

# Konsekvensar av samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad

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

TF-rapport nr. 371

2015

**Tittel:** Konsekvensar av samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad  
**TF-rapport nr:** 371  
**Forfattar(ar):** Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen, Anja Hjelseth og Marit Owren Nygård  
**Dato:** 28.11.2015  
**ISBN:** 978-82-7401-892-1  
**ISSN:** 1501-9918  
**Pris:** 260 (Kan lastast ned gratis frå [www.telemarksforskning.no](http://www.telemarksforskning.no))  
**Framsidefoto:** Telemarksforskning  
**Prosjekt:** Utgreiing av kommunestruktur for Balestrand, Høyanger og Hyllestad  
**Prosjektnr.:** 20150940  
**Prosjektleiar:** Bent Aslak Brandtzæg  
**Oppdragsgivar:** Høyanger kommune

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

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

**Resymé:**

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



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



**Audun Thorstensen** er utdanna statsvitar og har vore tilsett ved Telemarksforskning 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 Telemarksforskning sidan hausten 2013. Ho jobbar med kommunalforsking, og har spesielt delteke i arbeid med evaluering av interkommunale samarbeid, drifts- og organisasjonsgjennomgang på enkeltkommunar og kommunestruktur.



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

# Forord

Telemarksforskning har fått i oppdrag frå Balestrand, Høyanger og Hyllestad å sjå på konsekvensar av ei eventuell samanslåing av dei tre kommunane. Balestrand og Høyanger er òg med i ei utgreiing av alternative kommunestrukturmodellar i Sogn som Telemarksforskning har hatt ansvar for. Det har vore eit mål at denne utgreiinga skal vera mest mogleg samanliknbar med utgreiinga i Sogn. Dette fordi det då vil vera lettare for kommunane å vurdere dei ulike alternativa opp mot kvarandre.

Hovuddelen av utgreiingsarbeidet er utført våren og hausten 2015.

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

Vår hovudkontaktperson undervegs i arbeidet har vore rådmannen i Høyanger, Arve Varden.

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

Bø, 28.11.2015

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleiar



# Innhald

<b>Samandrag .....</b>	<b>11</b>
Bakgrunn, føremål og innhald .....	11
Utviklinga i folketalet .....	12
Næringsutvikling .....	12
Økonomi .....	14
Tenester .....	17
Interkommunalt samarbeid .....	18
Lokaldemokrati .....	19
Samfunnsutvikling .....	20
Vurderingar av ei mogleg samanslåing.....	20
Samla vurdering .....	21
<b>1. Innleiing.....</b>	<b>23</b>
1.1    Bakgrunn .....	23
1.2    Kommunestruktur. Historisk oversyn.....	24
1.2.1    Sentrale utviklingstrekk .....	24
1.2.2    Christiansenutvalet.....	25
1.2.3    Frivillige samanslåingar .....	26
1.2.4    Framtidas kommunestruktur .....	26
1.2.5    Dagens situasjon.....	27
1.3    Om kommunereforma .....	28
1.3.1    Kriterier for god kommunestruktur.....	29
1.3.2    Tidsløp .....	30
1.3.3    Nye oppgåver til større kommunar .....	31
1.4    Kort om kommunane .....	35
<b>2. Tema og problemstillingar.....</b>	<b>37</b>
2.1    Folketals- og næringsutvikling .....	37
2.2    Økonomi .....	38

2.2.1	Konkretisering av problemstillingar .....	39
2.3	Tenesteproduksjon .....	40
2.3.1	Kunnskapsstatus og utfordringar .....	40
2.3.2	Konkretisering av problemstillingar .....	41
2.4	Samfunnsutvikling .....	42
2.4.1	Kunnskapsstatus og utfordringar .....	42
2.4.2	Konkretisering av problemstillingar .....	43
2.5	Lokaldemokrati .....	43
2.5.1	Kunnskapsstatus og utfordringar .....	43
2.5.2	Konkretisering av problemstillingar .....	44
2.6	Samla vurdering av fordelar og ulemper. Tilrådingar for vidare prosess.....	45
3.	<b>Metode og gjennomføring.....</b>	<b>46</b>
4.	<b>Utviklinga i folketalet .....</b>	<b>48</b>
4.1	Nasjonale utviklingstrekk .....	48
4.2	Utviklinga i Balestrand, Høyanger og Hyllestad .....	49
4.3	Framskrivningar av folketalet .....	52
4.4	Oppsummerande vurdering .....	53
5.	<b>Næringsutvikling .....</b>	<b>54</b>
5.1	Effektar av nærings- og folketalsutvikling for kommunal oppgåvehandtering .....	54
5.2	Arbeidsplassar .....	55
5.3	Utviklinga i ulike bransjar i næringslivet .....	58
5.4	Pendling.....	62
5.5	Flytting og arbeidsplassvekst .....	64
5.5.1	Kva styrer flyttestraumane? .....	65
5.6	Oppsummerande vurdering .....	69
6.	<b>Kommuneøkonomi .....</b>	<b>71</b>
6.1	Status og utfordringar.....	71
6.1.1	Korrigerte frie inntekter .....	71
6.1.2	Finansielle nøkkeltal.....	72

6.1.3	Oppsummerande vurdering.....	73
6.2	Effektar på overføringane frå inntektssystemet.....	74
6.2.1	Illustrasjonsberekingar for effekten på frie inntekter .....	75
6.2.2	Oppsummerande vurdering.....	77
6.3	Direkte støtte til kommunesamanslåingar.....	78
6.4	Inntekter frå konsesjonskraft.....	79
6.5	Andre statstilskot og øyremerkte tilskot .....	79
6.6	Sone for arbeidsgjevaravgift og distriktpolitiske verkeområde .....	80
6.7	Landbrukstilskot .....	81
6.8	Eigedomsskatt og kommunal prissetjing.....	81
6.9	Demografi og kommuneøkonomi.....	83
6.10	Framtidig behov for kommunale årsverk .....	85
6.11	Innsparingspotensial innan administrasjon .....	86
6.11.1	Hyllestad, Høyanger og Balestrand .....	87
6.11.2	Oppsummering innsparingspotensial på administrasjon.....	88
6.12	Innsparingspotensial innan tenesteområda .....	88
6.13	Oppsummering økonomi.....	91
6.14	Samanlikning mot utgreiingsalternativa for Sogn regionråd .....	94
7.	<b>Resultat frå spørjegranskning og intervju.....</b>	<b>96</b>
7.1	Økonomi .....	96
7.1.1	Samla vurdering .....	97
7.2	Tenestetilbodet .....	97
7.2.1	Innleiing .....	97
7.2.2	Synspunkt frå kommunane på tenestetilbodet .....	98
7.2.3	Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing .....	101
7.2.4	Samla vurdering .....	103
7.3	Interkommunalt samarbeid.....	104
7.3.1	Omfang og fordeling av samarbeid .....	104
7.3.2	Synspunkt frå kommunane på det interkommunale samarbeidet .....	109

7.3.3	Samla vurdering .....	111
7.4	Lokaldemokrati .....	112
7.4.1	Innleiing .....	112
7.4.2	Status i kommunane .....	113
7.4.3	Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing .....	116
7.4.4	Samla vurdering .....	119
7.5	Samfunnsutvikling .....	119
7.5.1	Innleiing .....	119
7.5.2	Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing .....	122
7.5.3	Samla vurdering .....	124
7.6	Vurderingar av ei mogleg samanslåing .....	125
7.6.1	Oppsummerande vurdering .....	126
8.	Føremoner og ulemper ved ei eventuell samanslåing .....	128
8.1	Samla vurdering .....	132
	Referansar .....	135
	Vedlegg. Utfordningsnotat .....	138
	Innleiing .....	138
	Tenesteproduksjon .....	138
	Samlokaliseringssmodell .....	139
	Funksjonsdelingsmodell .....	139
	Desentralisert modell .....	140
	Intensjonar for tenestenivået .....	140
	Politisk styring og lokaldemokrati .....	141
	Politisk styringsmodell og mengd kommunestyrerrepresentantar .....	141
	Lokaldemokrati .....	142
	Korleis lukkast med ei kommunesamanslåing? .....	143
	Vit kva du vil! .....	143
	Involver innbyggjarane! .....	143
	Vêr raus – og tenk stort! .....	144

Utarbeiding av intensjonsavtale .....	144
Vegen vidare .....	145
Avslutning.....	146



# Samandrag

## Bakgrunn, føremål og innhold

---

Som ein del av kommunestrukturreforma har Balestrand, Høyanger og Hyllestad vedteke å greie ut konsekvensar av ei eventuell samanslåing. Høyanger er den største kommunen med 4169 innbyggjarar per 1.1.2015. Balestrand har 1304 innbyggjarar medan Hyllestad har 1405. Samla vil ein eventuelt samanslått kommune få 6878 innbyggjarar. For Balestrand og Høyanger kjem denne utgreiinga i tillegg til ei utgreiing gjennom Sogn regionråd, som Telemarksforsking òg har hatt ansvar for. Det har naturleg nok vore eit ynskje at utgreiinga av ei mogleg samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad skal vera mest mogleg samanliknbar med utgreiinga i Sogn, slik at det skal vera lettare å vurdere alternativa i forhold til kvarandre.

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

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

Kapittel 6 omfattar ein gjennomgang av økonomiske effektar knytt til ei kommunesamanslåing. Røynsler frå intervju og spørjegranskning i kommunane når det gjeld økonomi, tenesteproduksjon, interkommunalt samarbeid, demokrati og samfunnsutvikling blir presentert i kapittel 7. I kapittel 8 skildrar vi fordeler og ulemper knytt til ei eventuell samanslåing, og dette kapittelet blir avslutta med ei samla vurdering.

Utgreiinga har som hovudmål å avklare kva for rammeføresetnader som vil vera knytt til ei eventuell samanslåing, og kva som kan vera moglege føremoner og ulemper. Føremålet med utgreiinga er slik sett at den skal vera ein del av grunnlaget for å fatte vedtak om kva for alternativ det eventuelt vil vera aktuelt å gå vidare med. Ei vidareføring vil innebere ein politisk prosess der ein utarbeider ei intensjonsavtale for eitt eller fleire alternativ. Denne intensjonsavtala vil då danne grunnlag for innbyggjarhøyring og politiske vedtak i kommunane om framtidig kommunestruktur.

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

## Utviklinga i folketalet

---

På landsbasis har det vore ein kraftig folketalsvekst dei seinare åra, men veksten har ikkje vore lik over heile landet. Dei største kommunane har vorte større og dei minste mindre. Dette bidreg til at dei relative skilnadene mellom kommunane aukar, og at generalistkommuneprinsippet blir sett under aukande press. Viktige drivkrefter som ligg til grunn for sentraliseringa vi har opplevd dei seinare åra, er knytt til globalisering, internasjonal konkurranse, teknologiutvikling og framvoksteren av kunnskapsøkonomien. Det er ingen av dei tre kommunane som har hatt vekst i folketalet frå 2000 og fram til i dag. Reduksjonen har vore relativ jamn for alle kommunane og varierer frå 9,6 prosent i Hyllestad til 13,8 prosent i Balestrand. For dei tre kommunane har folketalet samla vorte redusert med ca. 11,2 prosent frå 2000 til 2015.

Tilgjenget på utanlandsk arbeidskraft har vore avgjerande for å dempe negative effektar på folketetalet som følgje av negativ innanlands flytting og negativ fødselsbalanse. Utan auka innvandring ville folketsutviklinga ha vore ein god del svakare. Tilgjenget på utanlandsk arbeidskraft vil likevel vera avhengig av internasjonale konjunkturar, og ein har ingen garantiar for at denne innvandringa vil halda fram. Folketsframskrivingane syner at alle kommunane vil få reduksjon i folketalet òg i åra som kjem. Fram mot 2040 vil kommunane samla sett få ein reduksjon på 9,7 prosent. Denne reduksjonen fordeler seg med 2,5 prosent for Balestrand, 7,7 prosent for Høyanger og heile 22,6 prosent for Hyllestad. Utfordringar med å halde oppe folketalet gjev grunn til bekymring. I kommunar med lågt innbyggjartal frå før vil ein ytterlegare reduksjon vera ekstra krevjande. Ni-vået på dei kommunale inntektene heng saman med innbyggjartalet. Å tilpasse tenestetilbodet til et stadig lågare innbyggjartal kan vera ei krevjande oppgåve.

## Næringsutvikling

---

Ut frå folketal er Høyanger den største av dei tre kommunane med ei folketal på 4200 innbyggjarar. Balestrand og Hyllestad har 1300-1400 innbyggjarar og må karakteriserast som små kommunar. Alle tre kommunane har vanskar med å oppretthalde folketalet, og dei relative forskjellane i høve til utviklinga på landsbasis aukar betydeleg. Det er ofte ein nær samanheng mellom arbeidsplassar og folketsutvikling i kommunane. Samla har dei tre kommunane mista 754 arbeidsplassar i frå 2000 til 2013. Ein stor del av denne reduksjonen har kome i Høyanger, men alle kommunane har hatt ein reduksjon i det samla talet på arbeidsplassar. Reduksjonen har kome både i privat og offentleg sektor. Gjennomgangen syner ein samanheng mellom utviklinga i talet på arbeidsplassar og talet på innbyggjarar. Færre arbeidsplassar i privat sektor gjev færre innbyggjarar. Dette fører til reduksjon i dei kommunale inntektene og behov for å tilpasse den kommunale organisasjonen til lågare innbyggjartal. Ei slik utvikling fører gjerne til at ein kjem i ein negativ utviklingsspiral som det kan vera krevjande å snu.

Næringsstrukturen er noko forskjellig i dei tre kommunane, men det er òg ein del likskapar. Høyanger og Hyllestad har ein stor del av sysselsettinga i industrien. Høyanger har meir variert industrikerksem enn Hyllestad. Balestrand har òg industri, men ein større del av sysselsettinga er innan landbruk og overnattingsverksemder. Handelsnæringa er størst i Høyanger, som er den største kommunen. Dei regionale næringane er viktige i alle dei tre kommunane.

Vekstimpulsane frå næringslivet har etter finanskrisa samla sett vore svakt positive for Balestrand, svakt negative for Hyllestad og betydeleg negative for Høyanger. Dei største utslaga knytt til vekstimpulsane finn vi innan basisnæringane. For Høyanger er dei negative vekstimpulsane knytt til verkstadindustrien, noko som har samanheng med nedlegging av Fundo AS. Hyllestad har òg

noko negative vekstimpulsar frå verkstadindustrien, medan Balestrand har svakt positive impulsar. Kommunane har i det store og heile hatt negative vekstimpulsar frå landbrukssektoren, medan vekstimpulsane for fisk/oppdrett peikar i motsett retning. Innan besøksnæringane har kommunane negative vekstimpulsar knytt til handel, men positive vekstimpulsar knytt til overnatting. At handelen går ned samstundes som det er vekst i overnatningsverksemndene har mest sannsynleg samanheng med reduksjon i det lokale kundegrunnlaget som følgje av tap av arbeidsplassar og færre innbyggjarar. Vekstimpulsane frå dei regionale næringane er litt varierande. Utviklinga av desse heng òg til ein viss grad saman med utviklinga innan basisnæringane. Høyanger har slik sett svakare vekstimpulsar frå desse næringane enn dei andre to kommunane.

Det generelle inntrykket er kommunane har eit sårbart næringsliv knytt til industri og landbruk. Det er difor behov for utviklingsarbeid som kan bidra til å sikra og vidareutvikla eksisterande næringar, men òg legga til rette for entreprenørskap, innovasjon og ny næringsverksemd. Eit sentralt spørsmål med tanke på kommunesamanslåing er difor om kommunane kvar for seg, eller saman står best mogleg rusta når det gjeld framtidige utfordringar knytt til nærings- og samfunnsutvikling. Har kommunane dei ressursane, den kompetansen og kapasiteten som trengst i samfunnsutviklingsarbeidet i dag, eller kan dei saman stå betre rusta for å møte framtidige utfordringar gjennom ein ny og større kommune?

Pendlingsmønsteret seier noko om interaksjonen på tvers av kommunegrensene og i kva grad, og på kva måte kommunane inngår i ein funksjonell bu- og arbeidsmarknadsregion. Det er ikkje stor pendling mellom kommunane i dag, og dei einskilde kommunane har samla sett større pendling til andre kommunar enn til kvarandre. Balestrand har ein god del pendling til Høyanger, og det er ei viss pendling frå Hyllestad til Høyanger. Her er det òg ei viss pendling motsett veg. Hyllestad utgjer i dag ein eigen bu- og arbeidsmarknadsregion, medan Høyanger og Balestrand dannar eigen region. Ei samanslåing av kommunane er slik sett ikkje ei optimal løysing ut frå avstandar og interaksjon på tvers av kommunegrensene. Samstundes er det ei utfordring at kommunane kvar for seg er små i folketal, og dei vil såleis ha vanskar med å handtere framtidige oppgåver og utfordringar på eiga hand. I slike tilfelle vil det likevel vera aktuelt å vurdere alternativ på tvers av bu- og arbeidsmarknadsregionane. Det er i dag ei viss pendling med Høyanger som knutepunkt, og det er klart at kommunane har felles interesser og utfordringar knytt til framtidig utvikling. Ved å etablere ein felles kommune kan det potensielt sett vera lettare å kome fram til heilskaplege og framtidsretta løysingar som samla sett kan styrke utviklinga av kommunane.

Flytting og arbeidsplassvekst er dei dominante faktorane for å skildre regional utvikling. Det er openbart ein sterkt positiv samanheng mellom ein stad si nettoflytting og den samla arbeidsplassveksten, men det er òg andre faktorar som spelar inn. Desse er innvandring frå utlandet, naboverkst, bustadattraktivitet og strukturelle faktorar som storleiken på folketalet og arbeidsmarknadsintegrasjon. I det store og heile har kommunane felles utfordringar knytt til å halde oppe ei positiv utvikling når det gjeld både arbeidsplassar og bustadattraktivitet. For kommunar med låg tilflytting i høve til utviklinga i mengda arbeidsplassar, vil det vera viktig å sjå på kva ein kan gjere med faktorar som påverkar bustadattraktiviteten.

Det er klart at etablering av fleire arbeidsplassar er ei felles utfordring for alle kommunane. Felles utfordringar kan betre føresetnadene for felles innsats. Klarer ein å få etablert nye arbeidsplassar, vil det kunne verke positivt for alle i eit område med pendlaravstand. For Høyanger vil det slik sett vera positivt med positiv utvikling både i Balestrand og Hyllestad. På same måte vil nye arbeidsplassar i Høyanger vera positivt for Balestrand og Hyllestad. Dersom ein maktar å få til positiv utvikling i ulike delar av ein eventuelt ny kommune, vil det vera positivt for kommunen som heilskap. Ved ei kommunesamanslåing kan meir fokus rettast mot å trekke til seg arbeidsplassar utanfrå regionen i staden for at ein konkurrerer seg i mellom. For å lukkast må ein vera samde om

korleis ein vil leggje til rette for nye arbeidsplassar slik at det gagnar heile regionen på ein god måte.

## Økonomi

---

Generelt har dei tre aktuelle kommunane eit inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Høyanger og Balestrand peikar seg ut med svært høge korrigerte frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

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

Tabellen under oppsummerer dei viktigaste effektberekingane. Utslaga er vist i % av brutto driftsinntekter for aktuelle kommunar.

Tabell 1 Oppsummering av effektberekingar. I prosent av brutto driftsinntekter 2014

Alternativ	Hyllestad + Høyanger + Balestrand	
	I mill. kr	I prosent av brutto driftsinntekter
Økonomiske verkemiddel (eingongsstøtte)	35,0	4,5 %
Effekt frie inntekter år 1-15 (årleg)	23,0	2,9 %
Effekt frie inntekter etter år 20 (årleg)	-11,8	-1,5 %
Effektiviseringsgevinst administrasjon (årleg)	39,3	5,0 %
Effektiviseringsgevinst tjenesteområda (årleg)	81,1	10,3 %
Effekt konsesjonskraftinnt.	-	-
<b>Sum år 1 (ekskl. tenesteområda)</b>	<b>97,3</b>	<b>12,4 %</b>
<b>Sum år 2-15 (ekskl. tenesteområda)</b>	<b>62,3</b>	<b>7,9 %</b>
<b>Sum etter år 20 (ekskl. tenesteområda)</b>	<b>27,5</b>	<b>3,5 %</b>

For å leggja til rette for overgangen til ein ny kommune for kommunar som slår seg saman, vil regjeringa nytta positive økonomiske verkemiddel som kan stimulera til kommunesamanslåing i reformperioden. Verkemidla vert gjort gjeldande for kommunar som slår seg saman i reformperioden, det vil seia samanslåingar der det er fatta nasjonale vedtak innan 1.1.2018. Alternativet med Hyllestad, Høyanger og Balestrand vil utløyse 35 mill. kr i reformverkemiddel, tilsvarende 4,5 prosent av brutto driftsinntekter.

For å stimulera til frivillige kommunesamanslåingar vart det frå og med budsjettåret 2002 innført eit særskilt inndelingstilskot som ein del av inntektssystemet. Denne ordninga skal sikra at kommunane ikkje får reduserte rammeoverføringerar som følgje av samanslåing. Inndelingstilskotet kompenserer for bortfall av basistilskot (basistillegget) og ein eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskot. Alternativet med Hyllestad, Høyanger og Balestrand vil få ei endring rammetilskotet sitt med 23,0 mill. kr, tilsvarende 2,9 prosent av brutto driftsinntekter, kvart år dei fyrste femten åra etter ei samanslåing. Den langsigtige effekten etter 20 år vil vera eit tilskotsnivå som ligg 11,8 mill. kr, tilsvarende 1,5 prosent av brutto driftsinntekter, pr. år under det ein får som enkeltkommunar.

Elles er det viktig å vera merksam på at inntektssystemet kjem til å bli endra frå 2017. Framlegget til nytt inntektssystem vil bli sendt ut på høyring før jul i år. Inndelingstilskotet blir rekna ut med bakgrunn i verdiane for 2016, og endringane av inntektssystemet vil såleis ikkje påverke desse berekningane. Signalen frå regjeringa er at basistilskotet og småkommunetilskotet vil bli endra, noko som vil generere lågare rammetilskot til småkommunar f.o.m. 2017. Dette trekk isolert sett i retning av at fleire kommunar vil sjå det som meir økonomisk tenleg å slå seg saman.

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

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

På administrasjonsområdet har vi definert eit mogeleg innsparingspotensial i tilhøve til kva samanliknbare kommunar med om lag tilsvarande innbyggjartal brukar på administrasjon. Vi anslår eit effektiviseringspotensial på om lag 39 mill. kr, tilsvarande om lag 5,0 prosent av brutto driftsinntekter. Desse illustrasjonsberekingane er verd å merka seg. Sjølv om det er anslag, får berekningane fram at det bør vera eit klårt potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved slike eventuelle kommunesamanslåingar. Moglegheitene for innsparing vil naturlegvis ha samanheng med korleis ein vel å organisera og legge til rette den nye kommunen. Kommunar som er store geografisk, kan ha behov for meir desentralisert organisering med tanke på administrasjon og lokalpolitisk medverknad.

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

Berekningane viser eit mogeleg effektiviseringspotensial for dei tre kommunane på om lag 81 mill. kr, tilsvarande om lag 10,3 prosent av brutto driftsinntekter.

Med tanke på tenesteproduksjon vil ikkje direkte økonomiske innsparingar vera blant dei viktigaste effektane av ei samanslåing. Dei største gevinstane knytt til ei samanslåing må vera høve for større fagmiljø og betre og meir fleksibel utnytting av dei ressursane som kommunane samla sett har. Større og sterkare fagmiljø vil vera viktige som grunnlag for å handtera dei framtidige utfordringane som kommunane står overfor.

Kommunane sin rett til konsesjonskraft er avgrensa til kommunane sitt behov for alminneleg elektrisitetsforsyning. I kommunar med lågt innbyggjartal – men med store utbyggingar – inneber dette at fylkeskommunen blir tildelt den overskytande mengda. Hyllestad, Høyanger og Balestrand har mindre kraft enn kommunane nyttar. Utredningsalternativet vil dermed ikkje gje endring i konsesjonskraftinntekter.

Generelt vert det forventa at andre statstilskot vil vera samanslåingsnøytrale. Dette gjeld Integreringstilskot, Tilskot 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 avdrag for investeringar frå gjennomføringa av reform '97 og Momskompensasjon.

Alle kommunane ligg i same sone for arbeidsgivaravgift og distriktpolitisk verkemiddelområde. I kommuneopposisjonen 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).

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

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

Ein samanslått kommune kan naturlegvis ikkje praktisere utskriving av eigedomsskatt lik ”summen av” dei gamle kommunane sin praksis. Hyllestad og Høyanger har i dag eigedomsskatt i heile kommunen, medan Balestrand har eigedomsskatt berre på verk og bruk og i områder utbygd på byvis.

Høyanger har høgst inntekter frå eigedomsskatt med 9,3 prosent av brutto driftsinntekter i 2014. Hyllestad og Balestrand hadde inntekter frå eigedomsskatt på høvesvis 3,6 prosent og 3,8 prosent av brutto driftsinntekter i 2014. Det er ikkje berre områda som eigedomsskatten vert skrive ut for, som må harmoniserast ved ei samanslåing, også nivået/takstgrunnlaget på eigedomsskatten må harmoniserast ved ei kommunesamanslåing. Korleis eigedomsskatten vil bli utforma i ein ny kommune, er vanskeleg å spå noko om. Eigedomsskatten må verte harmonisert ved ei samanslåing, og dette kan vise seg å verte ei krevjande øving.

Prissetjing av tenestene varierer noko mellom kommunane. Satsane må verte harmonisert i ein eventuell samanslått kommune. Høyanger har lågast foreldrebetaling for ein SFO-plass, medan foreldrebetalinga er høgast i Balestrand. Årsgebyr vatn varierer frå kr 2 571 i Balestrand til kr 5 852 i Hyllestad. Høyanger har høgast årsgebyr på avløp med kr 2 978, medan Balestrand har høgast årsgebyr på avfall med kr 2 835.

Folketalsutviklinga og endringar i demografien er viktig for den økonomiske situasjonen i kommunen. Hyllestad, Høyanger og Balestrand har generelt ein høg del eldre. Andelen eldre over 67 år utgjorde for dei tre kommunane samla 18,9 prosent i 2015. Tilsvarande del for fylket og landet var høvesvis 16,2 og 14,0 prosent.

Samla sett er dei tre kommunane i perioden 2015-2030 anslått å få mindreutgifter på ca. 22 mill. kr, tilsvarande 2,8 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

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

Tenestebebehovet knytt til barnehage og grunnskule, for dei tre kommunane, vil med utgangspunkt i SSB sine folketalsprognosar endrast lite fram til 2040. Når det gjeld tenestebebehovet knytt til pleie og omsorg, vil behovet generelt endrast lite fram til 2020, medan det vil auka kraftig i perioden fram til 2040. For dei tre kommunene samla er det anslått at behovet for pleie- og omsorgsårsverk vil auka med 59,4 (per 1000 innbyggjarar i yrkesaktiv alder) i perioden frå 2020 til 2040. Dette må sjåast i ljós av eldrebølga etter 2020, som vil gjelde for alle kommunane i landet.

I og med at Balestrand og Høyanger også inngår i ei utgreiing av kommunestruktur saman med 7 andre kommunar i Sogn, har vi samanlikna økonomiske effektar for ei eventuell samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad med utgreiingsalternativa i Sogn. Ei samanslåing av dei tre kommunane generelt kjem noko betre ut enn alternativa som blei utgjera for Sogn regionråd. År 1 har vi berekna ein effekt på 12,4 prosent av dagens brutto driftsinntekter for det aktuelle alternativet. Til samanlikning viste dei seks alternativa i Sogn-rapporten ein effekt på mellom 6,3 prosent og 9,9 prosent. Etter 20 år, det vil seie etter perioden for inndelingstilskotet, viser dei seks alternativa ein effekt på mellom -0,6 prosent og 3,3 prosent. For Hyllestad, Høyanger og Balestrand er det berekna ein effekt på 3,5 prosent.

## Tenester

---

Spørjeundersøkinga tyder på at kvaliteten på tenestetilbodet på mange område i kommunane blir oppfatta som bra. Høyanger og Hyllestad har noko meir positive vurderingar enn Balestrand, men forskjellane er ikkje store. Alle kommunane har utfordringar med små og sårbar fagmiljø, rekruttering av arbeidskraft og handtering av stadig aukande krav til dei kommunale tenestene. Det er respondentane frå Balestrand som melder om dei største utfordringane på dette området. Ingen av kommunane føler at dei står godt rusta til å handtere nye oppgåver, men det er Balestrand og Hyllestad som opplever dette mest krevjande.

Generelt ser det ut til at kommunane rekrutterer brukbart på basiskompetanse, men at det er utfordringar med å rekruttera spesialkompetanse på enkelte område. Respondentane vart i spørjeundersøkinga bedne om å skildra kva for tenester som er krevjande, og kva for utfordringar kommunane har. Samla sett er det mange som peikar på helse og omsorg og dessutan skule som dei meste krevjande tenesteområda. Sidan barnehage, skule og eldreomsorg er dei største velferdsmiljøa i kommunenesektoren, er ikkje dette noko overraskande attendemelding. Innanfor helse og omsorg er det ressurskrevjande brukarar og mangel på tilbod og kompetanse mange av kommunane peikar på. Små fagmiljø gjer at det er vanskeleg å etablere stabile fagmiljø.

Folketalsutviklinga i kommunane syner ein fallande trend for alle kommunane. Det har vore ein reduksjon i folketalet frå år 2000 og fram til i dag. Det kan vera krevjande å tilpassa tenestenivået både til aukande og fallande folketal. For kommunar som er små i folketal, og får ytterlegare reduksjon i folketalet, vil det vera ekstra krevjande å justere ned tenestetilbodet. Dette fordi desse kommunane har små og sårbar fagmiljø frå før, og ytterlegare reduksjon vil då vera vanskeleg å handtere. I tillegg til dette kjem utfordringane knytt til stadig aukande krav til kommunale tenester og nye oppgåver.

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

Balestrand og Hyllestad ser gjennomgåande meir positive effektar av ei samanslåing enn Høyanger. Denne skepsisen kan henge saman med at Høyanger har relativt gode inntekter, og at avstandane er store. Det er òg viktig å vere merksam på at desse vurderingane er knytt til effektar av kommunesamanslåing generelt, og ikkje direkte knytt til det aktuelle alternativet. Gjennom intervju i Høyanger kjem det fram at ein ser meir positive effektar av ei samanslåing med dei to nabokommunane samanlikna med ei samanslåing med dei andre kommunane i Sogn, der kommunen vil hamne heilt i ytterkanten av ein storkommune.

Avstandane vert trekt fram som ei utfordring. Brukarnærleik blir oppfatta i mange tilfelle som viktig, og er gjerne ein viktig del av kvalitetsomgrepet knytt til tenestene. Brukarnærleik føreset likevel at ein har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse som ein kan «vera brukarnær med». Her vil utfordringane og moglegheitene variere mellom tenesteområda. Når det gjeld samlokalisering, vil det vera mest å hente på små og spesialiserte tenester, samstundes som det er viktig å styrke og oppretthalde nærleik til basistenester som innbyggjarane treng i det daglege.

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

## Interkommunalt samarbeid

---

Dei seinare åra har det frå nasjonalt hald vorte lagt til rette for auka interkommunalt samarbeid, og det interkommunale samarbeidet har auka, og er aukande. Dei tre kommunane er til saman involvert i 44 ulike samarbeid, men talet på samarbeid for kvar kommune varier frå 21 i Høyanger til 27 i Hyllestad og 28 i Balestrand. Dagens samarbeidsmønster speglar at kommunane i dag høyrer til ulike bu- og arbeidsmarknadsregionar, og at kommunane til dels har samarbeid i ulike retningar, både mot Sunnfjord og Sogn. Dei tre kommunane har likevel felles samarbeid på ein del område. Dette gjeld i fyrste rekke ulike samarbeid knytt til helse, PPT, skule og delvis IKT.

Ved ei eventuell kommunesamanslåing, der ein stor del av dei interkommunale tenestene blir lagt under ein felles kommunal paraply, er det grunn til å forvente både meir heilskapleg styring og utvikling av desse tenestane og oppgåvene tilpassa innbyggjarane sine behov. Nokre av desse tenestane kan òg verte meir oversiktlege og lettare tilgjengelege for innbyggjarane, og det vil verte lettare å få til eit koordinert samarbeid på tvers av ulike tenesteområde.

Ein viktig motivasjon for interkommunalt samarbeid er å unngå små og sårbare fagmiljø. Det blir stadig stilt aukande krav til kapasitet og kompetanse i kommunane, noko som inneber at det vil vera behov for auka samarbeid òg i framtida. Overføring av nye oppgåver vil, med dagens kommunestruktur, dessutan innebera behov for auka interkommunalt samarbeid. Spørjeundersøkinga i kommunane viser at respondentane har noko ulikt syn på om auka interkommunalt samarbeid er å føretrekka framfor ei kommunesamanslåing. Samstundes er det òg samla sett eit fleirtal som meiner at det går ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vera før ei kommunesamanslåing blir meir føremålstenleg.

Det er litt varierande synspunkt på i kva grad dagens interkommunale samarbeid er problematisk når det gjeld demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll. Samstundes er det jamt over eit fleirtal som meiner at det interkommunale samarbeidet ikkje er så omfattande at samarbeidsulempene byrjar å verta større enn fordelane. Respondentane frå Høyanger er omrent nøytrale til om mesteparten av dei nye oppgåvane som regeringa foreslår å overføra til kommunane, må løysast gjennom interkommunalt samarbeid. Hyllestad og Balestrand ser større samarbeidsbehov i samband med desse oppgåvane.

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

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

## Lokaldemokrati

---

Det er visse skilnader på korleis demokratiet fungerer i store og små kommunar, men det er vanskeleg å hevda at det eine er betre enn det andre. Ei samanslåing vil bidra til lågare politisk representasjon per innbyggjar, men samstundes kan ei samanslåing gje økt handlingsrom, betre moglegheiteter for frikjøp og gjera det meir interessant å engasjera seg i politisk arbeid. I nokre tilfelle kan dessutan samanslåing føra til ein breiare partipolitisk representasjon. Vi har sett at det varierer om politikarane opplever at dei har politisk handlingsrom. I kva grad det er handlingsrom, heng ofte saman med økonomi og opplevinga av statleg styring. Det varierer òg om kommunane har mange habilitetssaker eller ikkje til handsaming. Dei minste kommunane er av ein slik storleik at det er naturleg med ein del inhabilitetssaker sidan lokalsamfunna ikkje er veldig store.

Spørjeundersøkinga viser at det ikkje er noko stor tru på at ei samanslåing vil bidra til auka interesse for politisk arbeid, eller at vilkåra for å driva politisk arbeid blir betre. Samla sett meiner likevel ikkje respondentane at ei samanslåing vil gje redusert innverknad på regionale og nasjonale sakar. Spesielt meiner respondentane i Balestrand at samanslåing vil gje ein positiv effekt.

Erfaringane tilseier at det kan vera vanskeleg å seia noko eksakt om effektar på valdeltakinga som følgje av ei kommunesamanslåing. I dag er valdeltakinga i to av dei tre kommunane samla sett høgare enn landsgjennomsnittet. Hyllestad har ligge noko under ved dei siste vala. Lågare politisk representasjon kan likevel utløysa behov for å etablera ulike former for kommunedelutval/lokautval og arenaer for innbyggjarmedverknad for å stimulera til brei deltaking og engasjement. Slike utval er etablert i samband med nokre av dei siste frivillige kommunesamanslåingane som er gjennomført her til lands. Evalueringar av bruk av liknande nærdemokratiordningar i Norden viser positive erfaringar. Mange av dei etablerte nærdemokratiordningane er av rådgivande karakter,

men dei gjev høve til systematisk involvering i planarbeid, budsjettarbeid og enkeltsaker. Erfaringa er at avgjerdsgrunnlaget blir betre, at avgjerdene blir betre forankra og får større legitimitet.

## Samfunnsutvikling

---

Ei viktig målsetting med ei kommunesamanslåing er å få ein meir handlekraftig kommune som kan spela ei større rolle både som lokal og regional samfunnsutviklar. Dette er m.a. avhengig av evna til kommunane til å driva god og effektiv planlegging og aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette føreset òg at kommunane har tilstrekkeleg kompetanse og ressursar både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnarskap. Utfordringane i kommunane kan vera svært ulike, t.d. avhengig av om ein snakkar om vekstkommunar eller fråflyttingskommunar. Balestrand, Høyanger og Hyllestad har felles utfordringar knytt til å legge til rette for nye arbeidsplassar og positiv utvikling i folketalet.

Dei tre kommunane vil i tida framover i større eller mindre grad ha utfordringar knytt til utviklinga når det gjeld både demografi, næringsutvikling og kamp om arbeidskraft etter kvart som det blir ein mindre del i yrkesaktiv alder. Det er òg viktig å vera klår over at behovet for tilgjenge på kompetent arbeidskraft er ei av dei viktigaste drivkreftene bak den sentraliseringa som vi opplever i dag. Kommunestrukturen har innverknad på kva slags fagmiljø den enkelte kommunen kan tilby, og dermed òg for korleis ein evnar å driva utviklingsarbeid og rekruttera naudsynt arbeidskraft. Gjennom intervjuja har vi avdekt at det er noko forskjellig kor mykje kapasitet og kompetanse kommunen har til å driva nærings- og samfunnsutvikling. Høyanger har betre kapasitet enn Balestrand og Hyllestad, men det økonomiske handlingsrommet er også noko større. I Balestrand og Hyllestad, som er små kommunar ut frå folketal, set storleiken på kommunane òg grenser for kor stor kapasitet ein har høve til å bygge opp på dette området.

Fleire trekkjer fram at kommunane har felles utfordringar og utviklingsmogleheter knytt til industri, reiseliv, samferdsel og næringsutvikling generelt.

Vurderingane frå kommunane samla sett tyder på at ei kommunesamanslåing kan ha nøytrale eller positive effektar med tanke på å sikra betre tilhøve for heilskapleg og langsiktig planlegging, og styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling.

Vurderingane er meir varierte når det gjeld om ein gjennom ei kommunesamanslåing vil bli meir robust til å kunna møta framtidige utfordringar, nye oppgåver og økte krav til kommunane, og om ein vil få auka økonomisk handlingsrom til å kunne sikre og utvikle livskraftige lokalsamfunn. Balestrand vurderer stort sett effektane som positive, medan Høyanger og Hyllestad ligg på den negative sida av skalaen. Det synest som mange av dei negative vurderingane har bakgrunn i frykt for sentralisering av tenester og arbeidsplassar.

## Vurderingar av ei mogleg samanslåing

---

I spørjegranskninga vart det stilt spørsmål til respondentane om korleis dei samla vurderer effekta av ei mogleg samanslåing. Svara vart gjevne på ein skala frå 1 til 6, der 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Vidare fekk respondentane oppfølgingsspørsmål om kva som er den/dei viktigaste årsakene til at dei er positive eller negative.

Av dei tre kommunane ligg Høyanger på den positive sida av skalaen når det gjeld vurderingane av om ei samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad vil ha negative eller positive effektar. Balestrand og Hyllestad ligg på den negative sida. Ingen av kommunane kan seiast å vera sterkt positive eller sterkt negative. Balestrand har litt sterkare preferansar for samanslåingsalternativ innover mot Sogn, men det verkar som det heller ikkje er uaktuelt å sjå andre vegen. Det er respondentane i Hyllestad som ser mest negative effektar av ei samanslåing av dei tre kommunane. Dette er i utgangspunktet ikkje unaturleg sidan Høyanger og Balestrand har mest med kvarandre å gjere i dag, avstandane er kortare, og desse to kommunane dannar ein felles bu- og arbeidsmarknadsregion. Dei i Hyllestad som er negative, legg òg vekt på at kommunane har liten tradisjon for samarbeid i dag, at avstandane er lange, at kommunen blir liten i folketal, og at ein fryktar for sentralisering.

Elles er det verdt å merke seg at det i kommunane i stor grad er felles oppfatningar om moglege positive effektar. Spesielt er dette knytt til arbeid med tilrettelegging for næringsutvikling og nye arbeidsplassar. Her vert det spesielt vist til at ein har tre relativt små kommunar langs Sognefjorden som har felles utfordringar og moglegheiter når det gjeld industri og reiseliv, og at ein saman kan stå sterke i eit framtidig utviklingsabed. Vidare er det òg verdt å merke seg at det som nokre av respondentane peikar på som negative effektar, blir av andre sett som positive. Dette gjeld til dømes vurderingar av effektar knytt til geografisk utstrekning, avstandar og folketal. Nokre meiner at dette samanslåingsalternativet vert for stort, medan andre meiner det vert for lite. Nokre meiner at dette alternativet vil føre til sentralisering, medan andre meiner at dette er det alternativet som kan ha minst negativ effekt i så måte.

## Samla vurdering

---

Utgreiinga syner at det er både fordelar og ulemper med ei samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad. Det som trekk mest i negativ retning, er at alternativet vert langstrakt geografisk, at kommunane i dag har samarbeid i ulike retningar, at det vert relativt store interne avstandar, og at samanslåinga ikkje vil føre til at ein får ein stor kommune i folketal. Det siste inneber og at kommunen framleis vil ha behov for ein del interkommunale samarbeid for å løyse både dagens og framtidige oppgåver. I utgangspunktet er det ein viss skepsis til dette alternativet i Hyllestad og Balestrand, medan vurderingane frå Høyanger ligg på den positive sida.

Det som dreg i positiv retning, er at dette er eit samanslåingsalternativ som kjem godt ut økonomisk dersom ein samanliknar med utgreiinga for Sogn regionråd, der Balestrand og Høyanger òg er med. Dersom signala om endringar av inntektssystemet frå 2017 blir vedteke, kan ei samanslåing verta enda meir økonomisk tenleg for kommunane.

Ei samanslåing vil gje grunnlag for større og sterke fagmiljø knytt til små og meir spesialiserte tenesteområde, og ein ny kommune vil bli mindre sårbar når det gjeld sjukdom, ferieavvikling og skifte av personell. Samstundes er det grunn til å forvente at ein større kommune vil stå sterke rusta til å drive utviklingsarbeid knytt til ulike tenesteområde.

Vidare vil ein del av dagens interkommunale samarbeid kunne leggjast tilbake under ordinær kommunal drift. Dette kan gje grunnlag for betre styring og oppfølging av desse oppgåvene og tenestene. Sjølv om samarbeidsbehovet blir redusert ved ei samanslåing, vil det framleis vera behov for interkommunalt samarbeid, både om oppgåver som kommunane har ansvar for i dag, og oppgåver som kommunane vil få i framtida.

Dei tre kommunane har i dag ein del samarbeid som går i ulike retningar. Ved ei eventuell samanslåing kan det vera ei føremon å samle mest mogleg av det interkommunale samarbeidet som ein vil ha behov for i ein fast samarbeidskonstellasjon. Dette kan gjera at det vil bli lettare å utvikle felles rutinar for oppfølging og kontroll av det interkommunale samarbeidet. Det kan då vere eit alternativ å orientere dette i retning Sunnfjord. Hyllestad har det meste av samarbeidet i den retninga, og Høyanger og Balestrand har samarbeid både mot Sunnfjord og Sogn. Samarbeidet mot Sunnfjord er i fyrste rekke knytt til helse, PPT og skule. Dette er samarbeidsområde som det vil vera naturleg å vidareføre i framtida.

Til trass for avstandane mellom kommunane, er det ei viss pendling mellom kommunane i dag, i fyrste rekke mellom Høyanger og Balestrand og mellom Høyanger og Hyllestad. Kommunane har felles interesser knytt til å snu negativ folketalsutvikling og skape auka attraktivitet for næringsutvikling og tilflytting. Kommunane har òg relativt like utfordringar når det gjeld næringsutvikling og utviklingsmoglegheiter. Alle tre kommunane ligg langs Sognefjorden, og i alle kommunane vert industri og reiseliv trekt fram som sentrale fellesnemnarar for den framtidige utviklinga. Kommunane har kvar for seg lite ressursar til å drive utviklingsarbeid, spesielt dei minste. Felles utfordringar og mål for framtidig utvikling kan vera ein viktig motivasjon for felles innsats. Gjennom å etablere ein ny kommune, kan føresetnadene for planlegging, utvikling, marknadsføring og profiliering av regionens attraktivitet for industri og reiselivsutvikling styrkast. Ved ei samanslåing vil ein òg mest sannsynleg få ei sterkare felles interesse knytt til etablering av betre løysingar på samferdselsida, noko som kan koma både innbyggjarar og næringsliv til gode.

Kommunane ligg i dag i ytterkantane av regionane Sogn og Sunnfjord med Sogndal og Førde som regionsenter. Ved ei samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad, kan det gje moglegheiter for å etablere eit sterkare tyngdepunkt mellom desse regionane. Dersom ein lukkast med det, kan det gje positive strukturelle effektar for framtidig utvikling.

Ut frå ei samla vurdering av fordelane og ulempene ved ei eventuell samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad, er dette eit alternativ som det er aktuelt å gå vidare med. Samanlikna med dagens struktur kan ei samanslåing styrkje kommunane si rolle både som tenesteprodusent og samfunnsutviklar. Elles er både Balestrand og Hyllestad involvert i andre samanslåingsalternativ på kvar sin kant. Utfallet av desse prosessane vil naturlegvis også ha innverknad på aktualiteten av ei samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad.

Dersom ein politisk vel å gå vidare med ei samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad, vil det første steget vera å utarbeide ei intensjonsavtale for ei eventuell samanslåing. Gjennom ei slik avtale må ein tydeleggjere kvifor ein eventuelt skal gjennomføre ei samanslåing, og kva ein vil oppnå. Kommunane har tidlegera arbeidd med eit utkast til ei slik avtale. Dersom ein kjem fram til ei intensjonsavtale, vi denne danne grunnlag for innbyggjarhøyring og vedtak i kommunane om framtidig kommunestruktur. Til støtte for ein slik prosess er det utarbeidd eit eige utfordringsnotat som ligg som vedlegg til rapporten.

# 1. Innleiing

## 1.1 Bakgrunn

---

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

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

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

Mandatet for utgreiinga er samanfallande med bestillinga frå Sogn. Problemstillingane som skal greiast ut, kjem inn på ulike sider knytt til tenesteproduksjon, demokrati, demografi, samfunnsutvikling og økonomi – og fell slik sett godt inn under dei hovudtema som det er vanleg å fokusere på i samband med kommunestrukturerutgreiingar, roller og oppgåver som ekspertutvalet har fokus på, og som også er omhandla i KMD sine rettleiarar. Vi har difor vald å systematisere utgreiinga etter fylgjande hovudtema:

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

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

Tabell 2 Oversyn over innbyggjartal for den einskilde kommune og samla.

Kommune	Innbyggjartal
Hyllestad	1405
Høyanger	4169
Balestrand	1304
<b>Sum</b>	<b>6878</b>

Som ein del av utgreiingsabeidet i Sogn låg det i utgangspunktet til grunn at det skulle utarbeidast eit eige *utfordringsnotat* til politisk nivå i kommunane. Undervegs vart dette meir spissa mot eit opplegg for å utarbeide ei intensjonsavtale for aktuelle samanslåingar. Tilsvarande notat følgjer òg som vedlegg til denne rapporten.

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

## 1.2 Kommunestruktur. Historisk oversyn

---

### 1.2.1 Sentrale utviklingstrekk

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

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

Dagens kommunestruktur har røter tilbake til innføringa av formannskapslova i 1837. I 1838 var det 392 by- og heradskommunar i Noreg. Dette er det lågaste talet kommunar Noreg har hatt. Inndelinga vart den gongen basert på ei kyrkjeleg inndeling, med prestegjeldet som ei grunnleggende 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 Scheikomiteéens arbeid. Denne reforma resulterte i at landet fekk 290 færre kommunar. I samsvar med NOU 1989:16 var målet å skape kommunar "som kunne legge tilhøva til rette for den best moglege utviklinga av næringslivet, som skapar stabilitet i den kommunale økonomien, gjev ei geografisk naturleg skatteutjamning, kvalitetsbygging av forvalningsapparatet og den best moglege rasjonalisering av forvaltninga". Ein ynskte mellom anna kommunar som var

store nok til å drive planlegging- og utviklingsarbeid, og som kunne vera ein reiskap i arbeidet med å byggje velferdsstaten, mellom anna knytt til innføringa av ungdomsskulen.

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

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

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

## 1.2.2 Christiansenutvalet

Christiansenutvalet vart oppnemnt i 1989 med mandat til å evaluere kommune- og fylkesinndelinga, og vurdere nye inndelingsprinsipp. Utvalet leverte si utgreiing (NOU 1992:15) våren 1992 og konkluderte med at det var behov for ein gjennomgang av kommune- og fylkesinndelinga på meir generelt grunnlag. Utvalet la i grunngjevingane 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 befolningsgrunnlaget til kommunane.

Bykommunar og omkringliggjande kommunar hadde opplevd auke i folketetalet, medan dei minste kommunane hadde opplevd nedgang. Utvalet peikte på at dei minste kommunane hadde problem med å innfri alle krava som blir stilt til kommunane, mellom anna som følge 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 rekke 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 generalist-kommunesystemet. Dette inneber at alle kommunar og fylkeskommunar har ansvaret for det same breie spekter av oppgåver, og det blir forventa at desse oppgåvene blir gjennomført på ein forsvarleg måte. Uavhengig av innbyggjartal, busettingsstruktur eller andre kjenneteikn, skal kommunar og fylkeskommunar 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 bidrige 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 Re-gjeringa legge til grunn at framtidige endringar i kommunestrukturen ikkje skal omfatte kommunar der kommunestyret eller innbyggjarane i ei folkerøyning har gått imot kommunesamanslå-ing.” Dette er bakteppet for den frivillige linja som har lege til grunn for eventuelle strukturend-ringar heilt fram til i dag. Sidan linja med frivillig samanslåing vart vedteke, har det fram til i dag berre vore gjennomført sju kommunesamanslåingar: Våle og Ramnes i 2001, Bodø og Skjerstad i 2005, Ølen og Vindafjord i 2006, Aure og Tustna i 2006, Kristiansund og Frei i 2008, Mosvik og Inderøy i 2012 og Harstad og Bjarkøy i 2013.

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

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

### 1.2.4 Framtidas kommunestruktur

I perioden der tilnærminga med frivillige samanslåingar har prega nasjonal politikk, har det òg vore gjennomført eit større nasjonalt prosjekt for å få vurdert ein formålstenleg framtidig kommu-nestruktur. Hausten 2003 inngjekk KS og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) eit samar-beid der kommunane vart utfordra til å debatttere 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 koordi-natingsgruppa for prosjektet (KS og KRD 2005), var utgangspunktet for prosjektet at kommunane skulle vurdere verkadene av eigen kommuneinndeling og rammeføresetnader knytt til kommune-strukturen ut frå mål om å:

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

I oppsummeringa av prosjektet syner koordineringsgruppa til at kommunane sjølv 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 ønske om større grad av kommunalt sjølvstyre og handlingsrom for å kunne gje innbyggjarane gode tenester tilpassa lokale tilhøve og utfordringar.

Samla sett var det 25 % av kommunane som meinte at gjeldande kommunestruktur var tilfredsstil-lande, medan 53 % ønskte forpliktande samarbeidsløysingar. 21 % ønskte 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 nærmare 40 kommunar som i løpet av våren og sommaren 2005 sökte 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 også 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 svekke 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 svekke lokal demokrati og handlekrafta til kommunane.*
- 3. Frivilligheitslinja krev sterke insentiv dersom endring i kommunestrukturen er ønskjeleg.*

## 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 vertskommune-samarbeid 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 også

den såkalla samkommunemodellen vorte lovfesta som ein meir forpliktande samarbeidsform, men denne modellen er det berre eit fåtal kommunar som har teke i bruk.

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

Det har vore gjennomført ei stor mengd 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 synest å bli trekt fram for å forklare at det ikkje blir noko samanslåing, er:

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

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

Det er eit faktum at linja med frivillige samanslåingar har resultert i få samanslåingar. Det interkommunale samarbeidet har auka, men det er grenser for kor langt det er formålstenleg å utvikle dette før samarbeidsulempene blir for store, og det er no eit fleirtal på Stortinget som meiner det er trond 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 lovpålagede oppgåver, gje betre muligheter til å utvikle berekraftige og gode lokalsamfunn, og dessutan ta i vare viktige frivillige oppgåver. Som eit generelt prinsipp skal reforma leggja grunnlaget for at alle kommunar kan løysa sine lovpålagede oppgåver sjølv.

Regjeringa la våren 2014 fram «Kommunereform – Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015» (Prop.95S). Her gjer regjeringa greie for bakgrunn, føremål, prosess og verkemiddel for kommunereforma. Kommunane har fått eit utgreiingsansvar når det gjeld framtidig kommunestruktur.

Kommunane i alle landet er invitert til å delta i prosessar med sikte på å vurdera og å avklara om det er aktuelt å slå seg saman med nabokommunar.

Regjeringa framhevar følgjande overordna mål med kommunereforma:

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

### 1.3.1 Kriterier for god kommunestruktur

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

Neste oppgåva til utvalet var å vurdera behov for justeringar av kriterium frå den fyrste delrapporten som grunnlag for overføring av nye oppgåver til kommunane. Desse vurderingane vart gjort med utgangspunkt i ein gjennomgang av 10 dømeoppgåver som det kunne vera aktuelt å overføra til større og meir robuste kommunar. Utvalet har vurdert døme på oppgåver innan tenesteproduksjon, myndighetsutøving og samfunnsutvikling. Sluttrapporten vart levert i desember 2014.<sup>2</sup>

Ekspertutvalet har gjeve følgjande tre anbefalingar for god kommunestruktur:

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

---

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

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

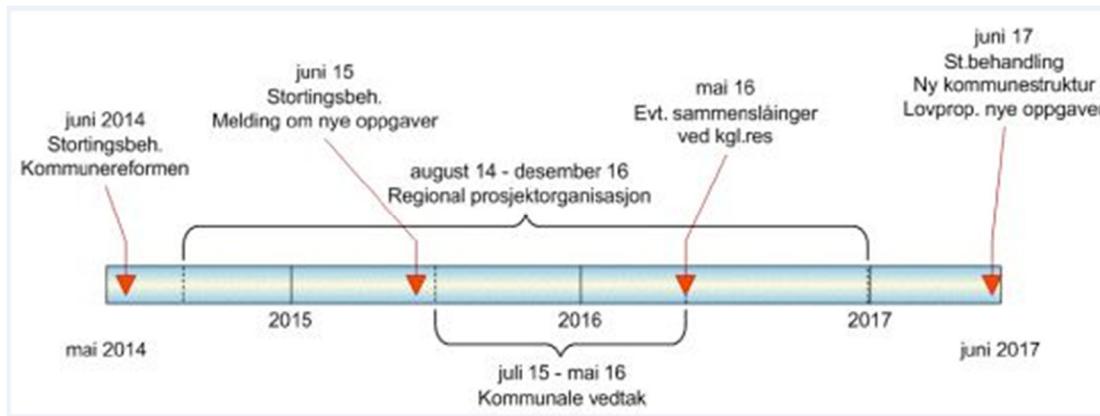
Tabell 3 Ekspertutvalets kriterier for god kommunestruktur

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

### 1.3.2 Tidsløp

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

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



Figur 1 Tidslinje for kommunereformen 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 stortingsmeldinga om nye oppgåver til større kommunar. Stortingsmeldinga inneholdt også utgreiing av prosessar med relevans for oppgåvefordelinga som er sett i gang, og som rører ansvarsdelinga mellom forvaltningsnivåa. Desse fylgjer ikkje alltid tidsløpet til kommunereforma. Vidare inneholdt meldinga forslag til overføring av oppgåver til kommunane i samband med kommunereforma, og dessutan tiltak for å redusera statleg styring. Stortingsmeldinga vart handsama i Stortinget i juni, og fleirtalet gjekk i stor grad inn for forslaget til regjeringa. I tillegg til oppgåvene som allereie var skissert i meldinga, peikte Stortinget på følgjande område som kan vurderast overført:

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

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

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

- Oppgåve- og finansieringsansvaret i barnevernet
- Utgreiing av familievernstenesta med sikte på overføring av ansvaret til kommunane
- Oppgåver på politiområdet
- Ansvarsfordelinga mellom forvaltningsnivåa for det offentlege vegnettet
- Stortingsmelding om primærhelsetenesta
- Opptrappingsplanar for høvesvis rusfeltet og rehabiliteringsfeltet
- Finansieringsansvaret for pasienttransport
- Reformarbeidet knytt til pleiepengar, hjelpestønad og omsutsløn
- Forenkling av utmarkforvaltinga
- Utviklingsavtaler på planområdet
- Forenkling av plandelen i plan- og bygningslova
- Konsesjonshandsaming av mikro-, mini- og småkraftverk

- Endringar i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag
- Vatn/Vass-scooterregelverket

Nye oppgåver som blir foreslege overført til kommunane, dreier seg om tenester og oppgåver knytt til kommunane si rolle som samfunns- og næringsutviklar. Tabell 4-Tabell 6 gjev eit oversyn over aktuelle oppgåver. Stortingsmeldinga legg til grunn større og meir robuste kommunar som ein føresetnad for overføring av oppgåvene. Dette er: tannhelsetenesta, rehabiliteringstenester, arbeids- og utdanningsreiser, basishjelpemiddel, idrettsfunksjonell godkjenning av symjeanlegg, tilskott til frivilligkeitssentralar, tilskott til etablering i eigen bustad og den personretta delen av tilskott til tilpassing av bustad, Notarius Publicus' vigslar, kompetanse til å utføra notarialforretningar, forvaltingsansvar for deler av regelverket for jakt og fiske og einskilde oppgåver etter forureiningslova, tilskott til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, utvalde kulturlandskap i jordbruksområda og til tiltak i beiteområde.

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

Tabell 4 Nye oppgåver. Tenester og velferd

Oppgåve	Nærare om oppgåva
Tannhelse	Allmenntannhelsetenesta, spesialisthelsetenesta og fylkeskommunens sitt ansvar etter tannhelsetenestelova blir overført til kommunane.
Rehabilitering	Større kommunar kan få større ansvar for rehabiliteringstenester som i dag blir tatt i vare av spesialisthelsetenesta. Kva for oppgåver det dreier seg om, skal utgreiast nærmere, og dessutan i kva for ei form ei slik ansvarsendring skal skje.
Basishjelpemiddel	Basishjelpemiddel blir vurdert overført til kommunane. Det må bli gjort nærmere vurderinger av kor grensa skal gå, samt utfordringar knytt lager og logistikk. Meir avanserte hjelpemiddel vil enno vera eit statleg ansvar.
Forsøk DPS (distriktspsykiatriske 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.
Bustadtilskott	Tilskott til etablering og den personretta delen av tilskott til tilpassing blir innlemma i rammetilskottet til kommunane. I dag ligg denne oppgåva til Husbanken, og kommunane må søkje om middel her.
Varig tilrettelagt arbeid	Varig tilrettelagt arbeid (VTA) og einskildplasseringar i ordinære verksamrader (VTO) kan overførast til kommunane – dette er tilbod om sysselsetting 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. Ansvoaret ligg i dag hos NAV, men kan overførast til kommunane.

Tabell 5 Nye oppgåver. Samfunnsutvikling

Oppgåve	Nærare om oppgåva
Tilskot friviligkeitssentralar	Ansvar for å gje tilskott til friviligkeitssentralar blir overført til kommunane. Det er ein føresetnad at kommunane også overtek tilskottsansvaret for dei sentralane som ikkje er kommunalt drivne. Stortinget vedtok i juni at tilskottet blir øyremerka.
Lokal næring- og samfunnsutvikling	I denne omgang blir det ikkje fremma forslag om konkrete oppgåver som skal overførast. KMD syner til ei rekke utgreiingar og evalueringar som er sett i gang av lokalt næring- og samfunnsutviklingsarbeid. Når desse utgreiingane og eit samanstilt kunnskapsgrunnlag finst, vil det utgjera eit grunnlag for å vurdera om det er trong for å klargjera og styrke rolla til kommunen knytt til lokal næring- 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 næring- og miljøtiltak i skogbruk	Forvaltinga av tilskot til vegbygging og til drift med taubane kan overførast frå fylkesmannen til kommunen. Det føreset større kommunar, og kan bidra til eit fagmiljø på skog i kommunane.
Tilskot beite, jordbruk, verdsarv	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Forvaltinga av utvalde kulturlandskap i jordbruket kan overførast frå fylkesmannen til kommunane. Må avvente gjennomgang av miljøverkemidla, som skal handsamast i samband med jordbruksoppgjeret i 2015 .</li> <li>◆ Forvaltinga av tilskott til verdsarvområda kan verta overført frå fylkesmannen til kommunane. Må avvente gjennomgang av miljøverkemidla, som skal handsamast i samband med jordbruksoppgjeret i 2015 .</li> <li>◆ 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 avvente gjennomgang av miljøverkemidla, som skal handsamast i samband med jordbruksoppgjeret i 2015.</li> </ul>
Løyve for enkeltutslepp, forureiningslov	Kommunane får mynde til å gje utsleppsløyve etter forureiningslova § 11 når det gjeld grønnsaksaskvaskeri, og handsaminga av saker andsynes støy frå motorsportsbanar, skytebanar og vindmøller kan verta overført til større kommunar.
Naturforvalting	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ For mindre verneområde som ligg i naturleg tilknyting til verneområde som i dag blir forvalta av nasjonalpark-/verneområdestyra, har styra også fått tilbod om å overta ansvaret for desse områda. Dersom kommunen eller styra ikkje ynskjer denne styresmakta, kan styresmakta enno liggja hos fylkesmannen.</li> <li>◆ Styresmakta til fylkeskommunen etter innlandsfiskeforskrifta § 2 tredje ledd kan verta overført til større kommunar.</li> <li>◆ Styresmakta til fylkeskommunen til å fastsetja utvida jakttid for einskilde framande/introduserte arter etter forskrift om jakt- og fangsttider, og der det i litra grad er naudsynt å ta omsyn til regional utbreiing, kan overførast til større kommunar.</li> </ul>

Tabell 6 Andre oppgåver

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

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

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

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

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

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

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

- Vurdera å avvikla sentral godkjenning av regional planstrategi og overlata avgjerala til det regionale sjølvstyret

## 1.4 Kort om kommunane

---

Ei samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad vil verta ein relativt langstrakt kommune som strekk seg frå kommunegrensa mot Leikanger og Sogndal og heilt ut til dei ytste delane av Sognefjorden.

Kommunane har til saman eit folketal på 6878 innbyggjarar per 1.1.2015. Høyanger hadde 4169 innbyggjarar (jf. Tabell 7), og skil seg ut som den største kommunen både i folketal og areal. Balestrand er den minste med 1304 innbyggjarar. Hyllestad har 1405 innbyggjarar, og har med det omrent 100 fleire innbyggjarar enn Balestrand, men kommunen er betydeleg mindre i areal.

Tabell 7 Folketal og areal. Data frå SSB.

Kommune	Folketal 2015	Areal km2
1413 Hyllestad	1405	258,9
1416 Høyanger	4169	905,4
1418 Balestrand	1304	429,7

Når det gjeld kommunikasjonar, er kommunane bundne saman av rv. 13 frå Balestrand i retning Leikanger, fv. 55 frå Balestrand til Vadheim, E39 frå Vadheim til Lavik, fv. 63 frå Lavik til Staurdalen, fv. 607 frå Lavik via Hyllestad til Salbu, fv. 65 frå Salbu til Laberget.

**Høyanger kommune** ligg på begge sider av den midtre delen av Sognefjorden, medan dei to andre kommunane berre dekkjer areal på nordsida. Om lag 90 prosent av innbyggjarane i Høyanger bur på nordsida av fjorden, og flest er busett i administrasjonssentret Høyanger inst i Høyangsfjorden. Her er òg vidaregåande skule og felles NAV-kontor for Høyanger og Balestrand. Andre tettstader er Austrheim og Kyrkjebø, som begge ligg nord for Sognefjorden. Industrien er den dominante næringssgreina, og Hydro Aluminium AS er viktig hjørnestinføretak. Det er noko landbruk med vekt på storfe- og sauehald, samt noko geit. I Bjordal er det også lakseoppdrett.

**Balestrand kommune** ligg på nordsida av den midtre delen av Sognefjorden. Hovudyngda 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 fruktodling. Turisttrafikken har vore ei viktig inntektskjelde, og Balestrand har fleire hotell og pensjonat.

**Hyllestad kommune** ligg på nordsida av den ytre delen av Sognefjorden. Kommunen omfattar fleire halvøyar og to større øyer. Den eine er Skorpa sør for munningen av Åfjorden, og den andre er Risnesøy midt i innløpet til Lifjorden. I tillegg kjem Sakrisøy på nordsida av innløpet til Åfjorden. Busetjinga er forholdsvis jamt fordelt langs fjordsidene der terrenget ikkje er for bratt, og dessutan i det indre, lågareliggjande området mellom Åfjorden, Hyllestadfjorden og Bøfjorden. Kommunen har tre tettstader. Desse er administrasjonssentret Hyllestad inst i Hyllestadfjorden, Leirvik inst i Bøfjorden, og Sørbøvåg på nordsida av Åfjorden.

Når det gjeld næring, er storfe- og sauehald dei viktigaste produksjonane i jordbruket, som ofte vert drive i kombinasjon med andre yrke. Det er lite fiske, men det finst fleire fiskeoppdrettanlegg, særleg langs Åfjorden og Bøfjorden. Skipsbyggeriet Havyard Leirvik AS er det største føretaket til kommunen. Elles finst plastvarefabrikk og bygge- og entreprenørverksemd, elektrisk føretak, IT-føretak og anna lokal næring



Figur 2 Kart med sentrale delar av Balestrand, Høyanger og Hyllestad kommunar. Kartet er henta frå [kart.gulesider.no](http://kart.gulesider.no).

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

# 2. Tema og problemstillingar

Kommunane skal ivareta viktige oppgåver og funksjonar knytt til tenesteproduksjon, myndigheitsutøving, samfunnsutvikling og demokrati. Eksisterande rettleiar for utgreiing av kommunestruktur baserer seg på ei inndeling i desse fire hovudområda, og ei tilsvarende 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 hovedspørsmålet 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 følgjande måte

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

## 2.1 Folketals- og næringsutvikling

---

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

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

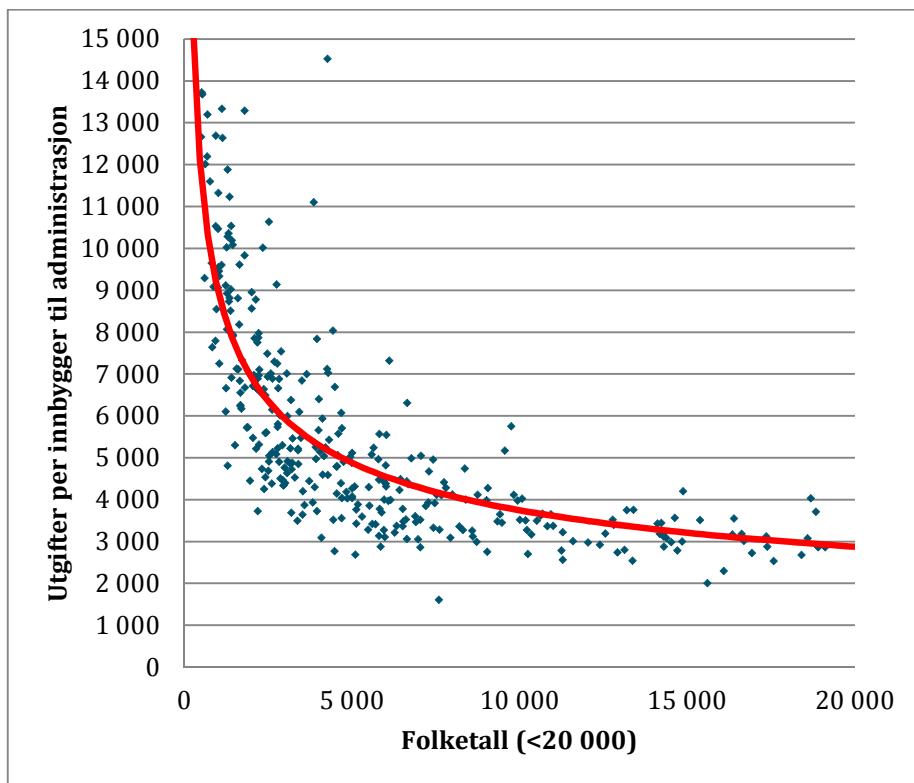
Problemstillingar vi har vald å fokusere på, er som følgjer:

- Korleis har folkesetnadsutviklinga vore i kommunane dei siste tiåra?
- Kva slags utvikling viser befolkningsframkrivingane?
- 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 høgst kostnader (sjå t.d. Langøren et al. 2002). Betre utnytting av stordriftsfordelar kan gje meir kostnadseffektive kommunar, og ressursar kan verte overført frå administrasjon til tenesteyting. For einskilde kommunar kan dei potensielle innsparingane ved å slå seg saman med nabokommunar, vera til dels betydelege.

Dette er òg dokumentert i nyare utgreingar av potensielle kommunesamanslåingar og erfaringar med eksisterande kommunesamanslåingar (t.d. Brandtzæg 2009, Brandtzæg et al. 2010 og Brandtzæg et al. 2011). Dette gjeld spesielt administrasjon. I Figur 3 viser vi samanhengen mellom administrasjonsutgifter pr. innbyggjar og kommunestorleik for heile landet. Dei minste kommunane har klart høgare utgifter pr. innbyggjar, noko som viser at det isolert sett er eit innsparingspotensial ved samanslåing av små kommunar.



Figur 3 Utgifter pr. innbyggjar til administrasjon. Kilde: KOSTRA 2013

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

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

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

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

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

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

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

Tabell 9 Oversikt over reformstøtte ved kommunesamanslåingar. I 1000 kroner.

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

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

## 2.2.1 Konkretisering av problemstillingar

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

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

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

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

## 2.3 Tenesteproduksjon

---

### 2.3.1 Kunnskapsstatus og utfordringar

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

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

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

fleksibel og tilpassingsdyktig, slik at ein kan forvente meir tilfredsheit i små kommunar. Det kan også vera at det ikkje er nokre forskjellar, eller at mindre kommunar har betre tenestetilbod på nokre område, mens større kommunar har betre tenestetilbod på andre område. Christiansenutvallet (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 tenestetilboden, å ha tilsette med rett kompetanse og ha ein kostnadseffektiv organisasjon (Grefsrød & Hagen 2003). Barnevern er til dømes eit tenesteområde der små kommunar ikkje maktar å etablere eit tilfredsstillande fagmiljø og tenestetilbod på eiga hand (Brandtzæg 2006 a,b, 2009). Samstundes kan små kommunar ha fordelar av at tilhøva er oversiktlege, og at det er relativt nære relasjoner mellom kommunen og innbyggjarane. Dette gjev moglegheiter for auka fleksibilitet i oppgåveløysinga.

Elles er det slik at kommunesektoren i ulike samanhengar er tillagt myndighetsutøving. Kommunenes tenesteproduksjon omfattar ei rekke ulike oppgåver som i hovudsak er regulert gjennom kommunelova og ulike særlover. Desse lovane går anten ut på å påby kommunane å yta bestemde tenester eller dei går ut på å gje kommunane myndighet 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 myndighet gjer omsynet til rettstryggleik viktig i tilhøvet mellom innbyggjarane og kommunen. Røynsler frå tidlegare kommunesamanslåingar syner at kommunestorleik kan ha tyding for å sikre likehandsaming og ivaretaking av rettstryggleiken til innbyggjarane (Brandtzæg 2009).

### 2.3.2 Konkretisering av problemstillingar

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

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

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

## 2.4 Samfunnsutvikling

---

### 2.4.1 Kunnskapsstatus og utfordringar

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

Ei viktig målsetting med ei kommunesamanslåing er å få ein meir handlekraftig kommune som kan spele ei større rolle som både lokal og regional samfunnsutviklar. Dette er mellom anna avhengig av kommunane si evne til å drive god og effektiv planlegging og moglegeheter 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 partnarskap. 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 osb. 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 kvar andre. Dersom føresetnadene elles er til stades, kan ein samla næringspolitikk bidra til å styrke grunnlaget for næringsutviklinga i heile regionen.

Ein annan fordel ved større kommunar kan vera at ein står sterkare med tanke på verksemder retta mot omverda, t.d. når det gjeld å skaffe seg utviklingsmidlar, trekke til seg nye verksemder (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 ønskje om å stimulere til både befolknings- og arbeidsplassvekst. Nokre kommunar og regionar har klare og eksplisitte mål for dette. Andre har mål for kva type befolkning og arbeidsplassar dei ønskjer meir av, for eksempel busetjing og arbeidsplassar for personar med høgare utdanning eller arbeidsplassar i vekstbransjar. Dersom kommunesamslåing skal kunne fungere som ein brent forankra utviklingsstrategi, vil det vera nødvendig med ei felles verkelegheitsoppfatning og at ein identifiserer utfordringar som med fordel kan løystast 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 besök, eller auke bustadattraktiviteten med auka innflytting som resultat. I samanheng med kommunestruktur er det eit spørsmål om kva for føresetnader som må vera på plass for å realisere strategiar og tiltak for auka attraktivitet, og i kva grad ei kommunesamslåing kan bidra til å realisere desse på ein betre måte eller ikkje.

Endringar tilseier at arbeidstakarar med høg utdanning gjerne krev meir av sin arbeidsplass enn dei som har låg utdanning, og at fridom og høve til fagleg utvikling er viktig for den høgt utdanna delen av befolkninga. Det betyr truleg like mykje i offentleg som i privat verksamhet – noko som også blir stadfest av fleire utgreiingar. Kommunestrukturen kan ha tyding for korleis ein evnar å drive utviklingsarbeid og rekryttere nødvendig arbeidskraft. Når ein skal vurdere effektar av ulike kommunestrukturalternativ, kan det vere aktuelt å sjå på følgjande 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 kommunesamslåing føre til at kommunane spelar ei sterkare og meir slagkraftig rolle som utviklingsaktør?
- ◆ I kva grad kan ei kommunesamslåing føre til meir heilskapleg og langsiktig planlegging og utvikling som kjem heile regionen til gode?
- ◆ Kva er framtidsmoglegheitene til å skape auka tal på arbeidsplassar og innbyggjarar, og kva strategiar kan vera aktuelle å satse på og korleis kan desse realisera?
- ◆ I kva grad har kommunane infrastrukturelle utfordringar (vegar, breiband, mobiltelefondekning m.m.), og vil dei kunne løysast lettare ved ny kommunestruktur?

## 2.5 Lokaldemokrati

---

### 2.5.1 Kunnskapsstatus og utfordringar

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

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

Ut frå forsking knytt til kommunestruktur og kommunestorleik er det vanskeleg å vise enkle og eintydige samanhengar mellom kommunestruktur og demokrati, t.d. Bukve (1999). På den eine sida blir det hevda at små kommunar gjev større mogleheter 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 samanheng med kva slags politisk handlingsrom som er tilgjengeleg, og kva for mogleheter ein har til å påverke samfunnsutviklinga. Undersøkingar syner at større kommunar har størst eigenfinansiering og større evne til å finansiere tiltak som spenner vidare enn dei sentrale kommunale tenestene. Større kommunar har også større og sterkare fagmiljø som gjer at desse kommunane får større slagraft i ein regionalpolitisk kontekst. Grefsrud & Hagen (2003) konkluderer med at på nokre demokratikriterium kjem små kommunar betre ut enn større kommunar, mens større kommunar kjem betre ut på andre. Vidare blir det understreka at det uansett er små forskjellar mellom store og små kommunar. Frå nyare utgreiingar i små kommunar ser vi også at det politisk sett er utfordringar når det gjeld inhabilitet, og at lite politisk handlingsrom og tidkrevjande arbeid gjer det vanskeleg å rekruttere folk inn i kommunepolitikken (Brandtzæg et al. 2010).

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

## 2.5.2 Konkretisering av problemstillingar

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

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

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

Spørsmålet om fordelar og ulemper med kommunesamanslåing og interkommunalt samarbeid med tanke på lokaldemokrati vil også vera av interesse her. Uavhengig av kommunestorleik vil det vera trond for interkommunalt samarbeid i ei eller anna form. Dersom det interkommunale samarbeidet blir omfattande, er det mange kommunar som opplever dette som ei demokratisk utfording. 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 føremålstøyleg å gå med interkommunalt samarbeid før kommunesamanslåing står fram om eit betre alternativ.

## 2.6 Samla vurdering av fordelar og ulemper. Tilrådingar for vidare prosess

---

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

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

### 3. Metode og gjennomføring

Utgreiinga omfattar ulike problemstillingar som krev ulike typar data og ulike metodiske tilnærmingar. Som grunnlag for å skildre ein del sentrale utviklingstrekk for kommunane knytt til befolkningutsutvikling, 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. 5.

I tillegg til bruk av eksisterande statistikk har vi gjennomført intervju i dei tre kommunane for å få nærmare oversyn over utviklingstrekk og utfordringar som kommunane står overfor. Vi har intervjuet rådmann og ordførar i alle kommunane. Alle intervjuet er gjennomført for å få meir inngåande kjennskap til status og utfordringar knytt til økonomi, tenesteproduksjon, samfunnsutvikling og demokrati.

Vidare er det gjennomført ei spørjegranskning som er sendt til kommunestyrerepresentantar, kommunalt tilsette med leiaransvar og alle tillitsvalde i dei fem kommunane. Det vart samla sendt ut spørjeskjema til 137 respondentar i dei tre kommunane. Etter to påminningar var det 70 respondentar som svara på undersøkinga. Dette inneber ein svarprosent samla sett på 51 prosent. Svarprosenten er noko ulik i kommunane. Balestrand har ein svarprosent på 59, Hyllestad har 58, medan Høyanger har ein svarprosent på 42. Sjølv om svarprosenten varierer noko mellom kommunane, gjev undersøkinga likevel, saman med intervjuet, generelt sett eit godt inntrykk av synspunkt på utfordringar i kommunane, moglege gevinstar med kommunesamanslåing og fordeler og ulemper med ulike samanslåingsalternativ.

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

Ei kommunesamanslåing vil påverke følgjande fem kriterium i dagens kostnadsnøkkel:

- ◆ Basistillegg
- ◆ Reiseavstand innan sone
- ◆ Reiseavstand til nærmeste 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 nærmeste nabokrins (i km) er

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

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

Berekningane er gjennomførde i prognosemodellen til KS, versjon "prok1407GH<sup>3</sup>", ved å opprette nye, "konstruerte" kommunar og leggje inn nye verdiar for følgjande kriterium:

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

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

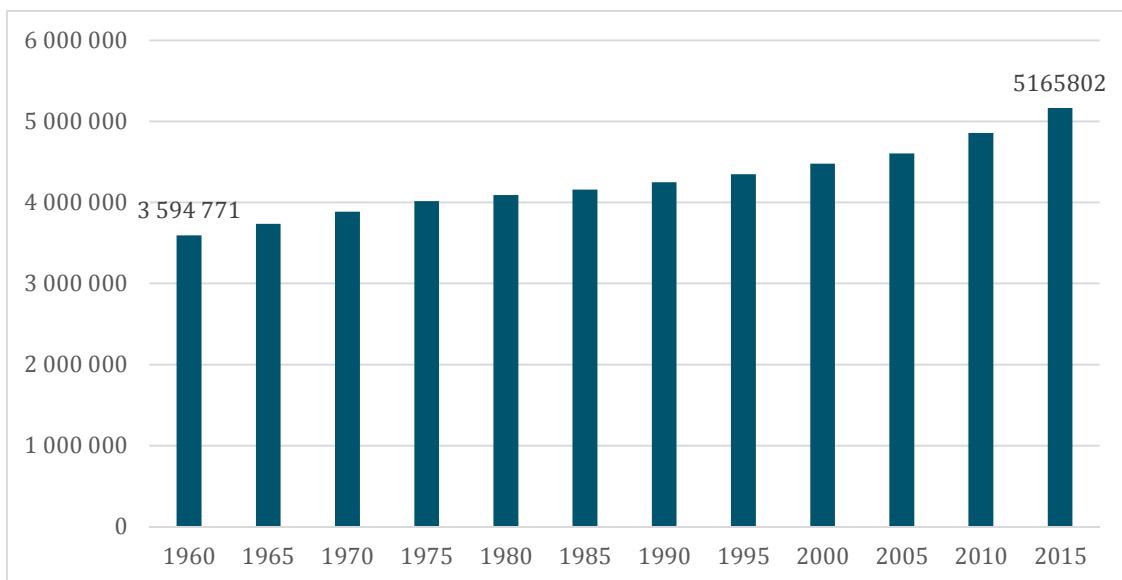
---

<sup>3</sup> Som bygger på saldert statsbudsjett for 2015

# 4. Utviklinga i folketalet

## 4.1 Nasjonale utviklingstrekk

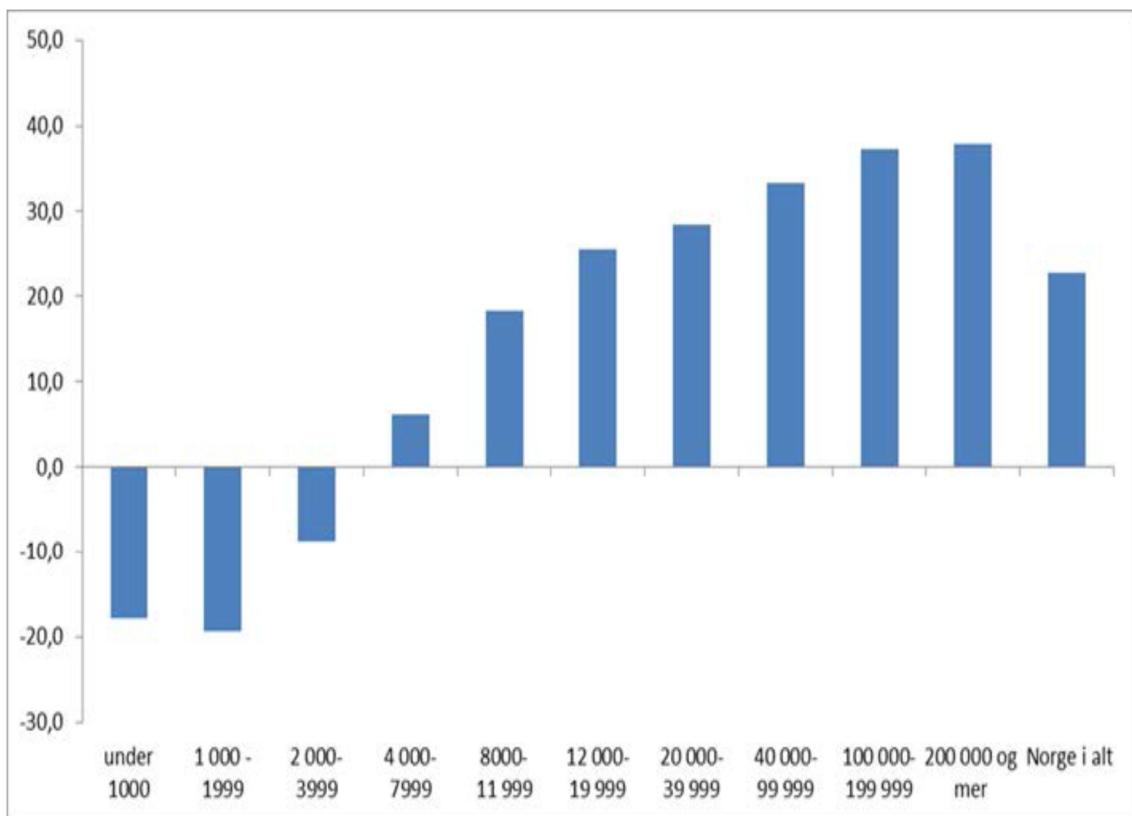
Som nemnd i kap. 2.1 er utviklinga i folketalet ein grunnleggjande faktor for å forstå utviklings-trekk og utfordringar i norske kommunar. Sidan 1960 og fram til i dag har folketalet i Noreg auka med nærmere 1,6 millionar (jf. Figur 4). Veksten har vore spesielt sterk dei seinare åra, og det siste tiåret har folketalet auka med nærmere 560 000.



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

Veksten har likevel ikkje vore lik over heile landet. Dei største kommunane har vorte større, og dei minste har vorte mindre (jf. Figur 5). Dette bidreg til at dei relative skilnadene mellom kommunane aukar, og at generalistkommuneprinsippet blir sett under stadig større press. Aukande skilnader mellom kommunane bidreg til at føresetnadene for å handtera kommunale oppgåver òg blir endra. Store bykommunar med sterk vekst, utvikling av fleirkommunale tettstadsområde, stor pendling og interaksjon på tvers av kommunegrensene har vanskar med å planleggja og leggja til rette for å handtera befolningsveksten på god måte. Arealplanlegging og utvikling av gode løysingar når det gjeld næringsområde, bustadområde, transport og tenestetilbod blir krevjande.

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



Figur 5 Prosentvis gjennomsnittleg endring i folkesetnaden etter kommunestorleik frå 1985 til 2013. Ekspertutvalet (2014).

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

Sjølv om det er sterke sentraliseringskrefter, finst det òg motstraumar som verdset andre verdiar og kvalitetar enn dei ein finn i byen, sjå t.d. Mæland (2005). Utfordringa for distriktskommunane er å kunna sjå, fanga opp og dra vekslar på desse motstraumane. Dersom kommunane ynskjer auka tilflytting må dei auka sin attraktivitet for busetjing, næringsliv og/eller besøk (Vareide et al. 2013). Kva slags strategi ein skal velja, vil vera avhengig av ein nærmare 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 Balestrand, Høyanger og Hyllestad

Tabell 10 og Figur 6 viser folketalsutviklinga for dei tre kommunane frå 2000 og fram til i dag. Alle kommunane har hatt ein jamn reduksjon i folketalet i perioden. Høyanger, som er den største

kommunen, har størst reduksjon i talet på innbyggjarar. Frå 2000 og fram til i dag har det blitt 508 færre innbyggjarar i kommunen. Balestrand og Hyllestad har hatt ein reduksjon på høvesvis 209 og 149 innbyggjarar. Samla har kommunane hatt ein reduksjon i folketalet på 866 innbyggjarar, noko som tilsvarar ein reduksjon på 11,2 prosent. Av dei tre kommunane er det Balestrand som har størst prosentvis reduksjon med om lag 14 prosent. På landsbasis har veksten vore på 15,3 prosent i same periode.

Figur 7 syner den prosentvise utviklinga i folketalet frå 2000 og fram til dag. Vi ser at alle tre kommunane har eit relativt stabilt fallande folketal i perioden.

Tabell 10 Folketalsutvikling i kommunane frå 2000-2015. Data frå SSB.

	2000	2015	Endring frå 2000-2015
<b>1413 Hyllestad</b>	1554	1405	-149
<b>1416 Høyanger</b>	4677	4169	-508
<b>1418 Balestrand</b>	1513	1304	-209
<b>Sum</b>	7744	6878	-866

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

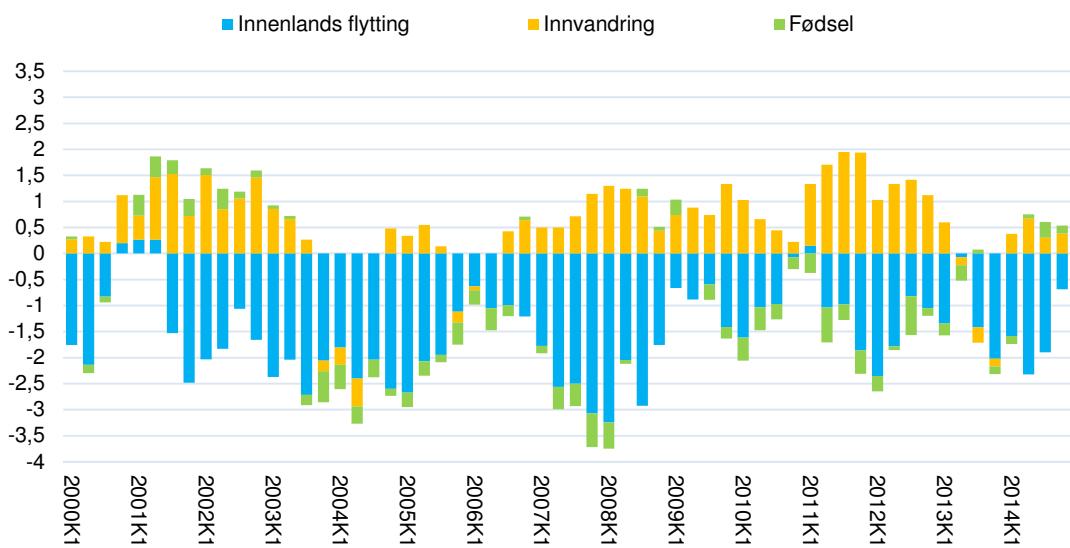


Figur 7 Prosentvis endring av folketalet i kommunane frå 2000 til 2015. Data frå SSB.

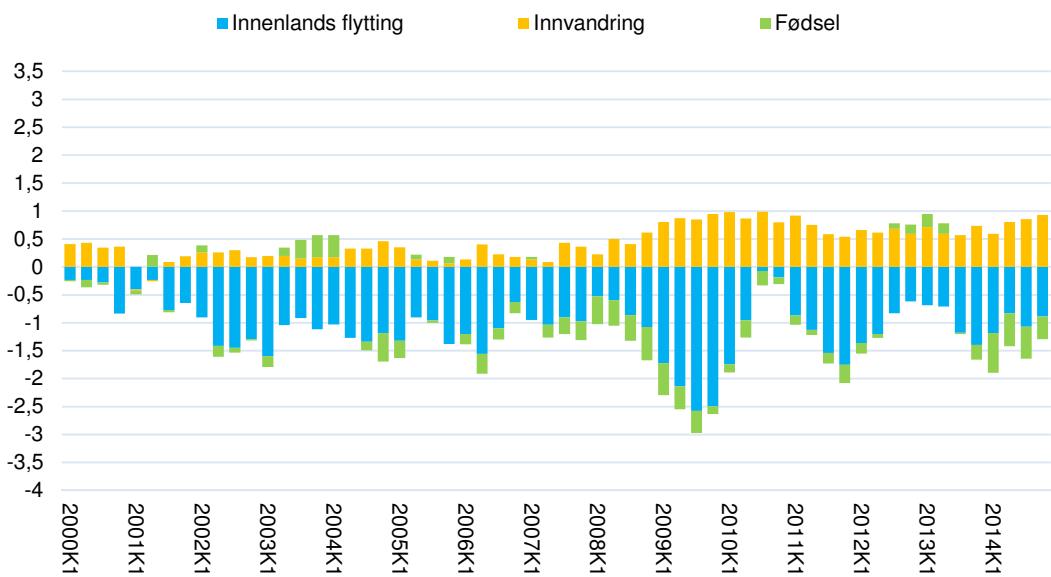
Dersom vi studerer årsakene til folketalsendringane i kommunane (jf. Figur 8-Figur 10), ser vi at reduksjonen i folketalet i stor grad har samanheng med negativ netto innanlands flytting. Fødselsbalanse er òg jamt over negativ. Netto innvandring frå utlandet er stort sett positiv. Utan den auka innvandringa til Noreg ville reduksjonen i folketalet vore betydeleg større i alle kommunane.

Samla sett har tilgjengeret på utanlandsk arbeidskraft vore avgjerande for å dempe effektane av negativ innanlands flytting og negativ fødselsbalanse. Samstundes er det viktig å vera merksam på at

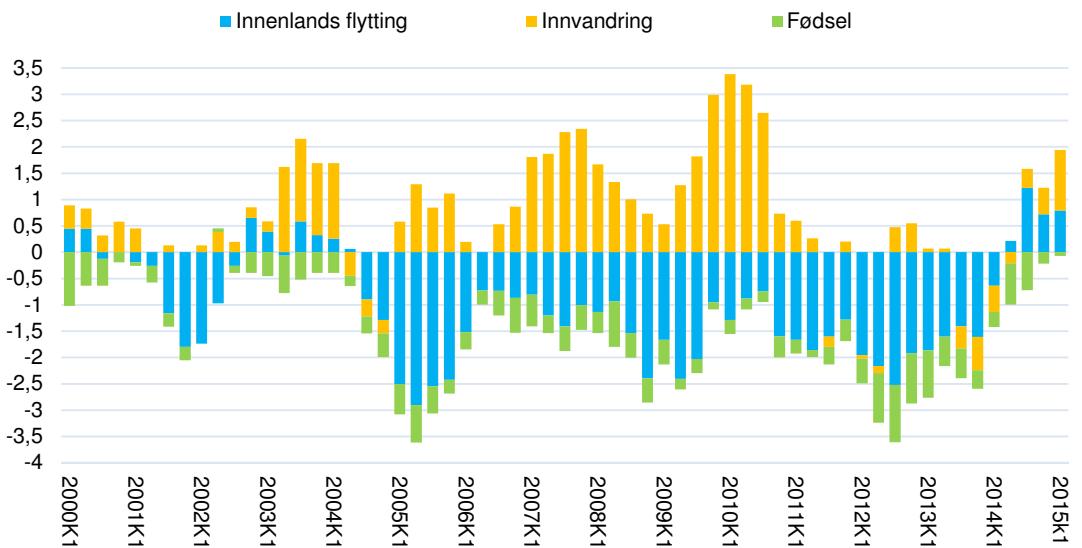
tilgjeget på slik arbeidskraft vil vera avhengig av internasjonale konjunkturar, og ein har ingen garantiar for korleis denne innvandringa vil utvikle seg fram i framtida.



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



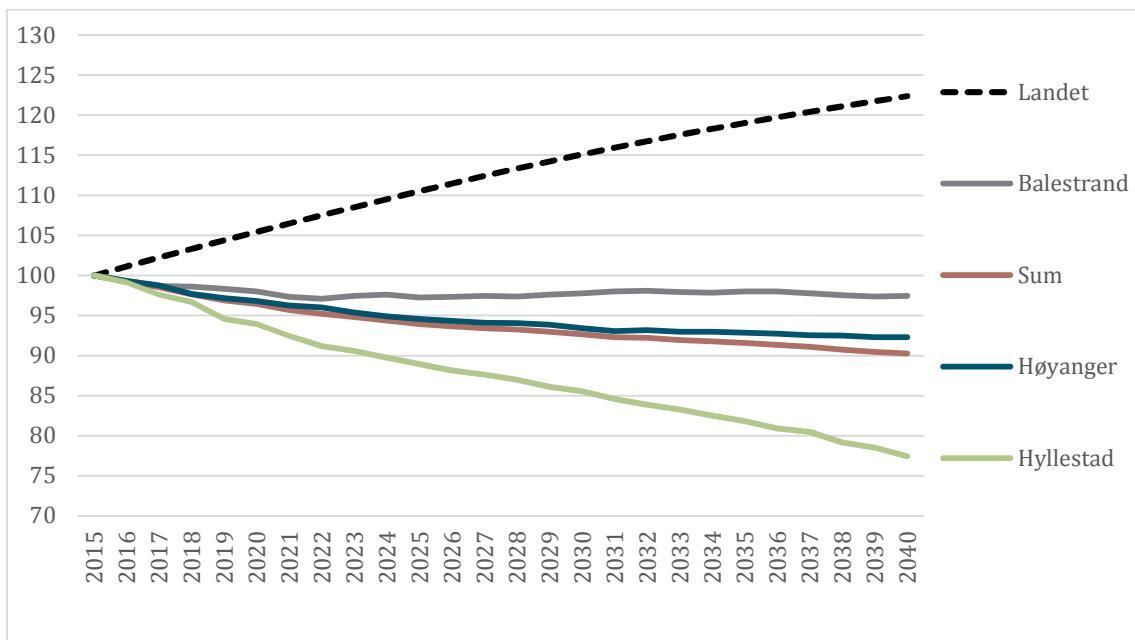
Figur 9 Årleg befolkningsvekst i prosent av folketetalet i **Høyanger** målt kvart kvartal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. desember 2014.



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

### 4.3 Framskrivningar av folketalet

Folketalsframskrivningane frå SSB syner at alle kommunane vil ha utfordringar med å oppretthalde folketalet også i åra som kjem (jf. Figur 11). Framskrivningane syner ein forventa reduksjon for kommunane samla sett på 9,7 prosent. Hyllestad har dei mest pessimistiske framskrivningane. Her syner prognosane ein reduksjon på heile 22,6 prosent fram mot 2040. Balestrand vil få ein liten reduksjon på 2,5 prosent, medan Høyanger vil få ein noko større reduksjon med 7,7 prosent.



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

Prognosane for framtidig folketalsutvikling peikar altså i større eller mindre grad på reduksjon i folketalet i åra som kjem. På landsbasis har det vore ei stor auke, og prognosane syner at denne auka vil halde fram. Landet som heilskap er spådd ei auke i folketalet på 22,4 prosent fram til 2040. Dei relative forskjellane i folketal mellom små og store kommunar vil altså halde fram å auke. Slik sett har både Balestrand, Høyanger og Hyllestad felles interesser når det gjeld å legge til rette for nye arbeidsplassar og vekst i folketalet.

## 4.4 Oppsummerande vurdering

---

På landsbasis har det vore ein kraftig folketalsvekst dei seinare åra, men veksten har ikkje vore lik over heile landet. Dei største kommunane har vorte større og dei minste mindre. Dette bidreg til at dei relative skilnadene mellom kommunane aukar og at generalistkommuneprinsippet blir sett under aukande press. Viktige drivkrefter som ligg til grunn for sentraliseringa vi har opplevd dei seinare åra, er knytt til globalisering, internasjonal konkurranse, teknologeutvikling og framvoksten av kunnskapsøkonomien. Det er ingen av dei tre kommunane som har hatt vekst i folketalet frå 2000 og fram til i dag. Reduksjonen har vore relativt jamn for alle kommunane og varierer frå 9,6 prosent i Hyllestad til 13,8 prosent i Balestrand. For dei tre kommunane har folketalet samla vorte redusert med ca. 11,2 prosent frå 2000 til 2015.

Tilgjenget på utanlandsk arbeidskraft har vore avgjerande for å dempe negative effektar på folketalet som følgje av negativ innanlands flytting og negativ fødselsbalanse. Utan auka innvandring ville folketalsutviklinga ha vore ein god del svakare. Tilgjenget på utanlandsk arbeidskraft vil likevel vera avhengig av internasjonale konjunkturar, og ein har ingen garantiar for at denne innvandringa vil halda fram. Folketalsframskrivningane syner at alle kommunane vil få reduksjon i folketalet òg i åra som kjem. Fram mot 2040 vil kommunane samla sett få ein reduksjon på 9,7 prosent. Denne reduksjonen fordeler seg med 2,5 prosent for Balestrand, 7,7 prosent for Høyanger og heile 22,6 prosent for Hyllestad. Utfordringar med å halde oppe folketalet gjev grunn til bekymring. I kommunar med lågt innbyggjartal frå før vil ein ytterlegare reduksjon vera ekstra krevjande. Ni vået på dei kommunale inntektene heng saman med innbyggjartalet. Å tilpasse tenestetilbodet til eit stadig lågare innbyggjartal kan vera ei krevjande oppgåve.

# 5. Næringsutvikling

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

---

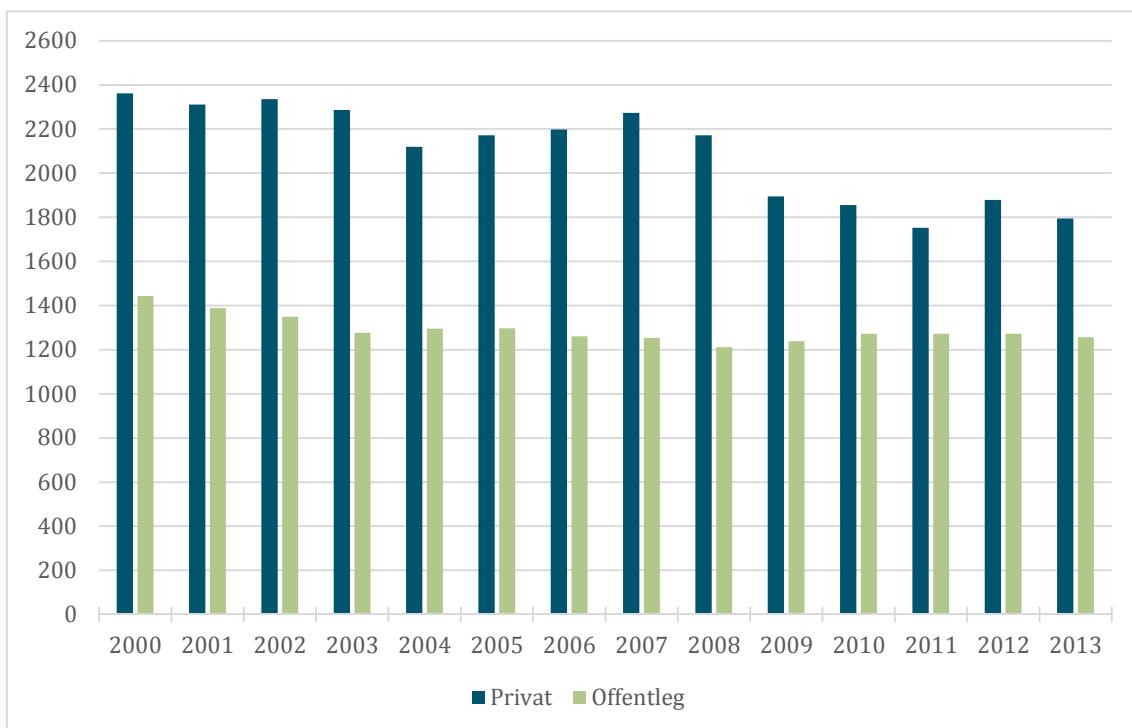
Det er ofte ein nær samanheng mellom arbeidsplassar og folketalsutvikling i kommunane. I samband med ein kommunesamanslåingsprosess er det av særskild interesse å ha eit oversyn over utviklingstrekk når det gjeld dette – ikkje minst dei framtidige utfordringane. Korleis folketalsutviklinga blir i framtida,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

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

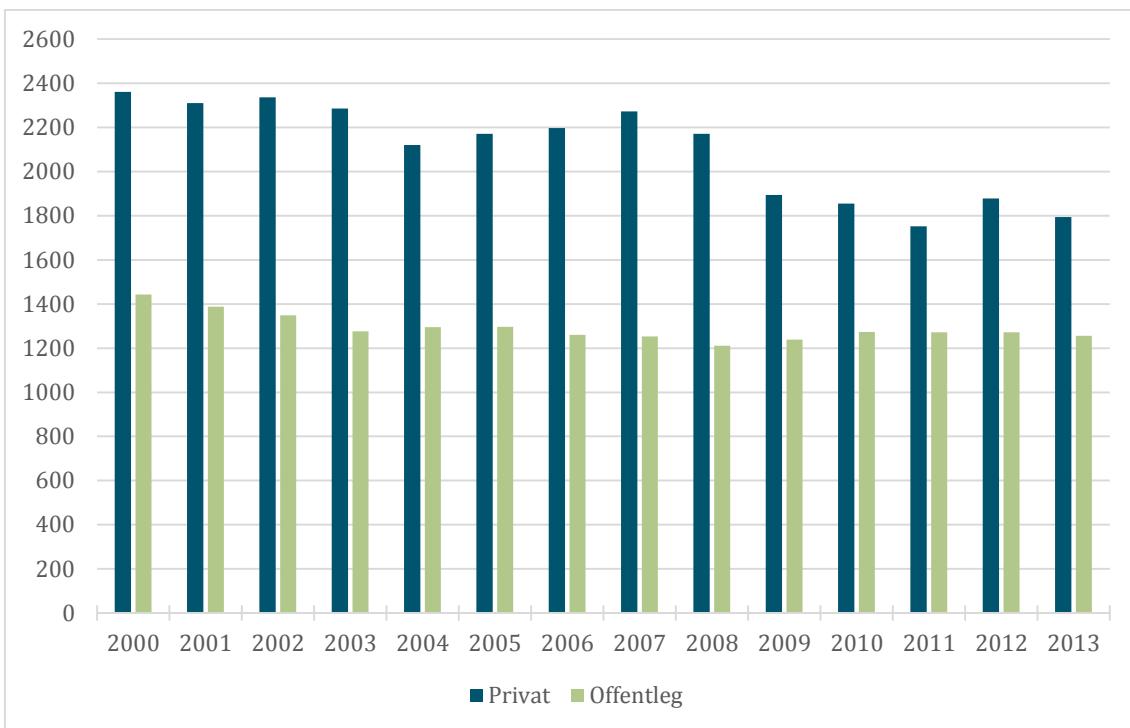
I mange kommunar med reduksjon i folketalet er det gjerne både eit behov og eit ynskje om å snu folkesetnadsutviklinga i ei positiv retning. Då vil det vera naudsynt å ha ei formeining om kva som er utfordringane, kva som er ynskt utvikling, kva for strategiar som kan vera aktuelle, og kva krav som må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

Ei sentral målsetjing knytt til ei framtidig satsing på samfunns- og næringsutviklingsarbeid vil vera å få auka tilflytting. Avslutningsvis vil vi difor sjå nærmare 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



Figur 12 gir eit samla oversyn over utviklinga i talet på offentlege og private arbeidsplassar for Balestrand, Høyanger og Hyllestad for perioden 2000-2013. Det samla talet på arbeidsplassar har vorte redusert frå 3804 i 2000 til 3050 i 2013. Vi ser at den største reduksjonen har kome i privat sektor. Her har det vore ein reduksjon på heile 24 prosent i perioden, medan det innan offentleg sektor har vore reduksjon på 13 prosent. Arbeidsplassutviklinga må likevel karakteriserast som svak, spesielt om ein samanliknar med utviklinga på landsbasis, der det har vore ei auke på 12-13 prosent.



Figur 12 gjev eit oversyn over talet på arbeidsplassar i kvar av kommunane fordelt på private og offentlege arbeidsplassar (fylke, kommune og stat). Den syner òg endringa i arbeidsplassar frå 2000-2013.

Det er Høyanger, som er den største kommunen, som òg har klart flest arbeidsplassar. I 2013 var det totalt 1171 arbeidsplassar i kommunen, med det har vore ein reduksjon på 555 arbeidsplassar frå år 2000. Ein vesentleg del av denne reduksjonen har kome i privat sektor, og har mellom anna samanheng med nedlegging av industribedrifta Fundo AS og omstillingar av aluminiumsproduksjonen ved Norsk Hydro. Nedlegginga av Fundo førte til at 300 arbeidsplassar vart borte i 2009.

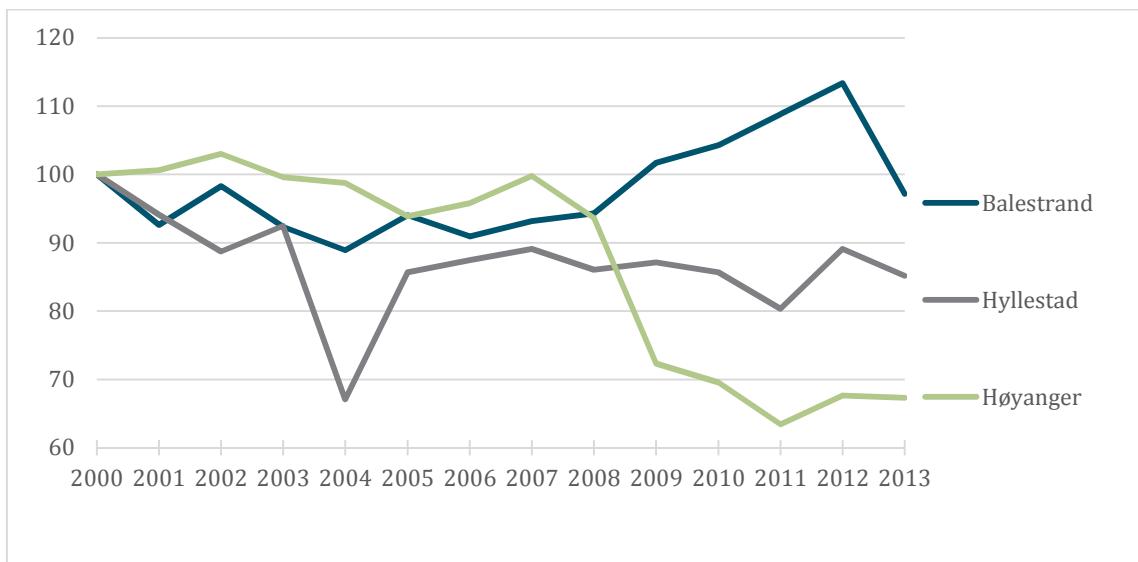
Vi ser at fylkeskommunale arbeidsplassar har gått ned, medan det har vore ei auke i statlege arbeidsplassar. Vi går ut frå at det meste av dette skuldast at staten overtok ansvaret for spesialisthelsetenesta i 2002.

Dei andre kommunane har òg hatt reduksjon i talet på arbeidsplassar, men ikkje i same grad som Høyanger. Balestrand og Hyllestad har hatt ein reduksjon på høvesvis 10 og 83 arbeidsplassar frå 2000-2013. Balestrand har samla sett 574 arbeidsplassar, medan Hyllestad har 705. For Hyllestad skuldast den samla reduksjonen i stor grad tap av arbeidsplassar i privat sektor. I Balestrand skuldast reduksjonen i fyrste rekje tap av kommunale arbeidsplassar.

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

	Balestrand			Høyanger			Hyllestad		
	2000	2013	Endring	2000	2013	Endring	2000	2013	Endring
Fylkeskommunal	1	1	0	176	53	-123	3	2	-1
Kommunal	321	221	-100	655	606	-49	218	220	2
Privat	352	342	-10	1450	976	-474	559	476	-83
Statleg	13	10	-3	45	136	91	11	7	-4
Sum	687	574	-113	2326	1771	-555	791	705	-86

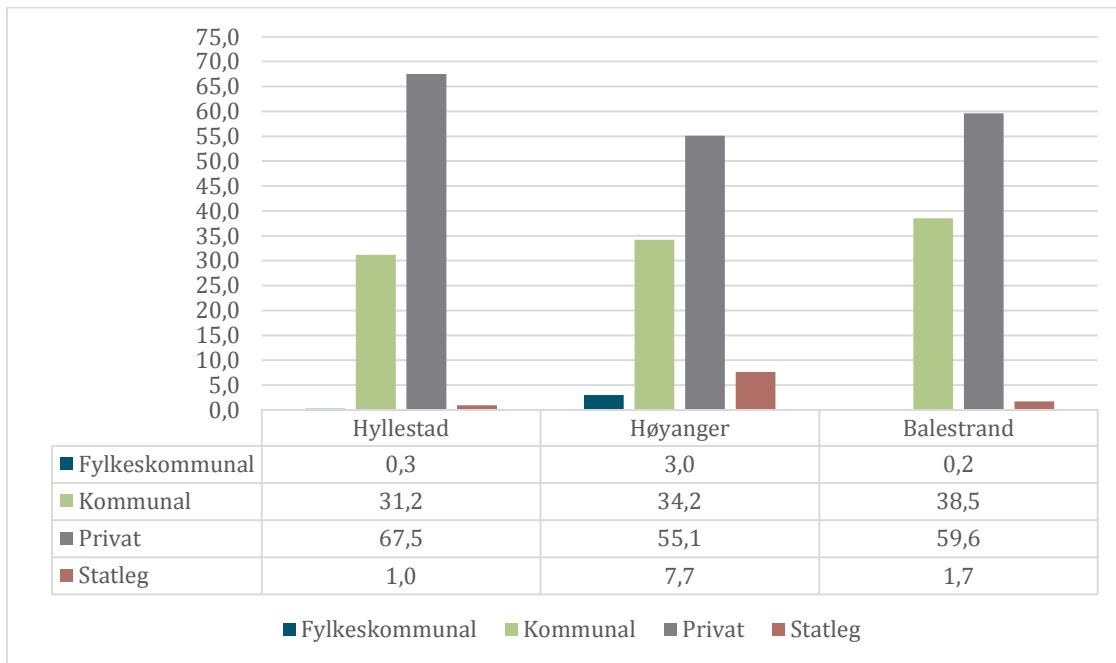
Dersom vi ser nærmere på den prosentvise utviklinga av private arbeidsplassar (jf. Figur 13), syner det seg at Balestrand har hatt eit relativt stabilt nivå på talet av private arbeidsplassar fram til 2008. Frå då av og fram til 2012 var dei auke, men med tilsvarende reduksjon frå 2012 til 2013. Hyllestad har hatt ein meir stabil nedgående trend, med unntak av ein større reduksjon i 2004 som tok seg delvis opp igjen året etter. Høyanger hadde ei relativt stabil utvikling i talet på private arbeidsplassar fram til 2008, då ein fekk eit større fall som vara fram til 2011. Dette faller har i stor grad samanheng med nedlegginga av Fundo as, som er omtalt i det føregåande. Frå 2012 verkar det som den negative utviklinga er ferd med å snu for Høyanger, men det skal mykje til for å erstatte dei arbeidsplassane som har blitt borte.



Figur 13 Prosentvis utvikling av arbeidsplassar privat sektor fra 2000-2013. Data frå SSB.

Figur 14 gir eit oversyn over den prosentvise fordelinga av offentlege og private arbeidsplassar mellom kommunane. Arbeidsmarknaden i alle kommunane vert dominert av private og kommunale arbeidsplassar. Høyanger har noko større innslag av statlege og fylkeskommunale arbeidsplassar samanlikna med Balestrand og Hyllestad, men desse arbeidsplassane utgjer ikkje nokon stor del av den samla sysselsettinga. Det er Hyllestad som har høgast del av sysselsettinga i privat sektor. Deretter følgjer Balestrand og Høyanger. Det vanlege er at større kommunar har ein større del private arbeidsplassar samanlikna med mindre. At Høyanger, som den største kommunen, har lågast del av sysselsettinga i privat sektor, har naturlegvis samanheng med at mange industriarbeidsplassar har gått tapt dei seinare åra. Elles er det verdt å merke seg at kommunale arbeidsplassar ligg på mellom 31,2 og 38,5 prosent av det samla talet på arbeidsplassar i kommunane. Til sa-

manlikning er det 17,7 prosent av arbeidsstyrken på landsbasis som er sysselsatt i kommunal sektor. For kommunane i Sogn samla sett ligg denne delen på 22,8 prosent. Alle dei tre kommunane har såleis ein relativt stor del av sysselsettinga i kommunal sektor.



Figur 14 Prosentvis fordeling av offentlege og private arbeidsplassar. Data frå SSB, 2013.

Vi ser elles at det er samanheng mellom utviklinga i talet på arbeidsplassar og talet på innbyggjarar. Tap av private arbeidsplassar gjev færre innbyggjarar, noko som vidare gjev trøng for å redusere talet på sysselsette i kommunal sektor. Alle dei tre kommunane har såleis betydelege utfordringar med å legge til rette for nye arbeidsplassar og skape ei meir positiv utvikling i folketalet.

### 5.3 Utviklinga i ulike bransjar i næringslivet

Tabell 12 syner kor stor del ulike bransjar utgjer av det samla næringslivet i dei ulike kommunane som inngår i utgreininga. Dei prosentvise delane av arbeidsplassane er rangert på ein fargeskala der grønt tyder stor del og raudt tyder liten del.

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

Besøksnæringar er dei delane av næringslivet der kunden må vera personleg til stades. Butikkhandel (men ikkje internetthandel), servering, overnatting, opplevelingar og personlege tenester er bransjar som blir rekna som besøksnæringar. Årsaka til at det er interessant å isolera besøksnæringane, er at dei reflekterer om eit område er attraktivt å vitja. Område som trekker til seg vitjande frå andre område, vil normalt få høgare etterspurnad, og dermed òg fleire arbeidsplassar i

besøksnæringane. Det kan vera ulike stadtqvilitetar 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.

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

Næring	SubNæring	Bransje	Hyllestad	Høyanger	Balestrand	Sogn reg
<b>Basis</b>	<b>Industri</b>	Anna industri	0,0	6,4	5,0	6,3
		Næringsmidlar	0,2	0,0	1,5	3,0
		Olje- og gass utvinning	0,0	0,0	0,0	0,0
		Prosessindustri	0,0	20,8	14,9	11,9
		Verkstadindustri	42,6	13,6	2,0	6,2
	<b>Natur</b>	Fisk	5,9	4,5	0,9	0,7
		Gruve	0,6	0,0	0,0	0,1
		Landbruk	6,9	4,7	9,1	6,5
	<b>Tekn tenester</b>	Olje og gass	0,0	0,0	0,0	0,0
		Teknisk/vitskap	0,0	0,6	0,6	1,9
		Tele og IKT	0,2	0,8	0,6	0,9
<b>Besøk</b>		Aktivitet	1,3	1,7	1,8	3,5
		Handel	7,4	13,5	6,1	14,4
		Overnatting	1,3	2,6	11,1	3,8
		Servering	0,0	0,4	1,5	1,2
<b>Lokal</b>	Lokal		1,7	2,3	4,7	4,7
<b>Regional</b>		Agentur og Engros	1,3	0,5	3,2	1,3
		Bygg og anlegg	8,8	10,6	6,1	13,0
		Diverse	8,8	2,8	21,9	5,2
		Finans, eigedom, utleie	1,1	2,2	3,8	2,8
		Forr tenesteyting	1,3	3,4	0,9	3,4
		Transport	9,0	7,7	4,1	7,0
		Utleige av arbeidskraft	1,7	1,0	0,3	2,3
<b>Totalsum</b>			<b>476</b>	<b>976</b>	<b>342</b>	<b>9 753</b>

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

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

Av dei tre kommunane som er med i utgreiinga, ser vi at Hyllestad har stort sysselsetting innan basisnæringane. Her er ein stor del sysselsett innan verkstadindustri (42,6 prosent). Hjørnesteinbedrifa er Havyard Leirvik. Vidare er det innan basisnæringane ein del sysselsetjing innan fisk og landbruk. Innan besøksnæringane er det handel som har størst omfang, men noko er og knytt til aktivitetar og overnatting. Det er vidare ein del som er sysselsett i regionale næringar som bygg og anlegg og transport.

Høyanger har òg ein stor del arbeidsplassar innan basisnæringane, og delen som er sysselsett innan industrien, ligg omtrent på same nivå som for Hyllestad, men sysselsettinga har større spreiing på ulike bransjar – både verkstadindustri, prosessindustri og anna industri. Det er og ei viss sysselsetting innan landbruk og fisk, men den delen utgjer prosentvis ein noko mindre del enn for Hyllestad. Høyanger har ein større del som er sysselsett innan besøksnæringane, spesielt handel. Det er ikkje unaturleg sidan Høyanger er den største kommunen og til ein viss grad fungerer som handelsenter for innbyggjarar i nabokommunane.

Balestrand har òg ein del sysselsetting innan basisnæringane. Kommunen har sysselsetting innan både verkstadindustri, prosessindustri, næringsmiddelindustri og anna industri, men den samla industrisysselsettinga er likevel ikkje like stor som for Hyllestad og Høyanger. Landbruket er ei viktigare næring i Balestrand enn i dei andre kommunane, men fiskennæringane har mindre betydning. Innan besøksnæringane har Balestrand ein større del av sysselsettinga innan overnattingsverksemndene, noko som syner at reiselivet står sterke i Balestrand enn i dei andre kommunane. Reiselivet er viktig for fleire kommunar i Sogn, og dei norske fjordane har fleire gonger vorte kåra til verdas beste reisemål av National Geographic Traveler. Dei vakre fjordane og det godt verna kulturlandskapet er element som ligg til grunn for denne topp-plasseringa.

Som dei andre kommunane har Balestrand ein del sysselsetting innan dei regionale næringane. Andelen sysselsette innan bygg og anlegg og transport er noko lågare enn i dei andre kommunane, men det er ein betydeleg større del av sysselsettinga som fell inn under kategorien diverse regionale næringar.

Tabell 13 syner vekstimpulsane i næringslivet etter finanskrisa. Vekstimpuls er endring i mengd arbeidsplassar som prosentvis del av den samla sysselsetjinga. Vekstimpulsar er mindre intuitivt enn prosentvis vekst, men seier likevel meir om korleis veksten har bidrege til sysselsetjinga i kommunen. Vi brukar vekstimpulsar for å samanlikna vekst i ein kommune med vekst i ein annan, og for å unngå fylgjande problem: Gjeve at ein bransje har éin arbeidsplass, og så aukar mengda til to. Då har veksten vore på 100 %. Det høyrest høgt ut, men éin arbeidsplass er ikkje særleg mykje. Det bidreg lite til sysselsetjingsvekst. Vi unngår dette problemet når vi brukar vekstimpulsar i staden for prosentvis vekst. Tabellen syner vekstimpulsane frå privat sektor for Balestrand, Høyanger og Hyllestad for perioden 2008-2013.

Vi ser at vekstimpulsane samla sett har vore positive for Balestrand, svakt negative for Vik og betydeleg negative for Høyanger. For Høyanger har dei negative vekstimpulsane i stor grad sammenheng med nedlegging av industriarbeidsplassar innan verkstadindustrien. Vi ser vidare at Høyanger også har noko negative vekstimpulsar frå handel og transport. Det er naturleg å tenkje seg at når mange industriarbeidsplassar fell bort, så vil det òg ha negative ringverknader for anna næringsliv i kommunen. Hyllestad har òg hatt negative vekstimpulsar frå verkstadindustrien, men i mykje mindre grad enn Høyanger. For Hyllestad ligg vekstimpulsane frå dei regionale næringane jamt over på den positive sida av skalaen. Balestrand har samla sett hatt svakt positive vekstimpulsar frå næringslivet, men det er ingen bransjar som skil seg klart ut i den eine eller andre retninga. Vekstimpulsane har vore positive frå industrien, frå overnattingsverksemndene og frå diverse regionale næringar.

Alle kommunane har hatt negative vekstimpulsar frå landbruk, medan vekstimpulsane frå fiske-næringsane har hatt positive vekstimpulsar. I desse næringane inngår òg oppdrettverksemder. Det er i fyrste rekke Hyllestad og Høyanger som har hatt noko positive vekstimpulsar frå desse verksemndene.

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

Næring	SubNæring	Bransje	Hyllestad	Høyanger	Balestrand	Sogn reg
<b>Basis</b>	<b>Industri</b>	Anna industri		0,5	-0,6	0,3
		Næringsmiddel			0,0	-0,2
		Olje- og gassutvinning				
		Prosessindustri		-0,8	1,4	-1,2
		Verkstadindustri	-4,9	-13,6	0,9	-1,7
	<b>Natur</b>	Fisk	0,9	1,2	0,3	0,2
		Gruve	0,1			0,0
		Landbruk	-2,1	-1,3	-0,3	-0,8
		Olje og gass				
	<b>Tekn tenester</b>	Teknisk/vitigskap		-0,2	0,0	-0,5
		Tele og IKT	0,0	0,2	0,1	0,2
		Aktivitet	0,0	-0,5	-0,1	0,2
<b>Besøk</b>	Handel		-0,7	-0,9	-0,6	0,2
	Overnatting		0,7	0,3	1,1	-0,1
	Servering			-0,1	-0,1	0,1
	Lokal		0,9	0,0	-1,4	0,3
<b>Regional</b>	Agentur og Engros		0,1	0,1	-0,4	-0,2
	Bygg og anlegg		0,7	1,0	0,0	0,8
	Diverse		2,7	-0,4	2,1	-0,2
	Finans, eigedom, utleie		0,1	0,1	-0,7	-0,2
	Forr tenesteyting		0,3	-0,9	-0,3	-0,6
	Transport		0,7	-2,1	-0,1	-0,2
	Utleie av arbeidskraft		0,8			0,0
<b>Totalsum</b>			<b>-0,7</b>	<b>-17,3</b>	<b>1,4</b>	<b>-3,7</b>

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

## 5.4 Pendling

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

Tabell 14 syner pendlingsmatrise for dei tre kommunane som inngår i utgreiinga, med absolutte tal, medan

		Arbeidssted				Sysselsette
		Hyllestad	Høyanger	Balestrand	Utanfor	
Bustad	Hyllestad	506	29	1	196	732
	Høyanger	63	1 487	9	457	2 016
	Balestrand	1	64	487	154	706
	Utanfor	135	191	77		
Arbeidsplassar		705	1 771	574		

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

Tabellane syner at det er ikkje stor pendling mellom kommunane i dag, og at den største delen av pendlinga går til andre kommunar. Hyllestad har ei viss pendling til Høyanger (4,0 prosent), men kommunen har praktisk tala ikkje pendling til Balestrand. Høyanger har ei viss pendling til Hyllestad (3,1 prosent), men det er berre nokre få som pendlar til Balestrand. Andelen som pendlar fra Balestrand til Høyanger, er ein del høgare (9 prosent), men pendlinga til Hyllestad er tilnærma null. I praksis er det altså ei viss gjensidig pendling mellom Høyanger og Hyllestad samstundes som Balestrand har ein del pendling til Høyanger. Pendlinga mellom kommunane er likevel avgrensa samanlikna med den samla pendlinga. For Hyllestad, der 31 prosent av dei sysselsette pendlar ut av kommunen, er det berre fire prosent som pendlar til Høyanger. Det tyder på at interaksjonen på tvers av kommunegrensene er større i andre retningar.

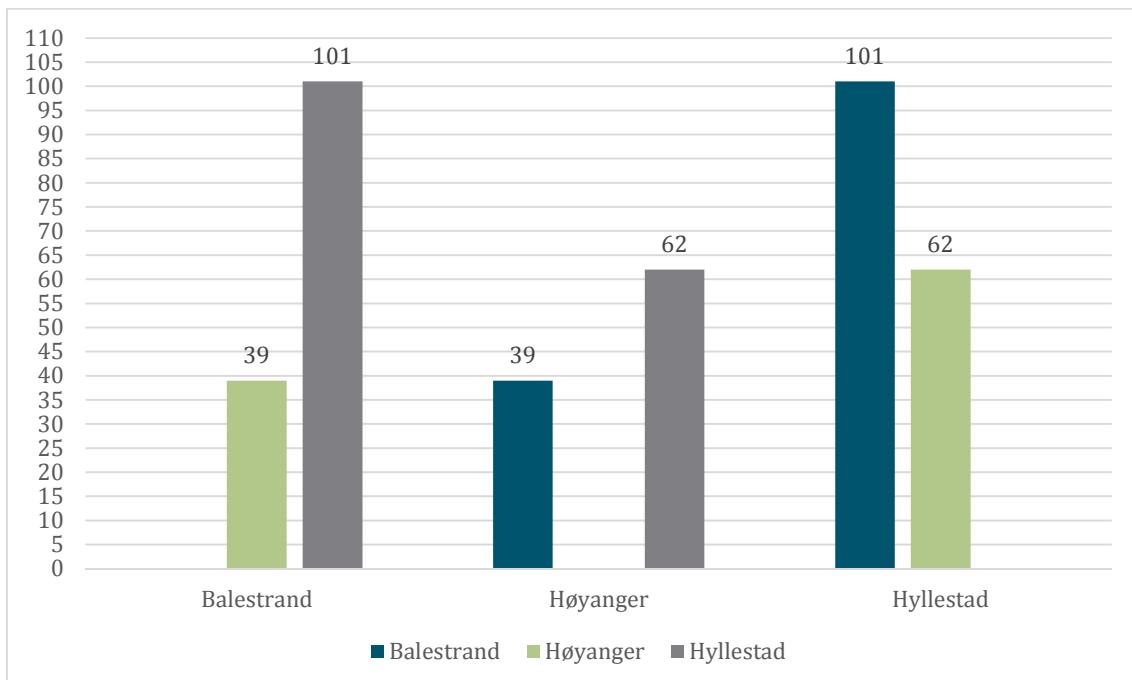
Tabell 14 Pendlingsmatrise. Absolutte tal.

		Arbeidssted				Sysselsette
		Hyllestad	Høyanger	Balestrand	Utanfor	
Bustad	Hyllestad	506	29	1	196	732
	Høyanger	63	1 487	9	457	2 016
	Balestrand	1	64	487	154	706
	Utanfor	135	191	77		
Arbeidsplassar		705	1 771	574		

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

		Arbeidssted				Sysselsette
		Hyllestad	Høyanger	Balestrand	Utanfor	
Bustad	Hyllestad	69,1	4,0	0,1	26,8	732
	Høyanger	3,1	73,8	0,4	22,7	2 016
	Balestrand	0,1	9,1	69,0	21,8	706
	Utanfor	19,1	10,8	13,4		
Arbeidsplassar		705	1771	574		

Pendlingsmønsteret heng som oftast saman med reiseavstandane. Figur 15 viser reisavstandar mellom dagens kommunesenter i minuttar. Det er raskast reiseveg mellom Balestrand og Høyanger (39 minuttar). Frå Høyanger til Hyllestad tek det nok lenger tid (62 minuttar). Reisetida mellom Balestrand og Hyllestad er heile 101 minuttar. Lite pendling mellom kommunane kjem og til uttrykk gjennom inndelinga i bu- og arbeidsmarknadsregionar (Gundersen & Jukvam 2013). Landet er delt inn i 160 bu- og arbeidsmarknadsregionar. Hyllestad dannar eigen bu- og arbeidsmarknadsregion, men danna tidlegare felles region saman med Askvoll og Fjaler kommunar. Desse to kommunane er no flytta over til Førde bu- og arbeidsmarknadsregion. Balestrand og Høyanger dannar eigen bu- og arbeidsmarknadsregion. Elles har Hyllestad ein del pendling i retning Fjaler, Gauldalen og Førde. Det er òg ein del pendling frå Høyanger i den retninga.



Figur 15 Avstandsmatrise. Reiseavstandar mellom dagens kommunesenter i minuttar. Kjelde: <http://kart.gu-lesider.no>.

Når det gjeld kommunestrukturspørsmål, vil det i utgangspunktet vera naturleg å ta utgangspunkt i ein bu- og arbeidsmarknadsregion. Det som skjer av endringar i ein av kommunane innan ein slik region, kan få betydning for dei andre. Slik sett vil kommunane ha felles interesser knytt til den framtidige utviklinga innan ein slik region. Det er ikkje sikkert at kommunar i ein og same bu- og arbeidsmarknadsregion, som driv planlegging og tilrettelegging på kvar sin måte og gjerne i konkurransen med kvarandre, kjem fram til løysingar som gagnar kommunane samla sett. Gjennom å vera ein felles kommune kan det vere lettare å kome fram til heilsakaplege og framsynte løysingar der ein i større grad søker å stå sterkare i konkurransen med omverda i staden for å konkurrere seg imellom.

Ei utfordring knytt til desse regionane er at ein del kommunar som er små i folketal, men der avstandane er store, dannar eigne bu- og arbeidsmarknadsregionar. Sjølv om kommunane dannar eigne bu- og arbeidsmarknadsregionar, vert dei likevel for små til å kunne løyse oppgåver på eiga hand, og det kan òg vera utfordringar med å få tyngde og kraft nok til å drive naudsynt utviklingsarbeid. I slike tilfelle kan det vera av interesse å vurdere alternativ som strekk seg ut over bu-

og arbeidsmarknadsregionane. I dette tilfellet har Høyanger ei viss innpendling frå både Balestrand og Hyllestad, og kan vil slik sett vera eit aktuelt alternativ.

## 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 trekke 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 skjerma sektorar i seinare periodar. Flytting og arbeidsplassvekst vil dermed ha ein gjensidig positiv påverknad.

Figur 16 syner korleis samanhengen mellom nettoflytting og arbeidsplassvekst har vore i kommunane i Noreg i perioden 2007 til og med 2013. Streken syner den statistiske samanhengen mellom desse to storleikane, og representerer forventa nettoflytting gjeve nivået på arbeidsplassveksten. Samanhengen er positiv, men mange kommunar har ei nettoflytting som avvik ganske sterkt frå forventningsverdien.

Figuren syner at både Balestrand, Høyanger og Hyllestad har hatt negativ arbeidsplassvekst dei seinare åra. Vidare ser vi at tilflyttinga er lågare enn det som er statistisk forventa ut frå utviklinga i talet på arbeidsplassar. Dette er ein indikasjon på at kommunane har felles utfordringar knytt til å skape arbeidsplassvekst, med at det samstundes òg er behov for tiltak som kan gjera kommunane meir attraktive for tilflytting.

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



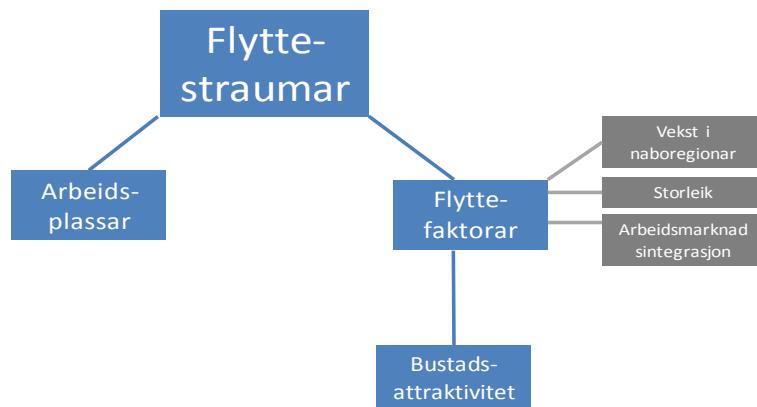
Figur 16 Plott med arbeidsplassvekst (alle sektorar) i prosent frå årsskiftet 2007/2008 til årsskiftet 2013/2014 langs den horisontale aksen, og nettoflytting i prosent av folketalet for same periode langs den vertikale aksen. Dei grå prikkane syner alle kommunane i Noreg. Dei raude syner kommunane i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

### 5.5.1 Kva styrer flyttestraumane?

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

I Figur 17 har vi definert tre strukturelle tilhøve som har ein signifikant verknad på flyttebalansen til ein stad, når effekten av arbeidsplassveksten er teken omsyn til. Kommunar med høgt folketal har systematisk betre flyttebalanse enn stader med lågt folketal. Det er eit uttrykk for at stader med ein høg konsentrasjon av folk verkar tiltrekkande. Deretter ser vi at stader med høg arbeidsmarknadsintegrasjon har systematisk betre flyttebalanse enn stader med låg. Det tyder på at kommunar som ligg innanfor ein større arbeidsmarknad, og dermed har gode pendlingsmøglegheiter

for innbyggjarane, får ein gevinst i form av høgare netto innflytting. Den tredje strukturelle faktoren er vekst i talet på arbeidsplassar i omkringliggende kommunar som ligg innanfor pendlingsavstand. Dersom det er vekst i talet på arbeidsplassar i nabokommunane, vil dette føre til høgare netto innflytting.



Figur 17 Faktorar som styrer flyttestraumane.

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

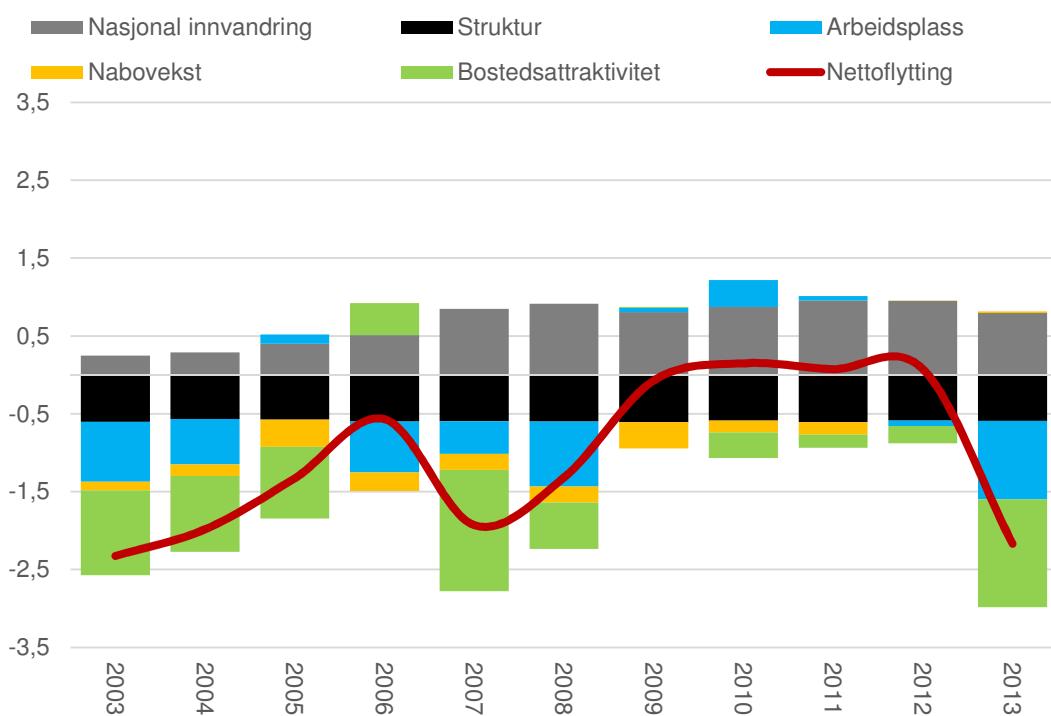
Figur 18 - Figur 20 viser korleis nettoflyttinga til dei tre kommunane og alternativa har utvikla seg over tid. Nettoflytting til ein stad i Noreg skuldast fleire ting:

1. Nasjonal innvandring – Noreg har hatt høg nettoinnvandring dei siste åra, spesielt etter 2007. Mesteparten av innvandringa er frå Aust-Europa. Dette tyder at ein kvar stad i Noreg kan forventa ei viss grad av nettoflytting – dersom ein antek at nettoflyttinga til Noreg fordeler jamt seg på alle stadar i Noreg. Dei grå stolpane viser kva for ei nettoflytting staden ville fått, dersom nettoflyttinga til staden var lik som til Noreg.
2. Arbeidsplassvekst – arbeidsplassvekst i inneverande år og i dei to føregående åra har ein positiv og signifikant effekt på nettoflyttinga til ein stad. Dei blå stolpane viser forventa nettoflytting ut frå arbeidsplassutvikling.
3. Nabovekst – arbeidsplassvekst i kommunar som det blir pendla til – i inneverande og to føregående år – har òg ein positiv og signifikant effekt på nettoflyttinga til ein stad. Dersom det er arbeidsplassvekst i Oslo, vil nabokommunen Skedsmo kunna forventa å få nettoflytting. Dei gule stolpane viser kva for ei nettoflytting ein stad kan forventa å få som følgje av arbeidsplassvekst i nabokommunane.
4. Strukturelle flyttefaktorar – her arbeidsmarknadsintegrasjon og folketal. Arbeidsmarknadsintegrasjonen måler summen av inn- og utpendling til ein stad. Stadar med høg arbeidsmarknadsintegrasjon får ei høgare nettoflytting enn andre stadar. Det er attraktivt å

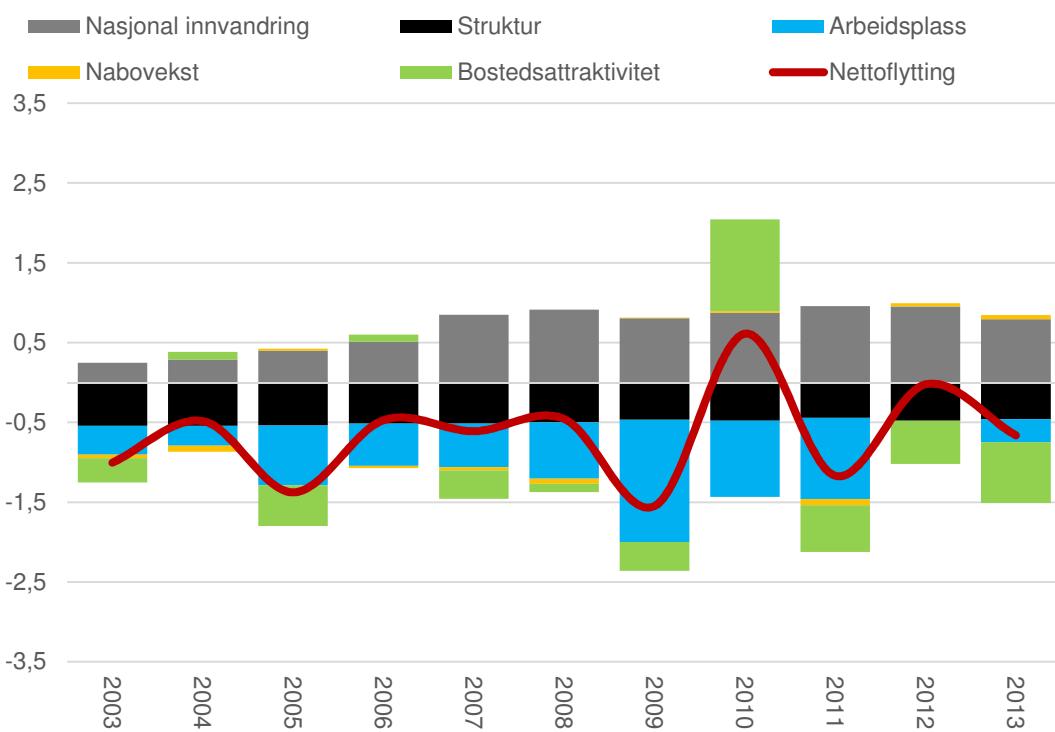
bu på stader der det er gode moglegheiter for pendling. Folketalet har òg ein positiv tiltrekking på folk. Der det bur mange folk, vil folk bu. Og der det ikkje bur folk, vil ikke folk bu. Dei strukturelle flyttefaktorane påverkar difor nettoflyttinga til ein stad. Dei er illustrert ved dei svarte stolpane.

- Bustadattraktiviteten er avviket mellom faktisk og forventa nettoflytting. Ein stad som har høgare nettoflytting enn statistisk forventa, har hatt positiv bustadattraktivitet. Vi antek at det er interne tilhøve i kommunen som har gjort at denne staden har hatt betre flytebalanse enn det den normalt sett skulle ha hatt. Bustadattraktiviteten er illustrert ved dei grøne stolpane.

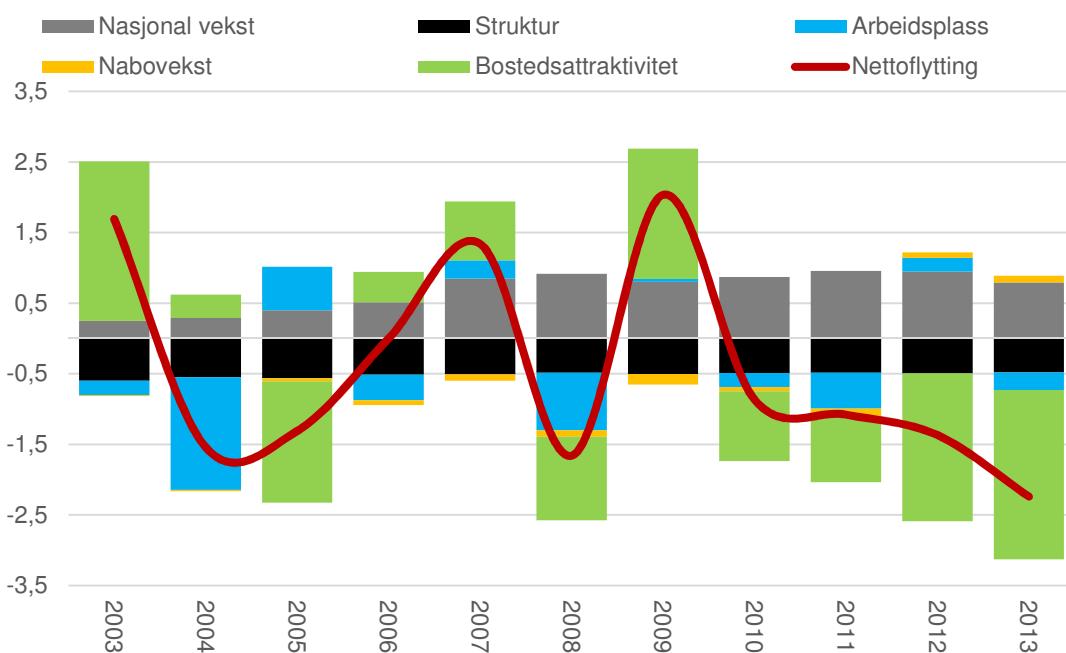
Dersom vi ser nærmere på nettoflyttinga i Balestrand, er nettoflyttinga negativ frå 2003 til 2008, svakt positiv frå 2009 til 2012, men negativ igjen i 2013. Høyanger har jamt over negativ nettoflytting med unntak av 2010 og 2012. Hyllestad har svingingar i nettoflyttinga fram til 2009, men har hatt negativ nettoflytting sidan da.



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



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



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

Vi ser at nettoflyttinga i stor grad heng saman med arbeidsplassutvikling og bustadattraktivitet i alle kommunane. Vi kan legge merke til at alle tre kommunane har negative effektar på nettoflyttinga som følgje av strukturelle tilhøve og svak nabovekst. Dette tilseier at det er naudsynt med ekstra innsats for å auke tilflyttinga samanlikna med område der dei strukturelle tilhøva ligg betre til rette. Her har kommunane felles utfordringar som ein kan stå betre rusta til å møte saman enn kvar for seg. Dei tre kommunane har ei geografisk plassering i ytterkantane av to regionar med Sogndal og Førde som regionsenter. Ved at Balestrand, Høyanger og Hyllestad går saman som ein kommune, kan det gje grunnlag for ein sterkare kommune med større fokus på framtidig utvikling i skjeringspunktet mellom desse regionane.

## 5.6 Oppsummerande vurdering

---

Ut frå folketal er Høyanger den største av dei tre kommunane med eit folketal på 4200 innbyggjarar. Balestrand og Hyllestad har 1300-1400 innbyggjarar og må karakteriserast som små kommunar. Alle tre kommunane har vanskar med å oppretthalde folketalet, og dei relative forskjellane i høve til utviklinga på landsbasis aukar betydeleg. Det er ofte ein nær samanheng mellom arbeidsplassar og folketalsutvikling i kommunane. Samla har dei tre kommunane mista 754 arbeidsplassar i frå 2000 til 2013. Ein stor del av denne reduksjonen har kome i Høyanger, men alle kommunane har hatt ein reduksjon i det samla talet på arbeidsplassar. Reduksjonen har kome både i privat og offentleg sektor. Gjennomgangen syner ein samanheng mellom utviklinga i talet på arbeidsplassar og talet på innbyggjarar. Færre arbeidsplassar i privat sektor gjev færre innbyggjarar. Dette fører til reduksjon i dei kommunale inntektene og behov for å tilpasse den kommunale organisasjonen til lågare innbyggjartal. Ei slik utvikling fører gjerne til at ein kjem i ein negativ utviklingsspiral som det kan vera krevjande å snu.

Næringsstrukturen er noko forskjellig i dei tre kommunane, men det er òg ein del likskapar. Høyanger og Hyllestad har ein stor del av sysselsettinga i industrien. Høyanger har meir variert industriverksemde enn Hyllestad. Balestrand har òg industri, men ein større del av sysselsettinga er innan landbruk og overnattingsverksemder. Handelsnæringa er størst i Høyanger, som er den største kommunen. Dei regionale næringane er viktige i alle dei tre kommunane.

Vekstimpulsane frå næringslivet har etter finanskrisa samla sett vore svakt positive for Balestrand, svakt negative for Hyllestad og betydeleg negative for Høyanger. Dei største utsлага knytt til vekstimpulsane finn vi innan basisnæringane. For Høyanger er dei negative vekstimpulsane knytt til verkstadindustrien, noko som har samanheng med nedlegging av Fundo AS. Hyllestad har òg noko negative vekstimpulsar frå verkstadindustrien, medan Balestrand har svakt positive impulsar. Kommunane har i det store og heile hatt negative vekstimpulsar frå landbrukssektoren, medan vekstimpulsane for fisk/oppdrett peikar i motsett retning. Innan besøksnæringane har kommunane negative vekstimpulsar knytt til handel, men positive vekstimpulsar knytt til overnatting. At handelen går ned samstundes som det er vekst i overnattingsverksemndene, har mest sannsynleg samanheng med reduksjon i det lokale kundegrunnlaget som følgje av tapte arbeidsplassar og færre innbyggjarar. Vekstimpulsane frå dei regionale næringane er litt varierande. Utviklinga av desse heng òg til ein viss grad saman med utviklinga innan basisnæringane. Høyanger har slik sett svakare vekstimpulsar frå desse næringane enn dei andre to kommunane.

Det generelle inntrykket er at kommunane har eit sårbart næringsliv knytt til industri og landbruk. Det er difor behov for utviklingsarbeid som kan bidra til å sikra og vidareutvikla eksisterande næringar, men òg legga til rette for entreprenørskap, innovasjon og ny næringsverksemde. Eit sentralt spørsmål med tanke på kommunesamanslåing er difor om kommunane kvar for seg

eller saman står best mogleg rusta når det gjeld framtidige utfordringar knytt til nærings- og samfunnsutvikling. Har kommunane dei ressursane, den kompetansen og kapasiteten som trengst i samfunnsutviklingsarbeidet i dag, eller kan dei saman stå betre rusta for å møte framtidige utfordringar gjennom ein ny og større kommune?

Pendlingsmønsteret seier noko om interaksjonen på tvers av kommunegrensene og i kva grad, og på kva måte kommunane inngår i ein funksjonell bu- og arbeidsmarknadsregion. Det er ikkje stor pendling mellom kommunane i dag, og dei einiske kommunane har samla sett større pendling til andre kommunar enn til kvarandre. Balestrand har ein god del pendling til Høyanger, og det er ei viss pendling frå Hyllestad til Høyanger. Her er det òg ei viss pendling motsett veg. Hyllestad utgjer i dag ein eigen bu- og arbeidsmarknadsregion, medan Høyanger og Balestrand dannar eigen region. Ei samanslåing av kommunane er slik sett ikkje ei optimal løysing ut frå avstandar og interaksjon på tvers av kommunegrensene. Samstundes er det ei utfordring at kommunane kvar for seg er små i folketal, og dei vil såleis ha vanskar med å handtere framtidige oppgåver og utfordringar på eiga hand. I slike tilfelle vil det likevel vera aktuelt å vurdere alternativ på tvers av bu- og arbeidsmarknadsregionane. Det er i dag ei viss pendling med Høyanger som knutepunkt, og det er klart at kommunane har felles interesser og utfordringar knytt til framtidig utvikling. Ved å etablere ein felles kommune kan det potensielt sett vera lettare å kome fram til heilskaplege og framtidsretta løysingar som samla sett kan styrke utviklinga av kommunane.

Flytting og arbeidsplassvekst er dei dominerande faktorane for å skildre regional utvikling. Det er openbart ein sterk positiv samanheng mellom ein stad si nettoflytting og den samla arbeidsplassveksten, men det er òg andre faktorar som spelar inn. Desse er innvandring frå utlandet, nabovekst, bustadattraktivitet og strukturelle faktorar som storleiken på folketalet og arbeidsmarknadsintegrasjon. I det store og heile har kommunane felles utfordringar knytt til å halde oppe ei positiv utvikling når det gjeld både arbeidsplassar og bustadattraktivitet. For kommunar med låg tilflytting i høve til utviklinga i mengda arbeidsplassar, vil det vera viktig å sjå på kva ein kan gjere med faktorar som påverkar bustadattraktiviteten.

Det er klart at etablering av fleire arbeidsplassar er ei felles utfordring for alle kommunane. Felles utfordringar kan betre føresetnadene for felles innsats. Klarer ein å få etablert nye arbeidsplassar, vil det kunne verke positivt for alle i eit område med pendlaravstand. For Høyanger vil det slik sett vera positivt med positiv utvikling både i Balestrand og Hyllestad. På same måte vil nye arbeidsplassar i Høyanger vera positivt for Balestrand og Hyllestad. Dersom ein maktar å få til positiv utvikling i ulike delar av ein eventuelt ny kommune, vil det vera positivt for kommunen som heilskap. Ved ei kommunesamanslåing kan meir fokus rettast mot å trekke til seg arbeidsplassar utanfrå regionen i staden for at ein konkurrerer 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 kapittelet har vi rekna på økonomiske konsekvensar av kommunestrukturalternativet Balestrand, Høyanger og Hyllestad. Dei økonomiske konsekvensane er drøfta både i høve til effektar på rammeoverføringer gjennom inntektssystemet, inntekter frå konsesjonskraft og mogleg innsparringspotensial. 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 nærmare 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 nærmare på ulike økonomiske parametrar, 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 parametrar som inntektsnivå, driftsresultat, finansutgifter, gjeld- og fondsstatus? I kva grad er det forskjellar mellom kommunane?

### 6.1.1 Korrigerte frie inntekter

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

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

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

Tabell 16 syner at alle dei aktuelle kommunane har eit inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Høyanger og Balestrand 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 også vera mange andre forhold som påverkar økonomien i kommunane, og som har noko å seie i ein eventuell samanslåingssituasjon. Vi skal sjå nærmare på nokre indikatorar som seier litt meir om korleis kommunane forvaltar dei disponibele midlane.

Tabell 16 Korrigerte frie inntekter 2014. Tala syner prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbyggar. Kjelde: Kommuneproposisjonen 2016.

	Korr. frie innt. ekskl. e-skatt + konsesjonskraftinnt.	Korr. frie innt. inkl. e-skatt + konsesjonskraftinnt.
Hyllestad	112	113
Høyanger	99	147
Balestrand	108	137
<b>Sogn og Fjordane</b>	<b>101</b>	<b>108</b>
<b>Heile landet</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

### 6.1.2 Finansielle nøkkeltal

Netto driftsresultat 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 ligge 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 førast i investeringsrekneskapen, ikkje i driftsrekneskapen som tidlegare. TBU rår difor til at nivået på netto driftsresultat for kommunesektoren som heilhet bør justerast ned til 2 prosent av inntektene. For kommunane isolert sett er nivået 1,75 prosent.

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

	2012	2013	2014
Hyllestad	0,4	1,8	3,5
Høyanger	-0,7	0,1	3,3
Balestrand	4,3	3,4	0,9
<b>Sogn og Fjordane</b>	<b>2,6</b>	<b>2,4</b>	<b>1,2</b>
<b>Heile landet</b>	<b>3,2</b>	<b>2,8</b>	<b>1,3</b>

Balestrand hadde eit netto driftsresultat på 0,9 prosent i 2014. Balestrand og Hyllestad hadde eit netto driftsresultat på høvesvis 3,3 prosent og 3,5 prosent i 2014. Det vil seie godt over det tilrådde nivået.

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 lånepoptak. Som Tabell 18 syner, har dei aktuelle kommunane relativt lite midlar på disposisjonsfond. Det vil for desse vera ei viktig oppgåve å byggje opp disposisjonsfond som ein økonomisk tryggleik mot uventa utgiftsauke og sviktande inntekter. Høyanger, Balestrand og Hyllestad hadde i 2014 lite eller ingen midlar på disposisjonsfond.

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

	2012	2013	2014
Hyllestad	0,9	0,7	1,8
Høyanger	-0,5	-1,3	0,1
Balestrand	1,5	1,6	1,9
<b>Sogn og Fjordane</b>	<b>3,5</b>	<b>4,1</b>	<b>4,5</b>
<b>Heile landet</b>	<b>5,9</b>	<b>6,2</b>	<b>6,3</b>

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

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

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

	2012	2013	2014
Hyllestad	60,2	64,7	83,6
Høyanger	85,1	85,1	90,7
Balestrand	34,0	36,6	37,1
<b>Sogn og Fjordane</b>	<b>75,4</b>	<b>74,8</b>	<b>78,4</b>
<b>Heile landet</b>	<b>57,6</b>	<b>71,2</b>	<b>74,0</b>

### 6.1.3 Oppsummerande vurdering

Generelt har dei aktuelle kommunane eit inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Høyanger og Balestrand peikar seg ut med svært høge korrigerte frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

Balestrand hadde eit netto driftsresultat på 0,9 prosent i 2014. Høyanger og Hyllestad hadde eit netto driftsresultat på høvesvis 3,3 prosent og 3,5 prosent i 2014. Det vil seie godt over det tilrådde nivået.

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 te-nester 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 rammeoverføringer 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 første 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. Utrekingane er gjort på bakgrunn av dagens inntektssystem.

Ved ei samanslåing vil utgiftsutjamningsdelen i kommunane sitt inntektssystem verte påverka av følgjande fem kriterium i dagens kostnadsnøkkel<sup>4</sup>:

- ◆ 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.<sup>5</sup>

---

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

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

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. Ingen av kommunane ligg under dette nivået.

Regionaltilskota i inntektssystemet som vert fordelt som ein gitt sum til den einskilde kommunen, vert kompensert over inndelingstilskotet. I 2015 kvalifiserer Hyllestad og Balestrand til småkommunetilskot, medan Høyanger får Distrikttilstskot Sør-Noreg. Alle desse tilskota vil med andre ord verte påverka av ein eventuell samanslåing.

Utrekningane er gjorde på følgjande samanslåingsalternativ:

1. Hyllestad + Høyanger + Balestrand

### 6.2.1 Illustrasjonsberekingar for effekten på frie inntekter

Tabell 20 syner kortsigte og langsiktige effektar ved ei eventuell samanslåing av kommunane Hyllestad, Høyanger og Balestrand, medan Figur 21 syner på kva måte rammetilskotet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren syner, vil alternativet få auka rammetilskotet sitt med 23,0 mill. kr kvart år dei 15 første åra etter ei samanslåing. Dette utgjer + 2,9 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.<sup>6</sup>

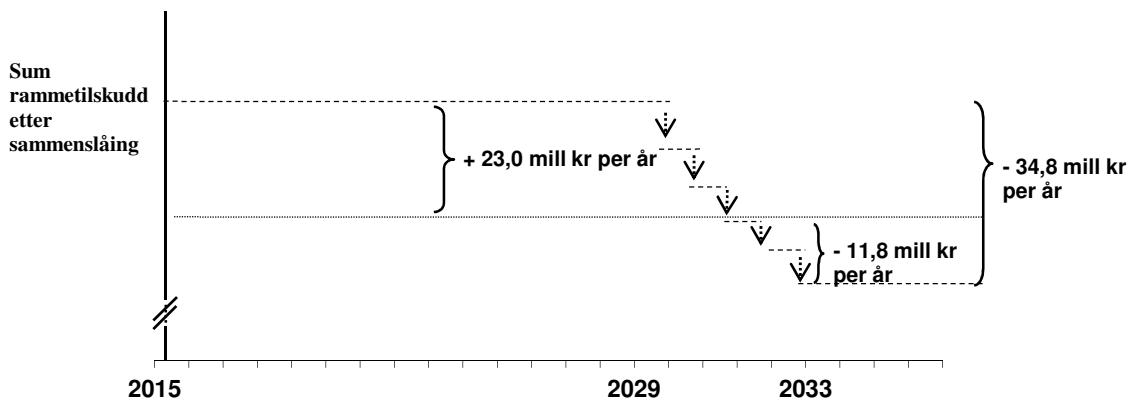
Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vera nede på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 11,8 mill. kr per år lågare enn det ein mottok som einskildkommunar. Dette utgjer ein reduksjon på 1,5 prosent samanlikna med dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha motteke 344,6 mill. kr meir enn summen av dei ”gamle” kommunane.<sup>7</sup>

Tabell 20 Fri inntekter per år i mill. 2015-kr. Hyllestad, Høyanger og Balestrand

	Mill kr
Sum frie inntekter per år før samanslåing (A)	416,8
Frie inntekter per år i 15 år etter samanslåing (B)	439,8
Frie inntekter per år frå og med år 20 etter samanslåing (C)	405,0
Årleg effekt av samanslåing dei første 15 åra (B-A)	+23,0
Årleg effekt av samanslåing frå og med år 20 (C-A)	-11,8

<sup>6</sup> KOSTRA 2014

<sup>7</sup> Utrekna som 15 år à 22,975 mill. kr. Inndelingstilskotet blir deretter trappa ned med 6,961 mill. kr per år i ein femårsperiode.



Figur 21 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. Hyllestad, Høyanger og Balestrand

Korleis endringa i rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa, er vist i tabellen under. Berekningane viser at Hyllestad, Høyanger og Balestrand vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteria sone (23,4 mill. kr) og urbanitet (630 000 kr). Kriteria nabo (-281 000 kr), netto verknad av elevar i statlege/private skular (-12 000 kr), opphopningsindeks (-5 000 kr) og netto inntektsutjamning (-749 000 kr) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Kommunane ligg i ulike skatteinntektsklasser (dvs. at dei har eit skatteinntektsnivå +/- 90 prosent av landsgjennomsnittet). Ei eventuell samanslåing vil difor påverka inntektsutjamninga over rammetilskotet. Inndelingstilskotet er på 34,804 mill. kr og består av 2 basistillegg à ca. 12,8 mill. kr, 2 småkommunetilskot à ca. 5,5 mill. kr og reduksjon for økt distrikts tilskot Sør-Noreg for ny kommune (på ca. 1,8 mill. kr).<sup>8</sup>

Tabell 21 Endring i ulike tilskotselement 2015-kr. Hyllestad, Høyanger og Balestrand

Tilskotselement	Endring i 1000 kr
Sone	23 390
Nabo	-281
Nto. verkn. statl/priv. skular	-12
Opphopningsindeks	-5
Urbanitetskriterium	630
Basistillegg	-25 673
Nto. inntektsutjamning	-749
Småkommunetilskot	-10 950
Distrikts tilskot Sør-Noreg	1 820
Inndelingstilskot	34 804
<b>Sum:</b>	<b>22 975</b>

<sup>8</sup> I 2015 får Høyanger Distrikts tilskot Sør-Noreg på 6,2 mill. kr. Basert på ein berekna (gjennomsnittleg) distriktsindeks på 21 vil ny kommune vil utløye eit distrikts tilskot Sør-Noreg på 8,0 mill. kr (=8,0-6,2).

## 6.2.2 Oppsummerande vurdering

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

- ◆ Inntektsutjamning
- ◆ Utgiftsutjamning
- ◆ Inndelingstilskot

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

Tabell 22 Oppsummering av effektberekingar. I mill. kr og i prosent av brutto driftsinntekter. Alt 1-6.

	År 1-15	Etter år 20	År 1-15	Etter år 20
	Mill. kr	Mill. kr	I prosent	I prosent
Hyllestad, Høyanger og Balestrand	23,0	-11,8	2,9 %	-1,5 %

Alternativet med Hyllestad, Høyanger og Balestrand vil få ei endring i rammetilskotet sitt med 23,0 mill. kr, tilsvarende 2,9 prosent av brutto driftsinntekter, kvart år dei fyrtre femten åra etter ei samanslåing. Den langsigte effekten etter 20 år vil vera eit tilskotsnivå som ligg 11,8 mill. kr, tilsvarende 1,5 prosent av brutto driftsinntekter, pr. år under det ein mottak som enkeltkommunar.

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

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

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

Begge desse tilhøva – at inndelingstilskotet blir rekna ut med bakgrunn i verdiane for 2016, og at inntektssystemet truleg kjem til å generere lågare rammetilskot til småkommunar f.o.m. 2017,

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

## 6.3 Direkte støtte til kommunesamanslåingar

I kommuneproposisjonen for 2015 er det ein eigen meldingsdel om kommunereforma. Her legg departementet opp til at alle kommunar som slår seg saman i reformperioden, får dekka eingongskostnader ved samanslåinga etter en standardisert modell som vist i Tabell 23.

Tabell 23 Modell for dekking av eingongskostnader i reformperioden. Tal i 1000 kroner.

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

Til kommunar der det vert fatta nasjonale vedtak om samanslåing i reformperioden, vil det kunne bli delt ut reformstøtte frå staten. Utbetalinga blir gitt utan ytterligare 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 innbyggjartal. Maksimalt beløp er 30 mill. kroner for dei mest folkerike samanslåingane. Modellen for reformstøtta er vist i Tabell 24.

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

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

Modellane for dekking av eingongskostnader og reformstøtte for det aktuelle samanslåingsalternativet vil få effektar som vist i Tabell 25. Alternativet med Hyllestad, Høyanger og Balestrand vil utløye 35 mill. kr i reformverkemiddel, tilsvarande 4,5 prosent av brutto driftsinntekter.

Tabell 25 Effektar av modellane for dekking av eingongskostnader og reformstøtte for alternativ 1-6.

Alternativ	Innbyggjartal 2015	Eingongs-kost- nader (1000 kr)	Reformstøtte (1000 kr)	Sum (1000 kr)	I prosent av brutto drifts- inntekter
Hyllestad, Høyanger og Bale- strand	6 878	30 000	5 000	35 000	4,5 %

## 6.4 Inntekter fra 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 konsesjonskrafa vil såleis gå til den nye kommunen, medan fylket si mengde blir tilsvarende redusert.

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

Tabellen under syner konsesjonskraftmengde og alminnelig forbruk for dei tre kommunane, samt eventuelt overskot av kraft. Vi ser at Hyllestad, Høyanger og Balestrand har mindre kraft enn kommunane nyttar. Utredningsalternativet vil dermed ikkje gje endring i konsesjonskraftinntekter.

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

Kommune	Konsesjonskraft-mengde	Alm. forbruk	Overskytande konsesjons-kraft
Hyllestad	3	27	0
Høyanger	103	123	0
Balestrand	19	23	0

## 6.5 Andre statstilskot og øyremerkte tilskot

---

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

- ◆ Integreringstilskot
- ◆ Tilskot ressurskrevjande tenester
- ◆ Kompenasjonstilskot (rente- og avdragsrefusjon) for investeringar knytte til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse
- ◆ Rentekompensasjon skuleanlegg<sup>9</sup>, skulebygg og symjeanlegg<sup>10</sup> og kyrkjebygg
- ◆ Kompenasjon renter og avdrag for investeringar frå gjennomføringa av reform '97
- ◆ Momskompensasjon

---

<sup>9</sup> Frå ordninga fasa inn i perioden 2002-08

<sup>10</sup> Frå den nye ordninga som vart fasa inn f.o.m. 2009

Barnehagemidlane blei innlemma i rammetilskotet f.o.m. 2011 og vert no fordelt 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 arbeidsgivaravgiftssats og distriktpolitisk verkeområde.

Regional- og distriktpolitiske ordningar som differensiert arbeidsgivaravgift 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 27 Oversikt over sone for arbeidsgivaravgift og distriktpolitisk verkemiddelområde. Kjelde: KMD

	Sone for arb.givaravg.	Sone for distr.politisk verkemiddelomr.	Distriktsindeks (2015)
Hyllestad	2	3	18
Høyanger	2	3	20
Balestrand	2	3	26

I ordninga med differensiert arbeidsgivaravgift er landet delt inn i ulike arbeidsgivaravgiftssonar, der arbeidsgivar betalar lågare satsar i distrikta enn i sentrale strøk. Ordninga er delt i sju arbeidsgivaravgiftssonar der satsane varierer frå 14,1 pst. i sentrale strøk til 0 pst. i Finnmark og Nord-Troms. Alle kommunane er i sone 2 (sats 10,6 pst) for arbeidsgivaravgift. I kommuneproposisjonen for 2016 kom følgjande avklaring når det gjeld arbeidsgivaravgiftssats og kommunenesamanslåing: Satsen i ein samanslått kommune vert vidareført innanfor dei «gamle» kommunegrensene som om det enno var to eller fleire kommunar, fram til neste revisjon (per 1.1.2021). Etter neste revisjon reknar vi i utgangspunktet med at ein eventuell samanslått kommune vil bli verande i sone 2.

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

Distriktsstilskot Sør-Noreg vert utmåla med bakgrunn i ein distriktsindeksen. Distriktsindeksen er eit uttrykk for graden av distriktsutfordringar i ein kommune (eller BA-region) og skal samtidig spegle målsettingar i regional- og distriktpolitikken. Indeksen har verdi frå 0 til 100, og jo lågare verdi jo større distriktsutfordringar. Hyllestad, Høyanger og Balestrand får berekna ein distrikts-

indeks på høvesvis 18, 20 og 26. Ein eventuell ny, samanslått kommune vil få utrekna ein ny indeks. Høyanger har distriktstilskot Sør-Noreg i 2015. Endring i distriktstilskot Sør-Noreg, for ein samanslått kommune, vil inngå i utrekning av eit inndelingstilskot.<sup>11</sup>

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

## 6.7 Landbruksstilskot

---

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 nærmere avklaringar av sonepllasseringa, fordi endringar av sonepllasseringa 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 har no i samband med reformarbeidet også stadfesta at ingen av tilskotsordningane skal påverkast av endringar i 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 avgrensning av eigedomsskatt.

- a. Eigedomskatt i heile kommunen
- b. Eigedomskatt i klart avgrensa område heilt eller delvis utbygd på byvis, eller der slik utbygging er i gang
- c. Eigedomskatt 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 28 syner at Hyllestad og Høyanger i dag har eigedomsskatt i heile kommunen, medan Balestrand har eigedomsskatt berre på verk og bruk og i områder utbygd på byvis.

---

<sup>11</sup> I 2015 får Høyanger eit Distriktstilskot Sør-Noreg på 6,2 mill. kr. Basert på ein berekna (gjenomsnittleg) distriktsindeks på 21 vil ny kommune utløyse eit distriktstilskot Sør-Noreg på 8,0 mill. kr (=8,0-6,2). I illustrasjonsberekingane for effekten på frie inntekter har vi difor trekt ut ca. 1,8 mill. kr frå inndelingstilskotet.

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 28 Oversikt over praksis for eigedomskatt 2014. Kjelde: KOSTRA.

	Heile kommunen	Berre på verk og bruk
Hyllestad	1	
Høyanger	1	
Balestrand		1 (+i områder utbygd på byvis)

Tabell 29 syner kor store inntekter kommunane har frå eigedomsskatt. Høyanger har høgst inntekter frå eigedomsskatt med 9,3 prosent av brutto driftsinntekter i 2014. Hyllestad og Balestrand hadde inntekter frå eigedomsskatt på høvesvis 3,6 prosent og 3,8 prosent av brutto driftsinntekter i 2014.

Tabell 29 Eigedomskatt 2014. I 1000 kr og i prosent av brutto driftsinntekter. Kjelde: KOSTRA (2014).

	Anna eigedom	Bustad og fritidsei- gedomar	Eigedomsskatt, to- talt	Eigedomsskatt i prosent av brutto driftsinntekter
Hyllestad	1 878	3 417	5 295	3,6 %
Høyanger	38 782	4 798	43 580	9,3 %
Balestrand	6 379	50	6 429	3,8 %

Korleis eigedomsskatten vil bli utforma i ein ny kommune, er vanskeleg å spå noko om. Eigedomsskatten må verte harmonisert ved ei samanslåing, og dette kan vise seg å verte ei krevjande øving. Det er mogeleg den økonomiske situasjonen tvingar kommunane til å ta ut inntektpotensiilet 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 30). Satsane må verte harmonisert i ein eventuell samanslått kommune.

Tabell 30 Eksempel på kommunale satsar 2014. Kjelde: KOSTRA

	Foreldrebetaling		Årsgebyr	
	SFO (20 t)	Vatn	Avløp	Avfall
Hyllestad	2 100	5 852	2 923	1 946
Høyanger	1 850	2 695	2 978	2 776
Balestrand	2 511	2 571	1 000	2 835

Foreldrebetaling i barnehage er naturleg nok nokså harmonisert etter innføring av makspris på foreldrebetaling. Høyanger har lågast foreldrebetaling for ein SFO-plass, medan foreldrebetalinga er høgast i Balestrand. Årsgebyr vatn varierer frå kr 2 571 i Balestrand til kr 5 852 i Hyllestad. Høyanger har høgast årsgebyr på avløp med kr 2 978, medan Balestrand har høgast årsgebyr på avfall med kr 2 835.

## 6.9 Demografi og kommuneøkonomi

---

Folketalsutviklinga og endringar i demografien er viktig for den økonomiske situasjonen i kommunen. Kommunesektoren har ansvaret for m.a. barnehagar, grunnskule og pleie- og omsorgstjenester. 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 sjølv, 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.

Hyllestad, Høyanger og Balestrand har generelt ein høg del eldre. Andelen eldre over 67 år utgjorde for dei tre kommunane samla 18,9 prosent i 2015. Tilsvarande del for fylket og landet var høvesvis 16,2 prosent og 14,0.

Tabell 31 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
Hyllestad	4,9	12,2	60,6	16,6	4,6	1,1	77,7	22,3
Høyanger	5,6	12,8	63,4	11,5	5,0	1,7	81,8	18,2
Balestrand	5,4	11,3	65,6	11,3	4,5	1,8	82,4	17,6
Sum alle	5,4	12,4	63,2	12,5	4,8	1,6	81,1	18,9
Sogn og Fjordane	6,8	12,9	64,1	10,7	4,3	1,2	83,8	16,2
Heile landet	7,2	12,0	66,7	9,7	3,4	0,8	86,0	14,0

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

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

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

I tabellen under er meir- og mindreutgifter knytt til dei einskilde aldersgruppene utrekna med utgangspunkt i SSB sitt mellomalternativ for tilvekst i folketaket. På bakgrunn av befolkningsutviklinga i 2014, syner tabellen at Balestrand vil få auka utgiftene i 2015, medan Hyllestad og Høyanger sine utgifter vil verte reduserte. Samla sett er alle kommunane vurdert å få mindreutgifter på om lag 4,1 mill. kr.

Tabell 32 Berekna meir-/mindreutgifter 2015 knytt til den demografiske utviklinga. Mill. 2015-kr. Kilde: TBU/berekningar ved Telemarksforsking<sup>12</sup>

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Ekskl 16-18
Hylle- stad	-0,6	-1,2	0,8	-0,4	1,0	0,2	0,4	0,2	-0,6
Høy- anger	-0,1	-1,6	-2,8	-0,4	0,5	-2,1	-0,4	-6,8	-4,1
Bale- strand	-1,2	0,0	-1,6	0,1	0,5	-0,5	1,7	-1,0	0,5
Sum alle	<b>-1,9</b>	<b>-2,8</b>	<b>-3,5</b>	<b>-0,7</b>	<b>2,0</b>	<b>-2,5</b>	<b>1,7</b>	<b>-7,6</b>	<b>-4,1</b>

Under er utrekna demografikostnader ut frå SSB sine framskrivingar frå 2015 til 2030. Utregningsopplegget elles er det same som i tabellen over. Som oppstillinga syner, er Balestrand vurdert å få meirutgifter på om lag 1,5 mill. kr som følge av den demografiske utviklinga fram til 2030. Ifølgje utrekninga får Hyllestad og Høyanger reduserte utgifter på høvesvis ca. 1 mill. kr og 23 mill. kr. Samla sett får alle kommunane vurdert reduserte demografikostnadar på 22 mill. kr i denne perioden.

Tabell 33 Utrekna meir-/mindreutgifter 2015-2030 knytt til den demografiske utviklinga. Faste mill. 2015-kr. Kilde: TBU/berekningar ved Telemarksforsking

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Ekskl 16-18
Hylle- stad	1,6	-11,3	-5,7	-3,2	-0,9	9,7	3,3	-6,5	-0,8
Høy- anger	-6,0	-27,7	-12,4	-4,8	9,9	9,9	-4,2	-35,3	-22,9
Bale- strand	-1,2	-3,2	-6,1	-1,4	4,4	4,6	-1,7	-4,6	1,5
Sum alle	<b>-5,6</b>	<b>-42,2</b>	<b>-24,2</b>	<b>-9,5</b>	<b>13,4</b>	<b>24,2</b>	<b>-2,5</b>	<b>-46,3</b>	<b>-22,1</b>

Tabellen under summerer opp effektberekingane for kommunane. Samla sett er dei tre kommunane i perioden 2015-2030 anslått å få mindreutgifter på ca. 22 mill. kr, tilsvarande 2,8 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

Meir- og mindreutgiftene vil verte speglia gjennom auka rammetilskot, og vil slik sett gje ein indikasjon på kva for økonomiske rammeføresetnader ein kommune vil ha for å handtera befolkningsvekst og meirkostnader knytt til dette. Sjølv om meir- og mindreutgiftene vert speglia gjen-

<sup>12</sup> Aldersgruppa 16-18 år kan i stor grad knytast til fylkeskommunen. Denne aldersgruppa er difor halden utanfor i kolonne ekskl. 16-18 år.

nom rammetilskotet, gjev endringar i demografikostnadene likevel ein indikasjon på kva utfordringar kommunane står overfor når det gjeld framtidig tenesteproduksjon. Dersom det t.d. er behov for å redusera utgiftene på oppvekstområdet og samtidig styrke tenestene på pleie og omsorg, kan dette vera ei krevjande øving. Dette verkar å vera ei utfordring som vil gjera seg gjeldande for alle dei tre kommunane.

Tabell 34 Oppsummering utrekna meir-/mindreutgifter 2015-2030 knytt til den demografiske utviklinga. Faste mill. 2015-kr og i prosent av brutto driftsinntekter. Kjelde: TBU/berekningar ved Telemarksforsking

	2015 (mill. kr)	2015-2020 (mill. kr)	2015-2030 (mill. kr)	2015-30 i % av dagens brutto driftsinntekter
Hyllestad	-0,6	-6,8	-0,8	-0,6 %
Høyanger	-4,1	-23,2	-22,9	-4,9 %
Balestrand	0,5	-4,0	1,5	0,9 %
<b>Sum alle</b>	<b>-4,1</b>	<b>-34,0</b>	<b>-22,1</b>	<b>-2,8 %</b>

## 6.10 Framtidig behov for kommunale årsverk

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

Oppstillingane viser at tenestebehovet knytt til barnehage og grunnskule for dei tre kommunane, vil endrast relativt lite fram til 2040. Når det gjeld tenestebehovet knytt til pleie og omsorg, vil behovet generelt endrast lite fram til 2020, medan det vil auka kraftig i perioden fram til 2040. For dei tre kommunane samla er det anslått at behovet for pleie- og omsorgsårsverk vil auka med 59,4 (per 1000 innbyggjarar i yrkesaktiv alder) i perioden frå 2020 til 2040. Dette må sjåast i ljós av eldrebølgja etter 2020, som vil gjelde for alle kommunane i landet.

Tabell 35 Barnehage: Anslått framtidig tenestebehov i årsverk per 1000 innbyggjarar 20-66 år. Kjelde: KMD Ny kommune

	2013	2020	2040
Hyllestad	17,5	16,6	24,8
Høyanger	23,2	19,2	23,8
Balestrand	22,6	20,8	21,9
<b>Sum alle</b>	<b>22,0</b>	<b>19,0</b>	<b>23,6</b>

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

	2013	2020	2040
Hyllestad	33,7	22,2	33,1
Høyanger	37,8	32,3	31,8
Balestrand	26,3	23,3	26,6
<b>Sum alle</b>	<b>34,7</b>	<b>28,6</b>	<b>30,9</b>

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

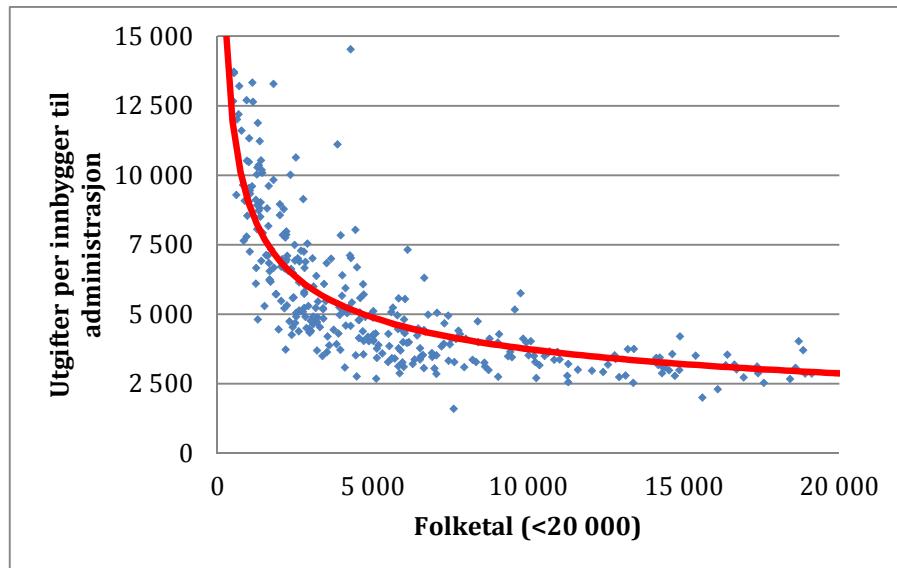
	2013	2020	2040
Hyllestad	93,5	109,4	200,8
Høyanger	73,9	74,3	121,4
Balestrand	92,8	93,4	169,3
<b>Sum alle</b>	<b>81,6</b>	<b>84,9</b>	<b>144,3</b>

## 6.11 Innsparingspotensial innan administrasjon

Innsparingspotensialet ved samanslåing av kommunar ligg i utnytting av stordriftsfordelar innan det einskilde tenesteområdet, men kanskje spesielt innan administrasjon. Figur 22 syner sambanden mellom administrasjonsutgifter pr. innbyggjar og kommunestørleik for heile landet.

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

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



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

### 6.11.1 Hyllestad, Høyanger og Balestrand

Tabell 38 syner administrasjonsutgiftene i dag og mogleg innsparingspotensial for Hyllestad, Høyanger og Balestrand.

Høyanger er den kommunen som vert administrert billegast av dei tre. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene som Høyanger, vil gevinsten kunne bli om lag 5,2 mill. kr årleg, samanlikna med summen for dagens tre kommunar. Innsparingspotensialet for den nye kommunen samanlikna med landsgjennomsnittet, er utrekna til om lag 51 mill. kr. Vi samanliknar også alternativet med samanliknbare kommunar i same fylke. Innsparingspotensialet samanlikna med kva Årdal og Sogndal brukar på administrasjon, er utrekna til høvesvis 39 mill. kr og 55 mill. kr.

Tabell 38 Administrasjonsutgifter 2014. Hyllestad, Høyanger og Balestrand. Kjelde: KOSTRA (konsern)

	Innbyggjarar (1.1.2015)	Netto driftsutgifter kr pr. innb.	Netto driftsutgifter 1000 kr
Hyllestad	1 405	11 657	16 378
Høyanger	4 169	10 566	44 050
Balestrand	1 304	13 381	17 449
<b>Sum</b>	<b>6 878</b>	<b>11 323</b>	<b>77 877</b>
Landsgjennomsnittet	12 070	3 885	-
Årdal	5 429	5 606	-
Sogndal	7 677	3 375	-
<b>Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarande</b>			
Høyanger			5 204
Landsgjennomsnittet			51 156
Årdal			39 318
Sogndal			54 663

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

### 6.11.2 Oppsummering innsparingspotensial på administrasjon

Desse illustrasjonsberekingane er verd å merka seg. Sjølv om det er anslag, får berekningane fram at det bør vere eit klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved ei eventuell komunesamanslåing. På administrasjonsområdet har vi definert eit mogeleg innsparingspotensial i tilhøve til kva samanliknbare kommunar med om lag tilsvarande innbyggjartal brukar på administrasjon. Vi anslår eit effektiviseringspotensial på om lag 39 mill. kr, tilsvarande om lag 5,0 prosent av brutto driftsinntekter.

Tabell 39 Mogleg innsparingspotensial på administrasjon. Alternativ 1-6. 1000 kr og i prosent av brutto driftsinntekter.

	I mill. kr	I prosent av brutto driftsinntekter
Hyllestad, Høyanger og Balestrand	39	5,0 %

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

I kapittel 3.3 vart det vist til illustrasjonsberekingar av effekten på rammetilskotet ved komunesamanslåing for det aktuelle alternativet. Det vart her vist at inntektsnivået vil vere om lag 11,8 mill. kr, tilsvarande 1,5 prosent av brutto driftsinntekter, lågare enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskotet. Gjeve dagens inntektssystem vil altså ein slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år frå samanslåingstidspunktet. Reduksjon i administrasjonsutgifter bør likevel kunne realiserast vesentleg tidlegare enn etter 15-20 år frå tidspunktet for ei eventuell komunesamanslåing. Slik sett må altså ikkje eit inntektsbortfall på mellom 1,5 prosent etter at inndelingstilskotet er borte etter 20 år, oppfattast som ein tilsvarande redusert økonomisk handlefridom samanlikna med dagens situasjon. I mellomtida bør ein altså ha klart å redusera administrasjonsutgiftene.

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

### 6.12 Innsparingspotensial innan tenesteområda

I tillegg til innsparing i administrasjon vil kommunen også kunne hente ut innsparingsgevinstar ved å harmonisere tenestetilbodet. Ein skal ikkje undervurdere innsparingsmoglegheitene innan

tenesteområda, men erfaringar syner at det er vanskeleg å hente ut stordriftsfordelar for ein del fyrstelinjetenester der nærliken til innbyggjarane og brukarane er viktig. I samanheng med dei fem siste frivillige kommunesamanslåingane som er gjennomførde, har skular, barnehagar og sjukheime same lokalisering som tidlegare. Sjølv om desse innsparingspotensiala kan vera vanskeleg å hente ut, er det likevel noko ein bør sjå nærrare på.

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

I Tabell 40 og Tabell 41 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.

Kommunane har i dag generelt høge utgifter på dei fleste tenesteområde i forhold til gjennomsnittskommunen. I kr og øre er grunnskule og pleie og omsorg dei sektorane der det samla sett vert utrekna høgast meirforbruk samanlikna med landsgjennomsnittet.<sup>13</sup>

Dersom netto driftsutgifter for desse tenesteområda i dei aktuelle kommunane vert harmonisert ned til nivået for gjennomsnittskommunen, vil Hyllestad, Høyanger og Balestrand ha eit effektiviseringspotensial på om lag 98 mill. kr per år. Etter justering for kommunane sitt utgiftsbehov, som generelt ligg betydeleg over landsgjennomsnittet, viser utrekninga eit samla meirforbruk/effektiviseringspotensial på om lag 81 mill. kr, tilsvarande om lag 10,3 prosent av brutto driftsinntekter. Balestrand får berekna eit effektiviseringspotensial på 13,2 prosent, medan Høyanger og Hyllestad får berekna eit effektiviseringspotensial på høvesvis 10,7 prosent og 5,9 prosent.

Tabell 40 Netto driftsutgifter i kr per innbyggjar på utvalde tenesteområde 2014. Kjelde: KOSTRA (Konsern).

	Hyllestad	Høyanger	Balestrand	Heile landet
Barnehage (1-5 år)	130 623	136 854	153 929	129 446
Grunnskule (6-15 år)	126 567	150 054	156 203	100 988
Barnevern (0-17 år)	5 324	3 442	9 320	8 014
Sosialtjeneste (20-66 år)	5 367	4 248	2 237	3 504
Pleie og omsorg (67 år +)	119 406	132 855	270 843	114 684
Kommunehelse	3 476	3 977	4 447	2 285
Brann-/ulykkesvern	848	949	1 689	731
Fysisk planlegging	1 208	-247	807	617
Samferdsel	1 890	1 630	1 939	733
Kyrkje	960	998	1 112	539
Kultur	1 693	4 139	2 027	2 009

<sup>13</sup> Vår vurdering er at vilkåra for innsparing på tenesteområdet er såpass usikre at dette først og fremst er meint som ein illustrasjon på kva kommunane kan spare dersom dei har kostnader på linje med landsgjennomsnittet, korrigert for kostnadsbehovet i inntektssystemet.

Tabell 41 Effektiviseringspotensial i mill. kr på nokre utvalde tenesteområde samanlikna med gjennomsnittskommunen i 2014. Kjelde: KOSTRA (Konsern)

	Hyllestad	Høyanger	Balestrand	Sum alle
Barnehage	0,1	1,5	1,4	2,9
Grunnskole	4,4	26,3	8,2	38,8
Barnevern	-0,8	-4,1	0,3	-4,5
Sosialtjeneste	1,5	1,8	-1,0	2,2
Pleie og omsorg	1,5	13,8	13,2	28,5
Kommunehelse	1,7	7,1	2,8	11,5
Brann-/ulykkesvern	0,2	0,9	1,2	2,3
Fysisk planlegging	0,8	-3,6	0,2	-2,5
Samferdsel	1,6	3,7	1,6	6,9
Kyrkje	0,6	1,9	0,7	3,3
Kultur	-0,4	8,9	0,0	8,5
<b>Sum</b>	<b>11,1</b>	<b>58,1</b>	<b>28,8</b>	<b>97,9</b>
<b>Behovsjustering (-)</b>	<b>2,4</b>	<b>8,1</b>	<b>6,4</b>	<b>16,8</b>
<b>Sum etter justering</b>	<b>8,7</b>	<b>50,0</b>	<b>22,4</b>	<b>81,1</b>
<b>I prosent av brutto driftsinntekter</b>	<b>5,9 %</b>	<b>10,7 %</b>	<b>13,2 %</b>	<b>10,3 %</b>

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 nærmare på, uavhengig av ei samanslåing eller ikkje. Direkte økonomiske innsparinger i tenesteproduksjonen vil ikkje vera blant dei viktigaste effektane av ei samanslåing. Dei største gevinstane knytt til ei samanslåing må vera moglegheit for større fagmiljø og betre og meir fleksibel utnytting av dei ressursar som kommunane samla sett har. Større og sterkare fagmiljø vil vera viktig som grunnlag for å kunne handtere dei framtidige utfordringane som kommunane står overfor.

Erfaringane frå dei siste, frivillige kommunesamanslåingane er at det største innsparingspotensialet på kort sikt ligg innanfor administrasjon. Dette gjev seg også utslag i at delen av utgiftene til administrasjon har blitt redusert til fordel for ein auke i delen av utgiftene som går til tenesteproduksjon. I den samanhengen er det også viktig å vera merksam på at det i alle desse samanslåingsprosessane vart 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 første 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.

## 6.13 Oppsummering økonomi

Generelt har dei tre aktuelle kommunane eit inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Høyanger og Balestrand peikar seg ut med svært høge korrigerte frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

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

Tabellen under oppsummerer dei viktigaste effektberekingane. Utslaga er vist i % av brutto driftsinntekter for aktuelle kommunar.

Tabell 42 Oppsummering av effektberekingar. I prosent av brutto driftsinntekter 2014

Alternativ	Hyllestad + Høyanger + Balestrand	
	I mill. kr	I prosent av brutto driftsinntekter
Økonomiske verkemiddel (eingongsstøtte)	35,0	4,5 %
Effekt frie inntekter år 1-15 (årleg)	23,0	2,9 %
Effekt frie inntekter etter år 20 (årleg)	-11,8	-1,5 %
Effektiviseringsgevinst administrasjon (årleg)	39,3	5,0 %
Effektiviseringsgevinst tjenesteområdene (årleg)	81,1	10,3 %
Effekt konsesjonskraftinnt.	-	-
<b>Sum år 1 (ekskl. tenesteområda)</b>	<b>97,3</b>	<b>12,4 %</b>
<b>Sum år 2-15 (ekskl. tenesteområda)</b>	<b>62,3</b>	<b>7,9 %</b>
<b>Sum etter år 20 (ekskl. tenesteområda)</b>	<b>27,5</b>	<b>3,5 %</b>

For å leggja til rette for overgangen til ein ny kommune for kommunar som slår seg saman, vil regjeringa nytta positive økonomiske verkemiddel som kan stimulera til kommunesamanslåing i reformperioden. Verkemidla vert gjort gjeldande for kommunar som slår seg saman i reformperioden, det vil seia samanslåingar der det er fatta nasjonale vedtak innan 1.1.2018. Alternativet med Hyllestad, Høyanger og Balestrand vil utløyse 35 mill. kr i reformverkemiddel, tilsvarande 4,5 prosent av brutto driftsinntekter.

For å stimulera til frivillige kommunesamanslåingar vart det frå og med budsjettåret 2002 innført eit særskilt inndelingstilskot som ein del av inntektssystemet. Denne ordninga skal sikra at kommunane ikkje får reduserte rammeoverføringer som følgje av samanslåing. Inndelingstilskotet kompenserer for bortfall av basistilskot (basistillegget) og ein eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskot. Alternativet med Hyllestad, Høyanger og Balestrand vil få ei endring rammetilskotet sitt med 23,0 mill. kr, tilsvarande 2,9 prosent av brutto driftsinntekter, kvart år dei fyrste femten åra etter ei samanslåing. Den langsiktige effekten etter 20 år vil vera eit tilskotsnivå som ligg 11,8 mill. kr, tilsvarande 1,5 prosent av brutto driftsinntekter, pr. år under det ein får som enkeltkommunar.

Elles er det viktig å vera merksam på at inntektssystemet kjem til å bli endra frå 2017. Framleggget til nytt inntektssystem vil bli sendt ut på høyring før jul i år. Inndelingstilskotet blir rekna ut med bakgrunn i verdiane for 2016, og endringane av inntektssystemet vil såleis ikkje påverke desse berekingane. Signala frå regjeringa er at basistilskotet og småkommunetilskotet vil bli endra, noko

som vil generere lågare rammetilskot til småkommunar f.o.m. 2017. Dette trekk isolert sett i retning av at fleire kommunar vil sjå det som meir økonomisk tenleg å slå seg saman.

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

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

På administrasjonsområdet har vi definert eit mogeleg innsparingspotensial i tilhøve til kva samanliknbare kommunar med om lag tilsvarande innbyggjartal brukar på administrasjon. Vi anslår eit effektiviseringspotensial på om lag 39 mill. kr, tilsvarande om lag 5,0 prosent av brutto driftsinntekter. Desse illustrasjonsberekingane er verd å merka seg. Sjølv om det er anslag, får berekingane fram at det bør vera eit klårt potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved slike eventuelle kommunesamanslåingar. Møgleteitene for innsparing vil naturlegvis ha samanheng med korleis ein vel å organisera og leggje til rette den nye kommunen. Kommunar som er store geografisk, kan ha behov for meir desentralisert organisering med tanke på administrasjon og lokalpolitisk medverknad.

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

Berekningane viser eit mogeleg effektiviseringspotensial for dei tre kommunane på om lag 81 mill. kr, tilsvarande om lag 10,3 prosent av brutto driftsinntekter.

Med tanke på tenesteproduksjon vil ikkje direkte økonomiske innsparingar vera blant dei viktigaste effektane av ei samanslåing. Dei største gevinstane knytt til ei samanslåing må vera høve for større fagmiljø og betre og meir fleksibel utnytting av dei ressursane som kommunane samla sett har. Større og sterkare fagmiljø vil vera viktige som grunnlag for å handtera dei framtidige utfordringane som kommunane står overfor.

Kommunane sin rett til konsesjonskraft er avgrensa til kommunane sitt behov for alminneleg elektrisitetsforsyning. I kommunar med lågt innbyggjartal – men med store utbyggingar – inneber

dette at fylkeskommunen blir tildelt den overskytande mengda. Hyllestad, Høyanger og Balestrand har mindre kraft enn kommunane nyttar. Utredningsalternativet vil dermed ikkje gje endring i konsesjonskraftinntekter.

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

Alle kommunane ligg i same sone for arbeidsgivaravgift og distriktpolitisk verkemiddelområde. I kommuneopposisjonen for 2016 kom følgjande avklaring når det gjeld arbeidsgivaravgiftssats og kommunenesamslåing: 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).

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

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

Ein samanslegen kommune kan naturlegvis ikkje praktisere utskriving av eigedomsskatt lik ”summen av” dei gamle kommunane sin praksis. Hyllestad og Høyanger har i dag eigedomsskatt i heile kommunen, medan Balestrand har eigedomsskatt berre på verk og bruk og i områder utbygd på byvis.

Høyanger har høgst inntekter frå eigedomsskatt med 9,3 prosent av brutto driftsinntekter i 2014. Hyllestad og Balestrand hadde inntekter frå eigedomsskatt på høvesvis 3,6 prosent og 3,8 prosent av brutto driftsinntekter i 2014. Det er ikkje berre områda som eigedomsskatten vert skrive ut for, som må harmoniserast ved ei samanslåing, òg nivået/takstgrunnlaget på eigedomsskatten må harmoniserast ved ei kommunenesamslåing. 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. Høyanger har lågast foreldrebetaling for ein SFO-plass, medan foreldrebetalinga er høgast i Balestrand. Årsgebyr vatn varierer frå kr 2 571 i Balestrand til kr 5 852 i Hyllestad. Høyanger har høgast årsgebyr på avløp med kr 2 978, medan Balestrand har høgast årsgebyr på avfall med kr 2 835.

Folketalsutviklinga og endringar i demografien er viktig for den økonomiske situasjonen i kommunen. Hyllestad, Høyanger og Balestrand har generelt ein høg del eldre. Andelen eldre over 67 år utgjorde for dei tre kommunane samla 18,9 prosent i 2015. Tilsvarande del for fylket og landet var høvesvis 16,2 og 14,0 prosent.

Samla sett er dei tre kommunane i perioden 2015-2030 anslått å få mindreutgifter på ca. 22 mill. kr, tilsvarande 2,8 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

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

Tenestebehovet knytt til barnehage og grunnskule, for dei tre kommunane, vil med utgangspunkt i SSB sine folketalsprognosar endrast lite fram til 2040. Når det gjeld tenestebehovet knytt til pleie og omsorg, vil behovet generelt endrast lite fram til 2020, medan det vil auka kraftig i perioden fram til 2040. For dei tre kommunane samla er det anslått at behovet for pleie- og omsorgsårsverk vil auka med 59,4 (per 1000 innbyggjarar i yrkesaktiv alder) i perioden frå 2020 til 2040. Dette må sjåast i ljós av eldrebølga etter 2020, som vil gjelde for alle kommunane i landet.

## 6.14 Samanlikning mot utgreiingsalternativa for Sogn regionråd

---

Utrekningane blei gjort på følgjande samanslåingsalternativ:

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

Tabellen under oppsummerer dei viktigaste effektberekingane for dei ulike strukturalternativa. Utsлага er vist i % av brutto driftsinntekter for aktuelle kommunar.

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

Alternativ	1)	2)	3)	4)	5)	6)	Hyllestad, Høyanger og Bale- strand
Økonomiske verkemiddel (eingongsstøtte)	2,5 %	2,7 %	3,8 %	4,0 %	3,9 %	3,3 %	4,5 %
Effekt frie inntekter år 1-15 (årleg)	0,6 %	0,6 %	0,2 %	-0,3 %	1,2 %	0,8 %	2,9 %
Effekt frie inntekter etter år 20 (årleg)	-3,0 %	-3,3 %	-3,7 %	-3,2 %	-1,5 %	-1,9 %	-1,5 %
Effektiviseringsgevinst administrasjon (årleg)	3,5 %	3,1 %	2,8 %	0,9 %	4,8 %	4,1 %	5,0 %
Effektiviseringsgevinst tjenesteområdene (årleg)	9,3 %	9,1 %	6,8 %	4,7 %	11,4 %	14,1 %	10,3 %
Effekt konsesjonskraftinnt.	0,9 %	1,0 %	1,3 %	1,7 %	0 %	0 %	-
<b>Sum år 1 (ekskl. tenesteområda)</b>	<b>7,5 %</b>	<b>7,4 %</b>	<b>8,1 %</b>	<b>6,3 %</b>	<b>9,9 %</b>	<b>8,2 %</b>	<b>12,4 %</b>
<b>Sum år 2-15 (ekskl. tenesteområda)</b>	<b>5,0 %</b>	<b>4,7 %</b>	<b>4,3 %</b>	<b>2,3 %</b>	<b>6,0 %</b>	<b>4,9 %</b>	<b>7,9 %</b>
<b>Sum etter år 20 (ekskl. tenesteområda)</b>	<b>1,4 %</b>	<b>0,8 %</b>	<b>0,4 %</b>	<b>-0,6 %</b>	<b>3,3 %</b>	<b>2,2 %</b>	<b>3,5 %</b>

Tabellen viser at alternativet med Hyllestad, Høyanger og Balestrand generelt kjem noko betre ut enn alternativa som blei utgjørt for Sogn regionråd. År 1 har vi berekna ein effekt på 12,4 prosent av dagens brutto driftsinntekter for det aktuelle alternativet. Til samanlikning viste dei seks alternativa i Sogn-rapporten ein effekt på mellom 6,3 prosent og 9,9 prosent. Etter 20 år, det vil seie

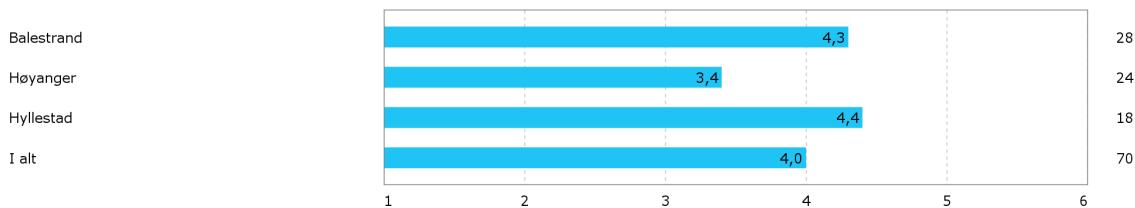
etter perioden for inndelingstilskotet, viser dei seks alternativa ein effekt på mellom -0,6 prosent og 3,3 prosent. For Hyllestad, Høyanger og Balestrand er det berekna ein effekt på 3,5 prosent.

# 7. Resultat frå spørjegranskning og intervju

## 7.1 Økonomi

I økonomikapittelet såg vi at kommunane som inngår i utgreiinga, har noko ulikt inntektsnivå. Alle kommunane har likevel inntekter over landsgjennomsnittet, og Høyanger og Balestrand har svært høge korrigerte frie inntekter i forhold til nivået på landsbasis. Alle kommunane hadde positivt driftsresultat i 2014. Hyllestad og Høyanger hadde eit resultat godt over tilrådd nivå. Alle kommunane har lite midlar på disposisjonsfond. Høyanger og Hyllestad har eit gjeldsnivå over landsgjennomsnittet, medan Balestrand ligg godt under.

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



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

På ein skala frå 1 til 6, der 1=heilt usamdt og 6=heilt samd, ligg dei gjennomsnittlege svara frå Hyllestad på 4,4, frå Balestrand på 4,3 og frå Høyanger på 3,4.

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

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

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

**Balestrand** har eit høgt inntektsnivå med korrigerte frie inntekter inkludert eigedomsskatt og konsesjonskraft på 135. Inntekter frå konsesjonskraft utgjer 2,8 millionar ved ein nettopris på 15

øre/kWh. Kommunen har òg positive netto driftsresultat dei seinare årane og relativt låg netto lånegjeld, medan disposisjonsfondet er lågt. I intervjuet vert økonomien skildra som slitsam, men ok. Kommunen har vedteke å innføra egedomsskatt i heile kommunen frå 2017.

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

Hyllestad har eit lågare inntektsnivå samanlikna med dei to andre kommunane med korrigerte frie inntekter inkludert egedomsskatt og konsesjonskraft på 113. Inntekter fra konsesjonskraft utgjer 0,45 millionar ved ein nettopris på 15 øre/kWh. Kommunen har positive netto driftsresultat dei seinare åra, men netto lånegjeld ligg over landsgjennomsnittet og disposisjonsfondet er lågt.

I samband med intervjuet vert også økonomien skildra som stram og veldig utfordrande. Kommunen har henta ut struktureffektar på fleire område og har i dag ein skule og ein barnehage. Kommunen har lite inntekter ut over rammeoverføringane. Det vert gjeve uttrykk for at det er gap mellom reelle behov og inntekter. Kommunen har kutta i inntekter over fleire år, og ein opplever at det er lite å gå på i høve til framtidig behov for nedskjeringar. Dersom det skjer endringar i inntektssystemet som gjer at små kommunar får reduserte inntekter, vil dette setja kommunen i ein svært vanskeleg situasjon.

### 7.1.1 Samla vurdering

Det generelle inntrykket gjennom spørjeundersøkinga og intervjuet er at kommunane har kontroll på økonomien. Av dei økonomiske parametrane varierer inntektsnivået ein del, og Høyanger og Balestrand har eit høgare inntektsnivå samanlikna med Hyllestad. Det verkar òg som det er i Hyllestad ein i størst grad føler at den økonomiske situasjonen i kommunen gjer det vanskeleg å oppnå ynskt kvalitet på tenestene. Framtidige reduserte inntekter som følgje av færre innbyggjarar vil vera krevjande og handtere. Det same gjeld eventuelle endringar i inntektssystemet som fører til at små kommunar får reduserte inntekter. Alle kommunane har lite pengar på fond. Hyllestad og Høyanger har dessutan gjeld som ligg over landsgjennomsnittet.

## 7.2 Tenestetilbodet

---

### 7.2.1 Innleiing

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

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

1. Tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse: Ekspertutvalet har i rapporten sin peikt på fleire kommunale tenesteområde der dei meiner kommunane bør ha ein viss storleik. Spesielt har dei nemnt PPT, barnevern og spesialiserte helsetenester. Ekspertutvalet foreslår ein minimum storleik på kommunane på mellom 15 000 til 20 00 innbyggjarar.
2. Effektiv tenesteproduksjon. Ekspertutvalet peikar på at det er smådriftsulemper knytt til administrasjon i mindre kommunar, og det vil vera mogleg å henta ut stordriftsfordelar i større kommunar. Undersøkingar viser òg at det er samanheng mellom kommunestørrelse og effektivitet i tenesteproduksjonen. I kommunar opp mot 20 000 innbyggjarar blir effektiviteten høgare jo høgare innbyggjartalet er. For større kommunar er det lite effektiviseringsgevinstar å hente.
3. Økonomisk soliditet. Her peikar ekspertutvalet på at det er viktig for kommunane å ha god kontroll på økonomien, slik at dei kan handtera hendingar ein ikkje har sett kome. Større kommunar er mindre sårbar for slike hendingar, t.d. kan tunge brukarar og omorgsovertaking i barnevernet vera lettare å handtera i ein større kommune.
4. Valfridom. Innbyggjarane stiller høge krav til kvalitet i det kommunale tenestetilbodet, og ynskjer gjerne å påverka omfanget og innretninga på tilbodet. Innbyggjarane i større kommunar opplever at høvet til å velja er større enn innbyggjarane i små kommunar.

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

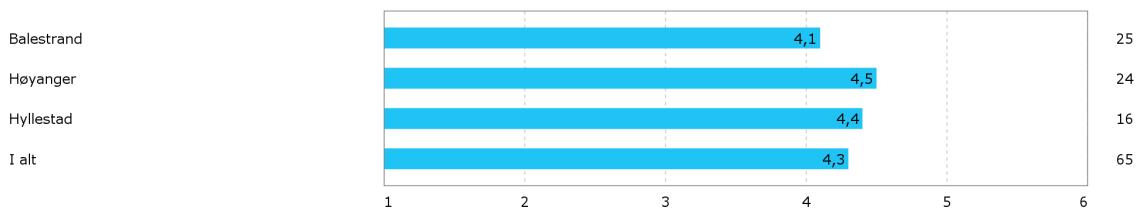
### 7.2.2 Synspunkt frå kommunane på tenestetilbodet

I spørjeundersøkinga er respondentane i alle kommunane meir samd enn usamd i påstanden om at kvaliteten på tenestetilbodet er bra (jf. Figur 24). Dei gjennomsnittlege vurderingane varierer frå 4,1 til 4,5. Respondentane i Høyanger og Hyllestad har noko betre vurderingar enn respondentane frå Balestrand. Sjølv om tilbakemeldingane tyder på at tenestetilbodet er relativt bra i alle kommunane, indikerer tilbakemeldingane òg på at tenestene kan bli betre. Vidare er tilbakemeldingane frå alle kommunane at små og sårbar fagmiljø er ei utfordring (jf. Figur 25). Det er Balestrand som opplever størst utfordringar i samband med dette.

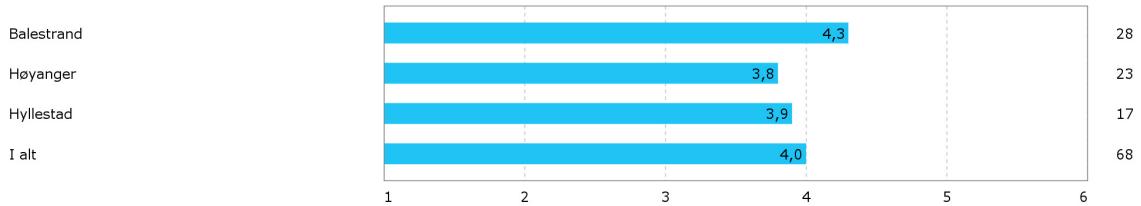
Dei gjennomsnittlege vurderingane syner vidare at respondentane er usamd i påstanden om at det ikkje er utfordringar når det gjeld å rekruttere arbeidskraft (jf. Figur 26). Det er ikkje så store forskjellar i vurderingane mellom kommunane, men tilbakemeldingane kan tyde på at Balestrand opplever dei største utfordringane når det gjeld rekruttering av arbeidskraft.

Vidare syner tilbakemeldingane frå respondentane at alle dei tre kommunane har utfordringar når det gjeld å handtera stadig aukande krav til dei kommunale tenestene (jf. Figur 27). Her er det òg respondentane frå Balestrand som er mest tydeleg på at dette er krevjande for kommunen.

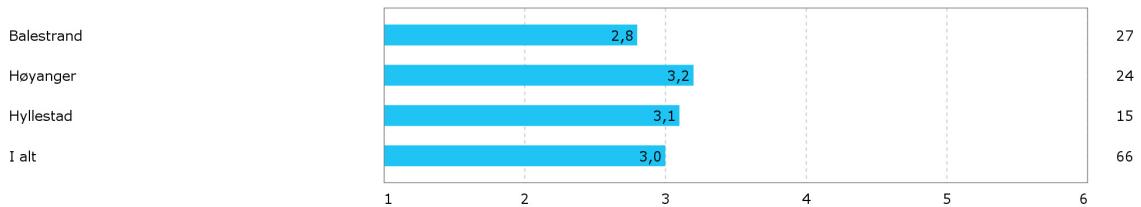
Stortinget har vedteke oppgåvemeldinga som legg opp til at det skal overførast fleire oppgåver til kommunane. Kommunane føler heller ikkje at dei står godt rusta til å ta på seg nye oppgåver (jf. Figur 28). Respondentane frå Høyanger føler at kommunen står betre rusta for å handtere fleire oppgåver enn respondentane frå Hyllestad og Balestrand. Dette er ikkje uventa sidan Høyanger er den største kommunen.



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



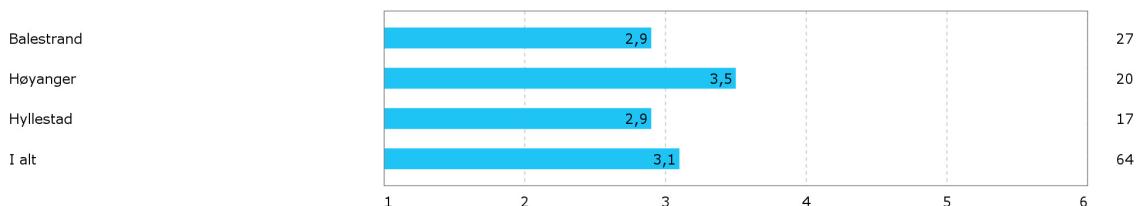
Figur 25 Små og sårbarer fagmiljø er ei utfordring. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.



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



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



Figur 28 Den nye regjeringa vil sørgra at for fleire regionale og statlege oppgåver blir lagt til kommunalt nivå. Kommunen vår står godt rusta til å handtera nye oppgåver og framtidige utfordringar. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt

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

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

Av tenesteområde som vert opplevt som krevjande, peikar respondentane først og fremst på helse og omsorg, skule og økonomi. I tillegg vert tenestetilbodet innan PU, kultur, tekniske tenester, undervisning av minoritetsspråklege elevar og næringsarbeidet nemnt. Det er litt delte meningar om rekruttering er ei utfordring. Det er positivt at tilsette står lenge i stillingane, og det er lite gjennomtrekk, men det har til tider vore krevjande å rekruttera pedagogisk personale i barnehage og skule. Ein skulle òg ønskja seg meir kompetanse som vernepleiarar, miljøarbeidarar og sjukepleiarar.

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

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

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

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

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

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

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

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

Tilbakemeldingane frå respondentane i **Hyllestad** er at kommunen har gode tenester, men at det er utfordringar med små og sårbar fagmiljø og rekruttering. Gjennom intervjuer tilbakemeldingane at innbyggjarane stor sett opplever basistenesene som gode, men at det er utfordringar knytt til tenester for innbyggjarar med særskilde behov.

Det blir også sett som krevjande å handtera stadig aukande krav til dei kommunale tenestene, respondentane føler ikkje at kommunen er godt rusta til å handtera nye oppgåver og framtidige utfordringar.

Av tenester som blir trekt fram som krevjande for kommunen, er det helse- og omsorgstenesta som dei fleste peikar på. Kommentarar til dette går på at det stadig vert stilt auka krav som føreset meir ressursar, men at naudsynte ressursar ikkje vert tilført tenestene. Nokre gjev uttrykk for at det er behov for å styrke grunnbemanningsa, og at det er behov for meir stabilitet i tenestene. Vidare vert det hevdat at økonomistyringa er krevjande fordi det er uføresette kostnader knytt til innleid arbeidskraft, oppdekking av sjukefråvær og ferieavvikling. Mangel på sjukpleiarar gjer at ein er nøydd til å leige inn arbeidskraft, noko som er kostnadskrevjande. Elles er skule òg nemnt som krevjande tenesteområde for kommunen, men her har kommunen gjennomført dei strukturendringar som kan gjerast, og kommunen har i dag éin skule og éin barnhage.

### **7.2.3 Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing**

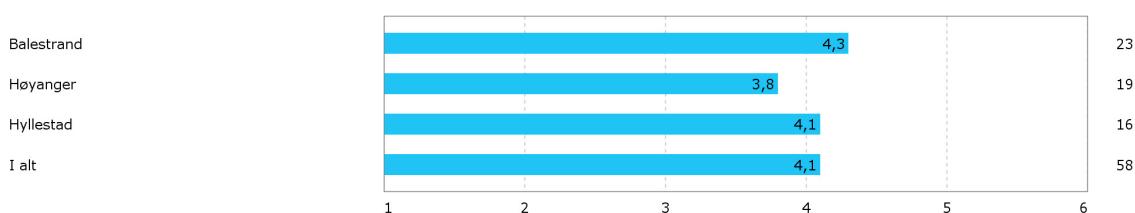
Gjennom spørjeundersøkinga vart respondentane òg bedne om å vurdere konsekvensar av ei kommunesamanslåing i tilhøve til ein del målsettingar knytt til framtidig utvikling av tenestetilbodet (sjå figurane nedanfor). Her meiner alle dei tre kommunane at ei samanslåing vil ha positive effektar for å sikra større og betre fagmiljø. Hyllestad og Balestrand er noko meir positive i vurderingane enn Høyanger.

I Balestrand er det eit klart fleirtal som meiner at ei samanslåing vil ha positive effektar med tanke på å verta mindre sårbar i skifte av personell, sjukdom og ferieavvikling. Respondentane i Hyllestad meiner ei samanslåing vil ha svakt positive effektar, medan respondentane i Høyanger meiner ei samanslåing vil ha svakt negative effektar. I Balestrand og Hyllestad meiner respondentane at ei samanslåing vil gjere det lettare å rekruttere arbeidskraft til kommunale stillingar, men respondentane i Høyanger er nøytrale i sine vurderingar.

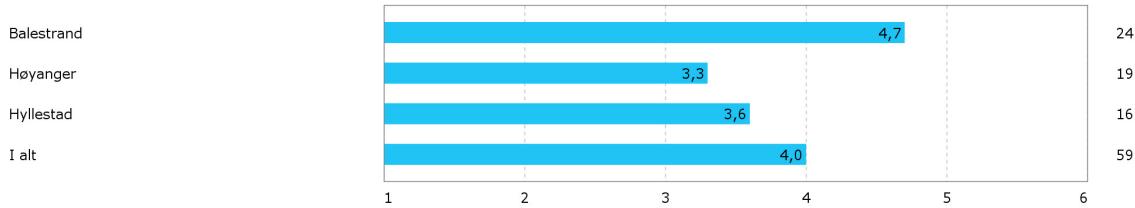
Det er berre i Balestrand at respondentane er tydelege på at ei samanslåing vil sikre og forbetre kvaliteten på dei kommunale tenestene. Respondentane i Høyanger og Hyllestad ligg på den negative sida av skalaen i vurderinga av desse effektane.

Vurderingane er noko meir negative når det gjeld moglegitene for å hente ut økonomiske gevinstar som følgje av meir effektiv drift. Her vurderer respondentane i Balestrand effektane som svakt positive, medan respondentane i Høyanger og Hyllestad noko negative. Respondentane i Hyllestad og Høyanger er òg skeptiske til om ei samanslåing vil bidra til å sikre godt tilgjenge til dei kommunale tenestene. Respondentane i Balestrand vurderer her effektane som positive.

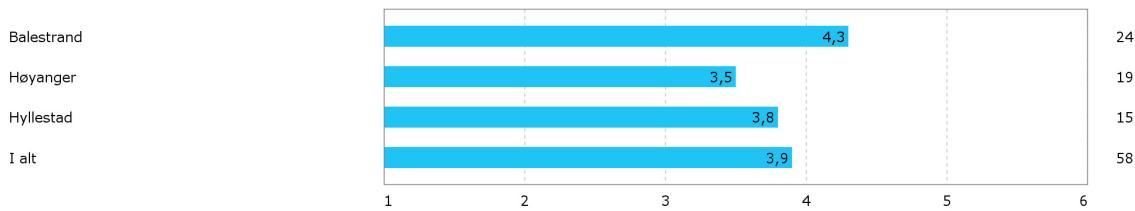
Med tanke på det siste er det viktig å vera klår over at omgrepet «tilgjenge» kan verta oppfatta ulikt. I nokre tilfelle kan auka fysisk avstand gjera det lettare å ta kontakt, t.d. med barnevernstenene, fordi du ikkje kjenner dei som jobbar der. Brukarnærleik blir oppfatta i mange tilfelle som viktig, og er gjerne ein viktig del av kvalitetsomgrepet. Men, dersom du skal vera brukarnær, er det òg viktig at ein har kompetanse som ein kan «vera brukarnær med». Her kan behova og utfordringane variera frå tenesteområde til tenesteområde. I det daglege er det nærliek til skule, barnehage og sjukeheim som er av størst viktigkeit for innbyggjarane. Lokaliseringa av slike tenester har i lita grad vorte påverka i samband med dei kommunesamanslåingane som er gjennomført dei seinare årane i Noreg (Brandtzæg 2010), men her er erfaringsgrunnlaget samanslåingar som har bestått av berre to kommunar. Dei mindre, og meir spesialiserte tenestene, som små kommunar har vanskar med å handtere aleine, har vorte styrka. På desse områda har ein altså henta ut effektiviseringsevinstar samstundes som ein har fått sterkare fagmiljø og betre tenester.



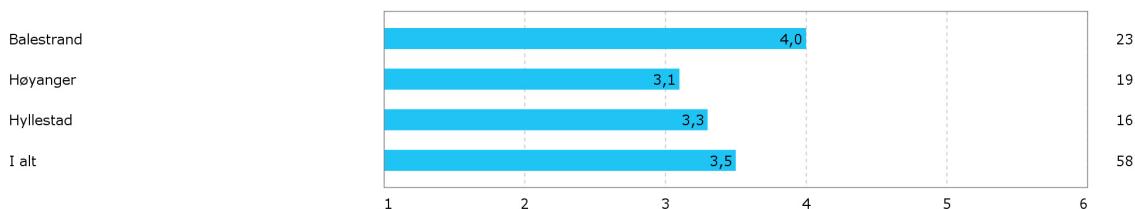
Figur 29 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Sikre større og betre fagmiljø i kommunen. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.



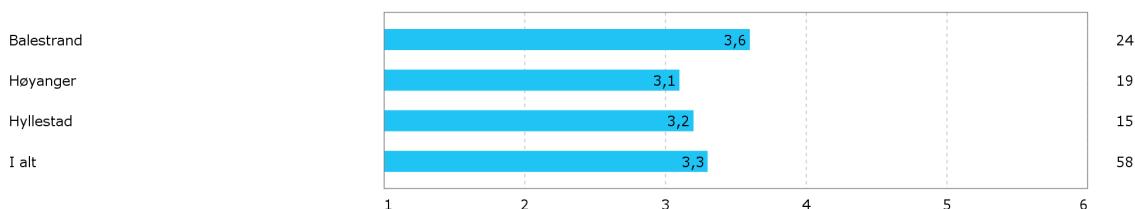
Figur 30 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Verte mindre sårbar i høve til skifte av personell, sjukdom og ferieavvikling. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.



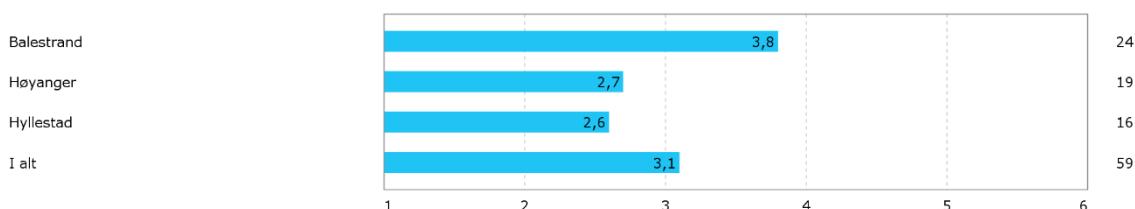
Figur 31 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Gjere det lettare å rekruttere arbeidskraft til kommunale stillingar. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.



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



Figur 33 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Hente ut økonomiske gevinstar som følge av meir effektiv drift. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.



Figur 34 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Sikre godt tilgjenge til dei kommunale tenestene. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

## 7.2.4 Samla vurdering

Spørjeundersøkinga tyder på at kvaliteten på tenestetilbodet på mange område i kommunane blir oppfatta som bra. Høyanger og Hyllestad har noko meir positive vurderinger enn Balestrand, men forskjellane er ikkje store. Alle kommunane har utfordringar med små og sårbar fagmiljø, rekruttering av arbeidskraft og handtering av stadig aukande krav til dei kommunale tenestene. Det er respondentane frå Balestrand som melder om dei største utfordringane i samband med dette. Ingen av kommunane føler at dei står godt rusta til å handtere nye oppgåver, men det er Balestrand og Hyllestad som opplever dette mest krevjande.

Generelt ser det ut til at kommunane rekrutterer brukbart på basiskompetanse, men at der er utfordringar med å rekruttera spesialkompetanse på enkelte område. Respondentane vart i spørjeundersøkinga bedne om å skildra kva for tenester som er krevjande, og kva for utfordringar kommunane har. Samla sett er det mange som peikar på helse og omsorg og dessutan skule som dei meste krevjande tenesteområda. Sidan barnehage, skule og eldredoemsorg er dei største velferdsmiljøa i kommunesektoren, er ikkje dette noko overraskande attendemelding. Innanfor helse og omsorg er det ressurskrevjande brukarar og mangel på tilbod og kompetanse mange av kommunane peikar på. Små fagmiljø gjer at det er vanskeleg å etablere stabile fagmiljø.

Folketalsutviklinga i kommunane syner ein fallande trend for alle kommunane. Det har vore ein reduksjon i folketalet frå år 2000 og fram til i dag. Det kan vera krevjande å tilpassa tenestenivået både til aukande og fallande folketal. For kommunar som er små i folketal, og som får ytterlegare reduksjon i folketalet, vil det vera ekstra krevjande å justere ned tenestetilbodet. Dette fordi desse kommunane har små og sårbar fagmiljø frå før, og ytterlegare reduksjon vil då vera vanskeleg å handtere. I tillegg til dette kjem utfordringane knytt til stadig aukande krav til kommunale tenester og nye oppgåver.

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

Balestrand og Hyllestad ser gjennomgåande meir positive effektar av ei samanslåing enn Høyanger. Denne skepsisen kan henge saman med at Høyanger har relativt gode inntekter, og at avstandane er store. Det er òg viktig å vere merksam på at desse vurderingane er knytt til effektar av kommunesamanslåing generelt, og ikkje direkte knytt til det aktuelle alternativet. Gjennom intervju i Høyanger kjem det fram at ein ser meir positive effektar av ei samanslåing med dei to nabokommunane samanlikna med ei samanslåing med dei andre kommunane i Sogn, der kommunen vil hamne heilt i ytterkanten av ein storkommune.

Avstandane vert trekt fram som ei utfordring. Brukarnærleik blir oppfatta i mange tilfelle som viktig, og er gjerne ein viktig del av kvalitetsomgrepet knytt til tenestene. Brukarnærleik føreset likevel at ein har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse som ein kan «vera brukarnær med». Her vil utfordringane og moglegeheitene variere mellom tenesteområda. Når det gjeld samlokalisering, vil det vera mest å hente på små og spesialiserte tenester, samstundes som det er viktig å styrke og oppretthalde nærleik til basistenester som innbyggjarane treng i det daglege.

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

## 7.3 Interkommunalt samarbeid

---

### 7.3.1 Omfang og fordeling av samarbeid

Dei seinare åra er det lagt til rette for auka interkommunalt samarbeid, m.a. gjennom endringar i kommunelova. Frå 1.1.2007 har ein fått ein ny paragraf i kommunelova (§ 28) som gjev anledning til etablering av vertskommunesamarbeid med overføring av styresmakt til ein annan kommune. Dette har m.a. opna for etablering av interkommunale barnevern, og det er no registrert over 50 slike samarbeid på landsbasis. I tillegg har òg den såkalla samkommunemodellen vorte lovfesta som ei meir forpliktande samarbeidsform, men denne modellen er det berre nokre få kommunar som har teke i bruk, og ingen ligg i Sogn (Brandtzæg 2014). Dette er òg ein modell som regjeringsa ynskjer å avvikla.

Vi har motteke oversyn over interkommunale samarbeid frå Sogn regionråd og Hyllestad kommune. Tabellane under viser kva for interkommunale samarbeid kommunane inngår i, og kor mange. Ut frå dei oversiktane vi har fått, deltek dei tre kommunane til saman i 44 ulike interkommunale samarbeid (jf. Tabell 44).

Hyllestad har flest interkommunale samarbeid (28), følgt av Balestrand med 27 og Høyanger med 20. Tabell 45 gjev oversyn over interkommunale samarbeid kommunane i Balestrand, Høyanger og Hyllestad inngår i. Høyanger og Balestrand er i ein slags «vippeposisjon» når det gjeld interkommunale samarbeid. Det inneber at kommunane har samarbeid ulike retningar, både mot Sogn og Sunnfjord. Begge kommunane er med i Sogn regionråd, og har ein del samarbeid i den retninga, til dømes om renovasjon. Balestrand har fleire samarbeid i retning Sogn samanlikna med Høyanger, m.a. om brann- og redningstenester og barnevern. Balestrand og Høyanger har òg ein del samarbeid som berre omfattar desse kommunane. Vidare har Høyanger og Balestrand ein del samarbeid i retning Sunnfjord på sentrale tenesteområde som legevakt, øyeblikkeleg hjelpe og PPT. Dette er samarbeid der fleire av kommunane i Sunnfjord er med. Høyanger, Balestrand og Hyllestad er til saman med i 10 felles interkommunale samarbeid, men det er ingen av desse samarbeida som berre omfattar desse kommunane. Hyllestad har dei fleste av sine samarbeid med Askvoll, Fjaler og Solund og/eller fleire kommunar i Sunnfjord.

Tabell 44 Mengd formelle samarbeidsordningar per kommune. Kjelde: Sogn regionråd og Hyllestad kommune.

Kommune	Mengd interkommunale samarbeidsordningar
Balestrand	28
Høyanger	21
Hyllestad	27
Samarbeid totalt	44

Dagens samarbeidsmønster speglar at kommunane i dag høyrer til ulike bu- og arbeidsmarknadsregionar. Ved ei eventuell samanslåing er det naturleg at mykje av samarbeidet vert lagt ned og ført inn under ordinær kommunal drift eller reorganisert. Det kan og vera fornuftig å i større grad samle område som ein framleis har behov for å samarbeide om, i faste samarbeidskonstellasjonar. Dersom kommunane går inn i faste samarbeidskonstellasjonar, vil det vera lettare å drive meir heilskapleg oppfølging og kontroll med dei interkommunale samarbeida. I og med at alle kommunane i dag har samarbeid om helserelaterte tenester i retning Sunnfjord, kan det vera fornuftig å sjå i den retninga òg når det gjeld andre samarbeid. For Hyllestad vil det vera meir unaturleg å samarbeide i retning Sogn enn det vil vera for Høyanger og Balestrand å samarbeide i retning Sunnfjord. Vidare er helse eit område der det vil koma nye oppgåver og krav til kommunane i framtida.

Tabell 45 Oversyn over interkommunale samarbeid, kommunar som inngår, organisasjonsform og føremål i Sogn. Kjelde: Sogn regionråd, kommunane i Sogn regionråd og Hyllestad kommune.

Namn på samarbeid	Kommunar som deltek	Organisasjonsform	Formål
Alarmsentralen i Sogn og Fjordane	24 kommunar i Sogn og Fjordane	IKS	Brannmelding 110 i tillegg til div. andre alarmer

Arbeidsgjevarkontrol- len	Aurland, Balestrand, Høy- anger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og År- dal.	Vertskommune	Arbeidsgjevar- kontroll
Felles jordbruksjef og skogbruksjef	Balestrand og Høyanger	Vertskommune	Jordbruks- og skogbruksoppgå- ver
GIS-koordinator	Aurland, Balestrand, Høy- anger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og År- dal	Samarbeid basert på skriftleg avtale mel- lom Sogn regionråd og arbeidsgjevar- kommunen	GIS-samarbeid/- prosjekt
IKT-samarbeid	Aurland, Balestrand, Leik- anger, Luster, Lærdal, Sogn- dal, Vik og Årdal og fylkes- kommunen	§ 27 samarbeid	Kjøp av div. IKT- tenester (drift av kommunikasjons- og GIS-løysing)
Krisesenter	25 av 26 kommunar i fylket	Vertskommune	Lovpålagt tilbod
Miljøretta helsevern	Aurland, Balestrand, Høy- anger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og År- dal.	Vertskommune	Godkjenning, til- syn og kontroll
Miljøsertifisering	Kommunane Balestrand, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal og Vik	Tenestekjøp	Miljøsertifisering av verksemder
Overgrepsmottak	Dei fleste kommunane i fylket	§ 27 samarbeid	Tilbod i akuttfase, lovpålagt
Programleiar System for styrka læring	Kommunane Aurland, Bale- strand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal	Samarbeid basert på skriftleg avtale mel- lom Sogn regionråd og arbeidsgjevar- kommunen	Barnehage- og skuleutvikling
Samarbeid om norsk- opplæring for fra- mandspråklege	Balestrand og Høyanger	Tenestekjøp	Norskopplæring for framandspråk- lege
Samarbeid om opp- målingstenester	Balestrand og Høyanger	Tenestekjøp	Oppmålingstenes- ter
Senter for incest m.m.	24 kommunar	Stifting	Støttetilbod
SF revisjon	Balestrand, Høyanger, Leik- anger, Luster, Lærdal, Sogn- dal, Vik, Årdal og fylkeskom- munen	IKS	Kommunal revi- sjon

SIMAS	Vik, Aurland, Balestrand, Høyanger, Leikanger, Lærdal, Sogndal, Luster og Årdal	IKS	Avfallshandtering
Sogn barnevern	Balestrand, Leikanger, Luster og Sogndal	Vertskommune	Barnevernsteneste
Sogn brann og redning (inkl. byggjetilsyn)	Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal og Luster	IKS	Felles brann- og redningsteneste og tilsynstenester innan byggjesak
Sogn regionråd	Aurland, Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal.	§ 27 samarbeid	Regional utvikling
Sogneprodukter	Kommunane i fylket	Aksjeselskap	Verna arbeidsplassar
SognLab	Aurland, Balestrand, Leikanger, Luster, Lærdal, Sognadal, Vik og Årdal	Aksjeselskap	Laboratorieanalyser (m.a. vasskvalitet)
Utviklingsrettleiar	Kommunane Aurland, Balestrand, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal	Samarbeid basert på skriftleg avtale mellom Sogn regionråd og arbeidsgjevar-kommunen	Skuleutvikling (25% stilling i 4 år)
Kulturskule	Hyllestad og Fjaler	Vertskommune	Kultur
Veterinærkvert	Hyllestad, Fjaler og Solund	Samarbeidsavtale	Veterinær
Hafs regionråd	Hyllestad, Askvoll, Fjaler og Solund	§ 27 samarbeid	Samarbeid i regionen
Skatteoppkrevjar og arbeidsgjevarkontroll	Hyllestad, Askvoll og Solund (Gulen med arbeidsgjevarkontroll)	Samarbeidsavtale	Økonomi
Legevaktsentral	Hyllestad, Askvoll, Fjaler og Solund, Balestrand, Førde, Gaular, Høyanger, Jølster og Naustdal	IKS	Legevaktsentral (telefon)
Felles innkjøpsteneste SFFI	Hyllestad, Askvoll og Fjaler og dei fleste kommunane i Sogn og Fjordane	Vertskommune	Innkjøp
SunnLab AS	Hyllestad, Askvoll, Fjaler og Solund, Balestrand, Førde, Flora, Gaular, Jølster og Naustdal og fleire	AS	Laboratorium, m.a. vassprøver
SEKOM	Hyllestad, Askvoll, Fjaler, Solund, Bremanger, Eid, Flora, Førde, Gaular, Gloppen, Gulen, Hornindal, Jølster, Naustdal og Stryn	§ 27 samarbeid	Sekretariat for kontrollutvala
Hafs Utvikling AS	Hyllestad, Askvoll, Fjaler og Solund	AS	Næringsutvikling

Øyeblikkeleg hjelp	Hyllestad, Askvoll, Fjaler, Balestrand, Førde, Gaular, Høyanger, Jølster og Naustdal	IKS	Samarbeid om øyeblikkeleg hjelp. Døgntilbod
SysIKT	Hyllestad, Askvoll, Fjaler, Sølund, Førde, Naustdal og Gaular m.fl.	§ 27 samarbeid	Felles IKT-avdeling
Utviklingsressurs i skuleregion HAFS	Hyllestad, Askvoll, Fjaler, Sølund og fylkeskommunen	Samarbeidsavtale	Fagleg utviklings- og koordineringsarbeid
Lutelandet utvikling	Hyllestad, Askvoll, Fjaler, Sølund og fylkeskommunen	AS	Utviklingsselskap for Lutelandet industriområde
Visit Fjordkysten	Hyllestad, Askvoll, Fjaler, Sølund, Flora, Bremanger og Gulen	AS	Destinasjonsselskap for reiselivet på kysten
PPT	Hyllestad, Askvoll, Fjaler, Sølund, Balestrand, Høyanger, Masfjorden og Sogn og fjordane fylkeskommune	Vertskommune	Pedagogisk psykologisk tenestekontor
Hafs interkommunale barnevernteneste	Hyllestad, Askvoll, Fjaler og Solund	Vertskommune	Barnevern
Alden Hamnesamarbeid-Ytre Sogn og Sunnfjord hamn	Hyllestad, Askvoll, Fjaler, Sølund, Bremanger, Flora, Naustdal, Førde, Gaular og Gulen	Vertskommune	Ansvar etter lov om hamnar og farvatn og gjeldande forskrifter
Miljøretta helsevern	Hyllestad, Askvoll, Fjaler, Sølund og kommunane i Sunnfjord og ytre Sogn.	Vertskommune	Miljøretta helsevern, smittevern og samfunnsmedisins rådgjeving
Karriererettleiar	Hyllestad, Askvoll, Fjaler, Sølund, fylkeskommunen og NAV	Sogn og Fjordane fylkeskommune har koordineringsansvar	
Legevaktssamarbeid	Hyllestad, Askvoll, Fjaler og Solund, Balestrand, Førde, Gaular, Høyanger, Jølster og Naustdal	IKS	Legevakt
Sunnfjord Miljøverk	Hyllestad, Askvoll, Fjaler, Førde, Gaular, Jølster og Naustdal	IKS	Renovasjonstester
Kryss-revisjon	Hyllestad, Askvoll, Fjaler, Sølund, Bremanger, Flora, Naustdal, Førde, Gaular og Gulen	§ 27 samarbeid	Felles kommune-revisjon
Byggesakstilsyn	Hyllestad, Flora, Naustdal, Førde, Jølster, Gaular	Vertskommune	Tilsyn

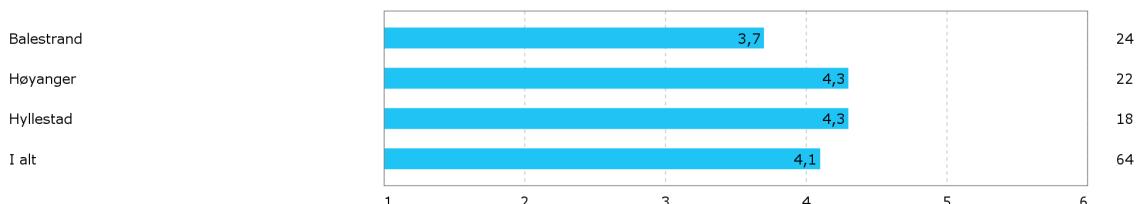
Det vil alltid vera behov for interkommunale samarbeid uavhengig av kommunestruktur, men med aukande omfang av interkommunale samarbeid – og etter kvart som dette òg i aukande grad

gjeld kommunale kjerneoppgåver – vil dette slå negativt ut for høva for demokratisk styring og kontroll. Det vil gå ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vera før samarbeidsulempene blir større enn fordelane. Korleis desse utfordringane blir opplevd lokalt, er nærmere skildra i samband med spørjeundersøkinga og intervjuer i kommunane.

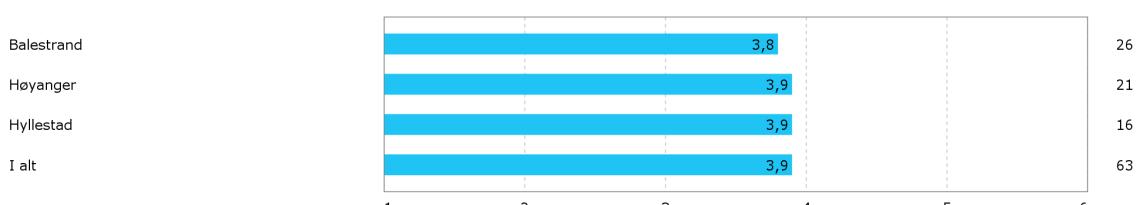
### 7.3.2 Synspunkt frå kommunane på det interkommunale samarbeidet

Som tabellane i førre avsnitt viser, så inngår kommunane i ein god del interkommunale samarbeid. Stortinget har vedteke å overföra fleire oppgåver til kommunane, og regjeringa greier ut fleire oppgåver som kan overførast. Når dette blir gjennomført, kan det vera aktuelt med ytterlegare interkommunalt samarbeid dersom det ikkje blir endringar i kommunestrukturen. I samband med spørjeundersøkinga vart respondentane stilt overfor ein del påstandar om interkommunalt samarbeid.

Høyanger og Hyllestad uttrykker ei viss semje i påstanden om at «interkommunalt samarbeid er langt å føretrekka framfor ei kommunesamanslåing». Det same gjer respondentane frå Balestrand, men i mindre grad (jf. Figur 35). Samstundes er det i alle kommunane ein viss grad av semje i påstanden om at «det går ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vera før ei kommunesamanslåing blir meir tenleg». Her er det ikkje store forskjellar i vurderingane mellom kommunane. Tilbakemeldingane tyder altså på at respondentane ser at det går ei grense for kor langt det er føremålstenleg å gå med interkommunalt samarbeid, men at dei samstundes meiner at det framleis er noko meir å gå på før ulempene vert større enn føremonane.

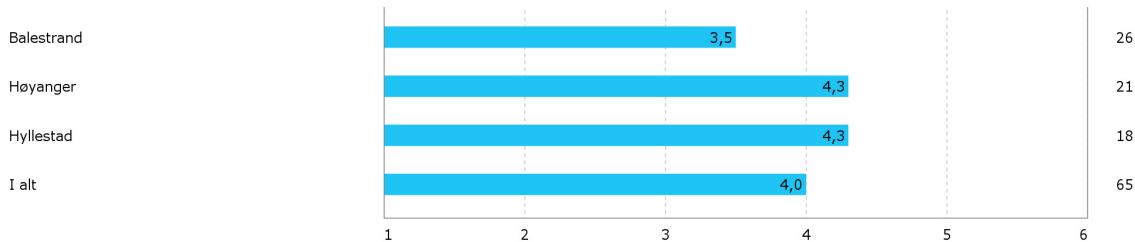


Figur 35 Auka interkommunalt samarbeid er langt å føretrekka framfor ei kommunesamanslåing. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.



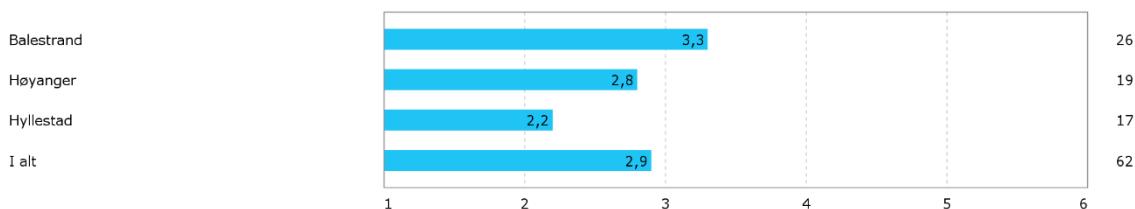
Figur 36 Det går ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vera før ei kommunesamanslåing blir meir tenleg. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Respondentane er gjennomsnittleg noko delte til påstanden om at «dagens interkommunale samarbeid er uproblematisk i høve til demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll». Respondentane i Høyanger og Hyllestad er meir samd i denne påstanden enn respondentane frå Balestrand.



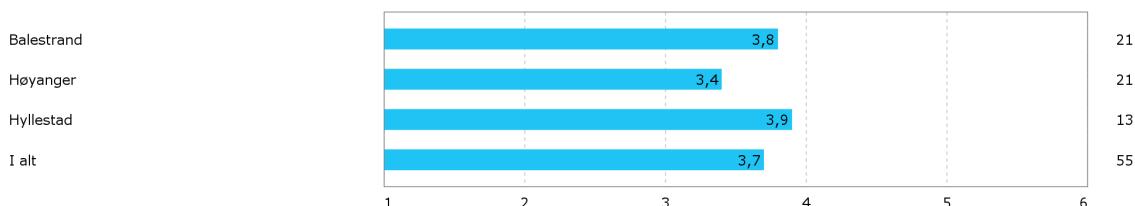
Figur 37 Dagens interkommunale samarbeid er uproblematisk i høve til demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Alle kommunane er usamde i påstanden om at «det interkommunale samarbeidet er så omfattande at samarbeidsulempene begynner å verte større enn fordelane» (jf. Figur 38). Det bekreftar altså at kommunar framleis ser større fordelar enn ulepper ved samarbeid. Det er respondentane i Hyllestad som er mest usamde i påstanden, medan respondentane frå Balestrand er minst usamde.



Figur 38 Det interkommunale samarbeidet er så omfattande at samarbeidsulempene begynner å verte større enn fordelane. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Respondentane har òg vorte spurta om dei er samd eller usamd i at «mesteparten av dei nye oppgåvene som regjeringa foreslår å overføra til kommunane, må løysast gjennom interkommunalt samarbeid». Figuren under viser at respondentane frå Høyanger er omtrent nøytrale til denne påstanden. Respondentane frå Høyanger og Balestrand ser i større grad behov for interkommunalt samarbeid.



Figur 39 Mesteparten av dei nye oppgåvene som regjeringa ynskjer å overføre til kommunane, må løysast gjennom interkommunalt samarbeid. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

I intervjuva vart det spurta om kva for fordeler og ulepper kommunane ser med interkommunalt samarbeid, og dessutan korleis kommunen opplever styringa av samarbeida. Svara er kort oppsummert for kvar av kommunane i dei følgjande avsnitta.

**Balestrand** har 27 interkommunale samarbeid og samarbeider både innover mot Sogn og utover mot Høyanger. Balestrand seier sjølv dei har godt samarbeid med Høyanger, med blant anna faste halvårlege møter der kommunane diskuterer felles utfordringar. For å ha god styring er det viktig med gode rutinar, tett oppfølging og jamlege orienteringar. Balestrand har eigarskapsmelding, men det kjem fram i intervjuva at ein likevel ikkje opplever full kontroll med samarbeida.

Det positive med samarbeida er meir robuste einingar, betra fagmiljø og høgare kvalitet på tenesta. Det betrar òg tilgjenge til små tenester utanfor normal kontortid.

Ulempar med samarbeid er lange avstandar, mykje reising og at ein mistar noko av nærliken til tenesta i det daglege. Kostnadsfordeling kan òg vera problematisk, spesielt fordeling av felleskostnadene.

Respondentane i Balestrand er veldig svakt positive med eit snitt på 3,7 på at dei føretrekker auka interkommunalt samarbeid framfor kommunesamanslåing.

**Høyanger** har 20 interkommunale samarbeid, nokon mot Sogn og nokon mot Sunnfjord. Blant anna har dei samarbeid på helse, PPT og IKT mot Sunnfjord, medan samarbeid på blant anna renovasjon og revisjon er mot Sogn. Høyanger trekkjer òg fram eit godt samarbeid med Balestrand, og dei to kommunane samarbeider blant anna om felles jordbruks- og skogbrukssjef, norskopp-læring for framandspråklege og oppmålingstenester.

Fordeler med samarbeid er at ein får løyst oppgåver på ein tilfredsstillande måte, spesielt på spesi-altenestar. Det gjev òg betre fagleg teneste, og bidreg til å etablere møteplassar.

Ulempa er at ein er litt for lite flinke til å utøva eigarskap og styring, og dessutan at det er litt ulike meningar om ein bør samarbeida mot Sogn eller mot Sunnfjord. Avstanden frå Høyanger til Førde er kortare enn frå Høyanger til Sogndal.

Respondentane gjev i spørjeundersøkinga attendemelding på at dei føretrekker auka interkommunalt samarbeid framfor kommunesamanslåing. I intervjuet kjem det fram at aktuelle område for meir samarbeid er barnevern (Høyanger har eiga teneste i dag), plan- og byggesaker og tekniske tenester. Sidan Høyanger er kommunen i Sogn som har færrest samarbeid, kan ein seia at dei har «meir å gå på» enn andre.

**Hyllestad** kommune har 27 interkommunale samarbeid. Desse er samarbeid saman med Hafs og/eller Sunnfjord. Hyllestad er med i dei same samarbeida i retning Sunnfjord som Høyanger og Balestrand er med i. Gjennom intervjuet går det fram at interkommunalt samarbeid ikkje er uproblematisk når det gjeld styring og kontroll, men dei fungerer. Det vert òg hevdat at interkommunalt samarbeid er ein føresetnad for at kommunen skal kunne levere gode og effektive tenester til innbyggjarane.

Respondentane meiner at auka interkommunalt samarbeid er meir tenleg enn ei kommunesamanslåing, men at det går ei grense for kor langt det er hensiktsmessig å går før ulempene blir større en fordelane. Ein ser at nye oppgåver vil innebere behov for å auke samarbeidet i framtida.

### 7.3.3 Samla vurdering

Dei seinare åra har det frå nasjonalt hald vorte lagt til rette for auka interkommunalt samarbeid, og det interkommunale samarbeidet har auka, og er aukande. Dei tre kommunane er til saman involvert i 44 ulike samarbeid, men talet på samarbeid for kvar kommune varier får 21 i Høyanger til 27 i Hyllestad og 28 i Balestrand. Dagens samarbeidsmønster speglar at kommunane i dag høyrer til ulike bu- og arbeidsmarknadsregionar, og at kommunane til dels har samarbeid i ulike retningar, både mot Sunnfjord og Sogn. Dei tre kommunane har likevel felles samarbeid på ein del område. Dette gjeld i fyrste rekke ulike samarbeid knytt til helse, PPT, skule og delvis IKT.

Ved ei eventuell kommunesamanslåing, der ein stor del av dei interkommunale tenestene blir lagt under ein felles kommunal paraply, er det grunn til å forvente både meir heilskapleg styring og utvikling av desse tenestane og oppgåvane tilpassa innbyggjarane sine behov. Nokre av desse tenestane kan òg verte meir oversiktlege og lettare tilgjengelege for innbyggjarane, og det vil verte lettare å få til eit koordinert samarbeid på tvers av ulike tenesteområde.

Ein viktig motivasjon for interkommunalt samarbeid er å unngå små og sårbare fagmiljø. Det blir stadig stilt aukande krav til kapasitet og kompetanse i kommunane, noko som inneber at det vil vera behov for auka samarbeid òg i framtida. Overføring av nye oppgåver vil, med dagens kommunestruktur, òg innebera behov for auka interkommunalt samarbeid. Spørjeundersøkinga i kommunane viser at respondentane har noko ulikt syn på om auka interkommunalt samarbeid er å føretrekka framfor ei kommunesamanslåing. Samstundes er det samla sett eit fleirtal som meiner at det går ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vera før ei kommunesamanslåing blir meir føremålstenleg.

Det er litt varierande synspunkt på i kva grad dagens interkommunale samarbeid er problematisk når det gjeld demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll. Samstundes er det jamt over eit fleirtal som meiner at det interkommunale samarbeidet ikkje er så omfattande at samarbeidsulempene byrjar å verta større enn fordelane. Respondentane frå Høyanger er omtrent nøytrale til om mesteparten av dei nye oppgåvane som regjeringa foreslår å overføra til kommunane, må løysast gjennom interkommunalt samarbeid. Hyllestad og Balestrand ser større samarbeidsbehov når det gjeld desse oppgåvane.

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

Den generelle tilbakemeldinga gjennom intervjuer er at det er variabelt korleis dei interkommunale samarbeida fungerer, og at det er ulikt korleis dei er organisert. Nokre samarbeid fungerer bra, medan det kan vera utfordringar på andre område. Motivasjonen for å gå inn i samarbeid er som regel større fagmiljø, ein meir kostnadseffektiv teneste enn om kommunen handterer den sjølv, og større distanse. I varierande grad synest kommunane at samarbeida er vanskeleg å styra etter at dei er etablert. Den største utfordringa ved å få etablert samarbeid er ofte diskusjonar rundt lokalisering av tenesta og fordeling av kostnader.

## 7.4 Lokaldemokrati

---

### 7.4.1 Innleiing

Det er viktig at kommunestrukturen er slik at omsynet til demokrati og deltaking blir ivaretakne. Eit levande lokaldemokrati er grunnmuren i folkestyret, og det er naudsynt for tillita og legitimitten til det nasjonale folkestyret. Kriterium som kan leggjast til grunn for å karakterisera kva som er eit godt lokaldemokrati, er blant anna følgjande tilhøve:

- Nærleik mellom dei som styrer og dei som blir styrt

- Innbyggjarane og engasjementet deira og deltaking, både gjennom val og gjennom pågåande prosessar knytt til aktuelle politiske saker, som til dømes kommuneplanarbeid, skulestrukturendringar og så vidare
- Politisk handlefridom; det vil seia at lokalpolitikarane har verktøy i verktøykassa si til rett å kunna gje prioriteringar og leia samfunnsutviklinga

I kommunereforma er eit av fire hovudmål styrkt lokaldemokrati og å gje større kommunar fleire oppgåver. Regjeringa meiner at større kommunar vil leggja grunnlaget for å kunne overføra fleire oppgåver og slik styrkja kommunane som eit viktig lokaldemokratisk organ for innbyggjarane sine. Ekspertutvalet peikte på fem kriterium for å ta omsyn til rolla til kommunane som ein lokaldemokratisk arena (henta frå ekspertutvalet sin delrapport):

1. Høg politisk deltaking: Det er viktig å ha eit aktivt lokaldemokrati med valhøve både i samband med røystinga og at innbyggjarane har høve til å få stemmen sin høyrt mellom vala.
2. Lokal politisk styring: Det er avgjerande for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har naudsynt kompetanse og kapasitet til å utarbeida gode avgjerdsgrunnlag for dei folkevalde. Kommunane bør ha høve for ein føremålstenleg lokal organisering og prioritering, og ikkje vera nøydt til å organisera tenesteproduksjonen sin i interkommunale ordningar for å levera lovpålagte velferdstenester.
3. Lokal identitet: Det er etter vurderingane til utvalet to dimensjonar som spelar inn på dette området, og som kommunane bør vurdera i spurnaden om samanslåing: opplevd tilhørslle til eit område og felles identitet med andre område. Utvalet har som utgangspunkt at det vil vera lettare å gjennomføra samanslåinga med kommunar som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommunar som ikkje har det.
4. Brei oppgåveportefølje: Utvalet meiner at det er sentralt at kommunane enno har ansvar for ein brei oppgåveportefølje. Etter oppfatninga til utvalet er likevel det sentrale for kommunen si ivaretaking av rolla si som demokratisk arena at kommunane allereie i dag har viktige oppgåver.
5. Statleg rammestyring: Etter vurderinga til utvalet er det viktig at den statlege styringa blir avpassa slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillèt at lokale preferansar i størst mogleg grad blir avgjerande for korleis tildelte oppgåver gjennomførast, og for fordelinga av ressursar mellom ulike oppgåver.

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

#### 7.4.2 Status i kommunane

Tabellen under gir eit oversyn over den politiske samansetninga i kommunane i den kommande valperioden (2015-2019). Vi ser av tabellen at talet på kommunestyrrerrepresentantar varierer frå 17 i Balestrand og Hyllestad til 21 i Høyanger. Balestrand og Høyanger har ordførarar får Arbeiderpartiet, medan Hyllestad har ordførar frå Senterpartiet. Hyllestad har fire politiske parti representert i kommunestyret, medan Høyanger har fem og Balestrand har seks. Balestrand har slik sett breiast partipolitisk representasjon. I Høyanger har AP over 50 prosent av representantane i kommunestyret, medan fordelinga på ulike politiske parti er meir jamn i dei andre to kommunane.

Sjølv om Høyanger har nokre fleire representantar i kommunestyret samanlikna med Høyanger og Balestrand, er det dei to sistnemnde kommunane som har høgast politisk representasjon per

innbyggjar. Høyanger har 199 representantar i kommunestyret per innbyggjar medan Balestrand har 77, og Hyllestad har 83.

Tabell 46 Politisk samansetning i kommunestyra 2015-2019. Kilde: SSB og kommunenes nettside.

Kommune	Ordførar	Politisk samansetning i kommunestyret								
		Totalt	Ap	Frp	H	Krf	Sp	Sv	V	Andre
Balestrand	Ap	17	4	-	2	3	5	1	2	-
Høyanger	Ap	21	11	-	2	1	5	-	-	2*
Hyllestad	SP	17	6	-	4	1	6	-	-	-
<b>Sum</b>		<b>55</b>	<b>21</b>		<b>8</b>	<b>5</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

\* \* Andre i Høyanger er raudt

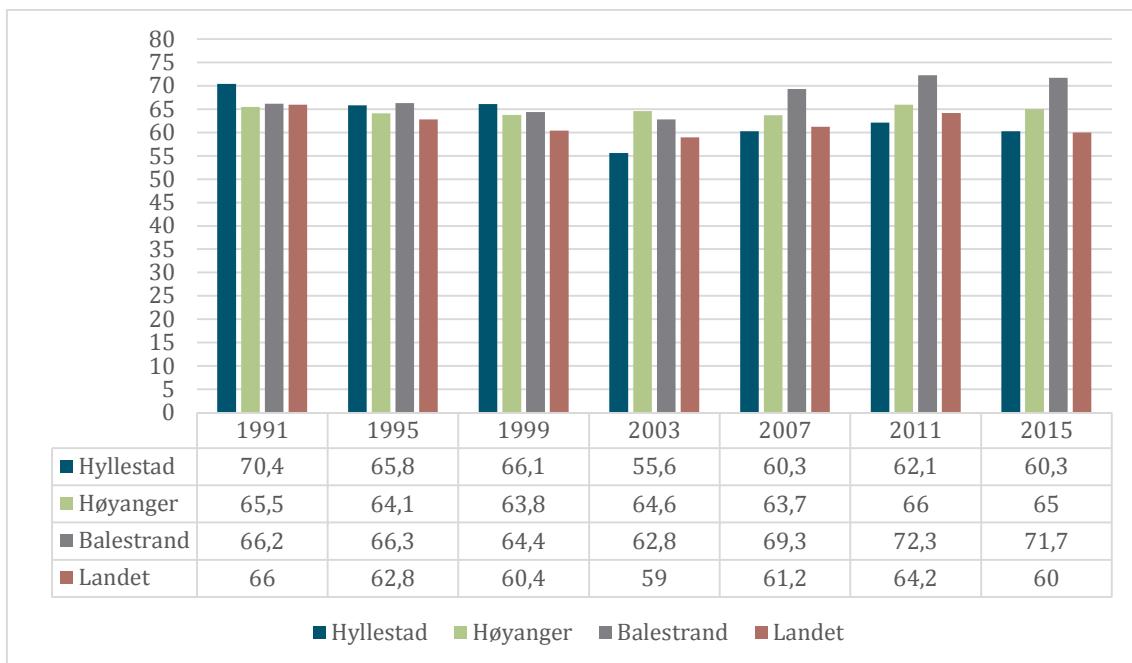
Samla sett er det 55 kommunestyrerrepresentantar i kommunane i dag. Ved ei kommunesamanslåing vil dette talet bli redusert, noko som vil innebera lågare politisk representasjon per innbyggjar. I samsvar med kommunelovas §7 skal kommunestyret sitt medlemstal følgja intervall for innbyggjartalet til kommunane:

- a. Ikkje over 5.000 innbyggjarar, minst 11
- b. Over 5.000, men ikkje over 10.000 innbyggjarar, minst 19
- c. Over 10.000, men ikkje over 50.000 innbyggjarar, minst 27
- d. Over 50.000, men ikkje over 100.000 innbyggjarar, minst 35
- e. Over 100.000 innbyggjarar, minst 43

Balestrand, Høyanger og Hyllestad hadde til saman 6878 innbyggjarar per 1. januar 2015. Dette tilseier at minimumskravet til medlemmar i kommunestyret vil vera 19. Det er ikkje satt noko grense for kor mange medlemmer kommunestyret kan ha ut over det. Det er det opp til kommunane å avgjera, og kommunane må sjølv vurdere kort stort kommunestyret må vera for å sikre at ulike delar av kommunen får tilstrekkeleg representasjon.

Erfaringar frå tidlegare kommunesamanslåingar viser at det nye kommunestyret får tilsvarande, eller noko høgare mengd representantar enn det den største av dei tidlegare kommunane hadde (Brandtzæg 2009). Dette er derimot eit erfarringsgrunnlag som er avgrensa til samanslåing mellom to og to kommunar.

Figuren under viser valdeltakinga ved lokalval i dei ulike kommunane ved vala frå 1991 til 2015. Vi ser at det ikkje er så store skilnader i valdeltakinga mellom kommunane fram til og med valet i 1999. Frå og med valet i 2003 har valdeltakinga gått noko ned for Hyllestad samanlikna med dei andre kommunane. Ved dei siste vala har deltakinga vore størst i Balestrand. Deretter følgjer Høyanger og Hyllestad. Den lågaste valdeltakinga ser vi i Hyllestad med 55,6 prosent i 2003, medan den høgaste var i Balestrand i 2011 med 73,3 prosent. Vi ser elles at valdeltakinga, med unntak av Hyllestad, ligg noko over valdeltakinga på landsbasis, og at svingingar i deltakinga følgjer nasjonale trenadar.



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

Med unntak av dei største kommunane er det på landsbasis ein negativ samanheng mellom valdeltaking og kommunestorleik ved lokalval (Brandtzæg 2014). Nyare undersøkingar tyder på at det i liten grad er kommunestorleiken i seg sjølv som forklarer desse skilnadene, men andre faktorar som t.d. økonomi og arbeidsløyse (Christensen et al. 2013). I Danmark, der kommunesamanslåingane vart gjort i 2007, var valdeltakinga ved kommunevalet på 65,8 prosent i 2009 og 71,9 i 2013. Til samanlikning låg han på 69,5 prosent i 2005. Det er slik sett vanskeleg å finna nokon eintydig samanheng mellom endringar i kommunestruktur og valdeltaking.

I intervjuet vart det stilt fleire spørsmål knytt til lokaldemokrati, blant anna korleis det politiske handlingsrommet er, korleis det er å rekruttera folk til å stå på lister og engasjera seg politisk, og om det ofte er saker knytt til habilitet til handsaming i politiske organ. I det følgjande gjev vi ein kort oppsummering av svara kommunevis.

**I Balestrand** er det politiske handlingsrommet der, men det kjem an på korleis det vert utnytta. Det er eit lite samfunn, og det er ein del habilitetssakar til handsaming i politiske organ. Vi får òg innspel på at det kan vera vanskeleg som politikar å ta naudsynte grep når alle kjenner alle. Det er varierande korleis det blir opplevd å rekruttera til dei politiske listene, men det er god representasjon av fleire parti i kommunestyret. Det har vore mykje politisk debatt rundt nedlegging av grendeskular, og dette kan ha vore medverkande til at innbyggjarane engasjerer seg politisk. Ved lokalvalet 2015 var det 7 parti som stilte til val: Arbeidarpartiet, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Bygdeliste for Balestrand og Høgre. Seks av partia vil vera representert i kommunestyret den komande perioden. Bygdeliste for Balestrand fekk ikkje mandat.

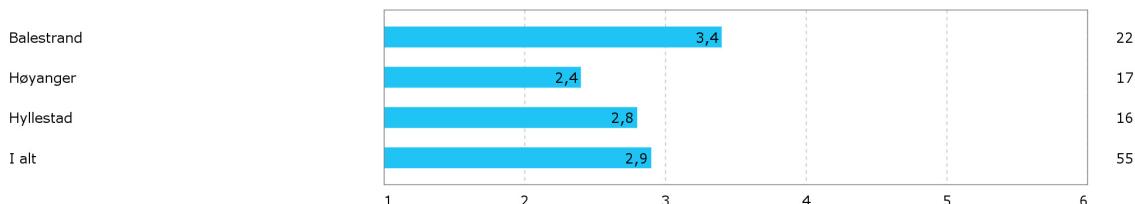
**Høyanger** har godt handlingsrom. Kommunen har mykje pengar, og brukar mykje pengar. Kommunen har årleg 80 millionar i investeringar. Arbeidarpartiet er det største partiet, og har styrt kommunen samanhengende sidan 1920-talet. Det er lite utfordringar med habilitet i politiske organ. Det vert opplevd som krevjande å rekruttera folk til å stå på lister, men det er mange lister i kommunen. Ved lokalvalet 2015 var det 9 parti som stilte til val: Arbeidarpartiet, Senterpartiet, Høgre, Venstre, Raudt, Kristeleg Folkeparti, Miljøpartiet Dei Grøne, Sosialistisk Venstreparti og

Kystpartiet. Fem av partia vil vera representert i kommunestyret den kommande perioden. Miljøpartiet Dei Grøne, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kystpartiet fekk ikkje mandat.

I Hyllestad er det meir avgrensa økonomisk handlingsrom. Økonomien er under kontroll, men det er lite midlar på fond. Stadige nedskjeringar grunna redusert folketal over fleire år har vore ei utfordring. Dette gjer òg at det politiske handlingsrommet blir avgrensa. Kommunen har berre fire politiske parti representert i kommunestyret og valdeltakinga er redusert noko dei seinare åra. Ved førre kommunestyreperiode var det tre parti som var representert i kommunestyret. Som for andre små kommunar vert det hevda at det kan vera ei utfordring å få folk til å stille på liste, spesielt i framskotne posisjonar. I og med at ein har ein relativt liten kommune, er det samstundes ein relativt stor del av innbyggjarane som vore involvert i politisk arbeid. Dette har òg ført til at det er mange som har kunnskap om politisk arbeid, noko som vert sett på som ein styrke. Kompetanse i folket gjer at det vert større forståing for dei utfordringar som kommunen stor overfor, og dei politiske vedtak som blir fatta.

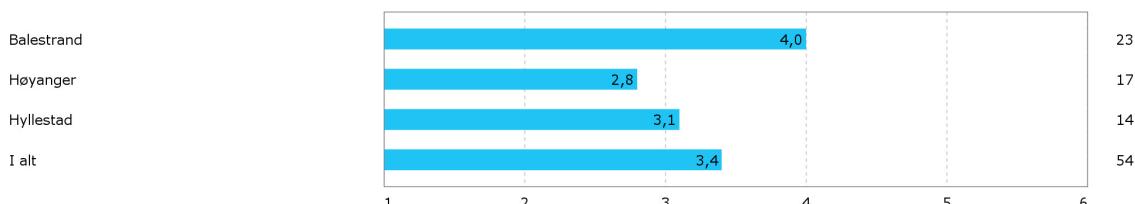
#### 7.4.3 Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing

Gjennom spørjeundersøkinga vart det stilt spørsmål om kva for effektar ei kommunesamanslåing kan ha med tanke på ei målsetting om å auka interessa for lokalpolitisk arbeid (sjå figuren under). Gjennomsnittleg meiner respondentane at samanslåing vil ha noko negativ effekt, spesielt Høyanger og Hyllestad. Respondentane i Balestrand er omtrent nøytrale i vurderingane om ei samanslåing vil gje auka interesse for lokalpolitisk arbeid.



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

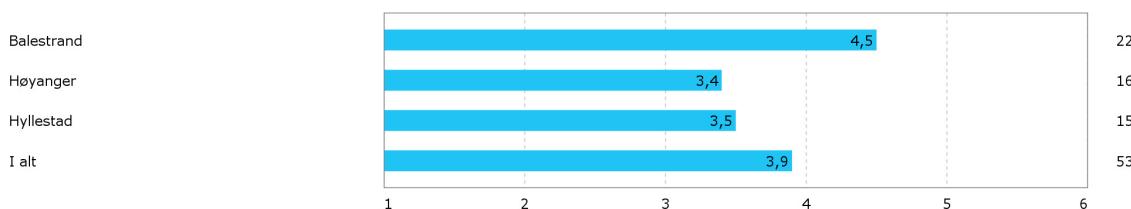
Figuren under viser at respondentane i Høyanger og Hyllestad òg er noko negative til om vilkåra og tid til å driva politisk arbeid vil verta betre etter ei samanslåing. I Balestrand er oppfatninga at ei samanslåing kan ha positiv effekt i så måte.



Figur 42 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Gje betre vilkår og tid til å drive politisk arbeid. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Eit av måla ved samanslåing kan ofte vera å stå sterkare saman for å få stemma si høyrte både regionalt og nasjonalt. Som figuren under viser, meiner respondentane i Balestrand at ei samanslåing

vil ha positive effektar med tanke på å få auka påverknad på nasjonale og regionale saker. Dei gjennomsnittlege vurderingane i Høyanger og Hyllestad syner at respondentane verken er samd eller usamd i dette.



Figur 43 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Få auka påverknad på regionale og nasjonale saker. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Ut frå forsking knytt til kommunestruktur og kommunestørleik (t.d. Bukve 2002), er det vanskeleg å visa enkle og eintydige samanhengar mellom kommunestruktur og demokrati. Men fleire undersøkingar tyder på at det er annleis. Medan innbyggjarane i små kommunar i større grad nyttar seg av direkte kontakt til folkevalde og administrasjon, brukar innbyggjarane i større kommunar i større grad aksjonar og protestmøte (KS 2014). Vi ser òg at jo større kommunane er, desto breiare er partirepresentasjonen. Men delen av innbyggjarane som er medlem i eit politisk parti er høgare i kommunar under 5000 innbyggjarar enn over. Det er følgjeleg òg fleire som har lokalpolitisk erfaring i kommunar som er under 2 500 innbyggjarar (KS ibid.). Når det gjeld tillit til lokaldemokratiet, så er den omtrent på same nivå i små og store kommunar. Men medan ein er meir positiv til at folkevalte er representative og lydhøyre i små kommunar, er ein meir positive til dugleiken til politikarane i store kommunar. Vi kan altså sjå variasjonar i lokaldemokratiet frå små til store kommunar, men det er vanskeleg å seia at den eine varianten er «betre» enn den andre.

Ved samanslåinga av Våle og Ramnes til Re kommune, vart det gjennomført ei undersøking forut for samanslåinga (Brandtzæg 2001) og ei etterundersøking (Agenda 2006) for m.a. å kartleggja endringar knytt til innbyggjarane sine oppfatningar av det kommunale tenestetilbodet, forvaltinga og deltaking i politisk arbeid. Ut frå ein nærmare diskusjon av desse resultata (Brandtzæg 2009), er det mykje som tyder på at samanslåinga hadde liten effekt på mange av demokrativariablene. I samband med evaluering av fire av dei siste frivillige kommunesamanslåingane (Brandtzæg ibid.), vart det registrert noko mindre tilbøyelighet til å ta på seg politiske verv etter samanslåinga. Samstundes blir det gjennom denne evalueringa vist at handlingsrommet for politiske prioriteringar auka, og at høva til å kunna ta meir heilskaplege grep med tanke på framtidige utfordringar vart styrkt i dei kommunane som har vorte samanslått. Undersøkingane viste òg at tidlegare bygdelister vart borte i samanslåingane – noko som indikerer at føresetnadene for ein meir heilskapleg kommunepolitikk er til stades. Bodø og Vindafjord etablerte lokalutval/grendeutval med fokus på å fremja bygdeinteressene, noko som synest å ha vore vellukka. I Danmark har ein òg merkt nokre endringar i folk sine oppfatningar av lokaldemokratiet. Nyare undersøkingar peikar på at kommunepolitikarar i samanslåtte kommunar blir oppfatta som mindre lydhøyre enn før reforma, og at forståinga til innbyggjarane for kommunepolitikk er vorte därlegare (Hansen & Hjelmar 2013). Her har ein òg jobba med å styrkja demokratiet gjennom etablering av ulike opplegg for nærdemokrati og innbyggjarmedverknad, som gjev innbyggjarane høve for medverknad og innverknad òg mellom valperiodane.

I samband med ei eventuell samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad kommunar, kan det òg vera aktuelt å vurdera tiltak for å ivareta deltakinga til lokaldemokrati og engasjement for utvikling i ulike delar av den nye kommunen. Dette fordi det er fleire som meiner at ei samanslåing

kan gå ut over interessa for å drive lokalpolitisk arbeid, og dermed høva for å påverka utviklinga i eige nærmiljø. Det er nyleg gjort ei undersøking av nærdemokratiske ordningar i Norden (Hansen et al. 2013), som det kan vera nyttig å ha kjennskap til i samband med dette. I utgreiinga blir det gjeve uttrykk for at dei fleste av dei organa er rådgjevande. Desse fungerer då som sparrings- og høringspartnarar for kommunen og har ingen sjølvstendig avgjerdsmyndighet. Nokre forvaltar likevel store ressursar og har vidtgåande avgjerdsmyndighet.

Eit viktig motiv for å etablera nærdemokratiorgan er å bidra til meir kontakt mellom styrande og dei styrte. I følgje Hansen (*ibid.*) kan denne kontakten anten skje ved at demokratiet blir desentralisert til eit lågare nivå, og at folkesetnaden dermed kan ha kontakt med valde nærdemokratipolitikarar i buområdet sitt, eller ved at nærdemokratiorgan formidlar mellom folk i nærområdet og politikarane i kommunestyret. Vidare viser erfaringane at borgarnærleik føreset at det er ei kopling, og helst ein institusjonell og formell kopling, mellom nærdemokratiorgana og kommunen. Dersom koplinga mellom nærdemokratiet og kommunedemokratiet er därleg, er erfaringane at nærdemokratiorgana fort kan leva sitt eige liv i sivilsamfunnet.

I samband med dette blir det vist til at sjansen for å få til ei god kopling mellom kommunepolitikk og nærdemokratipolitikk aukar betrakteleg viss kommunen tilset ein kontaktperson som formidlar mellom kommunen og nærdemokratiorganet. Undersøkinga viser vidare at koplinga blir betre dersom det finst faste møtepunkt mellom kommunepolitikarar og nærdemokratiorgan, for eksempel i form av regelmessige møte anten med heile kommunestyret eller deler av det. Erfaringane er òg at ein får betre kopling mellom kommunepolitikken og lokalsamfunna dersom lokalsamfunna er fast høringspart i kommunale planprosessar.

Erfaringar som blir trekt fram frå norske kommunar, er at nærdemokratiordninga ser ut til å gje eit auka medvit og vedvarande merksemd på medverknad og innbyggjarinvolvering i den kommunale leiinga. Dette fører igjen til ei meir systematisk involvering i planarbeid, budsjettarbeid og enkeltsaker enn det er i mange andre kommunar. Det er ei nasjonal målsetting å styrkja arbeidet med deltaking i planleggings- og utviklingsprosessar, og det ha vore gjennomført nasjonale utviklingsprogram som har som føremål å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling, blant anna sat-singa «Lokal samfunnsutvikling i kommunane» (LUK), og ulike verdiskapingsprogram.

I Danmark er det etablert nærdemokratiske ordningar for å motivera til deltaking i samanslårte kommunar. Det viser seg at område med etablert lokal identitet fungerer best. Tilhørsle står fram som viktig for å skape engasjement og deltaking. Samstundes blir det peika på at det kan vera utfordringar knytt til bevaring og forsterking av tidlegare territoriale grenser, noko som kan bidra til auka fragmentering.

Mange av dei nærdemokratiske ordningane som er etablert, er stort sett rådgivande. Hansen (*ibid.*) viser til at representantane er rekrytert frå nærmiljøet, at dei har god kjennskap til kva for behov og ynskjer som eksisterer, kva for løysingar som er gode eller moglege og få til i den spesiifikke lokale konteksten, og dessutan kva for lokale ressursar ein kan dra på. Røynsla er at betre involvering òg fører til at avgjerdsgrunnlaget blir betre, at avgjerdene blir betre forankra og får større legitimitet. Samstundes blir det vist til at det er få politikarar som føler at nærdemokratiorgan utfordrar rolla deira som avgjerdsmyndighet, og ein antar at det kan ha samanheng med at dei fleste ordningane stort sett er rådgivande. Slik sett blir det hevd at det ikkje er nokon fare for at det representative demokratiet er truga, men at dei som deltek i nærdemokratiorgana skal oppleva deltakinga lite nyttig og at påverknadskrafta blir liten. Det blir difor poengtert at nærdemokratiorgana bør ha eit klårt og meiningsfullt mandat. I dette ligg det at det er viktig at forventingar og roller er avklart. Både nærdemokratiorgana, politikarane og innbyggjarane må vita nøyaktig kva som er styresmakta og rolla til dei ulike organa.

## 7.4.4 Samla vurdering

Det er visse skilnader på korleis demokratiet fungerer i store og små kommunar, men det er vanskeleg å hevda at det eine er betre enn det andre. Ei samanslåing vil bidra til lågare politisk representasjon per innbyggjar, men samstundes kan ei samanslåing gje økt handlingsrom, betre moglegheiteter for frikjøp og gjera det meir interessant å engasjera seg i politisk arbeid. I nokre tilfelle kan òg samanslåing føra til ein breiare partipolitisk representasjon. Vi har sett at det varierer om politikarane opplever at dei har politisk handlingsrom. I kva grad det er handlingsrom, heng ofte saman med økonomi og opplevinga av statleg styring. Det varierer òg om kommunane har mange habilitetssaker eller ikkje til handsaming. Dei minste kommunane er av ein slik storleik at det er naturleg med ein del inhabilitetssaker sidan lokalsamfunna ikkje er veldig store.

Spørjeundersøkinga viser at det ikkje er noko stor tru på at ei samanslåing vil bidra til auka interesse for politisk arbeid eller at vilkåra for å driva politisk arbeid blir betre. Samla sett meiner likevel ikkje respondentane at ei samanslåing vil gje redusert innverknad på regionale og nasjonale saker. Spesielt meiner respondentane i Balestrand at samanslåing vil gje ein positiv effekt.

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

## 7.5 Samfunnsutvikling

---

### 7.5.1 Innleiing

Kommunane har ei sentral rolle når det gjeld å skapa ei heilskapleg utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggjarane. I analysar av rolla til kommunane som samfunnsutviklingsaktør er det vanleg å leggja til grunn ein vid definisjon av samfunnsutvikling, noko som inneber innsats på ei rekkje område.

Eit viktig mål med ei kommunesamanslåing er å få ein meir slagkraftig kommune som kan spela ei større rolle som samfunnsutviklar både lokalt og regionalt. Dette er m.a. avhengig av evna til kommunane til å driva god og effektiv planlegging, og leggja til rette for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette føreset òg at kommunane har tilstrekkeleg kompetanse og ressursar både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnarskap.

I mange kommunar er det vanskeleg å driva ein heilskapleg og langsiglig planlegging fordi kommunegrensene ikkje automatisk samsvarer med bo-, arbeids- og serviceregionar, einsarta naturområde osv. Dette kan føra til ugunstige planar og investeringar som kunne vore unngått dersom større område hadde vorte sett i samanheng.

Ei viktig målsetting for kommunane er å stimulera til næringsutvikling og auka sysselsetjing. Dette er noko som òg krev kompetanse, evne til nettverksbygging, gode planar og god infrastruktur. Dersom fleire kommunar innanfor den same bo-, arbeids- og serviceregionen driv næringsretta arbeid på kvar sin måte, er det fare for at kommunane endar opp med konkurrerande tiltak i staden for tiltak som støttar og byggjer opp om kvarandre. Dersom føresetnadene elles er til stades, kan ein samla næringspolitikk hjelpe til med å styrkja grunnlaget for næringsutviklinga i heile regionen.

Ein større kommune står sterkare når det gjeld høve til å skaffa utviklingsmidlar, trekkja til seg nye verksamheter (både offentlege og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt. Det er ein klår styrke å kunna tala til omverda med ei felles stemme, i staden for å krangla seg imellom.

Eit anna av hovudmåla ved kommunereforma er heilskapleg og samordna samfunnsutvikling. Ekspertutvalet til regjeringa har peikt på følgjande kriterium som må vera på plass for at kommunane skal kunna ivareta rollen som samfunnsutviklar på ein god måte (henta frå ekspertutvalet sin delrapport):

1. Funksjonelle samfunnsutviklingsområde: Ekspertutvalet rår til at kommunane i større grad nærmar seg funksjonelle samfunnsutviklingsområde. Dette vil blant anna kunne gje meir heilskaplege areal- og transportløysingar. Regjeringa seier i måla sine med kommunereforma at det er ønskeleg at kommunegrensene i større grad blir tilpassa naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionar.
2. Tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse: Samfunnsutvikling er eit stort område, og kan omfatta arealbruk, samfunnstryggleik- og beredskap, transport, næring, miljø og klima og sosial utvikling i kommunane. Ekspertutvalet meiner at kommunar på 15-20 000 innbyggjarar vil kunna løysa dagens oppgåver og utvikla dei på ein god måte for sine innbyggjarar, lokalsamfunnet og næringslivet.

Kapittel 4 om folketalsutvikling og kapittel 5 om næringsutvikling har allereie gjort greie for utvikling når det gjeld folkesetnad, næringsutvikling og vidare. Det vart òg vist ei pendlingsmatrise som viser korleis innbyggjarane dagleg rører seg mellom kommunane for å få arbeid. Det er ikkje omfattande pendling mellom kommunane, men Balestrand har ein del pendling til Høyanger, og det er også ei viss gjensidig pendling mellom Høyanger og Hyllestad. Kommunane har likevel større utpendling til andre område enn pendling seg i mellom, noko som speglar at kommunane høyrer til ulike bu- og arbeidsmarknadsregionar.

Sjølv om kommunane dannar eigne bu- og arbeidsmarknadsregionar, vert dei likevel for små til å kunne løyse oppgåver på eiga hand, og det kan òg vera utfordringar med å få tyngde og kraft nok til å drive naudsynt utviklingsarbeid. I slike tilfelle kan det vera av interesse å vurdere alternativ som strekk seg ut over bu- og arbeidsmarknadsregionane. I og med at Høyanger har ei viss innpendling frå både Balestrand og Hyllestad, kan det slik sett vera eit aktuelt alternativ. Kor aktuelt eit slik alternativ er, vil mellom anna vera avhengig av i kva grad kommunane har felles utfordringar og interesser knytt til framtidig utvikling.

Den innsatsen som trengs for å sikre framtidig busetting og velferd, må først og fremst byggjast på verdiar, tillitsfull deling av komplementær kunnskap og idéproduksjon kombinert med langsiktig arbeid mot eit ønska framtidsbilde som den nye kommunen sjølv kan påverke (Kobro 2014). Tilsvarende erfaringar sit vi att med frå evalueringane av ulike verdiskapingsprogram (Brandtzæg & Haukeland 2014, Haukeland & Brandtzæg 2014, Brandtzæg & Haukeland 2010). Å legge til

rette for nettverk og møteplassar på tvers av sektorar og faglege grenser er krevjande. Det er ein fordel om kommunane maktar å få til heilskaplege satsingar som involverer breitt, som skapar tilhøyrslle, identitet og felles engasjement for framtidig utvikling. Ei slik satsing føreset at kommunane har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse samstundes som dei får til ei heilskapleg satsing knytt til utvikling av det felles ressursgrunnlaget. Det kan vera lettare å lukkast med dette som ein felles kommune, enn om kommunane skal utvikle satsingar kva for seg, og kanskje i konkurranse med kvarandre.

I intervjuet vart respondentane bedne om å gje ei vurdering av korleis handlingsrommet er for å driva samfunnsutvikling, og dessutan om kommunen har kompetanse til å driva slikt arbeid. Det er litt variasjon frå kommune til kommune kva som har kome ut av intervjuet, men vi har samanfatta den informasjonen vi har, nedanfor kommunevis.

**Balestrand** har sidan 2001 hatt vekst i private arbeidsplassar med 4,9 prosent, medan det har vore ein nedgang i offentlege arbeidsplassar på 32,6 prosent. For Balestrand er den største utfordringa utviklinga i folketalet. Det går nedover, samstundes som det vert færre unge og fleire eldre. Der som ein klarer å oppretthalde folketalet, bidreg det automatisk til å oppretthalda arbeidsplassar og tenester.

Tilbakemeldingane frå Balestrand er at ein har for lite kapasitet og kompetanse til å drive med utviklingsarbeid. Ein har store ambisjonar, men i praksis er det næringssjefstillinga som er via til den typen arbeid. Kommunen har hatt eit tilflyttingsprosjekt, der målet har vore å kopla politikk, næringsliv og lokalsamfunn betre slikt at ein kan løfta saman. Kommunen har ønske om å etablere næringshage for unge entreprenørar.

Reiseliv er viktig for Balestrand, og hausten 2015 opnar òg ei nytt utstillings- og driftsbygg for Norsk reiselivsmuseum. Balestrand har god besøksattraktivitet. Ein viktig faktor for å satsa på reiseliv, er samferdsel, og ein er blant anna bekymra for at ekspressbåten frå Bergen til Sogn skal kuttast. Den står på kuttlista til fylkeskommunen.

For Balestrand er dei offentlege arbeidsplassane i Leikanger og Sogndal viktige, og ein er bekymra for kva prosessane knytt til regionalt folkevalt nivå og regional stat kan føra til med tanke på vekst eller nedgang i desse arbeidsplassane. Balestrand har sjølv svært få statlege arbeidsplassar.

I **Høyanger** har nedgangen i private arbeidsplassar frå 2001 til 2013 vore stor, og utgjer 33,1 prosent. Altså har kvar tredje arbeidsplass i privat sektor i Høyanger forsvunne. Nedgangen er spesielt stor frå 2007 til 2009, og skuldast at felgfabrikken Fundo AS med 300 tilsette gjekk konkurs. Dette utgjorde 7-8 prosent av dei sysselsette. Samstundes har det vore ein nedgang i offentlege arbeidsplassar med 3,3 prosent. Det indikerer at offentlege arbeidsplassar har vorte relativt meir viktige i Høyanger.

Høyanger er ein industrikommune, noko som gjev utfordringar. Stadig tøffare konkurranse og meir effektiv drift gjer at Hydro Aluminium har gått frå 800 arbeidsplassar i 1998 til 170 arbeidsplassar i 2015. Det er høgare arbeidsledighet i kommunen enn på landsbasis. Vidare er utfordringa at innbyggjartalet går kraftig ned. Frå 2000 til 2013 gjekk innbyggjartalet ned med over 500 personar.

Vi får inntrykk av at Høyanger har midlar og høve til å arbeida med samfunnsutvikling, men slit med å finna rett «medisin» for å snu den negative trenden i folketal og arbeidsplassar. Kommunen har eigen næringssjef og næringsselskap, og eig dessutan Hjetland industripark. Det er mål om å etablera 100 nye arbeidsplassar her det neste året. Kommunen jobbar òg med at Hydro skal utvikla aluminiumsverket. Kommunen har tilskotsordning for å stimulera til bustadbygging. Alle

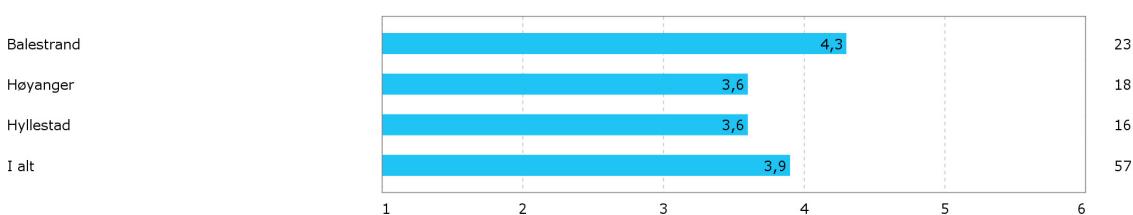
som bygger hus, får 200 000 i tilskot. Høyanger har nokre statlege arbeidsplassar, men trenden er at mengda er økande.

I Hyllestad har det vore reduksjon i private arbeidsplasser på 14 prosent sidan 2000. Talet på arbeidsplassar i fylkeskommunal, kommunal og statleg sektor har halde seg relativt stabilt. Kommunen har utfordingar knytt til einsidig næringsstruktur og stadig fallande folketal. Ut frå SSB sine prognosar er framtidig utvikling av folketalet ei vel så stor utfordring for Hyllestad som dei to andre kommunane.

Kommunen har stram økonomi og lite ressursar til å drive utviklingsarbeid. Kommunen er no omstillingskommune, noko som betyr at kommunen har fått ekstra midlar for å drive med tiltak som kan styrke næringsstrukturen i kommunen. I Hyllestad er det sterkt tilhørsle til Hafs-regionen, og mindre erfaringar med samarbeid i retning Høyanger og Balestrand. Kommunane har likevel felles utfordringar knytt til industri og næringsutvikling, og ein ser at det kan vera moglegheit for at kommunane kan styrke veksten i ytterkantane av Sogn og Sunnfjord. Kommunane har felles interesser knytt til framtidig utvikling, og det er i dag ein del utveksling av kompetanse knytt til industriarbeidsplassane i regionen. Hyllestad ligg, som dei andre to kommunane, langs Sognefjorden, og det blir peika på at det er eit uutnytta potensial knytt til utvikling av reiseliv saman med dei andre kommunane, og der Balestrand kanskje har kome lengst på det i dag. Det blir og nemnt at ei samanslåing kan føre til at ein får ei sterkare felles interesse knytt til forbetring av vegen langs Sognefjorden, noko som vil vera ein fordel for næringsliv og innbyggjarar. Betre vegsamband kan vidare føre kommunane tettare saman.

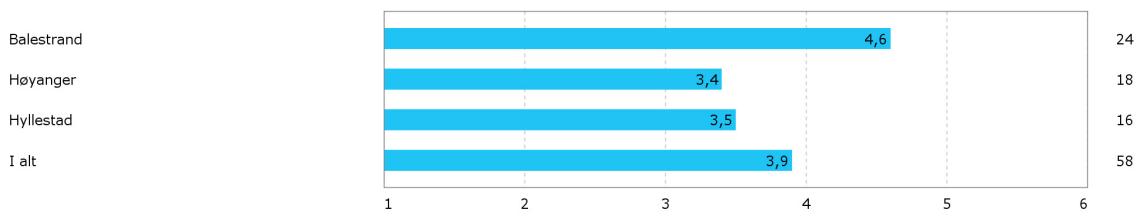
### 7.5.2 Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing

I spørjeundersøkinga vart det stilt spørsmål om kva for effektar ei kommunesamanslåing kan ha ut frå ulike mål om framtidig utvikling. Figuren under viser at respondentane i Balestrand meiner at ei samanslåing vil ha klare positive effektar når det gjeld mulighetene for å sikre heilskapleg og langsiktig planlegging. I Høyanger og Hyllestad er vurderingane svakt positive med ein gjennomsnittleg score på 3,6.



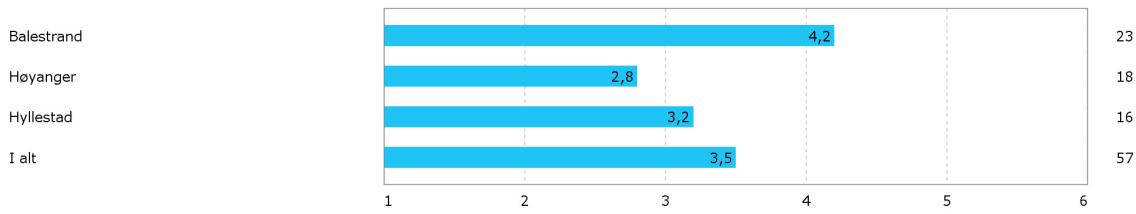
Figur 44 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Sikre betre muligheter for heilskapleg og langsiktig planlegging. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

I Balestrand synest det å vera enda sterkare støtte til at ei samanslåing vil ha positiv effekt på arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling, jf. figuren under. Svara frå Høyanger og Hyllestad ligg her også omtrent midt på treet, og det er ikkje så store avvik frå spørsmålet over. Dette er ikkje unaturleg, sidan nærings- og samfunnsutvikling har tette koplingar knytt til mulighetene for heilskapleg og langsiktig planlegging.



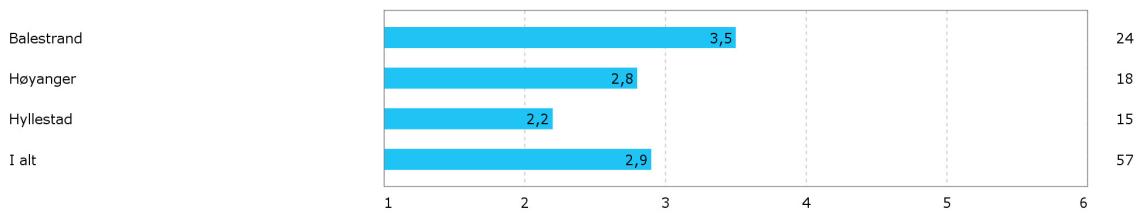
Figur 45 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Til spørsmålet om samanslåing kan auke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringar, meiner respondentane i Hyllestad, og spesielt i Høyanger, at ei samanslåing vil ha negative effektar. Balestrand har òg positive vurderingar av dette. Det er kanskje ikkje unaturleg at det er Høyanger som ser føre seg at effektane vil vera negative, sidan Høyanger er kommunen med høgast inntekter som ein gjennom samanslåing fryktar vil bli ført ut av dagens kommune.



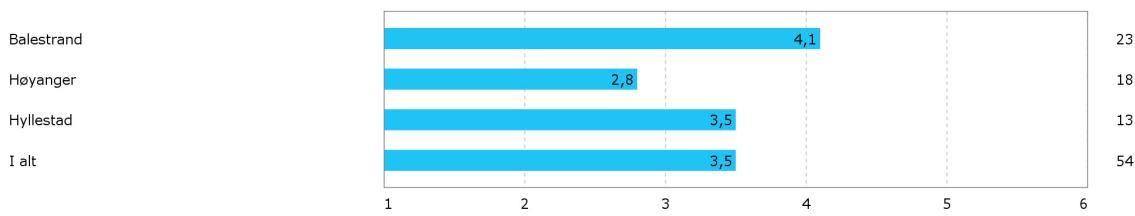
Figur 46 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Auke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringar. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Respondentane har minst tru på at ei samanslåing vil ha positiv effekt for å sikre og utvikla livskraftige lokalsamfunn, sjå figuren under. Det gjeld spesielt respondentane i Hyllestad, men òg Høyanger. I Balestrand peikar ikkje vurderingane i den eine eller andre retninga. Gjennom intervju tyder dette på at ein fryktar at ei samanslåing kan føre til større sentralisering. Her er det òg viktig å vera merksam på at vurderingane er gjort av samanslåing meir generelt, der respondentane òg kan ha hatt andre alternativ i tankane. I ei eventuell samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad, vil det vera naturleg at Høyanger, som geografisk er plassert i midten, blir administrasjonssenter. For Høyanger sin del er det naturleg å tenkje seg at vurderingane hadde vore annleis dersom vurderingane hadde vore direkte relatert til det aktuelle alternativet.



Figur 47 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Sikre og utvikle livskraftige lokalsamfunn. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Respondentane i Balestrand meiner at ei samanslåing kan gje positive effektar med tanke på å verta meir robust for å kunne møta framtidige utfordringar, nye oppgåver og auka krav til kommunane. Vurderingane frå Høyanger er negative, medan vurderingane frå Hyllestad er nøytrale.



Figur 48 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Verte meir robust i høve til å kunne møte framtidige utfordringar, nye oppgåver og auka krav til kommunane. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

### 7.5.3 Samla vurdering

Ei viktig målsetting med ei kommunesamanslåing er å få ein meir handlekraftig kommune som kan spela ei større rolle både som lokal og regional samfunnsutviklar. Dette er m.a. avhengig av evna til kommunane til å driva god og effektiv planlegging og aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette føreset òg at kommunane har tilstrekkeleg kompetanse og ressursar både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnarskap. Utfordringane i kommunane kan vera svært ulike, t.d. avhengig av om ein snakkar om vekstkommunar eller fråflyttingskommunar. Balestrand, Høyanger og Hyllestad har felles utfordringar knytt til å legge til rette for nye arbeidsplassar og positiv utvikling i folketalet.

Dei tre kommunane vil i tida framover i større eller mindre grad ha utfordringar knytt til utviklinga når det gjeld både demografi, næringsutvikling og kamp om arbeidskraft etter kvart som det blir ein mindre del i yrkesaktiv alder. Det er òg viktig å vera klår over at behovet for tilgjenge på kompetent arbeidskraft er ei av dei viktigaste drivkreftene bak den sentraliseringa som vi opplever i dag. Kommunestrukturen har innverknad på kva slags fagmiljø den enkelte kommunen kan tilby, og dermed òg for korleis ein evnar å driva utviklingsarbeid og rekruttera naudsynt arbeidskraft. Gjennom intervjuja har vi avdekt at det er noko forskjellig kor mykje kapasitet og kompetanse kommunen har til å driva nærings- og samfunnsutvikling. Høyanger har betre kapasitet enn Balestrand og Hyllestad, men det økonomiske handlingsrommet er også noko større. I Balestrand og Hyllestad, som er små kommunar ut frå folketal, set storleiken på kommunane òg grenser for kor stor kapasitet ein har høve til å bygge opp på dette området.

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

Vurderingane frå kommunane samla sett tyder på at ei kommunesamanslåing kan ha nøytrale eller positive effektar med tanke på å sikra betre tilhøve for heilskapleg og langsiktig planlegging, og styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling.

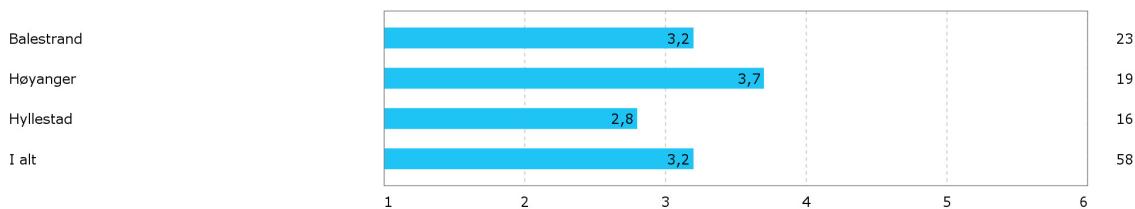
Vurderingane er meir varierte når det gjeld om ein gjennom ei kommunesamanslåing vil bli meir robust til å kunna møta framtidige utfordringar, nye oppgåver og økte krav til kommunane, om ein vil få auka økonomisk handlingrom og kunne sikre og utvikle livskraftige lokalsamfunn. Balestrand vurderer stort sett effektane som positive, medan Høyanger og Hyllestad ligg på den negative sida av skalaen. Det synest som mange av dei negative vurderingane har sin bakgrunn i frykt for sentralisering av tenester og arbeidsplassar.

## 7.6 Vurderingar av ei mogleg samanslåing

I spørjegranskninga vart det stilt spørsmål til respondentane om korleis dei samla vurderer effekta av ei mogleg samanslåing. Svara vart gjevne på ein skala frå 1 til 6, der 1 er svært negative effekta, og 6 er svært positive effekta. Vidare fekk respondentane som svara 1-3, eit oppfølgings-spørsmål om kva som er den/dei viktigaste årsakene til at dei er negative til det aktuelle alternativet. Tilsvarande fekk dei som svara 4-6, spørsmål om den/dei viktigaste årsakene til at dei er positive. Her vil vi presentera og summa opp svara frå dei tre kommunane.

Figur 49 nedanfor syner at respondentane frå Høyanger i gjennomsnitt meiner at ei slik samanslåing vil ha noko meir positive effekta enn negative effekta. Dei gjennomsnittlege vurderingane i Høyanger ligg på 3,7, medan tilsvarande vurderingar i Balestrand og Hyllestad ligg på høvesvis 3,2 og 2,8. I Balestrand og Hyllestad er altså tilbakemeldingane frå respondentane at dei meiner at desse kommunane vil ha noko negative effekta. I og med at spørjegranskninga vart gjennomført som ein del av utgreiinga for Sogn regionråd (Brandtzæg et al. 2014), er vurderingane av ei samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad samanliknbare med vurderingane av dei andre alternativa som utgreiinga for Sogn fokuserer på. Her er det verdt å merke seg at vurderingane for Balestrand er meir positive for eit alternativ der alle kommunane i Sogn er med (3,7), og eit alternativ med Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Lærdal og Luster (4,0). Vurderingane av eit storalternativ i Sogn utan Høyanger ligg på 3,1, og vurderingane av eit alternativ der berre Balestrand og Høyanger inngår, ligg på 3,3. For Balestrand ligg vurderingane av dei to siste alternativa på nivå med alternativet med Balestrand, Høyanger og Hyllestad. Balestrand har altså i utgangspunktet betre vurderingar av alternativ som går innover mot Leikanger og Sogndal.

Av alternativa som er utgreidd i regi av Sogn regionråd, er Høyanger med i to alternativ. Det eine er storalternativet der alle kommunane i Sogn regionråd er med, og det andre er eit alternativ der berre Høyanger og Balestrand inngår. Respondentane i Høyanger er dei som i størst grad meiner eit slik storalternativet vil ha negative effekta med gjennomsnittlege vurderingar på 1,5. Vurderingane er positive til ei samanslåing med Balestrand med gjennomsnittlege vurderingar på 4,1. Respondentane frå Høyanger stiller seg altså positive både til eit alternativ med Balestrand og til eit alternativ med Balestrand, Høyanger og Hyllestad, men der vurderingane i utgangspunktet er mest positive til det første.



Figur 49 Korleis vil du vurdera ei samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad? 1 er svært negative effekta og 6 er svært positive effekta. Gjennomsnitt.

Gjennom opne svar har respondentane peika på årsaker til at dei er positive eller negative til ei samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad. Dei i Balestrand som er positive, trekk fram at kommunane har eit godt samarbeid i dag, og det er ei føremøn at det er ferjefrie kommunikasjoner mellom kommunane, og at det er gunstig med tanke på reisetid. Vidare vert det gjeve uttrykk for at kommunane har ei geografisk plassering som er høveleg, og som gjer mulehøiter for kommunane til å utvikle seg saman.

Det vert også gjeve uttrykk for at dette er eit aktuelt alternativ dersom ikkje eit større alternativ let seg realisere. Som vi såg i det føregande var det eit fleirtal blant respondentane i Balestrand som i utgangspunktet var positiv til ei større samanslåing av kommunar i Sogn.

Dei i Balestrand som er **negative**, hevdar at alternativet vert for langstrakt, og at kommunen blir for liten med tanke på folketal sett i høve til den geografisk utfordringa. Det vert òg peika på at kommunane er ulike, at avstandane er store og at dette kan føre til interessekonfliktar. Enkelte fryktar vidare at Balestrand ikkje får oppretthalde tenestilbodet på sikt.

Dei som er **positive** i **Høyanger**, peiker på at kommunane i stor grad utgjer ein felles bu- og arbeidsmarknad i dag, og at avstandane er relativt korte og at kommunane har felles geografi langs Sognefjorden. Vidare vert det hevda at ein har tre små kommunar som saman vil stå sterkare, og at kommunane utfyller kvarandre på ein god måte. Konkret vert det synt til at kommunane har felles arbeidsmarknad og felles interesser knytt til utvikling av industri og turisme. Det vert og hevda at ei slik løysing er betre enn om Høyanger skulle inngå i eit storalternativ saman med dei andre kommunane i Sogn.

Dei som er **negative**, fryktar at ei samanslåing vil slå negativt ut økonomisk, og at ein tapar kraftpengar og arbeidsplassar. Nokre meiner avstandane blir for store, medan andre meiner at alternativet blir for lite, og at ein har behov for større og meir effektive kommunar. Enkelte peiker vidare på at ei samanslåing med Hyllestad kan vera vanskeleg fordi dei er sterkare knytt til Hafs-kommunane.

Dei som er **positive** i **Hyllestad**, meier at Hyllestad er Sogne-kommune, og at samanslåing med Høyanger og Balestrand er eit godt utgangspunkt for utvikling av industri og reiseliv. Konkret vert det peika på at for Hyllestad og Høyanger er industri ein fellesnemnar, og at fellesnemnaren for Hyllestad og Balestrand er turisme. Desse områda vert sett som viktige berebjelkar for lokalsamfunna, og samarbeid vert sett som nøkkel til positiv utvikling i framtida. Det vert vidare synt til at det er god dialog mellom kommunane, og at dette er et alternativ som gjev gode moglegheiter for å oppretthalde tenester i eiget nærmiljø.

Dei som er **negative**, meiner at det er lite samarbeidstradisjon den vegen, at avstandane er for store, at kommunikasjonane internt i ein slik kommune er for därlege, at folketalet blir for lite, at kommunen blir en utkant, og at ein vil miste tilbod. Einskilde har meir tru på ei tilnærming i retning Førde.

### 7.6.1 Oppsummerande vurdering

Av dei tre kommunane ligg Høyanger på den positive sida av skalaen når det gjeld vurderingane av om ei samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad vil ha negative eller positive effektar. Balestrand og Høyanger ligg på den negative sida. Ingen av kommunane kan seiast å vera sterkt positive eller sterkt negative. Balestrand har litt sterkare preferansar for samanslåingsalternativ innover mot Sogn, men det verkar som det heller ikkje er uaktuelt å sjå andre vegen. Det er respondentane i Hyllestad som ser mest negative effektar av ei samanslåing av dei tre kommunane. Dette er i utgangspunktet ikkje unaturleg sidan Høyanger og Balestrand har mest med kvarandre å gjere i dag, avstandane er kortare og desse to kommunane dannar ein felles bu- og arbeidsmarknadsregion. Dei i Hyllestad som er negative, legg òg vekt på at kommunane har liten tradisjon for samarbeid i dag, at avstandane er lange, at kommunen blir liten i folketal, og at ein fryktar for sentralisering.

Elles er det verdt å merke seg at det i kommunane i stor grad er felles oppfatningar om moglege positive effektar. Spesielt er dette knytt til arbeid med tilrettelegging for næringsutvikling og nye arbeidsplassar. Her vert det spesielt synt til at ein har tre relativt små kommunar langs Sognefjorden som har felles utfordringar og moglegheiter når det gjeld industri og reiseliv, og at ein saman kan stå sterkare i framtidig utviklingsabeid. Vidare er det òg verdt å merke seg at det som nokre av respondentane peikar på som negative effektar, blir av andre sett som positive. Dette gjeld til dømes vurderingar av effektar knytt til geografisk utstrekning, avstandar og folketal. Nokre meiner at dette samanslåingsalternativet vert for stort, medan andre meiner det vert for lite. Nokre meiner at dette alternativet vil føre til sentralisering, medan andre meiner at dette er det alternativet som kan ha minst negativ effekt i så måte.

# 8. Føremoner og ulemper ved ei eventuell samanslåing

Nedanfor har vi forsøkt å samanstille dei viktigaste fordelane og ulempene ved ei eventuell samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad kommunar.

Tema	Føremoner	Ulemper
Økonomi	<p>Dei økonomiske effektberekingane syner at ei samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad kjem betre ut samanlikna mot alternativa som blei utgreia for Sogn regionråd. År 1 etter samanslåinga har vi berekna ein effekt på 12,4 prosent av dagens brutto driftsinntekter for det aktuelle alternativet. Til samanlikning viste dei seks alternativa i Sogn-rapporten ein effekt på mellom 6,3 prosent og 9,9 prosent. Etter 20 år, det vil seie etter perioden for inndelingstilskotet, viser dei seks alternativa i Sogn ein effekt på mellom -0,6 prosent og 3,3 prosent. For Balestrand, Høyanger og Hyllestad er det berekna ein effekt på 3,5 prosent.</p> <p>Balestrand, Høyanger og Hyllestad vil få ein auke i rammetilskotet på 23 mill. kr dei første 15 åra etter ei komunesamanslåing. Dette utgjer ein auke i brutto driftsinntekter på 2,9 prosent. Vidare vil dette alternativet få 35 mill. kr i eingongsstøtte og reformstøtte. Konsesjonskraftinntektene vil vera uendra som følgje av ei samanslåing. Det vil vera eit effektiviseringspotensial på administrasjon tilsvارande ca. 39 mill. kr dersom utgiftene kjem på nivå med kommunar på samanliknbar storleik. Dette utgjer 5,0 prosent av brutto driftsinntekter. Det vil òg vera eit betydeleg innsparringspotensial knytt til tenester, men det vil ikkje vera naudsynt å ta ut</p>	<p>Inntektsskilnadene mellom kommunane er store, noko som kan føre til harmoniseringsutfordringar knytt til tenestene. Dette er ei kjend problemstilling frå andre deler av landet der det t.d. er aktuelt at kraftkommunar slår seg saman med nabokommunar som ikkje har dei same inntektene.</p> <p>Kommunen vil bli stor i høve til areal, og reiseavstandane vil vera betydelege. Effektiviseringsgevinstar på tenester der nærliek til innbyggjarane er viktig, vil derfor vera avgrensa. Det kan likevel vera gevinstar knytt til meir spesialiserte tenester kor det vert kravd større innbyggjartal for å kunne etablere eit fagmiljø.</p> <p>Når inndelingstilskottet er trappa ned frå 15-20 år etter samanslåinga, vil rammetilskottet for den nye kommunen vera 11,8 mill. kr lågare enn i dag, noko som svarar til ein reduksjon på 1,5 prosent av brutto driftsinntekter. Dette føreset at vilkåra i inntektssystemet blir vidareført som dag.</p> <p>Dersom forslag til endringar av kommunanes inntektssystem frå 2017 får gjenomslag, vert dei økonomiske effektane av ei samanslåing høgst sannsynleg meir tenlege for kommunane. Basistilskot og andre regionalpolitiske verktøy som kommunar som slår seg saman i reformperioden får med seg gjennom inndelingstilskotet, kan bli svekka frå 2017. Inndelingstilskotet vil bli basert på vilkåra i 2016.</p>

	noko av dette for å tilpasse seg nedtrappinga av inndelingstilskotet 15-20 år etter at samanslåinga er gjenomført. Her vil det vera nok å ta ut delar av det skisserte innsparingspotensialet på administrasjon. Målet med ei samanslåing er heller ikkje å gjere dramatisk kutt i tenesteproduksjonen, men samstundes er det viktig å vera klar over at på ein del spesialiserte områder kan samlokalisering gje større og sterkare fagmiljø, betre tenester og meir effektiv tenesteproduksjon.	
Tenester	<p>Ei samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad vil gje ein kommune med større og sterkare fagmiljø på ein del område der kommunane er små og sårbare i dag. Det er Balestrand og Hyllestad, som er dei minste kommunane, som har dei minste og mest sårbare fagmiljøa i dag.</p> <p>Det kan verta lettare å rekruttera fagkompetanse og drive utviklingsarbeid på dei ulike tenesteområda. Krava til kapasitet og kompetanse har auka betydeleg dei siste tiåra, og det er ingen ting som tilseier at ikkje desse krava òg vil auka i framtida.</p> <p>Kommunane vil kvar for seg òg ha vanskar med å ta på seg nye oppgåver utan at dette blir handtert gjennom eit enda meir omfattande interkommunalt samarbeid. På einskilde område er det allereie trøng for meir interkommunalt samarbeid for å løyse dagens oppgåver på ein betre måte. Det går ei grense for kor omfattande eit interkommunalt samarbeid kan vera før samarbeidsulempene blir større enn føremonane.</p> <p>Kommunane i har i dag interkommunalt samarbeid i ulike retningar. Ved ei samanslåing kan ein del av dagens</p>	<p>Ei samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad vil gje ein kommune med eit innbyggjartal på omlag 6 900 innbyggjarar. Dette er eit innbyggjartal som er lågare enn ekspertutvalet si anbefaling om at kommunane bør ha 15-20 000 innbyggjarar for å levere gode tenester utan omfattande interkommunalt samarbeid.</p> <p>Ved ei eventuell samanslåing vil det framleis vera behov for ein del interkommunalt samarbeid for å levere gode og effektive tenester til innbyggjarane.</p> <p>Dagens tre kommunar samarbeider i ulike retningar. Ved ei eventuell samanslåing kan det vera ei føremon å samle mest mogleg av det interkommunale samarbeidet i ein fast samarbeidskonstellasjon. Dette kan gjera at det vil bli lettare å utvikle felles rutinar for oppfølging og kontroll av det interkommunale samarbeidet.</p> <p>Det kan då synast mest fornuftig å orientere dette i retning Sunnfjord. Hyllestad har det meste av samarbeidet i den renninga, og Høyanger og Balestrand har samarbeid både mot Sunnfjord og Sogn. Samarbeidet mot Sunnfjord er i fyrste rekke knytt til helse, PPT og skule. Dette er samarbeidsområde som det vil vera naturlig å vidareføre i framtida.</p>

	<p>interkommunale samarbeid handterast av den nye kommunen. Dette kan gjera det lettare med samhandling på tvers av ulike tenestemområde, og utvikle eit meir heilskapleg og oversiktleg tenestetilbod.</p> <p>Ved ei samanslåing vil altså den nye kommunen som heilskap verta betre i stand til å drive utviklingsarbeid og levera spesialiserte tenester til sine innbyggjarar.</p> <p>På grunn av avstandane vil det vera behov for å sikre og vidareutvikla båstestenester som skule, barnehage, heimetenester og sjukeheimtenester der folk bur. Det vil òg vera viktig å ha eit desentralisert tilbod som sikrar beredskapsomsyn i kommunane.</p>	<p>Einskilde spesialiserte tenester kan verte slått saman og levert på færre stadar enn i dag. Behovet for dette vil vera avhengig av kva som blir kravd av fagmiljø for å levera gode og effektive tenester.</p> <p>Einskilde kommunar har ein kostbar tenestestruktur i dag, og endringar av tenestestrukturen kan difor verta aktuelt i nokon av kommunane uavhengig av ein kommunesamanslåing eller ikkje.</p> <p>Kommunen blir relativt stor geografisk, og avstandar og vera krevjande ut frå dagens kommunikasjonsløysingar. Dette kan òg skape utfordringar knytt til organisering og tilrettelegging av tenestetilbodet.</p> <p>Ved ei eventuell samanslåing er det grunn til å tru at det vert sett fokus på å forbetre vegar og kommunikasjonar intert i kommunen, noko som på sikt òg kan redusere reisetida samanlikna med dagens situasjon. Det kan lette tilgjenge til eit breiare og meir spesialisert tenestetilbod.</p> <p>Felles organisering av tenestene treng ikkje innebere at ei teneste berre blir levert éin stad. Felles organisering kan gje høve til meir fleksibel utnytting av kompetanse på tvers av dagens kommunegrenser, og det kan vera aktuelt med kontordagar i ulike deler av den nye kommunen for å sikre større nærleik til innbyggjarane.</p> <p>Ved tidlegare samanslåingar har det t.d. vorte etablert servicekontor i gamle kommunesenter.</p>
Samfunnsutvikling	<p>Kommunane har felles interesser knytt til å snu negativ folketalsutvikling og skape auka attraktivitet for næringsutvikling og tilflytting. Kommunane har felles interesser knytt til industri, reiseliv og samferdsel.</p> <p>Når det gjeld rolla til kommunane som samfunnsutviklar, kan ein større kommune med sterke fagmiljø knytt til samfunns- og næringsutvikling gje</p>	<p>Ei kommunesamanslåing vil gje ein langstrakt kommune med relativt store avstandar. Dette kan føre til interessekonfliktar mellom ulike delar av den nye kommunen, og det kan vera kultur forskjellar som det kan vera utfordrande å sameine. Samstundes har kommunane fellesskap i høve til kommunane er geografisk lokalisert langs Sognefjorden, og har mange av dei same utfordringane og utviklingsmoglegeheitene. At ein er i «same</p>

	<p>meir føreseielege rammer for næringslivet, og kommunen vil kunna forbetra sine føresetnadene for å utvikle og spele ein aktiv samhandlingspart i ein innovasjonsregion.</p> <p>Sjølv om ei samanslåing vil innebere store avstandar, er det ei viss pendling mellom kommunane i dag, og det er også ei viss utveksling av kompetanse knytt til industriarbeidsplassane i regionen.</p> <p>Kommunane ligg i dag i ytterkantane av regionane Sogn og Sunnfjord med Sogndal og Førde som regionsenter. Ved ei samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad, kan det gje moglegheiter for å etablere eit sterke tyngdepunkt mellom desse regionane. Dersom ein lukkast med det, kan det gje positive strukturelle effektar for framtidig utvikling.</p> <p>Føresetnadene for planlegging, utvikling, marknadsføring og profilering av regionens attraktivitet for industri og reislivsutvikling kan styrkast. Dette føset ein sameint utviklingsstrategi med fokus på utvikling av kommunen som heilskap, der ein står saman i konkurransen mot omverda.</p> <p>Små kommunar vil kvar for seg ha utfordringar med å handtera svingingar i arbeidsplassar og folketal. Ein større kommune vil vera mindre sårbar for slike svingingar.</p>	<p>båt» kan gjera det lettare å skape felles mål og felles engasjement for framtidig utvikling.</p> <p>For at det skal vera attraktivt med ei kommunesamanslåing må ein vera tydeleg på kva ein vil oppnå med nye kommunen. I ei plattform for ei eventuell samanslåing bør ein difor freiste å synleggjere korleis ein saman kan verte ei meir slagkraftig eining som kan styrke den nye kommunen som heilskap.</p>
Demokrati	<p>Ein samanslått kommune kan gje muligheter for ei meir heilskapleg politisk styring og utvikling. Det kan også verta meir attraktivt og spennande å engasjera seg som lokalpolitikar. Det kan igjen føre til at kompetansenivået blant politikarane aukar, noko som kan kome den nye kommunen til gode.</p>	<p>Ei kommunesamanslåing vil gje færre folkevalde per innbyggjar og lågare politisk representasjon. Dette kan føre til større avstand mellom innbyggjarar og politikarar.</p> <p>Maktforskyving og ulike utfordringar når det gjeld framtidig utvikling kan skapa konfliktar, og det kan oppstå bygdelister.</p>

	<p>Når det gjeld interkommunalt samarbeid, vil ein mogleg ny kommune sjølv kunna handtera fleire oppgåver som i dag blir utført som interkommunale samarbeid. I ein større kommune kan interkommunale samarbeid som det er ønskeleg å legge under direkte politisk styring, tilbakeførast til ordinære kommunale tenester. Det vil gje moglegheiter for ein meir heilskapleg og lokalpolitisk styring av desse.</p> <p>Kommunen vil også vera stor nok til å ta på seg nokre nye oppgåver utan trong for etablering av interkommunale løysingar.</p> <p>Ein mogleg ny kommune kan gje betre rammevilkår for utøvinga av den politiske verksemda. Det kan gje politikarane meir tid til å drive politisk arbeid og gjera det lettare å setta seg inn i saker.</p> <p>Ein større kommune kan gje auka politisk tyngde og slagkraft ovanfor regionale og statlege styresmakter.</p> <p>Kva for oppgåver staten overfører til kommunane, vil òg kunna ha tyding for i kva grad ein ny kommune vil styrke lokaldemokratiet.</p>	<p>Det kan vera behov for å bruka meir ressursar på organisering, tilrettelegging og gjennomføring av gode lokalpolitiske arenaer for involvering av innbyggjarar. Det kan til dømes vera aktuelt med kommunedelutval/grendeutval og liknande. Slike tiltak kan gje vel så positive effektar samanlikna med om ein berre aukar mengda medlemmar i kommunestyret.</p> <p>For å kunne utløyse potensielle gevinstar på ein best mogleg måte, vil det vera ei føremon med ei mest mogleg politisk samanheng plattform for den nye kommunen, der ein så langt som råd klargjer kva som er målet med samanslåinga, kva som er dei viktigaste utfordringane framover, og korleis ein saman skal løyse desse gjennom ein felles kommune.</p>
--	--	---

## 8.1 Samla vurdering

Utgreiinga syner at det er både fordelar og ulemper med ein samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad. Det som trekk mest i negativ retning, er at alternativet vert langstrakt geografisk, at kommunane i dag har samarbeid i ulike retningar, at det vert relativt store interne avstandar og at samanslåinga ikkje vil føre til at ein får ein stor kommune i høve til folketal. Det siste inneber og at kommunen framleis vil ha behov for ein del interkommunale samarbeid for å løyse både dagens og framtidige oppgåver. I utgangspunktet er det ein viss skepsis til dette alternativet i Hyllestad og Balestrand, medan vurderingane frå Høyanger ligg på den positive sida.

Det som dreg i positiv retning, er at dette er eit samanslåingsalternativ som kjem godt ut økonomisk dersom ein samanliknar med utgreiinga for Sogn regionråd, der Balestrand og Høyanger òg er med. Dersom signala om endringar av inntektssystemet frå 2017 blir vedteke, kan ei samanslåing verta enda meir økonomisk tenleg for kommunane.

Ei samanslåing vil gje grunnlag for større og sterkare fagmiljø knytt til små og meir spesialiserte tenesteområde, og ein ny kommune vil bli mindre sårbar når det gjeld sjukdom, ferieavvikling og skifte av personell. Samstundes er det grunn til å forvente at ein større kommune vil stå sterkare med å drive utviklingsarbeid knytt til ulike tenesteområde.

Vidare vil ein del av dagens interkommunale samarbeid kunne leggast tilbake under ordinær kommunal drift. Dette kan gje grunnlag for betre styring og oppfølging av desse oppgåvene og tenestene. Sjølv om samarbeidsbehovet blir redusert ved ei samanslåing, vil det framleis vera behov for interkommunalt samarbeid, både om oppgåver som kommunane har ansvar for i dag og oppgåver som kommunane vil få i framtida.

Dei tre kommunane har i dag ein del samarbeid som går i ulike retningar. Ved ei eventuell samanslåing kan det vera ei føremon å samle mest mogleg av det interkommunale samarbeidet som ein vil ha behov for, i ein fast samarbeidskonstellasjon. Dette kan gjera at det vil bli lettare å utvikle felles rutinar for oppfølging og kontroll av det interkommunale samarbeidet. Det kan då vere eit alternativ å orientere dette i retning Sunnfjord. Hyllestad har det meste av samarbeidet i den retninga, og Høyanger og Balestrand har samarbeid både mot Sunnfjord og Sogn. Samarbeidet mot Sunnfjord er i fyrste rekke knytt til helse, PPT og skule. Dette er samarbeidsområde som det vil vera naturleg å vidareføre i framtida.

Til trass for avstandane mellom kommunane, er det ei viss pendling mellom kommunane i dag, i fyrste rekke mellom Høyanger og Balestrand og mellom Høyanger og Hyllestad. Kommunane har felles interesser knytt til å snu negativ folketalsutvikling og skape auka attraktivitet for næringsutvikling og tilflytting. Kommunane har òg relativt like utfordringar når det gjeld næringsutvikling og utviklingsmoglegheiter. Alle tre kommunane ligg langs Sognefjorden, og i alle kommunane vert industri og reiseliv trekt fram som sentrale fellesnemnarar for den framtidige utviklinga. Kommunane har kvar for seg lite ressursar til å drive utviklingsarbeid, spesielt dei minste. Felles utfordringar og mål for framtidig utvikling kan vera ein viktig motivasjon for felles innsats. Gjennom å etablere ein ny kommune, kan føresetnadene for planlegging, utvikling, marknadsføring og profiliering av regionens attraktivitet for industri og reiselivsutvikling styrkast. Ved ei samanslåing vil ein òg mest sannsynleg få ei sterkare felles interesse knytt til etablering av betre løysingar på samferdselsida, noko som kan koma både innbyggjarar og næringsliv til gode.

Kommunane ligg i dag i ytterkantane av regionane Sogn og Sunnfjord med Sogndal og Førde som regionsenter. Ved ei samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad, kan det gje moglegheiter for å etablere eit sterke tyngdepunkt mellom desse regionane. Dersom ein lukkast med det, kan det gje positive strukturelle effektar for framtidig utvikling.

Ut frå ei samla vurdering av fordelane og ulempene ved ei eventuell samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad, er dette eit alternativ som det er aktuelt å gå vidare med. Samanlikna med dagens struktur kan ei samanslåing styrkje kommunane si rolle både som tenesteprodusent og samfunnsutviklar. Elles er både Balestrand og Hyllestad involvert i andre samanslåingsalternativ på kvar sin kant. Utfallet av desse prosessane vil naturlegvis også ha innverknad på aktualiteten av ei samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad.

Dersom ein politisk vel å gå vidare med ei samanslåing av Balestrand, Høyanger og Hyllestad, vil det første steget vera å utarbeide ei intensjonsavtale for ei eventuell samanslåing. Gjennom ei slik avtale må ein tydeleggjere kvifor ein eventuelt skal gjennomføre ei samanslåing og kva ein vil oppnå. Kommunane har tidlegera arbeidd med eit utkast til ei slik avtale. Dersom ein kjem fram til ei intensjonsavtale, vi denne danne grunnlag for innbyggjarhøyring og vedtak i kommunane om

framtidig kommunestruktur. Til støtte for ein slik prosess er det utarbeidd eit eige utfordringsnottat som ligg som vedlegg til rapporten.

# Referansar

- Agenda (2006). *Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutning mellom Ramnes og Våle.* Prosjektrapport R 5171.
- Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B.A. 2005. *Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammensluting i Valdres i 2004.* - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 224 2005.
- Brandtzæg, B.A, Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. *Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing.* – Telemarksforskning. Rapport nr. 264.
- Brandtzæg, B.A, Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing. – Telemarksforskning. Rapport nr. 264.
- Brandtzæg, B.A. & Aastvedt, A. 2013. Kommune- og forvaltningsgrenser. Utfordringer i byområder. Gjennomgang av noen eksempler. – Telemarksforskning. Rapport nr. 312.
- Brandtzæg, B.A. 2001. *Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning 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. 2006a. Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 229 2006.
- Brandtzæg, B.A. 2006b. Evaluering av forsøk med interkommunalt samarbeid om barnevern i Vest-Telemark. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 29 2006.
- Brandtzæg, B.A. 2009. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Telemarksforskning. Rapport nr. 250.
- Brandtzæg, B.A. 2009. Interkommunalt barnevern. Aktuelle samarbeidsmodeller for Hof, Re og Holmestrand kommuner. - Telemarksforskning-Bø. TF-rapport nr. 250.
- Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Lie, K., Thorstensen, A. & Storm, H. 2011. *Utgreiling av kommunestruktur i Ryfylke.* Telemarksforskning. Rapport nr. 282.
- Brandtzæg, B.A., Thorstensen, A., Hjelseth, A., Vareide, K. 2014. Konsekvenser av alternative kommunestrukturmøller på Helgeland. Telemarksforskning. Rapport nr. 335.
- Bukve, O. 1999. *Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommunestrukturen.* Høgskulen i Sogn og Fjordane. R-nr 1/99.
- Damvad 2013. Flere tette bysentra gir mer effektive norske byregioner. - DAMVAD Norge A/S.
- Econ 2006. Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring. Econ. Rapport 2006-057.
- Frisvoll, S. og Almås, R. (2004). *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning.* Senter for bygdeforskning.

- Grefsrud & Hagen 2003. *Kriterier for kommuneinndeling*. Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 21/2003.
- Gundersen, F. og Juvkan, D. 2013. *Inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. – NIBR-rapport 2013:1.
- Gundersen, Frants og Juvkan, Dag. 2013. Inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. NIBR-rapport 2013:1.
- Hagen, T.P. og Sørensen, R.J. (2006). *Kommunal organisering*. Universitetsforlaget.
- Hansen, G.S., Klausen, J.E. & Windsvoll 2013. Erfaringer med Nærdemokratiske ordninger i Norden. – NIBR-rapport 2013:4.
- Hansen, S.W. & Hjelmar, 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
- 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.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Kriterier for god kommunestruktur – delrapport fra ekspertutvalget for kommunereformen. Mars 2014.
- Kvello, Ø. & Wendelborg C. (2003) *Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge. Kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og effektiviteten i hjelpeapparatet*. Nord-Trøndelagsforskning, NTF-rapport 2003:2.
- Langøren, A. 2005. *Vekstkommunenes økonomi*. Norsk Økonomisk Tidsskrift, 2005 (nr. 119) s.39-50.
- Langørgen, A., Aaberge, R. og Åserud, R. 2002. Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner. Rapporter 2002/15. Statistisk sentralbyrå.
- Mæland, H. 2005. *Mange vil ha, men få vil selje? Småbruk som ressurs for busetting*. – Telemarksforskning. Rapport 222 2005.
- Nilsen, J.K. & Vinsand, G. 2007. *Evaluering av interkommunalt samarbeid i Midt-Telemark*. NIVI Rapport 2007:1.
- Nilsen, J.K. og Vinsand, G. 2009. *Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg*. NIVI-Rapport 2009:2.
- NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forvandring*. Kommunaldepartementet
- NOU 2005:13 (2005). *Fordeling, forenkling, forbedring*. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Oslo: Statens forvaltningsstjeneste Informasjonsforvaltning. Hentet på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).
- Sanda, K.G. & Lie, K. (2003). *Samarbeid med god glid! Forslag til styringsprinsipper og praktiske budsjetteringsrutiner for kommuner og interkommunale samarbeidstiltak i Midt-Telemark*. Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport. nr. 19/2003.

- Skjetne, K-T., Lindtvedt, F.M. 2014. Kommunestørrelse og lokaldemokrati. KS-notat mai 2014.
- St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*. Kommunal- og arbeidsdepartement
- Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. (2006). *Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslåinger*. Asplan Viak og Telemarksforsking-Bø. Sluttrapport prosjekt 2004/106091.
- TBU (2012). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. November 2012. Kommunal- og regionaldepartementet. Departementenes servicesenter – 11/2012 -1200.
- Vareide, K. & Nygaard 2014. Regionalt samspill og vekst. I lys av Attraktivitetsmodellen. - Telemarksforsking. TF-notat nr. 27/2014.
- Vareide, K. & Storm, H. 2010. *Hvordan måle bostedsattraktivitet*. Telemarksforsking. Rapport 227.
- Vinsand, Geir & Nilsen, Jørund K. 2007 *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner*. NIVI-rapport 2007:2.

# Vedlegg. Utfordringsnotat

## Innleiing

---

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

Å gjennomföra ei kommunesamanslåing krev politisk leiarskap, klare mål og godt samarbeid. Vi håpar dette notatet kan bidra til å rette fokus mot nokre av dei diskusjonane som må takast i ein prosess som leiar fram til ei eventuell kommunesamanslåing. For mange samanslåingar er fysisk avstand ei sentral utfordinga, og eit viktig spørsmål vil verta korleis ein byggjer ein føremålstenleg kommune med desse avstandsulempene.

Dette notatet er bygd opp på følgjande måte:

- Tenesteproduksjon
- Politisk styringsmodell og lokaldemokrati
- Korleis lukkast med ei kommunesamanslåing?
- Utarbeiding av intensjonsavtale
- Forslag til vidare prosess
- Avslutning

Vi håpar det bidreg til gode politiske debattar, og kloke val.

## Tenesteproduksjon

---

Alle innbyggjarane har ein eller annan relasjon til tenestetilbodet til kommunen, anten ein har barn i barnehagen, er skulelev, er sjuk og treng helsetenester, bur på sjukeheim eller drikk reint, kommunalt vatn og får søppellet henta kvar veke. Lista er lengre. Kommunane har ansvar for eit breitt spekter av tenester som har innverknad på kvardagen til innbyggjarane. Det er difor ikkje så rart at det første innbyggjarane er bekymra for når dei høyrer ordet «kommunesamanslåing», er kva som skjer med tenestetilbodet der dei bur. Kva for eit nivå ein skal leggja på tenestene, og korleis strukturen på tenestetilbodet skal vera, er difor viktige diskusjonar som politikarane må ta i førekant av ei kommunesamanslåing. Og ikkje minst; vil ei samanslåing føre til eit betre tenestetilbod?

Det kan vera ein fordel for prosessen å avklara på eit tidleg tidspunkt kva for område som vil vera gjenstand for vurdering av ny lokalisering, og kva for område som eventuelt blir skjerma for slike endringar. Røynsler frå tidlegare kommunesamanslåingar er at skular, barnehagar, sjukeheimar og liknande ofte blir liggjande der dei er, i tillegg til at ein i varierande grad vel å ha nokre desentraliserte tenester. Område der stordriftspotensialet bør vera enklare å henta ut, er ofte knytt til administrasjon, i noka grad tekniske tenester og helsetenester.

Når ein skal vurdere lokalisering, er det fleire omsyn som må diskuterast. Desse er mellom anna:

- Økonomi og potensielle stordriftsfordeler
- Storleik på fagmiljø, spesielt innanfor spesialiserte tenester
- Utnytting av ressursane til kommunane og samhandling mellom ulike sektorar
- Tilgjengelegheit for innbyggjarane (fysisk og digitalt)

Under skisserer vi tre ulike modellar for lokalisering av tenester i ein ny, samanslått kommune. Dei er kanskje mest naturleg å sjå i samanheng med lokalisering av administrasjon, men som vi skriv litt seinare i notatet er det og aktuelt inn mot andre tenesteområde.

## Samlokaliseringssmodell

---

I ein samlokaliseringssmodell ser vi føre oss at dei fleste av dei administrative oppgåvene til kommunane blir lokalisert til ein stad. Ein slik modell vil i størst grad sikra økonomiske stordriftsfordeler og større fagmiljø. Samstundes vil det vera modellen som gjev minst fysisk tilgjengelegheit til innbyggjarane, med unntak av dei som bur der samlokaliseringa skjer. For samhandling mellom ulike sektorar vil dette og vera ein positiv modell. Vi føreset at ikkje alle tenester vil samlokalisere i ein slik modell, eksempelvis vil tenester som skular og barnehagar enno måtte ha ein struktur som sikrar fysisk tilgjengelegheit for innbyggjarane. Når det gjeld spesialiserte tenester som arealplanlegging, byggesakshandsaming, landbrukskontor og så vidare, er det ikkje lenger så viktig for innbyggjarane å ha fysisk tilgjenge til kontoret. Gode nettsider, med eksempelvis godt tilgjengelege søknader, er vel så viktig. Dersom det til dømes skal handsamast ein konsesjonssøknad i landbruket, vil det vera den tilsette i kommunane som dreg ut på synfaring.

## Funksjonsdelingsmodell

---

I ein funksjonsdelingsmodell ser vi føre oss at ein samlar oppgåver som naturleg høyrer saman, eller kan dra nytte av kvarandre, på ein stad. Eksempelvis at økonomi, rekneskap og løn blir plassert i ein kommune, barnevern, PPT og familievernkontor i ein, kulturadministrasjon i ein og så vidare. Dette er meint som døme. På den måten kan ein styrke og forbetra tenestene, samstundes som ein sikrar fordeling av vekstimpulsar og utvikling på fleire stadar i den nye kommunen. I ein slik modell vil det vera naturleg å ta utgangspunkt i dei tenestene som den enkelte kommune er gode på i dag.

I tillegg til administrasjon, kan følgjande tenester vera aktuelt å diskutera:

- Helse (helsestasjon, jordmor, fysioterapi, ergoterapi, psykisk helse og førebyggjande arbeid)
- Oppvekst (betre utnytting av spesialkompetanse og fordeler knytt til meir heilskapleg oppvekstpolitikk)
- Tekniske tenester (drift og vedlikehald, oppmåling og byggesakshandsaming, vassforsyning og planleggingsoppgåver)
- NAV
- Kultur (betre koordinering, utvikling og profilering av kulturtilbod og styrking av kvaliteten og utvalet i tilbodet til barn og unge)

Ein slik modell vil i mindre grad føre til økonomiske stordriftsfordeler, men ein vil sikra eit større fagmiljø og høve til spesialisert kompetanse. Modellen vil i varierande grad gje fysisk tilgjengelegheit til innbyggjarane, sidan oppgåver er spreidd i ulike deler av kommunen. Gode IKT-løysingar

vil derimot sikra innbyggjarane den tilgjengeleghet dei treng til ei rekke tenester. Ei ulempe med denne modellen er at samhandlinga mellom ulike sektorar ikkje blir optimal, men gode IKT-løysinga kan bøta på dette.

Fleire av dei frivillige samanslåingane som har vorte gjennomført dei seinaste åra, har hatt ei form for funksjonsdelingsmodell. I samanslåinga mellom Frei og Kristiansund vart det gamle rådhuset til Frei omgjort til ein familie- og helsehus for barnevern, helsestasjon, skulehelseteneste og legesenter. I samanslåinga mellom Skjerstad og Bodø, vart deler av landbrukskontoret i Bodø flytta til Skjerstad. Vi har derimot ikkje set på røynsler med tidlegare samanslåingar og kva som skjer på lang sikt med ein slik modell.

## Desentralisert modell

---

I ein desentralisert modell ser vi føre oss at tenestetilbodet på mange måtar blir vidareført som i dag, med unntak av dei meste sentrale leiarstillingane. I ein slik modell vil ein enno ha «kommunehus» med eit breitt spekter av funksjonar i kvar av dei gamle kommunane. Dette alternativet vil i stort grad ivareta ønsket om fysisk tilgjengeleghet for innbyggjarane, men samstundes vil ein verken oppnå større fagmiljø, økonomiske gevinstar eller betre samhandling i nokon særleg grad ved ei samanslåing.

## Intensjonar for tenestenivået

---

Vår vurdering av desse modellane er at dei neppe kan verta fullt gjennomført ut. Ein desentralisert modell vil ikkje føra til ei styrking av eksisterande fagmiljø, noko som ofte er ei sentral målsetting ved ei kommunesamanslåing. Samstundes vil det vera det dyraste alternativet. Ein fullskala samlokaliseringmodell er òg krevjande å få gjennomslag for før ei kommunesamanslåing. Både tilsette og innbyggjarar vil frykta sentralisering av tenester og lange avstandar. Vi rår til at ein går for ei form for funksjonsdelingsmodell. Kva for tenester som skal ligge kor, og i kor stor grad ein skal fordele tenester mellom kommunane, blir viktige debattar i den vidare prosessen. Diskusjonane vil naturlegvis vera avhengig av kva for alternativ ein eventuelt vel å gå vidare med.

Ein annan debatt ein må ta i den vidare prosessen, dreier seg om intensjonar for tenestenivået. Når tenestetilbodet i ein ny kommune skal harmoniserast, vil ein neppe ha økonomi til å velja det «beste» nivået for alle dei tidlegare kommunane. Ein vil måtta akseptera at kvaliteten på nokre tenester vil gå opp, medan den vil gå ned på andre. Kva for eit nivå ein skal leggja seg på, blir ein viktig diskusjon. Eksempelvis: kva bør praksisen for tildeling av praktisk bistand i heimen vera, kva for ein lærartettleik skal ein ha på skulane, kva for eit nivå skal ein ha på vedlikehald av veg og så vidare. Dersom kommunane blir samde om å gjennomføra ei kommunesamanslåing, blir slike diskusjonar og til slutt avgjersler vera ein viktig del av jobben fram mot samanslåingstidspunktet og etter at samanslåinga er gjennomført.

Allereie tidleg i prosessen, før endeleg vedtak, bør ein leggja nokon rammer for tenesteproduksjon. Skal ein eksempelvis sei at det skal vera minst ein skule i kvar av dei gamle kommunane? Seie det same om sjukeheim? Skal det etablerast eit minimumsnivå av tenester som servicekontor, kulturskule og liknande omkring i den nye kommunen?

Ei anna viktig avklaring er kva som skal skje med dei tilsette. I alle dei frivillige samanslåings-prosessane som har vorte gjennomført, er det gjeve garantiar om at ingen av dei tilsette skulle mista

jobben som følgje av kommunesamanslåinga. Slike garantiar har vore viktige for å skape trygghet for dei tilsette. Tilsette som har vore direkte påverka av kommunesamanslåinga, har fått tilbod om nye jobbar, og overskot av tilsette har vore handtert gjennom naturleg avgang. Dette vil føre til at det tek lenger tid å hente ut stordriftsfordeler, men samstundes sikrar ein tryggleiken til dei tilsette.

## Politisk styring og lokaldemokrati

---

### Politisk styringsmodell og mengd kommunestyrerepresentantar

Ein samanslått kommune vil ha behov for ein ny samordna politisk organisering. Vi meiner at dette ikkje er noko kommunane må avgjera før ein tek ei avgjerd om samanslåing, det kan vera like naturleg å teikna politiske og administrative organisasjonskart etter at samanslåing er vedteke. Men det kan vera lurt å avklara kor mange kommunestyrerepresentantar det skal vera i den nye, sammanslåtte kommunen. I utgreiingsrapporten såg vi at det varierer kor mange representantar kommunane har i dag, og vi ser ein samanheng mellom innbyggjartal og mengd representantar. Både Balestrand og Hyllestad har 17 representantar medan Høyanger har 21.

Kor mange representantar ein ny kommune skal ha, kan òg avhenga av korleis ein organiserer det politiske arbeidet. Vi har sett kort på korleis kommunane har organisert det politiske arbeidet i dag. Alle kommunar har administrasjonsutval og kontrollutval som er lovpålagt, så vi kommenterer ikkje det vidare. Generelt kan vi seia at det er to politiske modellar som dei tre kommunane i dag nyttar for å handtera politiske saker.

1. Ein enkel modell med kommunestyret og formannskap. Dette er ei minimumsløysing som kommunelova pålegg kommunane å ha. I dag har Hyllestad ei slik løysing
2. Balestrand og Hyllestad har kommunestyret, formannskap og politiske utval etter fagområde. Kommunane 2-3 utval
  - Balestrand: 2 utval. Utval for oppvekst og omsorg og utval for plan og utvikling
  - Høyanger: 3 utval. Utval for helse og omsorg, utval for kultur og utval for oppvekst

Ved kommunesamanslåing må det òg byggjast opp ei ny politisk organisering og ein felles politisk styringskultur i ein eventuell ny kommune. I ein større kommune vil det vera meir aktuelt med hovudutval enn i små kommunar. Utvala er viktige politiske arbeidsverkstader, som i denne sammenhengen er særleg viktig for å skapa ein felles politisk kultur. I hovudutvala er gjerne terskelen for å ta ordet, delta i ordskiftet og lufta dei gode kreative idene lågare enn i både formannskap og særleg i kommunestyre. Etter vår mening er hovudutvalet viktig når det gjeld politisk nytenking, som er viktig for kommunen og samfunnsutviklinga. Dersom ein avgjer å gå for ei politisk organisering som inneber bruk av hovudutval kan en velje mellom mellombelse utval eller fast utval.

I samband med val av politisk organisering må ein òg avgjera kor mange representantar ein skal ha i dei ulike politiske organa. Vi såg ovanfor kor mange representantar som er i kvar av kommunestyra.

Viss ein gjennomfører ei kommunesamanslåing, vil det vera eit poeng at ikkje mengda folkevalde politikarar blir redusert i for stor grad i regionen, men samstundes vil det vera klart at mengda kommunestyrerepresentantar i eit nytt kommunestyre i ein samanslått kommune vil måtta vera

mindre enn summen av medlemmar i kommunestyra i dei opphavlege kommunane. Eit kommunesyre skal vera både stort nok til at ein er sikra tilstrekkeleg representasjon, samstundes som det ikkje skal vera så stort at det mistar handlekraft. Det same vil vera tilfelle for hovudutvala.

Kommunane har stor grad av fridom når det gjeld korleis ein organiserer det politiske arbeidet så lenge ein oppfyller minimumskrava for storleik på eit kommunestyre, og dessutan at ein må ha formannskap og kontrollutval.

## Lokaldemokrati

I utgreiingsrapporten såg vi nærrare på lokaldemokrati og kva for ein innverknad kommunesamslåing kan ha på dette. Den viktigaste kanalen for å påverka er sjølvsgatt val, men det finst òg mange andre former for innbyggjarmedverknad.

Regjeringa sitt ekspertutval peikar på fire ordninga for innbyggjarmedverknad:

- Nærdemokratiske ordningar
  - Frivillige organisasjonar
  - Velforeiningar
  - Lokalutval
  - Bydelar osb.
- Lovfesta ordningar
  - Eldreråd
  - Råd eller representasjonsordning for menneske med nedsett funksjonsevne
- Andre råd og utval
  - Ungdomsråd
  - Kontaktutval for frivillige organisasjonar
  - Samarbeids- og kontaktforum for næringslivet
  - Kontaktutval/råd for innvandrarar
- Innbyggjarinitiativ
  - Dette er ei ordning der innbyggjarar, ved å samla underskrifter frå 2 % av innbyggjarane eller 300 personar, kan be om at ei sak blir handsama i ein kommune. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har oppretta ei eiga side der innbyggjarane kan starta underskriftsaksjonar – [www.minsak.no](http://www.minsak.no).

Vanlegvis vil det variera frå kommune til kommune kva for former for innbyggjarmedverknad som blir nytta, men alle kommunar har dei lovfesta ordningane og ofte minst ungdomsråd og kontaktutval med næringslivet. Det varierer om kommunar har eit organisert organ for velforeiningar, frivillige lag og organisasjonar eller innvandrarar, lokalutval og om innbyggjarane brukar ordninga med innbyggjarmedverknad. Ekspertutvalet viser til at større kommunar ofte har eit breiare spekter av tilbod for innbyggjarmedverknad enn mindre kommunar.

Dersom det blir gjennomført kommunesamslåing, kan spesielt avstandar gjer det aktuelt å vurdera ytterlegare tiltak for å sikre innbyggjarmedverknaden i ein ny kommune for å ivareta deltakinga i lokaldemokratiet og engasjement for utvikling i ulike delar av kommunen. I utgreiingsrapporten er det gjort greie for nærdemokratiske ordningar, og eit tiltak kan vera å oppretta lokalutval slik som vart gjort etter samanslåingane av Ølen og Vindafjord, og dessutan Bodø og Skjerstad.

Ei avklaring rundt oppretting av eventuelle nye ordningar kan vera føremålstenleg å avklara i ei intensjonsavtale, slik at innbyggjarane kjenner til desse før ei eventuell innbyggjarhøyring.

## Korleis lukkast med ei kommunesamanslåing?

---

I februar 2014 var det folkeavstemming i Ørland og Bjugn kommunar om ei eventuell kommunesamanslåing mellom dei to kommunane. Resultatet vart ja i Ørland og nei i Bjugn. I samband med dette skreiv Telemarkforsking ein aviskronikk om: «Kva ein kan læra av Ørland/Bjugn?» Råda i kronikken var basert på røynsler Telemarkforsking har henta både ved evalueringar av gjennomførde kommunesamanslåingar og utgreiingar av potensielle samanslåingar (Brandtzæg et al., 2014c). Råda kan summerast i tre hovudpunkt:

- Vit kva du vil
- Involver innbyggjarane
- Vêr raus – tenk stort

### Vit kva du vil!

Det er viktig å ha klare målsettingar ved ei kommunesamanslåing. Og det kan vera lurt å starte i eigen kommune. Kvifor skal kommunen vår verta større? Er det for å betre tenestetilbodet? Er det for å få større fagmiljø? Er det for å drive samfunnsutvikling og tiltrekka oss fleire arbeidsplassar? Røynslene viser at dersom ikkje politikarane evnar å trekkja opp nokon klare mål, så blir det desto vanskelegare for innbyggjarane å sjå fordelen av ei kommunesamanslåing. Ein viktig føresettning for å lukkast med ei kommunesamanslåing er at representantar og innbyggjarar i kommunane klarer å verta samde om felles visjonar og mål for samanslåinga, og at det blir nedfelt i ei intensjonsavtale mellom kommunane.

### Involver innbyggjarane!

Røynslene frå andre kommunesamanslåingar er eintydige. Innbyggjarane må vera med på å påverka utforminga av den nye kommunen. Det kan vera innspel på kva for tenestetilbod som skal liggja kor: I samanslåinga mellom Inderøy og Mosvik var det til dømes viktig for innbyggjarane i Mosvik at sjukeheimen der fekk halde kjøkkenet. Det vart nedfelt i intensjonsavtala mellom dei to kommunane. Generelt vil innbyggjarane ha konkrete planar. Dei vil vita kva som skjer med lokalmiljøet sitt og det gamle kommunesenteret sitt. Blir det nokon tenester igjen i det gamle kommunesenteret? Skal det satsast noko spesielt i vår del av kommunen? Forsvinn alle tenestene til det nye kommunesenteret? Dette er typiske spørsmål innbyggjarar stiller seg, og som politikarane må gje gode svar på.

Felles identitet er òg viktig. Jo større samhandling det er mellom kommunane frå før, jo lettare er det å skapa ein felles identitet. Ein kan til dømes spela vidare på lag og foreiningar som i dag arbeider på tvers av kommunegrensene. Ein ny identitet kan og blir skapt gjennom symbolhandlingar. I Mosvik og Inderøy var det fleire markeringar ved samanslåinga, som kyrkjekonsert, rakettoppskyting og fakkeltog. Dei feira rett og slett «bryllaup».

## Vêr raus – og tenk stort!

---

Det siste er eit viktig punkt. Det kviler eit stort ansvar på storebror i ei samanslåing. Ingen er interessert i å slå seg saman med nokon som skal «grafsa» til seg alle tenestene. Høyanger vil slik sett ha ei viktig rolle ved ei eventuell samanslåing. Høyanger må visa politisk leiarskap, og utan at dei er rause og har eit genuint ønske om å styrke regionen som heilskap, blir det neppe nokon god prosess. Som nemnd tidlegare i dette notatet, er fordeling av tenester sentralt. Eit godt tips kan vera å diskutera korleis ein skal leggja til rette for «oppvekstsenter», «kultursenter», «omsutssenter» og så vidare, rundt omkring i den nye kommunen.

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

## Utarbeiding av intensjonsavtale

Som tidlegare nemnd i dette notatet, har det i samband med fleire av dei samanslåingane som er gjennomført etter at frivilligheitslina vart vedteke i 1995, vore utarbeidd ei intensjonsavtale som grunnlag for folkehøyringane<sup>14</sup>. Dette har vore nyttig fordi det i samband med ei kommunesamanslåing er mange spørsmål som er av politisk karakter, og som ei utgreiing ikkje kan gje eit direkte svar på. Utgreiingane kan bidra til å skapa ei betre forståing for status og utfordringar som kommunane står overfor på ulike område, både i dag og i framtida. Dette kan dreia seg om ulike tema og problemstillingar knytt til folketal- og næringsutvikling, økonomi, tenesteproduksjon, utøving av mynde, samfunnsutvikling og demokrati. Vidare kan utgreiingane sia noko om potensielle fordele og ulemper ei kommunesamanslåing kan gje på ulike område. Korleis ein vel å handtera dei moglegheiter ei kommunesamanslåing gir, vil likevel vera avhengig av politiske prioriteringar.

Intensjonsavtalane har dermed vore viktig for å gjera tydeleg frå politisk hald kvifor ein ynskjer samanslåing, og kva ein vil oppnå med dette.

I samband med kommunereforma er òg det fleire kommunar som er i gang med, eller har utarbeida slike avtaler. Dersom det blir aktuelt å gå vidare med utarbeiding av intensjonsavtale for eitt eller fleire av alternativa, finst det slik sett fleire døme på korleis slike avtaler kan utarbeidast. I samband med utgreiinga har vi sett igjennom nokre av avtalane som ligg føre. Det viser seg at avtalane varierer ein del både med tanke på omfang og grad av detaljnivå. Det er klart at det ikkje vil vera aktuelt å avklare i detalj korleis ein ny kommune skal sjå ut. Mykje av deltaljane vil ein måtte avklare i tida frå vedtak om samanslåing er fatta, fram til samanslåinga faktisk skjer. Likevel vil det vera viktig å vera så tydeleg som mogleg på kva ein vil oppnå, og korleis ein ynskjer å organisere og utvikle den nye kommunen. Dette fordi dei fleste er interesserte i mest mogleg informasjon om kva konsekvensane av ei samanslåing vil verta, og intensjonsavtala vil vera eit sentralt dokument som grunnlag for dette.

---

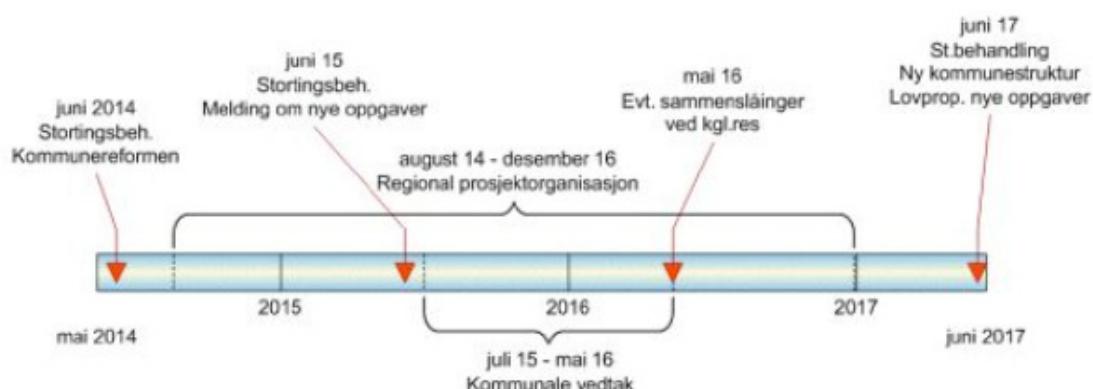
<sup>14</sup> Brandtzæg, B.A. 2014. Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing. Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger. – Telemarksforskning. TF-notat 35/2014.

Ein disposisjon for ei intensjonsavtale kan vera som følgjer:

- Visjonar og mål med samanslåinga
- Politisk og administrativ organisering
- Fordeling av oppgåver og funksjonar (lokalisering)
- Behov for interkommunalt samarbeid
- Kommunenamn og kommunevåpen
- Handtering av dei tilsette i prosessen
- Økonomiske styringsprinsipp og målsetjingar
- Høyring av innbyggjarane
- Tidspunkt for samanslåing

## Vegen vidare

Kommunereforma legg rammer for prosessen rundt utgreining, forhandling og vedtak om framtidig kommunestruktur. Starten for reforma var Stortingets handsaming i juni 2014, og i august 2014 vart det sett ned ein regional prosjektorganisasjon der fylkesmannen har ansvar for å følgje opp arbeidet til kommunane. No har vi kome til hausten 2015, og kommunane skal gjera dei endelige vedtaka om framtidig kommunestruktur innan 1. juli 2016.



Milepelar for reformprosessen

Kommunane har no kome til ein fase der dei er ferdig med den faglege utgreiinga. I utgreiingsrapporten om samanslåing i Sogn, kor Balestrand og Høyanger òg er med, har kommunane ønska å greie ut seks ulike alternativ:

1. Heile Sogn – Høyanger, Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Aurland, Lærdal, Årdal og Luster
2. Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Aurland, Lærdal, Årdal og Luster
3. Vik, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Lærdal og Luster
4. Leikanger, Sogndal og Luster
5. Høyanger og Balestrand
6. Aurland, Lærdal og Årdal

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

Etter at utgreiingsarbeidet er avslutta, må kommunane fatte vedtak om det er aktuelt å gå vidare med utarbeiding av ei intensjonsavtale for Balestrand, Høyanger og Hyllestad.

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

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

Dersom ein kjem fram til ei intensjonsavtale, blir denne handsama i kommunestyra i mars. Kommunestyra vedtek då om dei ønsker å gå vidare i prosessen eller ikkje. Dersom ein går vidare i prosessen, vil intensjonsavtala og resultatet frå utgreiingsarbeidet danne grunnlag for ei høyring blant innbyggjarane.

Dersom ein ynskjer å høyre innbyggjarane, blir det vedteke høyringsform (t.d. folkeavstemming, spørjegranskning, folkemøte eller andre høyringsformer) og tidspunkt. Aktuelt tidspunkt vil vera mai 2016. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vedteke at alle kommunane som deltek i kommunereforma, kan få tilskot på 100 000 kroner som støtte til informasjon og innbyggjarhøyring. Kriteriet for utbetaling er at kommunane har laga eit faktagrunnlag (som ei intensjonsavtale) som innbyggjarane kan ta stilling til, og at kommunestyra har handsama dette grunnlaget og gjort eit retningsval som dei ynskjer å få synspunkt frå innbyggjarane på.

I løpet av mars, april og mai 2016 blir det gjennomført tiltak med informasjon og dialog om kva som ligg i intensjonsavtala, kva som vil vera måla med ei samanslåing, og kva ei samanslåing vil innebera for innbyggjarar og tilsette. God informasjon vil vera viktig for at innbyggjarane skal få eit best mogleg grunnlag for å gjera seg opp ei meining før innbyggjarhøyringa.

Etter at høyringa er gjennomført, fattar dei aktuelle kommunane vedtak om framtidig kommunestruktur i juni 2016. Frå departementet har kommunane fått ein frist til utgangen av juni 2016 med å fatte vedtaka sine.

Røynsler frå tilsvarande prosessar er at god medverknad frå dei tillitsvalde er viktig i slike prosesser. Openheit, god informasjon og høve for dialog og innspel vil vera viktig for å skape forståing, engasjement og eigarskap til dei problemstillingane som blir diskutert.

## Avslutning

---

Det beste rådet om ein ynskjer å lukkast med ei kommunesamanslåing, er å tote å diskutera kor ein vil, og kva for utfordringar ein vil møta på vegen. Brandtzæg (2013) viser til årsaker som i meir eller mindre grad blir trekt fram for å grunngje at det ikkje blir nokon samanslåing. Desse er:

- Usikkerheit om kva ei samanslåing vil innebere
- Kulturelle skilnader og historiske motsetnader
- Skilnader i økonomi og tenestetilbod

- Skilnader i politiske prioriteringar
- Skilnader i storleik og dermed mindre demokratisk påverknadskraft i ein større kommune
- Svekking av kommunegrensene rolle som ramme for fellesskap og identitet
- Redusert nærleik til innbyggjarane og mindre høve for å utnytta smådriftsfordeler
- Frykt for sentralisering
- Usikkerhet om gevinstar og kven som sit igjen med desse

Som politikar må ein vise veg og tørre å diskutera kva for utfordringar ein har i kommunen sin, og korleis ein kan løysa dei. Det kan vera fleire løysingar, kanskje er ei kommunesamanslåing ein av dei. Ein får neppe alle svar korkje ved å lesa utgreiingsrapporten eller dette utfordringsnotatet. Rapporten og utfordringsnotatet har gjeve det faglege grunnlaget. Det er no den politiske jobben startar.

Lukke til!