

Tittel: Utgreiing av aktuelle kommunestrukturalternativ for Sogn regionråd
TF-rapport nr: 367
Forfattar(ar): Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen, Anja Hjelseth Marit Owren Nygård
Dato: 01.05.2015
ISBN: 978-82-7401-853-2
ISSN: 1501-9918
Pris: 350 (Kan lastast ned gratis frå www.telemarksforsking.no)
Framsidedfoto: Telemarksforsking
Prosjekt: Utgreiing om kommunereforma for Sogn regionråd
Prosjektnr.: 20150410
Prosjektleiar: Bent Aslak Brandtzæg
Oppdragsgivar: Sogn regionråd

Spørsmål om denne rapporten kan rettast til:

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

Resymé:

Utgreiinga ser på aktuelle kommunestrukturalternativ i Sogn. Samla sett omfattar utgreiinga ni kommunar. Desse er Vik, Aurland, Lærdal, Årdal, Luster, Sogndal, Leikanger, Balestrand og Høyanger.



Bent Aslak Brandtzæg er utdanna geograf (Cand.polit.) frå Universitet i Bergen. Brandtzæg har vore tilsett som forskar ved Telemarksforsking sidan 1995, og er temaansvarleg for instituttets forskning knytt til interkommunalt samarbeid og kommunestruktur.



Audun Thorstensen er utdanna statsvitar og har vore tilsett ved Telemarksforsking sidan 2007. Han arbeider spesielt med kommunal økonomi og KOSTRA-analyser.



Anja Hjelseth er utdanna siviløkonom frå Noregs Handelshøgskule (NHH), og har vore tilsett som forskar ved Telemarksforsking sidan hausten 2013. Ho jobbar med kommunalforsking, og har spesielt delteke i arbeid med evaluering av interkommunale samarbeid, drifts- og organisasjonsgjennomgang på enkeltkommunar og kommunestruktur.



Marit Owren Nygård er utdanna samfunnsøkonom og har vore tilsett ved Telemarksforsking sidan 2013. Ho har spesielt vore engasjert i prosjekt relatert til regionale næringsanalysar og attraktivitet.

Forord

Telemarksforsking har fått i oppdrag frå Sogn regionråd å greie ut alternative kommunestrukturmodellar i regionen. Hovuddelen av utgreiingsarbeidet er utført våren og hausten 2015.

Ved Telemarksforsking har Bent Aslak Brandtzæg vore prosjektleiar. Anja Hjelseth, Audun Thorstensen og Marit Owren Nygaard har vore medarbeidarar og viktige bidragsytarar i arbeidet.

Frå oppdragsgjevars side har arbeidet vore leda av ei prosjektgruppe som har omfatta rådmannsgruppa i Sogn regionråd. Vår hovudkontaktperson undervegs i arbeidet har vore dagleg leiar i Sogn regionråd, Karina Nerland.

Vi vil nytte høvet til å takke for eit godt samarbeid i samband med gjennomføringa av prosjektet. Vi vil òg retta ei takk til dei i kommunane som har stilt opp på intervju, delteke i spørjegransking og bidrege med annan informasjon.

Bø, 1.10.2015

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleiar

Innhold

Samandrag	11
Bakgrunn, føremål og innhald	11
Utviklinga i folketalet	12
Næringsutvikling	12
Økonomi	14
Tenester	18
Interkommunalt samarbeid	19
Lokaldemokrati	20
Samfunnsutvikling	21
Synspunkt på samanslåingsalternativa	22
Samla vurdering	23
1. Innleiing.....	25
1.1 Bakgrunn.....	25
1.2 Kommunestruktur. Historisk oversyn.....	26
1.2.1 Sentrale utviklingstrekk	26
1.2.2 Christiansenutvalet.....	27
1.2.3 Frivillige samanslåingar	28
1.2.4 Framtidas kommunestruktur.....	28
1.2.5 Dagens situasjon.....	30
1.3 Om kommunereforma	31
1.3.1 Kriterier for god kommunestruktur.....	31
1.3.2 Tidsløp	32
1.3.3 Nye oppgåver til større kommunar	33
1.4 Kort om kommunane	37
2. Tema og problemstillingar.....	40
2.1 Folketals- og næringsutvikling.....	40
2.2 Økonomi	41

2.2.1	Konkretisering av problemstillingar	42
2.3	Tenesteproduksjon	43
2.3.1	Kunnskapsstatus og utfordringar	43
2.3.2	Konkretisering av problemstillingar	44
2.4	Samfunnsutvikling	45
2.4.1	Kunnskapsstatus og utfordringar	45
2.4.2	Konkretisering av problemstillingar	46
2.5	Lokaldemokrati	46
2.5.1	Kunnskapsstatus og utfordringar	46
2.5.2	Konkretisering av problemstillingar	47
2.6	Samla vurdering av fordelar og ulemper. Tilrådingar for vidare prosess.....	48
3.	Metode og gjennomføring.....	49
4.	Utviklinga i folketalet	51
4.1	Nasjonale utviklingstrekk	51
4.2	Utviklinga i kommunane i Sogn.....	52
4.3	Framskrivingar av folketalet.....	60
4.4	Oppsummerande vurdering	62
5.	Næringsutvikling	63
5.1	Effektar av nærings- og folketalutvikling for kommunal oppgåvehandtering.....	63
5.2	Arbeidsplassar	63
5.3	Utviklinga i ulike bransjar i næringslivet	68
5.4	Spesielt om statlege arbeidsplassar.....	72
5.5	Pendling.....	73
5.6	Flytting og arbeidsplassvekst	77
5.6.1	Kva styrer flyttestraumane?.....	78
5.7	Oppsummerande vurdering	81
6.	Kommuneøkonomi	84
6.1	Status og utfordringar.....	84
6.1.1	Korrigerte frie inntekter	84

6.1.2	Finansielle nøkkeltal.....	85
6.1.3	Oppsummerande vurdering.....	87
6.2	Effektar på overføringane frå inntektssystemet.....	88
6.2.1	Alternativ 1	89
6.2.2	Alternativ 2	91
6.2.3	Alternativ 3	93
6.2.4	Alternativ 4	94
6.2.5	Alternativ 5	96
6.2.6	Alternativ 6	98
6.2.7	Oppsummerande vurdering.....	99
6.3	Direkte støtte til kommunesamanslåingar.....	100
6.4	Inntekter frå konsesjonskraft.....	101
6.4.1	Konsesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytande konsesjonskraft.	102
6.4.2	Inntekter frå konsesjonskraft.....	103
6.4.3	Effekt av ulike samanslåingsalternativ.....	103
6.5	Andre statstilskot og øyremerkte tilskot	106
6.6	Sone for arbeidsgjevaravgift og distriktspolitiske verkeområde	107
6.7	Landbrukstilskot	108
6.8	Eigedomsskatt og kommunal prissetjing.....	108
6.9	Demografi og kommuneøkonomi.....	110
6.10	Framtidig behov for kommunale årsverk.....	113
6.11	Innsparingspotensial innan administrasjon.....	115
6.11.1	Alternativ 1, «Sogn kommune»	116
6.11.2	Alternativ 2	116
6.11.3	Alternativ 3	117
6.11.4	Alternativ 4	118
6.11.5	Alternativ 5	119
6.11.6	Alternativ 6	120
6.11.7	Oppsummering innsparingspotensiale på administrasjon.....	120

6.12	Innsparingspotensial innan tenesteområda	121
6.13	Oppsummering økonomi	125
7.	Resultat frå spørjegransking og intervju.....	129
7.1	Økonomi	129
7.1.1	Samla vurdering	132
7.2	Tenestetilbodet	133
7.2.1	Innleiing	133
7.2.2	Synspunkt frå kommunane på tenestetilbodet	134
7.2.3	Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing	141
7.2.4	Samla vurdering	145
7.3	Interkommunalt samarbeid.....	146
7.3.1	Omfang og fordeling av samarbeid	146
7.3.2	Synspunkt frå kommunane på det interkommunale samarbeidet	150
7.3.3	Samla vurdering	156
7.4	Lokaldemokrati	157
7.4.1	Innleiing	157
7.4.2	Status i kommunane	158
7.4.3	Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing	162
7.4.4	Samla vurdering	166
7.5	Samfunnsutvikling	167
7.5.1	Innleiing	167
7.5.2	Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing	172
7.5.3	Samla vurdering	176
7.6	Vurderingar av dei ulike samanslåingsalternativa	177
7.6.1	Alternativ 1 – Heile Sogn	177
7.6.2	Alternativ 2 og 3	179
7.6.3	Alternativ 4	180
7.6.4	Alternativ 5	181
7.6.5	Alternativ 6	182

7.6.6	Forskjellar i vurderingane mellom politikarar, administrative leiearar og tillitsvalde	183
7.6.7	Oppsummerande vurdering.....	184
8.	Føremoner og ulemper ved ulike samanslåingsalternativ	185
8.1	Alternativ 1. Heile Sogn.....	185
8.2	Alternativ 2. Heile Sogn utan Høyanger	189
8.3	Alternativ 3. Heile Sogn utan Høyanger, Aurland og Årdal	193
8.4	Alternativ 4. Leikanger, Sogndal og Luster.....	197
8.5	Alternativ 5. Høyanger og Balestrand.....	202
8.6	Alternativ 6. Aurland, Lærdal og Årdal.....	205
8.7	Samla vurdering.....	209
	Referansar	213
	Vedlegg. Utfordringsnotat.....	217
	Innleiing.....	217
	Tenesteproduksjon.....	217
	Samlokaliseringsmodell.....	218
	Funksjonsdelingsmodell	218
	Desentralisert modell	219
	Intensjonar for tenestenivået	219
	Politisk styring og lokaldemokrati	220
	Politisk styringsmodell og mengd kommunestyrerepresentantar.....	220
	Lokaldemokrati	221
	Korleis lukkast med ei kommunesamanslåing?	222
	Vit kva du vil!.....	222
	Involver innbyggjarane!	222
	Vêr raus – og tenk stort!	223
	Utarbeiding av intensjonsavtale	223
	Vegen vidare	224
	Avslutning.....	226

Samandrag

Bakgrunn, føremål og innhald

Som ein del av kommunestrukturreforma har kommunane i Sogn regionråd vedteke å greia ut alternative kommunestrukturmodellar i regionen. Dei ni kommunane i regionrådet er Aurland, Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal. Følgande alternativ (med innbyggjartal) har vorte lagt til grunn for utgreiingsarbeidet etter ønske frå styringsgruppa:

Alt. 1		Alt. 2		Alt. 3		Alt. 4		Alt. 5		Alt. °	
Høyanger	41° 9							Høyanger	41° 9		
Vik	2° 78	Vik	2° 78	Vik	2° 78						
Balestrand	1304	Balestrand	1304	Balestrand	1304			Balestrand	1304		
Leikanger	227°	Leikanger	227°	Leikanger	227°	Leikanger	227°				
Sogndal	7° 77	Sogndal	7° 77	Sogndal	7° 77	Sogndal	7° 77				
Aurland	1738	Aurland	1738							Aurland	1738
Lærdal	214°	Lærdal	214°	Lærdal	214°					Lærdal	214°
Årdal	5429	Årdal	5429							Årdal	5429
Luster	5118	Luster	5118	Luster	5118	Luster	5118				
Sum	32535		283°°		21199		15071		5473		9313

Metodisk baserer utgreiinga seg på KOSTRA-analysar og statistiske analysar for å skildra utviklingstrekk knytt til økonomi, administrasjon, tenesteproduksjon og nærings- og samfunnsutvikling. Vidare er det gjennomført intervju med rådmann, ordførar og opposisjonsleiar i kvar av kommunane for å få nærare oversyn over utviklingstrekk og utfordringar som kommunane står overfor. I etterkant av intervju er det gjennomført ei spørjegransking som er sendt til alle politikarar i kommunestyra, kommunalt tilsette med leiaransvar og alle hovudtillitsvalde i dei fem kommunane.

Innleiingsvis vert det i kapittel 1 gjeve ei skildring av hovudelementa i kommunereforma og kva for oppgåver som er føreslått overført. I kapittel 2 vert det gjeve eit oversyn over tema og problemstillingar som har vore lagt til grunn for utgreiingsarbeidet, medan kapittel 3 gjev ei skildring av korleis utgreiinga er gjennomført og kva for metodar som er nytta. I kapittel 4 og 5 ser vi nærare på status og utviklingstrekk knytt til folketal og næringsutvikling i utgreiingskommunane. Utviklinga fram til i dag vil naturlegvis òg ha tyding for kva for utfordringar kommunane står overfor i framtida.

Kapittel 6 omfattar ein gjennomgang av økonomiske effektar knytt til ei kommunesamanslåing. Røynsler frå intervju og spørjegransking i kommunane når det gjeld økonomi, tenesteproduksjon, interkommunalt samarbeid, demokrati og samfunnsutvikling vert presentert i kapittel 7. I kapittel 8 skildrar vi fordelar og ulemper knytt til dei ulike kommunestrukturalternativa, og dette kapitlet vert avslutta med ei samla vurdering av alternativa.

Utgreiinga har som hovudmål å avklare kva for rammeføresetnader som vil vera knytt til dei ulike alternativa og kva som kan vera moglege føremøner og ulemper. Føremålet med utgreiinga er slik

sett at den skal danne grunnlag for å fatte vedtak om kva for alternativ det eventuelt vil være aktuelt å gå vidare med. Ei vidareføring vil innebere ein politisk prosess der ein utarbeider ei intensjonsavtale for eitt eller fleire alternativ. Denne intensjonsavtala vil då danne grunnlag for innbyggjarhøyring og politiske vedtak i kommunane om framtidig kommunestruktur.

Som vedlegg til utgreiinga er det utarbeidd eit utfordringsnotat som er meint som eit hjelpemiddel i den vidare prosessen med handsaminga av kommunestrukturproblematikken etter at utgreiingsarbeidet er avslutta.

Utviklinga i folketalet

På landsbasis har det vore ein kraftig folketalsvekst dei seinare åra, men veksten har ikkje vore lik over heile landet. Dei største kommunane har vorte større og dei minste mindre. Dette bidreg til at dei relative skilnadene mellom kommunane aukar og at generalistkommuneprinsippet vert sett under aukande press. Viktige drivkrefter som ligg til grunn for sentraliseringa vi har opplevd dei seinare åra, er knytt til globalisering, internasjonal konkurrans, teknologiutvikling og framvokstren av kunnskapsøkonomien. Av dei ni kommunane som inngår i utgreiinga, er det berre tre kommunar som har hatt vekst i folketalet frå 2000 og fram til i dag. Det er Sogndal, Luster og Leikanger. Resten av kommunane har hatt nedgang i folketalet sjølv om nedgangen for fleire av kommunane har flata noko ut dei siste åra. For kommunane i Sogn har folketalet samla sett vorte redusert med 0,9 prosent frå 2000 til 2015.

Tilgjenge på utanlandsk arbeidskraft har vore avgjerande for å dempe negative effektar på folketalet som følgje av negativ innanlands flytting og negativ fødselsbalanse. Utan auka innvandring ville det vore ein større nedgang i folketalet. Tilgjenge på utanlandsk arbeidskraft vil likevel vera avhengig av internasjonale konjunkturar, og ein har ingen garantiar for at denne innvandringa vil halda fram. Folketalsframskrivingane syner at Sogndal, Leikanger og Luster vil få vekst i folketalet i åra som kjem, men at fleire av dei andre kommunane vil oppleve utfordringar med å halde oppe folketalet. Utviklinga gjev grunn til uro for fleire av kommunane. I og med at mange av desse kommunane har lågt innbyggjartal frå før, vil dette vera ekstra krevjande. Kommunane vil samla sett få ein vekst på om lag ni prosent fram mot 2040. Ein større kommune vil såleis vera mindre sårbar for lokale svingningar i folketalet. Dersom vi ser på utviklinga for dei aktuelle samslåingsalternativa, er det dei alternativa der Sogndal inngår, som har hatt, og vil få, den mest positive utviklinga i folketalet. Dei alternativa der Sogndal, Leikanger og Luster ikkje er med, ser ut til å få ein reduksjon i folketalet også i åra som kjem. Det inneber at dei ulike alternativa vil ha noko ulike utfordringar når det gjeld den framtidige utviklinga.

Næringsutvikling

Fleire av kommunane er små målt ut frå folketal, og fleire av kommunane har også utfordringar med å oppretthalde folketalet. Det er ofte ein nær samheng mellom arbeidsplassar og folketalsutvikling i kommunane. Sogndal, Leikanger, Luster og Balestrand har hatt ein auke i private arbeidsplassar frå 2001 til 2013, medan dei andre kommunane har hatt ein reduksjon. Samla sett har det blitt 520 færre private arbeidsplassar i perioden. Årdal og Høyanger har hatt den største reduksjonen. Talet på offentlege arbeidsplassar har auka med 184 i same periode. Fire kommunar har ein auke, medan fem kommunar har ein reduksjon. Sogndal har den største auken, medan Leikanger og Balestrand har hatt den største reduksjonen. Leikanger har òg hatt ei betydeleg auke

i talet på offentlege arbeidsplassar dei seinare åra, etter ein stor reduksjon på byrjinga av 2000-talet. Omfanget er likevel ikkje like stort som det var tidelegare.

Sogndal, som har størst auke i folketalet, har ein klar auke både av offentlege og private arbeidsplassar. Leikanger og Luster, som også har hatt ein viss auke i folketalet, har ein auke i den private sysselsettinga. Luster har òg hatt ein viss auke i den offentlege sysselsettinga.

Næringsmessig utmerkar Sogn seg som ein industriregion, men landbruket er framleis ein viktig del av næringslivet i dei fleste kommunane. Handelsnæringa er størst i Sogndal, noko som speglar Sogndal som regionsenterkommune. Aurland og Balestrand er dei kommunane som har størst del av sysselsettinga innan overnattingsverksemdene, noko som synleggjer at reiselivet står sterkt i desse kommunane.

Vekstimpulsane frå næringslivet dei seinare åra er negative dersom ein ser regionen under eitt. Høyanger har hatt ein stor nedgang i verkstadindustri, medan Årdal har hatt ein betydeleg reduksjon innan prosessindustrien. Kommunane har i det store og heile hatt negative vekstimpulsar frå landbrukssektoren. Nokre av kommunane har hatt positive vekstimpulsar frå regionale næringer som bygg og anlegg og transport. Dei kommunane som samla sett har hatt positive vekstimpulsar frå næringslivet, er Sogndal, Leikanger og Balestrand. Det generelle inntrykket er at kommunane har eit sårbart næringsliv knytt til landbruk og industri. Det er difor behov for utviklingsarbeid som kan bidra til å sikra og vidareutvikla eksisterande næringer, men òg leggja til rette for entreprenørskap, innovasjon og ny næringsverksemd. Eit sentralt spørsmål når det gjeld kommunesamanslåing, er difor om kommunane kvar for seg eller saman står best mogleg rusta når det gjeld framtidige utfordringar knytt til nærings- og samfunnsutvikling. Har kommunane dei ressursane, den kompetansen og kapasiteten som trengst i samfunnsutviklingsarbeidet i dag, eller kan dei saman stå betre rusta for å møte framtidige utfordringar gjennom ein ny og større kommune?

Statlege arbeidsplassar er spesielt viktige for sysselsettinga i Leikanger og Sogndal, men òg for dei andre kommunane i regionen. At det er mange statlege arbeidsplasser, bidreg til positive ringverknader i regionen. Signala frå staten er no at ein ynskjer å styrke vekstsenter og kompetansmiljø i regionane, og at det i samband med dette vil vera naturleg å satse på regionsentra når det gjeld framtidig lokalisering av statlege arbeidsplassar. Når det gjeld å vera eit attraktivt regionsenter for å halde på og trekkje til seg nye statlege verksemdar, ser det ut til å vera viktig at spesielt Leikanger og Sogndal i fellesskap arbeider for å styrke sin attraktivitet for både eksisterande og potensielt nye statlege verksemdar. Ei eventuell kommunesamanslåing kan slik sett gje betre føresetnader for å stå fram som eit samla og attraktivt kompetansesenter for både statlege og private arbeidsplassar.

Pendlingsmønsteret seier noko om interaksjonen på tvers av kommunegrensene og i kva grad og på kva måte kommunane inngår i ein funksjonell bu- og arbeidsmarknadsregion. Alle kommunane har ei viss pendling til Sogndal, som er regionsenteret. På eit meir finmaska nivå ser vi at det er stor pendling mellom Sogndal, Leikanger og Luster. Vik har også den største pendlinga i retning Sogndal og Leikanger. Vidare er det noko pendling mellom Høyanger og Balestrand og mellom Aurland, Lærdal og Årdal. Vi ser at det er tydelege samanhengar mellom reisetid og pendlingsmønster. Landet er i dag delt inn i 160 bu- og arbeidsmarknadsregionar. Kommunane som er ein del av Sogn regionråd, fordeler seg på følgjande fem regionar:

- Sogndal (Sogndal, Leikanger og Luster)
- Høyanger (Høyanger og Balestrand)
- Lærdal/Årdal (Lærdal og Årdal)
- Vik (Vik)

- Aurland (Aurland)

Vi ser at desse regionane speglar pendlingsmønsteret i regionen, og av dei ulike samanslåingsalternativa er det alternativ 4, 5 og 6 som i størst grad samsvarar med desse regionane. Innan ein bu- og arbeidsmarknadsregion, der det er ein viss interaksjon på tvers av kommunegrensene, vil det som skjer i ein av kommunane innan regionen, ha betydning for dei andre. Slik sett vil kommunane òg i utgangspunktet ha felles interesser knytt til den framtidig utviklinga. Det er ikkje sikkert at kommunar i ein og same bu- og arbeidsmarknadsregion, som driv planlegging og tilrettelegging på kvar sin måte, og gjerne i konkurranse med kvarandre, kjem fram til løysingar som gagnar kommunane samla sett. Gjennom å vera ein felles kommune kan det vere lettare å kome fram til heilskaplege og framsynte løysingar der ein i større grad søker å stå sterkare i konkurransen mot andre regionar.

Flytting og arbeidsplassvekst er dei dominerande faktorane for å skildre regional utvikling. Det er openbart ein sterk positiv samanheng mellom ein stad si nettoflytting og den samla arbeidsplassveksten, men det er også strukturelle faktorar som kan spele inn, og som det er viktig å vera merkksam på i utviklingsarbeidet. Desse er storleiken på folketalet, arbeidsmarknadsintegrasjon og nabovekst. Dersom vi korrigerer for desse strukturelle tilhøva, ser vi at bustadattraktiviteten ligg under forventningslinja for fleire kommunar. Korleis ein kommune plasserer seg i tilhøve til bustadattraktivitet, spelar inn på korleis ein skal jobbe strategisk for framtidig utvikling. For kommunar med låg tilflytting i høve til utviklinga i talet på arbeidsplassar, vil det vera viktig å sjå på kva ein kan gjere med faktorar som påverkar bustadattraktiviteten.

Med tanke på dei tre samanslåingsalternativa (4, 5 og 6) som samsvarar best med bu- og arbeidsmarknadsregionane, ser vi òg at desse alternativ har relativt like utfordringar med omsyn til korleis ulike flyttefaktorar verkar i regionen, og dermed også for kva utfordringar kommunane står overfor i framtida. Felles utfordringar kan betre føresetnadene for felles innsats.

Det er klart at etablering av fleire arbeidsplassar er ei felles utfordring for mange kommunar. Klarer ein å få etablert nye arbeidsplassar ein stad i regionen, vil det kunne verke positivt for alle i eit område med pendlaravstand. Ved ei kommunesamanslåing kan meir fokus rettast mot å trekkje til seg arbeidsplassar utanfrå regionen i staden for å konkurrere seg i mellom. For å lukkast må ein vera samde om korleis ein vi leggje til rette for nye arbeidsplassar slik at det gagnar heile regionen på ein god måte.

Økonomi

Generelt har kommunane i Sogn eit inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Aurland, Høyanger og Lærdal peikar seg ut med svært høge korrigererte frie inntekter i høve til landsgjennomsnittet.

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

Utrekningane er gjorde på følgjande samanslåingsalternativ:

1. Høyanger + Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Aurland + Lærdal + Årdal + Luster
2. Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Aurland + Lærdal + Årdal + Luster
3. Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Lærdal + Luster

4. Leikanger + Sogndal + Luster
5. Høyanger + Balestrand
6. Aurland + Lærdal + Årdal

Tabellen under summerer opp dei viktigaste effektberekningane for dei ulike strukturalternativa. Utslaga er vist i % av brutto driftsinntekter for aktuelle kommunar.

Alternativ	1)	2)	3)	4)	5)	6)
Økonomiske verkemiddel (eingongsstøtte)	2,5 %	2,7 %	3,8 %	4,0 %	3,9 %	3,3 %
Effekt frie inntekter år 1-15 (årleg)	0,6 %	0,6 %	0,2 %	-0,3 %	1,2 %	0,8 %
Effekt frie inntekter etter år 20 (årleg)	-3,0 %	-3,3 %	-3,7 %	-3,2 %	-1,5 %	-1,9 %
Effektiviseringsgevinst administrasjon (årleg)	3,5 %	3,1 %	2,8 %	0,9 %	4,8 %	4,1 %
Effektiviseringsgevinst tenesteområda (årleg)	9,3 %	9,1 %	6,8 %	4,7 %	11,4 %	14,1 %
Effekt konsesjonskraftinnt.	0,9 %	1,0 %	1,3 %	1,7 %	0 %	0 %
Sum år 1 (ekskl. tenesteområda)	7,5 %	7,4 %	8,1 %	6,3 %	9,9 %	8,2 %
Sum år 2-15 (ekskl. tenesteområda)	5,0 %	4,7 %	4,3 %	2,3 %	6,0 %	4,9 %
Sum etter år 20 (ekskl. tenesteområda)	1,4 %	0,8 %	0,4 %	-0,6 %	3,3 %	2,2 %

For å leggje til rette for overgangen til ein ny kommune for kommunar som slår seg saman, vil regjeringa nytta positive økonomiske verkemiddel som kan stimulera til kommunesamanslåing i reformperioden. Verkemidla vert gjort gjeldande for kommunar som slår seg saman i reformperioden, det vil seia samanslåingar der det er fatta nasjonale vedtak innan 1.1.2018. Målt i prosent av brutto driftsinntekter vil alternativ 4 få høgast støtte med 4,0 prosent, medan alternativ 1 vil få lågast støtte med 2,5 prosent.

For å stimulere til frivillige kommunesamanslåingar vart det frå og med budsjettåret 2002 innført eit særskilt inndelingstilskot som ein del av inntektssystemet. Denne ordninga skal sikra at kommunane ikkje får reduserte rammeoverføringar som følgje av samanslåing. Inndelingstilskotet kompensere for bortfall av basistilskot (basistillegget) og ein eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskot. Berekningane viser at dei seks alternativa vil få ei endring i rammetilskotet sitt med mellom -0,3 prosent (alt. 4) og 1,2 prosent (alt. 5) av brutto driftsinntekter kvart år dei fyrste femten åra etter ei samanslåing. Den langsiktige effekten etter 20 år vil vera eit tilskotsnivå som ligg mellom -1,5 prosent (alt. 5) og -3,7 prosent (alt. 3) pr. år under det ein får som enkeltkommunar.

Det er viktig å vera merksam på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvensar derfor er høgst usisse. Det er no òg signalisert ei endring av inntektssystemet som vert lagt ut på høyring før jul 2015. Utrekningane er gjort på bakgrunn av dagens inntektssystem.

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

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

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

Når det gjeld innsparingspotensial innanfor administrasjon, har vi vist at dersom dei nye kommunalternativa driv administrasjonen like effektivt som samanliknbare kommunar med omsyn til innbyggjartal, vil innsparingspotensialet samanlikna med dagens kommunar vera frå 0,9 prosent (alternativ 4) til 4,8 prosent (alternativ 5) av dagens brutto driftsinntekter. Desse illustrasjonsberekningane er verd å merka seg. Sjølv om det er anslag, får berekningane fram at det bør vera eit klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved slike eventuelle kommunesamanslåingar. Moglegheitane for innsparing vil naturlegvis ha samanheng med korleis ein vel å organisera og leggje til rette den nye kommunen. Kommunar som er store geografisk, kan ha behov for meir desentralisert organisering med tanke på administrasjon og lokalpolitisk medverknad.

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

Berekningane viser eit mogleg effektiviseringspotensial på tenesteområda på mellom 4,7 prosent (alternativ 4) og 14,1 prosent (alternativ 6) av dagens brutto driftsinntekter. Det er her òg teke høgd for utgiftsbehovet kommunane har i dag. Med tanke på tenesteproduksjon vil ikkje direkte økonomiske innsparingar vera blant dei viktigaste effektane av ei samanslåing. Dei største gevinstane knytt til ei samanslåing må vera høve for større fagmiljø og betre og meir fleksibel utnytting av dei ressursane som kommunane samla sett har. Større og sterkare fagmiljø vil vera viktige som grunnlag for å handtera dei framtidige utfordringane som kommunane står overfor.

Kommunane sin rett til konsesjonskraft er avgrensa til kommunane sitt behov for alminneleg elektrisitetsforsyning. I kommunar med lågt innbyggjartal – men med store utbyggingar – inneber dette at fylkeskommunen blir tildelt den overskytande mengda. Fleire kommunar som inngår i denne utgreiinga, nyttar ikkje heile konsesjonskrafta dei har krav på i eigen kommune. Dette gjeld Aurland, Luster, Lærdal og Vik. Dei andre kommunane har konsesjonskraft, men det er lågare enn alminneleg forbruk. Leikanger er den einaste kommunen som ikkje har konsesjonskraft.

Målt i prosent av brutto driftsinntekter og med ein prisføresetnad på 15 øre kWh, vil alternativ 4 få størst inntektsauke med 1,7 prosent. Alternativ 3 vil få en inntektsauke på 1,3 prosent, mens alternativ 1 og 2 vil få ei inntektsauke på høvesvis 0,9 prosent og 1,0 prosent.

Det er elles verd å merke seg at auka inntekter frå konsesjonskraft ikkje vert rekna mot nokon av ordningane innanfor inntektssystemet (rammeoverføringane utanom skjønnsmidlar). Men løyvinga av skjønnsmidlar frå fylkesmannen kan derimot tenkjast å verte redusert i lys av ei eventuell kommunesamanslåing som har ført med seg vesentleg betre inntektsgrunnlag. Om det i framtida vil bli endringar i inntektssystemet som har konsekvensar for konsesjonskraftinntektene, er sjølv sagt òg ein usikkerheit, men enn så lenge har vi teke utgangspunkt i dagens regelverk når vi har sett på konsekvensane for konsesjonskraftinntektene som følgje av kommunesamanslåingar.

Samanlikna med ein del tilsvarande utgreiingar andre stader i landet, synest dei samla økonomiske effektane å vera gode for dei ulike alternativa dersom ein ser på effektane i prosent av brutto driftsinntekter. For mesteparten av alternativa vil det til dømes ikkje vera naudsynt å hente ut noko av innsparingspotensialet på tenestene for å tilpasse seg nedtrappinga av inndelingstilskotet år 15/20.

Generelt vert det forventa at andre statstilskot vil vera samanslåingsnøytrale. Dette gjeld Integringstilskot, Tilskot ressurskrevande tenester, Kompensasjonstilskot (rente- og avdragsrefusjon) for investeringar knytt til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplan for psykisk helse, Rentekompensasjon skuleanlegg, skulebygg og symjeanlegg og kyrkjebygg, Kompensasjon renter og avdrag for investeringar frå gjennomføringa av reform '97 og Momskompensasjon.

Alle kommunane ligg i same sone for arbeidsgivaravgift og distriktspolitisk verkemiddelområde (med unntak av Sogndal som ligg i sone 1a for arbeidsgivaravgift). I kommuneproposisjonen for 2016 kom følgjande avklaring når det gjeld arbeidsgivaravgiftssats og kommunesamanslåing: Satsen i ein samanslått kommune vert vidareført innanfor dei «gamle» kommunegrensene som om det enno var to eller fleire kommunar, fram til neste revisjon (per 1.1 .2021). Etter neste revisjon reknar vi i utgangspunktet med at ein eventuell samanslått kommune der Sogndal inngår, vil bli verande i sone 2.

Det same gjeld landbrukspolitiske tilskot. Det er berre sonene for Areal- og kulturlandskapstilskot som følgjer kommunegrensene, men alle kommunane ligg i same sone.

Ei samanslåing vil på kort sikt ikkje få konsekvensar på desse områda, og eit eventuelt tap som følgje av endra sone- eller særtilskot over inntektssystemet vil bli kompensert gjennom inndelingstilskotet – og dette vil slik sett ikkje ha verknad dei 15 første åra etter ei samanslåing.

Høyanger, Vik, Sogndal og Årdal har i dag eigedomsskatt i heile kommunen, medan Aurland, Lærdal og Luster har eigedomsskatt berre på verk og bruk. Balestrand og Leikanger har eigedomsskatt både på verk og bruk og i «områder utbygd på byvis».

Aurland hadde høgast inntekter frå eigedomsskatt, med 20,2 prosent av brutto driftsinntekter i 2014 . Det er ikkje berre områda som eigedomsskatten vert skrive ut for, som må harmoniserast ved ei samanslåing, nivået/takstgrunnlaget på eigedomsskatten må òg harmoniserast ved ei kommunesamanslåing. Korleis eigedomsskatten vil bli utforma i ein ny kommune, er vanskeleg å spå noko om. Eigedomsskatten må verte harmonisert ved ei samanslåing, og dette kan vise seg å verte ei krevjande øving.

Prissetjing av tenestene varierer noko mellom kommunane. Satsane må verte harmonisert i ein eventuell samanslått kommune. Aurland har lågast foreldrebetaling for ein SFO-plass, medan foreldrebetalinga er høgast i Balestrand. Årsgebyr på vatn varierer frå kr 1 213 i Årdal til kr 4 823 i Leikanger. Sogndal har høgast årsgebyr på avløp med kr 3 689, medan Sogndal har høgast årsgebyr på avfall med kr 3 135.

Folketalsutviklinga og endringar i demografien er viktig for den økonomiske situasjonen i kommunen. Kommunane i Sogn har generelt ein høg del eldre. Delen eldre over 67 år utgjorde 17,3 prosent for kommunane samla sett i 2015. Tilsvarande del for fylket og landet var høvesvis 16,2 og 14,0 prosent.

Samla sett er kommunane vurdert å få meirutgifter på omlag 175 mill. kr som følgje av den demografiske utviklinga fram til 2030. Sogndal er vurdert å få meirutgifter på omlag 142 mill. kr, medan Høyanger er vurdert å få reduserte utgifter på nær 23 mill.

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

Tenestebehovet knytt til barnehage og grunnskule for dei ni kommunane vil, med utgangspunkt i SSB sine folketalsprognoser, endrast lite fram til 2040. Når det gjeld tenestebehovet knytt til pleie og omsorg, vil behovet generelt endrast lite fram til 2020, medan det vil auka kraftig i perioden fram til 2040. For dei ni kommunane samla er det anslått at behovet for pleie- og omsorgsårsverk vil auke med 31 (per 1000 innbyggjarar i yrkesaktiv alder) i perioden frå 2020 til 2040. Dette må sjåast i ljøs av eldrebølga etter 2020, som vil gjelde for alle kommunane i landet.

Det generelle inntrykket gjennom spørjeundersøkinga og intervju er at fleire av kommunane driv godt, og har kontroll på økonomien. Men vi ser på nøkkeltala at det er ulikt om kommunane har midlar på disposisjonsfond, og kor høg lånegjelda er. Spesielt har Høyanger, Leikanger, Lærdal og Årdal høg netto lånegjeld, noko som bind opp budsjettet ved at mykje midlar går til renter og avdrag. Årdal er på ROBEK, men har mål om å koma ut frå lista i 2016. Vik er òg på ROBEK, men dette skuldast Terra-saka frå 2007. Kommunen har mål om å betala ned det akkumulerte underskotet innan eit par år.

Ei generell tilbakemelding er at i kommunane med stram økonomi, er det mindre midlar til vedlikehald av kommunal infrastruktur (blant anna bygg og vegar) enn det ein skulle ynskje seg. Det gjer på sikt at det vert kravt større investeringar i blant anna bygningsmasse. Mange av kommunane har derimot gjort ein del investeringar dei seinaste åra, og fleire av kommunane planlegg større investeringar som skule, barnehagar, svømmebasseng og vidare framover. Generelt ser det ut til at mykje av investeringane er rehabilitering av eksisterande bygningsmasse.

Samla er det respondentane i Balestrand og Leikanger som i størst grad meiner at den økonomiske situasjonen er til hinder for å oppnå ynskt kvalitet på tenestene. I den andre enden av skalaen finn vi Aurland, Luster og Sogndal. Dei andre kommunane ligg omtrent midt på treet når det gjeld desse vurderingane.

Tenester

Spørjeundersøkinga tyder på at kvaliteten på tenestetilbodet på mange område i kommunane vert oppfatta som bra. Lærdal skil seg ut ved å vera noko mindre positiv enn dei andre kommunane. Generelt har mange av kommunane i Sogn inntekter godt over landsgjennomsnittet, og det kjem fram i intervju at kommunane òg yter tenester over det som er eit lovfest nivå.

Fleire av kommunane meiner dei har utfordringar med små og sårbare fagmiljø, spesielt gjeld dette Sogndal, Leikanger og Balestrand. I andre enden av skalaen finn vi Luster som meiner dette

ikkje er ei utfordring. Svara frå intervjuia nyanserer derimot dette biletet noko, til dømes planlegg kommunen å gå inn i interkommunalt samarbeid om PP-tenesta nettopp for å oppnå større breidde, meir systemretta arbeid og betra kompetanse.

Det varierer mellom kommunane om ein opplever utfordring med rekruttering, og på kva for område utfordringa er. Generelt ser det ut til at kommunane rekrutterer godt på basiskompetanse, men har utfordringar med å rekruttera spesialkompetanse på enkelte område. Det kan anten skuldast at det generelt er vanskeleg å rekruttera denne typen kompetanse, som ingeniørar, i kommune-Noreg, eller at det er stillingar som det berre finst éin av i kommunen, som t.d. helsesyster.

Respondentane vart i spørjeundersøkinga bedne om å skildra kva for tenester som er krevjande, og kva for utfordringar kommunane har. Samla sett er det mange som peikar på helse og omsorg og dessutan skule som dei meste krevjande tenesteområda. Sidan barnehage, skule og eldreomsorg er dei største velferdsområda i kommunesektoren, er ikkje dette noko overraskande attendemelding. Innanfor helse og omsorg er det legetenesta, ressurskrevjande brukarar og mangel på kompetanse som mange av kommunane peikar på. Vik og Aurland peikar spesielt på utfordringa med at legar over 55 år ikkje treng å gå i legevaktordning, og at det dermed er vanskeleg å få turnusen til å gå opp. På skuleområdet er det i fleire kommunar, blant anna Luster, Balestrand og Lærdal, usemje om kva som er ein ideell skulestruktur for å sikre ei effektiv drift og god kvalitet av skulesektoren. Generelt er tilbakemeldinga at resultat og kvaliteten innan skulesektoren i Sogn er god. Skuleutvikling er også eit område kommunane har samarbeidd om.

Folketalsutviklinga i kommunane i Sogn er svært ulik. Medan Sogndal, Leikanger og Luster har hatt vekst i folketalet sidan 2000, så har dei andre kommunane hatt nedgang. Høyanger og Årdal har hatt størst nedgang i folketalet. Det kan vera krevjande å tilpassa tenestenivået både til aukande og synande folketal. Vi har sett at Årdal spesielt har hatt utfordringar med dette, og kommunen er framleis på ROBEK fordi dei ikkje har dekt inn tidlegare underskot.

Eit fleirtal av respondentane meiner at ei kommunesamanslåing vil gje positive effektar for å sikre større og betre fagmiljø, rekruttera arbeidskraft og verta mindre sårbar når det gjeld skifte av personell, sjukdom og ferieavvikling. Respondentane er nøytrale til kva for ein effekt samanslåing vil ha på evna til å sikre og forbetra kvaliteten på dei kommunale tenestene, og å henta ut økonomisk gevinst som følgje av meir effektiv drift. Fleirtalet av respondentane meiner samanslåing vil ha negativ effekt på tilgjenge til dei kommunale tenestene.

Som nemnt meiner fleirtalet av kommunane i Sogn at små og sårbare fagmiljø er ei utfordring. Ei av løysingane for å handtera dette for kommunane har vore inngåing av samarbeid om administrasjon og tenester på tvers av kommunane.

Interkommunalt samarbeid

Dei seinare åra har det frå nasjonalt hald vorte lagt til rette for auka interkommunalt samarbeid, og det interkommunale samarbeidet i Sogn har auka. Det er Lærdal, Årdal og Aurland som har flest interkommunale samarbeid. Mengda samarbeid som desse kommunane er involvert i, varierer frå 27-30. Vik og Høyanger har færrest samarbeid, noko som blant anna har samanheng med geografi og lange avstandar. Kommunane i Sogn deltek i til saman 40 ulike samarbeid. Nokre av desse inkluderer alle kommunane, men mange av samarbeida er mellom ei mindre mengd kommunar. Spesielt ser vi at kommunane i indre Sogn (Årdal, Lærdal og Aurland) samarbeider. Det same gjer Sogndal med nabokommunane Leikanger og Luster, og i ytre Sogn samarbeider Balestrand og Høyanger om fleire tenester.

Ein viktig motivasjon for interkommunalt samarbeid er å unngå små og sårbare fagmiljø. Det vert stadig stilt aukande krav til kapasitet og kompetanse i kommunane, noko som inneber at det vil vera behov for auka samarbeid òg i framtida. Overføring av nye oppgåver vil, med dagens kommunestruktur, òg innebera behov for auka interkommunalt samarbeid. Spørjeundersøkinga i kommunane viser at respondentane samla sett er omtrent nøytrale til om auka interkommunalt samarbeid er å føretrekka framfor ei kommunesamanslåing. Det er derimot store variasjonar mellom kommunane, og Aurland, Luster og Høyanger er tydelege på at dei føretrekker auka interkommunalt samarbeid mens Sogndal og delvis Leikanger føretrekker samanslåing. Samstundes er det òg samla sett eit fleirtal som meiner at det går ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vera før ei kommunesamanslåing blir meir føremålstenleg.

Det er litt varierende synspunkt på i kva grad dagens interkommunale samarbeid er uproblematisk med tanke på demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll. Samstundes er det jamt over eit fleirtal som meiner at det interkommunale samarbeidet ikkje er så omfattande at samarbeidsulempene byrjar å verta større enn fordelane. Respondentane er omtrent nøytrale til om mesteparten av dei nye oppgåvene som regjeringa foreslår å overføra til kommunane, må løysast gjennom interkommunalt samarbeid.

Tilbakemeldingane tyder altså på at interkommunalt samarbeid ikkje er uproblematisk, og at det er ei erkjenning av at det går ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vera før kommunesamanslåing vert ei betre løysing, men at det enno er ein del å gå på før ein når denne grensa. Spørsmålet blir då om det er føremålstenleg å venta til denne grensa er passert eller ikkje. Det er ingen ting som talar for at behovet for interkommunalt samarbeid vil reduserast i åra som kjem, gitt dagens kommunestruktur.

Dei generelle tilbakemeldingane gjennom intervjuet er at det er variabelt korleis dei interkommunale samarbeida fungerer, og at det er ulikt korleis dei er organisert. Nokre samarbeid fungerer bra, medan det er utfordringar på andre område. Ein har òg freista å få til samarbeid på område der ein ikkje har lukkast. Motivasjonen for å gå inn i samarbeid er som regel større fagmiljø, ein meir kostnadseffektiv teneste enn om kommunen handterer den sjølv, og større distanse. I varierende grad synest kommunane at samarbeida er vanskeleg å styra etter at dei er etablert. Den største utfordringa ved å få etablert samarbeid er ofte diskusjonar rundt lokalisering av tenesta og fordeling av kostnader.

Lokaldemokrati

Det er visse skilnader på korleis demokratiet fungerer i store og små kommunar, men ein kan vanskeleg hevda at det eine er betre enn det andre. Ei samanslåing vil bidra til lågare politisk representasjon per innbyggjar, men samstundes kan ei samanslåing gje økt handlingsrom, betre moglegheiteter for frikjøp og gjera det meir interessant å engasjera seg i politisk arbeid. I nokre tilfelle kan òg samanslåing føra til ein breiare partipolitisk representasjon, men i kommunane i Sogn er det i dag allereie god politisk representasjon. Det er ingen av kommunane som har færre enn 5 parti/lister representert i kommunestyret. Vi har sett at det varierer om politikarane opplever at dei har politisk handlingsrom. I kva grad det er handlingsrom, heng ofte saman med økonomi og opplevinga av statleg styring. Det varierer òg om kommunane har mange habilitetssaker eller ikkje til handsaming. I Sogn er kommunane av ein slik storleik at det er naturleg med ein del inhabilitetssakar sidan lokalsamfunna ikkje er veldig store. Men vi ser òg at Sogndal har fleire saker sjølv om dei er den største kommunen. Årdal og Høyanger skil seg ut med lite habilitetssakar.

Spørjeundersøkinga viser at det ikkje er noko stor tru på at ei samanslåing vil bidra til auka interesse for politisk arbeid, eller at vilkåra for å driva politisk arbeid vert betre. Det er likevel eit svakt fleirtal i alle kommunar som meiner at ei samanslåing vil gje auka innverknad på regionale og nasjonale sakar. Spesielt meiner respondentane i Sogndal, Leikanger og Balestrand at samanslåing vil gje ein positiv effekt.

Erfaringane tilseier at det kan vera vanskeleg å seia noko eksakt om effektar på valdeltakinga som følgje av ei kommunesamanslåing. I dag er valdeltakinga i Sogn samla sett høgare enn landsgjennomsnittet. Lågare politisk representasjon kan likevel utløysa behov for å etablera ulike former for kommunedelutval/lokalutval og arenaer for innbyggjarmedverknad for å stimulera til brei deltaking og engasjement. Slike utval er etablert i samband med nokon av dei siste frivillige kommunesamanslåingane som er gjennomført her til lands. Evalueringar av bruk av liknande nærdemokratiordningar i Norden viser positive erfaringar. Mange av dei etablerte nærdemokratiordningane er av rådgivande karakter, men dei gjev høve til systematisk involvering i planarbeid, budsjettarbeid og enkeltsaker. Erfaringa er at avgjerdsgrunnlaget vert betre, at avgjerdene vert betre forankra og får større legitimitet.

Samfunnsutvikling

Ei viktig målsetting med ei kommunesamanslåing er å få ein meir handlekraftig kommune som kan spela ei større rolle både som lokal og regional samfunnsutviklar. Dette er m.a. avhengig av evna til kommunane til å driva god og effektiv planlegging og aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette føreset òg at kommunane har tilstrekkeleg kompetanse og ressursar både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. utfordringane i kommunane kan vera svært ulike, t.d. avhengig av om ein snakkar om vekstkommunar eller fråflyttingskommunar. Denne skilnaden er veldig tydeleg i Sogn, der Sogndal har hatt stor vekst og Luster og Leikanger noko vekst i innbyggjartalet sidan 2000. Dei andre kommunane har hatt nedgang, og spesielt stor har nedgangen vore i Høyanger og Årdal.

Fleire av kommunane vil i tida framover ha utfordringar knytt til utviklinga når det gjeld både demografi, næringsutvikling og kamp om arbeidskraft etter kvart som det vert ein mindre del i yrkesaktiv alder. Det er òg viktig å vera klår over at behovet for tilgjenge på kompetent arbeidskraft er av dei viktigaste drivkreftene bak den sentraliseringa som vi opplever i dag. Kommunestrukturen har innverknad på kva slags fagmiljø den enkelte kommunen kan tilby og har dermed òg noko å seie for korleis ein evnar å driva utviklingsarbeid og rekruttera naudsynt arbeidskraft. Gjennom intervjuar har vi avdekt at det er ulikt kor mye kapasitet og kompetanse kommunen har til å driva nærings- og samfunnsutvikling. Spesielt Balestrand meiner dei har lita evne til dette, men òg Sogndal, Leikanger, Vik, Lærdal og Aurland skulle hatt meir kapasitet.

Fleire trekkjer fram at kommunane har felles utfordringar og utviklingsmoglegheter på fleire område, og at ein i større grad må dyrka kvarandre sine fortrinn som ein region. Til dømes er det nemnt at Sogndal er god på utdanning, Høyanger og Årdal på industri, Leikanger på statlege arbeidsplassar og Lærdal på helse. Ein større kommune kan gje grunnlag for eit sterkare og meir heilskapleg utviklingsarbeid på desse områda.

Vurderingane frå kommunane er at kommunesamanslåing kan ha positive effektar for å sikra betre tilhøve for heilskapleg og langsiktig planlegging, å verta meir robust til å kunna møte framtidige utfordringar, nye oppgåver og auka krav til kommunane, og å styrkja arbeidet med samfunns- og næringsutvikling.

Når det gjeld å auke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringar og sikre og utvikle livskraftige lokalsamfunn, meiner respondentane at effektane av ei samanslåing vil vera omtrent nøytrale eller negative. At ein meiner samanslåing kan ha negativ effekt på utvikling av livskraftige lokalsamfunn, kan blant anna skuldast frykt for sentralisering av tenester og arbeidsplassar. Spesielt meiner Vik, Aurland, Luster og Høyanger at ei samanslåing vil ha negativ effekt på dette målet.

Sogn har ein høg del statlege og regionale arbeidsplassar, og desse er spesielt lokalisert til Leikanger, Sogndal og Lærdal. Kommunane gjev gjennom intervju uttrykk for at det må jobbast meir systematisk og samla mot regionale og nasjonale styresmakter for å sikre at regionale og statlege arbeidsplassar vert verande på og at nye blir tilført til regionen. I spørjeundersøkinga meiner eit fleirtal av respondentane at samanslåing vil ha positiv effekt på målet om å halda på og lokalisera regionale og statlege arbeidsplassar til Sogn.

Samla sett syner svara frå spørjeundersøkinga at spesielt Sogndal, Leikanger og Balestrand ser positive effektar av ei kommunesamanslåing. Til dels òg Årdal og Lærdal, knytt til arbeid med nærings- og samfunnsutvikling. Vik og Lærdal ser positive effektar av samanslåing med tanke på å verte meir robust for å kunne møte framtidige utfordringar, nye oppgåver og auka krav til kommunane. Luster er den kommunen som ser flest negative effektar av ei kommunesamanslåing, og som gjennomgåande er negativ til samanslåingsalternativa som vert greidd ut, og som dei inngår i.

Synspunkt på samanslåingsalternativa

Det er varierende oppslutning i kommunane om dei store samanslåingsalternativa. Ut frå dei gjennomsnittlege vurderingane av effektane av dei ulike alternativa, er det berre i Sogndal at dei gjennomsnittlege vurderingane ligg på den positive sida for alternativ 1. For alternativ 2 er dei gjennomsnittlege vurderingane av effektane positive i Sogndal og Leikanger. For alternativ 3 er det positive effektvurderingar i både Sogndal, Leikanger og Balestrand.

Eit gjennomgåande trekk synest å vera at vurderingane av effektane er betre desto mindre samanslåingskonstellasjonen er. Alternativ 4, 5, og 6 har såleis dei mest positive vurderingane samla sett.

Det viser seg at dei mest sentrale kommunane er mest positive til dei fleste alternativa, medan dei andre i større grad føler utfordringar når det gjeld avstandar og geografi. I desse kommunane er det òg større frykt for sentralisering av tenester og at arbeidsplassar skal bli flytta vekk. Samstundes er det ein del som ser fordelane med ein stor kommune for få tyngde og slagkraft for å kunne hevda seg opp mot andre regionar.

Det er alternativ 4, 5 og 6 som samsvarer best med dei eksisterande bu- og arbeidsmarknadsregionane, og det fleire som ser dette som ein fordel. Desse alternativa vert opplevd som meir geografisk naturlege, samstundes som det vert peika på felles interesser og samarbeid og utfordringar som kan løysast på ein betre måte i ein ny kommune. Likevel er det i kvart av desse alternativa òg ein av kommunane der eit fleirtal av respondentane vurderer effektane som negative. I alternativ 4 er det Luster, i alternativ 5 er det Balestrand, og i alternativ 6 er det Aurland. Her er det og handsaming av utfordringar knytt til avstandar og geografi som vert trekt fram blant dei største ulempane. I tillegg vert det òg peika på økonomiske skilnader mellom kommunane som kan skapa utfordringar når det gjeld fordeling og harmonisering. Samstundes er viktig å vera merksam på at ein del er negative til dei minste alternativa fordi dei vert for små, og at ein får for lita tyngde og slagkraft med tanke på framtidig utvikling.

Samla vurdering

Ut frå ei samla vurdering verkar det i utgangspunktet å vera alternativ 4, 5 og 6 som er dei mest nærliggjande alternativa å gå vidare med. Det er desse alternativa som i størst grad dannar naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionar, og der det er mykje samarbeid frå før. Desse regionane har kvar felles interesser og utfordringar når det gjeld framtidig utvikling.

Alle kommunane har i større eller mindre grad små og sårbare fagmiljø, noko som skapar utfordringar når det gjeld både tenesteproduksjon og planleggings- og utviklingsoppgåver. Òg i Sogndal, som er den største kommunen, vert det synt til at kommunen har lite ressursar til å drive utviklingsarbeid. Gjennom ei kommunesamanslåing kan ein skapa ei sterkare og meir slagkraftig eining med betre føresetnader for utvikling og marknadsføring av kommunane.

Dei store alternativa har sine fordelar ved at ein vil få kommunar med større tyngde og slagkraft i høve til andre regionar, og som vil ha tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse til å handtere dagens tenester og oppgåver på ein god måte, men òg vera i stand til å ta på seg dei nye oppgåvene som måtte koma. Dei største ulempene er knytt til at desse alternativa dekkjer fleire bu- og arbeidsmarknadsregionar med store avstandar og dårlege kommunikasjonar. Dette kan lett føre til interessemotsetnader og konflikhtar mellom ulike delar av kommunen.

Ved at ein kommune i størst mogleg grad samsvarer med dei naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionane, vil det i utgangspunktet vera gevinstar å hente ved at ein gjennom ein felles kommune kan drive meir heilskapleg planlegging og utvikling av denne regionen. Dersom kommunar innan ein og same bu- og arbeidsmarknadsregion driv utvikling på kvar sin måte, og kanskje i konkurranse med kvarandre, er det ikkje sikkert at det vil gje dei beste framtidsette løysingane. Alle innbyggjarane har i utgangspunktet felles interesser knytt til at denne regionen skal fungere på ein best mogleg måte, noko som vil vere ei føremon for lokaldemokratisk deltaking og engasjement. Interkommunalt samarbeid som desse kommunane har seg imellom i dag, kan tilbakeførast til ordinær kommunal drift underlagt direkte politisk styring. Tilbakemeldingane frå fleire av kommunane er òg at ein ser desse alternativa som mest realistiske.

Ei erfaring frå andre delar av landet er at ulikskapar i kommunal økonomi kan skape fordelingsvanskar når det blir snakk om kommunesamanslåing. Det er frykt for at ressursar blir ført ut av kommunen og vert brukt til utviklingstiltak i andre område. Det er òg frykt for dette blant nokre av kommunane i Sogn. Dette er ei utfordring som kan vera større dersom det er snakk om å slå saman kommunar som dekkjer fleire bu- og arbeidsmarknadsregionar. Då kan ein sjå føre seg at ressursar vert overført frå ein region til ein annan. Dette vil i utgangspunktet vera eit mindre problem så lenge kommunesamanslåinga fell saman med dei naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionane. Her vil alle innbyggjarane som bur i regionen vera avhengig av den same arbeidsmarknaden og korleis regionen utviklar seg som heilskap.

Ei utfordring knytt til nokre av dei minste alternativa er at dei ikkje vert store nok i folketal til kunne handtere alle oppgåver på eiga hand, og at ein kanskje ikkje får den tyngda og vekstkrafta som kunne vore ønskeleg. Sjølv om dei minste alternativa ikkje vil gje kommunar som vil vera i stand til å løyse alle kommunale oppgåver aleine, vil det likevel verta færre oppgåver som det vil vera naudsynt å samarbeide om. Samstundes kan det med færre kommunar vera lettare å etablere gode samarbeidsløysingar på dei områda der det framleis vil vera eit samarbeidsbehov. Dette kan òg gje meir heilskapelege løysingar for Sogn som region enn det ein har i dag.

Dersom ein skulle gå vidare med alternativ 4, 5 og 6, vil ikkje dette inkludere Vik, noko som vil føre til at vi får fire kommunar i regionen, og kor Vik blir ståande aleine. Vik inngår i alternativ 1,

2 og 3, og her er signala frå Vik at ein ser minst negative effektar av alternativ 3. I Balestrand er vurderingane meir positive til storalternativa, spesielt alternativ 1 og 3. Lærdal er heller ikkje spesielt negativ til dei store alternativa, og ser alternativ 2 som det mest aktuelle av desse. Det er Luster, Høyanger og Årdal som gjennomgåande er mest negative til dei største alternativa. Med unntak av Høyanger, er desse kommunane òg negative til dei mindre alternativa. Ut frå dette kan det likevel vera aktuelt å tenkje eit større alternativ kor Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Lærdal og Årdal er med. Dette vil gje ein kommune på ca. 21 500 innbyggjarar, og ein kan få ein kommune som vil vera sterkare og meir handlekraftig når det gjeld framtidig utvikling av Sogn som region samanlikna med dei mindre alternativa. Dette er eit alternativ som ikkje inngår i utgreiinga, men som likevel kan vera aktuelt. Årsaka til at det ikkje inngår, er mellom anna at det verkar unaturleg at Luster, som er den kommunen som har størst pendling til Sogndal, ikkje er med. Dersom Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Lærdal og Årdal, som i utgangspunktet er mest positive til dei større alternativa, vel å gå vidare i ein prosess, bør den òg opne for deltaking frå alle kommunane dersom dei ynskjer det. Dersom det vert ein storkommune, er det ikkje sikkert det er tenleg for mindre einskildkommunar i Sogn å ikkje vera med.

I dei frivillige samanslåingane som har vore gjennomført etter at frivilligheitslina vart vedteke i 1995, har mål om styrking av kommunanes rolle som samfunnsutviklar stått sentralt. Ein har hatt eit ynskje om å etablere ein sterkare og meir slagkraftig kommune, som til dømes i samanslåinga mellom Ølen og Vindafjord. Her ville ein skapa ein sterkare kommune i konkurransen mot kystkommunane i Haugesundsområdet. Òg for ei samanslåing mellom kommunane i Sogn vil det vera avgjerande at ein samlast rundt felles mål for korleis ein ynskjer framtidig samfunnsutvikling. Dersom ein vel å gå vidare med ein storkommune i Sogn, vil det vera lettare og lukkast med utviklingsstrategiar for regionen som heilskap. I ein slik storkommune, som da vil omfatte fleire bu- og arbeidsmarknadsområder, vil det ikkje berre vera lettare å koma fram til slike mål, men det vil og vere ein føresetnad for å lukkast med ei slik samanslåing. Dersom ein gjer det, kan dette vera eit framtidretta prosjekt. Kommunane i Sogn har felles utfordringar og utviklingshøve på fleire område, og ei samanslåing kan gjere det mogleg dyrka kvarandre sine fortrinn som ein region. Kommunane er kvar for seg gode på både utdanning, helse, industri, statlege arbeidsplassar, landbruk og reiseliv. Ein større kommune kan gje grunnlag for eit sterkare og meir heilskapleg utviklingsarbeid på alle desse områda.

I dei mindre alternativa, kor fleire av alternativa ikkje vert store i folketal, vil fokuset for desse naturleg nok liggje på å korleis ein skal utvikle delregionar av Sogn, og kanskje i konkurranse med kvarandre. Det er ikkje sikkert det er den optimale løysinga for regionen samla sett.

Som nemnd innleiingsvis vil prosessen vidare måtte vera tufta på politiske vegval. Dersom ein går vidare med eitt eller fleire alternativ, vil det første steget vera å utarbeide ei intensjonsavtale for ei eventuell samanslåing. Gjennom ei slik avtale må ein tydeleggjere kvifor ein eventuelt skal gjennomføre ei samanslåing og kva en vil oppnå. Dersom en kjem fram til ei slik avtale, vil denne danne grunnlag for innbyggjarhøyring og vedtak i kommunane om framtidig kommunestruktur. Til støtte for ein slik prosess er det utarbeida eit eige utfordringsnotat som ligg som vedlegg til rapporten.

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

I samband med kommunereforma ønskjer kommunane i Sogn regionråd å gjennomføre ei felles utgreiing om mogleg framtidig kommunesamanslåing. Dei ni kommunane som er med i Sogn regionråd, har alle vedteke å ta del i ei felles utgreiing om gjennomføring og verknadene av ei kommunereform. Dei ni kommunane i regionrådet er Aurland, Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal.

Eit viktig føremål med kommunereforma er å få større og meir robuste kommunar som er betre i stand til å løyse eksisterande og framtidige oppgåver. Regjeringas hovudmål med kommunereforma er gode og likeverdige tenester til innbyggjarane, heilskapleg og samordna samfunnsutvikling, berekraftige og økonomisk robuste kommunar, samt styrka lokaldemokrati med rom for tildeling av fleire oppgåver til dei nye, større kommunane.

Telemarksforskning har fått i oppdrag å greie ut moglege samanslåingar med utgangspunkt i tema og problemstillingar som er lista opp i førespurnaden. Rapporteringa frå utgreiingsarbeidet skal gje kommunane eit grunnlag for å ta stilling til mogleg samanslåing med andre kommunar i fylket/regionen og vera eit supplement til kommunane sine egne prosessar vidare. Utgreiingsarbeidet skal såleis synleggjere fordelar og ulemper knytt til eventuelle endringar i kommunestrukturen i Sogn.

I mandatet frå Sogn regionråd er det lista opp tema og problemstillingar som skal utgreiast. Desse problemstillingane kjem inn på ulike sider knytt til tenesteproduksjon, demokrati, demografi, samfunnsutvikling og økonomi – og fell slik sett godt inn under dei hovudtema som det er vanleg å fokusere på i samband med kommunestrukturutgreiingar, roller og oppgåver som ekspertutvalet har fokus på, og som også er omhandla i KMD sine rettleiarar. Vi har difor vald å systematisere utgreiinga etter fylgjande hovudtema:

1. Nærings- og folketalsutvikling
2. Økonomi
3. Tenesteproduksjon
4. Samfunnsutvikling
5. Lokaldemokrati

Utgreiinga vil også sjå på korleis eksisterande samarbeid mellom kommunane kan styrkast og vidareutviklast gjennom endring av kommunestrukturen og gjennom alternativ organisering av tenesteområda.

Sogn regionråd valde i utgangspunktet ikkje å føreslå kva for kommunestrukturalternativ det kan vera aktuelt å sjå nærare på. Dette vart nærare definert i fyrste fase av prosjektet, og ein vart samde om at det er ynskjeleg å sjå nærare på seks samanslåingsalternativ (jf. Tabell 1). Alternativ 1 omfattar alle dei ni kommunane som er med i Sogn regionråd. Dette største alternativet vil få eit samla innbyggjartal på ca. 32 500. Alternativ 2 og 3 er også store alternativ som omfattar dei fleste kommunane. Høyanger er ikkje med i alternativ 2, og både Høyanger, Årdal og Aurland går ut av alternativ 3. Alternativ 4, 5 og 6 omfattar mindre alternativ der meir nærliggjande kommunar i ulike delar av Sogn går saman.

Tabell 1 Oversyn over kommunar og innbyggjartal i ulike samanslåingsalternativ.

Alt. 1		Alt. 2		Alt. 3		Alt. 4		Alt. 5		Alt. °	
Høyanger	41° 9							Høyanger	41° 9		
Vik	2° 78	Vik	2° 78	Vik	2° 78						
Balestrand	1304	Balestrand	1304	Balestrand	1304			Balestrand	1304		
Leikanger	227°	Leikanger	227°	Leikanger	227°	Leikanger	227°				
Sogndal	7° 77	Sogndal	7° 77	Sogndal	7° 77	Sogndal	7° 77				
Aurland	1738	Aurland	1738							Aurland	1738
Lærdal	214°	Lærdal	214°	Lærdal	214°					Lærdal	214°
Årdal	5429	Årdal	5429							Årdal	5429
Luster	5118	Luster	5118	Luster	5118	Luster	5118				
Sum	32535		283° °		21199		15071		5473		9313

Som ein del av utgreiingsarbeidet låg det i utgangspunktet til grunn at det skulle utarbeidast eit eige *utfordringsnotat* til politisk nivå i kommunane. Undervegs har dette vorte meir spissa mot eit opplegg for å utarbeide ei intensjonsavtale for aktuelle samanslåingar. Dette notatet følgjer som vedlegg til rapporten.

Før vi kjem nærare inn på tema, problemstillingar og opplegg for gjennomføring av utgreiinga, vil vi først sjå på historiske endringar knytt til kommunestrukturen, sentrale hovudtrekk ved kommunereforma og nokre sentrale kjenneteikn ved kommunane i regionen.

1.2 Kommunestruktur. Historisk oversyn

1.2.1 Sentrale utviklingstrekk

Som grunnlag for å vurdere i kva grad det skal gjennomførast ei kommunesamanslåing eller ikkje, kan det òg vera fornuftig å sjå på kommunesamanslåing i eit historisk perspektiv, og kva for nasjonale føringar som gjer seg gjeldande i dag. Gjennomgangen baserer seg i stor grad på ei utgreiing av kommune- og forvaltningsgrenser gjort av Brandtzæg (2013).

Utviklingstrekk knytt til dagens kommunestruktur er skildra i ulike offentlege dokument, bl.a. i NOU 1992:15 «Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring» og i St.meld. nr 32 (1994-95) «Kommune og fylkesinndelingen».

Dagens kommunestruktur har røter tilbake til innføringa av formannskapslova i 1837. I 1838 var det 392 by- og heradskommunar i Noreg. Dette er det lågaste talet kommunar Noreg har hatt. Inndelinga vart den gongen basert på ei kyrkjeleg inndeling, med prestegjeldet som ei grunnleggjande eining. Dette førde med seg store kommunar etter datidas kommunikasjonar og busetjing, og det har i ettertid gått føre seg både kommunedelingar, -samanslåingar og grensejusteringar (Jukvam 1999).

Fram til 1930 gjekk det føre seg ei omfattande oppdeling av heradskommunar som vart etablert i 1838, og kommunetalet vart nesten fordobla frå 392 til 747 kommunar. Frå 1930 til 1957 var talet på kommunar relativt stabilt. Perioden 1958 til 1967 er prega av kommuneinndelingsreforma i

kjølvatnet av Scheikomiteéns arbeid. Denne reforma resulterte i at landet fekk 290 færre kommunar. I samsvar med NOU 1989:16 var målet å skape kommunar "som kunne leggje tilhøva til rette for den best moglege utviklinga av næringslivet, som skapar stabilitet i den kommunale økonomien, gjev ei geografisk naturleg skatteutjamning, kvalitetsbygging av forvaltningsapparatet og den best moglege rasjonalisering av forvaltninga". Ein ynskte mellom anna kommunar som var store nok til å drive planlegging- og utviklingsarbeid, og som kunne vera ein reiskap i arbeidet med å bygge velferdsstaten, mellom anna knytt til innføringa av ungdomsskulen.

Perioden 1968-1974 er kjenneteikna av etterdønningar etter Scheikomiteén ved at det vart gjort einskilde byutvidingar som ikkje vart avklara gjennom komitéens arbeid. Kommunetalet vart redusert med 11 kommunar, og 10 av desse var kommunar kring byar. Følgjande byar fekk byutviding: Sandefjord, Ålesund og Bodø i 1968, Grimstad i 1971, Bergen i 1972 og Narvik i 1974.

Perioden 1974-1977 er den einaste etter 1930 som er dominert av kommunedelingar. Delingssakene var ein motreaksjon i kommunar som opplevde samanslåingar som følgje av Scheikomiteén. Tallaksenutvalget (NOU 1974:14) vurderte 21 delingssaker, der 10 saker fekk medhald til deling. I 1976 og 1977 vart det skilt ut 11 nye einingar.

Perioden 1978-1994 er prega av byutvidingar for dei såkalla «inneklemt» byane. Desse vart handsama av Buvikutvalget i to omgangar (NOU 1986:7 og NOU 1989:16). Resultatet av Stortinget si vurdering vart byutvidingar i alle dei åtte vurderte byområda. Samla fekk vi 19 færre kommunar. I 1988 fekk byane Larvik, Tønsberg og Horten byutvidingar. I 1992 kom byane Sarpsborg, Hamar, Arendal og Hammerfest. Frå 1.1.94 vart kommunesamanslåinga rundt Fredrikstad gjennomført. Etter denne prosessen hadde vi då 435 kommunar i Noreg.

1.2.2 Christiansenutvalet

Christiansenutvalet vart oppnemnt i 1989 med mandat til å evaluere kommune- og fylkesinndelinga, og vurdere nye inndelingsprinsipp. Utvalet leverte si utgreiing (NOU 1992:15) våren 1992 og konkluderte med at det var behov for ein gjennomgang av kommune- og fylkesinndelinga på meir generelt grunnlag. Utvalet la i grunngevingane sine stor vekt på dei store endringane som hadde skjedd i oppgåver og geografiske føresetnader sidan siste samanslåingsreform. Det vart mellom anna vist til at folketalutviklinga og endringane i arbeidsmarknad, sysselsetjing, kommunikasjonar og busetjingsmønster hadde ført til store variasjonar i befolkningsgrunnlaget til kommunane.

Bykommunar og omkringliggjande kommunar hadde opplevd auke i folketalet, medan dei minste kommunane hadde opplevd nedgang. Utvalet peikte på at dei minste kommunane hadde problem med å innfri alle krava som vert stilt til kommunane, mellom anna som følgje av mangel på kapasitet og kompetanse knytt til små og sårbare fagmiljø. På den andre sida vart det vist til at ein hadde fått ei rekkje fleirkommunale byområde der kommunegrensene dela opp større tettstader og samanhengande utbyggingsområde. Vidare vart det peikt på at kommunikasjonsutbygginga og endringar i busetjingsmønstret hadde ført med seg ei stor mengd ugunstige avgrensingar av eksisterande kommunar. Utviklinga hadde ført til at ein stadig større del av innbyggjarane budde i byar og tettstader. Bustad-, teneste- og arbeidsmarknadsområder hadde vakse i innbyggjartal og i utstrekking. Utvalet konkluderte med at dette var ei utfordring som rørde eit fleirtal av kommunane. Det vart òg konkludert med at dei framtidige endringane i folketal- og bustadmønster dei fleste stadene ville kome til å forsterke ubalansen mellom små og store kommunar.

Oppgåvefordelinga for dagens kommune- og fylkesinndeling byggjer på det såkalla generalistkommunesystemet. Dette inneber at alle kommunar og fylkeskommunar har ansvaret for det same breie spekter av oppgåver, og det vert forventat at desse oppgåvene vert gjennomført på ein for-svarleg måte. Uavhengig av innbyggjartal, busettingsstruktur eller andre kjenneteikn, skal kommunar og fylkeskommunar fylle dei same funksjonane knytt til dimensjonane demokrati, tenesteproduksjon, rettstryggleik og lokale utviklingsoppgåver. Oppgåvefordelinga og inndelinga kan sjåast som rammeføresetnader for generalistkommunesystemet og evna som kommunane og fylkeskommunane har til å oppfylle det såkalla generalistkommunekravet. Christiansenutvalget viste til at dei store samfunnsmessige endringane som hadde skjedd sidan siste inndelingsreform, hadde bidrege til å setje generalistkommunesystemet under press.

1.2.3 Frivillige samanslåingar

Våren 1995 la dåverande regjering fram St.meld. nr 32 (1994-95) «Kommune- og fylkesinndelingen» med forslag til reformer i kommune- og fylkesinndelinga. Før handsaminga av ovan-nemnde stortingsmelding fatta likevel Stortinget i juni 1995 følgjande vedtak: ”Stortinget ber Regjeringa leggje til grunn at framtidige endringar i kommunestrukturen ikkje skal omfatte kommunar der kommunestyret eller innbyggjarane i ei folkerøysting har gått imot kommunesamanslå-ing.” Dette er bakteppet for den frivillige linja som har lege til grunn for eventuelle strukturendringar heilt fram til i dag. Sidan linja med frivillig samanslåing vart vedteke, har det fram til i dag berre vore gjennomført sju kommunesamanslåingar: Våle og Ramnes i 2001, Bodø og Skjerstad i 2005, Ølen og Vindafjord i 2006, Aure og Tustna i 2006, Kristiansund og Frei i 2008, Mosvik og Inderøy i 2012 og Harstad og Bjarkøy i 2013.

Samanslåingane mellom Våle og Ramnes, Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna kan karakterise-rast som likeverdige samanslåingar der målet var å gå saman for å skape ei sterkare og meir slag-kraftig eining. Samanslåingane mellom Bodø og Skjærstad, Mosvik og Inderøy og Harstad og Bjarkøy var i større grad samanslåingar der ein liten kommune går saman med ein stor, og moti-vasjonen har gjerne vore at den minste kommunen har hatt utfordringar knytt til befolkningsned-gang, små og sårbare fagmiljø og svak økonomi.

Samanslåinga av Kristiansund og Frei er den samanslåinga som i størst grad er motivert ut frå veksesmerter og utviklingsproblem i byområde. Kristiansund og Frei utgjorde ein sentral del av ein felles bu- og arbeidsmarknad som vart delt av ein kommunegrense. For Kristiansund var det eit stort problem at ein mangla ledige areal for utviding av nærings- og bustadområda. Dette resul-terte i at bustadareal vart regulert til industriføremål og friareal til bustadføremål. Arealsituasjo-nen var såpass krevjande at næringsaktørar truga med å flytte dersom ein ikkje fann løysingar på situasjonen. Etter kvart vart utviklinga slik at folk som ynskte å flytte til Kristiansund busette seg i Frei, noko som førde til at innbyggjartalet gjekk ned i Kristiansund, medan det auka i Frei. Sa-manslåinga vart såleis sett som viktig for å kunne oppretthalde og vidareutvikle Kristiansund som regionsenter.

1.2.4 Framtidas kommunestruktur

I perioden der tilnærminga med frivillige samanslåingar har prega nasjonal politikk, har det òg vore gjennomført eit større nasjonalt prosjekt for å få vurdert ein formålstenleg framtidig kommu-nestruktur. Hausten 2003 inngjekk KS og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) eit samar-beid der kommunane vart utfordra til å debattere kommunestruktur og rammeføresetnader knytt

til struktur som verkemiddel for kommuneutvikling. På bakgrunn av dette skulle dei peike på eventuelle behov for naudsynnte endringar. I samsvar med sluttrapporten frå den sentrale koordineringsgruppa for prosjektet (KS og KR D 2005), var utgangspunktet for prosjektet at kommunane skulle vurdere verkadene av eigen kommuneinndeling og rammeføresetnader knytt til kommunestrukturen ut frå mål om å:

- ◆ utvikle funksjonelle og levedyktige lokalsamfunn
- ◆ yte gode og effektive tenester til innbyggjarane
- ◆ gje innbyggjarane gode høve for demokratisk deltaking
- ◆ sikre rettstrykkleiken til innbyggjarane

I oppsummeringa av prosjektet syner koordineringsgruppa til at kommunane sjølve skisserte eit omfattande behov for endringar dersom dei på sikt skulle kunne levere gode tenester, utvikle livskraftige og gode lokalsamfunn, samhandle aktivt med næringslivet og frivillig sektor og slik sett ha legitimitet overfor innbyggjarane. Samstundes uttrykte kommunane eit udelt ynskje om større grad av kommunalt sjølvstyre og handlingsrom for å kunne gje innbyggjarane gode tenester tilpassa lokale tilhøve og utfordringar.

Samla sett var det 25 % av kommunane som meinte at gjeldande kommunestruktur var tilfredsstillande, medan 53 % ynskte forpliktande samarbeidsløysingar. 21 % ynskte å utgreie samanslåingsalternativet. Dette innebar at ca. 75 % av kommunane såg for seg andre inndelingsalternativ eller samarbeidsmønster i framtida. I etterkant av prosjektet var det nærare 40 kommunar som i løpet av våren og sommaren 2005 søkte om utgreiingsmidlar for å vurdere konkrete samanslåingsalternativ. Ingen av desse utgreiingane resulterte i kommunesamanslåingar. Dei frivillige samanslåingane som er utført, er utført uavhengig av samarbeidsprosjektet til KS og KR D.

Som grunnlag for koordineringsgruppa sin diskusjon om moglege framtidige modellar for kommunestrukturen, vart følgjande modellar lagt til grunn:

- ◆ etablering av færre og større kommunar
- ◆ vidareføring av status quo
- ◆ ytterlegare og meir forpliktande interkommunalt samarbeid
- ◆ oppgåvedifferensiering mellom kommunane

Her er det viktig å vera merksam på at modellen med oppgåvedifferensiering inneber eit brot på generalistkommuneprinsippet. Dette kan òg vera tilfelle ved tilrettelegging av samarbeidsmodellar som inneber omfattande overføring av makt og styresmakt til samarbeidskommunar. På bakgrunn av diskusjonane i kommunane og vurderinga av aktuelle utviklingsscenario konkluderte koordineringsgruppa med følgjande oppsummering:

1. *Dagens kommunestruktur vil kunne svekkje prinsippet om at kommunane skal vera likeverdige (generalistkommunar), dersom kommunane skal ha eit større ansvar for velferdspolitikken.*
2. *Eit utstrakt og omfattande interkommunalt samarbeid kan løyse mange utfordringar, men vil samstundes kunne bidra til å svekkje lokaldemokrati og handlekrafta til kommunane.*
3. *Frivillighetslinja krev sterke insentiv dersom endring i kommunestrukturen er ynskjeleg.*

1.2.5 Dagens situasjon

I ettertid kan ein seie at alternativet med status quo er det som har vorte vidareført samstundes som kommunane har fått nye oppgåver og auka krav til tenestene sine. I relasjon til dette er det lagt betre til rette for at kommunane skal kunne etablere interkommunale samarbeid. Frå 1.1.2007 kom ein ny regel i kommunelova (§ 28) som gjev høve til etablering av vertskommunesamarbeid med overføring av styresmakt frå ein annan kommune. Dette har m.a. opna for etablering av interkommunale barnevern, og det er no registrert over 60 slike samarbeid. I tillegg har òg den såkalla samkommunemodellen vorte lovfesta som ein meir forpliktande samarbeidsform, men denne modellen er det berre eit fåtal kommunar som har teke i bruk.

Det auka omfanget av kommunal selskapsorganisering og etablering av ulike former for interkommunalt samarbeid, har ytterleg bidrege til å synleggjere dei demokratiske utfordringane knytt til slike løysingar. I samband med det har det vore auka fokus på utarbeiding av eigarskapsmeldingar i kommunane som grunnlag for betre styring av selskap og interkommunale samarbeid (Brandtzæg et al. 2009).

Det har vore gjennomført ei stor mengd utgreingar av fordelar og ulemper med konkrete kommunesamanslåingar dei seinare åra, men den lokale motstanden har vore stor. Spesielt er motstanden stor i mindre kommunar og kommunar som ikkje vil få kommunesenteret ved ei samanslåing. Årsaker som i større eller mindre grad synest å bli trekt fram for å forklare at det ikkje vert noka samanslåing, er:

- ◆ usikkerheit rundt kva ei samanslåing vil innebere
- ◆ kulturelle skilnader og historiske motsetnader
- ◆ skilnader i økonomi og tenestetilbod
- ◆ skilnader i politiske prioriteringar
- ◆ skilnader i storleik og dermed mindre demokratisk påverknad i ein større kommune
- ◆ svekking av kommunegrensas betydning som ramme for fellesskap og identitet
- ◆ redusert nærleik til innbyggjarane og mindre høve for å utnytte smådriftsfordelar
- ◆ frykt for sentralisering
- ◆ usikkerheit rundt gevinstar og kven som stikk av med desse

Det er klart at mange av vurderingane knytt til ei eventuell kommunesamanslåing kan vera vanskelege, og desse dreier seg m.a. om skilnader mellom kommunane, usikkerheit for kva ei samanslåing vil innebere og frykt for å miste noko. For dei kommunane som har lukkast med frivillige samanslåingar, viser undersøkingar at ein har hatt gode og involverande prosessar som tydeleggjer utfordringane som kommunane står overfor. Samstundes har ein vore tydeleg på kva ein ynskjer å oppnå. Innbyggjardialogen er avgjerande i slike prosessar (Bolkesjø og Brandtzæg 2005).

Det er eit faktum at linja med frivillige samanslåingar har resultert i få samanslåingar. Det interkommunale samarbeidet har auka, men det er grenser for kor langt det er formålstenleg å utvikle dette før samarbeidsulempene vert for store, og det er no eit fleirtal på Stortinget som meiner det er trong for større kommunar.

1.3 Om kommunereforma

Kommunereforma skal leggja til rette for at fleire kommunar slår seg saman. Færre og større kommunar skal gje betre kapasitet til å ta i vare og vidareutvikle lovpålagte oppgåver, gje betre moglegheiter til å utvikle berekraftige og gode lokalsamfunn, og dessutan ta i vare viktige frivillige oppgåver. Som eit generelt prinsipp skal reforma leggja grunnlaget for at alle kommunar kan løysa sine lovpålagde oppgåver sjølve.

Regjeringa la våren 2014 fram «Kommunereform – Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015» (Prop.95S). Her gjer regjeringa greie for bakgrunn, føremål, prosess og verkemiddel for kommunereforma. Kommunane har fått eit utgreiingsansvar når det gjeld framtidig kommunestruktur. Kommunane i alle landet er invitert til å delta i prosessar med sikte på å vurdere og å avklara om det er aktuelt å slå seg saman med nabokommunar.

Regjeringa framhevar følgjande overordna mål med kommunereforma:

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

1.3.1 Kriterier for god kommunestruktur

KMD sette 3. januar 2014 ned eit ekspertutval som skulle sjå på oppgåveløysinga i kommunane. Utvalet fekk eit todelt oppdrag og skulle først gjennomgå og foreslå prinsipp og kriterium for ei ny kommuneinndeling med utgangspunkt i dagen oppgåver. Kriteria skulle i sum ta i vare kommunanes fire roller som demokratisk arena, tenesteytar, samfunnsutviklar og myndigheitsutøver (jf. Tabell 2).¹

Neste oppgåva til utvalet var å vurdere behov for justeringar av kriterium frå den fyrste delrapporten som grunnlag for overføring av nye oppgåver til kommunane. Desse vurderingane vart gjort med utgangspunkt i ein gjennomgang av 10 dømeoppgåver som det kunne vera aktuelt å overføra til større og meir robuste kommunar. Utvalet har vurdert døme på oppgåver innan tenesteproduksjon, myndigheitsutøving og samfunnsutvikling. Sluttrapporten vart levert i desember 2014.²

Ekspertutvalet har gjeve følgjande tre anbefalingar for god kommunestruktur:

- Kommunane bør ha minst 15 000 til 20 000 innbyggjarar for å sikre god oppgåveløysing, det vil seia dersom kommunane i størst mogleg grad skal kunna handtera oppgåvene utan behov for interkommunalt samarbeid. Regjeringa har ikkje gjeve absolutte krav om innbyggjartal i samband med reforma.
- Kommunestrukturen bør i større grad nærma seg funksjonelle samfunnsutviklingsområde.

¹ <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/delrapport-1/id751493/>

² <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/sluttrapport/id751494/>

- Staten bør redusera detaljstyringa, og ordningar for politisk deltaking bør vidareutviklast for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

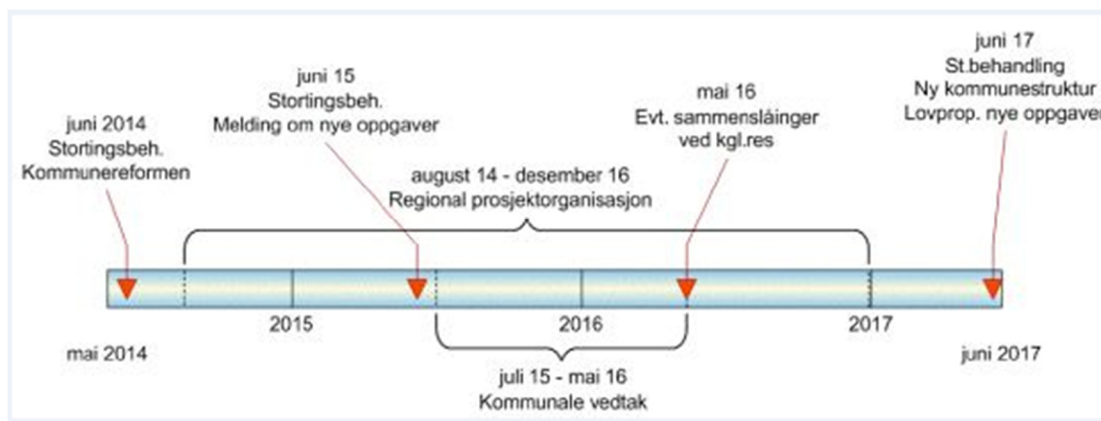
Tabell 2 Ekspertutvalets kriterier for god kommunestruktur

Samfunnmessige omsyn	Kriterier	Samfunnmessige omsyn	Kriterier
TENESTEYTING		SAMFUNNSUTVIKLING	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Kvalitet i tenestene ◆ Effektiv bruk av samfunnets ressursar ◆ Likeverd 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Tilstrekkeleg kapasitet ◆ Relevant kompetanse ◆ Effektiv tenesteproduksjon ◆ Økonomisk soliditet ◆ Valfridom ◆ Statleg rammestyling 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Heilskapleg ivaretaking av areal- og transportinteresser tilpassa klima- og miljøomsyn ◆ Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og stor-samfunnet 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Funksjonelle samfunnsutviklingsområder ◆ Tilstrekkeleg kapasitet ◆ Relevant kompetanse
MYNDIGHETSUTØVELSE		DEMOKRATISK ARENA	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Rettsikkerheit 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Tilstrekkeleg kapasitet ◆ Relevant kompetanse ◆ Tilstrekkeleg distanse 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Viktige oppgåver og rammestyling ◆ Lokal politisk styring ◆ Levande lokalt folkestyre ◆ Aktiv lokal politisk arena 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Høg politisk deltaking ◆ Lokal politisk styring ◆ Lokal identitet ◆ Brei oppgåveportefølje ◆ Statleg rammestyling

1.3.2 Tidsløp

Reformperioden er anteke å vara fram til 1. januar 2018, då det er forventa at nasjonale vedtak er fatta. Hausten 2014 starta regionale prosessar, og lokale og regionale prosessar må ta utgangspunkt i måla for reforma (som vist over). Måla og kriteria til ekspertutvalet for god kommunestruktur skal gje eit grunnlag for gode og grundige diskusjonar, vurderingar og vedtak lokalt. Innan utgongen av 2016 skal dei regionale prosessane avsluttast. Kommunane må ha fatta vedtak i løpet av våren 2016 .

Figuren under syner tidslina frå mai 2014 og fram til stortingmeldinga vert lagt fram for Stortinget våren 2017.



Figur 1 Tidslinje for kommunereform frå mai 2014 til juni 2017 (henta frå KMD sine heimsider).

1.3.3 Nye oppgåver til større kommunar

Fredag 20. mars 2015 la regjeringa fram stortingmeldinga om nye oppgåver til større kommunar. Stortingmeldinga inneheld òg ei utgreiing av prosessar med relevans for oppgåvefordelinga som er sett i gang, og som rører ansvarsdelinga mellom forvaltingsnivåa. Desse fylgjer ikkje alltid tidsløpet til kommunereforma. Vidare inneheld meldinga forslag til overføring av oppgåver til kommunane i samband med kommunereforma, og dessutan tiltak for å redusera statleg styring. Stortingmeldinga vart handsama i Stortinget i juni, og fleirtalet gjekk i stor grad inn for forslaget til regjeringa. I tillegg til oppgåvene som allereie var skissert i meldinga, peikte Stortinget på følgjande område som kan vurderast overført:

- Stortinget ber regjeringa koma tilbake til Stortinget med forslag til korleis den kommunale og den statlege delen av NAV-tenesta kan samordnast betre.
- Stortinget meiner det må vurderast auka kommunalt sjølvstyre innanfor skiltpolitikken som i dag ligg til Statens vegvesen.
- Stortinget meiner òg det må vurderast auka kommunalt sjølvstyre innanfor fastsetjing av skrivemåte og namn innanfor adresse- og skiltprosjekt.
- Stortinget meiner høvet til kommunane for å utvida sjølvkostområdet innanfor vatn, avløp og renovasjon gjennom eit meir heilskapleg miljøgebyr bør greiast ut. Sjølvkostprinsippet skal enno liggja til grunn.
- Stortinget ber regjeringa vurdere å auka det kommunale ansvaret for finansiering av skuleskyss for grunnskuleelevar.

Det vart lagt nokre førande prinsipp til grunn for oppgåvefordelinga. Ved overføring av nye oppgåver til større kommunar vil rammestyling, både økonomisk og juridisk, liggja til grunn. Generalist-kommunen skal vera hovudmodellen for kommunesektoren. Det vert ikkje lagt opp til eit system med oppgåvedifferensiering avhengig av fleire ulike innbyggjarstorleikar, men det vert opna for at dei største kommunane kan overta nokre fleire oppgåver. Kommunar som er for små til å løysa oppgåver på eiga hand, kan påleggjast interkommunalt samarbeid. Regjeringa varsla allereie i kommuneproposisjonen for 2015 at dei vil greia ut ein generell heimel som gjev tilgjenge til å påleggje interkommunalt samarbeid som ei løysing der geografiske avstandar gjer at kommunar ikkje kan slå seg saman. Utgreiinga vil òg vurdere om det på førehand kan angjevast særskilde tenesteområde som vil kunna vera aktuelle for pålagde samarbeid. Forslag til Stortinget kjem våren 2017. Vidare skal individuelle rettar liggja fast, og pengane skal følgja oppgåva.

Som nemnt er det fleire pågåande prosessar som kan føra til overføring av oppgåver til kommunane, og som ikkje følgjer same løp som kommunereforma. Desse er:

- Oppgåve- og finansieringsansvaret i barnevernet
- Utgreiing av familievernstenesta med sikte på overføring av ansvaret til kommunane
- Oppgåver på politiområdet
- Ansvarsfordelinga mellom forvaltingsnivåa for det offentlege vegnettet
- Stortingsmelding om primærhelsetenesta
- Opptrappingsplanar for høvesvis rusfeltet og rehabiliteringsfeltet
- Finansieringsansvaret for pasienttransport
- Reformarbeidet knytt til pleiepengar, hjelpestønad og omsutsløn
- Forenkling av utmarkforvaltinga
- Utviklingsavtaler på planområdet
- Forenkling av plandelen i plan- og bygningslova
- Konesjonshandsaming av mikro-, mini- og småkraftverk
- Endringar i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag
- Vatn/Vass-scooterregelverket

Nye oppgåver som vert foreslege overført til kommunane, dreier seg om tenester og oppgåver knytt til kommunane si rolle som samfunns- og næringsutviklar. Tabell 3-Tabell 5 gjev eit oversyn over aktuelle oppgåver. Stortingsmeldinga legg til grunn større og meir robuste kommunar som ein føresetnad for overføring av oppgåvene. Dette er: tannhelsetenesta, rehabiliteringstenester, arbeids- og utdanningsreiser, basishjelpemiddel, idrettsfunksjonell godkjenning av symjeleg, tilskott til frivillighetssentralar, tilskott til etablering i eigen bustad og den personretta delen av tilskott til tilpassing av bustad, Notarius Publicus' vigslar, kompetanse til å utføra notarialforretningar, forvaltingsansvar for deler av regelverket for jakt og fiske og einskilde oppgåver etter forureiningslova, tilskott til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, utvalde kulturlandskap i jordbruket, verdsarvområda og til tiltak i beiteområde.

Det vert vist til at endeleg vedtak om overføring av dei tre sistnemnde tilskotta må vente til etter jordbruksoppgeret 2015. Vidare skal varig tilrettelagt arbeid i skjerma sektor og ordinært føretak utgreiast med sikte på overføring. I tillegg kan det setjast i verk ei forsøksordning der driftsansvaret for distriktpsikiatriske senter vert overført til nokre forsøkskommunar som har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse. Det er satt i gang eit arbeid for å sjå på kva for ei rolle større kommunar kan ha i lokal nærings- og samfunnsutvikling. Dette vil bli sett på i samanheng med vidareutviklinga av fylkeskommunane si rolle som samfunnsutviklar.

Tabell 3 Nye oppgåver. Tenester og velferd

Oppgåve	Nærare om oppgåva
Tannhelse	Allmenntannhelsetenesta, spesialisthelsetenesta og fylkeskommunens sitt ansvar etter tannhelsetenestelova vert overført til kommunane.
Rehabilitering	Større kommunar kan få større ansvar for rehabiliteringstenester som i dag vert tatt i vare av spesialisthelsetenesta. Kva for oppgåver det dreier seg om, skal utgreiast nærare, og dessutan i kva for ei form ei slik ansvarsending skal skje.
Basishjelpemiddel	Basishjelpemiddel vert vurdert overført til kommunane. Det må bli gjort nærare vurderingar av kor grensa skal gå, samt utfordringar knytt lager og logistikk. Meir avanserte hjelpemiddel vil enno vera eit statleg ansvar.

Forsøk DPS (distriktpsykiatriske senter)	Etablere ei forsøksordning med overføring av driftsansvar for DPS til kommunar som har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse. Føremålet med forsøksordninga vil vera å undersøkje om eit kommunalt ansvar for tenesta kan bidra til eit betre og meir heilskapleg tilbod til brukarane.
Bustadstilskott	Tilskott til etablering og den personretta delen av tilskott til tilpassing vert innlemma i rammetilskottet til kommunane. I dag ligg denne oppgåva til Husbanken, og kommunane må søkje om middel her.
Varig tilrettelagt arbeid	Varig tilrettelagt arbeid (VTA) og einskildplasseringar i ordinære verksemder (VTO) kan overførast til kommunane – dette er tilbod om sysselsetjing til personar som har små utsikter til ordinært arbeid.
Arbeids- og utdanningsreiser	Skal sikra at personar med nedsett arbeidsevne kan ta utdanning og jobb (får finansiert reise). Vart gjort permanent frå 2013 . Ansvar ligg i dag hos NAV, men kan overførast til kommunane.

Tabell 4 Nye oppgåver. Samfunnsutvikling

Oppgåve	Nærare om oppgåva
Tilskot frivillighetssentralar	Ansvar for å gje tilskott til frivillighetssentralar vert overført til kommunane. Det er ein føresetnad at kommunane også overtek tilskottsansvaret for dei sentralane som ikkje er kommunalt drivne. Stortinget vedtok i juni at tilskottet vert øymerka.
Lokal nærings- og samfunnsutvikling	I denne omgang vert det ikkje fremma forslag om konkrete oppgåver som skal overførast. KMD syner til ei rekkje utgreiingar og evalueringar som er sett i gang av lokalt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid. Når desse utgreiingane og eit samanstilt kunnskapsgrunnlag finst, vil det utgjera eit grunnlag for å vurdera om det er trong for å klargjera og styrke rolla til kommunen knytt til lokal nærings- og samfunnsutvikling. Regjeringa vil følgje opp dette spørsmålet i proposisjonen om nye oppgåver til større kommunar som det er planlagt å fremja for Stortinget i vårsesjonen 2017.
Tilskot til nærings- og miljøtiltak i skogbruk	Forvaltinga av tilskot til vegbygging og til drift med taugbane kan overførast frå fylkesmannen til kommunen. Det føreset større kommunar, og kan bidra til eit fagmiljø på skog i kommunane.
Tilskot beite, jordbruk, verdsarv	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Forvaltinga av utvalde kulturlandskap i jordbruket kan overførast frå fylkesmannen til kommunane. Må avvente gjennomgang av miljøverkemidla, som skal handsamast i samband med jordbruksoppgjering i 2015 . ◆ Forvaltinga av tilskott til verdsarvområda kan verta overført frå fylkesmannen til kommunane. Må avvente gjennomgang av miljøverkemidla, som skal handsamast i samband med jordbruksoppgjering i 2015 . ◆ Tilskott til tiltak i beiteområde kan overførast til kommunane. Det kan vera behov for samarbeid over kommunegrensar og fylkesgrensar for å sikre rasjonelle driftsopplegg. Må avvente gjennomgang av miljøverkemidla, som skal handsamast i samband med jordbruksoppgjering i 2015.
Løyve for enkeltutslipp, forureiningslov	Kommunane får mynde til å gje utslippsløyve etter forureiningslova § 11 når det gjeld grønnsaksvaskeri, og handsaminga av saker andsynes støy frå motorsportsbanar, skytebanar og vindmøller kan verta overført til større kommunar.

Naturforvaltning	<ul style="list-style-type: none"> ◆ For mindre verneområde som ligg i naturleg tilknytning til verneområde som i dag vert forvalta av nasjonalpark-/verneområdestyra, har styra også fått tilbod om å overta ansvaret for desse områda. Dersom kommunen eller styra ikkje ynskjer denne styresmakta, kan styresmakta enno liggja hos fylkesmannen. ◆ Styresmakta til fylkeskommunen etter innlandsfiskeforskrifta § 2 tredje ledd kan verta overført til større kommunar. ◆ Styresmakta til fylkeskommunen til å fastsetja utvida jakttid for einkilde framande/introduserte arter etter forskrift om jakt- og fangsttider, og der det i lita grad er naudsynt å ta omsyn til regional utbreiing, kan overførast til større kommunar.
------------------	---

Tabell 5 Andre oppgåver

Oppgåve	Nærare om oppgåva
Vigselsrett for borgarlege vigsler	Prøvinga av ekteskapsvilkår vert gjort av skatteetaten. Difor er det ikkje noko i vegen for at kommunane kan overta domstolanes vigselsmynde. Det føreset truleg heller ikkje større kommunar enn det vi har i dag.
Notarialforretningar	Bekreftede underskrifter på dokumenter og bekrefte rett kopi
Godkjenning svømmeanlegg	Idrettsfunksjonell førehandsgodkjenning av svømmehallar kan overførast til kommunane. Dei fleste anleggstypar kan då godkjennast i kommunane med unntak av kunstianlegg utandørs og innandørs og anlegg som har fått status som nasjonalanlegg.

Når det gjeld dei største kommunane, vert det opna for at desse kan overta vidaregåande opplæring og kollektivtrafikk, inkludert TT-transport og skuleskyss. Det er ikkje sett noka innbyggjargrense for kva som vert definert som dei største kommunane, men to sentrale føresetnader må vera på plass:

- Kommunane må vera i stand til å løysa oppgåvene på ein god måte, herunder inneha tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse og utgjera eit geografisk funksjonelt område
- Oppgåveløysinga i områda utanfor storkommunane må kunna handterast på ein måte som sikrar likeverdig løysing av oppgåvene. Folkesetnadsgrunnlag og geografiske avstandar vil vera sentrale faktorar i den samanhengen

Stortinget presiserte i vedtaket i juni at dersom kommunar skal kunna overta vidaregåande skular, må dette skje gjennom søknad og i første omgang som ei forsøksordning. For å overta oppgåver knytt til kollektivtrafikk, TT-transport og skuleskyss, så vert det føresett samarbeid/partnerskap for å sikre eit heilskapleg tilbod i regionen.

Stortinget opnar ikkje for at dei største kommunane, som får ein breiare oppgåveportefølje enn andre kommunar, kan utgjera eigne fylke/regionar.

I handsaminga av oppgåvemeldinga bad òg Stortinget om at oppgåver til det regionale, folkevalde nivået vert lagt fram for Stortinget i ei stortingsmelding våren 2016. Fleirtalet på Stortinget peikar på at følgjande oppgåver kan vurderast overført til det regionale folkevalde nivået:

- Vurdering av fylkesvegane etter forvaltingsreforma i 2010. Større vegar med sterke næringsinteresser vurderast overført til staten som ein del av denne vurderinga
- Landbruksoppgåver som det ikkje er naturleg å leggja til kommunane
- Klima- og miljøoppgåver det ikkje er naturleg å leggja til kommunane
- Styrking av dei regionale forskingsfonda
- Fordeling av relevante prosjektmiddel
- Oppgåver på integreringsområde som i dag ligg hos IMDI, og som bør verta flytta nærare innbyggjarane
- Ny ansvarsfordeling og finansiering mellom stat, regionar og kommunar på kultur- og kultur-minneområdet, og ei vurdering av rolla og ansvaret til riksantikvaren
- Vurdera å avvikla sentral godkjenning av regional planstrategi og overlata avgjerda til det regionale sjølvstyret

1.4 Kort om kommunane

Aurland, Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal er som tidlegare nemnt kommunane i Sogn regionråd, som er eit samarbeids- og interesseorgan for dei ni samarbeidande kommunane i indre Sogn. Regionrådet har som overordna mål å vedlikehalde og vidareutvikle eit attraktivt bu- og arbeidsmiljø i heile regionen.

Kommunane har til saman eit folketal på 32 535 innbyggjarar per 1.1.2015. Sogndal hadde 7677 innbyggjarar (jf. Tabell 6), og er den største kommunen i folketal. Balestrand er den minste med 1304 innbyggjarar. Det gjennomsnittlege folketallet i kommunane ligg på 3615 innbyggjarar.

Tabell 6 Folketall og areal. Data frå SSB.

Kommune	Folketal 2015	Areal km ²
1416 Høyanger	4169	908
1417 Vik	2678	833
1418 Balestrand	1304	430
1419 Leikanger	2276	180
1420 Sogndal	7677	746
1421 Aurland	1738	1 468
1422 Lærdal	2146	1 342
1424 Årdal	5429	976
1426 Luster	5118	2 707

Kommunane i Sogn regionråd grensar til Sognefjorden, og dei indre kommunane ligg opp mot Breheimen, Jotunheimen og Filefjell. Verdsarvområdet Vestnorsk Fjordlandskap med delområde Geirangerfjorden og Nærøyfjorden vart innskrive på UNESCO Verdsarvliste i 2005. Nærøyfjordområdet – det sørlege av dei to delområda – ligg i regionalparken Nærøyfjorden Verdsarvpark.

Verdsarvparken omfattar forutan sjølv verdsarven også tilgrensande område og bygdelag i verdsarvkommunane Aurland, Lærdal, Vik og Voss. Den samlar ulike aktørar til felles innsats for ei be-
rekraftig forvaltning av parkområdet.

Høyanger kommune ligg på begge sider av den midtre delen av Sognefjorden. Om lag 90 prosent av innbyggjarane til kommunen bur på nordsida av fjorden, og flest er busett i administrasjons-
sentret Høyanger innerst i Høyangsfjorden. Her er òg vidaregåande skule og felles NAV-kontor for Høyanger og Balestrand. Andre tettstader er Austrheim og Kyrkjebø, som begge ligg nord for Sognefjorden. Industrien er den dominerande næringsgreina og Hydro Aluminium AS er viktig hør-
nesteinføretak. Det er noko landbruk med vekt på storfe- og sauehald, samt noko geit. I Bjordal er det også lakseoppdrett.

Vik kommune ligg på sørsida av den midtre delen av Sognefjorden. Busettinga er tettast rundt Viksøyri som administrasjonssenter og kommunens einaste tettstad. Vik har ein variert industri der jern- og metallvareindustri har vore ei dominerande bransje. Landbruket er ei viktig næring med storfe- og sauehald, noko geitehald og dyrking av frukt og bær. Kommunen har og nærings-
middelindustri med landets einaste produksjon av gamalost. Vik har også det einaste fengselet i Sogn og Fjordane.

Balestrand kommune ligg på nordsida av den midtre delen av Sognefjorden. Hovudbygda av inn-
byggjarane bur i dei sentrale delane av kommunen. Kommunesenteret Balestrand er kommunens einaste tettstad. Kommunen har noko industri, m.a. plastvare-, trevare- og møbelindustri. Det er ein del jordbruk med husdyrhald og fruktdyrking. Turisttrafikken har vore ei viktig inntekts-
kjelde, og Balestrand har fleire hotell og pensjonat.

Leikanger kommune ligg på nordsida av den midtre delen av Sognefjorden, nærare bestemt mel-
lom Fjærlandsfjorden og Sogndalsfjorden. Dei fleste av innbyggjarane bur i administrasjonssente-
ret Hermannsverk, men det er elles spreidd busetnad i eit belte langs med fjorden. Leikanger har lite industri, men innan landbruket er det betydeleg produksjon av frukt og bær. Det er også noko husdyrhald. Elles har Hermannsverk ein del fylkeskommunale og statlege arbeidsplassar. Fylkes-
mannen og den fylkeskommunale administrasjonen ligg i Hermannsverk. Det gjer også Statens Vegvesen region vest, Fylkesarkivet og DIFI. Norsk fruktmuseum ligg på det som tidlegare var Statens forsøkgard for fruktdyrking på Njøs i Leikanger.

Sogndal kommune ligg rundt Sogndalsfjorden som er ein arm i den nordlege delen av Sognefjor-
den. Kommunen har to tettstader. Busettinga er konsentrert i og rundt Sogndalfjøra som er admi-
nistrasjonssenteret. Vidare er det relativt tett busetnad langs vestsida av Sogndalsfjorden og i Kau-
panger, som er den andre tettstaden. Sysselsettinga er prega av Sogndal sin funksjon som region-
senter med mange private tenesteytande verksemder. Sogndal har vidaregåande skule og folkehøg-
skule. På Fosshaugane Campus er Høgskulen i Sogn og Fjordane, Vestlandsforskning og fleire
andre kompetansesarbeidsplassar samla. Distriktssenteret har ei avdeling i Sogndal, og kommunen
er sete for Indre Sogn Tingrett. Vidare er Sogndal, saman med fleire andre kommunar i regionen,
ei viktig fruktbygd. Det er også noko husdyrproduksjon. Sogndal har elles ein del næringsmiddel-
industri som foredling av frukt, bær og kjøt. Kommunen har urbanisering og nyskapande friluftsliv
som strategi i kommuneplanen.

Aurland kommune ligg rundt Aurlandsfjorden og Nærøyfjorden som er fjordarmar på sørsida av
Sognefjorden. Aurlandsvangen er administrasjonssenter og einaste tettstad i kommunen. Ein stor
del av busettinga er lokalisert til Aurlandsdalen, Flåmsdalen, Undredal og Gudvangen. Landbru-
ket er prega av sau- og geitehald og noko produksjon av bær. Sogn jord- og hagebrukskole ligg i
Aurland. Elles ligg Aurland skofabrikk i Aurland sentrum. I skofabrikken er det både fabrikkutsal

og visningscenteret Aurlandskoen Èconomusèe, som formidlar historia om skomakarhandverket. Aurland har betydeleg turisttrafikk. Flåmsbana ligg i Aurland kommune og er ein stor turistattraksjon. Aurland har òg vore ein pådrivar i arbeidet med etableringa av Nærøyfjorden verdsarvpark som har som eit viktig mål å fremje ei langsiktig og berekraftig utvikling med utgangspunkt i verdsarvressursane.

Lærdal kommune ligg rundt Lærdalsfjorden som er ein sørleg arm av Sognefjorden. Busettinga er i stor grad konsentrert rundt administrasjonssenteret Lærdalsøyri ved munningen av Lærdalselva. Vidare er det spreidd busetnad innover i Lærdalen. Landbruket er viktig i Lærdal. Det vert drive med mjølkeproduksjon og sauehald. Vidare er det produksjon av korn, poteter, grønsaker, frukt og bær. Kommunen har spesielt stor produksjon av poteter og grønsaker. Kommunen har noe trevare- og næringsmiddelindustri. Lærdalselva er ei god lakseelv, og det er noko turisttrafikk. Vidare er det lokalisert sjukehus i kommunen, og Sogn lokalmedisinske senter er knytt til sjukehuset.

Årdal kommune ligg rundt Årdalsfjorden og Årdalen i dei indre delane av Sognefjorden. Kommunen har konsentrert busetting knytt til tre tettstader. Årdalstangen er administrasjonssenter, men den største tettstaden er Øvre Årdal. Seimsdalen er ein mindre tettstad vest for Årdalstangen. Industrien med Hydro i spissen er ei dominerande næring i Årdal. Hydro har drive aluminiumsverket i Årdal sidan 1986. Det vert produsert primæraluminium, i tillegg til eit støypereri som leverer valseblokker og støypelegeringar. Hydro driv òg eit karbonverk som produserer anodar for aluminiumsproduksjonen. I tillegg til Årdal leverer karbonverket anodar til dei andre norske verka til Hydro. Eit av forskingssentera til aluminiumsindustrien ligg òg under verksemda i Årdal. Pga. geografien er landbruket marginalt i Årdal. Elles har Øvre Årdal vidaregåande skule.

Luster kommune ligg omkring Lustrafjorden, som er den inste armen av Sognefjorden. Kommunen er med sine 2700 km² ein av Sør-Noregs største kommunar i areal. Delar av nasjonalparkane Jostedalsbreen, Breheimen og Jotunheimen ligg innafor kommunen sine grenser. Busettinga ligg i stor grad på vestsida av Lustrafjorden. Kommunen har to tettstader, Gaupne og Hafslø, med den fyrste som administrasjonssenter. Kommunen har noko industri (grafisk industri, metallvare, betong og trevare). Natur- og kulturverdiane gjer også reiselivet til ei viktig næring med potensial for vidare utvikling. Landbruket er relativt sett ei stor næring i kommunen. Det er husdyrhald (storfe, sau og geit), bær- og fruktdyrking. Luster hadde vidaregåande skule på Hafslø fram til 1. august 2014.

Hovudfartsåra gjennom regionen er E 16. I tillegg går riksveg 55 til Sogndal, der det òg er flyplass. Regionen har geografiske utfordringar når det gjeld samferdsel. Ferjesamband har nokre stader vorte erstatta av nye vegsamband med tunnelar, som har knytt kommunar i regionen nærare kvarandre. Verdas lengste vegtunnel, Lærdalstunnelen, er eksempel på eit slikt samband. I samband med ei framtidig kommunesamanslåing må ein ta omsyn til geografi og kommunikasjonstilhøve mellom kommunane.

I komande avsnitt vil vi sjå nærare på ulike tema og problemstillingar som utgreiinga skal fokusere på.

2. Tema og problemstillingar

Kommunane skal ivareta viktige oppgåver og funksjonar knytt til tenesteproduksjon, myndigheitsutøving, samfunnsutvikling og demokrati. Eksisterande rettleiar for utgreiing av kommunestruktur baserer seg på ei inndeling i desse fire hovudområda, og ei tilsvarande inndeling ligg også til grunn for ekspertutvalet sine analyser og vurderingar av kriterier og prinsipp for ei ny kommuneinndeling. I ei vurdering av fordelar og ulemper ved ei eventuell kommunesamanslåing, blir hovudspørsmålet om kommunane best klarer å løyse oppgåver og funksjonar knytt til desse områda saman eller kvar for seg.

Vi har valt å strukturere utgreiinga på fylgjande måte

1. Folketals- og næringsutvikling
2. Økonomi
3. Tenesteproduksjon
4. Lokaldemokrati
5. Samfunnsutvikling

2.1 Folketals- og næringsutvikling

Folketalsutviklinga er ein grunnleggjande faktor for å forstå utviklingstrekk og utfordringar i norske kommunar. Utviklinga når det gjeld folketal og næringsutvikling har stor tyding for utviklinga når det gjeld både kommunal økonomi og tenesteproduksjon, og dermed òg kva for utfordringar kommunane står overfor når det gjeld framtidig samfunnsutviklingsarbeid.

Det har vore sterk befolkningsvekst i Noreg dei seinare åra, men ikkje alle kommunar har teke del i denne veksten. Mange kommunar har òg hatt nedgang i folketalet, noko som bidreg til å stille kommunane overfor ulike utfordringar. Det er klart at folketalsutviklinga i kommunane er avhengig av næringsutviklinga og tilgjenge på arbeidsplassar. Dette er igjen avhengig av kor attraktive kommunane klarer å stå fram med omsyn til næringsutvikling, tilflytting og besøk. Her er det vidare ein del strukturelle faktorar som spelar inn, og som har innverknad for høva til kommunane til å påverka framtidig utvikling.

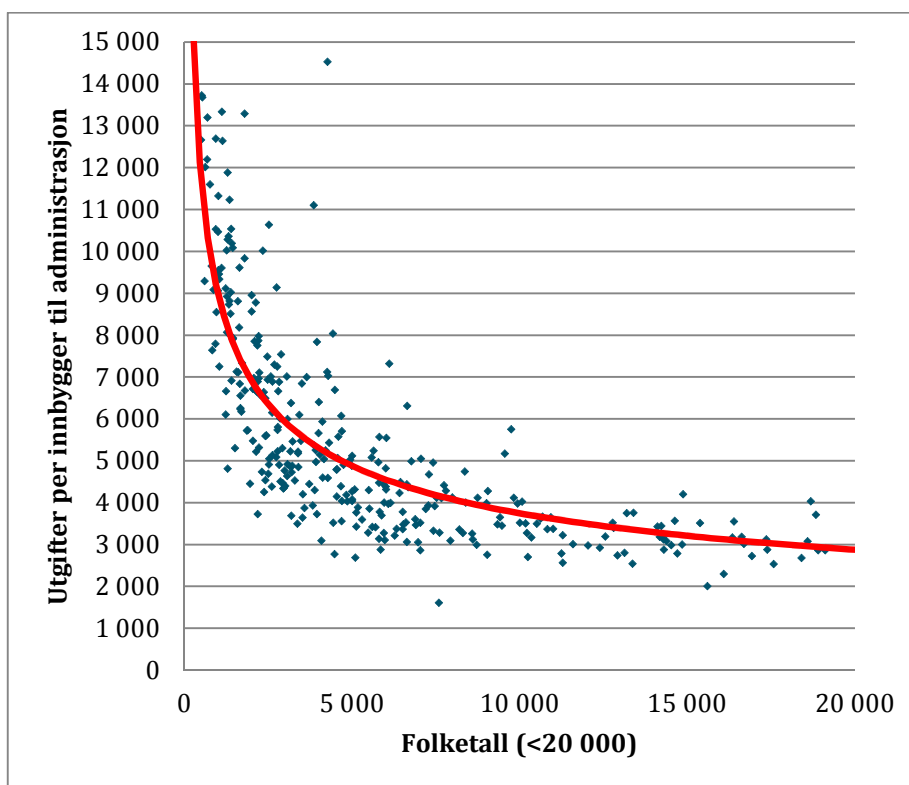
Problemstillingar vi har vald å fokusere på, er som følgjer:

- Korleis har folkesetnadsutviklinga vore i kommunane dei siste tiåra?
- Kva slags utvikling viser befolkningsframskrivingane?
- Korleis har arbeidsplassutviklinga vore, og korleis har utviklinga i ulike bransjar påverka sysselsetjinga?
- Korleis er pendlingsmønsteret mellom kommunane, og kva for område står fram som naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionar?
- Korleis påverkar ulike strukturelle faktorar folketalsutviklinga?
- Kva for høve og utfordringar inneber folketalsendringane for kommunane, og kva innsats er naudsynt for å påverke desse endringane?

2.2 Økonomi

Det har vore gjennomført relativt mange undersøkingar, både i Noreg og andre land, som syner at kommunale kostnader pr. innbyggjar minkar ved aukande kommunestorleik, og at det er dei minste kommunane som har høgast kostnader (sjå t.d. Langøren et al. 2002). Betre utnytting av stordriftsfordelar kan gje meir kostnadseffektive kommunar, og ressursar kan verte overført frå administrasjon til tenesteyting. For einskilde kommunar kan dei potensielle innsparingane ved å slå seg saman med nabokommunar, vera til dels betydelege.

Dette er òg dokumentert i nyare utgreiingar av potensielle kommunesamanslåingar og erfaringar med eksisterande kommunesamanslåingar (t.d. Brandtzæg 2009, Brandtzæg et al. 2010 og Brandtzæg et al. 2011). Dette gjeld spesielt administrasjon. I Figur 2 viser vi samanhengen mellom administrasjonsutgifter pr. innbyggjar og kommunestorleik for heile landet. Dei minste kommunane har klart høgare utgifter pr. innbyggjar, noko som viser at det isolert sett er eit innsparingspotensial ved samanslåing av små kommunar.



Figur 2 Utgifter pr. innbyggjar til administrasjon. Kilde: KOSTRA 2013

Det er liten diskusjon om at det er relativt omfattande stordriftsfordelar i administrasjonen opp til ein kommunestorleik på i alle fall 5 000 innbyggjarar, men effektane kan synest å vera gjeldande opp til ein kommunestorleik på i overkant av 20 000 innbyggjarar. For tenesteproduksjonen kan det sjå ut som om det er relativt omfattande stordriftsfordelar i teknisk sektor og i nokon grad når det gjeld helsetenester (Grefsrud & Hagen 2003). For grunnskular, barnehagedrift og pleie- og omsorgstenester syner ikkje ulike kartleggingar noko eintydig resultat. Ifylgje Brandtzæg (2009) er erfaringane frå dei siste friviljuge kommunesamanslåingane i Noreg at større fyrstelinetenester som skular, barnehagar og sjukeheimar er lokalisert som tidlegare. For innbyggjarane er det viktig

med lett tilgjenge til desse tenestene, og potensialet til å hente ut stordriftsfordelar som fylgje av samanslåing, er derfor avgrensa her.

Ved frivillige kommunesamanslåingar kan det lokale incitamentet til å slå seg saman vera avhengig av i kva grad det vert ein økonomisk gevinst som vil koma dei nye kommunane til gode. Korleis inntektssystemet fungerer ved ei samanslåing, vil her vera ein viktig faktor. Pr i dag er regelen at kommunar som slår seg saman, vil få kompensert inntektsbortfall i 15-20 år i form av eit inndelingstilskott . Eventuelle effektiviseringsgevinstar på utgiftssida i perioden for inndelingstilskottet, vil difor kome den nye kommunen til gode fullt ut.

Regjeringa har i samband med kommunereforma laga eit opplegg for finansiering av eingongs-kostnader ved kommunesamanslåingar, og reformstøtte. Dei to støtteordningane er basert på innbyggjartal og kor mange kommunar som slår seg saman. Tabell 7 gir oversyn over kor mykje kommunar som slår seg saman, får i eingongsstøtte, medan Tabell 8 syner omfanget av reforms-tøtte. Alle tal i 1000 kroner.

Tabell 7 Oversikt over eingongskostnader ved kommunesamanslåingar. I 1000 kroner.

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

Eingongsstøtta er meint å dekke kostnader kommunane har ved samanslåinga etter at vedtak om samanslåing er gjort. Døme på slike kostnader er prosjektleiar, drift av folkevald nemnd, frikjøp av tillitsvalde, harmonisering av IKT og så vidare.

Tabell 8 Oversikt over reformstøtte ved kommunesamanslåingar. I 1000 kroner.

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

Reformstøtta vil utbetalast på samanslåingstidspunktet, og det er ikkje knytt vilkår til desse midlane. Det tyder at den nye kommunen kan nytte midlane til det den måtte ynskja.

2.2.1 Konkretisering av problemstillingar

Når det gjeld økonomiske konsekvensar av ei kommunesamanslåing vil vi sjå nærare på fylgjande spørsmål:

- ◆ Korleis er økonomisituasjonen og framtidsutsiktene for økonomien i kommunane?

- ◆ Korleis vil rammeoverføringane bli påverka av ei kommunesamanslåing?
- ◆ Kva for eingongsstønad og reformstønad vil ein kunne ta i mot frå staten?
- ◆ Kva er effektiviseringspotensialet til administrasjonsutgiftene?
- ◆ Kva er effektiviseringspotensialet på ulike tenesteområde?
- ◆ Kva for utfordringar og inntektspotensial vil ein ha når det gjeld eigedomskatt?
- ◆ Korleis er kommunane sin gjeldssituasjon, og korleis vil framtidige, planlagde investeringsoppgåver kunne påverke gjeldssituasjonen?
- ◆ Kva er omfanget av konsesjonskraftinntekter eller andre ekstraordinære inntekter, og i kva for grad vert desse påverka av ei eventuell kommunesamanslåing?
- ◆ Kva konsekvensar kan eventuelle ulike økonomiske tilhøve i kommunane ha for ei kommunesamanslåing?
- ◆ Kva kan signaliserte (og delvis alt gjennomførte) statlege endringar i det generelle finansieringsopplegget ha å seie for kommunane enkeltvis og saman?

Ein samla diskusjon av alle desse spørsmåla vil vera av relevans for å vurdere effektar av ulike alternativ med tanke på finansieringsevne, i kva grad ein vil få ein meir robust kommuneøkonomi, og meir kostnadseffektive løysingar.

2.3 Tenesteproduksjon

2.3.1 Kunnskapsstatus og utfordringar

Tenesteproduksjon kan skildrast langs ulike dimensjonar; mellom anna ut frå effektivitet, kor godt tenestene er tilpassa innbyggjarane sine ønskje og behov, samt kva for målbar kvalitet det er på tenestene. Innbyggjarane sine auka forventningar og nye statlege krav fører til eit stadig aukande behov for kompetanse og kvalifikasjonar i kommunane. Kvalitet på tenestene er eit viktig tema i samband med vurdering av kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Innbyggjarane har forventningar om eit nokolunde likeverdig tenestetilbod uansett kor i landet dei bur, og dermed uavhengig av kva for ein kommune ein soknar til.

Det er ei målsetting at kommunane skal vera «generalistar» i den forstand at dei skal ivareta både demokratiske funksjonar, tenesteproduksjon overfor innbyggjarane og utviklingsoppgåver i lokalmiljøet. Kommunane lyt ha eit breitt og heilskapleg ansvar for offentleg tenesteproduksjon og forvaltning innafor sine geografiske område, på ein slik måte at innbyggjarane har akseptabel tilgjenge til eit mest mogleg likeverdig tenestetilbod. Målsettinga med ei kommunesamanslåing vil vera å styrkje kommunane sine moglegheiter til å ivareta sine oppgåver. Gjennom dei siste tiåra har det skjedd store endringar i kommunane sine rammeføresetnader samstundes som den administrative inndelinga i all hovudsak har lege fast. Forbetra infrastruktur har til dømes resultert i betre kommunikasjonar og lettare tilgjenge til mange kommunesenter. Arbeidsmarknadsområda har auka både i talet på innbyggjarar og geografisk utstrekning. Samstundes har kommunesektoren fått ansvar for fleire arbeidsoppgåver som stiller aukande krav til kapasitet og kompetanse. Regjeringa ønskjer å overføre enda fleire oppgåver til kommunane.

Som vi var inne på i føregåande avsnitt, kan ei kommunesamanslåing tenkjast å ha ulike verkningar for det kommunale tenestetilbodet. Det kan til dømes tenkjast at tenestene blir betre fordi ein større kommune har meir ressursar og dermed moglegheit for å byggje opp eit større og betre fagmiljø. På den andre sida kan ein mindre kommune ha betre kjennskap til lokalmiljøet, vera meir

fleksibel og tilpassingsdyktig, slik at ein kan forvente meir tilfredsheit i små kommunar. Det kan også vera at det ikkje er nokre forskjellar, eller at mindre kommunar har betre tenestetilbod på nokre område, mens større kommunar har betre tenestetilbod på andre område. Christiansenutvalet (NOU 1992: 15) peika på at det er smådriftsulemper i kommunal administrasjon for dei minste kommunane, og at ei samanslåing til større einingar gjev moglegheiter for å flytte ressursar frå administrasjon til tenesteproduksjon. Dette har vi sett konkrete døme på i samband med dei siste friviljuge kommunesamanslåingane som er gjennomført (Brandtzæg 2009).

Utfordringane for dei minste kommunane synest å vera knytt til å ha tilstrekkeleg breidde og djupne i tenestetilbodet, å ha tilsette med rett kompetanse og ha ein kostnadseffektiv organisasjon (Grefsrud & Hagen 2003). Barnevern er til dømes eit tenesteområde der små kommunar ikkje maktar å etablere eit tilfredsstillande fagmiljø og tenestetilbod på eiga hand (Brandtzæg 2006 a,b, 2009). Samstundes kan små kommunar ha fordelar av at tilhøva er oversiktlege og at det er relativt nære relasjonar mellom kommunen og innbyggjarane. Dette gjev moglegheiter for auka fleksibilitet i oppgåveløysinga.

Elles er det slik at kommunesektoren i ulike samanhengar er tillagt myndigheitsutøving. Kommunanes tenesteproduksjon omfattar ei rekkje ulike oppgåver som i hovudsak er regulert gjennom kommunelova og ulike særlover. Desse lovane går anten ut på å påby kommunane å yta bestemte tenester eller dei går ut på å gje kommunane myndigheit til å setja i verk påbod eller forbod, gje godkjenning, løyve eller dispensasjonar og føra tilsyn med verksemda til innbyggjarane på ulike område osb. Den kommunale rolla som velferdsleverandør og utøvar av myndigheit gjer omsynet til rettstryggleik viktig i tilhøvet mellom innbyggjarane og kommunen. Røynsler frå tidlegare kommunesamanslåingar syner at kommunesstorleik kan ha tyding for å sikre likehandsaming og ivaretaking av rettstryggleiken til innbyggjarane (Brandtzæg 2009).

2.3.2 Konkretisering av problemstillingar

Som grunnlag for å drøfte fordelar og ulemper med kommunesamanslåing vil spørsmålet om i kva grad effektane vil vera positive eller negative for kommunal tenesteproduksjon stå sentralt. Dette er eit stort og komplekst område som mellom anna omfattar problemstillingane:

- ◆ Kva er status for tenesteytinga i kommunane?
- ◆ Kva er omfanget, kvaliteten og kostnadene ved tenesteproduksjon i dagens kommunar sett i høve til dagens og framtidige utfordringar?
- ◆ Kva utfordringar har kommunane når det gjeld kompetanse, fagmiljø, spesialisering og rekuttering, og korleis kan eventuelt etablering av større kommunar bøte på desse utfordringane?
- ◆ Kva kan etablering av større einingar ha å seie for innbyggjarane sitt tilgjenge til dei ulike tenestene?
- ◆ Korleis er tilstanden/standarden på bygningsmasse og infrastruktur i kommunane i dag?
- ◆ Kva finst av interkommunalt samarbeid og avtalefesta tenestekjøp i regionen i dag, kven samarbeider ein med, kva erfaringar har ein, og kva er fordelar og ulemper knytt til vidare utvikling av samarbeidet?
- ◆ Kva vil ei kommunesamanslåing ha å seie for eksisterande interkommunalt samarbeid og avtalefesta tenestekjøp?
- ◆ I kva grad er kommunane i stand til å ta på seg nye oppgåver frå regionalt og statleg nivå?

- ♦ I kva grad, og på kva for ein måte, kan ei kommunesamanslåing påverka eventuelle habilitetsutfordringar?
- ♦ På kva for tenesteområde kan det vera mogleg - som eit alternativ til kommunesamanslåing - å skape ein konstellasjon som legg til rette for eit forpliktande utvida, interkommunalt/regionalt samarbeid?

2.4 Samfunnsutvikling

2.4.1 Kunnskapsstatus og utfordringar

Kommunane har ei sentral rolle for å skape ei heilskapleg utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggjarane. Vi har her lagt ein brei definisjon av samfunnsutvikling til grunn, noko som inneber innsats på ei rekkje område. Ifølgje ekspertutvalet er kommunen si rolle som samfunnsutviklar knytt til langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, stads- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i vidaste forstand. Rolla famnar vidare enn dei oppgåvene ein kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på samarbeid med og mobilisering av aktørar i og utanfor eigen kommune. Det er lagt til rette for satsing på kommunens utviklingsrolle gjennom fleire statlege program og prosjekt dei seinare åra.

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

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

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

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

2.4.2 Konkretisering av problemstillingar

Det er klart at dei fleste regionar har eit ønske om å stimulere til både befolknings- og arbeidsplassvekst. Nokre kommunar og regionar har klare og eksplisitte mål for dette. Andre har mål for kva type befolkning og arbeidsplassar dei ønskjer meir av, for eksempel busetjing og arbeidsplassar for personar med høgare utdanning eller arbeidsplassar i vekstbransjar. Dersom kommunesamanslåing skal kunne fungere som ein breidt forankra utviklingsstrategi, vil det vera nødvendig med ei felles verkelegheitsoppfatning og at ein identifiserer utfordringar som med fordel kan løysast i fellesskap som ein kommune.

Telemarksforsking har mellom anna gjennom attraktivitetsmodellen (for eksempel Vareide & Nygaard 2014) utvikla eit verkty for å kartlegge utfordringsbiletet og utforme utviklingsstrategiar. Attraktivitetsmodellen tek utgangspunkt i at alle stader kan påverke eiga utvikling gjennom å bli meir attraktive. Dei kan stimulere til arbeidsplassvekst ved å bli meir attraktive for bedrifter og besøk, eller auke bustadattraktiviteten med auka innflytting som resultat. I samanheng med kommunestruktur er det eit spørsmål om kva for føresetnader som må vera på plass for å realisere strategiar og tiltak for auka attraktivitet, og i kva grad ei kommunesamanslåing kan bidra til å realisere desse på ein betre måte eller ikkje.

Endringar tilseier at arbeidstakarar med høg utdanning gjerne krev meir av sin arbeidsplass enn dei som har låg utdanning, og at fridom og høve til fagleg utvikling er viktig for den høgt utdanna delen av befolkninga. Det betyr truleg like mykje i offentleg som i privat verksemd – noko som også blir stadfesta av fleire utgreiingar. Kommunestrukturen kan ha tyding for korleis ein evnar å drive utviklingsarbeid og rekruttere nødvendig arbeidskraft. Når ein skal vurdere effektar av ulike kommunestrukturalternativ, kan det vere aktuelt å sjå på fylgjande spørsmål:

- ◆ Kva kjenneteiknar næringsutviklinga, folketalsutvikling og attraktivitet i kommunane, og kva er utfordringane og moglegheitene?
- ◆ I kva grad har dagens kommunar felles interesser, planar og mål for framtidig utvikling?
- ◆ Korleis er planleggings- og utviklingsoppgåver organisert i dag, korleis fungerer arbeidet, og kva er dei største utfordringane?
- ◆ I kva grad kan ei kommunesamanslåing føre til at kommunane spelar ei sterkare og meir slagkraftig rolle som utviklingsaktør?
- ◆ I kva grad kan ei kommunesamanslåing føre til meir heilskapleg og langsiktig planlegging og utvikling som kjem heile regionen til gode?
- ◆ Kva er framtidsmoglegheitene til å skape auka tal på arbeidsplassar og innbyggjarar, og kva strategiar kan vera aktuelle å satse på og korleis kan desse realiserast?
- ◆ I kva grad har kommunane infrastrukturelle utfordringar (vegar, breiband, mobiltelefonidekning m.m.), og vil dei kunne løysast lettare ved ny kommunestruktur?

2.5 Lokaldemokrati

2.5.1 Kunnskapsstatus og utfordringar

Det er viktig at kommunestrukturen er slik at omsynet til demokrati og deltaking vert ivarettatt. Eit levande lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret og ein føresetnad for tillit og legitimitet til

det nasjonale folkestyret. Kriterium som kan leggjast til grunn for å skildre kva som er eit godt lokaldemokrati, er mellom anna nærleik, innbyggjarane sitt engasjement og deltaking, politisk handlingsrom og reell påverknadskraft på samfunnsutviklinga.

Ut frå forskning knytt til kommunestruktur og kommunestorleik er det vanskeleg å vise enkle og eintydige samanhengar mellom kommunestruktur og demokrati, t.d. Bukve (1999). På den eine sida vert det hevda at små kommunar gjev større moglegheiter for deltaking i folkevalde verv og utvikling av politisk engasjement. På den andre sida kan ulike former for deltaking som ikkje er kopla opp mot politiske val og formell politisk representasjon, ha større utbreiing i større kommunar. Politisk engasjement har også samheng med kva slags politisk handlingsrom som er tilgjengeleg, og kva for moglegheiter ein har til å påverke samfunnsutviklinga. Undersøkingar syner at større kommunar har størst eigenfinansiering og større evne til å finansiere tiltak som spenner vidare enn dei sentrale kommunale tenestene. Større kommunar har også større og sterkare fagmiljø som gjer at desse kommunane får større slagkraft i ein regionalpolitisk kontekst. Grefsrud & Hagen (2003) konkluderer med at på nokre demokratikriterium kjem små kommunar betre ut enn større kommunar, mens større kommunar kjem betre ut på andre. Vidare vert det understreka at det uansett er små forskjellar mellom store og små kommunar. Frå nyare utgreiingar i små kommunar ser vi også at det politisk sett er utfordringar når det gjeld inhabilitet, og at lite politisk handlingsrom og tidkrevjande arbeid gjer det vanskeleg å rekruttere folk inn i kommunepolitikken (Brandtzæg et al. 2010).

Vidare er det naturleg å leggje til grunn at betre samsvar mellom bu- og arbeidsmarknadsregionar kan gje "betre" lokaldemokrati. Auka mobilitet har ført til at fleire nyttar seg av ulike tilbod i nabokommunane. Det kan vera hyggjeleg å vera gratispassasjer, men ein får ikkje høve til å vera med å påverke tilbodet.

2.5.2 Konkretisering av problemstillingar

Eit godt lokaldemokrati er i fyrste rekkje avhengig av at dei folkevalde kommunestyrerepresentantane har ansvar, mynde, kunnskap, eigarskap og handlingsrom i dei spørsmåla som sterkast verkar inn på den samfunnsmessige utviklinga i kommunen. Ei styrking av folkevalde si rolle vil styrkje demokratiet. Samstundes kan folkestyret vitaliserast gjennom god kontakt og nærleik til innbyggjarane, og at innbyggjarane identifiserer seg med kommunen og engasjerer seg i lokalpolitisk arbeid. Aktuelle spørsmål som det vil vera av spesiell interesse å fokusere på i utgreiinga, er som fylgjer:

- ◆ Korleis fungerer lokaldemokratiet i dag, og kva utfordringar har ein i samband med dette?
- ◆ Kva opplevingar har ein av det politiske handlingsrommet?
- ◆ I kva grad opplever ein i dag at kommunane har regional tyngde og slagkraft, og korleis kan ei kommunesamanslåing påverke dette?
- ◆ Korleis er dei politiske tilhøva på tvers av kommunegrensene, og kva konsekvensar kan ulike samanslåingsalternativ ha for dei politiske partia sitt arbeid med utforming av framtidig politikk?
- ◆ Korleis ser den politiske organiseringa i kommunane ut i dag, og korleis kan ulike modellar for framtidig politisk organisering komme til å sjå ut?
- ◆ Korleis vil kommunane handtere dei nye oppgåvene dei kan kome til å ta over frå fylkeskommune og stat?

- ◆ Kva er fordelar og ulemper med kommunesamanslåing og interkommunalt samarbeid med tanke på lokaldemokrati?
- ◆ Kva bør kommunane tenke på ved etablering av nærdemokratiske ordningar?
- ◆ På kva måte kan ei kommunesamanslåing bidra til å styrkje eller svekke lokaldemokratiet, og kva er dei viktigaste faktorane som eventuelt vil vera utslagsgjevande?

Spørsmålet om fordelar og ulemper med kommunesamanslåing og interkommunalt samarbeid med tanke på lokaldemokrati vil også vera av interesse her. Uavhengig av kommunestorleik vil det vera trong for interkommunalt samarbeid i ei eller anna form. Dersom det interkommunale samarbeidet vert omfattande, er det mange kommunar som opplever dette som ei demokratisk utfordring. Dette fordi ein ved etablering av interkommunalt samarbeid, også gjev frå seg moglegheiter for direkte demokratisk styring og kontroll. Omfattande interkommunale samarbeid har også ein tendens til å bli store og uoversiktlige. Det er med andre ord ei grense for kor langt det er føremålstenleg å gå med interkommunalt samarbeid før kommunesamanslåing står fram om eit betre alternativ.

2.6 Samla vurdering av fordelar og ulemper. Tiltrådingar for vidare prosess

Vi har avslutningsvis, med utgangspunkt i gjennomgangen av tema, problemstillingar og spørsmål som er skildra i det føregåande, gjennomført ei samla vurdering av følgjande hovudspørsmål:

1. Kva fordelar og ulemper kan knytast til dei ulike strukturalternativa, og kva er fordelar og ulemper med dagens kommunar? Samanstillinga har karakter av ei argumentsamling.
2. Kva for strukturalternativ står fram som mest aktuelle sett i lys av ei samla vurdering av nasjonale føringar og lokale føresetnader?
3. Kva for geografiske og forvaltningsmessige vegval står den einskilde kommunen overfor i det vidare arbeidet med kommunereforma?
4. Samanfattande forslag til vidare oppfølging og prosess i form at eit utfordringsnotat til kommunane.

3. Metode og gjennomføring

Utgreiinga omfattar ulike problemstillingar som krev ulike typar data og ulike metodiske tilnærmingar. Som grunnlag for å skildre ein del sentrale utviklingstrekk for kommunane knytt til befolkningsutvikling, næringsutvikling, pendling og tenesteproduksjon, har vi teke utgangspunkt i eksisterande statistikk. I samband med gjennomføring av årlege næringsanalysar for kommunar, regionar og fylke (m.a. NHOs Nærings-NM) har Telemarksforskning gjennom fleire år samanstilt eit breitt spekter av data på kommunenivå som grunnlag for endringsanalysar. Vi har nytta desse dataa som grunnlag for å seie noko om utviklinga i kommunane i kap. 5.

I tillegg til bruk av eksisterande statistikk har vi gjennomført intervju i dei ni kommunane i Sogn regionråd for å få nærare oversyn over utviklingstrekk og utfordringar som kommunane står overfor. Vi har intervjuet rådmann, ordførar og leiar for opposisjonen i alle kommunane. I alt er det gjennomført 27 intervju. Alle intervju er gjennomført for å få meir inngåande kjennskap til status og utfordringar knytt til økonomi, tenesteproduksjon, samfunnsutvikling og demokrati.

I etterkant av intervju er det gjennomført ei spørjegransking som er sendt til kommunestyrerepresentantar, kommunalt tilsette med leiaransvar og alle tillitsvalde i dei fem kommunane. Det vart sendt ut spørjeskjema til 435 respondentar. Etter to påminningar var det 257 respondentar som svarta på undersøkinga. Dette inneber ein svarprosent samla sett på 59 prosent. Svarprosenten er noko ulik i kommunane. Den varierer frå 52 prosent i Årdal til 81 prosent i Vik. Høyanger skil seg ut med ein svarprosent på 38. Sjølv om svarprosenten varierer noko mellom kommunane, gjev undersøkinga likevel, saman med intervjuet, generelt sett eit godt inntrykk av synspunkt på utfordringar i kommunane, moglege gevinstar med kommunesamanslåing og fordeler og ulemper med ulike samanslåingsalternativ.

For å rekne ut økonomiske konsekvensar av dei ulike alternativa for kommunesamanslåing, har vi sett på endringane som vil kome gjennom inntektssystemet.

Ei kommunesamanslåing vil påverke følgjande fem kriterium i dagens kostnadsnøkkel:

- ◆ Basistillegg
- ◆ Reiseavstand innan sone
- ◆ Reiseavstand til næraste nabokrins
- ◆ Urbanitetskriteriet
- ◆ Opphopingsindeksen

Basistillegg er like store for alle kommunar med ein fast sum per kommune, og ikkje per innbyggjar. Målt i kroner per innbyggjar blir dermed basistilskotet for den einskilde kommune større dess færre innbyggjarar kommunen har. For små kommunar utgjer basiskriteriet ein stor del av inntektene, noko som vil kunne påverke val om samanslåing med ein nabokommune. For å dempe denne negative effekten av ei samanslåing blir bortfall av basistillegg kompensert fullt ut over inndelingstilskotet. Dei fire andre kriteria som er lista opp, slår direkte ut på rammetilskotet til den nye kommunen og blir ikkje omfatta av nokre overgangsordningar.

Grunnlagsdata knytt til busetjingskriteria ”sone” og ”nabo” er utrekna av Statistisk sentralbyrå.

Reiseavstand innan sone (i km) er modellutrekna avstand til sonesenter. Ei sone er eit geografisk samanhengande område, samansett av grunnkrinsar. Reiseavstand til næraste nabokrins (i km) er

avstanden innbyggjarane har frå senter i eigen grunnkrins til senter i næraste nabogrunnkrins innanfor same sone, summert for alle kommunane sine innbyggjarar.

Frå og med 2011 er kriteriet reisetid til kommunesenteret teke ut av kostnadsnøkkelen for utgiftsutjamninga. Geografisk plassering av kommunesenteret i ein ny kommune vil dermed ikkje ha betydning for overføringane over inntektssystemet.

Urbanitetskriteriet er ein indikator som fangar opp ei rekkje sosioøkonomiske forhold som påverkar kommunane sine utrekna utgiftsbehov knytt til rus- og psykiatriområdet. Studiar har vist at større kommunar har høgare utgifter til rus og psykiatri enn mindre kommunar. I kostnadsnøkkelen er det eit eige urbanitetskriterium som kompenserer for dette. Kriteriet er ein eksponentiell funksjon av innbyggjartilskotet (innbyggjartal opphøgd i 1,2). Kriteriet fangar opp at sosialhjelpsutgiftene, målte i kroner per innbyggjar, normalt aukar med aukande innbyggjartal. Ny verdi på urbanitetskriteriet er kurant å rekne ut sidan dette kriteriet er definert som innbyggjartal opphøgd i 1,2.

Opphopingsindeksen består av kriteria skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggjartal per 1. januar 2014. Ein kan rekne ut indeksen ved å multiplisere grunnlagstala frå dei tre kriteria og dividere på innbyggjartal multiplisert med innbyggjartal.

Berekningane er gjennomførde i prognosemodellen til KS, versjon ”prok1407GH³”, ved å opprette nye, ”konstruerte” kommunar og leggje inn nye verdiar for følgjande kriterium:

- ◆ Alle kriteria i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjamning
- ◆ Nytt tal på kommunar i landet for utrekning av basistilskotet
- ◆ Overslag over skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- ◆ Inndelingstilskot

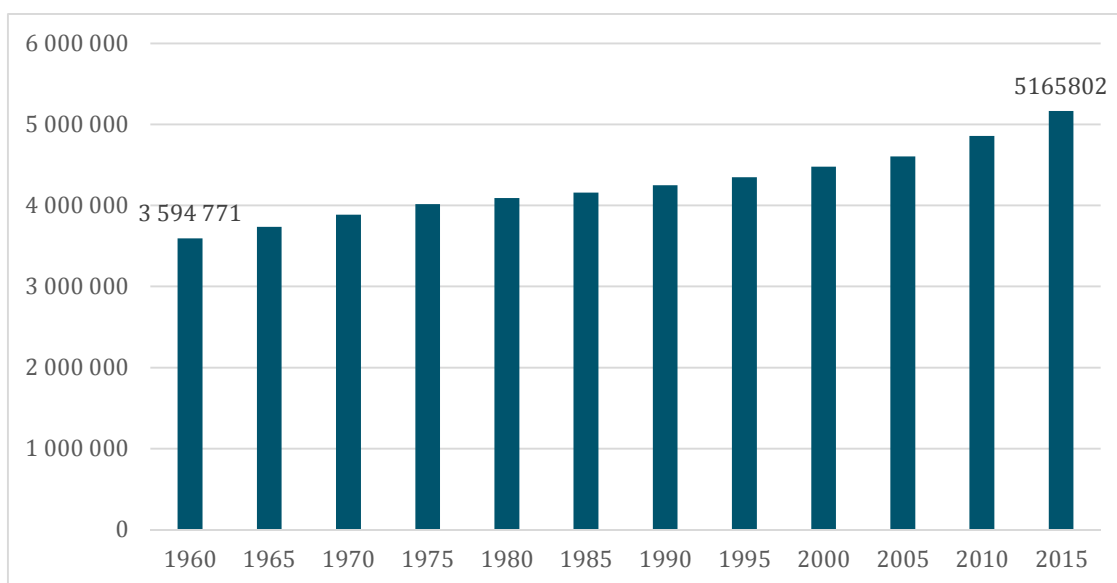
Med desse dataa er det køyrt partielle utrekningar ved hjelp av KS sin prognosemodell både med og utan samanslåing. Dei direkte økonomiske effektane av ei samanslåing slår berre ut på rammetilskotet, men sidan rammetilskotet også inneheld eit element kopla til skatt - nemleg inntektsutjamninga - går vi vegen om ”frie inntekter” (= skatt + rammetilskot) for å finne fram til differansane mellom dagens nivå, nivået dei 15 åra ein har fullt inndelingstilskot, og nivået etter 20 år når inndelingstilskotet er borte. Vidare har vi sett på potensialet for innsparing på administrasjon og andre moglege økonomiske konsekvensar, bl.a. knytt til tenesteproduksjon.

³ Som byggjer på saldert statsbudsjett for 2015

4. Utviklinga i folketalet

4.1 Nasjonale utviklingstrekk

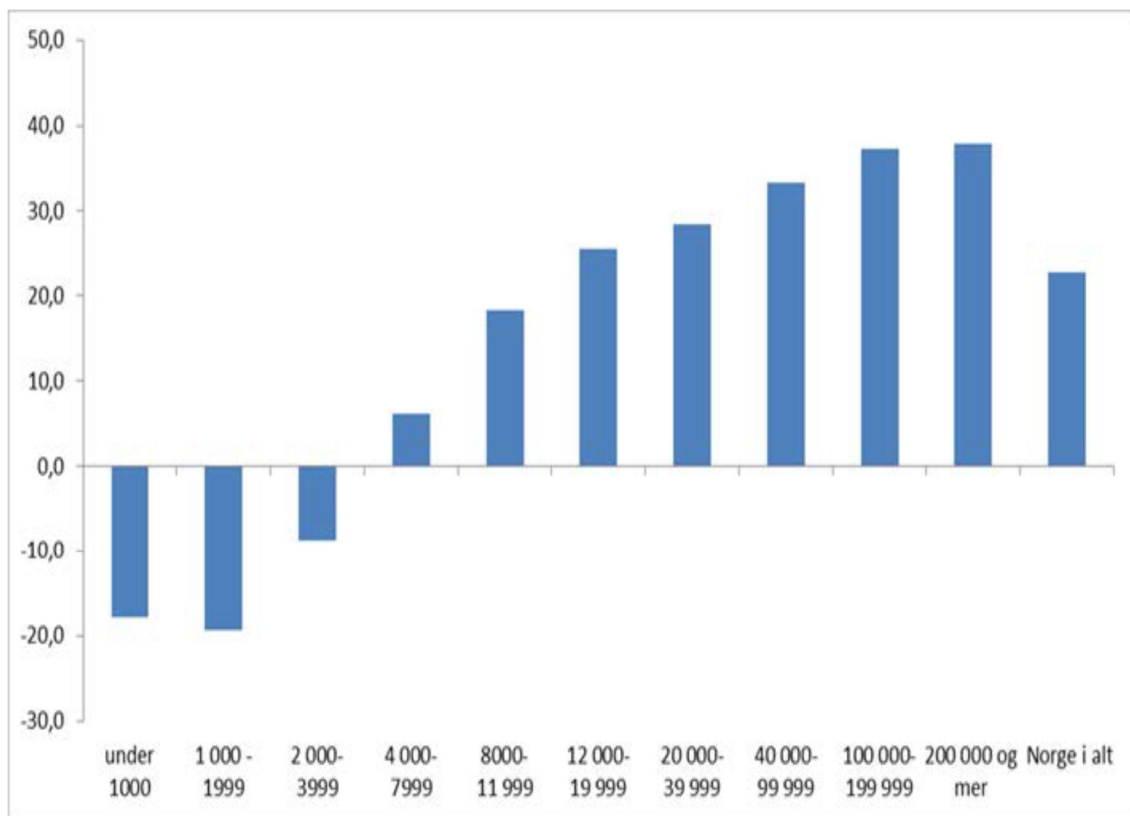
Som nemnd i kap. 2.1 er utviklinga i folketalet ein grunnleggjande faktor for å forstå utviklings-
trekk og utfordringar i norske kommunar. Sidan 1960 og fram til i dag har folketalet i Noreg
auka med nærare 1,6 millionar (jf. Figur 3). Veksten har vore spesielt sterk dei seinare åra, og det
siste tiåret har folketalet auka med nærare 560 000.



Figur 3 Folketalsutvikling i Noreg frå 1960 til 2015. Data frå SSB.

Veksten har likevel ikkje vore lik over heile landet. Dei største kommunane har vorte større, og dei minste har vorte mindre (jf. Figur 4). Dette bidreg til at dei relative skilnadene mellom kommunane aukar, og at generalistkommuneprinsippet vert sett under stadig større press. Aukande skilnader mellom kommunane bidreg til at føresetnadene for å handtera kommunale oppgåver òg vert endra. Store bykommunar med sterk vekst, utvikling av fleirkommunale tettstadsområde, stor pendling og interaksjon på tvers av kommunegrensene har vanskar med å planleggja og leggja til rette for å handtera befolkningsveksten på god måte. Arealplanlegging og utvikling av gode løysingar når det gjeld næringsområde, bustadområde, transport og tenestetilbod vert krevjande.

For små kommunar som vert stadig mindre, er det aukande utfordringar knytt til kapasitet og kompetanse i små og sårbare fagmiljø. Kombinert med at fleire oppgåver vert overført til kommunalt nivå, og at krava til kvalitet og kompetanse aukar, resulterer dette i aukande avhengigheit av interkommunale samarbeid for å kunne levera tilfredsstillande tenester. Det er klårt at det går ei grense for kor omfattande eit interkommunalt samarbeid kan vera før samarbeidsulempene vert større enn føremonene. Det er vanskeleg å definera ei eksakt grense for dette, men det er klårt at denne vil variera ut frå mengda på samarbeid, talet på kommunar som er involvert i samarbeidet, kva det vert samarbeida om, og korleis samarbeidet er organisert. Det er lite som tyder på at desse utfordringane vil minke i framtida.



Figur 4 Prosentvis gjennomsnittleg endring i folkesetnaden etter kommunestorleik frå 1985 til 2013. Ekspertutvalet (2014).

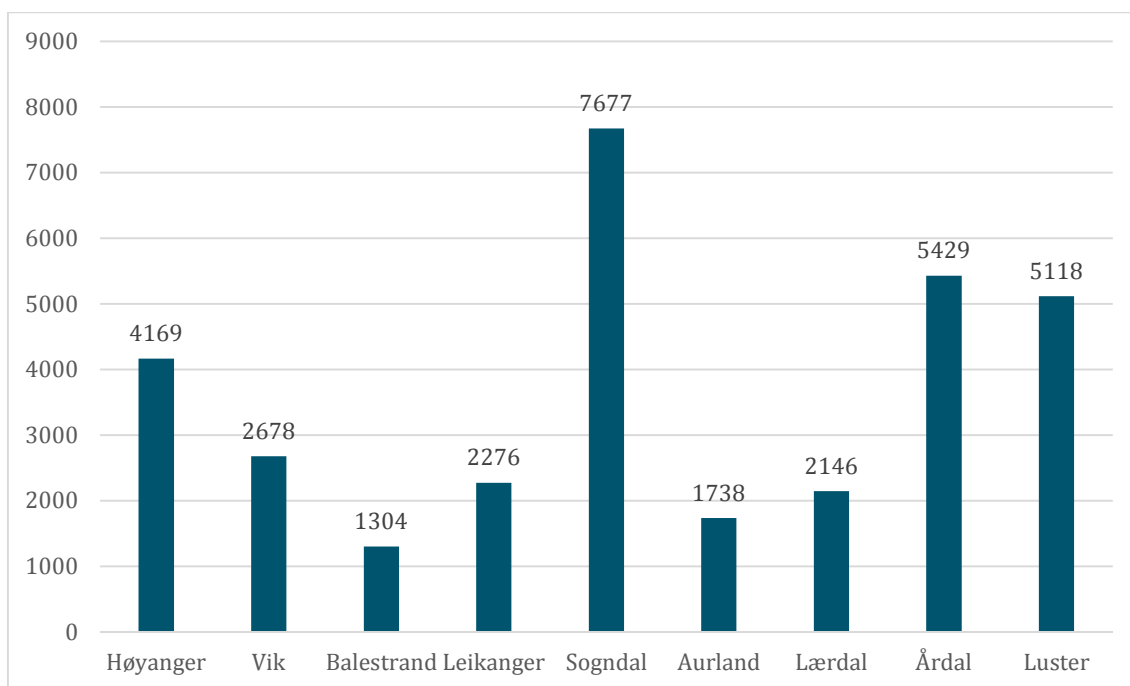
Viktige drivkrefter som ligg til grunn for sentraliseringa vi har opplevd dei seinare åra, er knytt til globalisering, internasjonal konkurranse, teknologiutvikling og framveksten av kunnskapsøkonomien. Kunnskapsøkonomien inneber at tilgjenge på kompetanse vert ein viktig lokaliseringfaktor i næringslivet. Næringslivet vil lokalisera seg der tilgjenge på kompetanse er best, og det er som oftast i byane. Stadig fleire tek høgare utdanning, og folk med høgare utdanning vil gjerne ha spennande og utviklande arbeidsoppgåver som står i tilhøve til utdanninga (Brandtzæg & Aastvedt 2013, Damvad 2013). For å få tilgjenge til ein god arbeidsmarknad vert det naturleg å busetja seg i, eller i nærleiken av ein by. Dette er ein global sjølvforsterkande sentraliseringstrend som det er vanskeleg å snu.

Sjølv om det er sterke sentraliseringskrefter, finst det òg motstraumar som verdset andre verdiar og kvalitetar enn dei ein finn i byen, t.d. Mæland (2005). Utfordringa for distriktskommunane er å kunna sjå, fanga opp og dra vekslar på desse motstraumane. Dersom kommunane ynskjer auka tilflytting må dei auka sin attraktivitet for busetjing, næringsliv og/eller besøk (Vareide et al. 2013). Kva slags strategi ein skal velja, vil vera avhengig av ein nærare analyse og vurdering av dei utfordringane ein står overfor. Føresetnadene for arbeidet kan òg her vera avhengig av ressursar, kompetanse, kapasitet, kommunestorleik og kommunestruktur.

4.2 Utviklinga i kommunane i Sogn

Figur 5 viser folketalet i kommunane per 1.1 .2015. Vi ser at mange av kommunane er relativt små i innbyggjartal. Fem av dei i alt 9 kommunane har mindre enn 3000 innbyggjarar.

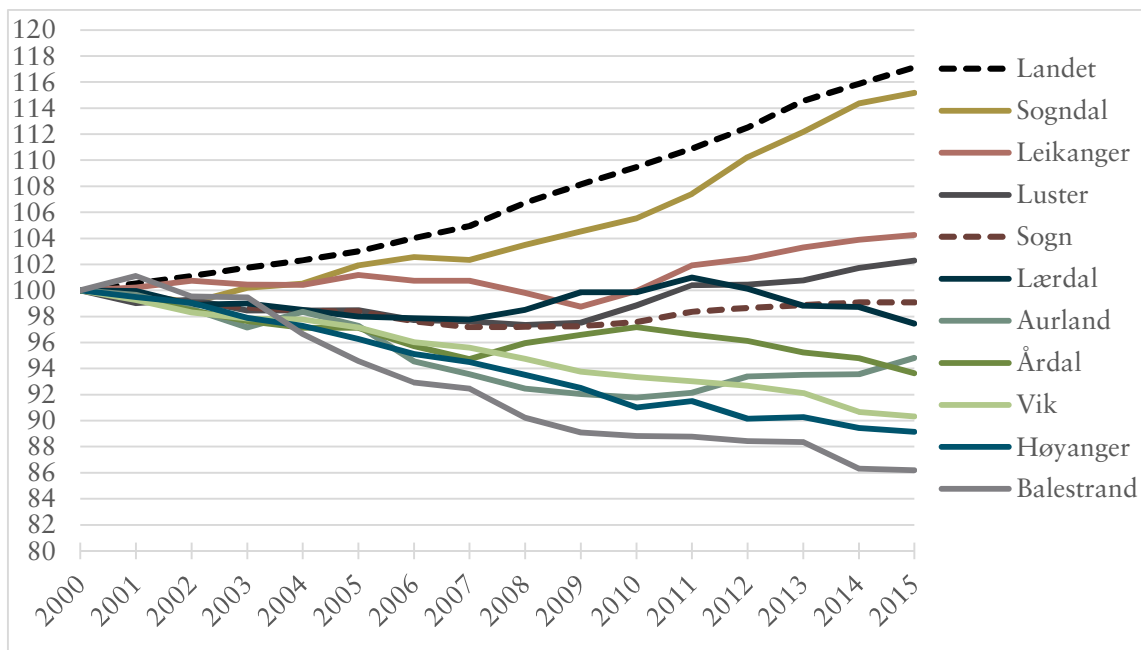
Tabell 9 og Figur 6 viser folketalsutviklinga for dei 9 kommunane som inngår i utgreiinga, frå 2000 og fram til i dag. Her ser vi at det er berre tre kommunar som har hatt vekst i folketalet i perioden sett under eitt. Det er Sogndal, Luster og Leikanger. Sogndal, som er regionsenteret, har hatt den klårt største veksten. Frå 2000 og fram til i dag har veksten nesten vore på nivå med den prosentvise veksten på landsbasis. Sogndal har hatt ein vekst på 15,2 prosent, mens veksten på landbasis har vore på 17,2 prosent. Dei andre kommunane har hatt ein reduksjon i folketalet i perioden. For kommunane i Sogn har folketalet samla sett vorte redusert med 0,9 prosent frå 2000 til 2015.



Figur 5 Folkesetnad i kommunane per 1. januar 2015 . Data frå SSB.

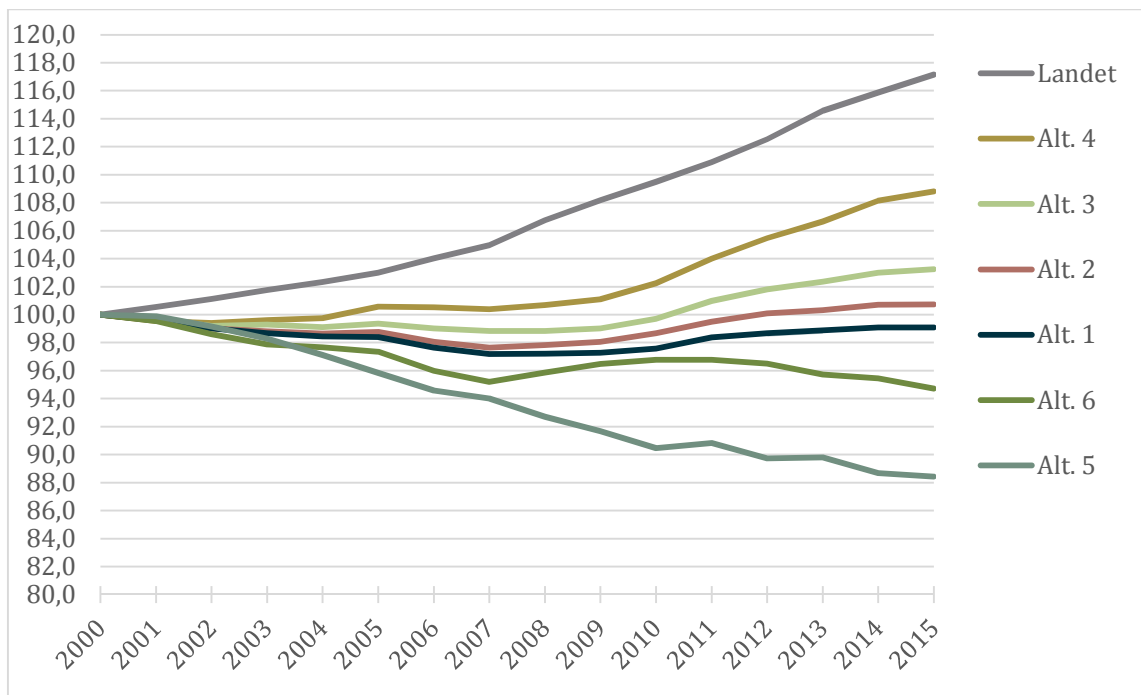
Tabell 9 Folketalsutvikling i kommunane frå 2000-2015 . Data frå SSB.

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015	Endring 2000-2015
Høyanger	4677	4632	4550	4448	4374	4256	4216	4183	4169	-508
Vik	2965	2915	2899	2847	2809	2768	2748	2688	2678	-287
Balestrand	1513	1506	1462	1406	1365	1344	1338	1306	1304	-209
Leikanger	2183	2199	2192	2199	2179	2182	2236	2268	2276	93
Sogndal	6666	6604	6700	6836	6899	7035	7348	7623	7677	1011
Aurland	1833	1807	1803	1733	1695	1682	1712	1715	1738	-95
Lærdal	2202	2178	2169	2155	2169	2199	2205	2174	2146	-56
Årdal	5797	5709	5631	5549	5562	5634	5572	5496	5429	-368
Luster	5003	4968	4926	4889	4870	4945	5026	5089	5118	115



Figur 6 Prosentvis endring av folketalet i kommunane frå 2000-2015 . Data frå SSB.

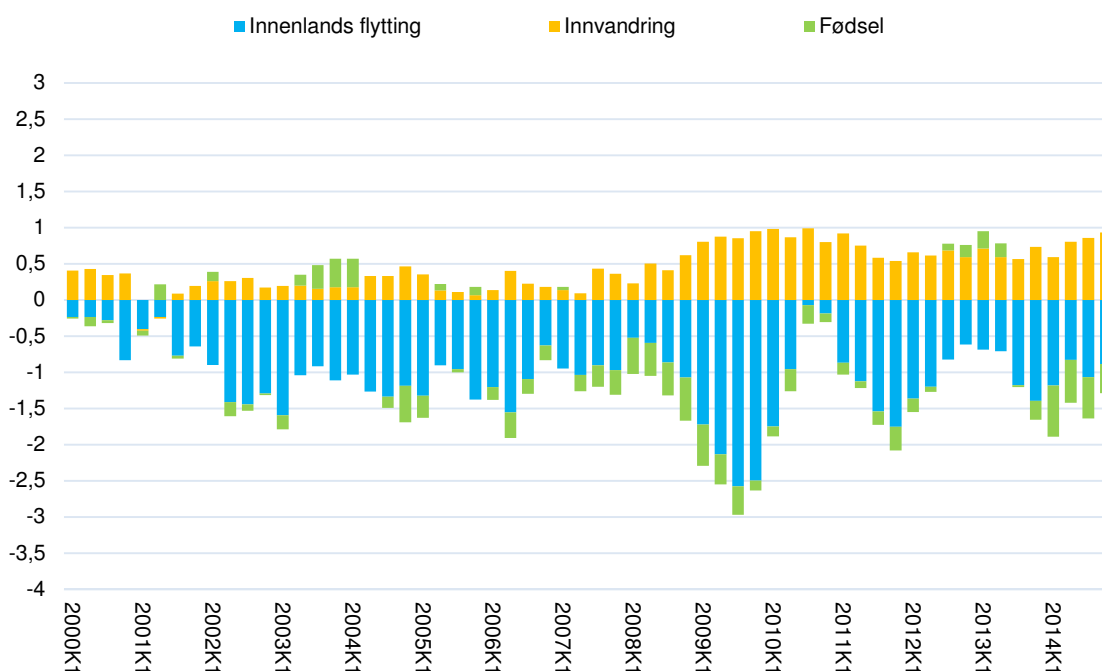
Ser vi på utviklinga for dei ulike samanslåingsalternativa, er det naturlegvis alternativ 4 som har hatt den største veksten. Dette alternativet omfattar Sogndal, Leikanger og Luster, som er dei tre kommunane som kvar for seg har hatt den største veksten blant kommunane i Sogn. Alternativ 2 og 3 har òg hatt ein viss vekst, men den har vore svak, om lag 1-2 prosent. Alternativ 1, som omfattar alle kommunane, har hatt ein reduksjon på 1 prosent. Alternativ 5 (Høyanger og Balestrand) og alternativ 6 (Aurland, Lærdal og Årdal) har ein større reduksjon, høvesvis 11,6 og 5,3 prosent.



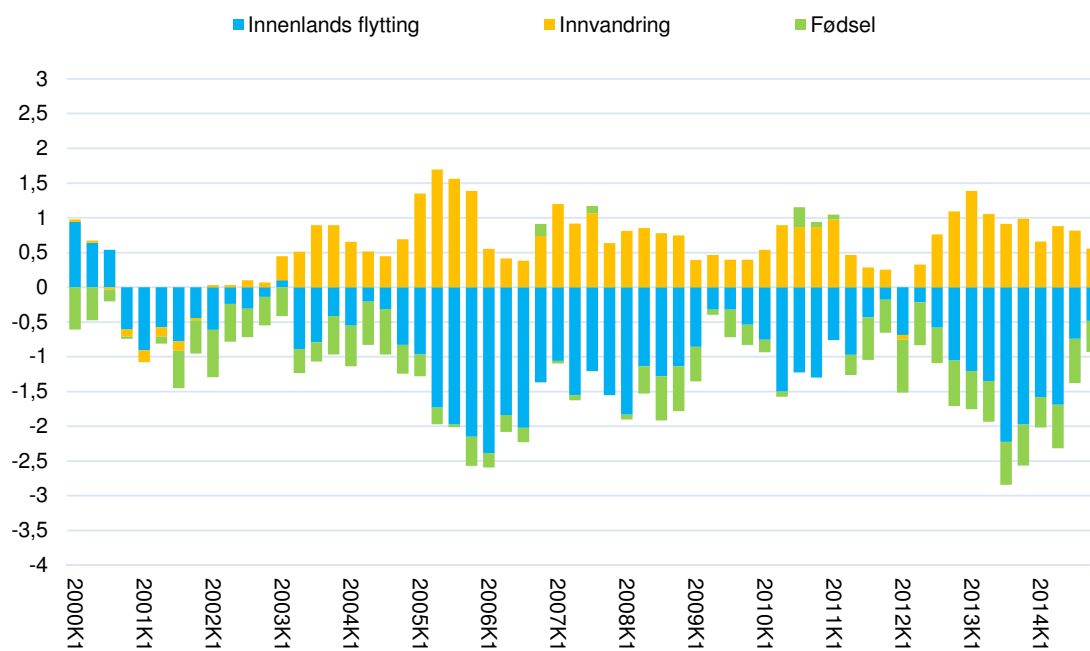
Figur 7 Prosentvis endring av folketalet i kommunane frå 2000 til 2015 . Data frå SSB.

Dersom vi studerer årsakene til folketalsendringane i kommunane (jf. Figur 8-Figur 16), ser vi at folketalsvesten i stor grad har samanheng med den auka innvandringa til Noreg. Utan den auka innvandringa ville reduksjonen i folketalet vore betydeleg større i fleire av kommunane. Netto innanlands flytting er stort sett negativ. Det same gjeld fødselsbalansen. Sogndal, Luster og Leikanger, som har hatt vekst i folketalet, skil seg ut med låg negativ innanlands flytting. Sogndal skil seg også ut ved at fødselsbalansen jamt over er positiv.

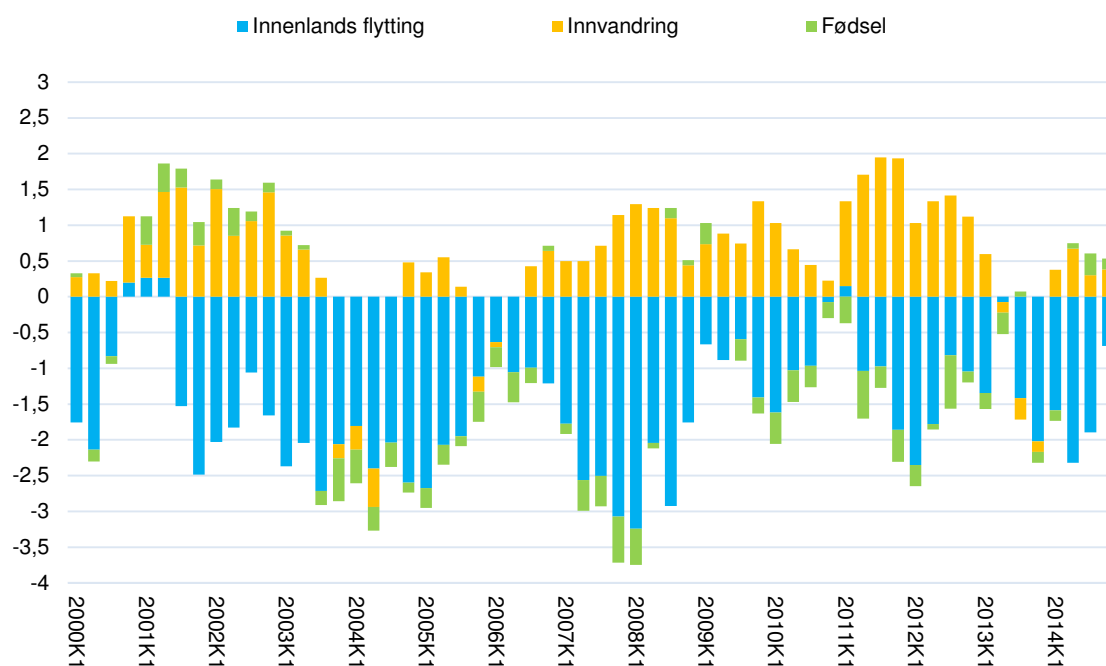
Samla sett har tilgjengen på utanlandsk arbeidskraft vore avgjerande for å dempe effektane av negativ innanlandsflytting og negativ fødselsbalanse. Dette går òg tydeleg fram av Figur 17 som syner folketalsutviklinga dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring for alle kommunane i Sogn. Samstundes er det viktig å vera merksam på at tilgjengen på slik arbeidskraft vil vera avhengig av internasjonale konjunkturar, og ein har ingen garantiar for at denne innvandringa vil halda fram i framtida.



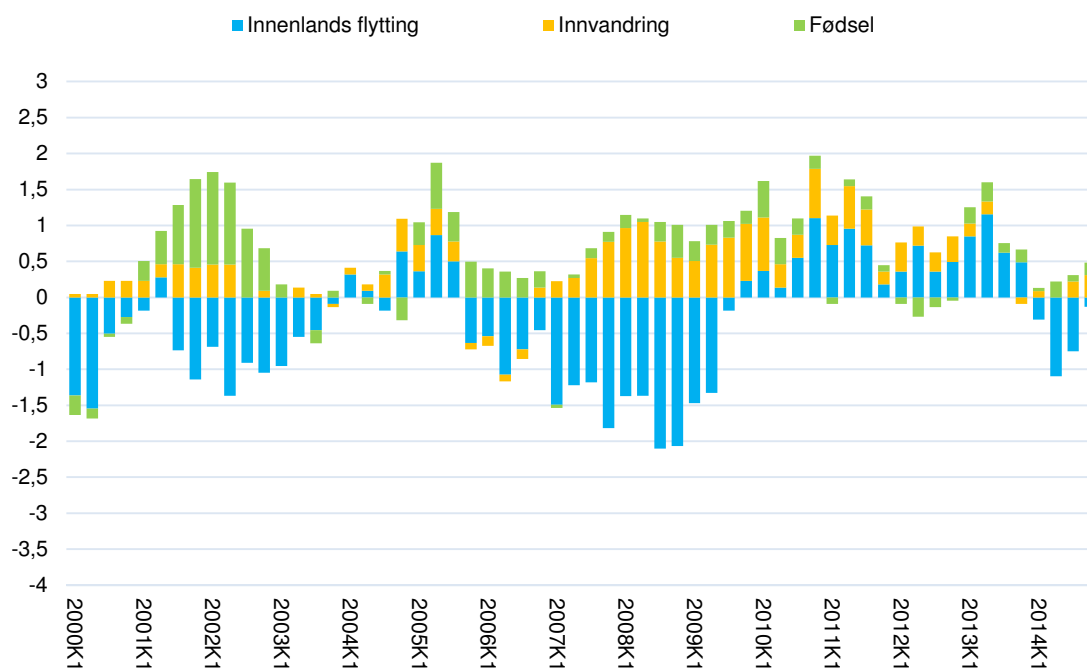
Figur 8 Årleg befolkningsvekst i prosent av folketalet i Høyanger målt kvart kvartal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. desember 2014.



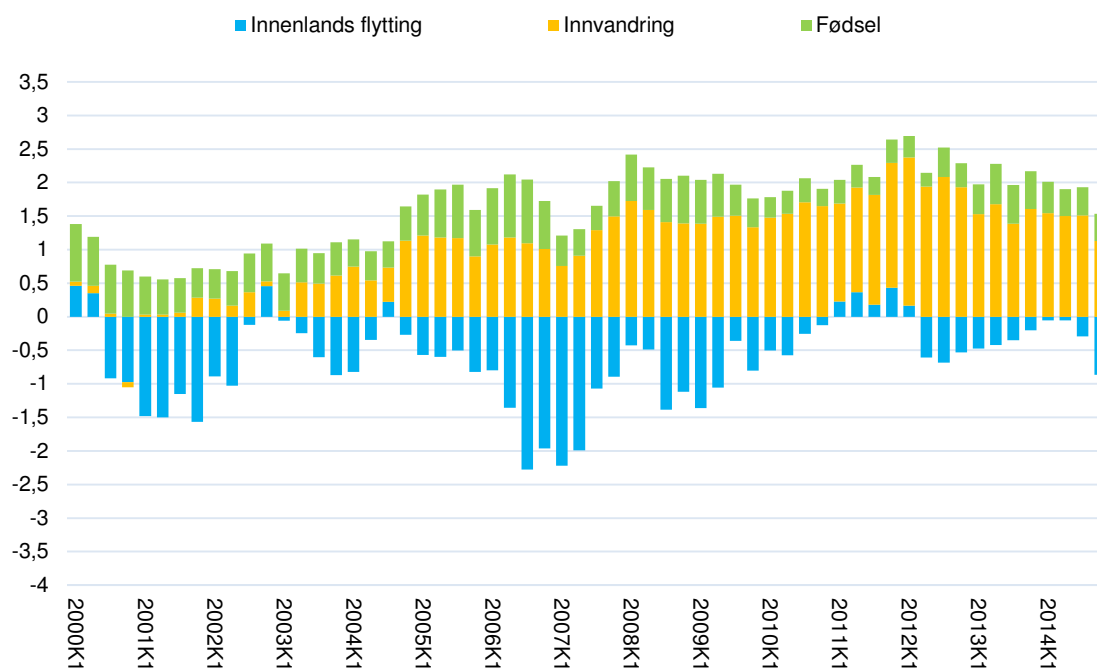
Figur 9 Årleg befolkningsvekst i prosent av folketallet i Vik målt kvart kvartal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. desember 2014.



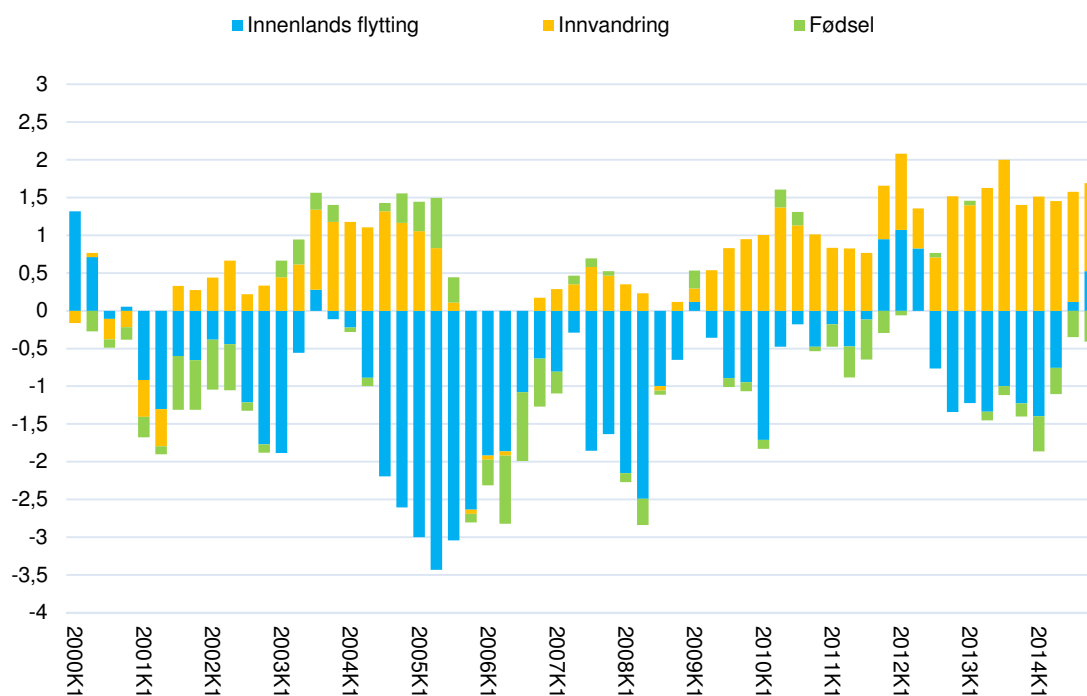
Figur 10 Årleg befolkningsvekst i prosent av folketallet i Balestrand målt kvart kvartal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. desember 2014.



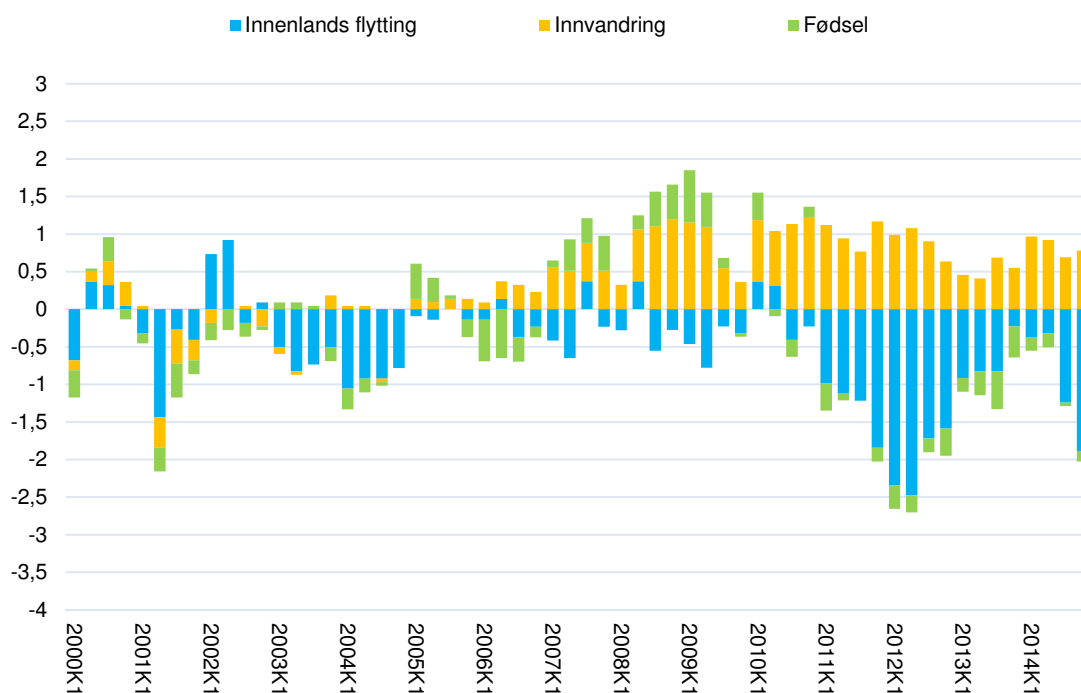
Figur 11 Årleg befolkningsvekst i prosent av folketallet i **Leikanger** målt kvart kvartal (i overlappende perioder), dekomponert i innlands nettoutflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er fra 31. mars 2000 til 31. desember 2014.



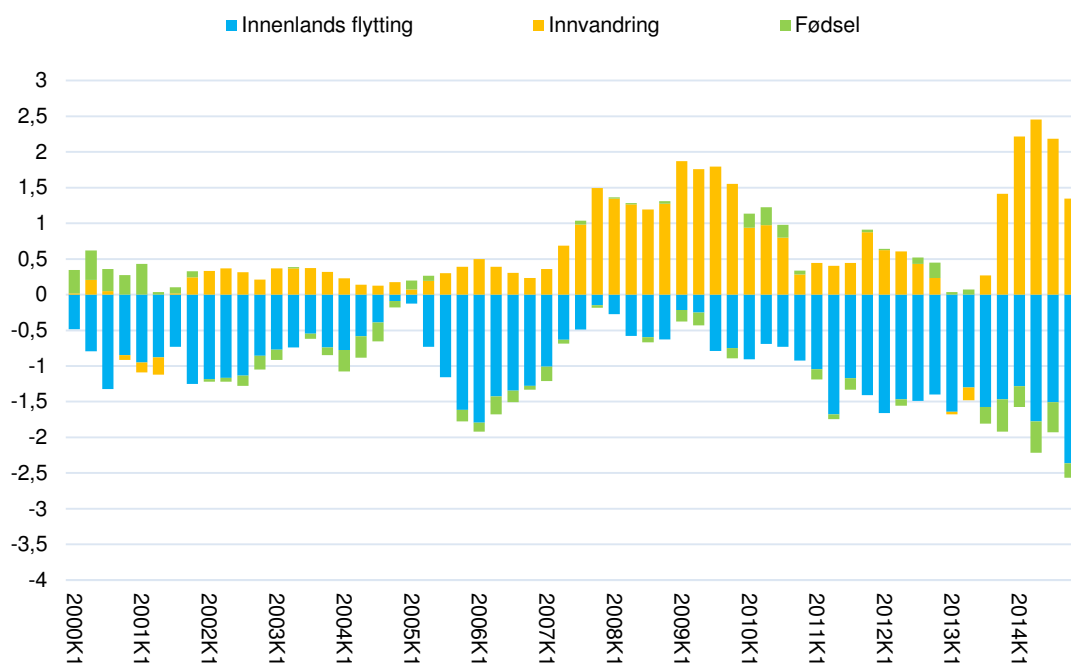
Figur 12 Årleg befolkningsvekst i prosent av folketallet i **Sogndal** målt kvart kvartal (i overlappende perioder), dekomponert i innlands nettoutflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er fra 31. mars 2000 til 31. desember 2014.



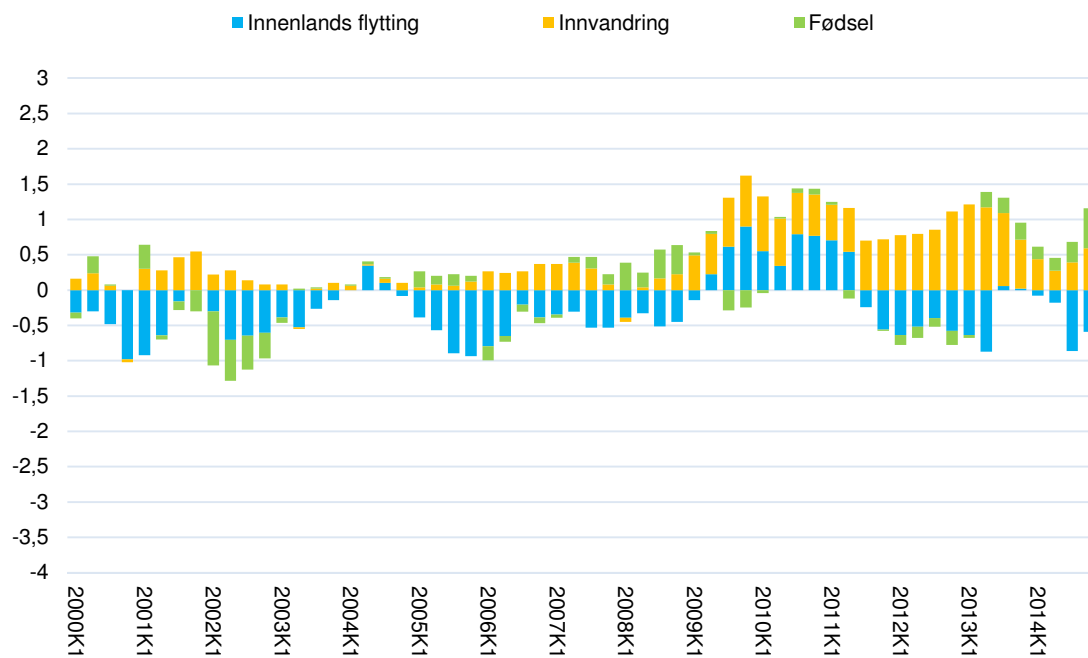
Figur 13 Årleg befolkningsvekst i prosent av folketallet i **Aurland** målt kvart kvartal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. desember 2014.



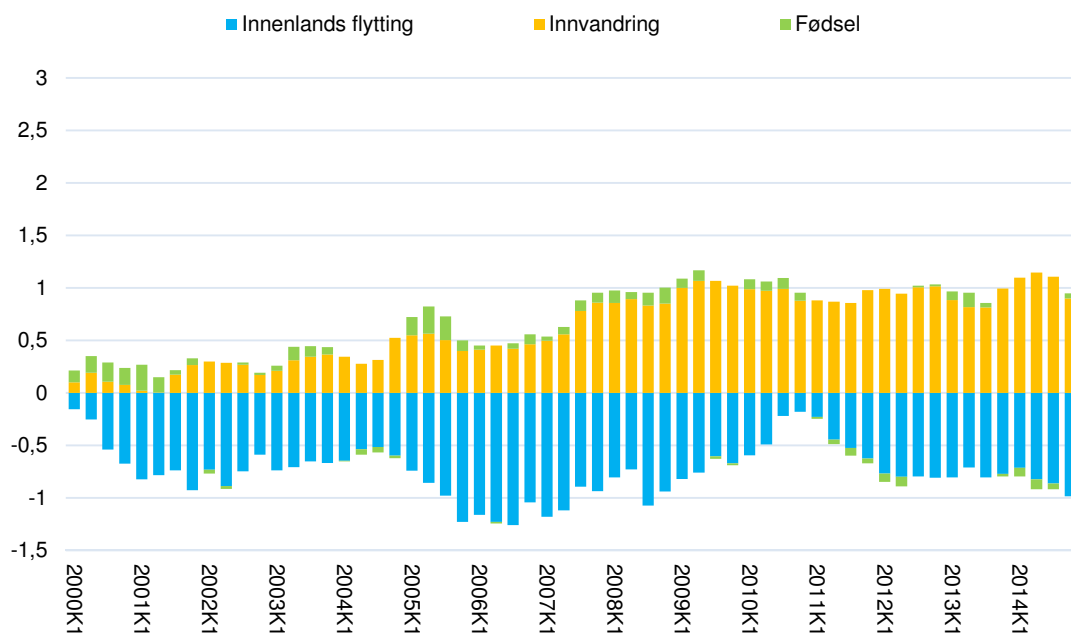
Figur 14 Årleg befolkningsvekst i prosent av folketallet i **Lærdal** målt kvart kvartal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. desember 2014.



Figur 15 Årleg befolkningsvekst i prosent av folketallet i Årdal målt kvart kvartal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. desember 2014.



Figur 16 Årleg befolkningsvekst i prosent av folketallet i Luster målt kvart kvartal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. desember 2014.

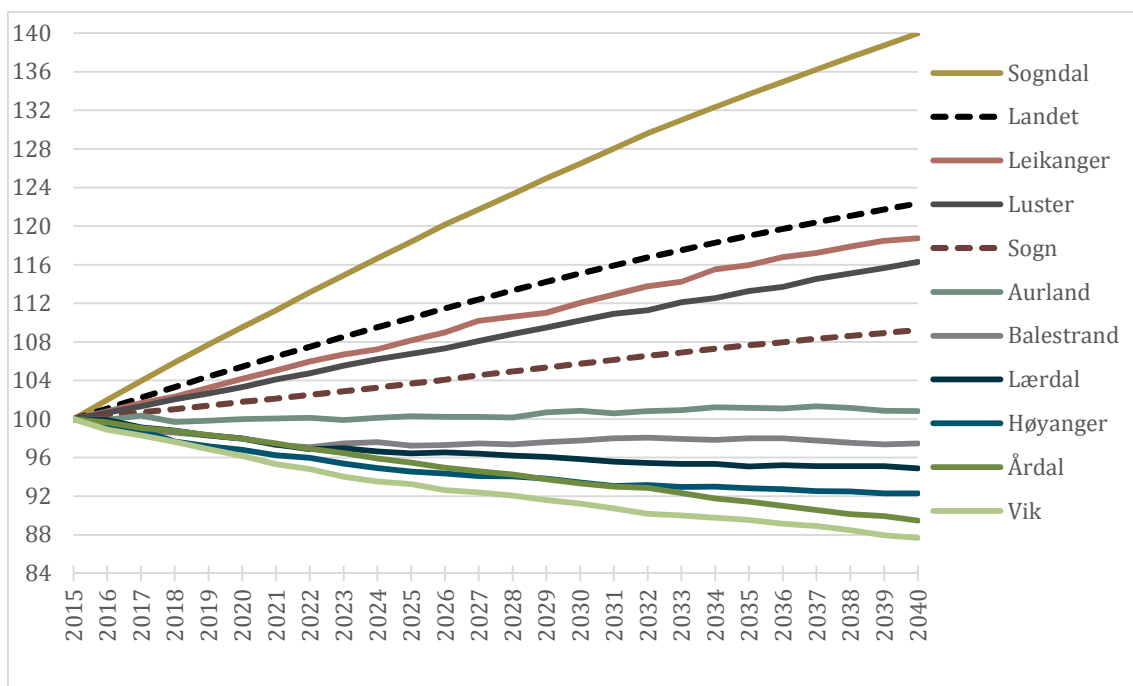


Figur 17 Årleg befolkningsvekst i prosent av folketalet i Sogn (alle kommunane) målt kvart kvartal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. desember 2014.

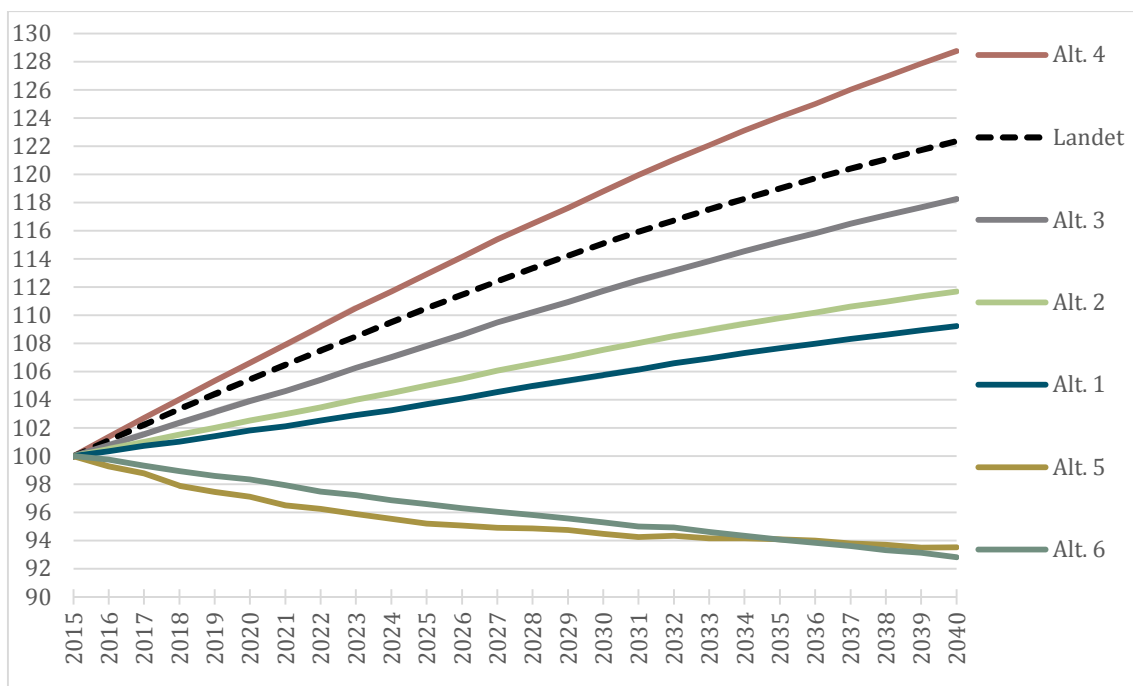
4.3 Framskrivingar av folketalet

Folketalsframskrivingane frå SSB syner at fleire av kommunane vil ha utfordringar med å oppretthalde folketalet også i åra som kjem (jf. Figur 18). Vi ser at Sogndal, Leikanger og Luster, som har hatt vekst i folketalet dei seinare åra, også vil få vekst i framtida. Prognosane for Sogndal er relativt høge og ligg godt over veksten på landsbasis. Luster og Leikanger vil få ein vekst som ligg under dette nivået. Aurland er ein kommune som vil halde folketalet på eit stabilt nivå, mens dei andre kommunane vil få ein ytterlegare reduksjon. Prognosane syner svakast utvikling for Årdal og Vik. Her er anslaga at reduksjonen i folketalet vil liggje på noko over 10 prosent. Samla sett vil dei ni kommunane i Sogn få ein vekst på om lag 9 prosent. Her er den relativt store veksten i Sogndal ein sterkt medverkande faktor.

Figur 18 viser folketalsframskrivingane for dei ulike samanslåingsalternativa. Vi ser at utviklinga når det gjeld relative forskjellar mellom dei ulike alternativa, vil halde fram. Prognosane frå SSB tilseier at alle alternativa, men unntak av alternativ 5 og 6, vil få ein vekst fram mot 2040. Alternativ 4, som har hatt den største veksten frå 2000 og fram til i dag, ligg også an til å få stor vekst i åra som kjem. Veksten vil vera noko høgare enn veksten på landsbasis. Alternativ 5 og 6 ligg an til å få ein reduksjon i folketalet på 7-8 prosent i perioden. Utfordringane for dei ulike alternativa vil altså vera noko forskjellig i åra som kjem. Det inneber også at strategiar og tiltak med tanke på framtidig utvikling og planlegging må tilpassast ulike framtidsutsikter.



Figur 18 Folketalsframskrivingar for kommunane fram til 2040. Basert på SSBs framskrivingar frå 2014, alternativ MMMM.



Figur 19 Folketalsframskrivingar for ulike samanslåingsalternativ

4.4 Oppsummerande vurdering

På landsbasis har det vore ein kraftig folketalsvekst dei seinare åra, men veksten har ikkje vore lik over heile landet. Dei største kommunane har vorte større og dei minste mindre. Dette bidreg til at dei relative skilnadene mellom kommunane aukar og at generalistkommuneprinsippet vert sett under aukande press. Viktige drivkrefter som ligg til grunn for sentraliseringa vi har opplevd dei seinare åra, er knytt til globalisering, internasjonal konkurranse, teknologiutvikling og framvokstren av kunnskapsøkonomien. Av dei ni kommunane som inngår i utgreiinga, er det berre tre kommunar som har hatt vekst i folketalet frå 2000 og fram til i dag. Det er Sogndal, Luster og Leikanger. Resten av kommunane har hatt nedgang i folketalet sjølv om nedgangen for fleire av kommunane har flata noko ut dei siste åra. For kommunane i Sogn har folketalet samla sett vorte redusert med 0,9 prosent frå 2000 til 2015.

Tilgjenget på utanlandsk arbeidskraft har vore avgjerande for å dempe negative effektar på folketalet som følgje av negativ innanlands flytting og negativ fødselsbalanse. Utan auka innvandring ville det vore ein større nedgang i folketalet. Tilgjenget på utanlandsk arbeidskraft vil likevel vera avhengig av internasjonale konjunkturar, og ein har ingen garantiar for at denne innvandringa vil halda fram. Folketalsframskrivingane syner at Sogndal, Leikanger og Luster vil få vekst i folketalet i åra som kjem, men at fleire av kommunane vil oppleve utfordringar med å halde oppe folketalet. Utviklinga gjev grunn til bekymring for fleire av kommunane. I og med at mange av desse kommunane har lågt innbyggjartal frå før, vil dette vera ekstra krevjande. Kommunane vil samla sett få ein vekst på om lag ni prosent fram mot 2040. Ein større kommune vil såleis vere mindre sårbar for lokale svingningar i folketalet. Dersom vi ser på utviklinga for dei aktuelle samanslåingsalternativa, er det dei alternativa der Sogndal inngår, som har hatt, og vil få, den mest positive utviklinga i folketalet. Dei alternativa der Sogndal, Leikanger og Luster ikkje er med, ser ut til å få ein reduksjon i folketalet også i åra som kjem. Det inneber at dei ulike alternativa vil ha noko ulike utfordringar med tanke på den framtidige utviklinga.

5. Næringsutvikling

5.1 Effektar av nærings- og folketalsutvikling for kommunal oppgåvehandtering

Det er ofte ein nær samanheng mellom arbeidsplassar og folketalsutvikling i kommunane. I samband med ein kommunesamanslåingsprosess er det av særskild interesse å ha eit oversyn over utviklingstrekk når det gjeld dette – ikkje minst dei framtidige utfordringane. Korleis folketalsutviklinga vert i framtida, har direkte påverknad på kommunane sine evner og moglegheiter for å handtera framtidige oppgåver og utfordringar. Dette fordi den kommunale organisasjonen og det kommunale tenestetilbodet heile tida må tilpassast innbyggjarmengda og innbyggjarsamansettinga, og det er ein direkte samanheng mellom den demografiske utviklinga og økonomien til kommunane. Utviklinga når det gjeld nærings- og folketalsutviklinga har såleis avgjerande tyding for kva slags utfordringar, moglegheiter og oppgåver kommunane står overfor i framtida.

Vi har i føregåande avsnitt sett at fleire av kommunane har betydelege utfordringar med utviklinga i folketalet. Samstundes veit vi òg at dei eldre vil utgjere ein stadig større del av det samla innbyggjartalet. Dette er ein situasjon som vil vera krevjande å handtera for små kommunar. Ei slik utvikling vil innebera behov for å krympa den kommunale organisasjonen samla sett, samstundes som det er behov for å redusera tilbodet på oppvekst og auka tilbodet knytt til helse og omsorg. Skal ein redusera tilbodet på oppvekst, er det gjerne trong for å gjera noko med strukturen. Alternativet vil vera å redusera innhaldet og kvaliteten i tenesta. Å ta ned eit område samstundes som eit anna må byggjast, kan difor vera krevjande.

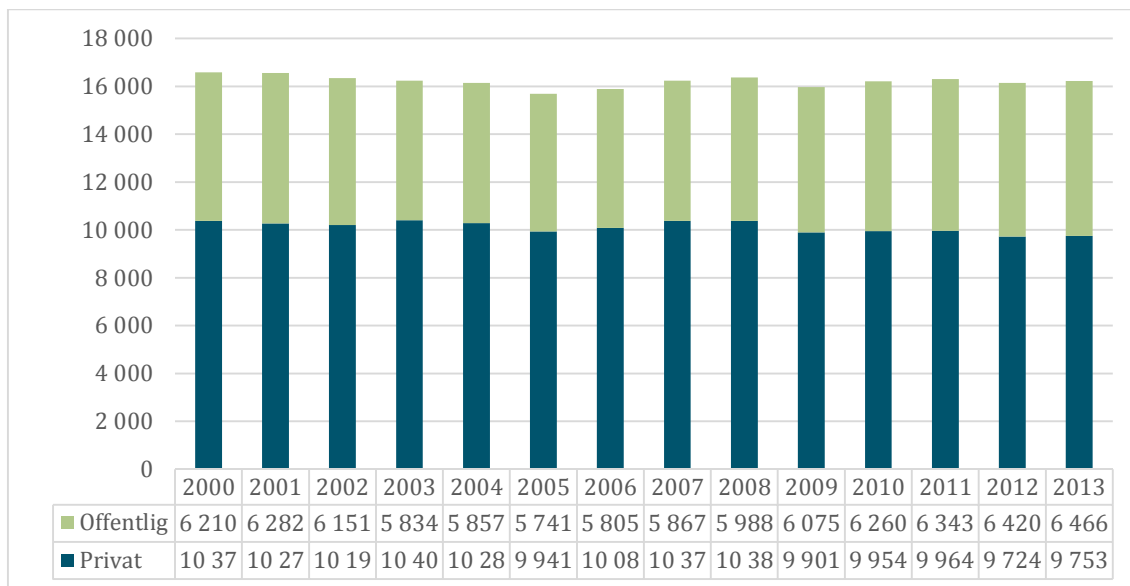
I mange kommunar med nedgang i folketalet er det gjerne både eit behov og eit ynskje om å snu folkesetnadsutviklinga i ei positiv retning. Då vil det vera naudsynt å ha ei formeining om kva som er utfordringane, kva som er ynskt utvikling, kva for strategiar som kan vera aktuelle, og kva krav som må handterast for å realisera desse. Vidare vil det vera eit spørsmål om kommunane kan stå sterkare gjennom ei kommunesamanslåing enn kvar for seg. Vi vil difor her sjå nærare på arbeidsplassutviklinga i offentleg og privat sektor, korleis arbeidsplassar fordeler seg på ulike bransjar, og kva slags vekstimpulsar som vert knytt til desse. Vidare vil vi sjå på pendlingsmønster, noko som gjev uttrykk for kva som står fram som naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionar.

Ei sentral målsetjing knytt til ei framtidig satsing på samfunns- og næringsutviklingsarbeid vil vera å få auka tilflytting. Avslutningsvis vil vi difor sjå nærare på situasjonen i kommunane knytt til flyttemønsteret og korleis dette kan forklarast av bustadattraktivitet, arbeidsplassvekst og strukturelle flyttefaktorar. Dette kan vera nyttig som grunnlag for val av strategiar for framtidig utvikling.

5.2 Arbeidsplassar

Tabell 10 gir eit samla oversyn over utviklinga i talet på offentlege og private arbeidsplassar for dei ni kommunane i Sogn for perioden 2000-2013. Det samla talet på arbeidsplassar har vore relativt stabilt, og har svinga rundt 16 000. Arbeidsplassutviklinga må karakteriserast som svak dersom ein samanliknar med utviklinga på landsbasis, der det har vore ei auke på 12-13 prosent.

Tabell 10 Samla tal på arbeidsplassar for dei ni kommunane i Sogn. Delt på offentlig og privat sektor. Data frå SSB.



Tabell 11 gjev eit oversyn over talet på arbeidsplassar i kvar av kommunane fordelt på private og offentlege arbeidsplassar (fylke, kommune og stat), medan Figur 20 gjev eit tilsvarende oversyn med prosentvis fordeling av arbeidsplassane.

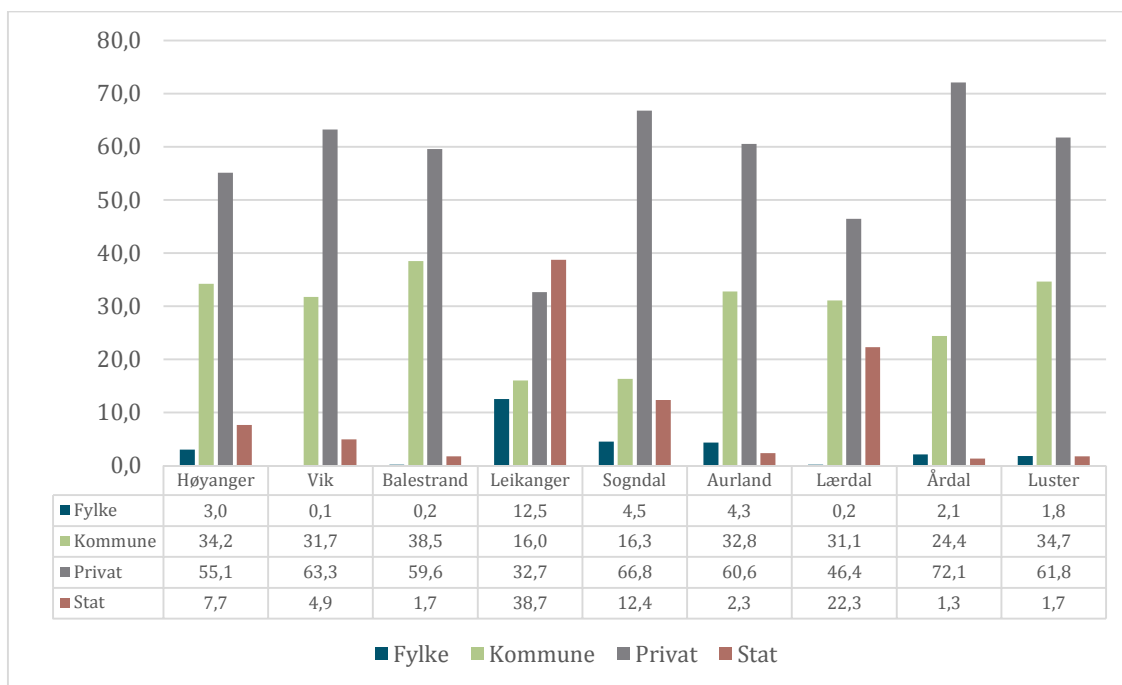
Det er naturlegvis regionsenterkommunen Sogndal som har klart flest arbeidsplassar. Totalt er det 4367 arbeidsplassar i kommunen. For dei andre kommunane varierer talet på arbeidsplassar frå 574 i Balestrand til 2612 i Årdal. Andelen private arbeidsplassar er størst i Årdal og Sogndal, medan andelen er minst i Leikanger. Med unntak av Leikanger har alle kommunane den største andelen av arbeidsplassane i privat sektor. Leikanger skil seg ut med eit stort innslag av statlege arbeidsplassar, og heile 38,7 prosent av arbeidsplassane i kommunen er statlege. Vi ser at Lærdal og Sogndal også har eit betydelig innslag av statlege arbeidsplassar.

Tabell 11 Omfang av offentlege og private arbeidsplassar i kommunane. Data frå SSB, 2013.

Kommune	Fylke	Kommune	Privat	Stat	Sum
Høyanger	53	606	976	136	1771
Vik	1	413	823	64	1301
Balestrand	1	221	342	10	574
Leikanger	207	265	540	640	1652
Sogndal	197	712	2918	540	4367
Aurland	37	281	519	20	857
Lærdal	2	314	469	225	1010
Årdal	56	637	1884	35	2612
Luster	38 ⁴	719	1282	36	2075

⁴ Disse tala omfattar arbeidsplassar før Luster vidaregåande skole vart lagt ned. I dag er det nokre arbeidsplassar innan tannhelsetenesta som er att av fylkeskommunale arbeidsplassar.

Balestrand er kommunen med den største delen av sysselsettinga i kommunal sektor (38,5 prosent). I mindre kommunar er det gjerne slik at kommunale arbeidsplassar utgjer ein vesentleg del av sysselsettinga. Sogndal og Leikanger ligg her lågast med omlag 16 prosent. Til samanlikning er det 17,7 prosent av arbeidsstyrken på landsbasis som er sysselsatt i kommunal sektor. For kommunane i Sogn samla sett ligg denne delen på 25,7 prosent.



Figur 20 Prosentvis fordeling av offentlege og private arbeidsplassar. Data frå SSB, 2013.

Tabell 12 og Tabell 13 syner absolutt og prosentvis endring i talet på private arbeidsplassar frå 2001 til 2013. Vi ser at Sogndal, Leikanger, Luster og Balestrand har fleire private arbeidsplassar i 2013 samanlikna med situasjonen i 2001. Sogndal har klart størst auke i talet på private arbeidsplassar (337), mens den prosentvise auken har vore størst i Leikanger. Høyanger, Årdal og Lærdal har mista mange private arbeidsplassar i perioden. Til saman har desse tre kommunane mista 1066 private arbeidsplassar. Samla sett har alle kommunane i Sogn hatt ein reduksjon på 520 arbeidsplassar, noko som utgjer ein reduksjon på 5,1 prosent.

Tabell 12 Endringar i talet på private arbeidsplassar frå 2001-2013.

	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	Endring 2001-2013
Høyanger	1459	1444	1361	1447	1049	920	976	-483
Vik	843	887	856	898	864	831	823	-20
Balestrand	326	325	331	328	358	383	342	16
Leikanger	446	720	443	472	470	543	540	94
Sogndal	2581	2558	2634	2740	2569	2732	2918	337
Aurland	529	482	486	508	525	563	519	-10
Lærdal	581	582	568	587	568	531	469	-112
Årdal	2355	2237	2079	2100	2265	2204	1884	-471
Luster	1153	1172	1183	1296	1233	1257	1282	129
Sogn	10273	10407	9941	10376	9901	9964	9753	-520

Tabell 13 Prosentvis endring av private arbeidsplasser frå 2001.

	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Høyanger	100	99,0	93,3	99,2	71,9	63,1	66,9
Vik	100	105,2	101,5	106,5	102,5	98,6	97,6
Balestrand	100	99,7	101,5	100,6	109,8	117,5	104,9
Leikanger	100	161,4	99,3	105,8	105,4	121,7	121,1
Sogndal	100	99,1	102,1	106,2	99,5	105,9	113,1
Aurland	100	91,1	91,9	96,0	99,2	106,4	98,1
Lærdal	100	100,2	97,8	101,0	97,8	91,4	80,7
Årdal	100	95,0	88,3	89,2	96,2	93,6	80,0
Luster	100	101,6	102,6	112,4	106,9	109,0	111,2
Sogn	100	101,3	96,8	101,0	96,4	97,0	94,9

Tabell 14 og Tabell 15 syner absolutt og prosentvis endring i talet på offentlege arbeidsplassar frå 2001 til 2013. Fire kommunar har hatt ei auke i offentlege arbeidsplassar i perioden. Sogndal har hatt den største auken, og her har auken vore på 357 arbeidsplassar, noko som utgjer ein vekst på 32,7 prosent. Tre andre kommunar har også hatt ei auke. Desse er Vik, Lærdal og Luster. Leikanger og Balestrand har hatt den største reduksjonen. Til saman har desse 287 færre offentlege arbeidsplassar i 2013 samanlikna med situasjonen i 2001. For alle kommunane i Sogn har det samla sett vore ei auke på 184 offentlege arbeidsplasser, dvs. ei auke på 2,9 prosent.

Tabell 14 Endringar i talet på offentlege arbeidsplassar frå 2001-2013.

	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	Endring 2001-2013
Høyanger	822	778	757	732	766	801	795	-27
Vik	407	399	407	433	437	429	478	71
Balestrand	344	286	306	284	249	248	232	-112
Leikanger	1287	899	828	892	930	1061	1112	-175
Sogndal	1092	1163	1195	1244	1324	1449	1449	357
Aurland	364	352	310	305	327	345	338	-26
Lærdal	479	507	466	475	539	508	541	62
Årdal	737	729	752	761	758	771	728	-9
Luster	750	721	720	741	745	731	793	43
Sogn	6282	5834	5741	5867	6075	6343	6466	184

Vi ser at det er samanheng mellom utviklinga i talet på arbeidsplassar og talet på innbyggjarar. Sogndal, som har størst auke i folketalet, har ei betydeleg auke både i offentlege og private arbeidsplassar. Leikanger og Luster, som også har hatt ei viss auke i folketalet, har ei auke i den private sysselsettinga. Luster har òg hatt ei viss auke i den offentlege sysselsettinga. Leikanger har derimot hatt ein betydeleg reduksjon i talet på offentlege arbeidsplassar tidleg på 2000-talet, men omfanget har gradvis auka etter det. Omfanget er framleis ikkje like stort som i 2001.

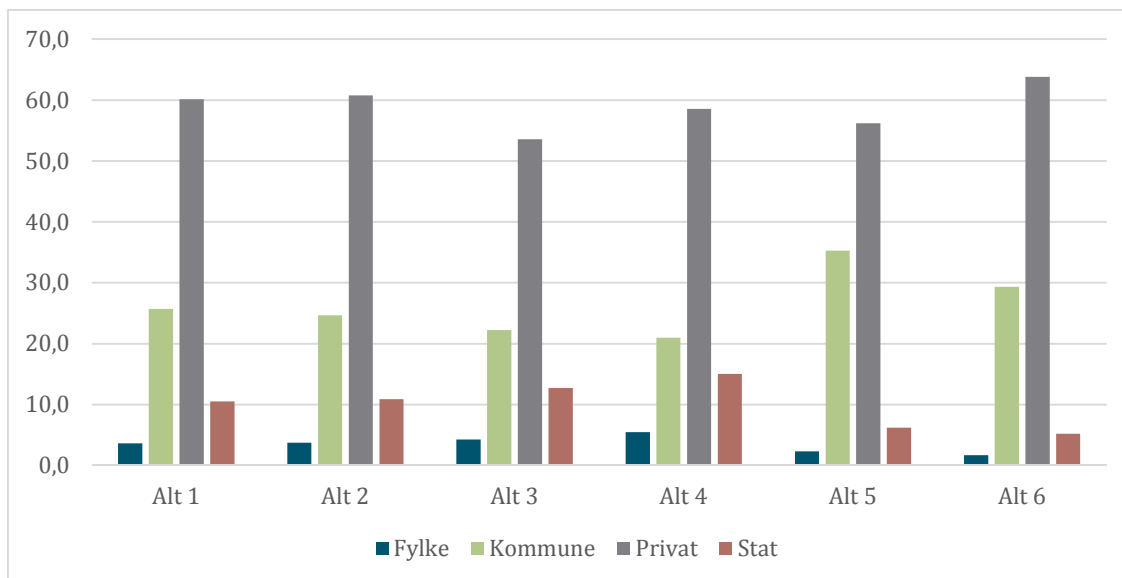
Tabell 15 Prosentvis endring av offentlege arbeidsplassar frå 2001.

	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Høyanger	100	94,6	92,1	89,1	93,2	97,4	96,7
Vik	100	98,0	100,0	106,4	107,4	105,4	117,4
Balestrand	100	83,1	89,0	82,6	72,4	72,1	67,4
Leikanger	100	69,9	64,3	69,3	72,3	82,4	86,4
Sogndal	100	106,5	109,4	113,9	121,2	132,7	132,7
Aurland	100	96,7	85,2	83,8	89,8	94,8	92,9
Lærdal	100	105,8	97,3	99,2	112,5	106,1	112,9
Årdal	100	98,9	102,0	103,3	102,8	104,6	98,8
Luster	100	96,1	96,0	98,8	99,3	97,5	105,7
Sogn	100	92,9	91,4	93,4	96,7	101,0	102,9

Avslutningsvis i dette kapitlet har vi òg sett på fordelinga av arbeidsplassar på ulike sektorar mellom dei ulike samanslåingsalternativa (jf. Tabell 16 og Figur 21). Her ser vi at alternativ 5 og 6 skil seg noko ut frå dei andre alternativa når det gjeld fordelinga av arbeidsplassar på dei ulike sektorane. Skilnadene går i første rekkje på at alternativ 1-4 har ein høgare del av arbeidsplassane i statleg sektor. Dette skuldast naturleg nok at Leikanger og Sogndal, som har den største delen av dei statlege arbeidsplassane, er med i desse alternativa. Alternativ 5 og 6 har vidare ein noko større del av sysselsettinga knytt til kommunal sektor. Kommunal sektor spelar såleis ei viktigare rolle for det samla tilbodet av arbeidsplassar i desse kommunane, og dei minste kommunane er slik sett også meir sårbare om dei skulle miste kommunale arbeidsplassar som følgje av ei kommunesamanslåing. Spørsmålet vert då om ein gjennom å verte ein større kommune kan verte ein betre og sterkare utviklingsaktør når det gjelde å leggje til rett for, og stimulere til, ny næringsutvikling og fleire arbeidsplassar i det private.

Tabell 16 Arbeidsplassar i ulike sektorar fordelt på aktuelle samanslåingskonstellasjonar.

	Fylke	Kommune	Privat	Stat
Alt 1	592	4168	9753	1706
Alt 2	539	3562	8777	1570
Alt 3	509	2644	6374	1515
Alt 4	442	1696	4740	1216
Alt 5	54	827	1318	146
Alt 6	96	1670	3635	296



Figur 21 Prosentvis fordeling av arbeidsplassar fordelt på aktuelle samanslåingsalternativ.

5.3 Utviklinga i ulike bransjar i næringslivet

Tabell 17 syner kor stor del ulike bransjar utgjer av det samla næringslivet i dei ulike kommunane som inngår i utgreiinga. Dei prosentvise delane av arbeidsplassane er rangert på ein fargeskala der blått tyder stor del og raudt tyder liten del.

I tabellen er dei ulike næringstypene inndelt i basisnæringar, besøksnæringar, lokale næringar og regionale næringar. I samsvar med Vareide & Nygaard (2013) omfattar basisnæringar dei delane av næringslivet som genererer inntekter utanfrå. Dette omfattar eksportnæringar, men òg næringar som sel produkta sine eller tenester ut av regionen, sjølv om salet ikkje er til andre land. Alle primærnæringane og stort sett all industri kan reknast som basisnæringar. Vidare inngår tenester som konkurrerer i ein nasjonal eller internasjonal marknad, som IT, telekom- og ingeniørtenester. Utviklinga i basisnæringane vert påverka kraftig av konjunkturar og har gått i bølger.

Besøksnæringar er dei delane av næringslivet der kunden må vera personleg til stades. Butikkhandel (men ikkje internetthandel), servering, overnatting, opplevingar og personlege tenester er bransjar som vert rekna som besøksnæringar. Årsaka til at det er interessant å isolera besøksnæringane, er at dei reflekterer om eit område er attraktivt å vitja. Område som trekkjer til seg vitjande frå andre område, vil normalt få høgare etterspurnad, og dermed òg fleire arbeidsplassar i besøksnæringane. Det kan vera ulike stadkvalitetar som gjer eit område attraktivt for besøk og for føretak i basisnæringane. Besøksnæringane i Noreg voks raskt frå 2000 til 2007, men har stagnert etter det.

Lokale næringar omfattar privat verksemd innanfor primærhelsetenester, skular, avfallshandtering og barnehagar. Dette er tenester som er knytt til den lokale folkesetnaden, og som i mange tilfelle er substitutt til dei kommunale tenestene. Dei lokale næringane kan difor sjåast i samanheng med kommunal sektor. Det er dei lokale næringane som veks raskast i Noreg, og dei er samstundes ganske upåverka av konjunkturane.

Regionale næringer inneheld bransjar som bygg og anlegg, engros- og agenturhandel, transport og forretningsmessige tenester. Dette er store bransjar som ofte er knytt til regionen, men som er ganske ujamt fordelt mellom einskildkommunar.

Sogn utmerkar seg som ein industriregion. Årdal er den kommune der industrinæringane er mest dominerande. Her er heile 48,2 prosent av dei sysselsette engasjert i prosessindustri. Her har òg Høyanger og Balestrand ein betydeleg del av arbeidsplassane, høvesvis 20,8 og 14,9 prosent. Høyanger og Balestrand har vidare eit betydeleg innslag av prosessindustri. Årdal, Høyanger og Vik har om lag 10-20 prosent av sysselsettinga i verkstadindustri. Alle kommunane har eit visst omfang av anna industri. Her er det Lærdal, Aurland og Luster som har den største delen, mellom 11,1 og 17,7 prosent. Produksjon av næringsmiddel utgjer ein mindre del av arbeidsplassane i fleire kommunar. Ingen av kommunane har industri knytt til olje- og gassutvinning, men Luster har ei bedrift med 50-60 arbeidsplassar registrert under «anna industri» som baserer seg på leveransar til olje- og gassutvinning.

Landbruksnæringa er framleis ein viktig del av næringslivet i dei fleste kommunane. Med unntak av Årdal, som berre har 0,5 prosent av arbeidsplassane i landbruket, varierer delen av sysselsettinga i landbruket frå 4,7 prosent i Høyanger til 16,6 prosent i Lærdal. Det er noko fiske i fleire av kommunane, men det utgjer samla sett berre 0,7 prosent av sysselsetting i Sogn. Høyanger har her den største delen med 4,5 prosent.

Når det gjeld besøksnæringane, er det handel som skil seg ut som den største. Dette er òg den største besøksnæringa på landsbasis. Det er Sogndal som har den største delen av sysselsettinga i denne næringa (19,7 prosent), noko som speglar Sogndal kommune si rolle som regionsenter. I dei andre kommunane varierer denne delen frå 6,1 prosent i Balestrand til 15,8 prosent i Luster. Det er Aurland kommune som har den største delen av sysselsettinga innan overnatting (14,1 prosent). Vidare følgjer Balestrand med 11,1 prosent. Dei andre kommunane i Sogn ligg her mellom 0,9 og 3,2 prosent. Samla sett er det Sogndal og Aurland som skil seg ut med den klart største sysselsettinga innan besøksnæringane. Reiselivet er viktig for Sogn, dei norske fjordane har fleire gonger vorte kåra til verdas beste reisemål av National Geographic Traveler. Dei vakre fjordane, det godt verna kulturlandskapet og det faktumet at det enno bur folk i området, er element som ligg til grunn for denne topp-plasseringa. Vakre fjordar, fossefall, isbrear, stavkyrkjer, nasjonale turistveggar, nasjonalparkar, museum og besøksenter, galleri og kunstutstillingar og levande kulturlandskap er stikkord for noko av det som regionen har å by på.

Av dei regionale næringane er det bygg og anlegg som dominerer i dei fleste kommunane. Leikanger og Lærdal har ein spesielt stor del av arbeidsplassane i denne næringa, høvesvis 28,5 og 23,5 prosent. Vidare fylgjer transport som den viktigaste regionale næringa.

Tabell 18 syner vekstimpulsane i næringslivet etter finanskrisa. Vekstimpuls er endring i mengd arbeidsplassar som prosentvis del av den samla sysselsetjinga. Vekstimpulsar er mindre intuitivt enn prosentvis vekst, men seier likevel meir om korleis veksten har bidrege i tilhøve til sysselsetjinga i kommunen. Vi brukar vekstimpulsar for å samanlikna vekst i ein kommune med vekst i ein annan, og for å unngå fylgjande problem: Gjeve at ein bransje har éin arbeidsplass, og så aukar mengda til to. Då har veksten vore på 100 %. Det høyrest høgt ut, men éin arbeidsplass er ikkje særleg mykje. Det bidreg lite til sysselsetjingsvekst. Vi unngår dette problemet når vi brukar vekstimpulsar i staden for prosentvis vekst. Tabellen syner vekstimpulsane frå privat sektor for kommunane i Sogn for perioden 2008-2013.

Tabell 17 Oversyn over kor stor del ulike bransjar utgjer av det samla næringslivet i kommunane. Tal frå 2013.

		Bransje	Høyanger	Vik	Balestrand	Leikanger	Sogndal	Aurland	Lærdal	Årdal	Luster	Sogn reg
Basis	Industri	Anna industri	6,4	6,6	5,0	1,9	2,5	13,9	11,1	2,3	17,7	6,3
		Næringsmiddel	0,0	2,9	1,5	1,5	7,1	4,6	0,6	0,1	1,3	3,0
		Olje- og gassutvinning	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Prosessindustri	20,8	0,0	14,9	0,0	0,0	0,0	0,0	48,2	0,0	11,9
		Verkstadindustri	13,6	19,4	2,0	2,0	0,7	1,0	0,0	10,2	5,8	6,2
	Natur	Fisk	4,5	0,4	0,9	1,1	0,1	0,0	0,6	0,0	0,2	0,7
		Gruve	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	1,2	0,0	0,0	0,0	0,1
		Landbruk	4,7	11,9	9,1	5,7	5,0	8,9	16,6	0,5	11,5	6,5
	Tekn. tenester	Olje og gass	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Teknisk/vitskap	0,6	2,8	0,6	3,1	3,2	0,8	0,6	1,5	0,5	1,9
Tele og IKT		0,8	3,4	0,6	0,0	0,8	0,0	0,0	1,1	0,2	0,9	
Besøk	Aktivitet	1,7	1,1	1,8	2,8	6,0	7,5	2,3	1,3	3,1	3,5	
	Handel	13,5	11,1	6,1	11,3	19,7	13,1	11,7	10,6	15,8	14,4	
	Overnatting	2,6	0,9	11,1	2,4	4,5	14,1	1,5	1,2	4,4	3,8	
	Servering	0,4	0,6	1,5	2,4	1,4	2,1	3,2	0,4	1,2	1,2	
Lokal	Lokal	2,3	5,0	4,7	13,3	6,6	1,0	2,3	4,0	1,4	4,7	
Regional	Agentur og Engros	0,5	1,2	3,2	2,4	1,8	1,0	3,2	0,3	0,6	1,3	
	Bygg og anlegg	10,6	12,5	6,1	28,5	14,7	11,4	23,5	6,9	12,8	13,0	
	Diverse	2,8	6,4	21,9	8,1	5,8	3,9	4,3	2,7	4,1	5,2	
	Finans, eigedom, utleige	2,2	3,3	3,8	5,6	2,8	2,7	2,8	2,2	2,6	2,8	
	Forr. tenesteyting	3,4	4,6	0,9	3,3	3,5	5,0	7,0	2,2	3,1	3,4	
	Transport	7,7	5,8	4,1	4,4	11,9	7,9	8,5	1,8	4,8	7,0	
	Utleie av arbeidskraft	1,0	0,1	0,3	0,0	1,6	0,2	0,0	2,7	8,9	2,3	
Totalsum		976	823	342	540	2918	519	469	1884	1282	9753	

Tabell 18 Vekstimpulsar frå næringslivet. Vekstimpuls er endring i mengd arbeidsplassar som prosentvis del av sysselsetjinga.

Næring	SubNæring	Bransje	Høyanger	Vik	Balestrand	Leikanger	Sogndal	Aurland	Lærdal	Årdal	Luster	Sogn reg
Basis	Industri	Anna industri	0,5	-1,5	-0,6	-0,4	-0,7	1,1	1,7	-1,5	4,5	0,3
		Næringsmiddel		0,1	0,0	0,1	-1,3	1,7	0,0	-0,3	0,2	-0,2
		Olje- og gassutvinning										
		Prosessindustri	-0,8		1,4					-6,5		-1,2
		Verkstadindustri	-13,6	-1,8	0,9		0,1	0,1		0,7	0,3	-1,7
	Natur	Fisk	1,2	0,1	0,3	0,1	0,0		0,1		0,0	0,2
		Gruve					0,0	-0,4				0,0
		Landbruk	-1,3	-2,4	-0,3	-0,9	-0,4	-1,7	-0,7	0,0	-1,2	-0,8
	Tekn. tenester	Olje og gass										
		Teknisk/vitenskap	-0,2	0,4	0,0	0,3	0,4	-1,0		-3,4	0,0	-0,5
Tele og IKT		0,2	1,2	0,1		0,2			0,0	0,1	0,2	
Besøk	Aktivitet	-0,5	0,0	-0,1	0,2	1,3	0,9	-0,7	0,1	0,0	0,2	
	Handel	-0,9	-1,0	-0,6	0,1	2,6	-0,8	-1,7	-0,9	0,6	0,2	
	Overnatting	0,3	-0,3	1,1	-1,9	0,1	1,0	-1,0	-0,2	0,3	-0,1	
	Servering	-0,1	0,1	-0,1	0,4	0,1	-0,2	0,3	-0,1	0,2	0,1	
Lokal		Lokal	0,0	-0,3	-1,4	4,4	0,0	-1,0	0,0	0,5	0,2	0,3
Regional	Agentur og Engros	0,1	-0,5	-0,4	-0,4	0,1	-0,4	0,2	-0,1	-0,5	-0,2	
	Bygg og anlegg	1,0	1,0	0,0	4,1	2,0	-0,5	-0,3	-0,8	0,4	0,8	
	Diverse	-0,4	2,5	2,1	-0,9	0,7	-0,9	-0,3	0,1	-3,5	-0,2	
	Finans, eigendom, utleie	0,1	-0,1	-0,7	-2,2	-0,1	-0,5	0,1	0,4	-0,3	-0,2	
	Forr. tenesteyting	-0,9	1,3	-0,3	0,3	-0,1	0,2	-7,3	-0,3	-0,5	-0,6	
	Transport	-2,1	-1,2	-0,1	0,9	1,0	1,9	0,8	-1,7	0,0	-0,2	
	Utleige av arbeidskraft		-1,2			-0,6			1,6	-0,3	0,0	
Totalsum			-17,3	-4,1	1,4	5,1	5,6	-0,6	-8,9	-12,5	0,2	-3,7

Vi ser at vekstimpulsane samla sett har vore negative for kommunane i regionen. Reduksjonen har vore på 3,7 prosent. Høyanger har hatt ein stor nedgang i verkstadindustri medan Årdal har hatt ein betydeleg nedgang innan prosessindustrien. Alle kommunane har jamt over negative vekstimpulsar frå landbrukssektoren. Nokre av kommunane har hatt positive vekstimpulsar frå regionale næringar som bygg og anlegg og transport. Dei kommunane som samla sett har hatt positive vekstimpulsar frå næringslivet, er Sogndal, Leikanger og Balestrand.

Generelt sett er det eit inntrykk at fleire av kommunane har eit sårbart næringsliv, spesielt knytt til landbruk og industri. Dette er næringar som har vore omfatta av omstillingar og effektiviseringar over mange år. Industrien har i aukande grad vore utsett for internasjonal konkurranse. Det er derfor behov for utviklingsarbeid som kan bidra til å sikra og vidareutvikla eksisterande næringar, men òg leggja til rette for entreprenørskap, innovasjon og ny næringsverksemd. I ein stadig meir kunnskapsbasert økonomi vert samspelet mellom offentleg sektor, kompetansemiljø og næringsliv stadig viktigare som grunnlag for å leggja til rette for innovasjon og ny næringsutvikling. Dersom ein i breiare perspektiv snakkar om stadsinnovasjon, vert òg samspelet med frivillig sektor sentralt. Kommunen har gjerne ei rolle som planleggjar, tilretteleggar, samhandlingsaktør, koordinator, rettleiar og pådrivar i eit slikt arbeid. Når det gjeld kommunesamanslåing, er det eit spørsmål om kva fellesinteresser kommunane har knytt til nærings- og samfunnsutviklinga i regionen, og i kva grad kommunane kvar for seg eller saman står best rusta til å fylla rollen som samfunnsutviklar. Har kommunane dei ressursane, den kompetansen og kapasiteten som trengst i samfunnsutviklingsarbeidet i dag, eller kan dei saman stå betre rusta for å møte framtidige utfordringar gjennom ein ny og større kommune?

5.4 Spesielt om statlege arbeidsplassar

Statlege arbeidsplassar spelar ei vesentleg rolle i regionen, spesielt for Leikanger og Sogndal. I Leikanger er det etablert fleire statlege verksemdar som til dømes Difi – Direktoratet for forvaltning og IKT, Innovasjon Norge, Nav økonomiteneste, Skatt Vest, Skatteopplysninga og Statens vegvesen Region Vest. Vidare er Fylkesmannen i Sogn og Fjordane lokalisert i Leikanger. Det er også Sogn og Fjordane fylkeskommune. I Sogndal har ein Høgskulen i Sogn og Fjordane og fleire andre kompetansesarbeidsplassar samla på Fosshaugane Campus. Det tek 20 minuttar å kjøre mellom Leikanger og Sogndal, noko som gjer at Leikanger og Sogndal har eit felles kompetansemiljø i ein felles bu- og arbeidsmarknad. Dei statlege arbeidsplassane er viktige for kommunane, og alle har ei felles interesse av å halde på desse og om mogleg trekke til seg nye. Dei statlege arbeidsplassane gjev òg positive ringverknader for anna næringsliv og busetting i regionen.

Det vart i november 2014 vedteke nye retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon. Målet med lokaliseringspolitikken er framleis å styrkja regionale arbeidsmarknader, og at ein har fokus på lokalisering der arbeidsplassane vil ha størst potensial til å bidra til utvikling i regionen. Hovudregelen skal òg framleis vera at nye og omlokaliserte statlege verksemdar og arbeidsplassar skal plasserast utanfor Oslo, men ein vil stille tydelegare krav om at fleire alternativ verte vurderte i samband med dette. Føringa i dei gamle retningslinjene om at ein skulle unngå å konsentrera verksemdar til det største byområdet i fylket eller landsdelen, er teke ut. Det same gjeld føringa om at dersom alle faktorane elles var like i valet mellom to stadar, så skulle ein velja den minste sentrale staden innanfor det distriktpolitiske virkeområdet. Signala frå staten er no at ein ynskjer å styrke vekstsenter og kompetansemiljø i regionane, og at det i samband med dette vil vera naturleg å satse på regionsentra.

I kriteria som ligg til grunn for å vurdere kor statlege verksemder kan lokaliserast, vert det mellom anna lagt til grunn at jo mindre behov verksemda har for spesialkompetanse for å utføra arbeidsoppgåvene, desto mindre stader kan verksemda lokaliserast til. Det vert òg peika på at ein skilde verksemder stiller bestemte krav til den fysiske og digitale infrastrukturen. Som døme vert synt til nærleik til flyplass, jernbane, telekommunikasjonar osv. Det vert òg trekt fram at ein del verksemder har større behov enn andre for å vere i nærleiken av offentlege styresmakter og forskingsmiljø.

Når det gjeld å vera eit attraktivt regionsenter for å halde på og trekkje til seg nye statlege verksemder, synest det å vera viktig at spesielt Leikanger og Sogndal i fellesskap arbeider for å styrke sin attraktivitet for både eksisterande og potensielt nye statlege verksemder. Både Sogndal, Leikanger og tilgrensande kommunar har felles interesser i å sikre og styrkje tilbodet av statlege arbeidsplassar. Gjennom ei kommunesamanslåing kan det verte lettare å ta heilskapelege grep innanfor planlegging, tilrettelegging, utvikling, marknadsføring og profilering. Ei eventuell kommunesamanslåing kan slik sett gje betre føresetnader for å stå fram som eit samla og attraktivt kompetansesenter for både statlege og private arbeidsplassar.

5.5 Pendling

Pendlingsdata er av interesse for å kunne seie noko om interaksjonen på tvers av kommunegrensene og i kva grad og på kva måte kommunane inngår i ein funksjonell bu- og arbeidsmarknadsregion. Dette er av spesiell relevans med tanke på ei eventuell endring av kommunestrukturen. Der som kommunane utgjer ein felles bu- og arbeidsmarknad, tilseier dette at det kan vera lettare å henta ut potensielle gevinstar gjennom å skape ein ny og større kommune.

Tabell 19 syner pendlingsmatrise for dei ni kommunane som inngår i utgreiinga, med absolutte tal, medan Tabell 20 syner pendling i prosent av den sysselsette befolkninga som bur i kommunane.

Tabellane syner at det er eit relativt tydeleg pendlingsmønster mellom kommunane i regionen. Alle kommunane har ei viss pendling til Sogndal, som er regionsenteret. Dei kommunane som har størst pendling til Sogndal, er Leikanger og Luster. Av dei sysselsette i desse kommunane er det høvesvis 16,9 og 19,3 prosent som pendlar inn til Sogndal. For dei andre kommunane ligg delen som pendlar til Sogndal, frå 1 til 4 prosent. Samstundes ser vi også at dei fleste kommunane har ei viss pendling til Leikanger. Leikanger og Sogndal er nabokommunar med relativt korte avstandar. Leikanger har som tidlegare nemnd ein god del regionale og statlege arbeidsplassar.

Elles ser vi at det er Årdal som har den største delen av dei sysselsette som også arbeider i kommunen dei bur i (87,8 prosent). Vidare fylgjer Vik med 81,5 prosent og Aurland med 77,6 prosent. Dei kommunane som har størst utpendling av sysselsette busett i kommunen, er Balestrand og Lærdal. Her er det i overkant av 30 prosent av dei sysselsette busett i kommunane som pendlar ut. Vi ser vidare at Høyanger, Vik, Aurland og Årdal har større pendling ut av Sogn enn internt i regionen.

Det er òg ei intern pendling mellom kommunane som ikkje retter seg mot regionsenterkommunane. Balestrand har omtrent like stor pendling til Høyanger som mot Leikanger og Sogndal. Aurland har noko høgare pendling i retning Årdal og Lærdal enn til Leikanger og Luster. Lærdal har ei viss pendling mot Årdal. Årdal har lite utpendling, men nokre av innbyggjarane pendlar til Lærdal, Sogndal og Luster.

Tabell 19 Pendlingsmatrise for dei ni kommunane som inngår i utgreiinga. Absolutte tal.

		Arbeidsstad										
		Høyanger	Vik	Balestrand	Leikanger	Sogndal	Aurland	Lærdal	Årdal	Luster	Utanfor	Tal på sysselsette
Bustad	Høyanger	1 487	7	9	7	19	0	4	12	2	469	2 016
	Vik	4	1 186	7	35	51	5	5	1	4	158	1 456
	Balestrand	64	14	487	39	28	1	0	1	2	70	706
	Leikanger	2	14	7	845	203	2	9	8	7	106	1 203
	Sogndal	6	14	7	397	2 991	13	54	83	166	457	4 188
	Aurland	1	3	0	6	16	703	29	13	3	132	906
	Lærdal	1	3	0	13	44	37	779	86	22	134	1 119
	Årdal	1	1	0	10	57	1	49	2 293	6	193	2 611
	Luster	2	4	1	114	524	3	12	35	1 786	241	2 722
	Utanfor	203	55	56	186	434	92	69	80	77		
Tal på arbeidsplasser		1 771	1 301	574	1 652	4 367	857	1 010	2 612	2 075		

Tabell 20 Pendling i prosent av den sysselsette befolkninga som bur i kommunane. Tal frå 2013.

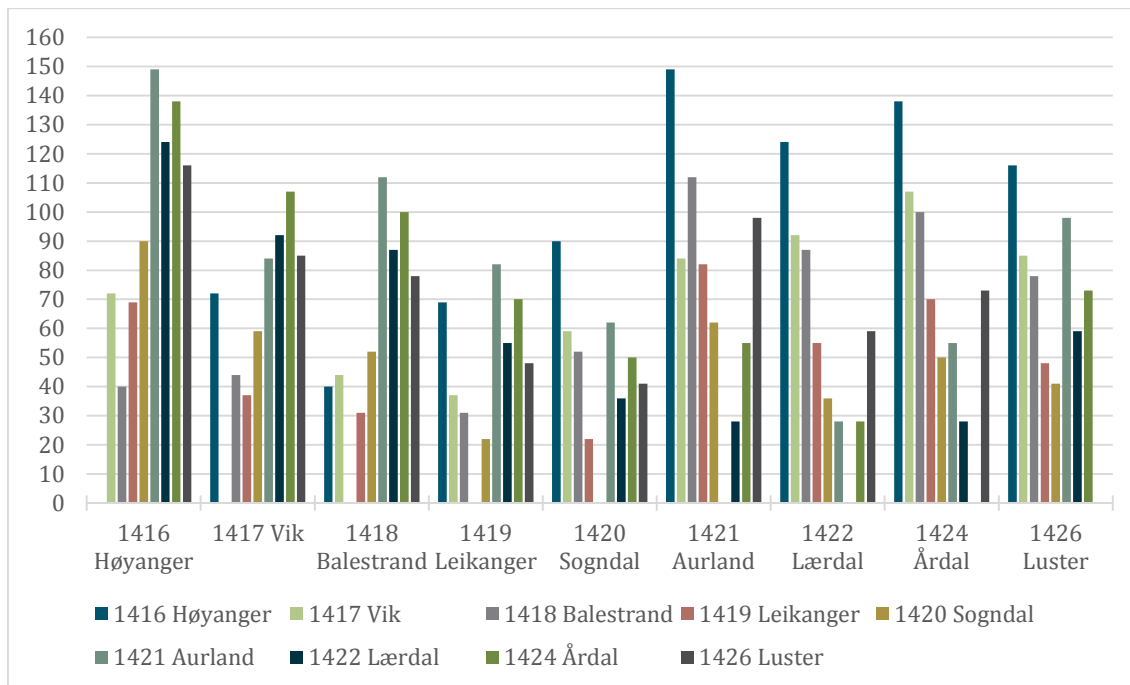
		Arbeidsstad										
		Høyanger	Vik	Balestrand	Leikanger	Sogndal	Aurland	Lærdal	Årdal	Luster	Utanfor	Tal på sysselsette
Bustad	Høyanger	73,8	0,3	0,4	0,3	0,9	0,0	0,2	0,6	0,1	23,3	2 016
	Vik	0,3	81,5	0,5	2,4	3,5	0,3	0,3	0,1	0,3	10,9	1 456
	Balestrand	9,1	2,0	69,0	5,5	4,0	0,1	0,0	0,1	0,3	9,9	706
	Leikanger	0,2	1,2	0,6	70,2	16,9	0,2	0,7	0,7	0,6	8,8	1 203
	Sogndal	0,1	0,3	0,2	9,5	71,4	0,3	1,3	2,0	4,0	10,9	4 188
	Aurland	0,1	0,3	0,0	0,7	1,8	77,6	3,2	1,4	0,3	14,6	906
	Lærdal	0,1	0,3	0,0	1,2	3,9	3,3	69,6	7,7	2,0	12,0	1 119
	Årdal	0,0	0,0	0,0	0,4	2,2	0,0	1,9	87,8	0,2	7,4	2 611
	Luster	0,1	0,1	0,0	4,2	19,3	0,1	0,4	1,3	65,6	8,9	2 722
	Utanfor	11,5	4,2	9,8	11,3	9,9	10,7	6,8	3,1	3,7		
Tal på arbeidsplasser		1 771	1 301	574	1 652	4 367	857	1 010	2 612	2 075		

Samla sett kan ein seie at pendlingsmønsteret til ein viss grad speglar Sogn som ein felles bu- og arbeidsmarknadsregion, med Sogndal og Leikanger som dei største innpendlingskommunane. Slik sett kan dette vera eit samanslåingsalternativ å vurdere nærare. På eit meir finmaska nivå ser vi at det er stor pendling mellom Sogndal, Leikanger og Luster. Vik har også den største pendlinga i retning Sogndal og Leikanger. Vidare er det noko pendling mellom Høyanger og Balestrand og mellom Aurland, Lærdal og Årdal. Dersom ein meir finmaska kommunestruktur står fram som meir aktuelt, kan dette såleis også vera aktuelle alternativ.

Vidare er det av interesse å sjå på reisavstandane mellom kommunane. Figur 22 og Tabell 21 syner reiseavstandar mellom dagens kommunesenter i minuttar, og der overfartstid med ferje er innkalkulert (eventuell ventetid er ikkje medrekna). Overfartstidene for aktuelle ferjeovergangar er som følgjer:

- Vangsnes-Hella: 15 min
- Fodnes-Mannheller: 10 min
- Dragsvik-Hella: 10 min
- Dragsvik-Vangsnes: 25 min

Det er Sogndal og Leikanger som samla sett har kortast reisetid til dei andre kommunesentera i Sogn. Det er også Sogndal og Leikanger som har kortast avstand mellom kommunesentera. Høyanger er den kommunen som i sum har lengst reisetid til kommunesentera i Sogn. Næraste kommunesenter er Balestrand (40 min). Vik og Balestrand har kortast veg til Leikanger (høvesvis 37 og 31 min). Aurland har kortast veg til Lærdal (28 min) og Årdal (55 min). Frå Lærdal tek det like lang tid å kjøre til Årdal som til Aurland. Luster har kortast veg til Sogndal (41 min). Slik sett er det tydelege samanhengar mellom reiseavstandar og pendlingsmønster i regionen.



Figur 22 Avstandsmatrise. Reiseavstandar mellom dagens kommunesenter i minuttar. Overfartstid med ferje er innkalkulert. Dei er henta frå gulesider.no.

Tabell 21 Avstandsmatrise. Reiseavstandar mellom dagens kommunesenter i minuttar. Overfartstid med ferje er innkalkulert. Kjelde: www.gulesider.no.

	141° Høyanger	1417 Vik	1418 Balestrand	1419 Leikanger	1420 Sogndal	1421 Aurland	1422 Lærdal	1424 Årdal	142° Luster
141° Høyanger		72	40	69	90	149	124	138	116
1417 Vik	72		44	37	59	84	92	107	85
1418 Balestrand	40	44		31	52	112	87	100	78
1419 Leikanger	69	37	31		22	82	55	70	48
1420 Sogndal	90	59	52	22		62	36	50	41
1421 Aurland	149	84	112	82	62		28	55	98
1422 Lærdal	124	92	87	55	36	28		28	59
1424 Årdal	138	107	100	70	50	55	28		73
1426 Luster	116	85	78	48	41	98	59	73	
Sum	798	580	544	414	412	670	509	621	598

I samband med kommuneforma er det eit mål at kommunane i større grad skal verte i samsvar med det som vert definert som funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionar. Landet er delt inn i 160 slike regionar basert på pendlingsomfang og reisetid (Gundersen & Jukvam 2013). Kommunane som er ein del av Sogn regionråd, fordeler seg på fem slike regionar:

- Sogndal (Sogndal, Leikanger og Luster)
- Høyanger (Høyanger og Balestrand)
- Lærdal/Årdal (Lærdal og Årdal)
- Vik (Vik)
- Aurland (Aurland)

Dersom vi relaterer desse regionane til dei aktuelle samanslåingsalternativa, ser vi at alternativ 1, som omfattar alle kommunane i Sogn regionråd, i alt omfattar fem funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionar der reiseavstandane er store. Dette inneber at interaksjonen og samhandlinga internt i regionen er liten. Innan ulike bu- og arbeidsmarknadsregionar er det naturleg at det er ulike interesser og behov, noko som kan gjera det meir krevjande å realisere potensielle gevinstar. Ein sentral føresetnad for å lukkast med ein slik regionkommune er at kommunane har tydelege fellesinteresser som ein ser seg tent med å løyse gjennom ein storkommune.

Alternativ 2 og 3 omfattar òg dei fleste kommunane. Høyanger er ikkje med i alternativ 2. I tillegg er ikkje Årdal og Aurland med i alternativ 3. Høyanger, Årdal og Aurland ligg i dag i kvar sin ytterkant blant kommunane som er med i Sogn regionråd. Både alternativ 2 og 3 vil likevel omfatte kommunar knytt til høvesvis fem og fire bu- og arbeidsmarknadsregionar, slik at mange av dei same potensielle utfordringane knytt til alternativ 1 framleis vil gjere seg gjeldanene for alternativ 2 og 3. Dette til trass for at desse alternativa, spesielt alternativ 3, vil ha mindre geografisk utstrekning.

Alternativ 4, 5 og 6 representerer inndelingar som i større grad er i samsvar med dei funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionane. Alternativ 4 er i samsvar med det som er definert som Sogndal bu- og arbeidsmarknadsregion, medan alternativ 5 er samfallande med Høyanger bu- og arbeidsmarknadsregion. Alternativ 6 omfattar Aurland, Leikanger og Årdal. Dei to siste er ein eigen bu- og arbeidsmarknadsregion, medan Aurland dannar eigen region. Aurland har liten utpendling

til dei andre kommunane i Sogn, men av den utpendlinga som er, går den største delen til Lærdal. Lærdal er òg den største innpendlingskommunen for Aurland.

Innan ein bu- og arbeidsmarknadsregion, der det er ein viss interaksjon på tvers av kommunegrensene, vil det som skjer i ein av kommunane innan regionen ha betydning for dei andre. Slik sett vil kommunane òg i utgangspunktet ha felles interesser knytt til den framtidige utviklinga. Det er ikkje sikkert at kommunar i ein og same bu- og arbeidsmarknadsregion, som driv planlegging og tilrettelegging på kvar sin måte og gjerne i konkurranse med kvarandre, kjem fram til løysingar som gagnar kommunane samla sett. Gjennom å vera ein felles kommune kan det vere lettare å kome fram til heilskaplege og framsynte løysingar der ein i større grad søker å stå sterkare i konkurransen med omverda i staden for å konkurrere seg imellom.

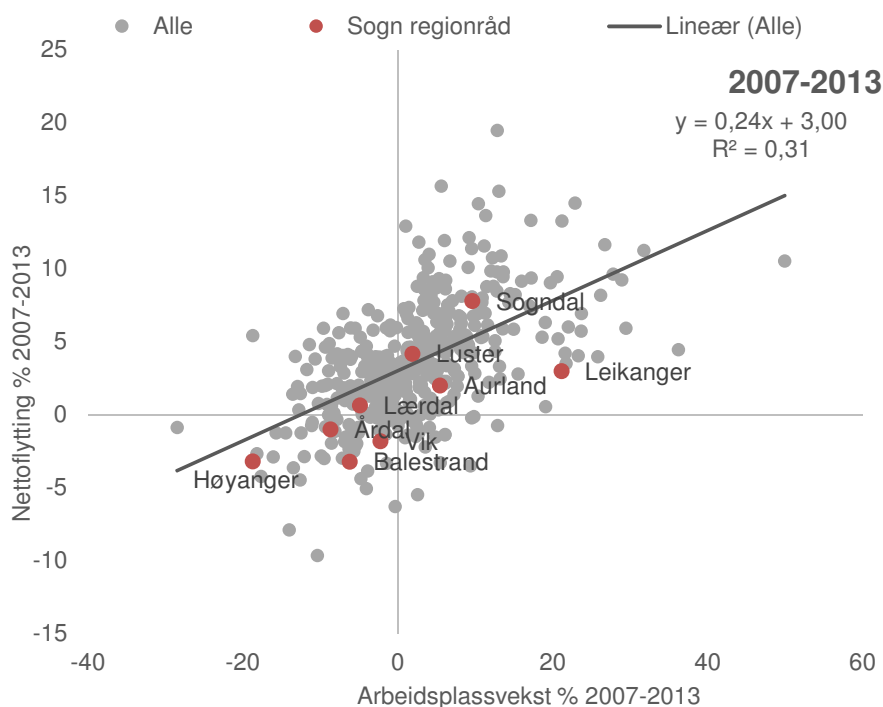
5.6 Flytting og arbeidsplassvekst

Flytting og arbeidsplassvekst er dei dominerande storleikane for å skildre regional utvikling. Det er openbart ein sterk positiv samanheng mellom ein stad si nettoflytting og den samla arbeidsplassveksten. Stader med sterk vekst i talet på arbeidsplassar vil trekkje til seg innflyttarar, og då vil den sterke arbeidsplassveksten vera ei årsak til innflyttinga. Andre stader kan ha sterk innflytting utan arbeidsplassvekst i ein periode, og då vil denne innflyttinga føre til arbeidsplassvekst i skjermte sektorar i seinare periodar. Flytting og arbeidsplassvekst vil dermed ha ein gjensidig positiv påverknad.

Figur 23 syner korleis samanhengen mellom nettoflytting og arbeidsplassvekst har vore i kommunane i Noreg i perioden 2007 til og med 2013. Streken syner den statistiske samanhengen mellom desse to storleikane, og representerer forventa nettoflytting gjeve nivået på arbeidsplassveksten. Samanhengen er positiv, men mange kommunar har ei nettoflytting som avvik ganske sterkt frå forventningsverdien.

Figuren syner at Sogndal og Luster har hatt arbeidsplassvekst dei seinare åra, men den syner samstundes at tilflyttinga er noko høgare enn det som er statistisk forventa ut frå veksten i talet på arbeidsplassar. Aurland og Lærdal har òg hatt arbeidsplassvekst, men tilflyttinga har vore lågare enn forventa. Dei andre kommunane har hatt reduksjon i talet på arbeidsplassar samstundes som tilflyttinga også har vore lågare enn den ein kan forvente ut frå utviklinga i talet på arbeidsplassar.

I samband med ei eventuell kommunesamanslåing vil det vere eit formål å styrkje kommunens rolle knytt til samfunns- og næringsutvikling, og dei fleste mindre kommunar med reduksjon i folketallet har ei målsetjing om å snu flyttestraumane. Slik sett kan det vera ei føremon med nærare oversyn over kva for faktorar som styrer flyttestraumane.

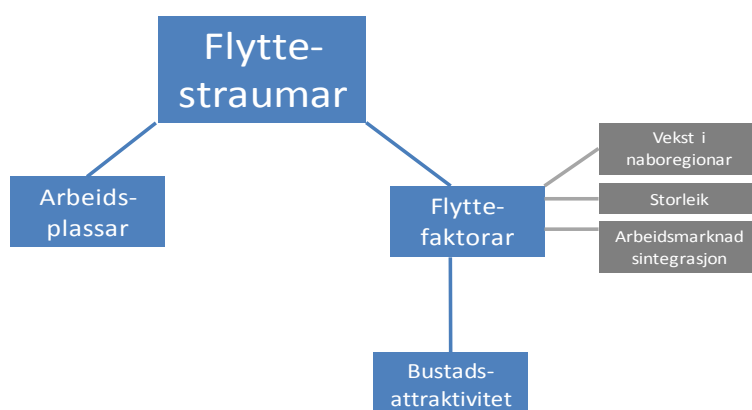


Figur 23 Plott med arbeidsplassvekst (alle sektorer) i prosent frå årsskiftet 2007/2008 til årsskiftet 2013/2014 langs den horisontale aksene, og nettoflytting i prosent av folketallet for same periode langs den vertikale aksene. Dei grå prikkane syner alle kommunane i Noreg. Dei raude syner kommunane i Sogn. Streken viser den statistiske samanhengen mellom arbeidsplassvekst og nettoflytting.

5.6.1 Kva styrer flyttestraumane?

Som vi såg i det føregåande, påverkar arbeidsplassveksten på ein stad nettoflyttinga på ein positiv måte. Men vi såg òg at nokre stader har mykje betre flyttebalanse enn arbeidsplassveksten tilseier, medan andre har mykje dårlegare flyttebalanse. Det er dermed faktorar ved sidan av arbeidsplassveksten på ein stad som har stor verknad på flyttebalansen. Det er svært interessant å få avdekt kva dei andre flyttefaktorane omfattar.

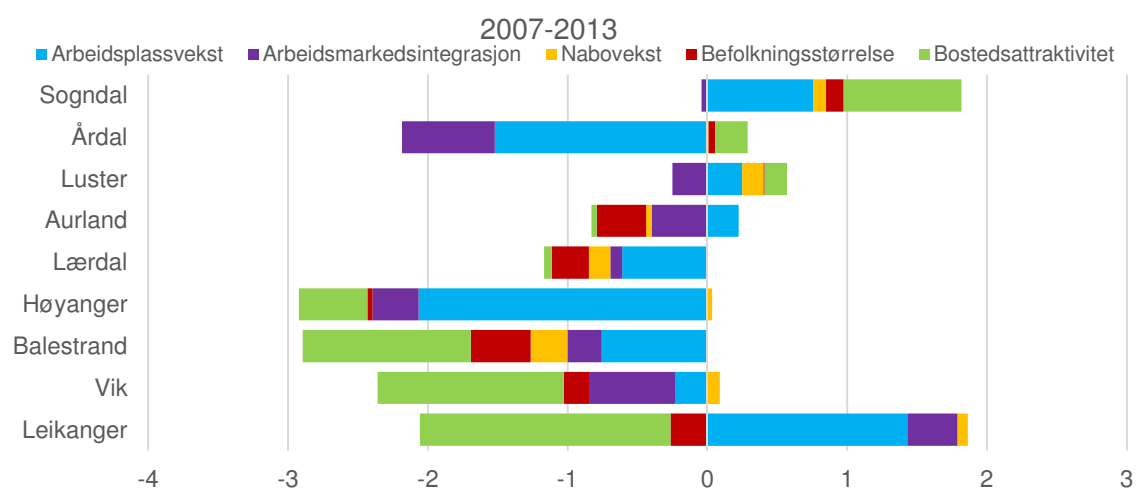
I Figur 24 har vi definert tre strukturelle tilhøve som har ein signifikant verknad på flyttebalansen til ein stad, når effekten av arbeidsplassveksten er teken omsyn til. Kommunar med høgt folketal har systematisk betre flyttebalanse enn stader med lågt folketal. Det er eit uttrykk for at stader med ein høg konsentrasjon av folk verkar tiltrekkande. Deretter ser vi at stader med høg arbeidsmarknadsintegrasjon har systematisk betre flyttebalanse enn stader med låg. Det tyder på at kommunar som ligg innanfor ein større arbeidsmarknad, og dermed har gode pendlingsmoglegheiter for innbyggjarane, får ein gevinst i form av høgare netto innflytting. Den tredje strukturelle faktoren er vekst i talet på arbeidsplassar i omkringliggjande kommunar som ligg innanfor pendlingsavstand. Dersom det er vekst i talet på arbeidsplassar i nabokommunane, vil dette føre til høgare netto innflytting.



Figur 24 Faktorar som styrer flyttestraumane.

Telemarksforsking har analysert korleis desse faktorane påverkar nettoflyttinga i kommunane i Noreg i ein regresjonsanalyse med input av data frå 2001 til og med 2013. Når vi kjenner desse samanhengane, kan vi analysere korleis faktorane kvar for seg og til saman har påverka nettoflyttinga i ein bestemd kommune. Ein stad sin bustadattraktivitet vert målt som ein restfaktor; avviket mellom den faktiske nettoflyttinga og den forventa nettoflyttinga når vi tek omsyn til staden sin arbeidsplassvekst, arbeidsplassveksten i nabokommunar, befolkningsstorleik og arbeidsmarknadsintegrasjon. Stader som har betre nettoflytting enn forventa, vil då bli karakterisert som attraktive som bustad. Slike stader har eigenskapar som fører til høgare nettoflytting enn kva som er «statistisk normalt».

Figur 25 syner korleis dei ulike flyttefaktorane slår ut for dei ni kommunane i Sogn. Vi ser at Sogndal har positive effektar av arbeidsplassvekst, og nokre positive effektar av strukturelle flyttefaktorar som nabovekst og storleiken på folketalet. Samstundes er Sogndal den kommunen med høgast bustadattraktivitet, dvs. nettoflyttinga er høgare enn forventa.



Figur 25 Relativ nettoflytting dekomponert i effekt av arbeidsplassvekst, strukturelle flyttefaktorar (arbeidsmarknadsintegrasjon, folketal og nabovekst) og bustadattraktivitet. Eininga er talet på standardavvik frå gjennomsnittet. Periodane er to ikkje-overlappende treårsperiodar, 2007-2013. Sortering etter bustadattraktivitet.

Årdal er ein kommune der nettoflyttinga er sterkt påverka av nedgangen i talet på arbeidsplassar, men svak arbeidsmarknadsintegrasjon slår likevel negativt ut. Når ein tar omsyn til dei strukturelle flyttefaktorane, er likevel bustadattraktiviteten positiv.

Luster er negativt påverka på arbeidsmarknadsintegrasjon, men andre strukturelle flyttefaktorar, arbeidsplassvekst og attraktivitet ligg på den positive sida av skalaen.

Aurland har positiv effekt på nettoflyttinga som følge av arbeidsplassvekst, men strukturelle flyttefaktorar trekker i motsett retning. Bustadattraktiviteten er svakt negativ.

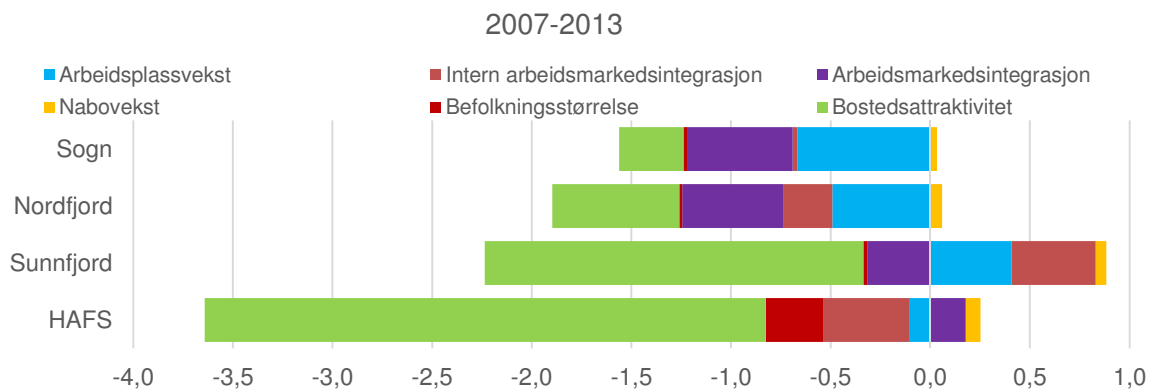
For Lærdal, Høyanger, Balestrand og Vik har nedgang i talet på arbeidsplassar negativ effekt på flyttebalansen, men vi ser òg at strukturelle flyttefaktorar og bustadattraktivitet i varierende grad slår negativt ut. Høyanger og Lærdal har relativt sett størst effekt av reduksjon i arbeidsplassar, medan Balestrand og Vik i større grad har negativ effekt av strukturelle flyttefaktorar og negativ bustadattraktivitet.

Leikanger skil seg ut som den kommunen som har hatt største positiv effekt av arbeidsplassvekst. Det er også ein viss positiv effekt av arbeidsmarknadsintegrasjon og nabovekst, men bustadattraktiviteten er her den faktoren som i størst grad slår negativt ut.

Relaterer vi flyttefaktorane i Figur 25 til dei aktuelle samanslåingskonstellasjonane som i størst grad er i samsvar med dei aktuelle bu- og arbeidsmarknadsregionane, ser vi at både Sogndal, Leikanger og Luster (alternativ 4) har mange flyttefaktorar som peikar i positiv retning samanlikna med dei andre kommunane. Leikanger har negativ bustadattraktivitet, noko som sannsynlegvis har samband med at mange tilsette ved dei statlege verksemdene bur i Sogndal. Det er omlag 400 personar som pendlar frå Sogndal til Leikanger kvar dag, noko som understrekar at kommunane er ein del av den same bu- og arbeidsmarknaden. Dette tilseier òg at kommunane bør ha felles interesse av å vidareutvikle og styrke denne felles bu- og arbeidsmarknaden.

Dei andre alternativa har i større grad felles utfordringar med at flyttefaktorane peikar i negativ retning, noko som inneber at det i desse alternativa vil vera felles målsetjingar knytt til å legge til rette for fleire arbeidsplassar og samstundes søkje å skape auka bustadattraktivitet. Felles utfordringar kan gje grunnlag for felles innsats.

Dersom vi samanliknar Sogn (alternativ 1) med andre regionar i fylket, ser vi at kommunane i Sogn samla sett har størst negative effektar på nettoflyttinga som følge av reduksjon i arbeidsplassar og arbeidsmarknadsintegrasjon (jf. Figur 26). Bustadattraktiviteten er òg negativ i Sogn, men relativt sett er den mindre negativ enn i dei andre regionane.



Figur 26 Relativ nettoflytting i regionane i Sogn og Fjordane dekomponert i effekt av arbeidsplassvekst, strukturelle flyttefaktorar (intern og ekstern arbeidsmarknadsintegrasjon, folketal og nabovekst) og bustadattraktivitet. Eininga er talet på standardavvik frå gjennomsnittet. Periodane er to ikkje-overlappende treårsperiodar, 2007-2013 . Sortering etter bustadattraktivitet.

5.7 Oppsummerande vurdering

Fleire av kommunane er små målt ut frå folketal, og fleire av kommunane har også utfordringar med å oppretthalde folketalet. Det er ofte ein nær samanheng mellom arbeidsplassar og folketalsutvikling i kommunane. Sogndal, Leikanger, Luster og Balestrand har hatt ein auke i private arbeidsplassar frå 2001 til 2013, medan dei andre kommunane har hatt ein reduksjon. Samla sett har det blitt 520 færre private arbeidsplassar i perioden. Årdal og Høyanger har hatt den største reduksjonen. Talet på offentlege arbeidsplassar har auka med 184 i same periode. Fire kommunar har ein auke, medan fem kommunar har ein reduksjon. Sogndal har den største auken medan Leikanger og Balestrand har hatt den største reduksjonen. Leikanger har òg hatt ei betydeleg auke i talet på offentlege arbeidsplassar dei seinare åra, etter ein betydeleg reduksjon på byrjinga av 2000-talet. Omfanget er framleis ikkje like stort som den gongen. Gjennomgangen syner ein samanheng mellom utviklinga i talet på arbeidsplassar og talet på innbyggjarar. Sogndal, som har størst auke i folketalet, har ei betydelig auke både av offentlege og private arbeidsplassar. Leikanger og Luster, som også har hatt ein viss auke i folketalet, har ein auke i den private sysselsettinga. Luster har òg hatt ein viss auke i den offentlege sysselsettinga.

Næringsmessig utmerkar Sogn seg som ein industriregion, men landbruket er framleis ein viktig del av næringslivet i dei fleste kommunane. Handelsnæringa er størst i Sogndal, noko som speglar Sogndal som regionsenterkommune. Aurland og Balestrand er dei kommunane som har størst del av sysselsettinga innan overnattingsverksemdene, noko som syner at reiselivet står sterkt i desse kommunane.

Vekstimpulsane frå næringslivet dei seinare åra er negative dersom ein ser regionen under eitt. Høyanger har hatt ein stor nedgang i verkstadindustri, medan Årdal har hatt ein betydeleg reduksjon innan prosessindustrien. Kommunane har i det store og heile hatt negative vekstimpulsar frå landbrukssektoren. Nokre av kommunane har hatt positive vekstimpulsar frå regionale næringer som bygg og anlegg og transport. Dei kommunane som samla sett har hatt positive vekstimpulsar frå næringslivet, er Sogndal, Leikanger og Balestrand. Det generelle inntrykket er at kommunane har eit sårbart næringsliv knytt til landbruk og industri. Det er difor behov for utviklingsarbeid som kan bidra til å sikra og vidareutvikla eksisterande næringer, men òg leggja til rette for entre-

prenørskap, innovasjon og ny næringsverksemd. Eit sentralt spørsmål med tanke på kommunesamanslåing er difor om kommunane kvar for seg eller saman står best mogleg rusta når det gjeld framtidige utfordringar knytt til nærings- og samfunnsutvikling. Har kommunane dei ressursane, den kompetansen og kapasiteten som trengst i samfunnsutviklingsarbeidet i dag, eller kan dei saman stå betre rusta for å møte framtidige utfordringar gjennom ein ny og større kommune?

Statlege arbeidsplassar er spesielt viktige for sysselsettinga i Leikanger og Sogndal, men òg for dei andre kommunane i regionen. At det er mange statlege arbeidsplassar, bidreg til positive ringverknader i regionen. Signala frå staten er no at ein ynskjer å styrke vekstsenter og kompetansemiljø i regionane, og at det i samband med dette vil vera naturleg å satse på regionsentera når det gjeld framtidig lokalisering av statlege arbeidsplassar. Når det gjeld å vera eit attraktivt regionsenter for å halde på og trekkje til seg nye statlege verksemd, synest det å vera viktig at spesielt Leikanger og Sogndal i fellesskap arbeider for å styrke sin attraktivitet for både eksisterande og potensielt nye statlege verksemd. Ei eventuell kommunesamanslåing kan slik sett gje betre føresetnader for å stå fram som eit samla og attraktivt kompetansesenter for både statlege og private arbeidsplassar.

Pendlingsmønsteret seier noko om interaksjonen på tvers av kommunegrensene og i kva grad og på kva måte kommunane inngår i ein funksjonell bu- og arbeidsmarknadsregion. Alle kommunane har ei viss pendling til Sogndal, som er regionsenteret. På eit meir finmaska nivå ser vi at det er stor pendling mellom Sogndal, Leikanger og Luster. Vik har den største pendlinga i retning Sogndal og Leikanger. Vidare er det noko pendling mellom Høyanger og Balestrand og mellom Aurland, Lærdal og Årdal. Vi ser at det er tydelege samanhengar mellom reisetid og pendlingsmønster. Landet er i dag delt inn i 160 bu- og arbeidsmarknadsregionar. Kommunane som er ein del av Sogn regionråd, fordeler seg på følgjande fem regionar:

- Sogndal (Sogndal, Leikanger og Luster)
- Høyanger (Høyanger og Balestrand)
- Lærdal/Årdal (Lærdal og Årdal)
- Vik (Vik)
- Aurland (Aurland)

Vi ser at desse regionane speglar pendlingsmønsteret i regionen, og blant dei ulike samanslåingsalternativa, er det alternativ 4, 5 og 6 som i størst grad er i samsvar med desse regionane. Innan ein bu- og arbeidsmarknadsregion, der det er ein viss interaksjon på tvers av kommunegrensene, vil det som skjer i ein av kommunane innan regionen, ha betydning for dei andre. Slik sett vil kommunane òg i utgangspunktet ha felles interesser knytt til den framtidige utviklinga. Det er ikkje sikkert at kommunar i ein og same bu- og arbeidsmarknadsregion, som driv planlegging og tilrettelegging på kvar sin måte og gjerne i konkurranse med kvarandre, kjem fram til løysingar som gagnar kommunane samla sett. Gjennom å vera ein felles kommune kan det vere lettare å kome fram til heilskaplege og framsynte løysingar der ein i større grad søker å stå sterkare i konkurransen mot andre regionar.

Flytting og arbeidsplassvekst er dei dominerande faktorane for å skildre regional utvikling. Det er openbart ein sterk positiv samheng mellom ein stad si nettoflytting og den samla arbeidsplassveksten, men det er også strukturelle faktorar som kan spele inn, og som det er viktig å vera merkksam på i utviklingsarbeidet. Desse er storleiken på folketallet, arbeidsmarknadsintegrasjon og nabovekst. Dersom vi korrigerer for desse strukturelle tilhøva, ser vi at bustadattraktiviteten ligg under forventningslinja for fleire kommunar. Korleis ein kommune plasserer seg i tilhøve til bustadattraktivitet, spelar inn på korleis ein skal jobbe strategisk for framtidig utvikling. For kommunar

med låg tilflytting i høve til utviklinga i mengda arbeidsplassar, vil det vera viktig å sjå på kva ein kan gjere med faktorar som påverkar bustadattraktiviteten.

Når det gjeld dei tre samanslåingsalternativa (4, 5 og 6) som samsvarar best med bu- og arbeidsmarknadsregionane, ser vi òg at desse alternativa har relativt like utfordringar med omsyn til korleis ulike flyttefaktorar verkar i regionen, og dermed også kva for utfordringar kommunane står overfor i framtida. Felles utfordringar kan betre føresetnadene for felles innsats.

Det er klart at etablering av fleire arbeidsplassar er ei felles utfordring for mange av kommunar. Klarer ein å få etablert nye arbeidsplassar ein stad i regionen, vil det kunne verke positivt for alle i eit område med pendlaravstand. Ved ei kommunesamanslåing kan meir fokus rettast mot å trekke til seg arbeidsplassar utanfrå regionen i staden for å konkurrere seg i mellom. For å lukkast må ein vera samde om korleis ein vi leggje til rette for nye arbeidsplassar slik at det gagnar heile regionen på ein god måte.

6. Kommuneøkonomi

I dette kapitlet har vi rekna på økonomiske konsekvensar av ulike alternativ for kommunesamanslåing for Sogn. Dei økonomiske konsekvensane er drøfta både i høve til effektar på rammeoverføringar gjennom inntektssystemet, inntekter frå konsesjonskraft og mogleg innsparingspotensial. Konkret vert det stilt spørsmål om i kva grad kommunesamanslåing eller auka interkommunalt samarbeid vil føre til auka finansieringsevne, ein meir robust kommuneøkonomi og betre kostnadseffektivitet.

Før vi går nærare inn på effektane av ei kommunesamanslåing, vil vi sjå litt på økonomisk status i kommunane i dag.

6.1 Status og utfordringar

Vi ser her nærare på ulike økonomiske parametarar for å kunne seie noko meir om dagens økonomiske status i dei ulike kommunane og kva utfordringar dei står overfor. Korleis er situasjonen i kommunane når det gjeld økonomiske parametarar som inntektsnivå, driftsresultat, finansutgifter, gjeld- og fondsstatus? I kva grad er det forskjellar mellom kommunane?

6.1.1 Korrigerede frie inntekter

Korrigerede, frie inntekter er ein indikator som gjev uttrykk for kommunane sitt inntektsnivå. Kommunane sine frie inntekter består av rammetilskot og skatteinntekter, og utgjer om lag 80 prosent av dei samla inntektene. Korrigerede, frie inntekter syner nivået på dei frie inntektene justert for variasjon i utgiftsnivå.

Kommunar med eit lågt utrekna utgiftsbehov ("billige" å drive) har fått justert opp inntektene sine, medan kommunar med eit høgt utrekna utgiftsbehov ("dyre" å drive) har fått justert ned inntektene sine. Det er fyrst og fremst variasjonar i omfanget av regionalpolitiske overføringar, skjønnstilskot og skatteinntekt som forklarar variasjonar i utgiftskorrigerede inntekter mellom kommunane.

For å få eit mest mogleg komplett bilete av kommunane sine frie inntekter, syner vi i tabellen under kommunane sine korrigerede frie inntekter både med og utan eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter.

Tabell 22 syner at alle dei aktuelle kommunane har eit inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Aurland, Høyanger og Lærdal peikar seg ut med svært høge inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

Det kan vera utfordrande å slå saman kommunar som har svært ulik økonomisk situasjon og forskjellige nivå på frie inntekter, men det kan òg vera mange andre forhold som påverkar økonomien i kommunane, og som har noko å seie i ein eventuell samanslåingssituasjon. Vi skal sjå nærare på nokre indikatorar som seier litt meir om korleis kommunane forvaltar dei disponible midlane.

Tabell 22 Korrigerte frie inntekter 2014. Tala syner prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbyggjar. Kjelde: Kommuneproposisjonen 2016.

	Korr. frie innt. ekskl. e-skatt + konsesjonskraftinnt.	Korr. frie innt. inkl. e-skatt + konsesjonskraftinnt.
Høyanger	99	147
Vik	101	126
Balestrand	108	137
Leikanger	101	102
Sogndal	99	101
Aurland	111	185
Lærdal	107	145
Årdal	101	124
Luster	101	123
Sogn og Fjordane	101	108
Heile landet	100	100

6.1.2 Finansielle nøkkeltal

Netto driftsresultat vert brukt blant anna av Teknisk berekningsutval for kommunal økonomi (TBU) som ein hovudindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat er eit mål på kor mykje kommunane sit att med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, netto renter og avdrag er betalte. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykkjer netto driftsresultat såleis kor stor del av dei tilgjengelege driftsinntektene kommunane kan disponere til avsetjingar og eigenfinansiering av investeringar. TBU har gjort utrekningar som indikerer at netto driftsresultat over tid bør liggje på om lag 3 prosent av driftsinntektene for at kommunar og fylkeskommunar skal sitje att med tilstrekkelege midlar til avsetjingar og investeringar. Frå og med 2014 skal moms-kompensasjon knytt til investeringar først i investeringsrekneskapen, ikkje i driftsrekneskapen som tidlegare. TBU rår difor til at nivået på netto driftsresultat for kommunesektoren som heilhet bør justerast ned til 2 prosent av inntektene. For kommunane isolert sett er nivået 1,75 prosent.

Tabell 23 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2012-14. Kjelde: KOSTRA (konsern).

	2012	2013	2014
Høyanger	-0,7	0,1	3,3
Vik	6,0	6,4	4,6
Balestrand	4,3	3,4	0,9
Leikanger	7,0	1,6	-3,1
Sogndal	5,5	6,6	4,2
Aurland	6,2	8,1	7,1
Lærdal	0,8	-0,7	8,3
Årdal	-2,1	1,1	1,8
Luster	1,1	1,8	1,3
Sogn og Fjordane	2,6	2,4	1,2
Heile landet	3,2	2,8	1,3

Balestrand, Leikanger og Luster hadde eit netto driftsresultat på under 1,75 prosent i 2014. Lærdal og Aurland hadde eit netto driftsresultat på høvesvis 8,3 prosent og 7,1 prosent, medan Vik, Sogndal og Høyanger hadde et netto driftsresultat på høvesvis 4,6 prosent, 4,2 prosent og 3,3 prosent. Det vil seie godt over det tilrådde nivået. Årdal hadde eit netto driftsresultat på 1,8 prosent i 2014. Alle kommunane med unnatak av Leikanger hadde eit positivt driftsresultat i 2014.

Kommunane sine fondsverdiar fordeler seg på disposisjonsfond, bundne driftsfond, ubundne investeringsfond og bundne investeringsfond.

Fonda er kommunane sine økonomiske reserver som er bygde opp ved driftsoverskot, kraftinntekter eller ved sal av eigedom osb. Fondsbeholdninga varierer i stor grad mellom kommunane. Dette kan ha samanheng med i kva grad kommunane lånefinansierer eller brukar av fondsmidlar til investeringsføremål.

Det er berre midlar frå disposisjonsfond som kan brukast fritt til drift eller investeringar. Storleiken på disposisjonsfond vil dermed seie noko om kommunen sin handlefridom, til dømes til å gjere nye investeringar utan å binde drifta i framtida ved låneopptak. Som Tabell 24 syner, har fleire av kommunane relativt lite midlar på disposisjonsfond. Det vil for desse vera ei viktig oppgåve å byggje opp disposisjonsfond som ein økonomisk tryggleik mot uventa utgiftsauke og sviktande inntekter. Høyanger, Vik, Balestrand, Lærdal og Årdal hadde i 2014 lite eller ingen midlar på disposisjonsfond. Kommunane Leikanger, Sogndal, Aurland og Luster har på den andre sida romslege fond å ta av.

Tabell 24 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2012-14. Kjelde: KOSTRA (konsern).

	2012	2013	2014
Høyanger	-0,5	-1,3	0,1
Vik	0,1	0,1	0,1
Balestrand	1,5	1,6	1,9
Leikanger	15,4	16,6	14,5
Sogndal	7,6	7,9	10,6
Aurland	10,6	14,1	12,9
Lærdal	0,4	0,8	0,8
Årdal	0,2	0,2	0,1
Luster	10,9	10,6	11,8
Sogn og Fjordane	3,5	4,1	4,5
Heile landet	5,9	6,2	6,3

Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsansvar) fråtrekt totale utlån og ubrukte lånemidlar. I totale utlån inngår formidlingslån og ansvarlege lån (utlån av egne midlar). Denne indikatoren syner om kommunen har låg eller høg gjeld i forhold til betalingsevna. Jo lågare tal, jo betre er det for kommunens økonomi.

Dei beste kommunane i landet er heilt nede i under 30 prosent på dette nøkkeltalet, medan gjennomsnittet på landsbasis var 74,0 prosent i 2014. Vik, Balestrand, Sogndal, Aurland og Luster hadde ei netto lånegjeld under landsgjennomsnittet i 2014, medan Høyanger, Leikanger, Lærdal og Årdal hadde eit nivå på lånegjelda som låg noko over landsgjennomsnittet.

Tabell 25 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter 2012-14. Kjelde: KOSTRA (konsern).

	2012	2013	2014
Høyanger	85,1	85,1	90,7
Vik	53,5	49,1	50,9
Balestrand	34,0	36,6	37,1
Leikanger	71,6	79,8	83,4
Sogndal	54,1	53,2	53,3
Aurland	34,5	32,2	33,4
Lærdal	97,1	91,5	80,6
Årdal	85,8	82,5	79,3
Luster	56,4	54,3	56,1
Sogn og Fjordane	75,4	74,8	78,4
Heile landet	57,6	71,2	74,0

6.1.3 Oppsummerande vurdering

Generelt har kommunane i Sogn eit inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Aurland, Høyanger og Lærdal peikar seg ut med svært høge korrigererte frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

Høyanger, Vik, Balestrand, Lærdal og Årdal hadde i 2014 lite eller ingen midlar på disposisjonsfond. Kommunane Leikanger, Sogndal, Aurland og Luster har på den andre sida romslege fond å ta av.

Vik, Balestrand, Sogndal, Aurland og Luster hadde ei netto lånegjeld under landsgjennomsnittet i 2014, medan Høyanger, Leikanger, Lærdal og Årdal hadde eit nivå på lånegjelda som låg noko over landsgjennomsnittet.

Ingen av dei aktuelle kommunane har spesielt urovekkjande finansielle nøkkeltal, og basert på ei overordna analyse har kommunane god økonomi, sett i forhold til mange andre av landets kommunar. Store forskjellar i økonomiske nøkkeltal kan likevel være krevjande i ei kommunesamanføring. Dersom t.d. ein kommune med høge inntekter og låg gjeld skal slå seg saman med ein kommune med låge inntekter og høg gjeld, kan det skapa utfordringar knytt til harmonisering og ønskje om framtidig prioriteringar. Innan dei store alternativa ser vi at det naturlegvis er visse variasjonar. Dei alternativa som er best i samsvar med dei naturleg bu- og arbeidsmarknadsregionane, er alternativ 4, 5 og 6. For alternativ 4 ser vi at Leikanger og Sogndal har omtrent likt nivå på inntektene, medan Luster ligg ein del høgare. Alle tre kommunane har omtrent likt nivå på disposisjonsfondet dersom ein ser på prosent av brutto driftsinntekter. Gjeldsbelastninga er omtrent den same for Sogndal og Luster, medan den ligg noko høgare for Leikanger.

Alternativ 5, som omfattar Høyanger og Balestrand, er eit alternativ der begge kommunane har relativt høge inntekter. Begge kommunane har svært lite pengar på disposisjonsfond, men Høyanger har betydeleg høgare gjeld enn Balestrand.

Alternativ 6 omfattar Aurland, Lærdal og Årdal. Alle desse kommunane har inntekter som ligg betydeleg over landsgjennomsnittet, men Aurland har særst høge inntekter. Aurland har og ein del pengar på disposisjonsfond, medan Lærdal og Årdal har lite. Lærdal og Årdal har òg betydeleg høgare gjeld enn Aurland.

Ein kommune med høge inntekter og låg gjeld kan lett føle at ein vil tapa på å slå seg saman med ein kommune med låge inntekter og høg gjeld. Spørsmålet vert då i kva grad ein har felles utfordringar innan bu- og arbeidsmarknadsregion som ein kan løyse på ein betre måte i fellesskap, og på ein måte som kjem heile regionen til gode. Så lenge ein er ein del av sama bu- og arbeidsmarknadsregion, skulle det i utgangspunktet vera slik at ein harmonisering vil vera lettare enn om ein slår saman kommunar som omfattar fleire bu- og arbeidsmarknadsregionar.

6.2 Effektar på overføringane frå inntektssystemet

Kommunane sitt inntektssystem, som brukast til å rekne ut rammetilskotet, har som formål å sikre fordeling av inntektene mellom kommunane slik at dei kan yte mest mogleg likeverdige tenester til innbyggjarane. Dette vert gjort ved å korrigere for ulikskapar mellom kommunane i inntektsnivået (skatteinntektene) og i utgiftsbehovet.

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

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

Inndelingstilskotet varer over ein 20-årsperiode, der det etter dei femten fyrste åra skjer ei gradvis nedtrapping. Etter 20 år er så rammetilskotet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Det er viktig å vera merksam på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvensar derfor er høgst uvisse. Utrekningane er gjort på bakgrunn av dagens inntektssystem.

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

Ved ei samanslåing vil utgiftsutjamningsdelen i kommunane sitt inntektssystem verte påverka av følgjande fem kriterium i dagens kostnadsnøkkel⁵:

- ◆ Basistillegg
- ◆ Reiseavstand innan sone
- ◆ Reiseavstand til nærmaste nabokrins
- ◆ Urbanitetskriteriet
- ◆ Opphopingsindeksen

⁵ I tillegg blir tillegg/trekk for elevar i statlege/private skular påverka

Bortfall av basistillegg vert kompensert fullt ut over inndelingstilskotet. Dei fire andre kriterier som er lista opp, slår direkte ut på rammetilskotet til den nye kommunen - og vert ikkje omfatta av nokre overgangsordningar.

Grunnlagsdata knytt til busetjingskriterier ”sone” og ”nabo” er utrekna av Statistisk sentralbyrå. Ny verdi på urbanitetskriteriet er kurant å rekne ut sidan dette kriteriet er definert som innbyggjartal opphøgt i 1,2. Opphopingsindeksen består av kriterier skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggjartal per 1. januar 2014.⁶

Inntektsutjamninga vil verte påverka av ei kommunesamanslåing dersom dei involverte kommunane har vore i ulike ”skatteinntektsklasser”, dvs. hatt forskjellig kompensasjonsgrad. Sidan innføringa av ein meir symmetrisk inntektsutjamning i 2005, har det vore to slike ”skatteinntektsklasser”; skatteinntekt per innbyggjar som utgjer meir eller mindre enn 90 % av landsgjennomsnittleg nivå. Av dei ni aktuelle kommunane er det berre Balestrand og Sogndal som ligg under dette nivået. Ei eventuell samanslåing som involverer Balestrand og Sogndal, vil derfor påverke inntektsutjamninga over rammetilskotet.

Regionaltilskota i inntektssystemet som vert fordelte som ein gitt sum til den einskilde kommunen, vert kompensert over inndelingstilskotet. I 2015 kvalifiserer Vik, Balestrand, Leikanger og Lærdal til småkommunetilskot, medan Høyanger, Årdal og Luster får Distriktstilskot Sør-Noreg. Alle desse tilskota vil med andre ord verte påverka av ei eventuell samanslåing.⁷

Utrekningane er gjorde på følgjande samanslåingsalternativ:

1. Høyanger + Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Aurland + Lærdal + Årdal + Luster
2. Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Aurland + Lærdal + Årdal + Luster
3. Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Lærdal + Luster
4. Leikanger + Sogndal + Luster
5. Høyanger + Balestrand
6. Aurland + Lærdal + Årdal

6.2.1 Alternativ 1

Tabell 26 syner kortsiktige og langsiktige effektar ved ei eventuell samanslåing av dei ni kommunane, medan Figur 27 syner på kva måte rammetilskotet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren syner, vil alternativ 1 («Sogn kommune») få auka rammetilskotet sitt med 20,3 mill. kr kvart år dei 15 fyrste åra etter ei samanslåing. Dette utgjer + 0,6 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.⁸

Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vera nede på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 97,3 mill. kr per år lågare enn det ein mottok som einskildkommunar. Dette utgjer ein

⁶ Indeksen blir berekna ved å multiplisere grunnlagstala frå dei tre kriterier og dela på innbyggjartal multiplisert med innbyggjartal.

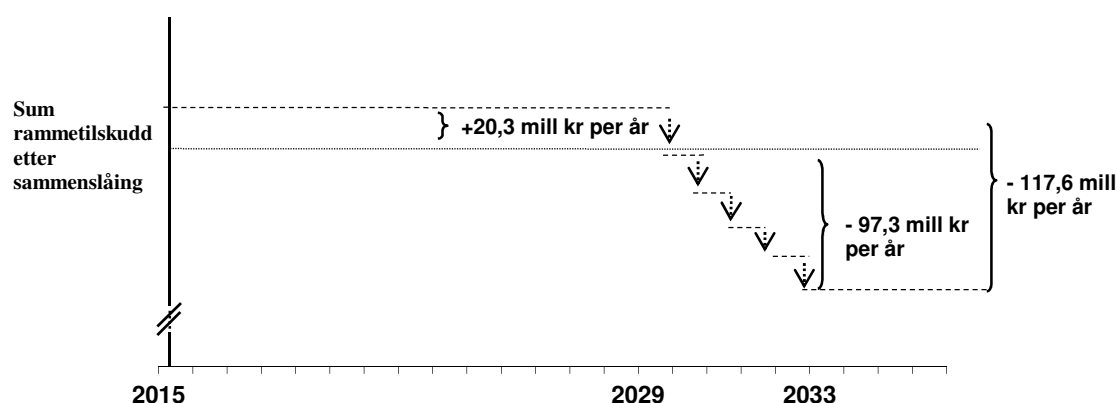
⁷ Sogndal har i 2015 fått utløyst eit veksttilskot over inntektssystemet. Eit slikt tilskot vil derimot ikkje inngå i inndelingstilskotet.

⁸ KOSTRA 2014

reduksjon på 3,0 prosent samanlikna med dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha motteke 304,1 mill. kr meir enn summen av dei "gamle" kommunane.⁹

Tabell 26 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. Alternativ 1, «Sogn-kommune»

	Alternativ 1
Sum frie inntekter per år før samanslåing (A)	1 786,5
Frie inntekter per år i 15 år etter samanslåing (B)	1 806,8
Frie inntekter per år frå og med år 20 etter samanslåing (C)	1 689,2
Årleg effekt av samanslåing de fyrste 15 åra (B-A)	+20,3
Årleg effekt av samanslåing frå og med år 20 (C-A)	-97,3



Figur 27 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. Alternativ 1, «Sogn kommune»

Korleis endringa i rammetilskotet fordelar seg på dei ulike elementa, er vist i tabellen under. Berekningane viser at alternativ 1 ("Sogn kommune") vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteriasone (18,5 mill. kr), nabo (0,2 mill. kr) opphopingsindeks (0,2 mill. kr) og urbanitet (8,1 mill. kr). Kriteria netto verknad av elevar i statlege/private skular (0,5 mill. kr), netto inntektsutjamning (-4,2 mill. kr) og veksttilskot (-2,1 mill. kr) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Kommunane ligg i ulike skatteinntektsklasser (dvs. at dei har eit skatteinntektsnivå +/- 90 prosent av landsgjennomsnittet). Ei eventuell samanslåing vil difor påverka inntektsutjamninga over rammetilskotet. Inndelingstilskotet er på 117,615 mill. kr og består av 8 basistillegg à ca. 12,8 mill. kr, 4 småkommunetilskot à ca. 5,5 mill. kr og reduksjon for auka distriktstilskot Sør-Noreg for ny kommune (på ca. 7,0 mill. kr).¹⁰

⁹ Utrekna som 15 år à 20,271 mill. kr. Inndelingstilskotet blir deretter trappa ned med 23,523 mill. kr per år i ein femårsperiode.

¹⁰ I 2015 får Høyanger, Årdal og Luster Distriktstilskot Sør-Noreg på høvesvis 6,2 mill. kr, 7,1 mill. kr og 5,1 mill. kr (=18,4 mill. kr). Basert på ein berekna (gjennomsnittleg) distriktsindeks på 34 vil ny kommune vil utløyse eit distriktstilskot Sør-Noreg på 25,4 mill. kr (=25,4-18,4).

Tabell 27 Endring i ulike tilskotselement 2015-kr. Alternativ 1, «Sogn kommune»

Tilskotselement	Endring i 1000 kr
Sone	18 487
Nabo	247
Nto.verkn. statl/priv. skular	-453
Opphopingsindeks	188
Urbanitetskriterium	8 089
Basistillegg	-102 693
Nto. inntekstutjamning	-4 150
Småkommunetilskot	-21 900
Distriktstilskot Sør-Noreg	6 981
Veksttilskot	-2 141
Inndelingstilskot	117 615
Sum:	20 271

6.2.2 Alternativ 2

Tabell 28 syner kortsiktige og langsiktige effektar ved ei eventuell samanslåing av kommunane Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Aurland, Lærdal, Årdal og Luster, medan Figur 28 syner på kva måte rammetilskotet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren syner, vil alternativ 2 få auka rammetilskotet sitt med 15,3 mill. kr kvart år dei 15 fyrste åra etter ei samanslåing. Dette utgjer + 0,6 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.¹¹

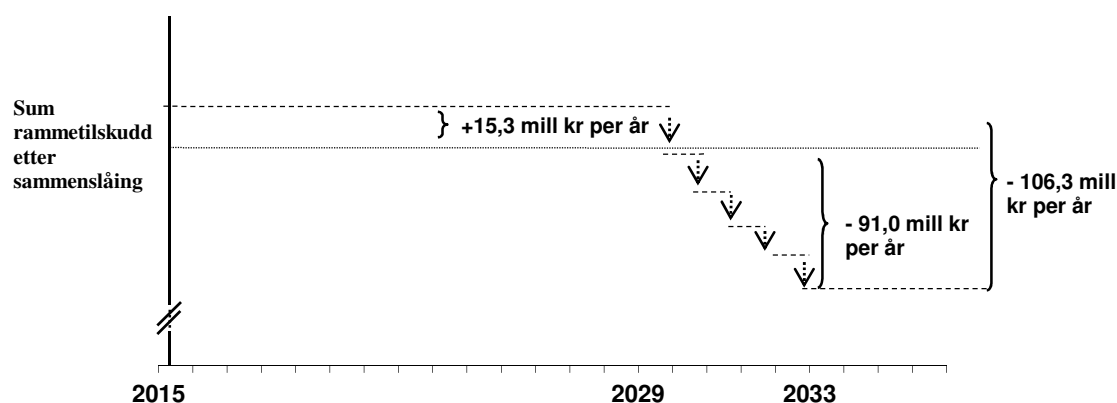
Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vera nede på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 91,0 mill. kr per år lågare enn det ein mottok som einskildkommunar. Dette utgjer ein reduksjon på 3,3 prosent samanlikna med dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha motteke 229,6 mill. kr meir enn summen av dei ”gamle” kommunane.¹²

Tabell 28 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. Alternativ 2

	Alternativ 2
Sum frie inntekter per år før samanslåing (A)	1 545,6
Frie inntekter per år i 15 år etter samanslåing (B)	1 560,9
Frie inntekter per år frå og med år 20 etter samanslåing (C)	1 454,6
Årleg effekt av samanslåing de fyrste 15 åra (B-A)	+15,3
Årleg effekt av samanslåing frå og med år 20 (C-A)	-91,0

¹¹ KOSTRA 2014

¹² Utrekna som 15 år à 15,310 mill. kr. Inndelingstilskotet blir deretter trappa ned med 21,255 mill. kr per år i ein femårsperiode.



Figur 28 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. Alternativ 2

Korleis endringa i rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa, er vist i tabellen under. Berekningane viser at alternativ 2 vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteria sone (15,1 mill. kr), nabo (0,2 mill. kr) opphopingsindeks (0,2 mill. kr) og urbanitet (6,5 mill. kr). Kriteria netto verknad av elevar i statlege/private skular (-0,4 mill. kr), netto inntektsutjamning (-4,2 mill. kr) og veksttilskot (-2,1 mill. kr) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Kommunane ligg i ulike skatteinntektsklasser (dvs. at dei har eit skatteinntektsnivå +/- 90 prosent av landsgjennomsnittet). Ei eventuell samanslåing vil difor påverka inntektsutjamninga over rammetilskotet. Inndelingstilskotet er på 106,3 mill. kr og består av 7 basistillegg à ca. 12,8 mill. kr, 4 småkommunetilskot à ca. 5,5 mill. kr og reduksjon for økt distriktstilskot Sør-Noreg for ny kommune (på ca. 5,5 mill. kr).¹³

Tabell 29 Endring i ulike tilskotselement 2015-kr. Alternativ 2

Tilskotselement	Endring i 1000 kr
Sone	15 139
Nabo	159
Nto.verkn. statl/priv. skular	-406
Opphopingsindeks	236
Urbanitetskriterium	6 469
Basistillegg	-89 856
Nto. inntektsutjamning	-4 150
Småkommunetilskot	-21 900
Distriktstilskot Sør-Noreg	5 484
Veksttilskot	-2 141
Inndelingstilskot	106 275
Sum:	15 310

¹³ I 2015 får Årdal og Luster Distriktstilskot Sør-Noreg på høvesvis 7,1 mill. kr og 5,1 mill. kr (=12,2 mill. kr). Basert på ein berekna (gjennomsnittleg) distriktsindeks på 36 vil ny kommune vil utløyse eit distriktstilskot Sør-Noreg på 17,6 mill. kr (=17,6-12,2).

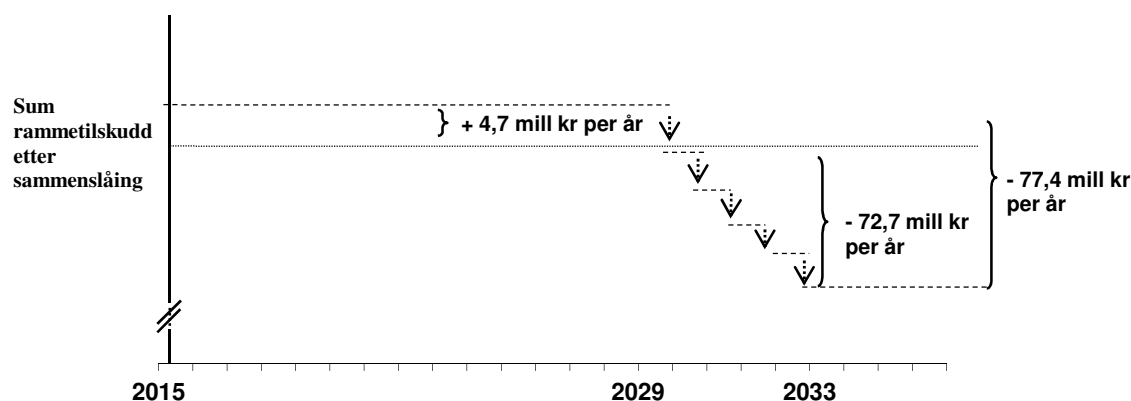
6.2.3 Alternativ 3

Tabell 30 syner kortsiktige og langsiktige effektar ved ei eventuell samanslåing av kommunane Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Lærdal, og Luster, medan Figur 29 syner på kva måte rammetilskotet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren syner, vil alternativ 3 få auka rammetilskotet sitt med 4,7 mill. kr kvart år dei 15 fyrste åra etter ei samanslåing. Dette utgjer + 0,2 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.¹⁴

Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vera nede på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 72,7 mill. kr per år lågare enn det ein mottok som einskildkommunar. Dette utgjer ein reduksjon på 3,7 prosent samanlikna med dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha motteke 69,8 mill. kr meir enn summen av dei ”gamle” kommunane.¹⁵

Tabell 30 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. Alternativ 3

	Alternativ 3
Sum frie inntekter per år før samanslåing (A)	1 156,8
Frie inntekter per år i 15 år etter samanslåing (B)	1 161,4
Frie inntekter per år frå og med år 20 etter samanslåing (C)	1 084,0
Årleg effekt av samanslåing de fyrste 15 åra (B-A)	+4,7
Årleg effekt av samanslåing frå og med år 20 (C-A)	-72,7



Figur 29 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. Alternativ 3

Korleis endringa i rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa, er vist i tabellen under. Berekningane viser at alternativ 3 vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteriasone (7,0 mill. kr), nabo (0,3 mill. kr) opphopingsindeks (41 000 kr) og urbanitet (3,9 mill. kr). Kriteria netto verknad av elevar i statlege/private skular (-0,3 mill. kr), netto inntektsutjamning (-4,2 mill. kr) og veksttilskot (-2,1 mill. kr) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Kommunane ligg i ulike skatteinntektsklasser (dvs. at dei har eit skatteinntektsnivå

¹⁴ KOSTRA 2014

¹⁵ Utrekna som 15 år à 4,655 mill. kr. Inndelingstilskotet blir deretter trappa ned med 15,479 mill. kr per år i ein femårsperiode.

+/- 90 prosent av landsgjennomsnittet). Ei eventuell samanslåing vil difor påverka inntektsutjamninga over rammetilskotet. Inndelingstilskotet er på 77,4 mill. kr og består av 5 basistillegg à ca. 12,8 mill. kr, 4 småkommunetilskot à ca. 5,5 mill. kr og reduksjon for økt distriktstilskot Sør-Noreg for ny kommune (på ca. 8,7 mill. kr).¹⁶

Tabell 31 Endring i ulike tilskotselement 2015-kr. Alternativ 3

Tilskotselement	Endring i 1000 kr
Sone	7 012
Nabo	262
Nto.verkn. statl/priv. skular	-317
Opphopingsindeks	41
Urbanitetskriterium	3 946
Basistillegg	-64 183
Nto. inntektsutjamning	-4 150
Småkommunetilskot	-21 900
Distriktstilskot Sør-Noreg	8 688
Veksttilskot	-2 141
Inndelingstilskot	77 397
Sum:	4 655

6.2.4 Alternativ 4

Tabell 32 syner kortsiktige og langsiktige effektar ved ei eventuell samanslåing av kommunane Leikanger, Sogndal og Luster, medan Figur 30 syner på kva måte rammetilskotet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren syner, vil alternativ 4 få redusert rammetilskotet sitt med 3,8 mill. kr kvart år dei 15 fyrste åra etter ei samanslåing. Dette utgjer 0,3 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.¹⁷

Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vera nede på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 40,0 mill. kr per år lågare enn det ein mottok som einskildkommunar. Dette utgjer ein reduksjon på 3,2 prosent samanlikna med dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha motteke 57,3 mill. kr *mindre* enn summen av dei ”gamle” kommunane.¹⁸

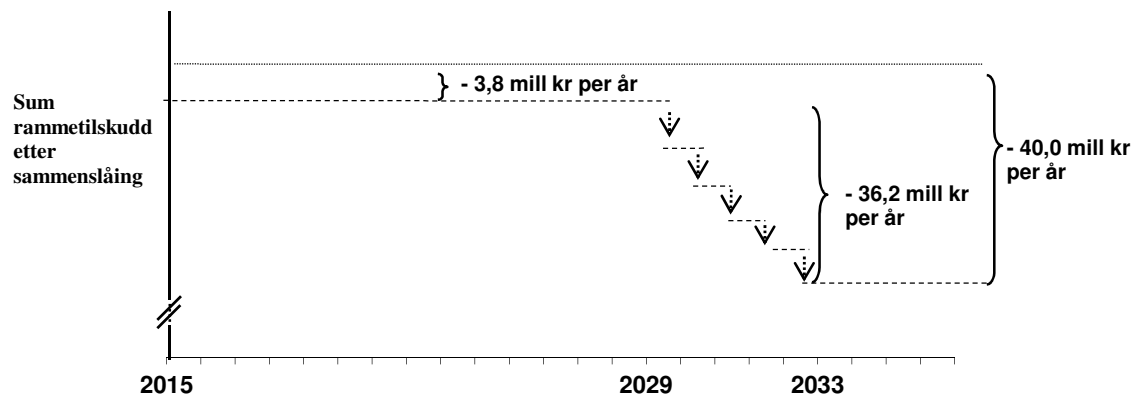
¹⁶ I 2015 får Luster Distriktstilskot Sør-Noreg på 5,1 mill. kr. Basert på ein berekna (gjennomsnittleg) distriktsindeks på 38 vil ny kommune utløyse eit distriktstilskot Sør-Noreg på 13,7 mill. kr (=13,7-5,1).

¹⁷ KOSTRA 2014

¹⁸ Utrekna som 15 år à -3,820 mill. kr. Inndelingstilskotet blir deretter trappa ned med 7,241 mill. kr per år i ein femårsperiode.

Tabell 32 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. Alternativ 4

	Alternativ 4
Sum frie inntekter per år før samanslåing (A)	777,1
Frie inntekter per år i 15 år etter samanslåing (B)	773,2
Frie inntekter per år frå og med år 20 etter samanslåing (C)	737,0
Årleg effekt av samanslåing de fyrste 15 åra (B-A)	-3,8
Årleg effekt av samanslåing frå og med år 20 (C-A)	-40,0



Figur 30 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. Alternativ 4

Korleis endringa i rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa, er vist i tabellen under. Berekningane viser at alternativ 4 vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteria sone (0,1 mill. kr), nabo (49 000 kr) opphopingsindeks (4 000 kr) og urbanitet (1,7 mill. kr). Kriteria netto verknad av elevar i statlege/private skular (-0,1 mill. kr), netto inntektsutjamning (-3,4 mill. kr) og veksttilskot (-2,1 mill. kr) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Kommunane ligg i ulike skatteinntektsklasser (dvs. at dei har eit skatteinntektsnivå +/- 90 prosent av landsgjennomsnittet). Ei eventuell samanslåing vil difor påverka inntektsutjamninga over rammetilskotet. Inndelingstilskotet er på 36,2 mill. kr og består av 2 basistillegg à ca. 12,8 mill. kr, eit småkommunetilskot på ca. 5,5 mill. kr og kompensasjon for redusert distriktstilskot Sør-Noreg for ny kommune (på ca. 5,1 mill. kr).¹⁹

¹⁹ I 2015 får Luster Distriktstilskot Sør-Noreg på 5,1 mill. kr. Basert på ein berekna (gjennomsnittleg) distriktsindeks på 48 vil ikkje ny kommune utløse distriktstilskot Sør-Noreg.

Tabell 33 Endring i ulike tilskotsselement 2015-kr. Alternativ 4

Tilskotsselement	Endring i 1000 kr
Sone	102
Nabo	49
Nto.verkn. statl/priv. skular	-142
Opphopingsindeks	4
Urbanitetskriterium	1 710
Basistillegg	-25 673
Nto. inntektsutjamning	-3 401
Småkommunetilskot	-5 475
Distriktstilskot Sør-Noreg	-5 057
Veksttilskot	-2 141
Inndelingstilskot	36 206
Sum:	-3 820

6.2.5 Alternativ 5

Tabell 34 syner kortsiktige og langsiktige effektar ved ei eventuell samanslåing av kommunane Høyanger og Balestrand, medan Figur 31 syner på kva måte rammetilskotet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren syner, vil alternativ 5 få auka rammetilskotet sitt med 7,7 mill. kr kvart år dei 15 fyrste åra etter ei samanslåing. Dette utgjer +1,2 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.²⁰

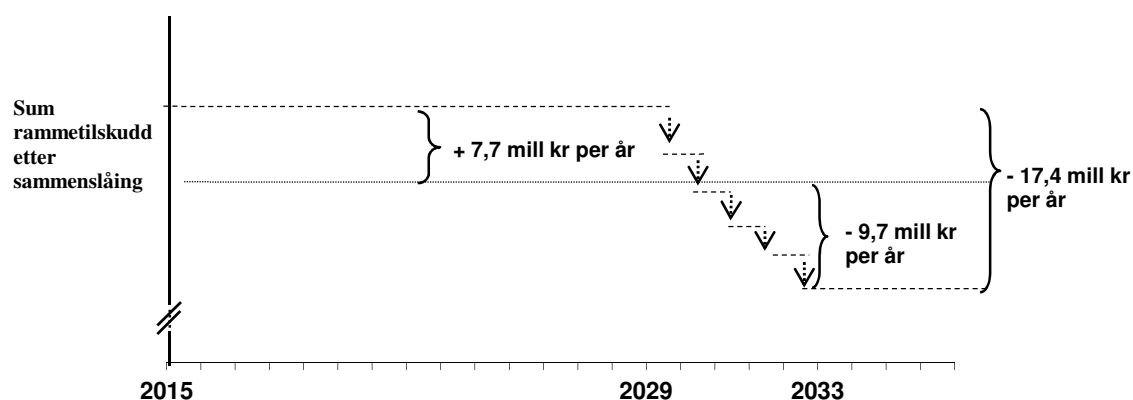
Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vera nede på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 9,7 mill. kr per år lågare enn det ein mottok som einskildkommunar. Dette utgjer ein reduksjon på 1,5 prosent samanlikna med dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha motteke 116,0 mill. kr meir enn summen av dei ”gamle” kommunane.²¹

Tabell 34 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. Alternativ 5

	Alternativ 5
Sum frie inntekter per år før samanslåing (A)	328,5
Frie inntekter per år i 15 år etter samanslåing (B)	336,2
Frie inntekter per år frå og med år 20 etter samanslåing (C)	318,8
Årleg effekt av samanslåing de fyrste 15 åra (B-A)	+7,7
Årleg effekt av samanslåing frå og med år 20 (C-A)	-9,7

²⁰ KOSTRA 2014

²¹ Utrekna som 15 år à 7,730 mill. kr. Inndelingstilskotet blir deretter trappa ned med 3,486 mill. kr per år i ein femårsperiode.



Figur 31 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. Alternativ 5

Korleis endringa i rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa, er vist i tabellen under. Berekningane viser at alternativ 5 vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteria sone (8,1 mill. kr), nabo (56 000 kr) opphopingsindeks (42 000 kr) og urbanitet (0,3 mill. kr). Kriteria netto verknad av elevar i statlege/private skular (-26 000 kr), netto inntektsutjamning (-0,7 mill. kr) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Kommunane ligg i ulike skatteinntektsklasser (dvs. at dei har eit skatteinntektsnivå +/- 90 prosent av landsgjennomsnittet). Ei eventuell samanslåing vil difor påverka inntektsutjamninga over rammetilskotet. Inndelingstilskotet er på 17,4 mill. kr og består av 1 basistillegg på ca. 12,8 mill. kr, eit småkommunetilskot på ca. 5,5 mill. kr og reduksjon for auka distriktstilskot Sør-Noreg for ny kommune (på ca. 0,9 mill. kr).²²

Tabell 35 Endring i ulike tilskotselement 2015-kr. Alternativ 5

Tilskotselement	Endring i 1000 kr
Sone	8 118
Nabo	56
Nto.verkn. statl/priv. skular	-26
Opphopingsindeks	42
Urbanitetskriterium	288
Basistillegg	-12 837
Nto. inntektsutjamning	-749
Småkommunetilskot	-5 475
Distriktstilskot Sør-Noreg	882
Inndelingstilskot	17 430
Sum:	7 731

²² I 2015 får Høyanger Distriktstilskot Sør-Noreg på 6,2 mill. kr. Basert på ein berekna (gjennomsnittleg) distriktsindeks på 23 vil ny kommune utløse distriktstilskot Sør-Noreg på 7,1 mill. kr =(7,1-6,2).

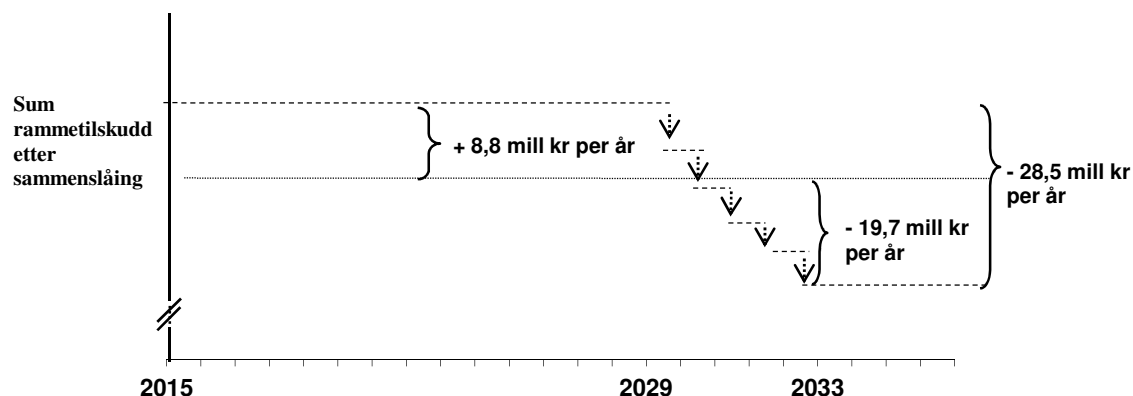
6.2.6 Alternativ 6

Tabell 36 syner kortsiktige og langsiktige effektar ved ei eventuell samanslåing av kommunane Aurland, Lærdal og Årdal, medan Figur 32 syner på kva måte rammetilskotet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren syner, vil alternativ 6 få auka rammetilskotet sitt med 8,8 mill. kr kvart år dei 15 fyrste åra etter ei samanslåing. Dette utgjer +0,8 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.²³

Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vera nede på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 19,7 mill. kr per år lågare enn det ein mottok som einskildkommunar. Dette utgjer ein reduksjon på 1,9 prosent samanlikna med dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha motteke 132,5 mill. kr meir enn summen av dei ”gamle” kommunane.²⁴

Tabell 36 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. Alternativ 6

	Alternativ 6
Sum frie inntekter per år før samanslåing (A)	519,1
Frie inntekter per år i 15 år etter samanslåing (B)	527,9
Frie inntekter per år frå og med år 20 etter samanslåing (C)	499,4
Årleg effekt av samanslåing de fyrste 15 åra (B-A)	+8,8
Årleg effekt av samanslåing frå og med år 20 (C-A)	-19,7



Figur 32 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. Alternativ 6

Korleis endringa i rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa, er vist i tabellen under. Berekningane viser at alternativ 6 vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteriasone (8,1 mill. kr), opphopingsindeks (13 000 kr) og urbanitet (0,9 mill. kr). Kriteriasone (-0,1 mill. kr) og netto verknad av elevar i statlege/private skular (-0,1 mill. kr) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Kommunane ligg i same skatteinntektsklasser (dvs. at dei har eit skatteinntektsnivå over 90 prosent av landsgjennomsnittet). Ei eventuell samanslåing vil difor ikkje påverka inntektsutjamninga over rammetilskotet. Inndelingstilskotet er på 28,5 mill. kr

²³ KOSTRA 2014

²⁴ Utrekna som 15 år à 8,833 mill. kr. Inndelingstilskotet blir deretter trappa ned med 5,705 mill. kr per år i ein femårsperiode.

og består av 2 basistillegg à ca. 12,8 mill. kr, eit småkommunetilskot på ca. 5,5 mill. kr og reduksjon for auka distriktstilskot Sør-Noreg for ny kommune (på ca. 2,6 mill. kr).²⁵

Tabell 37 Endring i ulike tilskotsselement 2015-kr. Alternativ 6

Tilskotsselement	Endring i 1000 kr
Sone	8 079
Nabo	-98
Nto.verkn. statl/priv. skular	-100
Opphopingsindeks	13
Urbanitetskriterium	938
Basistillegg	-25 673
Småkommunetilskot	-5 475
Distriktstilskot Sør-Noreg	2 625
Inndelingstilskot	28 524
Sum:	8 833

6.2.7 Oppsummerande vurdering

Eit sentralt spørsmål ved kommunesamanslåing er korleis rammeoverføringane vil verte påverka av dei aktuelle kommunesamanslåingsalternativa. Vi har forklart nærare korleis dei tre sentrale faktorane i inntektssystemet vert påverka av kommunesamanslåing:

- ◆ Inntektsutjamning
- ◆ Utgiftsutjamning
- ◆ Inndelingstilskot

Inndelingstilskotet kompenserer for bortfall av basistillegg og regionaltilskot over ein periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter femten år.

Tabell 38 Oppsummering av effektberekningar. I mill. kr og i prosent av brutto driftsinntekter. Alt 1-6.

	År 1-15	Etter år 20	År 1-15	Etter år 20
	<i>Mill kr</i>	<i>Mill kr</i>	<i>I prosent</i>	<i>I prosent</i>
Alternativ 1)	20,3	-97,3	0,6 %	-3,0 %
Alternativ 2)	15,3	-91,7	0,6 %	-3,3 %
Alternativ 3)	4,7	-72,7	0,2 %	-3,7 %
Alternativ 4)	-3,8	-40,0	-0,3 %	-3,2 %
Alternativ 5)	7,7	-9,7	1,2 %	-1,5 %
Alternativ 6)	8,8	-19,7	0,8 %	-1,9 %

²⁵ I 2015 får Årdal eit Distriktstilskot Sør-Noreg på 7,1 mill. kr. Basert på ein berekna (gjennomsnittleg) distriktsindeks på 32 vil ny kommune utløyse distriktstilskot Sør-Noreg på 9,7 mill. kr =(9,7-7,1).

Dei seks alternativa vil få ei endring i rammetilskotet sitt med mellom -0,3 prosent (alt. 4) og 1,2 prosent (alt. 5) av brutto driftsinntekter kvart år dei fyrste femten åra etter ei samanslåing. Den langsiktige effekten etter 20 år vil vera eit tilskotsnivå som ligg mellom -1,5 prosent (alt. 5) og -3,7 prosent (alt. 3) per år under det ein mottak som enkeltkommunar.

For at kommunesamanslåing skal vera økonomisk lønsamt, må kommunane innan 20 år ha realisert eit innsparingspotensial tilsvarande reduksjon i rammetilskot. Vi vil i avsnitt 6.6 sjå nærare på innsparingspotensialet til dei ulike samanslåingsalternativa.

6.3 Direkte støtte til kommunesamanslåingar

I kommuneproposisjonen for 2015 er det ein eigen meldingsdel om kommunereforma. Her legg departementet opp til at alle kommunar som slår seg saman i reformperioden, får dekkja eingongskostnader ved samanslåing etter ein standardisert modell som vist i Tabell 39.

Tabell 39 Modell for dekking av eingongskostnader i reformperioden. Tal i 1000 kroner.

Tal kommunar og innbyggjarar i samanslåinga	0-19 999	20-49999	50-99 999	Over 100 000
2 kommunar	20 000	25 000	30 000	35 000
3 kommunar	30 000	35 000	40 000	45 000
4 kommunar	40 000	45 000	50 000	55 000
5 kommunar eller fleire	50 000	55 000	60 000	65 000

Til kommunar der det vert fatta nasjonale vedtak om samanslåing i reformperioden vil det kunne bli delt ut reformstøtte frå staten. Utbetalinga blir gitt utan ytterlegare søknad frå kommunane, og vert betalt ut på tidspunktet for samanslåinga. Reformstøtta går til alle nye kommunar med eit minstebeløp på 5 mill. kroner per samanslåing. Støtta er differensiert etter innbyggartal. Maksimale beløp er 30 mill. kroner for dei mest folkerike samanslåingane. Modellen for reformstøtta er vist i Tabell 40.

Tabell 40 Modell for reformstøtte i reformperioden (1000 kroner).

Tal på innbyggjarar i samanslåinga	Reformstøtte
0-14 999 innbyggjarar	5 000
15 000-29 999 innbyggjarar	20 000 000
30 000-49 900 innbyggjarar	25 000 000
Over 50 000 innbyggjarar	30 000 000

Modellane for dekking av eingongskostnader og reformstøtte for dei aktuelle samanslåingsalternativa vil få effektar som vist i Tabell 41. Målt i prosent av brutto driftsinntekter vil alternativ 4 få høgast støtte med 4,0 prosent, medan alternativ 1 vil få lågast støtte med 2,5 prosent.

Tabell 41 Effektar av modellane for dekking av eingongskostnader og reformstøtte for alternativ 1-6.

Alternativ	Innbyggartal 2015	Eingongs-kost- nader (1000 kr)	Reformstøtte (1000 kr)	Sum (1000 kr)	I prosent av brutto drifts- inntekter
1)	32 535	55 000	25 000	80 000	2,5 %
2)	28 366	55 000	20 000	75 000	2,7 %
3)	21 199	55 000	20 000	75 000	3,8 %
4)	15 071	30 000	20 000	50 000	4,0 %
5)	5 473	20 000	5 000	25 000	3,9 %
6)	9 313	30 000	5 000	35 000	3,3 %

6.4 Inntekter frå konsesjonskraft

Mange kommunar i Noreg har kraftinntekter, og det er interessant å sjå korleis desse inntektene kan endra seg ved kommunesamanslåing (LVK-rapport 2015). Dei viktigaste ordningane knytt til kraft er følgjande:

- Konesjonsavgift. I alle konsesjonar for erverv av fallrettar eller regulering av vassdrag vert konsesjonæren pålagt å betala dei rørde kommunane ei konsesjonsavgift. Konesjonsavgifta skal inngå i eit fond der fondsmidlane vert nytta som støtte til det lokale næringslivet. Denne avgifta vert berekna på grunnlag av produksjonskapasiteten til kraftverket, rekna i naturhestekrefter, og ein fastsett avgiftssats. Korkje avgiftssatsen eller kraftgrunnlaget vert påverka av ei kommunesamanslåing, men inntektene fell til den nye kommunen.
- Konesjonskraft. Kraftverkseigar skal avstå inntil 10 prosent av kraftgrunnlaget som konsesjonskraft til kommunane og fylkeskommunen der kraftanlegget ligg. Kommunane sin rett til konsesjonskraft er derimot avgrensa til behovet som kommunane har for allmenn elektrisitetsforsyning. I kommunar med lågt folketal – men med store utbyggingar – inneber dette at fylkeskommunen får overført den overskytande mengda. Ei kommunesamanslåing mellom små kraftkommunar og kommunar med eit større innbyggjartal, inneber eit større behov for allmenn elektrisitetsforsyning. Ein større del av konsesjonskrafta vil dermed gå til den nye kommunen, medan fylket si mengd vert tilsvarande redusert. På den måten kan ein seia at regelverket og regimet som er knytt til fordelinga og uttak av konsesjonskraft, ikkje er samanslåingsnøytralt (Brandtzæg et. al 2011).
- Eigedomsskatt. Eigedomsskatt er ein lokal vedteken skatt der kommunane sjølve avgjer om dei vil skriva ut slik skatt. For kommunar som har kraftverk, er det vanleg å skriva ut eigedomsskatt i alle fall på verk og bruk, der vasskraftverk og overføringsnett er dei objekta som gjev dei største eigedomsskatteinntektene til vertskommunane. Ved kommunesamanslåing må det avklarast om eigedomsskatten skal vidareførast og på kva for eit nivå. Inntektene vil falla til den nye kommunen.
- Naturressursskatt er ein særskatt for kraftproduksjonsanlegg og utgjer 1,3 øre/KWh, der 1,1 øre går til primærkommunane og 0,2 øre til fylkeskommunane. Naturressursskatten er ein del av inntektssystemet til kommunane, og dermed ein del av inntektsutjamninga. Nivået på inntektene av naturressursskatten vert ikkje påverka av ei eventuell kommunesamanslåing, men vil følgja over til den nye kommunen.

Næringsfond. Konesjonslovgjevinga gjev konesjonsstyresmaktene høve til å påleggja den ein-skilde konesjonæren å avsetja midlar til næringsfond til dei røde kommunane i saker om ny kraftutbygging eller i saker om fornying av utgåtte konesjonar. Ofte vert dette betalt som eit ein-gongsbeløp og inngår i kraftfond saman med konesjonsavgifter. Næringsfondet vil verte disponert av den nye kommunen om det ikkje er eldre konesjonsvilkår som føreset at midla skal nytast i distriktet der kraftutbygginga er.

Som oversynet over viser, så vil nivået på dei fleste inntekter knytt til kraft vera dei same før òg etter ei kommunesamanslåing. Den store skilnaden er at inntektene etter ei samanslåing vil disponerast av den nye kommunen, og dermed vert nytta i eit større fellesskap.

Det eine unntaket er konesjonskraftinntekter. Vi har difor sett nærare på dette i det følgjande.

6.4.1 Konesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytande konesjonskraft

I tabellen nedanfor er det vist tal for konesjonskraftmengde, alminneleg forbruk og overskytande konesjonskraftmengde for kommunane som inngår i denne utgreiinga.²⁶ Alle tala er i GWh. Alminneleg el-forsyning er definert som alt forbruk av elektrisk energi til hushald, jordbruk og føretak med unntak frå kraftintensiv industri.²⁷ Når det gjeld alminneleg el-forsyning kan desse tala variere frå år til år. Til dømes vil auka hyttebygging over tid auke det alminnelege forbruket, medan ein eventuell nedgang i innbyggjartalet vil trekkje i motsett retning. Vi ber lesaren ha i bakho-vudet at utgreiinga er meint som ein illustrasjon, og at resultata vil variere med endringar i mengde og pris.

Tabell 42 Konesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytande konesjonskraft i kommunane. Tal frå 2012-2015. Kjelde: NVE, kommunane og Sognekraft

Kommune	Konesjonskraftmengde	Alm. Forbruk	Overskytande konesjonskraft
Aurland	226	64	162
Balestrand	19	23	0
Høyanger	103	123	0
Leikanger	0	33	0
Luster	221	82	139
Lærdal	84	69	15
Sogndal	7	145	0
Vik	106	45	61
Årdal	110	110	0

Som vi ser av tabellen, er det fleire kommunar som inngår i denne utgreiinga som ikkje nyttar konesjonskrafta dei har krav på i eigen kommune. Dette gjeld Aurland, Luster, Lærdal og Vik.

²⁶ Tala for konesjonskraftmengde er henta frå NVE, datert 26.05.15

²⁷ http://snl.no/alminnelig_forbruk

Dei andre kommunane har konsesjonskraft, men det er lågare enn alminneleg forbruk. Leikanger er den einaste kommunen som ikkje har konsesjonskraft.

6.4.2 Inntekter frå konsesjonskraft

Nettoprisen ved uttak/sal av konsesjonskraft har variert mykje dei siste 10 åra, og vil halde fram å variere i åra som kjem. Det er mange forhold som gjev utslag på prisen, som forbruk, kostnader, revidering av avtaler og så vidare. Vi har rekna på tre ulike prisar med nettopris frå 10 øre/kWh til 20 øre/kWh.

Ved uendra kommunestruktur ser vi av tabellen under at kommunane sine konsesjonskraftinntekter vil vere på nesten 75 millionar kroner, gitt ein nettopris på 15 øre/kWh. Ved eit lågare anslag på prisen er samla inntekt nesten 50 millionar, og ved eit høgt anslag er samla inntekt nesten 100 millionar.

Tabell 43 Inntekter frå konsesjonskraft ved uendra kommunestruktur. Pris sett til 10 øre/kWh, 15 øre/kWh og 20 øre/kWh

Dagens situasjon	Inntekter 10 øre	Inntekter 15 øre	Inntekter 20 øre
Aurland	6 362 100	9 543 150	12 724 200
Balestrand	1 905 210	2 857 815	3 810 420
Høyanger	10 311 730	15 467 595	20 623 460
Leikanger	-	-	-
Luster	8 180 000	12 270 000	16 360 000
Lærdal	6 910 000	10 365 000	13 820 000
Sogndal	682 530	1 023 795	1 365 060
Vik	4 500 000	6 750 000	9 000 000
Årdal	11 029 300	16 543 950	22 058 600
Sum	49 880 870	74 821 305	99 761 740

6.4.3 Effekt av ulike samanslåingsalternativ

For å rekne ut effektane dei ulike samanslåingsalternativa kan ha på konsesjonskraftinntektene, har vi samanstillt konsesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytande konsesjonskraft i tabellen under. Det er berre i alternativ 4 og 5 at alminneleg forbruk vil vera høgare enn konsesjonskraftmengda.

Tabell 44 Konesjonskraftmengd, alminneleg forbruk og overskytande konesjonskraft i ein ny, samanslått kommune. Kjelde: NVE, Sognekraft og kommunane

Alternativ	Kommunar	Konesjonskraftsmengde	Allment forbruk	Overskytande konesjonskraft
1	Sogn regionråd	876	694	182
2	Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Aurland + Lærdal + Årdal + Luster	773	571	202
3	Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Lærdal + Luster	437	397	40
4	Leikanger + Sogndal + Luster	228	260	0
5	Høyanger + Balestrand	122	146	0
6	Aurland + Lærdal + Årdal	420	243	177

Inntekter 15 øre

I tabellen under er det gjort ei utgreiing for kvart av dei seks alternativa, basert på ein nettoppris på 15 øre/kWh. Tabellen viser at alternativ 1 får ein auke i inntektene på over 29 millionar, alternativ 2 og 3 får den same auken på litt over 26 millionar og alternativ 4 får ein auke på nesten 21 millionar. Ei samanslåing av kommunane i alternativ 5 og 6 vil ikkje endra inntektene frå konesjonskraft.

Tabell 45 Konesjonskraftmengde (GWh), inntekter i ny kommune og endring frå inntektene i dei same kommunane i dag (kr). Nettopris 15 øre/kWh.

Alternativ	Kommunar som inngår	Konesjonskraftsmengde	Inntekter ny kommune	Endringar frå dagens struktur
1	Sogn regionråd	694	104 057 100	29 235 795
2	Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Aurland + Lærdal + Årdal + Luster	571	85 607 100	26 253 390
3	Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Lærdal + Luster	397	59 520 000	26 253 390
4	Leikanger + Sogndal + Luster	228	34 216 875	20 923 080
5	Høyanger + Balestrand	122	18 325 410	-
6	Aurland + Lærdal + Årdal	243	36 452 100	-

Inntekter 20 øre

I tabellen under er det gjort ei utgreiing for kvar av dei seks alternativa, basert på ein nettoppris på 20 øre/kWh. Tabellen viser at alternativ 1 får ein auke i inntektene på over nesten 39 millionar, alternativ 2 og 3 får den same auken på litt over 35 millionar og alternativ 4 får ein auke på nesten 28 millionar. Ei samanslåing av kommunane i alternativ 5 og 6 vil ikkje endra inntektene frå konesjonskraft.

Tabell 46 Konesjonskraftmengde (GWh), inntekter i ny kommune og endring frå inntektene i dei same kommunane i dag (kr). Nettopris 20 øre/kWh.

Alternativ	Kommunar som inngår	Konesjonskraftmengde	Inntekter ny kommune	Endringar frå dagens struktur
1	Sogn regionråd	694	138 742 800	38 981 060
2	Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Aurland + Lærdal + Årdal + Luster	571	114 142 800	35 004 520
3	Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Lærdal + Luster	397	79 360 000	35 004 520
4	Leikanger + Sogndal + Luster	228	45 622 500	27 897 440
5	Høyanger + Balestrand	122	24 433 880	-
6	Aurland + Lærdal + Årdal	243	48 602 800	-

Inntekter 10 øre

I tabellen under er det gjort ei utgreiing for kvar av dei seks alternativa, basert på ein nettopris på 10 øre/*kWh. Tabellen viser at alternativ 1 får ein auke i inntektene på rundt 19,5 millionar, alternativ 2 og 3 får den same auken på rundt 17,5 millionar og alternativ 4 får ein auke på nesten 14 millionar. Ei samanslåing av kommunane i alternativ 5 og 6 vil ikkje endra inntektene frå konesjonskraft.

Tabell 47 Konesjonskraftmengde (GWh), inntekter i ny kommune og endring frå inntektene i dei same kommunane i dag (kr). Nettopris 10 øre/kWh.

Alternativ	Kommunar som inngår	Konesjonskraftmengde	Inntekter ny kommune	Endringar frå dagens struktur
1	Sogn regionråd	694	69 371 400	19 490 530
2	Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Aurland + Lærdal + Årdal + Luster	571	57 071 400	17 502 260
3	Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Lærdal + Luster	397	39 680 000	17 502 260
4	Leikanger + Sogndal + Luster	228	22 811 250	13 948 720
5	Høyanger + Balestrand	122	12 216 940	-
6	Aurland + Lærdal + Årdal	243	24 301 400	-

Tabellane viser at det er alternativ 1 som gjev høgast vekst i konesjonskraftinntekter ved ei kommunesamanslåing, tett følgd av alternativ 2 og 3. Grunnen til at alternativ 2 og 3 gjev same utslag, er at dei tre kommunane Balestrand, Leikanger og Sogndal inngår i desse alternativa. I begge alternativa bidreg desse med alminneleg forbruk som gjer at den nye kommunen kan ta ut meir inntekter frå konesjonskraft som tidlegare gjekk til fylkeskommunen. I alternativ 4 vil det òg vera vekst i konesjonskraftinntektene ved at den nye kommunen vil kunna utnyttta heile konesjonskraftmengda til Luster. Samanslåing av kommunane i alternativ 5 og 6 vil ikkje gje nokon endringar i inntekter frå konesjonskraft.

Figuren under summerer opp inntektsauken ved dei ulike alternativa (15 øre kWh). Målt i prosent av brutto driftsinntekter vil alternativ 4 få størst inntektsauke med 1,7 prosent. Alternativ 3 vil få ein inntektsauke på 1,3 prosent, mens alternativ 1 og 2 vil få ein inntektsauke på høvesvis 0,9 prosent og 1,0 prosent.

Tabell 48 Inntektsauke konsesjonskraft. 15 øre/kWh. I mill. kr og i prosent av brutto driftsinntekter. Alt. 1-6

	I mill kr	I prosent av brutto driftsinntekter
Alt. 1	29,2	0,9 %
Alt. 2	26,3	1,0 %
Alt. 3	26,3	1,3 %
Alt. 4	20,9	1,7 %
Alt. 5	0	-
Alt. 6	0	-

Det er verdt å merke seg at auka inntekter frå konsesjonskraft ikkje vert rekna mot nokon av ordningane innanfor inntektssystemet (rammeoverføringane utanom skjønnsmidlar). Men løyvinga av skjønnsmidlar frå fylkesmannen kan derimot tenkjast å verte redusert i lys av ein eventuell kommunesamanslåing som har ført med seg vesentleg betre inntektsgrunnlag. Om det i framtida vil bli endringar i inntektssystemet som har konsekvensar for konsesjonskraftinntektene, er sjølvstøtt og ein usikkerheit, men enn så lenge har vi teke utgangspunkt i dagens regelverk når vi har sett på konsekvensane for konsesjonskraftinntektene som følgje av kommunesamanslåingar.

6.5 Andre statstilskot og øyremerkte tilskot

I tillegg til frie inntekter mottok kommunane ei rekkje statlege tilskot, inkl. kompensasjonsordningar utanom rammeoverføringane (inntektssystemet). Det vil til dømes gjelde:

- ◆ Integreringstilskot
- ◆ Tilskot ressurskrevjande tenester
- ◆ Kompensasjonstilskot (rente- og avdragsrefusjon) for investeringar knytt til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse
- ◆ Rentekompensasjon skuleanlegg²⁸, skulebygg og symjeanlegg²⁹ og kyrkjebygg
- ◆ Kompensasjon renter og avdrag for investeringar frå gjennomføringa av reform '97
- ◆ Momskompensasjon

Barnehagemidlane blei innlemma i rammetilskotet f.o.m. 2011 og vert no fordelte etter den generelle kostnadsnøkkelen. Frå og med 2012 vart det innført kommunal medfinansiering av spesialisthelsetenesta og kommunalt betalingsansvar for utskrivingsklare pasientar. Generelt kan ein leggje til grunn at dei nemnde tilskota og overføringspostane vil vera samanslåingsnøytrale.

²⁸ Frå ordninga fasa inn i perioden 2002-08

²⁹ Frå den nye ordninga som vart fasa inn f.o.m. 2009

6.6 Sone for arbeidsgjevaravgift og distriktpolitiske verkeområde

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

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

Tabell 49 Oversikt over sone for arbeidsgjevaravgift og distriktpolitisk verkemiddelområde. Kjelde: KMD

	Sone for arb.gjevaravg.	Sone for distr.politisk verkemiddelomr.	Distriktsindeks (2015)
Høyanger	2	3	20
Vik	2	3	23
Balestrand	2	3	26
Leikanger	2	3	46
Sogndal	1a	3	59
Aurland	2	3	27
Lærdal	2	3	37
Årdal	2	3	32
Luster	2	3	38

I ordninga med differensiert arbeidsgivaravgift er landet delt inn i ulike arbeidsgivaravgiftssoner, der arbeidsgjevar betalar lågare satsar i distrikta enn i sentrale strøk. Ordninga er delt i sju arbeidsgivaravgiftssoner der satsane varierer frå 14,1 pst. i sentrale strøk til 0 pst. i Finnmark og Nord-Troms. Alle kommunane i Sogn Regionråd, bortsett frå Sogndal som er i sone 1a, er i sone 2 (sats 10,6 pst) for arbeidsgjevaravgift. I kommuneproposisjonen for 2016 kom følgjande avklaring når det gjeld arbeidsgivaravgiftssats og kommunesamanslåing: Satsen i ein samanslått kommune vert vidareført innanfor dei «gamle» kommunegrensene som om det enno var to eller fleire kommunar, fram til neste revisjon (per 1.1 .2021). Etter neste revisjon reknar vi i utgangspunktet med at ein eventuell samanslått kommune vil bli verande i sone 2.

Det distriktpolitiske verkeområdet er utforma ut frå kva kommunar og område som har særskilde utfordringar og behov for ekstra statleg støtte. Noreg kan delast inn i tre ulike soner med ulikt høve til å gje regionale- og distriktpolitisk støtte (til dømes investeringsstønad, støtte til grunnlagsinvesteringar, stadutvikling, kompetanse og internasjonal satsing gjennom Interreg). Hovudtyngda av dei regionale- og distriktpolitiske verkemidla skal nyttast i sone 2 og 3. Berre i sone 3 kan det gjevast investeringsstøtte til bedrifter i samsvar med ESA sitt regionalstøtteregelverk. Alle dei aktuelle kommunane er plassert i sone 3.

Distriktstilskot Sør-Noreg vert utmåla med bakgrunn i ein distriktsindeks. Distriktsindeksen er eit uttrykk for graden av distriktsutfordringar i ein kommune (eller BA-region) og skal samtidig spegle målsettingar i regional- og distriktpolitikken. Indeksen har verdi frå 0-100, og jo lågare verdi jo større distriktsutfordringar. Sogndal får berekna ein distriktsindeks på 59, mens Høyanger får berekna en indeks på 20. Ein eventuell ny, samanslått kommune vil få utrekna ein ny indeks. Høyanger, Luster og Årdal har distriktstilskot Sør-Noreg i 2015. Nedgang i distriktstilskot Sør-Noreg for ein samanslått kommune vil inngå i utrekning av eit inndelingstilskot.

Ei samanslåing vil på kort sikt ikkje få konsekvensar på desse områda, og eit eventuelt tap som følgje av endra særtilskot over inntektssystemet vil bli kompensert gjennom inndelingstilskotet – og dette vil slik sett ikkje ha verknad dei 15 første åra etter ei samanslåing.

6.7 Landbrukstilskot

Innanfor landbruket er det ulike soner for distriktstilskot for mjølk, kjøt og areal- og kulturlandskapstilskot. Høgare sonenummer gjev høgare tilskot. Ut frå røynsler med tidlegare kommunesamanslåingar vil ikkje ei kommunesamanslåing ha innverknad på soneinndelinga for kjøt og mjølk. Her følgjer ikkje soneinndelinga alltid kommunegrensene. Det gjer derimot areal- og kulturlandskapstilskotet. Dersom kommunane hadde lege i ulike soner her, ville det ha utløyst behov for nærare avklaringar av soneplasseringa, fordi endringar av soneplasseringa kan påverke bøndene sitt inntektsgrunnlag. I samband med samanslåinga av Mosvik og Inderøy var det behov for slike avklaringar fordi kommunane var plassert i ulike soner. Utfordringane vart spela inn overfor landbruksdepartementet som tok spørsmålet opp med ansvarlege partar for å få ei avklaring. Resultatet av dette vart at eksisterande soneinndeling vart ført vidare for den nye kommunen. Alle dei aktuelle kommunane ligg i sone 5. Spørsmålet om soneinndeling vil difor ikkje vera ei aktuell problemstilling i samband med denne utgreiinga. Regjeringa har no i samband med reformarbeidet òg stadfesta at ingen av tilskotsordningane skal påverkast av endringar av kommunestrukturen.

6.8 Eigedomsskatt og kommunal prissetjing

Ein samanslegen kommune kan naturlegvis ikkje praktisere utskriving av eigedomsskatt lik ”summen av” dei gamle kommunane sin praksis.

Etter § 3 i eigedomsskattelova er det fire hovudalternativ for avgrensing av eigedomsskatt.

- a. Eigedomsskatt i heile kommunen
- b. Eigedomsskatt i klart avgrensa område heilt eller delvis utbygd på byvis, eller der slik utbygging er i gang
- c. Eigedomsskatt berre på verk og bruk
- d. Eigedomsskatt berre på verk og bruk og annan næringseigedom
- e. Alternativ b + c
- f. Alternativ b + d
- g. Alternativ a, utan alternativ d

Tabell 50 syner at Høyanger, Vik, Sogndal og Årdal har i dag eigedomsskatt i heile kommunen, medan Aurland, Lærdal og Luster har eigedomsskatt berre på verk og bruk. Balestrand og Leikanger har eigedomsskatt både på verk og bruk og i områder utbygd på byvis.

Det er ikkje berre områda som eigedomsskatten vert skriven ut for som må harmoniserast, også nivået/takstgrunnlaget på eigedomsskatten må harmoniserast ved ei kommunesamanslåing. Eigedomsskatten skal vera minst 0,2 prosent og maks. 0,7 prosent av takstgrunnlaget.

Tabell 50 Oversikt over praksis for eigedomskatt 2014. Kjelde: KOSTRA.

	Heile kommunen	Berre verk og bruk
Høyanger	1	
Vik	1	
Balestrand		1 (+ i områder utbygd på byvis)
Leikanger		1 (+ i områder utbygd på byvis)
Sogndal	1	
Aurland		1
Lærdal		1
Årdal	1	
Luster		1

Tabell 51 syner kor store inntekter kommunane har frå eigedomsskatt. Aurland, Årdal og Luster har høgast inntekter frå eigedomsskatt, med høvesvis 20,3 prosent, 14,3 prosent og 12,9 prosent av brutto driftsinntekter i 2014. Leikanger har lågast inntekter frå eigedomsskatt (2,8 av brutto driftsinntekter i 2014).

Tabell 51 Eigedomsskatt 2014. 1000 kr. Kjelde: KOSTRA (2014).

	Anna eigedom	Bustad og fritidseigedomar	Eigedomsskatt, totalt	Eigedomsskatt i % av brutto driftsinntekter
Høyanger	38 782	4 798	43 580	9,3
Vik	20 287	8 110	28 397	10,6
Balestrand	6 379	50	6 429	3,8
Leikanger	2 422	2 637	5 059	2,8
Sogndal	13 575	7 361	20 936	3,5
Aurland	55 842	-	55 842	20,2
Lærdal	23 927	-	23 927	8,6
Årdal	58 542	13 156	71 698	14,3
Luster	62 133	-	62 133	12,9

Korleis eigedomsskatten vil bli utforma i ein ny kommune, er vanskeleg å spå noko om. Eigedomsskatten må verte harmonisert ved ei samanslåing, og dette kan vise seg å verte ei krevjande

øving. Det er mogeleg den økonomiske situasjonen tvingar kommunane til å ta ut inntekspotensialet ved eigedomsskatt uavhengig om det blir kommunesamanslåing eller ikkje.

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

Prissetjing av tenestene varierer noko mellom kommunane (jf. Tabell 52). Satsane må verte harmonisert i ein eventuell samanslått kommune. Foreldrebetaling i barnehage er naturleg nok nokså harmonisert etter innføring av makspris på foreldrebetaling. Aurland har lågast foreldrebetaling for ein SFO-plass, medan foreldrebetalinga er høgast i Balestrand. Årsgebyr vatn varierer frå kr 1 213 i Årdal til kr 4 823 i Leikanger. Sogndal har høgast årsgebyr på avløp med kr 3 689, medan Sogndal har høgast årsgebyr på avfall med kr 3 135.

Tabell 52 Eksempel på kommunale satsar 2014. Kjelde: KOSTRA

	Foreldrebetaling		Årsgebyr	
	SFO (20 t)	Vatn	Avløp	Avfall
Høyanger	1 850	2 695	2 978	2 776
Vik	:	3 896	2 058	2 985
Balestrand	2 511	2 571	1 000	2 835
Leikanger	2 141	4 823	3 189	2 945
Sogndal	2 499	3 170	3 689	3 135
Aurland	1 282	3 300	2 945	2 835
Lærdal	1 319	3 558	2 621	2 835
Årdal	2 100	1 213	1 220	2 090
Luster	2 127	3 740	2 930	2 835

6.9 Demografi og kommuneøkonomi

Folketalsutviklinga og endringar i demografien er viktig for den økonomiske situasjonen i kommunen. Kommunesektoren har ansvaret for m.a. barnehagar, grunnskule og pleie- og omsorgstenester. Dette er tenester som i hovudsak er retta mot spesifiserte aldersgrupper i folket, og der utgiftene i stor grad vert påverka av den demografiske utviklinga. Innbyggjartalsutvikling og alderssamansetjing påverkar i stor grad nivået på dei statlege overføringane. Meininga er at rammetilskotet skal reflektere at dei ulike aldersgruppene ikkje kostar kommunekassa det same. Yrkesaktive menneske klarer seg i hovudsak sjølve, medan dei yngste skal ha barnehage og skuleplass. Dei eldste gir kostnader på helse- og omsorgstenestene. Samtidig er det ikkje sikkert at ein kommune får reduserte kostnader i tenestetilbodet på grunn av demografiske endringar. Kommunen vil då oppleve at det vert mindre pengar til rådvelde.

Kommunane i Sogn har generelt ein høg del eldre. Andelen eldre over 67 år utgjorde 17,3 prosent i 2015. Tilsvarende del for fylket og landet var høvesvis 16,2 prosent og 14,0.”

Tabell 53 Prosentdel av befolkninga i ulike aldersgrupper per 1.1.2015. Kjelde: SSB

	0-5 år	6-15 år	16-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	0-66 år	67 år og eldre
Høyanger	5,6	12,8	63,4	11,5	5,0	1,7	81,8	18,2
Vik	5,9	11,3	60,9	13,0	6,8	2,1	78,2	21,8
Balestrand	5,4	11,3	65,6	11,3	4,5	1,8	82,4	17,6
Leikanger	6,8	14,2	62,6	11,5	3,9	1,0	83,6	16,4
Sogndal	7,2	12,3	66,7	9,4	3,6	0,8	86,1	13,9
Aurland	4,8	11,0	65,7	11,4	5,4	1,7	81,5	18,5
Lærdal	5,4	11,4	65,5	11,5	4,7	1,5	82,2	17,8
Årdal	6,0	10,6	64,2	12,4	5,5	1,2	80,8	19,2
Luster	6,9	13,3	62,4	10,9	4,8	1,6	82,6	17,4
Sum alle	6,3	12,1	64,2	11,2	4,8	1,4	82,7	17,3
Sogn og Fjordane	6,8	12,9	64,1	10,7	4,3	1,2	83,8	16,2
Heile landet	7,2	12,0	66,7	9,7	3,4	0,8	86,0	14,0

I samheng med konsultasjonsmøta mellom staten og kommunesektoren om årets statsbudsjett legg det tekniske berekningsutvalet for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram utrekningar om korleis den demografiske utviklinga vert vurdert å påverke kommunesektoren sine utgifter.

I statsbudsjettet for 2015 har TBU rekna ut at kommunesektoren kan få meirutgifter på om lag 3,1 mrd. kroner i 2015 som følgje av den demografiske utviklinga.

Fleire 0-15-åringar trekkjer isolert sett i retning av auka utgifter til barnehage og grunnskule. Fleire eldre i aldersgruppa frå 67-79 år og over 90 år fører isolert sett til auka utgifter til pleie- og omsorgstenesta, medan færre eldre i alderen 80-89 år trekkjer i motsett retning.

I tabellen under er meir- og mindreutgifter knytt til dei einskilde aldersgruppene utrekna med utgangspunkt i SSB sitt mellomalternativ for tilvekst i folketalet. På bakgrunn av befolkningsutviklinga i 2014, syner tabellen at Balestrand, Leikanger, Sogndal og Aurland vil få auka utgiftene i 2015, medan Høyanger, Vik, Lærdal, Årdal og Luster sine utgifter vil verte reduserte. Samla sett er alle kommunane vurdert å få meirutgifter på om lag 2 mill. kr.

Tabell 54 Berekna meir-/mindreutgifter 2015 knytt til den demografiske utviklinga. Mill. 2015-kr. Kilde: TBU/berekningar ved Telemarksforsking³⁰

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Ekskl 16-18
Høyanger	-0,1	-1,6	-2,8	-0,4	0,5	-2,1	-0,4	-6,8	-4,1
Vik	0,5	-1,7	-1,6	-0,1	0,8	-0,7	-0,4	-3,2	-1,6
Balestrand	-1,2	0,0	-1,6	0,1	0,5	-0,5	1,7	-1,0	0,5
Leikanger	0,9	-0,1	-1,0	0,3	0,8	0,2	1,3	2,3	3,3
Sogndal	0,1	1,0	0,4	1,4	2,9	-2,8	2,1	5,1	4,7
Aurland	-0,2	0,0	-1,2	-0,1	0,9	-0,3	1,7	0,8	2,0
Lærdal	-1,0	-1,7	1,6	-0,1	1,3	-0,5	1,7	1,2	-0,4
Årdal	0,2	-1,7	-0,4	-0,2	0,1	0,0	0,0	-2,1	-1,7
Luster	-0,8	1,2	-1,0	0,5	1,4	-1,6	-1,3	-1,7	-0,7
Sum alle	-1,6	-4,8	-7,5	1,3	9,2	-8,4	6,3	-5,4	2,0

Under er utrekna demografikostnader ut frå SSB sine framskrivingar frå 2014 til 2030. Utrekningsopplegget elles er det same som i tabellen over. Som oppstillinga syner, er Sogndal vurdert å få meirutgifter på omlag 142 mill. kr som følgje av den demografiske utviklinga fram til 2030. Ifølgje utrekninga får Høyanger reduserte utgifter på nær 23 mill. Samla sett får alle kommunane vurdert auka demografikostnadar på 175 mill. kr i denne perioden.

Tabell 55 Utrekna meir-/mindreutgifter 2015-2030 knytt til den demografiske utviklinga. Faste mill. 2015-kr. Kilde: TBU/berekningar ved Telemarksforsking

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Ekskl 16-18
Høyanger	-6,0	-27,7	-12,4	-4,8	9,9	9,9	-4,2	-35,3	-22,9
Vik	-1,7	-9,3	-7,5	-4,5	5,2	3,5	-2,5	-16,8	-9,3
Balestrand	-1,2	-3,2	-6,1	-1,4	4,4	4,6	-1,7	-4,6	1,5
Leikanger	3,4	-1,9	2,8	2,2	5,4	11,8	2,5	26,2	23,4
Sogndal	30,4	38,1	2,8	21,5	17,7	26,8	7,1	144,4	141,6
Aurland	2,7	-3,0	-4,1	-1,4	4,8	4,4	-0,8	2,5	6,7
Lærdal	-0,5	-7,7	-6,5	-3,1	6,4	9,7	-1,7	-3,3	3,2
Årdal	-8,8	-17,5	-10,2	-8,1	9,3	13,5	8,3	-13,5	-3,3
Luster	6,0	3,3	-1,2	3,8	13,2	13,3	-5,4	33,1	34,3
Sum alle	24,3	-28,8	-42,5	4,3	76,3	97,6	1,7	132,9	175,3

³⁰ Aldersgruppa 16-18 år kan i stor grad knytast til fylkeskommunen. Denne aldersgruppa er difor haldd utanfor i kolonne ekskl. 16-18 år.

Tabellen under summerer opp effektberekningane for kommunane og dei ulike alternativa. Samla sett er dei ni kommunane anslått å få meirutgifter i perioden 2015-2030 tilsvarande 5,4 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Dei seks alternativa er anslått å få endring i demografikostnader på mellom -3,3 prosent (alt. 5) og 15,8 prosent (alt. 4).

Meir- og mindreutgiftene vil verte spegla gjennom auka rammetilskot, og vil slik sett gje ein indikasjon på kva for økonomiske rammeføresetnader ein kommune vil ha for å handtera befolkningsvekst og meirkostnader knytt til dette. Sjølv om meir- og mindreutgiftene vert spegla gjennom rammetilskotet, gjev endringar i demografikostnadene likevel ein indikasjon på kva utfordringar kommunane står overfor når det gjeld framtidig tenesteproduksjon. Dersom det t.d. er behov for å redusera utgiftene på oppvekstområdet og samtidig styrke tenestene på pleie og omsorg, kan dette vera ei krevjande øving.

Tabell 56 Oppsummering utrekna meir-/mindreutgifter 2015-2030 knytt til den demografiske utviklinga. Faste mill. 2015-kr og i prosent av brutto driftsinntekter. Kjelde: TBU/berekningar ved Telemarksforsking

	2015 (mill. kr)	2015-2020 (mill. kr)	2015-2030 (mill. kr)	2015-30 i % av dagens brutto driftsinntekter
Høyanger	-4,1	-23,2	-22,9	-4,9 %
Vik	-1,6	-6,8	-9,3	-3,4 %
Balestrand	0,5	-4,0	1,5	0,9 %
Leikanger	3,3	5,7	23,4	12,8 %
Sogndal	4,7	40,1	141,6	23,7 %
Aurland	2,0	-0,7	6,7	2,4 %
Lærdal	-0,4	-3,8	3,2	1,1 %
Årdal	-1,7	-7,2	-3,3	-0,7 %
Luster	-0,7	0,0	34,3	7,1 %
Alt. 1	2,0	0,1	175,3	5,4 %
Alt. 2	6,1	23,3	198,2	7,2 %
Alt. 3	5,8	31,2	194,9	9,8 %
Alt. 4	7,3	45,8	199,4	15,8 %
Alt. 5	-3,5	-27,2	-21,3	-3,3 %
Alt. 6	-0,2	11,7	6,5	0,6 %

6.10 Framtidig behov for kommunale årsverk

Tabellane under viser mengder årsverk per 1000 innbyggjarar i yrkesaktiv alder (20-66 år) i barnehage, grunnskule og pleie- og omsorg i 2013. På bakgrunn av tenestenivå i 2013 og anslag på folkesetnadsutviklinga blir det vist eit anslag på behovet i mengd årsverk per 1000 innbyggjarar i yrkesaktiv alder (20-66 år) i 2020 og 2040. I utrekningane er det teke utgangspunkt i same dekningsgrad og standard på tenestene som i 2013. Tenestedataene er henta frå KOSTRA 2013. Framskrivningane byggjer på SSBs mellomalternativ.

Tabell 57 Barnehage: Anslått framtidig tenestebehov i årsverk per 1000 innbyggjarar 20-66 år. Kjelde: KMD Ny kommune

	2013	2020	2040
Høyanger	23,2	19,2	23,8
Vik	20,3	19,4	22,2
Balestrand	22,6	20,8	21,9
Leikanger	27,5	27,6	29,3
Sogndal	23,2	23,7	21,7
Aurland	19,1	19,4	22,0
Lærdal	25,0	23,7	28,4
Årdal	21,6	18,8	20,8
Luster	27,9	28,7	29,9
Sum alle	23,6	22,8	24,2

Tabell 58 Grunnskule: Anslått framtidig tenestebehov i årsverk per 1000 innbyggjarar 20-66 år. Kjelde: KMD Ny kommune

	2013	2020	2040
Høyanger	37,8	32,3	31,8
Vik	24,9	25,8	26,5
Balestrand	26,3	23,3	26,6
Leikanger	27,5	26,8	25,9
Sogndal	22,1	19,1	21,6
Aurland	26,7	24,2	28,6
Lærdal	25,8	22,9	26,5
Årdal	24,1	21,6	22,0
Luster	35,8	35,3	35,4
Sum alle	27,8	25,3	26,4

Tabell 59 Pleie og omsorg: Anslått framtidig tenestebehov i årsverk per 1000 innbyggjarar 20-66 år. Kjelde: KMD Ny kommune

	2013	2020	2040
Høyanger	73,9	74,3	121,4
Vik	91,6	96,1	138,6
Balestrand	92,8	93,4	169,3
Leikanger	86,3	91,0	128,9
Sogndal	37,7	36,4	49,9
Aurland	78,2	81,4	127,8
Lærdal	87,5	94,0	172,5
Årdal	72,8	75,3	120,2
Luster	75,4	71,0	97,9
Sum alle	69,4	68,8	99,7

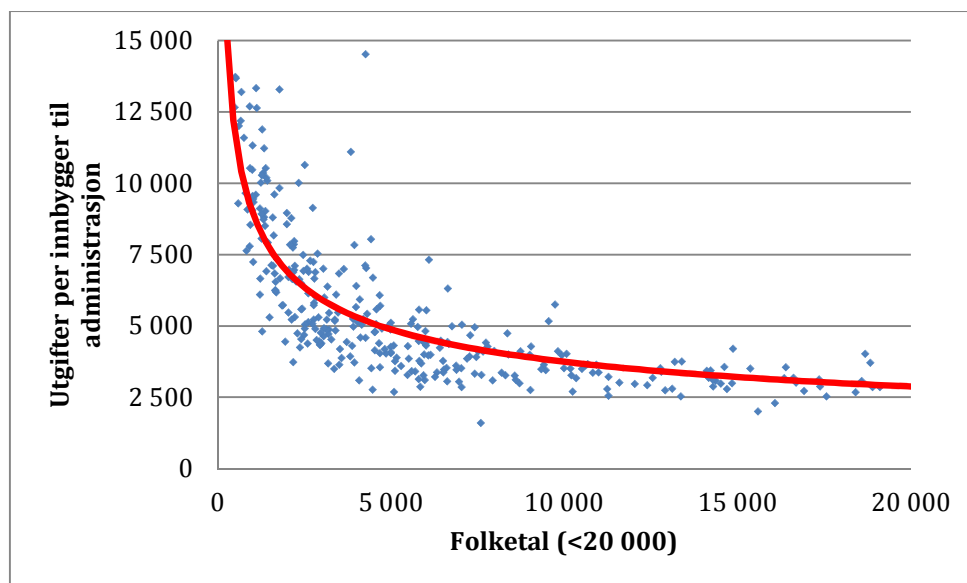
Oppstillingane viser at tenestebehovet knytt til barnehage og grunnskule for dei ni kommunane vil endrast lite fram til 2040. Når det gjeld tenestebehovet knytt til pleie og omsorg, vil behovet generelt endrast lite fram til 2020, medan det vil auka kraftig i perioden fram til 2040. For dei ni kommunane samla er det anslått at behovet for pleie- og omsorgsårsverk vil auka med 31 (per 1000 innbyggjarar i yrkesaktiv alder) i perioden frå 2020 til 2040. Dette må sjåast i ljøs av eldrebølga etter 2020, som vil gjelde for alle kommunane i landet.

6.11 Innsparingspotensial innan administrasjon

Innsparingspotensialet ved samanslåing av kommunar ligg i utnytting av stordriftsfordelar innan det einstilte tenesteområdet, men kanskje spesielt innan administrasjon. Figur 33 syner sammenhengen mellom administrasjonsutgifter pr. innbyggjar og kommunestorleik for heile landet.

Dei minste kommunane har dei høgaste utgiftene per innbyggjar, noko som syner at det er eit klart innsparingspotensial ved å slå saman små kommunar.

Vi har ikkje gjort nokon detaljert vurdering av innsparingsmoglegheitene innan administrasjon, noko som ville kravd at vi konkret gjekk inn i den einstilte kommunen og vurderte kvar einstilte stilling og måten kommunane er organisert på. Vi har difor heller freista å finne fram til moglege innsparingspotensial ved å analysere Kostra-data frå 2014. Dette vil vera ein metode som gir eit bilete av eit mogleg innsparingspotensial. Vår definisjon av "administrasjonsutgifter" i denne analysen er netto driftsutgifter på følgjande Kostra-funksjonar: 100 - Politisk styring, 110 - Kontroll og revisjon, 120 – Administrasjon, 121 - Forvaltningsutgifter i eigedomsforvaltninga og 130 – Administrasjonslokale.



Figur 33 Utgifter per innbyggjar til administrasjon. Kjelde: Kostra 2014.

6.11.1 Alternativ 1, «Sogn kommune»

Tabell 60 syner administrasjonsutgiftene i dag og mogleg innsparingspotensial for alternativ 1 (Høyanger + Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Aurland + Lærdal + Årdal + Luster).

Sogndal er den kommunen som vert administrert billegast av dei ni. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarande nivå på administrasjonsutgiftene som Sogndal, vil gevinsten kunne bli om lag 123 mill. kr årleg, samanlikna med summen for dagens ni kommunar. Innsparingspotensialet for den nye kommunen samanlikna med landsgjennomsnittet, er utrekna til om lag 106 mill. kr. Vi samanliknar også «Sogn kommune» med større kommunar m.o.t. innbyggjartal. Innsparingspotensialet samanlikna med kva Kristiansund og Ålesund brukar på administrasjon, er utrekna til høvesvis 114 mill. kr og 127 mill. kr.

Tabell 60 Administrasjonsutgifter 2014. Alternativ 1. Kjelde: KOSTRA (konsern)

	Innbyggjarar (1.1.2015)	Netto driftsutgifter kr pr innb.	Netto driftsutgifter 1000 kr
Høyanger	4 169	10 566	44 050
Vik	2 678	7 879	21 100
Balestrand	1 304	13 381	17 449
Leikanger	2 276	5 674	12 914
<i>Sogndal</i>	7 677	3 375	25 910
Aurland	1 738	15 094	26 233
Lærdal	2 146	10 769	23 110
Årdal	5 429	5 606	30 435
Luster	5 118	6 256	32 018
Sum	32 535	7 168	233 219
Landsgjennomsnittet	12 070	3 885	-
Kristiansund	24 507	3 676	-
Ålesund	46 316	3 268	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarande			
Sogndal			123 414
Landsgjennomsnittet			106 821
Kristiansund			113 621
Ålesund			126 895

6.11.2 Alternativ 2

Tabell 61 syner administrasjonsutgiftene i dag og mogleg innsparingspotensial for alternativ 2 (Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Aurland + Lærdal + Årdal + Luster).

Sogndal er den kommunen som vert administrert billegast av dei åtte kommunane. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarande nivå på administrasjonsutgiftene som Sogndal, vil gevinsten kunne bli om lag 93 mill. kr årleg, samanlikna med summen for dagens åtte kommunar. Innsparingspotensialet for den nye kommunen samanlikna med landsgjennomsnittet, er utrekna til om lag 79 mill. kr. Vi samanliknar også alternativ 2 med større kommunar

m.o.t. innbyggjartal. Innsparingspotensialet samanlikna med kva Kristiansund og Ålesund brukar på administrasjon, er utrekna til høvesvis 85 mill. kr og 96 mill. kr.

Tabell 61 Administrasjonsutgifter 2014. Alternativ 2. Kjelde: KOSTRA (konsern)

	Innbyggjarar (1.1.2015)	Netto driftsutgifter kr pr innb.	Netto driftsutgifter 1000 kr
Vik	2 678	7 879	21 100
Balestrand	1 304	13 381	17 449
Leikanger	2 276	5 674	12 914
<i>Sogndal</i>	7 677	3 375	25 910
Aurland	1 738	15 094	26 233
Lærdal	2 146	10 769	23 110
Årdal	5 429	5 606	30 435
Luster	5 118	6 256	32 018
Sum	28 366	6 669	189 170
Landsgjennomsnittet	12 070	3 885	-
Kristiansund	24 507	3 676	-
Ålesund	46 316	3 268	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarande			
Sogndal			93 434
Landsgjennomsnittet			78 968
Kristiansund			84 896
Ålesund			96 469

6.11.3 Alternativ 3

Tabell 62 syner administrasjonsutgiftene i dag og mogleg innsparingspotensial for alternativ 3 (Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Lærdal + Luster).

Sogndal er den kommunen som vert administrert billegast av dei seks kommunane. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarande nivå på administrasjonsutgiftene som Sogndal, vil gevinsten kunne bli om lag 61 mill. kr årleg, samanlikna med summen for dagens seks kommunar. Innsparingspotensialet for den nye kommunen samanlikna med landsgjennomsnittet, er utrekna til om lag 50 mill. kr. Vi samanliknar også alternativ 3 med større kommunar m.o.t. innbyggjartal. Innsparingspotensialet samanlikna med kva Kristiansund og Molde brukar på administrasjon, er utrekna til høvesvis 55 mill. kr og 66 mill. kr.

Tabell 62 Administrasjonsutgifter 2014. Alternativ 3. Kjelde: KOSTRA (konsern)

	Innbyggjarar (1.1.2015)	Netto driftsutgifter kr pr innb.	Netto driftsutgifter 1000 kr
Vik	2 678	7 879	21 100
Balestrand	1 304	13 381	17 449
Leikanger	2 276	5 674	12 914
<i>Sogndal</i>	7 677	3 375	25 910
Lærdal	2 146	10 769	23 110
Luster	5 118	6 256	32 018
Sum	21 199	6 250	132 501
Landsgjennomsnittet	12 070	3 885	-
Kristiansund	24 507	3 676	-
Molde	26 392	3 119	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarande			
Sogndal			60 955
Landsgjennomsnittet			50 143
Kristiansund			54 574
Molde			66 381

6.11.4 Alternativ 4

Tabell 63 syner administrasjonsutgiftene i dag og mogleg innsparingspotensial for alternativ 4 (Leikanger + Sogndal + Luster).

Sogndal er den kommunen som vert administrert billegast av dei tre kommunane. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarande nivå på administrasjonsutgiftene som Sogndal, vil gevinsten kunne bli om lag 20 mill. kr årleg, samanlikna med summen for dagens tre kommunar. Innsparingspotensialet for den nye kommunen samanlikna med landsgjennomsnittet, er utrekna til om lag 12 mill. kr. Vi samanliknar også alternativ 4 med samanliknbare kommunar m.o.t. innbyggjartal. Innsparingspotensialet samanlikna med kva Førde og Lindås brukar på administrasjon, er utrekna til om lag 12 mill. kr.

Tabell 63 Administrasjonsutgifter 2014. Alternativ 4. Kjelde: KOSTRA (konsern)

	Innbyggjarar (1.1.2015)	Netto driftsutgifter kr pr innb.	Netto driftsutgifter 1000 kr
Leikanger	2 276	5 674	12 914
Sogndal	7 677	3 375	25 910
Luster	5 118	6 256	32 018
Sum	15 071	4 701	70 842
Landsgjennomsnittet	12 070	3 885	-
Førde	12 801	3 922	-
Lindås	15 402	3 937	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarande			
Sogndal			19 977
Landsgjennomsnittet			12 291
Førde			11 734
Lindås			11 508

6.11.5 Alternativ 5

Tabell 64 syner administrasjonsutgiftene i dag og mogleg innsparingspotensial for alternativ 5 (Høyanger + Balestrand).

Høyanger er den kommunen som vert administrert billegast av dei to kommunane. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarande nivå på administrasjonsutgiftene som Høyanger, vil gevinsten kunne bli om lag 4 mill. kr årleg, samanlikna med summen for dagens to kommunar. Innsparingspotensialet for den nye kommunen samanlikna med landsgjennomsnittet, er utrekna til om lag 40 mill. kr. Vi samanliknar også alternativ 5 med samanliknbare kommunar m.o.t. innbyggjartal. Innsparingspotensialet samanlikna med kva Årdal og Sogndal brukar på administrasjon, er utrekna til høvesvis 31 mill. kr og 43 mill. kr.

Tabell 64 Administrasjonsutgifter 2014. Alternativ 5. Kjelde: KOSTRA (konsern)

	Innbyggjarar (1.1.2015)	Netto driftsutgifter kr pr innb.	Netto driftsutgifter 1000 kr
Høyanger	4 169	10 566	44 050
Balestrand	1 304	13 381	17 449
Sum	5 473	11 237	61 498
Landsgjennomsnittet	12 070	3 885	-
Årdal	5 429	5 606	-
Sogndal	7 677	3 375	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarande			
Høyanger			3 671
Landsgjennomsnittet			40 236
Årdal			30 817
Sogndal			43 027

I tillegg vil kommunen kunne hente ut innsparingspotensiale ved å harmonisere tenestetilbudet. Dette er omtala nærare i avsnittet under.

6.11.6 Alternativ 6

Tabell 65 syner administrasjonsutgiftene i dag og mogleg innsparingspotensial for alternativ 6 (Aurland + Lærdal + Årdal).

Årdal er den kommunen som vert administrert billegast av dei tre kommunane. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarande nivå på administrasjonsutgiftene som Årdal, vil gevinsten kunne bli om lag 28 mill. kr årleg, samanlikna med summen for dagens tre kommunar. Innsparingspotensialet for den nye kommunen samanlikna med landsgjennomsnittet, er utrekna til om lag 44 mill. kr. Vi samanliknar også alternativ 6 med samanliknbare kommunar m.o.t. innbyggjartal. Innsparingspotensialet samanlikna med kva Førde og Sogndal brukar på administrasjon, er utrekna til høvesvis 43 mill. kr og 48 mill. kr.

Tabell 65 Administrasjonsutgifter 2014. Alternativ 6. Kjelde: KOSTRA (konsern)

	Innbyggjarar (1.1.2015)	Netto driftsutgifter kr pr innb.	Netto driftsutgifter 1000 kr
Aurland	1 738	15 094	26 233
Lærdal	2 146	10 769	23 110
Årdal	5 429	5 606	30 435
Sum	9 313	8 566	79 779
Landsgjennomsnittet	12 070	3 885	-
Sogndal	7 677	3 375	-
Førde	12 801	3 922	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarande			
Årdal			27 570
Landsgjennomsnittet			43 598
Sogndal			48 347
Førde			43 253

6.11.7 Oppsummering innsparingspotensiale på administrasjon

Desse illustrasjonsberekningane er verdt å merka seg. Sjølv om det er anslag, får berekningane fram at det bør vere eit klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved ei eventuell kommunesamanslåing. På administrasjonsområdet har vi definert eit mogeleg innsparingspotensiale i tilhøve til kva samanliknbare kommunar med om lag tilsvarande innbyggjartal brukar på administrasjon. Målt i prosent av sum driftsinntekter anslår vi eit effektiviseringspotensiale på mellom 0,9 prosent (alt. 4) og 4,8 prosent (alt. 5).

Tabell 66 Mogleg innsparingspotensial på administrasjon. Alternativ 1-6. 1000 kr og i prosent av brutto driftsinntekter.

	I mill. kr	I prosent av brutto driftsinntekter
Alt. 1)	114	3,5 %
Alt. 2)	85	3,1 %
Alt. 3)	55	2,8 %
Alt. 4)	12	0,9 %
Alt. 5)	31	4,8 %
Alt. 6)	43	4,1 %

Som nemnt innleiingsvis vil det vera moglegheiter for innsparing på administrasjon som følgje av at ein får éin administrativ og politisk organisasjon, og at ein unngår doble funksjonar, oppgåver, rutinar og system på ulike område. Samstundes vil det naturlegvis vera slik at graden av effektivisering òg vil vera avhengig av korleis ein vel å organisera den nye kommunen. I ein kommune som vert stor geografisk, og der avstandane vert lange, kan det vera behov for meir desentraliserte løysingar som det kostar å administrera. Politisk kan det t.d. vera behov for ordningar or å styrke lokalpolitisk deltaking og engasjement, m.a. gjennom etablering av lokalutval, kommunedelutval og opplegg for innbyggjarmedverknad. Vi ser for oss at det vil vere alternativ 1, 2 og 3 som i størst grad kan ha trong for slike løysingar.

I kapittel 3.3 vart det vist til illustrasjonsberekningar av effekten på rammetilskotet ved kommunesamanslåing for dei seks alternativa. Det vart her vist at inntektsnivået vil vere mellom 1,5 prosent (alternativ 5) og 3,7 prosent (alternativ 3) lågare enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskotet. Gjeve dagens inntektssystem vil altså ein slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år frå samanslåingstidspunktet. Reduksjon i administrasjonsutgifter bør likevel kunne realiserast vesentleg tidlegare enn etter 15-20 år frå tidspunktet for ein eventuell kommunesamanslåing. Slik sett må altså ikkje eit inntektsbortfall på mellom 1,5 prosent og 3,7 prosent etter at inndelingstilskotet er borte etter 20 år, oppfattast som ein tilsvarande redusert økonomisk handlefridom samanlikna med dagens situasjon. I mellomtida bør ein altså ha klart å redusera administrasjonsutgiftene.

I tillegg vil ein samanslått kommune kunne hente ut innsparingspotensiale ved å harmonisere tenestetilbodet. Dette er omtala nærare i avsnittet under.

6.12 Innsparingspotensial innan tenesteområda

I tillegg til innsparing i administrasjon vil kommunen òg kunne hente ut innsparingsgevinstar ved å harmonisere tenestetilbodet. Ein skal ikkje undervurdere innsparingsmoglegheitene innan tenesteområda, men erfaringar syner at det er vanskeleg å hente ut stordriftsfordelar for ein del fyrstelinjetenester der nærleiken til innbyggjarane og brukarane er viktig. I samanheng med dei fem siste frivillige kommunesamanslåingane som er gjennomførde, har skular, barnehagar og sjukeheim same lokalisering som tidlegare. Sjølv om desse innsparingspotensiala kan vera vanskelegare å hente ut, er det likevel noko ein bør sjå nærare på.

Merk her at innan administrasjon har vi definert innsparingspotensialet som ei nedjustering til kva samanliknbare kommunar brukar på administrasjon. Ut frå vår vurdering vil dette kunne vera noko urealistisk for tenesteområda, vi har difor sett på kva innsparingspotensial som kan hentast

ut i dei nye kommunekonstellasjonane dersom dei hadde same driftsutgifter som gjennomsnittskommunen i landet på somme utvalde tenesteområde. Om ein klarer å hente ut innsparingspotensialet, er mellom anna avhengig av samlokalisering og om ein klarer å redusere mengda stillingar ved naturleg avgang.

I Tabell 67 og Tabell 68 har vi vist utgifter på ulike tenesteområde i dag og mogleg gevinst for den nye kommunen dersom utgiftene per innbyggjar legg seg på det som er dagens nivå for gjennomsnittskommunen.

Tabell 67 Netto driftsutgifter i kr per innbyggjar på utvalde tenesteområde 2014. Kjelde: KOSTRA (Konsern).

	Barnehage (1-5 år)	Grunnskole (6-15 år)	Barnevern (0-17 år)	Sosialtjeneste (20-66 år)	Pleie og omsorg (67 år +)	Kommunehelse	Brann/ulykkesvern	Fysisk planlegging	Samferdsel	Kirke	Kultur
Høyanger	136 854	150 054	3 442	4 248	132 855	3 977	949	-247	1 630	998	4 139
Vik	113 080	128 564	5 116	1 255	131 472	3 823	1 151	1 627	1 836	1 046	1 899
Balestrand	153 929	156 203	9 320	2 237	270	4 447	1 689	807	1 939	1 112	2 027
Leikanger	137 737	108 426	7 226	1 919	121 611	3 406	1 101	1 264	1 040	634	2 620
Sogndal	121 663	103 193	6 081	2 692	120 035	2 214	879	668	883	596	1 180
Aurland	180 361	170 589	15 726	2 570	195 975	4 551	2 528	2 581	4 506	1 381	5 158
Lærdal	156 179	144 298	16 571	4 894	118 299	6 050	2 713	1 841	873	1 340	2 931
Årdal	133 213	123 520	5 794	2 042	146 463	3 058	985	1 034	1 219	694	3 012
Luster	128 890	137 266	9 265	1 680	130 949	3 680	946	1 096	2 594	1 222	2 948
Hele landet	129 446	100 988	8 014	3 504	114 684	2 285	731	617	733	539	2 009

Kommunane i Sogn har i dag generelt høge utgifter på dei fleste tenesteområde i forhold til gjennomsnittskommunen. I kr og øre er pleie og omsorg og grunnskule dei sektorane der det samla sett vert utrekna høgast meirforbruk samanlikna med landsgjennomsnittet.³¹

Dersom netto driftsutgifter for desse tenesteområda i dei aktuelle kommunane vert harmonisert ned til nivået for gjennomsnittskommunen, vil alternativ 1, «Sogn kommune» ha eit innsparingspotensial på 342 mill. kr per år. Etter justering for kommunane sitt utgiftsbehov, som generelt ligg betydeleg over landsgjennomsnittet, viser utrekninga eit samla meirforbruk/innsparingspotensiale på om lag 300 mill. kr.

³¹ Vår vurdering er at vilkåra for innsparing på tenesteområdet er såpass usikre at dette først og fremst er meint som ein illustrasjon på kva kommunane kan spare dersom dei har kostnader på linje med landsgjennomsnittet, korrigert for kostnadsbehovet i inntektssystemet.

Tabell 68 Innsparingspotensial i mill. kr på nokre utvalde tenesteområde samanlikna med gjennomsnittskommunen i 2014. Kjelde: KOSTRA (Konsern)

	Barnehage	Grunnskole	Barnevern	Sosialtjeneste	Pleie og omsorg	Kommunehelse	Brann/ulykkesvern	Fysisk planlegging	Samferdsel	Kirke	Kultur	Sum	Behovjustering (-)	Sum etter justering
Høyanger	1,5	26,3	-4,1	1,8	13,8	7,1	0,9	-3,6	3,7	1,9	8,9	58,1	8,1	50,0
Vik	-2,2	8,4	-1,5	-3,3	9,8	4,1	1,1	2,7	3,0	1,4	-0,3	23,0	3,6	19,4
Balestrand ³²	1,4	8,2	0,3	-1,0	13,2	2,8	1,2	0,2	1,6	0,7	0,0	28,8	6,4	22,4
Leikanger	1,1	2,4	-0,4	-2,1	2,6	2,6	0,8	1,5	0,7	0,2	1,4	10,8	0,8	10,0
Sogndal	-3,5	2,1	-3,3	-3,8	5,7	-0,5	1,1	0,4	1,2	0,4	-6,4	-6,7	-0,2	-6,5
Aurland	3,7	13,4	2,3	-1,0	26,1	3,9	3,1	3,4	6,6	1,5	5,5	68,4	9,2	59,2
Lærdal	2,5	10,6	3,7	1,8	1,4	8,1	4,3	2,6	0,3	1,7	2,0	39,0	5,4	33,6
Årdal	1,0	13,0	-2,3	-4,7	33,1	4,2	1,4	2,3	2,6	0,8	5,4	56,8	0,8	56,1
Luster	-0,2	24,7	1,5	-5,3	14,4	7,1	1,1	2,5	9,5	3,5	4,8	63,7	7,9	55,8
Alt 1	5,2	108,9	-3,7	-17,7	120,1	39,4	15,1	12,0	29,1	12,2	21,3	342,0	41,9	300,1
Alt 2	3,8	82,7	0,3	-19,4	106,4	32,3	14,2	15,6	25,4	10,3	12,5	283,9	33,8	250,1
Alt 3	-0,9	56,3	0,3	-13,8	47,2	24,2	9,7	9,9	16,2	8,0	1,5	158,6	23,8	134,8
Alt 4	-2,6	29,2	-2,2	-11,2	22,7	9,1	3,1	4,3	11,4	4,1	-0,2	67,8	8,5	59,3
Alt 5	2,8	34,4	-3,7	0,8	27,0	9,9	2,2	-3,4	5,3	2,7	8,9	86,9	14,5	72,4
Alt 6	7,2	36,9	3,8	-3,9	60,6	16,2	8,8	8,3	9,5	4,0	12,9	164,3	15,4	148,9

Alle kommunane, med unntak av Sogndal, får berekna eit meirforbruk/effektiviseringspotensial i høve til landsgjennomsnittet. Målt i prosent av brutto driftsinntekter er det berekna eit mogleg effektiviseringspotensial på mellom 4,6 prosent (alternativ 4) og 14,1 prosent (alternativ 6).

³² Balestrand mottar som tidlegare vertskommune for HVPU-reforma eit eige øremerka tilskot (vertskommunetilskot). I 2014 utgjorde dette tilskotet 20,140 mill. kr. I kommunens rekneskap er desse tilskotsmidla inntektsført sentralt i følgje KOSTRA-rapporteringa. Reelt sett kan ein derfor seie at vertskommunetilskotet reduserer utgiftene på pleie og omsorg tilsvarande, eller i alle fall med ein stor del av tilskotet. Vi har i berekningane lagt til grunn at heile vertskommunetilskotet i utgangspunktet blir bruka innanfor pleie og omsorg.

Tabell 69 Innsparingspotensiale i mill. kr og i % av brutto driftsinntekter. Kilde: KOSTRA (konsern/berekingar ved Telemarksforsking)

	I mill. kr	I prosent av brutto driftsinntekter
Høyanger	50,0	10,7 %
Vik	19,4	7,2 %
Balestrand	22,4	13,2 %
Leikanger	10,0	5,5 %
Sogndal	-6,5	-1,1 %
Aurland	59,2	21,4 %
Lærdal	33,6	12,0 %
Årdal	56,1	11,2 %
Luster	55,8	11,6 %
Alt. 1	300,1	9,3 %
Alt. 2	250,1	9,1 %
Alt. 3	134,8	6,8 %
Alt. 4	59,3	4,7 %
Alt. 5	72,4	11,4 %
Alt. 6	148,9	14,1 %

Det er nok neppe verken realistisk eller ønskjeleg å gjere så dramatiske kutt i tenesteproduksjonen. Utrekningane gir likevel eit bilete av område som det er mogleg å sjå nærare på, uavhengig av ei samanslåing eller ikkje. Direkte økonomiske innsparingar i tenesteproduksjonen vil ikkje vera blant dei viktigaste effektane av ei samanslåing. Dei største gevinstane knytt til ei samanslåing må vera moglegheit for større fagmiljø og betre og meir fleksibel utnytting av dei ressursar som kommunane samla sett har. Større og sterkare fagmiljø vil vera viktig som grunnlag for å kunne handtere dei framtidige utfordringane som kommunane står overfor.

Erfaringane frå dei siste, frivillige kommunesamanslåingane er at det største innsparingspotensialet på kort sikt ligg innanfor administrasjon. Dette gjev seg også utslag i at delen av utgiftene til administrasjon har blitt redusert til fordel for ein auke av delen av utgiftene som går til tenesteproduksjon. I den samanhengen er det også viktig å vera merksam på at det i alle desse samanslåingsprosessane vart gjevne garantiar om at ingen av dei tilsette skulle miste jobben som følge av kommunesamanslåingane. Slike garantiar har vore viktige for å skape tryggleik blant dei tilsette. Tilsette som har vore direkte påverka av kommunesamanslåinga, har fått tilbod om nye jobbar, og overskot av tilsette har blitt handtert gjennom naturleg avgang. Når slike garantiar vert gjevne, tek det lengre tid å hente ut stordriftsfordelane. Inndelingstilskotet som kommunen tek i mot dei fyrste 20 åra etter samanslåinga, tek omsyn til at det tek tid å ta ut effektiviseringsgevinstar i ein ny kommune.

Overskot av tilsette treng heller ikkje å vera ei utfordring i samband med ei kommunesamanslåing. Kommunesamanslåinga mellom Bodø og Skjerstad er tvert i mot eit døme på det motsette. Her var Skjerstad kommune i ein situasjon der det var behov for oppseiingar og kutt i det kommunale tenestetilbodet som følge av langvarig folketalssnedgang og ein svært pressa kommuneøkonomi. Som følge av kommunesamanslåinga slapp ein oppseiingar pga. behov for ny arbeidskraft i Bodø kommune sin organisasjon.

6.13 Oppsummering økonomi

Generelt har kommunane i Sogn eit inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Aurland, Høyanger og Lærdal peikar seg ut med svært høge korrigererte frie inntekter i høve til landsgjennomsnittet.

For å berekne økonomiske konsekvensar av kommunesamanslåing har vi bl.a. fokusert på endringane over inntektssystemet. Vidare har vi sett på potensialet for innsparing og mogelege stor-driftsfordelar knytt til administrasjon og på tenestekområda, og drøfta andre mogelege økonomiske konsekvensar knytt til tenesteproduksjon.

Utrekningane er gjorde på følgjande samanslåingsalternativ:

1. Høyanger + Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Aurland + Lærdal + Årdal + Luster
2. Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Aurland + Lærdal + Årdal + Luster
3. Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Lærdal + Luster
4. Leikanger + Sogndal + Luster
5. Høyanger + Balestrand
6. Aurland + Lærdal + Årdal

Tabellen under summerer opp dei viktigaste effektberekningane for dei ulike strukturalternativa. Utslaga er vist i % av brutto driftsinntekter for aktuelle kommunar.

Tabell 70 Oppsummering av effektberekningar. I prosent av brutto driftsinntekter 2014

Alternativ	1)	2)	3)	4)	5)	6)
Økonomiske verkemidlar (eingongsstøtte)	2,5 %	2,7 %	3,8 %	4,0 %	3,9 %	3,3 %
Effekt frie inntekter år 1-15 (årleg)	0,6 %	0,6 %	0,2 %	-0,3 %	1,2 %	0,8 %
Effekt frie inntekter etter år 20 (årleg)	-3,0 %	-3,3 %	-3,7 %	-3,2 %	-1,5 %	-1,9 %
Effektiviseringsgevinst administrasjon (årleg)	3,5 %	3,1 %	2,8 %	0,9 %	4,8 %	4,1 %
Effektiviseringsgevinst tenestekområda (årleg)	9,3 %	9,1 %	6,8 %	4,7 %	11,4 %	14,1 %
Effekt konsesjonskraftinnt.	0,9 %	1,0 %	1,3 %	1,7 %	0 %	0 %
Sum år 1 (ekskl. tenestekområda)	7,5 %	7,4 %	8,1 %	6,3 %	9,9 %	8,2 %
Sum år 2-15 (ekskl. tenestekområda)	5,0 %	4,7 %	4,3 %	2,3 %	6,0 %	4,9 %
Sum etter år 20 (ekskl. tenestekområda)	1,4 %	0,8 %	0,4 %	-0,6 %	3,3 %	2,2 %

For å leggje til rette for overgangen til ein ny kommune for kommunar som slår seg saman, vil regjeringa nytta positive økonomiske verkemiddel som kan stimulera til kommunesamanslåing i reformperioden. Verkemidla vert gjort gjeldande for kommunar som slår seg saman i reformperioden, det vil seia samanslåingar der det er fatta nasjonale vedtak innan 1.1.2018. Målt i prosent av brutto driftsinntekter vil alternativ 4 få høgast støtte med 4,0 prosent, medan alternativ 1 vil få lågast støtte med 2,5 prosent.

For å stimulera til frivillige kommunesamanslåingar vart det frå og med budsjettåret 2002 innført eit særskilt inndelingstilskot som ein del av inntektssystemet. Denne ordninga skal sikra at kommunane ikkje får reduserte rammeoverføringar som følgje av samanslåing. Inndelingstilskotet kompensere for bortfall av basistilskott (basistillegget) og ein eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskot. Berekningane viser at dei seks alternativa vil få ei endring i rammetilskotet sitt med

mellom -0,3 prosent (alt. 4) og 1,2 prosent (alt. 5) av brutto driftsinntekter kvart år dei fyrste femten åra etter ei samanslåing. Den langsiktige effekten etter 20 år vil vera eit tilskotsnivå som ligg mellom -1,5 prosent (alt. 5) og -3,7 prosent (alt. 3) pr. år under det ein får som enkeltkommunar.

Det er viktig å vera merksam på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvensar derfor er høgst uvisse. Det er no òg signalisert ei endring av inntektssystemet som vert lagt ut på høyring før jul 2015. Utrekningane er gjort på bakgrunn av dagens inntektssystem.

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

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

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

Når det gjeld innsparingspotensial innanfor administrasjon, har vi vist at dersom dei nye kommunalternativa driv administrasjonen like effektivt som samanliknbare kommunar m.o.t. innbyggjartal, vil innsparingspotensialet samanlikna med dagens kommunar vera frå 0,9 prosent (alternativ 4) til 4,8 prosent (alternativ 5) av dagens brutto driftsinntekter. Desse illustrasjonsberekningane er verdt å merka seg. Sjølv om det er anslag, får berekningane fram at det bør vera eit klårt potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved slike eventuelle kommunesamanslåingar. Moglegheitene for innsparing vil naturlegvis ha samanheng med korleis ein vel å organisera og leggje til rette den nye kommunen. Kommunar som er store geografisk, kan ha behov for meir desentralisert organisering med tanke på administrasjon og lokalpolitisk medverknad.

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

Berekningane viser eit mogleg effektiviseringspotensial på tenestemråda på mellom 4,7 prosent (alternativ 4) og 14,1 prosent (alternativ 6) av dagens brutto driftsinntekter. Det er her òg teke høgd for utgiftsbehovet kommunane har i dag. Med tanke på tenesteproduksjon vil ikkje direkte økonomiske innsparingar vera blant dei viktigaste effektane av ei samanslåing. Dei største gevinstane knytt til ei samanslåing må vera høve for større fagmiljø og betre og meir fleksibel utnytting av dei ressursane som kommunane samla sett har. Større og sterkare fagmiljø vil vera viktige som grunnlag for å handtera dei framtidige utfordringane som kommunane står overfor.

Kommunane sin rett til konsesjonskraft er avgrensa til kommunane sitt behov for alminneleg elektrisitetsforsyning. I kommunar med lågt innbyggjartal –men med store utbyggingar –inneber dette at fylkeskommunen blir tildelt den overskytande mengda. Fleire kommunar som inngår i denne utgreiinga nyttar ikkje heile konsesjonskrafta dei har krav på i eigen kommune. Dette gjeld Aurland, Luster, Lærdal og Vik. Dei andre kommunane har konsesjonskraft, men mengda er lågare enn alminneleg forbruk. Leikanger er den einaste kommunen som ikkje har konsesjonskraft.

Målt i prosent av brutto driftsinntekter og med ei prisføresetnad på 15 øre kWh, vil alternativ 4 få størst inntektsauke med 1,7 prosent. Alternativ 3 vil få en inntektsauke på 1,3 prosent, mens alternativ 1 og 2 vil få ei inntektsauke på høvesvis 0,9 prosent og 1,0 prosent.

Det er elles verdt å merke seg at auka inntekter frå konsesjonskraft ikkje vert rekna mot nokon av ordningane innanfor inntektssystemet (rammeoverføringane utanom skjønnsmidlar). Men løyvinga av skjønnsmidlar frå fylkesmannen kan derimot tenkjast å verte redusert i lys av ei eventuell kommunesamanslåing som har ført med seg vesentleg betre inntektsgrunnlag. Om det i framtida vil bli endringar i inntektssystemet som har konsekvensar for konsesjonskraftinntektene, er sjølv-sagt òg ein usikkerheit, men enn så lenge har vi teke utgangspunkt i dagens regelverk når vi har sett på konsekvensane for konsesjonskraftinntektene som følgje av kommunesamanslåingar.

Samanlikna med ein del tilsvarende utgreiingar andre stader i landet, synest dei samla økonomiske effektane å vera gode for dei ulike alternativa dersom ein ser på effektane i prosent av brutto driftsinntekter. For mesteparten av alternativa vil det til dømes ikkje vera naudsynt å hente ut noko av innsparingspotensialet på tenestene for å tilpasse seg nedtrappinga av inndelingstilskotet frå år 15/20.

Generelt vert det forventa at andre statstilskot vil vera samanslåingsnøytrale. Dette gjeld Integringstilskot, Tilskott ressurskravande tenester, Kompensasjonstilskot (rente- og avdragsrefusjon) for investeringar knytt til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplan for psykisk helse, Rentekompensasjon skuleanlegg, skulebygg og symjeanlegg og kyrkjebygg, Kompensasjon renter og avdra for investeringar frå gjennomføringa av reform '97 og Momskompensasjon.

Alle kommunane ligg i same sone for arbeidsgivaravgift og distriktspolitisk verkemiddelområde (med unntak av Sogndal som ligg i sone 1a for arbeidsgivaravgift). I kommuneproposisjonen for 2016 kom følgjande avklaring når det gjeld arbeidsgivaravgiftssats og kommunesamanslåing: Satsen i ein samanslått kommune vert vidareført innanfor dei «gamle» kommunegrensene som om det enno var to eller fleire kommunar, fram til neste revisjon (per 1.1 .2021). Etter neste revisjon reknar vi i utgangspunktet med at ein eventuell samanslått kommune der Sogndal inngår, vil bli verande i sone 2.

Det same gjeld landbrukspolitiske tilskot. Det er berre sonene for Areal- og kulturlandskapstilskot som følgjer kommunegrensene, men alle kommunane ligg i same sone.

Ei samanslåing vil på kort sikt ikkje få konsekvensar på desse områda, og eit eventuelt tap som følgje av endra sone- eller særtilskot over inntektssystemet vil bli kompensert gjennom inndelings-tilskotet – og dette vil slik sett ikkje ha verknad dei 15 første åra etter ei samanslåing.

Høyanger, Vik, Sogndal og Årdal har i dag eigedomsskatt i heile kommunen, medan Aurland, Lærdal og Luster har eigedomsskatt berre på verk og bruk. Balestrand og Leikanger har eigedomsskatt både på verk og bruk og i «områder utbygd på byvis».

Aurland hadde høgast inntekter frå eigedomsskatt, med 20,2 prosent av brutto driftsinntekter i 2014 . Det er ikkje berre områda som eigedomsskatten vert skrive ut for, som må harmoniserast ved ei samanslåing, nivået/takstgrunnlaget på eigedomsskatten må òg harmoniserast ved ei kommunesamanslåing. Korleis eigedomsskatten vil bli utforma i ein ny kommune, er vanskeleg å spå noko om. Eigedomsskatten må verte harmonisert ved ei samanslåing, og dette kan vise seg å verte ei krevjande øving.

Prissetjing av tenestene varierer noko mellom kommunane. Satsane må verte harmonisert i ein eventuell samanslått kommune. Aurland har lågast foreldrebetaling for ein SFO-plass, medan foreldrebetalinga er høgast i Balestrand. Årsgebyr vatn varierer frå kr 1 213 i Årdal til kr 4 823 i Leikanger. Sogndal har høgast årsgebyr på avløp med kr 3 689, medan Sogndal har høgast årsgebyr på avfall med kr 3 135.

Folketalsutviklinga og endringar i demografien er viktig for den økonomiske situasjonen i kommunen. Kommunane i Sogn har generelt ein høg del eldre. Delen eldre over 67 år utgjorde 17,3 prosent for kommunane samla sett i 2015. Tilsvarende del for fylket og landet var høvesvis 16,2 og 14,0 prosent.

Samla sett er kommunane vurdert å få meirutgifter på omlag 175 mill. kr som følgje av den demografiske utviklinga fram til 2030. Sogndal er vurdert å få meirutgifter på omlag 142 mill. kr, medan Høyanger er vurdert å få reduserte utgifter på nær 23 mill.

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

Tenestebehovet knytt til barnehage og grunnskule, for dei ni kommunane vil med utgangspunkt i SSB sine folketalsprognoser, endrast lite fram til 2040. Når det gjeld tenestebehovet knytt til pleie og omsorg, vil behovet generelt endrast lite fram til 2020, medan det vil auka kraftig i perioden fram til 2040. For dei ni kommunane samla er det anslått at behovet for pleie- og omsorgsårsverk vil auke med 31 (per 1000 innbyggjarar i yrkesaktiv alder) i perioden frå 2020 til 2040. Dette må sjåast i ljøs av eldrebølga etter 2020, som vil gjelde for alle kommunane i landet.

7. Resultat frå spørjegransking og intervju

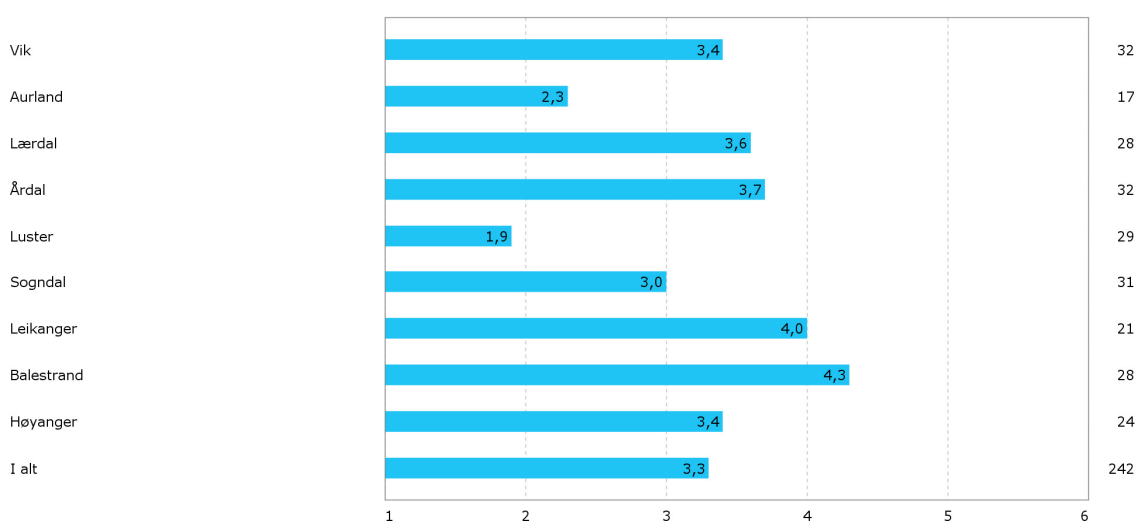
7.1 Økonomi

I økonomikapittelet såg vi at kommunane som inngår i utgreiinga, har ulike inntektsnivå. Alle dei 9 kommunane har inntekter over landsgjennomsnittet. Men i varierende grad. Sogndal og Leikanger har inntekter omtrent på landsgjennomsnittet, medan dei andre kommunane har betydeleg høgare. Aurland har høgast nivå på utgiftskorrigerte frie inntekter på 179 prosent av landsgjennomsnittet. Fleire av kommunane har høge inntekter frå kraftproduksjon.

Dersom vi ser på nettodriftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter, så er det mange av kommunane i utgreiinga som har hatt gode driftsresultatet over fleire år. Samla for perioden 2012-2014 gjeld dette spesielt Vik, Balestrand, Sogndal, Aurland og Lærdal. Vik var ein del av Terrasaka i 2007, så kommunen er i ein spesiell økonomiske situasjonen. Sjå meir om dette under skildringa av kvar enkelt kommune nedanfor. Av dei andre kommunane som tilsynelatande samla har hatt gode driftsresultat, så har Lærdal hatt dei største variasjonane. Eit resultat på 0,8 i 2012 og eit lite underskot på -0,7 i 2013 er snudd til eit positivt overskot på 8,3 prosent av brutto driftsinntekter i 2014. Av kommunane i utgreiinga er det berre Leikanger som har eit negativt netto driftsresultat i 2014.

Leikanger, Sogndal, Aurland og Luster har disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter som er høgare enn landsgjennomsnittet på 6,1 prosent. Dei andre fem kommunane har eit nivå som er lågare enn dette.

Spørjeundersøkinga viser at respondentane i Balestrand og Leikanger som i størst grad opplever at den økonomiske situasjonen i kommunen gjer det vanskeleg å oppnå ønska kvalitet på tenestene (jf. figuren under).



Figur 34 Den økonomiske situasjonen i kommunen gjer det vanskeleg å oppnå ynskt kvalitet på tenestene. 1=heilt samd og 6=heilt usamd. Gjennomsnitt.

På ein skala frå 1-6, der 1=heilt usamd og 6=heilt samd, ligg dei gjennomsnittlege svara frå Balestrand på 4,3, medan det tilsvarande er 4,0 frå Leikanger. Respondentane i Aurland (snitt på 2,3) og Luster (snitt på 1,9) meiner ikkje at den økonomiske situasjonen gjer det vanskeleg å oppnå ynskt kvalitet på tenesta. Den same trenden ser vi til dels i Sogndal med eit snitt på 3,0. Respondentane i Vik, Lærdal, Årdal og Høyanger er omtrent nøytrale til påstanden.

Sogndal sine nøkkeltal både på netto driftsresultat, disposisjonsfond og netto lånegjeld tyder på at kommunen har kontroll på økonomien. I intervjuet kjem det òg fram at økonomien vert oppfatta som stram, men med god styring.

Vi får oppgjøre at Sogndal har 30 millionar i eigedomsskatt, og det er utskrive skatt på heile kommunen. Det vert gjeve uttrykk for at kommunen er avhengig av desse inntektene. Kommunen tek òg ut det dei kan i avgifter.

Sogndal har per i dag ein netto lånegjeld av prosent av brutto driftsinntekter som er lågare enn landsgjennomsnittet, men det er planlagt investeringar framover som gjer at denne vil auka. Blant anna eit nytt helse- og omsorgssenter som har ein estimert kostnad på 288 millionar og skal stå ferdig i 2018. I intervjuet kjem det òg fram at det er etterslep på vedlikehald av vegar og kommunale bygningar, og at kommunen har behov for å investera i nye barnehagar.

I økonomikapitlet såg vi at Sogndal har litt over 1 million i inntekter frå konsesjonskraft med ein nettoppris på 15 øre/kWh. Denne ordninga vert administrert av Balestrand kommune.

Leikanger hadde eit negativt driftsresultat i 2014, og vi ser av figuren over at respondentane meiner at den økonomiske situasjonen gjer det vanskeleg å oppnå ynskt kvalitet på tenestene. Kommunen har utskrive eigedomsskatt på verker og bruk, og dessutan på område bygd ut på byvis.

Leikanger har høgare netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter enn landsgjennomsnittet og kommunane i Sogn og Fjordane, men i intervjuet kjem det fram at kommunane ikkje har planar om store investeringar. Det er allereie investert i nytt helsesenter, eit påbygg med helsestasjon, fysioterapi og helsesystem, omsorgsbustader, skule og barnehage.

Leikanger er den einaste kommunane i Sogn som ikkje har inntekter frå konsesjonskraft. Kommunen har tidlegare selt dei fleste aksjane i Sognekraft, og har 70 millionar av inntekta ståande på fond og brukar avkastninga i drifta. Dette fondet gjer at Leikanger har disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter som er høgare enn landsgjennomsnittet.

Medan Sogndal og Leikanger har inntekter omtrent på landsgjennomsnittet, så har **Luster** inntekter eit godt stykke over landsgjennomsnittet med korrigerede frie inntekter inkl. eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter på 125. I økonomikapitlet såg vi at Luster har over 12 millionar i konsesjonskraftinntekter ved ein nettoppris på 15 øre/kWh. Det gjer samstundes at kommunen vert sårbar for svingingar i kraftprisen, og i intervjuet kjem det fram at svikten i inntekter har vore 10 millionar årleg dei siste åra.

Ut frå inntektsnivået har Luster noko lågare netto driftsresultat enn ein kunne forventa, men det er positivt. Disposisjonsfond og netto lånegjeld er òg på eit ok nivå. Gjennom intervjuet får vi informasjon om at kommunen har hatt utfordringar med at dei brukar meir på drift enn inntektene skulle tilseie. Dette er blant anna knytt til strukturen på tenestene med blant anna åtte barneskular, to ungdomsskular, ni barnehagar, tre sjukeheimar og så vidare. Dette viser at Luster er ein stor kommune i geografisk utstrekning.

Av planlagde investeringar framover er ny barne- og ungdomsskule på Hafslo. Det har òg vore investert ein del i bustadområde, og det er planar om å halda fram med det. Det er òg behov for investeringar på rådhuset, andre skular, barnehagar og vatn/avlau.

Balestrand har eit endå høgare inntektsnivå enn Luster med korrigerte frie inntekter inkludert eigedomsskatt og konsesjonskraft på 135. Inntekter frå konsesjonskraft utgjer 2,8 millionar ved ein nettopris på 15 øre/kWh. Kommunen har òg positive netto driftsresultat dei seinare årane og relativt låg netto lånegjeld, medan disposisjonsfondet er lågt. I intervjuet vart økonomien skildra som slitsam, men ok. Kommunen har vedteke å innføra eigedomsskatt i heile kommunen frå 2017.

Balestrand er tidlegare vertskommune for PU, og det vart planlagt utbygging av døgnbemanna leilegheiter til 38 millionar delvis finansierte med offentleg tilskot. Desse er tenkt nytta av unge brukarar. I tillegg byggjer kommunen ut eit leilegheitsbygg i sentrum sidan ingen private utbyggarar ynskjer å ta risikoen. Det vart òg nemnt i intervjuet at det er etterslep på vedlikehald på blant anna skulebygningar.

Høyanger er blant kommunane i Sogn med høgast inntektsnivå, der korrigerte frie inntekter inkludert eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter utgjer 147. Inntekter frå konsesjonskraft utgjer ca. 15,5 millionar ved ein nettopris på 15 øre/kWh. Kommunen meiner sjølv dei kunne hatt 17 millionar ekstra i inntekt dersom dei hadde betalt inntektsskatt på 28 prosent på deler av kraftinntektene, i staden for ein skatt på 58 prosent.

Høyanger har hatt positivt netto driftsresultat dei siste to åra, men hadde eit lite underskot i 2012. Kommunen har nyleg kome ut av ROBEK, og dei opplever det som krevjande å tilpasse struktur og driftsnivå til eit søkkande innbyggjartal. Det er eigedomsskatt i heile kommunen, og kommunen har ikkje disponibelt disposisjonsfond.

Høyanger har òg ein netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter som er høgare enn landsnittet. Gjennom intervjuet får vi oppgjeve at kommunen har renoverert rådhuset, og står framfor ein renovasjon av Høyanger skule. Elles er det god kvalitet på bygningsmassen i kommunen.

Vik var ein av kommunane som var omfatta av Terra-saka som vart kjent i 2007, der Terra Securities tidleg på 2000-talet selde kompliserte finansprodukt frå amerikanske Citigroup til 8 norske kommunar.³³ Desse gjekk dårleg, og samstundes vart Terra Securities slått konkurs i november 2007. Kommunane tapte dermed dei investerte midla, som var lånefinansiert med tryggleik i framtidige kraftinntekter. Vi får opplyst i intervjuet at Vik hadde eit akkumulert underskot på 112 millionar. Kommunen har innført eigedomsskatt i heile kommunen etter 2007, og dessutan halde investeringar på eit minimum. Det er mål om å nedbetala det akkumulerte underskotet innan 2017, og dermed få kommunen ut av ROBEK.

Vik har i utgangspunktet ganske gode inntekter på 126 prosent av landsgjennomsnittet inkludert eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Konsesjonskraftinntektene utgjer 6,7 millionar ved eit prisnivå på 15 øre/kWh. Netto driftsresultat har vore gode dei seinaste årane, men desse midla har vorte brukt til å betala ned på gjeld, og kommunen har ikkje midlar i disposisjonsfond.

Netto lånegjeld er lågare enn landsgjennomsnittet, men etter at investeringane har vore på eit minimum i fleire år, har kommunen behov for å auke investeringstakta framover.

³³ <http://www.h-avis.no/nyheter/siste-nytt/politikk/dette-er-terra-saken/s/2-2.921-1.8311860>

Årdal er den einaste kommunen i Sogn, ved sida av Vik, som er registrert på ROBEK. Årsaka er at det har vorte gjennomført mye investeringar, og kommunen har ei netto lånegjeld som er høgare enn landsgjennomsnittet. I tillegg har kommunen to senter og duplikat av dei fleste kommunale tenester. Samstundes har innbyggjartalet gått ned utan at kommunen har klart å tilpassa driftsbudsjettet. Kommunen har mål om å vera ute av ROBEK i 2016.

I tillegg til konsesjonskraftinntekter på 16,5 millionar ved ein nettoppris på 15 øre/kWh, så har òg kommunen utbytte frå kraftverk på 10-12 millionar årleg. Det er eigedomsskatt i heile kommunen, og inntektene frå verk og bruk er spesielt høge. Det skuldast Hydros anlegg i Årdal.

Kommunen har ein nøktern investeringsplan framover, men vi får oppgjeve gjennom intervju at det er naudsynt å renovere både skular og symjebasseng. I tillegg vil det vera behov for å utvida kapasiteten på sjukeheim, og vedlikehald på kommunale vegar. Ei pågåande investering er utbygging og modernisering av helsehuset i Øvre Årdal med tanke på å samla legetenesta og helsepersonell for heile kommunen i eitt bygg.

Lærdal har høge inntekter med eit nivå på utgiftskorrigerede frie inntekter på 146 inkludert eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Kommunen har eigedomsskatt på verker og bruk, og inntekter på konsesjonskraft på litt over 10 millionar ved ein nettoppris på 15 øre/kWh. Til trass for gode inntekter hadde kommunen underskot i 2013, men eit solid overskot i 2014. Lærdal har lite midlar på disposisjonsfond og ein høg netto lånegjeld. Gjennom intervju kjem det fram at økonomien vert opplevd som stram blant anna på grunn av høg lånegjeld og for høge driftsutgifter.

Kommunen har mellom anna investert i ny barnehage, ombygging av ein skule, ombygging kulturhus og nytt NAV-kontor. Alle investeringane har vore finansiert gjennom lån. Vidare er det planlagt investering i omsorgsbustader (Lærdal manglar eit trinn i omsorgstrappa), svømmebasseng og skule. Dei to siste avheng av framtidig struktur på desse områda.

Aurland er kommunen i Sogn med høgast inntektsnivå med utgiftskorrigerede frie inntekter på 179 prosent av landsgjennomsnittet inkludert eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Kommunen har eigedomsskatt på verk og bruk, og inntekter frå konsesjonskraft på 9,5 millionar ved ein nettoppris på 15 øre/kWh. I intervju kjem det fram at ein er nøgd med inntektsgrunnlaget, og som vi såg i figuren over, så er respondentane i Aurland blant dei som i minst grad meiner den økonomiske situasjonen gjer det vanskeleg å oppnå ynskt kvalitet på tenestene.

Kommunen har gode netto driftsresultat, midlar på disposisjonsfond og låg lånegjeld. Det kjem fram i intervju at kommunen har fokus på å ikkje ha for høg lånegjeld. Kommunen har nyleg investert i blant anna skulebygg og idrettshall. Planlagde investeringar er ny barnehage, bustadområde, rehabilitering av symjehall og flom- og rassikring. Det var seinast hausten 2014 ein omfattande flom i kommunen. Kommunen har òg behov for utvida kapasitet på omsorg og ressurskrevjande brukarar.

7.1.1 Samla vurdering

Det generelle inntrykket gjennom spørjeundersøkinga og intervju er at fleire av kommunane driv godt, og har kontroll på økonomien. Men vi ser på nøkkeltala at det er ulikt om kommunane har midlar på disposisjonsfond og kor høg lånegjelda er. Spesielt har Høyanger, Leikanger, Lærdal og Årdal høg netto lånegjeld, noko som bind opp budsjettet ved at mykje midlar går til renter og avdrag. Årdal er òg på ROBEK, men har mål om å koma ut frå lista i 2016. Vik er òg på ROBEK,

men dette skuldast Terra-saka frå 2007. Kommunen har mål om å betala ned det akkumulerte underskotet innan eit par år.

Ei generell tilbakemelding er at i kommunane med stram økonomi er det mindre midlar til vedlikehald av kommunal infrastruktur (blant anna bygg og vegar) enn det ein skulle ynskje seg. Det gjer på sikt at det vert kravt større investeringar i blant anna bygningsmasse. Mange av kommunane har derimot gjort ein del investeringar dei seinaste årane, og fleire av kommunane planlegg større investeringar som skule, barnehagar, svømmebasseng òg vidare framover. Generelt ser det ut til at mykje av investeringane er rehabilitering av eksisterande bygningsmasse.

Samla er det respondentane i Balestrand og Leikanger som i størst grad meiner at den økonomiske situasjonen er til hinder for å oppnå ynskt kvalitet på tenestene. I den andre enden av skalaen finn vi Aurland, Luster og Sogndal. Dei andre kommunane er omtrent nøytrale til påstanden i spørjeundersøkinga.

7.2 Tenestetilbodet

7.2.1 Innleiing

Kommunane har ansvar for å levera eit breitt spekter av velferdstenester til innbyggjarane. Tenestene er ulike i karakter og i omfang. Ekspertutvalet til regjeringa definerer dei store tenesteområda som fastlegeordninga, sjukeheim og heimebaserte tenester, helsestasjon, grunnskule, skulefritidsordning, barnehage og sosiale tenester (NAV). Spesialiserte/små tenesteområde er spesialundervisning, pedagogisk-psykologisk teneste (PPT), barnevern, brann- og eksplosjonsvern, renovasjon, rusarbeid og psykisk helsearbeid, kulturskule, krisesenter, sivilt beredskap, bibliotek og veg, vatn og avløp.

Eit av måla i kommunereforma er gode og likeverdige tenester. For å sikre god oppgåveløysing meiner ekspertutvalet til regjeringa at det er 5 kriterium som må oppfyllest (henta frå ekspertutvalet sin delrapport):

1. Tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse: Ekspertutvalet har i rapporten sin peikt på fleire kommunale tenesteområde der dei meiner kommunane bør ha ein viss storleik. Spesielt har dei nemnt PPT, barnevern og spesialiserte helsetenester. Ekspertutvalet foreslår ein minimum storleik på kommunane på mellom 15 000 til 20 000 innbyggjarar.
2. Effektiv tenesteproduksjon. Ekspertutvalet peikar på at det er smådriftsulemper knytt til administrasjon i mindre kommunar, og det vil vera mogleg å henta ut stordriftsfordelar i større kommunar. Undersøkingar viser òg at det er samanheng mellom kommunestørrelse og effektivitet i tenesteproduksjonen. I kommunar opp mot 20 000 innbyggjarar vert effektiviteten høgare jo høgare innbyggjartalet er. For større kommunar er det lite effektiviseringsgevinstar å hente.
3. Økonomisk soliditet. Her peikar ekspertutvalet på at det er viktig for kommunane å ha god kontroll på økonomien, slik at dei kan handtera hendingar ein ikkje har sett kome. Større kommunar er mindre sårbare for slike hendingar, t.d. kan tunge brukarar og omsorgsovertaking i barnevernet vera lettare å handtera i ein større kommune.

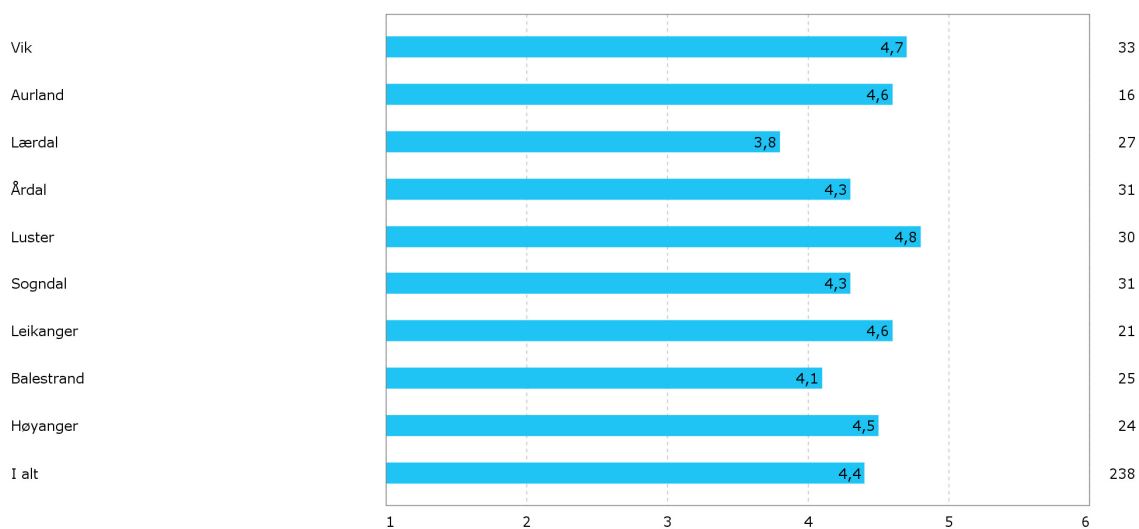
4. Valfridom. Innbyggjarane stiller høge krav til kvalitet i det kommunale tenestetilbodet, og ynskjer gjerne å påverka omfanget og innretninga på tilbodet. Innbyggjarane i større kommunar opplever at høvet til å velja er større enn innbyggjarane i små kommunar.

Vi har her slått saman kriteria tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse.

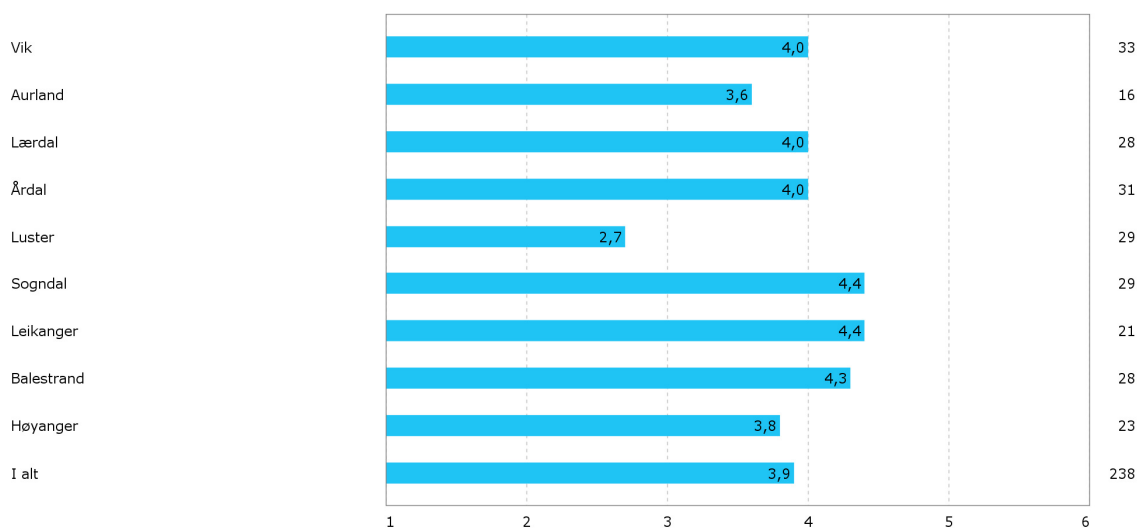
7.2.2 Synspunkt frå kommunane på tenestetilbodet

I spørjeundersøkinga er respondentane samd i at kvaliteten på tenestetilbodet er bra, og noko samd i at små og sårbare fagmiljø er ei utfordring (jf. figurane under). Det er respondentane i Vik, Aurland, Luster, Leikanger og Høyanger som i størst grad er samd i påstanden om kvalitet på tenestene. I Lærdal er respondentane noko samd i at kvaliteten er svært bra. Samla gir respondentane frå alle kommunane eit gjennomsnittleg svar på 4,4 .

Det gjennomsnittlege svaret på påstanden om at små og sårbare fagmiljø er ei utfordring er 3,9 . Kommunane som i høgast grad meiner at små og sårbare fagmiljø er ei utfordring, er Sogndal, Leikanger og Balestrand. I Luster meiner ikkje respondentane at dette er ei utfordring, medan dei er forholdsvis nøytrale til påstanden i Aurland og Høyanger.

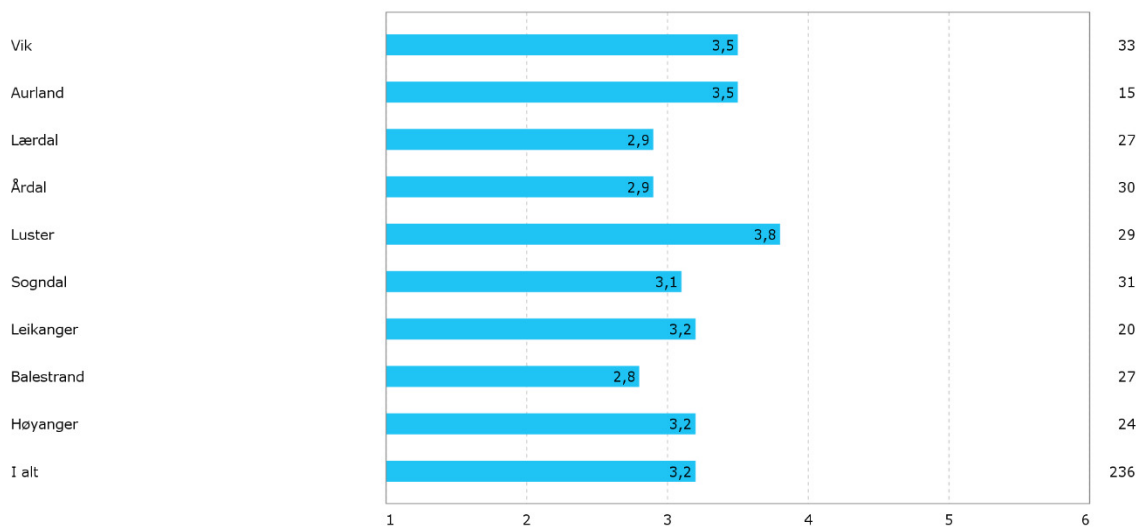


Figur 35 Kvaliteten på tenestetilbodet er svært bra. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.



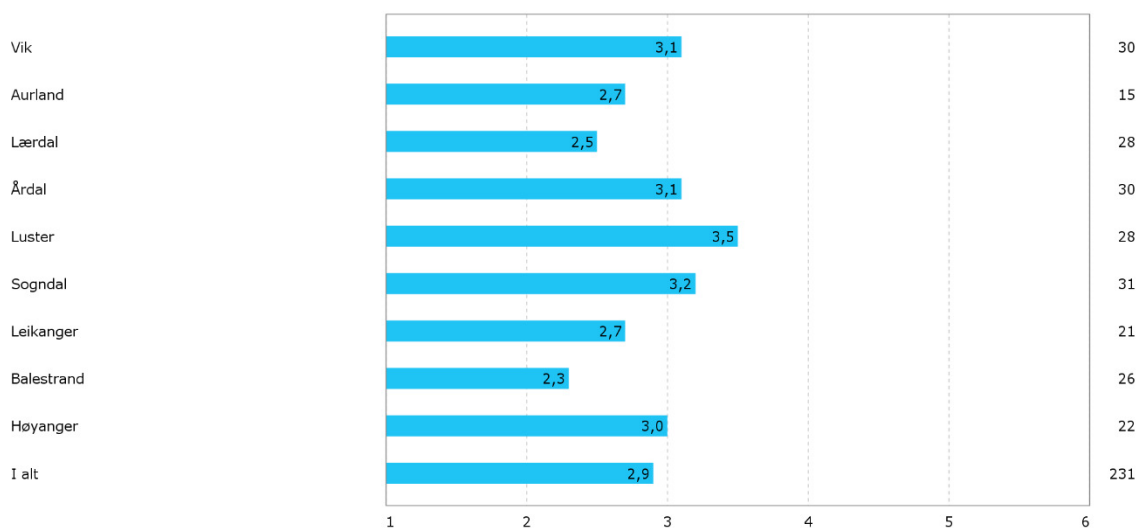
Figur 36 Små og sårbare fagmiljø er ei utfordring. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Det generelle biletet er at kommunane synest det er nokre utfordringar med å rekruttera arbeidskraft (sjå figuren under). Spesielt gjeld dette Balestrand, Lærdal og Årdal. Luster skil seg ut ved å vera den einaste kommunane som er meir einig enn ueinig i påstanden om at det er ingen utfordringar når det gjeld å rekruttera arbeidskraft. Vik og Aurland er heilt nøytrale til påstanden.



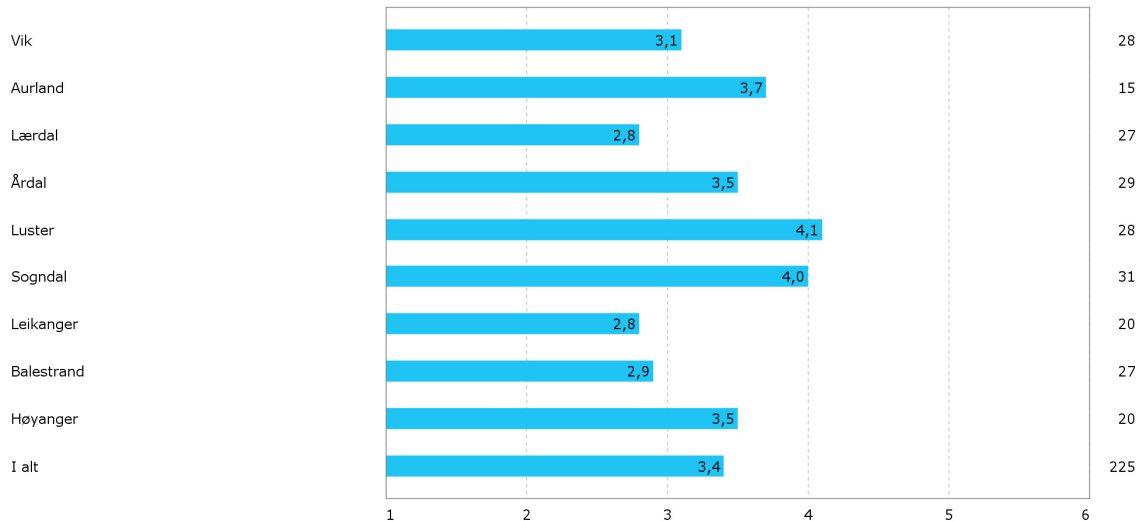
Figur 37 Det er ingen utfordringar når det gjeld å rekruttera arbeidskraft. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Attendemeldingane gjennom spørjeundersøkinga viser vidare at kommunane har problem med å handtera stadig aukande krav til dei kommunale tenestene (sjå figuren under). Luster er den einaste kommunen som er nøytral til påstanden, medan dei andre kommunane i varierende grad meiner at dei har utfordringar. Spesielt meiner Aurland, Lærdal, Leikanger og Balestrand at dei har utfordringar.



Figur 38 Kommunen har ikkje utfordringar når det gjeld å handtera stadig aukande krav til dei kommunale tenestene. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Stortinget har vedteke oppgåvemeldinga som legg opp til at det skal overførast fleire oppgåver til kommunane. Det er stor variasjon mellom kommunane om dei meiner kommunane er rusta til å handtera nye oppgåver og framtidige utfordringar (sjå figuren under). Luster og Sogndal er dei to kommunane som i størst grad meiner dei er rusta til å handtera nye oppgåver og framtidige utfordringar, medan vi finn Lærdal, Leikanger og Balestrand i den andre enden av skalaen. Fleire av kommunane, som Aurland, Årdal og Høyanger, er omtrent nøytrale til påstanden.



Figur 39 Den nye regjeringa vil sørja at for fleire regionale og statlege oppgåver vert lagt til kommunalt nivå. Kommunen vår står godt rusta til å handtera nye oppgåver og framtidige utfordringar. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt

I spørjeundersøkinga vart det òg stilt eit ope spørsmål om kva for tenesteområde som er mest krevjande for kommunane, og kva dei største utfordringane er. I det følgjande har vi summert opp dette for kvar kommune, og dessutan trekt fram synspunkt som har kome fram gjennom intervju.

Ut frå intervju og spørjeundersøking ser det ut som tenestetilbodet i **Sogndal** vert oppfatta som svært bra, men at ein òg i den største kommunen i Sogn opplever utfordringar med små og sårbare fagmiljø og noko utfordring på rekruttering. Spesielt skuleområdet vert trekt fram som bra med gode resultat. Respondentane meiner sjølv at kommunen har noko utfordringar med å handtera stadig aukande krav til dei kommunale tenestene, men samstundes at kommunen er godt rusta til å handtera nye oppgåver og framtidige utfordringar. Det kjem fram at kommunen er god på tenesteproduksjon, men at ein kunne vore betre på utviklingsarbeid og innovasjon i tenestene.

Av tenesteområde som vert oppfatta som krevjande, vert spesielt nemnt helse og omsorg, og dessutan barnevern. Innanfor helse og omsorg, så vert omfattande brukarrettar nemnt som ei utfordring som krev auka behov for tenester og rett kompetanse. Kommunen har ikkje eit godt nok tilbod på rehabilitering. Elles vert det nemnt at det er krevjande å halda budsjettet innanfor sektoren, og at det er høgt arbeidspress. Det vert òg nemnt at det er store krav til kompetanse og arbeidskapasitet innanfor plan og næring, og at kommunen kunne vore betre på næringsutvikling.

Ein av utfordringane på helse- og omsorgsområdet er rekruttering av kvalifiserte sjukepleiarar. Kommunen har tidlegare hatt utfordringar med å rekruttera lege og ingeniør, men det har vore bra ved dei siste utlysningane. Generelt opplever kommunane at det er lettare å rekruttera frå fag som vert tilbode ved høgskulen i Sogn og Fjordane, avd. Sogndal, som lærarar, barnehagelærarar og sosionomar. Kommunen har ein offensiv rekrutteringsstrategi med basis i nyskapande friluftsliv.

Barnevernstenesta for Sogndal er eit interkommunalt samarbeid mellom Balestrand, Leikanger, Luster og Sogndal, der Sogndal er vertskommune. Både respondentar i Sogndal og i nabokommunane nemner at tenesta har utfordringar. Ein tilsynsrapport frå fylkesmannen i Sogn og Fjordane frå 2014 viste blant anna fleire kritikkverdige tilhøve knytt til hjelpetiltaka som vert sett i gang.

Andre tenester som vert nemnt som krevjande av ein eller få respondentar, er skule, bustad, sosiale tenester, vedlikehald av kommunale vegar og bygg, integrering, psykisk helse og barnehage.

Øg i **Leikanger** er attendemeldingane at tenestetilbodet er svært godt, men at små og sårbare fagmiljø er ei utfordring og at kommunen har noko utfordring med rekruttering. Kommunen har utfordringar med å handtera stadig aukande krav til kommunale tenester, og respondentane meiner at Leikanger ikkje er godt rusta til å handtera nye oppgåver og framtidige utfordringar.

Det som vert trekt fram som spesielt bra, er at Leikanger har eit trygt og godt bumiljø og gode skuleresultatet. Kommunen har ein «enkel» struktur med ein barneskule og ein ungdomsskule. Dei kommunale bygga er òg i god stand.

I Leikanger er det først og fremst helse og omsorg som vert skildra som utfordrande. I tillegg vert skule, plan og næring og økonomi nemnt av fleire respondentar. På økonomiområdet får vi oppgeve at kommunen allereie har gjennomført kutt i drifta, og må ned ytterlegare for å tilpassa driftsnivået til inntektene.

Innanfor helse og omsorg vert basistenestene skildra som gode, men det er krevjande med spesialtenester som rehabilitering, tilbod til demente og eit godt tilbod til funksjonshemja etter avslutta skulegang. Høgt sjukefråvær vert òg nemnt som ei utfordring, spesielt vert dette sårbart i små einingar. Auka nasjonale forventingar, krav frå innbyggjarane og auka kvalitetskrav kan òg vera vanskeleg å imøtekoma.

Rekruttering ser ut til å gå bra, men det kan vera utfordringar med å halda på kompetansen over tid. På stillingar der det finst berre ein person, som helsesyster, er det òg vanskelegare enn stillingar som inngår i eit større fagmiljø. Fleire peikar på at kommunen saknar juridisk kompetanse, og dessutan at det vanskeleg å ha god nok og oppdatert kompetanse på tekniske tenester og plan.

Andre tenester som vert nemnt som krevjande av ein eller få respondentar, er barnevern, bustad, teknisk/vedlikehald og ressurskrevjande brukarar.

Luster er ei av kommunane som i høgast grad gjev attendemelding om at tenestetilbodet er svært bra. Kommunen opplever heller ikkje små og sårbare fagmiljø som ei utfordring eller at det er utfordringar med å rekruttera kompetent personell. Respondentane er nøytrale til om det er utfordringar med å handtera stadig aukande krav til dei kommunale tenestene, men meiner at kommunen er godt rusta til å handtera nye oppgåver og framtidige utfordringar.

Når respondentane vert spurt om kva for tenester som er krevjande, nemner dei likevel helse og omsorg, skule og flyktnings- og integrering. På det siste området vert behovet for eit godt fagmiljø og kontinuitet trekt fram.

Desentralisert struktur kjenneteiknar tenestene i Luster, og dette speglar at kommunen er stor i areal. Til saman har kommunen 8 barneskular, 2 ungdomsskular, 9 barnehagar og 3 sjukeheimar. På helse- og omsorgsområde peikar fleire på at det kan vera vanskeleg å få ein god kvalitet på tenesta samstundes som ein held på den desentraliserte strukturen.

På skuleområdet gjer strukturen at det til tider har vore vanskeleg å rekruttera rektorar, sidan ein har mange skular. Fleire peikar på at rekruttering på spesialiserte omsorgsområde, og dessutan å skaffa nok helsefagarbeidar, kan verta utfordrande framover. Elles går rekrutteringa til kommunen bra. Det vert peikt på behov for ein meir stabil PP-teneste i spørjeundersøkinga, og gjennom intervju kjem det fram at ein ynskjer eit interkommunalt samarbeid på denne tenesta frå 1.1. 2016 for å oppnå større breidde, meir systemretta arbeid og betre kompetanse.

Sjølv om respondentane i spørjeundersøkinga ikkje meiner at små og sårbare fagmiljø er ei utfordring, så kjem det fram i intervju at det er sårbart på teknisk sidan ein på fleire område berre har ein person som kan oppgåva. Nye krav i akuttforskrifta for leger gjer det òg vanskelegare å ha eigen legevakt.

Andre tenester som vert nemnt som krevjande av ein eller få respondentar, er barnevern, sosiale tenester, teknisk/vedlikehald, psykisk helse, ressurskrevjande brukarar og evna til å ha eit overordna personal- og HMS-system i kommunen.

I **Balestrand** gjev respondentane attendemelding på at tenestene er gode, men at det er utfordringar med små og sårbare fagmiljø og rekruttering av kompetent personell. Respondentane meiner òg at kommunen har utfordringar med å handtera stadig aukande krav til dei kommunale tenestene, og at kommunen ikkje er godt rusta til å handtera nye oppgåver og framtidige utfordringar.

Av tenesteområde som opplevast som krevjande, peikar respondentane først og fremst på helse og omsorg, skule og økonomi. Det er litt delte meiningar om rekruttering er ei utfordring. Det er positivt at tilsette står lenge i stillingane og det er lite gjennomtrekk, men det har til tider vore krevjande å rekruttera pedagogisk personale i barnehage og skule. Ein skulle òg ønska seg meir kompetanse som vernepleiarar, miljøarbeidarar og sjukepleiarar.

Balestrand hadde tidlegare sentralinstitusjon for psykisk utviklingshemma, og fekk etter HVPU-reforma status som vertskommune. Kommunen får 20 millionar ekstra i tilskott, men med ein desentralisert struktur og små einingar blir det krevjande økonomisk. Innanfor helse og omsorg er det òg fleire som peikar på at samordning og organisering kunne vore betre.

På skuleområdet har kommunen vedteke ei strukturendring frå dette skuleåret, der to grendeskular er lagt ned og alle elevane er samla på 1 barne- og ungdomsskule. Ein av årsakene til endringane er at elevtalet har gått ned over tid, og dermed dårlegare økonomi.

Det er fleire årsaker til at økonomien opplevast som stram. Det har vore ei halvering av kraftinntektene sidan 2010, Balestrand kom ikkje heldig ut av endringane i inntektssystemet i 2011, og kommunen har pensjonsforpliktingar knytt til tidlegare tilsette i PU som vertskommune.

Andre tenester som vert nemnt som krevjande av ein eller få respondentar, er teknisk/vedlikehald (små fagmiljø), samfunnsutvikling/næringsutvikling og ressurskrevjande brukarar.

Respondentane i **Høyanger** meiner kommunen har svært gode tenester, og at det er noko utfordringar med små og sårbare fagmiljø og rekruttering. Respondentane er vidare litt usamd i at kommunen ikkje har utfordringar med å handtera stadig aukande krav til dei kommunale tenestene, og nøytrale til om kommunen er godt rusta til å handtera nye oppgåver og framtidig utfordringar.

Tenester som respondentane i Høyanger peikar på som krevjande, er skule, helse- og omsorg og kompetanse/rekruttering. Innanfor skule er det både struktur og kompetanse som vert trekt fram som utfordringar. Høyanger har til saman 5 skuler, der 2 er reine barneskular og 3 er kombinerte barne- og ungdomsskular. Den minste skulen er Vadheim skule med 29 elevar, medan Høyanger skule er den største med 356 elevar. Fleire nemner at rekruttering av fagpersonell, og spesielt rektor, kan vera vanskeleg. Ressursbruken på oppvekst er òg høg samanlikna med samanliknbare kommunar.

Innanfor helse- og omsorg vert det peikt på sjukefråvær, deltidsstillingar og det å skaffa personale med nok kompetanse som dei største utfordringane.

Andre tenester som vert nemnt som krevjande av ein eller få respondentar, er barnevern (kompetanse og stabilitet over tid), teknisk/vedlikehald, barnehage (nok pedagogisk personale), samfunnsutvikling/næringsutvikling, økonomi og ressurskrevjande brukarar.

Vik er den kommunen som i høgast grad gjev attendemelding om at tenestetilbodet er svært bra. Respondentane meiner samtidig at små og sårbare fagmiljø er ei utfordring, men er nøytrale til om rekrutteringa går bra. Dei meiner vidare at Vik i noko grad har utfordringar med å handtera stadig aukande krav til dei kommunale tenestene, og er noko negative til at kommunen er godt rusta til å handtera nye oppgåver og framtidige utfordringar.

Av tenester som opplevast som krevjande, vert helse og omsorg nemnt av flest respondentar. Innanfor helseområde er det flest som nemner legevakt. Sidan det er dårleg kommunikasjon til andre kommunar med nattetengt ferje mot Sogn og til dels stengt veg over Vikafjellet om vinteren når det er dårleg vêr, så er det ikkje mogleg for kommunen å samarbeida med andre kommunar om legevakttenesta, og det er få å dela vaktordninga på. Det er òg fleire område innanfor helse som har små og sårbare fagmiljø.

Vi får attendemelding på at rekrutteringa går bra, men at det er litt intern «kannibalisme» i kommunen ved at ein rekrutterer frå andre arbeidsgjevarar i bygda. Det er ein fordel for kommunen at det er stabil arbeidskraft og lågt sjukefråvær, men ei utfordring at det er høg alder på dei tilsette.

Det betyr at det vil verta behov for stor utskifting av dei tilsette sidan dei går av med pensjon. Fleire gjev òg gjennom spørjeundersøkinga uttrykk for at rekruttering til legetenesta og faglærte innanfor pleia og omsorg kan vera vanskeleg.

Andre tenester som vert nemnt som krevjande av ein eller få respondentar, er skule, barnevern (Vik har eiga barnevernsteneste som er liten), skaffa bustader til vanskelegstilte, teknisk/vedlikehald, psykisk helse, næringsutvikling og økonomi. Økonomi handsama vi i førre delkapittel, og vi såg der at Vik er ein ROBEK-kommune.

I **Årdal** meiner respondentane at kommunen har svært gode tenester, men at det er utfordringar både med små og sårbare fagmiljø og rekruttering. Vidare gjev dei attendemelding på at det er nokre utfordringar med å handtera stadig aukande krav til dei kommunale tenestene, medan dei er nøytrale til om Årdal er godt rusta til å ta på seg nye oppgåver og møta framtidige utfordringar. Årdal er, som vi såg under førre delkapittel om økonomi, på ROBEK-lista og har følgjeleg gjort ein del kutt i driftsnivået for å dekke inn tidlegare underskot og tilpassa drifta til inntektsnivået.

Tenester som vert trekt fram som krevjande, er helse og omsorg, skule, psykisk helse og ressurskrevjande brukarar. Innanfor helse og omsorg er det ein større del ressurskrevjande brukarar enn det innbyggjartalet skulle tilseie, og ein høgare del eldre. Det er krevjande både kompetansemessig og økonomisk.

Årdal vert prega av å vera ein todelt kommune der dei har to av mange kommunale tilbod. Det gjev ein fordyrande struktur. Spesielt vert det nemnt på pleie og omsorg at driftsnivået må takast ned, men bemanninga er ikkje spesielt høg, så ein må sjå på strukturen. Det er allereie vedteke å samla tenestene knytt til helse på ein stad.

Rekruttering av legar som vert verande over tid, blir trekt fram som ei utfordring på helseområdet. I tillegg er det utfordringar med å rekruttera sjukepleiarar og psykolog. Det er òg høg gjennomsnittalder på lærarar, og dei som sluttar, har høg kompetanse. Det kan vera vanskeleg å erstatte desse.

Andre tenester som vert nemnt som krevjande av ein eller få respondentar, er barnevern, bustad, teknisk/vedlikehald, barnehage, samfunnsutvikling og økonomi. Årdal har over tid hatt god økonomi, og det er vanskeleg å ta ned driftsnivået som innbyggjarar og tilsette har vorte vant til.

I **Lærdal** er respondentane noko samde i at tenestetilbodet i kommunen er svært bra med eit snitt på 3,8. Lærdal er den einaste kommunen som har snitt under på 4,0 på dette spørsmålet. Respondentane gjev attendemelding på at små og sårbare fagmiljø er ei utfordring, og dessutan at det kan vera utfordringar med å rekruttera arbeidskraft. Dei meiner vidare at Lærdal har utfordringar når det gjeld å handtera stadig aukande krav til dei kommunale tenestene, og at kommunane ikkje er godt rusta til å handtera nye oppgåver og framtidige utfordringar.

På det opne spørsmålet i spørjeundersøkinga om kva for tenesteområde som er krevjande, så er det helse og omsorg, skule og teknisk/vedlikehald som flest nemner.

På helse og omsorg er det fleire moment som kjem fram. Lærdal har ikkje omsorgsbustader, og manglar dermed eit trinn i omsorgstrappa. Det har òg vore ei utfordring å få til god nok samhandling mellom sjukeheim og heimebaserte tenester, men det finst planar om å lokalisere desse saman. Spesialområde som demensomsorg, velferdsteknologi og rus/psykiatri vert trekt fram som utfordrande. Det er òg stadig fleire eldre som aukar behovet for ressursar til pleie og omsorg.

Til tider har det vore utfordring med rekruttering av legar, men dette har vore ok no. Det er òg ei utfordring med å rekruttera sjukepleiarar, og ein må innimellom leige inn vikarbyrå.

På teknisk er òg rekruttering ei utfordring som vert trekt fram, og det at ein ikkje klarer å rekruttere høgt utdanna ingeniørar. Den utfordringa løyser kommunen ved å tilsette unge som vert lært opp/kommunen utdannar sjølv.

Innanfor skule kjem det tydeleg fram at det er ulike meiningar om skulestrukturen i kommunen. Kommunen har per i dag 3 skular; Borgund skule (1. – 7. trinn), Ljøsne oppvekstsenter (1. – 7. trinn) og Lærdalsøyri skule (1. – 10. trinn). Kommunen har òg høge kostandar til spesialundervisning.

Andre tenester som vert nemnt som krevjande av ein eller få respondentar, er barnevern, psykisk helse, økonomi og reinhald. Fleire nemner at ein gjerne skulle hatt eit større barnevern, i dag samarbeider Lærdal om barnevern med Aurland.

I **Aurland** er respondentane meir positive til at tenestetilbodet er svært bra, enn i Lærdal. Respondentane er nøytrale til om små og sårbare fagmiljø, og dessutan rekruttering, er ei utfordring. Respondentane er vidare negative til at kommunen ikkje har utfordringar med å handtera stadig aukande krav til dei kommunale tenestene. På spurnad om kommunen er godt rusta til å handtere nye oppgåver og framtidige utfordringar, er respondentane svakt positive.

Av krevjande tenestekområde vert helse og omsorg, ressurskrevjande brukarar, teknisk/vedlikehald og samfunnsutvikling trekt fram i spørjeundersøkinga. Det er fleire som peikar på ressurskrevjande brukarar, og at kommunen delvis kjøper inn private tenester på dette området. Fleire ynskjer at kommunen sjølv skal byggja opp kompetanse til å ivareta dette tenestekområdet, men at dette vil ta tid. Det kan òg vera krevjande å rekruttera rett kompetanse, som sjukepleiarar. Generelt er det eit behov for meir spesialkompetanse på fleire område.

Vidare på rekruttering vert det peikt på at kommunen har små fagmiljø på nokre område samtidig som det er generasjonsskifte på gang blant dei tilsette. Det kan føre til ein krevjande rekrutteringssituasjon framover, men på fleire område ser det bra ut no. Akkurat no manglar kommunen lege, og det blir peika på at det kan verta vanskeleg å rekruttera lege som kan gå i legevakt etter at ny akuttmedisinsk forskrift for leger kom.

Andre tenester som vert nemnt som krevjande av ein eller få respondentar, er barnevern, sosiale tenester og kultur.

7.2.3 Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing

Gjennom spørjeundersøkinga vart respondentane òg bedne om å vurdere konsekvensar av ei kommunesamanslåing i tilhøve til ein del målsettingar knytt til framtidig utvikling av tenestetilbodet (sjå figurane nedanfor). Her meiner alle kommunane i varierende grad at ei samanslåing av kommunar i Sogn vil ha positive effektar for å sikra større og betre fagmiljø. Spesielt positive er respondentane i Sogndal og Leikanger.

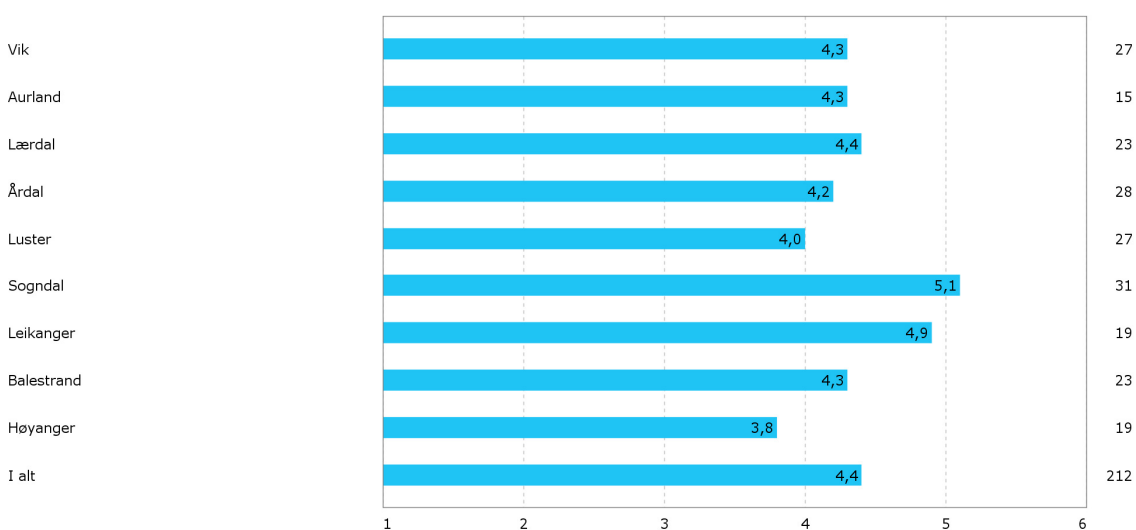
Det er noko færre, men enno eit solid fleirtal, som meiner at ei samanslåing vil ha positive effektar med tanke på å verta mindre sårbar i skifte av personell, sjukdom og ferieavvikling og å rekruttera arbeidskraft til kommunale stillingar. Her er òg Sogndal og Leikanger og dessutan Balestrand mest positive. Aurland og Høyanger er svakt negative til at ei samanslåing vil ha positiv effekt på

sårbarhet, medan Luster er svakt negative til at samanslåing vil ha ein positiv effekt på rekruttering.

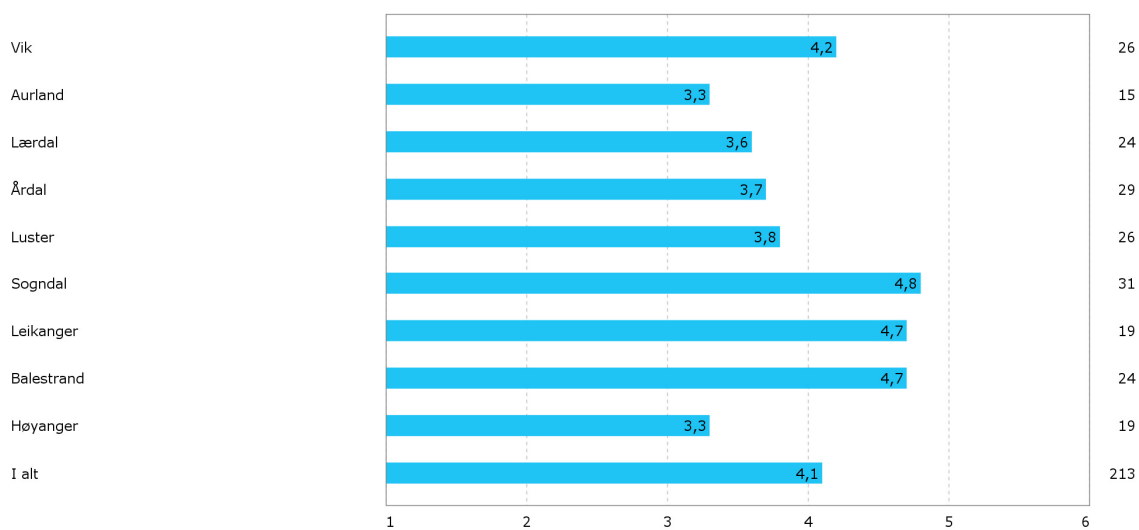
Meiningane er meir delte når det gjeld i kva grad samanslåing vil sikra og forbetra kvaliteten på dei kommunale tenestene, og om ei samanslåing vil kunna hente ut økonomiske gevinstar som følgje av meir effektiv drift. Sogndal er mest positiv til at samanslåing gjev gode effektar på begge påstandane, medan Luster er mest negativ til at samanslåing gjev betre kvalitet på tenestene, og Aurland er mest negativ til at det vert mogleg å henta ut økonomiske gevinstar.

Respondentane er meir usamd enn samd i at tilgjenge til dei kommunale tenestene vil verta styrka eller svekka. Vi ser av den siste figuren i avsnittet at her er det store variasjonar mellom kommunane. Medan spesielt respondentane i Aurland, Årdal, Luster og Høyanger meiner ein samanslåing vil ha negative effektar, så meiner respondentane i Balestrand og Sogndal svakt at ein samanslåing kan ha positive effektar på tilgjenge.

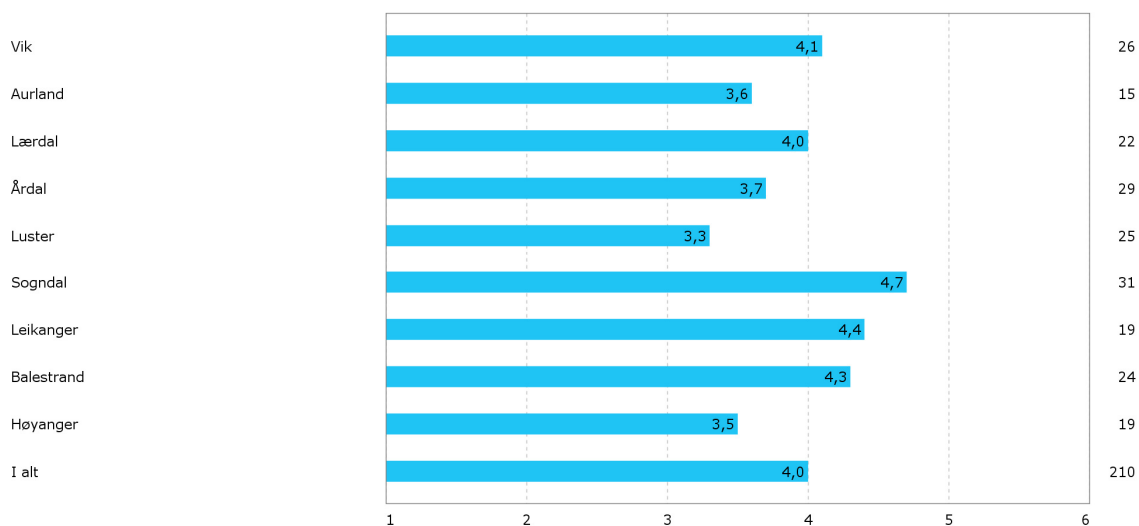
Med tanke på det siste er det viktig å vera klår over at omgrepet «tilgjenge» kan verta oppfatta ulikt. I nokre tilfelle kan auka fysisk avstand gjera det lettare å ta kontakt, t.d. med barneverntenestene, fordi du ikkje kjenner dei som jobbar der. Brukarnærleik vert oppfatta i mange tilfelle som viktig, men dersom du skal vera brukarnær, er det òg viktig at ein har kompetanse som ein kan «vera brukarnær med». Her kan behova og utfordringane variera frå tenesteområde til tenesteområde. I det daglege er det nærleik til skule, barnehage og sjukeheim som er av størst viktighet for innbyggjarane. Lokaliseringa av slike tenester har i lita grad vorte påverka i samband med dei kommunesamanslåingane som er gjennomført dei seinare årane i Noreg (Brandtzæg 2010), men her er erfaringsgrunnlaget samanslåingar som har bestått av berre to kommunar.



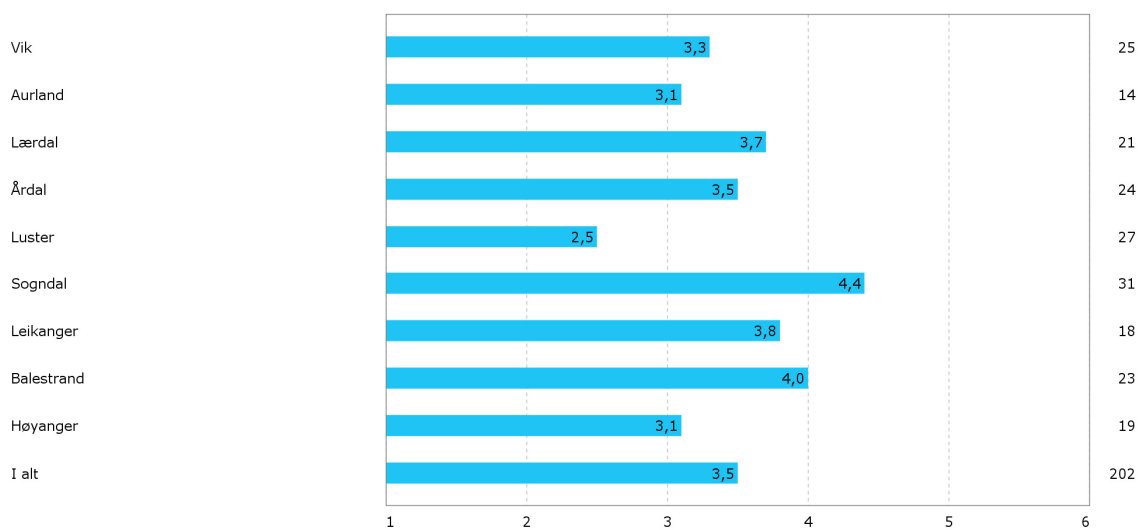
Figur 40 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Sikre større og betre fagmiljø i kommunen. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.



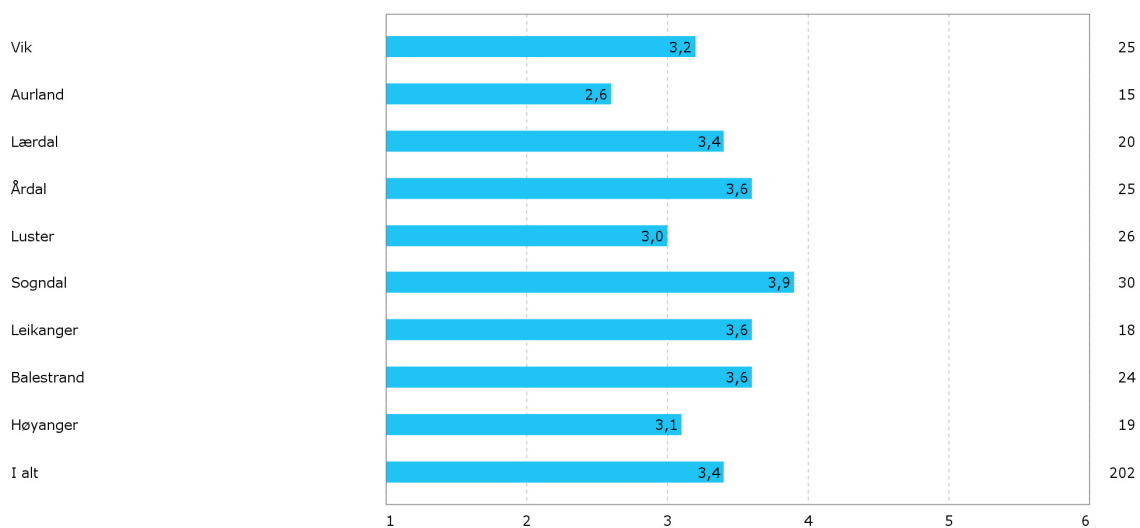
Figur 41 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Verte mindre sårbar i høve til skifte av personell, sjukdom og ferieavvikling. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.



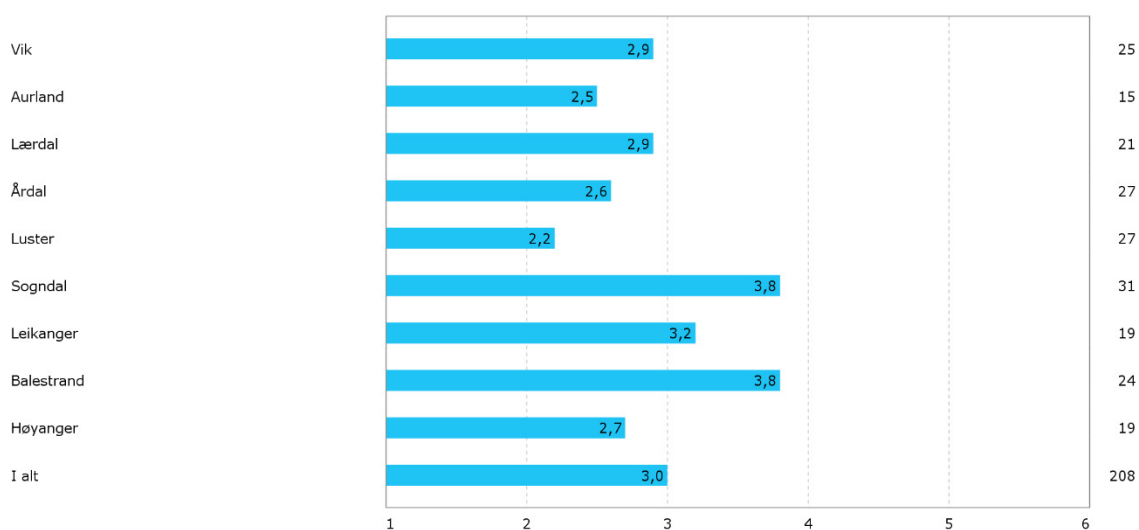
Figur 42 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Gjere det lettare å rekruttere arbeidskraft til kommunale stillingar. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.



Figur 43 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Sikre og forbetre kvaliteten på dei kommunale tenestene. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.



Figur 44 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Hente ut økonomiske gevinstar som følgje av meir effektiv drift. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.



Figur 45 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Sikre god tilgjenge til dei kommunale tenestene. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

7.2.4 Samla vurdering

Spørjeundersøkinga tyder på at kvaliteten på tenestetilbodet på mange område i kommunane blir oppfatta som bra. Lærdal skil seg ut ved å vera noko mindre positiv enn dei andre kommunane. Generelt har mange av kommunane i Sogn inntekter godt over landsgjennomsnittet, og det kjem fram i intervjua at kommunane òg yter tenester over det som er eit lovfest nivå.

Fleire av kommunane meiner dei har utfordringar med små og sårbare fagmiljø, spesielt gjeld dette Sogndal, Leikanger og Balestrand. I andre enden av skalaen finn vi Luster som meiner dette ikkje er ei utfordring. Svara frå intervjua nyanserer derimot dette biletet noko, til dømes planlegg kommunen å gå inn i interkommunalt samarbeid om PP-tenesta nettopp for å oppnå større breidde, meir systemretta arbeid og betra kompetanse.

Det varierer mellom kommunane om ein opplever utfordring med rekruttering, og på kva for område utfordringa er. Generelt ser det ut til at kommunane rekrutterer godt på basiskompetanse, men har utfordringar med å rekruttera spesialkompetanse på enkelte område. Det kan anten skuldast at det generelt er vanskeleg å rekruttera denne typen kompetanse, som ingeniørar, i kommune-Noreg eller at det er stillingar som det berre finst éin av i kommunen, som t.d. helsesystemer.

Respondentane vart i spørjeundersøkinga bedne om å skildra kva for tenester som er krevjande, og kva for utfordringar kommunane har. Samla sett er det mange som peikar på helse og omsorg og dessutan skule som dei meste krevjande tenesteområda. Sidan barnehage, skule og eldreomsorg er dei største velferdsområda i kommunesektoren, er ikkje dette noko overraskande attendemelding. Innanfor helse og omsorg er det legetenesta, ressurskrevjande brukarar og mangel på kompetanse mange av kommunane peikar på. Vik og Aurland peikar spesielt på utfordringa med at legar over 55 år ikkje treng å gå i legevaktordning, og det dermed er vanskeleg å få turnusen til å gå opp. På skuleområdet er det i fleire kommunar, blant anna Luster, Balestrand og Lærdal, usemje om kva som er ein ideell skulestruktur for å sikre ei effektiv drift og god kvalitet i skulesektoren. Generelt er tilbakemeldinga at resultat og kvaliteten innan skulesektoren i Sogn er god. Skuleutvikling er også eit område kommunane har samarbeidd om.

Folktalsutviklinga i kommunane i Sogn er svært ulik. Medan Sogndal, Leikanger og Luster har hatt vekst i folketalet sidan 2000, så har dei andre kommunane hatt nedgang. Høyanger og Årdal har hatt størst nedgang i folketalet. Det kan vera krevjande å tilpassa tenestenivået både til aukande og synkande folketal. Vi har sett at Årdal spesielt har hatt utfordringar med dette, og kommunen er framleis på ROBEK fordi dei ikkje har dekt inn tidlegare underskot.

Eit fleirtal av respondentane meiner at ei kommunesamanslåing vil gje positive effektar med tanke på å sikre større og betre fagmiljø, rekruttera arbeidskraft og verta mindre sårbar når det gjeld skifte av personell, sjukdom og ferieavvikling. Respondentane er nøytrale til kva for ein effekt samanslåing vil ha på høvet for å sikre og forbetra kvaliteten på dei kommunale tenestene, og å henta ut økonomisk gevinst som følgje av meir effektiv drift. Fleirtalet av respondentane meiner samanslåing vil ha negativ effekt på tilgjenge til dei kommunale tenestene.

Som nemnt meiner fleirtalet av kommunane i Sogn at små og sårbare fagmiljø er ei utfordring. Ei av løysingane for å handtera dette for kommunane har vore inngåing av samarbeid om administrasjon og tenester på tvers av kommunane. Det neste avsnittet gjer greie for omfanget av interkommunale samarbeid og synspunkt frå kommunane frå spørjeundersøkinga og intervju.

7.3 Interkommunalt samarbeid

7.3.1 Omfang og fordeling av samarbeid

Dei seinare åra er det lagt til rette for auka interkommunalt samarbeid, m.a. gjennom endringar i kommunelova. Frå 1.1.2007 har ein fått ei ny paragraf i kommunelova (§ 28) som gjev anledning til etablering av vertskommunesamarbeid med overføring av styresmakt til ein annan kommune. Dette har m.a. opna for etablering av interkommunale barnevern, og det er no registrert over 50 slike samarbeid på landsbasis. I tillegg har òg den såkalla samkommunemodellen vorte lovfesta som ei meir forpliktande samarbeidsform, men denne modellen er det berre nokre få kommunar som har teke i bruk, og ingen ligg i Sogn (Brandtzæg 2014). Dette er òg ein modell som regjeringa no ynskjer å avvikla.

Vi har motteke oversyn over interkommunale samarbeid frå Sogn regionråd, som igjen har samla dette inn frå kommunane som inngår i utgreiinga. Tabellane under viser kva for interkommunale samarbeid kommunane inngår i, og kor mange. Vi finn at Lærdal er den kommunen i Sogn med flest interkommunale samarbeid (sjå tabellen rett under). Lærdal har 30 samarbeid, etterfølgt av Årdal og Aurland med 27 samarbeid kvar. Kommunane som har færrest samarbeid, er Vik og Høyanger.

Tabell 71 Mengd formelle samarbeidsordningar per kommune. Kjelde: Sogn regionråd, Telemarksforsking

Kommune	Mengd interkommunale samarbeidsordningar
Lærdal	30
Årdal	27
Aurland	27
Leikanger	26
Sogndal	25
Luster	24
Balestrand	23
Vik	21
Høyanger	17

Tabellen under gjev oversyn over interkommunale samarbeid kommunane i Sogn inngår i. Alle dei 9 kommunane inngår i ei rekkje samarbeid saman, som til dømes Sogn regionråd, avfallshandtering, arbeidsgjevarkontroll, alarmsentral, IKT, innkjøp, miljøretta helsevern og revisjon. Elles ser vi ein del regionale samarbeidskonstellasjonar. Kommunane i indre Sogn (Årdal, Lærdal og Aurland) samarbeider på ei rekkje område. Det same gjer Sogndal med nabokommunane Luster og Leikanger. Balestrand og Høyanger har òg nokre samarbeid seg imellom. Døme på oppgåver vi ser det vert samarbeidd om på eit lågare geografisk nivå enn regionråd, er barnevern, PPT, landbruk, brannvern, legevakt, økonomi, kulturskule og sosiale tenester. Vik, Årdal og Høyanger har eigen barnevernsteneste, medan Luster er den einaste kommunane som ikkje har samarbeid på PPT.

Vi ser at kommunane i «randsona» i Sogn òg har samarbeid mot andre kommunar. For eksempel kjøper Aurland PP-tenester frå Voss, medan Høyanger og Balestrand samarbeider mot Sunnfjord om den same tenesta.

Tabell 72 Oversyn over interkommunale samarbeid, kommunar som inngår, organisasjonsform og føremål i Sogn. Kjelde: Sogn regionråd og kommunane i Sogn.

Namn på samarbeid	Kommunar som deltek	Organisasjonsform	Formål
Alarmsentralen i Sogn og Fjordane	24 kommunar i Sogn og Fjordane	IKS	Brannmelding 110 i tillegg til div. andre alarmar
Arbeidsgjevarkontrollen	Aurland, Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal.	Vertskommune	Arbeidsgjevarkontroll
Barnevern	Lærdal og Aurland	-	Barnevernsteneste
Brannvern	Lærdal og Årdal	-	Brann- og redningsteneste
Felles jordbrukssjef og skogbrukssjef	Balestrand og Høyanger	Vertskommune	Jordbruks- og skogbruksoppgåver
GIS-koordinator	Aurland, Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal	Samarbeid basert på skriftleg avtale mellom Sogn regionråd	GIS-samarbeid/prosjekt

		og arbeidsgjevar-kommunen	
IKT	Aurland, Lærdal, Årdal	-	IKT-drift
IKT-samarbeid	Aurland, Balestrand, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal og fylkeskommunen	§ 27 samarbeid	Kjøp av div. IKT-tenester (drift av kommunikasjons- og GIS-løysing)
Innkjøpssamarbeid	Kommunane i fylket mfl.	Kjøp av teneste	Støttefunksjon
Kreftkoordinator	Aurland, Lærdal og Årdal	Tenestekjøp	Koordinere ulike hjelpeordningar
Krisesenter	25 av 26 kommunar i fylket	Vertskommune	Lovpålagt tilbod
Kultur - idrettskonsulent	Lærdal og Årdal	-	Kultur-/idrettsoppgåver
Landbruk	Sogndal og Leikanger	Tenestekjøp	Fagkompetanse innan landbruk (40 % stilling)
Landbruk	Lærdal, Årdal og Aurland	-	Landbrukstenester
Legevakt	Aurland, Lærdal og Årdal	Tenestekjøp	Felles legevakt
Legevaktsentral	Aurland, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal	Tenestekjøp	Telefonteneste v/kontakt med lege
Lokalmedisinsk senter	Aurland, Årdal og Lærdal	Tenestekjøp	Institusjonsbasert kommunalt helsetilbod
Miljøretta helsevern	Aurland, Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal.	Vertskommune	Godkjenning, tilsyn og kontroll
Miljøsertifisering	Kommunane Balestrand, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal og Vik	Tenestekjøp	Miljøsertifisering av verksemder
Norskopplæring	Sogndal, Leikanger og Luster	Tenestekjøp	Norskopplæring og grunnskuleopp-læring av flyktningar
Overgrepsmottak	Dei fleste kommunane i fylket	§ 27 samarbeid	Tilbod i akutfase, lovpålagt

PPT	Kommunane Sogndal, Leikanger og Vik kjøper frå fylkeskommunen (PPT Sogn-dalsregionen), Lærdal kommune kjøper frå Årdal (Indre Sogn PPT), Aurland kjøper frå Voss, Balestrand og Høyanger kjøper frå Fjaler kommune saman med fem andre kommunar og fylkeskommunen (PPT for Ytre Sogn og Sunnfjord).	Pågåande prosess for etablering av Sogn PPT med kommunane Aurland, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal og Vik og fylkeskommunen. Vertskommunesamarbeid	Pedagogisk-psykologisk teneste
Programleiar System for styrka læring	Kommunane Aurland, Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal	Samarbeid basert på skriftleg avtale mellom Sogn regionråd og arbeidsgjevar-kommunen	Barnehage- og skuleutvikling
Rekneskap/løn	Aurland og Lærdal	-	Rekneskap-/løns-funksjonar
Samarbeid om norsk-opplæring for framandspråklege	Balestrand og Høyanger	Tenestekjøp	Norskopplæring for framandspråklege
Samarbeid om oppmålingstenester	Balestrand og Høyanger	Tenestekjøp	Oppmålingstenester
Senger for kommunale akutte døgnplasser	Aurland, Leikanger, Lærdal og Årdal	Tenestekjøp	Døgntilbod for augeblikkeleg hjelp
Senter for incest m.m.	24 kommunar	Stifting	Støttetilbod
SF revisjon	Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik, Årdal og fylkeskommunen	IKS	Kommunal revisjon
SIMAS	Vik, Aurland, Balestrand, Høyanger, Leikanger, Lærdal, Sogndal, Luster og Årdal	IKS	Avfallshandtering
Skatteoppkrevjar-funksjon	Lærdal, Vik og Aurland	-	Skatteoppkrevjing
Sogn barnevern	Balestrand, Leikanger, Luster og Sogndal	Vertskommune	Barnevernsteneste
Sogn brann og redning (inkl. byggjetilsyn)	Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal og Luster	IKS	Felles brann- og redningsteneste og tilsynstenester innan byggjesak
Sogn kulturskule	Luster, Sogndal og Leikanger	Vertskommune	Kulturskule
Sogn regionråd	Aurland, Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster,	§ 27 samarbeid	Regional utvikling

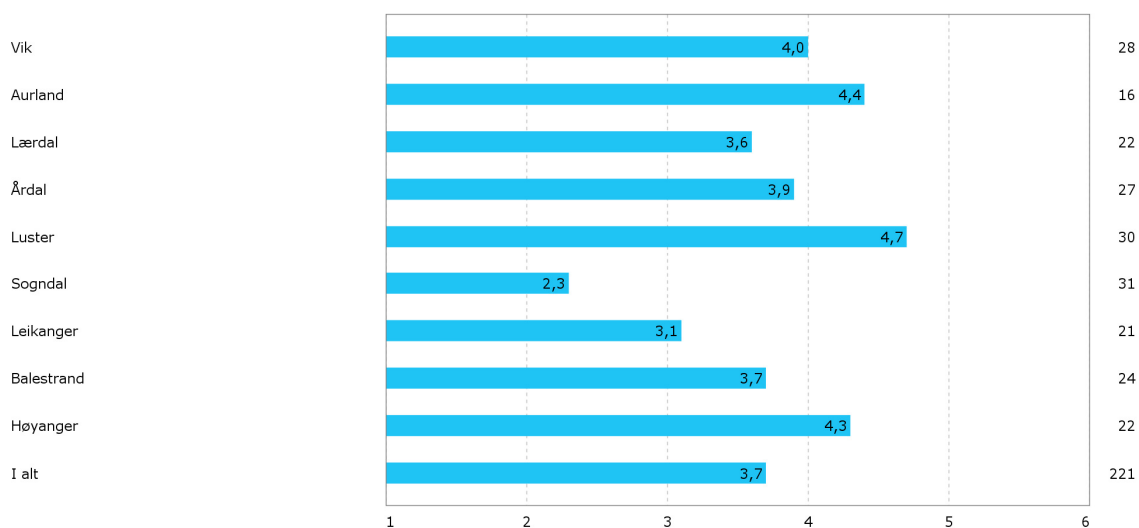
	Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal.		
Sogneprodukter	Kommunane i fylket	Aksjeselskap	Verna arbeidsplassar
SognLab	Aurland, Balestrand, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal	Aksjeselskap	Laboratorieanalyser (m.a. vasskvalitet)
Sosiale tenester NAV	Lærdal, Årdal og Aurland	-	Sosiale tenester NAV
Utviklingsrettleiar	Kommunane Aurland, Balestrand, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal	Samarbeid basert på skriftleg avtale mellom Sogn regionråd og arbeidsgjevar-kommunen	Skuleutvikling (25% stilling i 4 år)
Veterinærvakt	Luster, Sogndal og Leikanger	Tenestekjøp	Veterinærvakt

Det vil alltid vera behov for interkommunale samarbeid uavhengig av kommunestruktur, men med aukande omfang av interkommunale samarbeid – og etter kvart som dette òg i aukande grad gjeld kommunale kjerneoppgåver – vil dette slå negativt ut for høva for demokratisk styring og kontroll. Det vil gå ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vera før samarbeidsulempene vert større enn fordelane. Korleis desse utfordringane vert opplevd lokalt, er nærare skildra i samband med spørjeundersøkinga og intervjuet i kommune.

7.3.2 Synspunkt frå kommunane på det interkommunale samarbeidet

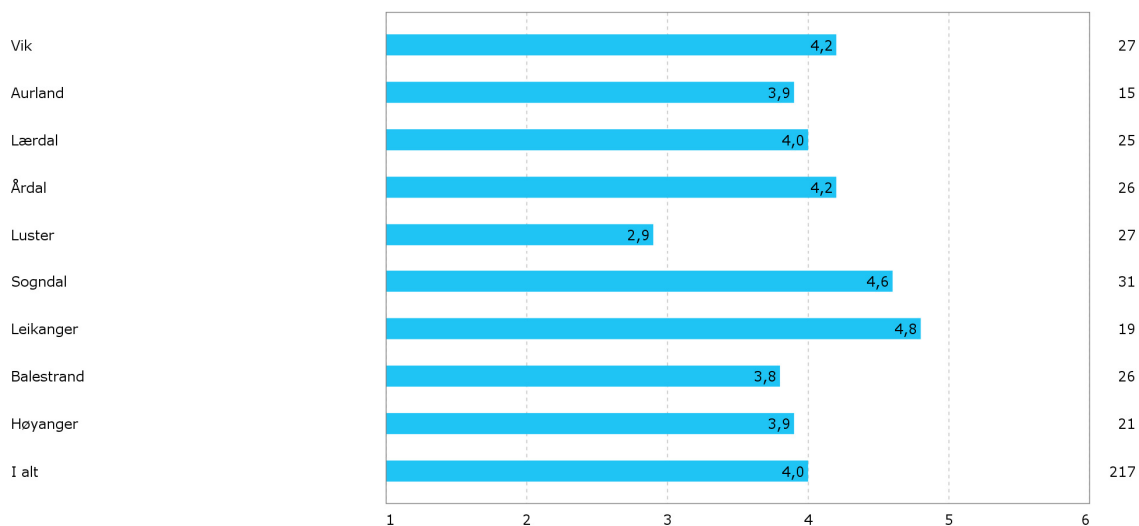
Som tabellane i førre avsnitt viser, så inngår kommunane i Sogn i ei rekkje interkommunale samarbeid. Stortinget har vedteke å overføra fleire oppgåver til kommunane, og regjeringa greier ut fleire oppgåver som kan overførast. Når dette vert gjennomført, kan det verta aktuelt med ytterlegare interkommunalt samarbeid dersom det ikkje vert endringar i kommunestrukturen. I samband med spørjeundersøkinga vart respondentane stilt overfor ein del påstandar om interkommunalt samarbeid.

Det er ein svakt større semje enn usemje til påstanden om at «interkommunalt samarbeid er langt å føretrekka framfor ei kommunesamanslåing». Som vi ser av figuren under, så gjev spesielt respondentane i Luster, Aurland, Høyanger og Vik tilbakemelding på at dei er positive til dette. Lærdal, Årdal og Balestrand er òg svakt positive. Sogndal er den einaste kommunen som klårt gjev tilbakemelding på at dei ynskjer samanslåing framfor ytterlegare samarbeid. Leikanger er òg svakt positive til at samanslåing er å føretrekka. Dersom vi ser på bakgrunnsvariablane, så er politikarane meir positive til ytterlegare samarbeid framfor samanslåing (med eit snitt på 3,7) enn administrative leiarar (snitt på 3,5).



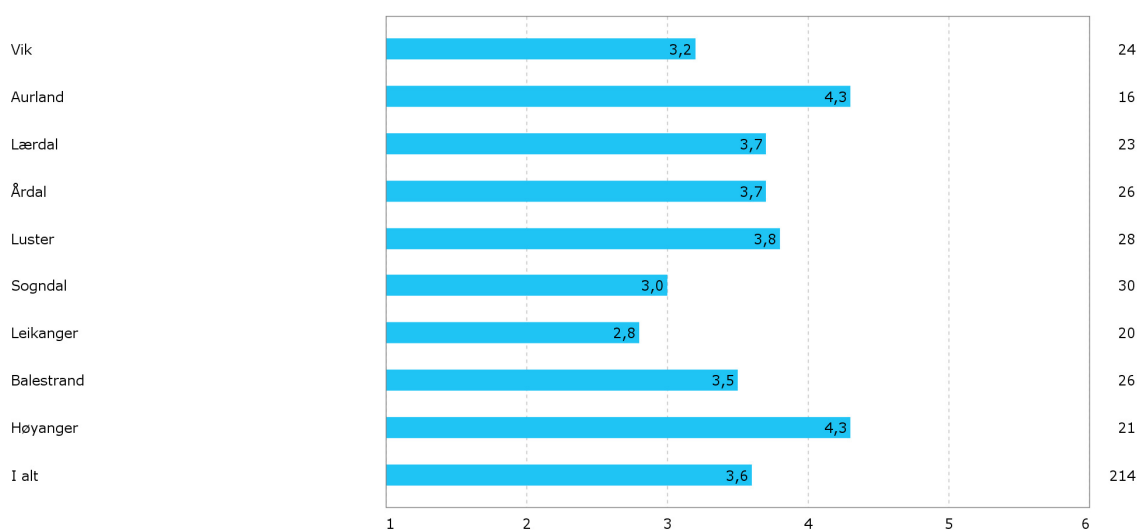
Figur 46 Auka interkommunalt samarbeid er langt å føretrekka framfor ei kommunesamanslåing. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Figuren under viser at samla er det større semje enn usemje i at «det går ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vera før ei kommunesamanslåing vert meir tenleg». Luster er den kommunen som skil seg ut ved å vera mest usamd i påstanden, medan dei andre kommunane i varierende grad er positive. Respondentane frå Sogndal og Leikanger er dei som i størst grad meiner at det er ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vera før ei samanslåing er meir fordelaktig. Her trekkjer dei administrative leiarane opp snittet med 4,3, medan politikarane er samd i påstanden med eit snitt på 4,0 .



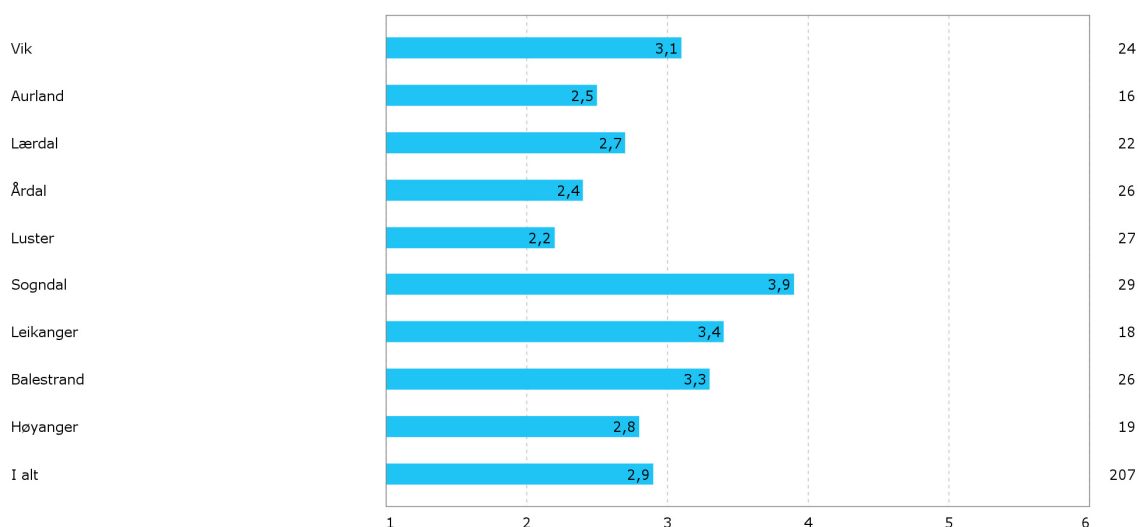
Figur 47 Det går ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vera før ei kommunesamanslåing vert meir tenleg. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Respondentane er gjennomsnittleg ganske nøytrale til påstanden om at «dagens interkommunale samarbeid er uproblematisk i høve til demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll», men her viser figuren under at det er store variasjonar mellom kommunane. Medan både Aurland og Høyanger er svært samd i påstanden, så er Sogndal og Leikanger dei kommunane som er mest usamd. Høyanger er den kommunen i Sogn som har færrest interkommunale samarbeid.



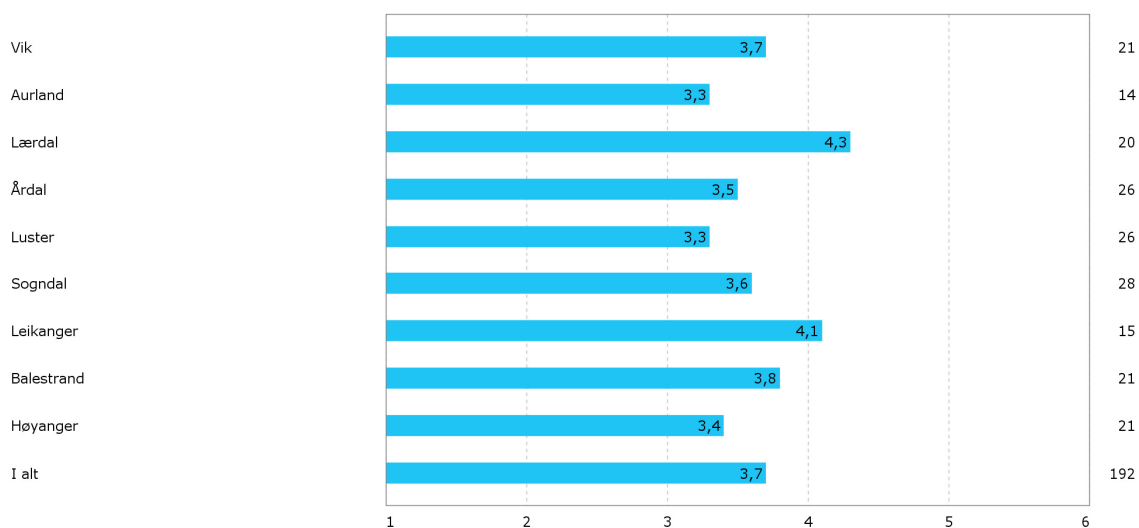
Figur 48 Dagens interkommunale samarbeid er uproblematisk i høve til demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Alle kommunane, med unntak av Sogndal, er usamd i påstanden om at «det interkommunale samarbeidet er så omfattande at samarbeidsulempene begynner å verta større enn fordelane» (jf. figuren under). Spesielt ser Aurland, Lærdal, Årdal, Lyster og Høyanger større fordelar enn ulemper ved samarbeid.



Figur 49 Det interkommunale samarbeidet er så omfattande at samarbeidsulempene begynner å verte større enn fordelane. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Respondentane har òg vorte spurt om dei er samd eller usamd i at «mesteparten av dei nye oppgåvene som regjeringa foreslår å overføra til kommunane, må løysast gjennom interkommunalt samarbeid». Figuren under viser at respondentane er omtrent nøytrale til denne påstanden. Spesielt i Lærdal og Leikanger meiner respondentane at nye oppgåver vil føra til behov for ytterlegare interkommunalt samarbeid, medan Aurland og Luster er svakt negative til dette. Generelt ligg svara frå kommunen rundt gjennomsnittet på 3,5. Her er det derimot interessant å sjå at det er litt skilje mellom politikarane og administrasjonen. Administrasjonen meiner i noko grad at det vil vera behov for meir samarbeid (snitt på 3,7), medan politikarane er nøytrale med eit snitt på 3,5.



Figur 50 Mesteparten av dei nye oppgåvene som regjeringa ynskjer å overføre til kommunane, må løysast gjennom interkommunalt samarbeid. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

I intervjuet vart det spurt om kva for fordeler og ulemper kommunane ser med interkommunalt samarbeid, og dessutan korleis kommunen opplever styringa av samarbeida. Svarene er kort oppsummert for kvar av kommunane i dei følgjande avsnitta.

Sogndal inngår i 25 samarbeid og meiner mange av samarbeida fungerer bra. Fordelen med interkommunalt samarbeid frå Sogndal si side er økonomi, kompetanse og kvalitet. Det er spesielt ein fordel med samarbeid på tenester som ikkje vert utøvd så ofte, til dømes krisesenter der 25 av 26 kommunar i Sogn og Fjordane samarbeider om ei felles teneste. På økonomiområde kan det vera ein ulempe at kommunane som samarbeider har ulike økonomiske musklar. Ein annan ulempe kan vera at Sogndal i fleire samarbeid ikkje vert oppfatta som rause nok.

Sogndal meiner samarbeida vert godt styrt, men at noko alltid kan verta betre. Det vert understreka i intervjuet at sjølv om ein etablerer interkommunalt samarbeid, er det viktig at ein ikkje fråskriv seg ansvaret for styring.

I spørjeundersøkinga gjev respondentane frå Sogndal ein tydeleg attendemelding på at dei føretrekkjer kommunesamanslåing framfor auka interkommunalt samarbeid.

Leikanger har til saman 26 samarbeid. Samarbeida fungerer stort sett bra, men attendemelding frå Leikanger er at det tek tid å følgja opp. Det kan òg vera vanskeleg å samordna prosessar, blant anna knytt til budsjett, og å halda styring på kostnadsutviklinga. Men generelt er det lettare å halda styring og kontakten frå administrasjonen si side enn for politikarane.

Den største fordelen med samarbeid er sterkare, meir kompetente og stabile einingar som utfører tenestene. Blant anna spurde barnevernstenesta sjølv om å verta del av ei større eining, og Leikanger inngår no i eit vertskommunesamarbeid med Sogndal, Luster og Balestrand. Barnevernet er lokalisert til Sogndal.

Ei utfordring for samarbeid i Sogn er at Sogndal veks meir enn dei andre kommunane, og vert oppfatta å tene meir på samarbeid i form av innbyggjarvekst. Det skapar skepsis til Sogndal frå nabokommunane. Eit døme er lokalmedisinsk senter som vert bygt opp både i Sogndal, Luster og Lærdal. Ein har ikkje lukkast i å bli einig om ei lokalisering.

I spørjeundersøkinga gjev respondentane frå Leikanger ei svak støtte til kommunesamanslåing framfor auka interkommunalt samarbeid.

Luster har 24 interkommunale samarbeid og omtalar renovasjon, brann, barnevern og kulturskule som dei fire store. Luster meiner interkommunalt samarbeid får ufortent dårleg omtale, og seier samarbeid fungerer bra på mange område. Dei trekkjer fram fagnettverk på blant annan skule og barnehage som vellykka. Det har vore litt uklart over tid kva for ei rolle Sogn regionråd skal ha, om det skal vera eit politisk forum blant anna for påverke, eller eit organ for samordning av tenestesarbeid.

Ulempene med samarbeid frå Luster si side er sentralisering, fragmenterte tenester og styring. Styrringa meiner dei kan vera betre enn i dag, blant anna for å samordna det interkommunale samarbeidet med andre tenesteområde.

I spørjeundersøkinga er det respondentane frå Luster som er aller tydelegast på at dei ynskjer auka interkommunalt samarbeid framfor kommunesamanslåing. Blant anna planlegger kommunen samarbeid på PPT, og det vert nemnt at tenester som IKT og revisjon kan ha eit samarbeid om endå større einingar enn i dag. Legevakt, administrasjon og løn er andre tenester det vert nemnt at det kan etablerast samarbeid på.

Balestrand har 23 interkommunale samarbeid og samarbeider både innover mot Sogn og utover mot Høyanger. Balestrand seier sjølv dei har godt samarbeid med Høyanger, med blant anna faste halvårlege møter der kommunane diskuterer felles utfordringar. For å ha god styring er det viktig med gode rutinar, tett oppfylging og jamlege orienteringar. Balestrand har eigarskapsmelding, men det kjem fram i intervjuet at ein likevel ikkje opplever full kontroll med samarbeida.

Det positive med samarbeida er meir robuste einingar, betra fagmiljø og høgare kvalitet på tenesta. Det betrar òg tilgjenge til små tenester utanfor normal kontortid.

Ulemper med samarbeid er lange avstandar, mykje reising og at ein mistar noko av nærleiken til tenesta i det daglege. Kostnadsfordeling kan òg vera problematisk, spesielt fordeling av felleskostnadene.

Respondentane i Balestrand er veldig svakt positive med eit snitt på 3,7 på at dei føretrekker auka interkommunalt samarbeid framfor kommunesamanslåing.

Høyanger har 17 interkommunale samarbeid, nokon mot Sogn og nokon mot Sunnfjord. Blant anna har dei samarbeid på IKT og PPT mot Sunnfjord, medan samarbeid på blant anna renovasjon og revisjon er mot Sogn. Høyanger trekkjer òg fram eit godt samarbeid med Balestrand, og dei to kommunane samarbeider blant anna om felles jordbruks- og skogbrukssjef, norskopplæring for framandspråklege og oppmålingstenester.

Fordeler med samarbeid er at ein får løyst oppgåver på ein tilfredsstillande måte, spesielt på spesialtenestar. Det gjev òg betre fagleg teneste, og bidreg til å etablere møteplassar.

Ulempa er at ein er litt for lite flinke til å utøva eigarskap og styring, og dessutan at det er litt ulike meiningar om ein bør samarbeida mot Sogn eller mot Sunnfjord. Avstanden frå Høyanger til Førde er kortare enn frå Høyanger til Sogndal.

Respondentane gjev i spørjeundersøkinga attendemelding på at dei føretrekker auka interkommunalt samarbeid framfor kommunesamanslåing. I intervjuet kjem det fram at aktuelle område for meir samarbeid er barnevern (Høyanger har eiga teneste i dag), plan- og byggesaker og tekniske

tenester. Sidan Høyanger er kommunen i Sogn som har færrest samarbeid, kan ein seia at dei har «meir å gå på» enn andre.

Vik har 21 interkommunale samarbeid, og dermed nest færrest i Sogn. Kommunen ligg òg slik til at det er vanskeleg å samarbeida om til dømes akutte tenester. Av dei samarbeida Vik har, er det mest mot Luster, Leikanger og Sogndal. Tidlegare inngjekk kommunen i ein del samarbeid med kommunane i indre Sogn (Årdal, Lærdal og Aurland), men dette er avvikla.

Attendemeldinga er at dei interkommunale samarbeida stort sett fungerer greitt. Fordelen er at dei gjev betre utgangspunkt fagleg, og gjer at kommunen er i stand til å yta tenesta. Ein inngår samarbeid for å kompensera for at ein er liten.

Ulemper er at det er lite økonomisk gevinst med samarbeid, og det er ikkje alltid pengebruken og kvaliteten hengjer saman, og Vik har ikkje alltid innfridd ønska til samarbeidet til auka løyvingar. Samarbeid fører òg til sentralisering av arbeidsplassar. Det er òg krevjande å styra samarbeida, både frå politisk og administrativt nivå. Samarbeid flyttar makt ut av kommunane, og ein får ikkje det same heilskaplege ansvaret for tenestene.

Respondentane gjev likevel attendemelding i spørjeundersøkinga om at dei i noko grad føretrekk auka interkommunalt samarbeid framfor kommunesamanslåing. Kommunen har mellom anna diskutert samarbeid på barnevern og augeblikkeleg hjelp utan at dette er avklart.

Årdal har 27 interkommunale samarbeid og har eit spesielt tett samarbeid med dei andre kommunane i indre Sogn (Lærdal og Aurland). Dei samarbeider med ein eller begge om blant anna brannvern, kreftkoordinator, kultur- og idrettskonsulent, landbruk, legevakt, lokalmedisinsk senter, augeblikkeleg hjelp og sosiale tenester/NAV.

Fordeler med samarbeida er større fagmiljø og lågare einingskostnader samanlikna med om Årdal skulle drifta tenesta aleine. Ulemper kan vera at ein ikkje får teke ut dei potensiell fordelane knytt til stordrift fordi kvar einskild kommune ynskjer å halda på arbeidsplassane. Lokalisering er kanskje det område det er mest krevjande å verta samd om. Store avstandar er òg ein ulempe.

Styring kan vera krevjande, til dømes kjem dei interkommunale samarbeida litt på sida av resten av organisasjonen, blant anna i innsparingsprosessar. Det er vanskeleg å gjera noko med dette sidan ein har avtaler og forpliktingar til andre kommunar. Generelt oppfattar ein at styring av dei interkommunale samarbeida ikkje er eit stort problem.

I spørjeundersøkinga er det ein svak støtte til at respondentane frå Årdal føretrekk auka interkommunalt samarbeid framfor kommunesamanslåing, men gjennom intervjuet er det berre næringsutvikling som kjem fram som eit område ein kan samarbeida meir om.

Lærdal er kommunen i Sogn med flest interkommunale samarbeid, og har til saman 30 ulike. Mange av desse er samarbeid med ein eller to andre kommunar, og ein meiner sjølv at det fungerer greitt. Lærdal har spesielt tett samarbeid med Årdal og Aurland, sjå meir under skildringa av Årdal ovanfor.

Fordelen med samarbeid er at ein får løyst oppgåver det er vanskeleg å handtera aleine. Samarbeid gjev større fagleg miljø, lågare kostnad enn om ein løyser oppgåva sjølv, og ein sikrar betre rekruttering. Med samarbeid held ein på kompetansen til tenesta i regionen framfor å kjøpa frå andre.

Ulempa er at det er mange avtaler som skal administrerast og mindre demokratisk kontroll. Samarbeida kjem òg litt på sida i innsparingsprosessar sidan ein er låst opp på avtaler. Det er heller

ikkje alltid slik at samarbeid er den mest kostnadseffektive løysinga. Ein annan ulempe er at det kan vera vanskeleg i regionen å verta samd om ei fornuftig oppbygging av nye tenestetilbod, til dømes augeblikkeleg hjelp-senger der ein i Sogn no har høgare kapasitet enn innbyggjartalet skulle tilseie.

Respondentane i Lærdal er gjennom spørjeundersøkinga omtrent nøytrale til om dei føretrekker auka interkommunalt samarbeid framfor kommunesamanslåing. Når vi ser på svarfordelinga, så har 32 prosent svara 1 eller 2 (støtte til samanslåing) medan 36 prosent har svart 5 eller 6 (støtte til auka interkommunalt samarbeid). Det tyder på at det er sterke meiningar om spurnaden, og at meiningane er delte.

Område det vert peikt på som aktuelt for meir samarbeid, er næringsutvikling, større barnevern enn berre Lærdal og Aurland, økonomi og IKT.

Aurland har same mengd samarbeid som Årdal, nemleg 27. Som nemnt under Årdal og Lærdal så har dei tre kommunane anten saman alle tre eller to-og-to eit tett samarbeid på fleire område. Aurland peikar òg på at dei har eit godt samarbeid med Lærdal.

Fordeler med samarbeid er at det gjev eit godt nettverk på alle nivå i organisasjonen. Ein får løyst oppgåver som renovasjon på ein effektiv måte, og ein får større avstand og fagleg fridom i enkelte tenester.

Ein ulempe kan vera ansvarsfordeling dersom det er noko i samarbeidet som ikkje fungerer. Styring kan òg vera ei utfordring, og dessutan kostnadsfordeling når kommunane har ulike inntekter.

Respondentane i Aurland gir støtte til at auka interkommunalt samarbeid er å føretrekka framfor kommunesamanslåing med eit gjennomsnitt på 4,4. Av kommunane i Sogn er det berre Luster som er meir tydeleg på at dei føretrekker interkommunalt samarbeid.

7.3.3 Samla vurdering

Dei seinare årane har det frå nasjonalt hald vorte lagt til rette for auka interkommunalt samarbeid, og det interkommunale samarbeidet i Sogn har auka. Det er Lærdal, Årdal og Aurland som har flest interkommunale samarbeid. Mengda samarbeid som desse kommunane er involvert i, varierer frå 27 til 30. Vik og Høyanger har færrest samarbeid, noko som blant anna har samanheng med geografi og lange avstandar. Kommunane i Sogn deltek i til saman 40 ulike samarbeid. Nokre av desse inkluderer alle kommunane, men mange av samarbeida er mellom ei mindre mengd kommunar. Spesielt ser vi at kommunane i indre Sogn (Årdal, Lærdal og Aurland) samarbeider. Den same gjer Sogndal med nabokommunane Leikanger og Luster, medan i ytre Sogn samarbeider Balestrand og Høyanger om fleire tenester.

Ein viktig motivasjon for interkommunalt samarbeid er å unngå små og sårbare fagmiljø. Det vert stadig stilt aukande krav til kapasitet og kompetanse i kommunane, noko som inneber at det vil vera behov for auka samarbeid òg i framtida. Overføring av nye oppgåver vil, med dagens kommunestruktur, òg innebera behov for auka interkommunalt samarbeid. Spørjeundersøkinga i kommunane viser at respondentane samla sett er omtrent nøytrale til om auka interkommunalt samarbeid er å føretrekka framfor ei kommunesamanslåing. Det er derimot store variasjonar mellom kommunane, og Aurland, Luster og Høyanger er tydelege på at dei føretrekker økt interkommunalt samarbeid mens Sogndal og delvis Leikanger føretrekker samanslåing. Samstundes er det

øg samla sett eit fleirtal som meiner at det går ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vera før ei kommunesamanslåing blir meir føremålstenleg.

Det er litt varierende synspunkt på i kva grad dagens interkommunale samarbeid er uproblematisk når det gjeld demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll. Samstundes er det jamt over eit fleirtal som meiner at det interkommunale samarbeidet ikkje er så omfattande at samarbeidsulempene byrjar å verta større enn fordelane. Respondentane er omtrent nøytrale til om mesteparten av dei nye oppgåvene som regjeringa foreslår å overføra til kommunane, må løysast gjennom interkommunalt samarbeid.

Tilbakemeldingane tyder altså på at interkommunalt samarbeid ikkje er uproblematisk, og at det er ei erkjenning av at det går ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vera før kommunesamanslåing vert ei betre løysing, men at det enno er ein del å gå på før ein når denne grensa. Spørsmålet blir då om det er føremålstenleg å venta til denne grensa er passert eller ikkje. Det er ingen ting som talar for at behovet for interkommunalt samarbeid vil reduserast i åra som kjem, gitt dagen kommunestruktur.

Den generelle tilbakemeldinga gjennom intervjuet er at det er variabelt korleis dei interkommunale samarbeida fungerer, og at det er ulikt korleis dei er organisert. Nokre samarbeid fungerer bra, medan det er utfordringar på andre område. Ein har òg freista å få til samarbeid på område der ein ikkje har lukkast. Motivasjonen for å gå inn i samarbeid er som regel større fagmiljø, ein meir kostnadseffektiv teneste enn om kommunen handterer den sjølv, og større distanse. I varierende grad synest kommunane at samarbeida er vanskeleg å styra etter at dei er etablert. Den største utfordringa ved å få etablert samarbeid er ofte diskusjonar rundt lokalisering av tenesta og fordeling av kostnader.

7.4 Lokaldemokrati

7.4.1 Innleiing

Det er viktig at kommunestrukturen er slik at omsynet til demokrati og deltaking vert ivareteke. Eit levande lokaldemokrati er grunnmuren i folkestyret, og det er naudsynt for tillita og legitimiteten til det nasjonale folkestyret. Kriterium som kan leggjast til grunn for å karakterisera kva som er eit godt lokaldemokrati, er blant anna følgjande tilhøve:

- Nærleik mellom dei som styrer og dei som vert styrt
- Innbyggjarane og engasjementet deira og deltaking, både gjennom val og gjennom pågåande prosessar knytt til aktuelle politiske saker, som til dømes kommuneplanarbeid, skulestrukturendringar og så vidare
- Politisk handlefridom; det vil seia at lokalpolitikarane har verktøy i verktøykassa si til reelt å kunna gjera prioriteringar og leia samfunnsutviklinga

I kommunereforma er eit av fire hovudmål styrkt lokaldemokrati og å gje større kommunar fleire oppgåver. Regjeringa meiner at større kommunar vil leggja grunnlaget for å kunne overføra fleire oppgåver og slik styrkja kommunane som eit viktig lokaldemokratisk organ for innbyggjarane sine. Ekspertutvalet peikte på fem kriterium for å ta omsyn til rolla til kommunane som ein lokaldemokratisk arena (henta frå ekspertutvalet sin delrapport):

1. Høg politisk deltaking: Det er viktig å ha eit aktivt lokaldemokrati med valhøve både i samband med røystinga og at innbyggjarane har høve til å få stemmen sin høyrte mellom vala.
2. Lokal politisk styring: Det er avgjerande for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har naudsynt kompetanse og kapasitet til å utarbeida gode avgjerdsgrunnlag for dei folkevalde. Kommunane bør ha høve for ein føremålstenleg lokal organisering og prioritering, og ikkje vera nøydt til å organisera tenesteproduksjonen sin i interkommunale ordningar for å levera lovpålagte velferdstenester.
3. Lokal identitet: Det er etter vurderingane til utvalet to dimensjonar som spelar inn på dette området, og som kommunane bør vurdere i spurnaden om samanslåing: opplevd tilhørsle til eit område og felles identitet med andre område. Utvalet har som utgangspunkt at det vil vera lettare å gjennomføra samanslåinga med kommunar som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommunar som ikkje har det.
4. Brei oppgåveportefølje: Utvalet meiner at det er sentralt at kommunane enno har ansvar for ein brei oppgåveportefølje. Etter oppfatninga til utvalet er likevel det sentrale for kommunen si ivaretaking av rolla si som demokratisk arena at kommunane allereie i dag har viktige oppgåver.
5. Statleg rammestyring: Etter vurderinga til utvalet er det viktig at den statlege styringa vert avpassa slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillèt at lokale preferansar i størst mogleg grad vert avgjerande for korleis tildelte oppgåver gjennomførast, og for fordelinga av ressursar mellom ulike oppgåver.

Kriteria 1-3 er retta mot kommunane, medan 4-5 er retta mot staten.

7.4.2 Status i kommunane

Tabellen under gir eit oversyn over den politiske samansetninga i kommunane i den kommande valperioden (2015-2019). Per 1. oktober er ikkje dei nye kommunestyra konstituert, så informasjon er henta frå nettsidene til kommunane, valresultat.no og nyhendeoppslag om fordeling av politiske posisjonar. Vi ser av tabellen at talet på kommunestyrerepresentantar varierer frå 25 i Sogndal og Luster til 17 i Leikanger, Balestrand, Vik, Aurland og Lærdal. Når vi ser på den politiske samansetninga er det 5 ordførarar frå Arbeidarpartiet, 3 frå Senterpartiet og 1 frå Høgre. Ingen av kommunane har færre enn 5 politiske parti/lister representert i kommunestyret.

Tabell 73 Politisk samansetning i kommunestyrene 2015-2019. Kilde: SSB og kommunanes nettside.

Kommune	Ordførar	Politisk samansetning i kommunestyret								
		Totalt	Ap	Frp	H	Krf	Sp	Sv	V	Andre
Sogndal	Ap	25	8	2	4	1	6	2	2	-
Luster	Sp	25	7	1	2	1	13	-	1	-
Leikanger	Ap	17	7	-	1	-	5	1	3	-
Balestrand	Ap	17	4	-	2	3	5	1	2	-
Høyanger	Ap	21	11	-	2	1	5	-	-	2*
Vik	Sp	17	6	-	2	1	5	-	3	-
Aurland	H	17	4	-	6	-	4	-	1	2**
Lærdal	Sp	17	5	-	2	-	8	1	1	-
Årdal	Ap	21	10	-	1	-	8	-	1	1**
Sum		177	62	3	22	7	59	5	14	5

*Andre er i Høyanger to mandat til raudt

** Andre er i Aurland og Årdal Miljøpartiet dei grøne

Samla sett er det 177 kommunestyrerepresentantar i kommunane i dag. Ved ein eller fleire kommunesamanslåingar vil mengda kommunestyrerepresentantar bli redusert, noko som vil innebera lågare politisk representasjon per innbyggjar. I samsvar med kommunelovas §7 skal kommunestyret sitt medlemstal følgja intervall for innbyggjartalet til kommunane:

- Ikkje over 5.000 innbyggjarar, minst 11
- Over 5.000, men ikkje over 10.000 innbyggjarar, minst 19
- Over 10.000, men ikkje over 50.000 innbyggjarar, minst 27
- Over 50.000, men ikkje over 100.000 innbyggjarar, minst 35
- Over 100.000 innbyggjarar, minst 43

Tabell 74 under viser dei ulike strukturalternativa, samla innbyggjartal per 1. januar 2015, samla mengd kommunestyremedlemmar i dag og minimumskrav til medlemstal etter ei samanslåing. Dersom ein etter samanslåing legg seg på eit minimum, så vil det for 1-4 vera eit krav om minimum 27 representantar i kommunestyret, medan det for alternativ 5-6 er eit minimumskrav om 19 representantar i kommunestyret.

Tabellen over viser at alle kommunar har ei høgare mengd representantar enn minimumskravet. Ifølgje kommunelova skal Sogndal, Årdal og Luster ha minst 19 representantar, medan dei andre skal ha minst 11. Sannsynlegvis vil kommunane òg etter samanslåing ha ei høgare mengd representantar enn minimumskravet.

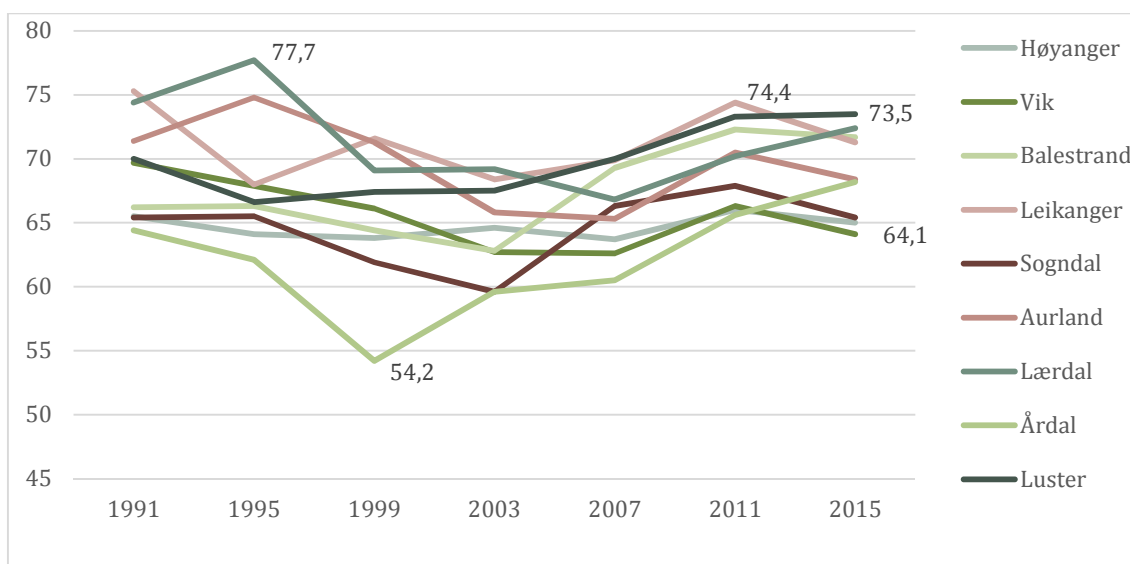
Tabell 74 Oversyn over strukturalternativa med innbyggjartal, samla mengd kommunestyremedlemmar i dag og minimumskrav til medlemstal

Strukturalternativ	Kommuner	Innbyggjartal 1.1.2015	Samla mengd kommunestyremedlemmer i dag	Minimumskrav til medlemstall
1	Heile Sogn - Høyanger, Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Aurland, Lærdal, Årdal og Luster	32535	177	27

2	Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Aurland, Lærdal, Årdal og Luster	28366	156	27
3	Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Lærdal og Luster	21199	118	27
4	Leikanger, Sogndal og Luster	15071	67	27
5	Høyanger og Balestrand	5473	38	19
6	Aurland, Lærdal og Årdal	9313	55	19

Erfaringar frå tidlegare kommunesamanslåingar viser at det nye kommunestyret får tilsvarende, eller noko høgare mengd representantar enn det den største av dei tidlegare kommunane hadde (Brandtzæg 2009). Dette er derimot eit erfaringsgrunnlag som er avgrensa til samanslåing mellom to og to kommunar.

Figuren under viser valdeltakinga ved lokalval i dei ulike kommunane ved vala frå 1991 til 2015. Den lågaste valdeltakinga ser vi i Balestrand i 1999 med 54,2 prosent, medan den høgaste var i 1995 i Lærdal med 77,7 prosent.



Figur 51 Valdeltaking ved kommuneval frå 1991-2015. Kilde: SSB og valresultat.no

Generelt har valdeltakinga samla for alle kommunane i Sogn vore rundt 5 prosent høgare enn snittet på landsbasis. Valet i 2015 skil seg ut ved at valdeltakinga i Sogn i snitt er 9 prosent høgare enn landsgjennomsnittet. Valdeltakinga i Luster, Lærdal, Balestrand og Leikanger var over 70 prosent i 2015, medan deltakinga på landsbasis var nede i 59,9 prosent. Nedgangen i valdeltaking frå valet i 2011 til 2015 er betydeleg lågare i Sogn (0,7 prosent) enn på landsbasis (4,3 prosent). I 2003 var valdeltakinga 59,0 prosent på landsbasis, og det er òg dette valet oppslutninga er lågast i fleire av kommunane. Valdeltakinga samla for kommunane i Sogn var høgast i 2011, medan han var høgast på landsbasis i 1991. Ser vi på kommunane i Sogn over tid, er det Leikanger og Lærdal som har høgast valdeltaking, medan Årdal har lågast.

Med unntak av dei største kommunane er det på landsbasis ein negativ samanheng mellom valdeltaking og kommunestorleik ved lokalval (Brandtzæg 2014). Nyare undersøkingar tyder på at

det i lita grad er kommunestorleiken i seg sjølv som forklarar desse skilnadene, men andre faktorar som t.d. økonomi og arbeidsløyse (Christensen et al. 2013). I Danmark, der kommunesamanslåingane vart gjort i 2007, var valdeltakinga ved kommunevalet på 65,8 prosent i 2009 og 71,9 i 2013. Til samanlikning låg han på 69,5 prosent i 2005. Det er slik sett vanskeleg å finna nokon eintydig samanheng mellom endringar i kommunestruktur og valdeltaking.

I intervjuva vart det stilt fleire spørsmål knytt til lokaldemokrati, blant anna korleis det politiske handlingsrommet er, korleis det er å rekruttera folk til å stå på lister og engasjera seg politisk, og om det ofte er saker knytt til habilitet til handsaming i politiske organ. I det følgjande gjev vi ein kort oppsummering av svarea kommunevis.

I **Sogndal** vert det peikt på at politisk handlingsrom er eit nasjonalt tema, og at hovudutviklinga er større grad av individuelle rettar, meir krevjande brukarar og samstundes ikkje større økonomisk handlingsrom. Det gjer at handlingsrommet vert redusert. Samstundes har politikarane i Sogndal noko midlar til lokalsamfunnsutvikling og samferdsel, som er områder dei er opptatt av. Rekrutteringa til politiske lister går greitt. Ved lokalvalet 2015 var det 7 parti som stilte til val: Arbeidarpartiet, Senterpartiet, Venstre, Kristeleg Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti, Framstegspartiet og Høgre. Alle sju partia vil vera representert i kommunestyret den komande perioden. Det har vore noko diskusjon rundt politisk styringsmodell, om ein skal ha sektorutval eller ikkje. Per nå har ikkje kommunen dette. Det er mange habilitetssaker til behandling i politiske organ, men dette heng saman med at ein ynskjer å vera korrekt.

I **Leikanger** vert det politiske handlingsrommet opplevd som lite, det er bunde opp i statlege krav og stram økonomi. Det er ei viss utfordring med rekruttering, men dei som vel å verta politikarar har god kompetanse. Ved lokalvalet 2015 var det 5 parti som stilte til val: Arbeidarpartiet, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Høgre. Alle fem partia vil vera representert i kommunestyret den komande perioden. Det er sjeldan saker knytt til habilitet i politiske organ, dette skuldast blant anna at kommunen har mykje innflyttarar.

Luster gjev tilbakemelding om at det er politisk handlingsrom i kommunen, og at det politiske miljøet fungerer godt. Politikarane er derimot tett på lokalsamfunnet, og det er ofte saker om habilitet til handsaming i kommunestyret. God økonomi bidreg til å styrkja handlingsrommet, men statleg styring gjer at det vert innskrenka. Det ser ut som rekruttering til dei politiske listene ved val går greitt. Ved lokalvalet 2015 var det 8 parti som stilte til val: Arbeidarpartiet, Senterpartiet, Venstre, Kristeleg Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti, Framstegspartiet, Dei Kristne og Høgre. Seks av partia vil vera representert i kommunestyret den komande perioden. Sosialistisk Venstreparti og Dei Kristne fekk ikkje mandat. Det politiske miljøet er òg prega av ein sterk bygdekultur som lever til trass for at Luster vart slått saman til ein kommune i 1964. Før Luster vart etablert var det tre kommunar: Luster, Jostedal og Hafslo.

I **Balestrand** er det politiske handlingsrommet der, men det kjem an på korleis det vert utnytta. Det er eit lite samfunn, og ein del habilitetssakar til handsaming i politiske organ. Vi får òg innspel på at det kan vera vanskeleg som politikar å ta naudsynnte grep når alle kjenner alle. Det er varierende korleis det blir opplevd å rekruttera til dei politiske listene, men det er god representasjon av fleire parti i kommunestyret. Det har vore mykje politisk debatt rundt nedlegging av grendeskular, og dette kan ha vore medverkande til at innbyggjarane engasjerer seg politisk. Ved lokalvalet 2015 var det 7 parti som stilte til val: Arbeidarpartiet, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Bygdeliste for Balestrand og Høgre. Seks av partia vil vera representert i kommunestyret den komande perioden. Bygdeliste for Balestrand fekk ikkje mandat.

Høyanger har godt handlingsrom. Kommunen har mykje pengar, og brukar mykje pengar. Kommunen har årleg 80 millionar i investeringar. Arbeidarpartiet er det største partiet, og har styrt kommunen samanhengande sidan 20-talet. Det er lite utfordringar med habilitet i politiske organ. Det vert opplevd som krevjande å rekruttera folk til å stå på lister, men det er mange lister i kommunen. Ved lokalvalet 2015 var det 9 parti som stilte til val: Arbeidarpartiet, Senterpartiet, Høgre, Venstre, Raudt, Kristeleg Folkeparti, Miljøpartiet Dei Grøne, Sosialistisk Venstreparti og Kystpartiet. Fem av partia vil vera representert i kommunestyret den kommande perioden. Miljøpartiet Dei Grøne, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kystpartiet fekk ikkje mandat.

I **Vik** vert det politiske handlingsrommet opplevd som redusert på grunn av Terra-saka, og at det følgeleg har vore mye fokus på økonomi dei siste to valperiodane. Politikarane har likevel noko handlingsrom, til dømes innanfor samfunns- og næringsutvikling. Det er varierende korleis ein opplever rekrutteringa. Ved lokalvalet i 2015 var det 6 parti som stilte til val: Arbeidarpartiet, Senterpartiet, Venstre, Høgre, Sosialistisk Venstreparti og Kristeleg Folkeparti. Fem av partia vil vera representert i kommunestyret den kommande perioden. Sosialistisk Venstreparti fekk ikkje mandat. Lokalsamfunnet vert skildra som veldig tett, og det er ofte saker om habilitet til politisk handsaming.

Årdal utmerkar seg ved at Arbeidarpartiet har vore veldig dominerande, og føre lokalvalet i år har dei hatt over 70 prosent av stemmane i fleire lokalval tidlegare. Det gjer at det naturleg nok i stor grad er eitt parti som får innverknad. Det er litt varierende synspunkt på om det er lett å rekruttera til listene, og det vert peikt på at den krevjande økonomiske situasjonen i Årdal har auka det politiske engasjementet. Men generelt òg er Årdal eit politisk samfunn. Ved lokalvalet 2015 var det 6 parti som stilte til val: Arbeidarpartiet, Senterpartiet, Høgre, Venstre, Miljøpartiet Dei Grøne og Framstegspartiet. Alle seks partia vil vera representert i kommunestyret den kommande perioden. Det er sjeldan saker knytt til habilitet i politiske organ. Det heng saman med at Årdal er et arbeidarsamfunn, og det er for eksempel få som har eigarinteresser i private selskap.

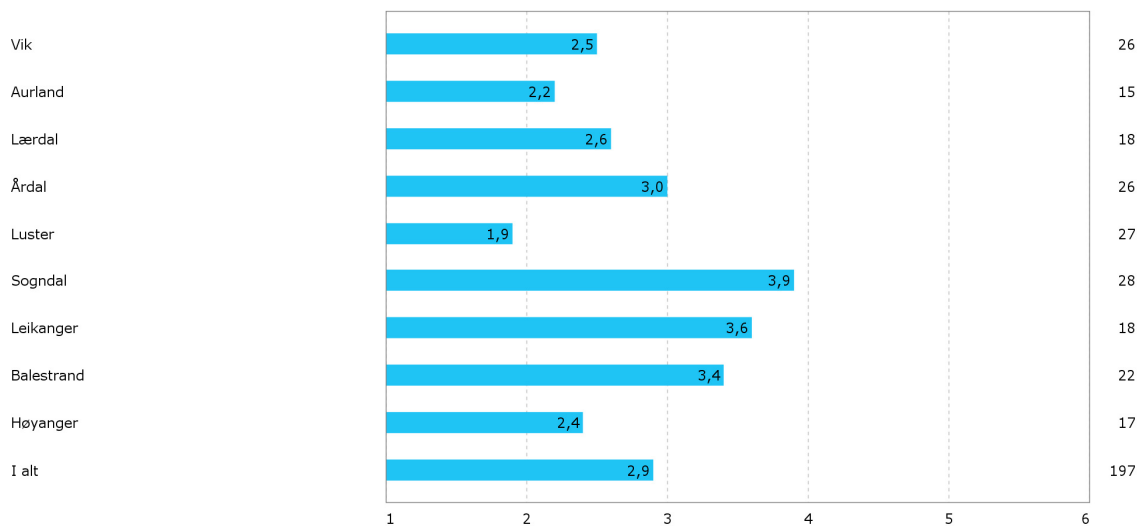
I **Lærdal** fungerer det politiske miljøet bra, og tilbakemeldingane er at rekruttering går bra. Det er ganske mange habilitetssakar i politiske organ. Det vert delvis forklart ut frå at det er engasjerte folk i lokalsamfunnet som òg er politikarar, men òg at politikarar har dobbeltroller eksempelvis som kommunestyremedlem og styremedlem i næringssselskap. Ved lokalvalet 2015 var det 5 parti som stilte til val: Arbeidarpartiet, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Høgre. Alle fem partia vil vera representert i kommunestyret den kommande perioden.

I **Aurland** har politikarane politisk handlingsrom, inntektsgrunnlaget legg til rette for det. Kommunen har fleire saker på habilitet, det er ein stor del av innbyggjarane som sit i diverse utval i kommunen. Spesielt når det er plansaker og reguleringssaker til handsaming, er det fleire som er inhabile. Men det vert skildra som om dette vert handtert greitt. Rekruttering vert opplevd som greitt, men det er mange som seier nei fordi dei ikkje har tid eller ikkje har lyst. Ved lokalvalet 2015 var det 5 parti som stilte til val: Arbeidarpartiet, Senterpartiet, Venstre, Miljøpartiet Dei Grøne og Høgre. Alle fem partia vil vera representert i kommunestyret den kommande perioden.

7.4.3 Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing

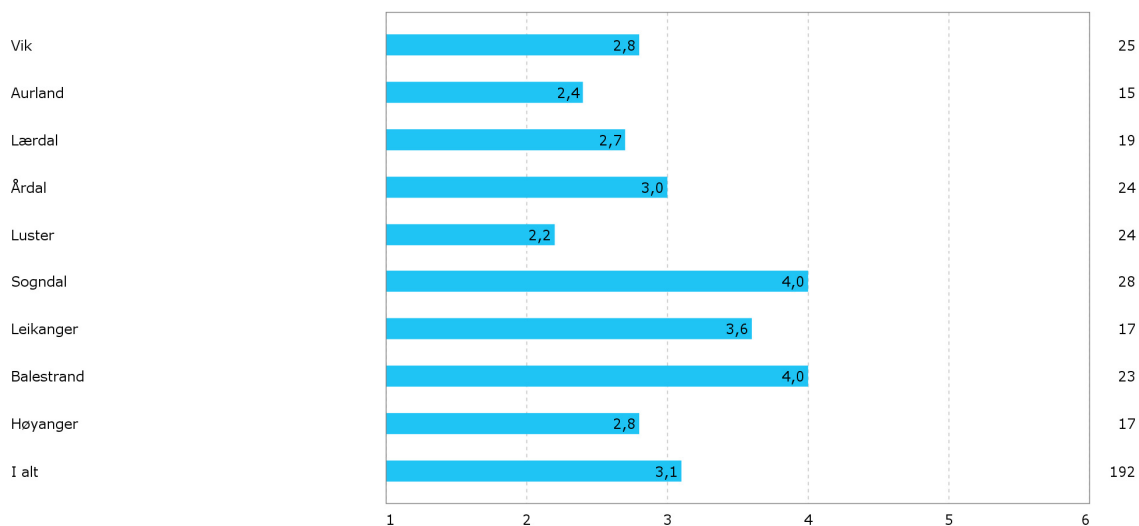
Gjennom spørjeundersøkinga vart det stilt spørsmål om kva for effektar ei kommunesamanslåing kan ha med tanke på ei målsetting om å auka interessa for lokalpolitisk arbeid (sjå figuren under).

Gjennomsnittleg meiner respondentane at samanslåing vil ha noko negativ effekt, sjølv om Sogndal er positiv til påstanden, og Leikanger er omtrent nøytrale. Respondentane i Aurland, Luster, Vik, Lærdal og Høyanger meiner i størst grad at samanslåing vil ha ein negativ effekt.



Figur 52 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Auke interessa for lokalpolitisk arbeid. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

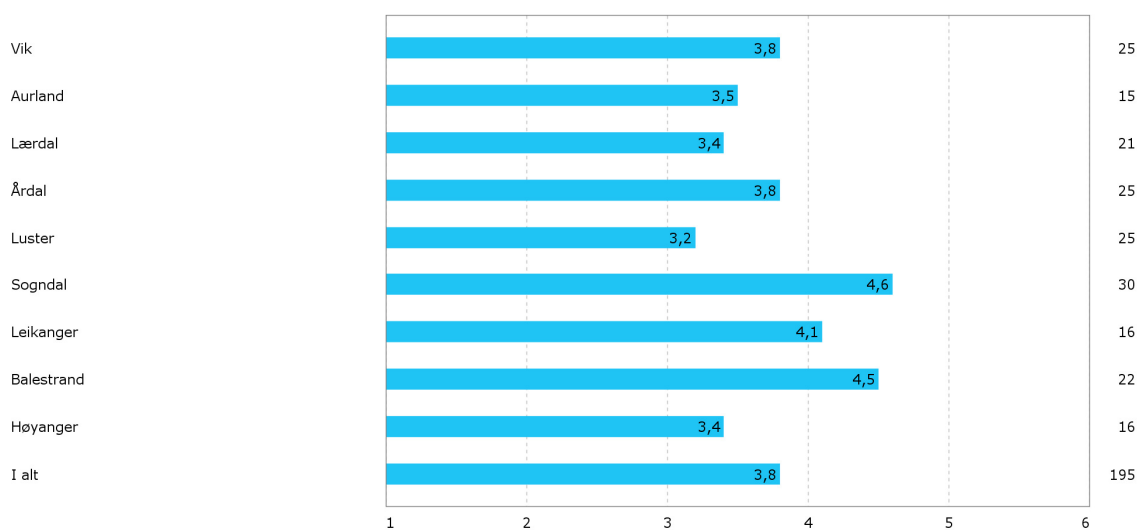
Figuren under viser at respondentane òg er noko negative til om vilkåra og tid til å driva politisk arbeid vil verta betre etter ei samanslåing. I Sogndal og Balestrand meiner respondentane at ei samanslåing vil ha positiv effekt, medan respondentane i Leikanger er omtrent nøytrale. Spesielt respondentane i Aurland og Luster meiner ei samanslåing vil ha ein negativ effekt.



Figur 53 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Gje betre vilkår og tid til å drive politisk arbeid. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Eit av måla ved samanslåing kan ofte vera å stå sterkare saman for å få stemma si høyrte både regionalt og nasjonalt. Som figuren under viser, har respondentane i varierende grad tru på at ei samanslåing vil gje positive effektar på dette, men samla sett meiner respondentane at ei samanslåing kan ha svak positiv effekt med eit gjennomsnitt på 3,8. Her er det store variasjonar mellom

kommunane, men ingen av kommunane meiner at ei samanslåing vil gje svært negative effektar. Kommunane som er mest positive, er Sogndal, Leikanger og Balestrand.



Figur 54 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Få auka påverknad på regionale og nasjonale saker. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Ut frå forskning knytt til kommunestruktur og kommunestorleik (t.d. Bukve 2002), er det vanskeleg å visa enkle og eintydige samanhengar mellom kommunestruktur og demokrati. Men fleire undersøkingar tyder på at det er annleis. Medan innbyggjarane i små kommunar i større grad nyttar seg av direkte kontakt til folkevalde og administrasjon, brukar innbyggjarane i større kommunar i større grad aksjonar og protestmøte (KS 2014). Vi ser òg at jo større kommunane er, desto breiare er partirepresentasjonen. Men delen av innbyggjarane som er medlem i eit politisk parti er høgare i kommunar under 5000 innbyggjarar enn over. Det er følgeleg òg fleire som har lokalpolitisk erfaring i kommunar som er under 2 500 innbyggjarar (KS ibid.). Når det gjeld tillit til lokaldemokratiet, så er han omtrent på same nivå i små og store kommunar. Men medan ein er meir positiv til at folkevalte er representative og lydhøyre i små kommunar, er ein meir positive til dugleiken til politikarane i store kommunar. Vi kan altså sjå variasjonar i lokaldemokratiet frå små til store kommunar, men det er vanskeleg å seia at den eine varianten er «betre» enn den andre.

Ved samanslåinga av Våle og Ramnes til Re kommune, vart det gjennomført ei undersøking forut for samanslåinga (Brandtzæg 2001) og ei etterundersøking (Agenda 2006) for m.a. å kartleggja endringar knytt til innbyggjarane sine oppfatningar av det kommunale tenestetilbodet, forvaltninga og deltaking i politisk arbeid. Ut frå ein nærare diskusjon av desse resultatata (Brandtzæg 2009), er det mykje som tyder på at samanslåinga hadde liten effekt på mange av demokrativariableane. I samband med evaluering av fire av dei siste frivillige kommunesamanslåingane (Brandtzæg ibid.), vart det registrert noko mindre tilbøyelegheit til å ta på seg politiske verv etter samanslåinga. Samstundes vart det gjennom denne evalueringa vist at handlingsrommet for politiske prioriteringar auka, og at høva til å kunna ta meir heilskaplege grep med tanke på framtidige utfordringar vart styrkt i dei kommunane som har vorte samanslått. Undersøkingane viste òg at tidlegare bygdelister vart borte i samanslåingane – noko som indikerer at føresetnadene for ein meir heilskapleg kommunepolitikk er til stades. Bodø og Vindafjord etablerte lokalutval/grendeutval med fokus på å fremja bygdeinteressene, noko som synest å ha vore vellukka. I Danmark har ein òg merkt nokre endringar i folk sin oppfatning av lokaldemokratiet. Nyare undersøkingar peikar på at kommunepolitikarar i samanslåtte kommunar blir oppfatta som mindre lydhøyre enn før reforma, og at forståinga til innbyggjarane for kommunepolitikk er vorte dårlegare (Hansen &

Hjelmar 2013). Her har ein òg jobba med å styrkja demokratiet gjennom etablering av ulike opplegg for nærdemokrati og innbyggjarmedverknad, som gjev innbyggjarane høve for medverknad og innverknad òg mellom valperiodane.

I samband med dei aktuelle samanslåingsalternativa for kommunane i Sogn, kan det òg vera aktuelt å vurdera tiltak for å ivareta deltakinga til lokaldemokrati og engasjement for utvikling i ulike deler av den nye kommunen. Dette fordi det er fleire som meiner at ei samanslåing kan gå ut over interessa for å drive lokalpolitisk arbeid, og dermed høva for å påverka utviklinga i eige nærmiljø. Det er nyleg gjort ei undersøking av nærdemokratiske ordningar i Norden (Hansen et al. 2013), som det kan vera nyttig å ha kjennskap til i samband med dette. I utgreiinga vert det gjeve uttrykk for at dei fleste av dei organa er rådgevande. Desse fungerer då som sparrings- og høyringspartnarar for kommunen og har ingen sjølvstendig avgjerdsmyndighet. Nokre forvaltar likevel store ressursar og har vidtgåande avgjerdsmyndighet.

Eit viktig motiv for å etablere nærdemokratiorgan er å bidra til meir kontakt mellom styrande og dei styrte. I følgje Hansen (ibid.) kan denne kontakten anten skje ved at demokratiet vert desentralisert til eit lågare nivå, og at folkesetnaden dermed kan ha kontakt med valde nærdemokratipolitikarar i buområdet sitt, eller ved at nærdemokratiorgan formidlar mellom folk i nærområdet og politikarane i kommunestyret. Vidare viser erfaringane at borgarnærleik føreset at det er ei kopling, og helst ein institusjonell og formell kopling, mellom nærdemokratiorgana og kommunen. Dersom koplinga mellom nærdemokratiet og kommunedemokratiet er dårleg, er erfaringane at nærdemokratiorgana fort kan leva sitt eige liv i sivilsamfunnet.

I samband med dette vert det vist til at sjansen for å få til ei god kopling mellom kommunepolitikk og nærdemokratipolitikk aukar betrakteleg viss kommunen tilset ein kontaktperson som formidlar mellom kommunen og nærdemokratiorganet. Undersøkinga viser vidare at koplinga vert betre dersom det finst faste møtepunkt mellom kommunepolitikarar og nærdemokratiorgan, for eksempel i form av regelmessige møte anten med heile kommunestyret eller deler av det. Erfaringane er òg at ein får betre kopling mellom kommunepolitikken og lokalsamfunna dersom lokalsamfunna er fast høyringspart i kommunale planprosessar.

Erfaringar som vert trekt fram frå norske kommunar, er at nærdemokratiordninga ser ut til å gje eit auka medvit og vedvarande merksemd på medverknad og innbyggjarinvolvering i den kommunale leiinga. Dette fører igjen til ei meir systematisk involvering i planarbeid, budsjettarbeid og enkeltsaker enn det er i mange andre kommunar. Det er ei nasjonal målsetting å styrkja arbeidet med deltaking i planleggings- og utviklingsprosessar, og det ha vore gjennomført nasjonale utviklingsprogram som har som føremål å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling, blant anna satsinga «Lokal samfunnsutvikling i kommunane» (LUK), og ulike verdiskapingsprogram.

I Danmark er det etablert nærdemokratiske ordningar for å motivera til deltaking i samanslåtte kommunar. Det viser seg at område med etablert lokal identitet fungerer best. Tilhørsle står fram som viktig for å skape engasjement og deltaking. Samstundes vert det peika på at det kan vera utfordringar knytt til bevaring og forsterking av tidlegare territoriale grensar, noko som kan bidra til auka fragmentering.

Mange av dei nærdemokratiske ordningane som er etablert, er stort sett rådgivande. Hansen (ibid.) viser til at representantane er rekruttert frå nærmiljøet, at dei har god kjennskap til kva for behov og ynskjer som eksisterer, kva for løysingar som er gode eller moglege og få til i den spesifikke lokale konteksten, og dessutan kva for lokale ressursar ein kan dra på. Røynsla er at betre involvering òg fører til at avgjerdsgrunnlaget vert betre, at avgjerdene vert betre forankra og får

større legitimitet. Samstundes vert det vist til at det er få politikarar som føler at nærdemokratiorgan utfordrar rolla deira som avgjerdsmyndighet, og ein antar at det kan ha samanheng med at dei fleste ordningane stort sett er rådgivande. Slik sett vert det hevda at det ikkje er nokon fare for at det representative demokratiet er truga, men at dei som deltek i nærdemokratiorgana skal oppleve deltakinga lite nyttig og at påverknadskrafta vert liten. Det vert difor poengtert at nærdemokratiorgana bør ha eit klårt og meningsfullt mandat. I dette ligg det at det er viktig at forventingar og roller er avklart. Både nærdemokratiorgana, politikarane og innbyggjarane må vita nøyaktig kva som er styresmakta og rolla til dei ulike organa.

7.4.4 Samla vurdering

Det er visse skilnader på korleis demokratiet fungerer i store og små kommunar, men det er vanskeleg å hevda at det eine er betre enn det andre. Ei samanslåing vil bidra til lågare politisk representasjon per innbyggjar, men samstundes kan ei samanslåing gje økt handlingsrom, betre moglegheiteter for frikjøp og gjera det meir interessant å engasjera seg i politisk arbeid. I nokre tilfelle kan òg samanslåing føra til ein breiare partipolitisk representasjon, men i kommunane i Sogn er det i dag allereie god politisk representasjon. Det er ingen av kommunane som har færre enn 5 parti/lister representert i kommunestyret. Vi har sett at det varierer om politikarane opplever at dei har politisk handlingsrom. I kva grad det er handlingsrom, heng ofte saman med økonomi og opplevinga av statleg styring. Det varierer òg om kommunane har mange habilitetssaker eller ikkje til handsaming. I Sogn er kommunane av ein slik storleik at det er naturleg med ein del inhabilitetssaker sidan lokalsamfunna ikkje er veldig store. Men vi ser òg at Sogndal har fleire saker sjølv om dei er den største kommunen. Årdal og Høyanger skil seg ut med få habilitetssaker.

Spørjeundersøkinga viser at det ikkje er nokon stor tru på at ei samanslåing vil bidra til auka interesse for politisk arbeid eller at vilkåra for å driva politisk arbeid vert betre. Det er likevel eit svakt fleirtal i alle kommunar som meiner at ei samanslåing vil gje auka innverknad på regionale og nasjonale sakar. Spesielt meiner respondentane i Sogndal, Leikanger og Balestrand at samanslåing vil gje ein positiv effekt.

Erfaringane tilseier at det kan vera vanskeleg å seia noko eksakt om effektar på valdeltakinga som følgje av ei kommunesamanslåing. I dag er valdeltakinga i Sogn samla sett høgare enn landsgjennomsnittet. Lågare politisk representasjon kan likevel utløysa behov for å etablera ulike former for kommunedelutval/lokalutval og arenaer for innbyggjarmedverknad for å stimulera til brei deltaking og engasjement. Slike utval er etablert i samband med nokon av dei siste frivillige kommunesamanslåingane som er gjennomført her til lands. Evalueringar av bruk av liknande nærdemokratiordningar i Norden viser positive erfaringar. Mange av dei etablerte nærdemokratiordningane er av rådgivande karakter, men dei gjev høve til systematisk involvering i planarbeid, budsjettarbeid og enkeltsaker. Erfaringa er at avgjerdsgrunnlaget vert betre, at avgjerdene vert betre forankra og får større legitimitet.

7.5 Samfunnsutvikling

7.5.1 Innleiing

Kommunane har ei sentral rolle når det gjeld å skapa ei heilskapleg utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggjarane. I analysar av rolla til kommunane som samfunnsutviklingsaktør er det vanleg å leggja til grunn ein vid definisjon av samfunnsutvikling, noko som inneber innsats på ei rekkje område.

Eit viktig mål med ei kommunesamanslåing er å få ein meir slagkraftig kommune som kan spela ei større rolle som samfunnsutviklar både lokalt og regionalt. Dette er m.a. avhengig av evna til kommunane til å driva god og effektiv planlegging, og leggja til rette for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette føreset òg at kommunane har tilstrekkeleg kompetanse og ressursar både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap.

I mange kommunar er det vanskeleg å driva ein heilskapleg og langsiktig planlegging fordi kommunegrensene ikkje automatisk samsvarer med bo-, arbeids- og serviceregionar, einsarta naturområde osv. Dette kan føra til ugunstige planar og investeringar som kunne vore unngått dersom større område hadde vorte sett i samanheng.

Ei viktig målsetting for kommunane er å stimulera til næringsutvikling og auka sysselsetjing. Dette er noko som òg krev kompetanse, evne til nettverksbygging, gode planar og god infrastruktur. Dersom fleire kommunar innanfor den same bo-, arbeids- og serviceregionen driv næringsretta arbeid på kvar sin måte, er det fare for at kommunane endar opp med konkurrerande tiltak i staden for tiltak som støttar og byggjer opp om kvarandre. Dersom føresetnadene elles er til stades, kan ein samla næringspolitikk hjelpa til med å styrkja grunnlaget for næringsutviklinga i heile regionen.

Ein større kommune står sterkare når det gjeld høve til å skaffa utviklingsmidlar, trekkja til seg nye verksemder (både offentlege og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt. Det er ein klår styrke å kunna tala til omverda med ein felles stemme, i staden for å krangla seg imellom. I Sogn er det både fylkeskommunale og statlege arbeidsplassar som er viktige for mange av kommunane. Ei viktig vurdering vil vera om ei samanslåing vil styrke eller svekke moglegheitene for å bevare eller skaffe nye arbeidsplassar.

Eit anna av hovudmåla ved kommunereforma er heilskapleg og samordna samfunnsutvikling. Ekspertutvalet til regjeringa har peikt på følgjande kriterium som må vera på plass for at kommunane skal kunna ivareta rollen som samfunnsutviklar på ein god måte (henta frå ekspertutvalet sin delrapport):

1. Funksjonelle samfunnsutviklingsområde: Ekspertutvalet rår til at kommunane i større grad nærmar seg funksjonelle samfunnsutviklingsområde. Dette vil blant anna kunne gje meir heilskapelege areal- og transportløyningar. Regjeringa seier i måla sine med kommunereforma at det er ønskeleg at kommunegrensene i større grad blir tilpassa naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionar.
2. Tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse: Samfunnsutvikling er eit stort område, og kan omfatta arealbruk, samfunnstryggleik- og beredskap, transport, næring, miljø og klima og sosial utvikling i kommunane. Ekspertutvalet meiner at kommunar på 15-20

000 innbyggjarar vil kunna løysa dagens oppgåver og utvikla dei på ein god måte for sine innbyggjarar, lokalsamfunnet og næringslivet.

Kapittel 4 om folkesetnadsutvikling og kapittel 5 og næringsutvikling har allereie gjort greie for utvikling når det gjeld folkesetnad, næringsutvikling òg vidare. Det vart òg vist ein pendlingsmatrise som viser korleis innbyggjarane dagleg rører seg mellom kommunane for å arbeid. Generelt er det Sogndal som har høgast innpendling, spesielt frå Luster og Leikanger. Det er òg ein del som pendlar frå Sogndal til Leikanger. Frå Balestrand pendlar arbeidstakarar først og fremst til Høyanger, Leikanger og Sogndal. Høyanger har liten pendling til dei andre kommunane i Sogn, medan Vik har litt pendling til Leikanger og Sogndal. I indre Sogn har Aurland litt pendling til Lærdal, medan Lærdal har høgast pendling til Årdal og deretter til Sogndal og Aurland. Årdal har litt pendling både til Sogndal og Årdal. Høyanger og Aurland har høgst del av arbeidstakarar som pendlar til andre kommunar enn dei som inngår i utgreiinga. For Høyanger sin del er det Førde det vert pendla mest til, medan frå Aurland er det flest som pendlar til Voss. Dette utgjer rett nok berre 33 personar.

Norsk institutt for by- og regionforskning har inndelt landet i bu- og arbeidsmarknadsregionar. Der er det blant anna teke omsyn til arbeidsmarknadsintegrasjon (pendling) og reisetid. Tabellen under viser korleis kommunane i Sogn er delt inn i ulike bu- og arbeidsmarknadsregioner.

Tabell 75 Inndeling av kommunane i Sogn i bu- og arbeidsmarknadsregionar. Kilde: NIBR 2013

Bu- og arbeidsmarknadsregion	Kommunar som inngår
Høyanger	Høyanger og Balestrand
Vik	Vik
Sogndal	Sogndal, Leikanger og Luster
Aurland	Aurland
Lærdal/Årdal	Lærdal og Årdal

Som vi ser dekkjer kommunane til saman 5 ulike regionar. Vik og Aurland utgjer eigne BA-regioner. Lærdal og Årdal har ein felles. Det same har Høyanger og Balestrand, medan Sogndal, Leikanger og Luster høyrer til BA-region Sogndal.

I intervju vart respondentane bede om å gje ei vurdering av korleis handlingsrommet er for å driva samfunnsutvikling, og dessutan om kommunen har kompetanse til å driva slikt arbeid. Kommunane vart òg spurt om korleis utviklinga har vore knytt til statlege arbeidsplassar, og kva for framtidige høve og utfordringar som er knytt til desse. Det er litt variasjon frå kommune til kommune kva som har kome ut av intervju, men vi har samanfatta den informasjonen vi har, nedanfor kommunevis.

Som vi såg i kapittel 5.2, så har **Sogndal** hatt ein prosentvis vekst i private arbeidsplassar på 13,1 prosent, medan veksten i offentlege arbeidsplassar har vore på heile 32,7 prosent frå 2001 og fram til 2013. Forutan dei kommunale arbeidsplassane så er Høgskulen i Sogn og Fjordane, avd. Sogndal den viktigaste kjelda til offentlege og statlege arbeidsplassar. Kommunen har òg ein del statlege arbeidsplassar knytt til skatt.

Frå **Sogndal** si side er ein bekymra for at Sogn tapar kampen om dei statlege og regionale arbeidsplassane, og ein må arbeida saman for å behalde og tiltrekke seg nye. Leikanger har mange arbeidsplassar, men ein meiner dei er for små for å kjempe om desse åleine. Generelt meiner ein at ei

større eining som kan jobba saman om reiseliv, industri, forskning, helse og landbruk vil styrka regionen.

Sjølv opplever kommunen at ein ikkje er større enn ein må for å handtera utviklingsarbeid. Det er lite ressursar i administrasjonen til slikt arbeid. Næringsarbeidet er organisert i eit næringssselskap med eigen nærings sjef. Kommunen prøver å ha noko midlar til utviklingsarbeid. Til dømes tek ein inn parkeringsavgift i sentrum, og avkastninga på kraftfondet som utgjer 1 million årleg går til utviklingstiltak.

Sogndal trekkjer fram Fosshaugane campus som eit viktig utviklingsprosjekt som har samla høgskule, fotball og private. Samla er det investert 1,5 milliardar i området, og det har vorte eit kraftsenter i fylket med ca. 600 arbeidsplassar.

I **Leikanger** har veksten i private arbeidsplassar vore på 21,1 prosent frå 2001-2013, medan det har vore ein nedgang i offentlege arbeidsplassar på 13,6 prosent. Leikanger har likevel ein stor del offentlege arbeidsplassar, og hadde i 2013 fleire statlege enn private arbeidsplassar. Av statlege arbeidsplassar på Leikanger finn vi blant anna DIFI, regionalt vegkontor, landsdekkande funksjonar i NAV og fylkesmannen. I tillegg har Sogn og Fjordane fylkeskommune hovudsete i Leikanger.

Kommunen meiner at utviklingsarbeid har eit forbettringspotensial, og kommunen manglar både kompetanse, kapasitet og pengar for å realisera ambisjonane sine. Dei store offentlege organisasjonane gjev potensial for auka busetjing, men Leikanger klarer ikkje å ta ut dette potensialet og tapar i konkurransen med Sogndal. No er òg fleire av arbeidsplassane i spel ved at regjeringa både skal sjå på struktur på regionalt folkevalt nivå og i den regionale staten.

Det vert peikt på at ein i større grad må samarbeida i Sogn for å lukkast i kampen mot andre for å behalda arbeidsplassane. Leikanger er for liten åleine til å handtera store endringsprosessar, og er bekymra for at arbeidsplassane forsvinn til andre regionar.

Luster har hatt ein vekst i private arbeidsplassar på 11,2 prosent frå 2001-2013, og samstundes har veksten i offentlege arbeidsplassar vore på 5,7 prosent. Sidan tala er frå 2013, kan veksten i arbeidsplassar i offentleg sektor vera noko misvisande sidan Luster vidaregåande skule vart lagt ned frå skuleåret 2014/2015.

Kommunen meiner sjølv dei har gode høve for å driva samfunnsutvikling. Kommunen har god økonomi, eige næringsapparatet i administrasjonen, oppdatert planverk og eit stort landbrukskontor. Kommunen bidreg direkte med stimuleringsmidlar til investeringar og har ca. 70 millionar i utlån til privat næringsliv. Kommunen gjev òg lån til utbygging innanfor landbruket. Det har som vi såg over, vore vekst i arbeidsplassar i næringslivet, og det har vore ein del næringsetablering. Luster vert derimot for liten dersom det er kamp om store etableringar. Kommunen har bidrege med midlar inn i investering i Campus i Sogndal.

Luster satsar på utvikling av aktivitetsbasert reiseliv, og er ein del av eit felles reiselivsselskap som er etablert i Sogn. Kommunen har òg ei stor satsing på bustadutvikling, spesielt på Gaupne (kommunesenter) og Hafslø (største tettstaden som ligg nærast Sogndal).

Kommunen har lite statlege arbeidsplassar, og det er usikkerhet rundt dei få som er innanfor blant anna politi og NAV.

Balestrand har sidan 2001 hatt vekst i private arbeidsplassar med 4,9 prosent, medan det har vore ein nedgang i offentlege arbeidsplassar på 32,6 prosent. For Balestrand er den største utfordringa

utviklinga i folketalet. Det går nedover, samstundes som det vert færre unge og fleire eldre. Der-
som ein klarer å oppretthalde folketalet, bidreg det automatisk til å oppretthalda arbeidsplassar
og tenester.

Tilbakemeldingane frå Balestrand er at ein har for lite kapasitet og kompetanse til å drive med ut-
viklingsarbeid. Ein har store ambisjonar, men i praksis er det næringssejefstillinga som er via til den
typen arbeid. Kommunen har hatt eit tilflyttingsprosjekt, der målet har vore å kopla politikk, nær-
ingsliv og lokalsamfunn betre slikt at ein kan løfta saman. Kommunen har ønske om å etablere
næringshage for unge entreprenørar.

Reiseliv er viktig for Balestrand, og hausten 2015 opnar òg ei nytt utstillings- og driftsbygg for
Norsk reiselivsmuseum. Balestrand har god besøksattraktivitet. Ein viktig faktor for å satsa på rei-
seliv, er samferdsel, og ein er blant anna bekymra for at ekspressbåten frå Bergen til Sogn skal
kuttast. Den står på kuttlista til fylkeskommunen.

Òg for Balestrand er dei offentlege arbeidsplassane i Leikanger og Sogndal viktige, og ein er be-
kymra for kva prosessane knytt til regionalt folkevalt nivå og regional stat kan føra til med tanke
på vekst eller nedgang i desse arbeidsplassane. Balestrand har sjølv svært få statlege arbeidsplass-
sar.

I **Høyanger** har nedgangen i private arbeidsplassar frå 2001 til 2013 vore stor, og utgjer 33,1 pro-
sent. Altså har kvar tredje arbeidsplass i privat sektor i Høyanger forsvunne. Nedgangen er spesi-
elt stor frå 2007 til 2009, og skuldast at felgfabrikken Fundo med 300 tilsette gjekk konkurs.
Dette utgjorde 7-8 prosent av dei sysselsatte. Samstundes har det vore ein nedgang i offentlege ar-
beidsplassar med 3,3 prosent. Det indikerer at offentlege arbeidsplassar har vorte relativt meir vik-
tige i Høyanger.

Høyanger er ein industrikommune, noko som gjev utfordringar. Stadig tøffare konkurranse og
meir effektiv drift gjer at Hydro Aluminium har gått frå 800 arbeidsplassar i 1998 til 170 arbeids-
plassar i 2015. Det er høgare arbeidsledighet i kommunen enn på landsbasis. Vidare er utford-
ringa at innbyggjartalet går kraftig ned. Frå 2000 til 2013 gjekk innbyggjartalet ned med over 500
personar.

Vi får inntrykk av at Høyanger har midlar og høve til å arbeida med samfunnsutvikling, men slit
med å finna rett «medisin» for å snu den negative trenden i folketal og arbeidsplassar. Kommunen
har eigen næringssejef og næringssejskap, og eig dessutan Hjetland industripark. Det er mål om å
etablere 100 nye arbeidsplassar her det neste året. Kommunen jobbar òg med at Hydro skal ut-
vikla aluminiumsverket. Kommunen har tilskotsordning for å stimulera til bustadbygging. Alle
som byggjer hus, får 200 000 i tilskot.

Høyanger har nokre statlege arbeidsplassar, men trenden er at mengda er søkkande.

I **Vik** har det vore ein svak nedgang i private arbeidsplassar frå 2001 til 2013 på 2,4 prosent, me-
dan det har vore ein vekst i offentlege arbeidsplassar på 17,4 prosent i same periode. Vik er den
tredje største industrikommunen i Sogn etter Høyanger og Årdal, men har tradisjonelt vore ein
landbrukskommune. Tine-meieriet med gamalost som spesialitet er enno ein viktig arbeidsplass,
og det vert mellom anna dyrka mykje bringebær i kommunen. Kommunen har òg fleire tenestefø-
retak, blant anna innanfor IKT og arkitekt.

Den viktigaste saka det vert jobba med i Vik, er realisering av Vikafjellstunnelen. Det har vore
jobba med sidan 70-talet, og no er det berekna oppstart i andre periode av Nasjonal transport-
plan. Kommunen ser det som vanskeleg å oppretthalde busetjing og næringsutvikling dersom

denne ikkje vert realisert og sikrar vintersikker veg sørover. Utbygging av tunellen vil redusera reisetida til Voss med ca. 30 minutt frå 70 minutt i dag til 40 minutt i framtida. Det vil utvida bu- og arbeidsmarknaden til Vik kraftig. I dag er Vik definert som eigen bu- og arbeidsmarknad.

Kommunen har kraftfond og slik sett midlar til næringsutvikling, men handlingsrommet har vore avgrensa sidan kommunen har vore på ROBEK. Kommunen har rullert kommuneplanen, men er ikkje gode nok i rollen som samfunnsutviklar og på næringsutvikling. Dei ser det òg som negativt for samfunnsutviklinga at elevane som skal på vidaregåande må flytta på hybel når dei er 16 år.

Vik har i dag nokre statlege arbeidsplassar, blant anna knytt til Vik fengsel, og ser høvet for at kapasiteten vert utvida her. Òg i Vik er ein oppteken av kva som skjer med dei offentlege arbeidsplassane i Sogndal og Leikanger, sidan fleire innbyggjarar pendlar til desse.

Årdal har hatt ein nedgang i arbeidsplassar i næringslivet på 20 prosent frå 2001 til 2013. Samstundes har mengda arbeidsplassar i offentlig sektor halde seg ganske stabilt med ein liten nedgang på 1,2 prosent. Det indikerer at offentlege arbeidsplassar har vorte relativt viktigare i Årdal, og det er den same tendensen som vi såg i Høyanger. Hydro er òg i Årdal den viktigaste arbeidsplassen i privat sektor, og det er positivt for kommunen at føretaket har sagt dei skal rekruttera 70-80 nye tilsette dei kommande to åra for å erstatta dei som går av med pensjon.

Kommunen har gode høve for å drive med samfunnsutvikling. Årleg vert det tilført 4 millionar til næringssselskapet, som går til drift og tilskott til næringsarbeid. Det er derimot vanskeleg å få etablert nye arbeidsplassar. Det er ein kultur i kommunen for å vera arbeidstakar, og ein finn lite gründerånd blant innbyggjarane. Årdal inngår òg i eit omstillingsprogram saman med Lærdal, og får tilført eit par millionar i året frå fylkeskommunen gjennom dette. Det er ikkje nokon spesiell hending som har utløyst denne statusen for Årdal, men dei to kommunane vert sett under eitt sidan Årdal og Lærdal er den felles bu- og arbeidsmarknad. Årdal hadde også nyleg vore omstillingskommune då Lærdal fekk denne statusen.

Den største utfordringa for Årdal er folketalsutviklinga. Infrastrukturen i kommunen er bygd for å handtera ei betydeleg høgare mengd innbyggjarar enn kommunen har i dag, og dersom ein ikkje klarer å snu utviklinga, må ein på sikt gjera store endringar i den kommunale drifta.

I Lærdal har òg nedgangen i arbeidsplassar i næringslivet vore betydeleg, og utgjer 19,3 prosent frå 2001 til 2013. Samstundes har det vore ein vekst i offentlege arbeidsplassar i same periode på 12,9 prosent. Reduksjonen i arbeidsplassar skuldast blant anna at Opplysninga 1881 valde å leggja ned avdelinga i Lærdal i 2012, og sjukehuset har mista akuttberedskapen. Samstundes har innbyggjartalet gått ned. Dette har i sum gjort at Lærdal har fått status som omstillingskommune. Dei har denne statusen i kvart fall til 2017, men håpar å få utvida statusen til 2018/2019 sidan arbeidet er forsinka på grunn av katastrofer som Dagmar, brann og flom.

Handlingsrommet for å drive med samfunnsutvikling er avgrensa på grunn av stram økonomi, og kunne vore større dersom ein tok ned drifta og frigjorde midlar. På den andre sida er òg næringsutvikling del av samfunnsutviklinga. Kommunen har 7 millionar i næringsfond, og har nyleg etablert eige næringssselskap. Dei håpar dette vil vera eit grep som kan bidra til å skapa nye arbeidsplasser.

Lærdal har ein del statlege arbeidsplassar, blant anna knytt til sjukehuset, og dei har fått eit løyve-register. Dei ser for seg at kommunen kan få fleire arbeidsplassar knytt til register. Fordelen med å leggja statlege arbeidsplassar til kommunar som Lærdal er at arbeidskrafta er stabil, og det er lite turnover.

I **Aurland** har arbeidsplassar i næringslivet vore ganske stabilt frå 2001 til 2013 med ein liten nedgang på 1,9 prosent. I same periode har nedgangen i offentlege arbeidsplassar vore på 7,1 prosent. Nedgangen kom i starten av perioden, og har sidan vore aukande både for private og offentlege arbeidsplasser. Frå 2008 har òg folketalet gått svakt oppover. Kommunen peikar på at spesielt reiselivet har hatt ei positiv utvikling, og det har vore gode tider i anleggsbransjen. Ein har òg klart å få til landlinje ved Sogn jordbruksskule. Ei generell utfordring er å få til fleire heilårsarbeidsplassar, spesielt innanfor reiselivet.

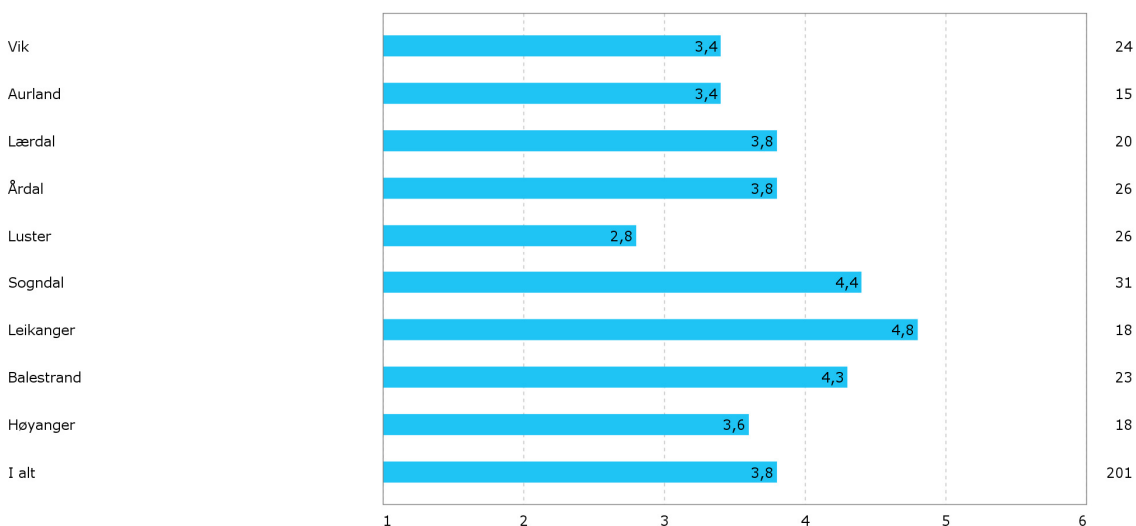
Det er litt delte meiningar gjennom intervjuet om kommunen er gode på samfunnsutvikling eller ikkje. Det kjem fram at det er ikkje nok kompetanse og kapasitet i kommuneorganisasjonen til utvikling, men at kommunen har økonomiske midlar til å drive samfunnsutvikling. Næringsfondet brukast både til kommunale investeringar, tilskotts- og låneordningar og stillingar.

Ein del i kommunen meiner dei har vore gode på eigarskap for å stimulera til næringsutvikling. Elles har kraft og kraftinntekter kanskje vore ei sovepute når det gjeld næringsutvikling. Etter to år utan næringssef har kommunen no vedteke å tilsetja ny næringssef, og håpar det vil bidra positivt. Ei utfordring er arealdisponering sidan store område er verna, dyrka mark eller utsett for ras og flom.

Aurland har få statlege arbeidsplassar.

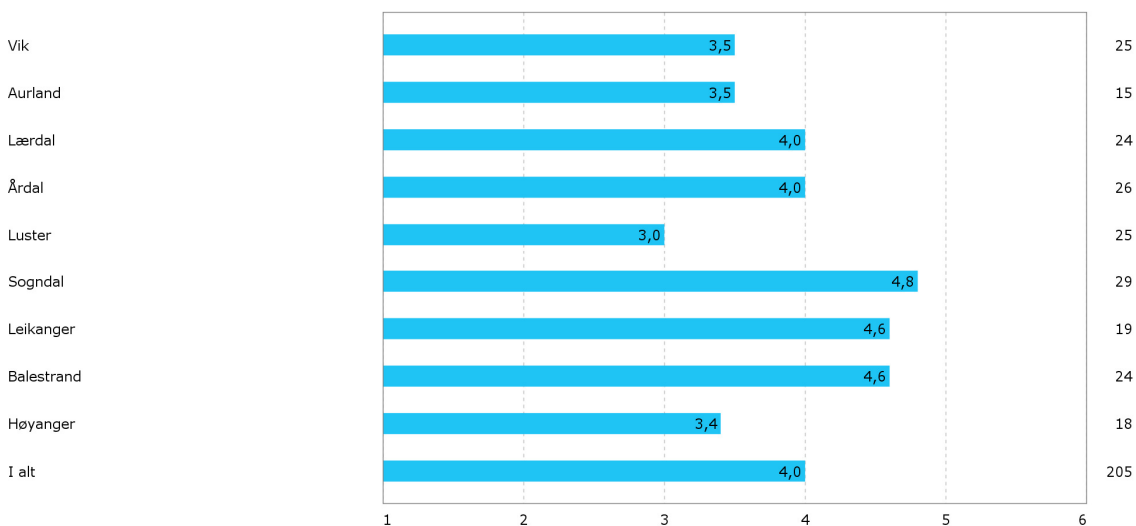
7.5.2 Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing

I spørjeundersøkinga vart det stilt spørsmål om kva for effektar ei samanslåing av kommunane i Sogn kan ha i tilhøve til ein del sentrale mål for samfunnsutviklinga. Figuren under viser at kommunane samla sett meiner ei samanslåing gjev svakt positiv effekt på målet om å sikra betre høve for heilskapleg og langsiktig planlegging med eit snitt på 3,8. Luster er den kommunen som tydelegast meiner at samanslåing vil gje negative effektar på dette området, medan Sogndal, Leikanger og Balestrand i størst grad meiner ei samanslåing vil gje positive effektar.



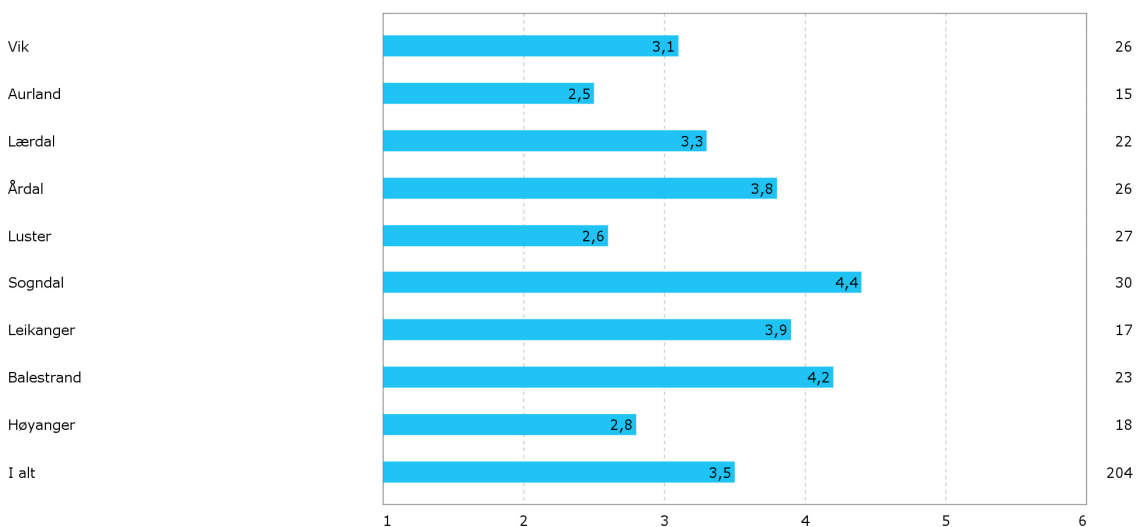
Figur 55 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Sikre betre muligheiter for heilskapleg og langsiktig planlegging. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Det er noko sterkare støtte til at ei samanslåing vil ha positiv effekt på arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling, jf. figuren under. Igjen er det Sogndal, Leikanger og Balestrand som i størst grad meiner ei samanslåing vil ha ein positiv effekt, medan Luster i noko svakare grad enn på førre spørsmål meiner ei samanslåing vil ha negativ effekt. Både Lærdal og Årdal meiner samanslåing vil ha noko positiv effekt, medan Vik, Aurland og Høyanger er nøytrale til påstanden.



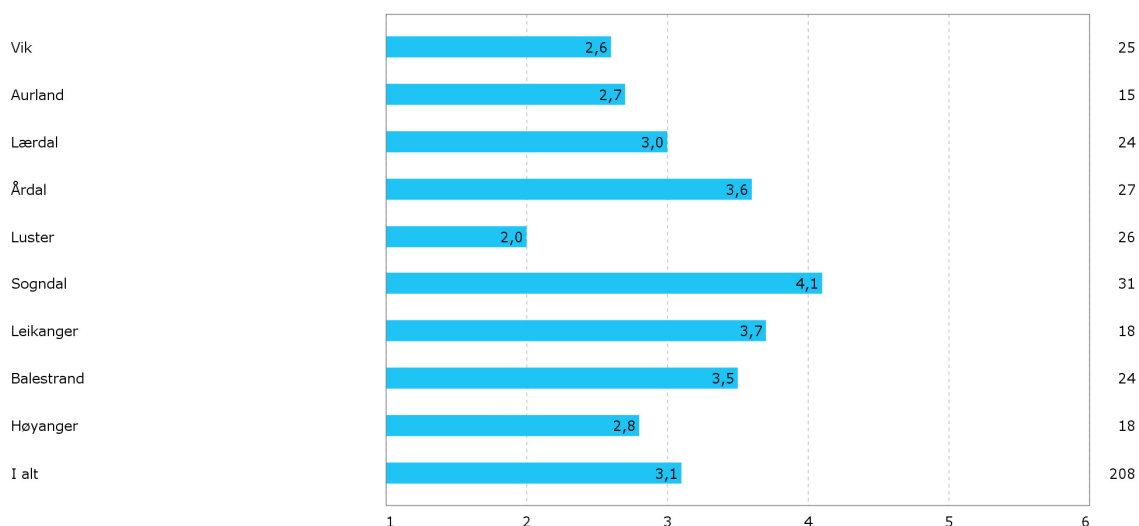
Figur 56 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Til spørsmålet om samanslåing kan auke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringar, er kommunane samla sett nøytrale til påstanden med eit snitt på 3,5 (sjå figuren under). Spesielt Sogndal og Balestrand meiner at samanslåing kan ha positive effektar, medan Aurland, Luster og Høyanger i størst grad meiner samanslåing vil ha negative effektar. Høyanger og Aurland er kommunane i Sogn med høgast utgiftskorrigererte frie inntekter.



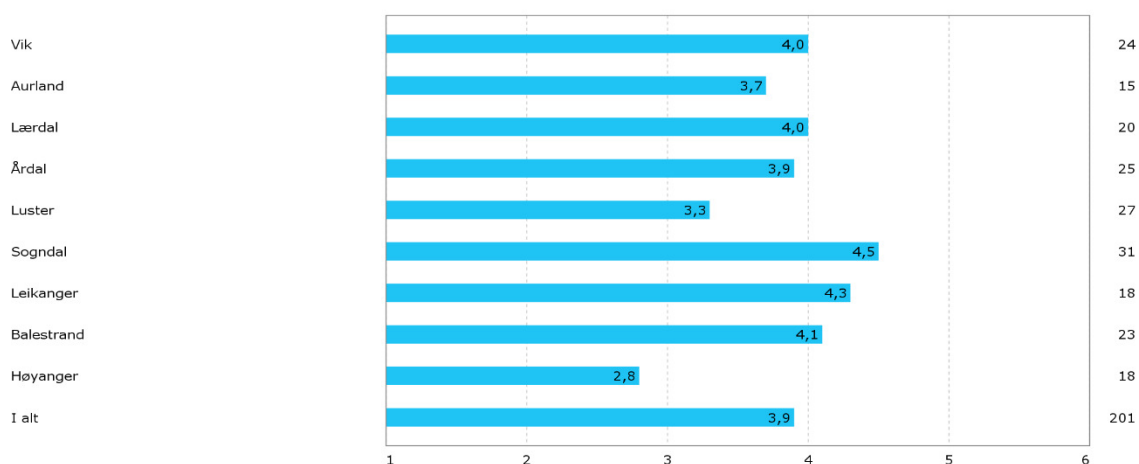
Figur 57 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Auke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringar. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Respondentane har minst tru på at ei samanslåing vil ha positiv effekt for å sikre og utvikla livskraftige lokalsamfunn, sjå figuren under. Sogndal meiner ei samanslåing kan ha positive effektar, og Årdal, Leikanger og Balestrand er omtrent nøytrale. Dei andre kommunane meiner at ei samanslåing i ulike grad vil ha negative effektar, og vi ser at spesielt Luster har eit lågt snitt på 2,0. Årsaka til at det vert forventta negative effektar, har nok sannsynlegvis med frykt for sentralisering å gjera. I intervjuet kom det fram frå mange av kommunane at ein reknar med at samanslåing vil føre til større indre sentralisering i regionen.



Figur 58 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Sikre og utvikle livskraftige lokalsamfunn. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

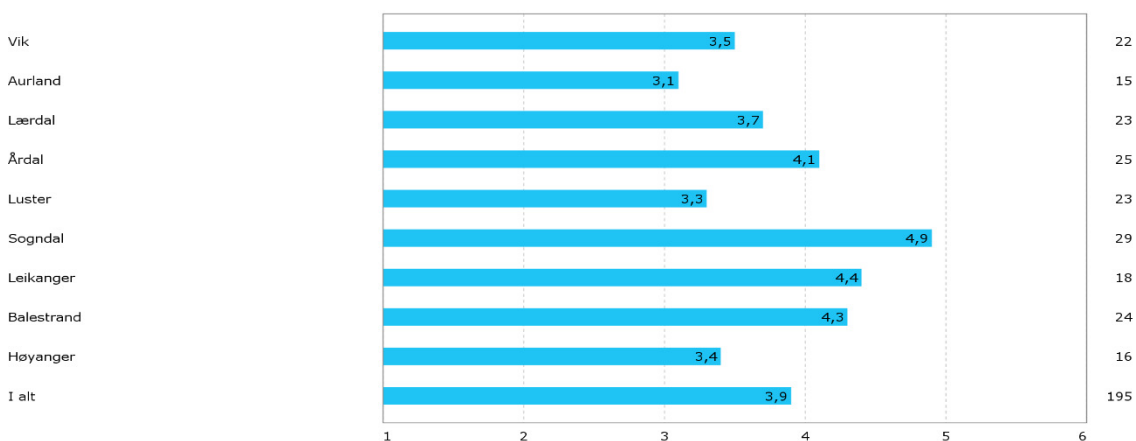
I kva grad samanslåing kan gje positive effektar med tanke på å verta meir robust for å kunne møte framtidige utfordringar, nye oppgåver og økte krav til kommunane, så er det samla noko støtte til dette frå respondentane. Igjen er det Sogndal, Leikanger og Balestrand som ser mest positive effektar, men òg Vik og Lærdal bidreg til å dra opp snittet. Høyanger er den einaste kommunen som tydeleg ser negative effektar.



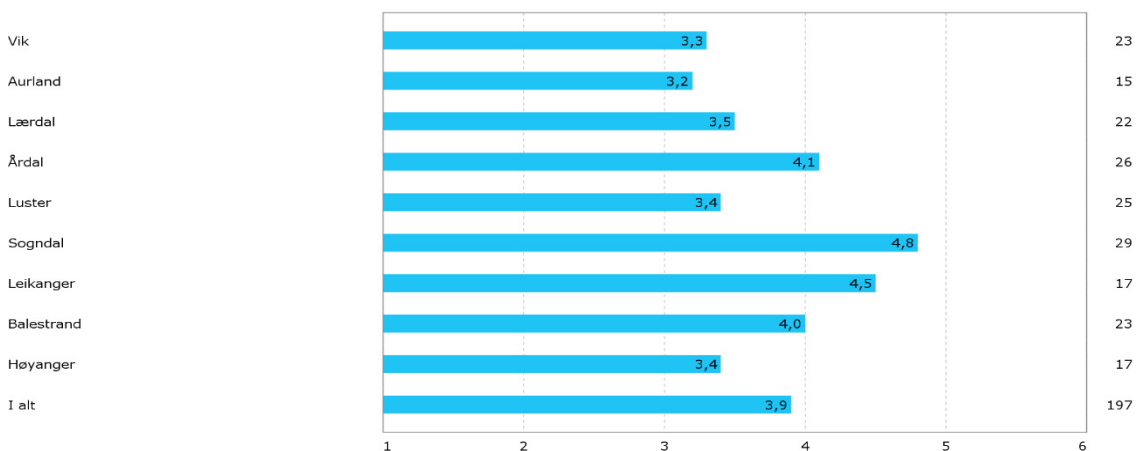
Figur 59 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Verte meir robust i høve til å kunne møte framtidige utfordringar, nye oppgåver og auka krav til kommunane. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Vi såg i kapittel 5 om næringsutvikling at fleire av kommunane i Sogn har ei betydeleg mengd statlege og fylkeskommunale arbeidsplassar. Sogndal og Leikanger har flest fylkeskommunale arbeidsplassar. Leikanger er administrasjonssenter for Sogn og Fjordane fylkeskommune, medan Sogndal har ein stor vidaregåande skule. Vidaregåande skular i Årdal, Aurland og Høyanger gjer òg at desse kommunane har fleire fylkeskommunale arbeidsplassar enn dei andre kommunane. Når vi ser på statlege arbeidsplassar, så er det Leikanger og Sogndal som har flest av desse, deretter Lærdal og Høyanger. I Leikanger ligg blant anna hovudkontoret til Statens hus (fylkesmannen), deler av Statens vegvesen region vest og ei avdeling av direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI). Det ligg sjukehus i Lærdal.

Med dette bakteppet er det interessant å sjå kva for effektar respondentane meiner samanslåing kan ha på høvet for å halda på statlege og fylkeskommunale arbeidsplassar i Sogn, og høve for å få nye. Vi ser resultatet av dette i dei to figurane under. Samla sett meiner respondentane at det både er noko positiv effekt med samanslåing, både med tanke på å halda på og å skaffa nye fylkeskommunale og statlege arbeidsplassar, med eit snitt på 3,9. På begge er det Årdal, Sogndal, Leikanger og Balestrand som er mest positive, medan dei andre kommunane er omtrent nøytrale eller ser litt/noko negative effektar ved samanslåing.



Figur 60 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Behalde statlege og fylkeskommunale arbeidsplassar i Sogn. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.



Figur 61 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Lokalisere nye statlege og fylkeskommunale arbeidsplassar til Sogn. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

7.5.3 Samla vurdering

Ei viktig målsetting med ei kommunesamanslåing er å få ein meir handlekraftig kommune som kan spela ei større rolle både som lokal og regional samfunnsutviklar. Dette er m.a. avhengig av evna til kommunane til å driva god og effektiv planlegging og aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette føreset òg at kommunane har tilstrekkeleg kompetanse og ressursar både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. Utfordringane i kommunane kan vera svært ulike, t.d. avhengig av om ein snakkar om vekstkommunar eller fråflyttingskommunar. Denne skilnaden er veldig tydeleg i Sogn, der Sogndal har hatt stor vekst og Luster og Leikanger noko vekst i innbyggjartalet sidan 2000. Dei andre kommunane har hatt nedgang og spesielt stor har nedgangen vore i Høyanger og Årdal.

Fleire av kommunane vil i tida framover ha utfordringar knytt til utviklinga når det gjeld både demografi, næringsutvikling og kamp om arbeidskraft etter kvart som det vert ein mindre del i yrkesaktiv alter. Det er òg viktig å vera klår over at behovet for tilgjenge på kompetent arbeidskraft er ei av dei viktigaste drivkreftene bak den sentraliseringa som vi opplever i dag. Kommunestrukturen har innverknad på kva slags fagmiljø den enkelte kommunen kan tilby og dermed òg for korleis ein evnar å driva utviklingsarbeid og rekruttera naudsynt arbeidskraft. Gjennom intervju har vi avdekt at det er ulikt kor mye kapasitet og kompetanse kommunen har til å driva nærings- og samfunnsutvikling. Spesielt Balestrand meiner dei har lita evne til dette, men òg Sogndal, Leikanger, Vik, Lærdal og Aurland skulle hatt meir kapasitet.

Fleire trekkjer fram at kommunane har felles utfordringar og utviklingsmoglegheiter på fleire område, og at ein i større grad må dyrka kvarandre sine fortrinn som ein region. Til dømes er det nemnt at Sogndal er god på utdanning, Høyanger og Årdal på industri, Leikanger på statlege arbeidsplassar og Lærdal på helse. Ein større kommune kan gje grunnlag for eit sterkare og meir heilskapleg utviklingsarbeid på desse områda.

Vurderingane frå kommunane er at kommunesamanslåing kan ha positive effektar med tanke på å sikra betre tilhøve for heilskapleg og langsiktig planlegging, å verta meir robust til å kunna møte framtidige utfordringar, nye oppgåver og økte krav til kommunane, og å styrkja arbeidet med samfunns- og næringsutvikling.

Når det gjeld å auke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringar og sikre og utvikle livskraftige lokalsamfunn, meiner respondentane at effektane av ei samanslåing vil vera omtrent nøytrale eller negative. At ein meiner samanslåing kan ha negativ effekt på utvikling av livskraftige lokalsamfunn kan blant anna skuldast frykt for sentralisering av tenester og arbeidsplassar. Spesielt meiner Vik, Aurland, Luster og Høyanger at ei samanslåing vil ha negativ effekt på dette målet.

Sogn har ein høg del statlege og regionale arbeidsplassar, og desse er spesielt lokalisert til Leikanger, Sogndal og Lærdal. Kommunane gjev gjennom intervju uttrykk for at det må jobbast meir systematisk og samla mot regionale og nasjonale styresmakter for å sikre at regionale og statlege arbeidsplassar vert verande og at nye blir tilført regionen. I spørjeundersøkinga meiner eit fleirtal av respondentane at samanslåing vil ha positiv effekt på målet om å halda på og lokalisera regionale og statlege arbeidsplassar til Sogn.

Samla sett syner svara frå spørjeundersøkinga at spesielt Sogndal, Leikanger og Balestrand ser positive effektar av ei kommunesamanslåing. Til dels òg Årdal og Lærdal, knytt til arbeid med nærings- og samfunnsutvikling. Vik og Lærdal ser positive effektar av samanslåing for å verte meir

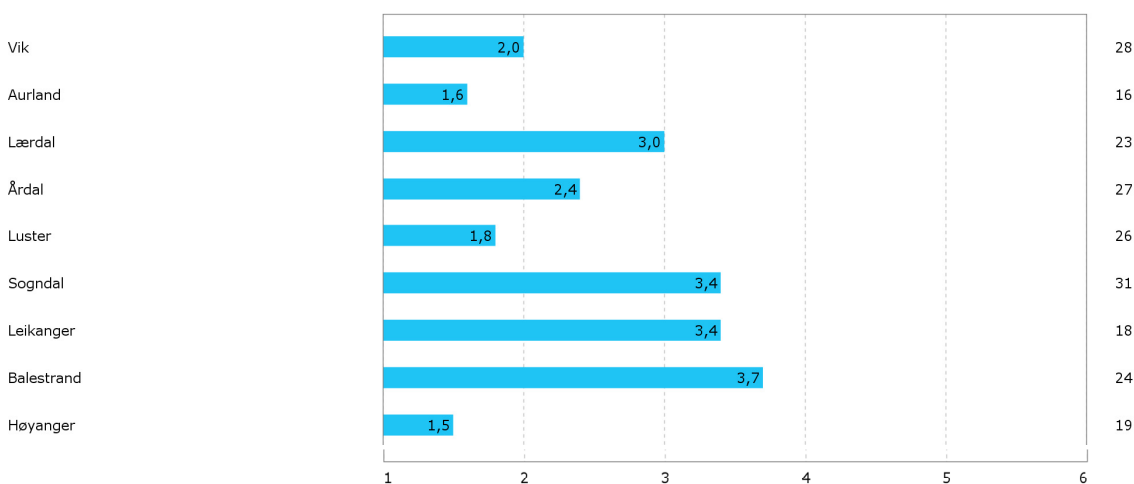
robust for å kunne møte framtidige utfordringar, nye oppgåver og auka krav til kommunane. Luster er den kommunen som ser mest negative effektar av ei kommunesamanslåing og som gjennomgåande er negativ til samanslåingsalternativa som vert greidd ut, og som dei inngår i. Det skal vi sjå meir av i neste delkapittel der vi går inn på fordelar og ulemper ved dei ulike samanslåingsalternativa.

7.6 Vurderingar av dei ulike samanslåingsalternativa

I spørjegranskinga vart det stilt spørsmål til respondentane om korleis dei samla vurderer effektane av dei ulike samanslåingsalternativa. Svara vart gjevne på ein skala frå 1 til 6, der 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Kommunane vart berre spurt om alternativ der eigen kommune inngår. Vidare fekk innbyggjarane som svara 1-3, eit oppfølgingsspørsmål om kva som er den/dei viktigaste årsakene til at dei er negative til det aktuelle alternativet. Tilsvarende fekk dei som svara 4-6, spørsmål om den/dei viktigaste årsakene til at dei er positive. Her vil vi presentera og summera opp svara for kvart av alternativane.

7.6.1 Alternativ 1 – Heile Sogn

Alternativ 1 består av alle kommunane i Sogn regionråd: Vik, Aurland, Lærdal, Årdal, Luster, Sogndal, Leikanger, Balestrand og Høyanger. I gjennomsnitt er vurderingane frå respondentane i Balestrand svakt positive til dette alternativet med eit snitt på 3,7. Dei andre kommunane er i varierende grad negative til alternativet. Dei mest negative er Aurland, Luster og Høyanger. Det er òg desse tre kommunane som vil utgjera ytterkantane i ein ny kommune.



Figur 62 Korleis vil du vurdere ei samanslåing av Høyanger, Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Aurland, Lærdal, Årdal og Luster? 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Dei **negative effektane** som vert trekt fram i **Vik**, er at ein ny kommune vert stor i areal, at Vik vert ein utkant, og det vil vera krevjande kommunikasjonar. Til det siste vert det peika på at Vik og dei andre kommunane i Sogn har ulike prioriteringar når det gjeld samferdsel. For Vik er det viktigaste samferdselprosjektet å byggja ny tunell gjennom Vikafjellet. Det vil knyta Vik nærare Voss og Bergen, medan det framleis vil vera ferje over Sognefjorden. I tillegg er det fleire som ser

negative sider ved større einingar. Sett under eitt er det alternativ 1 respondentane i Vik er mest negative til.

Det er svært få som meiner det er noko **positive effektar** med eit slikt alternativ, men det vert nemnt meir robuste fagmiljø, betre planlegging og effektivisering.

I **Aurland** meiner respondentane dei meste **negative effektane** er storleik (areal) og avstandar. Fleire nemner sentralisering som ein trussel, der oppgåver og tenester vert til flytt til regionsenteret i Sogndal. Det er for langt å pendle frå Aurland til Sogndal med 1,5 time reise kvar veg inkludert ferja. Ein er òg bekymra for at Aurland får lite igjen av tenestetilbod, gjeve det økonomiske bidraget ein vil ta med seg inn i ein ny kommune i form av kraftinntekter. I Aurland er det òg alternativ 1 respondentane er mest negative til.

Heller ikkje i Aurland er det mange som ser **positive effektar** med alternativ 1, men to respondentar peikar på samfunnsutvikling, næringsutvikling, stor nok distanse til beslutningstakarane og styrking av demokratiet som positive effektar.

Store avstandar og stort geografisk område vert òg trekt fram som **negative effektar** i **Lærdal**. I tillegg vert det peika på at kommunane ikkje har felles og funksjonell arbeidsmarknad. Av **positive effektar** er det nokon som meiner at heile regionen vil stå sterkare med ein større kommune, og at kva som skjer nord for Sogn (i Sunnfjord og Nordfjord) vil vera førande for utfallet i Sogn.

Årdal dekkjer òg eit stort geografisk område, og vanskelege kommunikasjonar og lang reiseveg er **negative effektar** som vert trekt fram. Blant anna vert det nemnt at det vert tre ferjesamband innover i ein ny kommune. Vidare vert dårlegare demokrati og dårlegare tilgjengelegheit til tenester for innbyggjarane trekt fram som negative effektar, og at samarbeidet slik det er i Sogn i dag, ikkje er godt nok. Respondentane i Årdal er mest negative til alternativ 1, men ser ikkje så store negative effektar som Vik og Aurland.

Av **positive effektar** vert det synt til at kommunen vert større i innbyggjartal, og at regionen kan verta meir handlekraftig og sørgja for betre arealplanlegging.

I **Luster** er det òg alternativ 1 respondentane er mest negativ til, og spesielt vert det peika på **negative effektar** som stort geografisk område, stor organisasjon som vert lite oversiktleg, og lite samkjensle i regionen. Nokre meiner at den demokratiske påverknaden kan verta lågare, og at ein vil sjå sentralisering av tenester og arbeidsplassar inn til kommunesenteret. Fleire ser òg for seg at avstanden frå innbyggjarane til politikarane og kommunalt tilsette vert større.

Av **positive effektar** vert det trekt fram at ein Sogn-kommune vil vera såpass stor at han kan bestå dersom fylkeskommunane forsvinn, og at ein kan ivareta lokaldemokratiet gjennom lokalutvalsorganisering.

I **Sogndal** ser respondentane svakt meir negative enn positive effektar ved alternativ 1. Av **negative effektar** vert det synt til at det er mange kommunar som er vane med å styra sjølv, som skal integrerast til ein, det kan vera utfordrande å handsame «alle særinteressene». Det vert òg nemnt at det vert store avstandar, grobotn for interessekonfliktar og mindre høve for politisk påverknad. Ein respondent peikar òg på at Sogndal som regionsenter klarer seg utan samanslåing.

Det som vert sett som **positive effektar** som respondentane nemnar, er at ein alternativ 1-kommune kan vera positivt med tanke på regional utvikling, betre tenesteproduksjon og meir heilskapleg samfunns- og arealplanlegging. Fleire er òg positive til dette alternativet sidan det er størst i

innbyggjartal og gjev best slagkraft både i høve til fylke og på nasjonalt nivå. Kommunen vil verte ein stor og solid kommune mellom Ålesund og Bergen.

I **Leikanger** er respondentane omtrent nøytrale til om alternativ 1 gir positive eller negative effektar. **Negative effektar** som vert nemnt, er geografisk avstand, ulike kulturar og fare for sentralisering ved at tenestene vert lagt ned i utkantane. Det vert spesielt nemnt at Høyanger har mykje til felles med Sunnfjordregionen. Det vert òg peikt på at med så store kommunar, så må det gjerast noko med fylkeskommunen, og det er negativt for Leikanger som vertskommune for fylkeskommunen dersom arbeidsplassar vert flytta vekk.

På andre sida vert det peika på **positive effektar** knytt til at det er eit omfattande interkommunalt samarbeid i regionen som ein ny kommune kan arbeida vidare med. Sogn er ein naturleg region med felles identitet, og det at mange kommunar er med, gjer at ingen av dei «gamle» kommunane vert ein naturleg storebror. Kommunen vil vera stor nok til å ta på seg nye oppgåver.

Respondentane i **Balestrand** er dei einaste som er svakt positive til alternativet. Av positive effektar vert nemnt større fagmiljø, fordeling av kraftinntekter som kjem heile regionen til gode og heilskapleg styring og prioriteringar for regionen. Det vert peikt på at kommunane i dag ikkje er så gode på å sjå at det som tener nabokommunen, òg tener ein sjølv. Fleire peikar på at ei samanslåing må føra til størst mogleg kommune, då vil ein få størst utbytta av samanslåinga.

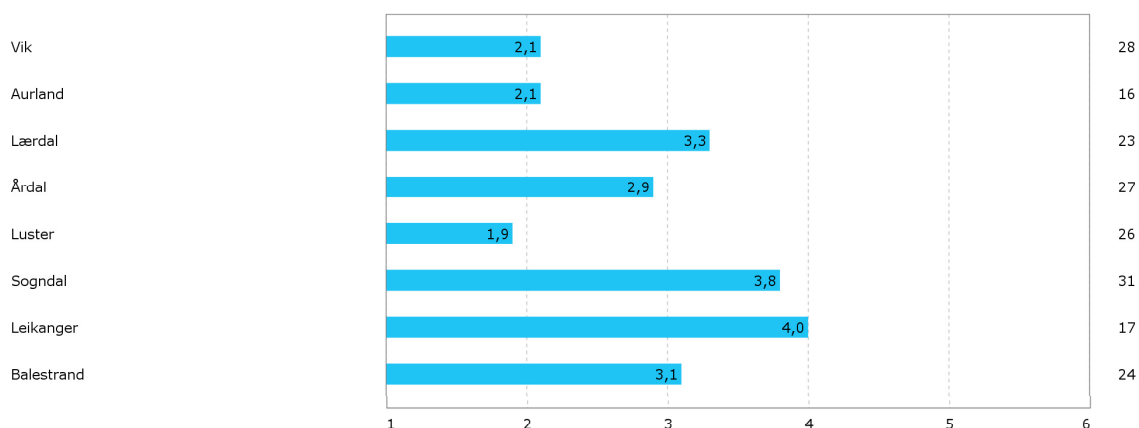
Negative effektar som vert nemnt, er sentralisering av tenester, at Balestrand vert ein utkant og at det vert store avstandar. Fleire er bekymra for at berre eitt senter (Sogndal) vil overleva på sikt, og at Sogndal allereie som regionsenter i dag ikkje ivertek funksjonen sin.

Høyanger er den kommunen der respondentane ser størst **negative effektar** ved ei samanslåing av kommunane i alternativ 1. Igjen er det avstandar, stort geografisk område og kommunikasjonar som vert trekt fram som negative effektar. Det vert òg nemnt at kulturen er ulik i kommunane, og fleire ser det som krevjande å oppretthalda arbeidsplassar og eit godt tilbod til alle brukarar i ein kommune som strekkjer seg frå Høyanger til Aurland.

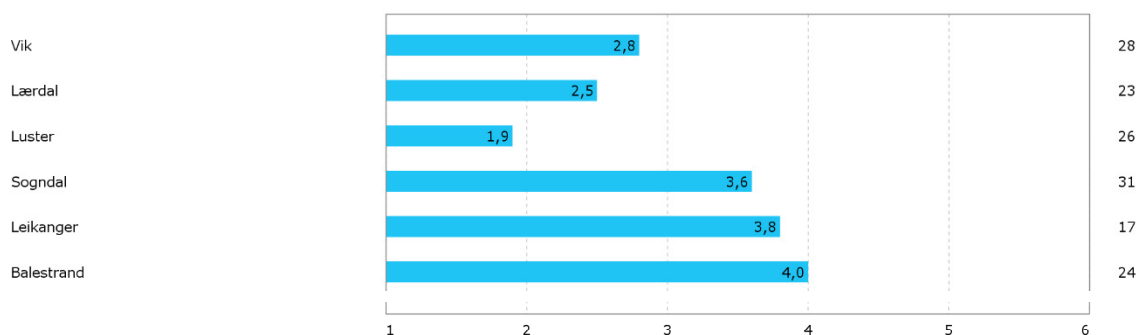
Av positive effektar vert det peikt på storleiken, og at ein stor, kommunal organisasjon vil kunna gje berekraftig utvikling i regionen.

7.6.2 Alternativ 2 og 3

Alternativ 2 omfattar heile Sogn med unntak av Høyanger, medan alternativ 3 omfattar heile Sogn utan Høyanger, Årdal og Aurland. Vi ser at det ikkje er store forskjellar når det gjeld vurderingane av desse av alternativa. Dette kan synast å ha samanheng med at alternativ 2 og 3 ikkje skil seg så mykje får alternativ 1 med høve til storleik. Når respondentane vert bedne om å kome med positive og negative effektar knytt til desse alternativa, er det mange av dei same faktorane som vert trekt fram som for alternativ 1. Vi ser det såleis ikkje naudsynt å gjenta desse ein gong til under dette avsnittet. Vi vil likevel nemne at det er ein skilde av respondentane som synest at det er best at heile Sogn er samla. Det også nokre som peikar på at færre kommunar vil gje ein meir funksjonell region. Det verkar spesielt som om respondentane i Balestrand ser flest fordelar med alternativ 3. Her blir det synt til at ein historisk har hatt mest tilknytning til denne delen av Sogn, at det er ein naturleg Sogne-kommune og at ein har hatt samarbeid som har eksistert i lang tid. Det vert og synt til at kommunikasjonane vert meir overkomelege og at kommunen vert meir oversiktleg.



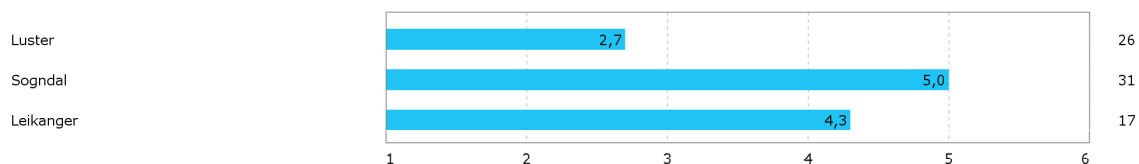
Figur 63 Korleis vil du vurdera ei samanslåing av Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Aurland, Lærdal, Årdal og Luster? 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.



Figur 64 Korleis vil du vurdera ei samanslåing av Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Lærdal og Luster? 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

7.6.3 Alternativ 4

Alternativ 4 omfattar kommunane Leikanger, Luster og Sogndal. Som tidlegare nemnt dannar desse tre kommunane ein eigen bu- og arbeidsmarknadsregion. Vi ser at eit klart fleirtal både i Sogndal og Luster ser positive effektar knytt til dette alternativet. I Luster oppfattar ein at konsekvensane vil verte negative, men mindre negative samanlikna med dei større alternativa.



Figur 65 Korleis vil du vurdera ei samanslåing av Leikanger, Sogndal og Luster? 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Det ein ser som moglege **negative effektar** i Luster, er at Luster er ein rik kommune samstundes som Sogndal slit meir økonomisk. Fleire peikar på av avstandane internt i kommunen er store i dag, ein fryktar meir sentralisering og at Sogndal vert den dominerande aktøren. Slik sett er det

ein del som fryktar at dei utfordringane Luster har i dag, vert større ved ei kommunesamanslåing. Einskilde meiner òg at dette alternativet vert for lite i folketal.

Av **positive effektar** som vert trekt fram i Luster, vert det kommentert at det administrativt vil vera er styrke. Og at dette vil vera eit alternativ som er meir konsentrert geografisk – at det er ei meir naturleg geografisk eining – samanlikna med dei andre alternativa, og det at det og vil vera stort nok til å kunne handtere nye oppgåver. Samstundes vert det synt til at det er tett samarbeid mellom kommunane i dag.

I **Sogndal** er det få som ser **negative effektar** ved dette alternativet. Det som blir trekt fram, er at ein er bekymra for at alternativet vert for lite, og at ein samla sett kan få for lita tyngde mot andre regionar, som t.d. Sunnfjord.

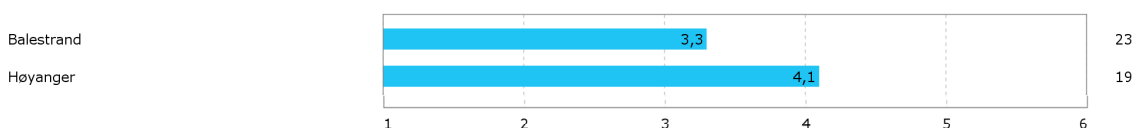
I **Sogndal** vert det synt til mange **positive effektar**. Fleire er inne på at dette er ei eining som er høveleg reint geografisk, og framhevar dette som det mest aktuelle alternativet. Mange syner også til at desse tre kommunane har ein felles bu- og arbeidsmarknad, og at mange av aktivitetane i kommunane går på kryss og tvers av kommunegrensene. Kommunikasjonane er gode, og ein unngår ferjesamband. Det vert vidare peika på at kommunane har felles interesser, dei samarbeider mykje i dag, og at ein kan stå sterkare som ein felles kommune. I høve til det interkommunale samarbeidet ein har i dag, er det også ein del som syner til at ei kommunesamanslåing kan gjere det mogleg å føre dette tilbake under direkte politisk styring. Fleire ser òg at ein som éin kommune kan ha betre føresetnader for å utvikle betre kommunale tenester til innbyggjarane.

Av dei som trekkjer fram **negative effektar** i **Leikanger**, vert det kommentert at den nye kommunen kan blir for liten når det gjeld innbyggjartal, spesielt i høve til styrkjeforholdet til Sunnfjord. På den andre sida vert det peika på store avstandar og frykt for meir administrasjon og byråkrati.

Dei som ser **positive effektar**, legg vekt på at ein vil få ei funksjonell eining med felles bu- og arbeidsmarknad. Det vert synt til at alle kommunane ligg på same sida av fjorden, at det er ferjefri kommunikasjon og at det vil vera ein relativt kompakt kommune som det vil vera lett å administrere og styre. Dei større alternativa vert sett på som meir krevjande når det gjeld ivaretaking av lokaldemokratiet. Det vert synt til at ein gjennom ei samanslåing vil verte betre rusta til å vekse som kommune, at ein vil få sterkare administrasjon, meir kompetanse, større fagmiljø og meir attraktive arbeidsplassar. Samstundes er det ein skilde som gjev uttrykk for at dei er meir skeptiske til ei samanslåing dersom det syner seg at Luster ikkje vil vera med.

7.6.4 Alternativ 5

Alternativ 5 omfattar Balestrand og Høyanger. I Balestrand vert effektane av dette alternativet vurdert som svakt negative, medan vurderingane frå Høyanger ligg tydeleg på den positive sida av skalaen.



Figur 66 Korleis vil du vurdere ei samanslåing av Høyanger og Balestrand? 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Vurderingane i Balestrand er meir positive i høve til alternativ 1 og 3 samanlikna med alternativ 5.

Det som vert trekt fram som **negative effektar** i **Balestrand** når det gjeld alternativ 5, er at dette alternativet vert for lite, at det vert for lite mangfald og utviklingskraft. Einskilde meiner også at det vert for langstrakt geografisk, at det vil oppstå interessekonfliktar, og at Balestrand vil ha vanskar med å oppretthalde tenestetilbodet på lang sikt.

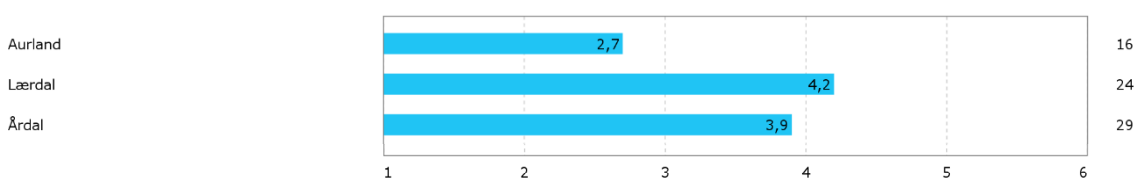
Dei som ser positive effektar, syner til at kommunane utgjer ein felles bu- og arbeidsmarknad, at det er ei geografisk overkomeleg eining, og at det er gode ferjefrie kommunikasjonar. Det vert også synt til at Høyanger er det naturlege senteret for ein del av innbyggjarane i Balestrand i dag, og at en del konflikthar kunne vore unngått om ein hadde vore same kommune. Det vert og understreka at begge kommunane er kraftkommunar, at det allereie er ein del samarbeid i dag, og at kommunane dannar eit naturleg fellesskap. Det er òg einkilde som karakteriserer dette som eit aktuelt alternativ dersom ei større samanslåing ikkje er mogleg.

Av dei i **Høyanger** som meiner ei samanslåing med Balestrand vil gje **negative effektar**, vert det peika på at dette er eit alternativ som vert lite, og at det er vanskeleg å sjå nytteverdien. Det vert synt til at avstandane er store, og at kommunen kan miste arbeidsplassar. Det er også einkilde som er usikre på om dei ulike kulturane i kommunen passar saman, og det vert gjeve uttrykk for at dagens kollektivtilbod mellom kommunane er for dårleg, noko som i tilfellet må utbetrast.

I **Høyanger** det fleire som ser **positive effektar** enn negative. Her vert det synt til at kommunane samarbeider tett i dag, at det er korte avstandar og grei kommunikasjon mellom kommunane. Her vert det òg synt til at kommunane dannar ein felles bu- og arbeidsmarknad og at fleire av innbyggjarane i Balestrand har større tilknytning til Høyanger enn til eigen kommune. Samstundes vert det gjeve uttrykk for at kommunane utfyller kvarandre godt, og at dei i dag er to små kommunar som saman kan verte sterkare. I tillegg til felles arbeidsmarknad vert det og gjeve uttrykk for at kommunane har felles arenaer med omsyn til fritidsaktivitetar.

7.6.5 Alternativ 6

Alternativ 6 omfattar Aurland, Lærdal og Årdal. Her ser vi at det i Aurland er eit fleirtal som meiner ei slik samanslåing vil ha negative effektar, medan dei gjennomsnittlege vurderingane i Lærdal og Årdal er positive. Samanlikna med dei andre alternativa som Aurland er med i, er det dette alternativet som respondentane meiner vil ha minst negative effektar. I Lærdal og Årdal er dette det einaste alternativet der dei gjennomsnittlege vurderingane syner at ei samanslåing kan ha positive effektar.



Figur 67 Korleis vil du vurdere ei samanslåing av Aurland, Lærdal og Årdal? 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Respondentane i **Aurland** som meiner dette alternativet vil ha **negative effektar**, syner til at ein tidlegare har hatt samarbeidsvanskar. Det er fleire som peikar på at oppgåvefordeling med Årdal vil verte vanskeleg. Nokre meiner også at ein vert for små i denne konstellasjonen.

Dei som ser **positive effektar**, framhevar at det er mykje bra samarbeid i dag, og syner mellom anna til samarbeid om lokalmedisinsk senter, legevakt, barnevern og økonomi. Det er òg einkilde

i Aurland som framhevar dette som ein naturleg bu- og arbeidsmarknadsregion. Det vert vidare gjeve uttrykk for at det vil verte ein rimeleg storleik med tanke på geografi, og at kommunikasjonsnane er brukbare. Samstundes vert det også understreka at det er langt frå Flom til Øvre Årdal.

Av **negative effektar** som vert trekt fram i Lærdal, er det tilbakemeldingar om at alternativet vert for lite, og at ein vil mangle ein vekstmotor som Sogndal. Ein del meiner at ein vert for liten til å kunne hevde seg både i Sogn og i resten av landet. Effekten av å slå saman tre små kommunar blir sett som liten. Det vert gjeve uttrykk for at dersom ein skal gjennomføre ei kommunesamanslåing, må ein tenkje større og meir langsiktig.

I Lærdal er det som nemnt eit fleirtal som ser **positive effektar**. Blant desse vert det synt til at ein i dag har godt samarbeid innan ulike områder som til dømes økonomi, landbruk, barnevern, VA, skatt osv., og at dette alternativet er det mest realistiske. Det vert òg vist til at det er eit naturleg geografisk område, at avstandane er korte, og at det samhøyrighet mellom kommunane. Nokre peikar på at kommunane utfyller kvarandre, og ei samanslåing vil gje ein kommune med meir variert næringsliv når det gjeld industri, landbruk, reiseliv og turisme. Det vert hevda at kommunane har ulikskapar som vil styrke kvarandre, og at dette alternativet vil verke minst sentraliserande.

I Årdal vert det peika på **negative effektar** med tanke på demokrati, og at det er vanskeleg å sjå positive effektar på andre område. Andre meiner det blir for lite, og at det er storalternativa som gjeld dersom ei samanslåing skal ha noko meining.

Blant dei som ser **positive effektar**, er det ein god del som syner til at det er akseptabel pendleavstand mellom kommunane, at kommunane går godt i lag, og at ein har interkommunalt samarbeid som fungerer bra. Nokre framhevar og at ein har ein felles bu- og arbeidsmarknad, og at det er tre små kommunar med felles utfordringar som kan stå sterkare saman. Einskilde syner også til at ei samanslåing kan gje eit meir levande lokaldemokrati.

7.6.6 Forskjellar i vurderingane mellom politikarar, administrative leiarar og tillitsvalde

Vi har sett på om det er forskjellar i vurderingane når det gjeld politikarar, administrasjon og tillitsvalde. Då har vi sett på tilbakemeldingane samla sett for kvart alternativ for å sjå om det er noko mønster som går igjen. Det som synest å gå igjen for dei tre største alternativa (alternativ 1, 2 og 3), er at tillitsvalde synest å sjå større negative effektar knytt til desse alternativa enn politikarane og dei administrative leiarane.

Dei tillitsvalde ser derimot positive effektar knytt til dei mindre alternativa (4, 5 og 6). For alternativ 4 synest det ikkje å vere vesentlege forskjellar i vurderingane mellom tillitsvalde, politikarar og administrative leiarar. For alternativ 5 og 6 verkar det som administrative leiarar og tillitsvalde i større grad ser positive effektar enn politikarane. Det er ikkje unaturleg om eit slikt mønster gjer seg gjeldande, sidan dei store alternativa omfattar mange kommunar, og ein kan sjå føre seg endringar som vedkjem ein god del tilsette. Dei mindre alternativa kan virke meir oversiktlege, og ein har i større grad oversyn over kva ein går inn i.

7.6.7 Oppsummerande vurdering

Vi ser at tilbakemeldingane gjennom spørjegranskinga blant politikarar, kommunale leiarar og til-litsvalde i kommunane i stor grad er samanfallande med dei tilbakemeldingane vi fekk gjennom intervju.

Det er varierende oppslutning i kommunane om dei store samanslåingsalternativa. Ut frå dei gjen-nomsnittlege vurderingane av effektane av dei ulike alternativa, er det berre i Sogndal at dei gjen-nomsnittlege vurderingane ligg på den positive sida av skalaen for alternativ 1. For alternativ 2 er dei gjennomsnittlege vurderingane av effektane positive i Sogndal og Leikanger. For alternativ 3 er det positive effektvurderingar i både Sogndal, Leikanger og Balestrand.

Eit gjennomgåande trekk synest å vera at vurderingane av effektane er betre desto mindre saman-slåingskonstellasjonen er. Alternativ 4, 5, og 6 har såleis dei mest positive vurderingane samla sett.

Det viser seg at dei mest sentrale kommunane er mest positive til dei fleste alternativa, medan dei andre i større grad føler utfordringar når det gjeld avstandar og geografi. I disse kommunane er det og større frykt for sentralisering av tenester og at arbeidsplassar skal bli flytta vekk. Samstun-des er det ein del som ser fordelane med ein stor kommune for å få tyngde og slagkraft for å kunne hevda seg opp mot andre regionar.

Det er alternativ 4, 5 og 6 som er best i samsvar med dei eksisterande bu- og arbeidsmarknadsre-gionane, og det er fleire som ser dette som ein fordel. Desse alternativa vert opplevd som meir geo-grafisk naturlege, samstundes som det vert peika på felles interesser, samarbeid og utfordringar som kan løysast på ein betre måte i ein ny kommune. Likevel er det i kvart av desse alternativa og ein av kommunane der eit fleirtal av respondentane vurderer effektane som negative. I alternativ 4 er det Luster, i alternativ 5 er det Balestrand, og i alternativ 6 er det Aurland. Her er det og hand-saming av utfordringar knytt til avstandar og geografi som vert trekt fram blant dei største ulem-pene. I tillegg vert det og peika på økonomiske skilnader mellom kommunane som kan skapa ut-fordringar for fordeling og harmonisering. Samstundes er det viktig å vera merksam på at ein del er negative til dei minste alternativa fordi dei vert for små, og at ein får for lita tyngde og slagkraft med tanke på framtidig utvikling.

8. Føremoner og ulemper ved ulike samanslåingsalternativ

Med utgangspunkt i kriteria til ekspertutvalet vil vi her gjera ei samanfattande vurdering av fordele og ulemper knytt til dei ulike samanslåingsalternativa. Kriteria til ekspertutvalet er nærare omtalt i 1.3.1.

8.1 Alternativ 1. Heile Sogn

Tema	Føremoner	Ulemper
Økonomi	<p>Dei økonomiske effektberekningane syner at dette alternativet samla sett synest å koma best ut i høve til dei andre storalternativa (alternativ 2 og 3) dersom vi ser på endringar i prosent av brutto driftsinntekter.</p> <p>Alternativet vil få ei auke i rammetilskotet på 20,3 mill. kr dei første 15 åra etter ei kommunesamanslåing. Dette utgjør ein auke i brutto driftsinntekter på 0,6 prosent. Vidare vil dette alternativet få 80 mill. kr i eingangsstøtte og reformstøtte. Konsejnskraftinntektene vil auke med 29,2 mill. kr, noko som utgjør 0,9 prosent av brutto driftsinntekter. Det vil vera eit effektiviseringspotensial på administrasjon tilsvarande ca. 114 mill. kr dersom utgiftene kjem på nivå med kommunar på samanliknbar storleik. Det vil òg vera eit betydeleg innsparingspotensial knytt til tenester, men det vil ikkje vera naudsynt å ta ut noko av dette for å tilpasse seg nedtrappinga av inndelingstilskotet 15-20 år etter at samanslåinga er gjennomført. Målet med ei samanslåing er heller ikkje å gjere dramatisk kutt i tenesteproduksjonen, men samstundes er det viktig å vera klar over at på ein del spesialiserte områder kan samlokalisering gje</p>	<p>Inntektsskilnadene mellom kommunane er store, noko som kan føre til harmoniseringsutfordringar knytt til tenestene. Dette er ei kjend problemstilling frå andre deler av landet der det t.d. er aktuelt at kraftkommunar slår seg saman med nabokommunar som ikkje har dei same inntektene. For å avdempe moglege negative effektar av dette kan det vera ei løysing at deler av kraftinntektene som den nye kommunen vil få, vert avsett til fond som har til føremål å fremja utviklingsarbeid i bestemte geografiske område. Dette er noko som eventuelt må avklarast gjennom forhandlingar om utforming av den nye kommunen.</p> <p>Kommunen vil bli stor arealmessig, og reisavstandane vil vera betydelege. Delar av kommunen vil vera knytt saman via ferjesamband. Effektiviseringsgevinstar på tenester der nærleik til innbyggjarane er viktig, vil derfor vera avgrensa.</p> <p>Når inndelingstilskottet er trappa ned frå 15-20 år etter samanslåinga, vil rammetilskottet for den nye kommunen vera 97,3 mill. kr lågare enn i dag, noko som svarar til ein reduksjon på 3 prosent av brutto driftsinntekter. Dette føreset at vilkåra i inntektssystemet vert vidareført som dag.</p>

	<p>større og sterkare fagmiljø, betre tenester og meir effektiv tenesteproduksjon.</p>	
Tenester	<p>Alternativ 1 omfattar ni kommunar som til saman utgjer ca. 32 500 innbyggjarar. Mange av kommunane er små og sårbare og vil profittera på å få større og sterkare fagmiljø på fleire område, spesielt spesialiserte tenestemråde. Det kan verta lettare å rekruttera fagkompetanse og drive utviklingsarbeid på dei ulike tenestemråda. Krava til kapasitet og kompetanse har auka betydeleg dei siste tiåra, og det er ingen ting som tilseier at ikkje desse krava òg vil auka i framtida.</p> <p>Kommunane vil kvar for seg òg ha vanskar med å ta på seg nye oppgåver utan at dette vert handtert gjennom eit enda meir omfattande interkommunalt samarbeid. På einskilde område er det allereie trong for meir interkommunalt samarbeid for å løyse dagens oppgåver på ein betre måte. Det går ei grense for kor omfattande eit interkommunalt samarbeid kan vera før samarbeidsulempene vert større enn føremonane.</p> <p>Ved ei samanslåing vil altså den nye kommunen som heilskap verta betre i stand til å drive utviklingsarbeid og levera spesialiserte tenester til sine innbyggjarar.</p> <p>På grunn av store avstandar vil det vera behov for å sikre og vidareutvikla basistjenester som skule, barnehage, heimetjenester og sjukeheimtenester der folk bur. Det vil òg vera viktig å ha eit desentralisert tilbod som sikrar beredskapsomsyn i kommunane.</p>	<p>Einskilde spesialiserte tenester kan verte slått saman og levert på færre stadar enn i dag. Behovet for dette vil vera avhengig av kva som blir kravd av fagmiljø for å levera gode og effektive tenester.</p> <p>Einskilde kommunar har ein kostbar tenestestruktur i dag, og endringar av tenestestrukturen kan difor verta aktuelt i nokon av kommunane uavhengig av ein kommunesamanslåing eller ikkje.</p> <p>Kommunen vert relativt stor geografisk, og avstandar og kommunikasjonar kan vera krevjande. Dette kan òg skapa utfordringar knytt til organisering og tilrettelegging av tenestetilbodet.</p> <p>Felles organisering av tenestene treng ikkje innebera at ei teneste berre vert levert éin stad. Felles organisering kan gje høve til meir fleksibel utnytting av kompetanse på tvers av dagens kommunegrenser, og det kan vera aktuelt med kontordagar i ulike deler av den nye kommunen for å sikre større nærleik til innbyggjarane.</p> <p>Ved tidlegare samanslåingar har det t.d. vorte etablert servicekontor i gamle kommunesenter.</p>
Samfunnsutvikling	<p>Sogn er ein samarbeidsregion der innbyggjarane har felles interesser og</p>	<p>Avstandane i regionen er store og kommunikasjonane kan vera vanskelege i de-</p>

<p>samkjensle, sjølv om nokre av kommunane i ytterkantane av regionen òg har samarbeid og interesser med nabokommunar utanfor regionen, t.d. Høyanger, Aurland og Vik.</p> <p>Når det gjeld rolla til kommunane som samfunnsutviklar, kan ein større kommune med sterke fagmiljø knytt til samfunns- og næringsutvikling gje meir føreseielege rammer for næringslivet, og kommunen vil kunna forbedra sine føresetnadene for å utvikle og spele ein aktiv samhandlingspart i ein innovasjonsregion. Mange ser høve til at dei større kommunane kan leggja betre til rette for utvikling både når det gjeld industri, landbruk og turisme og reiseliv. Ressursgrunnlaget for fleire av desse næringane er stadegne og kan ikkje sentraliserast.</p> <p>Føresetnadene for planlegging, utvikling, marknadsføring og profilering av Sogn som region kan styrkjast. Dette føreset ein heilskapleg og sameint utviklingsstrategi der regioner og omland utviklar seg i fellesskap. Positiv utvikling av eit regioner vil òg vera avhengig av eit aktivt og levande omland.</p> <p>Statlege arbeidsplassar er viktig for fleire kommunar og gjev betydelege ringverknader som kjem heile regionen til gode. Som éin kommune kan føresetnadene og moglegheitene til å sikre eksisterande arbeidsplassar og tiltrekkje seg nye verta styrka.</p> <p>Små kommunar vil kvar for seg ha utfordringar med å handtera svingingar i arbeidsplassar og folketal. Ein større kommune vil vera mindre sårbar for slike svingingar.</p> <p>Gjennom ei kommunesamanslåing kan ein flytta fokuset frå intern kon-</p>	<p>lar av regionen. Ein kommune som omfattar alle dei ni kommunane i Sogn vil dekkje fem funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionar. Det kan vera til dels ulike utfordringar og behov mellom dei ulike bu- og arbeidsmarknadsregionane og mellom kommunane internt i desse regionane.</p> <p>Dei enskilde bu- og arbeidsmarknadsregionar og kommunane har noko større utfordringar enn andre når det gjeld å leggja til rette for næringsutvikling, nye arbeidsplassar og auke attraktiviteten for tilflytting og busetjing.</p> <p>For at det skal vera attraktivt med ei kommunesamanslåing for dei minste kommunane, må ein kunne synleggjera korleis ein skal jobba med ei balansert utvikling av Sogn som region. Her kan det vera ulike interessemotsetnader som det kan verta krevjande å sameine.</p>
--	---

	<p>kurransse mellom kommunane til felles innsats i konkurransse med andre regionar.</p>	
Demokrati	<p>Ein samanslått kommune kan gje mogleg-heiter for ei meir heilskapleg politisk styring og utvikling i Sogn. Det kan òg verta meir attraktivt og spennande å engasjera seg som lokalpolitikar. Det kan igjen føre til at kompetansenivået blant politikarane aukar, noko som kan kome den nye kommunen til gode.</p> <p>Når det gjeld interkommunalt samarbeid, vil ein mogleg ny kommune sjølv kunna handtera fleire oppgåver som i dag vert utført som interkommunale samarbeid. I ein storkommune kan interkommunale samarbeid som det er ønskeleg å legge under direkte politisk styring, tilbakeførast til ordinære kommunale tenester. Det vil gje moglegheiter for ein meir heilskapleg og lokalpolitisk styring av desse.</p> <p>Kommunen vil også vera stor nok til å ta på seg nye oppgåver utan trong for etablering av interkommunale løysingar.</p> <p>Dei folkevalde i store kommunar er meir nøgde med rollen enn det folkevalde i mellomstore kommunar er, noko som kan ha ein positiv effekt på rekrutteringa.</p> <p>Ein mogleg ny kommune kan gje betre rammevilkår for utøvinga av den politiske verksemda. Det kan gje politikarane meir tid til å drive politisk arbeid og gjera det lettare å setta seg inn i saker.</p> <p>Ein større kommune kan gje auka politisk tyngde og slagkraft ovanfor regionale og statlege styresmakter.</p> <p>Kva for oppgåver staten overfører til kommunane, vil òg kunna ha tyding</p>	<p>Ei kommunesamanslåing vil gje færre folkevalde per innbyggjar og lågare politisk representasjon. Dette kan føra til større avstand mellom innbyggjarar og politikarar.</p> <p>Maktforskyving og ulike utfordringar når det gjeld framtidig utvikling kan skapa konflikhtar, og det kan oppstå bygdelister.</p> <p>Det vil sannsynlegvis vera behov for å bruka meir ressursar på organisering, tilrettelegging og gjennomføring av gode lokalpolitiske arenaer for involvering av innbyggjarar. I eit stort alternativ som dette kan det til dømes vera aktuelt med kommunedelutval/grendeutval og liknande. Slike tiltak kan gje vel så positive effektar samanlikna med om ein berre aukar mengda medlemmar i kommunestyret.</p> <p>For å kunne utløyse potensielle gevinstar på ein best mogleg måte, vil det vera ei føremon med ei mest mogleg politisk sameint plattform for den nye kommunen, der ein så langt som råd klargjer kva som er målet med samanslåinga, kva som er dei viktigaste utfordringane framover, og korleis ein saman skal løyse desse gjennom ein felles kommune.</p>

	for i kva grad ein ny kommune vil styrkje lokaldemokratiet.	
--	---	--

8.2 Alternativ 2. Heile Sogn utan Høyanger

Dette er eit alternativ som ikkje skil seg mykje frå alternativ 1, og fordelane og ulempene ved dette alternativet vert difor i stor grad samanfallande med alternativ 1.

Tema	Føremoner	Ulemper
Økonomi	<p>Dei økonomiske effektberekningane syner at dette alternativet samla sett synest å koma nest best ut i høve til dei andre storalternativa (alternativ 1 og 3) dersom vi ser på endringar i prosent av brutto driftsinntekter.</p> <p>Alternativ 2 vil få ei auke i rammetilskotet på 15,3 mill. kr dei første 15 åra etter ei kommunesamanslåing. Dette utgjør ein auke i brutto driftsinntekter på 0,6 prosent. Vidare vil dette alternativet få 75 mill. kr i inngongsstøtte og reformstøtte. Konsepsjonskraftinntektene vil auke med 26,3 mill. kr, noko som utgjør 1,0 prosent av brutto driftsinntekter. Det vil vera eit effektiviseringspotensial på administrasjon tilsvarande ca. 85 mill. kr dersom utgiftene kjem på nivå med kommunar på samanliknbar storleik. Det vil òg vera eit betydeleg innsparingspotensial knytt til tenester, men det vil ikkje vera naudsynt å ta ut noko av dette for å tilpasse seg nedtrappinga av inndelingstilskotet 15-20 år etter at samanslåinga er gjennomført. Målet med ei samanslåing er heller ikkje å gjere dramatisk kutt i tenesteproduksjonen, men samstundes er det viktig å vera klar over at på ein del spesialiserte områder kan samlokalisering gje større og sterkare fagmiljø, betre tenester og meir effektiv tenesteproduksjon.</p>	<p>Inntektsskilnadene mellom kommunane er store, noko som kan føre til harmoniseringsutfordringar knytt til tenestene. Dette er ei kjend problemstilling frå andre deler av landet der det t.d. er aktuelt at kraftkommunar slår seg saman med nabokommunar som ikkje har dei same inntektene. For å avdempe moglege negative effektar av dette kan det vera ei løysing at delar av kraftinntektene som den nye kommunen vil få, vert avsett til fond som har til føremål å fremja utviklingsarbeid i bestemte geografiske område. Dette er noko som eventuelt må avklarast gjennom forhandlingar om utforming av den nye kommunen.</p> <p>Kommunen vil bli stor arealmessig, og reisavstandane vil vera betydelege. Delar av kommunen vil vera knytt saman via ferjesamband. Effektiviseringsgevinstar på tenester der nærleik til innbyggjarane er viktig, vil derfor vera avgrensa.</p> <p>Når inndelingstilskottet er trappa ned frå 15-20 år etter samanslåinga, vil rammetilskottet for den nye kommunen vera 91,7 mill. kr lågare enn i dag, noko som svarar til ein reduksjon på 3,3 prosent av brutto driftsinntekter. Dette føreset at vilkåra i inntektssystemet vert vidareført som dag.</p>

<p>Tenester</p>	<p>Alternativ 2 omfattar åtte kommunar som til saman utgjer ca. 28 400 innbyggjarar. Mange av kommunane er små og sårbare og vil profitera på å få større og sterkare fagmiljø på fleire område, spesielt spesialiserte tenestemråde. Det kan verta lettare å rekruttera fagkompetanse og drive utviklingsarbeid på dei ulike tenestemråda. Krava til kapasitet og kompetanse har auka betydeleg dei siste ti-åra, og det er ingen ting som tilseier at ikkje desse krava òg vil auka i framtida.</p> <p>Kommunane vil kvar for seg òg ha vanskar med å ta på seg nye oppgåver utan at dette vert handtert gjennom eit enda meir omfattande interkommunalt samarbeid. På einskilte område er det allereie trong for meir interkommunalt samarbeid for å løyse dagens oppgåver på ein betre måte. Det går ei grense for kor omfattande eit interkommunalt samarbeid kan vera før samarbeidsulempene vert større enn føremonane.</p> <p>Ved ei samanslåing vil altså den nye kommunen som heilskap verta betre i stand til å drive utviklingsarbeid og levera spesialiserte tenester til sine innbyggjarar.</p> <p>På grunn av store avstandar vil det vera behov for å sikre og vidareutvikla basistjenester som skule, barnehage, heimetenester og sjukeheimtenester der folk bur. Det vil òg vera viktig å ha eit desentralisert tilbod som sikrar beredskapsomsyn i kommunane.</p>	<p>Einskilte spesialiserte tenester kan verte slått saman og levert på færre stadar enn i dag. Behovet for dette vil vera avhengig av kva som krevjast av fagmiljø for å levera gode og effektive tenester.</p> <p>Einskilte kommunar har ein kostbar tenestestruktur i dag, og endringar av tenestestrukturen kan difor verta aktuelt i nokon av kommunane uavhengig av ein kommunesamanslåing eller ikkje.</p> <p>Kommunen vert relativt stor geografisk, og avstandar og kommunikasjonar kan vera krevjande. Dette kan òg skapa utfordringar knytt til organisering og tilrettelegging av tenestetilbodet.</p> <p>Felles organisering av tenestene treng ikkje innebera at ei teneste berre vert levert ein stad. Felles organisering kan gje høve til meir fleksibel utnytting av kompetanse på tvers av dagens kommunegrenser, og det kan vera aktuelt med kontordagar i ulike delar av den nye kommunen for å sikre større nærleik til innbyggjarane.</p> <p>Ved tidlegare samanslåingar har det t.d. vorte etablert servicekontor i gamle kommunesenter.</p>
<p>Samfunnsutvikling</p>	<p>Sogn er ein samarbeidsregion der innbyggjarane har felles interesser og samkjensle, sjølv om nokre av kommunane i ytterkantane av regionen òg har samarbeid og interesser med nabokommunar utanfor regionen, t.d. Årdal, Aurland og Vik. I og med at</p>	<p>Avstandane i alternativ 2 er store, og kommunikasjonane kan vera vanskelege i delar av regionen. Ferjeproblematikken er den same i alternativ 2 som i alternativ 1. Alternativ 2 vil òg dekkje alle dei fem funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionane i Sogn. Det kan vera til dels ulike</p>

<p>Høyanger, som har samarbeidsinteresser i retning Hyllestad og Sunnfjord, ikkje er med i alternativ 2, kan dette inneberer at det i alternativ 2 er noko større fellesinteresser samanlikna med alternativ 1. Felles utfordringar er gjerne ein føresetnad for felles løysingar.</p> <p>Når det gjeld rolla til kommunane som samfunnsutviklar, kan ein større kommune med sterke fagmiljø knytt til samfunns- og næringsutvikling gje meir føreseielege rammer for næringslivet, og kommunen vil kunna forbedra føresetnadene for å utvikle og spele ein aktiv samhandlingspart i ein innovasjonsregion. Mange ser høve for at dei større kommunane kan leggja betre til rette for utvikling både når det gjeld industri, landbruk og turisme og reiseliv. Ressursgrunnlaget for fleire av desse næringane er stاده og kan ikkje sentraliserast.</p> <p>Føresetnadene for planlegging, utvikling, marknadsføring og profilering av den nye kommunen kan styrkjast. Dette føreset ein heilskapleg og sameint utviklingsstrategi der region-senter og omland utviklar seg i fellesskap. Positiv utvikling av eit regionsenter vil òg vera avhengig av eit aktivt og levande omland.</p> <p>Statlege arbeidsplassar er viktig for fleire kommunar og gjev betydelege ringverknader som kjem heile regionen til gode. Som éin kommune kan føresetnadene og moglegheitene til å sikre eksisterande arbeidsplassar og tiltrekkje seg nye verta styrka.</p> <p>Små kommunar vil kvar for seg ha utfordringar med å handtera svingingar i arbeidsplassar og folketal. Ein større kommune vil vera mindre sårbar for slike svingingar.</p>	<p>utfordringar og behov mellom dei ulike bu- og arbeidsmarknadsregionane og mellom kommunane internt i desse regionane.</p> <p>Einskilde bu- og arbeidsmarknadsregionar og kommunar har noko større utfordringar enn andre når det gjeld å leggja til rette for næringsutvikling, nye arbeidsplassar og auke attraktiviteten for tilflytting og busetjing.</p> <p>Samanlikna med alternativ 1 vil ikkje alternativ 2 kunne leggje til rette for ei heilskapleg utvikling av instrustrien på same måte som i alternativ 1 i og med at Høyanger er ein viktig industrikommune.</p> <p>For at det skal vera attraktivt med ei kommunesamanslåing for dei minste kommunane, må ein kunne synleggjera korleis ein skal jobba med ei balansert utvikling av heile den nye kommunen. Her kan det vera ulike interessemotsetnader som det kan verta krevjande å sameine.</p>
--	---

	<p>Gjennom ei kommunesamanslåing kan ein flytta fokuset frå intern konkurranse mellom kommunane til felles innsats i konkurranse med andre regionar.</p>	
Demokrati	<p>Ein samanslått kommune kan gje moglegheiter for ei meir heilskapleg politisk styring og utvikling. Det kan òg verta meir attraktivt og spennande å engasjera seg som lokalpolitikar. Det kan igjen før til at kompetansenivået blant politikarane aukar, noko som kan kome den nye kommunen til gode.</p> <p>Når det gjeld interkommunalt samarbeid, vil ein mogleg ny kommune sjølv kunna handtera fleire oppgåver som i dag vert utført som interkommunale samarbeid. I ein storkommune kan interkommunale samarbeid som det er ønskeleg å legge under direkte politisk styring, tilbakeførast til ordinære kommunale tenester. Det vil gje moglegheiter for ein meir heilskapleg og lokalpolitisk styring av desse.</p> <p>Kommunen vil også vera stor nok til å ta på seg nye oppgåver utan trong for etablering av interkommunale løysingar.</p> <p>Dei folkevalde i store kommunar er meir nøgde med rollen enn det folkevalde i mellomstore kommunar er, noko som kan ha ein positiv effekt på rekrutteringa.</p> <p>Ein mogleg ny kommune kan gje betre rammevilkår for utøvinga av den politiske verksemda. Det kan gje politikarane meir tid til å drive politisk arbeid og gjera det lettare å setta seg inn i saker.</p> <p>Ein større kommune kan gje auka politisk tyngde og slagkraft ovanfor regionale og statlege styresmakter.</p>	<p>Ei kommunesamanslåing vil gje færre folkevalde per innbyggjar og lågare politisk representasjon. Dette kan føra til større avstand mellom innbyggjarar og politikarar.</p> <p>Maktforskyving og ulike utfordringar når det gjeld framtidig utvikling kan skapa konflikhtar, og det kan oppstå bygdelister.</p> <p>Det vil sannsynlegvis vera behov for å bruka meir ressursar på organisering, tilrettelegging og gjennomføring av gode lokalpolitiske arenaer for involvering av innbyggjarar. I eit stort alternativ som dette kan det til dømes vera aktuelt med kommunedelutval/grendeutval og liknande. Slike tiltak kan gje vel så positive effektar samanlikna med om ein berre aukar mengda medlemmar i kommunestyret.</p> <p>For å kunne utløyse potensielle gevinstar på ein best mogleg måte, vil det vera ei føremon med ei mest mogleg politisk sameint plattform for den nye kommunen, der ein så langt som råd klargjer kva som er målet med samanslåinga, kva som er dei viktigaste utfordringane framover, og korleis ein saman skal løyse desse gjennom ein felles kommune.</p>

	Kva for oppgåver staten overfører til kommunane, vil òg kunna ha tyding for i kva grad ein ny kommune vil styrkje lokaldemokratiet.	
--	---	--

8.3 Alternativ 3. Heile Sogn utan Høyanger, Aurland og Årdal

Dette er eit alternativ som ikkje skil seg mykje frå alternativ 2, og fordelane og ulempene ved alternativa 3 er difor i stor grad samanfallande med alternativ 2.

Tema	Føremøner	Ulemper
Økonomi	<p>Dei økonomiske effektberekningane syner at dette alternativet samla sett synest å koma dårlegast ut i høve til dei andre storalternativa (alternativ 1 og 2) dersom vi ser på endringar i prosent av brutto driftsinntekter.</p> <p>Alternativ 3 vil få ei auke i rammetilskotet på 4,7 mill. kr dei første 15 åra etter ei kommunesamanslåing. Dette utgjer ein auke i brutto driftsinntekter på 0,2 prosent. Vidare vil dette alternativet få 75 mill. kr i eingongsstøtte og reformstøtte. Konesjonskraftinntektene vil auke med 26,3 mill. kr, noko som utgjer 1,3 prosent av brutto driftsinntekter. Det vil vera eit effektiviseringspotensial på administrasjon tilsvarende ca. 55 mill. kr dersom utgiftene kjem på nivå med kommunar på samanliknbar storleik. Det vil òg vera eit betydeleg innsparingspotensial knytt til tenester, men det vil ikkje vera naudsynt å ta ut noko av dette for å tilpasse seg nedtrappinga av inndelingstilskotet 15-20 år etter at samanslåinga er gjennomført. Målet med ei samanslåing er heller ikkje å gjere dramatisk kutt i tenesteproduksjonen, men samstundes er det viktig å vera klar over at på ein del spesialiserte områder kan samlokalisering gje større og sterkare fagmiljø,</p>	<p>Inntektsskilnadene mellom nokre av kommunane er betydelege, noko som kan føre til harmoniseringsutfordringar knytt til tenestene. Dette er ei kjend problemstilling frå andre deler av landet der det t.d. er aktuelt at kraftkommunar slår seg saman med nabokommunar som ikkje har dei same inntektene. For å avdempe moglege negative effektar av dette kan det vera ei løysing at delar av kraftinntektene som den nye kommunen vil få, vert avsett til fond som har til føremål å fremja utviklingsarbeid i bestemte geografiske område. Dette er noko som eventuelt må avklarast gjennom forhandlingar om utforming av den nye kommunen.</p> <p>Kommunen vil blir stor arealmessig, og reisavstandane vil vera betydelege, men mindre samanlikna med alternativ 1 og 2. Delar av kommunen vil likevel vera knytt saman via ferjesamband. Effektiviseringsgevinstar på tenester der nærleik til innbyggjarane er viktig, vil derfor vera avgrensa.</p> <p>Når inndelingstilskottet er trappa ned frå 15-20 år etter samanslåinga, vil rammetilskottet for den nye kommunen vera 72,7 mill. kr lågare enn i dag, noko som svarar til ein reduksjon på 3,7 prosent av brutto driftsinntekter. Dette føreset at vilkåra i</p>

	betre tenester og meir effektiv tenesteproduksjon.	inntektssystemet vert vidareført som i dag.
Tenester	<p>Alternativ 3 omfattar seks kommunar som til saman utgjer ca. 21 200 innbyggjarar. Mange av kommunane er små og sårbare og vil profittera på å få større og sterkare fagmiljø på fleire område, spesielt spesialiserte tenestemråde. Det kan verta lettare å rekruttera fagkompetanse og drive utviklingsarbeid på dei ulike tenestemråda. Krava til kapasitet og kompetanse har auka betydeleg dei siste tiåra, og det er ingen ting som tilseier at ikkje desse krava òg vil auka i framtida.</p> <p>Kommunane vil kvar for seg òg ha vanskar med å ta på seg nye oppgåver utan at dette vert handtert gjennom eit enda meir omfattande interkommunalt samarbeid. På einskilde område er det allereie trong for meir interkommunalt samarbeid for å løyse dagens oppgåver på ein betre måte. Det går ei grense for kor omfattande eit interkommunalt samarbeid kan vera før samarbeidsulempene vert større enn føremonane.</p> <p>Ved ei samanslåing vil altså den nye kommunen som heilskap verta betre i stand til å drive utviklingsarbeid og levera spesialiserte tenester til sine innbyggjarar.</p> <p>På grunn av store avstandar vil det vera behov for å sikre og vidareutvikla basistjenester som skule, barnehage, heimetjenester og sjukeheimtenester der folk bur. Det vil òg vera viktig å ha eit desentralisert tilbod som sikre beredskapsomsyn i kommunane.</p>	<p>Einskilde spesialiserte tenester kan verte slått saman og levert på færre stadar enn i dag. Behovet for dette vil vera avhengig av kva som krevjast av fagmiljø for å levera gode og effektive tenester.</p> <p>Einskilde kommunar har ein kostbar tenestestruktur i dag, og endringar av tenestestrukturen kan difor verta aktuelt i nokon av kommunane uavhengig av ein kommunesamanslåing eller ikkje.</p> <p>Kommunen vert relativt stor geografisk, og avstandar og kommunikasjonar kan vera krevjande. Dette kan òg skapa utfordringar knytt til organisering og tilrettelegging av tenestetilbodet.</p> <p>Felles organisering av tenestene treng ikkje innebera at ei teneste berre vert levert ein stad. Felles organisering kan gje høve til meir fleksibel utnytting av kompetanse på tvers av dagens kommunegrenser, og det kan vera aktuelt med kontordagar i ulike deler av den nye kommunen for å sikre større nærleik til innbyggjarane.</p> <p>Ved tidlegare samanslåingar har det t.d. vorte etablert servicekontor i gamle kommunesenter.</p>
Samfunnsutvikling	Sogn er ein samarbeidsregion der innbyggjarane har felles interesser og samkjensle, sjølv om nokre av kommunane i ytterkantane av regionen òg	Avstandane i alternativ 3 er store og kommunikasjonane kan vera vanskelege i delar av regionen. Ferjeproblematikken er

	<p>har samarbeid og interesser med nabokommunar utanfor regionen. I og med at Høyanger, Aurland og Årdal ligg i ytterkantane av Sogn og ikkje er med i alternativ 3, kan dette innebere at det i alternativ 3 er større fellesintesser og vert noko meir samansveisa samanlikna med dei andre storalternativa. Reiseavstandane vert kortare og interaksjonen på tvers av kommunegrensene er større for alternativ 3 enn alternativ 2. Felles utfordringar er gjerne ein føresetnad for felles løysingar.</p> <p>Når det gjeld rolla til kommunane som samfunnsutviklar, kan ein større kommune med sterke fagmiljø knytt til samfunns- og næringsutvikling gje meir føreseielege rammer for næringslivet, og kommunen vil kunna forbedra sine føresetnader for å utvikle og spele ein aktiv samhandlingspart i ein innovasjonsregion. Mange ser høve for at dei større kommunane kan leggja betre til rette for utvikling både når det gjeld industri, landbruk og turisme og reiseliv. Ressursgrunnlaget for fleire av desse næringane er stadeigne og kan ikkje sentraliserast.</p> <p>Føresetnadene for planlegging, utvikling, marknadsføring og profilering av den nye kommunen kan styrkjast. Dette føreset ein heilskapleg og sameint utviklingsstrategi der regioner og omland utviklar seg i fellesskap. Positiv utvikling av eit regioner vil òg vera avhengig av eit aktivt og levande omland.</p> <p>Statlege arbeidsplassar er viktig for fleire kommunar og gjev betydelege ringverknader som kjem heile regionen til gode. Som éin kommune kan føresetnadene og mulegheitene til å sikre eksisterande arbeidsplassar og tiltrekke seg nye verta styrka.</p>	<p>omtrent den same i alternativ 3 som i alternativ 2. Alternativ 3 vil òg framleis dekkje fire av dei fem funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionane i Sogn. Det kan vera til dels ulike utfordringar og behov mellom dei ulike bu- og arbeidsmarknadsregionane og mellom kommunane internt i desse regionane.</p> <p>Dei enskilde bu- og arbeidsmarknadsregionane og kommunane har noko større utfordringar enn andre når det gjeld å leggja til rette for næringsutvikling, nye arbeidsplassar og auke attraktiviteten for tilflytting og busetjing.</p> <p>Samanlikna med alternativ 1 vil ikkje alternativ 2 kunne leggje til rette for ei heilskapleg utvikling av instrustrien på same måte som i alternativ 1 i og med at både Høyanger og Årdal er viktige industrikommunar.</p> <p>For at det skal vera attraktivt med ei kommunesamanslåing for dei minste kommunane, må ein kunne synleggjera korleis ein skal jobba med ei balansert utvikling av heile den nye kommunen. Her kan det vera ulike interessemotsetnader som det kan verta krevjande å sameine.</p>
--	--	---

	<p>Små kommunar vil kvar for seg ha utfordringar med å handtera svingingar i arbeidsplassar og folketal. Ein større kommune vil vera mindre sårbar for slike svingingar.</p> <p>Gjennom ei kommunesamanslåing kan ein flytta fokuset frå intern konkurranse mellom kommunane til felles innsats i konkurranse med andre regionar.</p>	
Demokrati	<p>Ein samanslått kommune kan gje moglegheiter for ei meir heilskapleg politisk styring og utvikling. Det kan òg verta meir attraktivt og spennande å engasjera seg som lokalpolitikar. Det kan igjen føre til at kompetansenivået blant politikarane aukar, noko som kan kome den nye kommunen til gode.</p> <p>Når det gjeld interkommunalt samarbeid, vil ein mogleg ny kommune sjølv kunna handtera fleire oppgåver som i dag vert utført som interkommunale samarbeid. I ein storkommune kan interkommunale samarbeid som det er ønskeleg å legge under direkte politisk styring, tilbakeførast til ordinære kommunale tenester. Det vil gje moglegheiter for ein meir heilskapleg og lokalpolitisk styring av desse.</p> <p>Kommunen vil også vera stor nok til å ta på seg nye oppgåver utan trong for etablering av interkommunal løysingar.</p> <p>Dei folkevalde i store kommunar er meir nøgde med rollen enn det folkevalde i mellomstore kommunar er, noko som kan ha ein positiv effekt på rekrutteringa.</p> <p>Ein mogleg ny kommune kan gje betre rammevilkår for utøvinga av den politiske verksemda. Det kan gje</p>	<p>Ei kommunesamanslåing vil gje færre folkevalde per innbyggjar og lågare politisk representasjon. Dette kan føra til større avstand mellom innbyggjarar og politikarar.</p> <p>Maktforskyving og ulike utfordringar når det gjeld framtidig utvikling kan skapa konflikhtar, og det kan oppstå bygdelister.</p> <p>Det vil sannsynlegvis vera behov for å bruka meir ressursar på organisering, tilrettelegging og gjennomføring av gode lokalpolitiske arenaer for involvering av innbyggjarar. I eit stort alternativ som dette kan det til dømes vera aktuelt med kommunedelutval/grendeutval og liknande. Slike tiltak kan gje vel så positive effektar samanlikna med om ein berre aukar mengda medlemmar i kommunestyret.</p> <p>For å kunne utløyse potensielle gevinstar på ein best mogleg måte, vil det vera ei føremon med ei mest mogleg politisk sam-eint plattform for den nye kommunen, der ein så langt som råd klargjer kva som er målet med samanslåinga, kva som er dei viktigaste utfordringane framover, og korleis ein saman skal løyse desse gjennom ein felles kommune.</p>

	<p>politikarane meir tid til å drive politisk arbeid og gjera det lettare å setta seg inn i saker.</p> <p>Ein større kommune kan gje auka politisk tyngde og slagkraft ovanfor regionale og statlege styresmakter.</p> <p>Kva for oppgåver staten overfører til kommunane, vil òg kunna ha tyding for i kva grad ein ny kommune vil styrkje lokaldemokratiet.</p>	
--	---	--

8.4 Alternativ 4. Leikanger, Sogndal og Luster

Alternativ 4, 5 og 6 skil seg får alternativ 1,2 og 3 ved at dei er vesentleg mindre geografisk og samsvarar betre med dei naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionane.

Tema	Føremoner	Ulemper
Økonomi	<p>Dei økonomiske effektberekningane syner at dette alternativet samla sett synest å koma dårlegast ut i høve til dei andre alternativa som inngår i utgreiinga dersom vi ser på endringar i prosent av brutto driftsinntekter.</p> <p>Alternativ 4 vil få ein reduksjon i rammetilskotet på 3,8 mill. kr dei første 15 åra etter ei kommunesamanslåing. Dette utgjør ein reduksjon i brutto driftsinntekter på 0,3 prosent. Dette kan òg sjåast på som eit uttrykk for at dei geografiske tilhøva tilseier at det ligg godt til rette for ei samanslåing. Dette alternativet får såleis ikkje nokon stor auke ut frå kriteria i inntektssystemet som tek omsyn til interne reiseavstandar i kommunen.</p> <p>Vidare vil dette alternativet få 50 mill. kr i eingongsstøtte og reformstøtte. Konsesjonskraftinntektene vil auke med 20,9 mill. kr, noko som utgjør 1,7 prosent av brutto driftsinntekter. Det vil vera eit effektiviseringspotensial på administrasjon tilsvarende ca. 12 mill. kr dersom utgiftene</p>	<p>Det er skilnader i inntektene mellom kommunane, noko som kan føre til harmoniseringsutfordringar knytt til tenesene. Luster har ein del høgare inntekter samanlikna med Sogndal og Leikanger. Dette er ei kjend problemstilling frå andre deler av landet der det t.d. er aktuelt at kraftkommunar slår seg saman med nabokommunar som ikkje har dei same inntektene. For å avdempe moglege negative effektar av dette kan det vera ei løysing at deler av kraftinntektene som den nye kommunen vil få, vert avsett til fond som har til føremål å fremja utviklingsarbeid i bestemte geografiske område. Dette er noko som eventuelt må avklarast gjennom forhandlingar om utforming av den nye kommunen.</p> <p>Sogndal, Leikanger og Luster høyrer til same bu- og arbeidsmarknadsregion, men kommunen vil likevel verte stor i areal, og reisavstandane vil vera betydelege, men vesentleg mindre samanlikna med dei tre første alternativa. Det er ikkje ferjeproblematikk knytt til dette alternativet.</p>

	<p>kjem på nivå med kommunar på sammanliknbar storleik. Det vil òg vera eit betydeleg innsparingspotensial knytt til tenester. Det kan vera aktuelt å hente ut ein liten del av dette for å tilpasse seg nedtrappinga av inndelingstilskottet 15-20 år etter at samanslåinga er gjennomført. Målet med ei samanslåing er heller ikkje å gjere dramatisk kutt i tenesteproduksjonen, men samstundes er det viktig å vera klar over at på ein del spesialiserte områder kan samlokalisering gje større og sterkare fagmiljø, betre tenester og meir effektiv tenesteproduksjon.</p>	<p>Det er spesielt Luster som har stort areal og spreidd busetnad. Effektiviseringsgevinstar på tenester der nærleik til innbyggjarane er viktig, vil derfor vera avgrensa òg i dette alternativet.</p> <p>Når inndelingstilskottet er trappa ned frå 15-20 år etter samanslåinga, vil rammetilskottet for den nye kommunen vera 40 mill. kr lågare enn i dag, noko som svarar til ein reduksjon på 3,2 prosent av brutto driftsinntekter. Dette føreset at vilkåra i inntektssystemet vert vidareført som dag.</p>
Tenester	<p>Alternativ 4 omfattar seks kommunar som til saman utgjer ca. 15 100 innbyggjarar. Leikanger er den minste kommunen med ca. 2300 innbyggjarar. Sogndal og Luster er større i folketal, men kommunane vil likevel samla sett profittera på å få større og sterkare fagmiljø på fleire område, spesielt spesialiserte tenesteområde.</p> <p>Det kan verta lettare å rekruttera fagkompetanse og drive utviklingsarbeid på dei ulike tenesteområda. Krava til kapasitet og kompetanse har auka betydeleg dei siste tiåra, og det er ingen ting som tilseier at ikkje desse krava òg vil auka i framtida.</p> <p>Kommunane vil kvar for seg òg ha vanskar med å ta på seg nye oppgåver utan at dette vert handtert gjennom eit enda meir omfattande interkommunalt samarbeid. På einskilde område er det allereie trong for meir interkommunalt samarbeid for å løyse dagens oppgåver på ein betre måte. Det går ei grense for kor omfattande eit interkommunalt samarbeid kan vera før samarbeidsulempene vert større enn føremonane.</p> <p>Ved ei samanslåing vil altså den nye kommunen som heilskap verta betre i stand til å drive utviklingsarbeid og</p>	<p>Einskilde spesialiserte tenester kan verte slått saman og levert på færre stadar enn i dag. Behovet for dette vil vera avhengig av kva som krevjast av fagmiljø for å levere gode og effektive tenester.</p> <p>Kostnadsnivået på tenestene varierer mellom kommunane, og harmonisering av tenestenivået kan verte ei utfordring.</p> <p>Sjølv om kommunen er i samsvar med bu- og arbeidsmarknadsregionen, kan det likevel vera utfordringar knytt til organisering og tilrettelegging av tenestetilbodet. Luster har til dømes ein meir desentralisert tenestestruktur enn dei andre kommunane.</p> <p>Felles organisering av tenestene treng ikkje innebera at ei teneste berre vert levert ein stad. Felles organisering kan gje høve til meir fleksibel utnytting av kompetanse på tvers av dagens kommunegrenser, og det kan vera aktuelt med kontordagar i ulike deler av den nye kommunen for å sikre større nærleik til innbyggjarane.</p> <p>Ved tidlegare samanslåingar har det t.d. vorte etablert servicekontor i gamle kommunesenter.</p>

	<p>levera spesialiserte tenester til sine innbyggjarar. Kommunen vil også ha ein storleik som gjer at den fell innfor dei anbefalingane som ekspertutvalet har satt for at kommunane skal vera i stand til å handtere dei fleste kommunale oppgåvene på eiga hand.</p> <p>I og med at ein er ein felles bu- og arbeidsmarknad vil det vera enklare å organisere og strukturere det kommunale tenestetilbodet samanlikna med dei stor alternativa.</p> <p>På grunn av store avstandar vil det likevel vera behov for å sikre og vidareutvikla basistjenester som skule, barnehage, heimetjenester og sjukeheimtenester i nærleiken av der folk bur.</p>	
Samfunns- utvikling	<p>I og med at Leikanger, Sogndal og Luster dannar ein felles bu- og arbeidsmarknadsregion med stor pendling og interaksjon på tvers av dagens kommunegrenser, er det i utgangspunktet sterkare felles interesser, utfordringar og moglegheiter innan ein slik region, samanlikna med dei større alternativa. Tilbakemeldingane frå kommunane er òg at ein ser større positive effektar med eit slikt alternativ samanlikna med dei store samanslåingsalternativa.</p> <p>Når det gjeld rolla til kommunane som samfunnsutviklar, kan ein større kommune med sterke fagmiljø knytt til samfunns- og næringsutvikling gje meir føreseielege rammer for næringslivet, og kommunen vil kunna forbedra sine føresetnader for å utvikle og spele ein aktiv samhandlingspart i ein innovasjonsregion. Mange ser høve for at dei større kommunane kan leggja betre til rette for utvikling både når det gjeld industri, landbruk og turisme og reiseliv. Ressursgrunnlaget for fleire av desse næringane er stadeigne og kan ikkje sentraliserast.</p>	<p>Sjølv om ei samanslåing vil vera i samsvar med bu- og arbeidsmarknadsregionen, vil det likevel vera store interne avstandar i kommunen, og det kan vera ei utfordring å ivareta ulike interesser og behov. Samstundes er kommunane avhengig av den same arbeidsmarknaden, og det bør vere ei felles interesse å legge til rette for ei utvikling som styrkjer denne på ein best mogleg måte. Dersom desse kommunane i fellesskap maktar å stå fram som ein motor for utviklinga i regionen, vil dette ha positive ringverknader for dei andre kommunane i Sogn.</p> <p>For at det skal vera attraktivt med ei kommunesamanslåing må ein synleggjere korleis ein skal arbeide for ei utvikling av heile den nye kommunen. Det er ein del som fryktar at ei slik samanslåing vil styrke Sogndal til kostnad for Leikanger, og spesielt Luster.</p> <p>I ei plattform for ei eventuell samanslåing må ein difor freiste å synleggjere korleis ein saman kan verte ei meir slagkraftig eining som kan styrke den nye kommunen som heilskap.</p>

	<p>Føresetnadene for planlegging, utvikling, marknadsføring og profilering av den nye kommunen kan styrkjast. Meir heilskapleg planlegging og utvikling innan kommunar som er meir i samsvar med dei funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionar, er nettopp eit av hovudføremåla med kommunereforma. Dette føreset ein heilskapleg og sameint utviklingsstrategi der regionsenter og omland utviklar seg i fellesskap. Positiv utvikling av eit regionsenter vil òg vera avhengig av eit aktivt og levande omland.</p> <p>Sogndal og Leikanger har lokalisert mange statlege arbeidsplassar som òg er viktige for Luster og andre kommunar i Sogn. Det gjev store ringverknader som kjem store delar av regionen til gode. Ei samanslåing av Sogndal, Leikanger og Luster kan styrkje kommunane sine føresetnader og moglegheiter for å sikre eksisterande arbeidsplassar og tiltrekke seg nye.</p> <p>Leikanger, Sogndal og Luster har vekstpotensial som i utgangspunktet kan unyttast betre gjennom felles innsats i ein felles kommune.</p> <p>Gjennom ei kommunesamanslåing kan ein flytta fokuset frå intern konkurranse mellom kommuner til felles innsats i konkurranse med andre regionar.</p>	
Demokrati	<p>Ein samanslått kommune kan gje moglegheiter for ei meir heilskapleg politisk styring og utvikling. Det kan òg verta meir attraktivt og spennande å engasjera seg som lokalpolitikar. Det kan igjen føre til at kompetansenivået blant politikarane aukar, noko som kan kome den nye kommunen til gode.</p>	<p>Ei kommunesamanslåing vil gje færre folkevalde per innbyggjar og lågare politisk representasjon. Dette kan føra til større avstand mellom innbyggjarar og politikarar.</p> <p>Maktforskyving og ulike utfordringar når det gjeld framtidig utvikling kan skapa konflikter, og det kan oppstå bygdelister.</p> <p>Det kan vera behov for å bruka meir ressursar på organisering og tilrettelegging</p>

<p>At kommunen samsvarar med bu- og arbeidsmarknadsregionen, gjer at innbyggjarane vil ha interesse og engasjement knytt til utviklinga i regionen. Engasjement og tilknytning til regionen vil vera viktig for det politiske engasjementet.</p> <p>Det er naturleg at lokalpolitiske engasjementet vert større i ein slik region samanlikna med dei alternativa som dekkjer 4-5 ulike bu- og arbeidsmarknadsregionar.</p> <p>Når det gjeld interkommunalt samarbeid, vil ein mogleg ny kommune sjølv kunna handtera fleire oppgåver som i dag vert utført som interkommunale samarbeid. I ein storkommune kan interkommunale samarbeid som det er ønskeleg å legge under direkte politisk styring, tilbakeførast til ordinære kommunale tenester. Det vil gje moglegheiter for ein meir heilskapleg og lokalpolitisk styring av desse.</p> <p>Kommunen vil også vera stor nok til å ta på seg nye oppgåver utan trong for etablering av interkommunal løysingar.</p> <p>Dei folkevalde i store kommunar er meir nøgde med rollen enn det folkevalde i mellomstore kommunar er, noko som kan ha ein positiv effekt på rekrutteringa.</p> <p>Ein mogleg ny kommune kan gje betre rammevilkår for utøvinga av den politiske verksemda. Det kan gje politikarane meir tid til å drive politisk arbeid og gjera det lettare å setta seg inn i saker.</p> <p>Ein større kommune kan gje auka politisk tyngde og slagkraft ovanfor regionale og statlege styresmakter.</p> <p>Kva for oppgåver staten overfører til kommunane, vil òg kunna ha tyding</p>	<p>av lokalpolitiske arenaer for involvering av innbyggjarar. Det kan til dømes vera aktuelt med kommunedelutval/grendeutval og liknande, men trongen for slike tiltak vil sannsynlegvis ikkje vera like stor her samanlikna med dei store alternativa. Slike tiltak kan gje vel så positive effektar samanlikna med om ein berre aukar mengda medlemmar i kommunestyret.</p> <p>For å kunne utløyse potensielle gevinstar på ein best mogleg måte, vil det vera ei føremøn med ei mest mogleg politisk sameint plattform for den nye kommunen, der ein så langt som råd klargjer kva som er målet med samanslåinga, kva som er dei viktigaste utfordringane framover, og korleis ein saman skal løyse desse gjennom ein felles kommune.</p>
---	--

	for i kva grad ein ny kommune vil styrkje lokaldemokratiet.	
--	---	--

8.5 Alternativ 5. Høyanger og Balestrand

Tema	Føremoner	Ulemper
Økonomi	<p>Begge kommunane har relativt høge inntekter. Likt inntektsnivå er i utgangspunktet eit godt utgangspunkt for ei kommunesamanslåing.</p> <p>Dei økonomiske effektberekningane syner at dette alternativet samla sett kjem best ut i høve til dei andre alternativa som inngår i utgreiinga dersom vi ser på endringar i prosent av brutto driftsinntekter.</p> <p>Alternativ 5 vil få ei auke i rammetilskotet på 7,7 mill. kr dei første 15 åra etter ei kommunesamanslåing. Dette utgjer ei auke i brutto driftsinntekter på 1,2 prosent.</p> <p>Vidare vil dette alternativet få 25 mill. kr i eingongsstøtte og reformstøtte, men det vil ikkje vera noko auke i konsesjonskraftinntektene. Det vil vera eit effektiviseringspotensial på administrasjon tilsvarande ca. 31 mill. kr dersom utgiftene kjem på nivå med kommunar på samanliknbar storleik. Det vil òg vera eit betydeleg innsparingspotensial knytt til tenester, men det vil ikkje vera naudsynt å ta ut noko av dette for å tilpasse seg nedtrappinga av inndelingstilskotet 15-20 år etter at samanslåinga er gjennomført. Målet med ei samanslåing er heller ikkje å gjere dramatisk kutt i tenesteproduksjonen, men samstundes er det viktig å vera klar over at på ein del spesialiserte områder kan samlokalisering gje større og sterkare fagmiljø, betre</p>	<p>Begge kommunane har svært lite pengar på disposisjonsfond, men Høyanger har betydeleg høgare gjeld enn Balestrand. Det siste er noko som kan skape utfordringar i samband med ei samanslåing.</p> <p>Høyanger og Balestrand høyrer til same bu- og arbeidsmarknadsregion, men det er likevel noko avstand mellom kommunane, spesielt frå dei indre delane av Balestrand til Høyanger. Samstundes er det ein del av innbyggjarane i Balestrand som har kortare veg til Høyanger enn til eige kommunesenter. Avstandsproblematikken vil såleis vere en god del mindre her samanlikna med nokre av dei andre alternativa.</p> <p>Likevel vil effektiviseringsgevinstar på tenester der nærleik til innbyggjarane er viktig, vera avgrensa òg i dette alternativet.</p> <p>Når inndelingstilskottet er trappa ned frå 15-20 år etter samanslåinga, vil rammetilskottet for den nye kommunen vera 9,7 mill. kr lågare enn i dag, noko som svarar til ein reduksjon på 1,5 prosent av brutto driftsinntekter. Denne reduksjonen vil såleis vera liten samanlikna med dei andre alternativa. Dette føreset at vilkåra i inntektssystemet vert vidareført som i dag.</p>

	tenester og meir effektiv tenesteproduksjon.	
Tenester	<p>Alternativ 5 omfattar to kommunar som til saman vil få ca. 5 500 innbyggjarar. Balestrand er den minste kommunen med ca. 1300 innbyggjarar. Ei samanslåing vil ikkje gje nokon stor kommune i folketal, men samanlikna med dagens situasjon vil kommunane vil likevel samla sett profittera på å få større og sterkare fagmiljø på fleire område. Det kan verta lettare å rekruttera fagkompetanse og drive utviklingsarbeid på dei ulike tenestemråda. Krava til kapasitet og kompetanse har auka betydeleg dei siste tiåra, og det er ingen ting som tilseier at ikkje desse krava òg vil auka i framtida.</p> <p>Ei samanslåing vil redusere ein del av behovet for interkommunalt samarbeid som kommunane har i dag for å levere gode tenester.</p> <p>I og med at ein er ein felles bu- og arbeidsmarknad, vil det vera enklare å organisere og strukturere det kommunale tenestetilbodet samanlikna med stor alternativa.</p> <p>På grunn av store avstandar vil det likevel vera behov for å sikre og vidareutvikla basistjenester som skule, barnehage, heimetjenester og sjukeheimstenester i nærleiken av der folk bur.</p>	<p>Einskilde tenester kan verte slått saman og levert på færre stadar enn i dag. Behovet for dette vil vera avhengig av kva som krevjast av fagmiljø for å levera gode og effektive tenester.</p> <p>Kostnadsnivået på nokre av tenestemråda varierer mellom kommunane, og harmonisering av tenestenivået kan verte ei utfordring.</p> <p>Felles organisering av tenestene treng ikkje innebera at ei teneste berre vert levert ein stad. Felles organisering kan gje høve til meir fleksibel utnytting av kompetanse på tvers av dagens kommunegrensar, og det kan vera aktuelt med kontordagar i ulike deler av den nye kommunen for å sikre større nærleik til innbyggjarane.</p> <p>Ved tidlegare samanslåingar har det t.d. vorte etablert servicekontor i gamle kommunesenter.</p> <p>Sjølv om ei kommunesamanslåing vil gje grunnlag for sterkare fagmiljø og betre tenester, vil ein samanslått kommune verte i minste laget for å kunne handtere større nye oppgåver, noko som sannsynleg vil innebere at det òg vil vera naudsynt med ein del interkommunalt samarbeid etter ei eventuell samanslåing. Det gjeld både oppgåver som kommunane har ansvar for i dag, og oppgåver som dei kan få ansvar for i framtida. Føremona med ei samanslåing vil då vera at det interkommunale samarbeidet vert lettare å få til dersom færre kommunar er involvert.</p>
Samfunnsutvikling	I og med at Høyanger og Balestrand dannar ein felles bu- og arbeidsmarknadsregion med stor pendling og interaksjon på tvers av dagens kommunegrensar, er det i utgangspunktet sterkare felles interesser, utfordringar og moglegheiter innan ein slik region,	Sjølv om ei samanslåing vil vera i samsvar med bu- og arbeidsmarknadsregionen, vil det likevel vera store interne avstandar i kommunen, og det kan vera ei utfordring å ivareta ulike interesse og behov. Samstundes er kommunane avhengig av den same arbeidsmarknaden, og det bør vere

	<p>samanlikna med dei større alternativa.</p> <p>Når det gjeld rolla til kommunane som samfunnsutviklar, kan ein større kommune med sterke fagmiljø knytt til samfunns- og næringsutvikling gje meir føreseielege rammer for næringslivet, og kommunen vil kunna forbetra sine føresetnader for å utvikle og spele ein aktiv samhandlingsspart i ein innovasjonsregion. Mange ser høve for at dei større kommunane kan leggja betre til rette for utvikling både når det gjeld industri, landbruk og turisme og reiseliv. Ressursgrunnlaget for fleire av desse næringane er stadeigne og kan ikkje sentraliserast.</p> <p>Føresetnadene for planlegging, utvikling, marknadsføring og profilering av den nye kommunen kan styrkjast. Meir heilskapleg planlegging og utvikling innan kommunar som er meir i samsvar med dei funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionar, er nettopp eit av hovudføremåla med kommunereforma.</p> <p>Gjennom ei kommunesamanslåing kan ein flytta fokuset frå intern konkurranse mellom kommunane til felles innsats i konkurranse med andre regionar.</p>	<p>ei felles interesse å legge til rette for ei utvikling som styrkjer denne på ein best mogleg måte.</p> <p>Gjennom ei samanslåing av Høyanger og Luster vil ein framleis få ein relativt liten kommune i høve til innbyggjartal, og kommunen vil ikkje styrke seg vesentleg i tyngde og slagkraft i konkurranse med andre regionar.</p> <p>Kommunane har likevel felles interesser og utfordringar som ein i utgangspunktet kan løyse betre saman.</p> <p>For at det skal vera attraktivt med ei kommunesamanslåing, må ein synleggjere korleis ein skal arbeide for ei utvikling av heile den nye kommunen.</p> <p>I ei plattform for ei eventuell samanslåing må ein difor freiste å synleggjere korleis ein saman kan verte ei meir slagkraftig eining som kan styrke den nye kommunen som heilskap.</p>
Demokrati	<p>Ein samanslått kommune kan gje moglegheiter for ei meir heilskapleg politisk styring og utvikling. Det kan òg verta meir attraktivt og spennande å engasjera seg som lokalpolitikar. Habilitetsproblematikk kan vere ei utfordring med tanke på rekruttering i lokalpolitikken. Det er ei utfordring som kan verte mindre i ein større kommune.</p> <p>At kommunen samsvarar med bu- og arbeidsmarknadsregionen gjer at innbyggjarane vil ha interesse og engasjement knytt til utviklinga i regio-</p>	<p>Ei kommunesamanslåing vil gje færre folkevalde per innbyggjar og lågare politisk representasjon. Dette kan føra til større avstand mellom innbyggjarar og politikarar.</p> <p>Maktforskyving og ulike utfordringar når det gjeld framtidig utvikling kan skapa konflikhtar, og det kan oppstå bygdelister.</p> <p>Kommunen vil ikkje vera stor nok til å ta på seg vesentlege nye oppgåver utan trong for etablering av interkommunale løysingar.</p>

	<p>nen. Engasjement og tilknytning til regionen vil vera viktig for det politiske engasjementet.</p> <p>Det er naturleg at det lokalpolitiske engasjementet vert større i ein slik region samanlikna med dei alternativa som dekkjer 4-5 ulike bu- og arbeidsmarknadsregionar.</p> <p>Når det gjeld interkommunalt samarbeid, vil ein mogleg ny kommune sjølv kunna handtera fleire oppgåver som i dag vert utført som interkommunale samarbeid. Ved å verte ein større kommunale kan bilaterale samarbeid leggjast tilbake under direkte politisk styring. Det vil gje moglegheiter for ein meir heilskapleg og lokalpolitisk styring av desse.</p>	<p>Ein samanslått kommune vil ikkje verte så stor at det er grunn til å vente større effektar med tanke på endra politisk tyngde og slagkraft ovanfor regionale og statlege styresmakter.</p> <p>For å kunne utløyse potensielle gevinstar på ein best mogleg måte, vil det vera ei føremon med ei mest mogleg politisk sam-eint plattform for den nye kommunen, der ein så langt som råd klargjer kva som er målet med samanslåinga, kva som er dei viktigaste utfordringane framover, og korleis ein saman skal løyse desse gjennom ein felles kommune.</p>
--	--	---

8.6 Alternativ 6. Aurland, Lærdal og Årdal

Tema	Føremoner	Ulemper
Økonomi	<p>Dei økonomiske effektberekningane syner at dette er eit av dei alternativa som kjem best ut dersom vi ser på endringar i prosent av brutto driftsinntekter.</p> <p>Alternativ 6 vil få ein auke i rammetilskotet på 8,8 mill. kr dei første 15 åra etter ei kommunesamanslåing. Dette utgjer ein auke i brutto driftsinntekter på 0,8 prosent. Vidare vil dette alternativet få 35 mill. kr i ein-gongsstøtte og reformstøtte. Alternativ 6 vil ikkje gje ein auke i konsekvenskraftinntektene.</p> <p>Det vil vera eit effektiviseringspotensial på administrasjon tilsvarande ca. 43 mill. kr dersom utgiftene kjem på nivå med kommunar på samanlikn-</p>	<p>Alle kommunane har relativt høge inntekter, men det er skilnader i inntektene mellom kommunane både når det gjeld inntekter og gjeld, noko som kan føre til harmoniseringsutfordringar knytt til tenes-tene. Aurland har ein god del høgare inntekter samanlikna med Leikanger og Årdal, medan Leikanger og Årdal har betydeleg høgare gjeld enn Aurland. Dette er ei kjend problemstilling frå andre delar av landet der det t.d. er aktuelt at kraftkommunar slår seg saman med nabokommunar som ikkje har dei same inntektene. For å avdempe moglege negative effektar av dette kan vera ei løysing at deler av kraftinntektene som den nye kommunen vil få, vert avsett til fond som har til føremål å fremja utviklingsarbeid i bestemte geografiske område. Dette er noko som</p>

	<p>bar storleik. Det vil òg vera eit betydeleg innsparingspotensial knytt til tenester, men det vil ikkje vera naudsynt å ta ut noko av dette for å tilpasse seg nedtrappinga av inndelingstilskottet 15-20 år etter at samanslåinga er gjennomført. Målet med ei samanslåing er heller ikkje å gjere dramatisk kutt i tenesteproduksjonen, men samstundes er det viktig å vera klar over at på ein del spesialiserte områder kan samlokalisering gje større og sterkare fagmiljø, betre tenester og meir effektiv tenesteproduksjon.</p>	<p>eventuelt må avklarast gjennom forhandlingar om utforming av den nye kommunen.</p> <p>Leikanger og Årdal høyrer til same bu- og arbeidsmarknadsregion, medan Aurland dannar eigen region. Av kommunane i Sogn har Aurland likevel størst inn- og utpendling i høve til Lærdal. I og med at dette alternativet dekkjer to bu- og arbeidsmarknadsregionar, syner dette at reisavstandane vil vera betydelege, men vesentleg mindre samanlikna med dei tre første alternativa. Det er heller ikkje ferje-problematikk knytt til dette alternativet.</p> <p>Effektiviseringsgevinstar på tenester der nærleik til innbyggjarane er viktig, vil derfor vera avgrensa òg i dette alternativet.</p> <p>Når inndelingstilskottet er trappa ned frå 15-20 år etter samanslåinga, vil rammetilskottet for den nye kommunen vera 19,7 mill. kr lågare enn i dag, noko som svarar til ein reduksjon på 1,5 prosent av brutto driftsinntekter. Dette føreset at vilkåra i inntektssystemet vidareførast som dag.</p>
<p>Tenester</p>	<p>Alternativ 6 omfattar tre kommunar som til saman utgjer ca. 9300 innbyggjarar. Leikanger er den minste kommunen med ca. 2300 innbyggjarar. Aurland og Lærdal er dei minste kommunane i folketal, med høvesvis 1740 og 2150 innbyggjarar. Alle kommunane vil profitte på å få større og sterkare fagmiljø på fleire område, spesielt spesialiserte tenestemråde. Det kan verta lettare å rekruttere fagkompetanse og drive utviklingsarbeid på dei ulike tenestemråda. Krava til kapasitet og kompetanse har auka betydeleg dei siste ti åra, og det er ingen ting som tilseier at ikkje desse krava òg vil auka i framtida.</p> <p>Kommunane vil kvar for seg òg ha vanskar med å ta på seg nye oppgåver utan at dette vert handtert gjennom</p>	<p>Einskilde spesialiserte tenester kan verte slått saman og levert på færre stadar enn i dag. Behovet for dette vil vera avhengig av kva som krevjast av fagmiljø for å levere gode og effektive tenester.</p> <p>Kostnadsnivået på tenestene varierer mellom kommunane, og harmonisering av tenestnivået kan verte ei utfordring.</p> <p>Sjølv om alternativ 6 er eit meir funksjonelt alternativ samanlikna med storalternativa, er det likevel stort i areal, og det kan vera utfordringar knytt til organisering og tilrettelegging av tenestetilbodet.</p> <p>Felles organisering av tenestene treng ikkje innebera at ei teneste berre vert levert ein stad. Felles organisering kan gje høve til meir fleksibel utnytting av kompetanse på tvers av dagens kommunegrensar, og det kan vera aktuelt med kontordagar i</p>

	<p>eit enda meir omfattande interkommunalt samarbeid. På ein skilde område er det allereie trong for meir interkommunalt samarbeid for å løyse dagens oppgåver på ein betre måte. Det går ei grense for kor omfattande eit interkommunalt samarbeid kan vera før samarbeidsulempene vert større enn føremonane.</p> <p>Ved ei samanslåing vil altså den nye kommunen som heilskap verta betre i stand til å drive utviklingsarbeid og levera spesialiserte tenester til sine innbyggjarar.</p> <p>Alternativ 6 dannar i større grad ein felles bu- og arbeidsmarknad, samanlikna med storalternativa, noko som vil gjera det enklare å organisere og strukturere det kommunale tenestetilbodet samanlikna med desse alternativa.</p> <p>På grunn av store avstandar vil det likevel vera behov for å sikre og vidareutvikla basistjenester som skule, barnehage, heimetjenester og sjukeheimstenester i nærleiken av der folk bur.</p>	<p>ulike delar av den nye kommunen for å sikre større nærleik til innbyggjarane.</p> <p>Ved tidlegare samanslåingar har det t.d. vorte etablert servicekontor i gamle kommunesentera.</p> <p>Kommunen vil ha ein storleik i høve til folketal som gjer at den ikkje fell innafør dei anbefalingane som ekspertutvalet har satt for at kommunane skal vera i stand til å handtere dei kommunale oppgåvene på eiga hand. Kommunen vil likevel vera rimeleg stor, og vil mest sannsynleg vere relativt godt rusta for å handtere både dagens og morgondagens oppgåver.</p> <p>Trongen for interkommunalt samarbeid vil i alle fall verta betydeleg redusert.</p>
Samfunnsutvikling	<p>I og med at Aurland, Lærdal og Årdal i større grad er samanfallande med grensene for ein bu- og arbeidsmarknadsregion, er det i utgangspunktet sterkare felles interesser, utfordringar og moglegheiter innan ein slik region, samanlikna med dei større alternativa. Tilbakemeldingane frå kommunane er òg at ein ser større positive effektar med eit slikt alternativ samanlikna med dei store samanslåingsalternativa.</p> <p>Når det gjeld rolla til kommunane som samfunnsutviklar, kan ein større kommune med sterke fagmiljø knytt til samfunns- og næringsutvikling gje meir føreseielege rammer for næringslivet, og kommunen vil kunna forbedra sine føresetnadene for å utvikle</p>	<p>Sjølv om ei samanslåing vil vera i samsvar med bu- og arbeidsmarknadsregionen, vil det likevel vera store interne avstandar i kommunen, og det kan vera ei utfordring å ivareta ulike interesse og behov. Samstundes er kommunane avhengig av den same arbeidsmarknaden, og det bør vere ei felles interesse å legge til rette for ei utvikling som styrkjer denne på ein best mogleg måte.</p> <p>For at det skal vera attraktivt med ei kommunesamanslåing må ein synleggjere korleis ein skal arbeide for ei utvikling av heile den nye kommunen.</p> <p>I ei plattform for ei eventuell samanslåing må ein difor freiste å synleggjere korleis ein saman kan verte ei meir slagkraftig</p>

	<p>og spele ein aktiv samhandlingspart i ein innovasjonsregion. Mange ser høve for at dei større kommunane kan leggja betre til rette for utvikling både når det gjeld industri, landbruk og turisme og reiseliv. Ressursgrunnlaget for fleire av desse næringane er stadeigne og kan ikkje sentraliserast.</p> <p>Føresetnadene for planlegging, utvikling, marknadsføring og profilering av den nye kommunen kan styrkjast. Meir heilskapleg planlegging og utvikling innan kommunar som er meir i samsvar med dei funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionar er nettopp eit av hovudføremåla med kommunereforma. Dette føreset ein heilskapleg og sameint utviklingsstrategi der regionsenter og omland utviklar seg i fellesskap. Positiv utvikling av eit regionsenter vil òg vera avhengig av eit aktivt og levande omland.</p> <p>Gjennom ei kommunesamanslåing kan ein flytta fokuset frå intern konkurranse mellom kommunane til felles innsats i konkurranse med andre regionar.</p>	<p>eining som kan styrke den nye kommunen som heilskap.</p>
<p>Demokrati</p>	<p>Ein samanslått kommune kan gje moglegheiter for ei meir heilskapleg politisk styring og utvikling. Det kan òg verta meir attraktivt og spennande å engasjera seg som lokalpolitikar. Det kan igjen føre til at kompetansenivået blant politikarane aukar, noko som kan kome den nye kommunen til gode.</p> <p>At dette alternativet samsvarar betre med bu- og arbeidsmarknadsregionen enn storalternativa, gjer at innbyggjarane vil ha større interesse og engasjement knytt til utviklinga i regionen. Engasjement og tilknytning til regionen vil vera viktig for det politiske engasjementet.</p>	<p>Ei kommunesamanslåing vil gje færre folkevalde per innbyggjar og lågare politisk representasjon. Dette kan føra til større avstand mellom innbyggjarar og politikarar.</p> <p>Maktforskyving og ulike utfordringar når det gjeld framtidig utvikling kan skapa konflikhtar, og det kan oppstå bygdelister.</p> <p>Det kan vera behov for å bruka meir ressursar på organisering og tilrettelegging av lokalpolitiske arenaer for involvering av innbyggjarar. Det kan til dømes vera aktuelt med kommunedelutval/grendeutval og liknande, men trongen for slike tiltak vil sannsynlegvis ikkje vera like stor her samanlikna med dei store alternativa.</p>

	<p>Når det gjeld interkommunalt samarbeid, vil ein mogleg ny kommune sjølv kunna handtera fleire oppgåver som i dag vert utført som interkommunale samarbeid. I ein større kommune kan interkommunale samarbeid som det er ønskeleg å legge under direkte politisk styring, tilbakeførast til ordinære kommunale tenester. Det vil gje moglegheiter for ein meir heilskapleg og lokalpolitisk styring av desse.</p> <p>Kommunen vil truleg vera stor nok til å ta på seg nokre nye oppgåver utan trong for etablering av interkommunal løysingar.</p> <p>Ein mogleg ny kommune kan gje betre rammevilkår for utøvinga av den politiske verksemda. Det kan gje politikarane meir tid til å drive politisk arbeid og gjera det lettare å setta seg inn i saker.</p> <p>Ein større kommune kan gje auka politisk tyngde og slagkraft ovanfor regionale og statlege styresmakter.</p> <p>Kva for oppgåver staten overfører til kommunane, vil òg kunna ha tyding for i kva grad ein ny kommune vil styrkje lokaldemokratiet.</p>	<p>For å kunne utløyse potensielle gevinstar på ein best mogleg måte, vil det vera ei føremon med ei mest mogleg politisk sameint plattform for den nye kommunen, der ein så langt som råd klargjer kva som er målet med samanslåinga, kva som er dei viktigaste utfordringane framover, og korleis ein saman skal løyse desse gjennom ein felles kommune.</p>
--	--	--

8.7 Samla vurdering

Ut frå ei samla vurdering verkar det i utgangspunktet å vera alternativ 4, 5 og 6 som er dei mest nærliggjande alternativa å gå vidare med. Det er desse alternativa som i størst grad dannar naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionar, og der det er mykje samarbeid frå før. Desse regionane har kvar felles interesser og utfordringar når det gjeld framtidig utvikling.

Alle kommunane har i større eller mindre grad små og sårbare fagmiljø, noko som skapar utfordringar når det gjeld både tenesteproduksjon og planleggings- og utviklingsoppgåver. Òg i Sogndal, som er den største kommunen, vert det synt til at kommunen har lite ressursar til å drive utviklingsarbeid. Gjennom ei kommunesamanslåing kan ein skapa ei sterkare og meir slagkraftig eining med betre føresetnader for utvikling og marknadsføring av kommunane.

Dei store alternativa har sine fordelar ved at ein vil få kommunar med større tyngde og slagkraft i høve til andre regionar, og som vil ha tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse til å handtere dagens tenester og oppgåver på ein god måte, men òg vera i stand til å ta på seg dei nye oppgåvene som måtte koma. Dei største ulempene er knytt til at desse alternativa dekkjer fleire bu- og arbeidsmarknadsregionar med store avstandar og dårlege kommunikasjonar. Dette kan lett føre til interessemotsetnader og konflikhtar mellom ulike delar av kommunen.

Ved at ein kommune i størst mogleg grad samsvarer med dei naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionane, vil det i utgangspunktet vera gevinstar å hente ved at ein gjennom ein felles kommune kan drive meir heilskapleg planlegging og utvikling av denne regionen. Dersom kommunar innan ein og same bu- og arbeidsmarknadsregion driv utvikling på kvar sin måte, og kanskje i konkurranse med kvarandre, er det ikkje sikkert at det vil gje dei beste framtidsette løysingane. Alle innbyggjarane har i utgangspunktet felles interesser knytt til at denne regionen skal fungere på ein best mogleg måte, noko som vil vere ei føremon for lokaldemokratisk deltaking og engasjement. Interkommunalt samarbeid som desse kommunane har seg imellom i dag, kan tilbakeførast til ordinær kommunal drift underlagt direkte politisk styring. Tilbakemeldingane frå fleire av kommunane er òg at ein ser desse alternativa som mest realistiske.

Ei erfaring frå andre delar av landet er at ulikskapar i kommunal økonomi kan skape fordelingsvanskar når det blir snakk om kommunesamanslåing. Det er frykt for at ressursar blir ført ut av kommunen og vert brukt til utviklingstiltak i andre område. Det er òg frykt for dette blant nokre av kommunane i Sogn. Dette er ei utfordring som kan vera større dersom det er snakk om å slå saman kommunar som dekkjer fleire bu- og arbeidsmarknadsregionar. Då kan ein sjå føre seg at ressursar vert overført frå ein region til ein annan. Dette vil i utgangspunktet vera eit mindre problem så lenge kommunesamanslåinga fell saman med dei naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionane. Her vil alle innbyggjarane som bur i regionen vera avhengig av den same arbeidsmarknaden og korleis regionen utviklar seg som heilskap.

Ei utfordring knytt til nokre av dei minste alternativa er at dei ikkje vert store nok i folketal til kunne handtere alle oppgåver på eiga hand, og at ein kanskje ikkje får den tyngda og vekstkrafta som kunne vore ønskeleg. Sjølv om dei minste alternativa ikkje vil gje kommunar som vil vera i stand til å løyse alle kommunale oppgåver aleine, vil det likevel verta færre oppgåver som det vil vera naudsynt å samarbeide om. Samstundes kan det med færre kommunar vera lettare å etablere gode samarbeidsløysingar på dei områda der det framleis vil vera eit samarbeidsbehov. Dette kan òg gje meir heilskaplege løysingar for Sogn som region enn det ein har i dag.

Dersom ein skulle gå vidare med alternativ 4, 5 og 6, vil ikkje dette inkludere Vik, noko som vil føre til at vi får fire kommunar i regionen, og kor Vik blir ståande aleine. Vik inngår i alternativ 1, 2 og 3, og her er signala frå Vik at ein ser minst negative effektar av alternativ 3. I Balestrand er vurderingane meir positive til storalternativa, spesielt alternativ 1 og 3. Lærdal er heller ikkje spesielt negativ til dei store alternativa, og ser alternativ 2 som det mest aktuelle av desse. Det er Luster, Høyanger og Årdal som gjennomgåande er mest negative til dei største alternativa. Med unntak av Høyanger, er desse kommunane òg negative til dei mindre alternativa. Ut frå dette kan det likevel vera aktuelt å tenkje eit større alternativ kor Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Lærdal og Årdal er med. Dette vil gje ein kommune på ca. 21 500 innbyggjarar, og ein kan få ein kommune som vil vera sterkare og meir handlekraftig når det gjeld framtidig utvikling av Sogn som region samanlikna med dei mindre alternativa. Dette er eit alternativ som ikkje inngår i utgreiinga, men som likevel kan vera aktuelt. Årsaka til at det ikkje inngår, er mellom anna at det verkar unaturleg at Luster, som er den kommunen som har størst pendling til Sogndal, ikkje er med. Dersom Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Lærdal og Årdal, som i utgangspunktet er mest positive til

dei større alternativa, vel å gå vidare i ein prosess, bør den òg opne for deltaking frå alle kommunane dersom dei ynskjer det. Dersom det vert ein storkommune, er det ikkje sikkert det er tenleg for mindre einskildkommunar i Sogn å ikkje vera med.

I dei frivillige samanslåingane som har vore gjennomført etter at frivilligheitslina vart vedteke i 1995, har mål om styrking av kommunanes rolle som samfunnsutviklar stått sentralt. Ein har hatt eit ynskje om å etablere ein sterkare og meir slagkraftig kommune, som til dømes i samanslåinga mellom Ølen og Vindafjord. Her ville ein skapa ein sterkare kommune i konkurransen mot kystkommunane i Haugesundsområdet. Òg for ei samanslåing mellom kommunane i Sogn vil det vera avgjerande at ein samlast rundt felles mål for korleis ein ynskjer framtidig samfunnsutvikling. Dersom ein vel å gå vidare med ein storkommune i Sogn, vil det vera lettare og lukkast med utviklingsstrategiar for regionen som heilskap. I ein slik storkommune, som da vil omfatte fleire bu- og arbeidsmarknadsområder, vil det ikkje berre vera lettare å koma fram til slike mål, men det vil og vere ein føresetnad for å lukkast med ei slik samanslåing. Dersom ein gjer det, kan dette vera eit framtidsretta prosjekt. Kommunane i Sogn har felles utfordringar og utviklingshøve på fleire område, og ei samanslåing kan gjere det mogleg dyrka kvarandre sine fortrinn som ein region. Kommunane er kvar for seg gode på både utdanning, helse, industri, statlege arbeidsplassar, landbruk og reiseliv. Ein større kommune kan gje grunnlag for eit sterkare og meir heilskapleg utviklingsarbeid på alle desse områda.

I dei mindre alternativa, kor fleire av alternativa ikkje vert store i folketal, vil fokuset for desse naturleg nok liggje på å korleis ein skal utvikle delregionar av Sogn, og kanskje i konkurranse med kvarandre. Det er ikkje sikkert det er den optimale løysinga for regionen samla sett.

Som nemnd innleiingsvis vil prosessen vidare måtte vera tufta på politiske vegval. Dersom ein går vidare med eitt eller fleire alternativ, vil det første steget vera å utarbeide ei intensjonsavtale for ei eventuell samanslåing. Gjennom ei slik avtale må ein tydeleggjere kvifor ein eventuelt skal gjennomføre ei samanslåing og kva en vil oppnå. Dersom en kjem fram til ei slik avtale, vi denne danne grunnlag for innbyggjarhøyring og vedtak i kommunane om framtidig kommunestruktur. Til støtte for ein slik prosess er det utarbeidet eit eige utfordringsnotat som ligg som vedlegg til rapporten.

Referansar

- Agenda (2006). *Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutning mellom Ramnes og Våle*. Prosjektrapport R 5171.
- Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B.A. 2005. *Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004*. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 224 2005.
- Brandtzæg, B.A, Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. *Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing*. – Telemarksforskning. Rapport nr. 264.
- Brandtzæg, B.A, Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. *Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing*. – Telemarksforskning. Rapport nr. 264.
- Brandtzæg, B.A. & Aastvedt, A. 2013. *Kommune- og forvaltningsgrenser. Utfordringer i byområder. Gjennomgang av noen eksempler*. – Telemarksforskning. Rapport nr. 312.
- Brandtzæg, B.A. 2001. *Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning for sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner*. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 10/2001. Agenda 2006
- Brandtzæg, B.A. 2006. *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 229 2006.
- Brandtzæg, B.A. 2006a. *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 229 2006.
- Brandtzæg, B.A. 2006b. *Evaluering av forsøk med interkommunalt samarbeid om barnevern i Vest-Telemark*. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 29 2006.
- Brandtzæg, B.A. 2009. *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. Telemarksforskning. Rapport nr. 250.
- Brandtzæg, B.A. 2009. *Interkommunalt barnevern. Aktuelle samarbeidsmodeller for Hof, Re og Holmestrand kommuner*. - Telemarksforskning-Bø. TF-rapport nr. 250.
- Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Lie, K., Thorstensen, A. & Storm, H. 2011. *Utgreiing av kommunestruktur i Ryfylke*. Telemarksforskning. Rapport nr. 282.
- Brandtzæg, B.A., Thorstensen, A., Hjelseth, A., Vareide, K. 2014. *Konsekvenser av alternative kommunestrukturmodeller på Helgeland*. Telemarksforskning. Rapport nr. 335.
- Bukve, O. 1999. *Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommunestrukturen*. Høgskulen i Sogn og Fjordane. R-nr 1/99.
- Damvad 2013. *Flere tette bysentra gir mer effektive norske byregioner*. - DAMVAD Norge A/S.
- Econ 2006. *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. Econ. Rapport 2006-057.
- Frisvoll, S. og Almås, R. (2004). *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning*. Senter for bygdeforskning.

- Grefsrud & Hagen 2003. *Kriterier for kommuneinndeling*. Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 21/2003.
- Gundersen, F. og Juvkan, D. 2013. *Inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. – NIBR-rapport 2013:1.
- Gundersen, Frants og Juvkan, Dag. 2013. *Inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. NIBR-rapport 2013:1.
- Hagen, T.P. og Sørensen, R.J. (2006). *Kommunal organisering*. Universitetsforlaget.
- Hansen, G.S., Klausen, J.E. & Windsvoll 2013. *Erfaringer med Nærdemokratiske ordninger i Norden*. – NIBR-rapport 2013:4.
- Hansen, S.W. & Hjelm, U. *Kommunesammenlægninger og borgernes oppfattelse af lokaldemokratiet – en status 6 år efter kommunalreformen*. Artikeludkast til præsentation i Dansk Selskab for Statskundskab d. 24-25.10.13
- Harvold, K. & Skjeggedal, T. 2012. *Interkommunalt plansamarbeid*. – Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning 2012.
- Juvkam, D 1999. *Historisk oversikt over endringer i kommune- og fylkesinndelingen*. – Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger.
- Kalseth, J., Rattsø, J. & Sørensen, R. (1993). *Ressursbruken i kommunal administrasjon*. Tidsskrift for samfunnsforskning nr 3/93 s 219-242.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. *Kriterier for god kommunestruktur – delrapport fra ekspertutvalget for kommunereformen*. Mars 2014.
- Kvello, Ø. & Wendelborg C. (2003) *Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge. Kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og effektiviteten i hjelpeapparatet*. Nord-Trøndelagsforskning. NTF-rapport 2003:2.
- Langøren, A. 2005. *Vekstkommunenes økonomi*. Norsk Økonomisk Tidsskrift, 2005 (nr. 119) s.39-50.
- Langørgen, A., Aaberge, R. og Åserud, R. 2002. *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*. Rapporter 2002/15. Statistisk sentralbyrå.
- Mæland, H. 2005. *Mange vil ha, men få vil selje? Småbruk som ressurs for busetting*. – Telemarksforskning. Rapport 222 2005.
- Nilsen, J.K. & Vinsand, G. 2007. *Evaluering av interkommunalt samarbeid i Midt-Telemark*. NIVI Rapport 2007:1.
- Nilsen, J.K. og Vinsand, G. 2009. *Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg*. NIVI-Rapport 2009:2.
- NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forvandring*. Kommunaldepartementet
- NOU 2005:13 (2005). *Fordeling, forenkling, forbedring*. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning. Hentet på www.regjeringen.no.
- Sanda, K.G. & Lie, K. (2003). *Samarbeid med god glid! Forslag til styringsprinsipper og praktiske budsjetteringsrutiner for kommuner og interkommunale samarbeidstiltak i Midt-Telemark*. Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport. nr. 19/2003.

- Skjetne, K-T., Lindtvedt, F.M. 2014. Kommunestørrelse og lokaldemokrati. KS-notat mai 2014.
- St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*. Kommunal- og arbeidsdepartement
- Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. (2006). *Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslåinger*. Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø. Sluttrapport prosjekt 2004/106091.
- TBU (2012). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. November 2012. Kommunal- og regionaldepartementet. Departementenes service-senter – 11/2012 -1200.
- Vareide, K. & Nygaard 2014. Regionalt samspill og vekst. I lys av Attraktivitetsmodellen. - Telemarksforskning. TF-notat nr. 27/2014.
- Vareide, K. & Storm, H. 2010. *Hvordan måle bostedsattraktivitet*. Telemarksforskning. Rapport 227.
- Vinsand, Geir & Nilsen, Jørund K. 2007 *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner*. NIVI-rapport 2007:2.

Nettsider

- Valresultat og forhandlingar i Årdal kommune: <http://www.nrk.no/sognogfjordane/spvann-valet-men-tapte-forhandlingane-1.12564270> (Lastet ned 21.09.2015)
- Valresultat i Sogndal kommune: <http://www.sogndal.kommune.no/valresultat-kommune-styrevalet-2015.5794875-161179.html> (Lastet ned 21.09.2015)
- Nasjonal oversikt over ordførar etter valet: <http://www.nrk.no/norge/her-er-norges-nye-ordforere-1.12561458> (Lastet ned 21.09.2015)
- Valresultat i Aurland kommune: <http://www.aurland.kommune.no/valresultat-kommune-styrevalet-2015.5794820-155908.html> (Lastet ned 21.09.2015)
- Valresultat Luster kommune: <http://luster.custompublish.com/cpclass/run/cpesa62/file.php/def/15023390d15023391o2c6304/mandatfordeling-kommunestyrevalet-2015.pdf> (Lastet ned 21.09.2015)
- Valresultat Leikanger kommune: <http://www.leikanger.kommune.no/valresultat-kommunestyrevalet-2015.5794968-163036.html> (Lastet ned 21.09.2015)
- Valresultat Balestrand kommune: <http://www.balestrand.kommune.no/resultat-fraa-kommunestyre-og-fylkestingvalet-i-balestrand-2015.5793070-157422.html> (Lastet ned 21.09.2015)
- Valresultat Høyanger kommune: <https://www.hoyanger.kommune.no/aktuelt/ap-har-reint-fleirtal.16749.aspx> (Lastet ned 21.09.2015)
- Valresultat Vik kommune: <http://www.vik.kommune.no/resultat-kommunestyre-og-fylkestingsvalet-2015.5795017-156405.html> (Lastet ned 21.09.2015)
- Valresultat Lærdal kommune: <http://www.laerdal.kommune.no/valresultat-for-kommunestyrevalet-2015.5794893-156407.html> (Lastet ned 21.09.2015)
- Valresultat Årdal kommune: <http://www.ardal.kommune.no/kommunestyret-i-ardal-2015-2019.5795872-155525.html> (Lastet ned 21.09.2015)
- Valresultat for hele Norge: <http://valgresultat.no/?type=ko&%C3%A5r=2015> (Lastet ned 21.09.2015)

Vedlegg. Utfordringsnotat

Innleiing

Dette utfordringsnotatet er skriva i samband med utgreiinga av kommunestruktur i Sogn. Notatet er ikkje eit samandrag av utgreiingsrapporten, men eit supplement som er meint å setja nokre sentrale retningsval ved ei kommunesamanslåing på dagsorden. Generelt vil vi rå beslutningstakarane til å lesa heile utgreiingsrapporten. Den gjev eit mykje breiare bilete enn dette utfordringsnotatet vil kunna gjera.

Å gjennomføra ei kommunesamanslåing krev politisk leiarskap, klare mål og godt samarbeid. Vi håpar dette notatet kan bidra til å rette fokus mot nokre av dei diskusjonane som må takast i ein prosess som leiar fram til ei eventuell kommunesamanslåing. For mange av strukturalternativa i Sogn er fysisk avstand den største utfordringa, og eit viktig spørsmål vil verta korleis ein byggjer ein føremålstenleg kommune med desse avstandsuilempene.

Dette notatet er bygd opp på følgjande måte:

- Tenesteproduksjon
- Politisk styringsmodell og lokaldemokrati
- Korleis lukkast med ei kommunesamanslåing?
- Utarbeiding av intensjonsavtale
- Forslag til vidare prosess
- Avslutning

Vi håpar det bidreg til gode politiske debattar, og kloke val.

Tenesteproduksjon

Alle innbyggjarane har ein eller annan relasjon til tenestetilbodet til kommunen, anten ein har barn i barnehagen, er skuleelev, er sjuk og treng helsetenester, bur på sjukeheim eller drikk reint, kommunalt vatn og får søppelet henta kvar veke. Lista er lengre. Kommunane har ansvar for eit breitt spekter av tenester som har innverknad på kvardagen til innbyggjarane. Det er difor ikkje så rart at det første innbyggjarane er bekymra for når dei høyrer ordet «kommunesamanslåing», er kva som skjer med tenestetilbodet der dei bur. Kva for eit nivå ein skal leggja på tenestene, og korleis strukturen på tenestetilbodet skal vera, er difor viktige diskusjonar som politikarane må ta i førekant av ei kommunesamanslåing. Og ikkje minst; vil ei samanslåing føre til eit betre tenestetilbod?

Det kan vera ein fordel for prosessen å avklara på eit tidleg tidspunkt kva for område som vil vera gjenstand for vurdering av ny lokalisering, og kva for område som eventuelt vert skjerma for slike endringar. Røynsler frå tidlegare kommunesamanslåingar er at skular, barnehagar, sjukeheimar og liknande ofte vert liggjande der dei er, i tillegg til at ein i varierende grad vel å ha nokre desentraliserte tenester. Område der stordriftspotensialet bør vera enklare å henta ut, er ofte knytt til administrasjon, i noka grad tekniske tenester og helsetenester.

Når ein skal vurdere lokalisering, er det fleire omsyn som må diskuterast. Desse er mellom anna:

- Økonomi og potensielle stordriftsfordelar
- Storleik på fagmiljø, spesielt innanfor spesialiserte tenester
- Utnytting av ressursane til kommunane og samhandling mellom ulike sektorar
- Tilgjengelegheit for innbyggjarane (fysisk og digitalt)

Under skisserer vi tre ulike modellar for lokalisering av tenester i ein ny, samanslått kommune. Dei er kanskje mest naturleg å sjå i samheng med lokalisering av administrasjon, men som vi skriv litt seinare i notatet er det og aktuelt inn mot andre tenesteområde.

Samlokaliseringsmodell

I ein samlokaliseringsmodell ser vi føre oss at dei fleste av dei administrative oppgåvene til kommunane vert lokalisert til ein stad. Ein slik modell vil i størst grad sikra økonomiske stordriftsfordelar og større fagmiljø. Samstundes vil det vera modellen som gjev minst fysisk tilgjengelegheit til innbyggjarane, med unntak av dei som bur der samlokaliseringa skjer. For samhandling mellom ulike sektorar vil dette og vera ein positiv modell. Vi føreset at ikkje alle tenester vil samlokalisera i ein slik modell, eksempelvis vil tenester som skular og barnehagar enno måtte ha ein struktur som sikrar fysisk tilgjengelegheit for innbyggjarane. Når det gjeld spesialiserte tenester som arealplanlegging, byggesakshandsaming, landbrukskontor og så vidare, er det ikkje lenger så viktig for innbyggjarane å ha fysisk tilgjenge til kontoret. Gode nettsider, med eksempelvis godt tilgjengelege søknader, er vel så viktig. Dersom det til dømes skal handsamast ein konsesjonssøknad i landbruket, vil det vera den tilsette i kommunane som dreg ut på synfaring.

Funksjonsdelingsmodell

I ein funksjonsdelingsmodell ser vi føre oss at ein samlar oppgåver som naturleg høyrer saman, eller kan dra nytte av kvarandre, på ein stad. Eksempelvis at økonomi, rekneskap og løn vert plassert i ein kommune, barnevern, PPT og familievernkontor i ein, kulturadministrasjon i ein og så vidare. Dette er meint som døme. På den måten kan ein styrke og forbetra tenestene, samstundes som ein sikrar fordeling av vekstimpulsar og utvikling på fleire stadar i den nye kommunen. I ein slik modell vil det vera naturleg å ta utgangspunkt i dei tenestene som den enkelte kommune er gode på i dag.

I tillegg til administrasjon, kan følgjande tenester vera aktuelt å diskutera:

- Helse (helsestasjon, jordmor, fysioterapi, ergoterapi, psykisk helse og førebyggjande arbeid)
- Oppvekst (betre utnytting av spesialkompetanse og fordeler knytt til meir heilskapleg oppvekstpolitikk)
- Tekniske tenester (drift og vedlikehald, oppmåling og byggesakshandsaming, vassforsyning og planleggingsoppgåver)
- NAV
- Kultur (betre koordinering, utvikling og profilering av kulturtilbod og styrking av kvaliteten og utvalet i tilbodet til barn og unge)

Ein slik modell vil i mindre grad føre til økonomiske stordriftsfordelar, men ein vil sikra eit større fagmiljø og høve til spesialisert kompetanse. Modellen vil i varierende grad gje fysisk tilgjengelegheit til innbyggjarane, sidan oppgåver er spreidd i ulike deler av kommunen. Gode IKT-løysingar

vil derimot sikra innbyggjarane den tilgjengelegheit dei treng til ei rekkje tenester. Ei ulempe med denne modellen er at samhandlinga mellom ulike sektorar ikkje vert optimal, men gode IKT-løysinga kan bøta på dette.

Fleire av dei frivillige samanslåingane som har vorte gjennomført dei seinaste åra, har hatt ei form for funksjonsdelingsmodell. I samanslåinga mellom Frei og Kristiansund vart det gamle rådhuset til Frei omgjort til ein familie- og helsehus for barnevern, helsestasjon, skulehelseteneste og legesenter. I samanslåinga mellom Skjerstad og Bodø, vart deler av landbrukskontoret i Bodø flytta til Skjerstad. Vi har derimot ikkje set på røynsler med tidlegare samanslåingar og kva som skjer på lang sikt med ein slik modell.

Desentralisert modell

I ein desentralisert modell ser vi føre oss at tenestetilbodet på mange måtar vert vidareført som i dag, med unntak av dei meste sentrale leiarstillingane. I ein slik modell vil ein enno ha «kommunehus» med eit breitt spekter av funksjonar i kvar av dei gamle kommunane. Dette alternativet vil i størst grad ivareta ønsket om fysisk tilgjengelegheit for innbyggjarane, men samstundes vil ein verken oppnå større fagmiljø, økonomiske gevinstar eller betre samhandling i nokon særleg grad ved ei samanslåing.

Intensjonar for tenestenivået

Vår vurdering av desse modellane er at dei neppe kan verta fullt gjennomført ut. Ein desentralisert modell vil ikkje føra til ei styrking av eksisterande fagmiljø, noko som ofte er ei sentral målsetting ved ei kommunesamanslåing. Samstundes vil det vera det dyraste alternativet. Ein fullskala samlokaliseringmodell er òg krevjande å få gjennomslag for før ei kommunesamanslåing. Både tilsette og innbyggjarar vil frykta sentralisering av tenester og lange avstandar. Vi rår til at ein går for ei form for funksjonsdelingsmodell. Kva for tenester som skal liggje kor, og i kor stor grad ein skal fordele tenester mellom kommunane, vert viktige debattar i den vidare prosessen. Diskusjonane vil naturlegvis vera avhengig av kva for alternativ ein eventuelt vel å gå vidare med.

Ein annan debatt ein må ta i den vidare prosessen, dreier seg om intensjonar for tenestenivået. Når tenestetilbodet i ein ny kommune skal harmoniserast, vil ein neppe ha økonomi til å velja det «beste» nivået for alle dei tidlegare kommunane. Ein vil måtta akseptera at kvaliteten på nokre tenester vil gå opp, medan den vil gå ned på andre. Kva for eit nivå ein skal leggja seg på, vert ein viktig diskusjon. Eksempelvis: kva bør praksisen for tildeling av praktisk bistand i heimen vera, kva for ein lærartettleik skal ein ha på skulane, kva for eit nivå skal ein ha på vedlikehald av veg og så vidare. Dersom kommunane vert samde om å gjennomføra ei kommunesamanslåing, vert slike diskusjonar og til slutt avgjersler vera ein viktig del av jobben fram mot samanslåingstidspunktet og etter at samanslåinga er gjennomført.

Allereie tidleg i prosessen, før endeleg vedtak, bør ein leggja nokon rammer for tenesteproduksjon. Skal ein eksempelvis seia at det skal vera minst ein skule i kvar av dei gamle kommunane? Seie det same om sjukeheim? Skal det etablerast eit minimumsnivå av tenester som servicekontor, kulturskule og liknande omkring i den nye kommunen?

Ei anna viktig avklaring er kva som skal skje med dei tilsette. I alle dei frivillige samanslåingsprosessane som har vorte gjennomført, er det gjeve garantiar om at ingen av dei tilsette skulle mista

jobben som følgje av kommunesamanslåinga. Slike garantiar har vore viktige for å skape trygghet for dei tilsette. Tilsette som har vore direkte påverka av kommunesamanslåinga, har fått tilbod om nye jobbar, og overskot av tilsette har vore handtert gjennom naturleg avgang. Dette vil føre til at det tek lenger tid å hente ut stordriftsfordeler, men samstundes sikrar ein tryggleiken til dei tilsette.

Politisk styring og lokaldemokrati

Politisk styringsmodell og mengd kommunestyrerepresentantar

Ein samanslått kommune vil ha behov for ein ny samordna politisk organisering. Vi meiner at dette ikkje er noko kommunane må avgjera før ein tek ei avgjerd om samanslåing, det kan vera like naturleg å teikna politiske og administrative organisasjonskart etter at samanslåing er vedteke. Men det kan vera lurt å avklara kor mange kommunestyrerepresentantar det skal vera i den nye, sammanslåtte kommunen. I utgreiingsrapporten såg vi at det varierer kor mange representantar kommunane har i dag, og vi ser ein samanheng mellom innbyggjartal og mengd representantar:

- 17 representantar: Leikanger, Balestrand, Vik, Aurland og Lærdal
- 21 representantar: Høyanger og Årdal
- 25 representantar: Sogndal og Luster

Kor mange representantar ein ny kommune skal ha, kan òg avhenga av korleis ein organiserer det politiske arbeidet. Vi har sett kort på korleis kommunane har organisert det politiske arbeidet i dag. Alle kommunar har administrasjonsutval og kontrollutval som er lovpålagt, så vi kommenterer ikkje det vidare. Generelt kan vi seia at det er tre politiske modellar som dei 9 kommunane i dag nyttar for å handtera politiske saker.

1. Ein enkel modell med kommunestyret og formannskap. Dette er ei minimumsløysing som kommunelova pålegg kommunane å ha. Fire kommunar har ei slik løysing; Leikanger, Lærdal, Årdal og Vik.
2. Luster og Sogndal har same type styringsmodell, der dei har kommunestyret, formannskap og eit forvaltingsutval som har plansakar. I tillegg til dette set kommunen ned sakskomitear for ulike politiske saker. Det tyder at ein som politikar kan enda opp med å jobbe med ei helsesak ein periode, og ei skulesak ein annan periode.
3. Aurland, Balestrand og Høyanger har kommunestyret, formannskap og politiske utval etter fagområde. Det varierer om kommunane har 2 eller 3 utval.
 - a. Aurland: 3 utval. Plan og utvikling, omsorg, oppvekst og kultur og drifts- og eigdomsutvalet
 - b. Balestrand: 2 utval. Utval for oppvekst og omsorg og utval for plan og utvikling.
 - c. Høyanger: 3 utval. Utval for helse og omsorg, utval for kultur og utval for oppvekst.

Dersom det vert gjort endringar i kommunestrukturen i Sogn, må det òg byggjast opp ei ny politisk organisering og ein felles politisk styringskultur i ein eventuell ny kommune. For dei kommunane som i dag berre har kommunestyret og formannskap, er det meir aktuelt med ein modell med faste eller mellombelse utval når kommunen vert større. Utvala er viktige politiske arbeidsverkstader, som i denne samanhengen er særleg viktig for å skapa ein felles politisk kultur. I ho-

vudutvala er gjerne terskelen for å ta ordet, delta i ordsiftet og lufta dei gode kreative idene lågare enn i både formannskap og særleg i kommunestyre. Etter vår meining er hovudutvalet viktig når det gjeld politisk nytenking, som er viktig for kommunen og samfunnsutviklinga. Dersom ein avgjer å gå for ei politisk organisering som inneber bruk av hovudutval, må ein avgjera om ein skal ha ei ordning som Luster og Sogndal har med mellombelse utval, eller om ein skal ha ei ordning med faste utval som Aurland, Balestrand og Høyanger har.

I samband med val av politisk organisering må ein òg avgjera kor mange representantar ein skal ha i dei ulike politiske organa. Vi såg ovanfor kor mange representantar som er i kvar av kommunestyra.

Viss ein gjennomfører ei kommunesamanslåing, vil det vera eit poeng at ikkje mengda folkevalde politikarar vert redusert i for stor grad i regionen, men samstundes vil det vera klart at mengda kommunestyrerepresentantar i eit nytt kommunestyre i ein samanslått kommune vil måtta vera mindre enn summen av medlemmar i kommunestyra i dei opphavlege kommunane. Eit kommunestyre skal vera både stort nok til at ein er sikra tilstrekkeleg representasjon, samstundes som det ikkje skal verta så stort at det mistar handlekraft. Det same vil vera tilfelle for hovudutvala.

Kommunane har stor grad av fridom når det gjeld korleis ein organiserer det politiske arbeidet så lenge ein oppfyller minimumskrava for storleik på eit kommunestyre, og dessutan at ein må ha formannskap og kontrollutval.

Lokaldemokrati

I utgreiingsrapporten såg vi nærare på lokaldemokrati og kva for ein innverknad kommunesamanslåing kan ha på dette. Den viktigaste kanalen for å påverka er sjølvstøtt val, men det finst òg mange andre former for innbyggjarmedverknad.

Regjeringa sitt ekspertutval peikar på fire ordninga for innbyggjarmedverknad:

- Nærdemokratiske ordningar
 - Frivillige organisasjonar
 - Velforeiningar
 - Lokalutval
 - Bydelar osv.
- Lovfesta ordningar
 - Eldreråd
 - Råd eller representasjonsordning for menneske med nedsett funksjonsevne
- Andre råd og utval
 - Ungdomsråd
 - Kontaktutval for frivillige organisasjonar
 - Samarbeids- og kontaktforum for næringslivet
 - Kontaktutval/råd for innvandrarar
- Innbyggjarinitiativ
 - Dette er ei ordning der innbyggjarar, ved å samla underskrifter frå 2 % av innbyggjarane eller 300 personar, kan be om at ei sak vert handsama i ein kommune. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har oppretta ei eiga side der innbyggjarane kan starta underskriftsaksjonar – www.minsak.no.

Vanlegvis vil det variera frå kommune til kommune kva for former for innbyggjarmedverknad som vert nytta, men alle kommunar har dei lovfesta ordningane og ofte minst ungdomsråd og kontaktutval med næringslivet. Det varierer om kommunar har eit organisert organ for velfor-einingar, frivillige lag og organisasjonar eller innvandrarak, lokalutval og om innbyggjarane brukar ordninga med innbyggjarmedverknad. Ekspertutvalet viser til at større kommunar ofte har eit breiare spekter av tilbod for innbyggjarmedverknad enn mindre kommunar.

Dersom det vert gjennomført kommunesamanslåingar i Sogn, kan spesielt avstandar gjera det aktuelt å vurdere ytterlegare tiltak for å sikre innbyggjarmedverknaden i ein ny kommune for å ivareta deltakinga i lokaldemokratiet og engasjement for utvikling i ulike delar av kommunen. I utgreiingsrapporten er det gjort greie for nærdemokratiske ordningar, og eit tiltak kan vera å oppretta lokalutval slik som vart gjort etter samanslåingane av Ølen og Vindafjord, og dessutan Bodø og Skjerstad.

Ei avklaring rundt oppretting av eventuelle nye ordningar kan vera føremålstenleg å avklara i ei intensjonsavtale, slik at innbyggjarane kjenner til desse før ei eventuell innbyggjarhøyring.

Korleis lukkast med ei kommunesamanslåing?

I februar 2014 var det folkeavstemming i Ørland og Bjugn kommunar om ei eventuell kommunesamanslåing mellom dei to kommunane. Resultatet vart ja i Ørland og nei i Bjugn. I samband med dette skreiv Telemarkforskning ein aviskronikk om: «Kva ein kan læra av Ørland/Bjugn?» Råda i kronikken var basert på røynsler Telemarkforskning har henta både ved evalueringar av gjennomførde kommunesamanslåingar og utgreiingar av potensielle samanslåingar (Brandtzæg et al., 2014c). Råda kan summerast i tre hovudpunkt:

- Vit kva du vil
- Involver innbyggjarane
- Vêr raus – tenk stort

Vit kva du vil!

Det er viktig å ha klare målsettingar ved ei kommunesamanslåing. Og det kan vera lurt å starte i eigen kommune. Kvifor skal kommunen vår verta større? Er det for å betre tenestetilbodet? Er det for å få større fagmiljø? Er det for å drive samfunnsutvikling og tiltrekkja oss fleire arbeidsplassar? Røynslene viser at dersom ikkje politikarane evnar å trekkja opp nokon klare mål, så vert det desto vanskelegare for innbyggjarane å sjå fordelene av ei kommunesamanslåing. Ein viktig føresetnad for å lukkast med ei kommunesamanslåing er at representantar og innbyggjarar i kommunane klarer å verta samde om felles visjonar og mål for samanslåinga, og at det vert nedfelt i ei intensjonsavtale mellom kommunane.

Involver innbyggjarane!

Røynslene frå andre kommunesamanslåingar er eintydige. Innbyggjarane må vera med på å påverka utforminga av den nye kommunen. Det kan vera innspel på kva for tenestetilbod som skal liggja kor: I samanslåinga mellom Inderøy og Mosvik var det til dømes viktig for innbyggjarane i Mosvik at sjukeheimen der fekk halde kjøkkenet. Det vart nedfelt i intensjonsavtala mellom dei to

kommunane. Generelt vil innbyggjarane ha konkrete planar. Dei vil vita kva som skjer med lokal-miljøet sitt og det gamle kommunesenteret sitt. Vert det nokon tenester igjen i det gamle kommunesenteret? Skal det satsast noko spesielt i vår del av kommunen? Forsvinn alle tenestene til det nye kommunesenteret? Dette er typiske spørsmål innbyggjarar stiller seg, og som politikarane må gje gode svar på.

Felles identitet er òg viktig. Jo større samhandling det er mellom kommunane frå før, jo lettare er det å skapa ein felles identitet. Ein kan til dømes spela vidare på lag og foreiningar som i dag arbeider på tvers av kommunegrensene. Ein ny identitet kan og vert skapt gjennom symbolhandlingar. I Mosvik og Inderøy var det fleire markeringar ved samanslåinga, som kyrkjekonsert, rakettoppskyting og fakkeltog. Dei feira rett og slett «bryllaup».

Vêr raus – og tenk stort!

Det siste er eit viktig punkt. Det kviler eit stort ansvar på storebror i ei samanslåing. Ingen er interessert i å slå seg saman med nokon som skal «grafsa» til seg alle tenestene. I Sogn vil Sogndal ha ei viktig rolle ved ei eventuell samanslåing. Sogndal må visa politisk leiarskap, og utan at dei rause og har eit genuint ønske om å styrkje regionen som heilskap, vert det neppe nokon hjerteleg prosess. Som nemnd tidlegare i dette notatet, er fordeling av tenester sentralt. Eit godt tips kan vera å diskutera korleis ein skal leggja til rette for «oppvekstsenter», «kultursenter», «omsutssenter» og så vidare, rundt omkring i den nye kommunen.

Gjennom intervju i Sogn kom det òg tydeleg fram frå fleire kommunar at ein i større grad kan dyrka kvar enkelt kommune sine styrker samla i regionen. Døme som vart nemnt, var at Sogndal med høgskulen er utdanningskommunen, Lærdal med sjukehus er helsekommunen, Årdal og Høyanger er industrikommunen, Leikanger har statlege arbeidsplassar og så vidare. Både om ein arbeider vidare med eit av dei store alternativa eller fleire små, vil det vera nyttig å gjennomføra ei slik øving der ein kartlegg kvar enkelt kommune sin sterke og svake sider.

Utarbeiding av intensjonsavtale

Som tidlegare nemnd i dette notatet, har det i samband med fleire av dei samanslåingane som er gjennomført etter at frivillighetslina vart vedteke i 1995, vore utarbeidd ei intensjonsavtale som grunnlag for folkehøyeringane³⁴. Dette har vore nyttig fordi det i samband med ei kommunesamanslåing er mange spørsmål som er av politisk karakter, og som ei utgreiing ikkje kan gje eit direkte svar på. Utgreiingane kan bidra til å skapa ei betre forståing for status og utfordringar som kommunane står overfor på ulike område, både i dag og i framtida. Dette kan dreia seg om ulike tema og problemstillingar knytt til folketal- og næringsutvikling, økonomi, tenesteproduksjon, utøving av mynde, samfunnsutvikling og demokrati. Vidare kan utgreiingane seia noko om potensielle fordelar og ulemper ei kommunesamanslåing kan gje på ulike område. Korleis ein vel å handtera dei moglegheiter ei kommunesamanslåing gir, vil likevel vera avhengig av politiske prioriteringar.

³⁴ Brandtzæg, B.A. 2014. Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing. Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger. – Telemarksforsking. TF-notat 35/2014.

Intensjonsavtalane har dermed vore viktig for å gjera tydeleg frå politisk hald kvifor ein ynskjer samanslåing, og kva ein vil oppnå med dette.

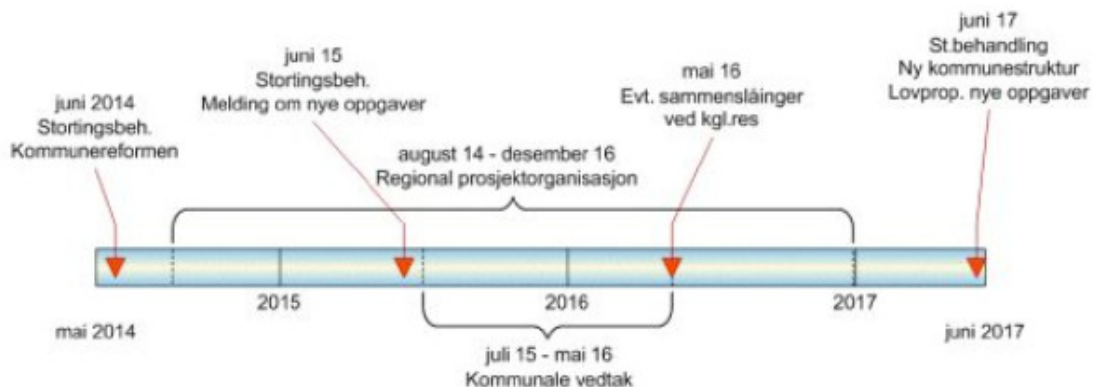
I samband med kommunereforma er òg det fleire kommunar som er i gang med, eller har utarbeida slike avtaler. Dersom det vert aktuelt å gå vidare med utarbeiding av intensjonsavtale for eitt eller fleire av alternativa, finst det slik sett fleire døme på korleis slike avtaler kan utarbeidast. I samband med utgreiinga har vi sett igjennom nokre av avtalane som ligg føre. Det viser seg at avtalane varierer ein del både med tanke på omfang og grad av detaljnivå. Det er klart at det ikkje vil vera aktuelt å avklare i detalj korleis ein ny kommune skal sjå ut. Mykje av deltalane vil ein måtte avklare i tida frå vedtak om samanslåing er fatta, fram til samanslåinga faktisk skjer. Likevel vil det vera viktig å vera så tydeleg som mogleg på kva ein vil oppnå, og korleis ein ynskjer å organisere og utvikle den nye kommunen. Dette fordi dei fleste er interesserte i mest mogleg informasjon om kva konsekvensane av ei samanslåing vil verta, og intensjonsavtala vil vera eit sentralt dokument som grunnlag for dette.

Ein disposisjon for ei intensjonsavtale kan vera som følgjer:

- Visjonar og mål med samanslåinga
- Politisk og administrativ organisering
- Fordeling av oppgåver og funksjonar (lokalisering)
- Behov for interkommunalt samarbeid
- Kommunenamn og kommunevåpen
- Handtering av dei tilsette i prosessen
- Økonomiske styringsprinsipp og målsetjingar
- Høyring av innbyggjarane
- Tidspunkt for samanslåing

Vegen vidare

Kommunereforma legg rammer for prosessen rundt utgreiing, forhandling og vedtak om framtidig kommunestruktur. Starten for reforma var Stortingets handsaming i juni 2014, og i august 2014 vart det sett ned ein regional prosjektorganisasjon der fylkesmannen har ansvar for å følgje opp arbeidet til kommunane. No har vi kome til hausten 2015, og kommunane skal gjera deiendelege vedtaka om framtidig kommunestruktur innan 1. juli 2016.



Milepelar for reformprosessen

Kommunane i Sogn har no kome til ein fase der dei er ferdig med den faglege utgreiinga. I utgreiingsrapporten om samanslåing i Sogn har kommunane ønska å greie ut seks ulike alternativ:

1. Heile Sogn – Høyanger, Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Aurland, Lærdal, Årdal og Luster
2. Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Aurland, Lærdal, Årdal og Luster
3. Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Lærdal og Luster
4. Leikanger, Sogndal og Luster
5. Høyanger og Balestrand
6. Aurland, Lærdal og Årdal

I tillegg har nokre av kommunane ønska å greie ut alternativ som går utover Sogn regionråd. Desse to er:

1. Voss, Vik og Aurland
2. Balestrand, Høyanger og Hyllestad

Det vil vera naturleg at samstundes som utgreiingsrapporten vert handsama i kvar enkelt kommune, så tek kommunestyret òg stilling til vidare prosess. Vi foreslår følgjande prosess vidare for kommunane i Sogn:

Etter at utgreiingsarbeidet er avslutta, må kommunane vedtaka om det er aktuelt å gå vidare med utarbeiding av ei intensjonsavtale for eitt eller fleire av alternativa

Dersom kommunane vedtek å gå vidare med forhandlingar om intensjonsavtale, vert det samstundes oppnemnt eit forhandlingsutval bestående av ordførar, varaordførar og leiar for opposisjonen. Tillitsvalde bør vere representert med ein representant med talerett.

Forhandlingsutvalet får frist til 1. mars 2016 med å forhandle fram ei intensjonsavtale.

Dersom ein kjem fram til ei intensjonsavtale, vert denne handsama i kommunestyra i mars. Kommunestyra vedtek då om dei ønsker å gå vidare i prosessen eller ikkje. Dersom ein går vidare i prosessen, vil intensjonsavtala og resultatet frå utgreiingsarbeidet danne grunnlag for ei høyring blant innbyggjarane.

Dersom ein ynskjer å høyre innbyggjarane, vert det vedteke høyringsform (t.d. folkeavstemming, spørjegransking, folkemøte eller andre høyringsformer) og tidspunkt. Aktuelt tidspunkt vil vera mai 2016. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vedteke at alle kommunane som deltek i kommunereforma, kan få tilskot på 100 000 kroner som støtte til informasjon og innbyggjarhøyring. Kriteriet for utbetaling er at kommunane har laga eit faktagrunnlag (som ei intensjonsavtale) som innbyggjarane kan ta stilling til, og at kommunestyra har handsama dette grunnlaget og gjort eit retningsval som dei ynskjer å få synspunkt frå innbyggjarane på.

I løpet av mars, april og mai 2016 vert det gjennomført tiltak med informasjon og dialog om kva som ligg i intensjonsavtala, kva som vil vera måla med ei samanslåing, og kva ei samanslåing vil innebera for innbyggjarar og tilsette. God informasjon vil vera viktig for at innbyggjarane skal få eit best mogleg grunnlag for å gjera seg opp ei meining før innbyggjarhøyringa.

Etter at høyringa er gjennomført, fattar dei aktuelle kommunane likelydande vedtak om framtidig kommunestruktur i juni 2016. Frå departementet har kommunane fått ein frist til utgangen av juni 2016 med å fatte vedtaka sine.

Røynslar frå tilsvarende prosessar er at god medverknad frå dei tillitsvalde er viktig i slike prosessar. Openheit, god informasjon og høve for dialog og innspel vil vera viktig for å skape forståing, engasjement og eigarskap til dei problemstillingane som vert diskutert.

Avslutning

Det beste rådet om ein ynskjer å lukkast med ei kommunesamanslåing, er å tore å diskutera kor ein vil, og kva for utfordringar ein vil møta på vegen. Brandtzæg (2013) viser til årsaker som i meir eller mindre grad vert trekt fram for å grunngje at det ikkje vert nokon samanslåing. Desse er:

- Usikkerheit om kva ei samanslåing vil innebere
- Kulturelle skilnader og historiske motsetnader
- Skilnader i økonomi og tenestetilbod
- Skilnader i politiske prioriteringar
- Skilnader i storleik og dermed mindre demokratisk påverknadskraft i ein større kommune
- Svekking av kommunegrensenes rolle som ramme for fellesskap og identitet
- Redusert nærleik til innbyggjarane og mindre høve for å utnytta smådriftsfordeler
- Frykt for sentralisering
- Usikkerhet om gevinstar og kven som sit igjen med desse

Som politikar må ein vise veg og tørre å diskutera kva for utfordringar ein har i kommunen sin, og korleis ein kan løysa dei. Det kan vera fleire løysingar, kanskje er ei kommunesamanslåing ein av dei. Ein får neppe alle svar korkje ved å lesa utgreiingsrapporten eller dette utfordringsnotatet. Rapporten og utfordringsnotatet har gjeve det faglege grunnlaget. Det er no den politiske jobben startar.

Lukke til!