



# Konsekvensar av samanslåing av Voss, Vik og Aurland

BENT ASLAK BRANDTZÆG, AUDUN THORSTENSEN, ANJA HJELSETH OG MARIT OWREN  
NYGÅRD

TF-rapport nr. 370

2015

<b>Tittel:</b>	Konsekvensar av samanslåing av Voss, Vik og Aurland
<b>TF-rapport nr:</b>	370
<b>Forfattar(ar):</b>	Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen, Anja Hjelseth og Marit Owren Nygård
<b>Dato:</b>	01.05.2015
<b>ISBN:</b>	978-82-7401-890-7
<b>ISSN:</b>	1501-9918
<b>Pris:</b>	260 (Kan lastast ned gratis frå <a href="http://www.telemarksforsking.no">www.telemarksforsking.no</a> )
<b>Framsidedfoto:</b>	Telemarksforsking
<b>Prosjekt:</b>	Utgreiing om kommunereforma for Sogn regionråd
<b>Prosjektnr.:</b>	20150950
<b>Prosjektleiar:</b>	Bent Aslak Brandtzæg
<b>Oppdragsgivar:</b>	Voss kommune

**Spørsmål om denne rapporten kan rettast til:**

Telemarksforsking  
 Postboks 4  
 3833 Bø i Telemark  
 Tlf: +47 35 06 15 00  
[www.telemarksforsking.no](http://www.telemarksforsking.no)

**Resymé:**

Utgreiinga av konsekvensar av ei samanslåing av Voss, Vik og Aurland kommunar utgjer eit supplement til ei utreiing som Telemarksforsking har gjennomført på oppdrag frå Sogn regionråd. Vik og Aurland er ein del av denne utgreiinga, men ikkje Voss. Det har vore eit mål å gjennomføre utgreiinga for Voss, Vik og Aurland etter same mal som utgreiinga for Sogn regionråd. Dette for å få eit best mogleg samanlikningsgrunnlag.



**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 Voss, Vik og Aurland kommunar å sjå på konsekvensar av ei eventuell samanslåing av Voss, Vik og Aurland kommunar. Vik og Aurland er òg med i ei utgreiing av alternative kommunestrukturmodellar i Sogn som Telemarksforsking har hatt ansvar for. Det har vore eit mål at denne utgreiinga skal vera mest mogleg samanliknbar med utgreiinga i Sogn. Dette fordi det då vil vera lettare for kommunane å vurdere dei ulike alternativa opp mot kvarandre.

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.

Vår hovudkontaktperson undervegs i arbeidet har vore rådmannen i Voss, Einar Hauge.

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, 15.10.2015

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleiar



# Innhald

<b>Samandrag .....</b>	<b>11</b>
Bakgrunn, føremål og innhald .....	11
Utviklinga i folketalet .....	12
Næringsutvikling .....	12
Økonomi .....	13
Tenester .....	17
Interkommunalt samarbeid .....	19
Lokaldemokrati .....	20
Samfunnsutvikling .....	20
Vurderingar av ei mogleg samanslåing .....	21
Samla vurdering .....	22
<b>1. Innleiing .....</b>	<b>23</b>
1.1 Bakgrunn .....	23
1.2 Kommunestruktur. Historisk oversyn .....	24
1.2.1 Sentrale utviklingstrekk .....	24
1.2.2 Christiansenutvalet .....	25
1.2.3 Frivillige samanslåingar .....	26
1.2.4 Framtidas kommunestruktur .....	26
1.2.5 Dagens situasjon .....	27
1.3 Om kommunereforma .....	28
1.3.1 Kriterier for god kommunestruktur .....	29
1.3.2 Tidsløp .....	30
1.3.3 Nye oppgåver til større kommunar .....	31
1.4 Kort om kommunane .....	35
<b>2. Tema og problemstillingar .....</b>	<b>37</b>
2.1 Folketals- og næringsutvikling .....	37
2.2 Økonomi .....	38

2.2.1	Konkretisering av problemstillingar .....	39
2.3	Tenesteproduksjon .....	40
2.3.1	Kunnskapsstatus og utfordringar .....	40
2.3.2	Konkretisering av problemstillingar .....	41
2.4	Samfunnsutvikling .....	42
2.4.1	Kunnskapsstatus og utfordringar .....	42
2.4.2	Konkretisering av problemstillingar .....	43
2.5	Lokaldemokrati .....	43
2.5.1	Kunnskapsstatus og utfordringar .....	43
2.5.2	Konkretisering av problemstillingar .....	44
2.6	Samla vurdering av fordelar og ulemper. Tilrådingar for vidare prosess.....	45
<b>3.</b>	<b>Metode og gjennomføring.....</b>	<b>46</b>
<b>4.</b>	<b>Utviklinga i folketalet .....</b>	<b>48</b>
4.1	Nasjonale utviklingstrekk .....	48
4.2	Utviklinga i Vik, Voss og Aurland .....	49
4.3	Framskrivningar av folketalet.....	52
4.4	Oppsummerande vurdering .....	53
<b>5.</b>	<b>Næringsutvikling .....</b>	<b>54</b>
5.1	Effektar av nærings- og folketalsutvikling for kommunal oppgåvehandtering.....	54
5.2	Arbeidsplassar .....	54
5.3	Utviklinga i ulike bransjar i næringslivet .....	57
5.4	Pendling.....	61
5.5	Flytting og arbeidsplassvekst .....	63
5.5.1	Kva styrer flyttestraumane?.....	65
5.6	Oppsummerande vurdering .....	68
<b>6.</b>	<b>Kommuneøkonomi .....</b>	<b>70</b>
6.1	Status og utfordringar.....	70
6.1.1	Korrigerte frie inntekter .....	70
6.1.2	Finansielle nøkkeltal.....	71

6.1.3	Akkumulert premieavvik .....	72
6.1.4	Oppsummerande vurdering .....	73
6.2	Effektar på overføringane frå inntektssystemet .....	74
6.2.1	Illustrasjonsberekningar for effekten på frie inntekter .....	75
6.2.2	Oppsummerande vurdering .....	77
6.3	Direkte støtte til kommunesamanslåingar .....	77
6.4	Inntekter frå konsesjonskraft .....	78
6.4.1	Konsesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytande konsesjonskraft... ..	79
6.4.2	Effekt av samanslåing .....	80
6.5	Andre statstilskot og øyremerkte tilskot .....	81
6.6	Sone for arbeidsgjevaravgift og distriktpolitiske verkeområde .....	81
6.7	Landbrukstilskot .....	82
6.8	Eigedomsskatt og kommunal prissetjing .....	83
6.9	Demografi og kommuneøkonomi .....	84
6.10	Framtidig behov for kommunale årsverk .....	86
6.11	Innsparingspotensial innan administrasjon .....	87
6.11.1	Voss, Vik og Aurland .....	88
6.11.2	Oppsummering innsparingspotensiale på administrasjon .....	89
6.12	Innsparingspotensial innan tenestedområda .....	90
6.13	Oppsummering økonomi .....	92
6.14	Samanlikning mot utgreiingsalternativa for Sogn regionråd .....	96
<b>7.</b>	<b>Resultat frå spørjegransking og intervju .....</b>	<b>98</b>
7.1	Økonomi .....	98
7.1.1	Samla vurdering .....	99
7.2	Tenestetilbodet .....	100
7.2.1	Innleiing .....	100
7.2.2	Synspunkt frå kommunane på tenestetilbodet .....	100
7.2.3	Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing .....	103
7.2.4	Samla vurdering .....	105

7.3	Interkommunalt samarbeid.....	106
7.3.1	Omfang og fordeling av samarbeid .....	106
7.3.2	Synspunkt frå kommunane på det interkommunale samarbeidet .....	112
7.3.3	Samla vurdering .....	114
7.4	Lokaldemokrati .....	115
7.4.1	Innleiing .....	115
7.4.2	Status i kommunane .....	116
7.4.3	Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing .....	119
7.4.4	Samla vurdering .....	122
7.5	Samfunnsutvikling .....	122
7.5.1	Innleiing .....	122
7.5.2	Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing .....	125
7.5.3	Samla vurdering .....	127
7.6	Vurderingar av ei mogleg samanslåing .....	128
7.6.1	Oppsummerande vurdering.....	130
<b>8.</b>	<b>Føremoner og ulemper ved ei eventuell samanslåing.....</b>	<b>131</b>
8.1	Samla vurdering.....	135
	<b>Referansar .....</b>	<b>137</b>
	<b>Vedlegg. Utfordringsnotat.....</b>	<b>140</b>
	Innleiing.....	140
	Tenesteproduksjon.....	140
	Samlokaliseringsmodell.....	141
	Funksjonsdelingsmodell .....	141
	Desentralisert modell .....	142
	Intensjonar for tenestenivået .....	142
	Politisk styring og lokaldemokrati .....	143
	Politisk styringsmodell og mengd kommunestyrerepresentantar.....	143
	Lokaldemokrati .....	144
	Korleis lukkast med ei kommunesamanslåing? .....	145



Vit kva du vil!.....	145
Involver innbyggjarane! .....	145
Vêr raus – og tenk stort! .....	146
Utarbeiding av intensjonsavtale .....	146
Vegen vidare .....	147
Avslutning.....	148



# Samandrag

## Bakgrunn, føremål og innhald

---

Som ein del av kommunestruktureforma har Voss, Vik og Aurland vedteke å greie ut konsekvensar av ei eventuell samanslåing. Voss er den største kommunen med 14347 innbyggjarar per 1.1.2015. Vik har 2678 innbyggjarar medan Aurland har 1738. Samla vil ein eventuelt samanslått kommune få 18 763 innbyggjarar. For Voss og Vik kjem denne utgreiinga i tillegg til ei utgreiing gjennom Sogn regionråd, som òg Telemarksforsking har hatt ansvar for. Det har naturleg nok vore eit ynskje at utgreiinga av ei mogleg samanslåing av Voss, Vik og Aurland skal vera mest mogleg samanliknbar med utgreiinga i Sogn, slik at det skal vera lettare å vurdere alternativa i forhold til kvarandre.

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 og ordførar i kvar av kommunane for å få nærare oversyn over utviklingstrekk og utfordringar som kommunane står overfor. I etterkant av intervjuet 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 blir det i kapittel 1 gjeve ei skildring av hovudelementa i kommunereforma og kva for oppgåver som er føreslått overført. I kapittel 2 blir 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 blir presentert i kapittel 7. I kapittel 8 skildrar vi fordelar og ulemper knytt til ei eventuell samanslåing, og dette kapittelet blir avslutta med ei samla vurdering.

Utgreiinga har som hovudmål å avklare kva for rammeføresetnader som vil vera knytt til ei eventuell samanslåing, og kva som kan vera moglege føremoner og ulemper. Føremålet med utgreiinga er slik sett at den skal danne grunnlag for å fatte vedtak om kva for alternativ det eventuelt vil vere 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 blir sett under aukande press. Viktige drivkrefter som ligg til grunn for sentraliseringa vi har opplevd dei seinare åra, er knytt til globalisering, internasjonal konkurranse, teknologitviking og framvokstren av kunnskapsøkonomien. Av dei tre kommunane er det berre Voss som har hatt vekst i folketalet frå 2000 og fram til i dag. Utviklinga i Hordaland har vist ein sterk folketalsvekst i kystområda og spesielt rundt Bergen, medan folketalsutviklinga i indre strøk i hovudsak har vore negativ. Voss har derfor i dette bildet klart seg bra.

Vik har hatt ein jamn reduksjon i folketalet. Aurland har òg reduksjon for perioden sett under eitt, sjølv om utviklinga har gått i positiv retning dei siste åra. For dei tre kommunane har folketalet samla auka med ca. 1,2 prosent frå 2000 til 2015.

Tilgjengelet 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 folketalsutviklinga ha vore ein god del svakare. Tilgjengelet på utanlandsk arbeidskraft vil likevel vera avhengig av internasjonale konjunkturar, og ein har ingen garantiar for at denne innvandringa vil halda fram. Folketalsframskrivningane syner at Voss vil få vekst i folketalet i åra som kjem. Aurland vil oppretthalde folketalet på dagens nivå, medan Vik vil få ein reduksjon. Utfordringar med å halde oppe folketalet kan gje grunn til uro. I kommunar med lågt innbyggjartal frå før vil ein ytterlegare reduksjon vera ekstra krevjande. Å tilpasse tenestetilbodet til eit stadig lågare innbyggjartal kan vera utfordrande på mange måtar. 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 svingingar i folketalet.

## Næringsutvikling

---

Ut frå folketal er Voss ein relativt stor kommune i norsk målestokk, medan Vik og Aurland må karakteriserast som små. Alle dei tre kommunane har i større eller mindre grad utfordringar med utviklinga i folketalet, i alle fall dersom ein samanliknar med utviklinga på landsbasis. Det er ofte ein nær samanheng mellom arbeidsplassar og folketalsutvikling i kommunane. Voss har hatt ein samla auke på 762 arbeidsplassar frå 2001 til 2013, og eit klart fleirtal av desse skuldast vekst i privat sektor. Vik og Aurland har hatt ein reduksjon i talet på arbeidsplassar på høvesvis 18 og 89 arbeidsplassar. Gjennomgangen syner ein samanheng mellom utviklinga i talet på arbeidsplassar og talet på innbyggjarar. Voss, som har størst auke i folketalet, har ein betydeleg auke både av private og offentlege arbeidsplassar. Vik, som har størst reduksjon i folketalet, har òg størst reduksjon i talet på arbeidsplassar.

Næringsstrukturen er noko forskjellig i dei tre kommunane. Handelsnæringa er størst i Voss, noko som speglar Voss som regionsenterkommune. Aurland skil seg ut som den kommunen med størst del av sysselsettinga innan besøksnæringane, spesielt overnatting. Vik er den kommunen som har størst del av sysselsettinga knytt til industri og landbruk. Dei regionale næringane er viktige i alle dei tre kommunane.

Vekstimpulsane frå næringslivet har samla sett vore positive for Voss, negative for Vik og svakt negative for Aurland. Når det gjeld basisnæringane, har Aurland hatt noko positive vekstimpulsar

frå anna industri og næringsmidlar, men elles har vekstimpulsane vore negative for dei tre kommunane. Kommunane har i det store og heile hatt negative vekstimpulsar frå landbrukssektoren. Frå besøksnæringane er det Aurland og Voss som har størst vekstimpulsar, i fyrste rekkje knytt til overnatting og aktivitetar. Voss har hatt klart størst vekstimpulsar frå desse næringane.

Det generelle inntrykket er at nokre av 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 næringar, men òg leggja til rette for entreprenørskap, 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?

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. Det er relativt lite pendling mellom kommunane i dag, og alle dei tre kommunane høyrer til ulike bu- og arbeidsmarknadsregionar. Dette vil endre seg dersom planlagde samferdselsutbyggingar blir realisert. Dei planlagde kommunikasjonsforbetringane gjer at Voss, Vik og Aurland står fram som eit framtidsetta samanslåingsalternativ. Kommunane vil samla sett få betre føresetnader for å løyse felles utfordringar og utnytte felles moglegheiter når det gjeld å skape vekst og utvikling. Dersom kommunane i sterkare grad blir knytt saman i ein felles bu- og arbeidsmarknadsregion, kan det gjennom ein felles kommune vera lettare å kome fram til heilskaplege og framsynte løysingar der ein i større grad søker å stå sterkare i konkurransen mot andre regionar.

Dersom kommunane slår seg saman, vil dette i enda sterkare grad synleggjere behovet for å få realisert dei planlagde kommunikasjonsforbetringane. Lokalt har ein kjempa for å få tunell gjennom Vikafjellet over fleire tiår.

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 òg andre faktorar som spelar inn. Desse er innvandring frå utlandet, nabovekst, bustadattraktivitet og strukturelle faktorar som storleiken på folketalet og arbeidsmarknadsintegrasjon. I det store og heile har kommunane felles utfordringar knytt til å halde oppe ei positiv utvikling når det gjeld både arbeidsplassar og bustadattraktivitet. 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. Dersom dei planlagde samferdselsutbyggingane blir realisert, vil desse føre til at dei negative strukturelle effektane blir dempa.

Det er klart at etablering av fleire arbeidsplassar er ei felles utfordring for alle kommunane. Felles utfordringar kan betre føresetnadene for felles innsats. Klarer ein å få etablert nye arbeidsplassar i ein tettare integrert region, 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 vil leggje til rette for nye arbeidsplassar slik at det gagnar heile regionen på ein god måte.

## Økonomi

---

Generelt har dei tre aktuelle kommunane eit inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Aurland og Vik peikar seg ut med svært høge korrigerede frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet. Voss

har ikkje akkumulert premieavvik på pensjon, men Aurland og Vik har eit akkumulert premieavvik som ligg noko over 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 moglege stor-driftsfordelar knytt til administrasjon og på tenesteområda, og drøfta andre moglege økonomiske konsekvensar knytt til tenesteproduksjon.

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

Oppsummering av effektberekningar. I prosent av brutto driftsinntekter 2014

Alternativ	Voss, Vik og Aurland	
	I mill. kr	I prosent av brutto driftsinntekter
Økonomiske verkemiddel (eingongsstøtte)	50,0	3,0 %
Effekt frie inntekter år 1-15 (årleg)	7,6	0,5 %
Effekt frie inntekter etter år 20 (årleg)	-12,6	-0,8 %
Effektiviseringsgevinst administrasjon (årleg)	54,5	3,3 %
Effektiviseringsgevinst tenesteområda (årleg)	40,3	2,4 %
Effekt konsesjonskraftinnt.	22,4	1,3 %
<b>Sum år 1 (ekskl. tenesteområda)</b>	<b>134,5</b>	<b>8,1 %</b>
<b>Sum år 2-15 (ekskl. tenesteområda)</b>	<b>84,5</b>	<b>5,1 %</b>
<b>Sum etter år 20 (ekskl. tenesteområda)</b>	<b>64,3</b>	<b>3,8 %</b>

For å leggja 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 blir gjort gjeldande for kommunar som slår seg saman i reformperioden, det vil seia samanslåingar der det er fatta nasjonale vedtak innan 1.1.2018. Alternativet med Voss, Vik og Aurland vil utløyse 50 mill. kr i reformverkemiddel, tilsvarande 3,0 prosent av brutto driftsinntekter.

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 kompenserer for bortfall av basistilskott (basistillegget) og ein eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskot. Alternativet med Voss, Vik og Aurland vil få ei endring i rammetilskotet sitt med 7,6 mill. kr, tilsvarande 0,5 prosent av brutto driftsinntekter, kvart år dei fyrste femten åra etter ei samanslåing. Den langsiktige effekten etter 20 år vil vera eit tilskotsnivå som ligg 12,6 mill. kr, tilsvarande 0,8 prosent av brutto driftsinntekter, pr. år under det ein mottek som enkeltkommunar.

Elles er det viktig å vera merksam på at det for ei kommunesamanslåing som det blir fattast sentralt vedtak om i reformperioden (dvs. innan 1.1.18), så er det bestemt at inndelingstilskotet skal reknast ut med bakgrunn i verdien på basistillegget og regionalpolitiske tilskot over inntektssystemet i 2016 – ikkje i sjølve samanslåingsåret som har vore praksis fram til no ved utmåling av inndelingstilskot. Basistillegget (-tilskotet) er på rundt 13 mill. kr per kommune i 2016 – uavhengig av talet på innbyggjarar i kommunen.

Inntektssystemet kjem dessutan til å bli endra frå 2017. Framlegget til nytt inntektssystem kjem til å bli sendt ut på høyring før jul i år. Statsråden har i skriv frå ultimo oktober kunngjort at «*Et nytt inntektssystem må fortsatt ta hensyn til at Norge har spredt bosetting. Regjeringen vil imidlertid vurdere endringer som innebærer at inntektssystemet ikke i samme grad som i dag kompensere for at små kommuner frivillig velger å stå alene.*» Leiaren i kommunal- og forvaltningskomiteén på Stortinget har seinare varsla at «*Regjeringen vil trolig foreslå å fjerne basistilskuddet*» og «*geografisk avstand vil bli et viktigere kriterium for tilskudd, ikke bare at kommunen har få innbyggere.*» Telemarksforsking ser det elles som rimeleg sannsynleg at òg småkommunetilskotet kan bli redusert i den føreståande revisjonen av inntektssystemet.

Begge desse tilhøva – at inndelingstilskotet kjem til å bli rekna ut med bakgrunn i verdiane for 2016 og at inntektssystemet truleg kjem til å generere lågare rammetilskot til småkommunar fom. 2017, trekk isolert sett i retning av at fleire kommunar vil sjå det som meir økonomisk tenleg å slå seg saman.

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 høve til 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.

På administrasjonsområdet har vi definert eit mogleg innsparingspotensial i tilhøve til kva samanliknbare kommunar med om lag tilsvarande innbyggjartal brukar på administrasjon. Vi anslår eit effektiviseringspotensial på om lag 55 mill. kr, tilsvarande om lag 3,3 prosent av 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 innsparingsvinstar på tenestekområda gjennom realisering av stordriftsfordelar og harmonisering av utgiftsnivået. Ein skal ikkje undervurdere innsparingspotensialet innan tenestekområda, 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 blir 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 blir skjerma for endringar. På tenestekområda har vi sett på kva innsparingspotensiale som kan hentast ut i dei nye kommunekonstellasjonane dersom dei hadde driftsutgifter tilsvarande landsgjennomsnittet på utvalde sentrale tenestekområde. Vår vurdering er at vilkåra for innsparing på tenestekområdet 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 for dei tre kommunane samla sett på om lag 40 mill. kr, tilsvarande om lag 2,4 prosent av brutto driftsinntekter.

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. Alle dei tre kommunane har i dag konsesjonskraftinntekter. Vik og Aurland nyttar ikkje heile konsesjonskrafta dei har krav på i eigen kommune. I Voss er konsesjonskrafta lågare enn alminneleg forbruk. Ved ei samanslåing vil Voss bidra med alminneleg forbruk som gjer at den nye kommunen kan ta ut meir inntekter frå konsesjonskraft i staden for at desse går til fylkeskommunen.

Med ein prispføresetnad på 15 øre kWh viser berekningane at ein samanslått kommune vil få auka konsesjonskraftinntekter på 22,350 mill. kr, tilsvarande 1,3 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

Det er elles verd å merke seg at auka inntekter frå konsesjonskraft ikkje blir 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 konsesjonskraftsinntektene er sjølv sagt òg ein usikkerheit, men enn så lenge har vi teke utgangspunkt i dagens regelverk når vi har sett på konsekvensane for konsesjonskraftsinntektene som følgje av kommunesamanslåingar.

Generelt blir 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.

Kommunane ligg i same sone for arbeidsgjevaravgift og distriktspolitisk verkemiddelområde (med unntak av Voss som ligg i sone 1 for arbeidsgjevaravgift). I kommuneproposisjonen for 2016 kom følgjande avklaring når det gjeld arbeidsgivaravgiftssats og kommunesamanslåing: Satsen i ein samanslått kommune blir vidareført innanfor dei «gamle» kommunegrensene som om det enno var to eller fleire kommunar, fram til neste revisjon (per 1.1.2021).

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.

Ein samanslegen kommune kan naturlegvis ikkje praktisere utskriving av eigedomsskatt lik ”summen av” dei gamle kommunane sin praksis. Voss og Vik har i dag eigedomsskatt i heile kommunen, medan Aurland har eigedomsskatt berre på verk og bruk.



Aurland har høgst inntekter frå eigedomsskatt med 20,2 prosent av brutto driftsinntekter i 2014. Voss og Vik hadde inntekter frå eigedomsskatt på høvesvis 5,1 prosent og 10,6 prosent av brutto driftsinntekter i 2014. Det er ikkje berre områda som eigedomsskatten blir skriva 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 Voss. Årsgebyr vatn varierer frå kr 3 300 i Aurland til kr 3 896 i Vik. Voss har høgast årsgebyr på avløp og avfall med høvesvis kr 4 085 og kr 3 203.

Folketalsutviklinga og endringar i demografien er viktig for den økonomiske situasjonen i kommunen. Voss, Vik og Aurland har generelt ein høg del eldre. Andelen eldre over 67 år utgjorde for dei tre kommunane samla 18,5 prosent i 2015. Tilsvarende del for landet var høvesvis 14,0 prosent.

Samla sett er dei tre kommunane i perioden 2015-2030 anslått å få mindretgifter på ca. 95 mill. kr på grunn av demografiutvikling, tilsvarende 5,7 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

Meir- og mindretgiftene 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 befolkningsendring og meir-/ mindrekostnader 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 tre 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 tre kommunane samla er det anslått at behovet for pleie- og omsorgsårsverk vil auka med 18 (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.

I og med at Vik og Aurland òg inngår i ei utgreiing av kommunestruktur saman med 7 andre kommunar i Sogn, har vi samanlikna økonomiske effektar for ei eventuell samanslåing av Voss, Vik og Aurland med utgreiingsalternativa i Sogn. Voss, Vik og Aurland kjem generelt godt ut samanlikna mot alternativa som blei utgreidd for Sogn regionråd. År 1 har vi berekna ein effekt på 8,1 prosent av dagens brutto driftsinntekter for det aktuelle alternativet. Til samanlikning viste dei seks alternativa i Sogn-rapporten ein effekt på mellom 6,3 prosent og 9,9 prosent. Etter 20 år, det vil seie etter perioden for inndelingstilskotet, viser dei seks alternativa ein effekt på mellom -0,6 prosent og 3,3 prosent. For Voss, Vik og Aurland er det berekna ein effekt på 3,8 prosent.

## Tenester

---

Spørjeundersøkinga tyder på at kvaliteten på tenestetilbodet på mange område i kommunane blir oppfatta som bra. Aurland og Vik skil seg ut ved å vera noko meir positiv i vurderingane enn Voss. Vik, og spesielt Aurland, har inntekter godt over landsgjennomsnittet, noko som gjer at ein på ein del område kan yte tenester godt over lovfesta nivå.

Alle dei tre kommunane meiner dei har utfordringar med små og sårbare fagmiljø. Det er i Vik at respondentane i størst grad gjev uttrykk for dette. Det er delte meiningar i alle 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 mest 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 tilbod og 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 at det dermed er vanskeleg å få tur-nusen til å gå opp. På skuleområdet er det i Voss noko usemje om kva som er ein ideell skulestruktur for å sikre ei effektiv drift og god kvalitet i skulesektoren.

Folketalsutviklinga i kommunane er ulik. Medan Voss har hatt ein jamn vekst, har Vik og Aurland hatt ei meir variabel utvikling, og det har samla sett vore ein reduksjon i folketalet frå år 2000 og fram til i dag. Det kan vera krevjande å tilpassa tenestenivået både til aukande og fallande folketal. For kommunar som er små i folketal, og får ytterlegare reduksjon i folketalet, vil det vera ekstra krevjande å justere ned tenestetilbodet. Dette fordi desse kommunane har små og sårbare fagmiljø frå før, og ytterlegare reduksjon vil då vera vanskeleg å handtere. I tillegg til dette kjem utfordringane knytt til stadig aukande krav til kommunale tenester og nye oppgåver.

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 meir delte i synet på kva 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.

Aurland og Vik ser gjennomgåande meir negative effektar enn Voss. Det er grunn til å tru at denne skepsisen heng saman med at Vik og Aurland har god økonomi, og at det i dag er relativt lange avstandar frå Vik og Aurland til Voss. Avstandsproblematikken kan endre seg dersom nye kommunikasjonsløysingar kjem på plass. Brukarnærleik blir oppfatta i mange tilfelle som viktig, og er gjerne ein viktig del av kvalitetsomgrepet knytt til tenestene. Brukarnærleik føreset likevel at ein har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse som ein kan «vera brukarnær med». Her vil utfordringane og mogleighetene variere mellom tenesteområda. Når det gjeld samlokalisering, vil det vera mest å hente på små og spesialiserte tenester, samstundes som det er viktig å styrke og oppretthalde nærleik til basistenester som innbyggjarane treng i det daglege.

Som nemnt meiner fleirtalet av kommunane 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.

## Interkommunalt samarbeid

---

Dei seinare åra har det frå nasjonalt hald vorte lagt til rette for auka interkommunalt samarbeid, og det interkommunale samarbeidet har auka, og er aukande. Dei tre kommunane er til saman involvert i 58 ulike samarbeid, men talet på samarbeid for kvar kommune varierer frå 25 i Vik til 32 i Voss. Dagens samarbeidsmønster speglar at kommunar i dag høyrer til ulike fylke og ulike bu- og arbeidsmarknadsregionar, og at kommunane til dels har samarbeid i ulike retningar. Dei tre kommunane har likevel felles samarbeid på nokre få område. Dersom dagens kommunar får betre kommunikasjonar på plass, vil dei bli mykje tettare integrert og i større grad danne ein eigen bu- og arbeidsmarknadsregion. Dette vil vidare gje betydeleg betre føresetnader og mulegheiter for å utvikle eksisterande og nye tenester i fellesskap. I ei eventuell kommunesamanslåing, der ein stor del av dei interkommunale tenestene blir lagt under ein felles kommunal paraply, er det grunn til å forvente både meir heilskapleg styring og utvikling av desse tenestane og oppgåvene tilpassa innbyggjarane sine behov. Mange av desse tenestane vil òg verte meir oversiktlege og lettare tilgjengelege for innbyggjarane, og det vil verte lettare å få til eit koordinert samarbeid på tvers av ulike tenesteområde.

Ein viktig motivasjon for interkommunalt samarbeid er å unngå små og sårbare fagmiljø. Det blir 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 har noko ulikt syn på om auka interkommunalt samarbeid er å føretrekka framfor ei kommunesamanslåing. 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 varierande 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 blir 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.

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 varierande 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 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 mogleheiteter for frikjøp og gjera det meir interessant å engasjera seg i politisk arbeid. I nokre tilfelle kan dessutan samanslåing føra til ein breiare partipolitisk representasjon. Voss har i dag breiare partipolitisk representasjon enn Aurland og Voss, men talet på politikarar per innbyggjar er likevel lågare i Voss. 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. Dei minste kommunane er av ein slik storleik at det er naturleg med ein del inhabilitetssaker sidan lokalsamfunna ikkje er veldig store.

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 blir betre. Det er likevel samla sett eit fleirtal som meiner at ei samanslåing vil gje auka innverknad på regionale og nasjonale saker. Spesielt meiner respondentane i Voss, men òg i Vik, 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 dei tre kommunane 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 blir betre, og at avgjerdene blir 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 gjer seg og gjeldande mellom Voss, Vik og Aurland. Voss har hatt ein viss vekst, medan Vik og Aurland har hatt ein viss reduksjon.

Voss har heller ikkje hatt stor vekst dersom ein samanliknar med utviklinga på landsbasis. Dei tre kommunane vil i tida framover i større eller mindre grad ha utfordringar knytt til utviklinga når det gjeld både demografi, næringsutvikling og kamp om arbeidskraft etter kvart som det blir ein mindre del i yrkesaktiv alder. 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 intervjuar har vi avdekt at det er ulikt kor mye kapasitet og kompetanse kommunen har

til å driva nærings- og samfunnsutvikling. Voss har betre kapasitet enn Aurland og Vik, men det økonomiske handlingsrommet er begrensa med tanke på arbeid med utviklingstiltak. Aurland og Vik har betre kommuneøkonomi, men storleiken på kommunane set likevel grenser for kor stor kapasitet ein har høve til å bygge opp på dette området.

Fleire trekkjer fram at kommunane har felles utfordringar og utviklingsmoglegheiter knytt til næring, reiseliv og samferdsel.

Vurderingane frå kommunane samla sett tyder på at ei kommunesamanslåing kan ha nøytrale eller 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 i Vik og Aurland at effektane vil vera negative, men vurderingane i Voss tyder på ein viss grad av positive effektar òg med tanke på dette. At Vik og Aurland meiner samanslåing kan ha negativ effekt på utvikling av livskraftige lokalsamfunn, kan blant anna skuldast frykt for sentralisering av tenester og arbeidsplassar.

## Vurderingar av ei mogleg samanslåing

---

Alle dei tre kommunane meiner at ei samanslåing av Vik, Voss og Aurland vil ha positive effektar. Dei gjennomsnittlege vurderingane varierer frå 4,2 til 4,7 på ein skala frå 1-6, der seks er best. I Vik og Aurland, som òg inngår i andre alternativ som er utgreidd på oppdrag frå Sogn regionråd, meiner respondentane at ei samanslåing av Vik, Voss og Aurland er det beste alternativet. Gjennom dei opne svara frå respondentane i kommunane er tilbakemeldingane relativt like. Respondentane er samde om at kommunane har like utfordringar. Kommunane har felles interesser knytt til turisme, kraftutbygging og samferdsel. Både i Vik og Aurland vert det sett som naturleg å orientere seg i den retninga både av historiske og geografiske årsaker. Aksen i retning Voss og Bergen blir sett som viktig for framtidig utvikling av næringsliv og tursime både i Aurland og Vik. Dette blir sett som det mest framtidsretta alternativet ut frå planane om ny tunell gjennom Vikafjellet og planar om forbetringar av E16. Fleire peikar òg på at ei kommunesamanslåing i seg sjølv vil sette fart på realisering av desse planane, som vert sett som særskilt viktige for framtidig utvikling, og for å kunne realisere dei potensielle gevinstane knytt til ei eventuell samanslåing. Når kommunane blir knytt sterkare saman, vil ein òg kunne styrke tenestetilbodet og gje betre tilgjenge til eit breiare og meir spesialisert tenestetilbod, spesielt innan helse, pleie og omsorg og skule.

Dei negative effektane som vert trekt fram for dette alternativet, går nettopp på ulempene knytt til dagens kommunikasjonar. I Vik og Aurland er det òg ei viss frykt for at desse kommunane vert små i høve til Voss, og at ein vil få dårlegare føresetnader for å påverke utviklinga i eige område.

Samla sett er det likevel eit klart fleirtal som viser til konkrete føremoner med ei slik samanslåing. Av negativa effektar er det òg i stor grad dagens kommunikasjonstilhøve som vert trekt fram, men dette er hindringar som i stor grad vil bli borte i åra som kjem.

## Samla vurdering

---

Ut frå ei samla vurdering av fordelane og ulempene ved ei eventuell samanslåing, står Voss, Vik og Aurland fram som eit høgst aktuelt og framtidsretta alternativ. Dette er eit samanslåingsalternativ som kjem godt ut økonomisk dersom ein samanliknar med utgreiinga for Sogn regionråd, der òg Vik og Aurland er med.

Ei eventuell samanslåing vil gje ein kommune med eit innbyggjartal som gjer at kommunen vil vera i stand til å handtere dei fleste eksisterande og nye tenesteoppgåver på eiga hand. Kommunane har felles utfordringar og interesser knytt til både tenesteproduksjon og samfunnsutvikling. Dersom planane om ny tunell gjennom Vikafjellet og planar om forbetringar av E16 vert realisert, vil dette føre til at kommunane vert knytt tettare saman i ein felles bu- og arbeidsmarknadsregion. Dagens avstands- og kommunikasjonstilhøve vil bli betydeleg forbetra. Dette vil gjera at fellesinteressene knytt til framtidig utvikling vert enda sterkare samstundes som det vert lettare å realisere dei potensielle gevinstante som ei samanslåing vil føre med seg. Aksa i retning Voss og Bergen blir oppfatta som viktig for framtidig utvikling av næringsliv og tursime både i Aurland og Vik, og fleire meiner òg at kommunesamanslåing vil føre til at desse samferdselsprosjekta vil få høgare prioritet.

Tilbakemeldingane syner at det er eit klart fleirtal av respondentane i alle dei tre kommunane som ser at dette samanslåingsalternativet vil ha positive effektar. Respondentane frå Voss meiner jamt over at effektane vil vera positive på alle område. I Vik og Aurland fryktar nokre av respondentane at Voss, som den største kommunen, vil bli ein dominerande part, at ein kan få sentralisering, og at dei minste kommunane får svekka sine mulegheiter for å påverke eiga utvikling. I ein eventuell vidare prosess vil det såleis vera viktig å synleggjera korleis ein saman ynskjer å utvikle heile den nye kommunen. Positiv utvikling av eit regionsenter vil òg vera avhengig av eit aktivt og levande omland.

Det samla inntrykket er at kommunane har mykje felles, og at ei samanslåing kan gje ein ressurssterk kommune med nye og spanande utviklingsmulegheiter både knytt til samfunnsutvikling og tenesteproduksjon. Saman kan kommunane stå sterkare i forvaltninga av verdsarvstatusen og byggje opp under regionen som eit av verdas vakraste reisemål.

Dersom ein politisk vel å gå vidare med ei samanslåing av Voss, Vik og Aurland kommunar, 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 ein vil oppnå. Dersom ein 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 utarbeidd eit eige utfordringsnotat som ligg som vedlegg til rapporten.

# 1. Innleiing

## 1.1 Bakgrunn

---

I samband med kommunereforma ønskjer kommunane Voss, Vik og Aurland å gjennomføre ei felles utgreiing om mogleg framtidig kommunesamanslåing. For Voss og Vik kjem denne utgreiinga i tillegg til ei utgreiing gjennom Sogn regionråd, som òg Telemarksforsking har hatt ansvar for. Det har naturleg nok vore eit ynskje at utgreiinga av ei mogleg samanslåing av Voss, Vik og Aurland skal vera mest mogleg samanliknbar med utgreiinga i Sogn, slik at det skal vera lettare å vurdere alternativa i forhold til kvarandre.

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.

Rapporteringa frå utgreiingsarbeidet skal synleggjere fordelar og ulemper knytt til ei eventuell samanslåing, og dermed gje kommunane eit grunnlag for å ta stilling til ei mogleg endring av kommunestrukturen.

Mandatet for utgreiinga er samanfallande med bestillinga frå Sogn. Problemstillingane som skal greiast ut, 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.

Tabell 1 Oversyn over innbyggjartal for den einkilde kommune og samla.

Kommune	Innbyggjartal
Vik	2678
Aurland	1738
Voss	14347
<b>Sum</b>	<b>18763</b>

Som ein del av utgreiingsabeidet i Sogn låg det i utgangspunktet til grunn at det skulle utarbeidast eit eige *utfordringsnotat* til politisk nivå i kommunane. Undervegs vart dette meir spissa mot eit opplegg for å utarbeide ei intensjonsavtale for aktuelle samanslåingar. Tilsvarande notat følgjer òg som vedlegg til denne 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 byggje 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 folketalsutviklinga 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 blir 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 blir forventa at desse oppgåvene blir gjennomført på ein forsvarleg måte. Uavhengig av innbyggjartal, busettingsstruktur eller andre kjenneteikn, skal kommunar og fylkeskommunar fylla 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 ovannemnde 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 kommunesamanslåing.» 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 karakteriserast som likeverdige samanslåingar der målet var å gå saman for å skape ei sterkare og meir slagkraftig eining. Samanslåingane mellom Bodø og Skjerstad, Mosvik og Inderøy og Harstad og Bjarkøy var i større grad samanslåingar der ein liten kommune går saman med ein stor, og motivasjonen har gjerne vore at den minste kommunen har hatt utfordringar knytt til befolkningsnedgang, 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 ei kommunegrense. For Kristiansund var det eit stort problem at ein mangla ledige areal for utviding av nærings- og bustadområda. Dette resulterte i at bustadareal vart regulert til industriføremål og friareal til bustadføremål. Arealsituasjonen 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. Samanslåinga 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 kommunestruktur. Hausten 2003 inngjekk KS og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) eit samarbeid 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 naudsynte endringar. I samsvar med sluttrapporten frå den sentrale koordineringsgruppa for prosjektet (KS og KRD 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 KRD.

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 blir 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 betyding 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. Innbyggardialogen 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 blir 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 vurdera 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 myndigheitsutøvar (jf. Tabell 2).<sup>1</sup>

Neste oppgåva til utvalet var å vurdera 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.<sup>2</sup>

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

---

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

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

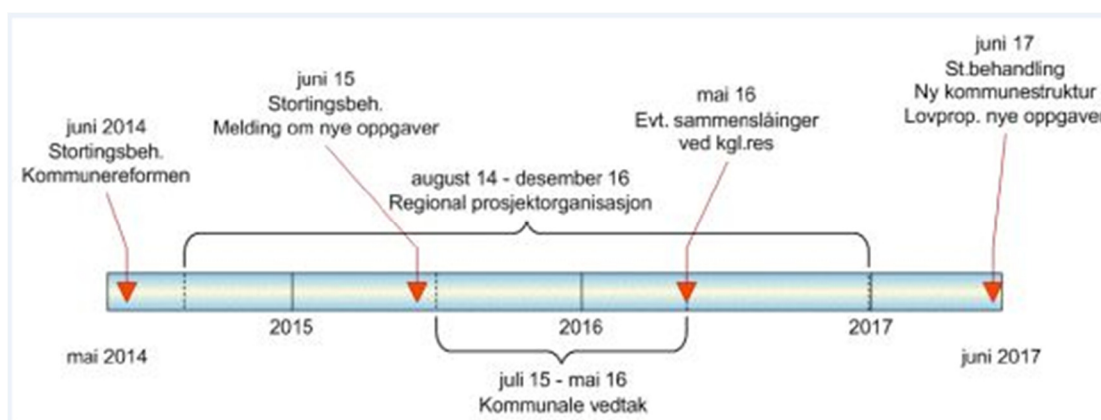
Tabell 2 Ekspertutvalets kriterier for god kommunestruktur

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

### 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 utgangen 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 blir 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 rammestyring, både økonomisk og juridisk, liggja til grunn. Generallistkommunen skal vera hovudmodellen for kommunesektoren. Det blir ikkje lagt opp til eit system med oppgåvedifferensiering avhengig av fleire ulike innbyggjarstorleikar, men det blir 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
- Stortingmelding om primærhelsetenesta
- Opptappingsplanar 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 blir 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 symjeanlegg, 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 blir vist til at endeleg vedtak om overføring av dei tre sistnemnde tilskotta må vente til etter jordbruksoppgjeret 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 blir 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 blir overført til kommunane.
Rehabilitering	Større kommunar kan få større ansvar for rehabiliteringstenester som i dag blir 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 blir 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 (distriktpsikiatriske 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 blir 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 frivilligheitssentralar	Ansvar for å gje tilskott til frivilligheitssentralar blir 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 blir øyremerka.
Lokal nærings- og samfunnsutvikling	I denne omgang blir 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 vurdere 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"> <li>◆ Forvaltinga av utvalde kulturlandskap i jordbruket kan overførast frå fylkesmannen til kommunane. Må avvente gjennomgang av miljøverkemidla, som skal handsamast i samband med jordbruksoppgjæret i 2015 .</li> <li>◆ Forvaltinga av tilskott til verdsarvområda kan verta overført frå fylkesmannen til kommunane. Må avvente gjennomgang av miljøverkemidla, som skal handsamast i samband med jordbruksoppgjæret i 2015 .</li> <li>◆ 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 jordbruksoppgjæret i 2015.</li> </ul>
Løyve for enkeltutslepp, forureiningslov	Kommunane får mynde til å gje utsleppsløyve 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"> <li>◆ For mindre verneområde som ligg i naturleg tilknytning til verneområde som i dag blir 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.</li> <li>◆ Styresmakta til fylkeskommunen etter innlandsfiskeforskrifta § 2 tredje ledd kan verta overført til større kommunar.</li> <li>◆ Styresmakta til fylkeskommunen til å fastsetja utvida jakttid for einskilde framande/introduserte artar 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.</li> </ul>

Tabell 5 Andre oppgåver

Oppgåve	Nærare om oppgåva
Vigselsrett for borgarlege vigsler	Prøvinga av ekteskapsvilkår blir 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	Bekrefte 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, blir 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 blir 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 blir 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 blir 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

Ei samanslåing av Aurland, Vik og Voss vil verta ei samanslåing som går på tvers av fylkesgrensa mellom Sogn og Fjordane og Hordaland. Voss ligg i Hordaland, medan dei andre kommunane ligg i Sogn og Fjordane.

Kommunane har til saman eit folketal på 18 763 innbyggjarar per 1.1.2015. Voss hadde 14 347 innbyggjarar (jf. Tabell 6), og skil seg ut som den største kommunen både i folketal og areal. Aurland er den minste med 1738 innbyggjarar, men er òg relativt stor i areal. Vik har noko høgare innbyggjartal samanlikna med Aurland, men er ein del mindre i areal.

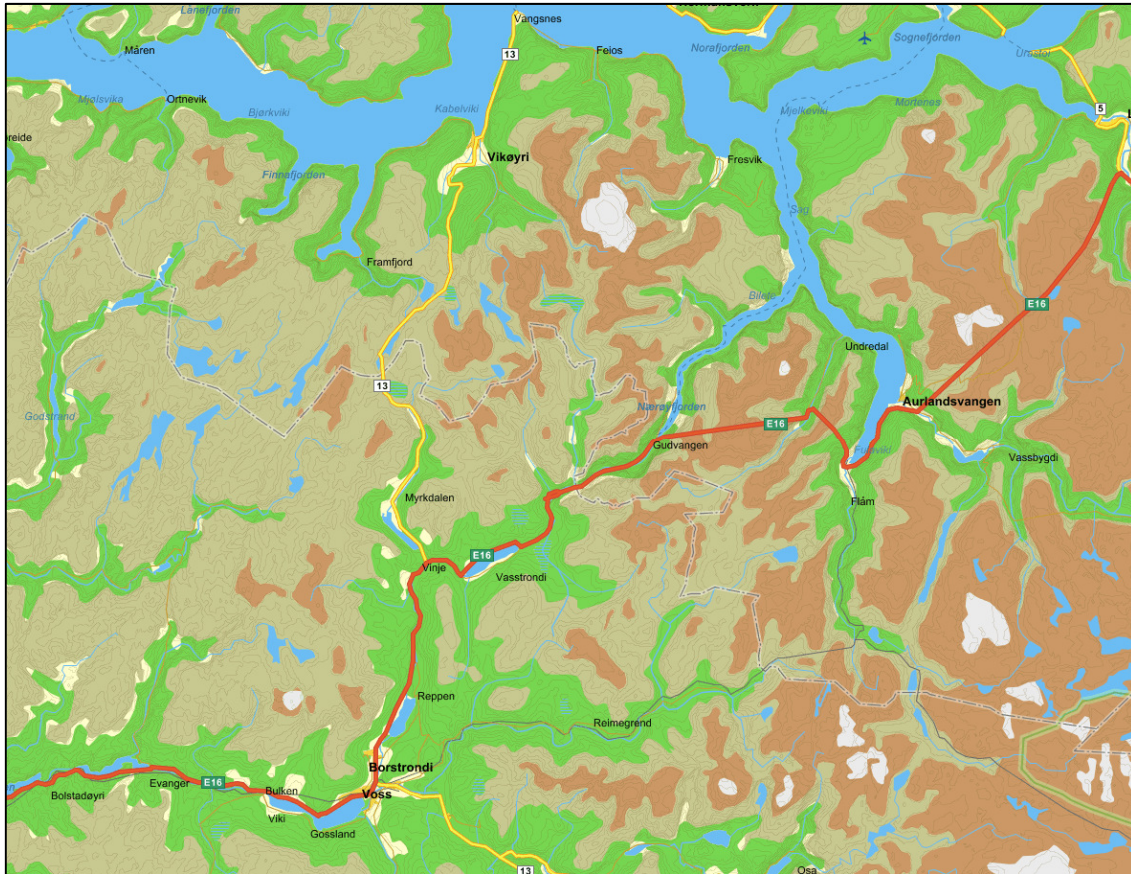
Tabell 6 Folketall og areal. Data frå SSB.

Kommune	Folketal 2015	Areal km <sup>2</sup>
1421 Aurland	1738	1468
1417 Vik	2678	833
1235 Voss	14347	1806

Alle dei tre kommunane grensar til kvarandre. Når det gjeld kommunikasjonar, er kommunane bundne saman av Rv13 over Vikafjellet og E16 frå Voss til Aurland (jf. Figur 2). Gudvangatunnelen, som er Noregs nest lengste vegtunnel, ligg på strekninga mellom Gudvangen og Flom. Verdsarvområdet Vestnorsk Fjordlandskap med delområde Geirangerfjorden og Nærøyfjorden vart innskriva på UNESCO Verdsarvliste i 2005. Nærøyfjordområdet – det sørlege av dei to delområda – ligg i regionalparken Nærøyfjorden Verdsarvpark. Verdsarvparken omfattar forutan sjølve verdsarven også tilgrensande område og bygdelag i verdsarvkommunane Aurland, Lærdal, Vik og Voss. Den samlar ulike aktørar til felles innsats for ei berekraftig forvaltning av parkområdet. Ei samanslåing av Voss, Vik og Aurland vil altså omfatte tre av kommunane som går inn i dette Verdsarvområdet.

**Voss kommune** er eit knutepunkt mellom Hordanger og Sogn, mellom aust og vest og for både buss og jernbane i regionen. Både Bergensbana, stamvegen E16 og Rv13 går gjennom Voss. Kommunen er eit regionalt skulesenter. Kommunen har eit godt utbygd teneste- og handelstilbod og eit breitt aktivitets- og kulturtilbod. Dette gjer Voss til eit naturleg regionsenter for indre Hordaland og delar av Sogn. Om lag halvparten av innbyggjarane bur i sentrumsområdet på og kring Vossevangen. Voss har kort avstand og hyppige togavgangar til Bergen. Reisetida til Bergen er 1 time og 15 minuttar. Regionsenteret Vossavangen er i utvikling. Mellom anna kom Hardangerbrua og Vangstunnelen i 2013. Dette har vore med på å styrkja regionsenteret vidare.

**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 næringsmiddelindustri med landets einaste produksjon av gamalost. Vik har også det einaste fengselet i Sogn og Fjordane.



Figur 2 Kart med sentrale delar av Voss, Vik og Aurland kommunar. Kartet er henta frå kart.gulesider.no.

**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. Gudvangen ligg inst i Nærøyfjorden, på vestsida av Gudvangatunnelen, og ikkje så langt frå kommunegrensa mot Voss. Landbruket 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 visningsenteret Aurlandskoen Économusée, 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.

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.

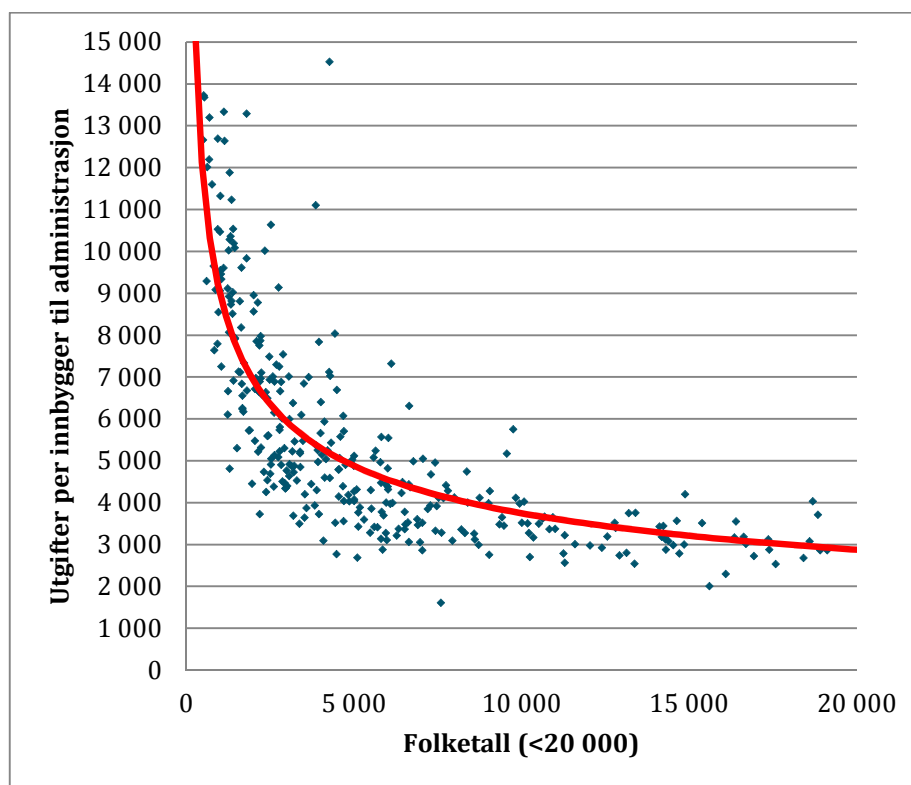
Problemstillingar vi har vald å fokusere på, er som følgjer:

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

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 blir 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 tenestoområde 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 rekruttering, 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.

Telemarksforskning 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 blir ivaretatt. 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 blir 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 blir 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 på 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 blir 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 tre kommunane for å få nærare oversyn over utviklingstrekk og utfordringar som kommunane står overfor. Vi har intervjuet rådmann og ordførar i alle kommunane. Alle intervju er gjennomført for å få meir inngående kjennskap til status og utfordringar knytt til økonomi, tenesteproduksjon, samfunnsutvikling og demokrati.

Vidare er det gjennomført ei spørjegransking som er sendt til kommunestyrerepresentantar, kommunalt tilsette med leiaransvar og alle tillitsvalde i dei fem kommunane. Det vart samla sendt ut spørjeskjema til 183 respondentar i dei tre kommunane. Etter to påminningar var det 120 respondentar som svara på undersøkinga. Dette inneber ein svarprosent samla sett på 66 prosent. Svarprosenten er noko ulik i kommunane. Aurland har ein svarprosent på 60, Voss har 61, medan Vik har ein svarprosent på 81. 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 fordelar 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 enskilde kommune større dess færre innbyggjarar kommunen har. For små kommunar utgjør 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 kriterium som er lista opp, slår direkte ut på rammetilskotet til den nye kommunen og blir ikkje omfatta av nokre overgangsordningar.

Grunnlagsdata knytt til busetjingskriterium ”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 "prok1407GH<sup>3</sup>", 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.

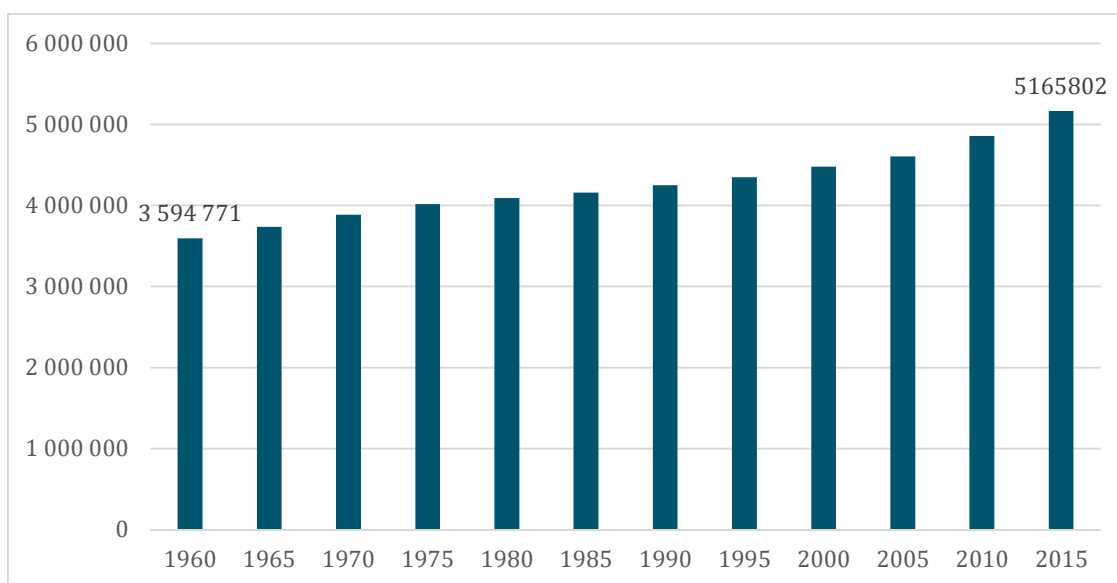
---

<sup>3</sup> 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 4). Veksten har vore spesielt sterk dei seinare åra, og det  
siste tiåret har folketalet auka med nærare 560 000.

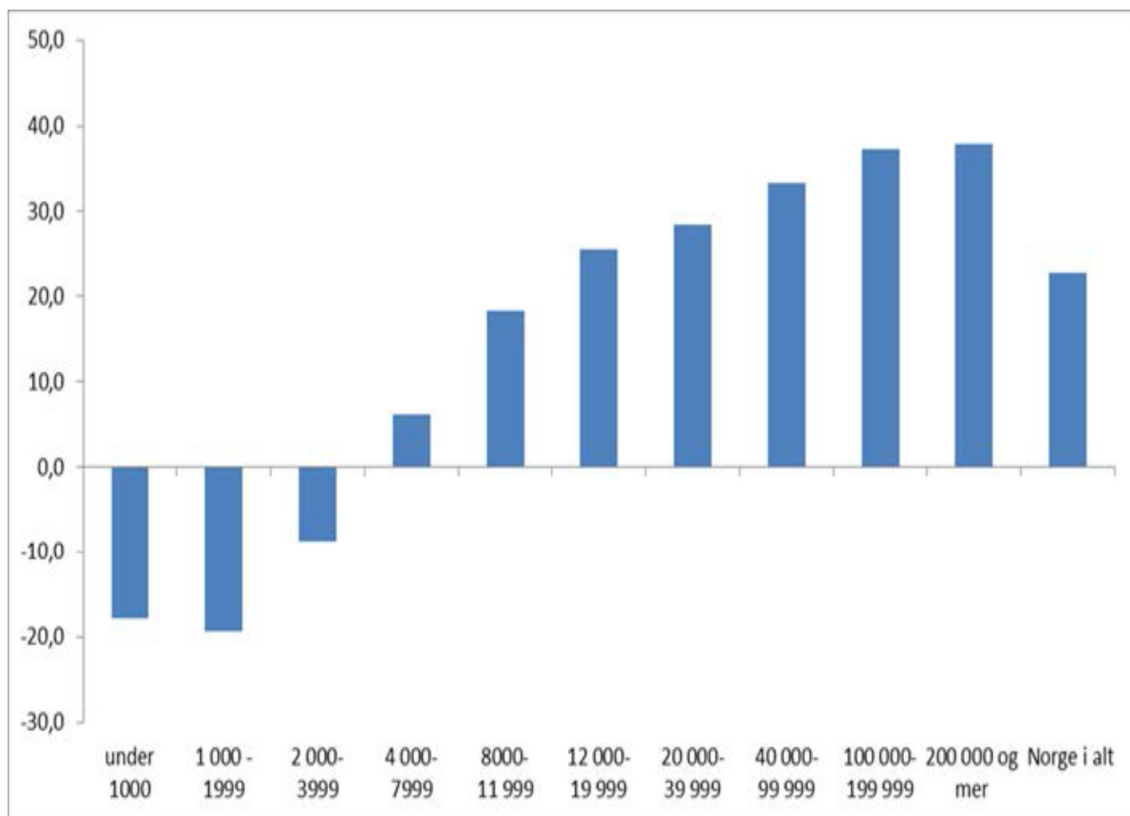


Figur 4 Folketalsutvikling i Noreg frå 1960 til 2015. Data frå SSB.

Veksten har likevel ikkje vore lik over heile landet. Dei største kommunane har vorte større, og dei minste har vorte mindre (jf. Figur 5). Dette bidreg til at dei relative skilnadene mellom kommunane aukar, og at generalistkommuneprinsippet blir sett under stadig større press. Aukande skilnader mellom kommunane bidreg til at føresetnadene for å handtera kommunale oppgåver òg blir 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 blir krevjande.

For små kommunar som blir stadig mindre, er det aukande utfordringar knytt til kapasitet og kompetanse i små og sårbare fagmiljø. Kombinert med at fleire oppgåver blir 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 blir 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 blir samarbeida om, og korleis samarbeidet er organisert. Det er lite som tyder på at desse utfordringane vil minke i framtida.





Figur 5 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 blir ein viktig lokaliseringfaktor i næringslivet. Næringslivet vil lokalisera seg der tilgjenget 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 blir 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). Utdrøininga 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 Vik, Voss og Aurland

Tabell 9 og Figur 6 viser folketalsutviklinga for dei tre kommunane frå 2000 og fram til i dag. Her ser vi at Voss er den einaste kommunen som har hatt vekst i folketallet i perioden sett under eitt.

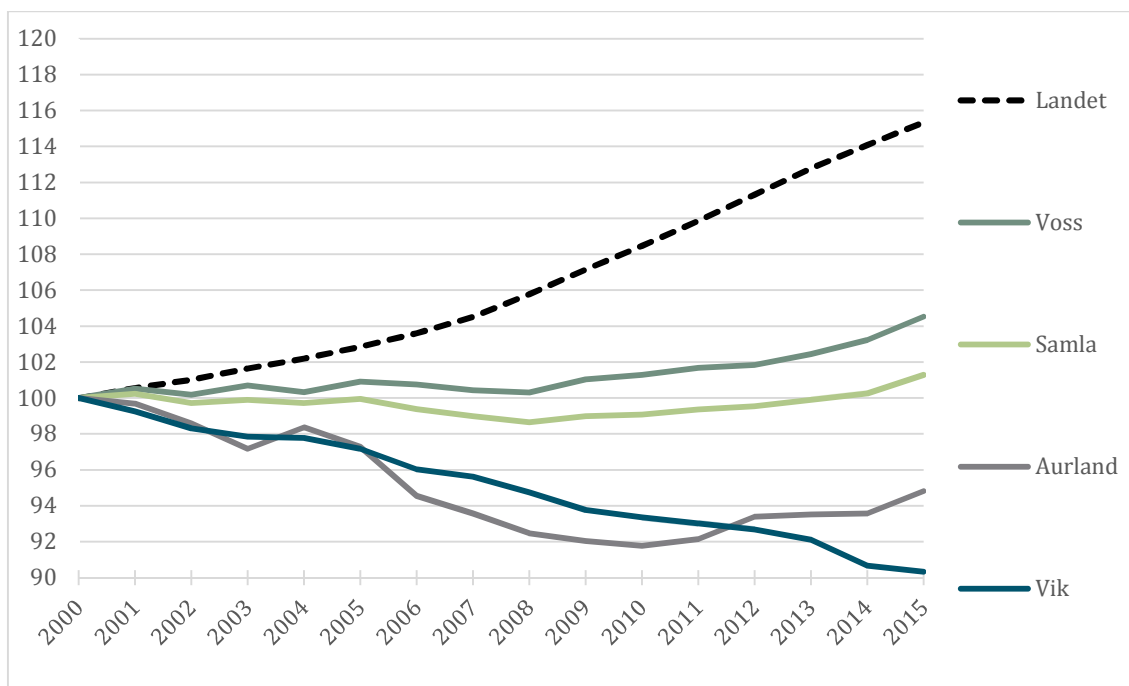
Voss har hatt ein auke i folketalet på 621 personar, noko som utgjer ein auke på 4,5 prosent. Sjølv om Voss har hatt vekst i folketalet, har veksten vore langt lågare enn veksten på landsbasis. På landsbasis har veksten vore på 15,3 prosent i same periode. Vik har ein reduksjon i folketalet på 287 personar (om lag 10 prosent) medan Aurland har hatt ein reduksjon på 95 (om lag 5 prosent). Samla sett har kommunane hatt ein auke i folketalet på 239 personar, noko som tilsvarar ein auke på 1,2 prosent.

Figur 7 syner at den prosentvise utviklinga i folketalet har endra seg noko over tid. Voss hadde ei relativt stabil folketalutvikling fram til 2008/2009. Aurland og Vik hadde reduksjon i folketalet. Vi ser at både Voss og Aurland har hatt ein auke i folketalet etter den tid. Sjølv om Aurland har hatt ein auke dei seinare åra, er ikkje folketalet tilbake på det nivået ein hadde i år 2000. For Vik har det vore ein jamn reduksjon i folketalet frå 2000 og fram til i dag.

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

	2000	2015	Endring frå 2000-2015
<b>1235 Voss</b>	13726	14347	621
<b>1417 Vik</b>	2965	2678	-287
<b>1421 Aurland</b>	1833	1738	-95
<b>Sum</b>	18524	18763	239

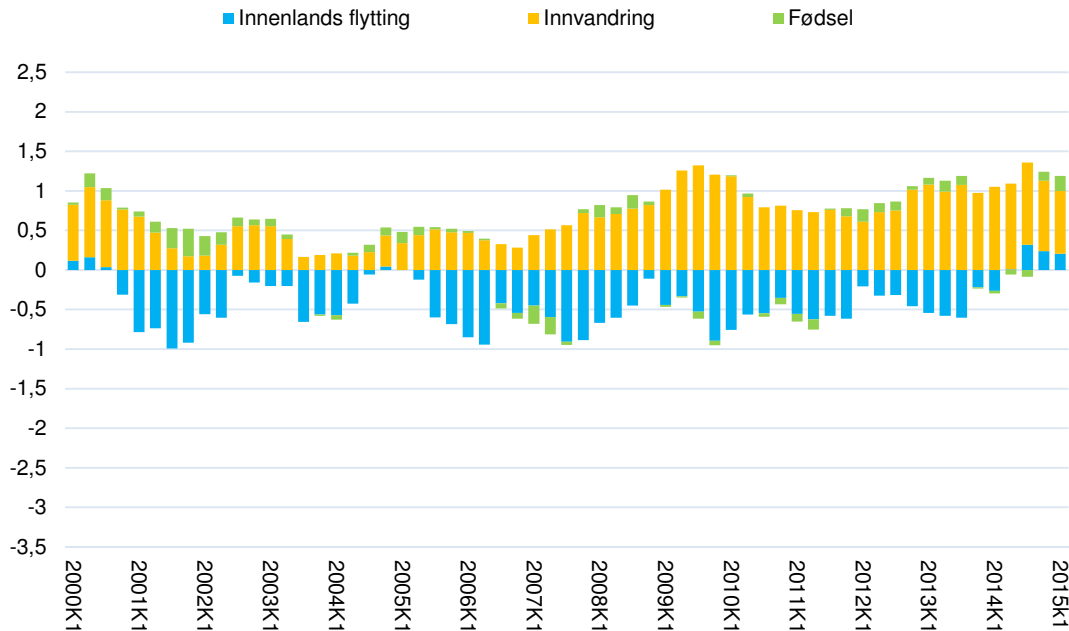
Figur 6 Prosentvis endring av folketalet i kommunane frå 2000-2015 . Data frå SSB.



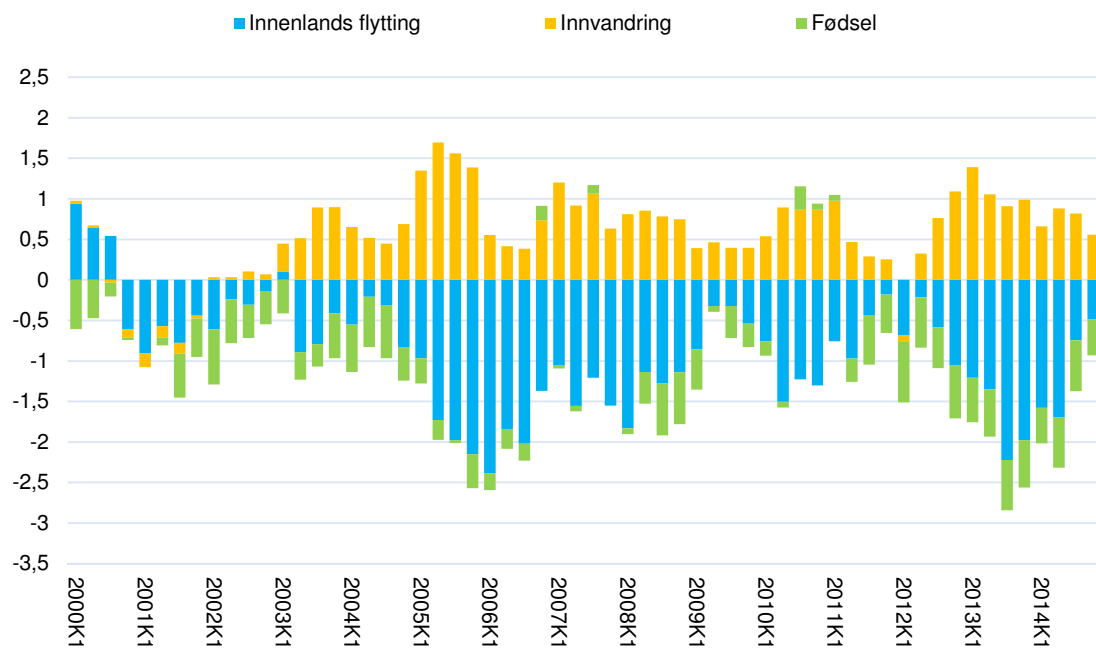
Figur 7 Prosentvis endring av folketalet i kommunane frå 2000 til 2015 . Data frå SSB.

Dersom vi studerer årsakene til folketalendringane i kommunane (jf. Figur 8-Figur 10), ser vi at folketalvesten 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, men Voss skil seg her ut med fleire år med positiv fødselsbalanse.

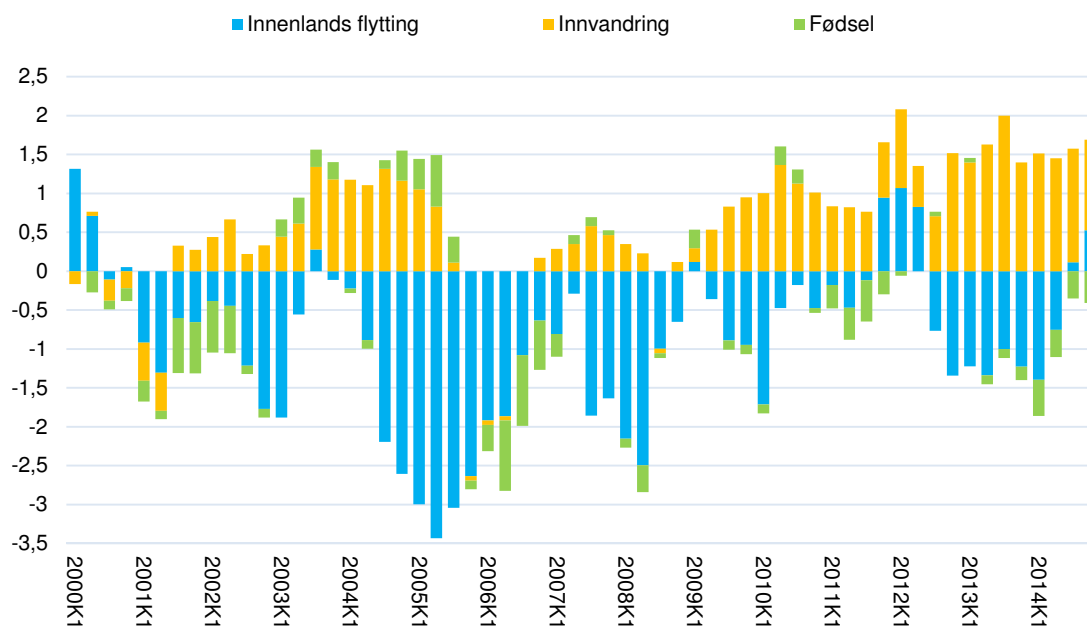
Samla sett har tilgjengen på utanlandsk arbeidskraft vore avgjerande for å dempe effektane av negativ innanlandsflytting og negativ fødselsbalanse. Samstundes er det viktig å vera merksam på at tilgjengen på slik arbeidskraft vil vera avhengig av internasjonale konjunkturar, og ein har ingen garantiar for at denne innvandringa vil halda fram i framtida.



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

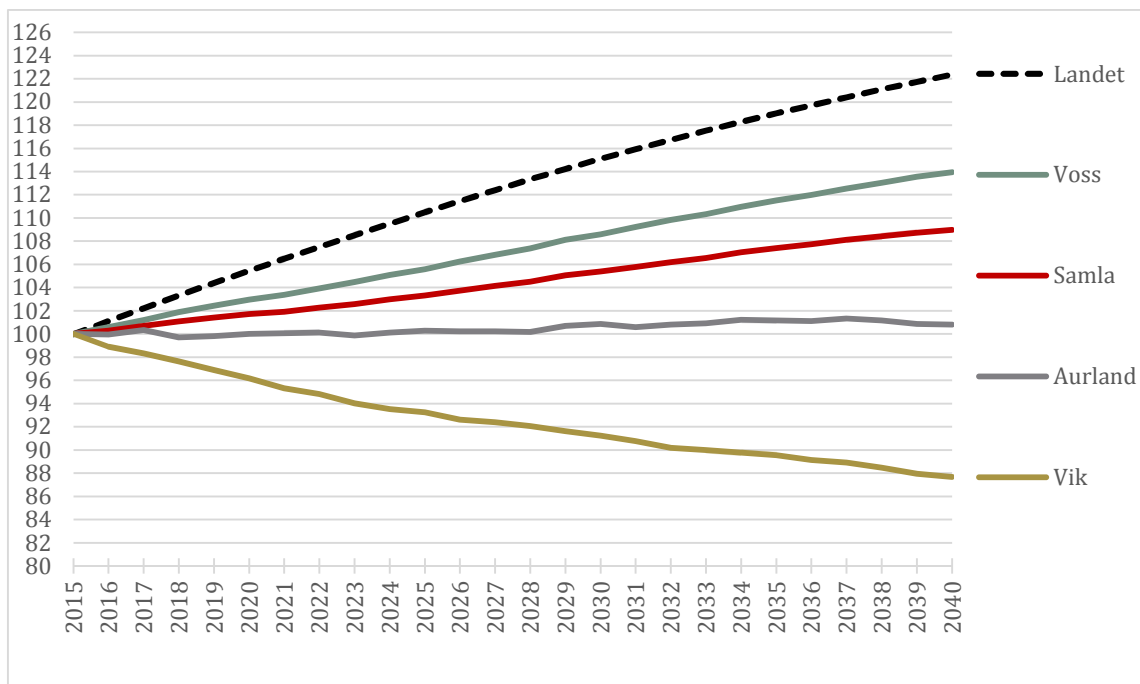


Figur 10 Årleg befolkningsvekst i prosent av folketalet i Aurland målt kvart kvartal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. desember 2014.

### 4.3 Framskrivingar av folketalet

Folketalsframskrivingane frå SSB syner at Vik vil ha utfordringar med å oppretthalde folketalet også i åra som kjem (jf. Figur 11). Framskrivingane syner ein forventa reduksjon på 12,3 prosent. Framskrivingane for Aurland syner ei stabil utvikling på dagens nivå. For Voss syner framskrivingane ein vekst på om lag 14 prosent fram mot 2040, medan dei tre kommunane samla sett vil få ein auke i folketalet på ni prosent. Prognosane for veksten på landsbasis ligg på 22 prosent.

Prognosane for framtidig folketalsutvikling peikar altså i ulike retningar for dei tre kommunane samstundes som kommunane kvar for seg og samla vil ligge bak veksten på landsbasis. Dei relative forskjellane i folketal mellom kommunane vil altså halde fram å auke. Kommunane har slik sett felles interesser når det gjeld å legge til rette for nye arbeidsplassar og vekst i folketalet.



Figur 11 Folketalsframskrivingar for kommunane fram til 2040. Basert på SSBs framskrivingar frå 2014, alternativ MMMM.

## 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 blir 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 framvokstere av kunnskapsøkonomien. Av dei tre kommunane er det berre Voss som har hatt vekst i folketallet frå 2000 og fram til i dag. Vik har hatt ein jamn reduksjon. Aurland har òg hatt reduksjon for perioden sett under eitt, sjølv om utviklinga har gått i positiv retning dei siste åra. For dei tre kommunane har folketallet samla auka med ca. 1,2 prosent frå 2000 til 2015.

Tilgjengelet på utanlandsk arbeidskraft har vore avgjerande for å dempe negative effektar på folketallet som følgje av negativ innanlands flytting og negativ fødselsbalanse. Utan auka innvandring ville folketalsutviklinga ha vore ein god del svakare. Tilgjengelet 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 Voss vil få vekst i folketallet i åra som kjem. Aurland vil oppretthalde folketallet på dagens nivå, medan Vik vil få ein reduksjon. utfordringar med å halde oppe folketallet kan gje grunn til bekymring. I kommunar med lågt innbyggjartal frå før, vil ein ytterlegare reduksjon vera ekstra krevjande. Å tilpasse tenestetilbodet til eit stadig lågare innbyggjartal kan vera utfordrande på mange måtar. 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 svingingar i folketallet.

# 5. Næringsutvikling

## 5.1 Effektar av nærings- og folketalsutvikling for kommunal oppgavehandtering

---

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 blir 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 spesielt dei to minste kommunane har vanskar 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. Skilnaden mellom dei to kommunane er at dei minste vil vera i behov for å gjerast om strukturen. Skal ein redusera tilbodet på oppvekst, er det gjerne trong for å gjerast om 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 reduksjon 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 blir 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.

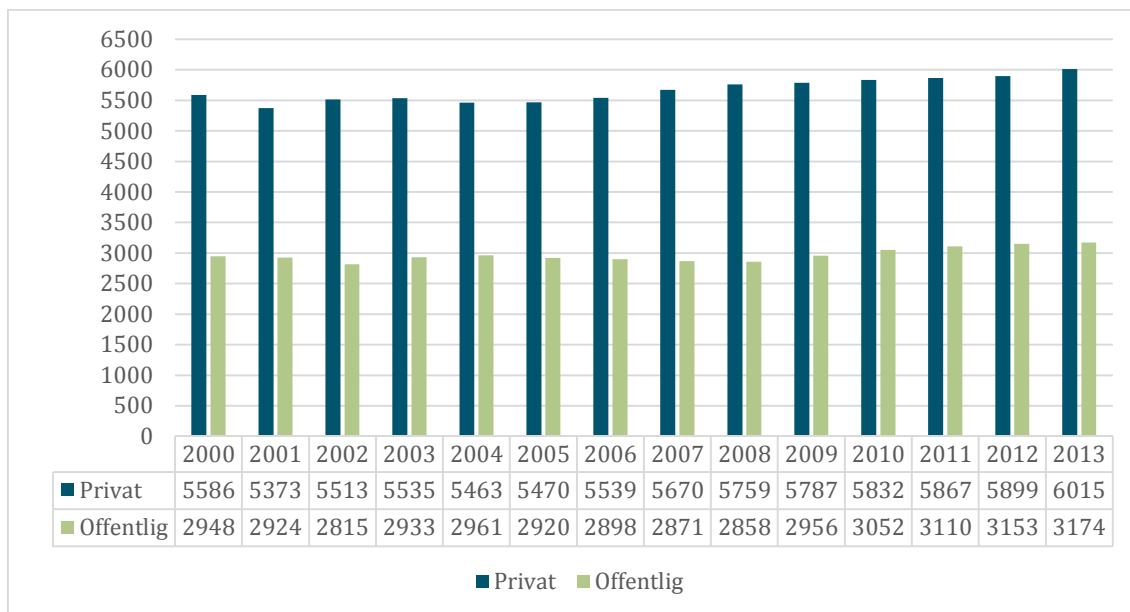
## 5.2 Arbeidsplassar

---

Tabell 10 gir eit samla oversyn over utviklinga i talet på offentlege og private arbeidsplassar for Voss, Vik og Aurland for perioden 2000-2013. Det samla talet på arbeidsplassar har vore relativt stabilt, og har svinga rundt 8400 arbeidsplassar fram til 2007. Etter det har det vore ein viss auke i talet på arbeidsplassar slik at det totale talet på arbeidsplassar i 2013 låg på 9189. Frå 2000-2013 har det vore ein auke i talet på arbeidsplassar på om lag 7,6 prosent. Arbeidsplassutviklinga

må likevel karakteriserast som noko svak dersom ein samanliknar med utviklinga på landsbasis, der det har vore ein auke på 12-13 prosent.

Tabell 10 Samla tal på arbeidsplassar Voss, Vik og Aurland. 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). Den syner òg endringa i arbeidsplassar frå 2000-2013.

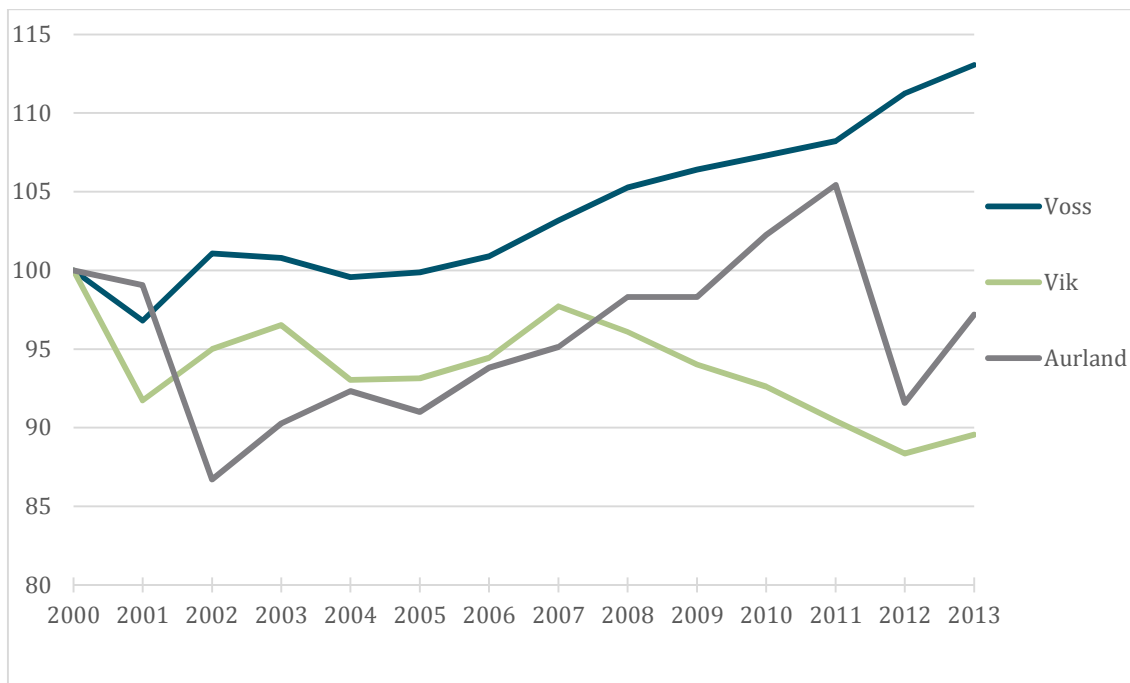
Det er naturlegvis regionsenterkommunen Voss som har klart flest arbeidsplassar. I 2013 var det totalt 7031 arbeidsplassar i kommunen, og det hadde vore ein auke på 762 arbeidsplassar frå år 2000. Den klart største auken har kome i privat sektor. Vi ser at fylkeskommunale arbeidsplassar har gått ned, medan det har vore ein auke i statlege arbeidsplassar. Vi går ut frå at det meste av dette skuldast at staten overtok ansvaret for sjukehusa i 2002.

Tabell 11 Endring i omfanget av fylkeskommunale, kommunale, private og statlege arbeidsplassar frå 2000-2013. Data frå SSB.

	Voss			Vik			Aurland		
	2000	2013	Endring	2000	2013	Endring	2000	2013	Endring
Fylkeskommunal	562	263	-299	2	1	-1	25	37	12
Kommunal	1 257	1 404	147	358	413	55	327	281	-46
Privat	4 133	4 673	540	919	823	-96	534	519	-15
Statleg	317	691	374	40	64	24	60	20	-40
Sum	6269	7031	762	1319	1301	-18	946	857	-89

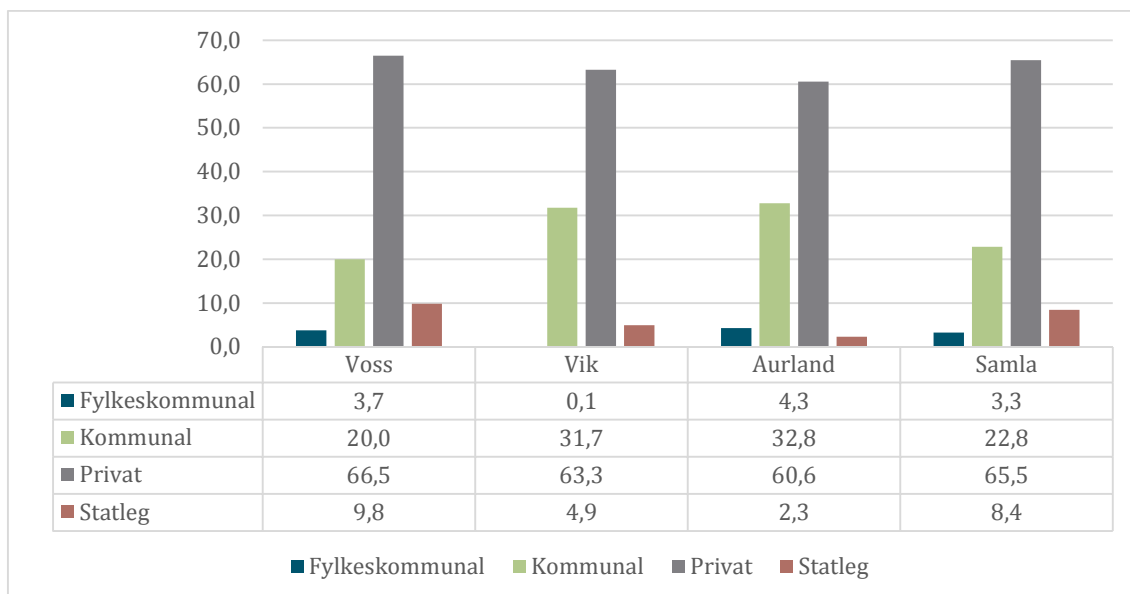
Vik og Voss har hatt ein reduksjon på høvesvis 18 og 89 arbeidsplassar frå 2000-2013. Vik har samla sett 1301 arbeidsplassar, medan Aurland har 857. For Vik skuldast den samla reduksjonen tap av arbeidsplassar i privat sektor. Det har vore ei viss auke i kommunale og statlege arbeidsplassar. I Aurland skuldast reduksjonen i fyrste rekkje tap av kommunale og statlege arbeidsplassar.

Dersom vi ser nærare på den prosentvise utviklinga av private arbeidsplassar (jf. Figur 12), syner det seg at Voss har hatt jamn prosentvis vekst frå 2004/2005 og fram til i dag. Aurland hadde også ein jamn vekst fram til 2011, men fekk eit fall i 2012. Dette tok seg noko opp igjen i 2013. For Vik har òg utviklinga vore ujamn, men med ein fallande tendens i perioden sett under eitt.



Figur 12 Prosentvis utvikling av arbeidsplassar privat sektor frå 2000-2013. Data frå SSB.

Figur 13 gir eit oversyn over den prosentvise fordelinga av offentlege og private arbeidsplassar mellom kommunane. Det er regionsenterkommunen Voss som har høgast del av private og statlege arbeidsplassar. Dei kommunale arbeidsplassane utgjer 20 prosent av det samla talet på arbeidsplassar i kommunen.



Figur 13 Prosentvis fordeling av offentlege og private arbeidsplassar. Data frå SSB, 2013.



Tilsvarande tal for Vik og Voss ligg på 32 og 33 prosent. Det er vanleg at dei kommunale arbeidsplassane utgjer ein betydeleg større del av det samla talet på arbeidsplassar i små kommunar samanlikna med store. 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 22,8 prosent.

Vi ser elles at det er samanheng mellom utviklinga i talet på arbeidsplassar og talet på innbyggjarar. Voss, som har størst auke i folketalet, har ein betydeleg auke i private arbeidsplassar, men òg offentlege. Aurland og Vik, som har større utfordringar med å oppretthalde folketalet, har òg svak utvikling i talet på arbeidsplassar.

### 5.3 Utviklinga i ulike bransjar i næringslivet

---

Tabell 12 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 blir 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 blir 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 næringar 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.

Tabell 12 Oversyn over kor stor del ulike bransjar utgjer av det samla næringslivet i kommunane. Tal frå 2013.

Næring	SubNæring	Bransje	Voss	Vik	Aurland
Basis	Industri	Anna industri	4,6	6,6	13,9
		Næringsmiddel	2,1	2,9	4,6
		Olje- og gass utvinning	0,0	0,0	0,0
		Prosessindustri	0,4	0,0	0,0
		Verkstadindustri	1,0	19,4	1,0
	Natur	Fisk	0,1	0,4	0,0
		Gruve	0,1	0,0	1,2
		Landbruk	5,9	11,9	8,9
	Tekn tenester	Olje og gass	0,0	0,0	0,0
		Teknisk/vitskap	1,4	2,8	0,8
		Tele og IKT	0,3	3,4	0,0
Besøk	Aktivitet	4,2	1,1	7,5	
	Handel	18,8	11,1	13,1	
	Overnatting	6,6	0,9	14,1	
	Servering	2,6	0,6	2,1	
Lokal	Lokal	6,6	5,0	1,0	
Regional	Agentur og Engros	3,8	1,2	1,0	
	Bygg og anlegg	19,7	12,5	11,4	
	Diverse	7,4	6,4	3,9	
	Finans, eigedom, utleie	2,5	3,3	2,7	
	Forr tenesteyting	3,1	4,6	5,0	
	Transport	6,3	5,8	7,9	
	Utleie av arbeidskraft	2,4	0,1	0,2	
<b>Totalsum</b>		<b>4 673</b>	<b>823</b>	<b>519</b>	

Av dei tre kommunane som er med i utgreiinga, ser vi at regionsenterkommunen Voss har størst del av sysselsettinga innan dei regionale næringane og besøksnæringane. Voss er den kommunen som har størst del av sysselsettinga innan handel, noko som er typisk for eit regionsenter. Elles er det dei regionale næringane, spesielt bygg og anlegg som er dominerande. Kommunen har også noko landbruk og eit visst innslag av industri. Ein liten del av sysselsettinga i Voss er knytt til basisnæringane. Vik er den kommunen som har størst del av sysselsettinga knytt til industri og landbruk, men har lågare sysselsetting innan besøksnæringane enn dei andre kommunane. Dei regionale næringane ligg på nokolunde same nivå. Aurland har også noko sysselsetting innan industri, men ikkje like stor del som Vik. Vi ser også at sysselsettinga innan landbruk er noko lågare enn i Vik. Aurland skil seg ut som den kommunen med størst del av sysselsettinga innan besøksnæringane, spesielt overnatting. Kommunen har òg betydeleg del innan handel og aktivitetsnæringar. Dei regionale næringane utgjer samla sett ein viktig del av sysselsettinga i Aurland.

Besøksnæringane står sterkt i både Voss og Aurland. Reiselivet er viktig for kommunane i Sogn, og 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, fossefal, isbrear, stavkyrkjer, nasjonale turistvegar, nasjonalparker, museum og besøksenter, galleri og kunstutstillingar og levande kulturlandskap er stikkord for noko av det som regionen har å by på. Som tidlegare nemnd er både Voss, Vik og Aurland med i Nærøyfjorden verdsarvpark. Voss har etter kvart stått fram som ei reiselivsbygd som kan by på ulike aktivitetar og opplevingar året rundt. Dette inkluderer også eit breitt spekter av ulike festivalar og arrangement knytt til både mat, musikk, kultur og sport. Ekstremспортveko har opparbeidd seg ein status som eit av dei største arrangementa i sitt slag i verda, med nasjonale og internasjonale konkurransar innan 17 ulike sportar.

Tabell 13 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 høyrst 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 Voss, Vik og Aurland for perioden 2008-2013.

Vi ser at vekstimpulsane samla sett har vore positive for Voss, negative for Vik og svakt negative for Aurland. For Voss har vekstimpulsane vore størst frå dei regionale næringane, spesielt bygg og anlegg, det har også vore positive vekstimpulsar frå fleire av besøksnæringane. Vekstimpulsane frå basisnæringane har stort sett vore negative. Vik har hatt meir negative vekstimpulsar frå basisnæringane enn Voss. Spesielt gjeld dette anna industri, verkstadindustri og landbruk. Det har vore noko positive vekstimpulsar knytt til tekniske tenester og nokre av dei regionale næringane, men desse veg ikkje opp for negative vekstimpulsar frå andre delar av næringslivet. Vik har og samla sett negative vekstimpulsar frå besøksnæringane.

Aurland har òg samla sett hatt negative vekstimpulsar frå basisnæringane, men har hatt positive impulsar frå anna industri og næringsmiddelindustri. Negative vekstimpulsar frå landbruket og tekniske tenester bidreg likevel til at vekstimpulsane knytt til basisnæringane blir negative. Innan besøksnæringane har det vore positive vekstimpulsar frå aktivitetsnæringane og overnattingsverksemder, medan handel og servering har gått litt i motsett retning. Av dei regionale næringane har det vore ein auke innan transport, men eit fleirtal av dei andre regionale næringane har gått i svak negativ retning.

Tabell 13 Vekstimpulsar frå næringslivet. Vekstimpuls er endring i mengd arbeidsplassar som prosentvis del av sysselsetjinga.

Næring	SubNæring	Bransje	Voss	Vik	Aurland
<b>Basis</b>	<b>Industri</b>	Anna industri	-0,3	-1,5	1,1
		Næringsmidler	-0,3	0,1	1,7
		Olje- og gassutvinning			
		Prosessindustri	0		
		Verkstedindustri	-0,2	-1,8	0,1
	<b>Natur</b>	Fisk	0	0,1	
		Gruve	0		-0,4
		Landbruk	-1	-2,4	-1,7
	<b>Tekn tjenester</b>	Olje og gass			
		Teknisk/vitenskap	0,1	0,4	-1
Tele og IKT		-0,1	1,2		
<b>Besøk</b>	Aktivitet	0,6	0	0,9	
	Handel	-0,6	-1	-0,8	
	Overnatting	0,3	-0,3	1	
	Servering	0,1	0,1	-0,2	
<b>Lokal</b>	Lokal	0,2	-0,3	-1	
<b>Regional</b>	Agentur og Engros	-0,3	-0,5	-0,4	
	Bygg og anlegg	5,5	1	-0,5	
	Diverse	0,4	2,5	-0,9	
	Finans, eiendom, utleie	-0,4	-0,1	-0,5	
	Forr tjenesteyting	0,2	1,3	0,2	
	Transport	0,4	-1,2	1,9	
	Utleie av arbeidskraft	0	-1,2		
<b>Totalsum</b>		<b>4,5</b>	<b>-4,1</b>	<b>-0,6</b>	

Generelt sett er det eit inntrykk at enkelte av kommunane har eit sårbart næringsliv. Vik er t.d. den kommunen som har størst del av sysselsetjinga si knytt til landbruk og industri. Dette er næringer som har vore omfatta av omstillingar og effektiviseringar over mange år. Industrien har i aukande grad vore utsett for internasjonal konkurranse. 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. I ein stadig meir kunnskapsbasert økonomi blir samspelet mellom offentleg sektor, kompetansmiljø og næringsliv stadig viktigare som grunnlag for å leggja til rette for innovasjon og ny næringsutvikling. Dersom ein i breiare perspektiv snakkar om stadsinnovasjon, blir 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 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. Derksom kommunane utgjør 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 14 syner pendlingsmatrise for dei ni kommunane som inngår i utgreiinga, med absolutte tal, medan

Tabell 15 syner pendling i prosent av den sysselsette befolkninga som bur i kommunane.

Tabellane syner at det er relativt lite pendling mellom kommunane i dag. Av sysselsette med bustad i Voss er det berre 0,1 prosent som pendlar til Vik, og 0,3 pendlar til Aurland. Frå Vik er det 1,2 prosent som pendlar til Voss, og 0,3 prosent som pendlar til Aurland. Frå Aurland er det 3,6 prosent som pendlar til Voss, og 0,3 prosent som pendlar til Vik. Frå Aurland er det ein vel så stor del som pendlar til Voss som til Lærdal.

Tabell 14 Pendlingsmatrise. Absolutte tal.

		Arbeidsstad				Sysselsette
		Voss	Vik	Aurland	Utanfor	
Bustad	Voss	6069	5	21	1288	7383
	Vik	18	1186	5	247	1456
	Aurland	33	3	703	167	906
	Utanfor	911	107	128		
Arbeidsplassar		7031	1301	857		

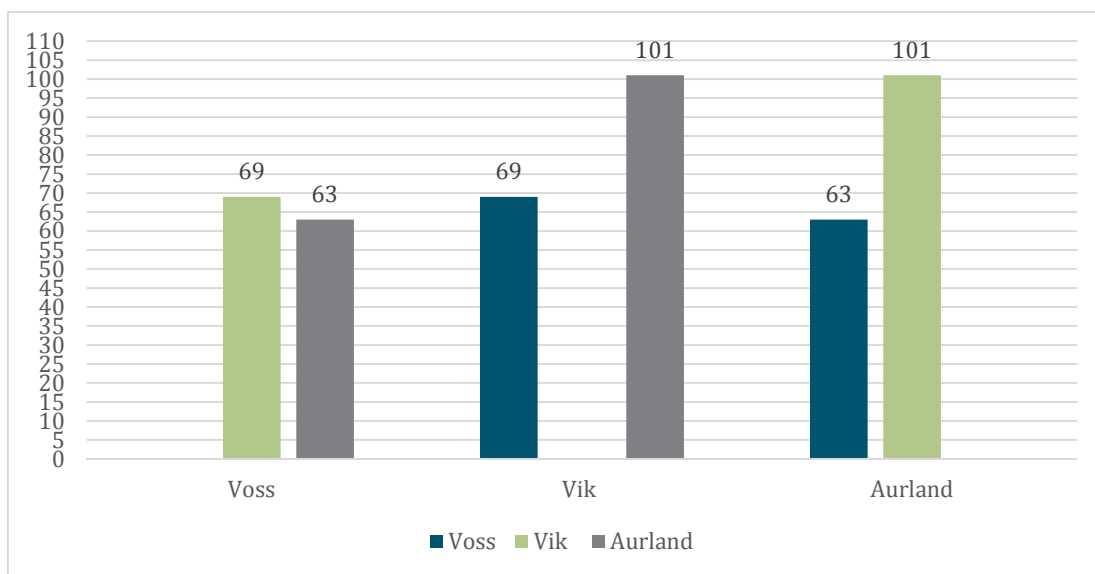
Tabell 15 Pendling i prosent av den sysselsette befolkninga som bur i kommunane. Tal frå 2013.

		Arbeidsstad				Sysselsette
		Voss	Vik	Aurland	Utanfor	
Bustad	Voss	82,2	0,1	0,3	17,4	7383
	Vik	1,2	81,5	0,3	17,0	1456
	Aurland	3,6	0,3	77,6	18,4	906
	Utanfor	13,0	8,2	14,9		
Arbeidsplassar		7031	1301	857		

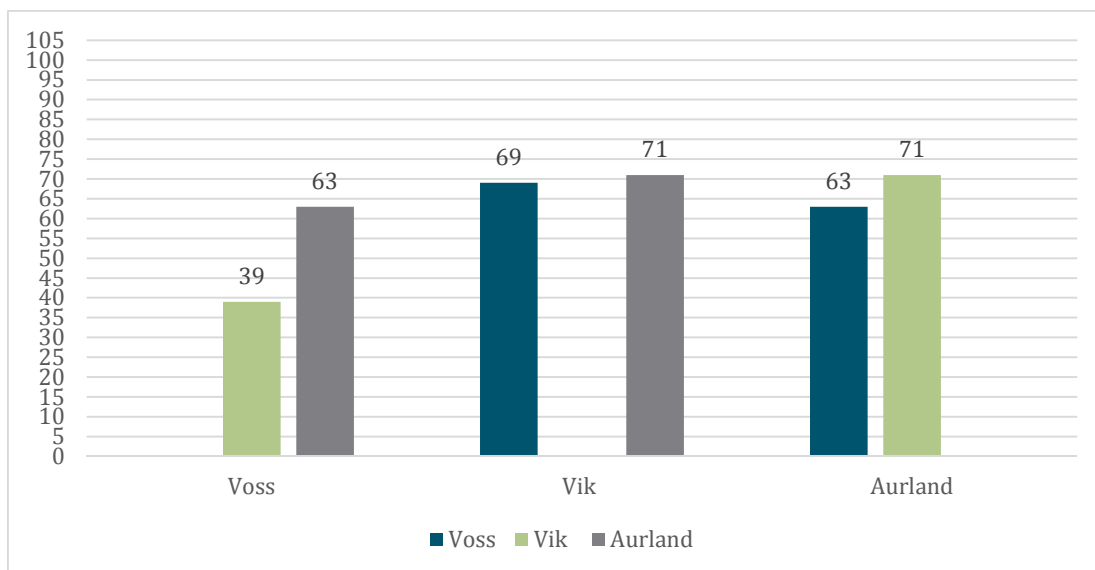
Elles kan ein merke seg at ein relativt stor del av dei sysselsette i kommunane bur og arbeider i bustadkommunen samanlikna med mange andre kommunar. Den samla utpendlinga er relativt låg, noko som heng saman med lange reiseavstandar. Figur 14 viser reisavstandar mellom dagens kommunesenter i minuttar. Det er raskast reiseveg mellom Voss og Aurland (63 minuttar). Frå Voss til Vik tek det noko lenger tid (69 minuttar). Reisetida mellom Vik og Aurland er heile 101 minuttar. Lite pendling mellom kommunane speglar òg i at kommunane tilhøyrer kvar sine bu-

og arbeidsmarknadsregionar (Gundersen & Jukvam 2013). Landet er delt inn i 160 bu- og arbeidsmarknadsregionar. Voss er i «Voss bu- og arbeidsmarknadsregion» saman med Ulvik og Granvin kommunar. Aurland og Vik dannar egne bu- og arbeidsmarknadsregionar, og har i dag samla sett større pendling til andre kommunar i Sogn enn mot Voss.

Dette vil endre seg dersom Vikafjelltunnelen kjem på plass. Det vil korte ned reisetida og gje sikker vinterveg. Reisetida frå Vik til Voss vil bli korta ned med om lag 30 minuttar (jf. Figur 15). Det same gjeld reisetida mellom Vik og Aurland. Vikafjellet er i dag som oftast stengd i kortare eller lengre periodar i vinterhalvåret. Når vegen er stengd og ferja har slutta å gå for kvelden, er det i Vik helikopter som er einaste framkomstmiddel dersom ein har trong for koma seg til eller frå kommunen.



Figur 14 Avstandsmatrise. Reiseavstandar mellom dagens kommunesenter i minuttar. Kjelde: <http://kart.gulesider.no>.



Figur 15 Avstandsmatrise. Reiseavstandar mellom dagens kommunesenter i minuttar dersom Vikafjelltunnelen blir realisert. Kjelde: <http://kart.gulesider.no>.

Dersom Vikafjellstunnellen kjem på plass, vil Voss, Vik og Aurland i større grad fungere som ein bu- og arbeidsmarknadsregion. Den ligg inne i Nasjonal transportplan med 100 millionar kroner til oppstart av arbeidet i perioden 2018–2023, og vil på sikt gjera det betydeleg lettare for både innbyggjarar og næringsliv å ferdist på tvers av dagens kommunegrenser. Det er Vik som i størst grad blir tettare knytt saman. Og det blir samstundes kortare avstand mellom Vik og Aurland.

For Aurland sin del er det òg viktig å vera merksam på at både Flåm, Undredal og Gudvangen har kortare reiseavstand til Voss enn kommunesenteret Aurlandsvangen. Frå Gudvangen, som ligg nærast kommunegrensa mot Voss, er reisetida i dag 36 min. Elles er det slik at E16 i Nærøydalen er rasutsett. I Nasjonal Transportplan for 2014-23 er det difor sett av midlar til skredsikring. Skal ein løyse dette problemet på ein god måte, og samtidig løyse problemet med eksisterande tunnelar i Stalheimkleivi som ikkje tilfredsstillar krava i Tunnelsikkerhetsforskriften, er ein lang tunnel frå Hylland i Aurland kommune til Fyre i Voss kommune einaste gode løysing.<sup>4</sup> Ifylgje Statens vegvesen vil det derfor bli utarbeida reguleringsplan for denne løysinga.

Dei planlagde kommunikasjonsforbetringane gjer at Voss, Vik og Aurland står fram som eit framtidretta samanslåingsalternativ. Dersom kommunane slår seg saman, vil dette i enda sterkare grad synleggjere behovet for å få realisert dei planlagde kommunikasjonsforbetringane.

Dersom tunnelprosjekta blir realisert, og kommunane i større grad dannar ein felles bu- og arbeidsmarknadsregion, er det grunn til å forvente auka interaksjon på tvers av dagens kommunegrenser. Det som skjer av endringar i ein av kommunane innan ein slik region, kan få betydning for dei andre. Slik sett vil kommunane få enda sterkare 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.

## 5.5 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 16 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.

---

<sup>4</sup> <http://www.vegvesen.no/Europaveg/e16neroydalen>

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.



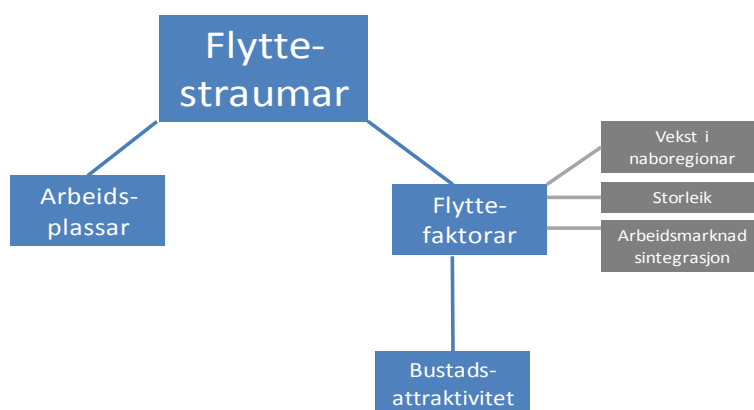
Figur 16 Plott med arbeidsplassvekst (alle sektorar) i prosent frå årsskiftet 2007/2008 til årsskiftet 2013/2014 langs den horisontale aksa, og nettoflytting i prosent av folketallet for same periode langs den vertikale aksa. Dei grå prikkane syner alle kommunane i Noreg. Dei raude syner kommunane i Sogn. Streken viser den statistiske samanhengen mellom arbeidsplassvekst og nettoflytting.



### 5.5.1 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 17 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 17 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 blir 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 18- Figur 20 viser korleis nettoflyttinga til dei tre kommunane og alternativa har utvikla seg over tid. Nettoflytting til ein stad i Noreg skuldast fleire ting:

1. Nasjonal innvandring – Noreg har hatt høg nettoinnvandring dei siste åra, spesielt etter 2007. Mesteparten av innvandringa er frå Aust-Europa. Dette tyder at ein kvar stad i Noreg kan forventa ei viss grad av nettoflytting – dersom ein antek at nettoflyttinga til Noreg

fordeler seg jamt på alle stadar i Noreg. Dei grå stolpane viser kva for ei nettoflytting staden ville fått, dersom nettoflyttinga til staden var lik som til Noreg.

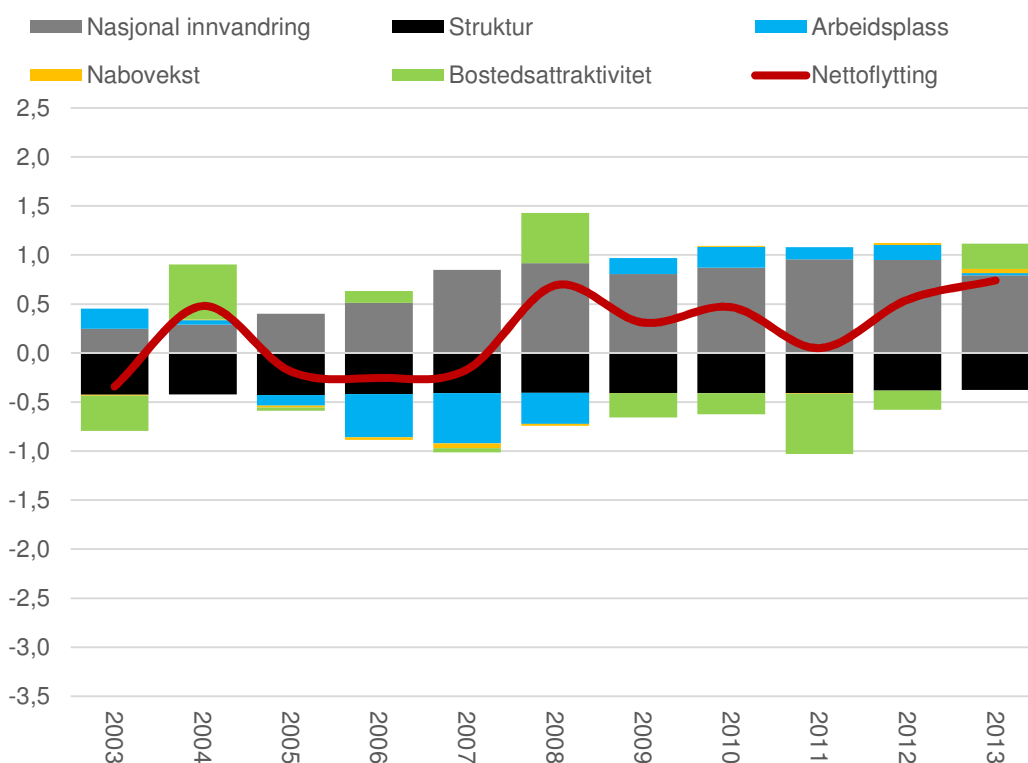
2. Arbeidsplassvekst – arbeidsplassvekst i inneverande år og i dei to føregåande åra har ein positiv og signifikant effekt på nettoflyttinga til ein stad. Dei blå stolpane viser forventa nettoflytting ut frå arbeidsplassutvikling.
3. Nabovekst – arbeidsplassvekst i kommunar som det blir pendla til – i inneverande og to føregåande år – har òg ein positiv og signifikant effekt på nettoflyttinga til ein stad. Dersom det er arbeidsplassvekst i Oslo, vil nabokommunen Skedsmo kunna forventa å få nettoflytting. Dei gule stolpane viser kva for ei nettoflytting ein stad kan forventa å få som følge av arbeidsplassvekst i nabokommunane.
4. Strukturelle flyttefaktorar – her arbeidsmarknadsintegrasjon og folketal. Arbeidsmarknadsintegrasjonen måler summen av inn- og utpendling til ein stad. Stadar med høg arbeidsmarknadsintegrasjon får ei høgare nettoflytting enn andre stadar. Det er attraktivt å bu på stader der det er gode moglegheiter for pendling. Folketalet har òg ei positiv tiltrekking på folk. Der det bur mange folk, vil folk bu. Og der det ikkje bur folk, vil ikkje folk bu. Dei strukturelle flyttefaktorane påverkar difor nettoflyttinga til ein stad. Dei er illustrert ved dei svarte stolpane.
5. Bustadattraktiviteten er avviket mellom faktisk og forventa nettoflytting. Ein stad som har høgare nettoflytting enn statistisk forventa, har hatt positiv bustadattraktivitet. Vi antek at det er interne tilhøve i kommunen som har gjort at denne staden har hatt betre flyt-tebalanse enn det den normalt sett skulle ha hatt. Bustadattraktiviteten er illustrert ved dei grønne stolpane.

Dersom vi ser nærare på nettoflyttinga i Voss, ser vi at nettoflyttinga er positiv frå 2008 og fram til i dag. Dette skuldast vekst i talet på arbeidsplassar, og auka innvandring, medan strukturelle tilhøve og bustadattraktivitet har trekt i motsett i retning. I 2013 ligg òg bustadattraktiviteten på den positive sida av skalaen.

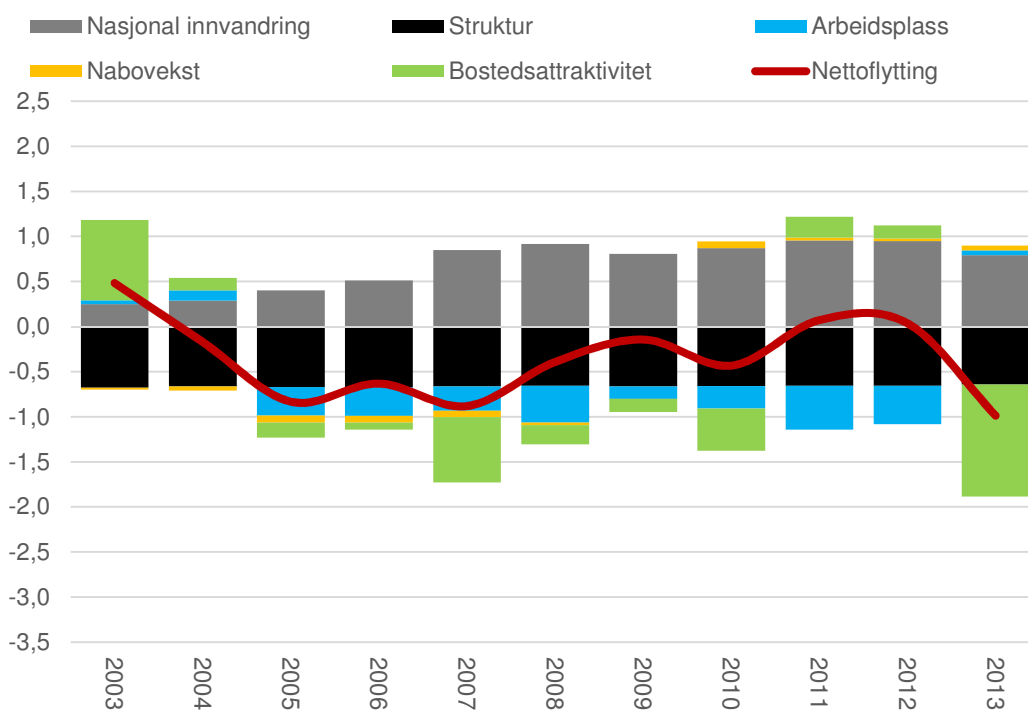
Ser vi på Vik, har strukturelle faktorar større negativ effekt på nettoflyttinga samanlikna med Voss. Vik har stort sett hatt negativ nettoflytting dei seinare åra bortsett frå i 2011 og 2012. Desse to åra var innvandringa til Noreg på det høgaste, og Vik hadde ein bustadattraktivitet som verka i positiv retning. Dei siste åra har arbeidsplassutviklinga påverka nettoflyttinga negativt. Effektane av nabovekst har vore minimale.

Aurland har hatt positiv nettoflytting dei siste fire åra, med toppår i 2011. Det har vore ein tendens at både arbeidsplassutviklinga og bustadattraktiviteten har forbetra seg, men arbeidsplassutviklinga har vore negativ i 2012 og 2013. Bustadattraktiviteten har likevel trekt i positiv retning. Dei strukturelle tilhøva trekk i negativ retning omtrent på same nivå som for Vik. Effektane av nabovekst har òg her vore minimale.

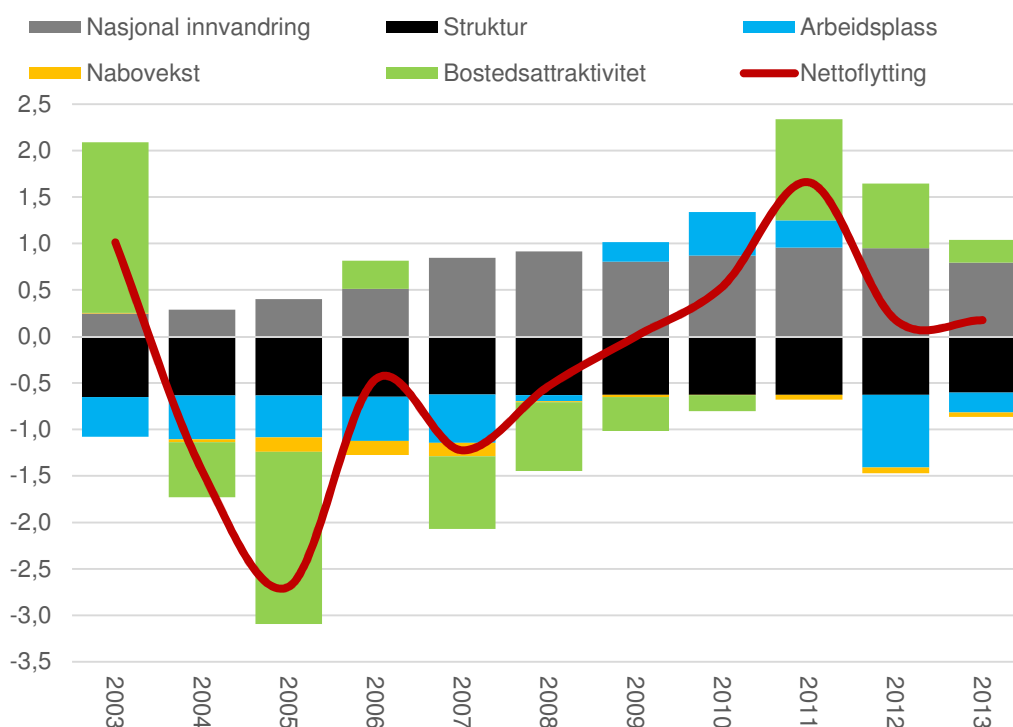
I det store og heile har kommunane felles utfordringar knytt til å halde oppe ei positiv utvikling når det gjelde både arbeidsplassar og bustadattraktivitet. Dersom dei planlagde samferdselsutbyggingane blir realisert, er det grunn til å vente tettare arbeidsmarknadsintegrasjon, noko som i seg sjølv kan verke positivt på nettoflyttinga. I tillegg vil det vera mogleg å hente effektar av nabovekst. Dette fordi vekst i eitt område vil også verke positivt på nettoflyttinga til tilgrensande område i pendlaravstand. Med tettare integrasjon vil det også vera gevinstar å hente knytt til moglegheiter for ei meir heilskapleg planlegging og utvikling av kommunane samla sett.



Figur 18 Nettoflytting dekomponert i effekt av nasjonal innvandring, arbeidsplassvekst, strukturelle flyttefaktorer (arbeidsmarknadsintegrasjon, folketal og nabovekst) og bustadattraktivitet for Voss. Eininga er prosent av folkeetalet.



Figur 19 Nettoflytting dekomponert i effekt av nasjonal innvandring, arbeidsplassvekst, strukturelle flyttefaktorer (arbeidsmarknadsintegrasjon, folketal og nabovekst) og bustadattraktivitet for Vik. Eininga er prosent av folkeetalet.



Figur 20 Nettoflytting dekomponert i effekt av nasjonal innvandring, arbeidsplassvekst, strukturelle flyttefaktorer (arbeidsmarknadsintegrasjon, folketal og nabovekst) og bustadattraktivitet for Aurland. Eininga er prosent av folketalet.

## 5.6 Oppsummerande vurdering

Ut frå folketal er Voss ein relativt stor kommune i norsk målestokk, medan Vik og Aurland må karakteriserast som små. Alle dei tre kommunane har i større eller mindre grad utfordringar med utviklinga i folketalet, i alle fall dersom ein samanliknar med utviklinga på landsbasis. Det er ofte ein nær samanheng mellom arbeidsplassar og folketalsutvikling i kommunane. Voss har hatt ein samla auke på 762 arbeidsplassar frå 2001 til 2013, og eit klart fleirtal av desse skuldast vekst i privat sektor. Vik og Aurland har hatt ein reduksjon i talet på arbeidsplassar på høvesvis 18 og 89 arbeidsplassar. Gjennomgangen syner ein samanheng mellom utviklinga i talet på arbeidsplassar og talet på innbyggjarar. Voss, som har størst auke i folketalet, har ei betydelig auke både av private og offentlege arbeidsplassar. Vik, som har størst reduksjon i folketalet, har òg størst reduksjon i talet på arbeidsplassar.

Næringsstrukturen er noko forskjellig i dei tre kommunane. Handelsnæringa er størst i Voss, noko som speglar Voss som regionsenterkommune. Aurland skil seg ut som den kommunen med størst del av sysselsettinga innan besøksnæringane, spesielt overnatting. Vik er den kommunen som har størst del av sysselsettinga knytt til industri og landbruk. Dei regionale næringane er viktige i alle dei tre kommunane.

Vekstimpulsane frå næringslivet har samla sett vore positive for Voss, negative for Vik og svakt negative for Aurland. Når det gjeld basisnæringane, har Aurland hatt noko positive vekstimpulsar frå anna industri og næringsmidlar, men elles har vekstimpulsane vore negative for dei tre kommunane. Kommunane har i det store og heile hatt negative vekstimpulsar frå landbrukssektoren.

Frå besøksnæringane er det Aurland og Voss som har størst vekstimpulsar, i fyrste rekkje knytt til overnatting og aktivitetar. Voss har hatt klart størst vekstimpulsar frå desse næringane.

Det generelle inntrykket er at nokre av 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 næringar, men òg leggja til rette for entreprenørskap, 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?

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. Det er relativt lite pendling mellom kommunane i dag, og alle dei tre kommunane høyrer til ulike bu- og arbeidsmarknadsregionar. Dette vil endre seg dersom planlagde samferdselsutbyggingar blir realisert. Dei planlagde kommunikasjonsforbetringane gjer at Voss, Vik og Aurland står fram som eit framtidseretta samanslåingsalternativ. Kommunane vil samla sett få betre føresetnader for å løyse felles utfordringar og utnytte felles moglegheiter når det gjeld å skape vekst og utvikling. Dersom kommunane i sterkare grad blir knytt saman i ein felles bu- og arbeidsmarknadsregion, kan det gjennom ein felles kommune vera lettare å kome fram til heilskaplege og framsynte løysingar der ein i større grad søker å stå sterkare i konkurransen mot andre regionar.

Dersom kommunane slår seg saman, vil dette i enda sterkare grad òg synleggjere behovet for å få realisert dei planlagde kommunikasjonsforbetringane. Lokalt har ein kjempa for å få tunell gjennom Vikafjellet over fleire tiår.

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 òg andre faktorar som spelar inn. Desse er innvandring frå utlandet, nabovekst, bustadattraktivitet og strukturelle faktorar som storleiken på folketalet og arbeidsmarknadsintegrasjon. I det store og heile har kommunane felles utfordringar knytt til å halde oppe ei positiv utvikling når det gjeld både arbeidsplassar og bustadattraktivitet. 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. Dersom dei planlagde samferdselsutbyggingane blir realisert, vil desse føre til at dei negative strukturelle effektane blir dempa.

Det er klart at etablering av fleire arbeidsplassar er ei felles utfordring for alle kommunane. Felles utfordringar kan betre føresetnadene for felles innsats. Klarer ein å få etablert nye arbeidsplassar i ein tettare integrert region, 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 vil 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 kommunestrukturalternativet Voss, Vik og Aurland. Dei økonomiske konsekvensane er drøfta både i høve til effektar på rammeoverføringar gjennom inntektssystemet, inntekter frå konsesjonskraft og mogleg innsparingspotensial. Konkret blir 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 i høve til 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, skjønstilskot 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 16 syner at alle dei tre aktuelle kommunane har eit inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Aurland og Vik 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 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 16 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.
Voss	98	102
Vik	101	126
Aurland	111	185
<b>Hordaland</b>	<b>100</b>	<b>101</b>
<b>Sogn og Fjordane</b>	<b>101</b>	<b>108</b>
<b>Heile landet</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

## 6.1.2 Finansielle nøkkeltal

Netto driftsresultat blir 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 17 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2012-14. Kjelde: KOSTRA (konsern).

	2012	2013	2014
Voss	-0,3	4,2	5,1
Vik	6	6,4	4,6
Aurland	6,2	8,1	7,1
<b>Hordaland</b>	<b>1,8</b>	<b>2,8</b>	<b>1,3</b>
<b>Sogn og Fjordane</b>	<b>2,6</b>	<b>2,4</b>	<b>1,2</b>
<b>Hele landet</b>	<b>3,2</b>	<b>2,8</b>	<b>1,3</b>

Voss, Vik og Aurland hadde eit netto driftsresultat på høvesvis 5,1 prosent, 4,6 prosent og 7,1 prosent i 2014. Det vil seie godt over det tilrådde nivået på 1,75 prosent.

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 lånefinansierar 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 18 syner, har dei aktuelle 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. Aurland og Voss hadde eit disposisjonsfond på høvesvis 12,9 prosent og 2,9 prosent i 2014, medan Vik hadde lite eller ingen midlar på disposisjonsfond.

Tabell 18 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2012-14. Kjelde: KOSTRA (konsern).

	2012	2013	2014
Voss	0,1	0,1	2,8
Vik	0,1	0,1	0,1
Aurland	10,6	14,1	12,9
Hordaland	3,5	3,7	4,0
Sogn og Fjordane	3,5	4,1	4,5
Hele 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 eigne 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. Alle dei tre kommunane hadde eit nivå på netto lånegjeld som låg godt under landsgjennomsnittet i 2014.

Tabell 19 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter 2012-14. Kjelde: KOSTRA (konsern).

	2012	2013	2014
Voss	51,3	47,0	48,2
Vik	53,5	49,1	50,9
Aurland	34,5	32,2	33,4
Hordaland	69,3	73,2	79,3
Sogn og Fjordane	75,4	74,8	78,4
Hele landet	68,7	71,2	74,0

### 6.1.3 Akkumulert premieavvik

Akkumulert premieavvik er opparbeidd differanse mellom innbetalt (pensjons-)premie og berekna pensjonskostnad.

Voss hadde i 2014 eit akkumulert premieavvik på -0,2 prosent (av brutto driftsinntekter), medan Aurland og Vik hadde eit akkumulert premieavvik på høvesvis 6,8 prosent og 6,9 prosent. Til samanlikning var nivået på landsbasis 6,4 prosent i 2014.



For å jamne ut svingingane i premiane har kommunane sidan 2002 hatt høve til å fordela premietoppene over fleire år. Ordninga bidreg til auka stabilitet og meir føreseielege budsjetttrammer for den einskilde kommune.

For å sikre at det over tid vert samsvar mellom regnskapsførte pensjonskostnader og betalte premiar, må kommunane òg utgiftsføra differansen mellom årleg betalt premie og pensjonskostnad (premieavviket). Dette vert kalla amortiseringskostnaden og kjem i tillegg til den berekna pensjonskostnaden.

Kommunane kan velja om amortiseringa – altså premieavviket, skal utgiftsførast over 1 år eller over 10 år. Fleirtalet av kommunane har valt å gjera dette over 10 år, og nyttar seg altså av høvet til å jamna ut premietoppene. Desse kommunane har dermed utsette kostnader (akkumulert premieavvik). Desse kostnadene skal rekneskapsførast i åra som kjem.

Frå 2015 skal premieavvik utgiftsførast over 7 år. Kommunar kan enno velja å utgiftsføre premieavviket utgiftsført over 1 år.

## 6.1.4 Oppsummerande vurdering

Generelt har dei aktuelle kommunane eit inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Aurland og Vik peikar seg ut med svært høge korrigererte frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

Voss, Vik og Aurland hadde eit netto driftsresultat på høvesvis 5,1 prosent, 4,6 prosent og 7,1 prosent i 2014. Det vil seie godt over det tilrådde nivået på 1,75 prosent.

Voss har ikkje akkumulert premieavvik på pensjon, men Aurland og Vik har eit akkumulert premieavvik som ligg noko over landsgjennomsnittet på 6,4 prosent av brutto driftsinntekter.

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 kommunesamanslåing. 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 ynskje om framtidig prioriteringar. Vi ser at det er betydelege forskjellar i inntekter mellom kommunane. Aurland kommune har svært høge inntekter. Vik har inntekter som òg ligg langt over landsgjennomsnittet, medan Voss har inntekter på nivå med landsgjennomsnittet. Alle kommunane har gode driftsresultat, men Aurland har noko større disposisjonsfond enn dei andre kommunane. Aurland har lågast gjeld, men kommunane har gjeldsnivå godt under landsgjennomsnittet. Vik har hatt økonomiske utfordringar som Terra-kommune, men når denne saka no om kort tid er over, vil kommunen få meir midlar til disposisjon.

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. Når det gjeld spørsmålet om kommunesamanslåing må ein derfor også her tenkje langsiktig, og vurdere korleis ein ynskjer å utvikle heile den nye kommunen etter kvart som nye samferdselsløysingar kjem på plass.

## 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 blir 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 - blir 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 ei samanslåing vil utgiftsutjamningsdelen i kommunane sitt inntektssystem verte påverka av følgjande fem kriterium i dagens kostnadsnøkkel<sup>5</sup>:

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

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

Grunnlagsdata knytt til busetjingskriterium ”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 kriterium skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggjartal per 1. januar 2014.<sup>6</sup>

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 ”skatteinntekts-

---

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

<sup>6</sup> Indeksen blir berekna ved å multiplisere grunnlagstala frå dei tre kriterium og dela på innbyggjartal multiplisert med innbyggjartal.

klasser”; skatteinntekt per innbyggjar som utgjer meir eller mindre enn 90 % av landsgjennomsnittleg nivå. Ingen av kommunane ligg under dette nivået og ei samanslåing vil derfor ikkje påverke inntektsutjamninga over rammetilskotet.

Regionaltilskota i inntektssystemet som blir fordelte som ein gitt sum til den einskilde kommunen, blir kompensert over inndelingstilskotet. I 2015 kvalifiserer Vik til småkommunetilskot, medan Voss får Distriktstilskot Sør-Noreg. Alle desse tilskota vil med andre ord verte påverka av ein eventuell samanslåing.

Utrekningane er gjorde på følgjande samanslåingsalternativ:

1. Voss + Vik + Aurland

## 6.2.1 Illustrasjonsberekningar for effekten på frie inntekter

Tabell 20 syner kortsiktige og langsiktige effektar ved ei eventuell samanslåing av kommunane Voss, Vik og Aurland, medan Figur 21 syner på kva måte rammetilskotet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren syner, vil alternativet få auka rammetilskotet sitt med 7,6 mill. kr kvart år dei 15 fyrste åra etter ei samanslåing. Dette utgjer + 0,5 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.<sup>7</sup>

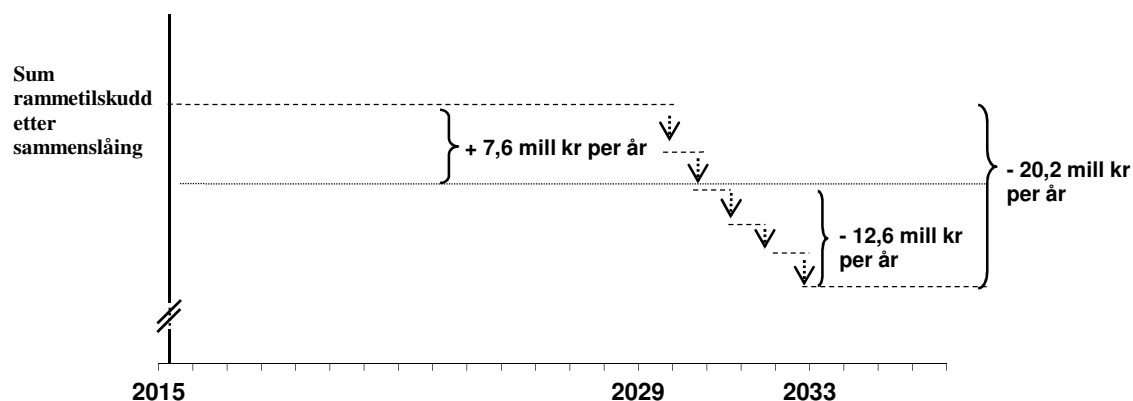
Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vera nede på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 12,6 mill. kr per år lågare enn det ein mottok som einskildkommunar. Dette utgjer ein reduksjon på 0,8 prosent samanlikna med dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha motteke 114,4 mill. kr meir enn summen av dei ”gamle” kommunane.<sup>8</sup>

Tabell 20 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. Voss, Vik og Aurland.

	Mill. kr
Sum frie inntekter per år før samanslåing (A)	996,2
Frie inntekter per år i 15 år etter samanslåing (B)	1 003,8
Frie inntekter per år frå og med år 20 etter samanslåing (C)	983,6
Årleg effekt av samanslåing de fyrste 15 åra (B-A)	+7,6
Årleg effekt av samanslåing frå og med år 20 (C-A)	-12,6

<sup>7</sup> KOSTRA 2014

<sup>8</sup> Utrekna som 15 år à 7,624 mill. kr. Inndelingstilskotet blir deretter trappa ned med 4,045 mill. kr per år i ein femårsperiode.



Figur 21 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. Voss, Vik og Aurland.

Korleis endringa i rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa, er vist i tabellen under. Berekningane viser at Voss, Vik og Aurland vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteria sone (6,2 mill. kr), urbanitet (1,5 mill. kr) og opphopningsindeks (11 000 kr). Kriteria nabo (-11 000 kr) og netto verknad av elevar i statlege/private skular (-107 000 kr), slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Kommunane ligg i same skatteinntektsklasse (dvs. at dei har eit skatteinntektsnivå på over 90 prosent av landsgjennomsnittet). Ei eventuell samanslåing vil difor ikkje påverka inntektsutjamninga over rammetilskotet. Inndelingstilskotet er på 20,226 mill. kr og består av 2 basistillegg à ca. 12,8 mill. kr, eit småkommunetilskot på ca. 5,5 mill. kr og reduksjon for økt distriktstilskot Sør-Noreg for ny kommune (på ca. 10,9 mill. kr).<sup>9</sup>

Tabell 21 Endring i ulike tilskotselement 2015-kr. Voss, Vik og Aurland.

Tilskotselement	Endring i 1000 kr
Sone	6 218
Nabo	-11
Nto. verkn. statl/priv. skular	-107
Opphopingsindeks	11
Urbanitetskriterium	1 511
Basistillegg	-25 673
Nto. inntektsutjamning	0
Småkommunetilskot	-5 475
Distriktstilskot Sør-Noreg	10 923
Inndelingstilskot	20 923
<b>Sum:</b>	<b>7 624</b>

<sup>9</sup> I 2015 får Voss eit Distriktstilskot Sør-Noreg på 5,0 mill. kr. Basert på ein berekna (gjennomsnittleg) distriktsindeks på 31 vil ny kommune utløse eit distriktstilskot Sør-Noreg på 15,9 mill. kr (=15,9-5,0).

## 6.2.2 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 blir 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 22 Oppsummering av effektberekningar. I mill. kr og i prosent av brutto driftsinntekter.

	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>
Voss, Vik og Aurland	7,6	-12,6	0,5 %	-0,8 %

Alternativet med Voss, Vik og Aurland vil få ei endring i rammetilskotet sitt med 7,6 mill. kr, tilsvarende 0,5 prosent av brutto driftsinntekter, kvart år dei fyrste femten åra etter ei samanslåing. Den langsiktige effekten etter 20 år vil vera eit tilskotsnivå som ligg 12,6 mill. kr, tilsvarende 0,8 prosent av brutto driftsinntekter, pr. år under det ein får som enkeltkommunar.

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

## 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 en standardisert modell som vist i Tabell 23.

Tabell 23 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 blir fatta nasjonale vedtak om samanslåing i reformperioden, vil det kunne bli delt ut reformstøtte frå staten. Utbetalinga blir gitt utan ytterligere søknad frå kommunane, og blir 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 24.

Tabell 24 Model for reformstøtte i reformperioden (1000 kroner).

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

Modellane for dekking av eingongskostnader og reformstøtte for det aktuelle samanslåingsalternativet, vil få effektar som vist i Tabell 25. Alternativet med Voss, Vik og Aurland vil utløyse 50 mill. kr i reformverkemiddel, tilsvarande 3,0 prosent av brutto driftsinntekter.

Tabell 25 Effektar av modellane for dekking av eingongskostnader og reformstøtte.

Alternativ	Innbyggartal 2015	Eingongs-kostnader (1000 kr)	Reformstøtte (1000 kr)	Sum (1000 kr)	I prosent av brutto driftsinntekter
Voss, Vik og Aurland	18 763	30 000	20 000	50 000	3,0 %

## 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. Konsesjonslovgjevinga gjev konsesjonsstyresmaktene høve til å påleggja den einskilde konsesjonæren å avsetja midlar til næringsfond til dei rørde kommunane i saker om ny kraftutbygging eller i saker om fornying av utgåtte konsesjonar. Ofte vert dette betalt som eit eingongsbeløp og inngår i kraftfond saman med konsesjonsavgifter. Næringsfondet vil verte disponert av den nye kommunen om det ikkje er eldre konsesjonsvilkår som føreset at midla skal nyttast 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 konsesjonskraftinntekter. Vi har difor sett nærare på dette i det følgjande.

### 6.4.1 Konsesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytande konsesjonskraft

I tabellen nedanfor er det vist tal for konsesjonskraftmengde, alminneleg forbruk og overskytande konsesjonskraftmengde for kommunane som inngår i denne utgreiinga.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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 bakhovudet at utgreiinga er meint som ein illustrasjon, og at resultata vil variere med endringar i mengde og pris.

---

<sup>10</sup> Tala for konsesjonskraftmengde er henta frå NVE, datert 26.05.15

<sup>11</sup> [http://snl.no/alminnelig\\_forbruk](http://snl.no/alminnelig_forbruk)

Tabell 26 Konesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytande konesjonskraft i kommunane. Tal frå 2012-2015. Kjelde: NVE, kommunane og Sognekraft

Kommune	Konesjonskraft- mengde	Alm. Forbruk	Overskytande konesjons- kraft
Voss	71	220	0
Vik	106	45	61
Aurland	226	64	162
Samla <sup>12</sup>	403	329	74

Som vi ser av tabellen, nyttar ikkje Vik og Aurland konesjonskrafta dei har krav på i eigen kommune. Voss har også konesjonskraft, men det er lågare enn alminneleg forbruk. Ved ei samanslåing vil Voss bidra med alminneleg forbruk som gjer at den nye kommunen kan tar ut meir inntekter frå konesjonskraft i staden for fylkeskommunen.

## 6.4.2 Effekt av samanslåing

Nettoprisen ved uttak/sal av konesjonskraft 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 vidare. Vi har rekna på tre ulike prisar med nettopris frå 10 øre/kWh til 20 øre/kWh.

Tabell 27 Effekt av samanslåing. Inntekter i ny kommune og endring frå inntektene i dei same kommunane i dag (1000 kr). Nettopris 10, 15 og 20 øre/kWh

	15 øre	10 øre	20 øre
Inntekter uendra	27 000	18 000	36 000
Inntekter samanslått	49 350	32 900	65 800
Endring ved en samanslåing	22 350	14 900	29 800

Tabellen viser at ein samanslått kommune, beståande av Voss, Vik og Aurland, får berekna auka konesjonskraftinntekter på 22,350 mill. kr, tilsvarande 1,3 prosent av dagens brutto driftsinntekter (15 øre kwh).

Det er elles verd å merke seg at auka inntekter frå konesjonskraft ikkje blir 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 konesjonskraftsinntektene, er sjølv sagt òg ein usikkerheit, men enn så lenge har vi teke utgangspunkt i dagens regelverk når vi har sett på konsekvensane for konesjonskraftinntektene som følgje av kommunesamanslåingar.

<sup>12</sup> Ved ei samanslåing vil det fortsatt vere 74 GWh som er overskytande.



## 6.5 Andre statstilskot og øyremerkte tilskot

I tillegg til frie inntekter mottek 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 knytte til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse
- ◆ Rentekompensasjon skuleanlegg<sup>13</sup>, skulebygg og symjeanlegg<sup>14</sup> og kyrkjebygg
- ◆ Kompensasjon renter og avdrag for investeringar frå gjennomføringa av reform '97
- ◆ Momskompensasjon

Barnehagemidlane blei innlemma i rammetilskotet f.o.m. 2011 og blir 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 legje til grunn at dei nemnde tilskota og overføringspostane vil vera samanslåingsnøytrale.

## 6.6 Sone for arbeidsgjevaravgift og distriktspolitiske verkeområde

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

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

Tabell 28 Oversikt over sone for arbeidsgjevaravgift og distriktspolitisk verkemiddelområde. Kjelde: KMD

	Sone for arb.gjevaravg.	Sone for distr.politisk verkemiddelomr.	Distriktsindeks (2015)
Voss	1	3	44
Vik	2	3	23
Aurland	2	3	27

I ordninga med differensiert arbeidsgivaravgift er landet er 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. Vik og Aurland er i sone 2 (sats 10,6 pst) for arbeidsgjevaravgift, medan Voss er i sone 1. I kommuneproposisjonen for 2016 kom følgjande avklaring når det gjeld arbeidsgivaravgiftssats og kommunesamanslåing: Satsen i ein samanslått kommune blir vidareført innanfor dei

<sup>13</sup> Frå ordninga fasa inn i perioden 2002-08

<sup>14</sup> Frå den nye ordninga som vart fasa inn f.o.m. 2009

«gamle» kommunegrensene som om det enno var to eller fleire kommunar, fram til neste revisjon (per 1.1 .2021).

Det distriktpolitiske virkeområdet er utforma ut frå kva kommunar og område som har særskilde utfordringar og behov for ekstra statleg støtte. Noreg kan delast inn i tre ulike soner med ulikt høve til å gje regional- og distriktpolitisk støtte (til dømes investeringsstønad, støtte til 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 blir 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. Voss, Vik og Aurland får berekna ein distriktsindeks på høvesvis 44, 23 og 27. Ein eventuell ny, samanslått kommune vil få utrekna ein ny indeks. Voss har distriktstilskot Sør-Noreg i 2015. Endring i distriktstilskot Sør-Noreg, for ein samanslått kommune, vil inngå i utrekning av eit inndelingstilskot.<sup>15</sup>

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. Regjering av har no i samband med reformarbeidet også stadfesta ingen av tilskotsordningane skal påverkast av endringar av kommunestrukturen.

---

<sup>15</sup> I 2015 får Voss eit Distriktstilskot Sør-Noreg på 5,0 mill. kr. Basert på ein berekna (gjennomsnittleg) distriktsindeks på 31 vil ny kommune utløse eit distriktstilskot Sør-Noreg på 15,9 mill. kr (=15,9-5,0). I illustrasjonsberekningane for effekten på frie inntekter har vi difor trekt ut ca. 10,9 mill. kr frå inndelingstilskotet.

## 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 29 syner at Voss og Vik i dag har eigedomsskatt i heile kommunen, medan Aurland har eigedomsskatt berre på verk og bruk.

Det er ikkje berre områda som eigedomsskatten blir 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 29 Oversikt over praksis for eigedomsskatt 2014. Kjelde: KOSTRA.

	Heile kommunen	Berre på verk og bruk
Voss	1	
Vik	1	
Aurland		1

Tabell 30 syner kor store inntekter kommunane har frå eigedomsskatt. Aurland har høgst inntekter frå eigedomsskatt med 20,2 prosent av brutto driftsinntekter i 2014. Vik og Voss hadde inntekter frå eigedomsskatt på høvesvis 10,6 prosent og 5,1 prosent av brutto driftsinntekter i 2014.

Tabell 30 Eigedomsskatt 2014. I 1000 kr og i prosent av brutto driftsinntekter. Kjelde: KOSTRA (2014).

	Anna eigedom	Bustad og fritidsei- gedomar	Eigedomsskatt, to- talt	Eigedomsskatt i prosent av brutto driftsinntekter
Voss	36 710	20 881	57 591	5,1 %
Vik	20 287	8 110	28 397	10,6 %
Aurland	55 842	-	55 842	20,2 %

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 mogleg den økonomiske situasjonen tvingar kommunane til å ta ut inntektspotensialet 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 31). 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 Voss. Årsgebyr vatn varierer frå kr 3 300 i Aurland til kr 3 896 i Vik. Voss har høgast årsgebyr på avløp og avfall med høvesvis kr 4 085 og kr 3 203.

Tabell 31 Eksempel på kommunale satsar 2014. Kjelde: KOSTRA

	Foreldrebe-	Årsgebyr		
	taling			
	SFO (20 t)	Vatn	Avløp	Avfall
Voss	1 994	3 014	4 085	3 203
Vik	..	3 896	2 058	2 985
Aurland	1 282	3 300	2 945	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 blir 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 blir mindre pengar til rådvelde.

Voss, Vik og Aurland har generelt ein høg del eldre. Andelen eldre over 67 år utgjorde for dei tre kommunane samla 18,5 prosent i 2015. Tilsvarende del for landet var høvesvis 14,0 prosent.

Tabell 32 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
Voss	6,9	12,1	63,0	11,3	5,2	1,4	82,1	17,9
Vik	5,9	11,3	60,9	13,0	6,8	2,1	78,2	21,8
Aurland	4,8	11,0	65,7	11,4	5,4	1,7	81,5	18,5
Sum alle	6,6	11,9	63,0	11,6	5,5	1,5	81,5	18,5
Hordaland	7,6	12,3	66,8	9,1	3,4	0,9	86,6	13,4
Sogn og Fjordane	6,8	12,9	64,1	10,7	4,3	1,2	83,8	16,2
Hele landet	7,2	12,0	66,7	9,7	3,4	0,8	86,0	14,0

I samanheng 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 blir 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 Voss og Aurland vil få auka utgiftene i 2015, medan Vik sine utgifter vil verte reduserte. Samla sett er alle kommunane vurdert å få meirutgifter på om lag 4,3 mill. kr.

Tabell 33 Berekna meir-/mindreutgifter 2015 knytt til den demografiske utviklinga. Mill. 2015-kr. Kilde: TBU/berekningar ved Telemarksforsking<sup>16</sup>

	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
Voss	1,5	-2,6	-2,8	2,3	1,7	-4,4	5,4	1,2	3,9
Vik	0,5	-1,7	-1,6	-0,1	0,8	-0,7	-0,4	-3,2	-1,6
Aurland	-0,2	0,0	-1,2	-0,1	0,9	-0,3	1,7	0,8	2,0
Sum alle	1,9	-4,3	-5,5	2,1	3,5	-5,4	6,7	-1,2	4,3

Under er utrekna demografikostnader ut frå SSB sine framskrivingar frå 2015 til 2030. Utrekningsopplegget elles er det same som i tabellen over. Som oppstillinga syner, er Voss vurdert å få meirutgifter på om lag 97,8 mill. kr som følgje av den demografiske utviklinga fram til 2030. Ifølgje utrekninga får Vik reduserte utgifter på ca. 9,3 mill. kr, medan Aurland få auka utgifter på om

<sup>16</sup> Aldersgruppa 16-18 år kan i stor grad knytast til fylkeskommunen. Denne aldersgruppa er difor haldt utanfor i kolonne ekskl. 16-18 år.

lag 6,7 mill. kr. Samla sett får alle kommunane vurdert auka demografikostnader på ca. 95 mill. kr i denne perioden.

Tabell 34 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
Voss	8,4	6,2	-7,7	9,9	28,6	28,5	16,3	90,1	97,8
Vik	-1,7	-9,3	-7,5	-4,5	5,2	3,5	-2,5	-16,8	-9,3
Aurland	2,7	-3,0	-4,1	-1,4	4,8	4,4	-0,8	2,5	6,7
<b>Sum alle</b>	<b>9,4</b>	<b>-6,1</b>	<b>-19,3</b>	<b>4,1</b>	<b>38,5</b>	<b>36,4</b>	<b>12,9</b>	<b>75,9</b>	<b>95,2</b>

Tabellen under summerer opp effektberekningane for kommunane. Samla sett er dei tre kommunane i perioden 2015-2030 anslått å få meirutgifter på ca. 95 mill. kr, tilsvarande 5,7 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

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 35 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
Voss	3,9	20,2	97,8	8,7 %
Vik	-1,6	-6,8	-9,3	-3,4 %
Aurland	2,0	-0,7	6,7	2,4 %
<b>Sum alle</b>	<b>4,3</b>	<b>12,7</b>	<b>95,2</b>	<b>5,7 %</b>

## 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 visast 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. Tenestedata er henta frå KOSTRA 2013. Framskrivningane byggjer på SSBs mellomalternativ.

Oppstillingane viser at tenestebehovet knytt til barnehage og grunnskule, for dei tre kommunane, vil endrast relativt lite fram til 2040. Når det gjeld tenestebehovet knytt til pleie og omsorg, vil behovet generelt endrast lite fram til 2020, medan det vil auka kraftig i perioden fram til 2040. For

dei tre kommunane samla er det anslått at behovet for pleie- og omsorgsårsverk vil auke med 18 (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.

Tabell 36 Barnehage: Anslått framtidig tenestebehov i årsverk per 1000 innbyggjarar 20-66 år. Kjelde: KMD Ny kommune

	2013	2020	2040
Voss	22,2	20,6	20,3
Vik	20,3	19,4	22,2
Aurland	19,1	19,4	22,0
<b>Sum alle</b>	<b>21,6</b>	<b>20,3</b>	<b>20,7</b>

Tabell 37 Grunnskule: Anslått framtidig tenestebehov i årsverk per 1000 innbyggjarar 20-66 år. Kjelde: KMD Ny kommune

	2013	2020	2040
Voss	24,4	22,6	23,1
Vik	24,9	25,8	26,5
Aurland	26,7	24,2	28,6
<b>Sum alle</b>	<b>24,7</b>	<b>23,2</b>	<b>23,9</b>

Tabell 38 Pleie og omsorg: Anslått framtidig tenestebehov i årsverk per 1000 innbyggjarar 20-66 år. Kjelde: KMD Ny kommune

	2013	2020	2040
Voss	52,7	52,0	65,7
Vik	91,6	96,1	138,6
Aurland	78,2	81,4	127,8
<b>Sum alle</b>	<b>60,7</b>	<b>60,4</b>	<b>78,4</b>

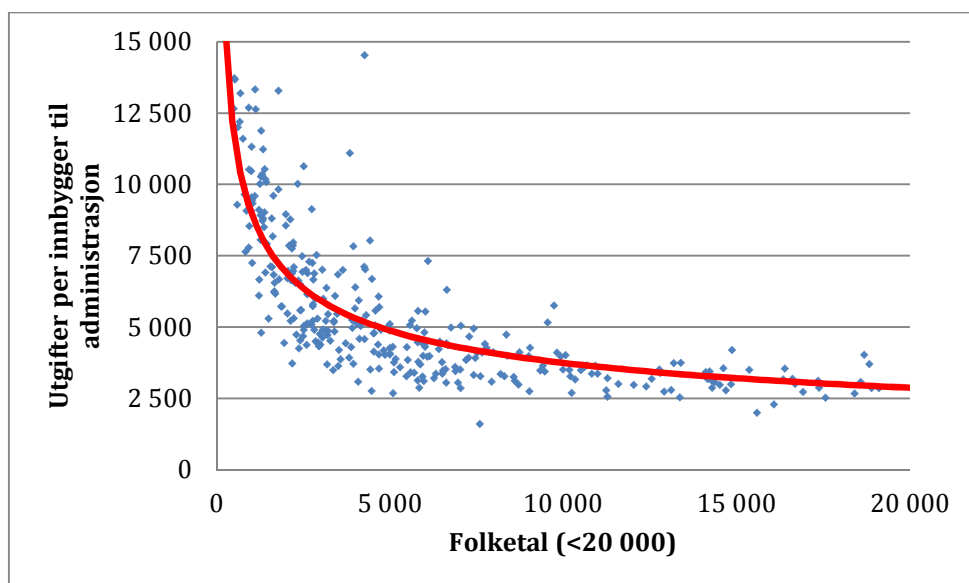
## 6.11 Innsparingspotensial innan administrasjon

Innsparingspotensialet ved samanslåing av kommunar ligg i utnytting av stordriftsfordelar innan det einskilde tenesteområdet, men kanskje spesielt innan administrasjon. Figur 22 syner samanhengen 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 einskilde kommunen og vurderte kvar einskild stilling og måten kommunane er organisert på. Vi har difor heller freista å finne fram til moglege innsparingspotensial ved å analysere Kostra-data frå 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 eigdomsforvaltninga og 130 – Administrasjonslokale.



Figur 22 Utgifter per innbyggjar til administrasjon. Kjelde: Kostra 2014.

### 6.11.1 Voss, Vik og Aurland

Tabell 39 syner administrasjonsutgiftene i dag og mogleg innsparingspotensial for Voss, Vik og Aurland.

Voss er den kommunen som blir administrert billegast av dei tre. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene som Voss, vil gevinsten kunne bli om lag 27 mill. kr årleg, samanlikna med summen for dagens tre kommunar. Innsparingspotensialet for den nye kommunen samanlikna med landsgjennomsnittet, er utrekna til om lag 40 mill. kr. Vi samanliknar også alternativet med samanliknbare kommunar i same landsdel. Innsparingspotensialet samanlikna med kva Stord og Os brukar på administrasjon er utrekna til høvesvis 55 mill. kr og 56 mill. kr.



Tabell 39 Administrasjonsutgifter 2014. Voss, Vik og Aurland. Kjelde: KOSTRA (konsern)

	Innbyggjarar (1.1.2015)	Netto driftsutgifter kr pr innb.	Netto driftsutgifter 1000 kr
Voss	14 347	4 600	65 996
Vik	2 678	7 879	21 100
Aurland	1 738	15 094	26 233
<b>Sum</b>	<b>18 763</b>	<b>6 040</b>	<b>113 330</b>
Landsgjennomsnittet	12 070	3 885	-
Stord	18 685	3 135	-
Os (Hord.)	19 097	3 033	-
<b>Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarande</b>			
Voss			27 020
Landsgjennomsnittet			40 435
Stord			54 508
Os (Hord.)			56 421

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

## 6.11.2 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 mogleg innsparingspotensial i høve til kva samanliknbare kommunar med om lag tilsvarande innbyggjartal brukar på administrasjon. Vi anslår eit effektiviseringspotensial på om lag 55 mill. kr, tilsvarande om lag 3,3 prosent av brutto driftsinntekter.

Tabell 40 Mogleg innsparingspotensial på administrasjon. Alternativ 1-6. 1000 kr og i prosent av brutto driftsinntekter.

	I mill. kr	I prosent av brutto driftsinntekter
Voss, Vik og Aurland	55	3,3 %

Som nemnt innleiingsvis vil det vera moglegheiter for innsparing på administrasjon som følge 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 for å styrke lokalpolitisk deltaking og engasjement, m.a. gjennom etablering av lokalutval, kommunedelutval og opplegg for innbyggjarmedverknad. Trongen til slike løysingar må vurderast nærare i ein eventuell vidare prosess. Kostnader knytt til slike løysingar vil naturlegvis henge saman med kva slags løysing ein eventuelt vel.

I kapittel 3.3 vart det vist til illustrasjonsberekningar av effekten på rammetilskotet ved kommunesamanslåing for det aktuelle alternativet. Det vart her vist at inntektsnivået vil være om lag 12,6 mill. kr, tilsvarende 0,8 prosent av brutto driftsinntekter, 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 tidligare enn etter 15-20 år frå tidspunktet for ein eventuell kommunesamanslåing. Slik sett må altså ikkje eit inntektsbortfall på 0,8 prosent etter at inndelingstilskotet er borte etter 20 år, oppfattast som ein tilsvarende redusert økonomisk handlefridom samanlikna med dagens situasjon. I mellomtida bør ein altså ha klart å redusera administrasjonsutgiftene. I samband med ei eventuell samanslåing av Voss, Vik og Aurland, vil det berre vera naudsynt å ta ut delar av det skisserte innsparingspotensialet på administrasjon for å tilpasse seg det langsiktige inntektsnivået etter at inndelingstilskotet er trappa ned.

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

## 6.12 Innsparingspotensial innan tenesteområda

---

I tillegg til innsparing i administrasjon vil kommunen også 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 samband 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 41 og Tabell 42 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.

Vik og Aurland har i dag generelt høge utgifter på dei fleste tenesteområde i forhold til gjennomsnittskommunen. Voss har generelt lågare utgifter på dei fleste tenesteområde i forhold til gjennomsnittskommunen. Dette må sjåast i ljøs av kommunanes økonomiske rammeføresetnader.

Tabell 41 Netto driftsutgifter i kr per innbyggjar på utvalde tenesteområde 2014. Kjelde: KOSTRA (Konsern).

	Voss	Vik	Aurland	Hele landet
Barnehage (1-5 år)	112 380	113 080	180 361	129 446
Grunnskole (6-15 år)	110 407	128 564	170 589	100 988
Barnevern (0-17 år)	7 872	5 116	15 726	8 014
Sosialteneste (20-66 år)	3 022	1 255	2 570	3 504
Pleie og omsorg (67 år +)	102 557	131 472	195 975	114 684
Kommunehelse	2 127	3 823	4 551	2 285
Brann/ulykkesvern	712	1 151	2 528	731
Fysisk planlegging	518	1 627	2 581	617
Samferdsel	1 425	1 836	4 506	733
Kyrkje	595	1 046	1 381	539
Kultur	2 067	1 899	5 158	2 009

Tabell 42 Effektiviseringspotensial i mill. kr på nokre utvalde tenesteområde samanlikna med gjennomsnittskommunen i 2014. Kjelde: KOSTRA (Konsern)

	Voss	Vik	Aurland	Sum alle
Barnehage	-14,3	-2,2	3,7	-12,9
Grunnskole	16,4	8,4	13,4	38,1
Barnevern	-0,4	-1,5	2,3	0,4
Sosialteneste	-4,0	-3,3	-1,0	-8,3
Pleie og omsorg	-31,2	9,8	13,2	-8,1
Kommunehelse	-2,3	4,1	3,9	5,8
Brann/ulykkesvern	-0,3	1,1	3,1	4,0
Fysisk planlegging	-1,4	2,7	3,4	4,7
Samferdsel	9,9	3,0	6,6	19,4
Kyrkje	0,8	1,4	1,5	3,6
Kultur	0,8	-0,3	5,5	6,0
<b>Sum</b>	<b>-25,9</b>	<b>23,0</b>	<b>55,6</b>	<b>52,7</b>
<b>Behovjustering (-)</b>	<b>1,3</b>	<b>3,6</b>	<b>7,5</b>	<b>12,4</b>
<b>Sum etter justering</b>	<b>-27,2</b>	<b>19,4</b>	<b>48,1</b>	<b>40,3</b>
<i>I prosent av brutto driftsinntekter</i>	<i>-2,4 %</i>	<i>7,2 %</i>	<i>17,4 %</i>	<i>2,4 %</i>

Dersom netto driftsutgifter for desse tenesteområda i dei aktuelle kommunane blir harmonisert ned til nivået for gjennomsnittskommunen, vil Voss, Vik og Aurland samla sett ha eit effektiviseringspotensial på om lag 53 mill. kr per år.<sup>17</sup> I kr og øre er grunnskule og samferdsel dei sektorane

<sup>17</sup> 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.

der det samla sett blir utrekna høgast meirforbruk samanlikna med landsgjennomsnittet. Etter justering for kommunane sitt utgiftsbehov, som generelt ligg betydeleg over landsgjennomsnittet, viser utrekninga eit samla meirforbruk/effektiviseringspotensial på om lag 40 mill. kr, tilsvarande om lag 2,4 prosent av brutto driftsinntekter. Vik og Aurland får berekna eit effektiviseringspotensial på høvesvis 7,3 prosent og 17,4 prosent av brutto driftsinntekter, medan Voss får berekna eit mindreforbruk på om lag 2,4 prosent.

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 gjer 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 også viktig å vera merksam på at det i alle desse samanslåingsprosessane vart gjeve garantiar om at ingen av dei tilsette skulle miste jobben som følgje 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 blir 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 følgje av langvarig folketalsnedgang og ein svært pressa kommuneøkonomi. Som følgje av kommunesamanslåinga slapp ein oppseiingar pga. behov for ny arbeidskraft i Bodø kommune sin organisasjon.

## 6.13 Oppsummering økonomi

---

Generelt har dei tre aktuelle kommunane eit inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Aurland og Vik peikar seg ut med svært høge korrigerede frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet. Voss har ikkje akkumulert premieavvik på pensjon, men Aurland og Vik har eit akkumulert premieavvik som ligg noko over 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 stordriftsfordelar knytt til administrasjon og på tenesteområda, og drøfta andre mogelege økonomiske konsekvensar knytt til tenesteproduksjon.

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

Tabell 43 Oppsummering av effektberegningar. I prosent av brutto driftsinntekter 2014

Alternativ	Voss, Vik og Aurland	
	I mill. kr	I prosent av brutto driftsinntekter
Økonomiske verkemiddel (eingongsstøtte)	50,0	3,0 %
Effekt frie inntekter år 1-15 (årleg)	7,6	0,5 %
Effekt frie inntekter etter år 20 (årleg)	-12,6	-0,8 %
Effektiviseringsgevinst administrasjon (årleg)	54,5	3,3 %
Effektiviseringsgevinst tenesteområda (årleg)	40,3	2,4 %
Effekt konsesjonskraftinnt.	22,4	1,3 %
<b>Sum år 1 (ekskl. tenesteområda)</b>	<b>134,5</b>	<b>8,1 %</b>
<b>Sum år 2-15 (ekskl. tenesteområda)</b>	<b>84,5</b>	<b>5,1 %</b>
<b>Sum etter år 20 (ekskl. tenesteområda)</b>	<b>64,3</b>	<b>3,8 %</b>

For å leggja 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 blir gjort gjeldande for kommunar som slår seg saman i reformperioden, det vil seia samanslåingar der det er fatta nasjonale vedtak innan 1.1.2018. Alternativet med Voss, Vik og Aurland vil utløyse 50 mill. kr i reformverkemiddel, tilsvarande 3,0 prosent av brutto driftsinntekter.

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 kompenserer for bortfall av basistilskott (basistillegget) og ein eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskot. Alternativet med Voss, Vik og Aurland vil få ei endring i rammetilskotet sitt med 7,6 mill. kr, tilsvarande 0,5 prosent av brutto driftsinntekter, kvart år dei fyrste femten åra etter ei samanslåing. Den langsiktige effekten etter 20 år vil vera eit tilskotsnivå som ligg 12,6 mill. kr, tilsvarande 0,8 prosent av brutto driftsinntekter, pr. år under det ein mottek som enkeltkommunar.

Elles er det viktig å vera merksam på at det for ei kommunesamanslåing som det blir fattast sentralt vedtak om i reformperioden (dvs. innan 1.1.18), så er det bestemt at inndelingstilskotet skal reknast ut med bakgrunn i verdien på basistillegget og regionalpolitiske tilskot over inntektssystemet i 2016 – ikkje i sjølve samanslåingsåret som har vore praksis fram til no ved utmåling av inndelingstilskot. Basistillegget (-tilskotet) er på rundt 13 mill. kr per kommune i 2016 – uavhengig av talet på innbyggjarar i kommunen.

Inntektssystemet kjem dessutan til å bli endra frå 2017. Framlegget til nytt inntektssystem kjem til å bli sendt ut på høyring før jul i år. Statsråden har i skriv frå ultimo oktober kunngjort at «*Et nytt inntektssystem må fortsatt ta hensyn til at Norge har spredt bosetting. Regjeringen vil imidlertid vurdere endringer som innebærer at inntektssystemet ikke i samme grad som i dag kompenserer for at små kommuner frivillig velger å stå alene.*» Leiaren i kommunal- og forvaltningskomiteen på Stortinget har seinare varsla at «*Regjeringen vil trolig foreslå å fjerne basistilskuddet*» og «*geografisk avstand vil bli et viktigere kriterium for tilskudd, ikke bare at kommunen har få innbyggere.*» Telemarksforsking ser det elles som rimeleg sannsynleg at òg småkommunetilskotet kan bli redusert i den føreståande revisjonen av inntektssystemet.

Begge desse tilhøva – at inndelingstilskotet kjem til å bli rekna ut med bakgrunn i verdiane for 2016 og at inntektssystemet truleg kjem til å generere lågare rammetilskot til småkommunar fom.

2017, trekk isolert sett i retning av at fleire kommunar vil sjå det som meir økonomisk tenleg å slå seg saman.

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 høve til 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.

På administrasjonsområdet har vi definert eit mogeleg innsparingspotensial i tilhøve til kva samanliknbare kommunar med om lag tilsvarande innbyggjartal brukar på administrasjon. Vi anslår eit effektiviseringspotensial på om lag 55 mill. kr, tilsvarande om lag 3,3 prosent av 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 innsparingsvinstar på tenestekområda gjennom realisering av stordriftsfordelar og harmonisering av utgiftsnivået. Ein skal ikkje undervurdere innsparingspotensialet innan tenestekområda, men erfaringar tilseier at det er vanskeleg å hente ut direkte økonomiske effektiviseringsgevinstar for fyrstelinetenester, spesielt for tenester der nærleik til innbyggerane er viktig. Erfaringar frå dei gjennomførte kommunesamanslåingane er at skular, barnehagar, sjukeheimar og liknande gjerne blir 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 blir skjerma for endringar. På tenestekområda har vi sett på kva innsparingspotensiale som kan hentast ut i dei nye kommunekonstellasjonane dersom dei hadde driftsutgifter tilsvarande landsgjennomsnittet på utvalde sentrale tenestekområde. Vår vurdering er at vilkåra for innsparing på tenestekområdet 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 for dei tre kommunane samla sett på om lag 40 mill. kr, tilsvarande om lag 2,4 prosent av brutto driftsinntekter.

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. Alle dei tre kommunane har i dag

konsesjonskraftinntekter. Vik og Aurland nyttar ikkje heile konsesjonskrafta dei har krav på i eigen kommune. I Voss er konsesjonskrafta lågare enn alminneleg forbruk. Ved ei samanslåing vil Voss bidra med alminneleg forbruk som gjer at den nye kommunen kan ta ut meir inntekter frå konsesjonskraft i staden for at desse går til fylkeskommunen.

Med ein prisleasetnad på 15 øre kWh viser berekningane at ein samanslått kommune vil få auka konsesjonskraftinntekter på 22,350 mill. kr, tilsvarande 1,3 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

Det er elles verd å merke seg at auka inntekter frå konsesjonskraft ikkje blir 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 konsesjonskraftsinntektene er sjølv sagt òg ein usikkerheit, men enn så lenge har vi teke utgangspunkt i dagens regelverk når vi har sett på konsekvensane for konsesjonskraftsinntektene som følgje av kommunesamanslåingar.

Generelt blir 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.

Kommunane ligg i same sone for arbeidsgjevaravgift og distriktspolitisk verkemiddelområde (med unntak av Voss som ligg i sone 1 for arbeidsgjevaravgift). I kommuneproposisjonen for 2016 kom følgjande avklaring når det gjeld arbeidsgivaravgiftssats og kommunesamanslåing: Satsen i ein samanslått kommune blir vidareført innanfor dei «gamle» kommunegrensene som om det enno var to eller fleire kommunar, fram til neste revisjon (per 1.1.2021).

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.

Ein samanslegen kommune kan naturlegvis ikkje praktisere utskriving av eigedomsskatt lik ”summen av” dei gamle kommunane sin praksis. Voss og Vik har i dag eigedomsskatt i heile kommunen, medan Aurland har eigedomsskatt berre på verk og bruk.

Aurland har høgst inntekter frå eigedomsskatt med 20,2 prosent av brutto driftsinntekter i 2014. Voss og Vik hadde inntekter frå eigedomsskatt på høvesvis 5,1 prosent og 10,6 prosent av brutto driftsinntekter i 2014. Det er ikkje berre områda som eigedomsskatten blir skriva 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 Voss. Årsgebyr vatn varierer frå kr 3 300 i Aurland til kr 3 896 i Vik. Voss har høgast årsgebyr på avløp og avfall med høvesvis kr 4 085 og kr 3 203.

Folketalsutviklinga og endringar i demografien er viktig for den økonomiske situasjonen i kommunen. Voss, Vik og Aurland har generelt ein høg del eldre. Andelen eldre over 67 år utgjorde for dei tre kommunane samla 18,5 prosent i 2015. Tilsvarande del for landet var høvesvis 14,0 prosent.

Samla sett er dei tre kommunane i perioden 2015-2030 anslått å få mindretgifter på ca. 95 mill. kr, tilsvarande 5,7 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

Meir- og mindretgiftene 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 befolkningsendring og meir-/ mindrekostnader 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 tre kommunane, vil med utgangspunkt i SSB sine folketalprognoser 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 tre kommunane samla er det anslått at behovet for pleie- og omsorgsårsverk vil auka med 18 (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.

## 6.14 Samanlikning mot utgreiingsalternativa for Sogn regionråd

---

I og med at Vik og Voss òg inngår i ei utgreiing av kommunestruktur saman med 7 andre kommunar i Sogn, har vi samanlikna økonomiske effektar for ei eventuell samanslåing av Voss, Vik og Sogn med utgreiingsalternativa i Sogn.

Utrekningane blei gjort på følgjande samanslåingsalternativ i Sogn:

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, men der òg alternativet med Voss, Vik og Aurland inngår. Utslaga er vist i % av brutto driftsinntekter for aktuelle kommunar.

Tabellen viser at alternativet med Voss, Vik og Aurland generelt kjem godt ut samanlikna mot alternativa som blei utgreia for Sogn regionråd. År 1 har vi berekna ein effekt på 8,1 prosent av dagens brutto driftsinntekter for det aktuelle alternativet. Til samanlikning viste dei seks alternativa i Sogn-rapporten ein effekt på mellom 6,3 prosent og 9,9 prosent. Etter 20 år, det vil seie etter perioden for inndelingstilskotet, viser dei seks alternativa ein effekt på mellom -0,6 prosent og 3,3 prosent. For Voss, Vik og Aurland er det berekna ein effekt på 3,8 prosent.



Tabell 44 Oppsummering av effektberegninger. I prosent av brutto driftsinntekter 2014

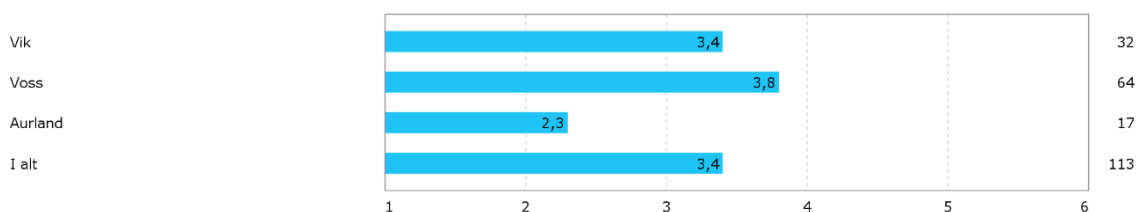
Alternativ	1)	2)	3)	4)	5)	6)	Voss, Vik og Aurland
Økonomiske verkemidler (eingongsstøtte)	2,5 %	2,7 %	3,8 %	4,0 %	3,9 %	3,3 %	3,0 %
Effekt frie inntekter år 1-15 (årleg)	0,6 %	0,6 %	0,2 %	-0,3 %	1,2 %	0,8 %	0,5 %
Effekt frie inntekter etter år 20 (årleg)	-3,0 %	-3,3 %	-3,7 %	-3,2 %	-1,5 %	-1,9 %	-0,8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

# 7. Resultat frå spørjegransking og intervju

## 7.1 Økonomi

I økonomikapittelet såg vi at kommunane som inngår i utgreinga, har ulike inntektsnivå. Aurland kommune har svært høge inntekter. Vik har inntekter som òg ligg langt over landgjennomsnittet, medan Voss har inntekter på nivå med landgjennomsnittet. Alle kommunane har gode driftsresultat, men Aurland har noko større disposisjonsfond enn dei andre kommunane. Aurland har lågast gjeld, men kommunane har gjeldsnivå godt under landgjennomsnittet.

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



Figur 23 Den økonomiske situasjonen i kommunen gjer det vanskeleg å oppnå ynskt kvalitet på tenestene. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

På ein skala frå 1-6, der 1=heilt usamd og 6=heilt samd, ligg dei gjennomsnittlege svara frå Aurland på 2,3, Vik på 3,4 og Voss på 3,8. Vik har som tidlegare nemnd hatt økonomiske utfordringar som Terra-kommune, men den epoken nærmar seg no slutten.

Voss har inntekter på nivå med landgjennomsnittet. Gjennom intervjuet får vi tilbakemelding om at det har vore ei positiv utvikling på driftsida, og at ein har klart å få ei drift som er i samsvar med tilgjengelege midlar.

Dei siste tre åra har det vore jobba med strukturendringar innan skulesektoren. Kommunen har lite pengar på fond, men tilbakemeldingane er at økonomien er under kontroll. Voss har ikkje akkumulert premieavvik på pensjon, men Aurland og Vik har eit akkumulert premieavvik som ligg noko over landgjennomsnittet.

Av framtidige investeringar er det ei pågåande opprusting av eksisterande skulebygg, og det er planar om bygging av nokre omsorgsbustader. Det skal og byggjast eit symjeanlegg innafor ei ramme på 86 millionar kroner. Vidare er det eit ynskje om å investere meir i vegar. Kommunen har eit vegfond som er i ferd med å bli brukt opp.

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.<sup>18</sup> Disse 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.

**Aurland** er kommunen i Sogn med høgast inntektsnivå med utgiftskorrigerte 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 intervjuet 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 intervjuet 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 intervjuet er at kommunane driv godt, og har kontroll på økonomien. Av dei økonomiske parametrane er det inntektsnivået som varierer mest, og Aurland skil seg ut med dei høgaste inntektene. Det er òg i Aurland ein i minst grad føler at den økonomiske situasjonen i kommunen gjer det vanskeleg å oppnå ynskt kvalitet på tenestene. Alle tre kommunane har behov for å gjere investeringar i åra som kjem, men kommunane har lite midlar på fond. Alle tre kommunane har likevel eit gjeldsnivå godt under landsgjennomsnittet.

---

<sup>18</sup> <http://www.h-avis.no/nyheter/siste-nytt/politikk/dette-er-terra-saken/s/2-2.921-1.8311860>

## 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. Tilstreккеleg 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 blir 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.

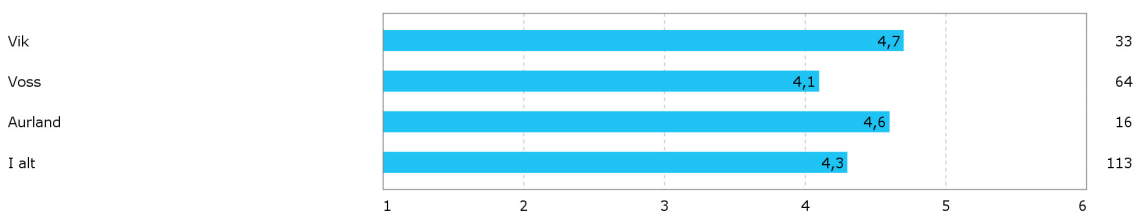
### 7.2.2 Synspunkt frå kommunane på tenestetilbodet

I spørjeundersøkinga er respondentane samd i at kvaliteten på tenestetilbodet er bra (jf. Figur 24). Det er respondentane i Vik og Aurland som har dei beste vurderingane av kvaliteten på tenestene. Samstundes verkar det som desse kommunane, i større grad enn Voss, opplever at små og sårbare fagmiljø er ei utfordring (jf. Figur 25).

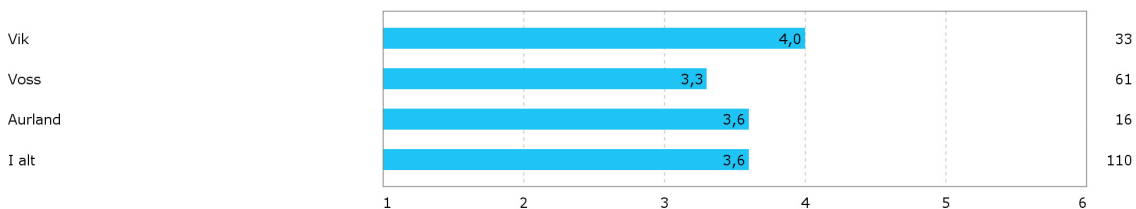
Dei gjennomsnittlege vurderingane syner vidare at respondentane er verken samd eller usamd i påstanden om det ikkje er utfordringar når det gjeld å rekruttere arbeidskraft (jf. Figur 26). At ingen seier seg einig i påstanden tyder likevel på at kommunane har visse utfordringar.

Når det gjeld påstanden om at kommunen har ikkje utfordringar når det gjeld å handtera stadig aukande krav til dei kommunale tenestene (jf. Figur 27), syner dei gjennomsnittlege vurderingane i alle kommunane ei viss ueinigheit.

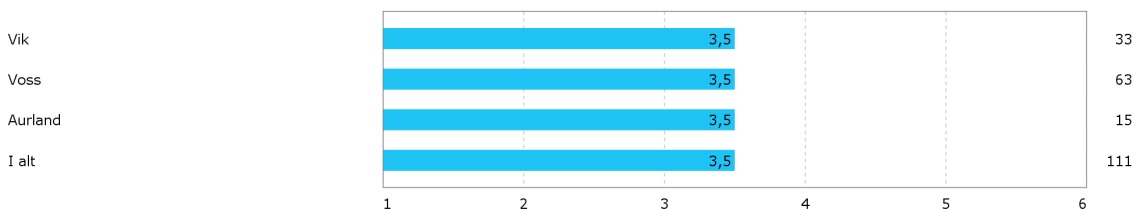
Stortinget har vedteke oppgåvemeldinga som legg opp til at det skal overførast fleire oppgåver til kommunane. Kommunane føler heller ikkje at dei står godt rusta til å ta på seg nye oppgåver (jf. Figur 28).



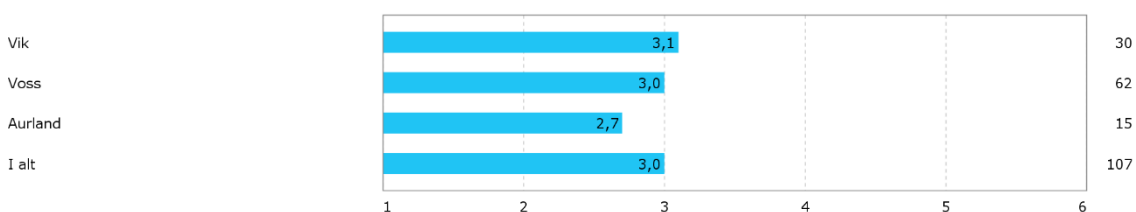
Figur 24 Kvaliteten på tenestetilbodet er svært bra. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.



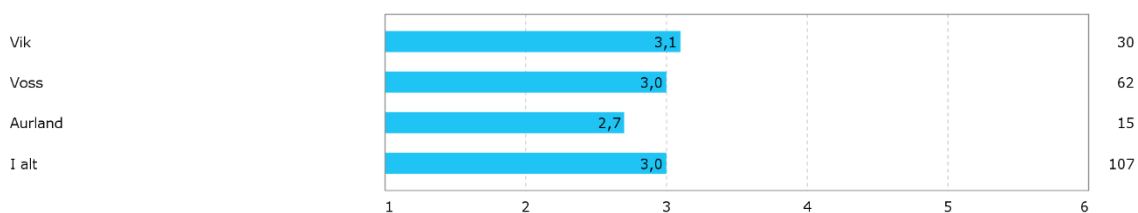
Figur 25 Små og sårbare fagmiljø er ei utfordring. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.



Figur 26 Det er ingen utfordringar når det gjeld å rekruttera arbeidskraft. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.



Figur 27 Kommunen har ikkje utfordringar når det gjeld å handtera stadig aukande krav til dei kommunale tenestene. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.



Figur 28 Den nye regjeringa vil sørgja at for fleire regionale og statlege oppgåver blir 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.

I Voss vurderer respondentane tenestetilbodet i kommunen som bra, men vurderingane er ikkje like gode som i Aurland og Vik. Voss er den kommunen som i minst grad føler vanskar med små og sårbare fagmiljø. Av tenester som vert opplevd som krevjande, er det helse og omsorg som i klart størst grad vert trekt fram. Dei som har spesifisert dette nærare, har peika på at det er for lite ressursar, for låg bemanning, auke i talet på trengande samstundes med aukande tenestebehov. Nokre nemner at det er for dårleg pleietilbod i eigen heim, behov for fleire sjukeheimsplassar, behov for meir differensiert butilbod til eldre og folk med nedsett funksjonsevne. Vidare vert det peika på at det er for dårleg samhandling mellom einingane, vanskar med rekruttering av leiarstillingar. Elles vert det av einkilde nemnt at det er for få tilsette i open omsorg, at det for låg bemanning knytt til kommunalt hjelpemiddellager, og at det utfordringar knytt til psykiske helse, rusomsorg, barnevern og fysio- og ergoterapitenesta. Det vert òg hevda at det er behov for meir fokus på førebygging i staden for behandling.

Når det gjeld andre tenesteområde, er det fleire som trekk fram oppvekst (skule og barnehage), samferdsel/kommunale vegar og tekniske tenester, bygg og vedlikehald og integrering av flyktingar. Med tanke på oppvekst vert det peika på at ein har mange små einingar som gjer at det vert vanskeleg å sikre tilstrekkeleg kvalitet på tilbodet.

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 som dei andre kommunane 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, blir helse og omsorg nemnt av flest respondentar. Innanfor helseområde er det flest som nemner legevakt. Sidan det er dårleg kommunikasjon til andre kommunar med nattestengt 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 blir 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 **Aurland** er respondentane omtrent like positive i vurderingane av tenestilbodet som i Vik. 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 spørsmål om kommunen er godt rusta til å handtere nye oppgåver og framtidige utfordringar, er respondentane svakt positive.

Av krevjande tenesteområde blir 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 tenesteområdet, 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 blir 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 blir 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 dei tre kommunane at ei samanslåing vil ha positive effektar for å sikra større og betre fagmiljø. Voss er noko meir positive enn Vik og Aurland.

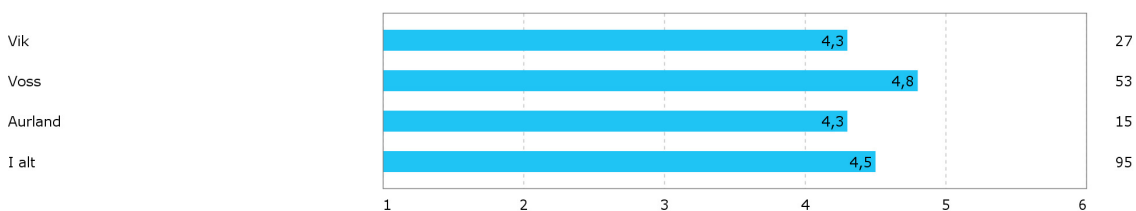
Det er noko færre i Voss og Vik, men enno eit klart fleirtal, som meiner at ei samanslåing vil ha positive effektar med tanke på å verta mindre sårbar i skifte av personell, sjukdom og ferieavvikling. Aurland er svakt negativ. I alle kommunane meiner respondentane at ei samanslåing vil gjere det lettare å rekruttere arbeidskraft til kommunale stillingar, men respondentane i Aurland er òg her berre svakt positive.

Det er berre i Voss at respondentane er tydelege på at ei samanslåing vil sikre og forbetre kvaliteten på dei kommunale tenestene. Respondentane i Vik og Aurland ligg på den negative sida av skalaen i vurderinga av desse effektane.

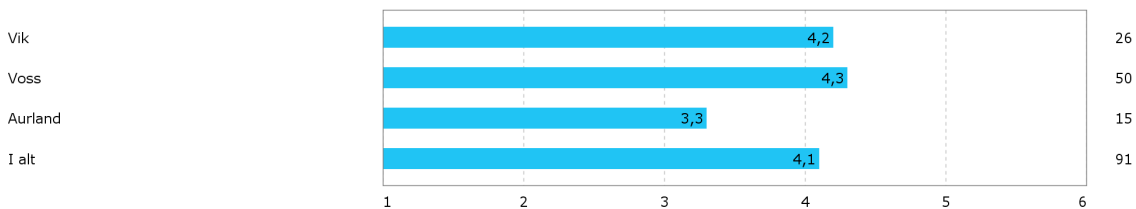
Det er store skilnader i vurderingane når det gjeld moglegheitene for å hente ut økonomiske gevinstar som følgje av meir effektiv drift. Her er respondentane i Voss tydelege på at ei samanslåing vil ha positive effektar medan respondentane i Vik og Aurland meiner det motsette. Respondentane i Voss og Vik er mest skeptiske til om ei samanslåing vil bidra til å sikre god tilgjenge til dei

kommunale tenestene. Tilbakemeldingane frå Voss tyder på at dei ikkje ser dei store effektane av dette, verken i positive eller negativ retning.

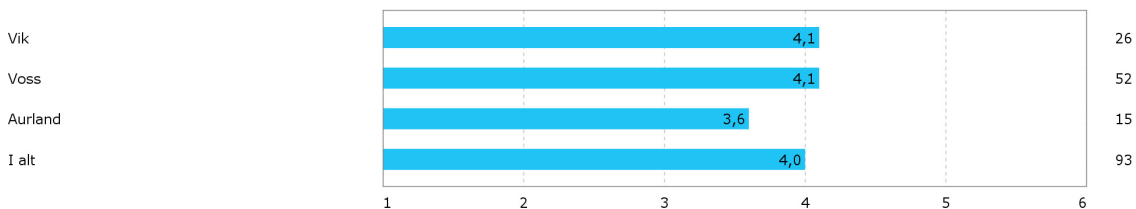
Med tanke på det siste er det viktig å vera klår over at omgrepet «tilgjenge» kan verta oppfatta ulikt. I nokre tilfelle kan auka fysisk avstand gjera det lettare å ta kontakt, t.d. med barneverntenestene, fordi du ikkje kjenner dei som jobbar der. Brukarnærleik blir oppfatta i mange tilfelle som viktig, og er gjerne ein viktig del av kvalitetsomgrepet. 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. Dei mindre, og meir spesialiserte tenestene, som små kommunar har vanskar med å handtere aleine, har vorte styrka. På desse områda har man altså henta ut effektiviseringsgevinstar samstundes som ein har fått sterkare fagmiljø og betre tenester.



Figur 29 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.

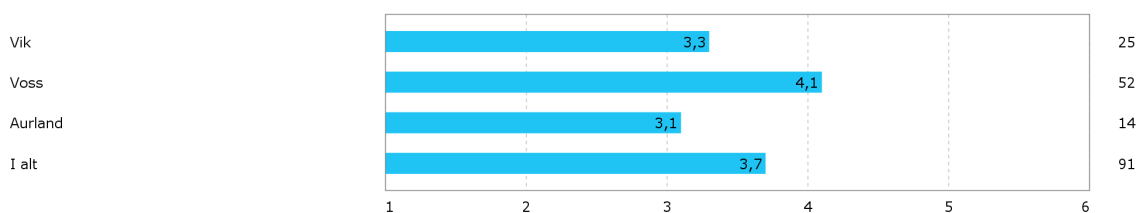


Figur 30 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Verte mindre sårbar i høve til skifte av personell, sjukdom og ferieavvikling. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

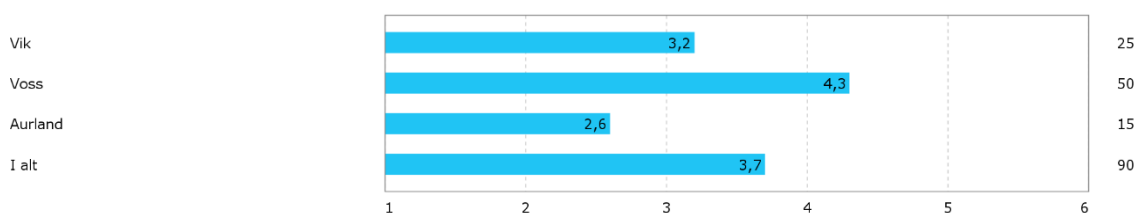


Figur 31 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Gjere det lettare å rekruttere arbeidskraft til kommunale stillingar. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

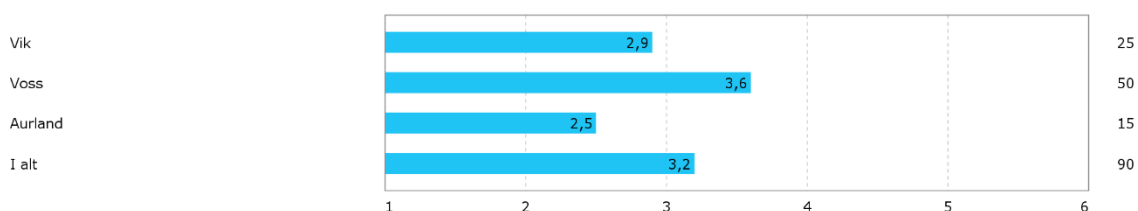




Figur 32 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Sikre og forbetre kvaliteten på dei kommunale tenestene. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.



Figur 33 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 34 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. Aurland og Vik skil seg ut ved å vera noko meir positiv i vurderingane enn Voss. Vik, og spesielt Aurland, har inntekter godt over landsgjennomsnittet, noko som gjer at ein på ein del område kan yte tenester godt over lovfesta nivå.

Alle dei tre kommunane meiner dei har utfordringar med små og sårbare fagmiljø. Det er i Vik at respondentane i størst grad gjev utrykk for dette. Det er delte meiningar i alle 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. helsesystem.

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 tilbod og 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 Voss noko usemje om kva som er ein ideell skulestruktur for å sikre ei effektiv drift og god kvalitet i skulesektoren.

Folketalsutviklinga i kommunane er ulik. Medan Voss har hatt ein jamn vekst, har Vik og Aurland hatt ei meir variabel utvikling, og det har samla sett vore ein reduksjon i folketalet frå år 2000 og fram til i dag. Det kan vera krevjande å tilpassa tenestenivået både til aukande og fallande folketal. For kommunar som er små i folketal, og får ytterlegare reduksjon i folketalet, vil det vera ekstra krevjande å justere ned tenestetilbodet. Dette fordi desse kommunane har små og sårbare fagmiljø frå før, og ytterlegare reduksjon vil då vera vanskeleg å handtere. I tillegg til dette kjem utfordringane knytt til stadig aukande krav til kommunale tenester og nye oppgåver.

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 meir delte i synet på kva effekt samanslåing vil ha på høvet 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.

Aurland og Vik ser gjennomgåande meir negative effektar enn Voss. Det er grunn til å tru at denne skepsisen heng saman med at Vik og Aurland har god økonomi, og at det i dag er relativt lange avstandar frå Vik og Aurland til Voss. Avstandsproblematikken kan endre seg dersom nye kommunikasjonsløyningar kjem på plass. Brukarnærleik blir oppfatta i mange tilfelle som viktig, og er gjerne ein viktig del av kvalitetsomgrepet knytt til tenestene. Brukarnærleik føreset likevel at ein har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse som ein kan «vera brukarnær med». Her vil utfordringane og mogleghetene variere mellom tenesteområda. Når det gjeld samlokalisering, vil det vera mest å hente på små og spesialiserte tenester, samstundes som det er viktig å styrke og oppretthalde nærleik til basistenester som innbyggjarane treng i det daglege.

Som nemnt meiner fleirtalet av kommunane 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 og Voss kommune. Tabellane under viser kva for interkommunale samarbeid kommunane inngår i, og kor mange. Ut frå dei oversiktane vi har fått, deltek dei tre kommunane til saman i 58 ulike interkommunale samarbeid (jf. Tabell 45).

Voss har flest interkommunale samarbeid (32) følgd av Aurland med 32 og Vik med 25. Voss har flest interkommunale samarbeid fordi dei som ein relativ stor kommune, har ansvar for ein del oppgåver som mindre omkringliggjande kommunar i Hordland har vanskar med å handtere sjølve.

Tabell 45 Mengd formelle samarbeidsordningar per kommune. Kjelde: Sogn regionråd og Voss kommune.

Kommune	Mengd interkommunale samarbeidsordningar
Voss	29
Vik	25
Aurland	32
Samarbeid totalt	58

Tabell 46 gjev oversyn over interkommunale samarbeid kommunane i Voss, Vik og Aurland går inn i. Vik og Aurland inngår naturleg saman i fleire samarbeid i Sogn, som til dømes Sogn regionråd, avfallshandtering, arbeidsgjevarkontroll, alarmsentral, legevaktssentral, IKT/GIS, innkjøp, miljøretta helsevern, kriesenter, legevaktssentral og skatteoppkreving. Elles er det ein del område der berre ein av desse kommunane inngår i interkommunalt samarbeid, eller at dei samarbeider med ulike kommunar. Dette dreier seg mellom anna om barnevern, IKT, kreftkoordinator, landbruk, legevakt, lokalmedisinsk senter, miljøsertifisering, PPT, rekneskap/løn, akutte døgnplasser, revisjon, brann og redning.

Voss har dei fleste samarbeida med nabokommunar i Hordaland, men Voss, Vik og Aurland har også noko samarbeid med kvarandre. Dette gjeld mellom anna samarbeid om Nærøyfjorden verdsarvpark og verdsarvrådet. Kommunane har vidare eit felles regionalt næringsfond med fokus på næringsutvikling og etablerartiltak innan landbruk, reiseliv og kultur. Dei tre kommunane har samarbeidsavtale om gjensidig bistand ved brann og ulykker. Elles har Voss og Aurland samarbeid om PPT og logopedi.

Dagens samarbeidsmønster speglar at kommunane i dag høyrer til ulike fylke og ulike bu- og arbeidsmarknadsregionar. Ved ei eventuell samanslåing er det naturleg at mye av samarbeidet vert lagt ned og lagt inn under ordnær kommunal drift eller reorganisert. Dersom betre kommunikasjonar kjem på plass, vil dei tre kommunane i mykje større grad enn i dag danne ein felles bu- og arbeidsmarknadsregion. Ei eventuell kommunesamanslåing, der ein stor del av dei interkommunale tenestene blir lagt under ein felles kommunal paraply, er det grunn til å forvente både meir heilskapleg styring og utvikling av desse tenestane og oppgåvene tilpassa innbyggjarane sine behov. Mange av desse tenestane vil òg verte meir oversiktlege og lettare tilgjengelege for innbyggjarane, og det vil verte lettare å få til eit koordinert samarbeid på tvers av ulike tenestoområde.

Tabell 46 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	Formål
Alarmsentralen i Sogn og Fjordane	24 kommunar i Sogn og Fjordane	Brannmelding 110 i tillegg til div. andre alarmar
Arbeidsgjevarkontrollen	Aurland, Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal.	Arbeidsgjevarkontroll
Barnevern	Lærdal og Aurland	Barnevernsteneste
GIS-koordinator	Aurland, Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal	GIS-samarbeid/-prosjekt
IKT	Aurland, Lærdal, Årdal	IKT-drift
IKT-samarbeid	Aurland, Balestrand, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal og fylkeskommunen	Kjøp av div. IKT-tenester (drift av kommunikasjons- og GIS-løysing)
Innkjøpsamarbeid	Kommunane i fylket mfl.	Støttefunksjon
Kreftkoordinator	Aurland, Lærdal og Årdal	Koordinere ulike hjelpeordningar
Krisesenter	25 av 26 kommunar i fylket	Lovpålagt tilbod
Landbruk	Lærdal, Årdal og Aurland	Landbrukstenester
Legevakt	Aurland, Lærdal og Årdal	Felles legevakt
Legevaktsentral	Aurland, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal	Telefonteneste v/kontakt med lege
Lokalmedisinske senter	Aurland, Årdal og Lærdal	Institusjonsbasert kommunalt helsetilbod
Miljøretta helsevern	Aurland, Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal.	Godkjenning, tilsyn og kontroll
Miljøsertifisering	Balestrand, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal og Vik	Miljøsertifisering av verksemdar
Overgrepsmottak	Dei fleste kommunane i Sogn	Tilbod i akuttfase, lovpålagt

PPT	Kommunane Sogndal, Leikanger og Vik kjøper frå fylkeskommunen (PPT Sogndalsregionen), Aurland kjøper frå Voss.	Pedagogisk-psykologisk teneste
Programleiar System for styrka læring	Kommunane Aurland, Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal	Barnehage- og skuleutvikling
Rekneskap/løn	Aurland og Lærdal	Rekneskap-/lønsfunksjonar
Senger for kommunale akutte døgnplasser	Aurland, Leikanger, Lærdal og Årdal	Døgntilbod for augeblikkeleg hjelp
Senter for incest m.m.	24 kommunar	Støttetilbod
SF revisjon	Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik, Årdal og fylkeskommunen	Kommunal revisjon
SIMAS	Vik, Aurland, Balestrand, Høyanger, Leikanger, Lærdal, Sogndal, Luster og Årdal	Avfallshandtering
Skatteoppkrevjarfunksjon	Lærdal, Vik og Aurland	Skatteoppkrevjing
Sogn barnevern	Balestrand, Leikanger, Luster og Sogndal	Barnevernsteneste
Sogn brann og redning (inkl. byggetilsyn)	Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal og Luster	Felles brann- og redningsteneste og tilsynstenester innan byggjesak
Sogn regionråd	Aurland, Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal.	Regional utvikling
Sogneprodukter	Kommunane i fylket	Verna arbeidsplassar
SognLab	Aurland, Balestrand, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal	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	Skuleutvikling (25% stilling i 4 år)
Indre Hordaland Revisjonsdistrikt	Eidfjord, Jondal, Odda, Ullensvang, Ulvik og Voss	Lovpålagt revisjon jf kommunelova § 78.
Indre Hordaland Miljøverk (IKS)	Eidfjord, Granvin, Jondal, Ullensvang, Ulvik og Voss	Innsamling og transport av avfall. Bygging og drift av behandlings-anlegg for restavfall. Bygging og drift av innsamlingssystem, mottak og anlegg for gjenvinning i samsvar

		med dei til ei kvar tid gjeldande nasjonale og strategiske mål i avfallspolitikken.
Nærøyfjorden verdsarvpark	Aurland, Vik, Voss, Lærdal	Samordne og stimulere til berekraftig næringsutvikling innan verdsarvomådet
Verdsarvrådet	Aurland, Vik, Lærdal og Voss ++	Forvalte verdsarvstatusen til Vestnorsk fjordlandskap
Bergensalliansen		Politisk nettverksbygging
Pedagogisk – psykologiske tenester (PPT)	Aurland, Eidfjord, Granvin, Ullensvang, Ulvik og Voss	Gi lovpålagte tenester innan det spesialpedagogiske feltet til barnehagar og skular
Introduksjonsprogram	Vaksdal	Opplæring i norsk for innvandrarar
Hardanger- Voss kompetanseregion	Eidfjord, Granvin, Jondal, Kvam, Odda, Ullensvang, Ulvik, Voss	Samarbeid om kompetansehevingstiltak for barnehagegrunnskulefeltet, ekstern vurdering og lokal gitt eksamen (munnleg)
Logopedi	Aurland, Ulvik, Vaksdal og Voss	Gi opplæring/trening for borgarar i alderen 1-100 år, der lova krev logopedikompetanse
Prosjekt folkehelse- og samhandling	Hardanger kommunar, Vaksdal og Voss	Følgje opp intensjonane i Samhandlingsreforma
Krisesenter	Bergen, Voss	Tilbod om krisesenter
Interkommunal legevakt	Eidfjord, Granvin, Kvam, Ulvik, Vaksdal, Voss	Samarbeid om legevakt på kveld og natt og i helgane
Vossmodellen	Voss, FFO, RFF	
RNF – Regionalt næringsfond	Aurland, Vik, Voss	Næringsutvikling med fokus på etablerartiltak innan landbruk, reiseliv og kultur
Business Region Bergen		Næringsutvikling, entreprenørskap, branding, reiseliv og nettverk
Bibliotekssamarbeid	Hardanger, Voss	Samarbeida om nettside, litteraturformidling, kompetanseheving og andre tiltak.
Folkehelse i Hardanger og Voss	Hardanger og Voss	Samarbeid for å fremja folkehelse i regionen.
Arbeidsgjevar-kontroll	Voss, Bergen	Kjøp av tenester frå Bergen kommune
Skatteoppkrevjing	Voss, Granvin	Sal av tenester frå Voss til Granvin herad.
It samarbeid	Voss, Granvin	Sal av tenester frå Voss til Granvin herad.

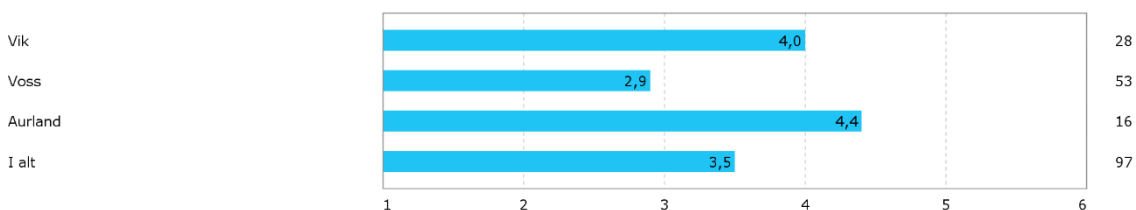
Partnerskap for folkehelse	HFK og dei kommunar i Hordaland som ynskjer å bidra	Samordna, støtta og sørgja for kompetanseheving innanfor folkehelse for involverte aktørar i regionen
Voss kulturskule, distriktsmusikarane	Voss kommune, HFK,ork. Fossegri-men,div. samarb.partar i regionen	Utøvar- og undervisningstenester til offentleg og frivillig musikk- og kulturliv.
Voss kulturskule, regionalt samarbeid	Alle Hardanger kommunane, Vaksdal, Fusa, Voss	Samarbeid om årleg personalsamling for kulturskulelærarar. Regional kulturskulemønstring kvar haust
SLT regionalt samarbeid	Voss, Odda, Ullensvang	Samarbeide rundt utvikling av SLT rolla i desse kommunane . På sikt drive infoarbeid angående SLT /førebygging til andre kommunar i nærområde.
Ansvarleg alkoholhandtering	FMiH, Bergen, Voss, Stord	Pilotprosjekt i regi av Fylkesmannen
Regionalt næringsfond	Aurland, Vik, Voss	Næringsutvikling med fokus på etablerartiltak innan landbruk, reiseliv og kultur
Brannsamarbeid om utrykking/hjelp	Vik, Vaksdal, Aurland, Ulvik, Granvin og Voss	Gjensidig hjelp ved ulykker/brann
Veterinærvakt	Voss, Vaksdal, Modalen, Ulvik, Granvin, Ullensvang (Oksenhalvøya?)	Felles veterinærvakt- administrasjon
Felles interkommunalt brannvern	Voss, Vaksdal, Ulvik, Eidfjord, Granvin, Ullensvang (Oksenhalvøya?)	Profesjonelt brannvern som har fagpersonar både på beredskap og tilsyn/ førebyggjande brannvern og spesialutstyr
Plan, oppmåling og byggesak	Voss og små nabokommunar som slit med å skaffe kompetanse/manglar eit fagmiljø	

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 blir større enn fordelane. Korleis desse utfordringane blir opplevd lokalt, er nærare skildra i samband med spørjeundersøkinga og intervjuet i kommunane.

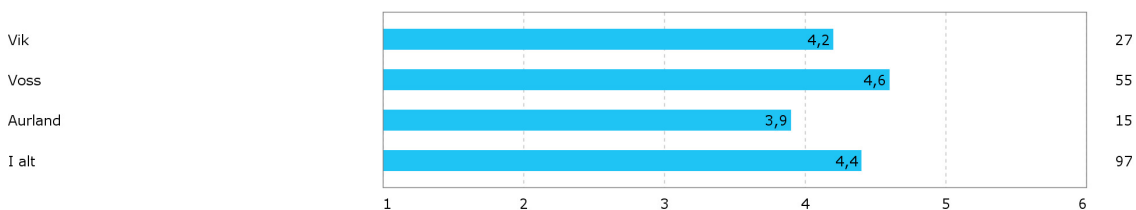
### 7.3.2 Synspunkt frå kommunane på det interkommunale samarbeidet

Som tabellane i førre avsnitt viser, så inngår kommunane 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 blir gjennomført, kan det verta aktuelt med ytterlegare interkommunalt samarbeid dersom det ikkje blir endringar i kommunestrukturen. I samband med spørjeundersøkinga vart respondentane stilt overfor ein del påstandar om interkommunalt samarbeid.

Vik, og spesielt Aurland, uttrykker til ei viss grad semje i påstanden om at «interkommunalt samarbeid er langt å føretrekka framfor ei kommunesamanslåing». Motsett uttrykkjer respondentane i Voss ei viss grad av usemje (jf. Figur 35). Samstundes er det i alle kommunane ei viss grad av semje i påstanden om at «det går ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vera før ei kommunesamanslåing blir meir tenleg». Det er Voss som er mest samd i denne påstanden. Tilbakemeldingane tyder altså på at respondentane ser at det går ei grense for kor langt det er føremålstenleg å gå med interkommunalt samarbeid, men respondentane frå Voss og Vik meiner at det framleis er noko meir å gå på før ulempene vert større enn føremonane.



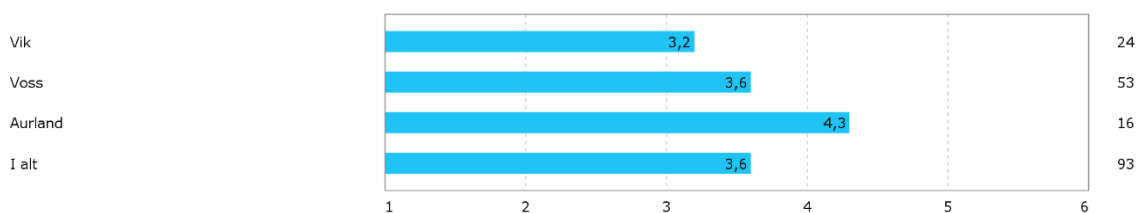
Figur 35 Auka interkommunalt samarbeid er langt å føretrekka framfor ei kommunesamanslåing. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.



Figur 36 Det går ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vera før ei kommunesamanslåing blir meir tenleg. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

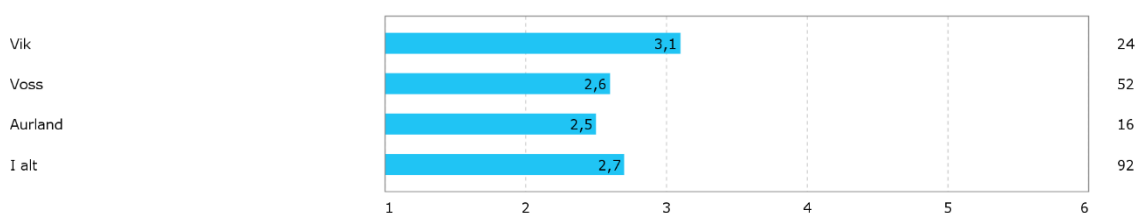
Respondentane er noko delte til påstanden om at «dagens interkommunale samarbeid er uproblematisk i høve til demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll». Respondentane i Aurland er tydeleg samd i denne påstanden, medan ein i Vik er noko usamd. Tilbakemeldingane frå Voss peikar ikkje i nokon klar retning.





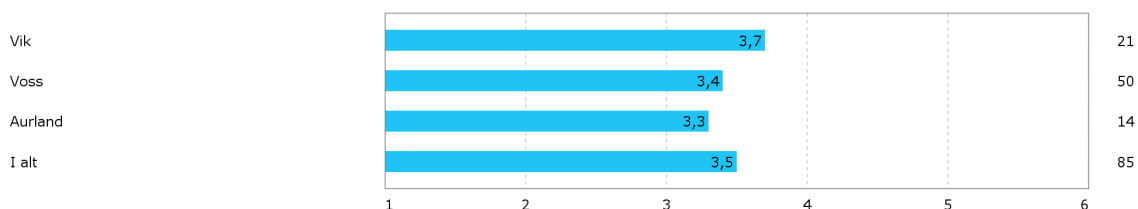
Figur 37 Dagens interkommunale samarbeid er uproblematisk i høve til demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Alle kommunane er usamd i påstanden om at «det interkommunale samarbeidet er så omfattande at samarbeidsulempene begynner å verta større enn fordelane» (jf. Figur 38). Det bekreftar altså at kommunar framleis ser større fordelar enn ulemper ved samarbeid.



Figur 38 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. Vik ser noko større trong for samarbeid enn dei andre kommunane.



Figur 39 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.

Voss har 29 interkommunale samarbeid. Det som blir sett som fordel med ein del samarbeid, er at dei gjev større einingar, meir effektiv drift. Elles har Voss ansvar for ein del administrative samarbeid for nabokommunane, mellom anna skatt og IT-tenester. Dette er samarbeid som er etablert fordi andre kommunar er for små til handtere oppgåve aleine. Det er no ein diskusjon om etablering av interkommunal legevakt.

I Voss er tilbakemeldingane at kommunesamanslåing er å føretrekke framfor auka interkommunalt samarbeid. Det som blir sett som ulempe med ein del samarbeid, bl.a. IKSer, er lite politisk kontroll, og at desse selskapa til ein viss grad levere sitt eige liv. Kommunen er involvert i mange ulike samarbeidskonstellasjonar ved at det er etablert samarbeid i ulike retningar etter kvart som ulike behov har meldt seg. Det er vanskeleg for politikarane å ha kjennskap til drifta i dei ulike samarbeida og i kva grad samarbeida gjev dei tenestene dei ynskjer.

Vik har 25 interkommunale samarbeid, og dermed nest færrest av dei tre kommunane. 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 greit. 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 heng 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.

Aurland har nokre fleire samarbeid en Vik, nemleg 27. Aurland har ein del samarbeid med Årdal og 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.

### 7.3.3 Samla vurdering

Dei seinare åra har det frå nasjonalt hald vorte lagt til rette for auka interkommunalt samarbeid, og det interkommunale samarbeidet har auka, og er aukande. Dei tre kommunane er til saman involvert i 58 ulike samarbeid, men talet på samarbeid for kvar kommune varierer frå 25 i Vik til 32 i Voss. Dagens samarbeidsmonster speglar at kommunar i dag høyrer til ulike fylke og ulike bu- og arbeidsmarknadsregionar, og at kommunane til dels har samarbeid i ulike retningar. Dei tre kommunane har likevel felles samarbeid på nokre få område. Dersom dagens kommunar får betre kommunikasjonar på plass, vil dei bli mykje tettare integrert og i større grad danne ein eigen bu- og arbeidsmarknadsregion. Dette vil vidare gje betydeleg betre føresetnader og moglegheter for å utvikle eksisterande og nye tenester i fellesskap. I ei eventuell kommunesamanslåing, der ein stor del av dei interkommunale tenestene blir lagt under ein felles kommunal paraply, er det grunn til å

forvente både meir heilskapleg styring og utvikling av desse tenestane og oppgåvene tilpassa innbyggjarane sine behov. Mange av desse tenestane vil òg verte meir oversiktlege og lettare tilgjengelege for innbyggjarane, og det vil verte lettare å få til eit koordinert samarbeid på tvers av ulike tenesteområde.

Ein viktig motivasjon for interkommunalt samarbeid er å unngå små og sårbare fagmiljø. Det blir 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 har noko ulikt syn på om auka interkommunalt samarbeid er å føretrekka framfor ei kommunesamanslåing. 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 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 blir 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.

Den generelle tilbakemeldingane gjennom intervju 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 blir 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 blir 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 tilhørse 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 vurderingane til utvalet er det viktig at den statlege styringa blir avpassa slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillèt at lokale preferansar i størst mogleg grad blir 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). Vi ser av tabellen at talet på kommunestyrerepresentantar varierer frå 43 i Voss til 17 i Vik og Aurland. Voss har ordførar frå Arbeiderpartiet, Aurland frå Høgre og Vik frå Senterpartiet. Aurland og Vik har fem politiske parti representert i kommunestyret, medan Voss har åtte. Sjølv om Voss har flest politikarar i kommunestyret, er Voss den kommunen med lågast representasjon per innbyggjar. Her det 334 innbyggjarar per folkevald. Tilsvarende tal for dei andre kommunane er 157 i Vik og 102 i Aurland. Voss har vidare breiast partipolitisk representasjon i kommunestyret.

Tabell 47 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
Vik	Sp	17	6	-	2	1	5	-	3	-
Aurland	H	17	4	-	6	-	4	-	1	2*
Voss	Ap	43	19	2	6	2	9	2	3	1**
<b>Sum</b>		<b>77</b>	<b>29</b>	<b>2</b>	<b>14</b>	<b>3</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>3</b>

\*\*Andre er i Voss eitt mandat til Raudt

\*Andre er i Aurland Miljøpartiet dei grøne

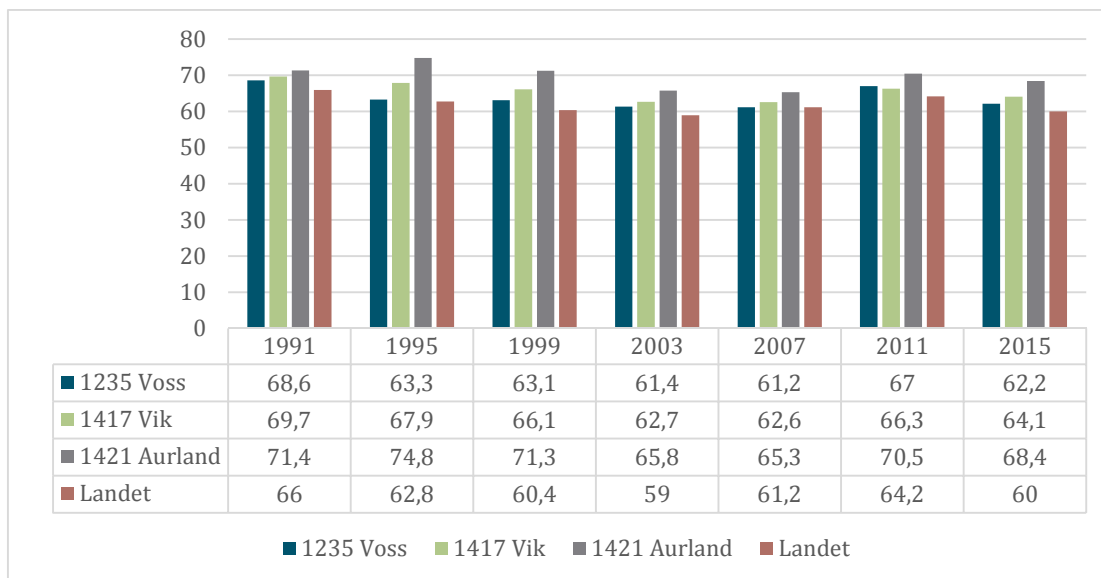
Samla sett er det 77 kommunestyreprerantar i kommunane i dag. Ved ein kommunesamanslåing vil dette talet blir redusert, noko som vil innebera lågare politisk representasjon per innbyggjar. I samsvar med kommunelovas §7 skal kommunestyret sitt medlemstal følgja intervall for innbyggjartalet til kommunane:

- 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

Voss, Vik og Aurland hadde til saman 18763 innbyggjarar per 1. januar 2015. Dette tilseier at minimumskravet til medlemmar i kommunestyret vil vera 27. Det er ikkje satt noko grense for kor mange medlemmer kommunestyret kan ha. Det er opp til kommunane å avgjera, og kommunane må sjølve vurdere kort stort kommunestyret må vera for å sikre at ulike delar av kommunen får tilstrekkeleg representasjon.

Erfaringar frå tidlegare kommunesamanslåingar viser at det nye kommunestyret får tilsvarande, 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. Det er Aurland som jamt over har det høgaste valdeltakinga. Deretter følgjer Vik og Voss. Den lågaste valdeltakinga ser vi i Voss med 54,2 prosent, medan den høgaste var i 1995 i Aurland med 74,8 prosent. Vi ser elles at valdeltakinga i alle kommunane ligg noko over valdeltakinga på landsbasis, og at svingingar i deltakinga følgjer nasjonale trendar.



Figur 40 Valdeltaking ved kommuneval frå 1991-2015. Prosent. Kilde: SSB og valresultat.no

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 intervjuet 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.

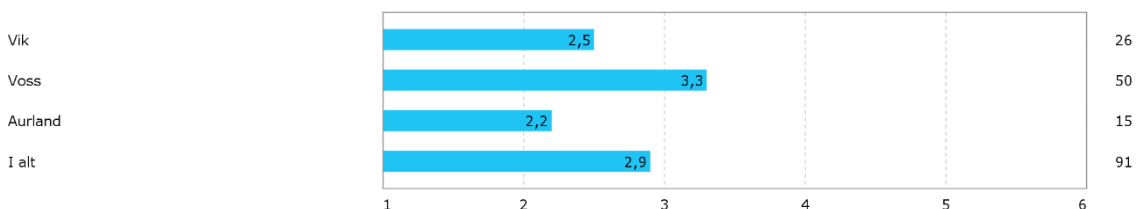
I Voss er det avgrensa økonomisk handlingsrom, og det politiske handlingsrommet heng tett saman med det økonomiske. Økonomien er under kontroll, men det er lite midlar på fond. Kommunen har 43 representantar i kommunestyret, noko som gjer at ulike delar av kommunen er representert og har påverka på politikken. I Voss er det sterk tilhøyrse til Voss, men òg til andre bygder i kommunen. Desse har eigne idrettslag og kulturelle fellesskap. Kommunen har ikkje grendeutval, men det vert hevda at bygdene likevel har gode muligheter for å påverka innan det politiske systemet. Åtte parti er representert i kommunestyret, og kommunen har slik sett brei partipolitisk representasjon.

I Vik blir 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 blir skildra som veldig tett, og det er ofte saker om habilitet til politisk handsaming.

I Aurland har politikerane 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 reguleringsaker til handsaming, er det fleire som er inhabile. Men det blir skildra som om dette blir handtert greitt. Rekruttering blir 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.

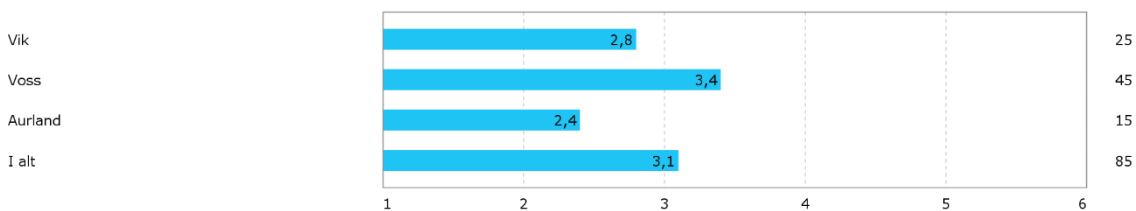
### 7.4.3 Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing

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, spesielt Aurland og Vik. Respondentane i Voss meiner òg at ei samanslåing vil ha negative effektar, men vurderer desse som svakt negative.



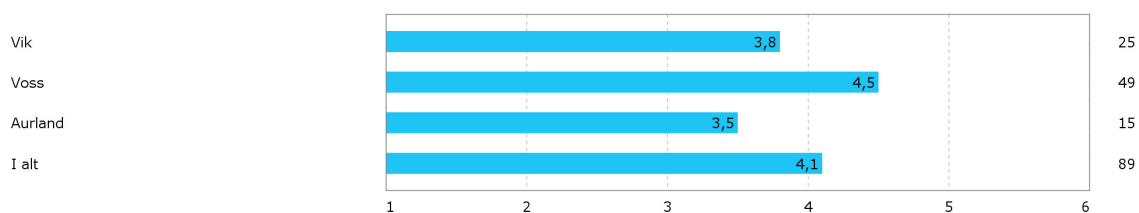
Figur 41 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Auke interessa for lokalpolitisk arbeid. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

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. Det er også her respondentane i Aurland og Vik som er mest negative, medan respondentane i Voss i gjennomsnitt er omtrent nøytrale til påstanden



Figur 42 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, meiner respondentane i Vik, og spesielt Voss, at ei samanslåing vil ha positive effektar med tanke på å få auka påverknad på nasjonale og regionale saker. Dei gjennomsnittlege vurderingane i Aurland syner at respondentane verken er samde eller usamde i dette.



Figur 43 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 vanskelig 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 resultatane (Brandtzæg 2009), er det mykje som tyder på at samanslåinga hadde liten effekt på mange av demokrativariablane. 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 blir 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 sine oppfatningar 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 ei eventuell samanslåing av Voss, Vik og Aurland kommunar, 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 blir det gjeve



uttrykk for at dei fleste av dei organa er rådgjevande. Desse fungerer då som sparrings- og høyringspartnarar for kommunen og har ingen sjølvstendig avgjerdsmyndighet. Nokre forvaltar likevel store ressursar og har vidtgående 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 blir 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 blir 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 blir 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 blir 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 blir det peika på at det kan vera utfordringar knytt til bevaring og forsterking av tidlegare territoriale grenser, 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 blir betre, at avgjerdene blir betre forankra og får større legitimitet. Samstundes blir 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 blir 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 blir liten. Det blir 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. Voss har i dag breiare partipolitisk representasjon en Aurland og Voss, men talet på politikarar per innbyggjar er likevel lågare i Voss. 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. Dei minste kommunane er av ein slik storleik at det er naturleg med ein del inhabilitetssaker sidan lokalsamfunna ikkje er veldig store.

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 blir betre. Det er likevel samla sett eit fleirtal som meiner at ei samanslåing vil gje auka innverknad på regionale og nasjonale saker. Spesielt meiner respondentane i Voss, men òg Vik, 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 dei tre kommunane samla sett høgare enn landsgjennomsnittet. Lågare politisk representasjon kan likevel utløysa behov for å etablere 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 blir betre, at avgjerdene blir 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 verksemdar (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.

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. Det er generelt sett bygrensa med pendling mellom kommunane. Det er ei viss pendling mellom kommunane, men den er såpass bygrensa at kommunane i dag høyrer til ulike bu- og arbeidsmarknadsregionar. Dette vil endre seg når planlagde kommunikasjonsutbyggingar vert realiserte. Reiseavstandane mellom Voss og Vik vil bli korta ned ein halvtime, og ein vil få sikker vinterveg. Utbetringar av E 16 mellom Voss og Aurland vil òg betre kommunikasjonane den vegen. I framtida vil kommunane i langt større grad utgjere ein felles arbeidsmarknad samanlikna med i dag. Det inneber og at kommunane vil få langt større felles interesser når det gjeld framtidige mulegheiter og utfordringar knytt til framtidig nærings- og samfunnsutvikling. Kommunane samarbeider allereie i dag om nærings- og reielivsutvikling knytt til dei unike natur- og kulturressursane som kommunane i fellesskap i har i oppgåve å forvalte. Den innsatsen som trengs for å sikre framtidig busetting og velferd må først og fremst byggjast på verdiar, tillitsfull deling av komplementær kunnskap og idéproduksjon kombinert med langsiktig arbeid mot eit ønska framtidsbilde som den nye

kommunen sjølv kan påverke (Kobro 2014). Tilsvarande erfaringar sit vi att med frå evalueringane av ulike verdiskapingsprogram (Brandtzæg & Haukeland 2014, Haukeland & Brandtzæg 2014, Brandtzæg & Haukeland 2010). Å leggje til rette for nettverk og møteplassar på tvers av sektorar og faglege grenser er krevjande. Det er ei føremon dersom kommunane maktar å få til heilskaplege satsingar som involverer breitt, som skapar tilhøyrsløse, identitet og felles engasjement for framtidig utvikling. Ei slik satsing føreset at kommunane har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse samstundes som dei får til ei heilskapleg satsing knytt til utvikling av det felles ressursgrunnlaget. Det kan vera lettare å lukkast med dette som ein felles kommune, enn om kommunane skal utvikle satsingar kva for seg, og kanskje i konkurranse med kvarandre. Det vil ikkje vera framtidretta utviklingsarbeid å «stikke kjeppar i hjula» til ein nabokommune i same bu- og arbeidsmarknadsområde, men den kan vera framtidretta at kommunane innan denne regionen står saman i konkurranse mot verda utanfor.

I intervjuet vart respondentane bedne 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 intervjuet, men vi har samanfatta den informasjonen vi har, nedanfor kommunevis.

I Voss har det vore ei auke i arbeidsplassar dei seinare åra. Kommunen har som mål å vera eit attraktivt regonsenter. Mange som reiser ut, ønsker å komme tilbake, men kommunen har no litt utfordringar i høve til ledige tomter. Kommunen kan tilby attraktive arbeidsplassar, òg for folk med høg utdanning. Kommunen er kjend og har eit godt omdøme. Kommunen har og ein storleik som gjer at Voss har nokre av storbyens element med varierte kultur- og fritidstilbod. Reiselivet er i vekst, og kommunen har mange hytter. Reislivsutbygginga i Myrkdalen, med både sommar- og vinteraktivitetar, har betydd mykje for reiselivet. Reiselivet gjev også positive ringverknader for andre næringar, m.a. handel.

Kommunen har god kompetanse på kommuneplanlegging, reguleringsplaner og handsaming av byggesaker, men det er økonomien som i størst grad begrensar omfanget av utviklings- og tilretteleggingstiltak på samfunnsutviklingsområdet. Elles vert det hevda at det er for lite fokus på heilskapleg arealpolitikk i regionen, og at det ikkje er noko fokus på dette på tvers av fylkesgrensene. Ein planlegg ut får gamle administrative grenser som ikkje er tilpassa dagens og framtidens behov, og det vert hevda at det hadde vore ei føremon om kommunane sør for Sognefjorden hadde vore ein del av Hordaland. Når det gjeld samfunnsutvikling, vert det og synt til at ein har eit formalisert regionsamarbeid med Vik og Aurland som i fyrste rekkje går på samferdsel og næringsutvikling, og at kommunane har felles interesser knytt til reiseliv, landbruk og naturbasert næringsutvikling, m.a. knytt til verdsarvområdet.

I Vik har det vore ein svak nedgang i private arbeidsplassar frå 2001 til 2013 på 2,4 prosent, medan 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 blir mellom anna dyrka mykje bringebær i kommunen. Kommunen har òg fleire tenesteføretak, blant anna innanfor IKT og arkitekt.

Den viktigaste saka det blir jobba med i Vik, er realisering av Vikfjellstunnelen. Det har vore jobba med sidan 70-talet, og no er det berekna oppstart i andre periode av Nasjonal transportplan. Kommunen ser det som vanskeleg å oppretthalde busetjing og næringsutvikling dersom

denne ikkje blir 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 blir utvida her.

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 arbeidsplassar. 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.

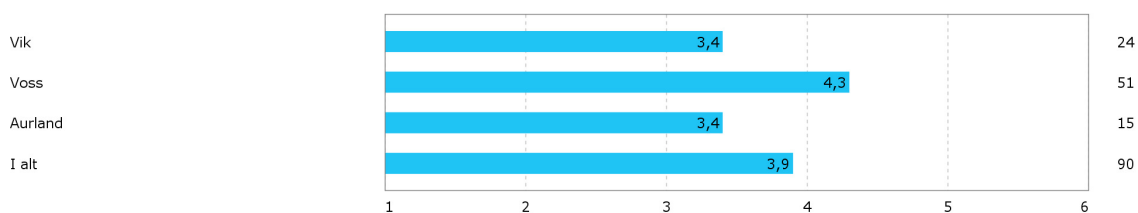
Det er litt delte meiningar gjennom intervjuet om kommunen er gode på samfunnsutvikling eller ikkje. Det kjem fram at det er ikkje nok kompetanse og kapasitet i kommuneorganisasjonen til utvikling, men at kommunen har økonomiske midlar til å drive samfunnsutvikling. Næringsfondet brukast både til kommunale 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 næringssjef har kommunen no vedteke å tilsetja ny næringssjef, 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.

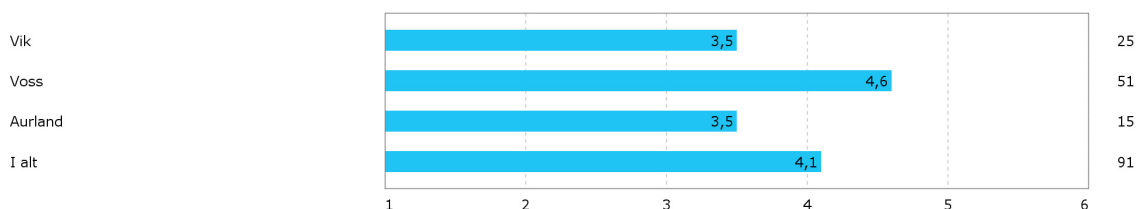
## 7.5.2 Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing

I spørjeundersøkinga vart det stilt spørsmål om kva for effektar ei kommunesamanslåing samanslåing kan ha ut frå ulike mål om framtidig utvikling. Figuren under viser at respondentane i Voss meiner at ei samanslåing vil ha klare positive effektar når det gjeld moglegheitene for å sikre heilskapleg og langsiktig planlegging. Også i Vik og Aurland ligg vurderingane omtrent midt på treet (3,4), dvs. at dei gjennomsnittlege vurderingane ikkje tyder på at ein ser for seg dei store effektane i verken positiv eller negativ retning.



Figur 44 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.

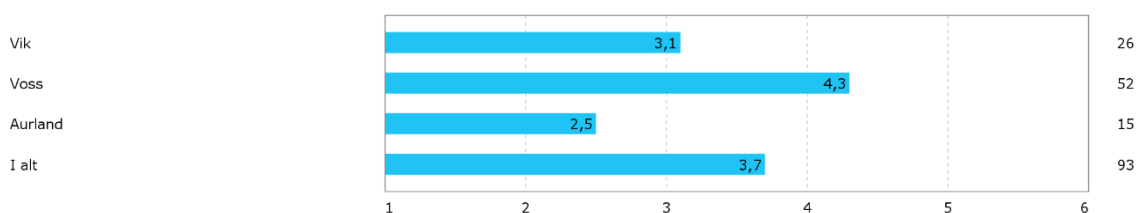
Det synest å vera noko sterkare støtte til at ei samanslåing vil ha positiv effekt på arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling, jf. figuren under. Svara avvik likevel ikkje mykje frå spørsmålet over. Dette er ikkje unaturleg, sidan nærings- og samfunnsutvikling har tette koblingar knytt til moglegheitene for heilskapleg og langsiktig planlegging.



Figur 45 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.

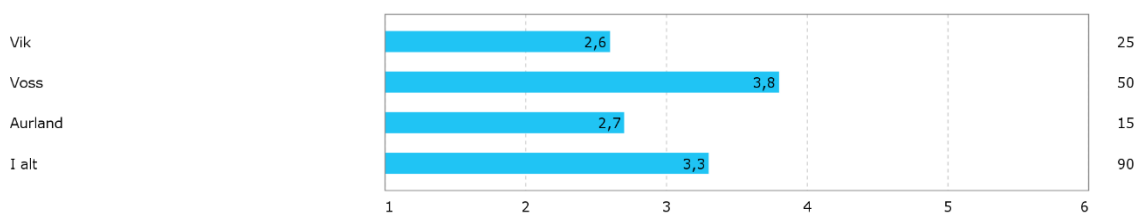
Til spørsmålet om samanslåing kan auke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringar, meiner respondentane i Vik, og spesielt i Aurland, at ei samanslåing vil ha negative effektar. Voss er her positive i sine vurderingar. I intervju vert det og peika på at ei kommunesamanslåing vil føre til at ein større del av konsesjonskraftinntektene vil koma dei tre kommunane til gode.

At ein i Vik og Aurland ser negative effektar, har samanheng med at desse kommunane i dag har store inntekter som ein fryktar vil bli ført ut av dagens kommunar gjennom ei samanslåing.



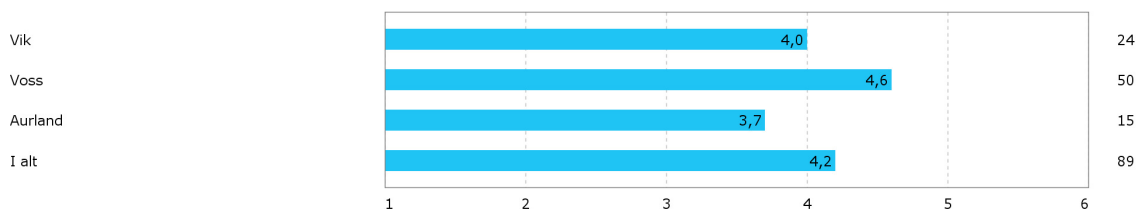
Figur 46 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Auke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringar. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Respondentane i Vik og Aurland har minst tru på at ei samanslåing vil ha positiv effekt for å sikre og utvikla livskraftige lokalsamfunn, sjå figuren under. Voss meiner òg her at ei samanslåing kan ha positive effektar, medan Vik og Aurland ligg på den negative sida av skalaen. I intervju kom det fram at ein fryktar at ei samanslåing kan føre til større indre sentralisering i regionen.



Figur 47 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.

Respondentane i alle dei tre kommunane meiner at ei 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. Voss og Vik er mest positive, men Aurland ligg òg på den positive sida av skalaen når det gjeld desse vurderingane.



Figur 48 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.

### 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 gjer seg òg gjeldande mellom Voss, Vik og Aurland. Voss har hatt ein viss vekst, medan Vik og Aurland har hatt ein viss reduksjon.

Voss har heller ikkje hatt stor vekst dersom ein samanliknar med utviklinga på landsbasis. Dei tre kommunane vil i tida framover i større eller mindre grad ha utfordringar knytt til utviklinga når det gjeld både demografi, næringsutvikling og kamp om arbeidskraft etter kvart som det blir ein mindre del i yrkesaktiv alder. 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 intervjuar har vi avdekt at det er ulikt kor mye kapasitet og kompetanse kommunane har til å driva nærings- og samfunnsutvikling. Voss har betre kapasitet enn Aurland og Vik, men det økonomiske handlingsrommet er begrensa i høve til arbeid med utviklingstiltak. Aurland og Vik har betre kommuneøkonomi, men storleiken på kommunane set likevel grenser for kor stor kapasitet ein har høve til å bygge opp på dette området.

Fleire trekkjer fram at kommunane har felles utfordringar og utviklingsmoglegheiter knytt til næring, reiseliv og samferdsel.

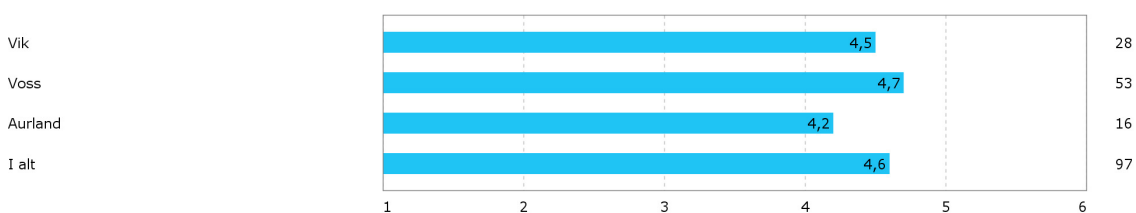
Vurderingane frå kommunane samla sett tyder på at ei kommunesamanslåing kan ha nøytrale eller positive effektar med tanke på å sikra betre tilhøve for heilskapleg og langsiktig planlegging, å verta meir robust til å kunna møte framtidige utfordringar, nye oppgåver og økte krav til kommunane, og å styrkja arbeidet med samfunns- og næringsutvikling.

Når det gjeld å auke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringar og sikre og utvikle livskraftige lokalsamfunn, meiner respondentane i Vik og Aurland at effektane vil vera negative, men vurderingane i Voss tyder på ein viss grad av positive effektar òg i høve til dette. At Vik og Aurland meiner samanslåing kan ha negativ effekt på utvikling av livskraftige lokalsamfunn kan blant anna skuldast frykt for sentralisering av tenester og arbeidsplassar.

## 7.6 Vurderingar av ei mogleg samanslåing

I spørjegranskinga vart det stilt spørsmål til respondentane om korleis dei samla vurderer effektane av ei mogleg samanslåing. Svara vart gjevne på ein skala frå 1 til 6, der 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Vidare fekk respondentane som svara 1-3, eit oppfølgings-spørsmål om kva som er den/dei viktigaste årsakene til at dei er negative til det aktuelle alternativet. Tilsvarande 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 frå dei tre kommunane.

Figur 49 nedanfor syner at respondentane både Vik, Voss og Aurland meiner ei samanslåing av desse kommunane vil ha positive effektar. I og med at spørjegranskinga vart gjennomført som ein del av utgreiinga for Sogn regionråd (Brandtzæg et al. 2014), er vurderingane av ei samanslåing av Vik, Voss og Aurland samanliknbare med vurderingane av dei andre alternativa som utgreiinga for Sogn fokuserer på. Her er det verdt å merke seg at Vik og Aurland sine vurderingar av ei samanslåing med Voss kjem klart betre ut enn vurderingane av aktuelle samanslåingskonstellasjonar med andre kommunar i Sogn. Verken Vik eller Aurland vurderer effektane som positive for dei alternativa dei er med i saman med andre kommunar i Sogn.



Figur 49 Korleis vil du vurdere ei samanslåing av Vik, Voss og Aurland? 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

I Voss er det peika på mange mulege positive effektar knytt til ei slik samanslåing. Med tanke på samfunnsutvikling vert det peika på at ein slik kommune vil bli ein stor reiselivskommune med betre moglegheiter for å påverke regionale og nasjonale myndigheiter. Det vert gjevne uttrykk for at alle dei tre kommunane samarbeider godt, at dei har ei positiv innstilling og at ein har mange felles interesseområde knytt til turisme, kraftutbygging og samferdsel. Kommunane har eit visst samarbeid på dette området i dag, og det vert hevda at ei samanslåing vil omfatte ein naturleg region



der det vert høve til å nytte ressursane på ein betre måte. Det er og synt til at avstandane er relativt korte, og at dei vil bli kortare i framtida. Fleire er inne på at det vil vera ei føremon om ein kan drive dei tre kommunane ut frå same visjonar og mål, og at ei samanslåing kan styrkje utviklinga i indre delar av begge fylka. Det vert vidare uttrykt at kommunane har mykje felles, og at ein saman vil bli ein ressurssterk og slagkraftig kommune der ein i fellesskap kan byggje opp under regionen som eit av verdas vakraste reisemål. I denne samanhengen er det einskilde som vidare gjev uttrykk for at interkommunalt samarbeid ikkje er eit god alternativ fordi det i slike samarbeid som oftast er få personar i kvar kommune som sit og jobbar med løysingar på sida av resten av drifta, og dei klarar ikkje formidle vidare og implementere arbeidet i resten av organisasjonen.

Når det gjeld tenestetilbodet, ser ein og eit potensial for å styrkje dette i framtida. Med ein større kommune vil føresetnadene for å sikre betre tilbod og betre tilgjenge til helse og sjukehusenester bli forbetra. Det vert og peika på ein vil få ein ressurssterk kommune, som vil kunne hente ut meir inntekter frå kraftgrunnlaget, og som vil kunne gje ein meir allsidig kommune med auka aktivitet og breiare tilbod.

Det som vert peika på av negative effektar, dreier seg stort sett om geografi, lange avstandar og usikker veg. Dersom ein får ein meir rassikker veg mellom Voss og Aurland, og tunnelen gjennom Vikafjellet kjem på plass, vil kommunikasjonsutfordringane bli mykje mindre.

Respondentane frå Vik peikar òg på mange konkrete **positive** effektar av ei samanslåing med Voss. Fleire frå Vik er inne på at ei samanslåing med Voss vil føre til fortgang i arbeidet på å få på plass ein tunnel gjennom Vikafjellet slik at ein får sikker heilårsveg til Voss. Nokre er inne på at denne utbygginga er noko av det viktigaste for Vik med tanke på arbeidsmarknaden og industrien i kommunen. Fleire meiner det er meir naturleg å orientere seg i den retninga, og ein vil koma nærare **Bergen** og næringsutviklinga på Sør-Vestlandet. Det vert gjeve uttrykk for at ein tunnel gjennom Vikafjellet vil fjerne eit geografisk skilje, og at ein vil kunne få ein sterk og slagkraftig kommune med ein betydeleg utvida bu- og arbeidsmarknad som vil by på nye moglegheiter. Det vert synt til at ein vil få sterkare fagmiljø og vil kunne drive meir effektivt, og at ein kan tenkje meir innovativt når det gjeld næringsutvikling. I Vik blir det og gjeve uttrykk for at ein tradisjonelt har vore meir knytt til Sogn, og dette er eit alternativ som vil gi ein sterk kommune samstundes som nærleiken blir tatt i vare. Det siste føreset at kommunikasjonane kjem på plass.

Dei som er **negative** til ei slik samanslåing, peiker på dagens samferdselssituasjon med lange avstandar og usikker vinterveg. Ein av respondentane syner til at det kan vere fare for at Voss som regionsenter vil «overskygge» Vik som er mykje mindre, og det kan verte utfordrande når det gjeld kommunale avgjerder og tiltak.

Blant respondentane i **Aurland** som ser **positive effektar** av ei slik samanslåing, blir det hevda at ei samanslåing av Aurland, Voss og Vik er det beste alternativet for kommunen. Historisk har delar av Aurland hatt eit tett samarbeid med Voss. Det vert hevda at kommunane har like næringsmessige utfordringar, og alle kommunane er kraftkommunar. Aksen Bergen-Voss-Aurland blir sett som viktig for ei positiv utvikling av Aurland. Spesielt vert det vist til at denne aksen er viktig for utviklinga av næringslivet og turismen, men at ein òg vil kunne hente gevinstar i høve til utvikling og drift at det kommunale tenestetilbodet, spesielt knytt til helse, omsorg og skule. Elles vert det gjeve uttrykk for at ei slik samanslåing kan gi nye og spanande moglegheiter.

Dei **negative** effektane som vert trekt fram, dreier seg òg i Aurland om at dagens kommunikasjo- nar er utfordrande, og at kommunen blir stor i areal. Som i Vik, er det einskilde i Aurland som fryktar at ei samanslåing vil forskyve tyngdepunktet i kommunen, og at dette kan slå negativt ut når det gjeld samfunnsutvikling, tenestetilbod og identitet knytt til dagens kommunar.

### 7.6.1 Oppsummerande vurdering

Alle dei tre kommunane meiner at ei samanslåing av Vik, Voss og Aurland vil ha positive effektar. Dei gjennomsnittlege vurderingane varierer frå 4,2 til 4,7. I Vik og Aurland, som òg inngår i andre alternativ som er utgreidd på oppdrag frå Sogn regionråd, meiner respondentane at ei samanslåing av Vik, Voss og Aurland er det beste alternativet. Gjennom dei opne svara frå respondentane i kommunane er tilbakemeldingane relativt like. Respondentane er samde om at kommunane har like utfordringar. Kommunane har felles interesser knytt til turisme, kraftutbygging og samferdsel. Både i Vik og Aurland vert det sett som naturleg å orientere seg i den retninga både av historiske og geografiske årsaker. Aksen i retning Voss og Bergen blir sett som viktig for framtidig utvikling av næringsliv og tursime både i Aurland og Vik. Dette blir sett som det mest framtidsretta alternativet ut frå planane om ny tunell gjennom Vikafjellet og planar om forbetringar av E16. Fleire peikar òg på at ei kommunesamanslåing i seg sjølv vil sette fart på realisering av desse planane, som vert sett som særskilt viktige for framtidig utvikling, og for å kunne realisere dei potensielle gevinstane knytt til ei eventuell samanslåing. Når kommunane blir knytt sterkare saman, vil ein og kunne styrke tenestetilbodet og gje betre tilgjenge til eit både breiare og meir spesialisert tenestetilbod, spesielt innan helse, pleie og omsorg og skule.

Dei negative effektane som vert trekt fram for dette alternativet, går nettopp på ulempene knytt til dagens kommunikasjonar. I Vik og Aurland er det òg ei viss frykt for at desse kommunane vert små i høve til Voss, og at ein vil få dårlegare føresetnader for å påverke utviklinga i eige område.

Samla sett er det likevel eit klart fleirtal som viser til konkrete føremoner med ei slik samanslåing. Av negativa effektar er det òg i stor grad dagens kommunikasjonstilhøve som vert trekt fram, men dette er hindringar som i stor grad vil bli borte i åra som kjem.

## 8. Føremoner og ulemper ved ei eventuell samanslåing

Nedanfor har vi forsøkt å samanstillе dei viktigaste fordelane og ulempene ved ei eventuell samanslåing av Voss, Vik og Aurland kommunar.

Tema	Føremoner	Ulemper
Økonomi	<p>Dei økonomiske effektberekningane syner at ei samanslåing av Vik, Voss og Aurland kjem relativt godt ut samanlikna mot alternativa som blei utgreia for Sogn regionråd. År 1 etter samanslåinga har vi berekna ein effekt på 8,1 prosent av dagens brutto driftsinntekter for det aktuelle alternativet. Til samanlikning viste dei seks alternativa i Sogn-rapporten ein effekt på mellom 6,3 prosent og 9,9 prosent. Etter 20 år, det vil seie etter perioden for inndelingstilskottet, viser dei seks alternativa i Sogn ein effekt på mellom -0,6 prosent og 3,3 prosent. For Voss, Vik og Aurland er det berekna ein effekt på 3,8 prosent.</p> <p>Voss, Vik og Aurland vil få ei auke i rammetilskottet på 7,6 mill. kr dei første 15 åra etter ei kommunesamanslåing. Dette utgjер ein auke i brutto driftsinntekter på 0,5 prosent. Vidare vil dette alternativet få 50 mill. kr i eingongsstøtte og reformstøtte. Konesjonskraftinntektene vil auke med 22,4 mill. kr, noko som utgjер 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. Dette utgjер 3,3 prosent av brutto driftsinntekter. Det vil òg vera eit betydeleg innsparingspotensial knytt til tenester, men det vil ikkje vera naudsynt å ta ut</p>	<p>Inntektsskilnadene mellom kommunane er store, noko som kan føre til harmoniseringsutfordringar knytt til tenestene. 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 det vera ei løysing at deler av kraftinntektene som den nye kommunen vil få, blir 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 reiseavstandane vil vera betydelege. Effektiviseringsgevinstar på tenester der nærleik til innbyggjarane er viktig, vil derfor vera avgrensa. Dersom planar om forbetringar av kommunikasjonane mellom kommunane vert realisert, vert avstandsproblematikken redusert. Det kan lette tilgjenge til eit breiare og meir spesialisert tenestetilbod.</p> <p>Når inndelingstilskottet er trappa ned frå 15-20 år etter samanslåinga, vil rammetilskottet for den nye kommunen vera 12,6 mill. kr lågare enn i dag, noko som svarar til ein reduksjon på 0,8 prosent av brutto driftsinntekter. Dette føreset at vilkåra i inntektssystemet blir vidareført som dag.</p>

	<p>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>	
Tenester	<p>Ei samanslåing av Voss, Vik og Aurland vil gje ein kommune med eit innbyggjartal på ca. 18 500 innbyggjarar. Dette er eit innbyggjartal som ligg innanfor ekspertutvalet si anbefaling om at kommunane bør ha 15-20 000 innbyggjarar for å levere gode tenester utan omfattande interkommunalt samarbeid.</p> <p>Aurland og Vik, som er minst i folketal, er små og sårbare i dag og vil profitera på å få større og sterkare fagmiljø på fleire område, spesielt spesialiserte tenesteområde. 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 ha vanskar med å ta på seg nye oppgåver utan at dette blir 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 blir større enn føremonane.</p> <p>Ved ei samanslåing vil altså den nye kommunen som heilskap verta betre i</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 blir kravd av fagmiljø for å levere 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 blir relativt stor geografisk, og avstandar kan vera krevjande ut frå dagens kommunikasjonsløyser. Dette kan òg skape utfordringar knytt til organisering og tilrettelegging av tenestetilbodet. Desse utfordringane vil bli betydeleg reduserte når planlagde vegløyser kjem på plass. Ei kommunesamanslåing kan òg framskande behovet for å realisere desse planane.</p> <p>Felles organisering av tenestene treng ikkje innebere at ei teneste berre blir levert éin 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>stand til å drive utviklingsarbeid og levera spesialiserte tenester til sine innbyggjarar.</p> <p>På grunn av avstandane 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>	
Samfunns- utvikling	<p>Kommunane har historisk sett felles interesser og samkjensle. Kommune har i dag samarbeid innanfor næringsutvikling, reiseliv og samferdsel.</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 føresetnadene for å utvikle og spele ein aktiv samhandlingspart i ein innovasjonsregion.</p> <p>Med realisering av planlagde vegprosjekt vil dei tre kommunane i større grad danne ein felles bu- og arbeidsmarknadsregionane. Dette vil gje betre føresetnader for å handtere felles utfordringar og moglegheiter.</p> <p>Aksen i retning Voss og Bergen blir sett som viktig for framtidig utvikling av næringsliv og tursime både i Aurland og Vik. Ein samanslåing av Voss, Vik og Aurland blir derfor oppfatta som det mest framtidretta alternativet ut frå planane om ny tunell gjennom Vikafjellet og planar om forbetringar av E16.</p> <p>Føresetnadene for planlegging, utvikling, marknadsføring og profilering av regionens status og verdsarvomsråde og eit av verdas vakraste reisesmål kan styrkjast. Dette føreset ein</p>	<p>Sjølv om ei samanslåing vil vera i samsvar med det som i framtida vil bli ein sterkare bu- og arbeidsmarknadsregionen, vil det likevel vera betydelege 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 eining som kan styrke den nye kommunen som heilskap.</p>

	<p>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>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 blir 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,</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, tilrettelegging og gjennomføring av gode lokalpolitiske arenaer for involvering av innbyggjarar. Det kan 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>

	<p>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 for i kva grad ein ny kommune vil styrkje lokaldemokratiet.</p>	
--	--	--

## 8.1 Samla vurdering

Ut frå ei samla vurdering av fordelane og ulempene ved ei eventuell samanslåing, står Voss, Vik og Aurland fram som eit høgst aktuelt og framtidsretta alternativ. Dette er eit samanslåingsalternativ som kjem godt ut økonomisk dersom ein samanliknar med utgreiinga for Sogn regionråd, der òg Vik og Aurland er med.

Ei eventuell samanslåing vil gje ein kommune med eit innbyggjartal som gjer at kommunen vil vera i stand til å handtere dei fleste eksisterande og nye tenesteoppgåver på eiga hand. Kommunane har felles utfordringar og interesser knytt til både tenesteproduksjon og samfunnsutvikling. Dersom planane om ny tunell gjennom Vikafjellet og planar om forbetringar av E16 vert realisert, vil dette føre til at kommunane vert knytt tettare saman i ein felles bu- og arbeidsmarknadsregion. Dagens avstands- og kommunikasjonstilhøve vil bli betydeleg forbetra. Dette vil gjera at fellesinteressene knytt til framtidig utvikling vert enda sterkare, samstundes som det vert lettare å realisere dei potensielle gevinstane som ei samanslåing vil føre med seg. Aksa i retning Voss og Bergen blir oppfatta som viktig for framtidig utvikling av næringsliv og turisme både i Aurland og Vik, og fleire meiner òg at kommunesamanslåing vil føre til at desse samferdselsprosjekta vil få høgare prioritet.

Tilbakemeldingane syner at det er eit klart fleirtal av respondentane i alle dei tre kommunane som ser at dette samanslåingsalternativet vil ha positive effektar. Respondentane frå Voss meiner jamt over at effektane vil vera positive på alle område. I Vik og Aurland fryktar nokre av respondentane at Voss, som den største kommunen, vil bli ein dominerande part, at ein kan få sentralisering, og at dei minste kommunane får svekka sine moglegheiter for å påverke eiga utvikling. I ein eventuell vidare prosess, vil det såleis vera viktig å synleggjere korleis ein saman ynskjer å utvikle heile den nye kommunen. Positiv utvikling av eit regionsenter vil òg vera avhengig av eit aktivt og levande omland.

Det samla inntrykket er at kommunane har mykje felles, og at ei samanslåing kan gje ein ressurssterk kommune med nye og spanande utvikingsmulegheiter både knytt til samfunnsutvikling og tenesteproduksjon. Saman kan kommunane stå sterkare i forvaltninga av verdsarvstatusen og bygge opp under regionen som eit av verdas vakraste reisemål.

Dersom ein politisk vel å gå vidare med ei samanslåing av Voss, Vik og Aurland kommunar, 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 ein vil oppnå. Dersom ein 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 utarbeidd 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](http://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

- Nasjonal oversikt over ordfører 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-kommunestyrevalet-2015.5794820-155908.html> (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 for hele Norge: <http://valgresultat.no/?type=ko&%C3%A5r=2015> (Lastet ned 21.09.2015)

# Vedlegg. Utfordringsnotat

## Innleiing

---

I samband med utgreiinga av alternative kommunestrukturmodellar for Sogn regionråd, der Vik og Aurland òg var med, vart det utarbeida eit utfordringsnotat som støtte til å setje nokre sentrale retningsval ved ei kommunesamanslåing på dagsorden. Momenta som vart tatt med, er av interesse for ulike samanslåingskonstellasjonar, og vi har derfor tilpassa notatet slik at det også skal ha mest mogleg relevans for Voss, Vik og Aurland.

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 samanslåingar er fysisk avstand ei sentral utfordringa, og eit viktig spørsmål vil verta korleis ein byggjer ein føremålstenleg kommune med desse avstandsulempene.

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 blir skjerma for slike endringar. Røynsler frå tidlegare kommunesamanslåingar er at skular, barnehagar, sjukeheimar og liknande ofte blir 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 blir 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 blir 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 blir 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 blir 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, blir 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, blir 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 blir samde om å gjennomføra ei kommunesamanslåing, blir 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. Både Vik og Aurland har 17 representantar medan Voss har 43.

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 to politiske modellar som dei tre 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. I dag har Vik ei slik løysing
2. Aurland og Voss har kommunestyre, formannskap og politiske utval etter fagområde.
  - Aurland har 3 utval: Plan og utvikling, omsorg, oppvekst og kultur og drifts- og eigedomsutvalet
  - Voss har 5 utval: Plan og økonomi (lagt til formannskapet), levekår, miljø og kultur og nærings- og tiltaksarbeid

Ved kommunesamanslåing må det òg byggjast opp ei ny politisk organisering og ein felles politisk styringskultur i ein eventuell ny kommune. I ein større kommune vil det vera meir aktuelt med hovudutval enn i små kommunar. Utvala er viktige politiske arbeidsverkstader, som i denne samanhengen er særleg viktig for å skapa ein felles politisk kultur. I hovudutvala 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 kan en velje mellom mellombelse utval eller fast utval.

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 blir 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 innvandrarak
- Innbyggjarinitiativ
  - Dette er ei ordning der innbyggjarar, ved å samla underskrifter frå 2 % av innbyggjarane eller 300 personar, kan be om at ei sak blir handsama i ein kommune. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har oppretta ei eiga side der innbyggjarane kan starta underskriftsaksjonar – [www.minsak.no](http://www.minsak.no).

Vanlegvis vil det variera frå kommune til kommune kva for former for innbyggjarmedverknad som blir 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 velforeiningar, 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 blir gjennomført kommunesamanslåing, 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 klåre 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 klåre mål, så blir 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 blir 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 lokalmiljøet sitt og det gamle kommunesenteret sitt. Blir 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 blir 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 «grafs» til seg alle tenestene. Voss vil slik sett ha ei viktig rolle ved ei eventuell samanslåing. Voss må visa politisk leiarskap, og utan at dei er rause og har eit genuint ønske om å styrkje regionen som heilskap, blir 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.

Kommunane har felles interesser som det kan vera lettare å fremma som ein kommune, men det vil òg vera viktig å synleggjere og dyrke kvar einskild kommune sine styrker samla i regionen. Å ha ei bevisst haldning til både styrker og svakheiter knytt til dei ulike kommunane vil vera eit godt utgangspunkt for å synleggjere korleis en ynskjer å skape ei heilskapleg utvikling av den nye kommunen.

## Utarbeiding av intensjonsavtale

Som tidlegare nemnd i dette notatet, har det i samband med fleire av dei samanslåingane som er gjennomført etter at frivilligheitslina vart vedteke i 1995, vore utarbeidd ei intensjonsavtale som grunnlag for folkehøyeringane<sup>19</sup>. 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.

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 blir 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 detaljane 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.

---

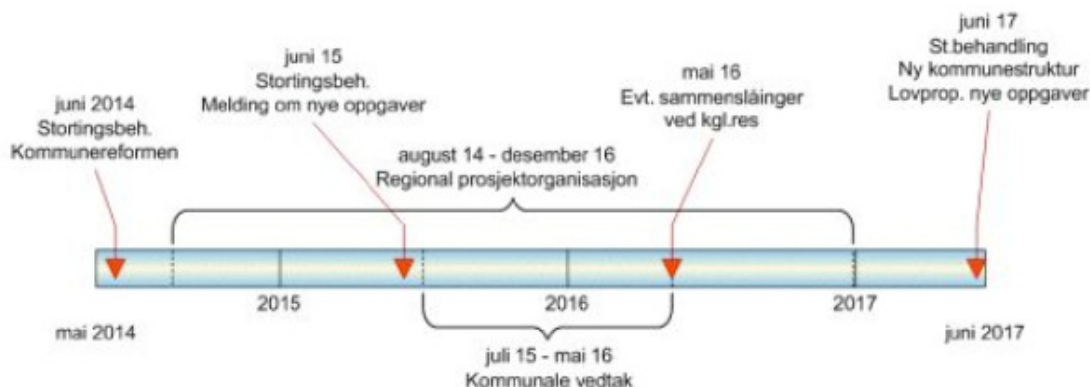
<sup>19</sup> Brandtzæg, B.A. 2014. Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing. Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger. – Telemarksforsking. TF-notat 35/2014.

Ein disposisjon for ei intensjonsavtale kan vera som følger:

- 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 dei endelege vedtaka om framtidig kommunestruktur innan 1. juli 2016.



Milepelar for reformprosessen

Kommunane har no kome til ein fase der dei er ferdig med den faglege utgreiinga. I utgreiingsrapporten om samanslåing i Sogn, der Vik og Aurland òg er med, 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

Det vil vera naturleg at samstundes som utgreiingsrapporten blir handsama i kvar enkelt kommune, så tek kommunestyret òg stilling til vidare prosess. Vi foreslår følgjande prosess vidare for dei aktuelle kommunane:

Etter at utgreiingsarbeidet er avslutta, må kommunane fatte vedtak om det er aktuelt å gå vidare med utarbeiding av ei intensjonsavtale for Voss, Vik og Aurland. Vik og Aurland må òg ta stilling til dei andre alternativa i Sogn.

Dersom kommunane vedtek å gå vidare med forhandlingar om intensjonsavtale, blir det samstundes oppnemnt eit forhandlingsutval. Korleis dette skal setjast saman må kommunane vurdere. I ein del andre tilfelle har dette omfatta ordførar, varaordfører og leiar for opposisjonen. Tillitsvalde bør vera representert med ein representant med talerett. Forhandlingsmøta har vore opne for med formål om informere, involvere og skape engasjement rundt prosessen.

Forhandlingsutvalet får frist til seinast 1. mars 2016 med å forhandle fram ei intensjonsavtale.

Dersom ein kjem fram til ei intensjonsavtale, blir 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, blir 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 blir 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 vedtak om framtidig kommunestruktur i juni 2016. Frå departementet har kommunane fått ein frist til utgangen av juni 2016 med å fatte vedtaka sine.

Røynsler 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 blir 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 møte på vegen. Brandtzæg (2013) viser til årsaker som i meir eller mindre grad blir trekt fram for å grunngje at det ikkje blir 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 kommunegrensens 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!