



Utgreiing av aktuelle kommunestrukturalternativ for Sogn regionråd

Utkast. Kapittel om nærings- og folke- talsutvikling og økonomi

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

TF-rapport nr. ??

2015

Tittel: Utreiing av aktuelle kommunestrukturalternativ for Sogn regionråd
TF-rapport nr: ??
Forfattar(ar): Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen, Anja Hjelseth Marit Owren Nygård
Dato: 01.05.2015
ISBN: 978-82-7401-712-2
ISSN: 1501-9918
Pris: 250 (Kan lastas ned gratis frå www.telemarksforsking.no)
Framsidedfoto: Telemarksforsking
Prosjekt: Utreiing om kommunereforma for Sogn regionråd
Prosjektnr.: 20150410
Prosjektleiar: Bent Aslak Brandtzæg
Oppdragsgivar: Sogn regionråd

Spørsmål om denne rapporten kan rettast til:

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

Resymé:

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



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



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



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



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

Forord

[Klikk her og skriv inn forord]

Bø, [Klikk her og skriv inn dato]

[Klikk her og skriv inn navnet ditt]

Prosjektleder

Innhald

Samandrag.....	8
1. Innleiing.....	9
1.1 Bakgrunn.....	9
1.2 Kommunestruktur. Historisk oversyn.....	10
1.2.1 Sentrale utviklingstrekk.....	10
1.2.2 Christiansenutvalet.....	11
1.2.3 Frivillige samanslåingar.....	12
1.2.4 Framtidas kommunestruktur.....	12
1.2.5 Dagens situasjon.....	13
1.3 Om kommunereforma	14
1.3.1 Kriterier for god kommunestruktur.....	15
1.3.2 Tidsløp.....	16
1.3.3 Nye oppgåver til større kommunar	16
1.4 Kort om kommunane	20
2. Tema og problemstillingar.....	23
2.1 Folketals- og næringsutvikling.....	23
2.2 Økonomi	24
2.2.1 Konkretisering av problemstillingar	25
2.3 Tenesteproduksjon	26
2.3.1 Kunnskapsstatus og utfordringar	26
2.3.2 Konkretisering av problemstillingar	27
2.4 Samfunnsutvikling.....	28
2.4.1 Kunnskapsstatus og utfordringar	28
2.4.2 Konkretisering av problemstillingar	29
2.5 Lokaldemokrati.....	29
2.5.1 Kunnskapsstatus og utfordringar	29
2.5.2 Konkretisering av problemstillingar	30

2.6	Samla vurdering av fordelar og ulemper. Tilrådingar for vidare prosess.....	31
2.7	Lesarrettleiing.....	31
3.	Metode og gjennomføring.....	32
4.	Folketals- og næringsutvikling	34
4.1	Nasjonale utviklingstrekk.....	34
4.2	Utviklinga i kommunane i Sogn.....	35
4.3	Framskrivingar av folketalet.....	43
4.4	Oppsummerande vurdering	43
5.	Næringsutvikling	45
5.1	Effektar av nærings- og folketalsutvikling for kommunal oppgåvehandtering.....	45
5.2	Arbeidsplassar	45
5.3	Utviklinga i ulike bransjar i næringslivet	49
5.4	Pendling.....	53
5.5	Flytting og arbeidsplassvekst	56
5.5.1	Kva styrer flyttestraumane?.....	57
5.6	Samla vurdering.....	60
6.	Kommuneøkonomi	62
6.1	Status og utfordringar.....	62
6.1.1	Korrigerte frie inntekter	62
6.1.2	Finansielle nøkkeltal.....	63
6.1.3	Oppsummerande vurdering.....	65
6.2	Effektar på overføringane frå inntektssystemet.....	65
6.2.1	Alternativ 1	66
6.2.2	Oppsummerande vurdering.....	68
6.3	Direkte støtte til kommunesamanslåingar.....	68
6.4	Inntekter frå konsesjonskraft	69
6.5	Andre statstilskot og øyremerkte tilskot	70
6.6	Sone for arbeidsgjevaravgift og distriktspolitiske verkeområde	71
6.7	Landbrukstilskot	72

6.8	Eigedomsskatt og kommunal prissetjing.....	72
6.9	Demografi og kommuneøkonomi.....	75
6.10	Innsparingspotensial innan administrasjon.....	77
6.10.1	Alternativ «Sogn kommune».....	78
6.11	Innsparingspotensial innan tenestoområda	79
6.12	Oppsummering økonomi.....	82
7.	Referansar.....	85

Samandrag

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

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

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

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

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

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

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

Som ein del av utgreiingsarbeidet skal det også utarbeidast eit eige *utfordringsnotat* til politisk nivå i kommunane. Notatet skal mellom anna hjelpe lokalt, politisk avgjerdsnivå til å definere intensjonar for tenestenivå og struktur på tenesteproduksjon ved eventuell endra kommunestruktur, og utfordre til å tilrå politisk styringsmodell. Dei konkrete punkta i utfordringsnotatet er meint å vera ein del av grunnlaget som innbyggjarane inviterast til å uttale seg om gjennom høyringar, informasjonsmøte og grunnlag for eventuell folkerøysting. I samband med fleire av samanslåingane som er gjennomført under frivilligheitslina (Brandtzæg 2009, Brandtzæg et al. 2010), har det vorte utarbeidd ei intensjonsavtale som grunnlag for folkeavrøystingane. Erfaringane er at det kan vera

krevjande å kome fram til ei slik avtale. Utarbeiding av eit utfordringsnotat står då fram som ei aktuell og nyttig tilnærming.

Sogn regionråd har sjølv ikkje vald å føreslå kva for kommunestrukturalternativ det kan vera aktuelt å sjå nærare på. Det er såleis lagt opp til klarleggje desse gjennom utgreiingsprosessen, og at ein avslutningsvis gjer nokre meir inngåande analysar av dei alternativa ein vel å gå vidare med.

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

1.2 Kommunestruktur. Historisk oversyn

1.2.1 Sentrale utviklingstrekk

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

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

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

Fram til 1930 gjekk det føre seg ei omfattande oppdeling av heradskommunar som vart etablert i 1838, og kommunetalet vart nesten fordobla frå 392 til 747 kommunar. Frå 1930 til 1957 var talet på kommunar relativt stabilt. Perioden 1958 til 1967 er prega av kommuneinndelingsreforma i kjølvatnet av Scheikomiteéns arbeid. Denne reforma resulterte i at landet fekk 290 færre kommunar. I samsvar med NOU 1989:16 var målet å skape kommunar som "som kunne leggje tilhøva til rette for den best moglege utviklinga av næringslivet, som skapar stabilitet i den kommunale økonomien, gjev ei geografisk naturleg skatteutjamning, kvalitetsbygging av forvaltningsapparatet og den best moglege rasjonalisering av forvaltninga". Ein ynskte mellom anna kommunar som var store nok til å drive planlegging- og utviklingsarbeid og som kunne vera eit reiskap i arbeidet med å byggje velferdsstaten, mellom anna knytt til innføringa av ungdomsskulen.

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

Perioden 1974-1977 er den einaste etter 1930 som er dominert av kommunedelingar. Delingssakene var ein motreaksjon i kommunar som opplevde samanslåingar som følgje av Scheikomiteén.

Tallaksenutvalget (NOU 1974:14) vurderte 21 delingssaker, der 10 saker fekk medhald til deling. I 1976 og 1977 vart det skilt ut 11 nye einingar.

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

1.2.2 Christiansenutvalet

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

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

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

1.2.3 Frivillige samanslåingar

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

Samanslåingane mellom Våle og Ramnes, Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna kan karakteriserast som likeverdige samanslåingar der målet var å gå saman for å skape ein sterkare og meir slagkraftig eining. Samanslåingane mellom Bodø og Skjærstad, Mosvik og Inderøy og Harstad og Bjarkøy var i større grad samanslåingar kor ein liten kommune går saman med ein stor, og motivasjonen har gjerne vore at den minste kommunen har hatt utfordringar knytt til befolkningsnedgang, små og sårbare fagmiljø og svak økonomi.

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

1.2.4 Framtidas kommunestruktur

I perioden der tilnærminga med frivillige samanslåingar har prega nasjonal politikk, har det òg vore gjennomført eit større nasjonalt prosjekt for å få vurdert ein formålstenleg framtidig kommunestruktur. Hausten 2003 inngjekk KS og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) eit samarbeid der kommunane vart utfordra til å debattere kommunestruktur og rammeføresetnader knytt til struktur som verkemiddel for kommuneutvikling. På bakgrunn av dette skulle dei peike på eventuelle behov for naudsynte endringar. I samsvar med sluttrapporten frå den sentrale koordineringsgruppa for prosjektet (KS og KRD 2005), var utgangspunktet for prosjektet at kommunane skulle vurdere verkandene av eigen kommuneinndeling og rammeføresetnader knytt til kommunestrukturen i høve til mål om å:

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

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

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

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

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

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

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

1.2.5 Dagens situasjon

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

Det auka omfanget av kommunal selskapsorganisering og etablering av ulike former for interkommunalt samarbeid, har ytterlege bidrege til å synleggjere dei demokratiske utfordringane knytt

til slike løysingar. I samband med det har det vore auka fokus på utarbeiding av eigarskapsmeldingar i kommunane som grunnlag for betre styring av selskap og interkommunale samarbeid (Brandtzæg et al. 2009).

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

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

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

Det er eit faktum at linja med frivillige samanslåingar har resultert i få samanslåingar. Det interkommunale samarbeidet har auka, men det er grenser for kor langt det er formålstenleg å utvikle dette før samarbeidsulempene vert for store, og det er noe eit fleirtal på stortinget som meiner det trøng for større kommunar.

1.3 Om kommunereforma

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

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

Regjeringa framhevar følgjande overordna mål med kommunereforma:

- Gode og likeverdige tenester til innbyggjarane
- Heilskapleg og samordna samfunnsutvikling

- Berekraftig og robuste kommunar
- Styrka lokaldemokrati

1.3.1 Kriterier for god kommunestruktur

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

Tabell 1 Ekspertutvalets kriterier for god kommunestruktur

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

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

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

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

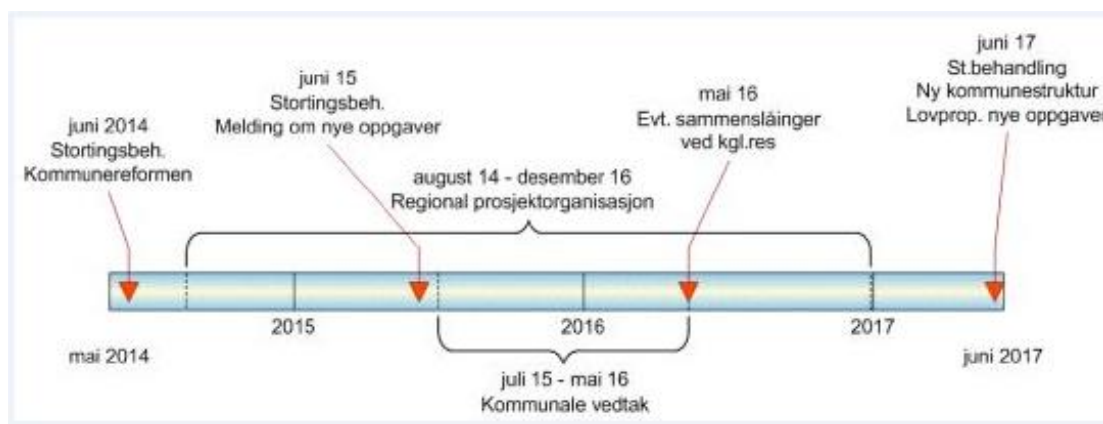
Ekspertutvalet har gjeve følgjande tre anbefalingar for god kommunestruktur:

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

1.3.2 Tidsløp

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

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



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

1.3.3 Nye oppgåver til større kommunar

Fredag 20. mars 2015 la Regjeringa fram stortingmeldinga om nye oppgåver til større kommunar. Stortingmeldinga inneheld òg ei utgreiing av prosessar med relevans for oppgåvefordelinga som er sett i gang, og som rører ansvarsdelinga mellom forvaltingsnivåa. Desse fylgjer ikkje alltid tidsløpet til kommunereforma. Vidare inneheld meldinga forslag til overføring av oppgåver til kommunane i samband med kommunereforma, og dessutan tiltak for å redusera statleg styring. Stortingmeldinga skal endeleg handsamast i Stortinget i juni 2015.

Det lagd nokre førande prinsipp til grunn for oppgåvefordelinga. Ved overføring av nye oppgåver til større kommunar vil rammestyling, både økonomisk og juridisk, liggja til grunn. Generalistkommunen skal vera hovudmodellen for kommunesektoren. Det vert ikkje opp lagt til eit system

med oppgåvedifferensiering avhengig av fleire ulike innbyggjarstorleikar, men det vert opna for at dei største kommunane kan overta nokre fleire oppgåver. Kommunar som er for små til å løysa oppgåver på eiga hand kan påleggjast interkommunalt samarbeid. Regjeringa varsla allereie i kommuneproposisjonen for 2015 at dei vil greia ut ein generell heimel som gjev tilgjenge til å påleggje interkommunalt samarbeid som ei løysing der geografiske avstandar gjer at kommunar ikkje kan slå seg saman. Utgreiinga vil òg vurdere om det på førehand kan angjevast særskilde tenesteområde som vil kunna vera aktuelle for pålagde samarbeid. Vidare skal individuelle rettar skal liggja fast og pengane skal følgja oppgåva.

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

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

Nye oppgåver som vert foreslege overført til kommunane dreier seg om tenester og oppgåver knytt til kommunane si rolle som samfunns- og næringsutviklar. Tabell 2-Tabell 4 gjev eit oversyn over aktuelle oppgåver. Stortingmeldinga legg til grunn større og meir robuste kommunar som ein føresetnad for overføring av oppgåvene. Dette er: tannhelsetenesta, rehabiliteringstenester, arbeids- og utdanningsreiser, basishjelpemiddel, idrettsfunksjonell godkjenning av symjeanlegg, tilskott til frivillighetssentralar, tilskott til etablering i eigen bustad og den personretta delen av tilskott til tilpassing av bustad, Notarius Publicus' vigslar, kompetanse til å utføra notarialforretningar, forvaltingsansvar for deler av regelverket for jakt og fiska og einskilte oppgåver etter forureiningslova, tilskott til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, utvalde kulturlandskap i jordbruket, verdsarvomsråda og til tiltak i beiteområde.

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

Tabell 2 Nye oppgåver. Tenester og velferd

Oppgåve	Nærare om oppgåva
Tannhelse	Allmenntannhelsetenesta, spesialisthelsetenesta og fylkeskommunens sitt ansvar etter tannhelsetenestelova vert overført til kommunane.
Rehabilitering	Større kommunar kan få større ansvar for rehabiliteringstenester som i dag vert tatt i vare av spesialisthelsetenesta. Kva for oppgåver det dreier seg om skal utgreiast nærare, og dessutan i kva for ei form ein slik ansvarsending skal skje.
Basishjelpemiddel	Basishjelpemiddel vert vurdert overført til kommunane. Det må blir gjort nærare vurderingar av kor grensa skal gå, samt utfordringar knytt lager og logistikk. Meir avanserte hjelpemiddel vil enno vera eit statleg ansvar.
Forsøk DPS (distriktpsikiatriske senter)	Etablere ei forsøksordning med overføring av driftsansvar for DPS til kommunar som har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse. Føremålet med forsøksordninga vil vera å undersøkje om eit kommunalt ansvar for tenesta kan bidra til eit betre og meir heilskapleg tilbod til brukarane.
Bustadstilskott	Tilskott til etablering og den personretta delen av tilskott til tilpassing vert innlemma i rammetilskottet til kommunane. I dag ligg denne oppgåva til Husbanken, og kommunane må søkje om middel her.
Varig tilrettelagt arbeid	Varig tilrettelagt arbeid (VTA) og einskildplasseringar i ordinære verksemder (VTO) kan overførast til kommunane – dette er tilbod om sysselsetjing til personar som har små utsikter til ordinært arbeid.
Arbeids- og utdanningsreiser	Skal sikra at personar med nedsett arbeidsevne kan ta utdanning og jobb (får finansiert reise). Vart gjort permanent frå 2013 . Ansvar ligg i dag hos NAV, med kan overførast til kommunane.

Tabell 3 Nye oppgåver. Samfunnsutvikling

Oppgåve	Nærare om oppgåva
Tilskot frivillighetssentralar	Ansvar for å gje tilskott til frivillighetssentralar vert overført til kommunane. Det er ein føresetnad at kommunane også overtek tilskottsansvaret for dei sentralane som ikkje er kommunalt drivne.
Lokal nærings- og samfunnsutvikling	I denne omgang vert ikkje fremma forslag om konkrete oppgåver som skal overførast. KMD syner til ei rekkje utgreiingar og evalueringar som er sett i gang av lokalt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid. Når desse utgreiingane og eit samanstilt kunnskapsgrunnlag finst, vil det utgjera eit grunnlag for å vurdere om det er trong for å klargjera og styrke rolla til kommunen knytt til lokal nærings- og samfunnsutvikling. Regjeringa vil følgje opp dette spørsmålet i proposisjonen om nye oppgåver til større kommunar som det er planlagt å fremja for Stortinget i vårsesjonen 2017.
Tilskot til nærings- og miljøtiltak i skogbruk	Forvaltinga av tilskot til vegbygging og til drift med taugbane kan overførast frå fylkesmannen til kommunen. Det føreset større kommunar, og kan bidra til eit fagmiljø på skog i kommunane.

Tilskott beite, jordbruk, verdsarv	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Forvaltinga av utvalde kulturlandskap i jordbruket kan overførast frå fylkesmannen til kommunane. Må avvendte gjennomgang av miljøverkemidlane, som skal handsamast i samband med jordbruksoppgjøret i 2015 . ◆ Forvaltinga av tilskott til verdsarvområda kan verta frå overført fylkesmannen til kommunane. Må avvendte gjennomgang av miljøverkemidlane, som skal handsamast i samband med jordbruksoppgjøret i 2015 . ◆ Tilskott til tiltak i beiteområde kan overførast til kommunane. Det kan vera behov for samarbeid over kommunegrenser og fylkesgrenser for å sikre rasjonelle driftsopplegg. Må avvendte gjennomgang av miljøverkemidlane, som skal handsamast i samband med jordbruksoppgjøret i 2015.
Løyve for enkeltutslipp, forureiningslov	Kommunane får mynde til å gje utsleppsleppsløyve etter forureiningslova § 11 når det gjeld grønnsaksvaskeri og til å handsaminga av saker andsynes støy frå motorsportsbanar, skytebanar og vindmøller kan verta til overført større kommunar.
Naturforvaltning	<ul style="list-style-type: none"> ◆ For mindre verneområde som ligg i naturleg tilknytning til verneområde som i dag vert forvalta av nasjonalpark-/verneområdestyra, har styra også fått tilbod om å overta ansvaret for desse områda. Dersom kommunen eller styra ikkje ynskjer denne styresmakta, kan styresmakta enno liggja hos fylkesmannen. ◆ Styresmakta til fylkeskommunen etter innlandsfiskeforskrifta § 2 tredje ledd kan verta til overført større kommunar. ◆ Styresmakta til fylkeskommunen til å fastsetja utvida jakttid for einskilde framande/introduserte arter etter forskrift om jakt- og fangsttider, og der det i lita grad er naudsynt å ta omsyn til regional utbreiing, kan overførast til større kommunar.

Tabell 4 Andre oppgåver

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

1.4 Kort om kommunane

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

Kommunane har til saman eit folketal på 32 535 innbyggjarar per 1.1.2015. Sogndal hadde 7677 innbyggjarar (jf. Tabell 1), og er den største kommunen i høve til folketal. Balestrand er den minste med 1304 innbyggjarar. Det gjennomsnittlege folketalet i kommunane ligg på 3615 innbyggjarar.

Kommunane i Sogn regionråd grensar til Sognefjorden, og dei indre kommunane ligg opp mot Breheimen, Jotunheimen og Filefjell. Verdsarvområdet Vestnorsk Fjordlandskap med delområde Geirangerfjorden og Nærøyfjorden vart innskrive på UNESCO Verdsarvliste i 2005. Nærøyfjordområdet – det sørlege av dei to delområda – ligg i regionalparken Nærøyfjorden Verdsarvpark. Verdsarvparken omfattar forutan sjølv verdsarven også tilgrensande område og bygdelag i verdsarvkommunane Aurland, Lærdal, Vik og Voss. Den samlar ulike aktørar til felles innsats for ei be- rekraftig forvaltning av parkområdet.

Tabell 5 Folketall og areal. Data får SSB.

Kommune	2015	Areal km2
1416 Høyanger	4169	908
1417 Vik	2678	833
1418 Balestrand	1304	430
1419 Leikanger	2276	180
1420 Sogndal	7677	746
1421 Aurland	1738	1 468
1422 Lærdal	2146	1 342
1424 Årdal	5429	976
1426 Luster	5118	2 707

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

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

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

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

Sogndal kommune ligg rundt Sogndalsfjorden som er ei arm i den nordlege delen av Sognefjorden. Kommunen har to tettstader. Busettinga er konsentrert i og rundt Sogndalfjøra som er administrasjonssenteret. Vidare er det relativt tett busetnad langs vestsida av Sogndalsfjorden og i Kauganger, som er den andre tettstaden. Sysselsettinga er prega av Sogndal sin funksjon som region-senter. Høgskulen i Sogn og Fjordane og Vestlandsforskning ligg i Sogndal. Distriktssenteret har ei avdeling i Sogndal og kommunen er sete for Indre Sogn Tingrett. Vidare er Sogndal, saman med fleire andre kommunar i regionen, ei viktig fruktbygd. Det er også noko husdyrproduksjon. Sogndal har elles ein del næringsmiddelindustri som slakteri og foredling av frukt og bær.

Aurland kommune ligg rundt Aurlandsfjorden og Nærøyfjorden som er fjordarmar på sørsida av Sognefjorden. Aurlandsvangen er administrasjonssenter og einaste tettstad i kommunen. Ein stor del av busettinga er lokalisert til Aurlandsdalen, Flåmsdalen, Undredal og Gudvangen. 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 *Èconomusèe*, som formidlar historia om skomakarhandverket. Aurland har betydeleg turisttrafikk. Flåmsbana ligg i Aurland kommune og ein stor turistattraksjon. Aurland har òg vore ein pådrivar i arbeidet med etableringa Nærøyfjorden verdsarvpark som eit viktig mål å fremje ei langsiktig og berekraftig utvikling med utgangspunkt verdsarvressursane.

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

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

Hydro. Eit av forskingssentera til aluminiumsindustrien ligg òg under verksemda i Årdal. Pga. geografien er landbruket marginalt i Årdal. Elles har Øvre Årdal vidaregåande skule.

Luster kommune ligg omkring Lustrafjorden, som er den inste arma av Sognefjorden. Busettinga ligg i stor grad på vestsida av Lustrafjorden. Kommunen har to tettstader, Gaupne og Hafslo, men den fyrste som administrasjonssenter. Kommunen har noe industri (grafisk industri, metallvare, betong og trevare). Landbruket er relativt sett ei stor næring i kommunen. Det er husdyrhald (storfe, sau og geit), bær- og fruktdyrking. Luster hadde vidaregåande skule på Hafslo fram til 1. august 2014.

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

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

2. Tema og problemstillingar

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

Vi har valt å strukturere utgreiinga på fylgjande måte

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

2.1 Folketals- og næringsutvikling

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

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

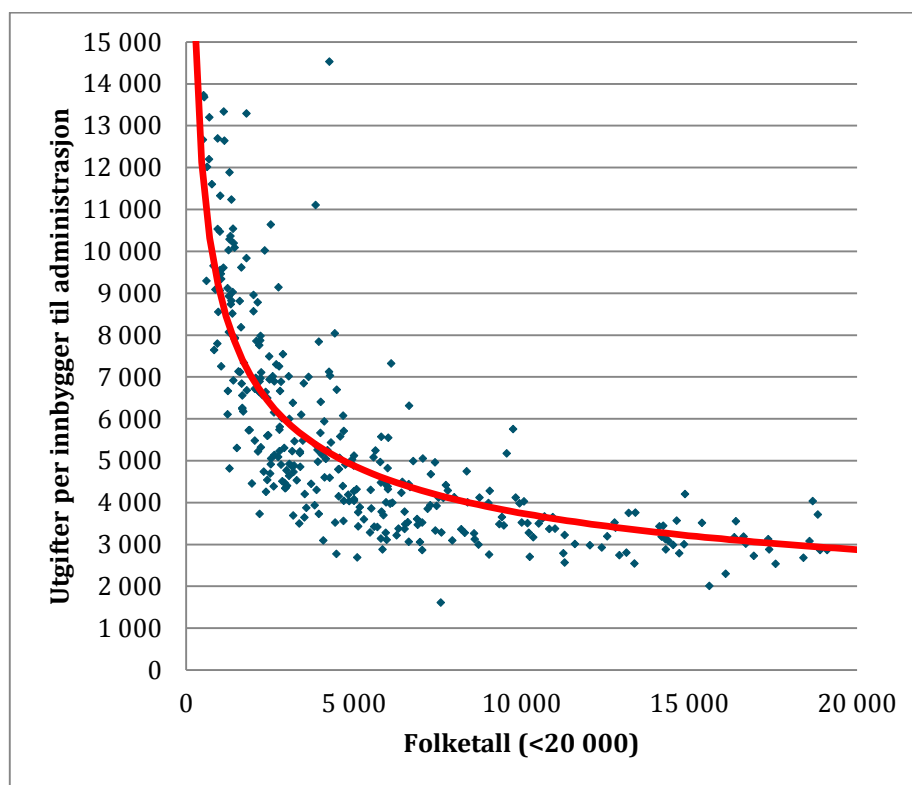
Problemstillingar vi har vald å fokusere på er som følgjer:

- Korleis har folkesetnadsutviklinga vore i kommunane frå dei siste 10-åra?
- Kva slags utvikling viser befolkningsframskrivingane?
- Korleis har arbeidsplassutviklinga vore, og korleis har utviklinga i ulike bransjar påverka sysselsetjinga?
- Korleis er pendlingsmønsteret mellom kommunane, og kva for område står fram som naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionar?
- Korleis påverkar ulike strukturelle faktorar folketalsutviklinga?
- Kva for høve og utfordringar inneber folketalsendringane for kommunane, og kva innsats er naudsynt for å påverke desse endringane?

2.2 Økonomi

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

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



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

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

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

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

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 6 gir oversyn over kor mykje kommunar som slår seg saman får i eingongsstøtte, medan Tabell 7 syner omfanget av reformstøtte. Alle tal i 1000 kroner.

Tabell 6 Oversikt over eingongskostnader ved kommunesamanslåingar. I 1000 kroner.

Talet på kommunar innbyggjarar 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 kostandar er prosjektleiar, drift av folkevald nemnd, frikjøp av tillitsvalde, harmonisering av IKT òg vidare.

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

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

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

2.2.1 Konkretisering av problemstillingar

I høve til økonomiske konsekvensar av ei kommunesamanslåing vil vi sjå nærare på fylgjande spørsmål:

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

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

Ein samla diskusjon av alle desse spørsmåla vil vera av relevans for å vurdere effektar av ulike al-ternativ i høve til finansieringsevne, i kva grad ein vil få ein meir robust kommuneøkonomi og meir kostnadseffektive løysingar.

2.3 Tenesteproduksjon

2.3.1 Kunnskapsstatus og utfordringar

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

Det er ei målsetting at kommunane skal vera «generalistar» i den forstand at dei skal ivareta både demokratiske funksjonar, tenesteproduksjon overfor innbyggjarane og utviklingsoppgåver i lokal-miljøet. Kommunane lyt ha eit breitt og heilskapleg ansvar for offentleg tenesteproduksjon og for-valtning innafor sine geografiske område, på ein slik måte at innbyggjarane har akseptabel til-gjenge til eit mest mogleg likeverdig tenestetilbod. Målsettinga med ei kommunesamanslåing vil vera å styrkje kommunane sine moglegheiter til å ivareta sine oppgåver. Gjennom dei siste 10-åra har det skjedd store endringar i kommunane sine rammeføresetnader samstundes som den admi-nistrative inndelinga i all hovudsak har lege fast. Forbetra infrastruktur har til dømes resultert i betre kommunikasjonar og lettare tilgjenge til mange kommunesentra. Arbeidsmarknadsområda har auka både i talet på innbyggjarar og geografisk utstrekning. Samstundes har kommunesekto-ren fått ansvar for fleire arbeidsoppgåver som stiller aukande krav til kapasitet og kompetanse. Regjeringa ønskjer å overføre enda fleire oppgåver til kommunane.

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

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

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

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

2.3.2 Konkretisering av problemstillingar

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

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

- ◆ På kva for tenesteområde kan det vera mogleg - som eit alternativ til kommunesamanslåing - å skape ein konstallasjon som legg til rette for eit forpliktande utvida, interkommunalt/regionalt samarbeid?

2.4 Samfunnsutvikling

2.4.1 Kunnskapsstatus og utfordringar

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

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

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

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

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

2.4.2 Konkretisering av problemstillingar

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

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

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

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

2.5 Lokaldemokrati

2.5.1 Kunnskapsstatus og utfordringar

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

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

Ut frå forskning knytt til kommunestruktur og kommunestorleik, er det vanskeleg å vise enkle og eintydige samanhengar mellom kommunestruktur og demokrati, t.d. Bukve (2002). På den eine sida vert det hevda at små kommunar gjev større moglegheiter for deltaking i folkevalde verv og utvikling av politisk engasjement. På den andre sida kan ulike former for deltaking som ikkje er kopla opp mot politiske val og formell politisk representasjon, ha større utbreiing i større kommunar. Politisk engasjement har også samheng med kva slags politisk handlingsrom som er tilgjengeleg og kva for moglegheiter ein har til å påverke samfunnsutviklinga. Undersøkingar syner at større kommunar har størst eigenfinansiering og større evne i høve 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 i høve til inhabilitet, og at lite politisk handlingsrom og tidkrevjande arbeid gjer det vanskeleg å rekruttere folk inn i kommunepolitikken (Brandtzæg et al. 2010).

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

2.5.2 Konkretisering av problemstillingar

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

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

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

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

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

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

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

Avslutningsvis i utgreiinga ønskjer vi å gje våre tilrådingar for kommuneinndeling i Sogn regionråd, samt grunna tilrådingar om vidare prosess etter at utgreiinga er levert.

2.7 Lesarrettleiing

Som det går fram av føregåande avsnitt, er ei utgreiing av moglege konsekvensar av ulike kommunestrukturalternativ ei kompleks oppgåve som rører ved mange tema og problemstillingar. For letare å få oversyn over innhaldet i utgreiinga, gjev vi her ein kortfatta oversyn over innhaldet i dei ulike kapitla i rapporten. Kapittel 3 gjev eit oversyn over korleis utgreiinga er gjennomført og viktige metodar som er nytta. I kapittel 4 ser vi nærare på status og utviklingstrekk knytt til nærings- og samfunnsutvikling. Utviklinga fram til i dag vil naturlegvis ha innverknad på kva for utfordringar kommune står overfor i framtida.

I kapittel 5 vert det gitt ein gjennomgang av økonomiske effektar knytt til ei eventuell samanslåing.

3. Metode og gjennomføring

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

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

Ei kommunesamanslåing vil påverke følgjande fem kriterium i dagens kostnadsnøkkel:

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

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

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

Reiseavstand innan sone (i km) er modellutrekna avstand til sonesenter. Ei sone er eit geografisk samanhengande område, samansett av grunnkrinsar. Reiseavstand til næraste nabokrins (i km) er avstanden innbyggjarane har frå senter i eigen grunnkrins til senter i næraste nabogrunnkrins innanfor same sone, summert for alle kommunane sine innbyggjarar.

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

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

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

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

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

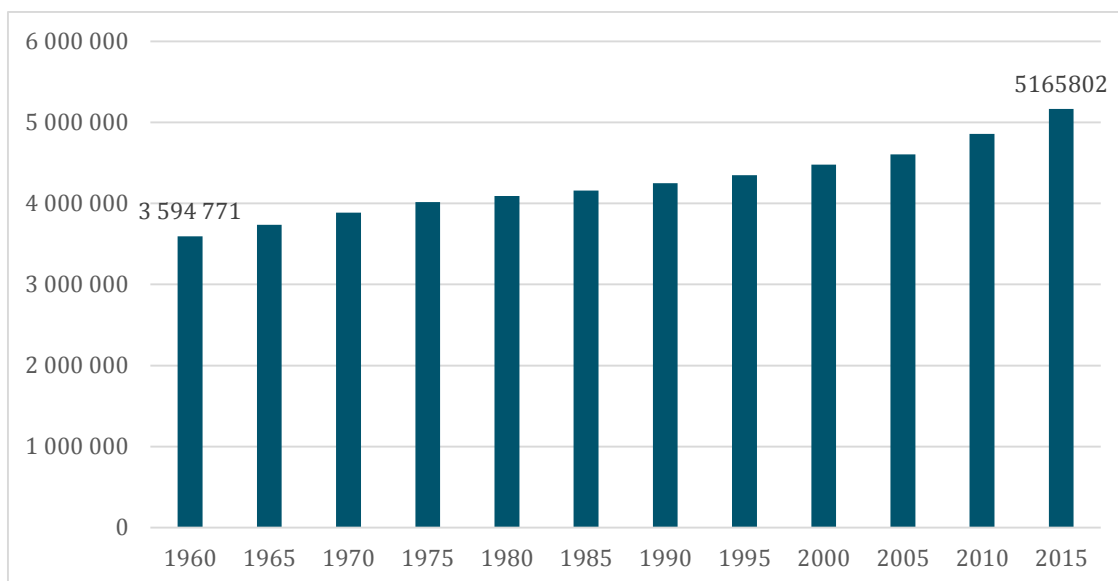
Med desse dataa er det køyrt partielle utrekningar ved hjelp av KS sin prognosemodell både med og utan samanslåing. Dei direkte økonomiske effektane av ei samanslåing slår berre ut på rammetilskotet, men sidan rammetilskotet også inneheld eit element kopla til skatt - nemleg inntektsutjamninga - går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

³ Som byggjer på saldert statsbudsjett for 2015

4. Folketals- og næringsutvikling

4.1 Nasjonale utviklingstrekk

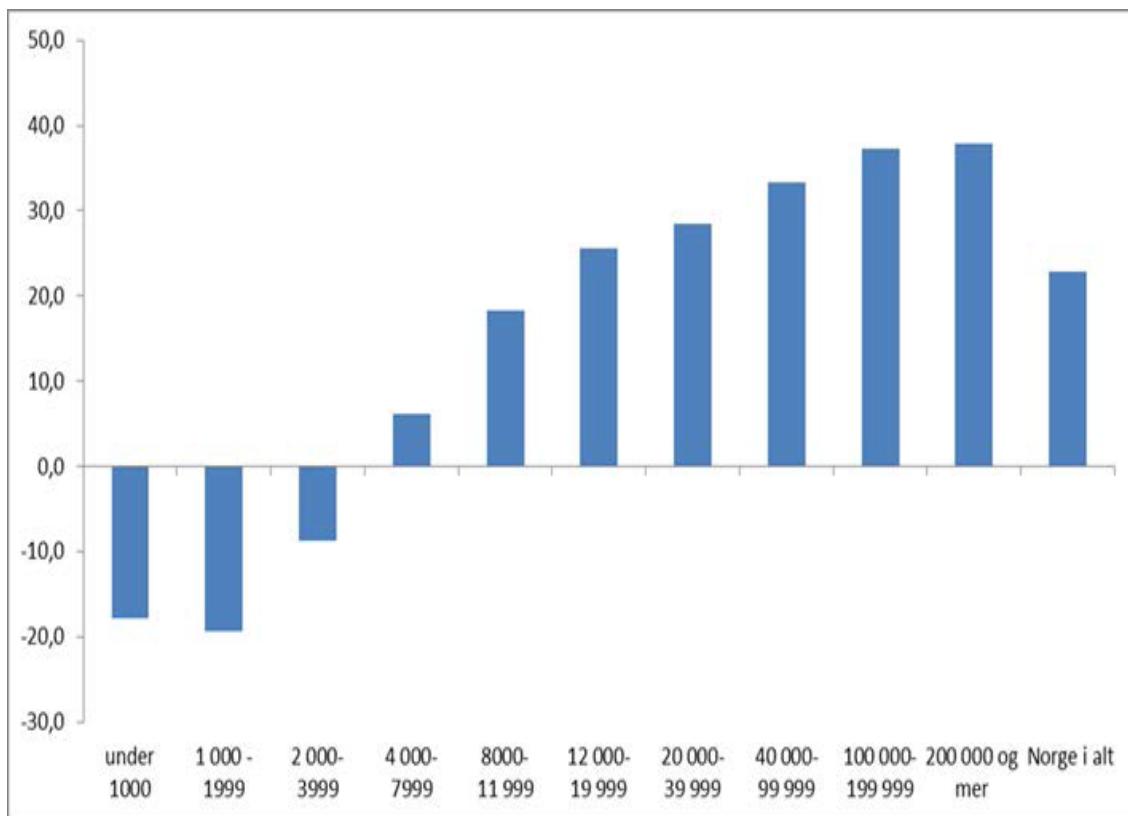
Som nemnd i kap. 2.1, er folketalutviklinga er ein grunnleggjande faktor for å forstå utviklingstrekk og utfordringar i norske kommunar. Sidan 1960 og fram til i dag har folketalet i Noreg auka med nærare ca. 1,6 millionar (jf. Figur 3). Veksten har vore spesielt sterk dei seinare åra, og det siste 10-året har folketalet auka med nærare 560 000.



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

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

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



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

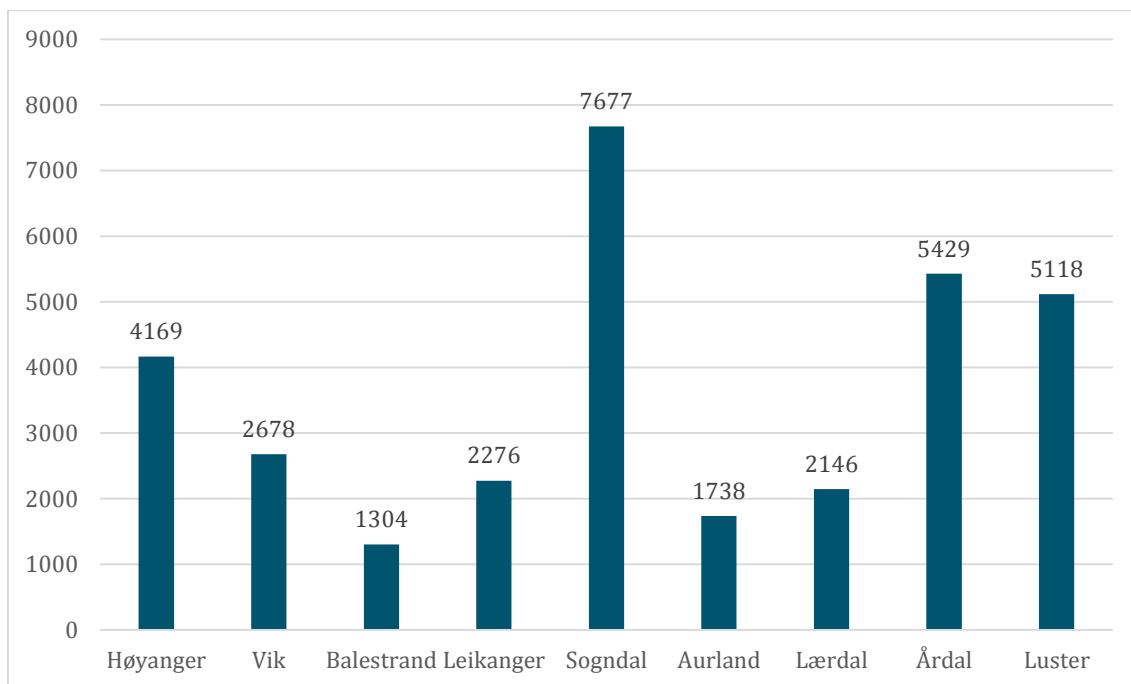
Viktige drivkrefter som ligg til sentraliseringa vi har opplevd dei seinare åra, er knytt til globalisering, internasjonal konkurranse, teknologiutvikling og framveksten av kunnskapsøkonomien. Kunnskapsøkonomien inneber at tilgjenge på kompetanse vert ein viktig lokaliseringfaktor i næringslivet. Næringslivet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

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

4.2 Utviklinga i kommunane i Sogn

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

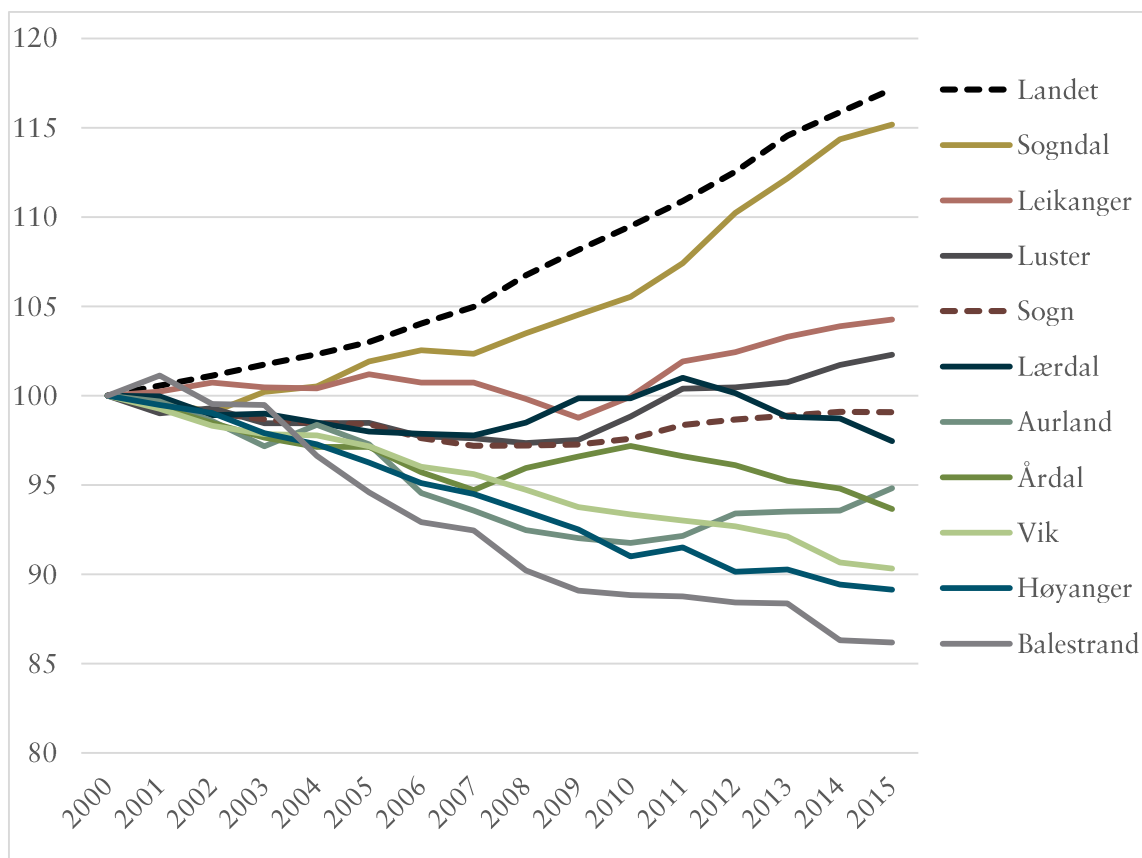
Tabell 8 og Figur 6 viser folketalsutviklinga for dei 9 kommunane som inngår i utgreiinga frå 2000 og fram til i dag. Her ser vi at det er berre tre kommunar som har hatt vekst i folketalet perioden sett under eit. Det er Sogndal, Luster og Leikanger. Sogndal, som er regionsenteret, har hatt det klart største veksten. Frå 2000 og fram til i dag har veksten nesten vore på nivå med den prosentvise veksten på landsbasis. Sogndal har hatt ein vekst på 15,2 prosent, mens veksten på landsbasis har vore på 17,2 prosent. Dei andre kommunane har hatt ein reduksjon i folketalet i perioden. For kommunane i Sogn har folketalet samla sett vorte redusert med 0,9 prosent frå 2000-2015.



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

Tabell 8 Folketalutvikling i kommunane frå 2000-2015 . Data frå SSB.

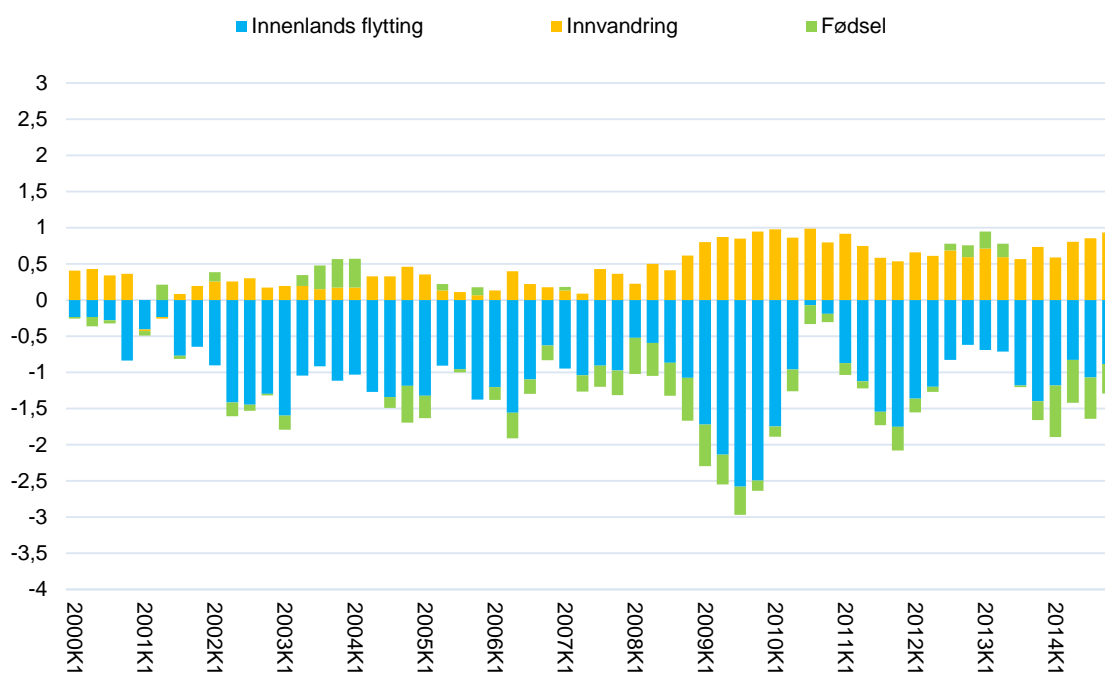
	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015	Endring 2000-2015
Høyanger	4677	4632	4550	4448	4374	4256	4216	4183	4169	-508
Vik	2965	2915	2899	2847	2809	2768	2748	2688	2678	-287
Balestrand	1513	1506	1462	1406	1365	1344	1338	1306	1304	-209
Leikanger	2183	2199	2192	2199	2179	2182	2236	2268	2276	93
Sogndal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



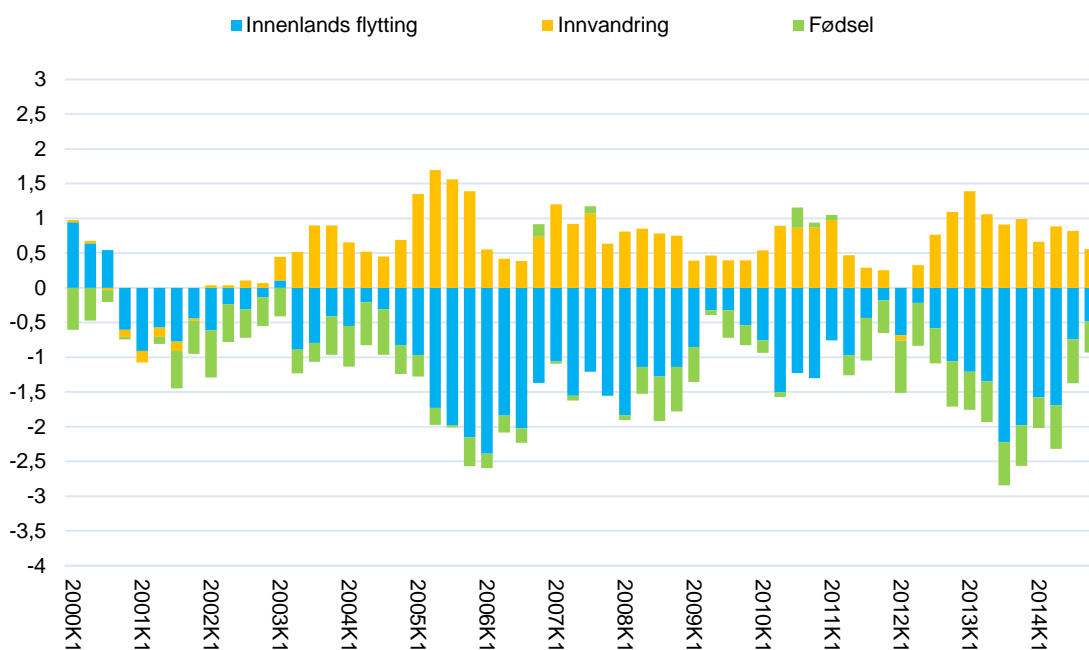
Figur 6 Prosentvis endring av folketallet i kommunane frå 2000-2015 . Data frå SSB.

Ser vi nærare på årsakene til folketalsendringane i kommunane (jf. Figur 7-Figur 15)), ser vi at folketalsvesten i stor grad har samanheng med den auka innvandringa til Noreg. Utan den auka innvandringa ville reduksjonen i folketallet vore betydeleg i større i fleire av kommunane. Netto innanlands flytting er stort sett negativ. Det same gjeld fødselsbalansen. Sogndal, Luster og Leikanger, som har hatt vekst i folketallet, skil seg ut med låg negativ innanlands flytting. Sogndal skil seg også ut ved at fødselsbalansen jamt over er positiv.

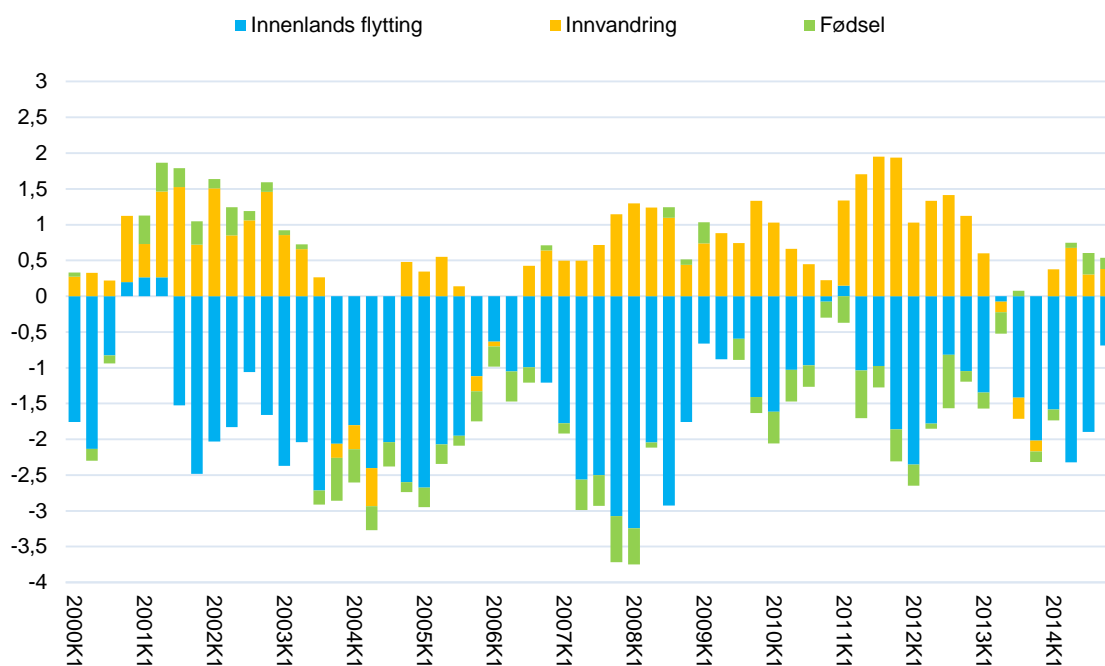
Samla sett har tilgjenge på utanlandsk arbeidskraft vore avgjerande for å dempe effektanse av negativ innlandsflytting og negativ fødselsbalanse. Dette går og tydeleg fram av Figur 16, som syner folketalsutviklinga dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring for alle kommunane i Sogn. Samstundes er det viktig å vera merksam på at tilgjenge på slik arbeidskraft vil vera avhengig av internasjonale konjunkturar, og ein har ingen garantiar for at denne innvandringa vil halda fram i framtida.



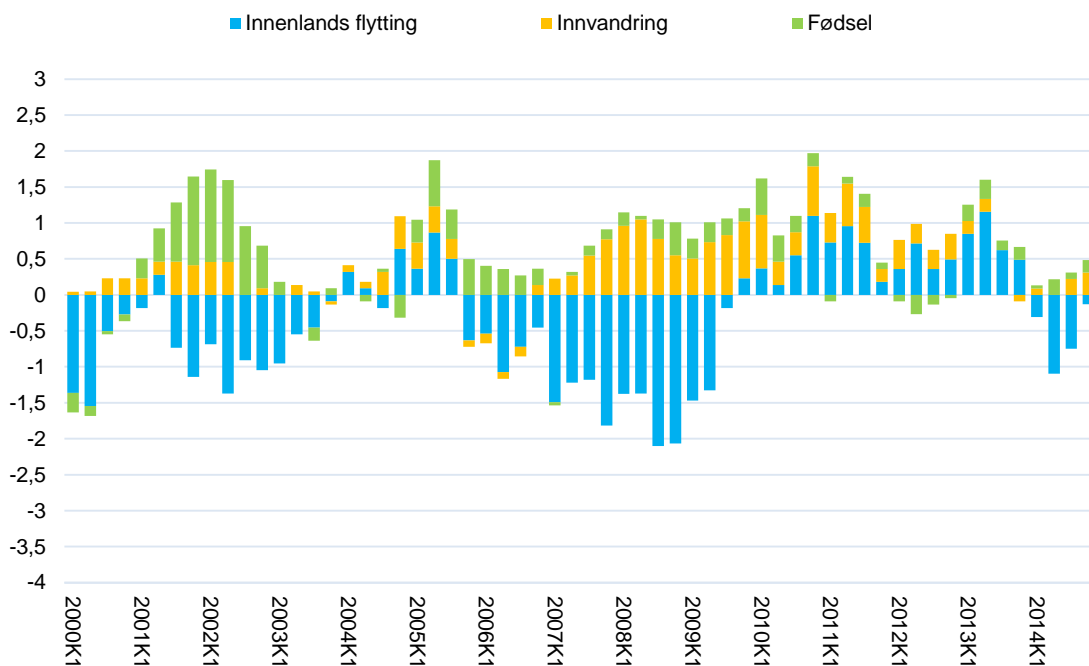
Figur 7 Årleg befolkningsvekst i prosent av folketallet i Høyanger målt kvart kvartal (i overlappende perioder), dekomponert i innenlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er fra 31. mars 2000 til 31. desember 2014.



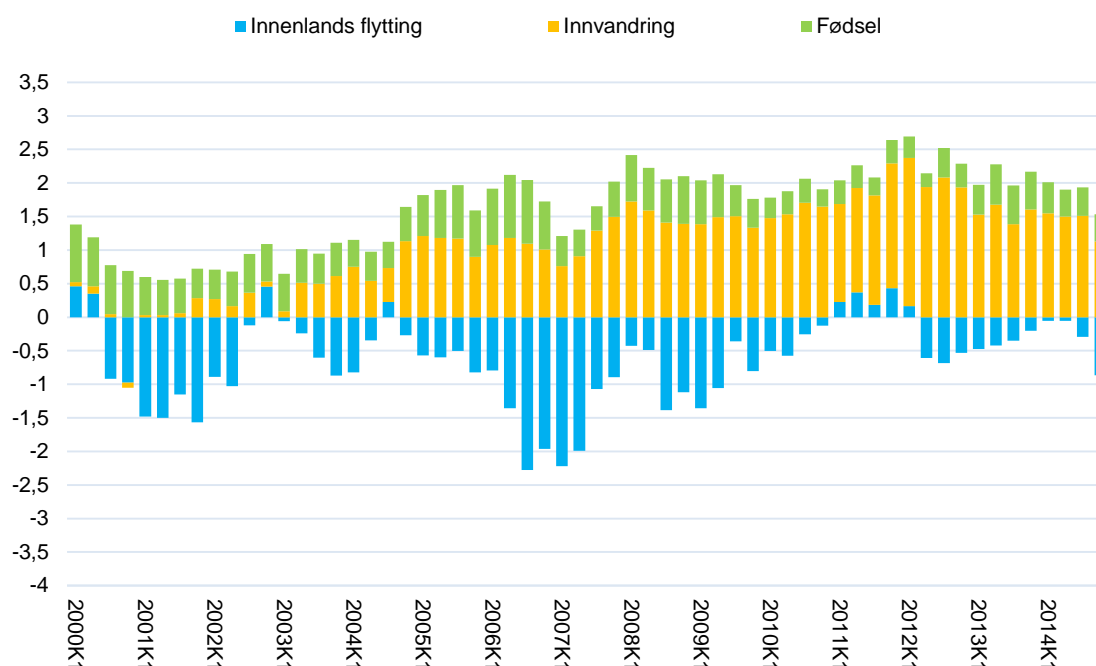
Figur 8 Årleg befolkningsvekst i prosent av folketallet i Vik målt kvart kvartal (i overlappende perioder), dekomponert i innenlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er fra 31. mars 2000 til 31. desember 2014.



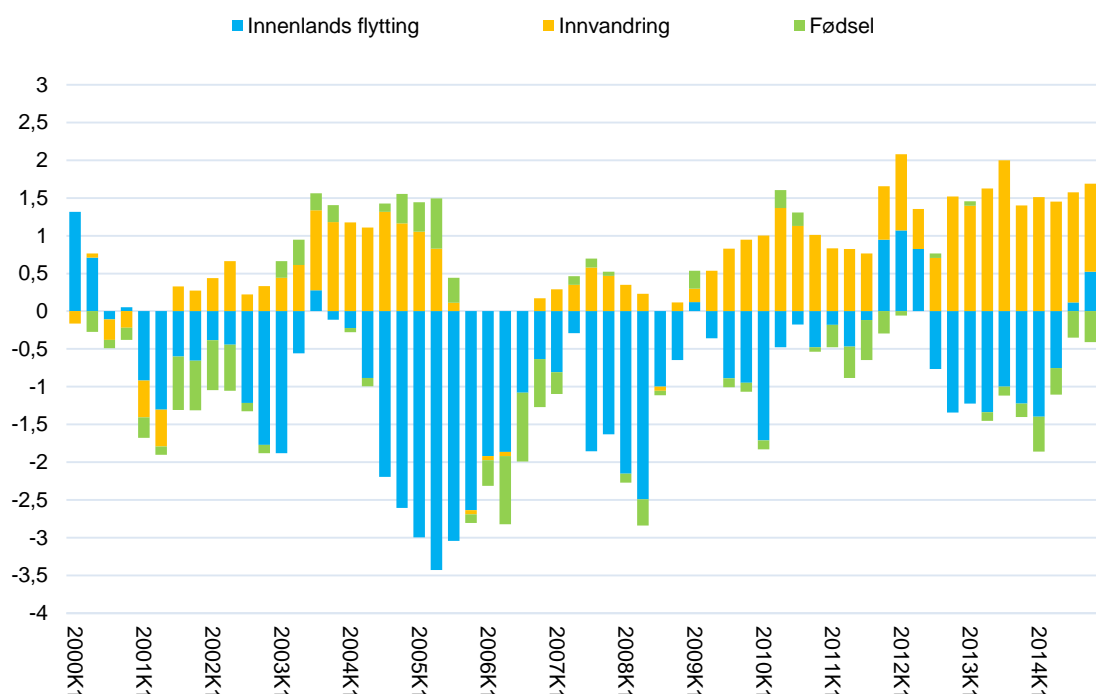
Figur 9 Årleg befolkningsvekst i prosent av folketallet i **Balestrand** målt kvart kvartal (i overlappende perioder), dekomponert i innenlands nettoutflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er fra 31. mars 2000 til 31. desember 2014.



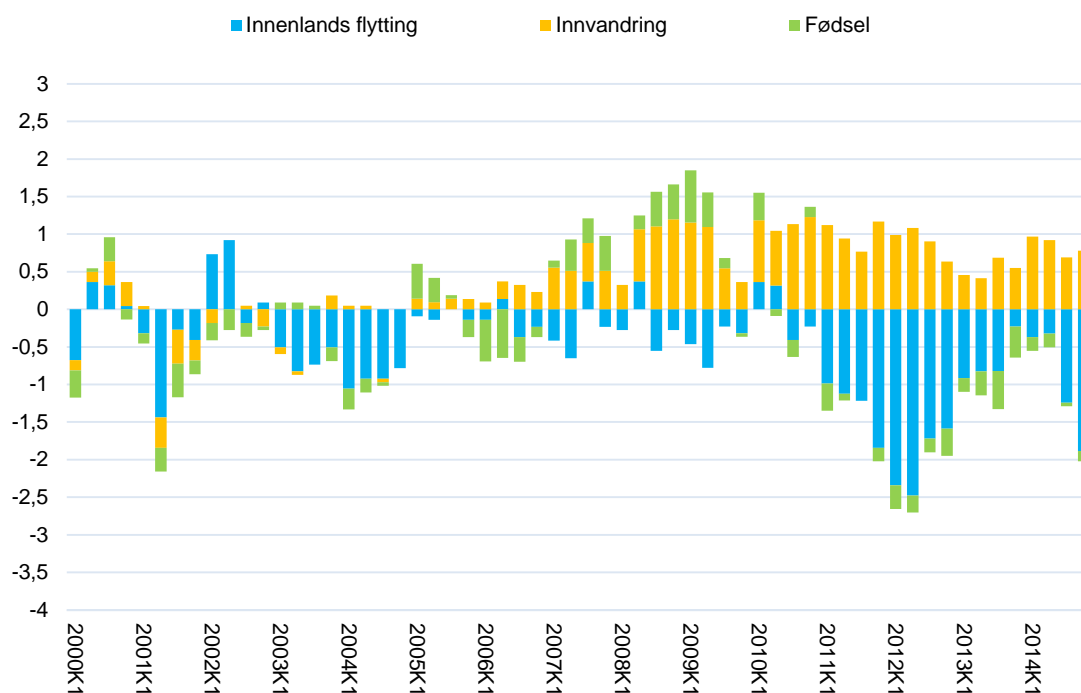
Figur 10 Årleg befolkningsvekst i prosent av folketallet i **Leikanger** målt kvart kvartal (i overlappende perioder), dekomponert i innenlands nettoutflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er fra 31. mars 2000 til 31. desember 2014.



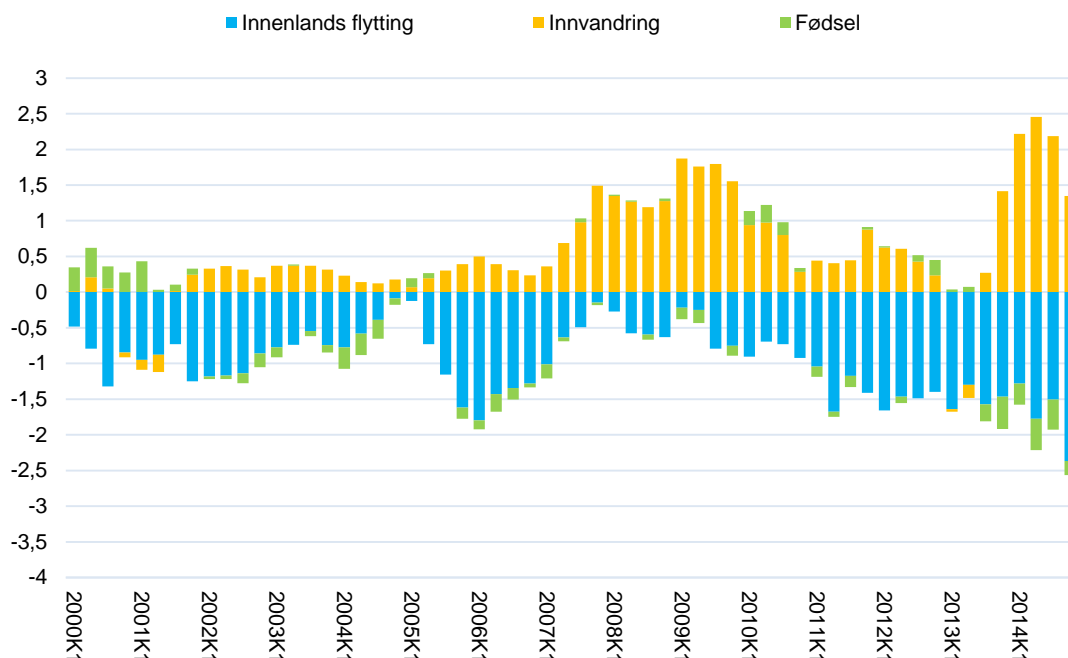
Figur 11 Årleg befolkningsvekst i prosent av folketallet i **Sogndal** målt kvart kvartal (i overlappende perioder), dekomponert i innenlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er fra 31. mars 2000 til 31. desember 2014.



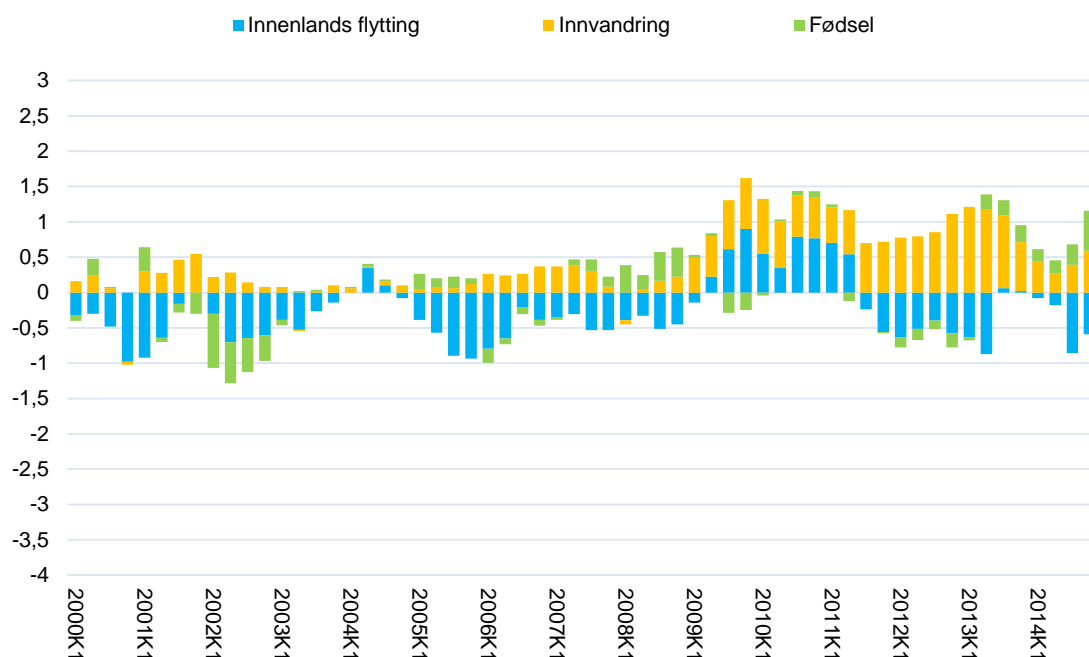
Figur 12 Årleg befolkningsvekst i prosent av folketallet i **Aurland** målt kvart kvartal (i overlappende perioder), dekomponert i innenlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er fra 31. mars 2000 til 31. desember 2014.



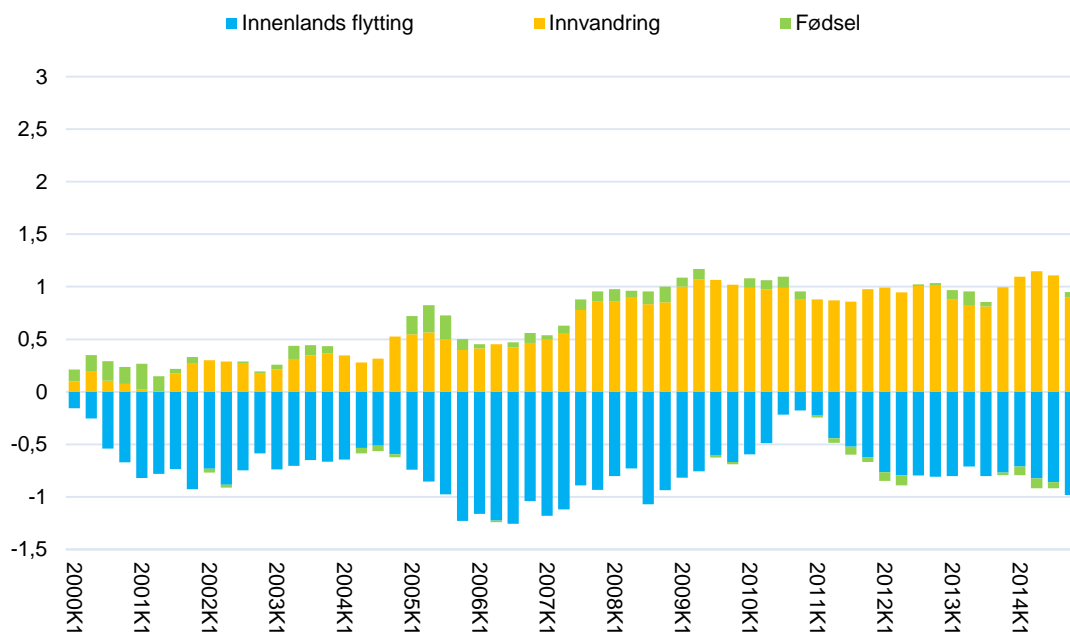
Figur 13 Årleg befolkningsvekst i prosent av folketallet i Lærdal målt kvart kvartal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. desember 2014.



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



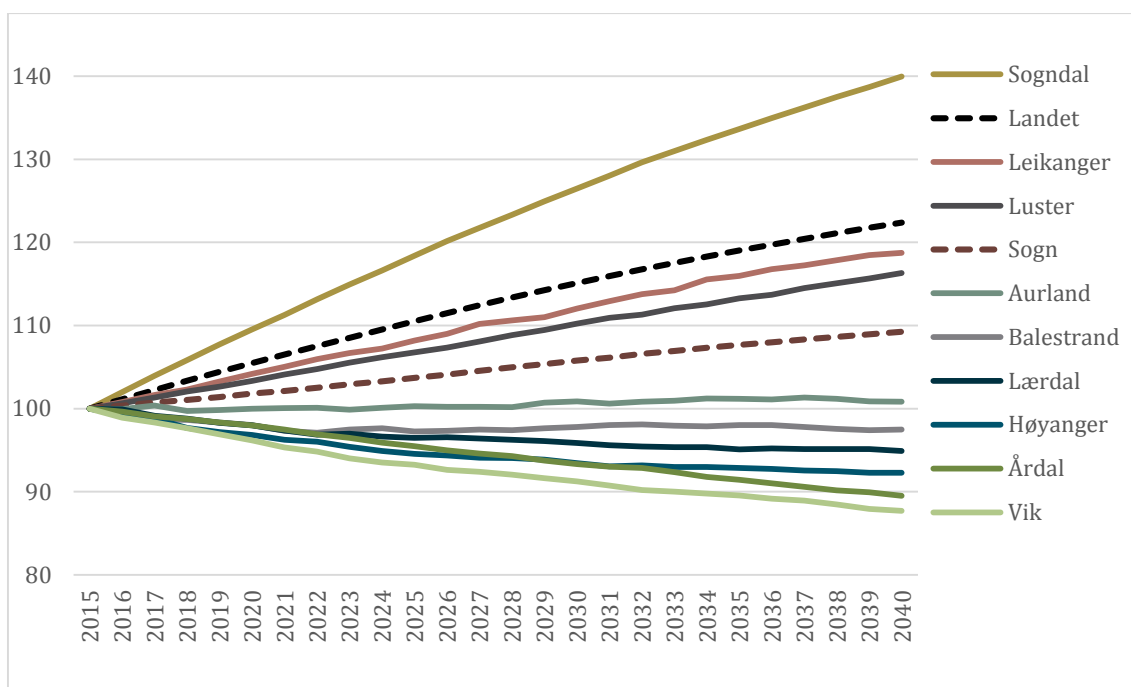
Figur 15 Årleg befolkningsvekst i prosent av folketallet i Luster målt kvart kvartal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. desember 2014.



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

4.3 Framskrivingar av folketalet

Befolkningsframskrivingane frå SSB syner at fleire av kommunane vil ha utfordringar med å oppretthalde folketalet også i åra som kjem (jf. Figur 17). Vi ser at Sogndal, Leikanger og Luster, som har hatt vekst i folketalet dei seinare åra, også vil få vekst i framtida. Prognosane for Sogndal er relativt høge, og ligg godt over veksten på landsbasis. Luster og Leikanger vil få ein vekst som ligg under dette nivået. Aurland er ein kommunen som vil halde folketalet på eit stabilt nivå, mens dei andre kommunane vil få ein ytterlegare reduksjon. Prognosane syner svakast utvikling for Årdal og Vik. Her er anslaga at reduksjonen i folketalet vil liggje på noko over 10 prosent. Samla sett vil dei ni kommunane i Sogn få ein vekst på om lag 9 prosent. Her er den relativt store veksten i Sogndal er sterkt medverkande faktor.



Figur 17 Folketalesframskrivingar for kommunane fram til 2040. Basert på SSBs framskrivingar frå 2014, alternativt MMMM.

4.4 Oppsummerande vurdering

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

Tilgjenge på utanlandsk arbeidskraft har vore avgjerande for å dempe negative på folketalet som følgje av negativ innanlands flytting og negativ fødselsbalanse. Utan auka innvandring ville det vore ein større nedgang i folketalet. Tilgjenge på utanlandsk arbeidskraft vil likevel vera avhengig av internasjonale konjunkturar, og ein har ingen garantiar for at denne innvandringa vil halda fram. Folketalsframskrivingane syner at Sogndal, Leikanger og Luster vil få vekst i folketalet i åra som kjem, men at fleire av kommunane vil oppleve utfordringar med halde oppe av folketalet. Utviklinga gjev grunn til bekymring for fleire av kommunane. I og med at mange av desse kommunane er har lågt innbyggjartal frå før, vil dette vera ekstra krevjande. Kommunane vil samla sett få ein vekst på om lag ni prosent fram mot 2040. En større kommune vil såleis være mindre sårbar for lokale svingnar i folketalet.

5. Næringsutvikling

5.1 Effektar av nærings- og folketalsutvikling for kommunal oppgåvehandtering

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

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

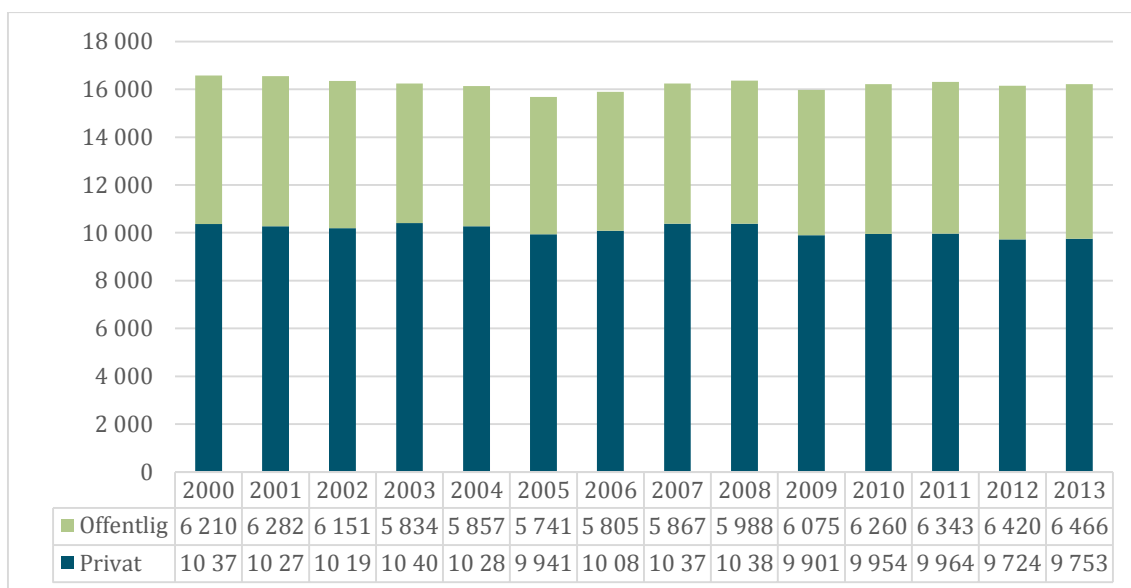
I mange kommunar med nedgang i folketalet, er det gjerne både eit behov og eit ynskje om å snu folkesetnadsutvikling i ei positiv retning. Då vil det vera naudsynt å ha ei formeining om kva som er utfordringane, kva som er ynskt utvikling, kva for strategiar som kan vera aktuelle og kva krav som må handterast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

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

5.2 Arbeidsplassar

Tabell 9 gir eit samla oversyn over utviklinga i talet på offentlege og private arbeidsplassar for dei ni kommunane i Sogn for perioden 2000-2013. Det samla talet på arbeidsplassar har vore relativt stabilt, og har svinga rundt 16 000. Arbeidsplassutviklinga må karakteriserast som svak dersom ein samanliknar med utviklinga på landsbasis, kor det har vore ei auke på 12-13 prosent.

Tabell 9 Samla tal på arbeidsplassar for dei ni kommunane i Sogn. Delt på offentleg og privat sektor. Data frå SSB.



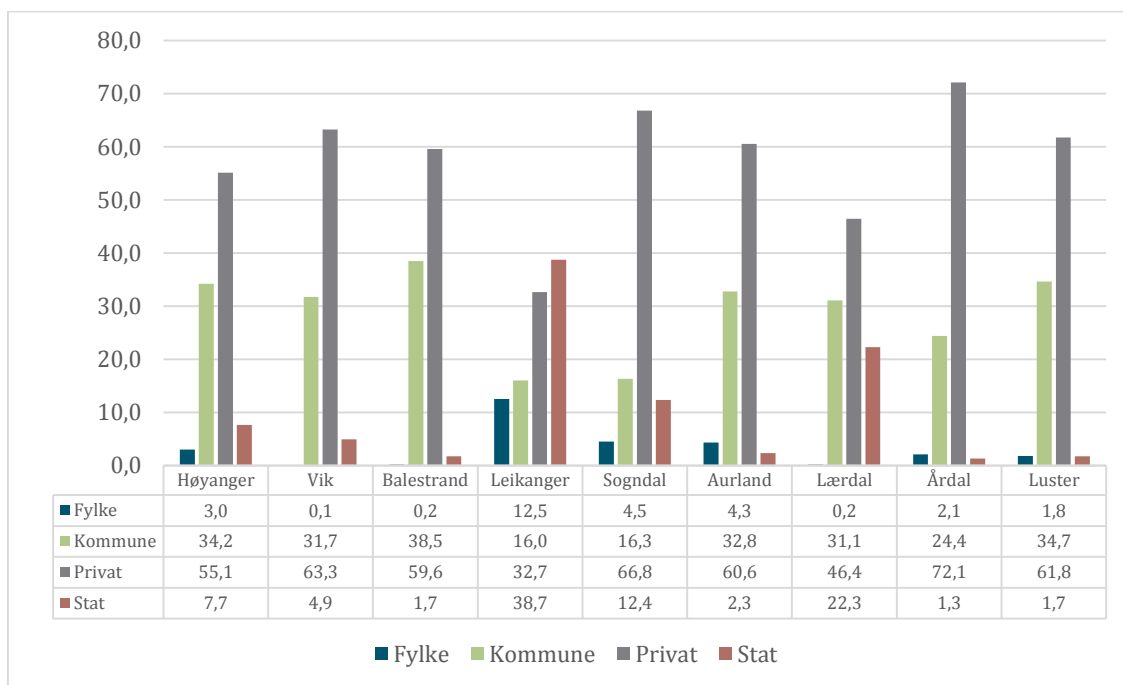
Tabell 10 gjev eit oversyn over talet på arbeidsplassar i kvar av kommunane fordelt på private og offentlege arbeidsplassar (fylke, kommune og stat), medan Figur 18 gjev eit tilsvarende oversyn med prosentvis fordeling av arbeidsplassane.

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

Tabell 10 Omfang av offentlege og private arbeidsplassar i kommunane. Data frå SSB, 2013.

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

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



Figur 18 Prosentvis fordeling av offentlege og private arbeidsplassar. Data frå SSB, 2013.

Tabell 11 og Tabell 12 syner absolutt og prosentvis endring i talet på private arbeidsplassar frå 2001-2013. Vi ser at Sogndal, Leikanger, Luster og Balestrand har fleire private arbeidsplassar i 2013 samanlikna med situasjonen i 2001. Sogndal har klart størst auke i talet på private arbeidsplassar (337), mens den prosentvise auken har vore størst i Leikanger. Høyanger, Årdal og Lærdal har mista mange private arbeidsplassar i perioden. Til saman har desse tre kommunane mista 1066 private arbeidsplassar. Samla sett har alle kommunane i Sogn hatt ein reduksjon på 520 arbeidsplassar, noko som utgjer ein reduksjon på 5,1 prosent.

Tabell 11 Endringar i talet på private arbeidsplassar frå 2001-2013.

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

Tabell 12 Prosentvis endring av private arbeidsplasser frå 2001.

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

Tabell 13 og Tabell 14 syner absolutt og prosentvis endring i talet på offentlege arbeidsplassar frå 2001-2013. Fire kommunar har hatt ei auke i offentlege arbeidsplassar i perioden. Sogndal har hatt den største auken, og her ha auken vore på 357 arbeidsplassar, noko som utgjer ein vekst på 32,7 prosent. Tre andre kommunar har også hatt ei auke. Desse er Vik, Lærdal og Luster. Leikanger og Balestrand har hatt den største reduksjonen. Til saman har desse 287 færre offentlege arbeidsplassar i 2013 samanlikna med situasjonen i 2001. For alle dei kommunane i Sogn har det samla sett vore ei auke på 184 offentlege arbeidsplasser, dvs. ei auke på 2,9 prosent.

Tabell 13 Endringar i talet på offentlege arbeidsplassar frå 2001-2013.

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

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

Tabell 14 Prosentvis endring av offentlege arbeidsplassar frå 2001.

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

5.3 Utviklinga i ulike bransjar i næringslivet

Tabell 15 syner kor stor del ulike bransjar utgjer av det samla næringslivet i dei ulike kommunane som inngår i utgreinga. Dei prosentvise delane av arbeidsplassane er rangert på ein fargeskala der blått tyder stor del og raudt tyder liten del.

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

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

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

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

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

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

Når det gjeld besøksnæringane, er det handel som skil seg ut som den største. Dette er òg den største besøksnæringa på landsbasis. Det er Sogndal som har den største delen av sysselsettinga i denne næringa (19,7 prosent), noko som speglar Sogndal kommune si rolle som regionsenter. I dei andre kommunane varierer denne delen frå 6,1 prosent i Balestrand til 15,8 prosent i Luster. Det er Aurland kommune som har den største delen av sysselsettinga innan overnatting (14,1 prosent). Vidare følgjer Balestrand med 11,1 prosent. Dei andre kommunane i Sogn ligg her mellom 0,9 og 3,2 prosent. Samla sett er det Sogndal og Aurland som skil seg ut med den klart største sysselsettinga innan besøksnæringane.

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

Tabell 16 syner vekstimpulsane i næringslivet etter finanskrisa. Vekstimpuls er endring i mengd arbeidsplassar som prosentvis del av den samla sysselsetjinga. Vekstimpulsar er mindre intuitivt enn prosentvis vekst, men seier likevel meir om korleis veksten har bidrege i tilhøve til sysselsetjinga i kommunen. Vi brukar vekstimpulsar for å samanlikna vekst i ein kommunen med vekst i ein annan, og for å unngå fylgjande problem: Gjeve at ein bransje har éin arbeidsplass, og så aukar mengda til to. Då har veksten vore på 100 %. Det høyrer høgt ut, men éin arbeidsplass er ikkje særleg mykje. Det bidreg lite til sysselsetjingsvekst. Vi unngår dette problemet når vi brukar vekstimpulsar i staden for prosentvis vekst. Tabellen syner vekstimpulsane frå privat sektor for kommunane i Sogn for perioden 2008-2013.

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

Tabell 15 Oversyn over kor stor del ulike bransjar utgjer av det samla næringslivet i kommunane. Tal frå 2013.

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

Tabell 16 Vekstimpulsar frå næringslivet. Vekstimpuls er endring i mengd arbeidsplassar som prosentvis del av sysselsetjinga.

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

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

5.4 Pendling

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

Tabell 17 syner pendlingsmatrise for dei ni kommunane som inngår utgreiinga med absolutte tal, medan Tabell 18 syner pendling i prosent av den sysselsette befolkninga som bur i kommunane.

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

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

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

Tabell 17 Pendlingsmatrise for dei no kommunane som inngår i utgreiinga. Absolutte tal.

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

Tabell 18 Pendling i prosent av den sysselsette befolkninga som bur i kommunane. Tal frå 2013.

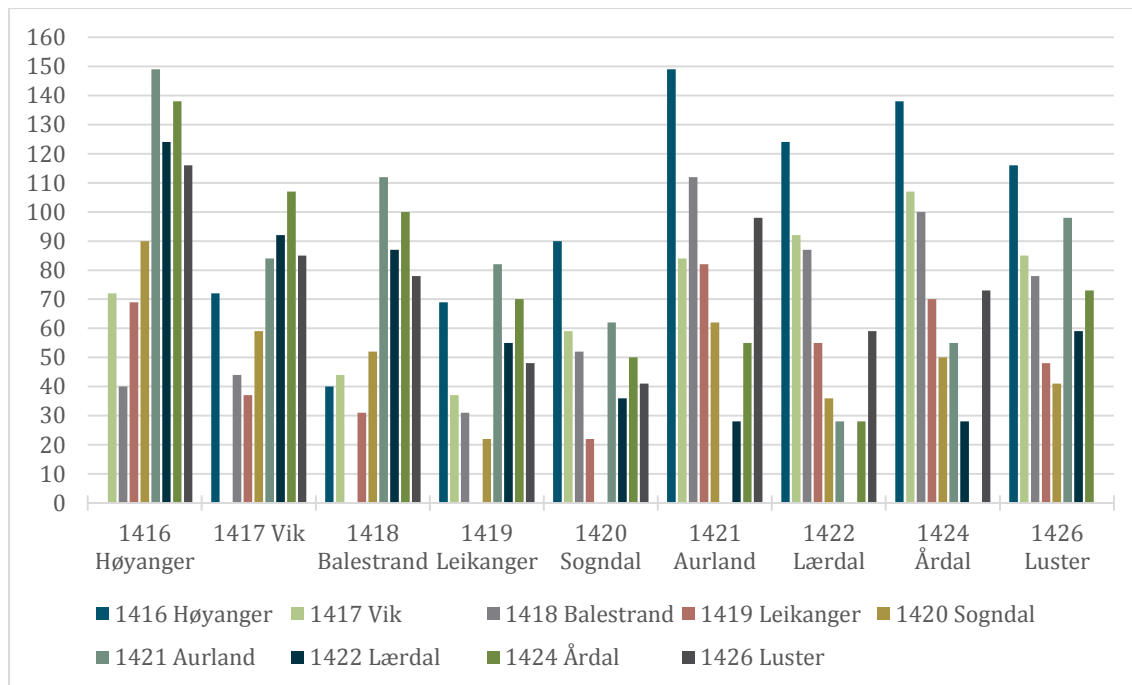
		Arbeidsstad										
		Høyanger	Vik	Balestrand	Leikanger	Sogndal	Aurland	Lærdal	Årdal	Luster	Utenfor	Antall sysselsatte
Bustad	Høyanger	73,8	0,3	0,4	0,3	0,9	0,0	0,2	0,6	0,1	23,3	2 016
	Vik	0,3	81,5	0,5	2,4	3,5	0,3	0,3	0,1	0,3	10,9	1 456
	Balestrand	9,1	2,0	69,0	5,5	4,0	0,1	0,0	0,1	0,3	9,9	706
	Leikanger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

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

Vidare er av det av interesse å sjå på reisavstandane mellom kommunane. Figur 19 og Tabell 19 syner reisavstandar mellom dagens kommunesentra i minuttar, og kor overfartstid med ferje er innkalkulert (eventuell ventetid er ikkje medrekna). Overfartstidene for aktuelle ferjeovergangar er som følgjer:

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

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



Figur 19 Avstandsmatrise. Reiseavstandar mellom dagens kommunesentra i minuttar. Overfartstid med ferje er innkalkulert. Da er henta frå gulesider.no.

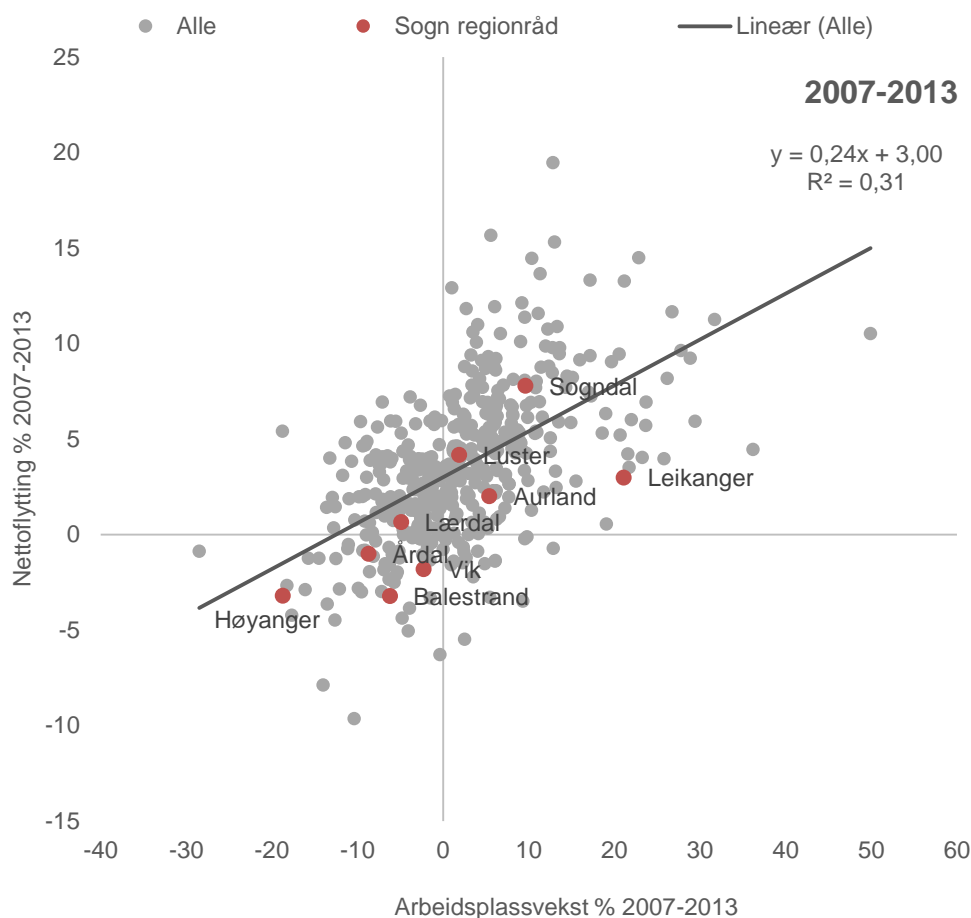
Tabell 19 Avstandsmatrise. Reiseavstandar mellom dagens kommunesentra i minuttar. Overfartstid med ferje er innkalkulert. Kjelde: www.gulesider.no.

	1416 Høyanger	1417 Vik	1418 Balestrand	1419 Leikanger	1420 Sogndal	1421 Aurland	1422 Lærdal	1424 Årdal	1426 Luster
1416 Høyanger		72	40	69	90	149	124	138	116
1417 Vik	72		44	37	59	84	92	107	85
1418 Balestrand	40	44		31	52	112	87	100	78
1419 Leikanger	69	37	31		22	82	55	70	48
1420 Sogndal	90	59	52	22		62	36	50	41
1421 Aurland	149	84	112	82	62		28	55	98
1422 Lærdal	124	92	87	55	36	28		28	59
1424 Årdal	138	107	100	70	50	55	28		73
1426 Luster	116	85	78	48	41	98	59	73	
Sum	798	580	544	414	412	670	509	621	598

5.5 Flytting og arbeidsplassvekst

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

Figur 20 syner korleis samanhengen mellom nettoflytting og arbeidsplassvekst har vore i kommunane i Noreg i perioden 2007 til og med 2013. Streken syner den statistiske samanhengen mellom desse to storleikane, og representerer forventa nettoflytting gjeve nivået på arbeidsplassveksten. Samanhengen er positiv, men mange kommunar har ei nettoflytting som avvik ganske sterkt frå forventningsverdien.



Figur 20 Plot med arbeidsplassvekst (alle sektorar) i prosent frå årsskiftet 2007/2008 til årsskiftet 2013/2014 langs den horisontale aksa, og nettoflytting i prosent av folketallet for same periode langs den vertikale aksa. Dei grå prikkane syner alle kommunane i Noreg. Dei raude syner kommunane i Sogn. Streken viser den statistiske samanhengen mellom arbeidsplassvekst og nettoflytting.

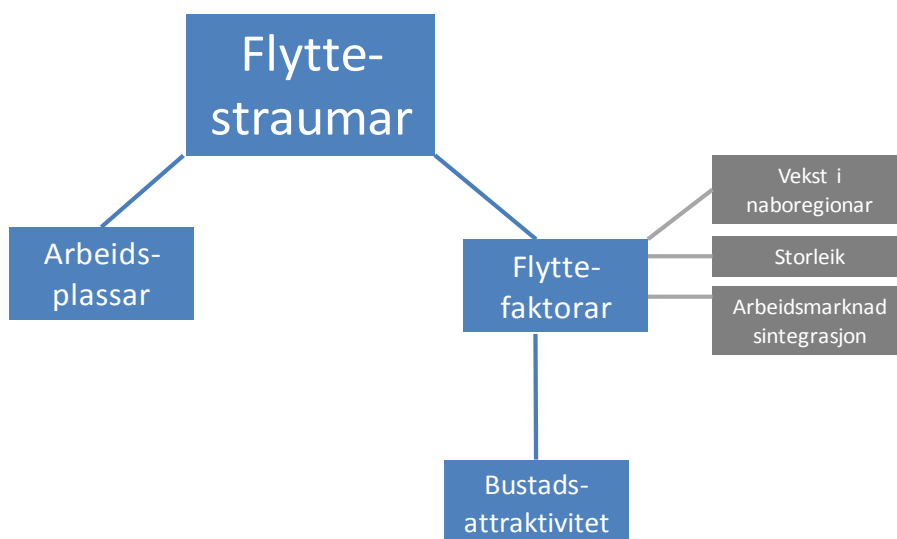
Figuren syner at Sogndal og Luster har hatt arbeidsplassvekst dei seinare åra, men den syner samstundes at tilflyttinga er noko høgare enn som er statistisk forventa ut frå veksten i talet på arbeidsplassar. Aurland og Lærdal har òg hatt arbeidsplassvekst men tilflyttinga har vore lågare enn forventa.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

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

5.5.1 Kva styrer flyttestraumane?

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

I Figur 21 har vi definert tre strukturelle tilhøve som har ein signifikant verknad på flyttebalansen til eit stad, når effekten av arbeidsplassveksten er teke omsyn til. Kommunar med høgt folketal har systematisk betre flyttebalanse enn stader med lågt folketal. Det er eit uttrykk for at stader med ein høg konsentrasjon av folk verkar tiltrekkande. Deretter ser vi at stader med høg arbeidsmarknadsintegrasjon har systematisk betre flyttebalanse enn stader med låg. Det tyder på at kommunar som ligg innanfor ein større arbeidsmarknad, og dermed har gode pendlingsmoglegheiter for innbyggjarane får ein gevinst i form av høgare netto innflytting. Den tredje strukturelle faktoren er vekst i talet arbeidsplassar i omkringliggjande kommunar som ligg innanfor pendlingsavstand. Dersom det er vekst i talet på arbeidsplassar i nabokommunane, vil dette føre til høgare netto innflytting.



Figur 21 Faktorar som styrer flyttestraumane.

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

Figur 22 syner korleis de ulike flyttefaktorane slår ut for dei ni kommunane i Sogn. Vi ser at Sogndal har positive effektar av arbeidsplassvekst, og noko positive effektar strukturelle flyttefaktorar som nabovekst og storleiken på folketalet. Samstundes er Sogndal den kommunen med høgast bustadattraktivitet, dvs. nettoflyttinga er høgare enn forventa.

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

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

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

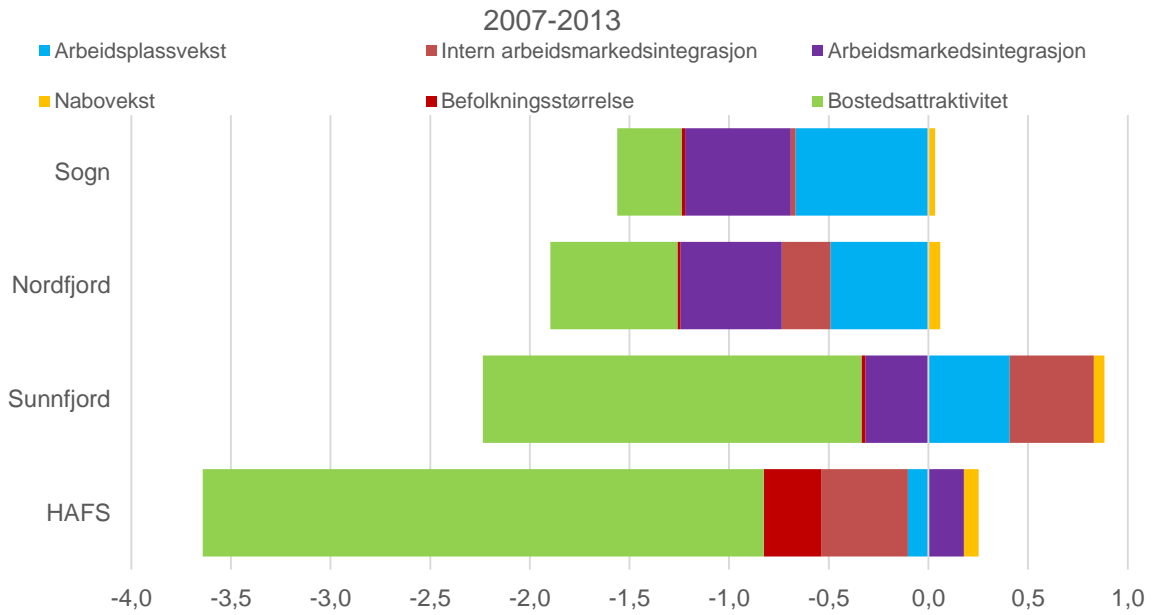
For Lærdal, Høyanger, Balestrand og Vik har nedgang i talet på arbeidsplassar negativ effekt på flyttebalansen, men vi ser òg at strukturelle flyttefaktorar og bustadattraktivitet i varierende grad slår negativt ut. Høyanger og Lærdal har relativt sett støst effekt av reduksjon i arbeidsplassar, medan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

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



Figur 22 Relativ nettoflytting dekomponert i effekt av arbeidsplassvekst, strukturelle flyttefaktorar (arbeidsmarknadsintegrasjon, folketal og nabovekst) og bustadattraktivitet. Eininga er talet på standardavvik frå gjennomsnittet. Periodane er to ikkje-overlappende treårsperiodar, 2007-2013. Sortering etter bustadattraktivitet.

Dersom vi samanliknar Sogn med andre regionar i fylket, ser vi at kommunane i Sogn samla sett har støste negative effektar å på nettoflyttinga som følgje av reduksjon i arbeidsplassar og arbeidsmarknads integrasjon. Bustadattraktiviteten er òg negativ i Sogn, men relativt sett er den mindre negativ enn i dei andre regionane.



Figur 23 Relativ nettoutflytting i regionane i Sogn og Fjordane dekomponert i effekt av arbeidsplassvekst, strukturelle flyttefaktorar (intern og ekstern arbeidsmarkedsintegrasjon, folketal og nabovekst) og bustadattraktivitet. Eininga er talet på standardavvik frå gjennomsnittet. Periodane er to ikkje-overlappende treårsperiodar, 2007-2013 . Sortering etter bustadattraktivitet.

5.6 Samla vurdering

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

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

Vekstimpulsane frå næringslivet frå næringslivet det seinare åra er negative dersom ein ser regionen under eitt. Høyanger har hatt ein stor nedgang i verkstadindustri medan Årdal har hatt ein betydeleg nedgang innan prosessindustrien. Kommunane har i det store og heile hatt negative

vekstimpulsar frå landbrukssektoren. Nokre av kommunane har hatt positive vekstimpulsar frå regionale næringar som bygg og anlegg og transport. Dei kommunane som samla sett har hatt positive vekstimpulsar frå næringslivet er Sogndal, Leikanger og Balestrand. Det generelle inntrykket er at kommunane har ei sårbart næringsliv knytt til landbruk og industri. Det er difor behov for utviklingsarbeid som kan bidra til å sikra og vidareutvikla eksisterande næringar, men òg leggja til rette for entreprenørskap, innovasjon og ny næringsverksemd. Eit sentralt spørsmål i høve til kommunesamanslåing er difor om kommunane kvar for seg eller saman står best mogleg rusta når det gjeld framtidige utfordringar knytt til nærings- og samfunnsutvikling. Har kommunane dei ressursane, den kompetansen og kapasitet trengst i samfunnsutviklingsarbeidet i dag, eller kan dei saman stå betre rusta for å møte framtidige utfordringar gjennom ein ny og større kommune?

Pendlingsmønsteret seier noko om interaksjonen på tvers av kommunegrensene og i kva grad og på kva måte kommunane inngår i ein funksjonell bu- og arbeidsmarknadsregion. Alle kommunane her ei viss pendling til Sogndal, som er regionsenteret. På eit meir finmaska nivå ser vi at det stor pendling mellom Sogndal, Leikanger og Luster. Vik har også den største pendlinga i retning Sogndal og Leikanger. Vidare er det noko pendling mellom Høyanger og Balestrand og mellom Aurland, Lærdal og Årdal. Vi ser at det er tydelege samanhengar mellom reisetid og pendlingsmønster. Dersom ein meir finmaska kommunestruktur står fram som meir aktuelt, kan såleis dei «subregionane» som syner seg i høve til pendlingsmønster og reiseavstandar være aktuelle å sjå nærare på.

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

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

6. Kommuneøkonomi

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

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

6.1 Status og utfordringar

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

6.1.1 Korrigererte frie inntekter

Korrigererte, 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. Korrigererte, frie inntekter syner nivået på dei frie inntektene justert for variasjon i utgiftsnivå.

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

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

Tabell 20 syner at alle dei aktuelle kommunane har eit inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Aurland, Høyanger og Lærdal peikar seg ut med svært høge inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

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

Tabell 20 Korrigerte frie inntekter 2014. Tala syner prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbyggjar. Kjelde: KMD.

	Korr. frie innt. ekskl. e-skatt + konsesjonskraftinnt.	Korr. frie innt. inkl. e-skatt + konsesjonskraftinnt.
Høyanger	100	147
Vik	101	126
Balestrand	107	135
Leikanger	102	103
Sogndal	99	101
Aurland	111	179
Lærdal	106	146
Årdal	101	125
Luster	101	124
Sogn og Fjordane	101	108
Heile landet	100	100

6.1.2 Finansielle nøkkeltal

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

Tabell 21 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2012-14. Kjelde: KOSTRA (konsern).

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

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

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

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

Det er berre midlar frå disposisjonsfond som kan brukast fritt til drift eller investeringar. Storleiken på disposisjonsfond vil dermed seie noko om kommunen sin handlefridom, til dømes til å gjere nye investeringar utan å binde drifta i framtida ved låneopptak. Som Tabell 22 syner, har fleire av kommunane relativt lite midlar på disposisjonsfond. Det vil for desse vera ei viktig oppgåve å byggje opp disposisjonsfond som ein økonomisk tryggleik mot uventa utgiftsauke og sviktande inntekter. Høyanger, Vik, Balestrand, Lærdal og Årdal hadde i 2014 lite eller ingen midlar på disposisjonsfond. Kommunane Leikanger, Sogndal, Aurland og Luster har på den andre sida romslege fond å ta av.

Tabell 22 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2012-14. Kjelde: KOSTRA (konsern).

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

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

Dei beste kommunane i landet er heilt nede i under 30 prosent på dette nøkkeltalet, medan gjennomsnittet på landsbasis var 73,7 prosent i 2014. Vik, Balestrand, Sogndal, Aurland og Luster hadde ei netto lånegjeld under landsgjennomsnittet i 2014, medan Høyanger, Leikanger, Lærdal og Årdal hadde eit nivå på lånegjelda som låg noko over landsgjennomsnittet.

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

	2012	2013	2014
Høyanger	85,1	85,1	90,7
Vik	53,5	49,1	50,9
Balestrand	34,0	36,6	37,1
Leikanger	71,6	79,8	83,4
Sogndal	54,1	53,2	53,3
Aurland	34,5	32,2	33,4
Lærdal	97,1	91,5	80,6
Årdal	85,8	82,5	79,6
Luster	56,4	54,3	56,2
Sogn og Fjordane	75,4	74,8	76,0
Heile landet	57,6	71,2	73,7

6.1.3 Oppsummerande vurdering

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

Ingen av dei aktuelle kommunane har spesielt urovekkjande finansielle nøkkeltal, og basert på ei overordna analyse har kommunane god økonomi, sett i forhold til mange andre av landets kommunar.

6.2 Effektar på overføringane frå inntektssystemet

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

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

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

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

Ved ei samanslåing vil utgiftsutjamningsdelen i kommunane sitt inntektssystem verte påverka av følgjande fem kriterium i dagens kostnadsnøkkel⁴:

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

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

Grunnlagsdata knytt til busetjingskriteria ”sone” og ”nabo” er utrekna av Statistisk sentralbyrå. Ny verdi på urbanitetskriteriet er kurant å rekne ut sidan dette kriteriet er definert som innbyggjartal opphøgt i 1,2. Opphopingsindeksen består av kriteria skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggjartal per 1. januar 2014.⁵

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

Ei eventuell samanslåing som involverer Balestrand og Sogndal vil derfor påverke inntektsutjamninga over rammetilskotet.

Regionaltilskota i inntektssystemet som vert fordelte som ein gitt sum til den einskilde kommunen, vert kompensert over inndelingstilskotet. I 2015 kvalifiserer Vik, Balestrand, Leikanger og Lærdal til småkommunetilskot, medan Høyanger, Årdal og Luster får Distriktstilskot Sør-Noreg. Alle desse tilskota vil med andre ord verte påverka av ein eventuell samanslåing.⁶

Utrekningane er gjorde på følgjande samanslåingsalternativ:

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

6.2.1 Alternativ 1

Tabell 24 syner kortsiktige og langsiktige effektar ved ei eventuell samanslåing av dei ni kommunane, medan Figur 24 syner på kva måte rammetilskotet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren syner, vil ”Sogn kommune» få auka rammetilskotet sitt med 20,3 mill. kr kvart år dei 15

⁴ I tillegg blir tillegg/trekk for elevar i statlege/private skular påverka

⁵ Indeksen blir berekna ved å multiplisere grunnlagstala frå dei tre kriteria og dela på innbyggjartal multiplisert med innbyggjartal.

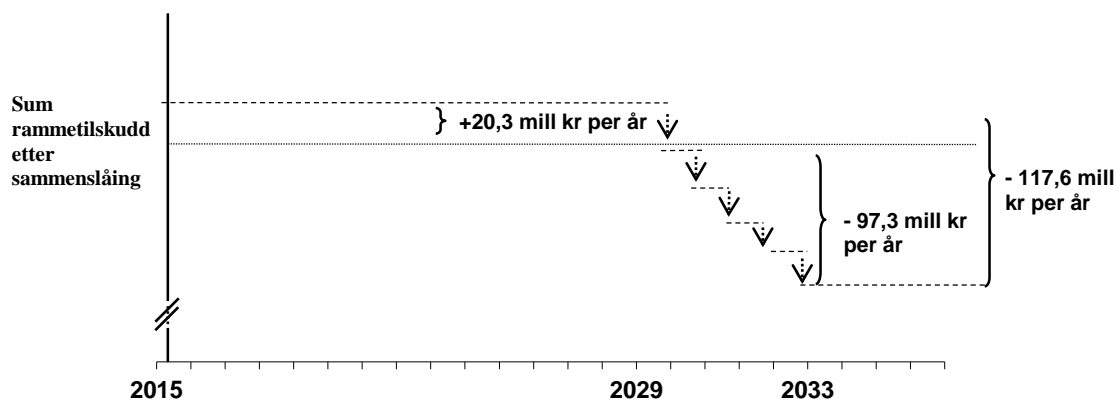
⁶ Sogndal har i 2015 fått utløyst eit veksttilskot over inntektssystemet. Eit slikt tilskot vil derimot ikkje inngå i inndelingstilskotet.

første åra etter ei samanslåing. Dette utgjer + 0,6 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.⁷

Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vera nede på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 97,3 mill. kr per år lågare enn det ein mottok som einskildkommunar. Dette utgjer ein reduksjon på 3,1 prosent samanlikna med dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha motteke 304,1 mill. kr meir enn summen av dei "gamle" kommunane.⁸

Tabell 24 Frie inntekter per år i mill 2015-kr. Alternativ 1, «Sogn-kommune»

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



Figur 24 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. Alternativ 1, «Sogn kommune»

Korleis endringa i rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa er vist i tabellen under. Berekingane viser at "Sogn kommune" vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteria sone (18,5 mill kr), nabo (0,2 mill kr) opphopingsindeks (0,2 mill kr) og urbanitet (8,1 mill kr). Kriteria netto verknad av elevar i statlege/private skular (0,5 mill kr), netto inntektsutjamning (-4,2 mill kr) og veksttilskot (-2,1 mill kr) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Inndelingstilskotet er på 117,615 mill. kr og består av 8 basistillegg à ca. 12,8 mill kr, 4 småkommunetilskot à ca. og reduksjon for økt distriktstilskot Sør-Noreg for ny kommune (på ca. 7,0 mill kr).⁹

⁷ KOSTRA 2014

⁸ Utrekna som 15 år à 20,271 mill. kr. Inndelingstilskotet blir deretter trappa ned med 23,523 mill. kr per år i ein femårsperiode.

⁹ I 2015 Høyanger, Årdal og Luster får Distriktstilskot Sør-Noreg på høvesvis 6,2 mill kr, 7,1 mill kr og 5,1 mill kr (=18,4 mill kr). Basert på ein berekna (gjennomsnittleg) distriktsindeks på 34 vil ny kommune vil utløyse eit distriktstilskot Sør-Noreg på 25,4 mill kr (=25,4-18,4).

Tabell 25 Endring i ulike tilskotselement 2015-kr. Alternativ 1, «Sogn kommune»

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

6.2.2 Oppsummerande vurdering

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

- ◆ Inntektsutjamning
- ◆ Utgiftsutjamning
- ◆ Inndelingstilskot

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

«Sogn kommune» vil få auka rammetilskotet sitt med 20,3 mill. kr kvart år dei fyrste femten åra etter ei samanslåing, eller + 0,6 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter. Den langsiktige effekten etter 20 år vil vera eit tilskotsnivå som ligg 97,3 mill. kr pr år under det ein mottak som enkeltkommunar (-3,1 prosent).

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

6.3 Direkte støtte til kommunesamanslåingar

I den nyleg framlagte kommuneproposisjonen for 2015, er det ein eigen meldingsdel om kommunereforma. Her legg departementet opp til at alle kommunar som slår seg saman i reformperioden får dekkja eingongskostnader ved samanslåinga etter en standardisert modell som vist i Tabell 26.

Tabell 26 Modell for dekking av eingongskostnader i reformperioden. Tal i 1000 kroner.

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

Til kommunar, der det vert fatta nasjonale vedtak om samanslåing i reformperioden, vil det kunne bli delt ut reformstøtte frå staten. Utbetalinga blir gitt utan ytterligere søknad frå kommunane, og vert betalt ut på tidspunktet for samanslåinga. Reformstøtta går til alle nye kommunar med eit minstebeløp på 5 mill. kroner per samanslåing. Støtta er differensiert etter innbyggartal. Maksimale beløp er 30 mill. kroner for dei mest folkerike samanslåingane. Modellen for reformstøtta er vist i Tabell 27.

Tabell 27 Model for reformstøtte i reformperioden (1000 kroner).

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

Modellane for dekking av eingongskostnader og reformstøtte på det aktuelle samanslåingsalternativet, vil få effektar som vist i Tabell 28.

Tabell 28 Effektar av modellane for dekking av eingongskostnader og reformstøtte for alternativ 1, «Sogn kommune».

Alt	Kommunar	Innbyggartal 01.01.14	Eingongs- kostnader (1000 kr)	Reformstøtte (1000 kr)	Sum (1000 kr)
1	Høyanger + Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Aurland + Lærdal + Årdal + Luster	32 542	55 000	25 000	80 000

6.4 Inntekter frå konsesjonskraft

Kommunane sin rett til konsesjonskraft er avgrensa til kommunane sitt behov for alminneleg elektrisitetsforsyning. I kommunar med lågt innbyggjartal – men med store utbyggingar – inneber dette at fylkeskommunen blir tildelt den overskytande mengda.

Ei kommunesamanslåing mellom små kraftkommunar og kommunar med eit større innbyggjartal, inneber eit større behov for alminneleg el-forsyning. Ein større del av konsesjonskrafta vil såleis gå til den nye kommunen, medan fylket si mengde blir tilsvarande redusert.

På denne måten kan ein seia at regelverket og regimet knytt til fordeling og uttak av konsesjonskraft, ikkje er samanslåingsnøytralt. Ei kommunesamanslåing utløyser derfor i utgangspunktet ei større konsesjonskraftmengde og dermed inntekter til det lokale nivået. Inntektene til det fylkeskommunale nivået vert tilsvarande redusert. (Brandtzæg m.fl.2011).

Tabellen under syner konsesjonskraftmengde og alminnelig forbruk for kommunane i Sogn, samt eventuelt overskot av kraft. Vi ser at Aurland, Luster og Vik har meir kraft enn kommunane nyttar.

Tabell 29 Konsesjonskraftmengde og alminnelig el-forbruk i kommunane. Kjelde: NVE, Sognekraft og kommunane.

Kommune	Konsesjonskraft	Alminnelig el-forbruk	Overskudd
Aurland	226	64	162
Balestrand	19	23	0
Høyanger	103	123	0
Leikanger	0	33	0
Luster	221	82	139
Lærdal	84	?	?
Sogndal	7	145	0
Vik	106	45	61
Årdal	110	110	0

Vi har førebels ikkje motteke tal frå Lærdal og har dermed ikkje hatt høve til å slutføre berekningane av inntekter ved endring i kommunestrukturen. Desse berekningane vil bli lagt inn i endeleg versjon.

6.5 Andre statstilskot og øyremerkte tilskot

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

- ◆ Integreringstilskot
- ◆ Tilskot ressurskrevjande tenester
- ◆ Kompensasjonstilskot (rente- og avdragsrefusjon) for investeringar knytte til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse
- ◆ Rentekompensasjon skuleanlegg¹⁰, skulebygg og symjeanlegg¹¹ og kyrkjebygg
- ◆ Kompensasjon renter og avdrag for investeringar frå gjennomføringa av reform '97
- ◆ Momskompensasjon

¹⁰ Frå ordninga fasa inn i perioden 2002-08

¹¹ Frå den nye ordninga som vart fasa inn f.o.m. 2009

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

6.6 Sone for arbeidsgjevaravgift og distriktpolitiske verkeområde

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

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

Tabell 30 Oversikt over sone for arbeidsgjevaravgift og distriktpolitisk verkemiddelområde. Kjelde: KMD

	Sone for arb.gjevaravg.	Sone for distr.politisk verkemiddelomr.	Distriktsindeks (2013)
Høyanger	2	3	20
Vik	2	3	23
Balestrand	2	3	26
Leikanger	2	3	46
Sogndal	1a	3	59
Aurland	2	3	27
Lærdal	2	3	37
Årdal	2	3	32
Luster	2	3	38

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

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

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

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

6.7 Landbrukstilskot

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

6.8 Eigedomsskatt og kommunal prissetjing

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

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

- a. Eigedomsskatt i heile kommunen
- b. Eigedomsskatt i klart avgrensa område heilt eller delvis utbygd på byvis, eller der slik utbygging er i gang
- c. Eigedomsskatt berre på verk og bruk

- d. Eigedomsskatt berre på verk og bruk og annan næringseigedom
- e. Alternativ b + c
- f. Alternativ b + d
- g. Alternativ a, utan alternativ d

Tabell 31 syner at Høyanger, Vik, Sogndal og Årdal har dag eigedomsskatt i heile kommunen, medan Aurland, Lærdal og Luster har eigedomsskatt berre på verk og bruk. Balestrand og Leikanger har eigedomsskatt både på verk og bruk og i områder utbygd på byvis.

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

Tabell 31 Oversikt over praksis for eigedomsskatt 2013. Kjelde: KOSTRA.¹²

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

Tabell 32 syner kor store inntekter kommunane har frå eigedomsskatt. Aurland, Årdal og Luster har høgast inntekter frå eigedomsskatt, med høvesvis 21,1 prosent, 14,5 prosent og 13,2 prosent av brutto driftsinntekter i 2013. Leikanger har lågast inntekter frå eigedomsskatt (2,8 av brutto driftsinntekter i 2013).

Tabell 32 Eigedomsskatt 2013. 1000 kr. Kjelde: KOSTRA (2013).

	Anna eigedom	Bustad og fritidseigedomar	Eigedomsskatt, totalt	Eigedomsskatt i % av brutto driftsinntekter

¹² Til annan næringseigedom vert rekna til dømes kontorlokale, parkeringshus, butikk, varelager, hotell, severingsstad med vidare.

Høyanger	4 589	31 801	36 390	7,8
Vik	20 771	6 767	27 538	10,4
Balestrand	5 962	40	6 002	3,6
Leikanger	2 388	2 594	4 982	2,8
Sogndal	13 937	7135	21 072	3,6
Aurland	54 631	0	54 631	21,1
Lærdal	24 909	0	24 909	9,8
Årdal	59 879	13 420	73 299	14,5
Luster	65 076	0	65 076	13,2

Korleis eigedomsskatten vil bli utforma i ein ny kommune, er vanskeleg å spå noko om. Eigedomsskatten må verte harmonisert ved ei samanslåing, og dette kan vise seg å verte ei krevjande øving. Det er mogleg den økonomiske situasjonen tvingar kommunane til å ta ut inntekspotensialet ved eigedomsskatt uavhengig om det blir kommunesamanslåing eller ikkje.

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

Prissetjing av tenestene varierer noko mellom kommunane (jf. Tabell 33). Satsane må verte harmonisert i ein eventuell samanslått kommune. Foreldrebetaling i barnehage er naturleg nok nokså harmonisert etter innføring av makspris på foreldrebetaling.

Aurland har lågast foreldrebetaling for ein SFO-plass, medan foreldrebetalinga er høgast i Sogndal. Årsgebyr vatn varierer frå kr 1 212 i Årdal til kr 4 677 i Leikanger. Sogndal har høgast årsgebyr på avløp med kr 3 354, medan Balestrand har høgast årsgebyr på avfall med kr 2 966.

Tabell 33 Eksempel på kommunale satsar 2013. Kjelde: KOSTRA

	Foreldrebetaling		Årsgebyr	
	SFO (20 t)	Vatn	Avløp	Avfall
Høyanger	1 846	2 695	2 978	2 823
Vik	2 250	4 462	1 394	2 766
Balestrand	2 078	2 955	1 813	2 966
Leikanger	2 079	4 677	3 092	2 766
Sogndal	2 425	3 092	3 354	2 766
Aurland	1 245	3 300	2 945	2 766
Lærdal	1 392	2 906	2 957	2 592
Årdal	2 060	1 212	1 467	2 090
Luster	1 950	3 620	2 788	2 766

6.9 Demografi og kommuneøkonomi

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

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

Tabell 34 Prosentdel av befolkninga i ulike aldersgrupper per 1.1.2015. Kjelde: SSB

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

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

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

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

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

Tabell 35 Berekna meir-/mindreutgifter 2015 knytt til den demografiske utviklinga. Mill 2015-kr. Kilde: TBU/berekningar ved Telemarksforsking¹³

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

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

¹³ Aldersgruppa 16-18 år kan i stor grad knyttast til fylkeskommunen. Denne aldersgruppa er difor haldt utanfor i kolonne ekskl. 16-18 år.

Tabell 36 Utrekna meir-/mindreutgifter 2015-2030 knytt til den demografiske utviklinga. Faste mill 2015-kr.
Kilde: TBU/berekingar ved Telemarksforsking

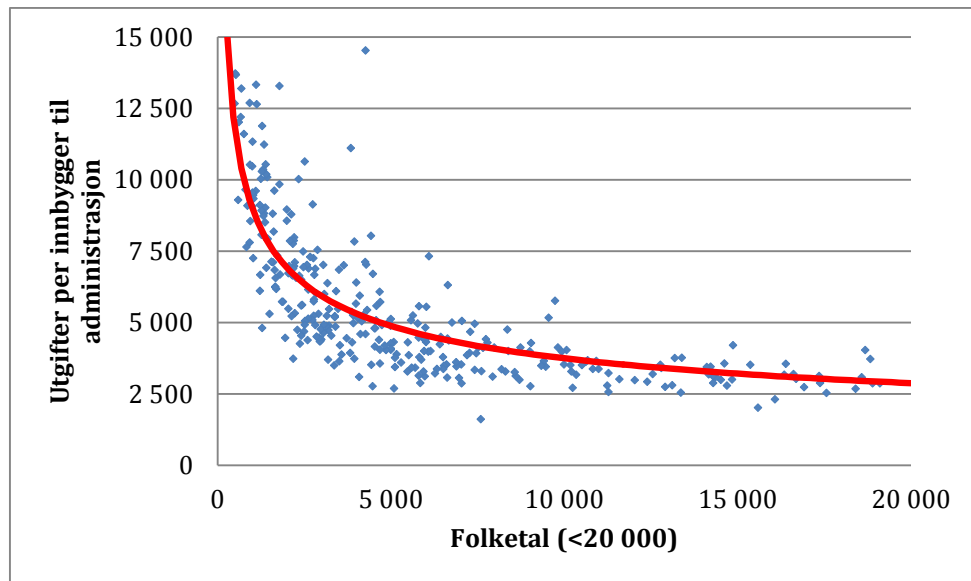
	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Ekskl 16-18
Høy-anger	-6,0	-27,7	-12,4	-4,8	9,9	9,9	-4,2	-35,3	-22,9
Vik	-1,7	-9,3	-7,5	-4,5	5,2	3,5	-2,5	-16,8	-9,3
Balestrand	-1,2	-3,2	-6,1	-1,4	4,4	4,6	-1,7	-4,6	1,5
Leik-anger	3,4	-1,9	2,8	2,2	5,4	11,8	2,5	26,2	23,4
Sogndal	30,4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

6.10 Innsparingspotensial innan administrasjon

Innsparingspotensialet ved samanslåing av kommunar ligg i utnytting av stordriftsfordelar innan det einskilde tenesteområdet, men kanskje spesielt innan administrasjon. Figur 25 syner sammenhengen mellom administrasjonsutgifter pr. innbyggjar og kommunestorleik for heile landet.

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

Vi har ikkje gjort nokon detaljert vurdering av innsparingsmoglegheitene innan administrasjon, noko som ville kravd at vi konkret gjekk inn i den 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 2012. Dette vil vera ein metode som gir eit bilete av eit mogleg innsparingspotensial. Vår definisjon av ”administrasjonsutgifter” i denne analysen er netto driftsutgifter på følgjande Kostra-funksjonar: 100 - Politisk styring, 110 - Kontroll og revisjon, 120 – Administrasjon, 121 - Forvaltningsutgifter i eigdomsforvaltninga og 130 – Administrasjonslokale.



Figur 25 Utgifter per innbyggjar til administrasjon. Kjelde: Kostra 2013.

6.10.1 Alternativ «Sogn kommune»

Tabell 37 syner administrasjonsutgiftene i dag og mogleg innsparingspotensial for alternativ «Sogn kommune» (Høyanger + Vik + Balestrand + Leikanger + Sogndal + Aurland + Lærdal + Årdal + Luster).

Sogndal er den kommunen som vert administrert billegast av dei ni. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene som Sogndal, vil gevinsten kunne bli om lag 113 mill. kr årleg, samanlikna med summen for dagens ni kommunar. Innsparingspotensialet for den nye kommunen samanlikna med landsgjennomsnittet, er utrekna til om lag 98 mill kr. Vi samanliknar også «Sogn kommune» med større samanliknbare kommunar med tilsvarende innbyggjartal. Innsparingspotensialet samanlikna med kva Kristiansund og Ålesund brukar på administrasjon er utrekna til høvesvis 114 mill kr og 122 mill kr.

Tabell 37 Administrasjonsutgifter 2013. Kjelde: KOSTRA (konsern)

	Innbyggjarar (1.1.2014)	Netto driftsutgifter kr pr innb.	Netto driftsutgifter 1000 kr
Høyanger	4 183	9 653	40 378
Vik	2 688	7 225	19 421
Balestrand	1 306	12 825	16 749
Leikanger	2 268	4 762	10 800
<i>Sogndal</i>	7 623	3 431	26 155
Aurland	1 715	13 991	23 995
Lærdal	2 174	9 594	20 857
Årdal	5 496	6 352	34 911
Luster	5 089	6 121	31 150
Sum	32 542	6 896	224 416
Landsgjennomsnittet	11 900	3 885	-
Kristiansund	24 395	3 378	-
Ålesund	45 747	3 147	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarende			
Sogndal			112 764
Landsgjennomsnittet			97 990
Kristiansund			114 489
Ålesund			122 006

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

6.11 Innsparingspotensial innan tenesteområda

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

Merk her at innan administrasjon har vi definert innsparingspotensialet som ei nedjustering til den kommunen av dei samanslåtte kommunane som i dag har lågast utgifter. Ut frå vår vurdering vil dette kunne vera noko urealistisk for tenesteområda, vi har difor sett på kva innsparingspotensial som kan hentast ut i dei nye kommunekonstellasjonane dersom dei hadde same driftsutgifter som gjennomsnittskommunen i landet på somme utvalde tenesteområde. Om ein klarer å hente ut innsparingspotensialet, er mellom anna avhengig av samlokalisering og om ein klarer å redusere mengda stillingar ved naturleg avgang.

I Tabell 38 og Tabell 39 har vi vist utgifter på ulike tenesteområde i dag og mogleg gevinst for den nye kommunen dersom utgiftene per innbyggjar legg seg på det som er dagens nivå for gjennomsnittskommunen.

Tabell 38 Netto driftsutgifter i kr per innbyggjar på utvalde tenesteområde 2013. Kjelde: KOSTRA.

	Høyanger	Vik	Balestrand	Leikanger	Sogndal	Aurland	Lærdal	Årdal	Luster	Heile landet
Barnehage (1-5 år)	126 053	96 775	114 515	129 504	115 627	177 592	138 867	123 371	110 822	119 752
Grunnskole (6-15 år)	138 415	120 915	156 887	102 538	99 237	168 516	143 411	123 074	134 841	98 465
Barnevern (0-17 år)	3 459	5 943	8 906	6 903	5 723	10 214	11 024	5 263	7 497	7 297
Sosialteneste (20-66 år)	3 771	1 199	2 632	2 008	2 598	3 509	4 170	1 327	1 571	3 320
Pleie og omsorg (67 år +)	136 639	121 762	256 768	123 006	110 350	179 981	124 249	140 397	131 259	111 467
Kommunehelse	4 102	3 286	3 685	3 133	1 896	4 336	5 283	2 485	3 260	2 133
Brann/ulykkesvern	936	1 151	1 704	1 067	820	2 111	1 178	600	952	683
Fysisk planlegging	-6	1 364	1 066	1 359	647	2 476	1 841	1 034	1 096	556
Samferdsel	1 674	2 483	1 671	1 007	842	1 784	670	1 289	2 660	746
Kyrkje	980	1 042	1 080	643	493	1 341	1 341	644	1 229	522
Kultur	4 053	2 167	2 121	2 390	1 607	5 127	3 012	2 948	3 216	1 948

Kommunane i Sogn har i dag generelt høge utgifter på dei fleste tenesteområde i forhold til gjennomsnittskommunen.

I vurderinga av det samla utgiftsnivået for alle tenesteområda har vi tatt høgde for kommunane sitt utrekna utgiftsbehov. Dersom netto driftsutgifter for desse tenesteområda i dei aktuelle kommunane vert harmonisert ned til nivået for gjennomsnittskommunen, vil «Sogn kommune» ha eit innsparingspotensial på 317 mill. kr per år. Etter justering for kommunane sitt utgiftsbehov, som generelt ligg betydeleg over landsgjennomsnittet, viser utrekninga eit samla meirforbruk/innsparingspotensiale på om lag 279 mill kr. I kr og øre er pleie og omsorg og grunnskule dei sektorane der det samla sett vert utrekna høgast meirforbruk samanlikna med landsgjennomsnittet.¹⁴

¹⁴ Vår vurdering er at vilkåra for innsparing på tenesteområdet er såpass usikre at dette først og fremst er meint som ein illustrasjon på kva kommunane kan spare dersom dei har kostnader på linje med landsgjennomsnittet, korrigert for kostnadsbehovet i inntektssystemet.

Tabell 39 Innsparingspotensial i mill kr på nokre utvalde tenestekområde samanlikna med gjennomsnittskommunen i 2013 Kjelde: KOSTRA

	Høyanger	Vik	Balestrand	Leikanger	Sogndal	Aurland	Lærdal	Årdal	Luster	Sum alle
Barnehage (1-5 år)	1,3	-3,2	-0,3	1,3	-1,9	4,1	2,2	1,0	-2,7	1,8
Grunnskole (6-15 år)	22,4	7,1	8,8	1,3	0,7	13,4	11,8	14,2	24,2	104,1
Barnevern (0-17 år)	-3,6	-0,7	0,4	-0,2	-2,6	0,9	1,7	-2,1	0,2	-6,0
Sosialteneste (20-66 år)	1,1	-3,2	-0,5	-1,7	-3,4	0,2	1,1	-6,5	-5,1	-18,0
Pleie og omsorg (67 år +)	18,9	5,9	13,2	4,2	-1,1	21,1	4,7	30,3	17,0	114,3
Kommunehelse	8,2	3,1	2,0	2,3	-1,8	3,8	6,8	1,9	5,7	32,1
Brann/ulykkesvern	1,1	1,3	1,3	0,9	1,0	2,4	1,1	-0,5	1,4	10,0
Fysisk planlegging	-2,4	2,2	0,7	1,8	0,7	3,3	2,8	2,6	2,7	14,5
Samferdsel	3,9	4,7	1,2	0,6	0,7	1,8	-0,2	3,0	9,7	25,4
Kyrkje	1,9	1,4	0,7	0,3	-0,2	1,4	1,8	0,7	3,6	11,5
Kultur	8,8	0,6	0,2	1,0	-2,6	5,5	2,3	5,5	6,5	27,7
Sum	61,7	19,1	27,7	11,7	-10,5	57,9	36,1	50,2	63,4	317,4
Behovsjustering (-)	8,4	3,0	6,3	0,8	-0,2	8,0	4,6	0,2	7,4	38,5
Sum etter justering	53,3	16,2	21,4	10,8	-10,3	49,9	31,6	50,0	56,0	279,0

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

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

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

6.12 Oppsummering økonomi

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

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

Eit sentralt spørsmål ved kommunesamanslåing er korleis rammeoverføringane vil verte påverka av dei aktuelle kommunesamanslåingsalternativa. Utrekningane er gjorde på følgjande samanslåingsalternativ:

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

«Sogn kommune» vil få auka rammetilskotet sitt med 20,3 mill. kr kvart år dei fyrste femten åra etter ei samanslåing, eller + 0,6 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter. Den langsiktige effekten etter 20 år vil vera eit tilskotsnivå som ligg 97,3 mill. kr pr år under det ein mottak som enkeltkommunar (-3,1 prosent).

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

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

Sogndal er den kommunen som vert administrert billegast av dei ni. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene som Sogndal, vil gevinsten kunne bli om lag 113 mill. kr årleg, samanlikna med summen for dagens ni kommunar. Innsparingspotensialet for den nye kommunen samanlikna med landsgjennomsnittet, er utrekna til om lag 98 mill kr. Vi samanliknar også «Sogn kommune» med større samanliknbare kommunar med tilsvarende innbyggjartal. Innsparingspotensialet samanlikna med kva Kristiansund og Ålesund brukar på administrasjon er utrekna til høvesvis 114 mill kr og 122 mill kr.

I tillegg til innsparing i administrasjon vil ein ny kommune også kunne hente ut innsparingsvinstar på tenesteområda gjennom realisering av stordriftsfordelar og harmonisering av utgiftsnivået. Ein skal ikkje undervurdere innsparingspotensialet innan tenesteområda, men erfaringar tilseier at det

er vanskeleg å hente ut direkte økonomiske effektiviserings evinstar for fyrstelinetenester, spesielt for tenester der nærleik til innbygarane er viktig. Erfaringar frå dei gjennomførte kommunesamanslåingane er at skular, barnehagar, sjukeheimar og liknande gjerne vert liggjande der dei er (Brandtzæg 2009). Det kan vera ein fordel for prosessen å avklare på eit tidleg tidspunkt kva område som vil vera gjenstand for vurdering av ny lokalisering og kva område som eventuelt vert skjerma for endringar.

På administrasjonsområdet har vi definert eit mogeleg innsparingspotensiale som ei nedjustering til den av dei samanlåtne kommunane som i dag har dei lågaste utgiftene. Etter vår vurdering vil det vera urealistisk for tenesteområda, og vi har difor sett på kva innsparingspotensiale som kan hentast ut i dei nye kommunekonstellasjonane dersom dei hadde driftsutgifter tilsvarande landsgjennomsnittet på utvalde sentrale tenesteområde. Om ein klarer å hente ut innsparingspotensialet, er blant anna avhengig av samlokalisering og om ein klarar å redusere stillingane ved naturleg avgang.

I vurderinga av det samla utgiftsnivået for alle tenesteområda har vi tatt høgde for kommunane sitt utrekna utgiftsbehov. Dersom netto driftsutgifter for desse tenesteområda i dei aktuelle kommunane vert harmonisert ned til nivået for gjennomsnittskommunen, vil «Sogn kommune» ha eit innsparingspotensial på 317 mill. kr per år. Etter justering for kommunane sitt utgiftsbehov, som generelt ligg betydeleg over landsgjennomsnittet, viser utrekninga eit samla meirforbruk/innsparingspotensiale på om lag 279 mill kr.

Kommunane sin rett til konsesjonskraft er avgrensa til kommunane sitt behov for alminneleg elektrisitetsforsyning. I kommunar med lågt innbyggjartal –men med store utbyggingar –inneber dette at fylkeskommunen blir tildelt den overskytande mengda. I alle fall Aurland, Luster og Vik har meir konsesjonskraft enn dei nyttar. Vi har ikkje fått tal frå alle kommunane, men når vi får det vil endringar i inntekter bli berekna.

Vidare er det no vedteke at kommunar skal få støtte til dekking av eingongskostnader og reformstøtte frå staten i samband med kommunereforma. Ei ny «Sogn kommune» vil kvalifisere for ei samla støtte på 80 mill. kr.

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

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

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

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

Høyanger, Vik og Sogndal har dag eigedomsskatt i heile kommunen, medan Aurland, Lærdal og Luster har eigedomsskatt berre på verk og bruk. Balestrand og Leikanger har eigedomsskatt både på verker og bruk og i områder utbygd på byvis. Korleis eigedomsskatten vil bli utforma i ein ny kommune, er vanskeleg å spå noko om. Eigedomsskatten må verte harmonisert ved ei samanslåing, og dette kan vise seg å verte ei krevjande øving.

Prissetjing av tenestene varierer noko mellom kommunane. Satsane må verte harmonisert i ein eventuell samanslått kommune.

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

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

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

7. Referansar

- Agenda (2006). *Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutning mellom Ramnes og Våle*. Prosjektrapport R 5171.
- Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B.A. 2005. *Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004*. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 224 2005.
- Brandtzæg, B.A, Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. *Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing*. – Telemarksforskning. Rapport nr. 264.
- Brandtzæg, B.A. 2009. *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. Telemarksforskning. Rapport nr. 250.
- Brandtzæg, B.A. 2001. *Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning før sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner*. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 10/2001. Agenda 2006
- Brandtzæg, B.A. 2006. *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 229 2006.
- Brandtzæg, B.A. 2006. *Evaluering av forsøk med interkommunalt samarbeid om barnevern i Vest-Telemark*. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 29 2006.
- Brandtzæg, B.A. 2009. *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. – Telemarksforskning. Rapport nr. 258.
- Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Lie, K., Thorstensen, A. & Storm, H. 2011. *Utgreining av kommunestruktur i Ryfylke*. Telemarksforskning. Rapport nr. 282.
- Bukve, O. 1999. *Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommunestrukturen*. Høgskulen i Sogn og Fjordane. R-nr 1/99.
- Econ 2006. *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. Econ. Rapport 2006-057.
- Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L. 1998. *The Endless Transition: A 'Triple Helix' of University-Industry-Government Relations*. Minerva 36, 203–208.
- Frisvoll, S. og Almås, R. (2004). *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning*. Senter for bygdeforskning.
- Grefsrud & Hagen 2003. *Kriterier for kommuneinndeling*. Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 21/2003.
- Hagen, T.P. og Sørensen, R.J. (2006). *Kommunal organisering*. Universitetsforlaget.
- Harvold, K. & Skjeggedal, T. 2012. *Interkommunalt plansamarbeid*. – Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning 2012.
- Jukvam, D 1999. *Historisk oversikt over endringer i kommune- og fylkesinndelingen*. – Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger.
- Kalseth, J., Rattsø, J. & Sørensen, R. (1993). *Ressursbruken i kommunal administrasjon*. Tidsskrift for samfunnsforskning nr 3/93 s 219-242.

- Kleppe, B. 2012. *Norsk kulturindeks 2012. Resultater for Sør-Trøndelag*. Bø: Telemarksforskning. Notat nr. 76/2012.
- Kvello, Ø. & Wendelborg C. (2003) *Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge. Kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og effektiviteten i hjelpeapparatet*. Nord-Trøndelagsforskning. NTF-rapport 2003:2.
- Langøren, A. 2005. *Vekstkommunenes økonomi*. Norsk Økonomisk Tidsskrift, 2005 (nr. 119) s.39-50.
- Nilsen, J.K. og Vinsand, G. 2009. *Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg*. NIVI-Rapport 2009:2.
- Nilsen, J.K. & Vinsand, G. 2007. *Evaluering av interkommunalt samarbeid i Midt-Telemark*. NIVI Rapport 2007:1.
- NIVI 2009. *Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg*. NIVI Rapport 2009:2.
- NOU 1986:7. *Forslag til endringer i kommuneinndelingen for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik i Vestfold fylke*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 1989:16. *Kommuneinndeling i byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forvandring*. Kommunaldepartementet
- NOU 2005:13 (2005). *Fordeling, forenkling, forbedring*. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning. Hentet på www.regjeringen.no.
- Porter, Michael E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. London, etc.: Macmillan.
- Rambøll (2013). *Demografi og behov som følge av ny kampflybase*. Rambøll. Utredning 2013-04-18.
- Sanda, K.G. & Lie, K. (2003). *Samarbeid med god glid! Forslag til styringsprinsipper og praktiske budsjetteringsrutiner for kommuner og interkommunale samarbeidstiltak i Midt-Telemark*. Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport. nr. 19/2003.
- St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*. Kommunal- og arbeidsdepartement
- Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. (2006). *Å bygge en ny kommune! Erfaringer frå gjennomføring av fire kommunesammenslåinger*. Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø. Sluttrapport prosjekt 2004/106091.
- TBU (2012). *Rapport frå Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. November 2012. Kommunal- og regionaldepartementet. Departementenes servicesenter – 11/2012 -1200.
- Vareide, K. & Storm, H. 2010. *Hvordan måle bostedsattraktivitet*. Telemarksforskning. Rapport 227.
- Vinsand, Geir & Nilsen, Jørund K. 2007 *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner*. NIVI-rapport 2007:2
- Hansen, S.W. & Hjelm, U. *Kommunesammenlægninger og borgernes opfattelse af lokaldemokratiet – en status 6 år efter kommunalreformen*. Artikeludkast til præsentation i Dansk Selskab for Statskundskab d. 24-25.10.13