

# Kommunereforma og Aurland kommune

Fordelar og ulemper ved å halde fram som  
eigen kommune

BENT ASLAK BRANDTZÆG , ANJA HJELSETH, SONDRÉ GROVEN OG AUDUN THORSTENSEN

TF-notat nr. 1/2016

<b>Tittel:</b>	Kommunereforma og Aurland kommune
<b>Undertittel:</b>	Fordelar og ulemper ved å halde fram som eigen kommune
<b>TF-notat nr:</b>	1/2016
<b>Forfattar:</b>	Bent Aslak Brandtzæg, Anja Hjelseth, Sondre Groven Audun Thorstensen
<b>Dato:</b>	20.01.2016
<b>ISBN:</b>	978-82-7401-926-3
<b>ISSN:</b>	1501-9918
<b>Pris:</b>	170,- (Kan lastast ned gratis frå <a href="http://www.telemarksforsking.no">www.telemarksforsking.no</a> )
<b>Framsidefoto:</b>	Telemarksforsking
<b>Prosjekt:</b>	Fordelar og ulemper ved å halde fram som eigen kommune
<b>Prosjektnr.:</b>	20151680
<b>Prosjektleiar:</b>	Bent Aslak Brandtzæg
<b>Oppdragsgivar:</b>	Aurland 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:**

Denne utgreiinga ser på fordelar og ulemper for Aurland ved å halde fram som eigen kommune i lys av måla i kommunereforma.



**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. Han har vore prosjektleiar i arbeidet for Aurland kommune.



**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.



**Sondre Groven** er utdanna statsvitar frå Norges Teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), og har vore tilsett som forskar ved Telemarksforsking sidan hausten 2015. Han har sidan oppstarten arbeidd med kommunestrukturutgreingar.



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

# Forord

Telemarksforskning har fått i oppdrag frå Aurland kommune å greie ut fordelar og ulemper ved å halde fram som eigen kommune. Denne bestillinga kjem i tillegg til utgreiinga av alternative kommunestrukturmodellar i Sogn og alternativet med Aurland, Vik og Voss. Til saman har Aurland greidd ut fylgjande strukturalternativ:

- Høyanger, Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, **Aurland**, Lærdal, Årdal og Luster
- Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, **Aurland**, Lærdal, Årdal og Luster
- **Aurland**, Lærdal og Årdal
- **Aurland**, Vik og Voss

Hovuddelen av utgreiingsarbeidet har vore utført i desember 2015 og januar 2016. Ved Telemarksforskning har Bent Aslak Brandtzæg vore prosjektleiar. Anja Hjelseth, Sondre Groven og Audun Thorstensen har vore medarbeidarar og stått for store delar av arbeidet med utgreiinga.

Vår hovudkontaktperson undervegs i arbeidet hjå oppdragsgjevar har vore rådgjevar Jan Olav Åsarmoen Møller.

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 kommunen som har stilt opp på intervju, delteke i spørjegransking og bidrege med annan informasjon.

Bø, 20.01.16

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleiar



# Innhald

<b>Samandrag</b> .....	7
Samfunnsutvikling .....	7
Økonomi .....	8
Tenester .....	9
Lokaldemokrati .....	10
Samla vurdering.....	10
<b>1. Innleiing</b> .....	<b>13</b>
1.1 Bakgrunn .....	13
1.2 Om Aurland kommune.....	14
1.3 Metode og gjennomføring .....	15
<b>2. Samfunnsutvikling</b> .....	<b>16</b>
2.1 Befolkningsutvikling .....	17
2.2 Næringsutvikling .....	20
2.3 Pendling og avstandar.....	24
2.4 Kapasitet, kompetanse og samarbeid om samfunnsutvikling .....	27
2.5 Kommunereform og jakt på statsallmenningar .....	28
2.6 Oppsummering .....	28
<b>3. Økonomi</b> .....	<b>30</b>
3.1 Inntekter og finansielle nøkkeltall.....	30
3.1.1 Korrigererte frie inntekter .....	30
3.1.2 Finansielle nøkkeltal.....	31
3.1.3 Kraftinntekter.....	32
3.2 Økonomiske verkemiddel i kommunereforma .....	34
3.2.1 Eingongstilskot, reformstøtte og inndelingstilskot.....	34
3.2.2 Forslag til endringar i inntektssystemet .....	36
3.3 Demografi og kommuneøkonomi .....	39
3.4 Framtidig behov for kommunale årsverk.....	40

3.5	Effektiviseringspotensial .....	41
3.5.1	Administrasjon .....	41
3.5.2	Tenester .....	42
3.6	Oppsummering .....	43
<b>4.</b>	<b>Tenester .....</b>	<b>45</b>
4.1	Nøkkeltall ulike sektorer .....	45
4.1.1	Barnehage.....	46
4.1.2	Skule .....	46
4.1.3	Helse og sosial.....	47
4.1.4	Pleie og omsorg .....	48
4.1.5	Små/spesialiserte tenester knytt til barn og unge.....	50
4.1.6	Små/spesialiserte tenester knytt til teknisk sektor og beredskap.....	51
4.1.7	Små/spesialiserte tenester knytt til helse og bibliotek.....	51
4.2	Interkommunale samarbeid .....	52
4.3	Eigenvurdering frå spørjeundersøkinga .....	54
4.4	Oppsummering .....	56
<b>5.</b>	<b>Lokaldemokrati .....</b>	<b>58</b>
5.1	Høg politisk deltaking .....	59
5.2	Lokal politisk styring.....	61
5.2.1	Aurland og nye oppgåver .....	66
5.2.2	Eigarskap .....	66
5.3	Lokal identitet .....	68
5.4	Oppsummering.....	68
<b>6.</b>	<b>Fordelar og ulemper ved å halde fram som eigen kommune .....</b>	<b>69</b>
	Samla vurdering.....	75
	<b>Referansar .....</b>	<b>78</b>
	<b>Vedlegg .....</b>	<b>79</b>
	Samla oversikt over interkommunale samarbeid.....	79

# Samandrag

I denne rapporten har vi vurdert fordelar og ulemper for Aurland ved å halde fram som eigen kommune. Vi har sett på forhold knytt til økonomi, samfunnsutvikling, tenester og lokaldemokrati.

Siste kapittel summerer opp fordelane og ulempene i ei eiga matrise.

Utgreiinga har samanheng med kommunereforma, der alle kommunar er bedne om å gjere ei vurdering av om samanslåing kan vera aktuelt for eigen kommune. Aurland har tidlegare delteke i utgreiing av ulike strukturalternativ i Sogn og mot Voss. Fylgjande alternativ har vore greidd ut tidlegare:

- Høyanger, Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Aurland, Lærdal, Årdal og Luster
- Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Aurland, Lærdal, Årdal og Luster
- Aurland, Lærdal og Årdal
- Aurland, Vik og Voss

## Samfunnsutvikling

Aurland har hatt ein nedgang i mengd innbyggjarar frå 2000 og fram til i dag. Per 1. oktober 2015 bur det 1 755 personar i Aurland kommune. Det er 7 prosent færre enn i 2000. Samstundes har folkeveksten på nasjonalt nivå vore høg. Fram mot 2040 er det forventa ein vekst på landsbasis på 20 prosent, medan prognosane viser eit folketal på same nivå i Aurland i 2040 som i dag.

Når vi ser tilbake til 2004, så har Aurland hatt noko vekst både i arbeidsplassar knytt til offentleg og privat sektor. I 2014 utgjer dei private arbeidsplassane 62 % av det samla talet på arbeidsplassar i Aurland.

Aktivitet, servering og gruve er bransjar som har hatt arbeidsplassvekst i Noreg frå 2000 og fram til 2014. Overnatting har hatt ein liten arbeidsplassreduksjon, medan det innan anna industri og landbruk er nesten 30 prosent færre arbeidsplassar i Noreg i 2014 enn det var i 2000. Det har òg vore ein nedgang i arbeidsplassar innanfor næringsmiddelindustrien på 13,5 prosent. Besøksnæringane i Noreg voks raskt frå 2000 til 2007, men har stagnert etter det.

Vår vurdering er at Aurland har eit arbeidsliv som ser sårbart ut for endringar i konjunkturar som ramar basisnæringane og besøksnæringane. Utvikling i basisnæringane er viktig for å skape vekst og utvikling i kommunen. Utviklinga i desse næringane har såleis ringverknader for utviklinga av andre regionale og lokale næringar.

Aurland kommune har hatt eit aktivt eigarskap i ulike selskap i kommunen mellom anna for å byggje opp aktivitet og turisme knytt til verdsarvområdet Nærøyfjorden og Flåmsbana. Ein får likevel attendemelding gjennom intervjuar at det kan vera krevjande å prioritere utviklingsarbeid framfor dagleg drift i ein kommune på størrelse med Aurland.

Aurland kommune har god økonomi, og følgeleg høve til å bygge opp kapasitet og kompetanse på ulike område i større grad enn kommunar med dårlegare økonomi. Kommunen har nyleg tilsett ein ny næringssef, ei stilling som har vore vakant i ein lengre periode. Det vart diskutert om ein skulle inngå samarbeid med Lærdal om felles næringssef, men dette vart skrinlagt. Oversikt over

interkommunalt samarbeid viser og at Aurland ikkje har mykje samarbeid knytt til samfunnsutvikling.

Aurland utgjer et eige bu- og arbeidsmarknadsområde. Ein av årsakene til det kan vera avstandane til andre kommunar og stader med tilgjenge på arbeidsplassar. Frå Aurland til Sogndal tek det ca. ein time (inkludert overfartstid med ferja), frå Aurland til Lærdal er avstanden 28 minutt og frå Aurland til hhv. Voss og Årdal er avstanden nesten ein time. Det er derfor flest som pendlar mellom Aurland og Lærdal.

Aurland kommune har bede om ei vurdering av jaktrettar på statsallmenningar i samband med kommunesamanslåingar. Kort oppsummert vil ikkje jaktrettane bli endra av ei kommunesamanslåing. Kommunegrensene frå 1956 vil framleis gjelde for villrein- og rypejakt, medan dagens grenser kan gjelde for anna jakt.

## Økonomi

Aurland er blant kommunane i Noreg med høgast inntekter, og har eit inntektsnivå på 185 prosent av landsgjennomsnittet pr. innbyggjar når ein inkluderer eige-domsskatt og konsesjonskraftinntekter. Aurland har eit relativt høgt nivå på disposisjonsfond og følgeleg lågt nivå på netto lånegjeld – begge målt i prosent av brutto driftsinntekter.

Aurland har høge kraftinntekter. Mesteparten av desse vil ikkje endre seg ved ei kommunesamanslåing utover at inntektene vil tilhøyre heile den nye kommunen. Unntaket er konsesjonskraftinntektene, og vi har synleggjort i rapporten at Aurland kan auke desse inntektene med mellom 9,3 og 11,8 millionar ved å inngå i ei samanslåing mot Voss eller Sogndal. Desse summene er høgare dersom ein legg til grunn ein høgare kraftpris enn ein klarer å ta ut i marknaden i dag. Ei samanslåing med Aurland, Lærdal og Årdal vil ikkje endre nivået på kraftinntektene.

Regjeringa har i samband med kommunereforma laga eit opplegg for finansiering av eingongskostnader ved kommunesamanslåingar, og reformstøtte. Dei to støtteordningane er basert på innbyggjartal og kor mange kommunar som slår seg saman. Regjeringa vidarefører òg inndelingstilskotet, som er eit tilskot som kompenserer for bortfall i inntekter ved samanslåing over 15+5 år. Dei fem siste åra er nedtrapping. Desse verkemidla blir tilgjengelege for kommunar som fattar vedtak om samanslåing i reformperioden. Dersom ein vel å stå aleine, er ein ikkje garantert å nytte godt av alle desse verkemidla på eit seinare tidspunkt.

Høyringsforslaget til nytt inntektssystem vart lagt fram frå regjeringa i desember 2015. Aurland synest generelt å bli skjerma for reduksjon i basistillegget, pga. relativt lange reiseavstandar og dermed ufrivillige smådriftsulemper. Aurland mottek ikkje regionalpolitiske tilskot i dag sidan kommunen har eit høgt skattenivå. Småkommunetilskot vert berre gjeve til kommunar under 3 200 innbyggjarar, som har skatteinntekter under 120 prosent av landsgjennomsnittet. Per nå har vi ikkje nok informasjon til å rekne på korleis andre endringar i utgiftsutjamninga (kostnadsnøk-lane) vil slå ut for Aurland kommune.

Prognosar for folkesetnadsutviklinga viser at alderssamansettinga i Aurland vil endre seg, spesielt etter 2020. Kommunen vil få fleire eldre, færre i yrkesaktiv alder, færre skuleelevar og nokre fleire barn i barnehage. Samla viser utrekningane noko meir utgifter knytt til den demografiske utviklinga. Dette speglar seg i behovet for kommunale årsverk per 1000 innbyggjarar 20-66 år. Behovet vil verte høgast innanfor pleie og omsorg.



Til slutt har vi sett på mulegheiter for effektivisering av administrasjon og tenester for Aurland kommune. Analysen er gjort på eit overordna nivå, men viser at Aurland kan spare nesten 6 millionar på administrasjon ved å drive like effektivt som Hyllestad kommune. Innafor tenester finn vi eit innsparingspotensial på nesten 60 millionar. Det er nok neppe verken realistisk eller ønskjeleg å gjere så dramatiske kutt i tenesteproduksjonen, men berekningane viser at Aurland «har noko å gå på» dersom kommunen blir ståande aleine og inntektene skulle verte lågare.

## Tenester

Vi har gått igjennom ulike nøkkeltal for dei ulike tenestemråda i dette kapitlet for å vurdere kapasitet og kompetanse i dei ulike sektorane. På barnehage er kompetansen omtrent som på landsgjennomsnittet/litt under, mens kapasiteten er noko lågare. Men det er ein høgare del barn i alderen 1-5 år som går i barnehage i Aurland enn på landsbasis. Innanfor grunnskule er kompetansen til lærarane svært god, og resultatane i skulen er òg gode. Kapasiteten er god, og ei utfordring framover blir at mengda skuleelevar går ned fram mot 2040.

Innanfor helse er det betre kapasitet i legetenesta enn på landsbasis. Ut frå folketalet har Aurland god kapasitet i førebyggjande tenester (helsesyster) og fysioterapeut. Men det kan vera ei utfordring at det blir svært små fagmiljø, og ein er sårbar for mellom anna langvarig fråvær. I sosialtenesta er kapasiteten noko lågare enn landsgjennomsnittet, og i omtrent halvparten av dei 1,7 årsverka har ein sosionom eller barnevernspedagog.

Pleie og omsorg er ein sektor der kapasiteten må aukast etter 2020. Ut frå nøkkeltala ser kapasiteten grei ut i dag, og det er også venta noko nedgang i mengda eldre fram mot 2020. Etter 2020 vil det likevel vera ein stor auke, og tenesta må byggjast ut. Kompetansen blant dei tilsette i pleie og omsorg i dag er høgare enn landsgjennomsnittet.

På desse tenestemråda har ikkje Aurland eit omfattande interkommunalt samarbeid. Kommunen samarbeider om legevakt, senger til augeblikkeleg hjelp, kreftsjukepleiar og skuleutvikling. Aurland har også noko samarbeid på sosiale tenester med Lærdal og Årdal. På dei små/spesialiserte tenestene har Aurland samarbeid på fleire som PPT, barnevern, renovasjon og krisesenter. Ofte er ein av grunnene til å inngå interkommunalt samarbeid at kommunen sjølv opplever at fagmiljøa bli for små og sårbare åleine. Vi har ikkje mykje nøkkeltal for å vurdere desse tenestene det er samarbeid om, men barnevernet ser ut til å ha god kompetanse og kapasitet. Men og eit barnevern som består av Aurland og Lærdal kommunar har eit lite fagmiljø.

Av andre mindre tenester ser det ut til at kapasiteten i kulturskulen er god, sidan mange fleire elevar i alderen 6-15 år får tilbod på kulturskulen i Aurland enn landsgjennomsnittet. Innanfor rus og psykiatri er det eit årsverk knytt til kvar av tenestene. Det betyr at Aurland har eit tilbod, men at fagmiljøet er lite. Aurland har nesten dobbelt så høg kapasitet på rehabilitering som landsgjennomsnittet. Kompetansen (ergoterapeut) er og noko betre enn landsgjennomsnittet. På bibliotek har Aurland høgare utlån enn landsgjennomsnittet.

Ikkje alle samarbeida Aurland inngår i, vert fanga opp av inndelingane i store og små/spesialiserte tenestemråder. Aurland har eit omfattande administrativt samarbeid med Lærdal og til dels Årdal, til dømes på IKT, rekneskap/løn, sak/arkiv og skatteoppkrevarfunksjon. Aurland har og felles landbrukskontor med Lærdal. Aurland er knytt til felles arbeidsgjevarkontroll i Sogn, GIS-koordinator, innkjøpsamarbeid og godkjenning, tilsyn og kontroll ved miljøretta helsevern. Aurland inngår og i to interkommunale aksjeselskap: Sogneprodukter (verna arbeidsplassar) og Sogn-Lab (laboratorieanalyser).

Gjennom spørjeundersøkinga vert politikarar, administrasjon og tillitsvalde bedt om å vurdere ulike påstandar knytt til tenester og interkommunalt samarbeid. Respondentane meiner Aurland ikkje har store utfordringar med tenestene i dag, men at kommunen har utfordringar med å handtere stadig aukande krav til dei kommunale tenestene. Vidare er respondentane godt nøgd med dei interkommunale samarbeida kommunen har i dag, men gir nok støtte til at det går ei grense for kor omfattande dei interkommunale samarbeida kan vera før ei samanslåing er meir hensiktsmessig. Dei gjev likevel støtte til at auka interkommunalt samarbeid er langt å føretrekkje framfor ei kommunesamanslåing.

## Lokaldemokrati

Aurland har høgare valdeltaking enn landsgjennomsnittet, noko som er positiv for lokaldemokratiet. Det er likevel lite som tilseier at deltakinga vil endre seg mykje ved ei samanslåing. Det er fem parti representert i kommunestyret, og Aurland har eit høgare tal kommunestyrerepresentantar enn kommunelova krev. Det kan bidra til betre representasjon. Aurland har også fleire andre arenaer for innbyggjarane til å påverka, mellom anna gjennom engasjement i frivillige lag og organisasjonar og velforeningar. Kommunen har dei lovpålagte organa eldreråd og råd for menneske med nedsett funksjonsevne. I tillegg har kommunen ungdomsråd.

Eit av dei sentrale måla med kommunereforma er å sikre auka lokal politisk styring. Lokal politisk styring blir òg utfordra av det aukande behovet for interkommunalt samarbeid knytt til dagens oppgåveportefølje. Omfanget som interkommunalt samarbeid har fått, må tolkast som eit teikn på at dagens kommunestruktur ikkje er tilpassa alle dei oppgåvene som etter kvart har vorte lagt til kommunane. Ei sentral vurdering er i kva grad omfanget av interkommunalt samarbeid utgjer ei demokratisk utfordring. Dei demokratiske innvendingane mot interkommunalt samarbeid vil ha større vekt jo fleire område kommunane vel å samarbeide om.

Vår vurdering er at Aurland, dersom ein vel å fortsette som eigen kommune, vil måtte rekne med eit ytterlegare interkommunalt samarbeid på fleire område som til dømes på tannhelse, psykiatri og rehabilitering. Det er ikkje ein del av kommunereforma, men regjeringa har samstundes varsla at det kan vere aktuelt å innføre ein lovheimel for pålagt interkommunalt samarbeid for kommunar som, mellom anna på grunn av store avstandar, vel å ikkje slå seg saman. Dersom Aurland skal inngå i fleire samarbeid, er det viktig å ha fokus på eit aktivt eigarskap.

## Samla vurdering

Vi har her summert opp fordelar og ulemper ved at Aurland held fram som eigen kommune. Det er to økonomiske kriterium som ekspertutvalet har peikt på innanfor tenesteyting; effektiv tenesteproduksjon og økonomisk soliditet. Dersom ein ser heile landet under eitt, så oppfyller ikkje Aurland aleine det første. Vi finn betydelege innsparingspotensial på tenester, og òg på administrasjon. Aurland har derimot økonomisk soliditet med høge inntekter, godt nivå på disposjonsfond og låg netto lånegjeld.

Andre kriterium for at kommunane skal ivareta rolla som tenesteytar, er tilstrekkeleg kapasitet, relevant kompetanse og valfridom. Vi har sett i rapporten at Aurland på mange av tenesteområda har relevant kompetanse, og ut frå innbyggjartalet tilstrekkeleg kapasitet. Fagmiljøa vert derimot små og sårbare når det er rundt 1 årsverk med stillingar som psykiatrisk sjukepleiar, ruskonsulent,

helsesystemer og så vidare. Kommunen er difor sårbar for utforutsette hendingar, og i intervjuet kom det fram at kommunen t.d. må kjøpe privat bistand til ressurskrevjande brukarar. Til ein viss grad er Aurland i stand til å gjera dette på grunn av høge inntekter.

Ei viktig målsetting ved å inngå interkommunalt samarbeid er nettopp større fagmiljø og mindre sårbarheit. Aurland har inngått samarbeid på blant anna legevakt, augeblikkeleg hjelp, kreftkoordinator, barnevern, PPT og renovasjon. Fleire av desse samarbeida kunne vore avvikla ved kommunesamanslåing og lagt under direkte politisk styring i kommunen. Lokal politisk styring er òg eit av kriteria til ekspertutvalet, og regjeringa har som mål at større kommunar skal kunna tilføre fleire oppgåver og redusere det interkommunale samarbeidet.

Vi meiner at Aurland ved å stå åleine ikkje vil oppfylle dette målet ved kommunereforma. Behovet for interkommunalt samarbeid vil auke i betydeleg grad, og det kan vera aktuelt at Aurland blir omfatta av den varsla lovheimelen som gjev staten høve til å pålegge interkommunalt samarbeid for einskilde oppgåver til kommunar som mellom anna på grunn av avstandar vel å ikkje slå seg saman som ein del av kommunereforma.

Kriteriet om høg politisk deltaking ser ut til å vera godt ivareteke i Aurland. Valdeltakinga er høgare enn landsgjennomsnittet, det er fem parti representert i kommunestyret, og innbyggjarar har høve til å påverke utanfor val og dei lovpålagte utvala. Kriteriet lokal identitet har vi lite data til å vurdere, men gjennom intervjuet kom det fram at innbyggjarane i Aurland har sterk identitet knytt til kommunen og staden dei bur.

Innanfor samfunnsutvikling peikar ekspertutvalet på kriteria funksjonelle samfunnsutviklingsområde, tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse. Aurland utgjør sin eigen bu- og arbeidsmarknadsregion, men har noko pendling til kommunane rundt. Kommunen har noko samarbeid med andre kommunar om samfunnsutvikling, men det er eit potensial for meir heilskapleg og samordna utvikling – både gjennom samarbeid og samanslåing. Aurland har noko kapasitet til å drive samfunnsutvikling, men fokuset er i størst grad på dagleg drift av tenestene.

Det er klart at vidareføring av dagens kommune vil innebere eit aukande behov for interkommunalt samarbeid for å kunne handtere både eksisterande og nye oppgåver på ein god og effektiv måte. Kravet til dei kommunale tenestene er stadig aukande, noko som vidare stiller stadig større krav til kapasitet og kompetanse i kommunane. For kommunar med lågt innbyggjargrunnlag blir det då stadig vanskelegare å møte desse krava. I ein del små kommunar blir det hevda at «vi skal løyse alle nye oppgåver berre det følgjer ressursar med». Dette er ei sanning med modifikasjonar. Ein kan ikkje bygge opp store og sterke fagmiljø som ikkje står i forhold til innbyggjargrunnlaget. Dette vil vere lite effektiv utnytting av samfunnets ressursar. Det er òg naudsynt med kontinuerleg praksis dersom ein vil bygge opp kompetanse og erfaring. Visse typar stillingar er vidare avhengig av eit visst aktivitetsnivå for at dei tilsette skal kunne halde på autorisasjonen sin.

Attendemeldingane gjennom spørjegranskinga i kommunane tyder på at dagens interkommunale samarbeid ikkje er så omfattande at samarbeidsulempene byrjar å bli større enn fordelane. Det er jamt over eit klart fleirtal av respondentane i kommunane som meiner at meir interkommunalt samarbeid er langt å føretrekkje framfor ei kommunesamanslåing. Grovt sett vil motiva for samarbeid vere knytt til etablering av større og sterkare fagmiljø og kompetanse, og det å utvikle betre og meir effektive tenester.

Samstundes er det ein del utfordringar knytt til etablering av eit omfattande interkommunalt samarbeid som det er viktig å vere merksam på. Det kan vere vanskeleg å einast om nivå på tenestene,

kostnadsfordeling og lokalisering. Interkommunalt samarbeid kan ha same negative effekt på tilgjengen til tenestene som ei samanslåing. For eit interkommunalt samarbeid blir det mange samarbeidspartar å forholde seg til og samhandle med, noko som gjer at eit interkommunalt samarbeid ikkje er like effektivt samanlikna med ei kommunesamanslåing. Dersom ein kommune har behov for å gjere økonomiske innsparingar, kan det vere vanskelegare å skjere ned på dei økonomiske løyvingane til dei interkommunale samarbeida samanlikna med dei områda som er under direkte politisk styring og kontroll. Det kan da hende at ein må gjere prioriteringar som ikkje er politisk ynskjelege, og som ikkje er tilpassa innbyggjarane sine behov. Ein kan med andre ord få lågare prioriteringseffektivitet samanlikna med om ein var ein kommune.

Dersom ein skal auke det interkommunale samarbeidet i betydeleg grad, vil det vere behov for å etablere eit betre system for betre politisk oppfølging, styring og kontroll med selskap og interkommunale samarbeid. Attendemeldingane frå respondentane i kommunane tyder òg på at det interkommunale samarbeidet ikkje er uproblematisk sett frå eit demokratisk synspunkt. Omfattande interkommunalt samarbeid og selskapsorganisering vil endre politikarrolla frå forvaltningsstyring og meir over mot eigarstyring. Gjennom eigarskapsmeldingar bør det utviklast ein eigarskapspolitikk med tydelege eigarskapsstrategiar som kan nyttast for aktiv politisk styring og kontroll av selskap og interkommunale samarbeid. Eigarstyring vil òg måtte få eit sterkare fokus i folkevaldopplæringa.

Interkommunalt samarbeid kan vera eit alternativ til kommunesamanslåing, men med dagens kommunestruktur er det grunn til å vente at samarbeidsbehovet vil vera stort i framtida. Samstundes er det viktig å vera merksam på at det kan vera krevjande å få til eit omfattande, effektivt og godt fungerande interkommunalt samarbeid. Det går ei grense for kor omfattande eit interkommunalt samarbeid kan vere før samarbeidsulempene blir større enn fordelane. Kor denne grensa går, er det ikkje mogleg å seie noko eksakt om, men det er klart at utfordringane blir større etter kvart som behovet for samarbeid på kommunale kjerneområde aukar. Ein kan skuve på grensa dersom ein etablerer gode system for demokratisk styring, oppfølging og kontroll av dei interkommunale samarbeida. Dette krev òg ressursar og kompetanse.

Vi har i tidlegare utgreiingar vist at det kan vera aktuelt for Aurland å inngå i ei samanslåing anten mot indre Sogn eller mot Voss og Vik. Det kan bidra til å byggje større fagmiljø på fleire tenester, kunne auka fokuset på utvikling og gje positive effektar på samfunnsutvikling sidan fleire av kommunane har felles interesser knytt til nærings- og samfunnsutvikling, marknadsføring og profilering. Ei samanslåing mot Voss vil og gje auka inntekter i form av konsesjonskraftinntekter. Men som for dei fleste distriktskommunar; den største utfordringa vil vera avstandar. Det er difor viktig at ein ved ei eventuell samanslåing evnar å sjå både utfordringar og mulegheiter i ulike delar av den nye kommunen, og for den nye kommunen som heilskap. Ei samanslåing er lite attraktiv dersom ein ser føre seg at resultatet blir at ein av kommunane veks til ulempe for dei andre. Fokuset må vera på korleis ein saman kan stå sterkare i konkurransen mot omverda. Den største utfordringa er ikkje å kapre innbyggjarar og arbeidsplassar frå naboen, men å kunne motverke sentraliseringa inn mot dei store byane.

# 1. Innleiing

## 1.1 Bakgrunn

---

Stortinget har gjennom kommunereforma gjeve alle kommunar i landet ei utgreiingsplikt for å vurdere framtidig kommunestruktur og eventuell endring for eigen kommune. Som ein del av kommunestrukturreforma har Aurland kommune vedteke å greie ut fordelar og ulemper ved å halde fram som eigen kommune. Denne bestillinga kjem i tillegg til utgreiinga av alternative kommunestrukturmodellar i Sogn og alternativet med Aurland, Vik og Voss. Til saman har Aurland greidd ut fylgjande strukturalternativ:

- Høyanger, Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Aurland, Lærdal, Årdal og Luster
- Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Aurland, Lærdal, Årdal og Luster
- Aurland, Lærdal og Årdal
- Aurland, Vik og Voss

Slik sett kan ein seie at denne vurderinga av «Aurland som eigen kommune» er ein tilleggsbestilling til strukturalternativa som Telemarksforsking tidligare har greidd ut for kommunen. Arbeidet med dette notatet tek utgangspunkt i regjeringas mål for kommunereforma som dei skisserte våren 2014 i «Kommunereform – Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015» (Prop.95S). Desse er:

1. Gode og likeverdige tenester til innbygarane
2. Heilskapleg og samordna samfunnsutvikling
3. Berekraftige og økonomisk robuste kommunar
4. Styrka lokaldemokrati med rom for tildeling av fleire oppgåver til dei nye, større kommunane

I tillegg er utgreiinga basert på ekspertutvalets kriterium for god kommunestruktur. Kommunal- og moderniseringsdepartementet sette 3. januar 2014 ned eit ekspertutval som skulle sjå på oppgaveløysinga i kommunane. Utvalet fekk eit todelt oppdrag og skulle først gjennomgå og foreslå prinsipp og kriterium for ei ny kommuneinndeling med utgangspunkt i dagens oppgåver. Kriteria skulle i sum ta i vare kommunanes fire roller som demokratisk arena, tenesteytar, samfunnsutviklar og myndigheitsutøvar, jf. Tabell 1.

Tabell 1 Ekspertutvalets kriterier for god kommunestruktur

Samfunnmessige omsyn	Kriterium	Samfunnmessige omsyn	Kriterium
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>◆ Tilstreккеleg kapasitet</li> <li>◆ Relevant kompetanse</li> <li>◆ Effektiv tenesteproduksjon</li> <li>◆ Økonomisk soliditet</li> <li>◆ Valfridom</li> <li>◆ Statleg rammestyling</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 samfunnsutviklingsområde</li> <li>◆ Tilstreккеleg 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>◆ Tilstreккеleg kapasitet</li> <li>◆ Relevant kompetanse</li> <li>◆ Tilstreккеleg distanse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Viktige oppgåver og rammestyling</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 oppgåveportefølje</li> <li>◆ Statleg rammestyling</li> </ul>

For meir informasjon om kommunereforma, historisk utvikling i kommunestrukturen og kunnskapsstatus og problemstillingar på dei ulike områda viser vi til TF-rapport nummer 367 om «utgreiing av aktuelle kommunestrukturalternativ for Sogn regionråd».

Utgreiinga er lagt opp med fire kapittel som omhandlar samfunnsutvikling, økonomi, tenester og lokaldemokrati i tråd med måla i kommunereforma. Det avsluttande kapitlet summerer opp fordelar og ulemper for Aurland ved å halde fram som eigen kommune.

## 1.2 Om Aurland kommune

Aurland kommune ligg rundt Aurlandsfjorden og Nærøyfjorden som er fjordarmar på sørsida av Sognefjorden. Aurlandsvengen er administrasjonssenter og einaste tettstad i kommunen. Ein stor del av busettinga er lokalisert til Aurlandsdalen, Flåmsdalen, Undredal og Gudvangen.

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 visningssenteret 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. Verdsarvområdet Vestnorsk Fjordlandskap med delområde Geirangerfjorden og Nærøyfjorden vart innskrive på UNESCO Verdsarvliste i 2005.

Per 1. oktober 2015 hadde Aurland 1 755 innbyggjarar. Kommunen har eit stort areal på 1 468 km<sup>2</sup>.

### 1.3 Metode og gjennomføring

---

Denne utgreiinga har kome som ei tilleggsbestilling til utgreiinga for Sogn regionråd som Aurland deltok i. Det er difor teke utgangspunkt i datainnsamling frå dette prosjektet, og informasjon frå blant anna intervju og spørjegransking er den same. Som grunnlag for å skildra ein del sentrale utviklingstrekk i kommunen knytt til folkesetnadsutvikling, næringsutvikling, pendling og tenesteproduksjon, er det teke utgangspunkt i eksisterande statistikk frå SSB, nykommune.no og eigne datasett hjå Telemarksforsking.

I samband med utgreiinga i Sogn vart det gjort intervju med ordførar, rådmann og ein representant for opposisjonen. Intervjua rørde tema som tenestetilbod, økonomi, samfunnsutvikling og lokaldemokrati. Vidare vart det gjennomført ei spørjegransking ved hjelp av det internettbaserte spørja- og rapporteringssystemet SurveyXact. Her vart det innhenta synspunkt frå politikarane i det «gamle» kommunestyret, og dessutan administrative leiarar og tillitsvalde. 60 prosent av respondentane i Aurland svara på spørjegranskinga.

## 2. Samfunnsutvikling

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. Dette kan vera arbeid knytt til:

- Areal- og samfunnsplanlegging
- Næringsarbeid
- Kulturtiltak
- Nettverksbygging
- Samarbeid med andre kommunar, lokalt næringsliv, fylkeskommunar, frivillige organisasjonar og så vidare

Eit av måla i kommunereforma er ei meir heilskapleg og samordna samfunnsutvikling. Regjeringa ynskjer at kommunesektoren skal verta i betre stand til å løysa nasjonale utfordringar. Reforma skal betra føresetnadene for ei styrkt og samordna lokal og regional utvikling i alle delar av landet både når det gjeld arealbruk, samfunnstryggleik- og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og dessutan den sosiale utviklinga i kommunen. Regjeringa ynskjer at kommunegrensene i større grad vert tilpassa naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionar.

Ein annan del av målet er at regjeringa ynskjer at kommunane i større grad enn i dag skal ha kompetanse og kapasitet til å driva med samfunnsutvikling. Ein handlekraftig kommune kan spela ei stor rolle som samfunnsutviklar, både lokalt og regionalt. Dette er blant anna avhengig av kommunanes evne til å drive god og effektiv planlegging, og leggje til rette for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dersom kommunen har kapasitet og kompetanse, vil han òg stå sterkare når det gjeld å skaffe utviklingsmidlar, trekkje til seg nye verksemdar (både offentlege og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt.

Ei viktig målsetting for kommunane er å stimulere 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 bu-, 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 hjelpe til med å styrkja grunnlaget for næringsutviklinga i heile regionen.

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

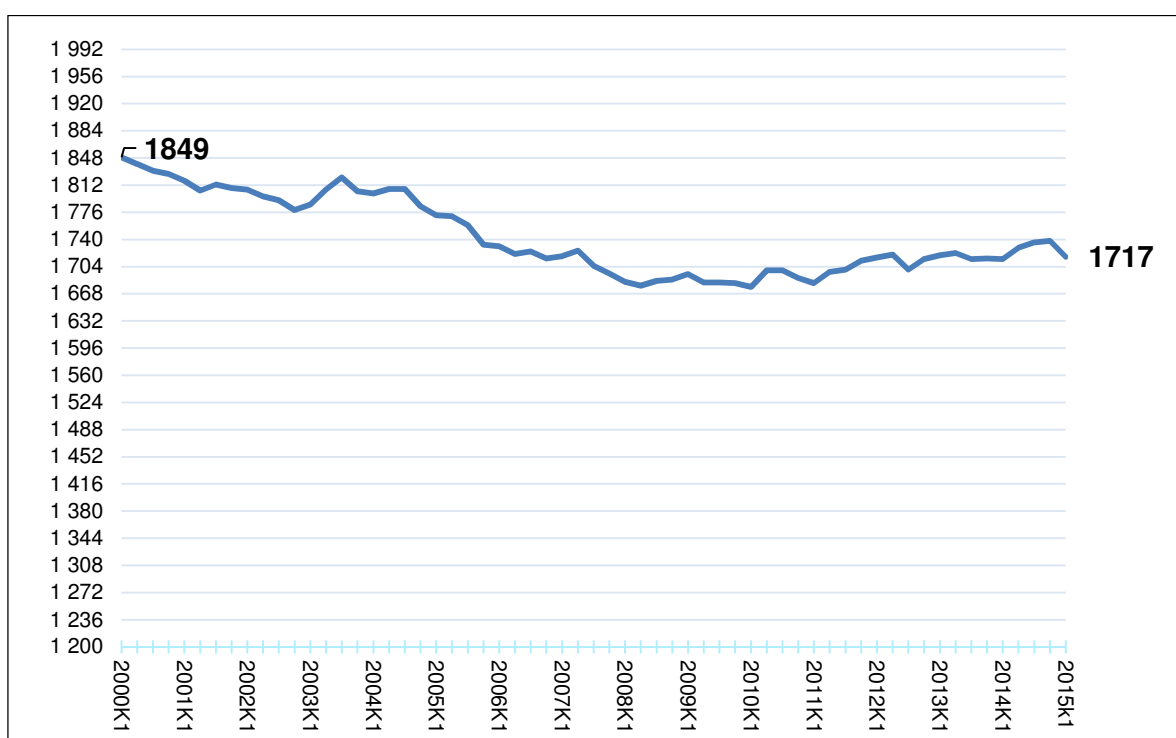


meir heilskaplege areal- og transportløyningar. Regjeringa seier i måla sine med kommunereforma at det er ønskeleg at kommunegrensene i større grad blir tilpassa naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionar.

2. Tilstreккеleg 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, utan omfattande interkommunalt samarbeid.

## 2.1 Befolkningsutvikling

Aurland kommune har per 1. oktober 2015 eit innbyggjartal på 1 755 personar. Figuren under viser folketalsutvikling frå 2000 og fram til 2015 målt per utgangen av første kvartal (31. mars). Som vi ser, har det samla sett vore ein reduksjon i talet på innbyggjarar i Aurland kommune med 132 personar, eller tilsvarende 7 prosent. Frå 2009 og fram til i dag har kommunen hatt ein svak auke i folketalet, men denne har ikkje henta inn reduksjonen frå 2000-2010.

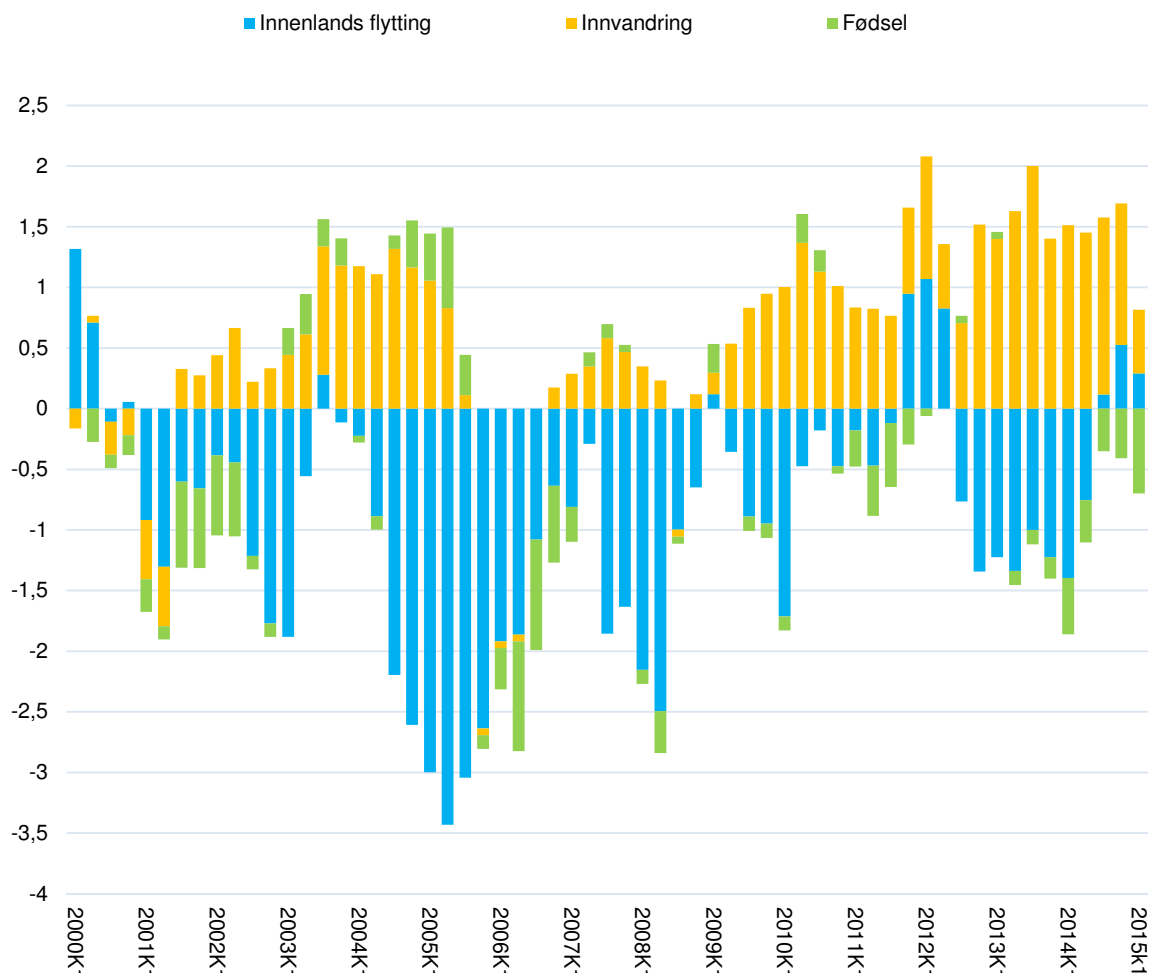


Figur 1 Folketalsutvikling i Aurland kommune frå 2000-2015, målt per 1. januar. Kjelde: SSB

Figur 2 viser årleg prosentvis folketalsutvikling dekomponert i innanlands nettoflytting (blå), netto innvandring (oransje) og fødselsbalanse (grøn). Kvar stolpe viser den årlege endringa, og dette er målt kvart kvartal. Det er difor overlappende periodar. Siste stolpe viser folkesetnadsendringa frå 31. mars 2014 til 31. mars 2015; nest siste viser endringar frå 31. desember 2013 til 31. desember 2014 osv.

Figuren viser at det med unntak av få periodar har vore negativ innanlands flytting til Aurland. Det tyder at det flyttar fleire ut av kommunen enn dei som flyttar inn. Dei siste periodane har òg

fødselsoverskotet vore negativt, noko som viser at talet på dei døde i kommunen er høgare enn talet fødde. Samla sett trekk dette mot nedgang i folketalet. Innvandring har likevel bidrege til at nedgangen i folketalet ikkje har vore høgare, og vi ser at veksten som vi har sett dei seinare åra, skuldast innvandring får utlandet.



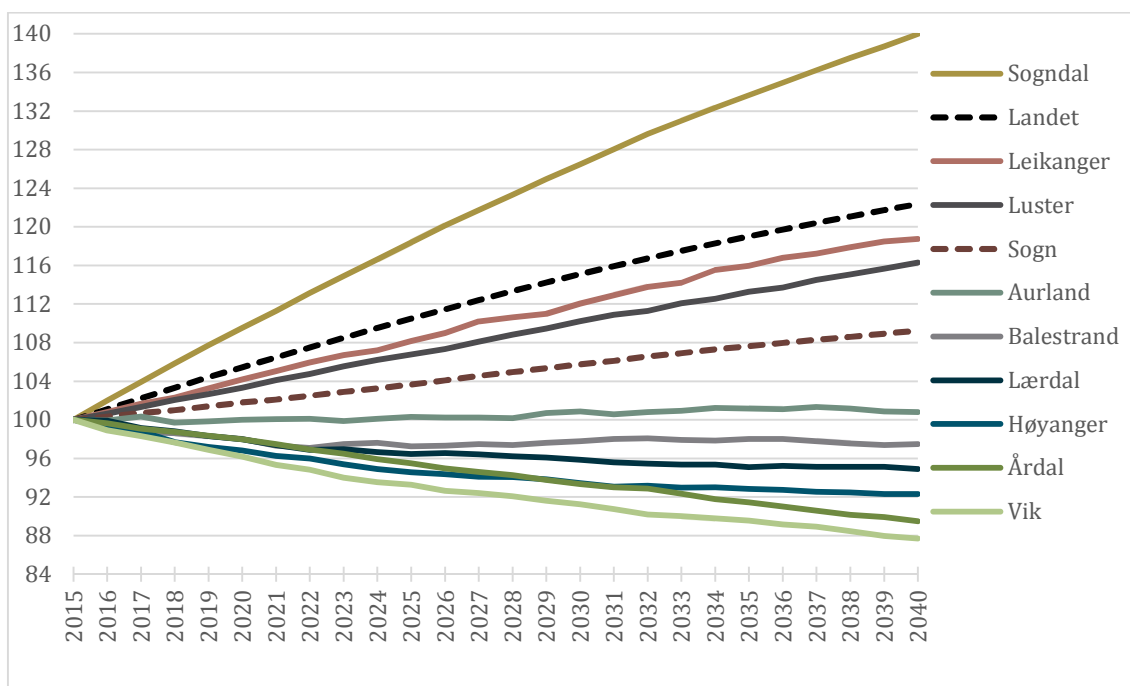
Figur 2 Årleg befolkningsvekst i prosent av folketalet i Aurland målt kvart kvartal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. desember 2014. Kjelde: SSB/Telemarksforsking

Dersom vi ser på forventa utvikling framover, så viser tabellen under at det er forventa at folketalet i Aurland vil vera omtrent som i dag i 2040. Dette er basert på prognosar frå SSB, og det såkalla «middelalternativet». Tabellen viser òg prognosar for forventa utvikling i ulike aldersgrupper. I den yngste aldersgruppa er den forventa befolkningsveksten svært liten. Frå 2015- 2040 er det berre forventa ein auke på 13 barn i denne alderen. I aldersgruppa 6-15 år går tala i motsett retning. Fram mot 2020 er det forventa ein nedgang på 28 barn i denne aldersgruppa. Frå 2020 til 2040 vil mengda auke noko igjen. Den totale forventa nedgangen frå 2015 til 2040 vert då på 19 innbyggjarar i denne aldersgruppa. I den yrkesaktive gruppa (20-66 år) er det òg forventa stor reduksjon, medan det er forventa ein vekst i dei eldste aldersgruppene fram mot 2040 . Denne auken kan sjåast i ljøs av den forventa eldrebølga som spesielt vil gjere seg gjeldande i Noreg etter 2020.

Tabell 2 Forventa befolkningsvekst i Aurland kommune. Ulike aldersgrupper. Kjelde: SSB

	2015	2020	2040
0-5 år	83	98	96
6-15 år	192	164	173
16-66 år	1120	1107	982
67 år eller eldre	325	351	483
67-79 år	202	239	301
80-89 år	93	83	141
90 år og eldre	30	29	41

I figuren under har vi vist forventa folketalsutvikling for kommunane i Sogn kvar for seg og samla og for landet fram til 2040. Som vist i tabellen ovanfor er forventa utvikling for Aurland omlag som i dag. Sogndal er den kommunen i Sogn som i størst grad forventar vekst, til og med høgare enn landgjennomsnittet. Årdal og Vik er dei to kommunane i Sogn som forventar høgast nedgang i folketallet fram mot 2040.

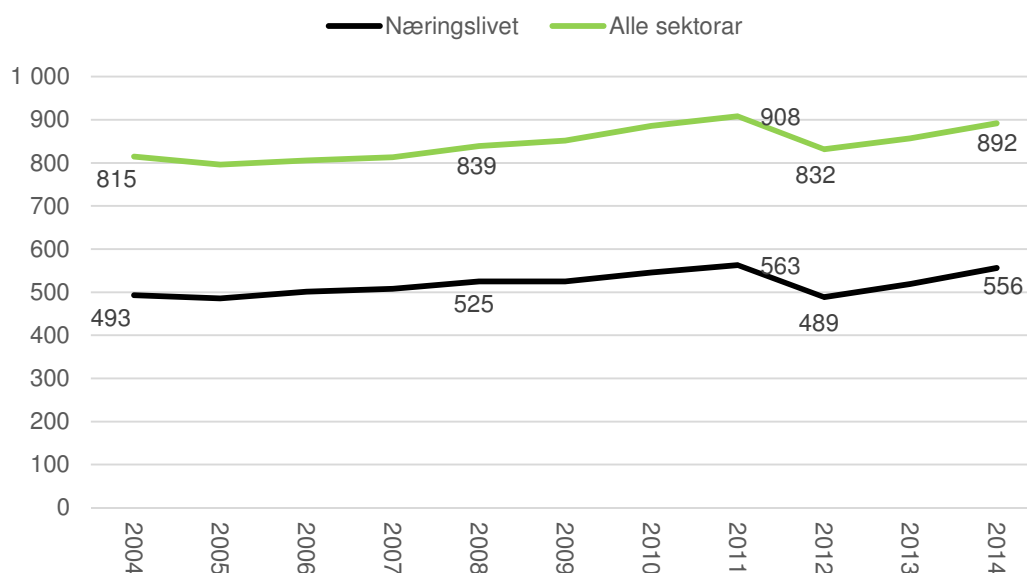


Figur 3 Folketalsframskrivingar for kommunane i Sogn fram til 2040. Basert på SSBs framskrivingar frå 2014, alternativ MMMM.

Samla har det vore ei negativ folketalsutvikling i Aurland frå 2000 og fram til i dag. Når vi ser på prognosar for vekst framover, er innbyggjartalet forventa å halda seg nokoleis stabilt. Vi har sett at frå 2000 og fram til i dag er det innvandring som har drege i retning av ei positiv utvikling, medan innanlands flytting og fødselsoverskot har drege i negativ retning. Frå 2000 og fram til i dag har Noreg hatt ein befolkningsvekst som har vore betydeleg betre enn utviklinga til Aurland. òg fram mot 2040 er det forventa ein vekst i innbyggjartalet på landsbasis på over 20 prosent. Det gjer at Aurland relativt vert mindre i tilhøve til landsgjennomsnittet, noko som blant anna gjer at dei relative forskjellane med kommunane vil halde fram å auke, og at kommunen får ein mindre del av «kaka» som utgjer kommunale inntekter.

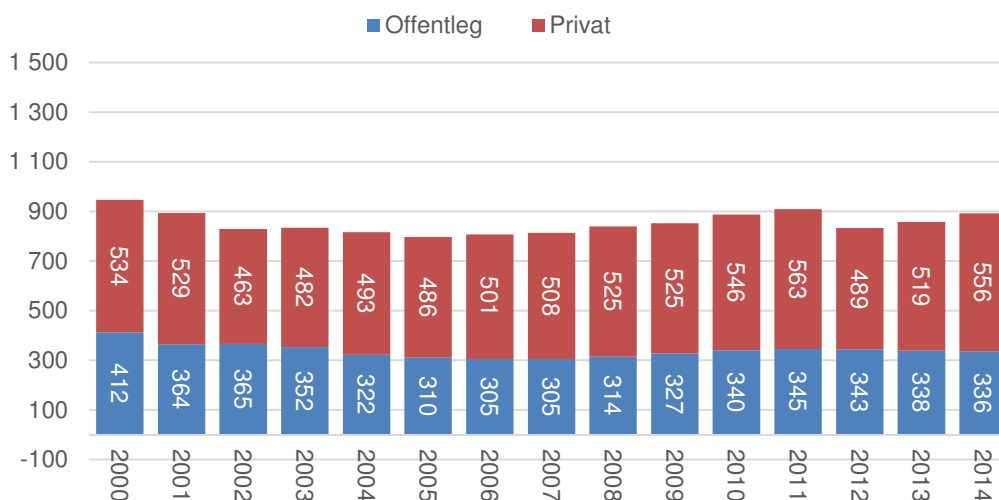
## 2.2 Næringsutvikling

Figur 4 under viser utviklinga i arbeidsplassar i Aurland både samla for alle sektorane, og spesielt for næringslivet frå 2004 til 2014. Til saman har det vore ein vekst i talet på arbeidsplassar i næringslivet på litt over 60, noko som utgjer omlag 13 prosent. Spesielt var utviklinga positiv fram til 2011. Utviklinga i næringslivet speglar òg utviklinga av arbeidsplassar i kommunen samla sett. Veksten i arbeidsplassar frå 2004 til 2014 utgjorde omtrent 9,5 prosent.



Figur 4 Arbeidsplassutvikling i alle sektorar og næringslivet i Aurland, 2004-2014. Kilde: Telemarkforskning/SSB

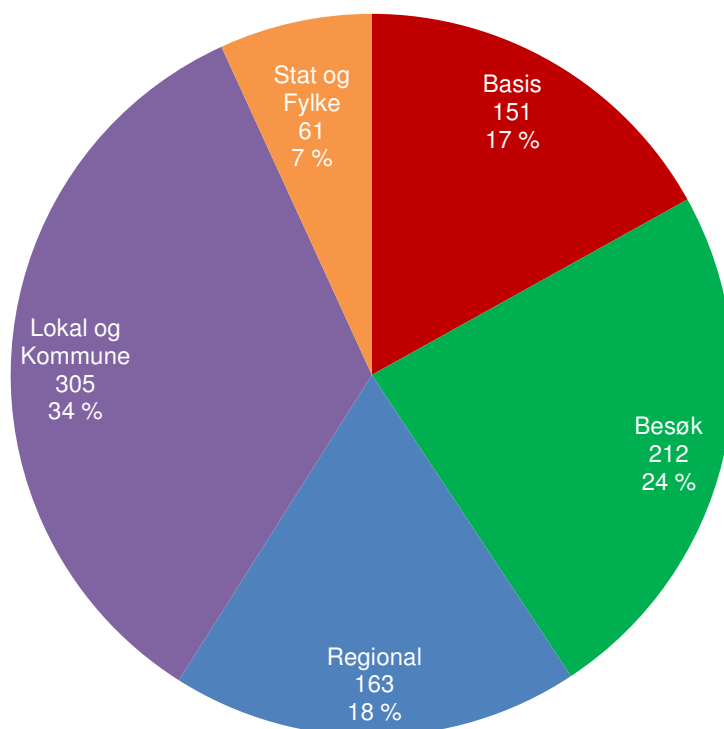
Figur 5 viser fordelinga av arbeidsplasser mellom offentleg og privat. Fordelinga fell saman med det vi såg i figuren over, nemleg at veksten i arbeidsplassar har vore høgare i privat sektor enn offentleg. I 2014 utgjer dei private arbeidsplassane 62 % av det samla talet på arbeidsplassar i Aurland.



Figur 5 Mengd arbeidsplassar i offentleg og privat sektor i Aurland, 2004-2014. Kilde: Telemarkforskning/SSB

I Figur 6 ser vi i kakediagrammet korleis dei 892 arbeidsplassane i Aurland i 2014 er fordelt i ulike sektorar. Arbeidsplassane er fordelt etter:

- Fylke og stat
- Lokal og kommune
  - *Lokale næringer* er næringsliv som leverer tenester til den lokale folkesetnaden, og som i stor grad substituerer tenester frå offentleg sektor. Dette er tenester som barnehagar, skular, primærhelsetenester og renovasjon.
- Basisnæringer
  - *Basisnæringer* er næringsliv som konkurrerer på ein nasjonal eller internasjonal marknad. Basisnæringane produserer varer eller tenester på ein stad, som blir selt og vert hovudsakleg konsumert utanfor staden der produksjonen føregår. Primærnæringer som landbruk, gruver og industri, tilhøyrrer basisnæringane. Samstundes er det ein del tenesteproduksjon som òg vert definert som basisnæringer. Dette er tenester som IT, telekom og teknologiske tenester. God utvikling i basisnæringane er avgjerande for å skape vekst i ein region.
- Besøksnæringer
  - *Besøksnæringer* er næringsliv som vert kjenneteikna ved av at kunden må vera personleg tilstades. Besøksnæringane inkluderer all turisme, men òg butikkhandel og ein del personlege tenester.
- Regionale næringer
  - *Dei regionale næringane* består av bransjar som både har anna næringsliv, offentlege institusjonar og folkesetnaden som kundar, og som hovudsakleg rettar seg mot ein regional marknad. Det er bransjar som bygg og anlegg, transport og forretningsmessig tenesteyting. Vi finn ofte ein konsentrasjon av dei regionale næringane i byar og tettstader.



Figur 6 Arbeidsplassar fordelt på ulike sektorar i Aurland. Absolutte tal og prosent i 2014. Kjelde: Telemarksforsking

Samla ser vi at lokal og kommune utgjer den største sektoren på nesten 34 prosent. Vidare følger besøksnæringane, og deretter basisnæringar og regionale næringar. Tabell 3 viser korleis dei 556 arbeidsplassane i privat sektor er fordelt på ulike bransjar. Det er flest arbeidsplassar i anna industri, landbruk, handel, overnatting og bygg og anlegg.

Tabell 3 Mengda arbeidsplassar i dei ulike bransjane som inngår i dei ulike sektorane i privat sektor i Aurland i 2014. Kjelde: Telemarkforskning

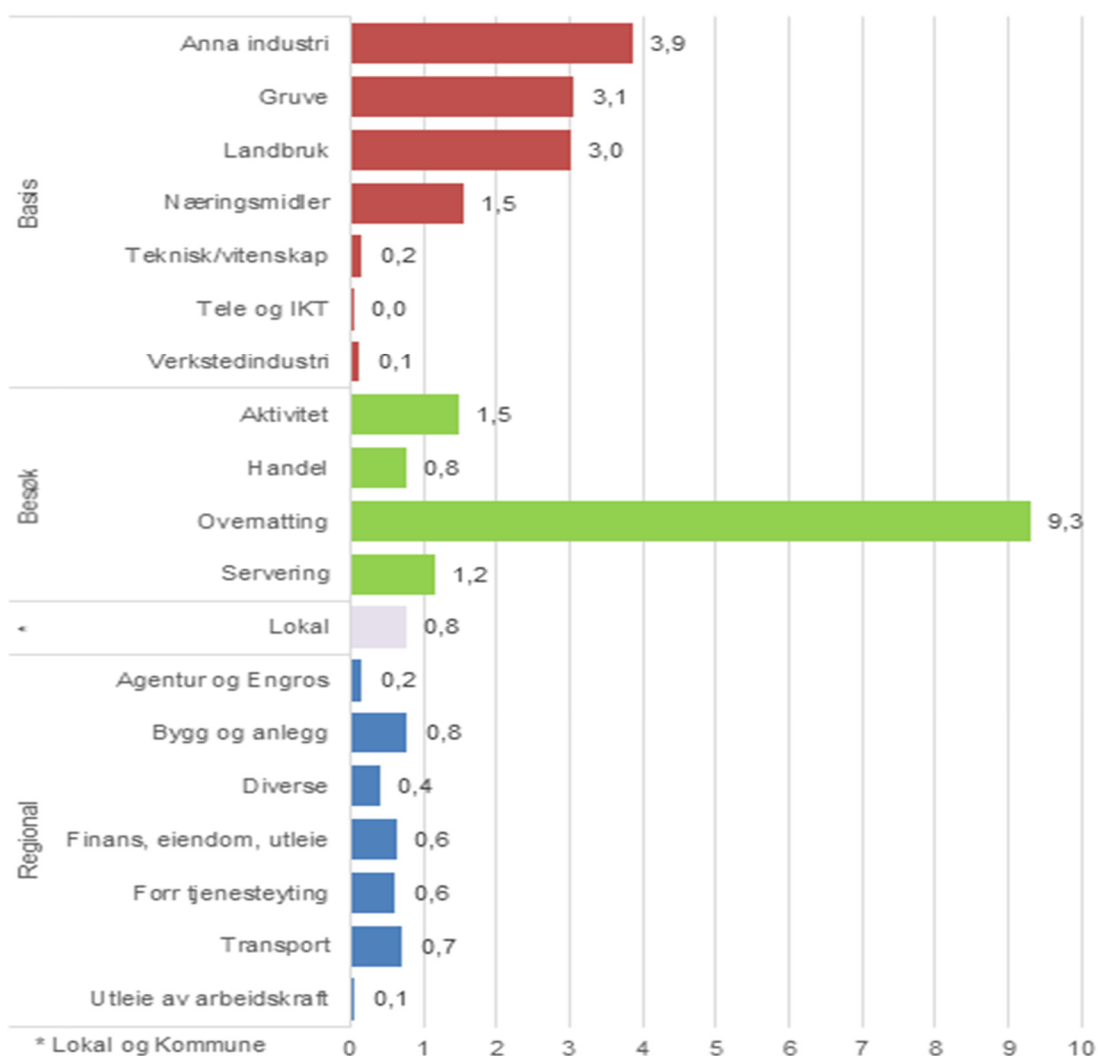
Arbeidsplasser			År
<b>Næring</b>	Undergruppe	Bransje	2014
<b>Basis</b>	Industri	Anna industri	68
		Næringsmiddel	27
		Verkstadindustri	5
	Natur	Gruve	5
		Landbruk	41
	Tekn. tenester	Teknisk/vitskap	4
		Tele og IKT	1
<b>Besøk</b>		Aktivitet	30
		Handel	68
		Overnatting	94
		Servering	20
<b>Lokal og Kommune</b>		Lokal	30
<b>Regional</b>		Agentur og Engros	7
		Bygg og anlegg	57
		Diverse	22
		Finans, eigedom, utleige	18
		Forr tenesteyting	27
		Transport	31
		<b>Utleige av arbeidskraft</b>	1
<b>Totalsum</b>			556

Ein lokaliseringkvotient seier noko om kor store bransjane er i kommunen/på staden relativt til resten av landet. Mengda arbeidsplassar i bransjen er delt på samla mengd sysselsette i kommunen. Denne delen er delt på tilsvarende del for landet. Når talet er 1, er delen den same som for Noreg. Det tyder at dersom delen er lågare enn 1, er det ein lågare del som jobbar i den bransjen samanlikna med landet, og omvendt dersom talet er høgare enn 1. Dersom talet er for eksempel 2, er det dobbelt så mange som jobbar i bransjen i den aktuelle kommunen enn landsgjennomsnittet.

Figur 7 under viser lokaliseringkvotient for Aurland. Den bransjen som i størst grad skil seg ut, er overnatting, der det er over 9 gonger fleire arbeidsplassar i Aurland kommune enn på landsbasis. Òg innanfor aktivitet og servering er det relativt fleire arbeidsplassar i Aurland enn på landsbasis. Dette heng saman med at reiselivet er viktig for Aurland, og ein har blant anna satsa på aktivitetar knytt til Flåmsbana og Nærøyfjorden som verdsarv. Vi såg likevel i tabellen over at handel sysselset fleire enn det aktivitet og servering gjer. Grunnen til at handel ikkje gjev relativt fleire arbeidsplasser enn på landsbasis, er at denne næringa er mykje større nasjonalt enn eksempelvis aktivitet.

Dette same skjer for gruveverksmed under basisnæringane. Det er berre 5 arbeidsplassar knytt til gruve i Aurland. Men sidan dette er ein liten bransje på nasjonalt plan, er dette likevel 3 gonger så mange arbeidsplassar enn ein finn på landsplan. Andre bransjar innanfor basisnæringa som sysselset relativt fleire, er annan industri, landbruk og næringsmiddel. Innanfor regionale næringar er det relativt færre arbeidsplassar i Aurland samanlikna med landsnittet.

Aktivitet, servering og gruve er bransjar som har hatt arbeidsplassvekst i Noreg frå 2000 og fram til 2014. Overnatting har hatt ein liten arbeidsplassnedgang, medan innanfor annan industri og landbruk er det nesten 30 prosent færre arbeidsplassar i Noreg i 2014 enn det var i 2000. Det har òg vore ein nedgang i arbeidsplassar innanfor næringsmiddelindustrien på 13,5 prosent. Besøksnæringane i Noreg voks raskt frå 2000 til 2007, men har stagnert etter det. Vår vurdering er at Aurland har eit arbeidsliv som ser sårbart ut for endringar i konjunkturar som rammar basisnæringane og besøksnæringane. Utvikling i basisnæringane er viktig for å skape vekst og utvikling i kommunen. Utviklinga i desse næringane har såleis ringverknader for utviklinga av andre regionale og lokale næringar.



Figur 7 Lokaliseringskvotient for Aurland, 2014. Kjelde. Telemarksforsking

## 2.3 Pendling og avstandar

For å vurdere kor integrert kommunar er med kvarandre, er det nyttig å sjå på inndeling i bu- og arbeidsmarknadsregioner og vidare pendlingsdata. Ut frå NIBRs inndeling i bu- og arbeidsmarknadsregioner (NIBR 2013) såg vi i Sogn-rapporten at Aurland utgjer ein eigen bu- og arbeidsmarknad. I følgje Kostra 2014 så er gjennomsnittleg reisetid til kommunesenteret for innbyggjarane i Aurland 6,0 minutt. Dette er òg mindre enn landsnittet på 7,4.

SSB har tal på busetjinga i ulike grunnkretsar i kommunen per 1.1.2015.<sup>1</sup> I Aurland er folkesetnaden fordelt på fylgjande grunnkretsar:

- Nærøy: 82
- Undredal: 67
- Utbygdi: 356
- Aurlandsvengen: 435
- Ohnstad: 153
- Flåm: 354
- Berekvam: 26
- Myrdal: 8
- Vassbygdi: 89
- Dalen: 158

Det bur flest innbyggjarar i kommunesenteret Aurlandsvengen, deretter Utbygdi og Flåm. Tabellen under viser reiseavstand mellom ulike stadar i kommunen.

Tabell 4 Reiseavstandar i minutt mellom ulike steder Aurland kommune. Kilde: Googlemaps

	Aurlandsvengen	Flåm	Gudvangen	Undredal
Aurlandsvengen		12	27	24
Flåm	12		19	16
Gudvangen	27	19		21
Undredal	24	16	21	

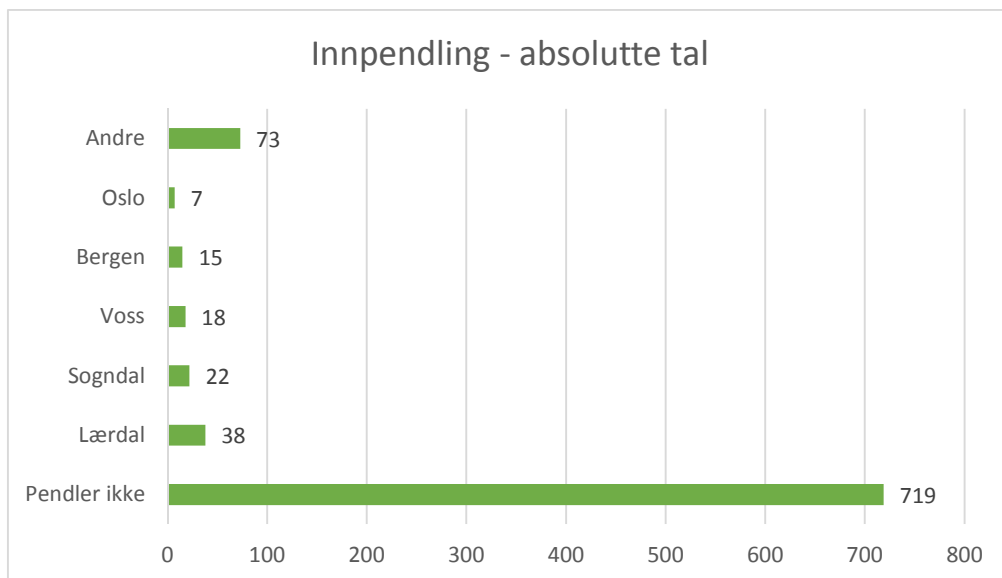
Reiseavstanden frå Aurland til andre kommunar er ein del høgare. Frå Aurland til Sogndal tek det ca. ein time (inkludert overfartstid med ferja), frå Aurland til Lærdal er avstanden 28 minutt, og frå Aurland til Voss og Årdal er avstanden nesten ein time. 45 minutt er definert som ei grense for akseptabel pendlingsavstand. Det er ikkje slik at alle innbyggjarane i ein kommune skal bu innanfor 45 minutt til kommunesenteret. Det er mange innbyggjarar i Noreg i dag som har lengre reiseveg enn dette. Men eit kommunesenter har ofte ein del arbeidsplassar, og pendlingsavstand kan gje indikasjon på om størsteparten av innbyggjarane i kommunen har tilgjenge til desse arbeidsplassane.

I figurane under har vi sett på inn- og utpendling frå Aurland kommune i absolutte tal og prosent slik det såg ut i 2014.

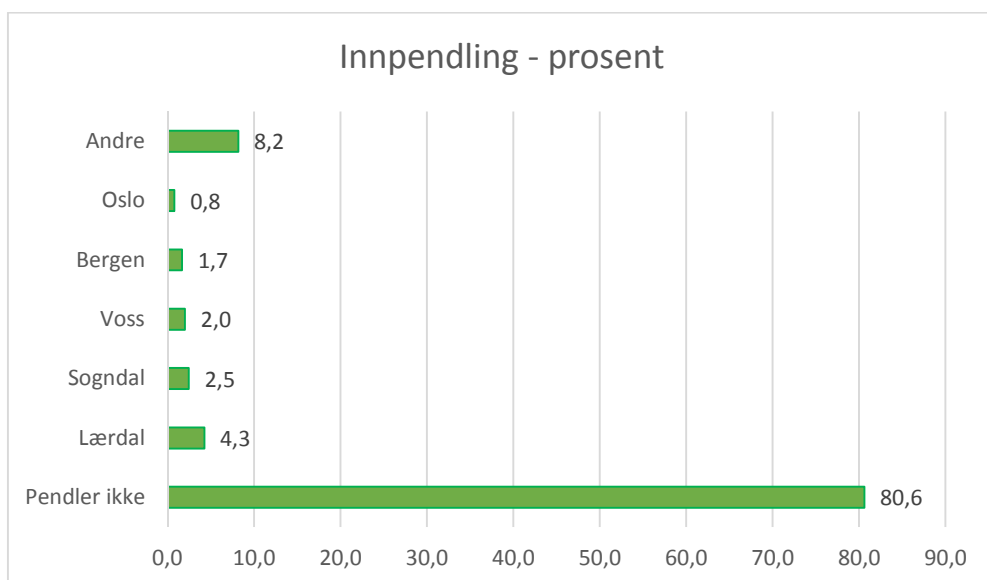
---

<sup>1</sup> <https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/saveselections.asp>



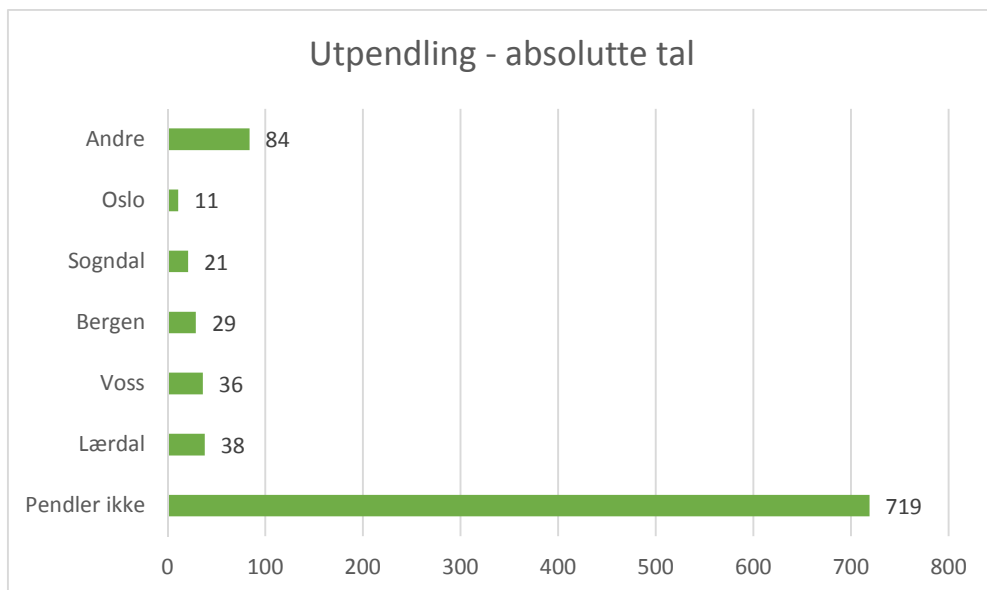


Figur 8 Innpendling til Aurland kommune i absolutte tal. 2014. Kjelde: SSB og nykommune.no

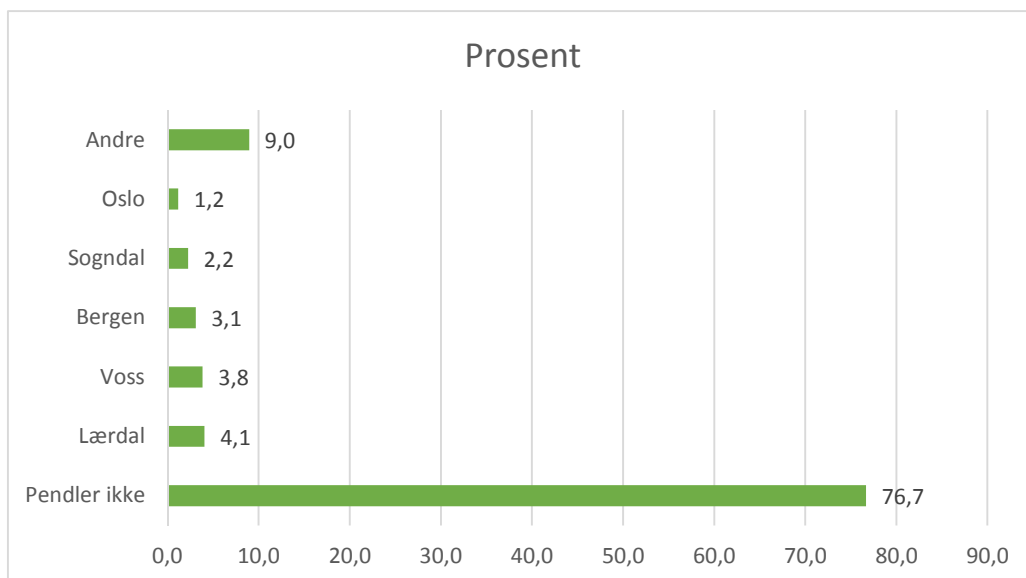


Figur 9 Innpendling til Aurland kommune i prosent. 2014. Kjelde: SSB og nykommune.no

Figurane over viser innpendling til Aurland kommune i absolutte tal og prosent. Samla er det 892 personar som bur og arbeider innanfor grensene til Aurland kommune (per 4. kvartal 2014). Dette utgjer 80,6 prosent av dei som har arbeidsplassen sin i Aurland. Av dei som pendlar inn til Aurland kommune, kjem det flest frå Lærdal, Sogndal, Voss og Bergen. Delen frå Lærdal er hø-gast, og 4,3 prosent av arbeidsplassane i Aurland omfattar personar som bur i Lærdal.



Figur 10 Utpendling frå Aurland kommune i absolutte tal. 2014. Kjelde: SSB og nykommune.no.



Figur 11 Utpendling frå Aurland kommune i prosent. 2014. Kjelde: SSB og nykommune.no.

Figurane ovanfor viser utpendlinga frå Aurland i absolutte tal og prosent. Av dei som bur i Aurland kommune, er det 938 personar som er sysselsett. 719 av desse, eller 76,7 prosent, arbeider innanfor egne kommunegrenser. Av dei som pendlar, er det flest som dreg til Lærdal, Voss, Bergen og Sogndal. Det er faktisk akkurat like mange personar som pendlar frå Aurland til Lærdal, som dei som pendlar andre vegen. Av dei sysselsette som pendlar til Lærdal, så utgjør dette 4,1 prosent. Elles kan ei merke seg at det er ein vel så stor del som pendlar i retning Voss og Bergen som i retning Lærdal og Sogndal.

Aurland utgjør sin eigen bo- og arbeidsmarknadsregion, og ein ser også ut frå pendlinga at over 80 prosent av arbeidsplassane i Aurland er besett av egne innbyggjarar. Regjeringas ekspertutval har anbefalt at når det er meir enn 25 prosent pendling frå ein kommune til ein annan, bør desse utgjøre same kommune. Slike høge pendlingstall finn ein ikkje inn til og ut frå Aurland.

## 2.4 Kapasitet, kompetanse og samarbeid om samfunnsutvikling

Som nemnt innleiingsvis er eit mål med kommuneforma å sikre meir heilskapleg og samordna samfunnsutvikling, samt at kommunane i større grad enn i dag skal ha kompetanse og kapasitet til å driva med samfunnsutvikling. 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 vert bruka både til kommunale investeringar, tilskots- og låneordningar og stillingar. Ei utfordring er arealdisponering sidan store område er verna, dyrka mark eller utsett for ras og flom.

Ein del i kommunen meiner dei har vore gode på eigarskap for å stimulera til næringsutvikling. Aurland kommune eig blant anna 100 prosent av aksjane i Aurland Energiverk AS, Aurland Hamnevesen er eit kommunalt føretak og Aurland kommune eig 40 prosent i Aurland Ressursutvikling AS. Her er andre eigarar SIVA Eigedom Holding AS og Aurland Sparebank. Målet med selskapet er utvikling av Flåm som reisemål, og i følgje Aurland kommune sine nettsider, har Aurland utvikling følgjande dotterselskap og andre selskap der Aurland ressursutvikling er medeigar:

- Flåm Utvikling AS (50 %)
- Fretheim Hotell AS (100 %)
- Flåm Resort AS (100 %)
- Flåmsbanemuseet (100 %)
- Flåm Hotell AS (100 %)
- Flåm Eigedom AS (50,7 %)
- Aurland Skofabrikk AS (52 %)
- Sognefjorden AS
- Voss Fjellandsby

Elles har kraft og kraftinntekter kanskje vore ei sovepute når det gjeld næringsutvikling. Etter to år utan næringssef vedtok kommunen i 2015 å tilsette ny næringssef. Ein håpar det vil bidra positivt. I denne prosessen vart det diskutert å ha felles næringssef med Lærdal, men det valde ein ikkje å gå vidare med. Aurland har likevel samarbeid på andre område innanfor lokal og regional utvikling, noko som er vist i Tabell 5 under. Samarbeidet innanfor lokal og regional utvikling kan ikkje karakteriserast som omfattande.

Tabell 5 Oversyn over samarbeid innanfor lokal og regional utvikling som Aurland inngår i. Kjelde: Sogn regionråd og Aurland kommune

Område	Samarbeid
Arealbruk/planlegging	
Samfunnstryggleik og beredskap	- Alarmsentral Sogn og Fjordane
Transport	
Næring	- Felles landbrukskontor med Lærdal og Årdal - SIMAS (Sogn interkommunale miljø- og avfallsselskap) - Sogneprodukter (verna arbeidsplassar)

	- Samarbeidsrådet Aurland, Vik og Voss (mål å styrkja næringslivet, spesielt reiseliv og landbruk)
Miljø og klima	

## 2.5 Kommunereform og jakt på statsallmenningar

Statsallmenningane dekkjer store høgfjellsområde og nokre lågareliggjande område i nær 100 kommunar i Sør- og Midt-Noreg. Kva som skjer med jaktrettane i statsallmenningane, er eit spørsmål som har dukka opp i kommunestrukturprosessen. Dette vart mellom anna tatt opp i eit møte 19. juni 2015 mellom kommunane Øyer, Ringebu, Gausdal og Lillehammer og kommunal- og moderniseringsministeren.

I svar frå Klima- og miljøverndepartementet til kommunane datert 28.10.2015 vart det slått fast at ei kommunesamanslåing ikkje vil påverke retten til villreinjakt eller småviltjakt. Kgl.res 24. juli 1964 vil framleis gjelda. Det følgjer av denne at spørsmålet om kven som skal sjåast på som innanbygdsbuande, blir avgjort på grunnlag av kommunegrensene frå 1956.

I brevet går det fram at saka stiller seg annleis når det gjeld jakt på anna storvilt enn villrein. Der- som det ved jakt eller felling av elg, hjort, rådyr, rovvilt og bever er naudsynt å regulera talet på jegerar, skal det etter forskrift 8. mars 2004 nr. 515 om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning §3 sjåast til at det er ei rimeleg fordeling mellom innanbygdsbuande og utanbygdsbuande jegerar og jaktlag. Vidare vert det sagt at har vore høve til å sikre inntil 60 % av jakta for innanbygdsbuande. Når det gjeld kven som skal sjåast på som innanbygdsbuande, har det vore lagt til grunn at dette vert avgjort av dei til ei kvar tid gjeldande kommunegrensene. Dette vart i si tid slått fast av det dåverande Miljøverndepartementet. Ved ei kommunesamanslåing vil altså alle innbyggjarar i ein ny storkommune etter dette i utgangspunktet reknast som innanbygdsbuande.

I brevet får KMD stå det at det ikkje er ønskeleg at bekymring for ein slik konsekvens av ei kommunesamanslåing er til hinder for fornuftige samanslåingar. Med referanse til dei fire kommunane står det følgjande: «*Dersom Lillehammer, Øyer, Ringebu og Gausdal kommuner slår seg sammen vil derfor Klima- og miljødepartementet, som ansvarlig departement på dette området, sørge for at kommunene fortsatt kan legge dagens kommunegrenser til grunn, når det gjelder hvem som skal regnes som innenbygdsboende ved jakt på annet storvilt enn villrein.*

*Dette krever i første omgang nye retningslinjer fra Klima- og miljødepartementet. Lovendring er ikke nødvendig. Det kan imidlertid være hensiktsmessig å foreta en presisering av forskriftsteksten av opplysningshensyn.»*

Med andre ord vil jaktrettane ikkje blir endra av ei kommunesamanslåing. Kommunegrensene frå 1956 vil framleis gjelde for villrein- og rypejakt, medan dagens grenser kan gjelde for anna jakt.

## 2.6 Oppsummering

Aurland har hatt ein nedgang i mengd innbyggjarar frå 2000 og fram til i dag. Per 1. oktober 2015 bur det 1 755 personar i Aurland kommune. Det er 7 prosent færre enn i 2000. Samstundes har folkeveksten på nasjonalt nivå vore høg. Fram mot 2040 er det forventa ein vekst på landsbasis på 20 prosent, medan prognosane viser eit folketal på same nivå i Aurland i 2040 som i dag.

Når vi ser tilbake til 2004, så har Aurland hatt noko vekst både i arbeidsplassar knytt til offentleg og privat sektor. I 2014 utgjer dei private arbeidsplassane 62 % av det samla talet på arbeidsplassar i Aurland.

Aktivitet, servering og gruve er bransjar som har hatt arbeidsplassvekst i Noreg frå 2000 og fram til 2014. Overnatting har hatt ein liten arbeidsplassreduksjon, medan det innan anna industri og landbruk er nesten 30 prosent færre arbeidsplassar i Noreg i 2014 enn det var i 2000. Det har òg vore ein nedgang i arbeidsplassar innanfor næringsmiddelindustrien på 13,5 prosent. Besøksnæringane i Noreg voks raskt frå 2000 til 2007, men har stagnert etter det.

Vår vurdering er at Aurland har eit arbeidsliv som ser sårbart ut for endringar i konjunkturar som ramar basisnæringane og besøksnæringane. Utvikling i basisnæringane er viktig for å skape vekst og utvikling i kommunen. Utviklinga i desse næringane har såleis ringverknader for utviklinga av andre regionale og lokale næringar.

Aurland kommune har hatt eit aktivt eigarskap i ulike selskap i kommunen mellom anna for å byggje opp aktivitet og turisme knytt til verdsarvområdet Nærøyfjorden og Flåmsbana. Ein får likevel attendemelding gjennom intervjuet at det kan vera krevjande å prioritere utviklingsarbeid framfor dagleg drift i ein kommune på størrelse med Aurland.

Aurland kommune har god økonomi, og følgeleg høve til å bygge opp kapasitet og kompetanse på ulike område i større grad enn kommunar med dårlegare økonomi. Kommunen har nyleg tilsett ein ny næringssjef, ei stilling som har vore vakant i ein lengre periode. Det vart diskutert om ein skulle inngå samarbeid med Lærdal om felles næringssjef, men dette vart skrinlagt. Oversikt over interkommunalt samarbeid viser at Aurland ikkje har mykje samarbeid knytt til samfunnsutvikling.

Aurland utgjer et eige bu- og arbeidsmarknadsområde. Ein av årsakene til det kan vera avstandane til andre kommunar og stader med tilgjenge på arbeidsplassar. Frå Aurland til Sogndal tek det ca. ein time (inkludert overfartstid med ferja), frå Aurland til Lærdal er avstanden 28 minutt og frå Aurland til hhv. Voss og Årdal er avstanden nesten ein time. Det er derfor flest som pendlar mellom Aurland og Lærdal.

Aurland kommune har bede om ei vurdering av jaktrettar på statsallmenningar i samband med kommunesamanslåingar. Kort oppsummert vil ikkje jaktrettane bli endra av ei kommunesamanslåing. Kommunegrensene frå 1956 vil framleis gjelde for villrein- og rypejakt, medan dagens grenser kan gjelde for anna jakt.

# 3. Økonomi

Eit av måla ved kommunereforma er berekraftige og økonomisk robuste kommunar. Regjeringa peikar på at større kommunar vil ha større ressursgrunnlag og kan òg ha ein meir variert folkesetnads- og næringssamansetting. Det gjer kommunane meir robuste overfor uførsette hendingar og utviklingstrekk. Berekraftige og økonomisk robuste kommunar vil leggja til rette for ei meir effektiv ressursnytte innanfor avgrensa økonomiske rammer.

Ekspertutvalet har gjeve kriterium som i sum skal ivareta dei fire funksjonane til kommunane som lokaldemokratisk arena, tenesteyter, samfunnsutviklar og utøvar av mynde. Ekspertutvalet hadde altså ikkje økonomi som eit eige område, men det er to kriterium under tenesteyting som er relevant for økonomi, og som vi òg ser på i denne delen av rapporten:

- Økonomisk soliditet
- Effektiv tenesteproduksjon

## 3.1 Inntekter og finansielle nøkkeltall

---

Korrigerte, 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. Korrigerte, 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, skjønntilskot og skatteinntekt som forklarar variasjonar i utgiftskorrigerte inntekter mellom kommunane.

### 3.1.1 Korrigerte frie inntekter

Tabell 6 under syner Aurland kommune sine korrigerte frie inntekter både med og utan eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter samanlikna med Sogn og Fjordane og heile landet. Aurland peiker seg ut med svært høge inntekter i forhold til landsgjennomsnittet. Aurland ligg på 111 prosent av landsnittet når ein ser på korrigerte frie inntekter eksklusivt eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Det vil seia at kommunen har inntekter 11 prosentpoeng over landsnittet. Dersom vi tek med eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter vert likevel skilnaden større. Aurland ligg då heile 85 prosentpoeng over landsnittet, noko som er ein vesentleg skilnad. Det har òg vorte ein større skilnad mellom Aurland og Sogn og Fjordane, etter som snitta for fylket no er på 108 prosent av landsgjennomsnittet.

Tabell 6 Korrigerede 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.
Aurland	111	185
Sogn og Fjordane	101	108
Heile landet	100	100

Aurland har mellom anna inntekter frå kraft (konsesjonsavgift, konsesjonskraft og naturressurs-skatt). Konsesjonskraftinntektene varierer med inntektene. Dersom ein legg til grunn ein nettoppris på 10 øre/kWh, så utgjer inntektene frå konsesjonskraft 6,3 millionar. Tilsvarende om nettoprisen er 15 øre/kWh, så utgjer inntektene 9,5 millionar. Vidare har kommunen eigedomsskatt på verk og bruk (som og omfattar kraftanlegg) som i 2014 sikra kommunen ei inntekt på kr. 55 842 000. Eigedomsskatten utgjer med dette 20,2 prosent av brutto inntektene til drift (Kostra 2014).

### 3.1.2 Finansielle nøkkeltal

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

Tabell 7 under viser netto driftsresultat for Aurland kommune samanlikna med Sogn og Fjordane, samanliknbare kommunar i KOSTRA-gruppe 16 og heile landet.

Tabell 7 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2012-2014. Kjelde: KOSTRA (konsern)

	2012	2013	2014
Aurland	6,2	8,1	7,1
Sogn og Fjordane	2,6	2,4	1,2
KOSTRA-gruppe 16	7,7	11,2	9,0
Heile landet	3,2	2,8	1,3

Ut i frå tabellen ser vi at Aurland har eit relativt høgt netto driftsresultat. I 2012 hadde kommunen eit netto driftsresultat på 6,2 prosent av brutto driftsinntekter. I 2013 var det på 8,1 prosent, medan i 2014 var netto driftsresultat av brutto driftsinntekter på 7,1 prosent. Det vil innebere at Aurland har vore godt over tilrådd nivå frå Teknisk berekningsutval. Aurland har eit netto driftsresultat som er høgare enn kommunane i Sogn og Fjordane og landsgjennomsnittet, men lågare

enn kommunane i kostragruppe 16. Denne kostragruppen består av dei ti kommunane i landet med høgast disponible frie inntekter per innbyggjar.

Tabell 8 under viser disposisjonsfondet til Aurland kommune av brutto driftsinntekter, samanlikna med Sogn og Fjordane, KOSTRA-gruppe 16 og landsgjennomsnittet. Kommunen er godt over snittet til både Sogn og Fjordane og landsnittet generelt. Dette gjeld for perioden 2012-2014. Ved å samanlikne med KOSTRA-gruppe 16 vil kommunen derimot vera godt under KOSTRA-gruppas disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter. Skilnadene mellom KOSTRA-gruppe 16 og Aurland har òg auka med åra. Aurland hadde ein auke frå 2012-2013, men frå 2013-2014 hadde kommunen eit lågare disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter. For KOSTRA-gruppe 16 har det likevel vore ein auke kvart år.

Tabell 8 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2012-14. Kjelde: KOSTRA (konsern)

	2012	2013	2014
Aurland	10,6	14,1	12,9
Sogn og Fjordane	3,5	4,1	4,5
KOSTRA-gruppe 16	13,7	22,9	25,6
Heile landet	5,9	6,2	6,3

Tabell 9 under viser netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter for 2012-2014. Som tabellen viser, har netto lånegjelda til Aurland vore relativt stabil i denne perioden. Kommunen har òg ein mykje lågare netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter samanlikna med Sogn og Fjordane, KOSTRA-gruppe 16 og landsgjennomsnittet. Særleg i 2013 og 2014 har skilnadene vore store samanlikna med Sogn og Fjordane og landsgjennomsnittet. Dette kjem av at det har vore ein auke i netto lånegjeld for begge dei sistnemnde i 2013 og 2014.

Tabell 9 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter 2012-14. Kjelde: KOSTRA (konsern)

	2012	2013	2014
Aurland	34,5	32,2	33,4
Sogn og Fjordane	75,4	74,8	78,4
KOSTRA-gruppe 16	85,7	44,8	46,9
Heile landet	57,6	71,2	74,0

### 3.1.3 Kraftinntekter

Aurland er ein stor kraftkommune, og har kraftinntekter frå fleire ulike «kjelder». I budsjettet for 2016 har Aurland kommune budsjettert med inntekter på 15,3 millionar frå konsesjonsavgift og inntekter på 54,6 millionar frå eigedomsskatt på verk og bruk (mykje frå kraftverk). I tillegg kjem inntekter frå sal av konsesjonskraft og utbyte frå Aurland Energiverk AS på 1,5 millionar. I vurderinga om Aurland skal stå aleine eller inngå i ei samanslåing, så er det verdt å nemne at inntekter frå konsesjonskraft ikkje er samanslåingsnøytrale, medan inntekter frå konsesjonsavgift og eigedomsskatt vil vera dei same så lenge den nye kommunen har eigedomsskatt på verk og bruk og same promillesats på eigedomsskatten.

Når det gjeld konsesjonskraft, skal kraftverkseigar 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 elektrisitet-forsyning. 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 elektrisitetforsyning. Ein større del av konsesjonskrafta vil dermed gå til den nye kommunen, medan fylket si mengd vert tilsvarande redusert.

I tabellen nedanfor er det vist tal for konsesjonskraftmengde, alminneleg forbruk og overskytande konsesjonskraftmengde for Aurland kommune.<sup>2</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>3</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 resultatane vil variere med endringar i mengde og pris.

Tabell 10 Konsesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytande konsesjonskraft i kommunane. Tal frå 2012-2015. Kjelde: NVE, kommunane og Sognekraft

Kommune	Konsesjonskraftmengde	Alm. Forbruk	Overskytande konsesjonskraft
Aurland	226	64	162

Tabell 10 viser at Aurland har ein betydeleg høgare konsesjonskraftmengd enn den kommunen har rett på ut frå alminneleg forbruk. Inntektene som kommunen får frå dette, er dermed knytt til det alminnelege forbruket på 64 GWh. Nivået på inntektene vil vera knytt til kva for ein pris ein klarer å ta ut i marknaden. Tabell 11 viser inntekter ved ulike nettoprisar, det vil vera nettoinntekta til Aurland kommune. Ved dagens nivå på straumprisane ligg inntekta til Aurland kommune på eit nivå med ein nettopris mellom 5 og 10 øre/kWh. Kommunen har i budsjettet for 2016 budsjettert med inntekter på 4 millionar kroner. Det er 2 millionar lågare enn i 2015.<sup>4</sup> Ei inntekt på 4 millionar inneber ein nettopris på 6,25 øre/kWh.

Tabell 11 Inntekter frå konsesjonskraft i Aurland kommune. Nettopris frå 5 øre/kWh til 20 øre/kWh.

Inntekter 5 øre	Inntekter 10 øre	Inntekter 15 øre	Inntekter 20 øre
3 181 050	6 362 100	9 543 150	12 724 200

Dersom Aurland slår seg saman med andre kommunar, spesielt med eit høgt innbyggjartal, gjer det moglegheter for å ta ut meir konsesjonskraft sidan det alminnelege forbruket aukar. Tilsvarande vil fylkeskommunen få ei lågare inntekt.

Både i rapporten utarbeidd for Sogn regionråd og i utgreiinga av Aurland, Vik og Voss, så er det rekna på kor store meirinntekter for ein ny, større kommune vil vera. Tabell 12 viser inntektsauka ved dei ulike alternativa Aurland har inngått i og ved ulike nettoprisar. Tek vi utgangspunkt i ein

<sup>2</sup> Tala for konsesjonskraftmengde er henta frå NVE, datert 26.05.15

<sup>3</sup> [http://snl.no/alminnelig\\_forbruk](http://snl.no/alminnelig_forbruk)

<sup>4</sup> <http://www.aurland.kommune.no/budsjettet-for-2016.5829799-155908.html>

nettoppis på 6,25 øre/kWh som er prisen Aurland har budsjettert med i 2016, så varierer gevinsten ved samanslåing på mellom 9,3 og 11,8 millionar. Dette er pengar som kommunen ikkje vil kunne ta ut dersom Aurland vel å bestå som eigen kommune.

Tabell 12 Inntektsauke konsesjonskraft ved ulike nettoprisar (øre(kWh) for alternativa Aurland har utreda.

	6,25 øre	10 øre	15 øre	20 øre
Sogn regionråd	11 751 413	11 702 260	17 553 390	23 404 520
Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Aurland + Lærdal + Årdal + Luster	10 938 913	17 502 260	26 253 390	35 004 520
Aurland + Vik + Voss	9 312 500	14 900 000	22 350 000	29 800 000
Aurland + Lærdal + Årdal	-	-	-	-

## 3.2 Økonomiske verkemiddel i kommunereforma

### 3.2.1 Eingongstilskot, reformstøtte og inndelingstilskot

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

Regjeringa har i samband med kommunereforma laga eit opplegg for finansiering av eingongskostnader ved kommunesamanslåingar, og reformstøtte. Dei to støtteordningane er basert på innbyggjartal og kor mange kommunar som slår seg saman. Tabell 8 gir oversyn over kor mykje kommunar som slår seg saman, får i eingongsstøtte, medan Tabell 9 syner omfanget av reformstøtte. Alle tal i 1000 kroner.

Tabell 13 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 14 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 bli utbetalt på samanslåingstidspunktet, og det er ikkje knytt vilkår til desse midlane. Den nye kommunen kan såleis nytte midlane til det den måtte ynskje.

Grunnlaget for berekning av inndelingstilskott har til no vore inntektssystemet som gjeld på det tidspunktet kommunane faktisk slår seg saman. I kommunereforma er det lagt opp til samanslåingar i åra 2018 til 2020. Regjeringa har varsla endringar i inntektssystemet med verknad frå 2017 (sjå neste delkapittel), noko som kan føre til at storleiken på inndelingstilskottet vert endra i perioden frå kommunen vedtek at dei ynskjer å slå seg saman, til dei faktisk vert slått saman. For å ha føreseielege rammevilkår i kommunereforma, legg regjeringa opp til at alle samanslåingane skal behandlast likt. Regjeringa har difor avgjort at inndelingstilskottet for kommunar som slår seg saman i reformperioden, skal ta utgangspunkt i inntektssystemet slik det er i 2016. Dette er verd å merka seg. Basistilskott, småkommunetilskott og distriktstilskott Sør-Noreg kan alle få redusert vektlegging og verdi over inntektssystemet frå og med 2017. Likevel er det altså i så fall dei høgare verdiane frå 2016 som kjem til å inngå i utmålinga av inndelingstilskottet.<sup>5</sup>

I samband med handsaminga av statsbudsjettet for 2016, så har òg eit fleirtal i kommunal- og forvaltingskomiteen bestående av Frp, H, V og KrF innstilt på at det skal setjast av 50 millionar til samferdselsprosjekt i kommunar som slår seg saman. Kommunar som slår seg saman, skal kunna søkja støtte til toppfinansiering av vegar, kollektivtransport og utbygging av breiband. Dei varslar òg at beløpet kan aukast i revidert nasjonalbudsjett i mai 2016.<sup>6</sup> Fleirtalet har òg innstilt på å be

<sup>5</sup> Begge desse tilhøva – at inndelingstilskottet kjem til å bereknast med bakgrunn i verdiar for 2016, og at inntektssystemet truleg kjem til å generera lågare rammetilskott til småkommunar frå og med 2017, bør isolert sett trekkja i retning av at fleire kommunar ser det som meir økonomisk gunstig å slå seg saman.

<sup>6</sup> <http://kommunal-rapport.no/kommunestruktur/2015/12/vil-sette-fart-pa-reforminnspurten>

regjeringa om å vurdere nærare om veksttilskotet skal kompenseras i inndelingstilskotet for vekstkommunar som slår seg saman med kommunar som ikkje veks.

Verkemidla vert gjort gjeldande for kommunar som slår seg saman i reformperioden, det vil seie samanslåingar der det er fatta nasjonale vedtak innan 01.01.2018. Det tyder at dersom ein kommune vel å stå åleine, vel ein samstundes å seia nei til dei økonomiske verkemidla i kommunereforma. Dersom ein går inn for samanslåing på eit seinare tidspunkt, kan dei økonomiske rammevilkåra endrast.

Tabell 15 gir eit oversyn over innbyggjartal, eingongskostnader, reformstøtte og inndelingstilskott for ulike kommunestrukturalternativet som Aurland har inngått i. Støtta aukar med mengd kommunar og mengd innbyggjarar.

Tabell 15 Innbyggjartal, eingongskostnader, reformstøtte og inndelingstilskot i ulike alternativ Aurland har utgreidd

Alternativ der Aurland inngår	Innbyggjartal 2015	Eingongs-kostnader (1000 kr)	Reformstøtte (1000 kr)	Totalt (1000 kr)	Inndelings-tilskot (1000 kr)
Høyanger, Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, <b>Aurland</b> , Lærdal, Årdal og Luster	32 535	55 000	25 000	80 000	117 615
Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, <b>Aurland</b> , Lærdal, Årdal og Luster	28 366	55 000	20 000	75 000	106 275
<b>Aurland</b> , Lærdal og Årdal	9 313	30 000	5 000	35 000	28 524
Vik, Voss og <b>Aurland</b>	18 763	30 000	20 000	50 000	20 923

### 3.2.2 Forslag til endringar i inntektssystemet

Regjeringa sendte i desember 2015 ut eit høyringsnotat om nytt inntektssystem med frist 1. mars 2016. Høyringa vil danna grunnlag for eit heilskapleg forslag til nytt inntektssystem som vert presentert i kommuneproposisjonen 2017. Denne vert lagt fram i mai 2016, og vedtekne endringar vil gjelde frå 1. januar 2017.<sup>7</sup>

Som varsla er dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tenesteproduksjon særleg vurdert i denne gjennomgangen av inntektssystemet. Departementet føreslår å innføre ein modell der ein skil mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper i kommunal tenesteproduksjon og administrasjon, gjennom eit kriterium som seier noko om reiseavstandar (gjennomsnittleg reiseavstand) for å nå 5000 innbyggjarar, kalla strukturkriteriet. Konkret blir det føreslått å innføre eit gradert basistillegg på bakgrunn av utslag på strukturkriteriet.

Når det gjeld dei regionalpolitiske tilskota, ynskjer regjeringa å knytte desse tettare opp til distriktspolitikken, forenkle tilskotsstrukturen og gjera tilskota meir nøytrale i høve til kommunesamanslåing. Regjeringa føreslår å slå saman Nord-Noreg-/Namdals-tilskotet, småkommunetilskotet og distriktstilskot Sør-Noreg til to tilskot, eitt for kommunar i Nord-Noreg og eitt for kommunar

<sup>7</sup> INGAR-ordninga kjem òg naturleg til å gjelda for endringane i inntektssystemet, og vil dermed dempe effekten av endringane. Ordninga sikrar at ingen kommune opplever ein for brå nedgang i rammetilskotet, ved at reduksjonen frå eit år til eit anna ikkje kan bli «dårlegare» enn 300 kroner per innbyggjar under berekna vekst per innbyggjar for heile landet.

i Sør-Noreg. Småkommunetilskotet blir vidareført innanfor dei to nye tilskota, som eit eige småkommunetillegg, men satsane på tillegget blir differensiert etter graden av distriktsutfordringar (målt ved distriktsindeksen). I tillegg blir det føreslått at ein høgare del av tilskota blir fordelt per innbyggjar. Som kjend blir småkommunetilskotet i dag fordelt berre ut frå kommunestorleik.

I høyringsnotatet vert det òg gjort greie for konkrete forslag til endringar i kostnadsnøkkelen (utgiftsutjamninga). I tillegg blir tilhøvet mellom skatteinntektene til kommunane og inntektssystemet drøfta, utan at det i notatet vert føreslått konkrete endringar. Regjeringa har derimot tidlegare varsla at det frå 2017 skal innførast ei form for selskapskatt for kommunane.

## Basistillegg – gradert etter reiseavstand

Kompensasjon for smådriftsulemper blir i dag gjeve gjennom basiskriteriet i utgiftsutjamninga. I 2016 utgjer dette beløpet om lag 13,2 millionar kr per kommune. Regjeringa gjer framlegg om at basistillegget skal graderast etter verdi på strukturkriteriet, dvs. gjennomsnittleg reiseavstand i den einskilde kommunen for å nå 5000 innbyggjarar (uavhengig av kommunegrenser). Dette vil medføre at kommunar i relativt tettbygde og sentrale strøk vil kunne få redusert basistilskott, medan kommunar i meir spreidd-bygde område i større grad vil skjermast. Modellen er utvikla for å differensiere basiskriteriet mellom kommunar med frivillige og ufrivillige smådriftsulemper.

I høyringsforslaget føreslår regjeringa at kommunar over ein viss grenseverdi får halde på heile dagens basistilskott. Tre scenarior blir skissert i høyringsforslaget: 25,4 kilometer, 16,5 kilometer eller 13,3 kilometer reiseavstand for å nå 5.000 innbyggjarar. Jo lågare den øvre grenseverdien blir sett, dess fleire kommunar vil halde på full verdi på basiskriteriet.

Tabellen under viser utslag på strukturkriteriet og effekt mot basistillegget (2016-verdi) for Aurland kommune ved bruk av dei tre grenseverdiane for strukturkriteriet. Gjennomsnittleg reiseavstand for å nå 5000 innbyggjarar i Aurland er 34,1 km. Vi ser da at Aurland ikkje vil tape basistillegg som fylgje av omlegginga.

Tabell 16 Utslag på strukturkriteriet og effekt på basistillegget (i 2016) for den enkelte kommunen ved bruk av dei tre angjevne grenseverdiane for strukturkriteriet

Kommune	Innbyggjarar per 1.1.15	Gjennomsnittleg reiseavstand for å nå 5000 innb. (km)	Isolert effekt mot basistillegget (1000 kr)		
			Grenseverdi lik 13,3 km	Grenseverdi lik 16,5 km	Grenseverdi lik 25,4 km
Aurland	1 734	34,1	0	0	0

## Regionalpolitiske tilskot og utgiftsutjamning

Småkommunetilskotet på 5,5 millionar blir i dag gjeve til alle kommunar med under 3200 innbyggjarar – så fram dei har ein skattedel under 120 prosent av landsgjennomsnittet. Gjennomsnittleg skatteprosent i Aurland frå 2012 – 2014 var 163,0. Det betyr at Aurland ikkje får småkommunetilskot sjølv om kommunen har færre enn 3 200 innbyggjarar.

Det er dermed korleis endringane i utgiftsutjamninga (kostnadsnøklane) slår ut, som er interessant for Aurland. Det er derimot, ut frå materialet som ligg i høyringa, vanskeleg å rekna på omfor-

delingsverknader utover basistilskottet. Generelt er endringane i kostnadsnøklane at nokre få kriterium bytast ut, og dessutan endring i vekting mellom desse etter oppdaterte analysar. Vi har ikkje tilgjenge på oppdaterte verdjar på desse kriteria. Generelt vert desse endringane styrt av statistiske analysar og skal synleggjera etterspurnaden etter ulike tenester, og dermed kostnadsbehov, i kommunane. For 2016 har Aurland fått berekna ein behovsindeks på 1,1883, noko som indikerer at Aurland er omtrent 18,8 prosent dyrare å driva enn landsgjennomsnittet.

## Skatteelement

Skatteinntektene til kommunen omfattar i dag skatt på inntekt og formue frå personlege skatteytarar, naturressursskatt frå kraftselskap, eige-domsskatt og andre produksjonsskattar, dvs. konsepsjonsavgift som vert betalt til kommunar som er rørt av vasskraftutbygging eller regulering. Inntektene til kommunane frå personskatt og naturressursskatt inngår i inntektsutjamninga mellom kommunane. Gjennom skatteutjamninga vart det i 2014 omfordelt 7,6 milliardar.

Innretninga av skatteelementa i inntektssystemet vil vera ei vurdering av balansen mellom omsynet til lokal forankring av inntektene og omsynet til likeverdige tenester. Sidan 2011 har det vore eit mål at delen til skatteinntektene av dei samla inntektene til kommunesektoren skal vera på 40 prosent. I utgangspunktet er det satsen for kommunalt skattøyre på personskatten som vert brukt til å regulera ynskt skattedel.

I høyringa skriv regjeringa ikkje noko konkret om endringar i skattedelen og skatteutjamning. Det vert likevel vist til ein allereie varsla endring av selskapsskatt, som regjeringa skildra i kommune-proposisjonen for 2016. Frå og med 2017 vil kommunane tilførast inntekter via ein ny modell for selskapsskatt. Denne modellen er basert på vekst i lokal verdiskapning, og skal gje kommunane sterkare initiativ til å leggja til rette for næringsutvikling. Regjeringa foreslår ein moderat innføring, og ynskjer at samla beløp i 2017 utgjer om lag eitt prosentpoeng av skattesatsen på 27 prosent for selskap. I 2013 utgjorde dette om lag 2,9 milliardar.

Regjeringa har varsla at kommunar med vekst i lønssummen i private føretak over ein periode på fire år, vil få ein del av den nye selskapsskatten. Det er ikkje klargjort korleis denne fordelinga skal skje. I 2017 vil den nye inntekta blir basert på vekst frå eit gjennomsnitt av åra 2013-2015 kontra eit gjennomsnitt av åra 2012-2014. Talla frå 2015 er ikkje tilgjengelege enno, men basert på tal frå 2001-2014, så er vekst i lønssum privat sektor i Aurland kommune på 6,8 prosent. Det kan indikere at Aurland vil ta del i den nye selskapsskatten, men det vil vere avhengig av nivået i 2015. Kor stort beløp skatten vil utgjere, vil avhenge av innretninga på ordninga – som vi på noverande tidspunkt ikkje kjenner. Regjeringa har òg varsla at ordninga vil vera ein del av inntektsutjamninga.

## Samla effekt

Aurland synest å bli skjerma for redusert basistilskott, pga. relativt lange reiseavstandar og dermed ufrivillige smådriftsulemper. Aurland mottek ikkje regionalpolitiske tilskot i dag, og vert dermed ikkje råka av eventuelle endringar her. Endringar i kostnadsnøklane, samt selskapsskatt, kan gje endringar (positive eller negative) i inntektene til Aurland kommune. På noverande tidspunkt har vi ikkje nok informasjon for å kunne rekne på fordelingsvirkningar.

### 3.3 Demografi og kommuneøkonomi

Folketalsutviklinga og endringar i demografien er viktige for den økonomiske situasjonen i kommunen. Kommunesektoren har ansvaret for m.a. barnehagar, grunnskule og pleie- og omsorgstenester. Dette er tenester som i hovudsak er retta mot spesifiserte aldersgrupper i folket, og der utgiftene i stor grad vert påverka av den demografiske utviklinga. Utviklinga i innbyggjartalet 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 gjev kostnader på helse- og omsorgstenestene. Samtidig er det ikkje sikkert at ein kommune får reduserte kostnader i tenestetilbodet på grunn av demografiske endringar. Kommunen vil då oppleve at det vert mindre pengar til rådvelde.

Aurdal har ein høg del eldre samanlikna med landsgjennomsnittet. Andelen eldre over 67 år utgjorde 18,5 prosent i 2015. Tilsvarende del for fylket og landet var høvesvis 16,2 og 14,0 prosent.

Tabell 17 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
Aurland	4,8	11,0	65,7	11,4	5,4	1,7	81,5	18,5
Sogn og Fjordane	6,8	12,9	64,1	10,7	4,3	1,2	83,8	16,2
Heile landet	7,2	12,0	66,7	9,7	3,4	0,8	86,0	14,0

I 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.

TBU har rekna ut at kommunesektoren kan få meirutgifter på om lag 3,1 mrd. kroner i 2015 som følgje av den demografiske utviklinga. Anslaga er basert på uendra standard, dekningsgrad og effektivitet i tenesteytinga, og er eit uttrykk for kva det vil kosta kommunesektoren å byggja ut tenestetilbodet for å halda tritt med folketalsutviklinga.

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.

Under er utrekna demografikostnader ut frå SSB sine framskrivingar fram til 2030. Som oppstillinga syner, er Aurland vurdert å få meirutgifter på omlag 7 mill. kr som følgje av den demografiske utviklinga i perioden. Det utgjør 2,4 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

Tabell 18 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
Aurland	2,7	-3,0	-4,1	-1,4	4,8	4,4	-0,8	2,5	6,7

### 3.4 Framtidig behov for kommunale årsverk

Tabellane under viser mengda årsverk per 1000 innbyggjarar i yrkesaktiv alder (20-66 år) i barnehage, grunnskule og pleie- og omsorg i 2014. På bakgrunn av tenestenivå i 2014 og anslag på folkesetnadsutviklinga blir det vist eit anslag på behovet i mengd årsverk per 1000 innbyggjarar i yrkesaktiv alder (20-66 år) i 2020 og 2040. I utrekningane er det teke utgangspunkt i same dekningsgrad og standard på tenestene som i 2014. Tenestedata er henta frå KOSTRA 201a. Framskrivningane byggjer på SSBs mellomalternativ.

Tabell 20 viser anslag for framtidig tenestebehov i årsverk innan barnehage. Som vi ser, er det ein relativ auke i årsverk per 1 000 innbyggjar. Både fram mot 2020 og 2040 er det forventa ei auke i talet på årsverk per 1000 innbyggjarar.

Tabell 19 Barnehage: Anslått framtidig tenestebehov i årsverk per 1000 innbyggjarar 20-66 år. Kjelde: KMD, nykommune.no

	2014	2020	2040
Aurland	20,7	24,2	27,5

Tabell 21 viser anslag på framtidig tenestebehov i årsverk innan grunnskule i 2014, 2020 og 2040. Som tabellen viser, er det forventa ein reduksjon i talet på årsverk fram mot 2020, og deretter ein vekst mot 2040 igjen. Samla vil talet på årsverk per 1000 innbyggjarar auke noko til 2040.

Tabell 20 Grunnskule: Anslått framtidig tenestebehov i årsverk per 1000 innbyggjarar 20-66 år. Kjelde: KMD, nykommune.no

	2014	2020	2040
Aurland	28,2	25,2	29,7

Tabell 22 over viser eit anslag på tenestebehovet innan pleie og omsorg i Aurland kommune. Som det kjem fram, er det forventa ein stor auke i talet på årsverk per 1000 innbyggjarar i denne sektoren. Den største auken er forventa mellom 2020-2040.

Tabell 21 Pleie og omsorg: Anslått framtidig tenestebehov i årsverk per 1000 innbyggjarar 20-66 år. Kjelde: KMD Ny kommune

	2014	2020	2040
Aurland	76,1	77,5	123,3

Oppstillingane viser at tenestebehovet knytt til grunnskule for Aurland kommune vil endrast lite fram til 2040. Det vil vere noko vekst innanfor barnehage. 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. Dette må sjåast i ljøs av eldrebølga etter 2020, som vil gjelde for alle kommunane i landet.



## 3.5 Effektiviseringspotensial

I samband med utgreiinga av kommunesamanslåingar reknar vi på effektiviseringsgevinstar på administrasjon og tenesteområde. Det heng saman med behovet for effektivisering sidan det langsiktige inntektsnivået, med dagens inntektssystem for kommunane, sannsynlegvis vil vera lågare 15-20 år etter samanslåinga når inndelingstilskottet vert trappa ned. Om Aurland skulle velja å stå som eigen kommune, vil det likevel vera interessant å sjå på høvet for å drive meir effektivt i framtida.

### 3.5.1 Administrasjon

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 eigeomsforvaltninga og 130 – Administrasjonslokale.

Tabell 23 viser administrasjonsutgifter per innbyggjar og i heile 1000-kronar for Aurland og 4 andre kommunar på omtrent same storleik i Sogn og Fjordane (2014-tal). Av tabellen ser vi at Aurland har høgare administrasjonsutgifter per innbyggjar enn både Balestrand, Hyllestad, Lærdal og Leikanger. Òg samanlikna med KOSTRA-gruppe 16 og landsgjennomsnittet har Aurland høgare administrasjonskostnadar. Det er Hyllestad som ligg nærast Aurland i folketal. Samanlikna med denne kommune kan Aurland spare nesten 6 millionar på administrasjon.

Tabell 22 Administrasjonsutgifter 2014. Kjelde: KOSTRA (konsern)

	Innbyggjarar (1.1.2015)	Netto driftsutgifter kr pr. innb.	Netto driftsutgifter 1000 kr
Aurland	1 738	15 094	26 233
Balestrand	1 305	13 381	17 462
Hyllestad	1 405	11 657	16 378
Lærdal	2 146	10 769	23 110
Leikanger	2 276	5 674	12 914
KOSTRA-gruppe 16	-	13 384	-
Landsgjennomsnittet	12 070	3 885	-
<b>Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarande:</b>			
Hyllestad			5 974
Lærdal			7 517
KOSTRA-gruppe 16			2 972
Landsgjennomsnittet			43 598

### 3.5.2 Tenester

Mange kommunar har eit effektiviseringspotensial – uavhengig av diskusjonen rundt kommunesamanslåing. Vi har sett på potensialet for effektivisering på tenesteområda i Aurland kommune, utan at det må sjåast som nokon fasit. Det er viktig å understreke at dette er ein overordna analyse, og i mange kommunar er det ikkje realistisk eller ønskeleg å ta ut heile gevinsten som vert berekna.

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 maktar å redusere mengda stillingar ved naturleg avgang.

Tabell 24 viser netto driftsutgifter i kroner per innbyggjarar i målgruppa på utvalde tenesteområde. Tala er frå 2014. Målgruppa betyr innbyggjarar tenestene i hovudsak er retta inn mot. Med unntak av sosialteneste, har Aurland høgare driftsutgifter per innbyggjarar på alle tenesteområde. Aurland ligg og høgare enn KOSTRA-gruppe 16 med unntak av sosialteneste, kommunehelse, fysisk planlegging, kyrkje og kultur.

Tabell 23 Netto driftsutgifter i kr per innbyggjar på utvalde tenesteområde 2014. Kjelde: KOSTRA (Konsern).

	Aurland	KOSTRA-gruppe 16	Heile landet
Barnehage (1-5 år)	180 361	165 173	129 446
Grunnskule (6-15 år)	170 589	160 399	100 998
Barnevern (0-17 år)	15 726	11 661	8 014
Sosialteneste (0-66 år)	2 570	3 523	3 504
Pleie og omsorg (67 år+)	195 975	169 551	114 684
Kommunehelse	4 551	4 923	2 285
Brann/ulukkesvern	2 528	1 617	731
Fysisk planlegging	2 581	2 597	617
Samferdsel	4 506	3 388	733
Kyrkje	1 381	1 446	539
Kultur	5 158	6 430	2 009

Tabell 25 viser mogleg innsparingspotensial for Aurland dersom utgiftene per innbyggjar vert lagt på det som er dagens nivå for landsgjennomsnittet. I vurderinga av det samla utgiftsnivået for alle tenesteområda har vi òg teke høgd for det samla utgiftsbehovet til kommunane – for på den måten å gje eit fullstendig bilete av om kommunen ligg høgare eller lågare på samla ressursnytte enn kva utgiftsutjamninga over inntektssystemet skulle tilseie.

Dersom netto driftsutgifter til dei aktuelle områda vert harmonisert ned på nivå med landsgjennomsnittet, har Aurland eit berekna meirforbruk på 68,4 mill. kr. Men når vi tek omsyn til at Aurland har eit berekna utgiftsbehov som er omtrent 18 prosent høgare enn landsnittet, blir meirforbruket justert ned til 59,2 mill. kr. Dette er uansett eit høgt beløp, og utgjer heile 21,4 % av brutto driftsinntekter i Aurland i 2014.

Tabell 24 Innsparingspotensial i mill. kr på nokre utvalde tenesteområde samanlikna med gjennomsnittskommunen i 2014. Kjelde: KOSTRA (Konsern)

	Barnehage	Grunnskule	Barnevern	Sosialteneste	Pleie og omsorg	Kommunehelse	Brann/ulukkesvern	Fysisk planlegging	Samferdsel	Kyrkje	Kultur	Sum	Behovsjustering (-)	Sum etter justering
Aurland	3,7	13,4	2,3	-1,0	26,1	3,9	3,1	3,4	6,6	1,5	5,5	68,4	9,2	59,2

Det er nok neppe verken realistisk eller ønskjeleg å gjere så dramatiske kutt i tenesteproduksjonen. Aurland har høge inntekter, og det er dermed naturleg at ein har eit høgt nivå på tenestene. Utrekningane gir likevel eit bilete av område som det er mogleg å sjå nærare på, uavhengig av ei samanslåing eller ikkje.

### 3.6 Oppsummering

Aurland er blant kommunane i Noreg med høgast inntekter, og har eit inntektsnivå på 185 prosent av landsgjennomsnittet når ein inkluderer eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Aurland har eit relativt høgt nivå på disposisjonsfond og følgelig lågt nivå på netto lånegjeld – begge mål i prosent av brutto driftsinntekter.

Aurland har høge kraftinntekter. Mesteparten av disse vil ikkje endre seg ved ein kommunesamanslåing, utover at inntektene vil omfatte heile den nye kommunen. Unntaket er konsesjonskraftinntektene, og vi har synleggjort i rapporten at Aurland kan auke desse inntektene med mellom 9,3 og 11,8 millionar ved å inngå i ein samanslåing mot Voss eller Sogndal. Desse summene er høgare dersom ein legg til grunn ein høgare kraftpris enn ein klarer å ta ut i marknaden i dag. Ei samanslåing med Aurland, Lærdal og Årdal vil ikkje endre nivået på kraftinntektene.

Regjeringa har i samband med kommunereforma laga eit opplegg for finansiering av eingongskostnader ved kommunesamanslåingar, og reformstøtte. Dei to støtteordningane er basert på innbyggjartal og kor mange kommunar som slår seg saman. Regjeringa vidarefører og inndelingstilskotet, som er eit tilskot som kompenserer for bortfall i inntekter ved samanslåing over 15+5 år. Dei fem siste åra er nedtrapping. Desse verkemidla blir tilgjengelege for kommunar som fattar vedtak om samanslåing i reformperioden. Dersom ein vel å stå aleine, seier ein samstundes nei til desse verkemidla.

Høyringsforslaget til nytt inntektssystem vart lagt fram frå regjeringa i desember 2015. Aurland synest generelt å bli skjerma for reduksjon i basistillegget, pga. relativt lange reiseavstandar og dermed ufrivillige smådriftsulemper. Aurland mottek ikkje regionalpolitiske tilskot i dag sidan kommunen har eit høgt skattenivå. Småkommunetilskot vert berre gjeve til kommunar under 3 200 innbyggjarar som har skatteinntekter under 120 prosent av landsgjennomsnittet. Per nå har vi ikkje nok informasjon til å rekne på korleis andre endringar i utgiftsutjamninga (kostnadsnøkane) vil slå ut for Aurland kommune.

Prognosar for folkesetnadsutviklinga viser at alderssamansetninga i Aurland vil endre seg, spesielt etter 2020. Kommunen vil få fleire eldre, færre i yrkesaktiv alder, færre skuleelevar og nokre fleire barn i barnehage. Samla viser utrekningane noko meirutgifter knytt til den demografiske utviklinga. Dette speglar seg i behovet for kommunale årsverk per 1000 innbyggjarar 20-66 år. Behovet vil verte høgast innanfor pleie og omsorg.

Til slutt har vi sett på mulegheiter for effektivisering av administrasjon og tenester for Aurland kommune. Analysen er gjort på eit overordna nivå, men viser at Aurland kan spare nesten 6 millionar på administrasjon ved å drive like effektivt som Hyllestad kommune. Innafor tenester finn vi eit innsparingspotensial på nesten 60 millionar. Det er nok neppe verken realistisk eller ønskjeleg å gjere så dramatiske kutt i tenesteproduksjonen, men berekningane viser at Aurland «har noko å gå på» dersom kommunen blir ståande aleine og inntektene skulle verte lågare.

## 4. Tenester

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

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

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

### 4.1 Nøkkeltall ulike sektorer

---

For å vurdere nærare korleis kapasiteten og kompetansen er i tenestetilbodet i Aurland kommune, har vi i det fylgjande sett på ulike nøkkeltal for fleire både store og små/spesialiserte tenesteområde.

### 4.1.1 Barnehage

Tabell 26 viser at det er 3 barnehagar i Aurland, 2 offentlege og 1 privat. Dei to offentlege barnehagane ligg på Aurlandsvungen (Vungen barnehage) og i Flåm (Flåm barnehage). Den private barnehagen er Spiren gardsbarnehage som ligg på Sogn Jord- og Hagebruksskule.

Andelen tilsette i barnehagane med barnehagelærerutdanning i Aurland er 26,7 prosent. Dette er betydeleg lågare enn landsgjennomsnittet på 34,6. Andelen med anna pedagogisk utdanning er likevel høgare. Det same mønsteret ser vi hjå styrarar og pedagogiske leiarar. Det er ein lågare del som har barnehagelærerutdanning, men blant styrarane er det ein høgare del som har anna pedagogisk utdanning. Samla kan ein seie at Aurland har omtrent lik eller noko lågare kompetanse enn landsgjennomsnittet på barnehage.

Både i dei kommunale og den private barnehagen er leike- og opphaldsarealet lågare enn landsgjennomsnittet, mens delen barn 1-5 år som går i barnehagen er høgare. Prognosane for endring i folketalet gjer forventning om auke i barnetalet 0-5 år fram mot 2020, der det vil stabilisere seg til 2040. Det kan trekke i retning av at Aurland må auke kapasiteten på barnehage noko.

Tabell 25 Ulike nøkkeltal for barnehage i Aurland kommune. Kjelde: KOSTRA 2014

Måleindikator	Aurland	Landet
Mengd barnehagar	3	-
Av dette private barnehagar	1	-
Del med barnehagelærerutdanning (både kommunalt og privat). Prosent	26,7	34,6
Del med anna pedagogisk utdanning (Prosent)	13,3	4,7
Mengd styrarar i barnehagane	5	-
Av dette private barnehagar	1	-
Mengd pedagogiske leiarar i barnehagar	5	-
Av dette private barnehagar	-	-
Del styrarar og pedagogiske leiarar med godkjend barnehagelærerutdanning. (Prosent)	70,0	90,0
Del styrarar med anna pedagogisk utdanning (Prosent)	60,0	6,1
Leike- og opphaldsareal per barn i kommunale barnehagar (kvadratmeter)	5,4	5,7
Leike- og opphaldsareal per barn i private barnehagar (kvadratmeter)	4,7	5,1
Del barn 1-5 år med barnehageplass (Prosent)	93,1	90,2

### 4.1.2 Skule

Aurland kommune har to grunnskular; Flåm skule med 1. – 7. klasse og Aurland barne- og ungdomsskule med 1. – 10. klasse. Tabell 27 viser at det er 34 lærarar i grunnskulen i Aurland, og at ein betydeleg større del enn på landsbasis har høgskule- eller universitetsutdanning med pedagogisk utdanning. Aurland har dermed betre kompetanse i skulen enn landsgjennomsnittet. Ei utfordring er likevel at delen lærarar over 50 år utgjer ein betydeleg større del i Aurland enn på

landsbasis. Det betyr at Aurland vil måtte rekruttere mange nye lærarar, noko som kan vera krevjande ettersom det på landsbasis kjem til å bli sterkare kamp om kompetanse framover.

Kapasiteten på skule ser ut til å vere god i Aurland med ein gruppestorleik som er lågare enn landsgjennomsnittet. Prognosane for folketalsutvikling forventar ein nedgang i barn 6-15 år i Aurland fram mot 2020, deretter vil mengda stige noko igjen mot 2040. Det betyr at Aurland kan forvente seg lågare inntekter knytt til skuleelevar, noko som gjer at det anten må kuttast i drifta på skule eller på andre område.

Skuleresultata i Aurland er gode, alle elevar går rett vidare frå grunnskule til vidaregåande, og det er ein høgare del av elevane 6-9 år som gjeng i SFO.

Tabell 26 Ulike nøkkeltal for grunnskule i Aurland kommune. Kjelde: KOSTRA 2014

Måleindikator	Aurland	Landet
Mengder lærarar grunnskule	34	-
Del med høgskule- eller universitetsutdanning med pedagogisk utdanning (Prosent)	97,1	87,2
Del med høgskule- eller universitetsutdanning utan pedagogisk utdanning (Prosent)	2,9	6,0
Del med vidaregåande utdanning eller lågare (Prosent)	0	6,8
Del 50 år og eldre (Prosent)	55,9	31,9
Del 60 år og eldre (Prosent)	14,7	12,1
Elever per kommunale skule (gjennomsnitt)	94	224
Gjennomsnittleg gruppestorleik 1.-10. trinn	9,2	13,8
Gjennomsnittleg grunnskulepoeng	47,7	40,4
Del elevar med direkte overgang frå ungdomsskule til vidaregåande (Prosent)	100	98
Del elevar 6-9 år i kommunal eller privat SFO (Prosent)	68	62,3

### 4.1.3 Helse og sosial

I Tabell 28 ser vi at Aurland har to fastlegeavtaler, det gjer at kapasiteten i legetenesta er betre enn på landsbasis. Årsverk til førebygging, helsestasjons- og skulehelseteneste er 1,1. Kommunen har ikkje jordmor. Ut frå folketalet kan dette vere eit riktig nivå, så utfordringa er at tenestene blir sårbare og ein får små fagmiljø. Til dømes vil det vere naudsynt å leige inn hjelp om ein får eit langtidsfråvær.

I sosialtenesta er kapasiteten i Aurland noko lågare enn på landsbasis, mens omtrent den same delen av yrkesaktive tek i mot sosialhjelp. Omtrent halvparten av årsverka knytt til sosialhjelp er be sett av personar som er sosionom eller barnevernspedagog.

Tabell 27 Ulike nøkkeltal for helse og sosial i Aurland kommune. Kjelde: KOSTRA 2014

Måleindikator	Aurland	Landet
Mengd fastlegeavtaler	2	-
Legeårsverk per 10 000 innbyggjar	17,3	10,3
Reservekapasitet fastlege	119	105
Årsverk i alt til førebygging, helsestasjons- og skulehelseteneste (inkluderer ikkje lege- og fysioterapiårsverk)	1,1	-
Av dette årsverk til jordmor	0	-
Av dette årsverk til helsesyster	1	-
Fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggjar	11,0	8,9
Årsverk i sosialtenesta	1,7	-
Av dette sosionomar eller barnevernspedagogar	0,9	-
Årsverk i sosialtenesta per 1 000 innbyggjar	1,0	1,17
Årsverk til gjeldsrådgjeving	0,25	-
Sosialhjelpmottakarar	43	-
Del sosialhjelpmottakarar i alderen 20-66 år, av innbyggjarar 20-66 år. Prosent.	3,9	4,0
Del sosialhjelpmottakarar med stønad i 6 månader eller meir. Prosent.	33	35

#### 4.1.4 Pleie og omsorg

Til saman er det 119 personer som mottek pleie- og omsorgstenester i Aurland. Ser vi på ulike aldersgrupper, så er det fleire per 1000 innbyggjarar over 67 år som mottek tenester enn på landsbasis. 28 personar er bebuarar i bustad til pleie- og omsorgsføremål. Det er ein høgare del av innbyggjarane over 80 år som bur i bustad til pleie- og omsorgsføremål enn landsgjennomsnittet, medan ein lågare del bur i bustad m/heildøgns bemanning. Det er også ein høgare del av innbyggjarane over 80 år som bur på institusjon. Av dei kommunale sjukeheimsplassane er alle einerom, og ein høgare del er sett av til demensomsorg enn på landsgjennomsnittet. Plassar avsett til tidsgrensa opphald og rehabilitering/habilitering utgjer ein lågare del enn landsgjennomsnittet. Ein forklaring på dette kan vere at Aurland i mindre grad enn gjennomsnittskommunen har satsa på heimebaserte tenester. Mindre plassar til korttidsopphald tyder og på det.

Ut frå tala ser det ut til at Aurland har god nok kapasitet i pleie- og omsorgstenesta i dag. Men kommunen må rekne med å bygge ut denne tenesta kraftig etter 2020. Fram til 2020 viser prognosane noko nedgang i mengde innbyggjarar i dei eldste aldersgruppene (over 80 og over 90 år), medan det vil komme ein sterk vekst etter 2020 og fram mot 2040. I 2040 vil det vera over femti prosent fleire innbyggjarar mellom 80-89 år, og nesten førti prosent fleire over 90 år, enn det som budde i Aurland i 2015. Samstundes vil det vera tolv prosent færre i yrkesaktiv alder 20-66 år. Aurland vil ha behov for å vri tenestene sine frå mellom anna skule til pleie og omsorg. Samstundes kan det verte sterk kamp om kompetent arbeidskraft i kommune-Noreg.

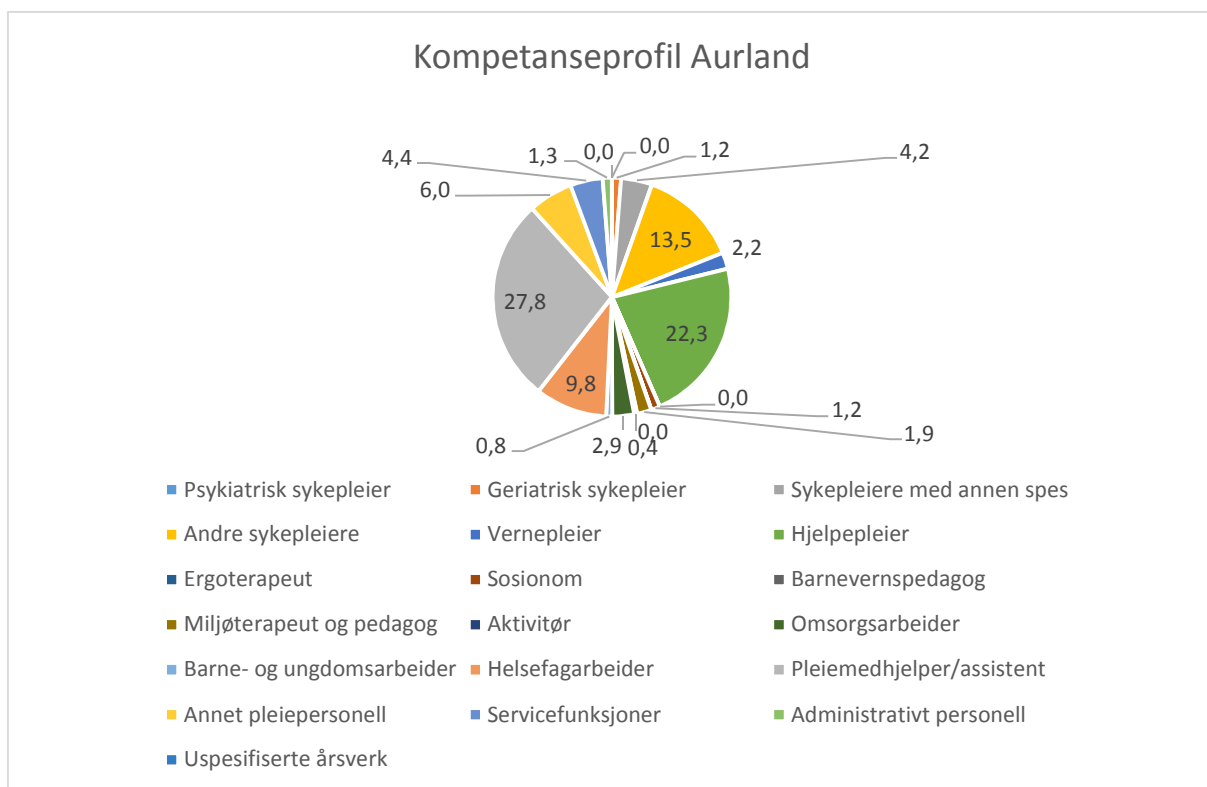
Figur 12 viser dagens kompetanseprofil i pleie og omsorg i Aurland kommune, medan Figur 13 viser det same for landsgjennomsnittet. Samanlikna med landsgjennomsnittet er det omtrent like stor del sjukepleiarar innanfor pleie- og omsorgstenesta i Aurland. Det same gjeld hjelpepleiarar.



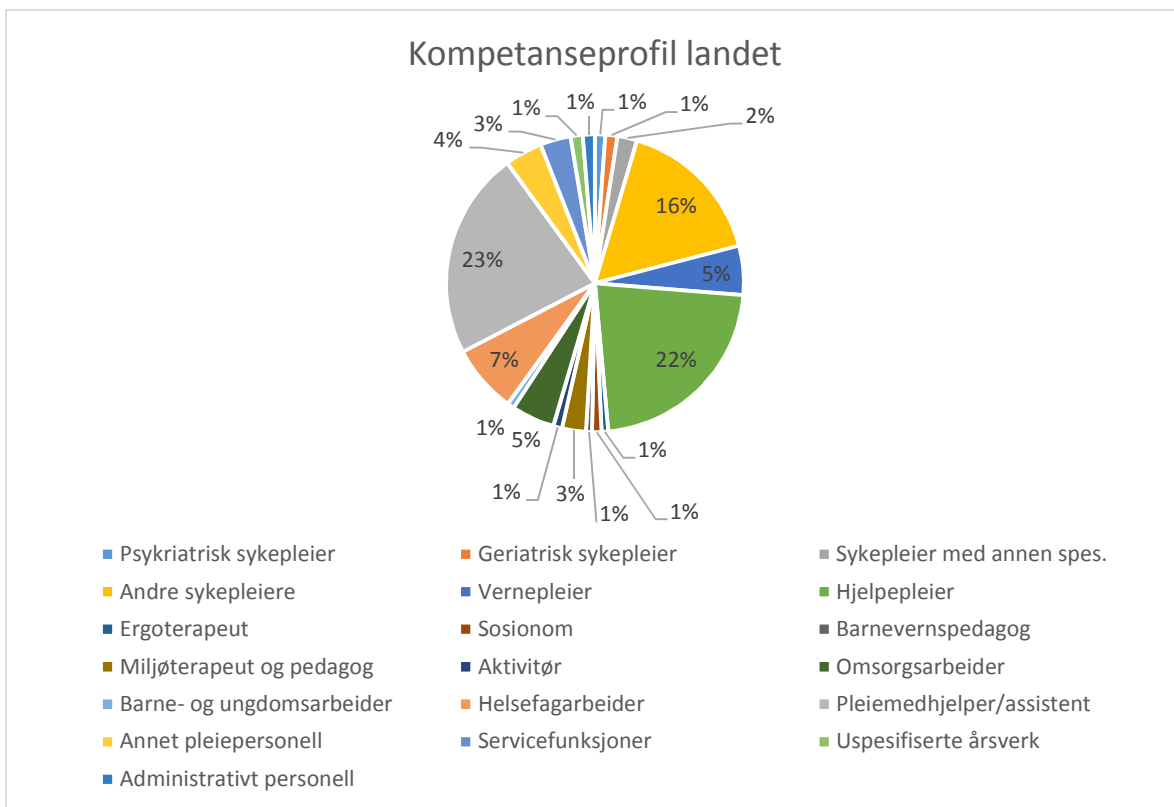
Det er noko høgare del helsefagarbeidarar og pleiemedhjelparar/assistentar enn landsgjennomsnittet. Det er noko lågare del vernepleiarar.

Tabell 28 Ulike nøkkeltal for kapasitet i pleie og omsorg i Aurland kommune. Kjelde: KOSTRA 2014

Måleindikatorar	Aurland	Landet
Mottakarar av pleia og omsorgstenester samla	119	-
Mottakarar av heimetenester	95	-
Mottakarar av heimetenester , pr. 1000 innb.0-66 år	16	19
Mottakarar av heimetenester , pr. 1000 innb. 67-79 år	101	69
Mottakarar av heimetenester, pr. 1000 innb. 80 år og over år	423	331
Bebuarar i bustad til pleie- og omsorgsføremål	28	-
Del bebuarar i bustad til pleie- og omsorgsføremål 80 år og over (prosent)	50,0	39,5
Del bebuarar i bustad m/heildøgns bemanning (prosent)	21,4	50,4
Bebuarar i institusjon	28	-
Plassar i institusjonen i prosent av mottakarar av pleie- og omsorgstenester	20,2	18,3
Del innbyggjarar 80 år og over som er bebuarar på institusjon (prosent)	17,1	13,7
Kommunale sjukeheimplassar	24	-
Del plassar avsett til tidsgrensa opphald (prosent)	12,5	18,7
Del plassar avsett til rehabilitering/habilitering (prosent)	4,2	7,4
Del plassar i skjerma eining for personar med demens (prosent)	33,3	23,8
Del plassar i einerom i pleia – og omsutsinstitusjonar	100	95



Figur 12 Kompetanseprofil pleie og omsorg Aurland kommune. Kjelde: KOSTRA 2014.



Figur 13 Kompetanseprofil pleie og omsorg landsgjennomsnittet. Kjelde: KOSTRA 2014.

#### 4.1.5 Små/spesialiserte tenester knytt til barn og unge

Aurland har ein noko lågare del elevar som får spesialundervisning enn landsgjennomsnittet (sjå Tabell 29). Kommunen bruker følgeleg ein lågare del timar til spesialundervisning av den totale mengda lærartimar. Aurland har felles barnevern med Lærdal, og til saman er det 2,5 årsverk i denne tenesta. Det kan vera sårbart. Men kompetansen på dei tilsette er god, og barnevernet har ein lågare del saker som har behandlingstid over 3 månader enn landsgjennomsnittet. I kulturskulen er det til saman 2 årsverk. Kapasiteten ser ut til å vera god, ein langt høgare del av elevane i alder 6-15 år får tilbod, og det er ikkje venteliste.

Tabell 29 Ulike nøkkeltal for små/spesialiserte tenester knytt til barn og unge i Aurland kommune. Kjelde: KOSTRA 2014

Måleindikator	Aurland	Landet
Mengd elevar med spesialundervisning	15	-
Del elevar med spesialundervisning (prosent)	7,9	8,3
Del timar spesialundervisning av mengd lærartimar totalt (prosent)	15,6	17,3
Mengd stillingar barnevern	2,5	-
Av dette stillingar med fagutdanning	100	91,0
Del undersøkingar med behandlingstid innan 3 månader	43,0	79,0
Mengd årsverk i kulturskulen	2	-
Mengd elevar frå kommunen i musikk- og kulturskule	108	-
Del elevar i kulturskulen av barn i alderen 6-15 år (prosent)	53,1	14,1
Del elevar i grunnskulealder som står på venteliste (prosent)	0	-

#### 4.1.6 Små/spesialiserte tenester knytt til teknisk sektor og beredskap

Vi har ikkje mange gode nøkkeltal for å vurdere kapasitet og kompetanse knytt til teknisk sektor i beredskap. Aurland har interkommunalt samarbeid på renovasjon. Innanfor brann- og ulukkesvern er kapasiteten mindre enn på landsbasis, og til saman utgjer dette eitt årsverk i Aurland kommune.

Tabell 30 Ulike nøkkeltal for små/spesialiserte tenester knytt til teknisk sektor og beredskap i Aurland kommune. Kjelde: KOSTRA 2014

Måleindikator	Aurland	Landet
Renovasjon - mengd årsinnbyggjarar	1 810	-
Renovasjon- mengder hytteabonnentar	292	-
Mengd årsverk til brann- og ulukkesvern (førebygging og beredskap)	1	-
Årsverk til brann- og ulukkesvern per 1 000 innbyggjar	0,58	0,72
- Av dette feiar	Ikkje rapportert	0,13
Mengder bygningsbrannar	Ikkje rapportert	-
- Mengder bygningsbrannar pr. 1000 innbyggjarar	-	0,7
Mengd utrykkingar: sum utrykkingar til brannar og andre utrykkingar pr. 1000 innbyggjarar	Ikkje rapportert	2,5
Del kommunale vassverk som har beredskapsplan	100	89,2
Del av folkesetnaden som er knytt til kommunal vassforsyning	77,7	-
Del av folkesetnaden som er knytt til kommunale avløpstenester	Ikkje rapportert	84,3
Del innbyggjarar knytt til anlegg der reinsekrav er oppfylt	Ikkje rapportert	26,9

#### 4.1.7 Små/spesialiserte tenester knytt til helse og bibliotek

Tabell 31 visar at eitt årsverk i sosialtenesta er knytt til tilbod til personar med rusproblem. Dette er ein høg del når samla årsverk i sosialtenesta er 1,7. Det er eitt årsverk med psykiatrisk sjukepleiar. Dette gjev høgare kapasitet enn landsgjennomsnittet, men ei sårbar teneste. Psykiatrisk sjukepleiar er knytt til helsetenesta. Samla er det 3,8 årsverk til rehabilitering, og kapasiteten er nesten dobbelt så høg som på landsbasis. Av dette er 0,7 årsverk til ergoterapeut, dette er likevel betre enn landsgjennomsnittet når ein ser i forhold til innbyggjaralet. Det er ikkje rapportert om talet på plasser Aurland har tilgjengeleg på i krisesenteret, men kommunen er knytt til krisesenteret i Sogn og Fjordane som er lokalisert i Florø.

I bibliotektenesta er det 1,2 årsverk, og utlånet er høgare i Aurland enn på landsgjennomsnittet. Biblioteket er lokalisert ved barne- og ungdomsskolen, og er ope måndag-torsdag, samt laurdag.

Tabell 31 Ulike nøkkeltal for små/spesialiserte tenester knytt til helse og bibliotek i Aurland kommune.  
Kjelde: KOSTRA 2014.

Måleindikator	Aurland	Landet
Årsverk i sosialtenesta, tilbod til personar med rusproblem	1	-
Årsverk av psykiatriske sjukepleiarar (helse + pleie og omsorg)	1	-
Årsverk av psykiatriske sjukepleiarar per 10 000 innbyggjarar	5,8	4,2
Av dette årsverk pleie og omsorg	0	-
Årsverk til rehabilitering samla	3,8	-
Årsverk til rehabilitering per 10 000 innbyggjarar	21,6	11,5
Årsverk til ergoterapeutar (helse + pleie og omsorg)	0,7	-
Årsverk til ergoterapeutar per 10 000 innbyggjarar	4,3	3,6
Krisesenter - plassar for menn	Ikkje rapportert	-
Krisesenter - plassar for kvinner	Ikkje rapportert	-
Årsverk til folkebibliotek	1,2	-
Utlån alle medium frå folkebibliotek per innbyggjar	4,9	4,5

## 4.2 Interkommunale 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 ein ny paragraf i kommunelova (§ 28) som gjev anledning til etablering av vertskommunesamarbeid med overføring av mynde til ein annan kommune. Dette har m.a. opna for etablering av interkommunale barnevern, og det er no registrert over 50 slike samarbeid på landsbasis. I tillegg har òg den såkalla samkommunemodellen vorte lovfesta som ei meir forpliktande samarbeidsform, men denne modellen er det berre nokre få kommunar som har teke i bruk, og ingen ligg i Sogn (Brandtzæg 2014). Dette er òg ein modell som regjeringa no ynskjer å avvikla.

Vi har motteke oversyn over interkommunale samarbeid frå Sogn regionråd, som igjen har samla dette inn frå kommunane som inngikk i utgreiinga for regionrådet. Vi fann i denne oversikten at Aurland har 29 interkommunale samarbeid, og oversikten over samarbeid Aurland inngår i, er lagt ved rapporten som vedlegg 1. I Tabell 32 og Tabell 33 har vi laga eit oversyn over kva for store og små/spesialiserte tenestekområder som Aurland har samarbeid på.

På dei store tenestekområda har Aurland samarbeid om legevakt og senger for augeblikkeleg hjelp med Lærdal og Årdal gjennom Sogn lokalmedisinske senter. Det er òg samarbeid om kreftkoordinator gjennom dette samarbeidet. På grunnskule har kommunane i Sogn eit samarbeid om ein utviklingsrettleiar som arbeider med skuleutvikling i ein 25 % stilling i 4 år. Aurland har eit samarbeid med Lærdal og Årdal om sosiale tenester gjennom NAV.

Tabell 32 Oversyn over kva for store tenestoområder Aurland har samarbeid om. Kjelde: Sogn regionråd og Aurland kommune

Kommunale tenester	Aurland
Fastlegeordninga/legevakt/øyeblikkeleg hjelp	x
Sjukeheim og heimetenester	-
Helsestasjon inkl. jordmor	-
Grunnskule	x
Skulefritidsordningar	-
Barnehage	-
Sosiale tenester	x

På dei små/spesialiserte tenestene, så har Aurland barnevern saman med Lærdal. Aurland kjøper i dag PP-tenester frå Voss, men har no sagt opp denne avtala og vil inngå i ei ny PP-teneste i Sogn. Aurland har ikkje direkte brannsamorbeid med andre kommunar, men inngår i felles alarmsentral i Sogn og Fjordane (110-sentral). På renovasjon er Aurland ein del av Sogn interkommunale miljø- og avfallsselskap (SIMAS). Aurland er tilknytt Sogn og Fjordane krisesenter, og er og tilknytt overgrepsmottak og senter for incest mm. Dei andre tenestoområda som er lista opp i tabellen nedanfor har ikkje Aurland samorbeid på.

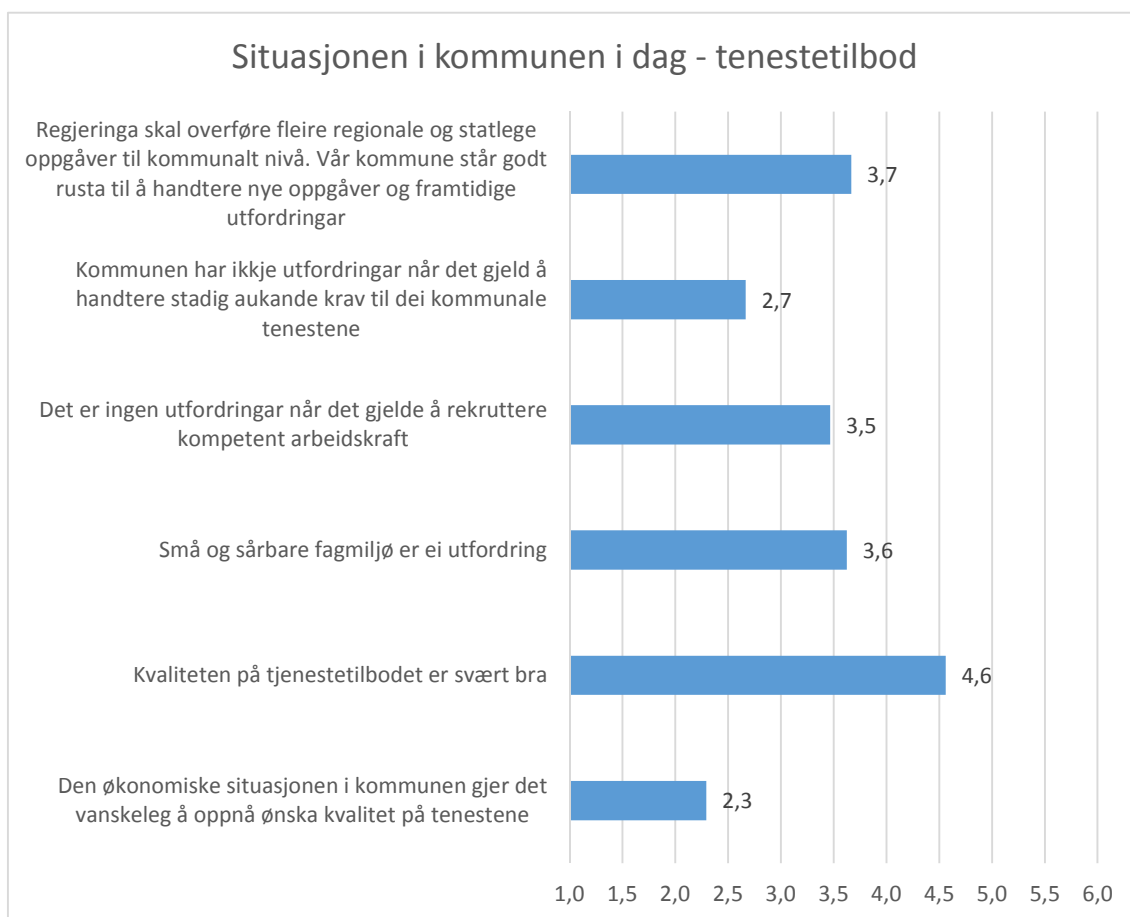
Tabell 33 Oversyn over kva for små/spesialiserte tenestemråder Aurland har samorbeid om. Kjelde: Sogn regionråd og Aurland kommune

Kommunale tenester	Aurland
Spesialundervisning	-
Pedagogisk-psykologisk teneste (PPT)	x
Barnevern	x
Brann- og eksplosjonsvern	-
Renovasjon	x
Rusarbeid og psykisk helsearbeid	-
Kulturskule	-
Krisesenter	x
Sivilt beredskap	-
Bibliotek	-
Veg, vatn og avløp	-

Ikkje alle samorbeida Aurland inngår i, blir fanga opp av inndelinga i store og små/spesialiserte tenestoområder. Aurland har eit omfattande administrativt samorbeid med Lærdal og til dels År- dals, til dømes på IKT, rekneskap/løn, sak/arkiv og skatteoppkrevjarfunksjon. Aurland har og fel- les landsbrukskontor med Lærdal. Aurland er knytt til felles arbeidsgjevarkontroll i Sogn, GIS- koordinator, innkjøpssamarbeid og godkjenning, tilsyn og kontroll ved miljøretta helsevern. Aur- land inngår og i to interkommunale aksjeselskap: Sogneprodukter (verna arbeidsplassar) og Sogn- Lab (laboratorieanalyser).

### 4.3 Eigenvurdering frå spørjeundersøkinga

I samband med utgreiinga av kommunestruktur for Sogn regionråd vart det gjennomført ei spørjeundersøking til politikarar, administrative leiarar og tillitsvalde som mellom anna omhandla situasjonen for det kommunale tenestetilbodet i dag og interkommunalt samarbeid. Svara frå respondentane i Aurland er vist i Figur 14 med vurderingar av tenestetilbodet og i Figur 15 med vurderingar av det interkommunale samarbeidet.



Figur 14 Svarfordeling frå spørjeundersøkinga om ulike påstandar om tenestetilbodet. 1 er heilt usamd og 6 er heilt samd. Gjennomsnitt.

I Aurland er respondentane tydeleg samde i at tenestetilbodet er svært bra. Respondentane er meir nøytrale til om små og sårbare fagmiljø, og dessutan rekruttering, er ei utfordring. Respondentane er vidare noko usamd i 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. Respondentane gjev tydeleg attende melding på at den økonomiske situasjonen ikkje gjer det vanskeleg å oppnå ønska kvalitet på tenestene.

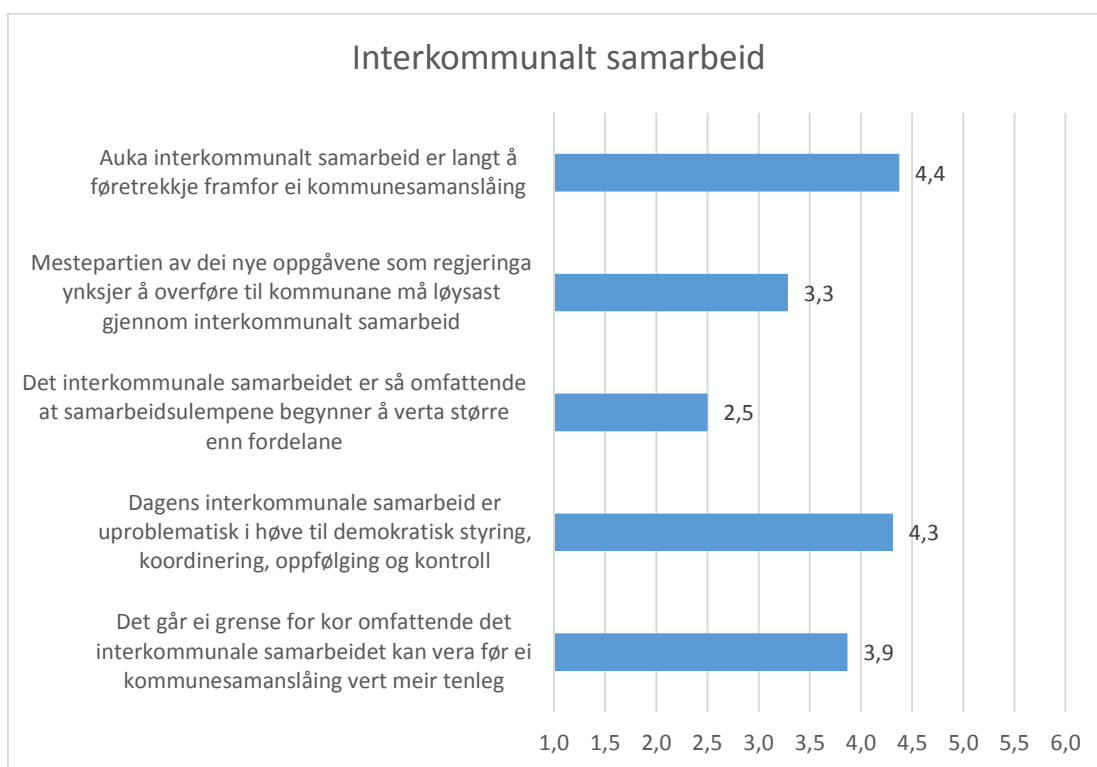
Av krevjande tenesteområde vert helse og omsorg, ressurskrevjande brukarar, teknisk/vedlikehald og samfunnsutvikling trekt fram i spørjeundersøkinga. Det er fleire som peikar på ressurskrevjande brukarar, og at kommunen delvis kjøper inn private tenester på dette området. Fleire ynskjer at kommunen sjølv skal byggje 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 vert det peikt på at kommunen har små fagmiljø på nokre område samtidig som det er generasjonsskifte på gang blant dei tilsette. Det kan føre til ein krevjande rekrutteringssituasjon framover, men på fleire område ser det bra ut no. Akkurat no manglar kommunen lege, og det blir peika på at det kan verta vanskeleg å rekruttera lege som kan gå i legevakt etter at ny akuttmedisinsk forskrift for leger kjem. Forskrifta fritar legar over 55 år frå legevaktturnus.

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

Når det gjeld interkommunalt samarbeid, så ser respondentane ut til å vere ganske nøgd med det (jf. figuren under). Respondentane meiner ikkje at det er eit for omfattande samarbeid, og ser ikkje store utfordringar i høve til demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll. Respondentane er noko einig i at det går ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vera før ei kommunesamanslåing vert meir tenleg. Respondentane i Aurland gir støtte til at auka interkommunalt samarbeid er å føretrekka framfor kommunesamanslåing med eit gjennomsnitt på 4,4. Dei er omtrent nøytrale til om nye oppgåver til kommunane vil måtte løyast gjennom interkommunalt samarbeid.



Figur 15 Vurdering av påstandar om interkommunalt samarbeid. 1 er heilt usamd og 6 er heilt samd. Gjennomsnitt.

Gjennom intervju vert det peikt på at fordelar 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.

Det vil alltid vera behov for interkommunale samarbeid uavhengig av kommunestruktur, men med aukande omfang av interkommunale samarbeid – og etter kvart som dette òg i aukande grad gjeld kommunale kjerneoppgåver – vil dette slå negativt ut for høva for demokratisk styring og kontroll. Det vil gå ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vera før samarbeidsulempene vert større enn fordelane. Korleis desse utfordringane vert opplevd lokalt, er ulikt. Vi kjem nærare inn på dette i neste kapittel om lokaldemokrati.

## 4.4 Oppsummering

---

Vi har gått igjennom ulike nøkkeltal for dei ulike tenesteområda i dette kapittelet for å vurdere kapasitet og kompetanse i dei ulike sektorane. På barnehage er kompetansen omtrent som på landsgjennomsnittet/litt under, mens kapasiteten er noko lågare. Men det er ein høgare del barn i alderen 1-5 år som går i barnehage i Aurland enn på landsbasis. Innanfor grunnskule er kompetansen til lærarane svært god, og resultata i skulen er òg gode. Kapasiteten er god, og ei utfordring framover blir at mengda skuleelevar går ned fram mot 2040.

Innanfor helse er det betre kapasitet i legetenesta enn på landsbasis. Ut frå folketalet har Aurland god kapasitet i førebyggjande tenester (helsesyster) og fysioterapeut. Men det kan vera ei utfordring at det blir svært små fagmiljø, og ein er sårbar for mellom anna langvarig fråvær. I sosialtenesta er kapasiteten noko lågare enn landsgjennomsnittet, og i omtrent halvparten av dei 1,7 årsverka har ein sosionom eller barnevernspedagog.

Pleie og omsorg er ein sektor der kapasiteten må aukast etter 2020. Ut frå nøkkeltala ser kapasiteten grei ut i dag, og det er også venta noko nedgang i mengda eldre fram mot 2020. Etter 2020 vil det likevel vera ein stor auke, og tenesta må byggjast ut. Kompetansen blant dei tilsette i pleie og omsorg i dag er høgare enn landsgjennomsnittet.

På desse tenesteområda har ikkje Aurland eit omfattande interkommunalt samarbeid. Kommunen samarbeider om legevakt, senger til augeblikkeleg hjelp, kreftsjukepleiar og skuleutvikling. Aurland har også noko samarbeid på sosiale tenester med Lærdal og Årdal. På dei små/spesialiserte tenestene har Aurland samarbeid på fleire som PPT, barnevern, renovasjon og krisesenter. Ofte er ein av grunnene til å inngå interkommunalt samarbeid at kommunen sjølv opplever at fagmiljøa bli for små og sårbare åleine. Vi har ikkje mykje nøkkeltal for å vurdere desse tenestene det er samarbeid om, men barnevernet ser ut til å ha god kompetanse og kapasitet. Men og eit barnevern som består av Aurland og Lærdal kommunar har eit lite fagmiljø.

Av andre mindre tenester ser det ut til at kapasiteten i kulturskulen er god, sidan mange fleire elevar i alderen 6-15 år får tilbod på kulturskulen i Aurland enn landsgjennomsnittet. Innanfor rus og psykiatri er det eit årsverk knytt til kvar av tenestene. Det betyr at Aurland har eit tilbod, men at fagmiljøet er lite. Aurland har nesten dobbelt så høg kapasitet på rehabilitering som landsgjennomsnittet. Kompetansen (ergoterapeut) er og noko betre enn landsgjennomsnittet. På bibliotek har Aurland høgare utlån enn landsgjennomsnittet.

Ikkje alle samarbeida Aurland inngår i, vert fanga opp av inndelinga i store og små/spesialiserte tenesteområder. Aurland har eit omfattande administrativt samarbeid med Lærdal og til dels Årdal, til dømes på IKT, rekneskap/løn, sak/arkiv og skatteoppkrevjarfunksjon. Aurland har og felles landbrukskontor med Lærdal. Aurland er knytt til felles arbeidsgjevarkontroll i Sogn, GIS-koordinator, innkjøpsamarbeid og godkjenning, tilsyn og kontroll ved miljøretta helsevern. Aurland inngår og i to interkommunale aksjeselskap: Sogneprodukter (verna arbeidsplassar) og Sogn-Lab (laboratorieanalyser).



Gjennom spørjeundersøkinga vert politikarar, administrasjon og tillitsvalde bedt om å vurdere ulike påstandar knytt til tenester og interkommunalt samarbeid. Respondentane meiner Aurland ikkje har store utfordringar med tenestene i dag, men at kommunen har utfordringar med å handtere stadig aukande krav til dei kommunale tenestene. Vidare er respondentane godt nøgd med dei interkommunale samarbeida kommunen har i dag, men gir nok støtte til at det går ei grense for kor omfattande dei interkommunale samarbeida kan vera før ei samanslåing er meir hensiktsmessig. Dei gjev likevel støtte til at auka interkommunalt samarbeid er langt å føretrekkje framfor ei kommunesamanslåing.

# 5. Lokaldemokrati

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

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

I kommunereforma er eitt 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 vurderer i spurnaden om samanslåing: opplevd

tilhørsle til eit område og felles identitet med andre område. Utvalet har som utgangspunkt at det vil vera lettare å gjennomføra samanslåinga med kommunar som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommunar som ikkje har det.

4. Brei oppgåveportefølje: Utvalet meiner at det er sentralt at kommunane enno har ansvar for ein brei oppgåveportefølje. Etter oppfatninga til utvalet er likevel det sentrale for kommunen si ivaretaking av rolla si som demokratisk arena at kommunane allereie i dag har viktige oppgåver.
5. Statleg rammestyring: Etter vurderinga til utvalet er det viktig at den statlege styringa vert avpassa slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillèt at lokale preferansar i størst mogleg grad vert avgjerande for korleis tildelte oppgåver gjennomførast, og for fordelinga av ressursar mellom ulike oppgåver.

Kriteria 1-3 er retta mot kommunane, medan 4-5 er retta mot staten.

Regjeringa har som mål at kommunereforma skal bidra til å styrkja lokaldemokratiet. Ifølgje regjeringa vil større kommunar kunna bidra til at fleire oppgåver kan verta tillagt kommunane. Desse oppgåvene kan i dag både vera av fylkeskommunal- og statleg karakter. Fleire og større oppgåver vil kunna styrkje kommunane som viktige lokaldemokratiske organ. Vidare vil store kommunar med fleire oppgåver og eit påfølgande breitt ansvarsområde, kunne gje grunnlag for større styringskapasitet og gjennomføringskraft. Samstundes vil òg den kommunale administrasjonen kunne få tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet til å utarbeida gode avgjerdsgrunnlag for dei folkevalde og føre til betre politisk styring. Dette vil òg kunna medføra at politikarane i større grad utnyttar det lokalpolitiske handlingsrommet.

Vidare ynskjer regjeringa at større kommunar i auka grad skal kunna ha kompetanse og kapasitet til å kunna løysa oppgåvene sine sjølv, og gjera heilskaplege prioriteringar. Noko av bakgrunnen for dette er mengda interkommunale samarbeid dei ulike kommunane i dag har. Føremålet er at større kommunar i mindre grad vil ha behov for å samarbeide på tvers av kommunegrensene, då kommunane sjølv rår over tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet til å løysa oppgåvene. Meir direkte styring frå kommunane vil kunna føre til enklare forvalting for innbyggjarar og politikarar. På den måten vil kommunen sjølv ha auka autonomi over eigne tenesteområde, som igjen fører til ein styrking av lokaldemokratiet.

Færre og større kommunar med god kapasitet og kompetanse vil òg kunna gjennomføra ein velferdspolitik i samsvar med nasjonale mål. Dette medfører at statleg detaljstyring reduserast, og kommunane vil få større fridom til å prioritera og tilpassa velferdstilbod etter eigne behov. Ved auka kontroll over eigne velferdstenester aukar styresmakta til lokaldemokratiet, og dessutan at høvet for eit meir tilrettelagt velferdstilbod aukar.

## 5.1 Høg politisk deltaking

---

Tabell 34 viser valdeltakinga ved kommuneval i Aurland, Sogn og Fjordane og landsgjennomsnittet. I Aurland har valdeltakinga variert frå rundt 65 prosent til nesten 75 prosent i perioden 1995-2015. Valdeltakinga følgjer i stor grad dei same endringane som deltakinga på landsbasis. Valdeltakinga i Aurland skil seg likevel ut med at han er godt over landsnittet alle åra. Ved valet i 2015 var valdeltakinga i kommunen på over 8 prosentpoeng betre enn landsgjennomsnittet. Vidare har deltakinga òg vore høgare enn snittet for Sogn og Fjordane. Det er òg verd å merka seg at valdeltakinga i fylket er høgare enn på landsbasis.

Valdeltakinga i Aurland er med på å belyse ein del av det politiske engasjementet i kommunen. At Aurland ligg over både fylke- og landsgjennomsnittet, vitnar om at engasjerte innbyggjarar òg er positivt for lokaldemokratiet. Ei høg valdeltaking er med på å gje dei folkevalde auka styresmakt etter som dei er røysta fram av ein større del av folkesetnaden.

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.

Tabell 34 Valdeltakinga i Aurland, Sogn og Fjordane og landsgjennomsnittet ved lokalvala i 1995-2011. Prosent. Kjelde: SSB og valgresultat.no

	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Aurland	74,8	71,3	65,8	65,3	70,5	68,4
Sogn og Fjordane				63,5	67,1	65,4
Landet	62,8	60,4	59	61,2	64,2	60

Tabell 35 viser talet på kommunestyrerepresentantar i Aurland kommune ved dei ulike kommunevala frå 1995-2015. I perioden 1995-2003 hadde kommunen 21 representantar. Dette vart justert ned til valet i 2007. Sidan den gongen har det vore 17 kommunestyrerepresentantar i kommunen. I følge lov om kommunar og fylkeskommunar §7 er kommunar som ikkje er over 5 000 innbyggjarar pliktige til å ha minimum 11 kommunestyrerepresentantar. Aurland kommune er godt under 5 000 innbyggjarar, og ved at kommunen ligg 6 representantar over minimumskravet utgjer dette den høgare representasjonen på ca. 55 prosent. Det er positivt når det gjeld representasjon både partipolitisk og geografisk. På den andre sida kan det føre til eit mindre vedtakseffektivt og kostnadseffektivt organ.

Tabell 35 Talet valde representantar til kommunestyret 1995 – 2015: Kjelde: SSB

År	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Kommunestyrerepresentantar	21	21	21	17	17	17

I Tabell 36 ser vi at det er fem parti som er representert i kommunestyret i Aurland. Ved valet i 2015 var det Høgre som fekk størst oppslutning med i overkant av 33 prosent av stemmane. Det er òg Høgre som i dag har ordføraren i kommunen. Både Senterpartiet og Arbeidarpartiet fekk 4 representantar med høvesvis 26,7 og oppslutninga til 21,3 prosent ved valet. Miljøpartiet dei Grøne fekk 2 representantar og Venstre fekk 1. Å ha ei viss breidde i partirepresentasjonen i kommunestyret er sett på som positivt då det tyder på politisk breidde i form av valhøve, men òg at fleire meiningar representerast i kommunestyret. Dette vert sett på både som positivt reint politisk, men òg for innbyggjarane.

Tabell 36 Parti, mandat og oppslutning etter lokalvalet i 2015. Kilde: valgresultat.no

Parti	Representantar	Oppslutning i prosent
Høyre	6	33,2
Senterpartiet	4	26,7
Arbeiderpartiet	4	21,3
Miljøpartiet de Grøne	2	11,4
Venstre	1	7,4

Parti og mandat i kommunestyret etter lokalvalet i 2015. Kilde: valgresultat.no

Det viktigaste høve til innbyggjarane til å påverke er gjennom val, men og kor aktive innbyggjarane er mellom val kan gje ein indikasjon på kor godt lokaldemokratiet fungerer. I Aurland har ein fylgjande rådgjevande utval<sup>8</sup>:

- Eldrerådet (lovpålagt)
- Råd for menneske med nedsett funksjonsevne (lovpålagt)
- Ungdomsråd

Kommunen har også i tillegg til tradisjonelle politiske utval eit hamnestyre og eit fjellstyre, men ut frå nettstaden til kommunen ser det ut til at desse består av politikarar.

Innbyggjarane har òg andre arenaer å engasjere seg på. Ein oversikt over lag og organisasjonar i Aurland på nettstaden til kommune viser at det er mykje lokal aktivitet i kommunen.<sup>9</sup> Aurland er og inndelt i 7 ulike grendelag.

## 5.2 Lokal politisk styring

Eit av dei sentrale måla med kommunereforma er å sikre auka lokal politisk styring. Lokal politisk styring blir òg utfordra av det aukande behovet for interkommunalt samarbeid knytt til dagens oppgåveportefølje. Omfanget som interkommunalt samarbeid har fått, må tolkast som eit teikn på at dagens kommunestruktur ikkje er tilpassa alle dei oppgåvene som etter kvart har vorte lagt til kommunane. Ei sentral vurdering er i kva grad omfanget av interkommunalt samarbeid utgjer ei demokratisk utfordring. Dei demokratiske innvendingane mot interkommunalt samarbeid vil ha større vekt jo fleire område kommunane vel å samarbeide om.

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:

<sup>8</sup> <http://www.aurland.kommune.no/sakspapir-politiske-utval.161630.nn.html>

<sup>9</sup> <http://www.aurland.kommune.no/lag-og-organisasjonar.161745.nn.html>

- Stortinget ber regjeringa koma attende 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 liggje 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:

- a) Oppgåde- og finansieringsansvaret i barnevernet
- b) Utgreiing av familievernstenesta med sikte på overføring av ansvaret til kommunane
- c) Oppgåver på politiområdet
- d) Ansvarsfordelinga mellom forvaltingsnivåa for det offentlege vegnettet
- e) Stortingsmelding om primærhelsetenesta
- f) Opptappingsplanar for høvesvis rusfeltet og rehabiliteringsfeltet
- g) Finansieringsansvaret for pasienttransport
- h) Reformarbeidet knytt til pleiepengar, hjelpestønad og omsutsløn
- i) Forenkling av utmarkforvaltinga
- j) Utviklingsavtaler på planområdet
- k) Forenkling av plandelen i plan- og bygningslova
- l) Konesjonshandsaming av mikro-, mini- og småkraftverk
- m) Endringar i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag
- n) Vatn/Vass-scooterregelverket

Nye oppgåver som blir foreslått overført til kommunane, dreier seg om tenester og oppgåver knytt til kommunane si rolle som samfunns- og næringsutviklar. Tabell 37-Tabell 39 gjev eit oversyn over aktuelle oppgåver. Stortingsmeldinga legg til grunn større og meir robuste kommunar som ein føresetnad for overføring av oppgåvene. Dette er: tannhelsetenesta, rehabiliteringstenester, arbeids- og utdanningsreiser, basishjelpemiddel, idrettsfunksjonell godkjenning av symjeleg, tilskott til frivillighetssentralar, tilskott til etablering i eigen bustad og den personretta delen av tilskott til tilpassing av bustad, Notarius Publicus' vigslar, kompetanse til å utføra notarialforretningar, forvaltingsansvar for deler av regelverket for jakt og fiske og einskilde oppgåver etter

forureiningslova, tilskott til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, utvalde kulturlandskap i jordbruket, verdsarvområda og til tiltak i beiteområde.

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 distriktpsykiatriske 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 samheng med vidareutviklinga av fylkeskommunane si rolle som samfunnsutviklar.

Tabell 37 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 (distriktpsykiatriske senter)	Etablere ei forsøksordning med overføring av driftsansvar for DPS til kommunar som har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse. Føremålet med forsøksordninga vil vera å undersøkje om eit kommunalt ansvar for tenesta kan bidra til eit betre og meir heilskapleg tilbod til brukarane.
Bustadstilskott	Tilskott til etablering og den personretta delen av tilskott til tilpassing 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 38 Nye oppgåver. Samfunnsutvikling

Oppgåve	Nærare om oppgåva
Tilskot frivillighetssentralar	Ansvar for å gje tilskott til frivillighetssentralar 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 øyremarka.

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 behov 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 jordbruksoppgjering i 2015 .</li> <li>◆ Forvaltinga av tilskott til verdsarvområda kan bli overført frå fylkesmannen til kommunane. Må avvente gjennomgang av miljøverkemidla, som skal handsamast i samband med jordbruksoppgjering 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 jordbruksoppgjering i 2015.</li> </ul>
Løyve for enkeltutslipp, forureiningslov	Kommunane får mynde til å gje utslippsløyve etter forureiningslova § 11 når det gjeld grønnsaksvaskeri, og handsaminga av saker andsynes støy frå motorsportsbanar, skytebanar og vindmøller kan bli 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 bli overført til større kommunar.</li> <li>◆ Styresmakta til fylkeskommunen til å fastsetja utvida jakttid for einskilde framande/introdiserte 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 39 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	Bekreftede underskrifter på dokumenter og bekrefte rett kopi
Godkjenning svømmeanlegg	Idrettsfunksjonell førehandsgodkjenning av svømmehallar kan overførast til kommunane. Dei fleste anleggstypar kan då godkjennast i kommunane med unntak av kunstisanlegg 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 fyrste omgang som ei forsøksordning. For å overta oppgåver knytt til kollektivtrafikk, TT-transport og skuleskyss, så blir det føresettt 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 bli 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

### 5.2.1 Aurland og nye oppgaver

I vurdering av Aurland som eigen kommune er det interessant å sjå nærare på om Aurland vil kunne ta på seg dei nye oppgåvene som regjeringa ynskjer å overføre til kommunane. Det vil ikkje vera aktuelt for Aurland å overta oppgaver knytt til vidaregåande skule og kollektivtrafikk.

Av dei andre oppgåvene som er foreslått overført, er det slik vi ser to utfordringar for Aurland. For det fyrste er det fleire av tenestene vi meiner Aurland vil ha behov for samarbeid på. For det andre er fleire av oppgåvene forvaltingsoppgåver som i omfang ikkje er veldig store på landsbasis. Når desse skal overførast til kommunane, vil midlar for å dekke kostandene utgjere ein liten del for Aurland. Slik sett vil det vere krevjande å byggje opp eit eige fagmiljø knytt til nye oppgaver. Løysninga vil anten måtte vere å leggje oppgåvene til allereie eksisterande stillingar i kommunen, eller inngå samarbeid med andre.

Av nye oppgaver vi meiner det kan vera naudsynt for Aurland å inngå samarbeid om, er tannhelse, ytterlegare kommunalt ansvar for rehabilitering, distriktpsykiatrisk senter og basishjelpemiddel. Spesialiserte tenester som rus og psykiatri er og tenester det kan vera aktuelt å samarbeide om.

Utanom oppgavemeldinga er det også andre lovpålagte krav som kjem. Frå 2020 skal alle kommunar ha tilbod om psykolog. Det er ei teneste det kan vera naudsynt å samarbeide om, og krevjande å rekruttera til. I Sognrapporten såg vi at Årdal lenge har forsøkt å rekruttera ein psykolog utan å lykkast.

Som det vart nemnd frå respondentane i spørjeundersøkinga, så kjem det auka krav til kompetanse i legetenesta frå 1.7.2015, og legar over 55 år vert friteke frå turnusarbeid. Dette gir utfordringar for fleire kommunar, og det kan vere at dagens legevaktsamarbeid er for små til å sikre tilstrekkeleg med heimlar til å dekke opp legevaktordninga.

Ut frå dette meiner vi at dersom Aurland ynskjer å fortsette som eigen kommune, vil ein måtte rekne med eit ytterlegare interkommunalt samarbeid på fleire områder. Det er ikkje i tråd med kommunereforma, men regjeringa har samstundes varsla at det kan vere aktuelt å innføre ein lovheimel for pålagt interkommunalt samarbeid for kommunar som, mellom anna på grunn av store avstandar, vel å ikkje slå seg saman. Dersom Aurland skal inngå i fleire samarbeid, er det viktig å ha fokus på eit aktivt eigarskap.

### 5.2.2 Eigarskap

For at eit interkommunalt samarbeid skal fungere effektivt, må kommunane gje frå seg ei viss styring og kontroll. Nyare undersøkingar indikerer at det i mange kommunar er eit medvit om at selskapsorganisering og interkommunale samarbeid inneber at ein gjev slepp på den tradisjonelle forma for forvaltningsstyring, men at det ikkje i same grad er medvit om kva den nye rolla skal innebere. Manglande oversyn og kunnskap om selskapsorganiseringa og det interkommunale samarbeidet ser ut til å resultere i ein passiv eigarrolle. Det viser seg at det har vore lite fokus på utvikling av politiske styringssignal ut over rammevilkåra knytt til vedtektene for selskapa.

Det har vore gjort fleire forsøk på kartleggje omfanget av interkommunalt samarbeid på landsbasis. Desse har vore mislukka, m.a. fordi kommunane sjølve har manglande oversyn over samarbeid og selskap dei deltek i. Ei undersøking av Econ frå 2006 synte at interkommunalt samarbeid har veikskapar knytt til politisk styring, kontroll og oversiktlegheit. Dei tolka situasjonen slik at

samarbeid kunne svekke lokaldemokratisk styring av grunnleggjande velferdstenester, og meinte at tiltak for å styrke oversyn, kunnskap og medvitnet om interkommunalt samarbeid burde setjast i verk.

KS har seinare sett auka fokus på rolla til kommunane som samfunnsansvarlege eigarar. I ei tid prega av auka fokus på selskapsorganisering og interkommunalt samarbeid, og uklarheit rundt rolla til kommunane når det gjeld demokratisk styring, har utarbeiding av eigarskapsmeldingar og eigarstrategiar som eit aktuelt styringsverktøy vore fremma for å sikre styring og kontroll i samsvar med politiske prioriteringar. Førebels er det ikkje alle kommunar som har slike meldingar, og mange av meldingane som er utarbeida, er ikkje utforma som eit styringsverktøy. Slik sett vil det vera eit klart behov for god eigarskapsutøving, både gjennom representasjon i styrande organ og gjennom eigarskapsmeldingar. Dette er noko som blir spesielt viktig dersom ein legg opp til ein omfattande auke av det interkommunale samarbeidet.

Respondentane i Aurland gjev i spørjeundersøkinga ei viss støtte til at dagens interkommunale samarbeid er uproblematisk med tanke på demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll. Samstundes tyder tilbakemeldingane på at det interkommunale samarbeidet ikkje er heilt uproblematisk. Aurland har ei eigarskapspolitisk plattform som vart vedteken i 2011.<sup>10</sup> Dersom Aurland vert ståande som eigen kommune, og vil ha behov for ytterlegare interkommunalt samarbeid framover, er det endå viktigare å vera medvite på styring, koordinering, oppfølging og kontroll av desse samarbeida.

Utarbeiding av gode anvendelege eigarskapsmeldingar kan vera ein krevjande prosess. Ein slik prosess må vera godt forankra i kommunane, det må setjast av tilstrekkeleg med tid og det er viktig at ein har naudsynt kompetanse. Einskilde kommunar har etablerert eit eigarskapssekretariat.

I arbeidet med eigarskapsmelding vil det vere nyttig å skilje mellom eigarskapspolitikk og eigarstrategi. Med eigarskapspolitikk forstår vi her dei overordna premissane som kommunen legg til grunn for forvaltninga av selskap og samarbeid. Dette inneber med andre ord kva slags system, retningslinjer og rutinar kommunen skal ha for utøving av sitt eigarskap. Dette kan m.a. omfatte rutinar for rapportering, premissar for val av styremedlemmar, premissar for val av selskapsorganisering, premissar for utøving av eigarskap osv. Dette er med andre ord eit rammeverk for eigarstyring som det vil vere ein fordel at det er brei politisk tilslutning til. Ein viktig del av ei eigarskapsmelding vil vere å få på plass eit slikt rammeverk. I den eigarskapspolitiske plattformen som Aurland har i dag, er det dette som er hovudfokuset.

Omfattande interkommunalt samarbeid og selskapsorganisering vil endre politikarrolla frå forvaltningsstyring og meir over mot eigarstyring. Eigarstrategiane vil utgjere dei prioriteringar og tiltak kommunen har overfor ulike selskap for å sikre at selskapet tek i vare dei målsettingar som eigarane har sett. Dersom kommunen skal utøve eit aktivt eigarskap, er det viktig at det blir etablert klare rutinar for evaluering og oppfølging av kommunane sine av eigarstrategiar. Fleire kommunar har lagt opp til ein årleg gjennomgang og diskusjon av kommunen sine eigarskap i kommunestyra/bystyra. Det er viktig at eigarskap ikkje berre kjem opp som ein av mange saker på eit kommunestyremøte. Det må settast av tid til ein heilskapleg gjennomgang og diskusjon av kommunen sitt eigarskap.

---

<sup>10</sup> <http://www.aurland.kommune.no/politisk-organisering.169254.nn.html>

## 5.3 Lokal identitet

---

Ekspertutvalet til regjeringa for kommunereforma har peikt på at lokal identitet kan vurderast ut frå to tilhøve. For det første kan han vurderast ut frå kor stor identitet innbyggjarane har til eigen kommune. For det andre kan han vurderast ut frå identiteten til innbyggjarane til nabokommunen(e). Identitet er noko som kan ha stor tyding for den enkelte. Difor er det òg å forventa at ein felles identitet med nabokommunen vil forenkla ein samanslåingsprosess betrakteleg. Det vil òg vera enklare i ettertid av ei eventuell samanslåing å byggja eit godt fellesskap på tvers av dei gamle kommunegrensene. Det er ikkje gjennomført ei undersøking på korleis identiteten i Aurland kommune er. I intervjurunden kom det likevel fram at innbyggjarane i Aurland har ei sterk tilknytning til eigen kommune, og ikkje minst eiga grend og bygd.

## 5.4 Oppsummering

---

Aurland har høgare valdeltaking enn landsgjennomsnittet, noko som er positiv for lokaldemokratiet. Det er likevel lite som tilseier at deltakinga vil endre seg mykje ved ei samanslåing. Det er fem parti representert i kommunestyret, og Aurland har eit høgare tal kommunestyrerepresentantar enn kommunelova krev. Det kan bidra til betre representasjon. Aurland har også fleire andre arenaer for innbyggjarane til å påverka, mellom anna gjennom engasjement i frivillige lag og organisasjonar og velforeningar. Kommunen har dei lovpålagte organa eldreråd og råd for menneske med nedsett funksjonsevne. I tillegg har kommunen ungdomsråd.

Eit av dei sentrale måla med kommunereforma er å sikre auka lokal politisk styring. Lokal politisk styring blir òg utfordra av det aukande behovet for interkommunalt samarbeid knytt til dagens oppgåveportefølje. Omfanget som interkommunalt samarbeid har fått, må tolkast som eit teikn på at dagens kommunestruktur ikkje er tilpassa alle dei oppgåvene som etter kvart har vorte lagt til kommunane. Ei sentral vurdering er i kva grad omfanget av interkommunalt samarbeid utgjer ei demokratisk utfordring. Dei demokratiske innvendingane mot interkommunalt samarbeid vil ha større vekt jo fleire område kommunane vel å samarbeide om.

Vår vurdering er at Aurland, dersom ein vel å fortsette som eigen kommune, vil måtte rekne med eit ytterlegare interkommunalt samarbeid på fleire område som til dømes på tannhelse, psykiatri og rehabilitering. Det er ikkje ein del av kommunereforma, men regjeringa har samstundes varsla at det kan vere aktuelt å innføre ein lovheimel for pålagt interkommunalt samarbeid for kommunar som, mellom anna på grunn av store avstandar, vel å ikkje slå seg saman. Dersom Aurland skal inngå i fleire samarbeid, er det viktig å ha fokus på eit aktivt eigarskap.

## 6. Fordelar og ulemper ved å halde fram som eigen kommune

I dei føregåande kapitla har vi sett på ulike sider ved økonomi, samfunnsutvikling, tenester og lo-kaldemokrati ut frå måla i kommunereforma og kriteriene til ekspertutvalet. Med utgangspunkt i dette vil vi her gjere ei samanfattande vurdering av fordelar og ulemper for Aurland ved å halde fram som eigen kommune.

Tabell 40 Oppsummering av fordelar og ulemper ved at Aurland består som eigen kommune .

Tema	Fordelar	Ulemper
Samfunns- utvikling	<p>Eit av måla i kommunereforma er meir heilskapleg og samordna samfunnsutvikling ved at ein ser større område og naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionar i samanheng innanfor område som arealbruk/planlegging, samfunnstryggleik og beredskap, transport, næring og miljø og klima. Aurland dannar i dag eigen bu- og arbeidsmarknadsregion.</p> <p>Aurland har høge inntekter og difor større høve til å arbeide aktivt med samfunnsutvikling enn mange andre kommunar.</p> <p>Næringsfondet brukast både til kommunale investeringar, tilskots- og låneordningar og stillingar. Kommunen er aktiv på eigarsida i ulike næringsverksemdar.</p> <p>Aurland har i dag noko samarbeid om næringsutvikling og samferdsel med andre kommunar. Dersom Aurland vel å halde fram som eigen kommune, kan det vera behov for å styrke det interkommunale samarbeidet om samfunnsutvikling. Ein føler førebels at det er meir å gå på når det gjeld utvikling av interkommunalt samarbeid.</p>	<p>Sjølv om kommunen dannar eigen bu- og arbeidsmarknadsregion, er kommunen liten i folketal. Aurland har lågt folketal og har utfordringar med å skape nye arbeidsplassar og halde oppe folketallet i åra som kjem.</p> <p>Mykje av ressursane går til drift og det er vanskeleg å sette av ressursar og bygge eit fagmiljø på utviklingsarbeid. Kommunen har i samband med tilsetting av ny næringssjef vurdert samarbeid med Lærdal, men ein valde å ikkje gå inn på det. Det kan vera krevjande for kommunen å spele ei sterkare rolle som lokal og regional samfunnsutviklar på eiga hand.</p> <p>Rolla som samfunnsutviklar er mellom anna avhengig av evna kommunen har til å drive god og effektiv planlegging og aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette føreset òg at kommunen har tilstrekkeleg kompetanse og ressursar både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap regional, nasjonal og gjerne internasjonalt. Aurland er heldig stilt med god økonomi, men og for dei er det ei grense for kor mykje midlar ein kan bruke på samfunnsutvikling kontra tenester.</p>

	<p>Det har vore sett som ein fordel ved å halde fram som eigen kommune at jaktrettane ikkje vil bli endra. Det har no vorte stadfesta får KMD at jaktrettane ikkje blir endra av ei kommunesamanslåing. Kommunegrensene frå 1956 vil framleis gjelde for villrein- og rypejakt, medan dagens grenser kan gjelde for anna jakt.</p>	<p>I tillegg til mangel på kapasitet og kompetanse i eigen organisasjon, kan felles interesser, utfordringar og utviklingsmuligheter saman med nabokommunane òg utløyse behov for meir interkommunalt samarbeid i åra som kjem.</p> <p>Sjølv om det i dag er potensial for auka interkommunalt samarbeid om samsfunnsutvikling, kan det på dette området vera krevjande å lukkast med gode samarbeid. Ein kjem ikkje lenger med samarbeidet enn dei samarbeidande kommunane klarar å skape konsensus om. Planleggings- og utviklingsoppgåver er krevjande å samarbeide om. Dette fordi kommunane lett kjem i konkurranse med kvarandre. Dersom kommunane inngår i ei kommunesamanslåing, er ofte nettopp betre arbeid med samsfunnsutvikling ei viktig målsetting med samanslåinga. For Aurland kan til dømes ein kommune som jobbar med satsinga på reiseliv i regionen, vera ein fordel framfor at mange kommunar skal varte samd om ei felles satsing.</p>
<p>Tenester</p>	<p>Respondentane meiner at kvaliteten på dei kommunale tenestene er gode, og at Aurland ikkje har dei store utfordringane på tenesteområda. Respondentane meiner likevel at Aurland har utfordringar med å handtera stadig aukande krav til dei kommunale tenestene.</p> <p>På tenester som barnehage, grunnskule, helse og pleie og omsorg ser Aurland ut til å ha god kapasitet og kompetanse på tenesta i dag, men fleire fagområde består av ca. 1 årsverk. Noko som er sårbart. Ei betydeleg framtidig auke av den eldre delen av befolkninga vil gjere at pleie og omsorg må byggjast opp kraftig.</p> <p>Av andre mindre tenester ser det ut til at kapasiteten i kulturskulen er god, mange fleire elevar i alderen 6-15 år</p>	<p>Når vi ser på kommunale årsverk per 1000 innbyggjarar i dag og fram mot 2020 og 2040, så vil det endra seg noko på barnehage og grunnskule og auka veldig på pleie og omsorg. Veksten spesielt blant dei eldste eldre over 80 år vil vera høg, noko som vil krevja meir pleie- og omsorgstenester. Dette er noko som gjeld mange kommunar, og den kan verte ein kamp om relevant arbeidskraft til denne sektoren. Det er ein ulempe for Aurland at det òg er forventet nedgang i den yrkesaktive aldersgruppa (20-66 år) fram mot 2040. Dette vil gjere det ekstra krevjande for kommunen å levere gode tenester på eiga hand.</p> <p>På dei små/spesialiserte tenestene har Aurland meir interkommunalt samarbeid, noko som har samanheng med at kommunen er for liten til å etablere gode og effektive tenester på eiga hand.</p>

<p>får tilbud på kulturskolen i Aurland enn landsgjennomsnittet.</p> <p>Innanfor rus og psykiatri er det eit årsverk knytt til kvar av tenestene. Det betyr at Aurland har eit tilbud, men at fagmiljøet er lite.</p> <p>Aurland har nesten dobbel så høg kapasitet på rehabilitering som landsgjennomsnittet. Kompetansen (ergoterapeut) er og noko betre enn landsgjennomsnittet.</p> <p>På dei store tenesteområda har Aurland ikkje så mye interkommunalt samarbeid, og ser ut til å handtera mykje på eiga hand. Unntaket er legevakt, kreftkoordinator og senger til øyeblikkeleg hjelp der Aurland har samarbeid mot Lærdal.</p> <p>Det er òg eit samarbeid om skuleutvikling i Sogn.</p> <p>Respondentane er godt nøgd med dei interkommunale samarbeida i dag, og meiner ikkje dei er utfordrande å styre.</p> <p>Dei meiner òg at ytterlegare interkommunalt samarbeid er å føretrekka framfor kommunesamanslåing.</p> <p>På same måte som ved ei kommunesamanslåing vil ein gjennom interkommunalt samarbeid òg kunne styrkje fagmiljø og legge til rette for betre og meir effektive tenester.</p> <p>Det er grunn til å tru at interkommunale samarbeid òg vil ha tilsvarende effekt på å redusere sårbarheit og bli ein meir attraktiv arbeidsplass med tanke på rekruttering.</p> <p>Dagens struktur med interkommunalt samarbeid kan slik sett fungere som</p>	<p>Dette gjeld blant anna barnevern, PPT, renovasjon og krisesenter. Aurland har òg mykje samarbeid med Lærdal, og til dels Årdal, på administrative funksjonar. Lærdal og Aurland har òg felles landbrukskontor.</p> <p>Aurland må samarbeide om mange av dei nye oppgåvene som føreslått overført til kommunane i samband med reforma.</p> <p>Aurland deltek i 29 interkommunale samarbeid i dag. Det er klart at det vil vere behov for ei auke av det interkommunale samarbeid i framtida, både når det gjeld dagens og spesielt framtidige oppgåver.</p> <p>Dersom behovet for interkommunalt samarbeid vert for omfattande, vil samarbeidsulempene etter kvart bli større enn fordelane.</p> <p>Interkommunalt samarbeid kan ha same negative effekt på tilgjenget til tenestene som ved ei kommunesamanslåing.</p> <p>Det tverrfaglege samarbeidet med samarbeidspartar i samarbeidskommunane kan bli meir krevjande med interkommunale samarbeid samanlikna med om ein var ein felles kommune. Erfaringane, mellom anna frå barnevern, er at denne tenesta får ei stor mengd samarbeidspartar i dei samarbeidande kommunane. Dette fører til behov for å setje av tid og ressursar til meir samarbeid enn om ein var ein felles kommune.</p> <p>Dersom fleire interkommunale tenester har behov for å samarbeide med kvarandre, kan det vere ein fordel om desse tenestene er samlokaliserte. Dette kan bidra til å leggje betre til rette for tverrfagleg samarbeid.</p> <p>Det kan vere vanskeleg å etablere interkommunalt samarbeid om kommunale</p>
--	--

	<p>eit alternativ til kommunesamanslåing for å sikre innbyggjarane tenester med god kvalitet.</p> <p>Vi har sett at avstandane internt i Aurland kommune er overkommelege når ein ser på gjennomsnittleg reisetid til kommunesenteret for kvar innbyggjarar, og mellom dei største stadane i kommunen. Å halda fram som eigen kommune er difor positivt med tanke på tilgjenge på kommunale tenester for innbyggjarane og arbeidsplassar knytt til kommunesenteret.</p>	<p>kjerneoppgåver. Det er lettast å etablere samarbeid på mindre politisk følsame område, spesialiserte tenestemråde og område prega av meir forretningsmessig drift. Dette er med på å avgrense potensialet knytt til interkommunalt samarbeid.</p> <p>Omfattande interkommunalt samarbeid kan føre til at einskilde kommunar kjenner seg tappa for ressursar. Dei som sit att i kommunane, kan føle at det samla fagmiljøet blir forringa.</p>
Økonomi	<p>Som eigen kommune vil Aurland framleis vera herre i sitt eige «økonomiske hus». Aurland er ein høginntektskommune, og i tillegg til høge inntekter har kommunen disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter over landsgjennomsnittet og netto lånegjeld under.</p> <p>Ved å halde fram som eigen kommune unngår ein utfordringar med harmonisering av tenestenivå med nabokommunar med lågare inntektsgrunnlag.</p> <p>Ut frå forslaget til inntektssystem for 2017, så ser det ut til at Aurland ikkje vil tapa på omlegginga av basistillegget pga. store avstandar og at kommunen difor vert karakterisert som «ufrivillig» liten. Aurland mottek heller ikkje regionalpolitiske tilskot. Vi veit likevel ikkje fordelingsverknader som følgje av endringar i kostnadsnøklane, eller om Aurland vil ta del i den nye selskapskatten, og kor stor den vil vera. Endeleg forslag til nytt inntektssystem vert lagt fram av regjeringa i kommuneproposisjonen for 2017.</p> <p>Sidan Aurland har høge inntekter, har òg kommunen høgare utgifter til</p>	<p>Utan samanslåing vil behovet for interkommunalt samarbeid auke. Sjølv om ein gjennom interkommunalt samarbeid ikkje vil få dei same harmoniseringsutfordringane som ved ei samanslåing, kan det likevel oppstå utfordringar med å einast om kva nivå dei ulike tenestene skal liggje på. Kommunar med høge inntekter kan ha ynske om eit høgare nivå enn kommunar med låge inntekter.</p> <p>Kostnadsfordelinga mellom kommunane knytt til finansiering av dei interkommunale samarbeida kan vere ei kime til konflikt. Ei fordeling som ofte blir nytta, er at kvar kommune betalar eit fast beløp og at resten blir fordelt etter innbyggjarar, talet på personar i målgruppa eller etter bruk. Her kan det vere ulike variantar frå område til område.</p> <p>Dersom ein kommune har behov for å gjere nedskjeringar for å få budsjettet i hamn, kan det vere vanskeleg å redusere løyvingane til eit interkommunalt samarbeid. Dette vil gå ut over dei andre kommunane som er med i samarbeidet. Kommunane kan då føle seg tvungne til å skjere ned på dei områda som dei sjølv har full kontroll over sjølv om det ikkje politisk ynskjeleg ut frå innbyggjarane sine behov. I dette ligg det òg at det kan vere meir krevjande å halde kostnadene</p>



<p>både administrasjon og tenester enn landsnittet. Aurland er òg ein dyrare kommune å driva enn landsgjennomsnittet. Vi finn at Aurland både på administrasjon og tenester har eit effektiviseringspotensial.</p> <p>Ved å vidareføre dagens kommunestruktur med auka interkommunalt samarbeid, kan ein gjennom det interkommunale samarbeidet gjennomføre tenester og oppgåver på ein meir kostnadseffektiv måte enn det kvar einskild kommune maktar på eiga hand.</p> <p>Gjennom interkommunalt vil ein ikkje få reduksjon i inntektene samanlikna med dagens nivå etter at inndelingstilskotet blir trappa ned 15-20 år etter at ei eventuell samanslåing har funne stad.</p>	<p>nede på interkommunale samarbeid samanlikna med om oppgåvene ligg under direkte politisk styring og kontroll.</p> <p>Interkommunalt samarbeid som alternativ til samanslåing blir gjerne meir kostnadskrevjande samanlikna med ei kommunesamanslåing fordi ein treng administrative ressursar for å følgje opp mange samarbeid. Det blir vidare ofte fleire aktørar som har behov for samarbeid med ulike instansar i kvar av dei samarbeidande kommunane. Ressursar knytt til samhandling og møteverksemd er såleis meir ressurskrevjande ved interkommunalt samarbeid samanlikna med om alle tenester ligg under same «kommunale paraply»</p> <p>Kommunar som ikkje slår seg saman i reformperioden er ikkje garantert å nyte godt av dei økonomiske verkemidla som er stilt til rådvelde gjennom reforma. Som eigen kommune vil Aurland gå glipp av økonomiske verkemiddel knytt til kommunereforma (inndelingstilskott, eingongskostnader og reformstøtte). Vi veit at inndelingstilskottet vil bli berekna ut frå nivået på gjevne kriterium i 2016, altså før det nye inntektssystemet frå 2017 trer i kraft. Når kommunereforma er over, kan dei økonomiske verkemidla endrast.</p> <p>Dersom ein ikkje trur at dagens kommunestruktur ikkje vil vare i mange år framover, kan det av økonomiske omsyn vere betre å vere «føre var enn etter snar».</p> <p>Inntekter frå konsesjonskraft er ikkje samanslåingsnøytrale. Det tyder at dersom Aurland slår seg saman med Voss eller mot Sogndal, vil den nye kommunen få auka inntekter frå konsesjonskraft til fordel for fylkeskommunen. Dersom det ikkje vert samanslåing, vil inntektene vidareførast som i dag i takt med eventuelle endringar i alminneleg el-forbruk.</p>
--	--

Demokrati	<p>Ei vidareføring av dagens kommune vil ikkje føre til færre politikarar i motsetnad til ei kommunesamanslåing. Den politiske representasjonen per innbyggjar vil altså vere som før.</p> <p>Det er god representasjon i kommunestyret, både når det gjeld talet på representantar og parti. Aurland har fleire kommunestyrerepresentantar enn det som er lovpålagt, og det kan bidra til å sikra betre partipolitisk og geografisk representasjon. På den anna side kan organet verta mindre effektivt.</p> <p>Aurland har lagt til rette for medverknad frå innbyggjarane utover minstekravet om eldreråd og råd for personar med nedsett funksjonsevne. Blant anna har kommunen ungdomsråd og velforeiningar.</p> <p>Valdeltakinga i Aurland har vore god ved dei føregåande lokalvala. Det er likevel lite som tyder på at den vil endra seg vesentleg ved ei samanslåing.</p> <p>Ved å vidareføre dagens struktur vil ein altså framleis kunne oppretthalde brei politisk deltakling, lokal identitet og engasjement, noko som er ein viktig demokratisk verdi.</p> <p>Tilhøyrsløse og lokalt engasjement er viktig for lokalt utviklingsarbeid og frivillig innsats for skape livskraftige lokalsamfunn.</p>	<p>Aurland vil vera avhengig av ytterlegare interkommunalt samarbeid for å ta på seg fleire av oppgåvene som er foreslått overført til kommunane. Regjeringa har òg varsla innføring av ein lovheimel som pålegg små kommunar interkommunalt samarbeid på einskilde oppgåver.</p> <p>Sjølv om ein med interkommunalt samarbeid vil oppretthalde det politiske representasjon, kan den politiske styringa bli svekka. Dette fordi politikarane ikkje lenger får direkte politisk styring og kontroll med dei interkommunale samarbeida. Etter kvart som omfanget av interkommunale samarbeid aukar, blir også ein større del av den kommunale økonomien bunden opp i interkommunale løysingar. Det lokalpolitiske handlingsrommet kan såleis bli redusert. Redusert lokalpolitisk handlingrom kan føre til at det blir mindre attraktivt å engasjere seg i politisk arbeid.</p> <p>Det kan vere vanskeleg å få brei politisk semje i aktuelle samarbeidskommunar om korleis det interkommunale samarbeidet skal innrettast.</p> <p>Omfattande interkommunalt samarbeid og selskapsorganisering vil endre politikarrolla frå forvaltningsstyring og meir over mot eigarstyring. Dette krev av det blir utvikla verkty for å kunne drive aktiv eigarstyring, og at det gjennom folkevaldopplæringa blir eit tydelegare fokus på dette.</p>

## Samla vurdering

---

Vi har her summert opp fordelar og ulemper ved at Aurland held fram som eigen kommune. Det er to økonomiske kriterium som ekspertutvalet har peikt på innanfor tenesteyting; effektiv tenesteproduksjon og økonomisk soliditet. Dersom ein ser heile landet under eitt, så oppfyller ikkje Aurland aleine det første. Vi finn betydelege innsparingspotensial på tenester, og òg på administrasjon. Aurland har derimot økonomisk soliditet med høge inntekter, godt nivå på disposjonsfond og låg netto lånegjeld.

Andre kriterium for at kommunane skal ivareta rolla som tenesteytar, er tilstrekkeleg kapasitet, relevant kompetanse og valfridom. Vi har sett i rapporten at Aurland på mange av tenesteområda har relevant kompetanse, og ut frå innbyggjartalet tilstrekkeleg kapasitet. Fagmiljøa vert derimot små og sårbare når det er rundt 1 årsverk med stillingar som psykiatrisk sjukepleiar, ruskonsulent, helsesyster og så vidare. Kommunen er difor sårbar for utforutsette hendingar, og i intervjuet kom det fram at kommunen t.d. må kjøpe privat bistand til ressurskrevjande brukarar. Til ein viss grad er Aurland i stand til å gjera dette på grunn av høge inntekter.

Ei viktig målsetting ved å inngå interkommunalt samarbeid er nettopp større fagmiljø og mindre sårbarheit. Aurland har inngått samarbeid på blant anna legevakt, augeblikkeleg hjelp, kreftkoordinator, barnevern, PPT og renovasjon. Fleire av desse samarbeida kunne vore avvikla ved kommunesamanslåing og lagt under direkte politisk styring i kommunen. Lokal politisk styring er òg eit av kriteria til ekspertutvalet, og regjeringa har som mål at større kommunar skal kunna tilførst fleire oppgåver og redusere det interkommunale samarbeidet.

Vi meiner at Aurland ved å stå åleine ikkje vil oppfylle dette målet ved kommunereforma. Behovet for interkommunalt samarbeid vil auke i betydeleg grad, og det kan vera aktuelt at Aurland blir omfatta av den varsla lovheimelen som gjev staten høve til å pålegge interkommunalt samarbeid for einskilde oppgåver til kommunar som mellom anna på grunn av avstandar vel å ikkje slå seg saman som ein del av kommunereforma.

Kriteriet om høg politisk deltaking ser ut til å vera godt ivareteke i Aurland. Valdeltakinga er høgare enn landsgjennomsnittet, det er fem parti representert i kommunestyret, og innbyggjarar har høve til å påverke utanfor val og dei lovpålagte utvala. Kriteriet lokal identitet har vi lite data til å vurdere, men gjennom intervjuet kom det fram at innbyggjarane i Aurland har sterk identitet knytt til kommunen og staden dei bur.

Innanfor samfunnsutvikling peikar ekspertutvalet på kriteria funksjonelle samfunnsutviklingsområde, tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse. Aurland utgjør sin eigen bu- og arbeidsmarknadsregion, men har noko pendling til kommunane rundt. Kommunen har noko samarbeid med andre kommunar om samfunnsutvikling, men det er eit potensial for meir heilskapleg og samordna utvikling – både gjennom samarbeid og samanslåing. Aurland har noko kapasitet til å drive samfunnsutvikling, men fokuset er i størst grad på dagleg drift av tenestene.

Det er klart at vidareføring av dagens kommune vil innebere eit aukande behov for interkommunalt samarbeid for å kunne handtere både eksisterande og nye oppgåver på ein god og effektiv måte. Kravet til dei kommunale tenestene er stadig aukande, noko som vidare stiller stadig større krav til kapasitet og kompetanse i kommunane. For kommunar med lågt innbyggjargrunnlag blir det då stadig vanskelegare å møte desse krava. I ein del små kommunar blir det hevda at «vi skal løyse alle nye oppgåver berre det følgjer ressursar med». Dette er ei sanning med modifikasjonar. Ein kan ikkje bygge opp store og sterke fagmiljø som ikkje står i forhold til innbyggjargrunnlaget. Dette vil vere lite effektiv utnytting av samfunnets ressursar. Det er òg naudsynt med kontinuerleg

praksis dersom ein vil bygge opp kompetanse og erfaring. Visse typar stillingar er vidare avhengig av eit visst aktivitetsnivå for at dei tilsette skal kunne halde på autorisasjonen sin.

Attendemeldingane gjennom spørjegranskinga i kommunane tyder på at dagens interkommunale samarbeid ikkje er så omfattande at samarbeidsulempene byrjar å bli større enn fordelane. Det er jamt over eit klart fleirtal av respondentane i kommunane som meiner at meir interkommunalt samarbeid er langt å føretrekke framfor ei kommunesamanslåing. Grovt sett vil motiva for samarbeid vere knytt til etablering av større og sterkare fagmiljø og kompetanse, og det å utvikle betre og meir effektive tenester.

Samstundes er det ein del utfordringar knytt til etablering av eit omfattande interkommunalt samarbeid som det er viktig å vere merksam på. Det kan vere vanskeleg å einast om nivå på tenestene, kostnadsfordeling og lokalisering. Interkommunalt samarbeid kan ha same negative effekt på tilgjenge til tenestene som ei samanslåing. For eit interkommunalt samarbeid blir det mange samarbeidspartar å forholde seg til og samhandle med, noko som gjer at eit interkommunalt samarbeid ikkje er like effektivt samanlikna med ei kommunesamanslåing. Dersom ein kommune har behov for å gjere økonomiske innsparingar, kan det vere vanskelegare å skjere ned på dei økonomiske løyvingane til dei interkommunale samarbeida samanlikna med dei områda som er under direkte politisk styring og kontroll. Det kan da hende at ein må gjere prioriteringar som ikkje er politisk ynskjelege, og som ikkje er tilpassa innbyggjarane sine behov. Ein kan med andre ord få lågare prioriteringseffektivitet samanlikna med om ein var ein kommune.

Dersom ein skal auke det interkommunale samarbeidet i betydeleg grad, vil det vere behov for å etablere eit betre system for betre politisk oppfølging, styring og kontroll med selskap og interkommunale samarbeid. Attendemeldingane frå respondentane i kommunane tyder òg på at det interkommunale samarbeidet ikkje er uproblematisk sett frå eit demokratisk synspunkt. Omfattande interkommunalt samarbeid og selskapsorganisering vil endre politikarrolla frå forvaltningsstyring og meir over mot eigarstyring. Gjennom eigarskapsmeldingar bør det utviklast ein eigarskapspolitikk med tydelege eigarskapsstrategiar som kan nyttast for aktiv politisk styring og kontroll av selskap og interkommunale samarbeid. Eigarstyring vil òg måtte få eit sterkare fokus i folkevaldopplæringa.

Interkommunalt samarbeid kan vera eit alternativ til kommunesamanslåing, men med dagens kommunestruktur er det grunn til å vente at samarbeidsbehovet vil vera stort i framtida. Samstundes er det viktig å vera merksam på at det kan vera krevjande å få til eit omfattande, effektivt og godt fungerande interkommunalt samarbeid. Det går ei grense for kor omfattande eit interkommunalt samarbeid kan vere før samarbeidsulempene blir større enn fordelane. Kor denne grensa går, er det ikkje mogleg å seie noko eksakt om, men det er klart at utfordringane blir større etter kvart som behovet for samarbeid på kommunale kjerneområde aukar. Ein kan skuve på grensa dersom ein etablerer gode system for demokratisk styring, oppfølging og kontroll av dei interkommunale samarbeida. Dette krev òg ressursar og kompetanse.

Vi har i tidlegare utgreiingar vist at det kan vera aktuelt for Aurland å inngå i ei samanslåing anten mot indre Sogn eller mot Voss og Vik. Det kan bidra til å byggje større fagmiljø på fleire tenester, kunne auka fokuset på utvikling og gje positive effektar på samfunnsutvikling sidan fleire av kommunane har felles interesser knytt til nærings- og samfunnsutvikling, marknadsføring og profilering. Ei samanslåing mot Voss vil og gje auka inntekter i form av konsesjonskraftinntekter. Men som for dei fleste distriktskommunar; den største utfordringa vil vera avstandar. Det er difor viktig at ein ved ei eventuell samanslåing evnar å sjå både utfordringar og mulegheiter i ulike delar av den nye kommunen, og for den nye kommunen som heilskap. Ei samanslåing er lite attraktiv

dersom ein ser føre seg at resultatet blir at ein av kommunane veks til ulempe for dei andre. Fokuset må vera på korleis ein saman kan stå sterkare i konkurransen mot omverda. Den største utfordringa er ikkje å kapre innbyggjarar og arbeidsplassar frå naboen, men å kunne motverke sentraliseringa inn mot dei store byane.

# Referansar

- Bukve, O. 1999. *Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommunestrukturen*. Høgskulen i Sogn og Fjordane. R-nr 1/99.
- Brandtzæg, B.A, Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. *Mosvik og Inderøy. Utredding av kommunesammenslåing*. – Telemarksforsking. Rapport nr. 264.
- Brantzæg, B.A, Thorstensen, A., Hjelseth, A. og Owren, M.N. 2015. *Utgreiing av aktuelle kommunestrukturalternativ for Sogn regionråd*. TF-rapport nr. 367.
- Brandtzæg, B.A., Thorstensen, A., Hjelseth, A., Vareide, K. 2014. *Konsekvenser av alternative kommunestrukturmodeller på Helgeland*. Telemarksforsking. Rapport nr. 335.
- Econ 2006. *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. Econ. Rapport 2006-057.
- Grefsrud & Hagen 2003. *Kriterier for kommuneinndeling*. Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 21/2003.
- Gundersen, Frants og Juvkan, Dag. 2013. *Inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. NIBR-rapport 2013:1.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. *Kriterier for god kommunestruktur – delrapport fra ekspertutvalget for kommunereformen*. Mars 2014.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Prop. 95 S (2013-2014) *Kommuneproposisjonsn 2015*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Meld.St.14 (2014.2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. . 2015. *Forslag til nytt inntektssystem – høring*.

# Vedlegg

## Samla oversikt over interkommunale samarbeid

Namn på samarbeid	Kommunar som deltek	Organisasjonsform	Formål
Alarmsentralen i Sogn og Fjordane	24 kommunar i Sogn og Fjordane	IKS	Brannmelding 110 i tillegg til div. andre alarmer
Arbeidsgjevarkontrollen	<b>Aurland</b> , Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal.	Vertskommune	Arbeidsgjevarkontroll
Barnevern	Lærdal og <b>Aurland</b>	Vertskommune	Barnevernsteneste
GIS-koordinator	<b>Aurland</b> , Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal	Samarbeid basert på skriftleg avtale mellom Sogn regionråd og arbeidsgjevarkommunen	GIS-samarbeid/prosjekt
IKT	<b>Aurland</b> , Lærdal, Årdal	Vertskommune	IKT-drift
IKT-samarbeid	<b>Aurland</b> , Balestrand, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal og fylkeskommunen	§ 27 samarbeid	Kjøp av div. IKT-tenester (drift av kommunikasjons- og GIS-løysing)
Innkjøpssamarbeid	Kommunane i fylket mfl.	Kjøp av teneste	Støttefunksjon
Kreftkoordinator	<b>Aurland</b> , Lærdal og Årdal	Tenestekjøp	Koordinere ulike hjelpeordningar
Krisesenter	25 av 26 kommunar i fylket	Vertskommune	Lovpålagt tilbod
Landbruk	Lærdal, Årdal og <b>Aurland</b>	Vertskommune	Landbrukstenester
Legevakt	<b>Aurland</b> , Lærdal og Årdal	Tenestekjøp	Felles legevakt
Legevaktsentral	<b>Aurland</b> , Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal	Tenestekjøp	Telefonteneste v/kontakt med lege
Lokalmedisinsk senter	<b>Aurland</b> , Årdal og Lærdal	Tenestekjøp	Institusjonsbasert kommunalt helsetilbod
Miljøretta helsevern	<b>Aurland</b> , Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal.	Vertskommune	Godkjenning, tilsyn og kontroll
Overgrepsmottak	Dei fleste kommunane i fylket	§ 27 samarbeid	Tilbod i akutt-fase, lovpålagt

PPT	<b>Aurland</b> kjøper tenestene frå Voss	Pågåande prosess for etablering av Sogn PPT med kommunane Aurland, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal og Vik og fylkeskommunen. Vertskommunesamarbeid	Pedagogisk-psykologisk teneste
Programleiar System for styrka læring	Kommunane <b>Aurland</b> , Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal	Samarbeid basert på skriftleg avtale mellom Sogn regionråd og arbeidsgjevarkommunen	Barnehage- og skuleutvikling
Rekneskap/løn	<b>Aurland</b> og Lærdal	Vertskommune	Rekneskap-/lønsfunksjonar
Sak/arkiv	<b>Aurland</b> og Lærdal	Vertskommune	Funksjonar knytt til saksbehandlingsystem og arkiv
Samarbeidsrådet Aurland, Vik og Voss	<b>Aurland</b> , Vik og Voss	Samarbeidsråd for å styrkje næringslivet i regionen Aurland, Vik og Vos. Hovudvekt på landbruk og reiseliv.	Næringsamarbeid
Senger for kommunale akutte døgnplasser	<b>Aurland</b> , Leikanger, Lærdal og Årdal	Tenestekjøp	Døgntilbod for augeblikkeleg hjelp
Senter for incest m.m.	24 kommunar	Stifting	Støttetilbod
SIMAS	Vik, <b>Aurland</b> , Balestrand, Høyanger, Leikanger, Lærdal, Sogndal, Luster og Årdal	IKS	Avfallshandtering
Skatteoppkvejarfunksjon	Lærdal, Vik og <b>Aurland</b>	-	Skatteoppkvejing
Sogn regionråd	<b>Aurland</b> , Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal.	§ 27 samarbeid	Regional utvikling
Sogneprodukter	Kommunane i fylket	Aksjeselskap	Verna arbeidsplassar
SognLab	<b>Aurland</b> , Balestrand, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal	Aksjeselskap	Laboratorieanalyser (m.a. vasskvalitet)
Sosiale tenester NAV	Lærdal, Årdal og <b>Aurland</b>	-	Sosiale tenester NAV
Utviklingsrett-leiar	Kommunane <b>Aurland</b> , Balestrand, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal	Samarbeid basert på skriftleg avtale mellom Sogn regionråd og arbeidsgjevarkommunen	Skuleutvikling (25% stilling i 4 år)