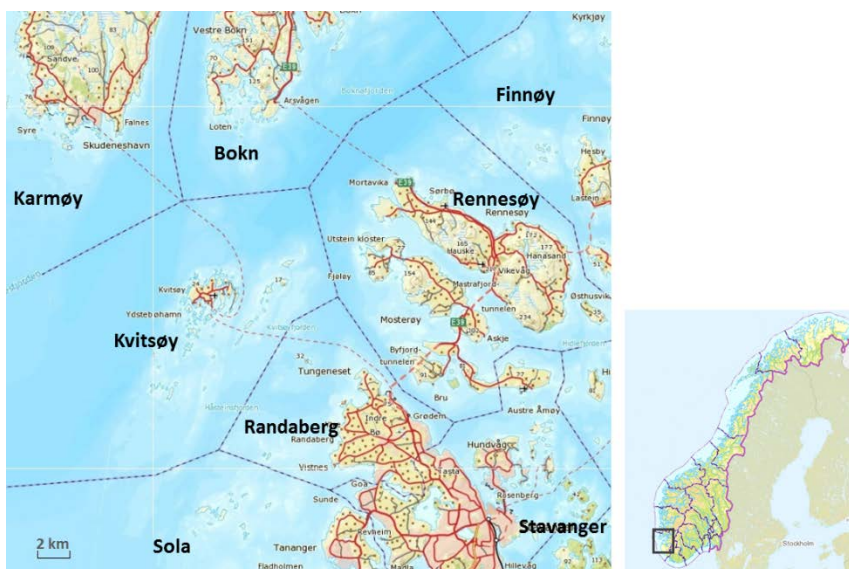
¹ Søk etter ordene «frata» og «miste» i Meld. St. 14 (2014-2015) og Innst. 333 S (2014–2015) gir ikke treff som gir indikasjon på at dette er utfall som ligger på bordet i Kommunereformen.

² I den danske kommunereformen ble øykommunene lovpålagt å samarbeide med en større fastlandskommune om enkelte oppgaver. Erfaringene fra de danske øykommunene om slikt lovpålagt samarbeid er blandete (se Frisvoll m.fl. 2015 for en gjennomgang av det danske lovpålagte samarbeidet og øykommunenenes erfaringer med slikt samarbeid).

3. Kvitsøy kommune og kommunereformen

Kvitsøy kommune ligger i Rogaland fylke (se kart 1). Reisetiden til fastlandet i Randaberg kommune er på 35-40 minutt. Kvitsøy har også en øy-kommune med landfast forbindelse som nabo i øst, Rennesøy kommune. For å komme hit, må man imidlertid først ta ferge til Randaberg, for å så kjøre Byfjordtunnelen over til Rennesøy. Nærmeste storby er Stavanger som er 35 minutter unna med raskeste reisemåte – en hurtigbåtforbindelse som kun har én avgang pr dag. I nord er Karmøy og Bokn nabokommuner. Det er imidlertid ingen båtforbindelse med Bokn fra Kvitsøy, og etter høsten 2013 er det heller ikke lenger fergeforbindelse til Skudeneshavn på Karmøy. Infrastrukturen gjør at kommunen må vende seg sørøstover, enten Randaberg, Stavanger eller Rennesøy. Næringslivet på Kvitsøy består av primærnæringer, hvorav landbruk er den største. Det foregår også oppdrett i kommunen. I tillegg finnes produksjonsbedrifter innen industri og håndverk, samt bygg og anlegg, handel og service. Kystverket har en trafikkentral på øya. Den største arbeidsgiveren på øya er Kvitsøy kommune. Kommunen har én barnehage, én skole, lege, helsestasjon og sykehjem. Kommunen samarbeider om tjenesteyting innen bl.a. psykisk helse, legevakt, barnevern og helsesøster. Kvitsøy har betydelig pendling, både inn og ut av kommunen. 91 % av kommunens sysselsatte pendler ut av kommunen. Innpendlingen til Kvitsøy er på hele 136% sammenlignet med andel av kommunens sysselsatte som ikke pendler. Mesteparten av pendlingen foregår innenfor Stavanger økonomiske region. Kvitsøy har også en stor andel innpendling fra andre deler av fylket (Frisvoll m.fl. 2015).

Kart 1. Kvitsøy kommune



Kilde: Kartverket

3.1 Status for kommunereformen

Rogaland fylke

Informanten fra fylkesmannen i Rogaland legger vekt på at gode kommuner finnes i alle størrelser. Fra fylkesmannens perspektiv er det ikke mulig å si at kommuner blir mer effektive og bedre bare de kommer opp i en viss størrelse. Til det trykker skoen for forskjellig for kommunene i fylket. Informanten legger imidlertid også vekt på de minste kommunene gjennomgående har utfordringer med kapasiteten på basistjenester. Disse kommunene har også høyere sårbarhet, samt nærhetsutfordringer. Informanten legger imidlertid til at nærhet også kan ha positive effekter.

Når det gjelder kommunereformen har kommunene i fylket tatt den regjeringspålagte nabopraten. Noen kommuner er tydelige på at de ønsker å stå alene, mens andre kommuner er ifølge informanten fra fylkesmannen i Rogaland i gang med intensjonsavtaler. Det som er gjennomgående for kommunene som ønsker å fortsette som egne kommuner, er ønsket om nærhet til tjenestene. Utfordringene, slik fylkesmannen ser det, er at disse kommunene ikke får til å bygge kompetanse og kapasitet som kan veie opp for den økte sårbarheten disse kommunenes tjenesteproduksjon har sammenlignet med større kommuner. Av de 26 kommunene i fylket, anslår informanten at 15-16 skal ha eller har hatt folkeavstemming. Så langt har det ikke kommet vedtak om sammenslåing.

I kommunene som har hatt folkeavstemming (Hå, Klepp og Time) ble det nei i Hå og Klepp og ja i Time, og ordførerne bekrefter i media at «Jæren kommune» er lagt død fra de tre kommunenes side (Kommunal Rapport 28.04.16). I Kommunal Rapports oversikt over status i reformarbeidet, som er laget før folkeavstemmingen i Hå, Klepp og Time, er det imidlertid bare Karmøy kommune i Rogaland som formelt har gjort vedtak om å avslutte reformarbeidet og stå alene. I følge informanten fra fylkesmannen er det i noen kommuner som har intensjonsavtaler sterk motstand mot sammenslåing – både blant politikere og innbyggere. Et av disse områdene er det sammenvokste byområdet rundt Stavanger, som består av kommunene Stavanger, Sola og Sandnes (jfr. Kommunal Rapport 01.04.16). Hva som skjer i Rogaland nå når det som i fylket kanskje har blitt sett som en opplagt kandidat, Jæren kommune, bestående av Hå, Klepp og Time, ser ut til å ha lagt kommunereformen død er uvisst. Fylkesmannen bekrefter også inntrykket fra media om at tonen mellom det som utenfra fremstår som den kanskje mest opplagte sammenslåingskandidaten i Rogaland, Stavanger, Sola og Sandnes, ikke lenger er god. Dette gir grunn til å anta at det neppe kommer store endringer i kommuneinndelingen i Rogaland uten styring fra Stortinget.

Kvitsøy kommune

Kvitsøy kommune har i likhet med de andre kommunene i fylket arbeidet med kommunereformen. Først gjennom Øykommunesamarbeidet, som var en sammenslutning av øykommuner som mente at øykommuners særlige utfordringer ikke var godt nok dekket av kommunereformens kunnskapsgrunnlag. I Frisvoll m.fl. (2015) slår ordfører og rådmann fast at man primært ønsker at Kvitsøy skal bestå som en egen

kommune. Det er to konsekvenser av en kommunesammenslåing som man særlig frykter: å miste tjenesteproduksjonen på Kvitsøy og at innbyggerne på Kvitsøy skal miste hånd om samfunnsutviklingen. Lokalt så man to sammenslåingsalternativ: en omlandskommune til Stavanger bestående av Randaberg, Rennesøy, Finnøy og Kvitsøy eller sammenslåing med Stavanger. I Frisvoll m.fl. (2015) gir ordfører inntrykk av å foretrekke det første, mens rådmannen ikke kunne se at en slik sammenslåing ville bidra til å løse Kvitsøys utfordringer. Se Frisvoll m.fl. (2015) for en nærmere gjennomgang av øykommunenenes særlige situasjon.

Etter øykommuneprosjektet fattet Kvitsøy kommunestyre vedtak om at Kvitsøy ønsket å bestå som egen kommune. Vedtaket var begrunnet med Kvitsøy særegenhet som et øysamfunn som fortsatt ønsket en hensiktsmessig og egenbestemt arealutvikling, gode og lokalt tilgjengelige tjenester (Saksprotokoll KST 10.09.2015). Kommunen ønsket med andre ord å parkere kommunereformen for egen del. Ifølge informanten fra fylkesmannen i Rogaland oppfordret fylkesmannen da Kvitsøy til å fortsette reformprosessen med å ta del i «nabopratt» med omliggende kommuner. Kommunestyret i Kvitsøy snudde, og i dag deltar Kvitsøy i en utredning sammen med tre nabokommuner: Finnøy, Rennesøy og Randaberg (se kart 1). Hva utfallet blir er usikkert.

3.2 Sannsynlige konsekvenser av kommunereformen for Kvitsøy

Som nevnt i kapittel 2.3 er det veldig mye som er uavklart når det gjelder hvordan kommunenes situasjon vil være etter kommunereformen. Det er i grunnen bare to forhold som kan sies å være avklart: (1) kommuner som sier nei til sammenslåing går glipp av betydelige pengeoverføringer fra staten, og (2) det blir innført et nytt inntektssystem, som i betydelig grad vil stramme inn statlig kompensasjon for «frivillige smådriftsulemp». Alt annet må forstås å være uavklart. Nedenfor gjennomgås antatte konsekvenser av endringene som ble tegnet opp i kapittel 2.3 – både de sikre og de usikre.

Antatte konsekvenser av sikre endringer

Som vi så ovenfor er Kvitsøy del av en utredning om Utstein kommune sammen med nabokommunene Randaberg, Rennesøy og Finnøy. Utstein kommune vil få 19 000 innbyggere (2015-tall). Dette vil utløse tilskudd til engangskostnader på 40 millioner kroner (jfr. tabell 1). Utstein kommune vil også utløse 20 millioner kroner i reformstøtte. I tillegg vil de fire kommunene fortsette å få kommunetilskudd som om de var enkeltstående kommuner i 15 år (med nedtrapping). Dette utgjør ifølge KS' beregningsnøkkel nærmere 50 millioner kroner pr år. Denne beregningsnøgkelen er basert på det gamle inntektssystemet. Men som vi så i kapittel 2.3 ligger det i avtalen mellom Regjeringspartiene og Venstre at for kommuner som vedtar sammenslåing før 1. juli 2016 vil det gamle inntektssystemet gjelde inntil den nye kommunen er på plass. Etter de 15 årene er det årlige tapet sammenlignet med overføringene over inntektssystemet i 2015 nær 50 millioner kroner.

Som nevnt blir det innført et nytt inntektssystem fra og med 2016. Kvitsøy kommune er å finne blant kommunene i Rogaland som kommer dårlig ut med det nye inntektssystemet. Kvitsøy kommune vil med det nye inntektssystemet få redusert overføringene fra staten med 1 420 000 kroner årlig (sammenlignet med 2015) (se tabell 5). Av kommunene i som deltok i øykommuneprosjektet er det Kvitsøy som får det største tapet (se tabell 5).

Tabell 5: Kommuner som kommer best og dårligst ut med det nye inntektssystemet i Rogaland (kroner i hele 1000)

	Innbyggere per 01.01.2015	Distrikts-indeks 2014	Endring på grunn av gradert basistilskudd og endringer i distriktstilskuddet (tall i 1000)	Prognose nytt og gammelt inntektssystem (tall i 1000)
Stavanger	132 102	87	27 972	13 454
Sandnes	73 624	88	13 047	-9 675
Karmøy	42 062	71	5 196	-1 070
Haugesund	36 538	77	3 394	16 018
Suldal	3 892	36	1 004	-2 477
Sola	25 708	90	926	-9 843
Hjelmeland	2 785	34	718	-704
Hå	18 528	87	-669	-2 961
Klepp	18 741	93	-1 011	-4 752
Vindafjord	8 765	64	-1 015	-3 535
Time	18 306	88	-1 090	645
Tysvær	10 857	74	-1 469	-7 752
Utsira	206	42	-1 589	-391
Eigersund	14 916	64	-1 610	468
Forsand	1 208	71	-1 689	-1 392
Lund	3 247	43	-2 040	-2 746
Gjesdal	11 600	83	-2 168	-7 788
Sokndal	3 309	45	-2 196	-17
Strand	12 395	81	-2 205	-3 542
Rennesøy	4 794	85	-2 521	-6 710
Kvitsøy	534	61	-2 599	-1 420
Finnøy	3 147	72	-3 014	-4 086
Randaberg	10 556	88	-3 081	-4 456
Sauda	4 756	29	-3 627	-479
Bokn	865	59	-3 770	-3 426
Bjerkreim	2 861	75	-4 490	-6 951

Tabellen viser endringer på grunn av gradert basistilskudd og endringer i distriktstilskuddet og småkommunetilskuddet sammenlignet med det gamle inntektssystemet (tall i hele 1000). Kolonnen «Endringer på grunn av gradert basistilskudd og endringer i distriktstilskuddet» er beregnet på bakgrunn av Kommunal- og moderniseringsdepartementets oversikt over virkninger av avtalen om nytt inntektssystem, mens kolonnen til høyre er en prognose for hvor hvordan hele det nye inntektssystemet vil slå ut. Prognosen er beregnet i KS' sitt verktøy for å illustrere hvordan det nye inntektssystemet slår ut for den enkelte kommune. Rekkefølgen på kommunene er sortert etter hvor stor endringen på basistilskuddet og distriktstilskuddet er sammenlignet med det gamle inntektssystemet.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2 og KS.

Tabell 6: Kommunene i øykommuneprosjektet og det nye inntektssystemet (tall i hele 1000)

Kommune	Innbyggere per 01.01.2015	Distrikts-indeks 2014	Endring på grunn av gradert basistilskudd og endringer i distriktstilskuddet (hele 1000)	Endring på grunn av gradert basistilskudd og endringer i distriktstilskuddet per innbygger (i kroner)	Prognose nytt og gammelt inntektssystem (tall i 1000)
Kvitsøy	534	61	-2 599	-4 868	-1 420
Utsira	206	42	-1 589	-7 713	-391
Træna	486	42	-1 517	-3 121	-506
Røst	545	18	141	258	1 836
Fedje	563	24	145	258	1 735
Leka	574	15	148	258	1 217
Værøy	780	33	201	258	1 289
Solund	800	16	206	258	960
Hasvik	1 041	9	268	258	1 862
Smøla	2 146	23	553	258	2 191

Tabellen viser endringer på grunn av gradert basistilskudd og endringer i distriktstilskuddet og småkommunetilskuddet sammenlignet med det gamle inntektssystemet (tall i hele 1000). Kolonnen «Endringer på grunn av gradert basistilskudd og endringer i distriktstilskuddet» er beregnet på bakgrunn av Kommunal- og moderniseringsdepartementets oversikt over virkninger av avtalen om nytt inntektssystem, mens kolonnen til høyre er en prognose for hvor hvordan hele det nye inntektssystemet vil slå ut. Prognosen er beregnet i KS' sitt verktøy for å illustrere hvordan det nye inntektssystemet slår ut for den enkelte kommune. Rekkefølgen på kommunene er sortert etter hvor stor endringen på basistilskuddet og distriktstilskuddet er sammenlignet med det gamle inntektssystemet.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2 og KS.

Samlet vil den økonomiske konsekvensen av å si nei til Utstein kommune være å si nei til 60 millioner kroner (40 millioner kroner i engangsstøtte + 20 millioner kroner i reformstøtte) pluss den årlige differensen mellom det gamle og det nye inntektssystemets overføringer. Dette kan høres mye ut. Men av disse 60 millionene kronene er 40 millioner låst til konkrete engangskostnader ved reformen. Hva disse engangskostnadene faktisk vil kunne ende opp med å bli er usikkert. Kvitsøys andel av de 20 millioner kronene i fri reformstøtte, om disse deles likt mellom kommunene som er aktuelle for sammenslåingen, er 5 millioner kroner. Den årlige differensen mellom det gamle og det nye inntektssystemets er som nevnt i kapittel 2.3 usikker. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lagd en oversikt som viser virkningen av endringene av gradert basistilskudd og endringer i distriktstilskuddet. Differansen som skyldes endringer i basistilskuddet og distriktstilskuddet beløper seg for Kvitsøys del på -2 599 000 kroner. Men dette gir ikke hele bildet. Inntektssystemet består av flere elementer enn basistilskudd og distriktstilskudd. KS har estimert at Kvitsøy får et tap på 1 420 000 kr når hele det nye inntektssystemet sammenlignes med hele det gamle inntektssystemet (se tabell 5).

Usikre konsekvenser av endringer som kanskje kommer

Det er selvfølgelig vanskelig å si noe sikkert om konsekvensene av endringer som kanskje kan komme. I kapittel 2.3 ble en del endringer som pr i dag kan skimtes gjennomgått. Dette var nytt kommunalt omland som en følge av ny kommuneinndeling, nye og mer krevende oppgaver til store kommuner, eventuelt fritak av noen oppgaver for kommuner som forblir små og pålagt interkommunalt samarbeid for små kommuner.

Som nevnt i 3.1 er det i dag lite som taler i retning av at Rogaland vil komme ut av kommunereformen med en radikalt ny kommuneinndeling (dette kan selvsagt endre seg fram mot 1. juli 2016). Når det gjelder de nærmeste nabokommunene til Kvitsøy utreder disse å gå sammen til Utstein kommune, en prosess Kvitsøy er del av. Som vist i 3.1 ønsker Kvitsøy kommune primært å bestå som egen kommune. Dette har kommunen gjort kommunestyrevedtak på og den gjeldende kommuneplanen legger opp at kommunen består som egen kommune. Kvitsøy er med på utredningsprosessen etter anmodning fra fylkesmannen i Rogaland. Utstein kommune kan fortsatt bli en realitet, enten med eller uten Kvitsøy. Om Utstein blir en realitet og Kvitsøy står utenfor, vil en konsekvens for Kvitsøy bli at kommunene Kvitsøy samarbeider tettest med om tjenesteproduksjon forsvinner. Kommunen må da etablere nye interkommunale samarbeid.

Når det gjelder hvilke nye oppgaver kommunesektoren skal få etter kommunereformen, skal dette utredes nærmere. Å si noe definitivt om hvilke konsekvenser oppgavedelen av kommunereformen får for Kvitsøy er med andre ord umulig. Men noen antagelser kan skisseres. Som gjennomgangen i kapittel 2.3 viste, er det nærliggende å forvente at det kan komme en viss grad av oppgavedifferensiering i kjølvannet av kommunereformen. For alle oppgavene, så nær som én, kreves det store kommuner. Om Kvitsøy står utenfor en kommunesammenslåing, vil det med andre ord bare være én ny oppgave som kan komme Kvitsøys vei, og det er vigsel- og notarialmyndighet. Om oppgaven fullfinansieres av staten, vil det være nærliggende å anta at dette er en oppgave også Kvitsøy kommune skal kunne utøve innenfor dagens kommuneinndeling. For de andre oppgavene som foreslås kommunalisert etter kommunereformen, vil det være snakk om indirekte virkninger for Kvitsøys del.

Generalistkommuneprinsippet skal «som hovedregel» gjelde også etter kommunereformen, men gjeldende Stortingsflertall åpner for at storbykommuner og kommuner som utgjør funksjonelle regionsentrum kan få overført oppgaver som videregående skole og kollektivtransport. Det er vanskelig å se at dette vil ha direkte konsekvenser for Kvitsøy kommune om kommunen velger å fortsette på egenhånd. Dette er oppgaver som i dag ligger hos fylkeskommunen. Den indirekte konsekvensen vil være i hvilken grad Kvitsøys behov tas hensyn til og hvorvidt Kvitsøys muligheter til å påvirke endres som en følge av oppgaveoverføringen. Ansvaret for disse oppgavene ligger i dag på et annet folkevalgt nivå enn Kvitsøys. Etter Stortingsbehandlingen å dømme vil det ligge føringer som sikrer regional koordinering og tilpassing av storkommunens oppgaveutøvelse her, bl.a. gjennom krav om regionalt partnerskap med fylkeskommunen. Om dette blir tilfelle, er det grunn til å anta at de indirekte konsekvensene for Kvitsøys del ikke blir særlige store. Når det gjelder de andre store oppgavene, som tannhelsetjeneste, rehabilitering og distriktpsykiatriske sentre, vil Kvitsøy være avhengig av gode interkommunale samarbeid. Konsekvensene av kommunalisering av disse oppgavene vil med andre ord være avhengig av nabokommunenes innstilling til å levere slike tjenester til Kvitsøy og hvilke samarbeidsløsninger den nye kommuneloven hjemler.

Som gjennomgangen i kapittel 2.3 viste, er det ingen ting konkret i Regjeringens Melding til Stortinget om kommunereformen, heller ikke i Stortingets behandling av

denne, som tyder på at små kommuner vil miste oppgaver de har ansvar for i dag. Det som derimot kan komme til å skje som en følge av kommunereformen er at små kommuner kan bli pålagt tvungent interkommunalt samarbeid. Det er lite som er sikkert når det gjelder spørsmålet om lovpålagt interkommunale samarbeid annet enn at Stortingsflertallet har bedt Regjeringen utrede spørsmålet nærmere. Det er for eksempel ikke spesifisert hvilke oppgaver dette kan komme til å gjelde, eller hvordan tvungne samarbeid tenkes gjennomført og finansiert. Det er nærliggende å anta at dette vil bli utredet og spesifisert i samband med det pågående arbeidet med å endre kommuneloven.

Når det gjelder konsekvenser for Kvitsøy kommune, er det ingen av våre informanter som kommer med informasjon som tilsier at det vil bli vanskelig for Kvitsøy å samarbeide med andre kommuner om produksjon av tjenester som kommunen ikke er i stand til å produsere på egenhånd. Men spørsmålet om tvunget interkommunalt samarbeid reiser noen viktige spørsmål, hvis svar kan ha konsekvenser for Kvitsøys del. Et sentralt spørsmål er i hvilken grad Kvitsøy kommune vil kunne ha innflytelse over samarbeidet (skalering av tjeneste med tanke på kvalitet og omfang), ha valgfrihet (låses man f.eks. for «evig tid» til ett vertskommunesamarbeid eller kan man enkelt gå ut av ikke fungerende samarbeid og over i nye?) og hvilken innflytelse og rolle Kvitsøy kommune får i finansiering og kostnadsfastsetting i de lovpålagte interkommunale samarbeidene. Det vil være stor forskjell på å ha liten til ingen innflytelse over et samarbeid som man er låst til i «evig tid» og hvor det er opp til vertskommunen alene å fastsette prisen som Kvitsøy må betale og et likeverdig samarbeid mellom partnere i et vertskommunesamarbeid hvor også Kvitsøy kommune selv har innflytelse over valg av vertskommunesamarbeid kommunen ønsker å inngå i, skalering av tjenesteproduksjonen og kostnadsfastsettingen.

Hvordan lovhjemmelen om tvungent interkommunalt samarbeid utformes vil også kunne ha konsekvenser for Kvitsøy. Det vil være stor forskjell på hvorvidt loven hjemler at kommuner som ikke evner å levere forsvarlig tjenester på egenhånd må samarbeide med andre kommuner om tjenesteproduksjonen og en lov hvor konkrete samarbeidskonstellasjoner er hjemlet. Det vil også ha betydning i hvilken grad aktuelle samarbeidskommuner får lovhjemlet leveringsplikt til småkommuner eller ikke. Det vil potensielt være stor forskjell for Kvitsøy å velge tilnærmet fritt uten å risikere å få nei fra den aktuelle samarbeidskommunen, å risikere å ikke finne noen som ønsker å levere tjenestene som Kvitsøy kommune blir pålagt å løse gjennom interkommunalt samarbeid, og å få utpekt en kanskje motvillig samarbeidspartner av fylkesmannen.

3.3 Hva må til for å oppfylle reformens intensjoner også for «ufrivillige småkommuner»

Som vi har sett legger Regjeringen og Stortingsflertallet til grunn at det finnes småkommuner som ikke kan bli store kommuner. Til det er utfordringene knyttet til topografi, reiseavstand, reisesikkerhet og bosettingsmønster for store. Geografien gjør at noen kommuner er «ufrivillig små». Forholdene som gjør at kommunen forblir en liten kommune er forhold som kommunestyrepolitikerne ikke rår over. En logisk følge av dette er at også kommuner som er «ufrivillige små kommuner» bør komme ut på den

andre siden av kommunereformen som «robuste» kommuner. I kapittel 2.2 så vi at kommunereformen tar sikte på å fylle fire intensjoner:

- Forbedre evnen til å tåle økonomiske svingninger uten at det går utover tilbud, kvalitet og kapasitet
- Forbedre kvaliteten på små kommuner
- Styrke kommunen som arena for lokalt folkestyre
- Styrke kommunen i rollen som samfunnsutvikler

Forbedret evne til å tåle økonomiske svingninger

I kapittel 2.3. og 3.2 så vi at den økonomiske gevinstene ved å ha anledning til å bli med inn i en kommunesammenslåing og de økonomiske tapene av å stå utenfor er det eneste man med sikkerhet kan si vil inntreffe med kommunereformen. Reformen er smurt med betydelige økonomiske gevinster for kommunene som velger/har anledning til å slå seg sammen. I det nye inntektssystemet er det lagt inn kompensasjon for «ufrivillige småkommuner». Ser vi på tabell 5 og 6 ser vi imidlertid at ikke-landfaste kommuner med til dels betydelige fergestrekninger over til dels værharde havstykker får betydelig økonomisk straff for å være «ufrivillige småkommuner»: Kvitsøy kommune får som en følge av endringene i basistilskudd og distriktstilskudd et isolert inntektstap på 2,6 millioner kroner pr år, Utsira får et tap på 1,6 millioner kroner og Træna får et inntektstap på 1,5 millioner kroner. Når vi ser intensjonene til det nye inntektssystemet opp mot hvorfor disse kommunene får en økonomisk straff, fremstår dette som urimelige og utilsiktede konsekvenser. I kapittel 2.3 så vi at det nye inntektssystemet vil gradere basistilskuddet, distriktstilskuddet og småkommunetilskuddet. Basistilskuddet vil graderes ut fra *strukturkriteriet*, mens distriktstilskuddet (og dermed også småkommunetilskuddet) vil graderes på bakgrunn av Distriktsindeksen. Alle tre kommunene scorer fullt på strukturkriteriet og får dermed fullt basistilskudd. Årsaken til at kommunene kommer dårlig ut ligger dermed i Distriktsindeksen.

Distriktsindeksen består som vi så i kapittel 2.3 og tabell 4 av et batteri av indikatorer som vektes ulikt (fra 20 % til 5 %). Indikatorene som ligger til grunn for Distriktsindeksen er foruten én indikator relativt selvforklarende. NIBR11er unntaket. Dette er i seg selv et batteri av indekser som til sammen utgjør en sentralitetsindeks, og er den indikatoren som vektes høyest i Distriktsindeksen. Med sine 11 sentralitetsklasser er dette et mer finmasket sentralitetsmål enn SSBs 3-delte sentralitetsindeks. Indeksen fanger opp reisetid til befolkningssenter, størrelsen på dette befolkningssenteret og arbeidsplasser i arbeidsmarkedsregionen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015).

Selv om årsaken til de tre øykommunene kommer dårlig ut skyldes måten Distriktsindeksen er satt sammen på, er det ulike Distriktsindeks-indikatorer som er utslagsgivende. Træna straffes for at det går for godt i kommunen.³ Træna scorer 12 på befolkningsvekst, en indikator som vektes med 20%, og 8 i andel yrkesaktive og 8 i

³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet har brukt Distriktsindeksen for 2014. Træna scorer dårligere på Distriktsindeksen for 2015. Træna vil for 2016 score lavt nok til å få utbetalt fullt småkommunetillegg.

gjennomsnittlig inntekt. Dette gir en Distriktsindeks på 42, som kun utløser 70% av småkommunetilskuddet. Utsira straffes for å ha en relativ høy andel yrkesaktive og en relativ høy andel gjennomsnittlig inntekt blant arbeidstakerne. Dette gir en Distriktsindeks på 42, som utløser kun 70% av småkommunetilskuddet. For Kvitsøy kommune er det NIBR11 som blir utslagsgivende. Kvitsøy scorer 18 på NIBR11 (som vektes med 20%). Det er dette som løfter Kvitsøy helt opp til 61 på Distriktsindeksen, noe som kun kvalifiserer til halvt småkommunetillegg (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015).

Når det gjelder øykommuner og øykommuners spesifikke situasjon, har Distriktsindeksen noen klare svakheter, som gjør den lite egnet til å alene avgjøre hvorvidt en øykommunes småkommunetilskudd/distriktstilskudd skal graderes. I Øykommuneprosjektet viste Frisvoll m.fl. (2015) at øykommunene har særlige utfordringer som en følge av å være øysamfunn uten fastlandsforbindelse: bl.a. øysamfunnenes avhengighet av rutetabeller, offentlig transport med begrenset kapasitet og tilgjengelighet (bl.a. rutetabeller), overfarter over værharde havstykke og avhengighet av infrastruktur som er sårbar. Disse utfordringene representerer betydelige hindringer for å få en velfungerende sammenslått ny kommunal enhet. Dette er utfordringer som er spesifikke for kommunekategorien «øykommune uten fastlandsforbindelse» og som er årsaker til «ufrivillig småkommunestatus» unike for øykommuner uten fastlandsforbindelser.

Øykommunes særlige situasjon gjør dem til sårbare samfunn, som understreker behovet for at det bygges inn en mekanisme som hindrer at sårbarheten øker som en følge av utilsiktede konsekvenser av Distriktsindeksens batteri av indikatorer. NIBR11 er for eksempel en indikator som ikke er følsom for andre avstandsulemper enn reisetid, noe som gjør at indikatoren har en innebygd tendens til undervurdere øykommuners avstandsulempe. Viktige øykommuneforhold som rutebåtavhengighet og infrastrukturens sårbarhet for værforhold fanges dermed ikke opp av NIBR11, som med sin vekting på 20% er den mest kraftfulle/dominerende indikatoren i Distriktsindeksen sammen med indikatoren *befolkningsvekst siste ti år*. En følge av dette er at Distriktsindeksen ikke fanger opp det særegne med øykommunesituasjonen. Konsekvensen av dette blir at øykommunes spesifikke «ufrivillige smådriftsulempene» undervurderes i det nye inntektssystemet.

For at også kommuner som er «ufrivillig små» på grunn av geografiske forhold skal kunne oppfylle intensjonen om forbedre økonomisk soliditet, bør det etableres et tak for hvor høyt en øykommune uten fastlandsforbindelse kan score på Distriktsindeksen. Om de øykommunespesifikke «ufrivillige smådriftsulempene» vurderes som kritiske, kan taket settes til 35 på Distriktsindeksen. Da vil alle øykommuner få utbetalt fullt småkommunetilskudd.

Forbedre kvalitet på små kommuner

Et sentralt premiss som kommunereformen hviler på, er at små kommuner og små enheter leverer dårligere kvalitet enn store enheter. En sentral intensjon med kommunereformen er slik å styrke kvaliteten på tjenester, oppgaveløsning og

politisk/administrativ ledelse gjennom å gjøre kommunene større. Når det gjelder øykommuner og andre «ufrivillig småkommuner» er det å styrke kvaliteten gjennom å bli del av en større kommune en umulighet. Geografiske forhold gjør at en sammenslåing vil undergrave muligheten til å oppnå kvalitet. Det er dette som ligger i kommunereformbegrepene «ufrivillige småkommuner» og «ufrivillige smådriftsulempere». For disse kommunenes kvalitet er det om å gjøre at de økonomiske rammebetingelsene ikke bare kompenserer for smådriftsulempene, men også gir kommunene økonomi som er romslig nok til å kunne benytte høy lønn og andre goder til å tiltrekke seg nødvendig kompetanse. Det er også en fare for at «ufrivillige småkommuners» kvalitet undergraves av en kommuneøkonomi som ikke er robust nok til å tåle uforutsette økonomiske utgifter/inntektsfall. For å redusere risikoen for at «ufrivillige småkommuners» kvalitet undergraves av manglende økonomisk soliditet er det viktig at fylkesmannen har skjønnsmidler nok til å kunne tildele «ufrivillig småkommuner» ekstra midler når uforutsette utgifter som kommunen selv ikke er herre over truer tjenestekvaliteten i slike kommuner.

Som vi så i kapittel 2.3, 3.2 og 3.3 ser Regjeringen og Stortingsflertallet på muligheten til å bruke tvunget interkommunalt samarbeid for å sikre kvalitet på tjenesteområder som «ufrivillige småkommuner» selv ikke er i stand til å utføre. I arbeidet med revisjonen av kommunelovens bestemmelser om interkommunale samarbeid er det viktig at «ufrivillige småkommuner» blir hørt på lik linje med kommunene som skal levere tjenestene. Danske øykommuner og deres påtvungne samarbeidspartnere på fastlandet har 10 års erfaring med slikt lovpålagt samarbeid. For å sikre at denne ordningen treffer, er det viktig at Norge lærer av de danske erfaringene med tvunget interkommunalt samarbeid for øykommunene. Når det gjelder hvordan en slik eventuell lovhjemmel innrettes, er dette uklart i dag. Om intensjonen med et lovpålagt samarbeid er å styrke kvaliteten i de «ufrivillige småkommunene», må dette reflekteres i lovhjemmelen (jfr. diskusjonen i kapittel 3.2)

Styrke kommunen som arena for lokalt folkestyre

Å styrke kommunen som en arena for lokalt folkestyre er en sentralt intensjon med kommunereformen. Som vist i kapittel 2.3 er det først og fremst gjennom å gjøre kommunene store nok til å kunne bli en motvekt/likeverdig partner til staten og gjennom å redusere omfanget av interkommunale samarbeid om tjenesteproduksjon at kommunereformen skal styrke kommunen som arena for lokalt folkestyre. For «ufrivillige småkommuner» vil det som vist i kapittel 2.3 neppe være snakk om å bli tilført oppgaver som gjør kommunene til en motvekt/likeverdig partner for staten. For de «ufrivillige småkommunene» vil det heller ikke være snakk om å unngå interkommunale samarbeid om tjenesteproduksjonen. Som vi har sett er det heller snakk om at slike kommuner skal bli pålagt tvunget interkommunalt samarbeid. For å fylle intensjonen om styrke kommunen som arena for lokalt folkestyre også for «ufrivillige småkommuner» er det viktig ikke bare at disse kommunene blir hørt i prosessen med å revidere kommunelovens lovhjemmel om interkommunalt samarbeid, men også at det pålagte interkommunale samarbeidet innrettes på en måte som sikrer folkestyre over

disse samarbeidene fra de «ufrivillige småkommunens» side (jfr. diskusjonen i kapittel 3.2).

Styrke kommunen i rollen som samfunnsutvikler

Intensjonen om å styrke kommunen i rollen som samfunnsutvikler gjennom kommunereformen henger som vi så i kapittel 2.2 sammen med at «geografien krymper» og det at det som en følge av dette har utviklet seg funksjonelle «samfunnsutviklingsområder» som i mange områder ikke rammes inn av den gjeldende kommuneinndelingen. For å styrke kommunens rolle som samfunnsutvikler forutsetter kommunereformen at kommuneinndelingen må «ta igjen» samfunnsutviklingen. Som vi har sett er det tilfeller hvor geografien ikke lar seg krympe. I slike tilfeller er kommunene «ufrivillig små». I slike områder er kommunene selv en sentral bærebjelke i samfunnsutviklingen som arbeidsgiver (bl.a. for høyt utdannet arbeidskraft og kvinnearbeidsplasser i primærnæringsstunge deler av landet) og utviklingsmotor. For å oppfylle intensjonene som kommunereformen skal oppfylle når det gjelder rollen som samfunnsutvikler også for «ufrivillige småkommuner» er det viktig at disse kommunene får økonomi og oppgaver som gjør kommunene i stand til å fortsette å være en bærebjelke i lokalt arbeidsmarked og samfunnsutvikling.

4. Konklusjon: hva må på plass for at intensjonene bak reformen også skal gjelde ufrivillige småkommuner

Kommunereformen gjennomføres for å oppnå fire intensjoner:

- Forbedre evnen til å tåle økonomiske svingninger uten at det går utover tilbud, kvalitet og kapasitet
- Forbedre kvaliteten på små kommuner
- Styrke kommunen som arena for lokalt folkestyre
- Styrke kommunen i rollen som samfunnsutvikler

Reformen skiller mellom kommuner som er «frivillige små» og kommuner som er «ufrivillige små». Kommuner som er «frivillige små» ligger i områder som har «geografien med seg». Her er det korte avstander mellom befolkningskonsentrasjonene, og geografiske forhold som reiseavstand, reisetid, topografi, vær forhold m.m. er ikke til hinder for ny kommuneinndeling. Kommunereformen er innrettet på å få kommuner som er «frivillig små» til å slå seg sammen. Kommunene som er «ufrivillige små», har derimot geografien imot seg. Her bidrar geografiske forhold som lang reiseavstand mellom små befolkningskonsentrasjoner, lang reisetid og utfordrende værforhold til at å slå kommuner sammen vil være kontraproduktivt i forhold til intensjonene i reformen. Kommuner som er «ufrivillig små» skal få bestå som små kommuner også etter kommunereformen. En logisk følge av dette er at kommunereformens intensjoner også må gjelde kommunene hvor geografien stenger for muligheten til å ta del i en ny inndeling med «større, mer robuste kommuner».

Forbedret evne til å tåle økonomiske svingninger

De økonomiske konsekvensene av kommunereformen er som vi har sett det man med størst sikkerhet kan si noe om. Regjeringen vil innføre et nytt inntektssystem som er innrettet for å fjerne det gamle systemets kompensasjon for «frivillige smådriftsulempere». Regjeringen oppfatter denne kompensasjonen å hindre utviklingen av en ny kommuneinndeling som reflekterer funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Samtidig skal det nye inntektssystemet kompensere for «ufrivillige smådriftsulempere». Som vist i kapittel 2.3 og kapittel 3.3 innehar inntektssystemets nøkkel for gradering av småkommunetilskudd/distriktstilskudd en svakhet som undervurderer de særlige ulempene til øykommuner uten fastlandsforbindelse som i kommunereform-sammenheng gjør disse kommunene til «ufrivillig små».

For at også kommuner som er «ufrivillig små» på grunn av geografiske forhold skal kunne oppfylle intensjonen om forbedret økonomisk soliditet, bør det etableres et tak for hvor høyt en øykommune uten fastlandsforbindelse kan score på Distriktsindeksen. Om de øykommunespesifikke «ufrivillige smådriftsulempene» vurderes som kritiske, kan taket settes til 35 på Distriktsindeksen. Da vil alle øykommuner få utbetalt fullt småkommunetilskudd.

Når det gjelder intensjonen om at reformen skal forbedre kvaliteten, gjelder det for øykommuner og andre «ufrivillige små kommuner» at kvaliteten styrkes også uten at det å bli del av en større kommune er en mulighet. For disse kommuners kvalitet er det om å gjøre at de økonomiske rammebetingelsene ikke bare kompenserer for smådriftsulempene, men også gir kommunene økonomi som er romslig nok til å kunne benytte høy lønn og andre goder til å tiltrekke seg nødvendig kompetanse. Som vi så i kapittel 2.3, 3.2 og 3.3 ser Regjeringen og Stortingsflertallet på muligheten til å bruke tvunget interkommunalt samarbeid for å sikre kvalitet på tjenesteområder som «ufrivillige småkommuner» selv ikke er i stand til å utføre. Om intensjonen med et slikt lovpålagt samarbeid er å styrke kvaliteten i de «ufrivillige småkommunene», må dette reflekteres i lovhjemmelen. For at intensjonen om kvalitetsforbedring også skal gjelde «ufrivillig små kommuner» må kommunen som pålegges interkommunalt samarbeid ha innflytelse over samarbeidet (bl.a. når det gjelder skalering av tjeneste med tanke på kvalitet og omfang), samt ha valgfrihet til å velge blant ulike vertskommunesamarbeid (det er for eksempel stor forskjell på å skulle låses for «evig tid» til ett vertskommunesamarbeid eller om en kan gå ut av ikke-fungerende samarbeid). Kommunen som pålegges interkommunalt samarbeid må også få innflytelse på kostnadsfastsettingen av de lovpålagte interkommunale samarbeidene, enten gjennom forhandlinger med flere tilbydere eller gjennom nasjonale prisstandarder.

For at reformens intensjon om forbedret kvalitet også skal gjelde for kommuner som er «ufrivillig små» må de få en kommuneøkonomi som er solid nok til å tåle uforutsette økonomiske utgifter/inntektsfall. Om ordningen med pålagt tvunget interkommunal oppgaveløsning blir innført, er det viktig at «ufrivillig små kommuner» blir hørt på lik linje med kommunene som skal utføre tjenesteproduksjonen, at det innhentes erfaringer fra danske øykommuner og deres samarbeidskommuner⁴, samt at lovhjemmelen reflekterer at formålet med det lovpålagte samarbeidet skal styrke tjenestekvaliteten i kommunene som er «ufrivillige små».

Styrke kommunen som arena for lokalt folkestyre

Å styrke kommunen som arena for lokalt folkestyre er en sentral intensjon med kommunereformen. Denne intensjonen handler på mange måter om å redusere omfanget av interkommunalt samarbeid om tjenesteproduksjon. For «ufrivillige små kommuner» vil det imidlertid ikke være snakk om å unngå interkommunale samarbeid om tjenesteproduksjonen. For slike kommuner er det heller snakk om at kommunen skal kunne bli pålagt tvunget interkommunalt samarbeid.

For å fylle intensjonen om å styrke kommunen som arena for lokalt folkestyre også for «ufrivillige småkommuner» er det viktig ikke bare at disse kommunene blir hørt i prosessen med å revidere kommunelovens hjemmel om interkommunalt samarbeid,

⁴ Se Frisvoll m.fl. 2015 for en gjennomgang av noen erfaringer med tvunget interkommunalt samarbeid fra danske øykommuner.

men også at det pålagte interkommunale samarbeidet innrettes på en måte som sikrer folkestyre over disse samarbeidene også fra de «ufrivillige småkommunenes» side.

Styrke kommunen i rollen som samfunnsutvikler

Intensjonen om å styrke kommunen i rollen som samfunnsutvikler gjennom kommunereformen henger sammen med at «geografien krymper». Som en følge av dette har det utviklet seg funksjonelle «samfunnsutviklingsområder» som i mange områder ikke rammes inn av den gjeldende kommuneinndelingen. Reformen erkjenner at det er tilfeller hvor geografien ikke lar seg krympe. I slike tilfeller er kommunene «ufrivillige små». I slike områder er kommunene en sentral bærebjelke i samfunnsutviklingen som arbeidsgiver (bl.a. for høyt utdannet arbeidskraft og kvinnearbeidsplasser i primærnæringsstunge deler av landet) og utviklingsmotor.

For at kommunereformens intensjon om samfunnsutviklerrollen skal oppfylles også for «ufrivillige småkommuner», er det viktig at disse kommunene får økonomi og oppgaver som gjør kommunene i stand til å fortsette å være en bærebjelke i lokalt arbeidsmarked og samfunnsutvikling.

Referanser

Aura Avis 28.04.16. *Glad for så klart svar - Folkeavstemmingen i Sunndal*, s. 3

Avtale mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre 2016. *Avtale om nytt inntektssystem for kommune mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre*.

Frisvoll, S., O. Storstad, M. Villa, B. E. Flø & R. Almås. 2015. *Kommunereformen og øykommuner uten landfast forbindelse*. Trondheim: Centre for Rural Research.

Hoyre.no *Nytt inntektssystem til kommunene har flertall på Stortinget*. <http://www.hoyre.no/nb-no/aktuelt/nyheter/2016/nytt-inntektssystem-til-kommunene-har-flertall-pa-stortinget> (lastet 28.04.16)

Innst. 333 S (2014–2015)) *Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Oslo: Stortinget.

Jansen, A.-I. & B. Jensen (2016) *Folkestyre eller elitestyre?: kommunereform i perspektiv*. Res publica, Oslo

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016. *Forslag til nytt inntektssystem for kommunene*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Oslo.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015. *Distriktsindeksen 2015 – metode, datakilder og kvalitetssikring*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Oslo.

Kommunal Rapport 25.04.16. *Slik gikk det i folkeavstemmingene*. <http://kommunal-rapport.no/kommunestruktur/2016/04/slik-gikk-det-i-folkeavstemningene>. (lastet 29.04.16)

Kommunal Rapport 28.04.16 *KrF vil vurdere støtte til nytt inntektssystem*, side 8.

Kommunal Rapport (27.04.16). *265 kommuner taper på inntektssystemet*. <http://kommunal-rapport.no/okonomi/2016/04/265-kommuner-taper-pa-inntektssystemet> (lastet 28.04.16)

Kommunal Rapport 01.04.16. *150 kommuner enige om avtaler*. <http://kommunal-rapport.no/kommunestruktur/2016/04/status-strukturforhandlinger-01042016> (lastet 29.04.16)

Meld. St. 14 (2014-2015) - *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Oslo.

Nationen 15.04.16. *–Stå opp mot Sanner*, side 11

NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prp. 95 S. (2013-2014). *Kommuneproposisjonen 2015*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Oslo.

Regjeringen 1: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Nyheter-kommunereform/tilskuddsordning-for-veier-bredband-og-andre-digitaliseringstiltak-i-kommuner-som-skal-sla-seg-sammen/id2477278/> (lastet 28.04.16)

Regjeringen 2: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/Ovrige-tiltak/id759720/> (lastet 28.04.16)

Regjeringen 3: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forelopige-beregninger-av-endringer-i-inntektssystemet/id2498280/> (lastet 28.04.16)

Regjeringen 4: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/viktig-enighet-om-inntektssystemet/id2485560/>

Sundvollenerklæringen, 2013. *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Sundvollen. 7. oktober 2013.