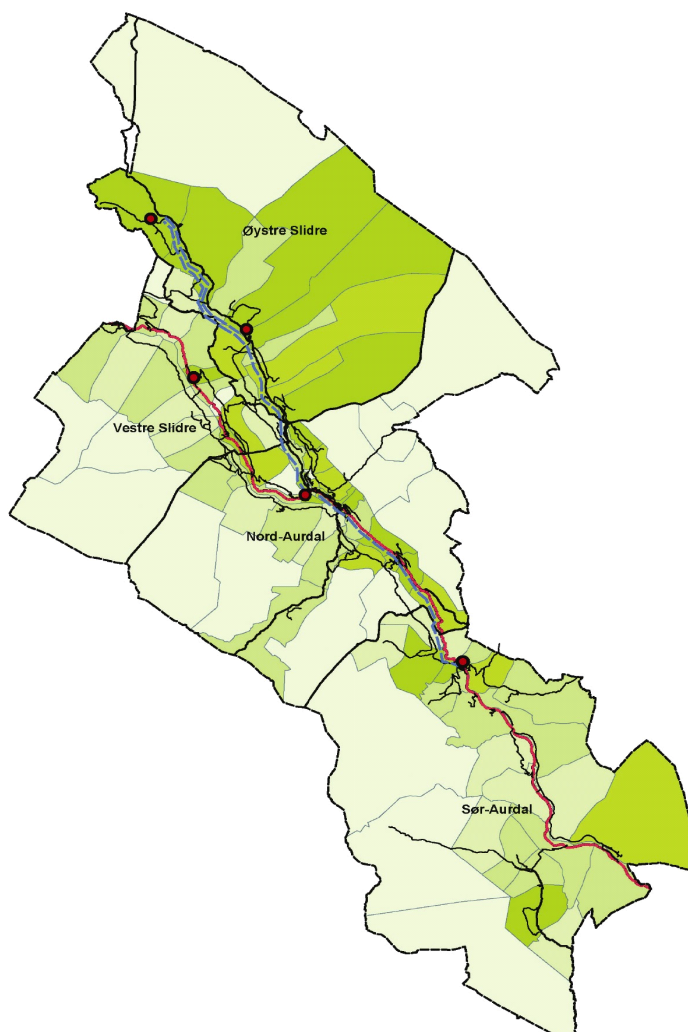


Sluttrapport

KOMMUNESAMMENSLUTNING



BEDRE Å VÆRE STOR ENN (U)LYKKELIG SOM LITEN?

En utredning om kommunesammenslutning i Valdres:
Øystre Slidre, Vestre Slidre, Nord-Aurdal og Sør-Aurdal

April 2003

Asplan Viak as – rapport 2002/064

UTREDNING AV KOMMUNESAMMENSLUTNING I VALDRES

Emne:

Kommentar:

Forfatter Oddny Grete Råd og Henning Sunde

Nøkkelord

Prosjektnr 104200

Rapportnavn Utredning av kommunesammenslutning i Valdres

Rapportnr H2002-064

Lagret pcogr, Dokument3

Sist lagret dato: 30.04.2003 1:29

Sist lagret av:

Sist skrevet ut: 30.04.2003 1:58

Asplan Viak AS
Rådhusstorget 5
Postboks 24
1300 SANDVIKA

Tlf: +47 67525200
Faks: +47 67525299
E-post: sandvika@asplanviak.no
Web: www.asplanviak.no

FORORD

Denne utredningen er gjennomført på oppdrag fra kommunene Øystre Slidre, Vestre Slidre, Nord-Aurdal og Sør-Aurdal.

I utredningen er konsekvenser ved en sammenslutning av de fire kommunene analysert og drøftet. Hensikten har vært å fremskaffe et godt beslutningsgrunnlag som kommunene kan bruke i sin videre behandling av dette temaet. Rapportens hovedmålgruppe er kommunestyrerepresentantene i de fire kommunene samt kommunenes administrasjon. Det er vårt ønske at den også kan leses med utbytte av kommunenes innbyggere og eventuelt andre interesserte.

Hos Asplan Viak har siv.ing. Henning Sunde og cand.ocean Oddny Grete Råd gjennomført analysene og skrevet rapporten, med sistnevnte som prosjektleder. Arkitekt Åsne Haug har produsert kartene og Iver Reistad har hatt ansvaret for kvalitetssikring av arbeidet.

Fra kommunenes side har arbeidet vært fulgt av både ei prosjektgruppe og av ei styringsgruppe. Prosjektgruppa har bestått av rådmennene Jo Sandviken (Nord-Aurdal), Ole Hermann Aamodt (Sør-Aurdal), Gunnar Kverneggen (Vestre Slidre) og Jo Audun Øverby med Einar Hanslien som stedfortreder (Øystre Slidre). Anne Aurud og Ragnar Diseth har vært arbeidstakernes representanter. Styringsgruppa har vært sammensatt av ordførerne Ola N Døvre (Nord-Aurdal), Knut Torgersen (Sør-Aurdal), Eivind Brenna (Vestre Slidre) og Ove Sverre Skaret (Øystre Slidre), samt Fylkesmann Kristin Hille Valla.

Prosjektet har vært gjennomført i perioden desember 2002 – april 2003.

Vi vil takke for et godt og inspirerende samarbeid underveis i utredningen. Asplan Viak står ansvarlig for rapportens faglige innhold.

Sandvika, 30.04.2003

For Asplan Viak AS

Oddny Grete Råd
Prosjektleder

Iver Reistad
Kvalitetssikrer

INNHOOLD

SAMMENDRAG.....	6
1 INNLEDNING.....	11
1.1 BAKGRUNN	11
1.2 FORMÅLET OG PROBLEMSTILLINGER I UTREDNINGEN	12
1.3 ORGANISERING AV UTREDNINGSARBEIDET	12
1.4 ANALYSEMETODER OG DATAGRUNNLAG	12
1.5 RAPPORTENS ORGANISERING OG INNHOOLD.....	13
2 REGIONALE UTVIKLINGSTREKK.....	14
2.1 KORT OM VALDRES OG DE FIRE KOMMUNENE.....	14
2.2 NÆRINGS LIV OG NÆRINGSUTVIKLING	15
2.3 BEFOLKNINGSUTVIKLING.....	16
2.3.1 <i>Stagnerende befolkningsutvikling på 90-tallet</i>	16
2.3.2 <i>Svak befolkningsvekst ventes mot 2020</i>	18
2.3.3 <i>Skjev kjønnsbalanse</i>	20
2.4 BO- OG ARBEIDSMARKEDSREGIONEN	20
2.5 KOMMUNIKASJONER	22
2.6 BOLIG- OG AREALUTVIKLING	24
2.6.1 <i>Boligbygging</i>	24
2.6.2 <i>Hyttebygging</i>	24
2.6.3 <i>Tettsteds- og senterstruktur</i>	25
2.7 INTERKOMMUNALT SAMARBEID.....	26
2.8 HVA SLAGS POSISJON KAN ”VALDRES KOMMUNE” FÅ?	28
2.9 SOSIAL OG KULTURELL IDENTITET – FELLES GRUNNLAG FOR EN NY KOMMUNE?	28
2.10 OPPSUMMERING	30
3 KONSEKVENSER FOR KOMMUNAL ØKONOMI.....	32
3.1 ØKONOMISKE NØKKELTALL	32
3.2 DRIFTSINNTEKTER – DAGENS STRUKTUR	34
3.3 KOMMUNESAMMENSLUTNING - KONSEKVENSER FOR STATLIG RAMMETILSKUDD	34
3.4 DRIFTSUTGIFTER – DAGENS STRUKTUR.....	39
3.5 SSBs ANSLAG FOR BESPARELSER V/KOMMUNESAMMENSLUTNING	40
3.6 ENGANGSKOSTNADENE V/SAMMENSLUTNING - KOMPENSASJON	43
3.7 OPPSUMMERING	44
4 KONSEKVENSER FOR KOMMUNALE TJENESTER.....	45
4.1 DEFINISJONER	45
4.2 ADMINISTRASJON, STYRING OG FELLESOPPGAVER	46
4.2.1 <i>Hovedtrekk ved dagens organisering</i>	46
4.2.2 <i>Mulige konsekvenser av en kommunesammenslutning</i>	47
4.3 GRUNNSKOLE.....	49
4.3.1 <i>Hovedtrekk ved dagens organisering</i>	49
4.3.2 <i>Mulig konsekvenser av en kommunesammenslutning</i>	50
4.4 PLEIE OG OMSORGSTJENESTEN.....	51
4.4.1 <i>Hovedtrekk ved dagens organisering</i>	52
4.4.2 <i>Mulige konsekvenser av kommunesammenslutning</i>	53
4.5 BARNEVERN OG SOSIALTJENESTER	54

4.5.1	<i>Barnevern – hovedtrekk ved dagens organisering</i>	55
4.5.2	<i>Sosialtjenester - hovedtrekk ved dagens organisering</i>	56
4.5.3	<i>Mulige konsekvenser av en kommunesammenslutning</i>	56
4.6	TEKNISK DRIFT, VEIER, VANN OG AVLØP.....	57
4.6.1	<i>VAR – tjenester - hovedtrekk ved dagens organisering</i>	57
4.6.2	<i>Samferdsel – hovedtrekk ved dagens organisering</i>	58
4.6.3	<i>Brann og ulykkesvern – hovedtrekk ved dagens organisering</i>	58
4.6.4	<i>Mulige konsekvenser av en kommunesammenslutning</i>	59
4.7	ANDRE TJENESTER	59
4.8	SAMMENSTILLING OG DRØFTING MOT SSBs ANALYSE	60
4.9	KAN INNSPARINGER TILSVARE BORTFALL AV RAMMETILSKOTT?	62
4.10	OPPSUMMERING.....	63
5	KONSEKVENSER – SYNSPUNKTER FRA DE ANSATTE?.....	64
5.1	ANSATTES VURDERING AV DAGENS ARBEIDSSITUASJON I KOMMUNENE	65
5.2	ANSATTES VURDERING AV FORDELER OG ULEMPER VED EN SAMMENSLUTNING.....	66
5.3	KONSEKVENSER – OPPSUMMERING	68
6	KONSEKVENSER FOR POLITISK DELTAKELSE OG LOKALDEMOKRATI	69
6.1	LOKALPOLITISK REPRESENTASJON – DET NYE KOMMUNESTYRET	69
6.1.1	<i>Dagens situasjon</i>	69
6.1.2	<i>Mulige konsekvenser av en kommunesammenslutning</i>	69
6.1.3	<i>Er opprettelse av lokalutvalg aktuelt?</i>	71
6.2	LOKALPOLITIKERNES ROLLE	72
6.3	DELTAKELSE I LOKALVALG	73
6.3.1	<i>Dagens situasjon</i>	73
6.3.2	<i>Mulige konsekvenser av en kommunesammenslutning</i>	73
6.4	OPPSUMMERING.....	74
7	KONSEKVENSER FOR SAMFUNNSUTVIKLING.....	75
7.1	KONSEKVENSER FOR REGIONAL UTVIKLING	75
7.2	KONSEKVENSER FOR SYsselSETTING, BOSETTINGSMØNSTER OG TETTSTEDSUTVIKLING.....	76
7.3	KONSEKVENSER FOR INTERKOMMUNALT SAMARBEID I VALDRES	78
7.3.1	<i>Den nye kommunen blir ti ganger større enn de gjenværende</i>	78
7.3.2	<i>Den nye storkommunen vil få mer enn nok med sitt</i>	79
7.4	KONSEKVENSER FOR KOMMUNAL PLANLEGGING.....	79
7.5	OPPSUMMERING.....	80
8	”VALDRES KOMMUNE” - TO ALTERNATIVE MODELLER	81
8.1	MODELL MED DESENTRALISERT ORGANISERING.....	81
8.2	MODELL MED SENTRALISERT ORGANISERING	84
8.3	DRØFTING AV DE TO MODELLENE	86
8.4	OPPSUMMERING.....	87
9	FORDELER OG ULEMPER VED EN SAMMENSLUTNING – OPPSUMMERING	88
9.1	SAMMENSTILLING AV KONSEKVENSER FOR KOMMUNAL VIRKSOMHET	88
9.2	SAMMENSTILLING AV KONSEKVENSER FOR KOMMUNAL ØKONOMI	90
9.3	KOMMUNENES FRAMTID I NORGE.....	93
9.4	AVSLUTTENDE DRØFTING	94
9.5	FRA VEDTAK TIL GJENNOMFØRING – VIDERE ARBEID.....	95

REFERANSER

VEDLEGG

SAMMENDRAG

Valdres er et dalføre med fjell-, skog- og jordbruksbygder midt i Sør-Norge, langs stamvegen E-16 mellom Oslo og Bergen. Området er i dag inndelt i seks kommuner som allerede samarbeider gjennom felles Regionråd og mange interkommunale tiltak. De fire største av disse – Sør- og Nord-Aurdal samt Vestre og Øystre Slidre - har nå vedtatt å utrede kommunesammenslutning, mens de to minste - Vang og Etnedal - har valgt å stå utenfor prosessen.

Kommune-Norge i endring

Regjeringen har tydelig signalisert at den ønsker endringer i kommunestrukturen, med færre og større kommuner. Et 40-talls kommuner har nå igangsatt prosesser for å utrede sammenslutning, men få har enda vedtatt dette. Virkemidler som Regjeringen kan tenkes å ta i bruk for å nå sine mål er:

- styrket premiering av kommuner som går sammen, samt endringer i inntektssystemet som gjør det mer gunstig å være stor kommune og verre å være liten
- endringer i oppgaveinndelingen: større kommuner med kapasitet og kompetanse til å forvalte tilføres nye og spennende oppgaver, mens mindre kommuner fratas ansvar

Kompetanseoppbygging i kommunene er avhengig av rekruttering av dyktige fagfolk til levedyktige fagmiljøer med rom for nødvendig grad av spesialisering. Mange små kommuner opplever i stigende grad problemer med dette.

Ut fra inntektssystemet er de økonomiske incentiver for kommunesammenslutning i dag ikke udelte positive; kfr. beregningene nedenfor. Men dersom Regjeringen styrker innsatsen for å få fram større endringer i kommunestrukturen, vil det likevel være mange fordeler for Valdres-kommunene å starte tidlig med en sammenslutningsprosess. Man får da et forsprang på kommuner som først starter når de økonomiske rammebetingelsene tvinger dem til det, og vil dermed kunne gjennomføre nødvendige omstillingsprosesser under mindre ytre stress.

Men skulle dagens politikk for å fremme endringer i kommunestrukturen slå feil, kan man også risikere at misnøye med kommunesektoren får Regjeringen til å ta helt andre grep. Dersom styrende myndighet heller velger f.eks. å legge mye av den tjenesteyting som i dag tilbys av kommunene, ut i private markeder, evt. også med ”finansiering som følger brukeren”, kan kommunenes rolle som prioriteringsarena for lokale velferdstiltak komme under sterkt press og kanskje bli mer eller mindre borte. Mange små kommuner vil da neppe ha livets rett.

Spredtbygde kommuner med nokså stabil befolkning og skjev kjønnsfordeling

De fire kommunene har i dag i alt ca. 15.300 av de rundt 18.000 innbyggerne i Valdres. Dersom disse danner en felles kommune, vil den bli den største i Sør-Norge målt i areal og ha det tredje største folketallet i Oppland. Folketallet er allikevel ikke høyere enn det var rundt 1950, og har vært svakt synkende de siste åra. Kjønnstilstanden blant unge voksne er skjev med stor overvekt av menn, og særlig Sør-Aurdal har høy andel eldre. SSB's nyeste framskrivninger antyder en svak vekst i folketallet mot 2020. Det vil bli flere eldre voksne og yngre pensjonister, men færre barn og unge og de aller eldste.

Området har lav arbeidsløshet, og offentlig sektor står for den største sysselsettingen. De viktigste næringsvegene er handel- og hotell/restaurant samt annen privat tjenesteyting. Primærnæringer har enda stor betydning, men særlig jordbruket har tapt kraftig terreng de siste årene. $\frac{2}{3}$ av befolkningen bor utenfor tettsteder. Sammen med de to andre Valdres-kommunene danner de fire kommunene en egen bolig- og arbeidsmarkedsregion. De fleste har enda sitt arbeid i hjemkommunen, men pendlingen har økt på 90-tallet.

Dagens kommunesentra ligger i 20-30 km avstand fra region- og kommunikasjonscenteret Fagernes, som med sine 2600 innbyggere og mange offentlige og private servicetilbud vil være det naturlige senteret for en ny "Valdres kommune". Kommunene og befolkningen har mange felles trekk, bl.a. av kulturell og historisk art samt felles lokalavis og lag og organisasjoner, noe som danner et godt identitetsmessig grunnlag for en kommunesammenslutning.

Økt rammetilskudd i omstillingsperioden – reduksjon på lengre sikt utfra dagens forutsetninger

Finansielle nøkkeltall tyder på at Nord Aurdal er den av de fire kommunene som i dag har minst økonomisk handlingsrom, mens Slidre-kommunene har den beste situasjonen.

Av de kommunale driftsinntektene vil de statlige rammetilskuddene bli mest påvirket av en kommunesammenslutning. Basert på *dagens inntektssystem* m.v. vil en sammenslutning gi følgende konsekvenser for de statlige overføringene:

- *På kort sikt (de 10 første årene):* Kommuner som slår seg sammen skal sikres inntektsgrunnlaget i en overgangsperiode etter sammenslutningen. De første ti åra vil "Valdres kommune" få ca. 6 mill kroner (ca. 3 %) mer i rammetilskudd årlig enn om de fire kommunene hadde forblitt selvstendige kommuner. I de påfølgende fem år trappes inndelingstilskuddet gradvis ned med vel 4 mill kroner årlig.
- *På lang sikt (dvs. etter 15 år):* Ved overgangsperiodens utløp forsvinner inndelingstilskuddet helt. Etter dette vil "Valdres kommune" få rammetilskudd etter de samme kriterier som alle andre kommuner. Overføringene vil da være om lag 16 mill kr lavere enn hva de fire kommunene ville ha mottatt som selvstendige kommuner.

Som nevnt over er det imidlertid stor usikkerhet rundt Regjeringens framtidige politikk på dette området. Kommunal- og Regionaldepartementet starter nå en ny gjennomgang av inntektssystemet, som planlegges lagt om fra år 2007. Endringer kan også skje før den tid, gjennom de årlige kommuneproposisjoner og statsbudsjett. Dersom slike innebærer en vridning til fordel for større kommuner, kan det inntektstapet vi her har beregnet på lang sikt, komme til å skje helt eller delvis *uansett om kommunene slår seg sammen eller ikke*. At en ny kommune vil få tilført statlige ekstramidler i en overgangsperiode synes sikkert – om den vil tape på sikt langt mer usikkert.

Kommuner som går sammen får også delvis kompensasjon fra Kommunal- og regionaldepartementet for engangskostnader som er direkte knyttet til sammenslutningsprosessen. Beløpet tilsvarer erfaringsmessig ca. 40-60 % av de ekstraordinære kostnadene.

Sterkere fagmiljøer kan gi bedre kvalitet på kommunale tjenester

Gjennom intervjuer og analyser av nøkkeltall har vi sammenlignet kommunene mht. omfang og ressursbruk på viktige kommunale tjenester. Vi har også gjort en spørreundersøkelse blant de ansatte i kommunene om deres syn på dagens arbeidssituasjon og en evt. framtidig

kommunesammenslutning. De aller fleste ansatte er tilfreds både med det faglige innhold i jobben sin og det sosiale miljøet. Men det er også en utbredt oppfatning at det er vanskelig å rekruttere og til dels også beholde kvalifisert arbeidskraft på eget arbeidsområde.

For tjenesteområdene *Administrasjon, styring og fellesutgifter* og *Skole* har vi gått lengst i å antyde mulige innsparinger ved en sammenslutning. Derimot synes mulighetene for å utløse innsparinger på driften innenfor *Pleie og omsorg* og *Tekniske tjenester* å være mer beskjedne, men det kan være kostnadsbesparelser knyttet til forvaltningsoppgaver i disse sektorene.

Vi ser derimot et klart potensial for at en kommunesammenslutning vil bidra til å styrke fagmiljøene i mange sektorer, spesielt der disse i dag består av kun én eller få personer. Slike små miljøer er svært personavhengig og sårbare. Større fagmiljø gir også mulighet for nødvendig faglig spesialisering, som igjen vil heve kvaliteten på kommunens tjenester. Vi vil også tro at dette kan gi mer fornøyde brukere og en viss økonomisk gevinst for kommunen.

Spørreundersøkelsen viser en tredeling mellom ansatte som tror en sammenslutning vil være en fordel, de som er skeptisk og de som ikke vet. Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å si at det er noe klart ønske blant de ansatte om en sammenslutning, men heller ikke det motsatte. Om lag hver femte ansatt mener det er fare for å miste jobben hvis det blir en kommunesammenslutning. Hver tredje aksepterer å få lenger reiseveg, bare de beholder jobben sin.

SSB har i en egen rapport anslått et teoretisk potensial for årlige innsparinger på ca. 62 mill (1998-)kr. per år hvis alle de seks kommunene i Valdres går sammen. For de fire valdreskommunene tilsvarer dette ca. 52 mill. kr. årlig, eller nærmere 9 % av kommunenes samlede brutto driftsbudsjetter. Vår vurdering er at dette synes å være urealistisk høyt. Vi mener derimot at en kommunesammenslutning bør kunne gi grunnlag for innsparinger som tilsvarer bortfallet av rammetilskott på ca. 16 mill. kr. etter overgangsperioden; kfr. over. Om lag halvparten av disse innsparingene er da lagt på politisk og administrativ styring av den nye "Valdres kommune". Resten er fordelt på de tyngste kommunale sektorer hvor en sammenslutning ser ut til å kunne gi mulighet for en viss effektiviseringsgevinst.

Færre politikere – tydeligere og mer interessant politikerrolle?

Dagens fire kommunestyre har i alt 92 medlemmer, hvorav nesten $\frac{3}{4}$ er menn. Antallet kommunestyrerepresentanter i en ny "Valdres kommune" kan tenkes å bli omtrent halvert. Et kommunestyre på f.eks. 45 medlemmer vil fremdeles gi 1 repr. pr. drøyt 300 innbyggere.

Dersom det nye kommunestyret skal avspeile de tidligere kommunene utfra folketall, vil nedgangen i antall representanter bli størst for de minste kommunene. Hvordan det nye kommunestyret vil fordele seg geografisk vil imidlertid avhenge av partienes nominasjoner og velgernes "dom". Evt. skjevheter kan like gjerne ramme Nord-Aurdal som ytterområdene. Om ønskelig kan man evt. søke om dispensasjon fra valgloven for å utprøve en ordning med valg via geografiske delområder e.l., evt. vurdere opprettelse av lokalutvalg. Sistnevnte kan imidlertid komme i konflikt med ønsket om økonomiske innsparinger.

Det er neppe grunn til å vente grunnleggende endringer i lokalpolitikernes rolle i en ny "Valdres kommune". Men med større sakskompleks og færre politikere bør det være mulig å gjøre politikerrollen mer overordnet, prinsipiell og strategisk, mens detaljstyring av tjenesteproduksjonen tones ned. Problemer med inhabilitet i enkeltsaker bør kunne bli mindre. Kanskje kan slike endringer også bidra til å få flere kvinner med i lokalpolitikken. Vi finner ikke grunnlag for klare konklusjoner vedr. mulige endringer i framtidig valgdeltakelse.

”Valdres kommune” kan bli en styrket regional og lokal samfunnsutvikler

Det er lite trolig at en sammenslutning vil gi noen stor effekt på folketallet i den nye kommunen. Det er imidlertid sannsynlig at bosettingen i en ny ”Valdres kommune” over tid vil trekkes noe mer mot regionsenteret Fagernes. Slike vekstimpulser er viktige for å kunne videreutvikle Fagernes som et attraktivt bosted med gode service- og kulturtilbud for hele regionen; noe som kan være svært viktig for Valdres som helhet. Dette kan imidlertid i noen grad gå utover bosettingen i de mer perifere deler av den nye kommunen. Men en slik utvikling kan skje uansett.

En ny ”Valdres kommune” bør også kunne bli en større og tydelige aktør i samfunnsutviklingen, og dermed også mer interessant som utviklingsaktør i samarbeid med andre offentlige myndigheter og næringsliv. En felles kommuneplanlegging i en ny ”Valdres kommune” gir også muligheter for styrkede grep på utfordringer som i dag overskrider kommunegrensene, f.eks. hva angår samferdselsspørsmål og arealdisponering.

En ny ”Valdres kommune” vil få en sterk regional stilling i forhold til nabokommunene, og blir derfor neppe noen sterk pådriver for videre interkommunalt samarbeid. De første årene vil den nye kommunen også ha mer enn nok med sitt for å få gjennomført selve kommunesammenslutningen. Slike prosesser vil derfor kunne bremses, og eksisterende samarbeidsordninger kan forsvinne over tid. Utadrettede tiltak innenfor turisme, markedsføring m.v. vil antakelig leve videre, men det kan f.eks. være usikkert om behovet for opprettholdelse av Regionrådet som selvstendig organ fortsatt vil være til stede.

Sentralisert eller desentralisert organisering av den nye kommunen?

Vi har skissert to alternative modeller for organisering av en ny kommune:

- En *sentralisert modell*, der all administrasjon samles på Fagernes, mens det opprettes lokale servicekontorer i de gamle kommunehusene på Bagn, Slidre og Heggenes.
- En *desentralisert modell*, der kommunens ledelse (ordfører, rådmann og den nærmeste staben) også plasseres på Fagernes. Foruten servicekontorer vil her mye av kommunens øvrige administrasjon fordeles mellom de andre kommunehusene.

Det er viktig å merke seg at uansett valg av modell vil det aller meste av den direkte tjenesteytingen (skoler, barnehager, institusjoner) fremdeles ligge i lokalmiljøene.

Den desentraliserte modellen vil gi best utnyttelse av dagens kommunehus. Det er ikke vurdert om dagens rådhus på Fagernes kan romme hele administrasjonen i en ny kommune. Hvis ikke, må kommunen ved valg av en sentralisert modell skaffe andre lokaler på Fagernes, evt. ved å bygge ut dagens rådhus.

Tjenestekvaliteten blir ventelig best i den organisasjonsstrukturen som fungerer best. Den desentraliserte vil kreve mest ressurser til styring og koordinering for å fungere godt. En slik modell vil kanskje også oppleves som å være ”nærmere innbyggerne” enn den sentraliserte.

Begge modellene vil medføre lenger arbeidsveg enn i dag for mange ansatte i administrasjon og fellesfunksjoner. I den sentraliserte modellen gjelder dette de som i dag ikke jobber i Nord-Aurdal kommune. I den desentraliserte modellen får også de som skifter arbeidssted lenger reiseveg, men for mange da til andre steder enn Fagernes. Dermed svekkes ikke de gamle kommunesentraene like mye som i den sentraliserte modellen.

En desentralisert organisering kan bli noe tyngre og dyrere i drift enn en organisasjon som er fysisk samlet. Anslagene på innsparing i administrasjon som er antydnet i analysen bygger på en sentralisert modell. Så langt vi kjenner til har de fleste kommuner som har gjennomført en sammenslutning valgt en sentralisert løsning, enten med en gang eller etter en tid.

Fordeler og ulemper oppsummert – i dag og i framtida

Foruten de rent økonomiske konsekvensene beskrevet over synes de viktigste *fordeler* ved en kommunesammenslutning å være:

- En felles kommune vil bli en naturlig enhet som vil gi regionsenteret Fagernes viktige vekstimpulser. Utvikling av Fagernes som et attraktivt bo- og arbeidssted vil være viktig for å få ungdom med utdanning til å flytte tilbake til regionen, og kan dermed i et langsiktig perspektiv bidra til å styrke Valdres som helhet.
- En felles kommune blir en større, mer kompetent og tydeligere samfunnsaktør som vil kunne få tilført viktige oppgaver som mindre kommuner ikke får. Den vil være bedre forberedt på framtidas krav til kommunene enn dagens fire små kommuner.
- En felles kommune får sterkere fagmiljøer som gir bedre grunnlag for å kunne rekruttere nødvendige fagfolk og tilby sine innbyggere tjenester av best mulig kvalitet, kanskje også tjenester man ikke har i dag.
- En felles kommune vil bli rimeligere å styre og administrere og vil derfor kunne bruke mer av sine ressurser til publikumsrettede tjenester. Behovet for ressurskrevende interkommunale samarbeidsordninger reduseres.
- Det bør kunne bli mer interessant å være politiker i den nye kommunen.

De største *ulempene* ved en kommunesammenslutning synes å være:

- Færre kommunestyremedlemmer og konsentrasjon av kommunal virksomhet til Fagernes kan i sum gi noe økt avstand mellom kommune og befolkning
- Dagens kommunesentra Bagn, Slidre og Heggenes kan miste arbeidsplasser, service-tilbud og på sikt kanskje også bosetting. En slik utvikling er nok sannsynlig uansett, men kan påskyndes gjennom en kommunesammenslutning.
- Deler av befolkningen får økte reiseavstander for å oppsøke kommunale tjenester som ikke lenger tilbys lokalt. Indre områder i Sør-Aurdal får de lengste avstandene.
- Det kan bli behov for omplassering evt. oppsigelser av kommunalt ansatte; særlig innen administrasjon

Innbyggerne er fornøyd med dagens kommuner, og de ansatte med sine arbeidsplasser. Men nasjonal politikk, svekket kommuneøkonomi, endringer i kommunenes rolle og endret befolkningssammensetning kan i sum komme til å sette de relativt små kommunene i Valdres under et kraftig press. I et slikt perspektiv bør en kommunesammenslutning kanskje heller vurderes utfra hva man forventer at framtida vil bringe enn akkurat hvordan ting er i dag.

Identitetsmessig tror vi det ligger bedre til rette for en kommunesammenslutning i Valdres enn mange andre steder. En slik ”fusjon” mellom fire kommuner vil imidlertid bli en krevende prosess som må forberedes svært godt og vil kreve stor innsats å gjennomføre.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Stadig flere kommuner opplever at det for hvert år blir vanskeligere og vanskeligere å saldere kommunebudsjettene. I dag går nesten halvparten av landets kommuner med underskudd. Denne klemma er en viktig del av bakgrunnen for at omtrent 40 kommuner nå utreder eller nylig har utredet mulige effekter og konsekvenser ved kommunesammenslutninger. Andre viktige grunner til at kommunestrukturene vurderes kan være ønske om å få mer funksjonelle kommuner i forhold til bo- service- og arbeidsmarkedsregioner og å danne sterkere regionale enheter i forhold til samfunnsutvikling og oppgavefordeling.

Øystre Slidre, Vestre Slidre, Nord-Aurdal og Sør-Aurdal er fire av disse kommunene. De ønsker å utrede hvilke fordeler og ulemper det er ved en full sammenslutning, sett i forhold til å forsette som i dag med fire selvstendige kommuner. Valdres-kommunene har lange tradisjoner for interkommunalt samarbeid der også Etnedal og Vang er med, og utvidelse av dette samarbeidet foregår parallelt med denne utredningen.

Det er både faglig og politiske uenigheter om hva som er optimal kommunestørrelse i forhold til å løse de oppgaver som kommunene har ansvaret for – og hvordan måler vi størrelse? Ofte trekkes antall innbyggere inn som mål på størrelse i diskusjonen om kommunesammenslutning og forholdet til effektiv tjenesteproduksjon. Men effektiv tjenesteproduksjon vil også være betinget av andre forhold som for eksempel hvor store avstandene det vil være i en ny storkommune. Større avstander i en sammensluttet kommune vil gi lenger reisevei som kan gå på bekostning av forventet innsparing. Også hvor mange av innbyggerne som bor i tettbygd strøk vil virke sterkt inn på hvor effektivt det er å slå sammen kommuner. Og til slutt vil de geografiske forholdene ha betydning; sammenslutning av øykommuner er kostnadmessig mer krevende å drive enn sammenslutning av kommuner i innlandet som for eksempel i Valdres¹.

Kommunalministeren har ved flere anledninger gitt uttrykk for at hun ønsker seg vesentlig færre kommuner her i landet. Men sentrale myndigheter har til nå presisert at kommunesammenslutning må skje på frivilling basis. De har til nå nøydt seg med å følge opp med tre økonomiske virkemidler:

- Tilskudd til utredningsarbeid, informasjonsopplegg og gjennomføring av folkeavstemning.
- Inndelingstilskudd – som en del av statlig rammeoverføringer vil kommuner som slutter seg sammen beholde basistilskuddene som hver og en får i dag, samt eventuelle regionaltilskudd. De beholder dette i 10 år, deretter avvikles tilskuddet over en 5-årsperiode.
- Delvis dekking av engangskostnader – staten dekker deler, antakelig ca. 40-60%, av helt nødvendige engangskostnadene i en sammenslutningsprosess.

¹ Jf. Håvard Moe: "Kommunestørrelse – mer enn antall innbyggere? Kommunal rapport 6. mars 2003.

1.2 Formålet og problemstillinger i utredningen

Rapportens hovedmålsetting er å danne et godt beslutningsgrunnlag for om man skal gå videre med en kommunesammenslutningsprosess eller ei.

Rapportens hovedmålgruppe er følgelig kommunestyrene i Nord- og Sør-Aurdal, Vestre og Øystre Slidre samt kommunenes administrasjon. Det er vårt ønske at den også kan leses med utbytte av kommunenes innbyggere, offentlige myndigheter for øvrig samt andre interesserte.

På bakgrunn av kommunenes tilbudsgrunnlag, prosjektsøknad og diskusjoner innledningsvis i prosjektet, har det vært enighet om at følgende hovedproblemstillinger skal analyseres i denne utredningen:

- På hvilken måte kan en sammenslutning gi en mer effektiv drift enn dagens løsning med fire kommuner?
- Hvilke andre faktorer enn de rent økonomiske kan ha betydning i forhold til en eventuell kommunesammenslutning, for eksempel spørsmål knyttet til regional utvikling, demokrati og lokalsamfunnsutvikling?
- Hva er viktige forutsetninger for hvordan en felles kommune kan fungere best mulig?
- Hvordan påvirkes forholdet til pågående utviklingsarbeid i det interkommunale samarbeidet og framtidig relasjoner til Vang og Etnedal (og indirekte Valdres som region)?

I kommunens bestilling av utredningen om kommunesammenslutning er det presisert at vi skal koordinere våre analyser med utredninger som gjøres i forbindelse med det interkommunale samarbeidet.

1.3 Organisering av utredningsarbeidet

Utredningsarbeidet er blitt styrt av ei styringsgruppe bestående av ordførerne i de fire kommunene og av Fylkesmannen i Oppland. Det har vært tre møter med styringsgruppa i løpet av utredningsperioden.

I tillegg har det vært etablert ei prosjektgruppe bestående av rådmennene i de fire kommunene samt to representanter fra arbeidstakerorganisasjonene. Prosjektgruppa har vært diskusjonspartner i utredningsarbeidet, samt bidradd i den praktiske gjennomføringen av den skjemabaserte spørreundersøkelse blant ansatte i kommunene.

Asplan Viak AS har vært konsulent for arbeidet og har ansvaret for rapportens faglige innhold.

1.4 Analysemetoder og datagrunnlag

Datagrunnlaget bygger i hovedsak på opplysninger hentet fra kommuneplaner, økonomiplaner og andre relevante dokument i de fire kommunene, ulike offentlig og spesialbestilte statistikker, samt relevante rapporter om kommuner og omstilling.

Det ble i perioden 2. til 16. januar 2003 gjennomført spørreskjemaundersøkelse blant alle ansatte i de fire kommunene med 50 % stilling eller mer. Ved hjelp av spørreskjemaene ble det samlet inn opplysninger om ansattes kompetanse, synspunkter på dagens arbeidssituasjon

i kommunene og hvordan de stiller seg til en eventuell kommunesammenslutning. Av 1180 ansatte besvarte 980 spørreskjemaet. Svarene fordeler seg relativt jevnt mellom kommunene og mellom tjenesteområder. Dette gir en svarprosent på 83 % som er relativt høyt.

For å supplere datagrunnlaget har det vært gjennomført fire gruppeintervjuer med sektorledere innen sektorene pleie og omsorg, grunnskole, tekniske tjenester samt med kommuneplanleggerne. I intervjuene ble det fokusert på økonomisk innsparingspotensial, og på sammenhengen mellom fagmiljø, tjenestekvalitet og rekruttering.

Kommunene har også ønsket en oppsummering av erfaringer fra andre kommunesammenslutninger. Vi har i den sammenheng innhentet erfaringer som er gjort i Re kommune og fra sammenslutningen mellom Fredrikstad og omlandskommunene tidlig på 90-tallet.

1.5 Rapportens organisering og innhold

For å gi rapporten en mest mulig ryddig struktur, er den bygd opp på liknende vis som en såkalt konsekvensutredning. "Tiltaket" som analyseres er da en mulig sammenslutning mellom de fire aktuelle kommunene, og dette konsekvensutredes mht. ulike typer fordeler og ulemper sett i forhold til om de fire kommunene holder fram som egne kommuner som i dag. Konsekvensen av en sammenslutning drøftes i forhold til kommunens økonomi samt kommunens roller som hhv. *tjenesteyter*, arena for *lokalt demokrati* og *samfunnsutvikler*.²

Rapporten er bygd opp på følgende måte:

I dette innledningskapittelet presenteres problemstillingene i utredningen samt at det gjøres greie for arbeidsform og datagrunnlaget som er brukt. I kapittel 2 presenteres viktige trekk ved de fire kommunene og regionen i dag. Kapittel 3 er dels en sammenligning av nøkkeltall for innteks- og utgiftssiden i de fire kommunene, og dels analyse av viktige økonomiske konsekvenser ved en sammenslutning. Kapittel 4 er både en sammenligning av tjenesteproduksjonen i de fire kommunene og vurderinger av konsekvenser ved sammenslutning, også delvis økonomiske konsekvenser. I kapittel 5 presenteres synspunkter fra ansatte på bakgrunn av en spørreundersøkelse. I kapittel 6 ser vi på mulige virkninger for politisk deltakelse og lokaldemokrati, mens kapittel 7 drøfter ulike former for konsekvenser for regional og lokal samfunnsutvikling. I kapittel 8 presenteres to alternative modeller for organisering av den nye "Valdres kommune". I kapittel 9 gjøres så de avsluttende oppsummeringer og drøftinger, og her trekker vi også ulike aspekter ved "kommune-Norges framtid" inn i drøftingene.

En sammensluttet kommune i Valdres har naturlig nok ikke fått navn i skrivende stund. Men av praktiske hensyn har utrederne tatt seg den frihet å bruke navnet "Valdres kommune" i utredningen. Anførselstegnet skal understreke at dette er å betrakte som en arbeidstittel og er ikke ment å foregripe prosessen som skal føre fram til et demokratisk vedtak om navnet på en eventuell sammensluttet kommune. Vi har også lagt til grunn i utredningen at Fagernes vil bli kommunesenteret i en sammensluttet kommune. Vi oppfatter at det er relativt stor enighet blant de fire kommunene om dette, men også dette skal selvsagt vedtaes i en videre sammenslutningsprosess.

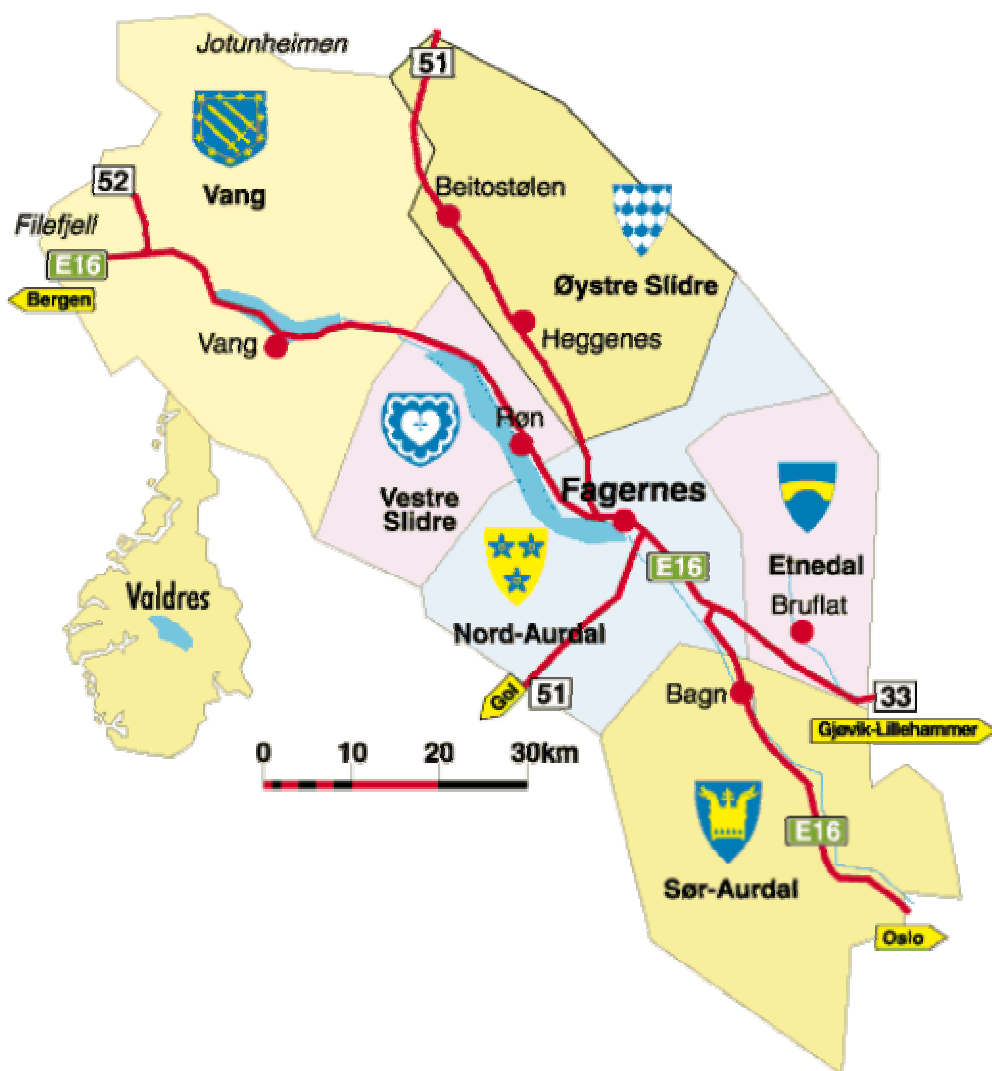
² Ved slutføring av denne rapporten ser vi at temaet kommunesammenslutning drøftes av Håvard Moe i forhold til kommunesammenslutning ut fra samme perspektiv; se innlegget "*Kommunestørrelse – bare et spørsmål om effektivisering?*" i Kommunal Rapport 03.04.03. Som han anfører der har kommunen også en rolle som lovforvalter og ivaretagelse av rettsikkerhet, men denne har ikke vært tema i vår analyse.

2 REGIONALE UTVIKLINGSTREKK

I dette kapittelet presenterer vi først kort Valdres og de fire kommunene. Vi beskriver så viktige trekk ved nærings- og befolkningsutvikling samt det regionale bolig- og arbeidsmarkedet, tettstedsstruktur og kommunikasjoner. Kapittelet avsluttes med en kort gjennomgang av pågående interkommunalt samarbeid og felles sosiale og kulturelle identitetsfaktorer, som grunnlag for en evt. framtidig kommunesammenslutning.

2.1 Kort om Valdres og de fire kommunene

Valdres ligger midt i Sør-Norge, og består av seks kommuner med i alt vel 18.000 innbyggere. Regionen har et felles service- og arbeidsmarked med Fagernes som sentrum. Reiseliv og handel er største næringsveg, og primærnæringene er også viktige. Stamvegen Oslo - Bergen (E16) går gjennom dalen, og her er også flyplass med daglige avganger mot Gardermoen.



Figur 1 Kart over de 6 kommunene i Valdres (Kilde: Regionrådets nettsider valdres.com).

Sett fra verden utenfor utgjør Valdres et felles begrep. Mange har kjørt gjennom området på veg mellom Øst- og Vestlandet eller har hytte her. For disse er det nok i større grad Valdres man forbinder området med enn den enkelte kommune. Dette understrekes av en aktiv felles profilering kommunene og vintersportsstedene i regionen gjør utad, både i annonsering i aviser o.a. og på internett (bl.a. den felles nettportalen www.Valdres.no og valdres.com).

Kjente vinterdestinasjoner i Valdres er Aurdal, Beitostølen og Vaset. Disse har et stabilt og sikkert innenlandsklima for ski- og alpinturister. Valdres er dessuten godt kjent for fiske, levende støler, fjellturer og rakfisk. Det sies også – uten at vi her skal forsøke å verifisere noe slikt! - at det er flere medlemmer i lag og foreninger enn det er innbyggere i Valdres.

Som nevnt er det kun de fire største Valdres-kommunene som inngår i denne utredningen:

- *Sør-Aurdal* er den første kommunen man kommer til i Valdres når man kjører E-16 nordøstover fra Oslo og Hønefoss. Kommunesenteret Bagn ligger ca. 25 km fra Fagernes. Kommunen har ca. 3300 innbyggere, og skogbruk er en viktig næringsveg.
- *Nord-Aurdal* med ca. 6600 innbyggere er den største av kommunene. Kommunesenteret er regionsenteret Fagernes med en rekke offentlige og private servicetilbud.
- *Vestre Slidre* er en landbrukskommune med ca. 2300 innbyggere og ligger langs E16 i retning Vang og Vestlandet. Kommunesenteret Slidre ligger ca. 23 km fra Fagernes.
- *Øystre Slidre* har ca. 3100 innbyggere. Kommunesenteret Heggenes ligger ved RV 51 ca. 25 km nord for Fagernes. Lenger opp ligger vintersportsstedet Beitostølen.

I det følgende beskriver vi kort viktige trekk ved utviklingen i disse kommunene.

2.2 Næringsliv og næringsutvikling

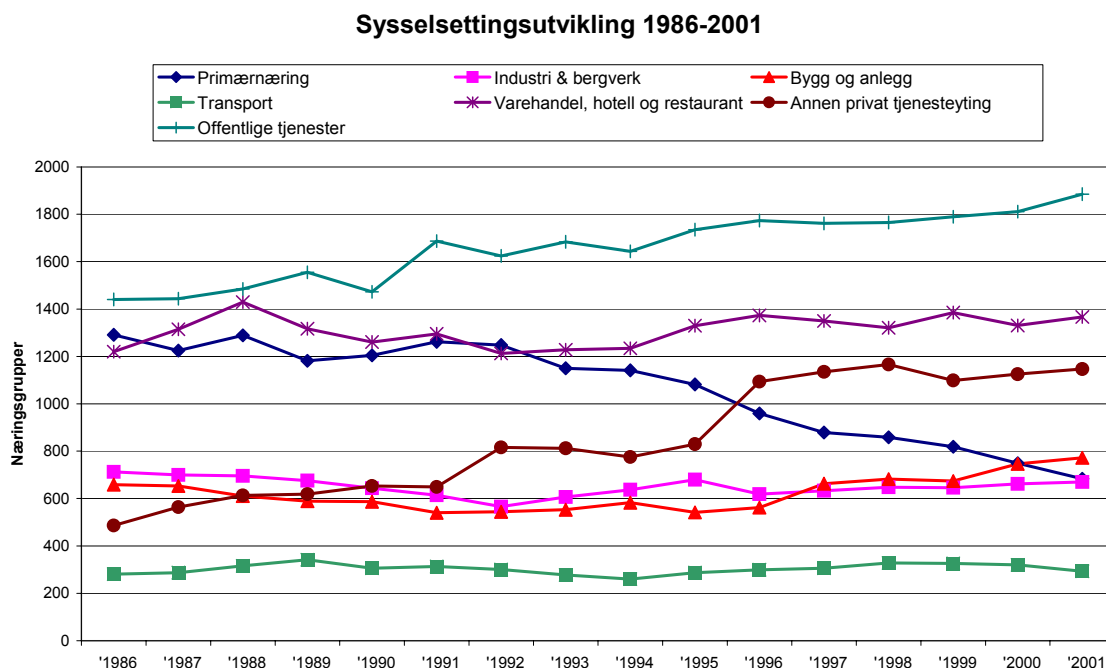
I løpet av perioden fra 1986 har det vært en vekst i sysselsettingen i området på om lag 700 personer (12 %). Hele $\frac{3}{4}$ av denne veksten har kommet i Nord-Aurdal og resten i Øystre Slidre, mens verken Sør-Aurdal eller Vestre Slidre har fått flere arbeidsplasser. Disse to kommunene har tvert i mot hatt en klar nedgang i sysselsettingen de siste fem årene.

Ikke uventet finner vi den største sysselsettingen i offentlig sektor; både for området sett under ett og i den enkelte kommune. Som vist i figuren sysselsetter det offentlige nær 1900 personer, som utgjør 28 % av arbeidstakerne i de fire kommunene. Utenom det offentlige er de viktigste næringsvegene (se vedlegg 1):

- *Varehandel, hotell og restaurantvirksomhet* sysselsetter nærmere 1400 personer (20 %) og står for 25 % av sysselsettingen i Nord-Aurdal og 20 % i Vestre Slidre.
- *Annen privat tjenesteyting* har vokst sterkt fra 1995, og sysselsetter over 1100 personer (17 %). Sektoren står for 19 % av sysselsettingen i Øystre Slidre og 18 % i Nord-Aurdal.
- *Bygg og anlegg* sysselsetter nærmere 800 personer (11 %) og står for 14 % av sysselsettingen i Øystre Slidre og 13 % i Sør-Aurdal.
- *Jordbruk og skogbruk* sysselsetter snaut 700 personer (10 %). Antallet er halvert de siste 15 år; noe som i sin helhet skyldes nedgang i jordbruket. Primærnæringene står

enda for 21 % av sysselsettingen i Vestre Slidre og 14 % i Sør Aurdal. Sistnevnte er den nest største kommunen innen skogbruk i Oppland.

- *Industri og bergverk* er på samme nivå og er spesielt viktig i Vestre Slidre (19 %).



Figur 2 Syssestetingsutvikling bransjevis, sum kommunene 1986-2001. Kilde. PANDA/SSB

Tross nedgang spiller altså landbruket fortsatt en viktig rolle i alle de fire kommunene, både mht. gårdsbruk og videreforedling. Tine Fossheim meieri er med sine 127 ansatte den største private arbeidsplassen i regionen. Den andre store foredlingsbedriften i regionen er Helle slakteri i Øystre Slidre hvor ca. 60 % av all "tamt" kjøtt i Valdres slaktes.

Det kommunale næringsapparatet i hver av kommunene har ansvar for å legge til rette for videreutvikling innen eksisterende næringsliv og gjennom tilrettelegging for nyetableringer. Valdres Næringsutvikling A/S som er eid av de seks kommunene i Valdres samt Oppland Fylkeskommune, har tilsvarende målsetninger. Men mens kommunene jobber mest med det løpende eller daglige næringsarbeidet gjennom rådgivning, planarbeid osv., er arbeidet i Valdres Næringsutvikling mer prosjektorientert. Et interkommunalt samarbeid innenfor områdene landbruk, næring og miljø er nå under vurdering i kommunene, jf. avsnitt 2.7.

Det er de siste årene bygd opp et viktig kompetansemiljø på Fagernes med OPUS, næringshage, bedrifter innen grafisk og IT m.v. Arbeidsledigheten er relativt lav i alle kommunene; se tabell "Samfunnsdata" i vedlegg 2.

2.3 Befolkningsutvikling

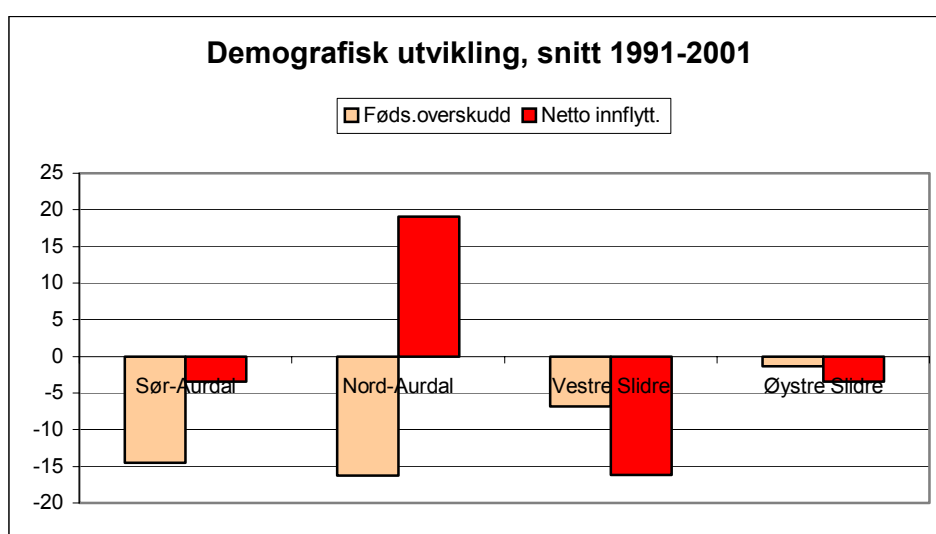
2.3.1 Stagnerende befolkningsutvikling på 90-tallet

Pr. 1.1.2003 har de fire Valdres-kommunene samlet nærmere 15.300 innbyggere, noe som tilsvarer i overkant av 8 % av befolkningen i Oppland fylke. Til sammenlikning bor 28 % av

fylkets befolkning i de to bykommunene Gjøvik og Lillehammer. De to Valdres kommunene som ikke inngår i denne utredningen har til sammen bare litt over 3.000 innbyggere. Se vedlegg 3 for mer detaljerte befolkningstall.

Med dette er folketallet i de fire kommunene samlet på samme nivå som rundt 1950. Etter nedgang fram til midten av 60-tallet vokste folketallet gradvis på 70- og 80-tallet, og nådde en topp i 1988 på nesten 15.900. Siden 1991 har kommunenes innbyggertall blitt redusert med nærmere 500, eller ca. 3 %.

Nedgangen har tiltatt etter 1995. Dette skyldes spesielt tilbakegang i Vestre Slidre, som har mistet 10 % av sine innbyggere i perioden. Dette tross at man har flyktningemottak som gir et bidrag til kommunens folketall. I den største kommunen Nord-Aurdal har folketallet holdt seg ganske konstant i overkant av 6.500 innbyggere gjennom både 80- og 90-tallet, mens Sør-Aurdal og Øystre Slidre har hatt en svak tilbakegang.



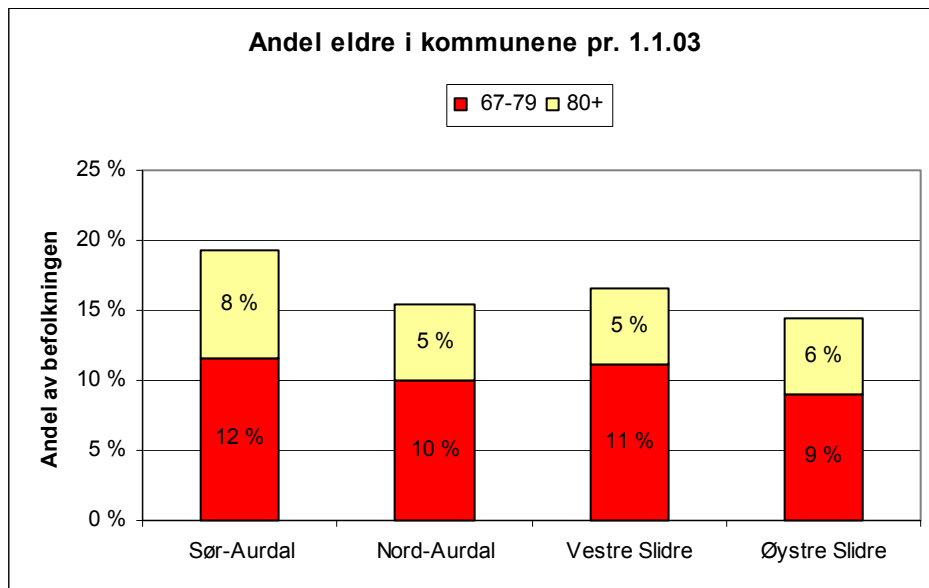
Figur 3: Demografiske nøkkelfaktorer i kommunene, gjennomsnitt 1991-2001. Kilde: SSB.

En viktig årsak til stagnerende befolkningsutvikling i området er at det dør flere enn det fødes. Alle de fire kommunene har i lengre tid hatt fødselsunderskudd; særlig gjelder dette Sør- og Nord-Aurdal. I tillegg har de tre minste av kommunene også hatt netto utflytting gjennom 90-tallet. Innflyttingsoverskudd til Nord-Aurdal har imidlertid nesten oppveid dette, slik at inn- og utflytting for området sett under ett er så godt som i balanse.

Bakgrunnsdata fra SSB/NIBR viser at særlig Sør-Aurdal taper betydelige deler av sine ungdomskull gjennom utflytting. Midt på 90-tallet var årskullene av 35-åringer bosatt i kommunen redusert med 25 % for menn og hele 40 % for kvinner i forhold til antallet 15-åringer som bodde i kommunen 20 år tidligere. Øystre Slidre har den mest positive flyttebalansen i disse aldersgruppene; spesielt får man her mange unge kvinnelige tilflyttere utenfra. Dette antas å ha sammenheng med utvikling av turistnæringen i områdene ved Beitostølen.³

³ SSB: Aktuelle befolkningstall 3/99, del 1: Østlandet (data fra SSB/NIBR's flyttehistoriedatabase).

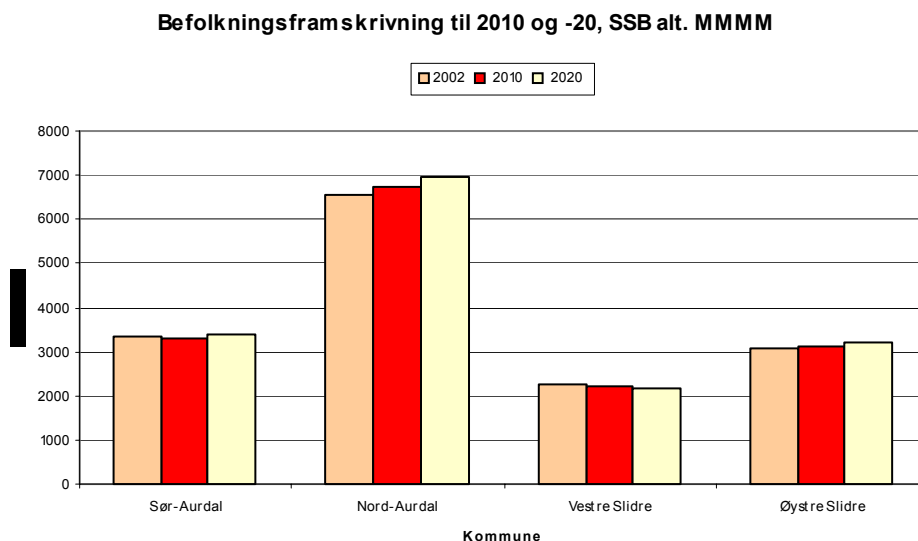
Befolkningens alderssammensetning i de fire kommunene er relativt lik, og er sett under ett ganske lik fylkesgjennomsnittet. Som vist nedenfor har imidlertid Sør-Aurdal en betydelig høyere andel eldre over både 67 og spesielt over 80 år enn de tre andre kommunene.



Figur 4: Eldre 67-79 og 80+ år som andel av befolkningen pr. 1.1.2003. Datakilde: SSB.

2.3.2 Svak befolkningsvekst ventes mot 2020

SSB publiserte ved utgangen av 2002 oppdaterte befolkningsframskrivninger for fylker og kommuner for perioden 2002-20. Disse er laget i flere alternativer, hvorav middelalternativet MMMM gjerne brukes som et referansealternativ.⁴

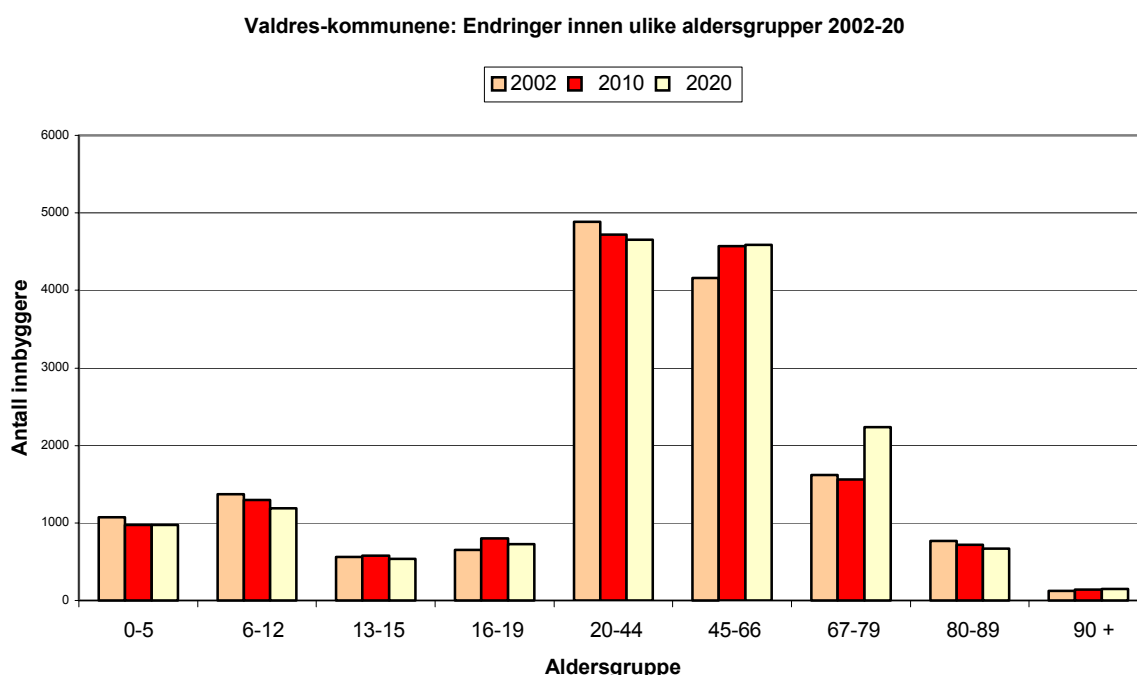


Figur 5: Framskrevet befolkning for år 2010 og 2020. Datakilde: SSB, alt. MMMM.

⁴ I dette kombineres middels høy nasjonal vekst med middels innenlands mobilitet.

I dette snus befolkningsnedgangen i Valdres-kommunene igjen til en svak vekst fra 2005. De fire kommunene sett under ett holder seg da rundt 15.300 innbyggere til 2010 og får så en svak økning til 15 700 i 2020. I et alternativ MMHM med høyere innenlandsk mobilitet, blir folketallet i 2020 svært likt dagens, mens det i et alternativ LLML med lav nasjonal vekst synker til under 15 000.⁵ Til sammenlikning gir NIBRs framskrivninger basert på såkalt utsiktsanalyse klart lavere tall enn dette, med nedgang til under 14 800 innbyggere allerede pr. år 2010.⁶

Veksten i middelalternativet ser ut til å komme i Nord-Aurdal og Øystre Slidre. Sør-Aurdal beholder sitt folketall, mens Vestre Slidre svekkes ytterligere.



Figur 6: Beregnet aldersutvikling til 2010 og 2020 for alle fire kommunene sett under ett. Kilde: SSB alt. MMMM.

Tall for aldersfordelingen viser at utviklingen i de fire kommunene sett under ett fortsatt vil bli som i fylket forøvrig. Hovedtrekkene fram til 2020 er at:

- antall barn og unge 0-15 år reduseres med rundt 300, eller ca. 10 %
- antall unge voksne 20-44 år går noe ned, mens det blir flere eldre voksne 45-66 år
- antall eldre 67-79 år vokser med over 600, som tilsvarer en vekst på nærmere 40 %
- antallet eldre over 80 år reduseres med nærmere 100, en nedgang på ca. 10 %

⁵ De nye framskrivningene ble lagt ut på www.ssb.no den 6.12.02. Alt. MMMM bygger på innenlandsk mobilitet som i gjennomsnitt for hele perioden 1990-2001, mens alt. MMHM bygger på den mobilitet man hadde i høykonjunkturperioden 1996-2001. I alt. LLML forventer man lavere fødselstall, svakere økning i levealderen og lavere netto innvandring til Norge enn i disse..

⁶ Sørli, Kjetil: *Kommunedemografi*. NIBR rapport 2001:5. Denne framskrivningen bygger på at tilgang/avgang i de ulike årskull pga flytting utvikler seg som på 90-tallet.

Nedgangen i antall barn i skolealder kommer særlig etter 2010. Den vil komme i alle fire kommunene, men særlig i Vestre og Øystre Slidre.

Blant de eldre kommer den sterke veksten i aldersgruppa 67-79 år først etter 2010. Innen 2020 kan Øystre Slidre og Nord-Aurdal forvente å få 50-70 % flere slike ”yngre pensjonister” i 2020 enn i dag, mens veksten i de to andre kommunene blir langt mer moderat. Blant de eldste eldre over 80 år vil det kun bli økning i Vestre Slidre. I Sør-Aurdal går antallet over 80 år *ned* med hele 25 % til 2020, etter som de mange eldre her gradvis dør ut.

2.3.3 Skjev kjønnsbalanse

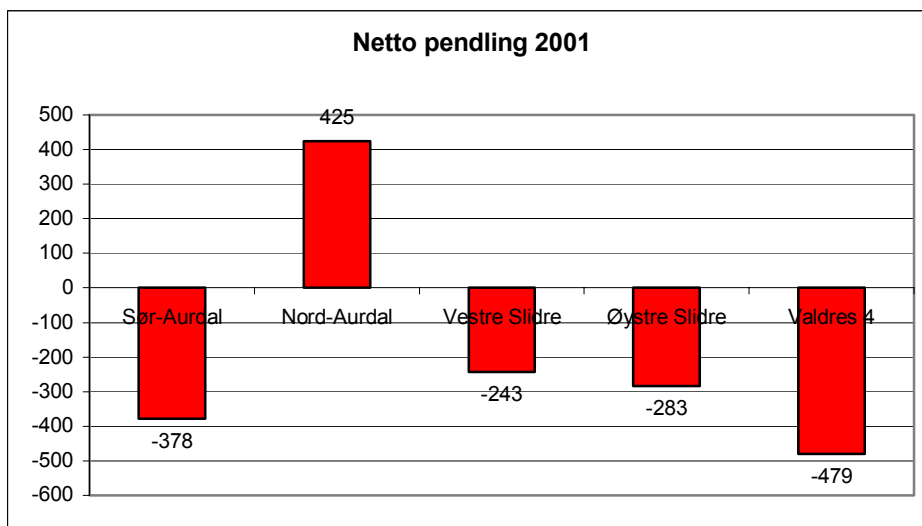
Balansen mellom antall kvinner og menn i befolkningen er av stor betydning både for framtidig befolkningsutvikling og trivselen i bygdene i sin alminnelighet.

Tilsynelatende er kjønnsbalansen i området bra. For de fire kommunene under ett er det i dag ca. 101 kvinner pr. 100 menn i området. Imidlertid virker befolkningens *alderssammensetning* inn på kjønnsbalansen, gjennom at kvinner oftest blir eldre enn menn. Som vist foran er det en relativt høy andel eldre i befolkningen; og disse er i stor grad kvinner. I aldersgruppene over 67 år er det således mer enn 130 kvinner pr. 100 menn i området.

Blant unge voksne finner man derimot motsatt tendens. I aldersgruppa 20-44 år er det i gjennomsnitt kun 92 kvinner pr. 100 menn i de fire kommunene. Dette varierer fra 97 i Øystre Slidre og 94 Nord-Aurdal til 88 i Vestre Slidre og kun 86 i Sør-Aurdal. Kjønnsbalansen er altså generelt skjev, men klart best der man har hatt vekst i sysselsettingen de siste åra.

Utfra SSBs framskrivninger vil kvinneandelen i denne viktige aldersgruppa ikke stige i årene framover. Å bedre dette vil være viktig for å få en mer positiv befolkningsutvikling på lengre sikt. Dette blir derfor en svært viktig utfordring for næringspolitikken.

2.4 Bo- og arbeidsmarkedsregionen

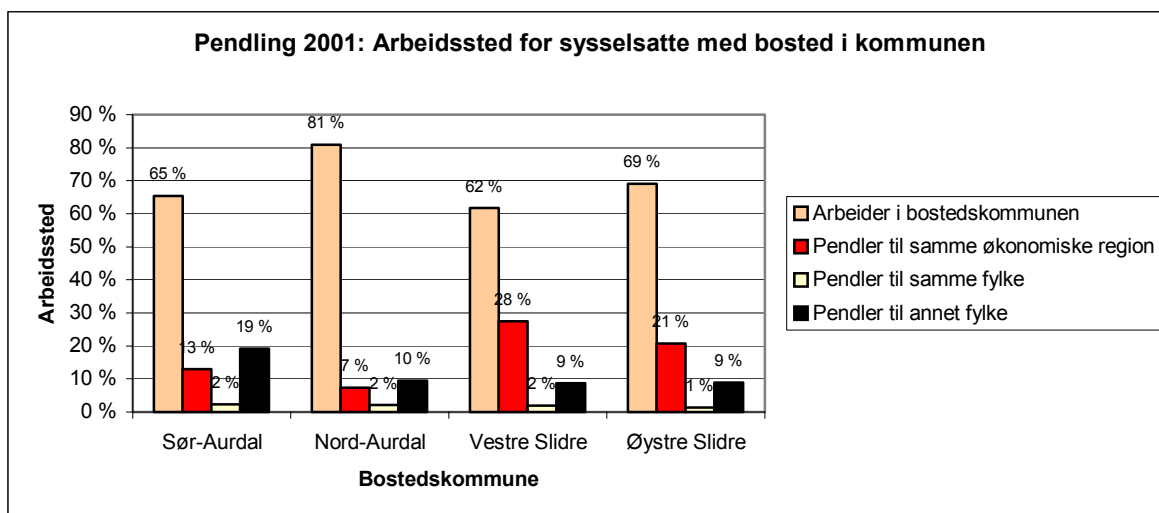


Figur 7: Pendlingsbalanse 2001. Kilde: SSB – Folke- og Boligtellinga 2001.

Pendlingsmønsteret i Valdres-kommunene er analysert ved hjelp av ferske data fra Folke- og Boligtellingen 2001.⁷

Pendlingstallene for den enkelte kommune viser tydelig Nord-Aurdals funksjon som senterkommune i regionen. Det er kun her man har netto innpendling med drøyt 400 personer, mens de tre andre kommunene har netto utpendling. Den største netto utpendlingen skjer fra Sør-Aurdal, og som vist nedenfor er denne i større grad rettet ut av området enn i de andre kommunene. Totalt sett pendler nærmere 500 personer flere daglig ut av de fire kommunene enn inn til dem.

Det geografiske mønsteret viser tydelig at de fleste arbeidstakere i Valdres også jobber innenfor den kommunen de bor i. Nord-Aurdal som har det største arbeidsplasstilbudet har 81 % av de sysselsatte sitt arbeidssted innenfor egen kommune. Den laveste andelen finner vi i de mest næringssvake kommunene Vestre Slidre og Sør-Aurdal, men selv der jobber 60-65 % innenfor egen kommune. For området som helhet har om lag 3/4 av de sysselsatte sitt arbeidssted i egen kommune.



Figur 8: Plassering av arbeidssted i forhold til bosted. Kilde: SSB – FOB 2001.

Over halvparten av pendlingen skjer til andre kommuner i Valdres-regionen. Dette gjelder særlig Vestre og Øystre Slidre, der mellom 20-30 % av de sysselsatte arbeider i en av de øvrige Valdres-kommunene, da særlig Nord-Aurdal. Summerer vi dette med andelen som jobber innenfor egen kommune, finner vi dermed at om lag 88 % jobber i én av de 6 kommunene som utgjør denne regionen.⁸

Pendlingen til øvrige deler av Oppland fylke utenom Valdres-regionen er svært lav, kun 1-2 %. Fylkets to bykommuner Lillehammer og Gjøvik har altså ingen særlig rolle som arbeidsmarked for Valdres, noe som antas å skyldes reiseavstander og kommunikasjoner.

⁷ Publisert på www.ssb.no 30.11.02.

⁸ SSBs Statistikkbank gir data for pendling ut av egen kommune til h.h.v. egen økonomisk region, eget fylke for øvrig og ut av dette. De 6 kommunene i Valdres utgjør sammen én slik økonomisk region. I tillegg har vi brukt en mer finfordelt pendlingsmatrise på enkeltkommunenivå fra 1999 som bakgrunnsdata. Pendlingsmønsteret i Vang og Etnedal har samme hovedkarakteristika som de 4 kommunene i vår analyse

Tross betydelige reiseavstander pendler om lag 10 % av de sysselsatte i Valdres ut av Oppland fylke. Sør-Aurdal skiller seg ut ved både å ha lav egensysselsetting og relativt beskjeden pendling mot kommunene oppover i Valdres. I stedet pendler her nærmere 20 % av de sysselsatte til arbeidsplasser utenfor fylket. Dette fordeler seg med om lag 9 % til både Ringerike og til Oslo/Akershus. Dette kan forklares med at denne kommunen ligger lengst sør i Valdres-regionen og dermed nærmest disse. De andre kommunene i Valdres har ca. 3-5 % pendling til Oslo/Akershus.

I hht. NIBR's definisjoner danner de seks kommunene i Valdres dermed en egen bo- og arbeidsmarkedsregion. Bakgrunnstall viser at pendlingen i området har økt betydelig gjennom 90-tallet. Fra Vestre og Øystre Slidre har dette skjedd gjennom økt pendling til Nord-Aurdal, mens man i Sør-Aurdal særlig har fått mer pendling ut av regionen.⁹

Ut fra den betydningen Fagernes har som regionsenter i området, kunne begrepet bo-, arbeidsmarkeds- og serviceregion (BAS-region) vært aktuelt å bruke, kfr. St.mld. 34 (2000-01). Dette begrepet er imidlertid faglig komplisert og etter det vi kjenner til enda ikke operasjonalisert for praktisk bruk.¹⁰ Vi har derfor ikke gått nærmere inn på dette her.

2.5 Kommunikasjoner

Stamvegen E16 går gjennom Valdres og binder Øst- og Vestlandet sammen. Dette sikrer god kommunikasjon mellom Valdres og Norges to største byer, Oslo og Bergen. Avstand og kjøretid fra Fagernes til ulike steder er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 1 Avstander og ca. kjøretider fra Fagernes (kilde. Visveg.no).

Oslo	186 km	2,5 t
Bergen	337 km	5,0 t
Trondheim	377 km	6,5 t
Lillehammer	116 km	2,0 t
Hønefoss	128 km	1 t 40 min.
Gol	50 km	1,0 t
Bagn	28 km	25 min.
Slidre	23 km	20 min.
Beitostølen	40 km	35 min.

RV 51 gir forbindelse fra Fagernes mot Beitostølen. Sommerstid kan man kjøre herfra over Valdresflya mot Vågå, der man møter vegen over Sognefjellet.

Flyplassen Fagernes Lufthavn – Leirin, som ligger ca. 10. km (10 min. kjøring) fra Fagernes sentrum, gir kommunikasjon med fly til Oslo Lufthavn - Gardermoen. Flyplassen tar også i mot besøkende turister som kommer med charterfly sommer og vinter. Fra flyplassen åpnet i

⁹ Juvkam, Dag: *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. NIBR-rapport 2002:20.

¹⁰ Ibid avsn. 1.3.4 s. 28.

1994 har flytilbudet i perioder vært noe ustabilt, men p.t. flyr Arctic Air 2 ganger daglig til/fra Oslo. Man hadde tidligere flytilbud også til Bergen, men dette ble nedlagt i 1999.¹¹

Etter åpning av Lærdalstunnelen er E-16 nå fergefri fra Oslo-Bergen og har fått økt tungtrafikk. Regionen har betydelige felles utfordringer i å få til en bedring av stamvegen gjennom Valdres, både fra Bagn-Fagernes og videre vestover. Da E-16 etter vegmyndighetenes oppfatning aldri kan bli det foretrukne alternativ mellom Oslo og Bergen unntatt ved vanskelige kjøreforhold, har det så langt vært vanskelig å få prioritert tyngre investeringer til disse delene av stamvegen i Nasjonal Transportplan.¹²

Som vist over ligger de øvrige kommunesentraene ikke mer enn ca. 20-30 km kjøreavstand fra Fagernes. Målt i kjøretid under vanlige sommerforhold er avstanden kun rundt 20-25 min. kjøring til Bagn, Slidre og Heggenes og drøye halvtimen opp til Beitostølen øverst i Øystre Slidre. Dette betyr at det er gode muligheter for dagpendling med bil til Fagernes fra alle de tre andre kommunene. Enkelte områder – som f.eks. Hedalen og andre områder lengst sørvest i Sør-Aurdal – ligger imidlertid så mye som rundt 60-70 km fra Fagernes. For deler av disse ligger Hønefoss nærmere, og som nevnt over pendler dermed mange denne vegen.

Det viktigste kollektivtrafikktilbudet er Valdresekspressen, som går gjennom dalen på sin veg fra Oslo til Sogndal via Fagernes. På hverdager er det p.t. seks daglige bussavganger til/fra Hønefoss og Oslo og fem videre vestover E16 mot Tyin og Lærdal/Sogndal. Det er også ca. fem bussavganger daglig langs RV51 mot Beitostølen.

Basert på gjeldende tidtabell (vinter 2003) gir Valdresekspressen dermed dagpendlingsmuligheter med buss til Fagernes fra både Vestre og Øystre Slidre, men ikke fra Sør-Aurdal eller områdene for øvrig nedenfor Fagernes. Internt i Nord-Aurdal er det etablert flere bussforbindelser (serviceruter).

Spørreundersøkelsen til de ansatte i de fire kommunene (se kap. 5) viste for øvrig at 76 % av arbeidstakerne vanligvis bruker bil til jobb mens 23 % går eller sykler. Under 1 % svarte at de vanligvis reiser med buss. Over halvparten av de spurte har normalt under 15 minutter reisetid til/fra jobb, mens mindre enn 8 % normalt bruker mer enn en halv time hver veg. Siden offentlig ansatte utgjør en betydelig del av sysselsettingen i området, er det god grunn til å anta at dette bildet er ganske representativt.

¹¹ Asplan Viak rapport 2002-050 for Flytrafikk Valdres as: "Fagernes lufthavn – samfunnsøkonomi". Desember 2002.

¹² NTP 2006-15, Korridorutredning. Statens Vegvesen 2002.

2.6 Bolig- og arealutvikling

2.6.1 Boligbygging

Tabellen nedenfor viser nybygging av boliger i de 4 kommunene fra 1991-2000 og hvordan dette fordeler seg på kommunene.

Tabell 2 Boligbygging 1991-2000. Kilde: Husbankens kommunedatabase (data fra SSB).

Kommune	Nye boliger 1991-2000	Andel	Nye bol. pr. 1000 bol.
Sør-Aurdal	75	19 %	54
Nord-Aurdal	239	59 %	89
Vestre Slidre	51	13 %	50
Øystre Slidre	38	9 %	32
Sum	403	100 %	64

Tabellen viser at det i løpet av 10-årsperioden samlet ble bygd drøyt 400 nye boliger i de fire kommunene. Dette til tross for at man som vist over samtidig hadde en viss reduksjon i folketallet. Nærmere 60 % av de nye boligene ble bygd i Nord-Aurdal, selv om kommunen har under halvparten av folketallet.¹³ Dette kan sees som uttrykk for en viss pågående indre sentralisering i regionen. En stor del av de nye boligene i Nord-Aurdal antas å være bygd i området Fagernes-Leira, jf. nedenfor. Nybyggingen i forhold til eksisterende boligmasse har vært nesten dobbelt så høy i Nord-Aurdal som i Sør-Aurdal og Vestre Slidre, og nesten tre ganger høyere enn i Øystre Slidre.

2.6.2 Hyttebygging

Oppland er et fylke med stor hyttetetthet, og en betydelig del av disse – nærmere 40 % - befinner seg i Valdres. Pr. 1.1.2001 fantes det i hele Valdres-regionen nesten 14 500 hytter, herav over 11 300 i våre 4 kommuner. Både Nord- og Sør-Aurdal har hver over 3 000 hytter innenfor sine grenser.

Tabell 3: Hyttebestand 2001. Kilde: Opplandsstatistikken.

Hytter pr. 1.1.2001	
Sør-Aurdal	3045
Nord-Aurdal	3674
Vestre Slidre	1919
Øystre Slidre	2735
Sum	11373

Hyttebyggingen i området har langt større omfang enn boligbyggingen. Gjennom 90-tallet ble det årlig bygd ca. 100-120 nye hytter årlig i Valdres, herav 80-100 i de fire kommunene.

¹³ I en periode da det er bygd over 200 nye boliger har Nord-Aurdal økt sitt folketall med bare 23 personer. Bak dette kan det ligge en kombinasjon av en rekke faktorer som kan slå i ulike retninger – f.eks.: Avgang av eldre boliger, lavere botetthet pga endret sivilstandsfordeling, færre barn pr. husstand, unge par får barn seinere i livsløpet, at det bor flere eldre par og enslige uten hjemmeboende barn o.s.v. I Vestre Slidre er det tilsvarende i samme periode blitt 260 færre innbyggere tross at det er bygd 50 nye boliger i kommunen.

I år 2000 ble så hyttebyggingen i regionen plutselig doblet, og denne veksten kom særlig i Øystre og Vestre Slidre som begge fikk mer enn 60 nye hytter bare dette året. Etter det vi erfarer ligger hyttebyggingen fortsatt på et høyt nivå, om ikke så høyt som dette.

Hyttebygging gir viktige arbeidsplasser innen bl.a. bygg og anlegg; jf. foran. Samtidig har også økning i hyttebyggingen de siste årene vært kilde til arealpress og -konflikter i mange spredtbygde kommuner i distrikts-Norge. En god håndtering av dette er derfor en viktig planutfordring for kommunene.

2.6.3 Tettsteds- og senterstruktur

Som vist i tabellen nedenfor har de fire kommunene i alt sju områder som utgjør tettsteder i hht. SSB's tettstedsdefinisjon.¹⁴

Tabell 4: Tettsteder med folketall pr. 1.1.2002. Kilde: SSB.

<i>Tettsted</i>	<i>Kommune</i>	<i>Folketall</i>	<i>Endring fra 1990</i>
Fagernes	Nord-Aurdal	1798	15
Leira	Nord-Aurdal	833	84
Aurdal	Nord-Aurdal	710	-45
Bagn	Sør-Aurdal	601	
Moane	Øystre Slidre	382	
Røn	Vestre Slidre	313	
Slidre	Vestre Slidre	301	
Sum		4938	

Om lag 32 % av den samlede befolkningen i de fire kommunene bor i dag i tettsteder, mens hele 68 % altså bor i spredtbygde strøk. De tre største tettstedene ligger alle i Nord-Aurdal, der om lag halvparten av innbyggerne bor i slike. I Sør-Aurdal og Øystre Slidre bor over 80 % av befolkningen spredt. Kommunesenteret Heggenes i Øystre Slidre figurerer ikke i tabellen over, da dette ikke er registrert som tettsted hos SSB, slik at boligfeltet Moane like ved er eneste "godkjente" tettsted i denne kommunen. Ingen av tettstedene har tatt bystatus.

Fagernes er det klart største tettstedet. Inkluderer man Leira, som er nesten sammenvokst med selve Fagernes og funksjonsmessig en integrert del av dette, har dette regionale senteret i Valdres til sammen i overkant 2600 innbyggere. Plassert i et senterhierarki peker derfor Fagernes/Leira seg klart ut som det dominerende senter i regionen, mens tettsteder som Bagn, Aurdal og Slidre primært har lokal funksjon.

¹⁴ SSBs tettstedsdefinisjon er slik:

1. En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der.
 2. Avstanden mellom husene skal normalt ikke overstige 50 meter. Det er tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Dette kan f.eks. være parker, idrettsanlegg, industriområder eller naturlige hindringer som elver eller dyrkbare områder. Husklynger som naturlig hører med til tettstedet tas med inntil en avstand på 400 meter fra tettstedskjernen. De inngår i tettstedet som en satellitt til selve tettstedskjernen.
- Tettsteder er geografiske områder som har en dynamisk avgrensing, og antall tettsteder og deres yttergrenser vil endre seg over tid avhengig av byggeaktivitet og befolkningsutvikling. Tettstedene avgrenses uavhengig av de administrative grensene

Veksttakten på Fagernes har imidlertid ikke vært spesielt sterk. Siden 1990 har folketallet i Fagernes og Leira samlet vokst med ca. 100 personer eller ca. 4 %, og dette har i all hovedsak kommet i Leira. Man skal imidlertid huske at dette har skjedd i en periode da folketallet i hele regionen har gått noe ned; kfr. foran.¹⁵

2.7 Interkommunalt samarbeid

Kommunene i Valdres samarbeider om en rekke aktiviteter og tiltak. I 1999 fikk de seks Valdreskommunene som samarbeider innenfor Regionrådet for Valdres støtte fra KRD til å utrede nye former for interkommunalt samarbeid.

Hva slags typer samarbeidstiltak finnes så mellom kommunene i regionen i dag, hvor forpliktende er disse og hvor stort omfang har dette samlet sett?

Det finnes mange typer samarbeidstiltak på tvers av kommunegrenser som i det daglige omtales som ”interkommunale”, uten at noen kommune som sådan er direkte involvert (ex. statlige tiltak i det aktuelle området, idrettslag e.a.). I vår sammenheng vil vi imidlertid definere interkommunalt samarbeid som tiltak der *én kommune har en eller annen form for strukturert samarbeid med én eller flere andre kommuner*. Slike kan igjen deles inn i fire undergrupper:¹⁶

1. *Uformelle nettverk* for erfaringsutveksling på administrativ og/eller politisk nivå.
2. *Interkommunalt samarbeid om enkeltsaker* på avgrensede områder.
3. *Helhetlig, interkommunalt samarbeid* – om planer, organisatoriske tiltak eller annet, som binder kommunene sammen. Dette er m.a.o. en mer forpliktende og ”krevende” form for samarbeid enn de to førstnevnte som er langt mer avgrenset.
4. *Regionalt samarbeid* – som i hovedsak dreier seg om forholdet mellom den aktuelle ”region” av kommuner og ”omverdenen” (stat, fylke, næringsliv).

Sistnevnte er i sin natur utadrettet, mens de tre førstnevnte typene kan kalles innadrettede. De to sistnevnte innebærer større grad av forpliktelse enn de to førstnevnte. Vi vil derfor i det følgende i hovedsak konsentrere oss om disse.

Framstillingen nedenfor bygger på materiale vi har innhentet fra kommunene. Vi har ikke gjort noen egen undersøkelse av temaet utover dette.¹⁷ Det må presiseres at dette i stor grad dreier seg om samarbeidstiltak med *alle* de seks Valdreskommunene som grunnlag; også de to som ikke inngår i denne utredningen.

I vårt materiale finner vi følgende tiltak i Valdres-kommunene:

¹⁵ Kilde: FOB 1990, SSB. Registreringsmetoden for tettstedsavgrensningen ble noe endret i 1998, noe som kan ha betydning for tallene. Man kan også ha hatt ”tettstedsrelatert vekst” som allikevel kan ha kommet som spredt bebyggelse utenom selve den definerte tettstedsavgrensningen.

¹⁶ Definisjon og kategorisering er hentet fra Telemarksforskning arbeidsrapport 16/98: ”Interkommunalt samarbeid i Våle og Ramnes – status pr. mars 1998”. Et statlig kontor som har de aktuelle kommunene som nedslagsfelt for sine tjenester defineres således *ikke* som et ’interkommunalt’ tiltak.

¹⁷ Telemarksforskning bygde i nevnte rapport på en egen spørreskjemaundersøkelse til de aktuelle kommunene. Oppdragsgiver var Fylkesmannen i Vestfold.

Tabell 5: Interkommunalt samarbeid i Valdres pr. 2003.

<i>Tiltak</i>	<i>Deltakende kommuner</i>	<i>Status</i>	<i>Type</i>	<i>Merknad</i>
Regionrådet for Valdres	Alle 6	I drift	4	
Valdres Næringsutvikling as (VaNu)	Alle 6 + Oppland f.k.	I drift	4	
Renovasjon	Alle 6	I drift	3	
Forebyggende brannvern	Alle 6	I drift	3	
Innkjøp	Alle 6	I drift	3	
IKT	Alle 6	Vedtatt	3	
Overtakelse av bedrifts- retta BU-midler fra SND	Alle 6	Endelig søknad til KRD	4	Evt. i gang fra 2004

I tillegg er det etablert interkommunalt næringsmiddeltilsyn i Valdres. Dette overtas imidlertid av Staten fra 2004.

Andre samarbeidsområder som har vært vurdert innbefatter bl.a.:

- **Landbruk/miljø/næring:** Alternative modeller for interkommunalt samarbeid utredet i egen rapport av februar 2003, og skal behandles i kommunene våren d.å.
- **Barnevern:** Egen utredning konkluderer med behov for ekstra bemanning som nødvendig forutsetning. Foreløpig søknad om overtakelse av fylkeskommunalt ansvar innen barnevern avslått av KRD 2002.

Vi har inntrykk av at det ligger generelt godt til rette for denne type samarbeid mellom Valdres-kommunene. Samtidig har vi inntrykk av at slike tiltak ikke nødvendigvis medfører økonomiske innsparinger for de deltakende kommunene. Å drive et interkommunalt samarbeid krever ressurser, og vi ser flere eksempler på at det må opprettes nye stillinger i tillegg til de eksisterende i den enkelte kommune, for å få det til. Vi antar derfor at gevinstene i å drive interkommunalt samarbeid i større grad ligger på områder som bedre tjenestekvalitet og harmonisering av standarder mellom kommunene enn direkte økonomisk effektivisering.

Det finnes neppe noen kommuneinndeling som er "riktig" i forhold til å skulle ivareta alle aktuelle oppgaver på en best mulig måte. Interkommunalt samarbeid vil derfor alltid være et supplement til den oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene som til enhver tid gjelder. Interkommunalt samarbeid har imidlertid også sine klare begrensninger. Erfaringene er generelt vesentlig bedre med konkrete, klart definerte samarbeidsoppgaver enn oppgaver der vanskelige spørsmål som involverer interesseavveining må avklares underveis. Slike spørsmål synes vanskelige å takle gjennom slikt frivillig samarbeid.¹⁸

I ulike sammenhenger framheves interkommunalt samarbeid som å danne et godt grunnlag for en eventuelt seinere kommunesammenslutning – bl.a. gjennom at partene lærer hverandre

¹⁸ NOU 2000:22 "Oppgavefordelingsutvalget", avsn. 4.6 "Interkommunalt samarbeid".

å kjenne, blir vante med å samarbeide og dermed bygger opp et tillitsforhold. Samtidig kan interkommunalt samarbeid som strategi også være et alternativ til kommunesammenslutning.

Vår analyse av hvordan det interkommunale samarbeidet vil kunne utvikle seg dersom fire av de seks kommunene i Valdres slår seg sammen i én kommune, er gitt i kapittel 7. Videre interkommunalt samarbeid drøftes også kort i oppsummeringen i kapittel 9.

2.8 Hva slags posisjon kan "Valdres kommune" få?

Dersom de fire kommunene slår seg sammen, vil de som beskrevet foran danne en ny enhet med drøyt 15.000 innbyggere.

Målt etter folketall er Nord-Aurdal i dag den 8. største kommunen i Oppland, mens de øvrige tre alle er blant de 10 minste av fylkets 26 kommuner. En ny kommune vil bli den 3. største kommunen i fylket, kun bak de to bykommunene Gjøvik og Lillehammer men klart foran Østre og Vestre Toten. En sammensluttet kommune ville pr. 1.1.02 vært landets 63. største kommune, og således høre til blant de 20 % av norske kommuner med størst folketall. Hvilke tyngde befolkningsstørrelse vil kunne ha for å innta nye roller som regional og lokal utviklingsaktør drøftes i kapittel 8.

Målt i areal vil en ny "Valdres kommune" få et samlet areal på 3446 km², noe som vil gjøre den til den klart største kommunen i Oppland med nærmere 14 % av fylkets samlede areal. Faktisk vil den bli Norges 9. største kommune målt i areal og den største i Sør-Norge.¹⁹

Som beskrevet foran vil avstandene til de ytre bygdene i en ny kommune bli store, men allikevel ikke unike i norsk sammenheng. I en kommune som Tromsø, som fikk sine nåværende grenser ved en kommunesammenslutning helt tilbake i 1964, er det fra mange livskraftige bygder én time reise eller mer til kommunesenteret. Flere av dem ligger dessuten på øyer slik at de også er avhengig av ferge for å nå kommunesenteret. Nord-norsk kystklima og dårligere vegstandard bidrar også til at kommunikasjonsforholdene ikke er de letteste. Tromsø kommune har etablert ulike prosjekter for å styrke bygdeutviklingen i kommunen.

2.9 Sosial og kulturell identitet – felles grunnlag for en ny kommune?

Ligger de sosiale og kulturelle forhold i Valdres godt til rette for å kunne danne en felles kommune – eller vil slike forhold kunne være til hinder for en kommunesammenslutning?

En drøfting av sosiale og kulturelle forhold handler bl.a. om å sammenfatte og tolke ulike data satt inn i en sammenheng i forhold til et sted eller områdes *identitet, folks omgangsformer og hverdagsliv og generelle livskvalitet*. Vi skal ikke her vurdere i hvilken grad en kommunesammenslutning vil kunne bidra til å endre en eventuell felles identitet i Valdres, men drøfte kun kort i hvilken grad en slik fellesnevner finnes, som grunnlag for om en kommunesammenslutning kan bli vellykket eller ikke.

Som nevnt innledningsvis tror vi Valdres i stor grad oppfattes som et slags identitetsmessig hele. Dette kan være summen av ulike faktorer – som stor grad av felles kultur og historie, væremåte og dialekt – og hjelpes som nevnt fram av en sterk felles markedsføring utad.

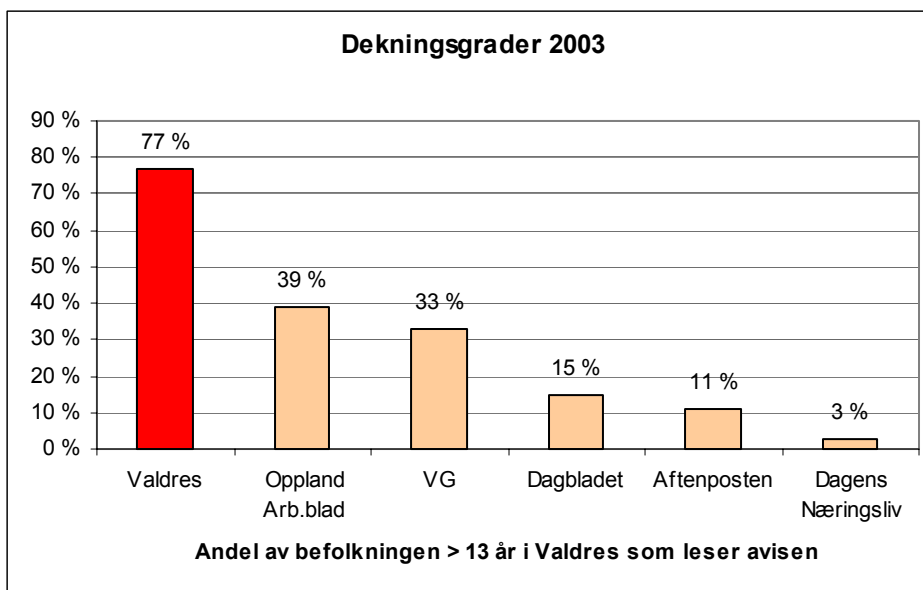
¹⁹ Største sør-norske kommune i dag målt i areal er Rendalen i Hedmark på 3178 km².

Vi vil tro at en slik oppfatning også i store trekk deles av innbyggerne i regionen:

- Dagliglivet for de fleste som bor her er (selv om dette varierer og gradvis vil være i endring) i stor grad knyttet an mot naturen og primærnæringene (landbruk, skogbruk).
- Fagernes er felles kommunikasjonsknutepunkt og felles regionalt senter for alle kommunene, med en rekke offentlige og private servicetilbud. "Alle" som bor i regionen er derfor en tur på Fagernes fra tid til annen. Dette er i seg selv en sterk identitetsskapende faktor.
- Kultur- og aktivitetstilbud i Valdres favner videre enn den enkelte bygd/kommune.
- Regionen har felles avis.

Valdresingenens avislesing er i seg selv også en interessant indikator på innbyggernes "kulturelle tilknytning", og dermed også stedsidentitet. Lokalavisa "Valdres" utkommer daglig på Fagernes, og hadde i 2002 et opplag på 9 600 aviser. Avisen var da beregnet å ha ca. 23 000 lesere. Dette er om lag 5 000 høyere enn det samlede innbyggertallet i de seks Valdres-kommunene.²⁰ Som vist i figuren er "Valdres" dermed beregnet å ha en dekningsgrad i regionen på 77 %, noe som er mer enn dobbelt så høyt som den nærmeste konkurrenten Oppland Arbeiderblad.²¹ Den største riksavisen VG ligger på 3. plass med 33 % dekning.

Lokale media med en såpass sterk lokal stilling som "Valdres" har, bidrar i seg selv til fremme av en felles lokal identitet og kultur.



Figur 9: Dekningsgrader 2002 for ulike aviser i Fagernes mediadistrikt. Kilde: Forbruker og media / Norsk Gallup 2003.

Selvsagt vil det være innbyggere i regionen som opplever sin identitet sterkere knyttet til egen bygd eller kommune enn til Valdres som helhet. Og selvsagt vil det – som daglig lesing

²⁰ Interessant nok ser dette i hovedsak ut til å skyldes at nærmere ¼ av avisens opplag går til abonnenter bosatt i Oslo og Akershus! Avisa selger således like mange eksemplarer i Oslo som i Sør-Aurdal.

²¹ Dekningsgrad i Fagernes mediedistrikt, som omfatter alle de seks Valdreskommunene unntatt Etnedal.

av ”Valdres” sikkert også vil vise - være konflikter mellom bygder om enkeltspørsmål og saker. Vi konkluderer likevel i denne enkle gjennomgangen med at innbyggerne i Valdres synes å ha visse sosiale og kulturelle fellesnevner i sitt dagligliv, og at en kommunesammenslutning derfor i seg selv ikke skulle trenge å representere noen uoverstigelig utfordring i forhold til disse. Dette er en på mange måter viktig og nødvendig – men på ingen måte tilstrekkelig – betingelse for at en evt. kommunesammenslutning skal kunne funger bra. Drøftingen av andre slike betingelser følger i rapportens neste kapitler.

I forhold til identitet er det kanskje et større problem at de to andre Valdres-kommunene som også deler denne identiteten *ikke* deltar i dette utredningsarbeidet, og dermed kan bli stående på utsiden av den nye kommunen. Vi viser ellers til drøftingen i kapittel 7.

2.10 Oppsummering

I dette kapittelet har vi gjennomgått en del utviklingstrekk som danner viktige rammebetingelser og grunnlag for den videre drøfting av en eventuell kommunesammenslutning i Valdres og hva slags konsekvenser denne kan få:

- De fire kommunene som inngår i utredningen har til sammen ca. 15.300 av de drøyt 18.000 innbyggerne som bor i Valdres. Folketallet er i dag på samme nivå som rundt 1950. Siden 1991 har det blitt redusert med rundt 500, eller om lag 3 %. Dette skyldes særlig nedgang i Vestre Slidre. Den største kommunen Nord-Aurdal har om lag 6.500 innbyggere, og her er folketallet ganske konstant.
- Spesielt Sør-Aurdal har en høy andel eldre i befolkningen, og kjønnsbalansen blant unge voksne er svært skjev med betydelig overvekt av menn. Alle de fire kommunene har hatt fødselsunderskudd gjennom 90-tallet, og kun Nord-Aurdal har hatt innflyttingsoverskudd. Dette er en stor utfordring i forhold til framtidig befolkningsutvikling i området. Tross dette gir middelalternativet i SSB's siste befolkningsframskrivninger en svak befolkningsvekst i de fire kommunene som helhet. Framskrivningen viser nedgang i antall barn og unge, økning blant veletablerte voksne og ”yngre pensjonister” – men færre eldre over 80 år.
- Tross negativ befolkningsutvikling har sysselsettingen i området økt svakt gjennom 90-tallet, da særlig i Nord-Aurdal. Offentlig sektor sysselsetter flest, både totalt og i den enkelte kommune. Utenom dette er *varehandel/hotell/restaurant* og *jordbruk/skogbruk* viktige næringsveger. Sysselsettingen i jordbruket er halvert fra 1986.
- I h.h.t. siste regioninndeling fra NIBR danner de seks Valdres-kommunene en felles bolig- og arbeidsmarkedsregion, der vi nå ser betydelig økt ”intern” pendling siden 1990. Det store flertallet av innbyggerne i de fire kommunene har likevel sitt arbeidssted i den kommunen de bor i.
- Avstandene mellom de ulike tettstedene i Valdres er ikke større enn at dagpendling er fullt mulig. Både Bagn, Slidre og Heggenes ligger innenfor 20-30 km avstand fra regionsenteret Fagernes. Ut fra dagens ruteopplegg er det mulig å dagpendle med buss til/fra Fagernes fra områder langs riksvegene gjennom Slidre-kommunene, men ikke fra områdene sør for Fagernes.

- Nord-Aurdal har fått en stor del av boligbyggingen i Valdres de siste årene. Vi antar dette viser en viss konsentrasjon av bosettingen rundt regionsenteret Fagernes. Her finnes en rekke viktige offentlige og private servicetilbud, samt flyplass. Selv om man inkluderer Leira, så har Fagernes likevel kun vokst med ca. 100 personer det siste tiåret og har nå rundt 2600 innbyggere. 2/3 av befolkningen i de fire kommunene bor utenfor tettsteder.
- Valdres-kommunene er viktige hyttekommuner. Hyttebyggingen i området har også økt kraftig de siste årene. Hyttebygging gir viktige arbeidsplasser, men er også kilde til arealkonflikter og derfor en viktig felles planleggingsutfordring for kommunene.
- En ny "Valdres kommune" vil bli den arealmessig største i Sør-Norge, og vil få det tredje største innbyggertallet i Oppland fylke. Den vil omfatte fire kommuner med klare identitetsmessige fellestrekk som allerede har etablert mange interkommunale samarbeidstiltak.

3 KONSEKVENSER FOR KOMMUNAL ØKONOMI

En kommunesammenslutning vil påvirke både inntekts- og utgiftssiden i kommuneøkonomien, der fortegnet på nettoeffekten ikke er gitt på forhånd. På inntektssiden vil konsekvensene først og fremst oppstå i form av endringer i statlige rammeoverføringer. Konsekvensene på utgiftssiden vil i stor grad avhenge av om en ny storkommune klarer å organisere administrasjon og sektortjenestene mer effektivt enn i dagens fire kommuner.

Vi skal i dette kapittelet starte med å sammenstille et utvalg av finansielle nøkkeltall. Deretter vil vi omtale dagens inntektsstruktur samt beregne konsekvenser for statlige rammeoverføringer på kort og lang sikt gitt en kommunesammenslutning. På utgiftssiden skal vi gå nærmere inn på hva som ligger til grunn for SSBs beregninger i rapporten *”Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner”*, samt omtale engangskostnadene som vil oppstå ved en sammenslutning. Konsekvenser for kommunenes utgiftsside vil også bli drøftet i kapittel 5.

Både i dette kapittelet og i neste kapittel om kommunale tjenester, har vi lagt til grunn kommunenes innrapporterte tall til KOSTRA²² for 2001. Det er viktig å være klar over at det er varierende kvalitet på KOSTRA-tallene. Der det er oppdaget feil i tallene er det korrigert og kommentert. I forbindelse med KOSTRA er kommunene også delt inn i kommunegrupper etter befolkningsmessige og økonomiske kjennetegn, jf. vedlegg 1 for mer informasjon om dette. ”Valdres kommune” vil sannsynligvis bli plassert i gruppe 11 som også er den gruppa Nord-Aurdal tilhører i dag. Der vi mener det er hensiktsmessig, har vi sammenlignet Valdres-kommunene med gjennomsnittet for kommunene i kommunegruppe 11.

3.1 Økonomiske nøkkeltall

I dette avsnittet har vi stilt opp og kommentert et utvalg nøkkeltall. Formålet har vært å antyde den økonomiske statusen i de fire kommunene, uten å gjennomføre en grundig regnskapsanalyse.

Tabell 6: Økonomiske nøkkeltall 2001. Kilde:SSB

Økonomiske nøkkeltall 2001. Kilde: KOSTRA	Øystre Slidre	Vestre Slidre	Nord-Aurdal	Sør-Aurdal	Gruppe 11	Gj.snitt Oppland
Brutto driftsresultat (prosent)	3,4	6,5	1,7	2,2	1,8	2,6
Netto driftsresultat (prosent)	7,3	5,9	-0,2	2,2	1,8	3,9
Renter- og avdragsutgifter (prosent)	1	3,6	5,5	2,7	3,7	2,5
Langsiktig gjeld (prosent)	35,1	47,9	49,6	46,3	66,9	58,6
Netto lånegjeld per innbygger (kr.)	7 268	6 485	16 422	17 033	21 546	15 204

Brutto driftsresultat viser samlet driftsinntekter (ekskl. renteinntekter og mottatt avdrag) minus samlede driftsutgifter (ekskl. renteutgifter og betalte avdrag). Regnet i prosent av brutto driftsinntekt varierer brutto driftsresultat fra 6,5 % for Vestre Slidre til 1,7 % for Nord-Aurdal.

²² KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) er en nasjonal database med informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenestoområder. Alle kommunene i Norge rapporterer denne informasjonen til SSB en gang i året.

Netto driftsresultat viser differansen mellom totale driftsinntekter og – utgifter, inkludert renter og avdrag. Størrelsen på netto driftsresultatet avgjør i hvilken grad investeringsutgifter kan finansieres av løpende drift og i hvilken grad det er rom for netto avsetninger i fond til finansiering av tiltak i senere år. Netto driftsresultat sier med andre ord noe om det økonomiske handlingsrommet til kommunene.

Fylkesmann har gitt uttrykk for at netto driftsresultat bør utgjøre minimum 3-5% av driftsinntektene²³. Av tabellen ser vi at Øystre Slidre og Vestre Slidre i 2001 er over Fylkesmannens anbefalte nivå. Nord-Aurdal har på den andre siden netto driftsresultat på minus 0,2 % av kommunens samlede driftsinntekter, dvs. at kommunen måtte bruke noe oppsparte midler for å dekke driften dette året.

Tallene for rente og avdragsutgifter viser netto rente- og avdragsutgifter i prosent av samlet driftsinntekter. For Øystre Slidre utgjør netto rente- og avdragsutgifter 1% av driftsinntektene og har med det lavere belastning enn gjennomsnittet for kommunene i Oppland som har 2,5 %. De tre andre kommunene har en høyere belastning enn gjennomsnittet for kommunene i Oppland. Nord-Aurdal ligger også over gjennomsnittet i kommunegruppe 11. Høy netto rente og avdragsbetaling er ofte et tegn på at kommunen har høy gjeld og lite oppsparte midler (dvs. liten handlefrihet). I enkelte tilfeller kan begrunnelsen være at en kommune har valgt relativt kort tilbakebetalingstid som på sikt vil gi økt handlefrihet.

Alle de fire kommunene har klart lavere (brutto) langsiktig lånegjeld målt i prosent av driftsinntektene, enn både gjennomsnittet for kommunegruppe 11 (også gruppe 1 og 2 som Øystre Slidre, Vestre Slidre og Sør-Aurdal tilhører i dag), og Oppland. Øystre Slidre har den laveste andelen på 35% mens tilsvarende andeler i de tre andre kommunene ligger mellom 46-50% av samlet driftsinntekter.

Netto lånegjeld per innbygger, definert som langsiktig lånegjeld fratrasket samlet utlån og ubrukte lånemidler, er klart lavest for Slidre-kommunene. Vestre Slidre hadde i 2001 ei netto lånegjeld på 6 485 kroner per innbygger og Øystre Slidre hadde tilsvarende 7 268 kroner per innbygger. Av de fire kommunene er det Sør Aurdal med 17 000 kroner per innbygger i netto lånegjeld, som ligger høyest og rett i overkant av gjennomsnittet for alle kommunene i Oppland (15 204). Det er viktig å merke seg at netto lånegjelden også inkluderer lån som går til prosjekt hvor det gis kompensasjonstilskudd fra staten.

Alt i alt gir nøkkeltallene i tabellen over et inntrykk av at Nord Aurdal er den av de fire kommunene med minst handlingsrom; de har lavest driftsresultat, høyest rente- og avdragsbelastning og størst langsiktig gjeld målt i prosent av driftsinntektene. Slidre-kommunene har størst handlingsrom mens Sør-Aurdal ligger et sted i mellom.

²³ Jf. Årsbudsjett 2002/Økonomiplan 2002-2005 for Øystre Slidre kommune.

3.2 Driftsinntekter – dagens struktur

I dette kapitlet presenteres et utvalg nøkkeltall for inntektssiden i driftsregnskapet²⁴. I KOSTRA presenteres driftsinntektene i fem hovedgrupper som vist i neste tabell. Tallene er uttrykt i prosent av samlede driftsinntekter i 2001.

Tabell 7: Brutto driftsinntekter for 200, fordelt på inntektskilder. Kilde: SSB.

Brutto driftsinntekter fordelt på inntektskilder. 2001	Øystre Slidre	Vestre Slidre	Nord-Aurdal	Sør-Aurdal	Gruppe 11	Gj.snitt Oppland
Skatt på inntekt og formue	34,0	30,4	35,7	32,2	35,1	35,3
Statlige rammetilskudd	25,2	27,2	34,5	35,5	30,3	27,2
Andre statlige driftstilskudd	4,3	3,6	0,7	3,8	4,7	4,0
Salgs- og leieinntekter	22,8	11,9	15,8	12,8	15,1	16,1
Andre driftsinntekter	13,6	26,9	13,3	15,8	15,6	17,5

Nord Aurdal kommune har en skatteinntektsandel rett i overkant av gjennomsnittet for gruppe 11 og kommunene i Oppland. Skatteinntektsandelen i de tre andre kommunene ligger under både gjennomsnittet for Oppland og gjennomsnittet for kommunegruppe 11, uten at vi kan si at de har utpreget lave skatteinntekter (alle har andel over 30%).

Nord- og Sør-Aurdal fikk i 2001 rammetilskudd som ligger godt over både gjennomsnittet for gruppe 11 og gjennomsnittet i Oppland. Størrelsen på rammetilskuddet til Nord Aurdal har sammenheng med at kommunen fra og med 2000 har fått øremerkede tilskudd som rammetilskudd (forsøksordning). Øystre Slidre har klart høyest andel av sine driftsinntekter fra salgs- og leieinntekter, hovedsakelig pga. at dekningsgraden for vann- og kloakk ligger i overkant av 100%. KOSTRA-tallene viser at Vestre Slidre henter ca. 27% av sine driftsinntekter fra Andre driftsinntekter, men kommunen oppgir at dette er føringsfeil i KOSTRA²⁵.

Den av inntektskildene i tabellen over som vil bli direkte berørt hvis de fire kommunene slår seg sammen til en kommune, er de statlige rammeoverføringene. Vi skal derfor i neste kapittel gå videre med å beregne konsekvensene for denne driftsinntekten.

3.3 Kommunesammenslutning - konsekvenser for statlig rammetilskudd

I dette avsnittet skal vi analysere konsekvensene for statlig rammetilskudd ved en kommunesammenslutning. Vi vil sammenligne størrelsen på rammetilskuddet gitt at kommunene forblir fire selvstendige kommuner med en situasjon hvor kommunene slår seg sammen til en ny kommune. Til grunn for beregningen ligger en antagelse om at inntektssystemet vil være uforandret i hele analyseperioden. Også skattenivået, befolkningstall og -sammensetning antas å ligge fast. Disse forutsetningene er viktige for å kunne rendyrke effekten for rammetilskuddet av to kommunestrukturer i Valdres, selv om de neppe er realistiske. Blant annet er KRД i startfasen for ny gjennomgang og eventuell omlegging av kriteriene som

²⁴ Kapitalinntekter som blir ført i investeringsregnskapet vil bli holdt utenfor analysen fordi slike inntekter oppstår med ujevne mellomrom, ofte knyttet til bestemte investeringsprosjekt.

²⁵ Kommunen oppgir at kommunalt og statlig flyktningmottak pluss leirskole er ført her. Driftsinntekter til dette skulle ha vært ført under "andre statlige driftstilskudd".

ligger til grunn for utmåling av rammetilskuddet. Vi vil kommentere dette i oppsummeringen til slutt i kapittelet.

Det statlige rammetilskuddet til kommunene i Valdres er delt inn i syv ulike tilskudd²⁶. Vi starter med å vise beregninger for hvert av disse gitt de to alternative kommunestrukturene (jf. neste tabell). Deretter vil vi gå igjen hvert av tilskuddene for å se hvordan de blir påvirket av en sammenslutning²⁷. Tabell som viser det statlige rammetilskudd for 2003 for hver av de fire kommunene er gjengitt i vedlegg 4. Neste tabell viser forventede endringer i overføringene både på kort og lang sikt.

Tabell 8: Statelig rammetilskudd 2003 (1000 kroner). Kilde: Statsbudsjettet 2003.

Statlig rammetilskudd 2003 (1000 kr)	Sum dagens kommuner	"Valdres kommune"	Endring
Innbyggertilskudd	110 892	110 831	-61
Utgiftsutjevning	50 270	38 088	-12 182
Overgangsordninger	2 703	2 703	0
Regionaltilskudd	3 610	0	-3 610
Ekstraordinært skjønn	1 544	1 544	0
Ordinært skjønn	8 800	8800	0
Inntektsutjevning (netto)	2 678	2 683	5
Inndelingstilskudd	0	21 817	21 817
Gevinst/tap på nytt folketall	-1 090	-1 090	0
Sum rammetilskudd de 10 første årene	179 407	185 376	5 969
Rammetilskudd etter 15 år	179 407	163 559	-15 848

Tabellen viser at "Valdres kommune" i de første 10 årene kan forvente å få ca. 6 mill. kroner mer per år i rammeoverføringer, sett i forhold til det de fire kommunene mottar totalt om de ikke slår seg sammen. Dette er hovedsakelig fordi en felles kommune vil "score" høyere på avstandskriteriene i det utgiftsutjevnende tilskuddet (forklart grundigere nedenfor), samtidig som kommunene beholder alle basistilskuddene og Vestre Slidres regionaltilskudd gjennom Inndelingstilskuddet (også forklart nedenfor). Over en tiårsperiode vil dette gi "Valdres kommune" ca. 60 mill. kroner mer i rammeoverføringer sammenlignet med om kommunene ikke slutter seg sammen.

10 år etter sammenslutningen vil Inndelingstilskuddet på ca 21,8 mill kroner bli gradvis avvirket over en femårsperiode. Det betyr at rammeoverføringene til "Valdres kommune" vil bli redusert med vel 4 mill. kroner per år i denne perioden. Etter 15 år er Inndelingstilskuddet borte, noe som betyr at "Valdres kommune" vil motta ca. 15,8 mill kroner mindre i rammetilskudd per år sammenlignet med hva de fire kommunene totalt mottar om de ikke slår seg sammen (målt i 2003-kroner).

KRD presiserer at betingelsene som ligger i overgangsordningene de 10-15 første årene vil fryses på det tidspunktet kommunene slår seg sammen og kun bli justert for prisstigning.

Vi vil nå omtale det enkelte deltilskuddet og vise hvordan tallene i tabellen over er beregnet.

²⁶ Inntektssystemet består også av Hovedstadstilskudd, Storbytilskudd og Nord-Norge tilskudd, men disse er ikke tatt med i tabellen i og med at de fire kommunene ikke mottar slike tilskudd.

²⁷ Jf. "Grønt hefte" for 2003 og KSs prognosemodell versjon datert 17.januar 2003.

Innbyggertilskudd.

Innbyggertilskuddet fordeles i utgangspunktet som et likt beløp per innbygger. I 2003 er dette beløpet på 7 274 kroner per innbygger. Tabellen over viser at innbyggertilskuddet blir redusert med et lite beløp ved en kommunesammenslutning. Grunnen er at Inndelingstilskuddet som en sammensluttet kommune vil motta, vil bli trukket fra det totale beløpet for Innbyggertilskudd slik at Innbyggertilskuddet for alle kommuner i landet blir redusert med ca. 3 - 4 kroner per innbygger.

Innbyggertilskuddet blir også omfordelt ved at det tas hensyn til utgifts- og inntektsutjevning, overgangsordninger ifm. oppgaveendringer, korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler.

Utgiftsutjevning.

Prinsippene i inntektssystemet er at forskjeller i utgiftsbehovet skal utjevnes mellom kommunene. Utgiftsbehovet for en kommune beregnes ved å vekte 17 ulike kriterier jf. vedlegg 5. Verdien på de fleste av disse kriteriene vil ikke bli endret av en sammenslutning, dvs. utgiftsutjevningen etter disse kriteriene i en sammensluttet kommune vil være summen av det de fire kommunene får i dag.

I tre av kriteriene gjenspeiles avstandsforhold i en kommune. Disse vil bli endret som følge av at kommunegrenser fjernes og felles kommunesenter legges til Fagernes. De aller fleste av innbyggerne som tidligere har hatt Bagn, Slidre eller Heggenes som kommunesenter får nå lenger reiseavstand til det nye kommunesenteret Fagernes. Også soneinndelingene i dagens fire kommuner blir endret ved en sammenslutning. SSB har beregnet konsekvensene av disse omleggingene jf. neste tabell. Siste kolonne viser differansen i utgiftsutjevning mellom dagens fire kommuner og en felles storkommune.

Tabell 9: Nye beregninger av avstandskriteriene ifm. det utgiftsutjevnenende tilskuddet. Kilde: SSB.

Kriterie reisetid	"Valdres kommune"	Sum dagens kommuner	Differanse
Beregnet reisetid (personminutt)	263 437	131 512	131 925
Utgiftsutjevning for reisetid (kr)	6 293 188	597 559	5 695 629
Kriterie Sone			
Sone (km)	168 976	162 160	6 816
Utgiftsutjevning for sone (kr)	5 348 810	4 996 452	352 358
Kriterie Nabo			
Nabo (km)	49 853	50 034	-181
Utgiftsutjevning for nabo (kr)	2 708 102	2 731 498	-23 397
Sum differanse for de tre kriteriene (kr)			6 024 590

Totalt vil endringene i de tre avstandskriteriene som følge av en sammenslutning, føre til en økning i utgiftsutjevningen og dermed i rammetilskuddet på i overkant av 6 mill. kroner pr år. I all hovedsak er det kriteriet for *Beregnet reisetid* som vil gi større uttelling for "Valdres kommune" sammenlignet med dagens fire kommuner. Dette er fordi mange innbyggere blir

boende lenger unna kommunesenteret i en sammensluttet kommune. Også verdien for sonekriteriet vil etter disse beregningene gi en svak økning i utgiftsutjevningen, mens nabokriteriet vil bli (ubetydelig) redusert.

Tar vi med at basistilskuddet som også er en del av utgiftsutjevningen, vil bli redusert fra dagens fire tilskudd (ett til hver kommune) til ett tilskudd i en sammenslått kommune, får vi følgende netto endringer i utgiftsutjevningen ved en kommunesammenslutning.

Basistilskuddet (3 stk á 6,1 mill kr):	- 18,2 mill. kr.
<u>Avstandstillegg:</u>	<u>6,0 mill. kr.</u>
<u>Sum endring i utgiftsutjevningen</u>	<u>- 12,2 mill. kr.</u>

Dette betyr at "Valdres kommune" vil motta ca. 12,2 mill kroner mindre i utgiftsutjevningstilskudd. Men dette krever en forklaring: I de ti første årene etter en eventuell sammenslutning vil reduksjonen på 18,2 mill kroner i basistilskudd under ordningen for Utgiftsutjevning bli kompensert i sin helhet gjennom Inndelingstilskuddet, deretter delvis i ytterligere fem år (jf. gjennomgangen nedenfor av Inndelingstilskuddet). Det vil si at "Valdres kommune" ikke mister de 18,2 mill. kronene; de blir bare flyttet fra det Utgiftsutjevningstilskuddet til Inndelingstilskuddet.

Inntektsutjevning:

Inntektsutjevningen skal omfordele skatteinntekter til kommunene slik at forskjeller utjevnes. Inntektsutjevningen for en kommune beregnes og korrigeres syv ganger i året. Vi har tatt utgangspunkt i prognosene gjengitt i statsbudsjettet 2003/KSs prognosemodell.

Alle de fire kommunene har en skatteinngang, målt per innbygger, som ligger under 110 prosent av landsgjennomsnittet. Det betyr at de får kompensert 90 prosent av forskjellene mellom eget skattenivå og landsgjennomsnittet. I og med at alle kommunene må betale inn et fast bidrag per innbygger for å finansiere ordningen (nullsum-ordning), vil nettoeffekten for to av de fire kommunene likevel være en negativ netto inntektsutjevning.

I neste tabell er skatteinntektsprognoser for 2003 samt kommunenes inntektsskatt i prosent av landsgjennomsnittet presentert. I tillegg er prognoser for netto inntektsutjevning i 2003 for hver av de fire kommunene og for "Valdres kommune" vist.

Tabell 10: Det inntektsutjevningstilskuddet i 2003.

	Øystre Slidre	Vestre Slidre	Nord-Aurdal	Sør-Aurdal	Valdres kommune
Skatteprognose 2003 (tusen kroner)	53 548	37 725	107 721	51 502	250 496
Skatt i % av landsgjennomsnittet	99,9 %	95,3 %	94,2 %	88,1 %	94,2 %
Netto skatteutjevning (tusen kroner) u/bykle	-2239	-15	1139	3792	2 683

Ved å summere Netto inntektsutjevning som hver av de fire kommunene etter prognosene vil få i 2003, gir det 2 678 000 kroner. Tilsvarende ville "Valdres kommune" fått 2 683 000 kroner, dvs. omtrent det samme beløpet.

Regionaltilskudd

Regionaltilskuddet blir gitt til alle kommuner med mindre enn 3000 innbyggere kombinert med skatteinntekter per innbygger under 110 % av landsgjennomsnittet. Det er kun Vestre Slidre av de fire kommunene som oppfyller kriteriet for slikt tilskudd, de andre tre kommunene overstiger grensen for 3000 innbyggere. Vestre Slidre får i 2003 et regionaltilskudd på 3,6 mill. kroner.

Ved en sammenslutning vil regionaltilskuddet inngå i Inndelingstilskuddet. Det betyr at på kort sikt beholder "Valdres kommune" dette tilskuddet selv om kriteriet om færre enn 3000 innbyggere ikke lenger er oppfylt. Men etter en overgangsperiode på 10-15 år falle tilskuddet bort.

Inndelingstilskudd

Inndelingstilskuddet er en kompensasjonsordning for kommuner som slår seg sammen. Ordningen skal sikre at kommuner som slår seg sammen ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av sammenslutningen. Inndelingstilskuddet består med andre ord av de "ekstra" basistilskuddene og regionaltilskuddene som kommunene samlet mottar om de ikke slår seg sammen, men som de vil miste ved en sammenslutning. Tilskuddet fryses på det reelle nivået det har det året kommunene gjennomfører sammenslutningen. Det betyr at tilskuddet vil bli prisjustert, men vil ikke bli justert i forhold til endringer som eventuelt vil bli gjort for basistilskuddet og regionaltilskuddet i fremtiden.

En ny felles kommune vil beholde Inndelingstilskuddet i 10 år, deretter vil tilskuddet gradvis bli avviklet i løpet av påfølgende 5 år. I dette ligger det en antagelse fra sentrale myndigheter om at den nye kommunen er kommet i "normal drift" slik at overgangsordningen avsluttes og den nye kommunen får tilskudd som regnes ut på lik linje med øvrige kommuner.

I 2003 er verdien på basistilskuddet 6,069 mill. kr. og regionaltilskuddet som Vestre Slidre mottar er på 3,610 mill. kr. Dette vil gi følgende nivå på Inndelingstilskuddet:

3 basistilskudd à kr 6,069 mill. + 1 regionaltilskudd à kr 3,610 mill = kr. 21,817 mill. per år.

Ekstraordinære skjønnsmidler:

Ekstraordinære skjønnsmidler er en kompensasjon til kommuner som tapte på omleggingen av inntektssystemet i 1997. Denne ordningen er inne i en avviklingsperiode og midlene vil gå inn i det ordinære rammetilskuddet etter 2006. En sammenslutning av kommunene vil i prinsippet ikke endre på størrelsen på dette tilskuddet, dvs. det ekstraordinære skjønnet som "Valdres kommune" eventuelt vil motta vil være summen av det de fire kommunene mottar hver for seg. I statsbudsjettet for 2003 er det ekstraordinære skjønnet beregnet til ca 1 544 000 kroner.

Ordinære skjønnsmidler:

Ordinære skjønnsmidler blir tildelt av fylkesmannen. Midlene skal bidra til å gi kommunene like muligheter for å ivareta primæroppgavene som de har ansvar for. I tildelingen av

skjønnsmidler for 2003 er det for de fire kommunene i Valdres blant annet tatt hensyn til det interkommunale samarbeidet i regionrådet, tap av inntekt som følge av at landbrukstilskuddet er innlemmet i inntektssystemet samt store utgifter til ressurskrevende brukere. Det er ikke gitt at de samme kriteriene vil ligge til grunn for tildelinger i fremtiden. Neste figur viser det skjønsmessige tilskuddet til de fire kommunene.

Tabell 11: Fordeling av de ordinære skjønnsmidlene 2003.

	Øystre Slidre	Vestre Slidre	Nord-Aurdal	Sør-Aurdal	Totalt
Ordinært skjønn 2003	1850	2050	2350	2550	8800
- 'herav ressurskrevende brukere	200	300	300	0	800

I tillegg har fylkesmannen vel 1,5 mill. kroner som vil bli fordelt til kommuner som ønsker å gjennomføre omstillings- og utviklingsprosjekt. Disse midlene blir fordelt i løpet av året etter søknad fra kommunene.

Det er ikke gitt hvordan en sammenslutning vil påvirke tildelig av skjønnsmidlene. Fylkesmann opplyser at han i fremtiden vil kunne fordele midlene med mindre grad av føringer fra sentrale myndigheter enn hva som tradisjonelt har vært tilfell. I det ligger det at fylkesmann har anledning til å prioritere kommuner som slutter seg sammen.

Diverse overgangsordninger:

Når en kommune overtar ansvaret for nye oppgaver eller øremerkede tilskudd, innlemmes disse i inntektssystemet men ofte med en annen fordeling enn inntektssystemets kriterier. For at overgangen for den enkelte kommune ikke skal skje for brått har inntektssystemet en overgangsordning som sørger for at endringer skjer over tid. Det skal ta 5 år fra første året tilskuddet skal innlemmes eller trekkes ut til hele prosessen er ferdig.

I forbindelse med sammenslutningen av Våle og Ramnes til Re kommune, innførte KRD en praksis hvor overgangsordningene for hver kommune blir summert sammen ved en sammenslutning. Vi legg dette til grunn i denne utredningen og det betyr at en sammenslutning ikke får omfordelingseffekter på denne delen av inntektssystemet. Til sammen vil de fire kommunene motta vel 2,7 mill kroner i overgangsordninger i 2003, jf statsbudsjett 2003.

Avslutningsvis om statlig rammetilskudd er det verdt å merke seg at KRD er i startfasen for en ny gjennomgang av inntektssystemet, og omlegginger som blir bestemt i denne gjennomgangen skal gjelde fra og med 2007. Det er ikke kjent hvilke omlegginger som er mest aktuelle. Men på bakgrunn av den sittende regjeringens uttalte politikk om at vi bør ha færre og større kommuner i landet, kan en forvente en omlegging som gjør det mer gunstig å være stor kommune og mindre gunstig å være liten. Vi tror derfor både regionaltilskuddet og basistilskuddet kan bli endret i den forestående revisjonen av systemet. Disse omleggingene vil være viktig å ta med i den økonomiske vurderingen av en kommunesammenslutning i Valdres.

3.4 Driftsutgifter – dagens struktur

I tabellen under viser vi brutto driftsutgifter per tjenesteområde som andel av kommunenes totale brutto driftsutgifter. Se vedlegg 6 for tilsvarende tabell uttrykt i kroner.

Tabell 12: Brutto driftsutgifter per tjenesteområde som andel av kommunenes totale brutto driftsutgifter. 2001.

Brutto driftsutgifter i % av totale brutto driftsutgifter. 2001	Øystre Slidre	Vestre Slidre	Nord-Aurdal	Sør-Aurdal	Gruppe 11	Gj.snitt Oppland
Administrasjon, styring og fellesutgifter	11,9	13,9	10,4	11,1	8,8	10,2
Barnehager	6,3	5,7	5,7	4,5	6,2	5,8
Grunnskole	23,8	24,1	20,8	22,1	25,4	23,3
Kommunehelsetjeneste	4,6	5,3	6,8	5,0	4,3	4,4
Pleie- og omsorg	18,4	21,9	26,3	30,7	28,1	28,3
Sosialtjenester og barnevern	3,8	8,2	5,8	6,0	5,7	5,9
Vann, avløp og renovasjon/avfall	8,6	8,2	5,8	6,0	5,1	5,9
Kirke, kultur, kulturminne/natur/nærmiljø	5,8	3,6	7,6	4,8	5,5	5,7
Samferdsel og næring	5,2	5,1	3,6	3,5	3,7	3,3
Bolig, brann og ulykkesvern	6,1	3,4	2,6	4,7	3,2	2,8

For området administrasjon, styring og fellesutgifter bruker alle kommunene en større andel av ressursene enn gjennomsnittet for kommunene i Oppland og i KOSTRA-gruppe 11. For skolesektoren bruker Nord-Aurdal klart den minste andelen mens de tre andre kommunene omtrent ligger på gjennomsnittet for kommunene i Oppland. Størst variasjon er det innenfor pleie og omsorgssektoren hvor Øystre Slidre bruker den klart laveste andelen av de totale driftsutgiftene (18,4%) og Sør-Aurdal ligger høyest med 30 % av totale driftsutgifter. Til slutt legger vi merke til at andelen av de totale brutto driftsutgifter som går til VAR-tjenester er høyere for alle fire kommunene sammenlignet med gjennomsnittet i gruppe 11 og for Oppland. Vi vil komme tilbake til utgiftssiden for de enkelte tjenesteområdene i kapittel 5.

3.5 SSBs anslag for besparelser v/kommunesammenslutning

Statistisk sentralbyrå (SSB) har i rapport 15/2002 publisert ”Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner”. Rapporten viser hvilke kostnadsbesparelser som SSB mener kan oppnås hvis man slår sammen kommuner som i dag utgjør en økonomisk region²⁸. En av disse regionene er Valdres der Etnedal og Vang inngår sammen med de fire kommunene som nå vurderer kommunesammenslutning. SSB har gjort analysen i sin egen KOMMOD-modell som bygger på kommunenes innrapporterte regnskapstall for 1998.

Etter SSBs beregninger vil de seks kommunene i Valdres kunne oppnå en reduksjon i driftsutgiftene på til sammen 62,7 mill. kroner per år hvis de slår seg sammen, dvs. en besparelse på ca. 3400 kroner per innbygger per år. I og med at det er kommuneregnskapene for 1998 som er brukt i disse beregningene, er også anslagene for kostnadsreduksjonene oppgitt i 1998-kroner. Tallene er regnet uten arbeidsgiveravgift. Besparelsen ligger i å utnytte stordriftsfordelene²⁹ i alle deler av den kommunale tjenesteproduksjonen, og vi skal gi noen eksempler på hva det kan bety i kommentarene til tabellen under. I beregningene er det likevel tatt hensyn til at en større kommune vil ha høyere utgifter til reiser. Eventuelle økte reisekostnader for innbyggerne er ikke medregnet.

SSB har i sin analyse undersøkt et bredt spekter av variabler som påvirker kommunenes utgifter. De konkluderer med at det er spesielt tre forhold som påvirker størrelsen på

²⁸ Økonomisk region slik de er definert i NOS C 616: Standard for økonomiske regioner.

²⁹ Stordriftsfordeler betyr at kostnader per innbygger for en tjeneste avtar med innbyggertallet

besparelsen ved en kommunesammenslutning. Dette er antallet kommuner som slår seg sammen, innbyggertall og bosettingsmønsteret i de aktuelle kommunene.

I neste tabell fremgår det hvordan de vel 62 mill. kronene i utgiftsreduksjon fordeler seg på de ulike sektorene i kommunene.

Tabell 13: SSBs beregninger av hva alle seks kommunene i Valdres kan spare på kommunesammenslutning. 1998. Kilde: SSB

Sektorer	Besparelser totalt	Besparelser per innb.
Administrasjon	15 679 000	853
Utdanning	9 726 000	529
Barnehager	6 730 000	366
Helsestell	4 804 000	261
Sosiale tjenester	-3 671 000	-200
Pleie og omsorg	11 947 000	650
Kultur	0	0
Infrastruktur	17 447 000	949
Sum	62 662 000	3 407

SSBs har funnet at det for de seks kommunene er smådriftsulemper eller desentraliseringskostnader i samtlige tjenesteytende sektorer, med unntak av sosiale tjenester og kultursektoren. Med andre ord mener de at en sammenslutning vil gjøre det mulig å hente ut stordriftsfordeler i de fleste sektorene. Den sektorvise utgiftsreduksjonen forklares på følgende måte:

- Innsparingspotensialet i administrasjon på 15,6 mill kroner per år begrunnes med at oppgaver og funksjoner som drives parallelt i dagens seks kommuner kan rasjonaliseres ved en sammenslutning. Istedenfor seks sett med kommunestyrer, sentraladministrasjoner etc., får en i en ny storkommune kun ett sett av disse enhetene etc.
- Utdanningsutgiftene er anslått redusert med 9,7 mill. kroner per år. Reduksjonen går på å slå sammen skolekretser som vil gi færre skoler og større klasser og derigjennom lavere utgifter per elev. SSB har tatt hensyn til de statlige normene for maksimale reiseavstander for elever i grunnskolen. Men SSB har ikke analysert hvordan kvaliteten på skoletjenesten blir påvirket. De gjør en antagelse om at kvaliteten ikke blir påvirket og henviser til at det foreligger lite dokumentasjon på at kvalitet avhenger av klassestørrelse.
- Også for pleie- og omsorgsektoren viser SSBs beregninger store besparelser, nærmere bestemt 11,9 mill. kroner per år. Til tross for at en sammenslutning vil kunne medføre høyere kostnader ifm. økte reiseavstander, hevder SSB at disse blir mer enn oppveid av at et større innbyggertall vil muliggjøre en mer effektiv organisering av tjenestene i denne sektoren. Det fremgår ikke av SSBs rapport at de har tatt hensyn til hvor sykehjemmene er lokalisert i dag og om størrelsen på disse er tilpasset organiseringen som må ligge til grunn for å ta ut stordriftsfordelene.
- Det største innsparingspotensialet finner vi på området SSB kaller Infrastruktur. Med infrastruktur menes det vi vanligvis forbinder med tekniske tjenester. Hele 17,4 mill

per år har SSB beregnet at det vil være mulig å spare for kommunene i Valdres om de slår seg sammen på dette området. Utover å samordne forvaltningsfunksjoner er det uklart hvor innsparingen skal skje.

- En sammenslutning vil kunne medføre økte utgifter til sosialtjenester. SSB begrunner dette blant annet med at en større kommune er mindre ”gjennomsiktig” og at det derfor krever mer arbeid å avgjøre hvem som er berettiget til hjelp og hvem som ikke er det.
- SSB har ikke funnet noe som skulle tilsi at utgifter til kultursektoren endres som følge av en kommunesammenslutning.

Beregningene tar kun hensyn til kommunenes besparelser knyttet til å redusere smådriftsulemper versus endringer i reiseavstander i forbindelse med kommunenes tjenesteproduksjon. En rekke andre typer konsekvenser ved en sammenslutning inngår ikke i SSBs analyse. Kort oppsummert er dette:

- Endringer i innbyggernes reiseutgifter og tidsbruk i en større kommune.
- Hvor store engangskostnader det er knyttet til en sammenslutning.
- Hvordan en større kommune vil påvirke rekruttering av personell, muliggjøre spesialisering og å utvikle fagmiljø.
- Hvordan en større kommune vil påvirke kvaliteten på tjenestene.
- Hvordan kommuneplanleggingen blir påvirket når den samordnes.
- Og til slutt; hvordan en større kommune vil påvirke politisk deltakelse og lokaldemokrati.

De fleste av disse tematiske områdene vil være sentrale i en kommunesammenslutning og vil ganske sikkert ha betydning for hvor mye det er mulig å spare inn på en sammenslutning i Valdres. I tillegg ser det ikke ut til at SSB har forholdt seg til hvor skoler, sykehjem og andre viktige kommunale bygg er plassert i dag og hvilke størrelse disse har. Det betyr for eksempel at om ”Valdres kommune” innfører det klasseantallet og den klassestørrelsen som må til for å ta ut stordriftsfordelene SSB mener ligger der, ikke nødvendigvis er forenelig med størrelsen på dagens skolebygg. I tilfelle det skulle vise seg at ingen av dagens skoler er store nok for å ta ut stordriftsfordelene, er ikke utgifter til utbygginger av skolene med i SSBs regnestykke. Tilsvarende ”dilemma” er lett å tenke seg for sykehjemsdriften.

Så langt det fremgår av SSBs rapport har de, noe forenklet beskrevet, estimert et sett med utgiftsvariabler som angir hvor billig det er mulig å produsere de ulike kommunale tjenestene. Beregningene ser kun på kommunens bundne kostnader. Verdiene på utgiftsvariablene påvirkes av innbyggernes demografi og sosiale forhold, bosettingsmønster og kommunestørrelse. De har så brukt regnskapene for de seks kommunene i Valdres og sammenlignet sektor for sektor med dette settet med utgiftsvariabler som viser billigst mulig produksjon. ”Svaret” de fikk på denne sammenligningen var at det er mulig å spare vel 62 mill. kroner per år ved gå sammen i en felles kommune. De estimerte utgiftene for billigst mulig produksjon er brukt i beregningene av alle kommunesammenslutningene i SSBs analyse, dvs. eventuelle lokale variasjoner fanges ikke opp.

Det er til slutt verdt å minne om at analysen kun ser på utgiftssiden til kommunene. For enkelte tjenester som er brukerfinansiert vil utgiftsreduksjonen bli motsvart med en reduksjon på inntektssiden, dvs. at nettovirkningen kan bli vesentlig lavere enn de 62 mill kronene som fremkommer i analysen.

3.6 Engangskostnadene v/sammenslutning - kompensasjon

I lov om fastsetting av endring av kommune- og fylkesgrenser (Inndelingsloven) er det lovfestet at kommuner som slutter seg sammen skal få delvis statlig kompensasjon for engangskostnader som er direkte knyttet til sammenslutningsprosessen.

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at ved de siste kommunesammenslutningene har praksis vært at kommunene, basert på en skjønnsmessig vurdering, har fått kompensert 40-60 prosent av nødvendige engangskostnader. KRD opplyser at graden av kostnadsdekning fra staten vil måtte vurderes i hver enkelt sak og vil blant annet avhenge av hvor mange kommuner som skal slås sammen, størrelsen på innbyggertallet samt kommunenes inntektsnivå. Både ombyggings- og flyttekostnader, systemkostnader og organisatoriske/prosessrelaterte kostnader kan være støtteberettiget. KRD vil utmåle støtten på bakgrunn en dokumentert oversikt fra kommunene om hvilke engangskostnader som vil oppstå ved en sammenslutning. Støtten vil ikke dekke eventuelle standardhevinger, men kun 40-60 % av de ekstraordinære kostnadene som følger direkte av sammenslutningen.

Siden støtten i så stor grad avhenger av skjønn, vil det være vanskelig i denne utredningen å beregne hva Valdres kommune kan forvente å få dekket av staten mht. engangskostnader. Til tross for at mange kommuner er i ferd med å utrede sammenslutning er det til nå (april 2003) bare Re kommune som har fått slik støtte i de senere årene. Regnet per innbygger er de antatte engangskostnadene ifm. sammenslutningen til Re kommune på ca. 2 900 kroner per innbygger, totalt ca. 23,6 mill kroner³⁰. De har mottatt 11,7 mill kroner i støtte fra staten som fordeles seg på følgende typer kostnader:

Tabell 14: Oversikt som viser hva Re kommune har fått i statelig støtte ifm. engangskostnader.

Tiltak som er regnet som engangskostnader	Tilskudd (mill kr.)
Utredning av behov for nytt kommunehus	0,6
Ombygging av bygningsmasse (kan omdisponeres til eventuelt nytt kommunehus)	4,0
Prosess- og systemtilpassning	7,1
Sum tilskudd til Re kommune	11,7

³⁰ Jf: Langørgen, Aaberge og Åserud: "Kostnadsbesparelse ved sammenslutning av kommuner". SSB 2002.

3.7 Oppsummering

Dette økonomikapittelet er dels en beskrivelse av dagens situasjon og dels en utredning av mulige økonomiske konsekvenser. Både i dette kapittelet og i neste kapittel om kommunale tjenester, har vi lagt til grunn kommunenes innrapporterte tall til KOSTRA³¹ for 2001. Det er viktig å være klar over at det er varierende kvalitet på KOSTRA-tallene.

Viktige konklusjoner i dette kapittelet er:

- Av de kommunale driftsinntektene er det statlige rammetilskudd som blir mest påvirket av en kommunesammenslutning. Gitt dagens inntektssystem, vil en sammenslutning til "Valdres kommune" gi følgende konsekvenser for tildeling av statlig rammetilskudd:
 - På kort sikt, dvs. de 10 første årene, vil "Valdres kommune" motta ca. 6 mill kroner mer per år enn det de fire kommunene i sum vil motta hver hvis de forblir selvstendige kommuner.
 - På mellomlang sikt, dvs. 10-15 år etter sammenslutning: Inndelingstilskuddet som består av basistilskudd og regionaltilskudd, trappes gradvis ned. Det vil bety vel 4 mill kroner i reduksjon per år i fem år.
 - På lang sikt, dvs. etter femten år: Inndelingstilskuddet faller helt bort og det årlige rammetilskuddet vil være ca. 15,8 mill kroner lavere enn hva de fire kommunene i sum ville ha mottatt hver for seg. Når Inndelingstilskuddet er tatt bort får "Valdres kommune" tilskudd som er regnet ut etter de samme kriterier som øvrige kommuner
- KRD presiserer at betingelsene for Inndelingstilskuddet skal ligge fast i overgangsperioden på 10-15 år, kun justert for prisstigning, selv om inntektssystemet skulle bli endret. Dette bør vurderes opp mot at KRD nå er i startfasen av en ny gjennomgang av inntektssystemet med omlegginger fra og med 2007. Det er ikke kjent hvilke omlegginger som er vurdert, men ut fra regjeringens uttalte politikk, er det nærliggende å tro at inntektssystemet innrettes noe mer gunstig for store kommune og mindre gunstig for små kommuner.
- I rapporten "Kostnadsbesparelser ved kommunesammenslutning", har SSB anslått et potensial for innsparing på ca. 62 mill kroner per år (1998-kroner) hvis alle seks kommunene i Valdres slår seg sammen. Vår vurdering er at dette er urealistisk høyt.
- Inndelingsloven lovfester at kommuner som slutter seg sammen skal få delvis kompensasjon for engangskostnader som er direkte knyttet til sammenslutningsprosessen. Kompensasjonen er basert på skjønnsmessig vurdering og har ved de siste sammenslutningene utgjort ca. 40-60 % av de ekstraordinære kostnadene som følger direkte av sammenslutningen.

³¹ KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) er en nasjonal database med informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenestoområder. Alle kommunene i Norge rapporterer denne informasjonen til SSB en gang i året.

4 KONSEKVENSER FOR KOMMUNALE TJENESTER

De fleste innbyggere vil trolig spørre seg hvilke følger en endring i kommunestruktur vil få for tjenestene de tilbys. To problemstillinger står sentralt i den forbindelse:

- Hvordan vil en sammenslutning kunne påvirke effektiviteten i den kommunale tjenesteproduksjonen?
- Vil en sammenslutning kunne medføre bedre fagmiljøer, og derigjennom høyere kvalitet på de kommunale tjenestene?

I dette kapittelet vil vi gjøre en sektorvise sammenligning av de fire kommunene samt en drøfting av sannsynlige fordeler og ulemper ved sammenslutning av kommunale funksjoner. Vi har konsentrert gjennomgangen på de sektorene som det tidligere er påvist stordriftsfordeler i, dvs. administrasjon, styring og fellesutgifter, grunnskole, pleie- og omsorgstjenester, sosial og barnevernstjenester samt tekniske tjenester. Disse sektorene dekker i alt om lag 80 % av kommunens tjenestevolum målt som brutto driftsutgifter. Avslutningsvis i kapittelet vil vi knytte vår gjennomgang opp til SSBs analyse om kostnadsbesparelser ved kommunesammenslåing som er presentert i kapittel 3.5.

Til grunn for denne utredningen foreligger det ingen detaljert oppfatning av hvordan en sammensluttet kommune politisk og administrativt skal se ut. Vi vet for eksempel ikke hvor mange personer kommunen vil ha i ulike administrative funksjoner, hvor mange politikere en vil ha i kommunestyret etc. Derfor er det viktig å presisere at vi i denne analysen snakker om *mulige* og eventuelt *sannsynlige konsekvenser* for tjenesteproduksjonen av en sammenslutning. En detaljert beregning av konsekvenser for kommunale utgifter av en sammenslåing hører hjemme senere i en eventuell sammenslutningsprosess, etter at kommunene har valgt modell for administrativ og politisk struktur.

4.1 Definisjoner

Analysen bygger på tjenesteytingsdataene for 2001 som kommunene har rapportert inn til SSB's KOSTRA-database³². Analysen bygger videre på møter og intervjuer med nøkkelpersoner og ledere i kommunene, samt synspunkter fra ansatte i en spørreundersøkelse. Resultater fra spørreundersøkelsen gjengis også i kapittel 5.

I en vurdering av tjenesteproduksjon, uansett kommunestruktur, er flere forhold relevant å undersøke³³. Vi har lagt vekt på følgende forhold:

Behovsdekning: Forholdet mellom antall leverte tjenester og behovet for disse tjenestene i kommunen. Dette forteller i hvor stor grad kommunen er i stand til å møte innbyggernes behov. Behovsdekning er kun relevant å snakke om for tjenester som ikke er obligatoriske for alle i en målgruppe (barnehageplasser, pleie og omsorgstjenester etc.)

³² Det må gjøres samme forbehold om datakvaliteten i KOSTRA som nevnt innledningsvis i kapittel 3.

³³ Jf. Kommunal monitor, Norsk Samfunnsvitenskaplig datatjeneste, 2000.

Produktivitet: Forholdet mellom ressursinnsats og omfang av en tjeneste sier noe om produktiviteten i tjenesteproduksjonen. Vi skiller mellom økonomisk produktivitet eller kostnadseffektivitet som viser forholdstall mellom brutto driftsutgifter og omfang av produserte tjenester, og arbeidsproduktivitet som viser forholdstall mellom arbeidsinnsats og omfang av tjenester.

Kvaliteten i kommunal tjenesteproduksjon er ikke noe entydig begrep og vil i de fleste tilfeller være vanskelig å måle. Et kvalitetsmål kan for eksempel være innbyggernes subjektive vurdering av tjenestetilbudet. Dette kan best fanges opp gjennom at kommunen gjennomfører jevnlig brukerundersøkelser. Slike undersøkelser er ikke gjort i de fire kommunene og inngår heller ikke i denne utredningen³⁴. Kvalitet på kommunenes tjenester har også å gjøre med ansattes kompetanse, trivsel, rekruttering etc. Dette har vi fanget opp i en spørreundersøkelse blant ansatte (jf. ref. også i kap. 5).

Det er betydelige måleproblemer knyttet til analyse av kommunal tjenesteproduksjon. For eksempel kan det være vanskelig å skille mellom produktivitet og kvalitet. For eksempel om antall timeverk per hjemmebesøk er høyere i Vestre Slidre enn i Øystre Slidre, kan dette skyldes at produktiviteten i pleie- og omsorgssektoren i Øystre Slidre er høy. Men det kan også bety at Vestre Slidre har valgt å holde en høyere standard på tjenesten enn den vi finner i Øystre Slidre. Og som et tredje moment kan forskjellene gjenspeile ulike behov i de to kommunene. Innenfor en del sektorer er også selve produktivitetsbegrepet mer eller mindre meningsløst. Det gjelder for eksempel for en tjeneste som sosialhjelp.

4.2 Administrasjon, styring og fellesoppgaver

Utgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter er utgifter til interne funksjoner som ikke direkte er knyttet til utadrettet tjenesteyting³⁵.

4.2.1 Hovedtrekk ved dagens organisering

I ulike analyser om ressursbruken i kommunesektoren påpekes potensialet for stordriftsfordeler å være spesielt stor innen kommunal administrasjon³⁶. Dette blir begrunnet med at utgiftene knyttet til enkelte av oppgavene i denne sektoren i mindre grad avhenger av kommunistørrelse. Kostnadene blir dermed betydelig høyere per innbygger i de små kommunene sammenlignet med de mer folkerike kommunene. Nøkkeltallene som er presentert i tabellen under viser at dette et stykke på vei også er tilfelle for de fire kommunene i Valdres³⁷.

³⁴ For Nord-Aurdal er det i mars 2003 presentert en brukerundersøkelse ifm. KSs og KRDs effektivitetsnettverk. De tre andre kommunene har ikke deltatt i dette nettverket.

³⁵ I KOSTRA er utgifter til følgende formål regnet med: Politisk styring og kontrollorganer, Administrasjon, Administrasjonslokaler, Diverse fellesutgifter, Interne fellesutgifter.

³⁶ Bl.a. Langørgen, Aaberge og Åserud: "Kostnadsbesparelser ved sammenslutning av kommuner" Statistisk Sentralbyrå 2002. Også Christiansenutvalget (NOU1992: 15) kom frem til at innsparingspotensialet ved kommunesammenslutning først og fremst vil finnes innen kommunal administrasjon og teknisk sektor.

³⁷ Administrasjonskostnadene til Øystre Slidre er korrigert pga feil rapporteringen til KOSTRA.

Tabell 15: Brutto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter i 2001. Kilde: KOSTRA.

Brutto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter.					
	Øystre Slidre	Vestre Slidre	Nord-Aurdal	Sør-Aurdal	Sum dagens kommuner
Brutto dr.utg. til adm., styring og fellesutg i % av tot. brut	11,9	13,9	10,4	11,1	11,4
Brutto dr.utg. til adm, styring og fellesutg.	18 499 000	13 775 000	28 204 000	15 042 000	75 520 000
Brutto dr.utg. til adm, styring og fellesutg. per innb	4 992	5 958	4 314	4 487	4 750
- Politisk styring og kontrollorganer per innb.	484	909	578	471	585
- Administrativ ledelse per innb.	3986	4466	3175	3377	3574
- Øvrige utg. (funksjon 130, 180 og 190)	522	583	561	639	591

Målt per innbygger er brutto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter lavest i den største kommunen Nord-Aurdal med vel 4300 kroner per innbygger, mens Vestre Slidre ligger høyest med ca. 5950 kroner per innbygger. Sør Aurdal viser seg imidlertid som nesten like kostnadseffektive som Nord-Aurdal.

Siste kolonne i tabellen viser at kommunene bruker samlet ca. 75,5 mill kroner til administrasjon, styring og fellesutgifter gitt dagens organisering. Fordelt på funksjoner går 75 % av utgiftene til administrasjon, ca. 12 % til politisk styring og 13 % til fellesutgifter.

4.2.2 Mulige konsekvenser av en kommunesammenslutning

Innsparingspotensial i utgifter til politisk styring og administrasjon ved en sammenslutning vil avhenge av flere forhold. For det første vil det være et spørsmål om hvordan man velger å organiserer administrasjonen; skal den samles på Fagernes eller skal den spres på flere av dagens kommunesenter. For det andre vil det være et spørsmål om størrelse på kommunestyret og politisk utvalgsstruktur for øvrig, samt om det skal opprettes grendeutvalg eller lignende (jf. kap. 6 og 8).

En mulig tilnærmingstype for å vurdere innsparinger i denne sektoren vil være å sammenligne "Valdres kommune" med andre kommuner med tilnærmet samme kjennetegn. To slike kommuner er Østre Toten og Levanger. Østre Toten er den tredje største kommunen i Oppland og tilhører KOSTRA-gruppe 11 som "Valdres kommune" også trolig vil tilhøre (jf. vedlegg 5). Levanger kommune tilhører gruppe 8 med mellomstore kommuner og middels fire inntekter (som gruppe 11), men lave bundne kostnader (gruppe 11 har middels bundne kostnader). Lave bundne kostnader betyr i prinsippet at Levanger har noe større handlefrihet og har dermed råd til å ha høyere utgifter enn kommuner med middels bundne kostnader (jf. vedlegg 7).

Slik sammenligning med referansekommuner må gjøres med stor forsiktighet. Til tross for relativt like kjennetegn etter kriteriene i KOSTRA-inndelingen, kan det være andre forhold i kommunene som naturlig forklarer ulikheter i administrasjonsutgiftene. Neste tabell sammenstiller gjennomsnittet for de fire kommunene med de to referansekommunene og KOSTRA gruppe 11.

Tabell 16: Brutto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter i 2001. Kilde: KOSTRA.

Brutto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter per innbygger				
	Sum dagens kommuner	Østre Toten	Levanger	Gruppe 11
Innbyggertall per 1.1.2001	15 334	14 040	17 446	
Brutt. dr.utg. til adm, styring og fellesutg. i % av tot.brutto	11,4	8,0	10,1	8,8
Brutt. dr.utg. til adm, styring og fellesutg.	75 520 000	39 067 000	57 711 000	
Brutto dr.utg. til adm, styring og fellesutg. per innb	4 750	2 758	3 295	3 194
- Politisk styring og kontrollorganer per innb.	585	181	449	374
- Administrativ ledelse per innb.	3 574	2 414	2 317	2 398
- Øvrige utg. per innb.(funksjon 130, 180 og 190)	591	163	529	422

Med samlet brutto driftsutgifter til administrasjon, politisk styring og fellesutgifter på 75,5 mill kroner bruker de fire Valdreskommunene vel 17 mill kroner mer enn Levanger i 2001. Målt per innbygger er forskjellen mellom Valdreskommunene og Levanger ca. 1450 kroner per innbygger. I forhold til kommunenes totale brutto driftsutgifter bruker Valdreskommunene i gjennomsnitt 11,4 % til dette formål, mens Levanger bruker 10,1%³⁸. Mulige forklaringer til disse forskjellene kan oppsummeres i følgende punkt:

- Valdreskommunene har med 92 representanter nesten 40 flere representanter i kommunestyrene i forhold til Levanger. Dette utgjør grovt regnet vel 4 mill kroner i mer-kostnader mht. direkte utlegg som møtegodtgjørelse etc.
- Valdreskommunene har administrasjonsutgifter til saksforberedende arbeid til fire kommunestyre, mens Levanger kun har et kommunestyre å forberede saker til.
- De fire Valdreskommunene er dekket opp flere ganger med enkelte stillinger i forhold til Levanger.

Til de to siste kulepunktene er det viktig å føye til at en storkommune i Valdres vil være mer ressurskrevende å administrere i forhold til hver og en av dagens fire kommuner. Det vil derfor være urealistisk å forvente reduksjon i antall stillinger i takt med reduksjon i antall kommuner.

Flere andre forhold kan påvirke forskjellene mellom "Valdres kommune" og referansekommunene. For eksempel vil en modell i Valdres hvor funksjoner fordeles på dagens fire kommunesenter gi høyere utgifter enn om all administrasjon samles på ett sted som i referansekommunene. Det kan også ligge en "feilkilde" i selve KOSTRA- rapporteringen, i og med at like rapporteringsrutiner på tvers av kommunene enda ikke er innarbeidet.

Forskjellene på tvers av kommunegrensene kan altså ha andre forklaringer enn ulik produktivitet. Men når det er sagt, viser erfaringstall både fra tilsvarende utredninger i andre kommuner og analyser av kommuneadministrasjon, at det generelt er stordriftsfordeler å hente ut i denne sektoren. Dette er også sannsynlig for Valdreskommunene.

³⁸ KOSTRA-statistikken viser også at andre kommuner med ca. 15 000 innbyggere har brutto driftsutgifter som ligger på tilnærmet samme nivå som Levanger. Vi har ikke funnet kommuner på "Valdres kommunes" nivå.

4.3 Grunnskole

Korrigerte brutto driftsutgifter til skolesektoren består hovedsakelig av lønn og sosiale utgifter, skolemateriale, samt skoleskyss. Til forskjell fra tidligere år inngår avskrivninger også i driftsutgiftene.

4.3.1 Hovedtrekk ved dagens organisering

De fire kommunene har noe ulik skolestruktur der Vestre Slidre har den mest sentraliserte modellen med kun to skoler. Flest skoler har Nord-Aurdal med syv skoler, men de har samtidig også flest elever. Øystre Slidre og Sør Aurdal har hhv. syv og seks grunnskoler. Sør-Aurdal har to ungdomskoler, der den ene er kombinert barne- og ungdomskole. De tre øvrige kommuner har en ungdomskole hver. I Slidre-kommunene er ungdomskolen kombinert med en av barneskolene. Skolene er tegnet inn på kartet i kapittel 8.

Neste figur viser nøkkeltall for elevtall og ressursbruk i de fire kommunene.

Tabell 17: Nøkkeltall for elevtall og ressursbruk i de fire kommunene i 2001. Kilde: GSI og KOSTRA.

	Øystre Slidre	Vestre Slidre	Nord-Aurdal	Sør-Aurdal	Gruppe 11
Struktur					
Elever per klasse klassetrinn 1-7	13,7	14,6	14,8	15,9	17,5
Elever per klassetrinn 8-10	17,8	23,7	23,1	19,0	22,8
Antall klasser i vanlige grunnskoler	28	17	49	26	
Gjennomsnittlig antall klasser per skole	5	9	7	5	7
Produktivitet					
Elever per årsverk	7,9	9,3	8,7	8,8	10,0
Ressursinnsats					
Brutto dr.utg i % av totale brutto dr.utg.	22,1	20,8	24,1	23,8	
Brutto driftsutgifter totalt i grunnskolen	30 549 000	23 859 000	56 276 000	29 866 000	
Korr brutto dr.utgifter per elev	70 809	70 408	61 425	65 221	58 365

På barneskoletrinnet varierer den gjennomsnittlige klassestørrelsen på 14-16 elever i hver av de fire kommunene. På ungdomstrinnet er det noe større forskjeller hvor Vestre Slidre i gjennomsnitt har 24 elever per klasse, og Øystre Slidre har 18 elever per klasse. Som en naturlig følge av dette har Øystre Slidre lavest antall elever per årsverk i skolen.

Grunnskolen beslaglegger mellom 20-25 % av kommunenes totale brutto driftsutgifter og er dermed, sammen med pleie og omsorgssektoren, den tyngste sektoren på kommunebudsjettet.

Kommunene er relativt ulike mht. driftsutgifter per elev. Med 61 425 kroner per elev har Nord-Aurdal vesentlig lavere utgifter enn Slidre-kommunene med over 70 000 kroner per elev. Sør Aurdals driftsutgifter per elev ligger omtrent midt i mellom. Alle kommunene ligger godt over gjennomsnittet for kommunene i KOSTRA-gruppe 11 med 58 365 kroner per elev. Referansekommunen Levanger har 57 418 kroner per elev (fremgår ikke av tabellen). I og med at lønnsutgifter vanligvis utgjør 80-85 % av de totale driftsutgifter i grunnskolen³⁹, er det stort sett klassestørrelser som forklarer disse forskjellen i utgifter.

³⁹ Jf. Råd og Jespersen, "Analyse av ressursbruken i barnehage- og skolesektoren" Asplan Analyse 2002.

Gjennomsnittlig klassestørrelse i barneskolen er hhv. 17,5 elever i KOSTRA gruppe 11 og 18,9 elever i referansekommunen, altså vesentlig større enn i de fire kommunene.

Vi går ut fra at dagens skolestruktur gjenspeiler både historiske og geografiske forhold samt verdimessige og økonomiske prioriteringer. En desentralisert struktur med flere mindre bygdeskoler blir ofte ansett som en viktig verdi for nærmiljøet, mens de økonomiske argumentene ofte trekker i retning av en sentralisert struktur.

4.3.2 Mulig konsekvenser av en kommunesammenslutning

På bakgrunn av befolkningsfremskriving i kapittel 2 viser neste tabell anslag for elevtall per kommune frem til 2020. Anslagene sier noe om hvor stort omfang det vil være på dette tjenesteområdet de neste 10-20 år.

Tabell 18: Anslag for elevtall per kommune frem til 2020. Kilde: SSB.

	2001	2010	2015	2020	Endring i perioden	Endring i %
Øystre Slidre						
- Elever i barneskolen	304	267	253	245	-59	19,4
- Elever i ungdomskolen	105	115	108	111	6	-5,7
Vestre Slidre						
- Elever i barneskolen	203	172	157	147	-56	27,6
- Elever i ungdomskolen	73	81	77	69	-4	5,5
Nord-Aurdal						
- Elever i barneskolen	568	563	522	511	-57	10,0
- Elever i ungdomskolen	253	242	255	232	-21	8,3
Sør-Aurdal						
- Elever i barneskolen	299	292	284	287	-12	4,0
- Elever i ungdomskolen	132	139	129	123	-9	6,8
"Valdres Kommune"						
- Elever i barneskolen	1374	1294	1216	1190	-184	13,4
- Elever i ungdomskolen	563	577	569	535	-28	5,0

Fremskrivingen viser at elevtallet i grunnskolen samlet i de fire kommunene vil gå ned med ca 215 elever frem til 2020. Nedgangen er fordelt med ca 185 elever (13 %) på barneskoletrinnet og ca 30 elever (5%) på ungdomskoletrinnet, og vil oppstå jevnt utover i perioden (noe sterkere etter 2010). For den enkelte kommune kan dette for eksempel bety:

- Både i Nord-Aurdal og Øystre Slidre er forventet nedgang i elevtallet nærmere 60 elever frem til 2020. Dette kombinert med en stram kommuneøkonomi, vil trolig kreve omstrukturering av skolesektoren uavhengig av fremtidig valg av kommunestruktur.
- Sør-Aurdal kan forvente en relativt beskjeden nedgang i elevtallet frem til 2020 slik at nedgangen i seg selv ikke nødvendigvis vil kreve omstrukturering. Stram kommuneøkonomi kan likevel tale for færre og større skoler.
- Vestre Slidre ser ut til å ha den mest stabile skolestrukturen av de fire kommunene med et elevtall på ca. 100 elever per barneskole. Spørsmålet er hvordan nedgangen

på 50-60 elever frem til 2020, dvs. ca. $\frac{1}{4}$ av dagens elevtall, fordeler seg mellom de to skolene.

- Elevtallet for ungdomskoletrinnet viser en mer robust utvikling enn for barneskoletrinnet og vil isolert sett ikke trekke i retning av omstrukturering.

Befolkningsfremskrivingen gjelder for hver kommune som helhet, og kan ikke fortelle oss direkte om elevtallet blir spesielt tynt for enkelte av barneskolene. Men tettstedsanalysen i kapittel 2 viser at tettstedene vil vokse på bekostning av utkantene, noe som igjen betyr at nedgangen i elevtallet mest sannsynlig vil oppstå på de minste skolene.

I en felles kommune vil både elevenes bosettingsmønster og aldersfordeling, samt kapasiteten på den enkelte skole, være bestemmende for valg av skolestruktur og klassestørrelse. Dette er opplysninger om fremtiden som vi ikke har. Vi vil likevel illustrere en mulig utvikling i klassetallet med noen grove regneeksempler:

- Gitt at dagens gjennomsnittlig klassestørrelse i barneskolen opprettholdes med 14 elever per klasse, vil vi få en nedgang på ca. 11 klasser i 2020 i forhold til dagens 93 klasser. Øker gjennomsnittlig klassestørrelse til 18 elever vil det bli ca. 20 færre klasser i forhold til i dag.
- I ungdomskolen vil reduksjonen i 2020 kun bli på 1-2 klasser gitt dagens gjennomsnittlig klassestørrelse. Hvis gjennomsnittlig klassestørrelse økes til 27 elever som Nord-Aurdal har i dag, vil det bety en nedgang på ca. 7 klasser.

Disse teoretiske regneeksemplene viser potensial for omstrukturering i skolesektoren både pga. nedgang i elevtall men også pga. muligheten for å ha noe høyere gjennomsnittlig elevtall per klasse enn i dag. Omstrukturering kan skje uten kommunesammenslutning, men sammenslutning gir en god mulighet til å endre på godt etablerte strukturer.

Lederne i skolesektoren tror det er lite å spare i driftsutgifter for grunnskolesektoren ved en kommunesammenslutning. Dette begrunnes med at sparekniven har vært i sving i flere år allerede, slik at det er lite rom for ytterligere innsparinger. Dagens skolestruktur gjenspeiler geografi og politiske prioriteringer, og er i liten grad bestemt av dagens kommunegrenser. En sammenslutning til færre skoler kan imidlertid være aktuelt i flere av kommunene, men bør først og fremst være begrunnet med at de minste skolene i kommunene ofte er sårbare både mht. det pedagogiske og sosiale miljøet for lærere og elever. Lederne anser fordelene med sammenslutning først og fremst i forbindelse med felles skolekontor. Det vil gi muligheten for større grad av arbeidsdeling hvor viktige oppgaver kan gis en høyere prioritet sammenlignet med i dag. I tillegg vil et større miljø reduserer sårbarhet hvis nøkkelpersoner slutter samt gjøre det enklere å rekruttere til stillinger innen for eksempel PP-tjenesten.

De ansatte er delt i synet på om en sammenslutning vil gi sterkere fagmiljø og derigjennom høyere kvalitet i skolen. De fleste tror imidlertid at sammenslutning vil medføre minst like bra arbeidsmiljø som i dag. Størst er frykten for at avstanden mellom kommunenes ledelse og undervisningspersonellet blir for stort.

4.4 Pleie og omsorgstjenesten

Pleie- og omsorgssektoren omfatter et vidt spekter av tjenester. Hovedmålsetningen for sektoren er å tilby helsetjenester, omsorg og hjelp til mestring av dagliglivet til personer som

ikke er selvhjulpne pga. varig sykdom, funksjonshemming, eller funksjonssvikt grunnet høy aldre. Tjenesten omfatter også tiltak som tar sikte på å forebygge at personer blir mer omsorgstrengende.

4.4.1 Hovedtrekk ved dagens organisering

De fire kommunene har hvert sitt sykehjem i tillegg til omsorgsboliger. I Vestre Slidre eies sykehjemmet av Den Norske Sanitetsforening hvor kommunen leier/kjøper de 28 plassene. De 36 omsorgsboligene er kommunale. I de tre andre kommunene eies og drives sykehjemmene av kommunene der Sør-Aurdal og Nord-Aurdal har ca. 50 plasser hver og Øystre Slidre har 38 plasser. I Nord-Aurdal (24) og Sør-Aurdal (22) er de fleste omsorgsboligene kommunale, mens flesteparten av de 15 omsorgsboligene i Øystre Slidre er ikke-kommunale. Dette er tall for 2001, og det er derfor kommet til flere omsorgsboliger i løpet av siste 11/2 året.

Neste tabell viser nøkkeltall for dekningsgrad og ressursinnsats mht pleie- og omsorgstjenesten.

Tabell 19: Nøkkeltall for dekningsgrad og ressursinnsats mht. pleie- og omsorgstjenester i 2001. Kilde: KOSTRA.

	Øystre Slidre	Vestre Slidre	Nord-Aurdal	Sør-Aurdal	Gruppe 11
Dekningsgrad					
Andel av innbyggere 67-79 år m/hjemmetjenester	11,6	11,8	8,8	18,5	10,5
Andel av befolkningen 67-79 år -beboer på institusjon	2,5	3,0	1,3	2,0	2,2
Andel av innbyggere = 80 år m/hjemmetjenester	38	32,8	38,3	40,1	38,8
Andel av befolkningen = 80 år -beboer på institusjon	18,1	17,2	10,8	16,6	16,6
Produktivitet:					
Årsverk per bruker av pleie- og omsorgstj	0,3	0,6	0,5	0,4	0,4
Ressursinnsats:					
Brutto dr.utg i % av totale brutto dr.utg.	18,4	21,9	26,3	30,7	28,1
Brutto dr. utg. totalt for pleie og omsorgssektoren	23 626 000	21 742 000	70 975 000	41 518 000	
Brutto dr.utg. per bruker i hjemmetjenesten	45 775	89 690	135 339	94 019	107 929
Brutto dr.utg. per bruker i institusjon	472 162	0	524 740	415 490	493 779

Sør-Aurdal har den høyeste andelen både blant eldre og yngre pensjonister som mottar hjemmetjenester. Nord-Aurdal har tilsvarende lavest andel i aldersgruppa 67-79 år mens Vestre Slidre ligger lavest for de eldste pensjonistene. Med hensyn til sykehjem er de fleste beboerne over 80 år. Nord-Aurdal har klart lavest andel eldre pensjonister som bor på sykehjem (10,8%).

Går vi videre til ressursinnsatsen, ser vi at pleie- og omsorgssektoren utgjør mellom 18-30% av kommunenes utgifter og er altså meget viktig i økonomisk sammenheng. Vi ser at det er relativt store forskjeller mellom andelen Sør-Aurdal bruker til pleie og omsorgstjenester og det Øystre Silde bruker. Som nevnt innledningsvis i kapittel 5, kan forskjellen både skyldes forskjell i effektivitet og kvalitet på tjenestene. I dette tilfellet ligger trolig mye av forklaringen i at Sør Aurdal har en betydelig eldre befolkning enn de andre kommunene.

Øystre Slidre har de klart laveste utgiftene per bruker av hjemmetjenestene, nærmere bestemt utgjorde de i 2001 kun 1/3 av tilsvarende utgifter i Nord-Aurdal på 135 339 kroner per bruker. Driftsutgifter per bruker i institusjon varierer også en del med lavest utgifter i Sør-Aurdal med ca 415 000 kroner per bruker, og høyest i Nord-Aurdal med ca. 525 000 per bruker. Her mangler tall for Vestre Slidre.

4.4.2 Mulige konsekvenser av kommunesammenslutning

På bakgrunn av befolkningsfremskrivingene i kapittel 2 viser nest tabell anslag for antall innbyggere i de to eldste aldersgruppene per kommune frem til 2020. Anslagene kan antyde noe om behovet for pleie og omsorgstjenester de neste 10-20 år, gitt at fremtidens eldre har omtrent samme behov for pleie og omsorg som dagens eldre⁴⁰.

Tabell 20: Anslag for antall innbyggere i de to eldste aldersgruppene per kommune frem til 2020. Kilde: SSB.

	2002	2010	2015	2020	Endring 2002-20	Endring i %
Øystre Slidre						
67-79 år	284	303	429	475	191	67,3
80 år og over	166	152	136	151	-15	-9,0
Vestre Slidre						
67-79 år	263	249	263	301	38	14,4
80 år og over	122	138	129	133	11	9,0
Nord-Aurdal						
67-79 år	667	639	794	988	321	48,1
80 år og over	360	353	326	341	-19	-5,3
Sør-Aurdal						
67-79 år	405	366	423	476	71	17,5
80 år og over	247	218	195	186	-61	-24,7
"Valdres Kommune"						
67-79 år	1619	1557	1909	2240	621	38,4
80 år og over	895	861	786	811	-84	-9,4

Befolkningsfremskrivninger viser at aldersgruppa "yngre pensjonister" vil vokse relativt kraftig frem til 2020, mens det i samme periode blir færre i gruppa "eldre pensjonister". Utviklingen har blant annet sammenheng med lave fødselskull på 1930-40 og store fødselskull etter krigen. Sør-Aurdal skiller seg ut ved en sterk nedgang i "eldre pensjonister" frem til 2020. Dette har sammenheng med at mange av sør-aurdølene som ble født rett etter krigen flyttet ut i forbindelse med de store omlegginger i skogbruket på 60-70 tallet.

Gitt dagens dekningsgrad for pleie- og omsorgstjenester i de fire kommunene, er det rimelig å tro at den relativt sterke veksten i antall yngre pensjonister kan gi økt behov for hjemmetjenester, men trolig ikke institusjonstjenester. Den forventede nedgangen i antall eldre pensjonister er også merkbar, men det er vanskelig si hvor mye det vil slå ut på behovet for pleie- og omsorgstjenester. Det er verdt å merke seg en merkbar nedgang i eldre pensjonister i Sør-Aurdal som kan gi seg utslag i redusert behov for institusjonsplasser.

Tidligere undersøkelser har vist at det er smådriftsulemper ved institusjoner som sykehjem ved mindre enn 15 senger på grunn av minimumsbemanning etc., mens stordriftsfordelene er hentet ut ved rundt 40 senger⁴¹. Sykehjemmene i de fire kommunene har ut fra dette en gunstig størrelse slik de er i dag. Det er etter vårt syn ikke grunnlag for å tro at en kommunesammenslutning kan gi en mer kostnadsbesparende struktur. Hvorvidt hjemmetjenesten kan organiseres bedre i en sammensluttet kommune vil kreve en grundigere analyse. På bakgrunn

⁴⁰ Neppe riktig, men vanskelig å gjøre andre forutsetninger.

⁴¹ Jf. Rømo og Hellenes (1991) og Myrvold (2001)

av sammenligning av nøkkeltallene mellom valdreskommunene og KOSTRA gruppe 11, jf. tabell 19, er det ikke grunnlag for å hevde at det er effektivitetsgevinster i hjemmetjenesten ved en sammenslutning. Dette støttes også av sektorlederne innen pleie og omsorgstjenesten i de fire kommunene.

I samtaler med nøkkelpersoner i pleie og omsorgssektoren kom det frem at andre forhold enn de økonomiske kan tale for en sammenslutning. Helheten som er mulig å oppnå ved en sammenslutning kan være vanskelig å få til gjennom interkommunalt samarbeid. Dette kan for eksempel være:

- Sammenslutning kan gjøre det lettere å koordinere slik at alle sykehjemsplasser kan tas i bruk til enhver tid ved behov. Bruk av institusjonsplasser i nabokommunene er mulig også i dag, men erfaringer viser at kommunegrenser kan være til hinder for å ta i bruk ledige plasser.
- Sammenslutning kan gjøre hjemmetjenesten smidigere i enkelte områder ved at hjemmetjenester kan ytes av samme person uavhengig av kommunegrenser.
- I en felles kommune slipper man å operere med betaling om man benytter tjenester hos hverandre. Dette er vanskelig å unngå i et interkommunalt samarbeid.
- Stordriftsfordeler kan også være kvalitet. Med det menes at i dagens fire kommuner må ansatte ofte være generalister. I en sammensluttet kommune vil fagmiljøene bli større slik at det ligger til rette for større grad av arbeidsdeling. Arbeidsdeling gjør det mulig med spesialisering som igjen kan fremme kvalitet (og effektivitet).
- Sammenslutning kan gi ansatte et faglig utbytte ved at en større kommune gir større muligheter for å skifte arbeidssted uten å måtte i si opp i kommunen.
- Sammenslutning kan gjøre det enklere å rekruttere til stillinger som det i dag viser seg vanskelig å rekruttere til.
- En sammenslutning vil styrke fagmiljøene fordi de blir større. I dag består mange av fagmiljøene av en eller få personer i hver kommune. I tillegg er stillingene ulikt definert mellom kommunene slik at det ikke nødvendigvis blir så lett å samarbeide på tvers av grensene.

Av de ansatte i pleie- og omsorgssektoren er det omtrent hver tredje som tror en sammenslutning vil styrke fagmiljøet og kvaliteten på tjenesten, mens det er noen flere som ikke tror dette vil ha betydning. Det er også i underkant av 30 % av de ansatte som mener sammenslutning vil gjøre det lettere å rekruttere personale til sektoren. Også i denne sektoren er det utbredt skepsis til om det i en ny stor kommune blir for lite kontakt mellom kommunens ledelse og de ansatte i pleie og omsorgssektoren.

4.5 Barnevern og sosialtjenester

I alle fire kommunene er sosialtjenesten og barnevernet samlokalisert i kommunesenteret med felles leder. Bortsett fra i Nord-Aurdal kommune har alle kommunene kombinerte stillinger i sosial- og barneverntjenesten. I praksis betyr det at ansatte jobber både etter lov om sosiale tjenester og lov om barneverntjenester. Tjenestene hjelper hverandre med saksbehandling, mottak og merkantile oppgaver.

I statistikken er total brutto driftsutgifter for de to tjenestene ikke skilt. Derfor presenteres disse tallene i neste tabell og ikke sammen med de andre nøkkeltallene for de to tjenestene (jf i avsnitt 5.5.1 og 5.5.2).

Tabell 21: Nøkkeltall for ressursbruk i barnevern og sosialtjenester i 2001. Kilde: KOSTRA.

	Øystre Slidre	Vestre Slidre	Nord-Aurdal	Sør-Aurdal	Sum dagens kommuner
Br. dr.utg. sosialtjenester og barnevern	4 886 000	2 717 260	15 748 000	8 019 000	31 370 260
Br.dr.utg. sos.tj. og barnevern i % av totale drutg	3,8	2,7	5,8	5,9	5,0

Tallene viser at Vestre Slidre bruker kun 2,7 %⁴² av de totale brutto driftsutgiftene til barnevern og sosialhjelp, mens tilsvarende andel i Nord-Aurdal og Sør-Aurdal er hhv. 5,8 % og 5,9 %.

4.5.1 Barnevern – hovedtrekk ved dagens organisering

I Lov om barnevernstjenester går det frem at kommunen har saksbehandling og vedtaksansvar i barnevernssaker (bortsett for ansvar for vedtak om omsorgsovertakelse som er tillagt en statlig fylkesnemnd). Kommunen har videre ansvar for hjelpetiltak og forebyggende tiltak på feltet, mens drift av barnevernsinstitusjoner er en fylkeskommunal oppgave.

En interkommunal arbeidsgruppe har utarbeidet forslag til samarbeidsmodell for barneverntjenesten i Valdres (inkl. Etnedal og Vang). I skrivende stund er endelig valg av samarbeidsmodell ikke gjort. I vår gjennomgang vil vi presentere noen KOSTRA-tall i tillegg til å summere opp konklusjonene i analysen som er gjort av arbeidsgruppa. Utover det har vi ikke gjort egne vurderinger.

Tabell 22: Nøkkeltall for behov og ressursinnsats for barnevernet i de fire kommunene i 2001. Kilde: SSB.

	Øystre Slidre	Vestre Slidre	Nord-Aurdal	Sør-Aurdal	Gruppe 11
Behov					
Barn med undersøkelse ift innb. 0-17 år (%)	0,7	2,8	2,1	2,2	2,2
Barn med barneverntiltak ift. innb. 0-17 år (%)	1,9	3,8	2,4	3	3,2
Ressursinnsats					
Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk	18	16,2	24,3	36	21,2
Brutto driftsutgifter per barneverns klient	20 389	35 286	64 588	24 778	

Behovsindikatoren for barnevern viser andelen barn med undersøkelse og tiltak i prosent av innbyggerne som er under 18 år. Vi ser at Øystre Slidre har lavest indikator og Vestre Slidre har høyest. Utover det bør en være forsiktig med å sammenligne kommunene mht. nivået på denne størrelsen fordi det ut fra statistikken ikke er mulig å si om lavt behov indikerer dårlig fungerende barnevern eller om det betyr små sosial problemer i kommunene. I rapporten fra den interkommunale arbeidsgruppa fremgår det at belastningen er relativt ulik mellom kommunene i dag både mht. antall barn som får tiltak og på hvilke type tiltak de får.

Mht ressursinnsats er det stor forskjell mellom kommunene, spesielt målt som årsverk. Men også her bør en sammenligning kommunene imellom gjøres med forsiktighet fordi ressurs-

⁴² Tallene for Vestre Slidre er korrigert for feil rapportering til KOSTRA.

behovet vil variere mye fra sak til sak, og i kommuner med relativt få saker vil enkeltsaker kunne gi store utslag i statistikken.

4.5.2 Sosialtjenester - hovedtrekk ved dagens organisering

Kommunens ansvar er regulert av Lov om sosiale tjenester. Sosiale tjenester omfatter behandling av personer med rusproblemer hvor kommunen har ansvaret for å gi råd, utforme hjelpetiltak og formidle behandlingsopplegg. Sosiale tjenester omfatter også hjelp til bolig og praktisk hjelp i boligen for personer med sosiale problemer. De økonomiske ressursene går i stor grad til økonomisk støtte til livsopphold.

Neste tabell viser nøkkeltall for behov og ressursinnsats.

Tabell 23: Nøkkeltall for behov og ressursinnsats for sosialtjenester i 2001. Kilde: KOSTRA.

	Øystre Slidre	Vestre Slidre	Nord-Aurdal	Sør-Aurdal	Gruppe 11	Gj.snitt Oppland
Behov						
Sosialhjelpsmottaker som andel av innb. 20-66 år	3,6	7,3	6,9	5,5	4,8	5
Ressursinnsats						
Besatte stillinger i sosialtjenesten per 1000 innb.	0,49	0,75	0,93	0,89	0,83	1,18
Brutto driftsutgifter sosialhjelp per kom. bruker	68 470	75 535	45 619	68 529	51 941	52 036

Øystre Sildre har med 3,6 % den laveste andel mottakere av sosialtjenester i den voksne delen av befolkningen. Vestre Slidre ligger høyest med 7,3% av befolkningen. Samlet driftsutgifter til sosialtjenesten målt per bruker varierer fra vel 75 000 kroner i Vestre Slidre til under 50 000 i Nord-Aurdal⁴³.

4.5.3 Mulige konsekvenser av en kommunesammenslutning

Barnevernet er en type tjenester som det er vanskelig å anslå behovet for i årene fremover, selv om mange vil hevde at den generelle samfunnsutviklingen tilsier at det vil øke.

De økonomiske konsekvensene av sammenslutning er dermed også vanskelig å tallfeste, og vi har ikke gjort beregninger på det. I SSBs rapport "Kostnadsbesparelser ved kommunesammenslutning" er sosialtjenester og barnevern det eneste kommunale tjenesteområdet hvor de regner med kostnadsøkning ved sammenslutning. Dette begrunner de med at det erfaringsmessig er en sammenheng mellom kommunestørrelse og utgiftsbehov til disse tjenestene.

Til tross for samarbeidet med sosialtjenesten, består barnevernet i de fire kommunene av små fagmiljø med lite faglig støtte for å kunne ta vanskelige saker. Den interkommunale arbeidsgruppa mener derfor at det vil være en stor styrke for tjenesten med et sterkere faglig fellesskap mellom kommunene. Dette vil gi bedre arbeidsvilkår i et svært krevende arbeid, og gi et mer likeverdig tilbud til barn og unge i Valdres.

Arbeidsgruppa er imidlertid delt i synet på hvordan en felles tjeneste bør organiseres. En del av gruppa mener den beste tjenesten kan oppnås hvis alle ressursene slås sammen til en felles tjeneste med en barnevernsleder for hele Valdres. Fordelen med en felles tjeneste begrunnes blant annet med at det vil gi en større faglig plattform som gjør det mulig å utvikle bedre kompetanse på kompliserte problemstillinger. Felles barnevernstjeneste gjør det også lettere å håndtere habilitetsproblemer og å tilby en mer felles standard for barnevernsarbeidet. Av de

to modellene arbeidsgruppa har vurdert, er dette den modellen som vil være aktuell ved en kommunesammenslutning.

Det andre synet i arbeidsgruppa mht. valg av organisasjonsmodell, går i grove trekk ut på å opprette felles ressursbase med en felles koordinator, uten å slå sammen tjenestene på tvers av kommunene. Fordelen med denne modellen er at vedtaksmyndighetene blir beholdt i kommunene, samtidig som det er mulig å styrke fagmiljøet på tvers av kommunegrensene. Det blir også trekt frem at modellen med felles ressursbase vil være enklest å styre, bl.a. vil det ikke kreve dispensasjon fra gjeldene barnevernslov.

Arbeidsgruppa konkluderer ikke med hvilken av de to modellene som vil gi den beste barnevernstjenesten i Valdres. Gruppa er imidlertid enstemmig i behovet for å styrke tjenesten ressursmessig i fremtiden. De hevder at uten tilførsel av nye ressurser vil det være urealistisk med et godt samarbeid som skal føre til bedre barnevernstjenester. Dette er ikke etterprøvd i denne utredningen. Valg av modell skal behandles i kommunene i løpet av våren 2003.

Sosialtjenesten sliter også med lite fagmiljø. Men i motsetning til barnevernstjenesten, har det ikke vært utredet fordeler og ulemper ved en felles tjeneste. Vi antar at et større arbeidsmiljø taler for en sammenslutning og at mest mulig nærheten til brukerne taler for at dagens struktur blir opprettholdt.

I ansatteundersøkelsen fremgår det at over halvparten av de ansatte i sosialtjenesten og barnevern har tro på at en sammenslutning vil styrke fagmiljøet og dermed også kvaliteten på tjenesten, mens relativt få mener det motsatte. I synet på om sammenslutning er et godt grep for å gjøre det enklere å rekruttere til sektoren, er de delt omtrent på midten.

4.6 Teknisk drift, veier, vann og avløp

Oppgaver innen disse tjenesteområdene er dels forvaltningsoppgaver og dels driftsoppgaver. Forvaltningsoppgavene er knyttet til behandling av planer og søknader i forbindelse med veispørsmål, vann- og kloakkforsyning, samt brannforebyggende arbeid. Driftsoppgaver er først og fremst vedlikehold og drift av veier, vannforsyningsanlegg, renseanlegg og kloakk, samt vedlikehold av kommunale eiendommer.

4.6.1 VAR – tjenester - hovedtrekk ved dagens organisering

Det er i dag interkommunalt samarbeid mellom kommunene på flere områder for VAR-tjenester. Lengst går samarbeidet om felles renovasjonstjenesten i regi av Valdres Kommunale Renovasjon (inkl. Etnedal og Vang). Det er også samarbeid om kontroll av vannverk samt om interne kontroller.

Nedenfor presenteres noen nøkkeltall for VAR-tjenestene:

Tabell 24: Nøkkeltall for VAR-tjenestene i de fire kommunene og kommunegruppe 11 i 2001. Kilde KOSTRA.

Vann, avløp og renovasjon	Øystre Slidre	Vestre Slidre	Nord Aurdal	Sør Aurdal	Gruppe 11
Kommunal vannforsyning:					
Andel av innbyggerne som er tilkoblet	39,2	50,7	62,7	21,7	71,2
Årsgebyr for vannforsyning, bolig 120 m2	2718	2255		1804	1884
Kommunale avløp:					
Andel av innbyggerne som er tilkoblet	23,1	43,1	68,8	19,3	51,8
Årsgebyr for avløp, bolig 120 m2	3294	2750		2402	2357
Kommunal renovasjon/avfall:					
Årsgebyr for avfallstjenesten, bolig 120 m2	1558	1558	1558	1558	1746
Ressursbruk:					
Brutto dr.utg totalt for VAR-tjenester	11 073 000	5 836 000	15 842 000	6 198 000	
Brutto dr.utg i % av totale brutto dr.utg.	8,6	5,9	5,9	4,6	5,1

Andelen innbyggere som er tilknyttet de kommunale vann- og avløpsnettene er høyest i Nord-Aurdal. Dette er i og for seg naturlig ut fra at bosettingen er mest konsentrert i denne kommunen. For alle fire kommunene er det en lavere andel av innbyggerne som er tilkoblet enn for gjennomsnittet for kommunene i gruppe 11. Sør-Aurdal har lavest årsgebyr for både vann og avløp, mens Øystre Slidre har de høyeste årsgebyrene. Renovasjonstjenesten er alle innbyggerne pliktig til å være tilkoblet til, og blir som allerede nevnt utført av Valdres Kommunale Renovasjon.

Analyser av driftsutgifter for VAR-sektoren er vanskelig å ta i bruk for å forklare forskjeller i kostnadseffektivitet mellom kommunene. Blant annet vil driftsutgifter avhenge av bosetningsstruktur, kvalitet og lokalisering av vannkilde og rensekrav, i tillegg til eventuelle organisatoriske forhold. Sett over flere år skal i prinsippet utgifter til investeringer og drift dekkes av årsavgifter og eventuelle tilkoblingsavgifter. En kommune som har investert mye i vann og avløp de senere årene, vil derfor normalt ha relativt høye årsavgifter.

4.6.2 Samferdsel – hovedtrekk ved dagens organisering

Det kommunale vegnettet varierer fra 22 km til 66 km i de fire kommunene og er dermed av relativt beskjedent omfang. Vedlikehold og brøyting settes ut til private entreprenører. Enkelte av kommunene har av budsjettmessige hensyn redusert vedlikeholdet til et minimum.

Tabell 25: Nøkkeltall kommunale veier i 2001. Kilde KOSTRA.

Samferdsel	Øystre Slidre	Vestre Slidre	Nord Aurdal	Sør Aurdal	Gruppe 11
Kommunale vei (km.)	22	22	66	47	
Korr br. dr.utgifter kommunale veier	1 155 000	1 210 000	4 558 000	1 554 000	
Korr brutto dr.utg. i% av tot br. utg.	0,9	1,2	1,7	1,2	1,9

Tabellen viser at utgifter til kommunale veier utgjør en beskjeden andel av de totale utgiftene i hver av kommunene. Til sammen bruker de fire kommunene årlig ca. 8,5 mill kroner på de kommunale veiene.

4.6.3 Brann og ulykkesvern – hovedtrekk ved dagens organisering

Det er etablert felles brannførebyggende avdeling for alle seks kommunene i Valdres. Dette har resultert i tre nye stillinger, delvis fordi de pålagte oppgavene ikke har vært gjennomført i

kommunene tidligere. Også felles beredskap med felles brannsjef har vært vurdert, men foreløpig er konklusjonen at det er lite å spare på et slikt samarbeid.

Tabell 26: Nøkkeltall brann og ulykkesvern i 2001. Kilde: KOSTRA.

Brann og ulykkesvern	Øystre Slidre	Vestre Slidre	Nord Aurdal	Sør Aurdal
Antall årsverk i brann og ulykkesvern	1,3	0,7	6,5	1,3
Netto driftsutgifter brann og ulykkesvern	941 000	1 048 000	2 481 000	1 003 000

4.6.4 Mulige konsekvenser av en kommunesammenslutning

Lokalisering av anleggene for vann og avløp avhenger i stor grad av befolkningsstruktur, lokalisering av vannkildene og resipienter, og i mindre grad av kommunestruktur. Men ny teknologi med automatisk drifting og overvåking legger til rette for at det kan være mulig med enkelte stordriftsfordeler mht. bedre utnyttelse av vaktordninger, utstyr etc.

I samtale med fagsjefene var det flere som mente at en sammenslutning ikke vil gjøre det mulig å kutte særlig mye på kostnadene til drift og vedlikehold. Dette fordi disse postene er redusert til et minimum allerede og fordi vedlikehold selvsagt må gjøres lokalt.

Med hensyn til forvaltningsoppgavene kan det være mulig å redusere kostnadene fordi enkelte oppgaver i dag "behandles firedobbelt" både på administrativt og politisk nivå. Det kan også ligge kostnadsbesparelser både i drift og vedlikehold i infrastruktur som bredbånd, programverktøy som GIS etc.

Den viktigste fordelene av en sammenslutning vil trolig være at dagens fagmiljø kan samles i en enhet. Med unntak av Nord-Aurdal er det stort sett kun en person som jobber innen hvert ansvarsområde som for eksempel byggesaker, oppmåling etc. En felles kommune vil gi større fagmiljø og dermed gjør kommunen mindre sårbar når ansatte slutter. Andre fordeler som trekkes frem mht. et større fagmiljø, er at det blir mindre ensomt for ansatte som i dag sitter aleine med disse oppgavene og at kvalitet kan bli bedre på de mest krevende oppgaver fordi man får muligheten til å gjøre disse flere ganger i en større kommune. I en større kommune vil det også være lettere å unngå inhabilitet både hos saksbehandlerne og politikere i byggesaker og lignende.

Et flertall av de ansatte innen tekniske tjenester mener en sammenslutning vil gi sterkere fagmiljø og derigjennom bedre kvalitet på tjenestene, sett i forhold til i dag. Det er en liten overvekt av ansatte som ikke tror en ny storkommune vil gjøre det enklere å rekruttere fagpersoner. I forhold til de andre tjenesteområdene er det innen tekniske tjenester skepsisen er størst mht. store avstander mellom kommunens ledelse og tjenesteyter i en ny storkommune.

4.7 Andre tjenester

Gjennomgangen av de kommunale tjenestene i dette kapittelet er forsøkt konsentrert om de tjenestene som vil være mest beslutningsrelevante i diskusjonen om sammenslutning. Dette mener vi først og fremst vil være de tjenestene som veier tyngst i kommuneøkonomi (skole og pleie og omsorg). I tillegg har vi sett på tjenester som ofte blir forbundet med de største

stordriftsfordelene (administrasjon og felles styring og tekniske tjenester). Til slutt har vi sett på tjenester som det i dag er et aktivt interkommunalt samarbeid om (barnevern og sosialtjenester).

Tjenestene vi ikke har sett på i dette kapittelet er først og fremst barnehagesektoren og kommunehelsetjenesten. Barnehagesektoren vil først og fremst bli berørt på det administrative planet i en eventuell sammenslutning. I og med at finansieringssystemet for denne tjenesten er til behandling i regjering og storting denne våren, er det høyst usikkert om og eventuelt hvilke konsekvenser en sammenslutning kan ha for denne sektoren.

Kommunehelsetjenesten er en tjeneste rettet mot alle innbyggerne og må slik sett være godt tilgjengelig. Et interkommunalt samarbeid har vært drøftet i Valdres på dette området.

Kultur er viktig for innbyggerne, og må være tilgjengelig i nærområdet hvor folk bor. De fleste aktivitetene er organisert i lag og organisasjoner og er ikke i kommunal regi.

4.8 Sammenstilling og drøfting mot SSBs analyse

Som vi viste i kapittel 3 har SSB beregnet at en sammenslutning av alle seks kommunene i Valdres vil kunne gi teoretiske besparelser på ca. 62,6 mill kroner per år. Vi vil nå søke å knytte SSB's beregninger sammen med våre egne analyser. I neste tabell har vi derfor regnet om SSBs tall til kun å gjelde de fire kommunene som inngår i denne utredningen, og gjort anslag på hvor store andeler SSB's beregnede besparelsen utgjør i forhold til brutto driftsutgifter innen hver av sektorene i dag. Vi kommenterer så dette sektorvis i forhold til vår egen gjennomgang av disse.

I første tallkolonne har vi gjengitt gjennomsnittlig brutto driftsutgift per innbygger for de fire kommunene i 2001. I den neste kolonnen vises SSBs beregninger for innsparinger per sektor, uttrykt per innbygger. I siste kolonne har vi beregnet den prosentvise endringen for hvert tjenesteområde som SSBs innsparinger utgjør.

Tabell 27: SSBs anslag på mulig utgiftsreduksjon fordelt på tjenesteområder.

Sektorer	Brutto driftsutgifter per innbygger			
	Sum dagens kommuner	SSBs beregninger	For "Valdres kommune", mill.kr.	% endring
Administrasjon	4750	853	13,1	17,9 %
Grunnskole	9 166	529	8,1	5,8 %
Barnehager	2 299	366	5,6	15,9 %
Helsestell	2 369	261	4,0	11,0 %
Sosiale tjenester	2 405	-200	-3,1	-8,3 %
Pleie og omsorg	10 295	650	10,0	6,3 %
Kultur	2 476	0	0,0	0,0 %
Infrastruktur	5 867	949	14,5	16,2 %
Sum	39 591	3 407	52,2	8,6 %

Vi vil punktvis kommentere tallene slik:

- En reduksjon av *administrasjonskostnader* (inkl. politisk ledelse) på rundt 18 % i forhold til det de fire kommunene bruker i dag, eller rundt 13 mill.kr., kan virke mye. Men etter å ha sammenlignet utgiftsnivået med andre kommuner som har tilsvarende størrelse som "Valdres kommune", kan en effektivisering et stykke på veg mot en slik størrelsesorden kanskje være mulig å få til. Innsparingene vil først og fremst ligge i at en sammenslutning gir muligheten til å slå sammen "overlappende" virksomhet som man må ha 1 av pr. kommune. I tillegg betyr reduksjon i antall politikere og utvalg mye. Ut fra tallene foran vil en halvering av utgiftene til politisk styring i Valdres-kommunene i seg selv kunne gi innsparinger på 4-5 mill. kr. årlig. Men en viktig erfaring fra andre kommunesammenslutninger er at det tar noe tid før en ny velfungerende kommune er effektiv slik at man kan hente ut den administrative gevinsten. Innsparingene på politisk styring vil kunne realiseres atskillig raskere enn den administrative.
- En reduksjon på nesten 6 % i *grunnskolen* vil kun være realistisk hvis dagens skolestruktur forenkles, noe som igjen bør være aktuelt når en ser prognoser for nedgangen i antall elever. I den grad en kommunesammenslutning kan gjøre det lettere å få gjennomført denne type tiltak, vil noe av dette kunne sies å være en effekt av en kommunesammenslutning.
- Innsparing på *barnehagesektoren* vil først og fremst måtte skje på de administrative funksjonene. Selve barnehagene bør ligge der folk bor. Årlige innsparinger på 5-6 mill. kr. på denne sektoren synes lite realistisk. Finansiering gjennom brukerbetaling gjør også at evt. innsparinger her i mindre grad vil merkes på kommunebudsjettet.
- Innen *pleie og omsorg* har SSB anslått besparelser på 6,3 % i forhold til dagens utgiftsnivå. Det er vanskelig å finne hvor en slik innsparing, som utgjør rundt 10 mill. kr. årlig, skal kunne tas i fra. I dag har hver av kommunene et sjukehus hver pluss omsorgsboliger, og slik bør det antakelig også være i fremtiden. Noe innsparing bør kunne være mulig fordi en sammenslutning kan gi effektivisering i de administrative funksjonene.
- I SSBs analyse fremgår det at det er mulig å spare over 16 %, eller nærmere 15 mill. kr. årlig innenfor "*infrastruktur*", som dekker omtrent det samme som vi har kalt Tekniske tjenester. Som for de andre tjenestekområdene vil noe kunne spares ved å slå sammen administrative funksjoner, men dette vil utgjøre vesentlige mindre innsparinger enn SSBs anslag. Innsparinger her vil også bety mindre for kommunebudsjettet, da denne sektoren i større grad enn andre finansieres gjennom avgifter fra innbyggerne (bl.a. VAR-tjenestene, kfr. over).
- SSB's beregnede innsparinger innen *helsestell* motsvares omtrent av økede utgifter til *sosiale tjenester*.

Totalt sett indikerer SSB's beregninger et teoretisk innsparingspotensial på rundt 52 mill.kr., eller 8-9 % av kommunenes samlede brutto driftsutgifter. Som nevnt foran er dette beregninger som tar utgangspunkt i å sammenlikne dagens kommuner med de større, og ikke basert på konkrete studier av i hvilken grad man klarer å hente ut effekter ved faktiske kommunesammenslutninger. Ut fra vår gjennomgang av Valdres-kommunene så langt vi

klarer å gjøre den her, synes SSB's anslag på innsparingspotensialet å være urealistisk høye. I hvilken grad det allikevel kan være mulig å få til innsparinger på nivå med framtidig bortfall av rammeoverføringer av Staten, drøftes nedenfor.

4.9 Kan innsparinger tilsvare bortfall av rammetilskott?

Vi har i kap. 3 beregnet at med dagens inntektssystem vil en kommunesammenslutning på lang sikt medføre bortfall av rammeinntekter fra staten på ca. 16 mill. kroner årlig.

Spørsmålet blir da om det er realistisk å kunne hente ut tilsvarende eller større effektiviseringsgevinster gjennom en kommunesammenslutning, slik at kommunaløkonomiske vurderinger i seg selv ikke blir et argument mot en kommunesammenslutning.

En langsiktig innsparing på 16 mill. kroner tilsvarer rundt 2,5 % av de fire kommunenes brutto utgifter i dag. Tabellen under viser en mulig fordeling av hvordan dette kan gjøres, delvis basert på den sektorvise gjennomgangen foran.

Tabell 28: Mulig fordeling av langsiktig innsparing for å motsvare bortfall av statlig rammeoverføring.

Sektor	Mulig gevinst	Prosent av dagens utgifter	Mulig tap	Kommentar
Politisk styring og administrasjon	Politisk styring: 4 mill kr. Administrasjon: 4-5 mill kr?	6-10%		Forutsetter ca. 45 representanter i kommunestyret. Størrelsen på adm. gevinst usikker.
Skole	Noe enklere skolestruktur + felles adm: 3-4 mill kr?	2-3%	Høyere transportkostnader	Enklere skolestruktur uavhengig av sammenslutning
Tekniske tjenester	Felles adm og bedre utnyttelse: 2-3 mill. kr?	2-3%		Mulig gevinst ligger i felles forvaltning og elektronisk infrastruktur
Barnevern og sosialtjenester	0 ?		Økte reisekostnader?	
Pleie og omsorgstjenester	Felles adm og bedre utnyttelse: 2-3 mill kr?	1-2%		Vanskelig å tallfeste
SUM	15 -20 mill kr?	2-3%		

Som tabellen viser har vi her lagt om lag halvparten av en slik innsparing på politisk og administrativ styring av kommunen i hht. analysen tidligere i dette kapittelet. Resten er fordelt på de ulike sektorer etter deres relative størrelse.

Som vi ser gir denne oppstillingen behov for:

- 6-10 % innsparinger innen politisk og administrativ ledelse
- 2-3 % innen grunnskole
- 2-3 % innen tekniske tjenester
- 1-2 % innen pleie og omsorg

Dette er altså innsparinger som man har 15 år på seg til å klare å ta ut. Man vil også ha ekstra stimuleringsmidler gjennom inndelingstilskottet til å iverksette nødvendige tiltak for å realisere innsparingene.

Det er selvsagt umulig for oss her å *bevise* at dette vil la seg gjøre. Ut fra gjennomgangen over mener vi imidlertid at dette bør være en realistisk målsetting for den økonomiske gevinst en kommunesammenslutning bør muliggjøre.

4.10 Oppsummering

Vi har i dette kapittelet sammenlignet kommunene mht. omfang, ressursbruk og delvis kvalitet på tjenestene. For tjenesteområdet administrasjon, styring og fellesutgifter og grunnskolen har vi gått lengst i å anslå mulige innsparinger ved en sammenslutning. For pleie og omsorg og for tekniske tjenester er det ut fra tjenestelederne lite å hente på å effektivisere driften, mens det kan være kostnadseffektivitet knyttet til forvaltningsoppgaver i disse sektorene. I dette ligger det at ved å slå sammen dagens fire kommuner til en forvaltning unngås dobbeltarbeid. For barnevernstjenesten antydes det behov for økte ressurser.

Videre har vi i dette kapittelet vist et relativt entydig bilde av at en sammenslutning vil styrke fagmiljøene innen alle sektorene, spesielt miljøer som består av en eller få personer. Argumenter som kommer oftest frem i intervjuene med sektorlederne er at de små fagmiljøene ofte blir personavhengig og svært sårbare ved permisjoner, sykdom eller hvis noen slutter. Videre var det relativt mange som hevdet at større fagmiljø vil gi muligheten for spesialisering som igjen vil heve kvaliteten på enkelte tjenester.

Også blant de ansatte er det relativt mange som har tro på at sammenslutning vil styrke det faglige miljøet og derigjennom kvaliteten på tjenestene. Men her er ikke bildet entydig; det er også mange som ikke tror dette. Generelt viser spørreundersøkelsen en tredeling mellom de som tror sammenslutning er en fordel, de som er skeptisk og de som har svart ”vet ikke”. Dette viser at det naturlig nok, er et stort sprik i oppfatningene om omstillingsspørsmålet. Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å si at det er et massivt ønske om en sammenslutning. Men kanskje like viktig er det å legge merke til at det motsatte heller ikke er tilfelle; ingen av tjenesteområdene merker seg ut med massiv motstand til sammenslutning.

Avslutningsvis har vi sammenstilt våre analyser med SSB's beregnede besparelser fra kap. 3 som en følge av en kommunesammenslutning på rundt 62 mill. kr. årlig. Vi finner det svært lite realistisk i praksis å klare å hente ut besparelser på et slikt nivå. Vi mener derimot at det bør være realistisk for kommunene å klare å hente ut gevinster fra en kommunesammenslutning som tilsvarer det langsiktige bortfallet av rammetilskott på ca. 16 mill. kr. som dagens inntektssystem gir etter overgangsperioden på 15 år. Om lag halvparten av disse innsparingene er da lagt innen politisk og administrativ styring av den nye ”Valdres kommune” i forhold til dagens fire kommuner, og resten fordelt på de tyngste kommunale sektorer hvor en sammenslutning ser ut til å kunne gi en viss effektiviseringsgevinst.

5 KONSEKVENSER – SYNSPUNKTER FRA DE ANSATTE?

Alle kommuner som har gjennomført kommunesammenslutning har erfart hvor krevende det er før den nye kommunen er i ”normal drift”. I denne fasen vil ansattes innstilling til endring være av stor betydning for om sammenslutning faktisk vil utløse forventede kvalitative og kvantitative effekter. De ansattes vurderinger av dagens arbeidssituasjon og hvilke synspunkter de har på en eventuell sammenslutning er presentert i dette kapittelet.

Presentasjonen bygger på en spørreskjemaundersøkelse blant de fire kommunene som Asplan Viak sammen med kommunene gjennomførte i perioden 2.-16. januar 2003. Neste tabell viser hvor mange ansatte som deltok i undersøkelsen og hvor høy svarprosent det var i hver av kommunene:

Tabell 29: Svarprosent i spørreundersøkelsen for ansatte i de fire kommunene.

Svarprosent spørreundersøkelse	Sør-Aurdal	Nord-Aurdal	Vestre Slidre	Øystre Slidre	Totalt
Ansatte i 50-100% stillinger	240	480	210	250	1180
Antall svar spørreundersøkelse	226	414	134	205	979
Svarprosent spørreundersøkelse	94,2 %	86,3 %	63,8 %	82,0 %	83,0 %

I undersøkelsen ble følgende problemstillinger belyst:

- Hvor fornøyde er de ansatte med kommunen som arbeidsplass i dag mht. det faglige miljøet, det sosiale miljøet og muligheten for å rekruttere den arbeidskraften man ønsker seg?
- Vil en sammenslutning styrke fagmiljøene, og kan det tenkes at dette i sin tur vil skape bedre kvalitet på de kommunale tjenester?
- Gir en felles kommune bedre rom for faglig spesialisering som igjen er motiverende og gjør det lettere å rekruttere?
- Hva er de ansatte sin holdning til å få sin faglige enhet slått sammen med tilsvarende i de øvrige kommunene? Opplevs dette som faglig og sosialt spennende eller bare truende?
- Er de ansatte redde for å miste jobben og hvordan ser de på muligheten for at de får økte pendleravstander?

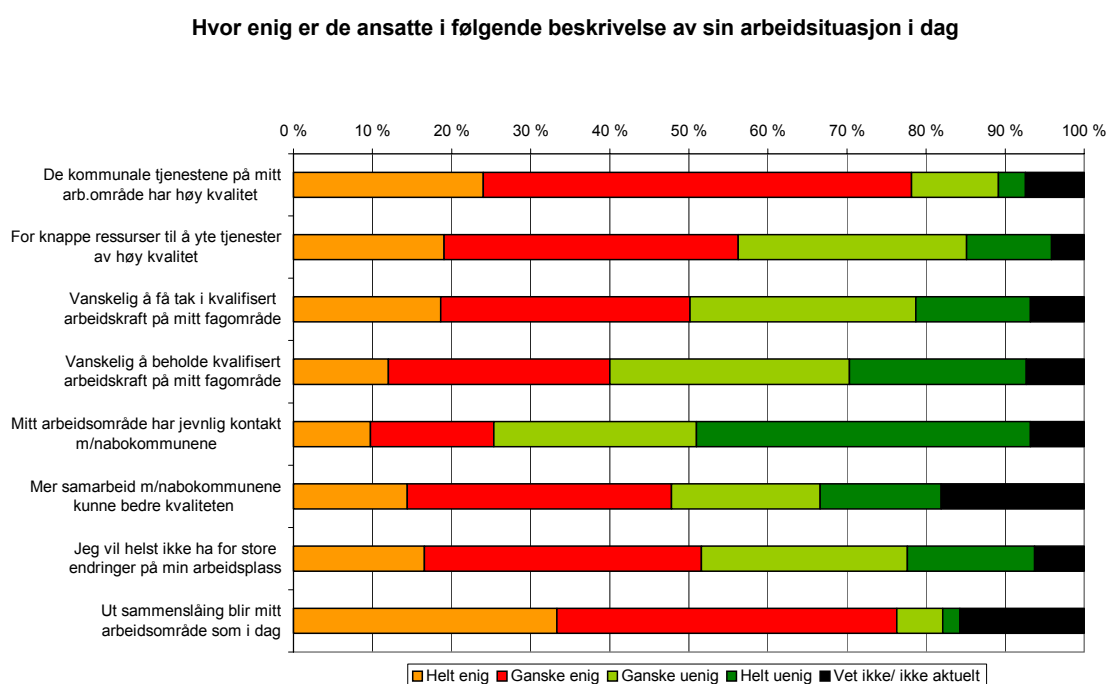
Vi skal i de to neste avsnittene presentere hva ansatte har svart på noen av disse spørsmålene. Vi skiller mellom vurderinger knyttet til dagens situasjon (jf avsnitt 6.1) og vurderinger i forbindelse med en sammenslutning (jf. avsnitt 6.2). Enkelte deler av undersøkelsen er også brukt i analysen av kommunale tjenester i kapittel 4.

En gjennomgang av svarene i undersøkelsen viser at de ansattes synspunkter i liten grad avhenger av hvilken kommune de jobber. Vi har derfor valgt å presentere svarene samlet og kun kommentere eventuelle forskjeller mellom kommunene.

5.1 Ansattes vurdering av dagens arbeidssituasjon i kommunene

De ansatte gir et generelt inntrykk av at de er godt tilfreds med jobbene sine som de har i kommunen i dag. Faktisk svarer over 90 % av de spurte at de er godt eller ganske godt fornøyd både med det faglige innholdet i arbeidet sitt og det sosiale miljøet blant kollegaer. Det er ingen vesentlige forskjeller mellom kommunene eller mellom sektorer på dette området.

De ansatte ble også bedt om å vurdere tjenestekvaliteten innenfor sitt eget arbeidsfelt, hvor enkelt det er å rekruttere kvalifisert arbeidskraft og om det er samarbeid på tvers av kommunene i dag, eller om det eventuelt hadde vært en fordel. Neste figur gir en oppsummering av hva de ansatte har svart på disse spørsmålene.



Figur 10: Ansattes vurdering av kvaliteten på de kommunale tjenestene på eget arbeidsområde. N=970.

Figuren viser at de fleste ansatte sier seg helt eller ganske enig i at tjenestekvaliteten på eget arbeidsområde har høy kvalitet. Det viser seg å være relativt lik oppfatning om dette på tvers av kommunegrensene. Ut fra disse svarene tolker vi de ansatte som stort sett godt fornøyde med kvaliteten på tjenestene på eget arbeidsområde. Men den store andelen som svarer ”ganske enig” gir signaler om at kvalitetsheving også er mulig. Dette blir mer eller mindre bekreftet i det neste spørsmål hvor 55 % av de ansatte sier seg helt eller delvis enig i påstanden om ”Det er for knappe ressurser til å yte tjenester av høy kvalitet”.

En påstand som ofte går igjen i diskusjonen om kommunal tjenesteproduksjon og forvaltning, er at mindre kommuner har problemer med å rekruttere den arbeidskraften de ønsker å ha i sine stillinger. De ansatte i de fire kommunene ble derfor bedt om å si hvor enig de er i påstanden: ”Det er vanskelig å få tak i kvalifisert arbeidskraft til stillinger på mitt ar-

beidsområde”. I figuren ser vi at om lag halvparten av de ansatte sier seg helt eller delvis enig i denne påstanden. Kun 15 % av de ansatte er helt uenig i påstanden. Av undersøkelsen går det frem at de ansatte også opplever det som et betydelig problem å holde på arbeidskraften innen sitt fagområde.

En kan stille seg spørsmålet om hvor mye rekrutteringsproblemet kan knyttes til kommunestørrelse og hvor mye det som kan tillegges generelle konjunkturer i arbeidsmarkedet? Ut fra undersøkelsen ser det ut til at ansatte i den største kommunen Nord-Aurdal ser på dette som et like stort problem som i de tre mindre kommunene, altså uavhengig av kommunestørrelse. Men dette kan selvsagt også ha sammenheng med at konkurransen om arbeidskraften generelt har vært hard frem til nå nylig.

Nærmere halvparten av de ansatte mener økt samarbeid med nabokommunene kunne bedre kvaliteten på arbeidet de gjør i dag. Noe overraskende står dette synspunktet sterkest i Nord-Aurdal hvor 53 % svarer dette, mens i de tre andre mindre kommunene er det ca. 40-45 % av de ansatte som mener dette. Omtrent 20 % av de ansatte har ikke synspunkter på problemstillingen, antakelig fordi arbeidet de gjør i kommunen har et innhold som er lite eller ikke påvirket av samarbeid med andre kommuner.

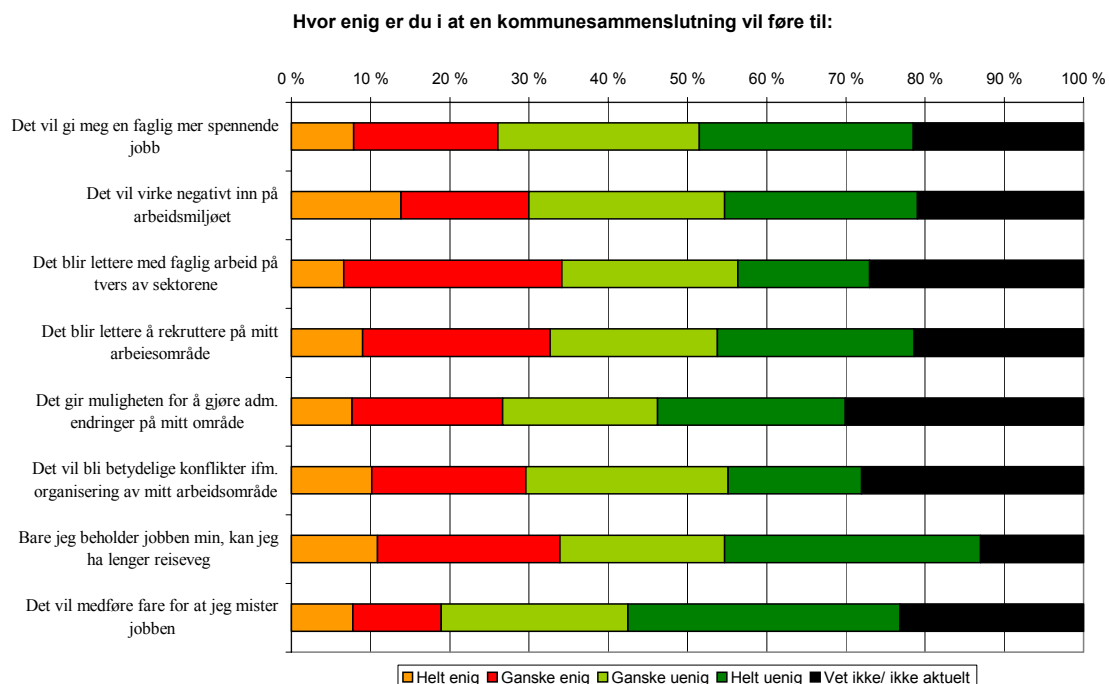
Videre ser vi av figurene at det er relativt god endringsvilje blant ansatte. Naturlig nok er det omtrent halvparten av de ansatte som ikke ønsker for store endringer på arbeidsplassen sin, samtidig er det faktisk 42 % som svarer det motsatte, noe som må tolkes som et tegn på ganske god endringsvillighet.

Et interessant funn i undersøkelsen er at de ansatte forventer liten endring i organiseringen av eget arbeidsområde hvis kommunen ikke slår seg sammen men forblir fire selvstendige kommuner. Kun 10% av de spurte tror fremtiden uansett vil kreve organisatoriske forandringer på arbeidsområdet hvor de jobber. Det er altså ikke en utbredt oppfatning av at kommuneøkonomi eller omlegging av oppgavefordelingen i kommunesektoren vil ha særlig innvirkning de nærmeste årene.

5.2 Ansattes vurdering av fordeler og ulemper ved en sammenslutning

Mens de ansatte er relativt samstemte i spørsmålene knyttet til dagens arbeidssituasjon i kommunene, er det større uenigheter om hvilke fordeler og ulemper en sammenslutning mellom de fire kommunene kan føre til.

En viktig forutsetning for å få til en ny storkommune med både høy effektivitet og høy kvalitet på tjenestene, er at de ansatte er innstilt på å få sine enheter slått sammen med tilsvarende enheter i de andre kommunene. Blir dette oppfattet som faglig og sosialt spennende eller bare truende? Neste figur gjengir hvordan ansatte vurderer dette og andre påstander om fordeler og ulemper ved en kommunesammenslutning.



Figur 11: Ansattes vurderinger av fordeler og ulemper ved en kommunesammenslutning. N=970.

Figuren viser at et stort flertall av de ansatte ikke forventer en faglig mer spennende jobb etter en eventuell kommunesammenslåing. Av de ca. 25% av de ansatte som forventer at en sammenslutning vil gi dem en mer spennende jobb, er det flest ansatte fra Nord-Aurdal. Dette er for så vidt et forventet fordi mange ansatte som for eksempel de som jobber direkte med tjenesteyting ikke vil få vesentlige endringer i sitt arbeid.

Videre viser figuren at det ikke er utbredt skepsis blant ansatte om at det sosiale miljøet vil bli forringet av en sammenslutning. Ca 55% av de ansatte tror ikke en sammenslutning vil virke negativt inn på det sosiale miljøet. Også her viser det seg at ansatte i Nord-Aurdal skiller seg ut ved å være mest positiv mens ansatte i Sør-Aurdal er noe mer skeptiske.

En sammenslutning vil først og fremst ha konsekvenser for ansatte i lederstillinger og i noen grad saksbehandlere, fordi sammenslåing av enheter med nabokommunene vil kunne medføre at stillingene de har i dag blir borte eller endret. Derimot vil ansatte som jobber direkte i tjenesteytende virksomhet som barnehager, skoler og hjemmetjeneste etc. i liten grad få endringer i arbeidet sitt. Til en viss grad har disse gruppene svart forskjellig på spørsmålene i undersøkelsen, men kanskje ikke så forskjellig som en kunne vente. Lederne er for eksempel ikke mer redde for å miste jobben ved en sammenslutning enn ansatte som jobber direkte med tjenesteyting, men blant saksbehandlerne anser hver fjerde dette som en fare. Både ledere og saksbehandlere er generelt vesentlig mer villig til å ha lenger reiseveg til og fra jobb sammenlignet med tjenesteyterne.

Sett alle ansatte under ett er det omtrent hver tredje ansatt som helt eller delvis er enig i at de kan ha lenger reiseveg bare de beholder jobben sin. Det er også om lag hver femte ansatt som mener det er fare for at han eller hun mister jobben sin hvis kommunene går sammen i en felles kommune.

5.3 Konsekvenser – oppsummering

De viktigste konklusjonene i dette kapittelet er:

- De aller fleste ansatte er tilfreds både med det faglige innholdet i jobben sin og det sosiale miljøet på arbeidsplassen.
- Det er en utbredt oppfatning om at det er vanskelig å rekruttere og til en viss grad også å beholde kvalifisert arbeidskraft på eget arbeidsområde.
- Over halvparten mener det i dag er for knappe ressurser til å kunne yte tjenester av høy kvalitet. Omtrent like mange mener at økt samarbeid men nabokommunene vil kunne bedre kvaliteten på arbeidet de gjør i dag.
- I spørsmålet om sammenslutning vil gi mer spennende jobb, bedre kvalitet på tjenestene og å gjøre det enklere å rekruttere, er det stor uenighet blant de ansatte.
- Omtrent hver tredje ansatt er helt eller delvis enig i at de kan ha lenger vei til og fra jobben, bare de beholder jobben sin. Lederne og saksbehandlerne er klart mer villig til dette enn ansatte som jobber direkte med tjenesteyting.
- Om lag hver femte ansatt mener det er fare for at han eller hun mister jobben sin hvis kommunene går sammen i en felles kommune.
- Nesten ingen forventer endringer i organiseringen på eget arbeidsområde hvis kommunene fortsetter som fire selvstendige kommuner.

6 KONSEKVENSER FOR POLITISK DELTAKELSE OG LOKALDEMOKRATI

En rekke forhold ved lokaldemokratiet kan tenkes å bli påvirket av en eventuell kommunesammenslutning. Vi vil her drøfte følgende problemstillinger:

1. Hvor stort vil det nye kommunestyret bli og hvordan vil det bli sammensatt?
2. Hvilke effekter kan en kommunesammenslutning gi for lokalpolitikernes rolle?
3. Hvilke effekter vil en kommunesammenslutning kunne få for folks følelse av tilhørighet og identitet, og dermed for folkelig engasjement og medvirkning? Er det sannsynlig at valgdeltakelsen vil kunne endres?

6.1 Lokalpolitisk representasjon – det nye kommunestyret

Et videre spørsmål er hvorvidt en kommunesammenslutning kan føre til endringer i lokalt politisk engasjement, bl.a. gjennom den politiske representasjon i seg selv og hvordan denne fordeles geografisk.

6.1.1 Dagens situasjon

Tabell som viser sammensetningen av kommunestyrene slik de ble valgt i 1999 er vist i vedlegg. Til sammen finner vi i dag totalt 92 kommunestyrerepresentanter i de 4 kommunene. Nesten $\frac{3}{4}$ av disse er menn. Dette gjelder alle kommunene og for alle større partier.

I Sør-Aurdal (6 av 25 repr.) og Vestre Slidre (10 av 21 repr.) utgjør lokale lister et vesentlig innslag i kommunestyrene. I sistnevnte er ordføreren valgt på ei slik liste. Andelen rettede stemmer ved siste kommunevalg lå så høyt som 45-52 % i alle kommunene. Dette er betydelig høyere enn landsgjennomsnittet (30 %).

Det totale antall kommunestyrerepresentanter i de fire kommunene er i gjennomsnitt 1 pr. 165 innbyggere, mot ca. 1:400 på landsbasis. I forhold til valgdeltakelsen ble det i 1999 valgt én kommunestyrerepresentant pr. 77 avgitte stemmer. De mange små kommunene gjør altså at en ganske stor andel av velgermassen også velges in i kommunestyrene. De fleste vil antakelig ha ett eller flere kommunestyremedlemmer i sin slekt eller blant venner, naboer eller kolleger.

6.1.2 Mulige konsekvenser av en kommunesammenslutning

Kommunestyrets størrelse

Vi har sett nærmere på antallet kommunestyrerepresentanter og valgdeltakelsen i noen sammenliknbare kommuner.

Tabell 30: Representasjon i kommunestyrene i noen kommuner. Kilde: SSB m.fl.

	Innb. 2002	Kst.repr. 1995	Kst.repr. 1999	Kst.repr. 2003	Innb. pr. repr. 2003
0528 Østre Toten	14145	45	37	37	382
1719 Levanger	17457	53	53	53	329
0716 Re *	9038	50	31 *	25	362

* fra 2002, Våle og Ramnes til 2001

Som vist i tabellen opererer våre to sammenlikningskommuner Østre Toten og Levanger med ca. 1 kommunestyrerepresentant pr. 330-380 innbyggere ved det kommende kommunestyrevalget i 2003.

Vi har også tatt med Re kommune, som ble dannet ved sammenslutningen av Våle og Ramnes kommuner pr. 1.1.2002. De to tidligere kommunene hadde begge 25 representanter i sine kommunestyre. Ved sammenslutningen ble det (for øvrig i eget valg) valgt 31 representanter i det nye kommunestyret, og man har så vedtatt en ytterligere reduksjon til 25 fra kommende valg. Antallet representanter vil da med andre ord være halvert i forhold til situasjonen før sammenslutningen.

En rekke kommuner har vedtatt å redusere antallet kommunestyrerepresentanter fra kommende valg. En folkerik kommune som Bærum med ca. 102.000 innbyggere reduserer eksempelvis nå sitt kommunestyre fra 71 til kun 51 representanter.

Kommunelovens minstegrense for en sammensluttet kommune med ca. 15.000 innbyggere vil være et kommunestyre med minst 27 representanter. Det eksisterer ingen øvre grense. Utfra ovenstående bør en reduksjon til rundt 45 representanter i det nye kommunestyret kunne være realistisk, altså om lag en halvering slik man har sett i Re. Vi har lagt dette til grunn for beregningene i sparte utgifter til administrasjon og styring foran.

Det er selvsagt også mulig å gå mer drastisk til verks. En kommune som Grimstad med drøyt 18.000 innbyggere reduserer nå sitt kommunestyre fra 45 til 35 representanter ved kommende lokalvalg. Det nye kommunestyrets størrelse bør vurderes nærmere som del av en gjennomføring av en kommunesammenslutning.

Geografisk representativitet

Tabellen nedenfor viser hvordan et nytt felles kommunestyre på 45 representanter ville fordele seg geografisk dersom dette ble gjort utfra dagens folketall.

Tabell 31 Geografisk fordeling av nytt kommunestyre på 45 repr. basert på dagens folketall.

	Repr. i dag	Folketall 2002	Teoretisk antall repr.	Endring
Sør-Aurdal	25	3352	10	- 15
Nord-Aurdal	25	6538	19	- 6
V. Slidre	21	2269	7	- 14
Ø. Slidre	21	3061	9	- 12
Sum	92	15220	45	- 47

Vi ser at den minste kommunen Vestre Slidre utfra folketall burde få sju representanter i det nye kommunestyret, mens storebror Nord-Aurdal ville få en andel på 19. I og med at

kommunestyrene som vist i dag er ganske jamnstore, blir nedgangen i antallet valgte representanter som vi ser sterkest i de minste kommunene.

Et problem i denne sammenhengen er at det ikke finnes mekanismer i valgloven for å sikre geografisk representasjon fra ulike deler av en kommune i valg. Dette er helt og holdent opp til de politiske partiene i deres nominasjoner (herunder vurdering av kumulering av kandidater) og til velgerne i selve valget. Det er mulig for partiene å avtale et opplegg for dette på forhånd, men man er da også avhengig av at hvert enkelt parti følger opp dette på sine nominasjonsmøter. Hvordan det endelige resultat blir avhenger så av velgerne, både gjennom hvordan styrkefordelingen blir mellom de ulike partiene og graden av retting av stemmer m.v. Kumulering og strykning av stemmer utfra geografi er jo ikke noe ukjent fenomen ved norske lokalvalg. Tilstedeværelsen og evt. økning av lokale valglistor ("bygdelister") er ytterligere en joker i dette ganske uforutsigbare bildet.

Vi vil nok tro at man gjennom fornuftig samarbeid kan sikre en brukbar representasjon fra de ulike delene av kommunen, men man må nok regne med at deler av kommunen i perioder vil kunne føle seg noe underrepresentert. Dette vil antakelig kunne svinge noe fra valg til valg, og spesielt de første gangene etter en sammenslutning. Erfaringsmessig er ytterkantene, det være seg i en kommune, et fylkesting eller Stortinget, flinke til å sikre sin representasjon. Det kan derfor godt hende at evt. skjevheter her i større grad vil komme til å gå utover Nord-Aurdal enn de andre områdene. Da den nye store kommunen Tromsø ble dannet gjennom sammenslutning av fire nabokommuner i 1964, var det akkurat dette som skjedde i spesielt de to påfølgende kommunevalgene: Distriktene fikk sterkere representasjon i kommunestyret i forhold til byområdet enn de skulle hatt utfra folketall alene. Dette ga også den nye storkommunen økt legitimitet i disse områdene.⁴⁴

Dersom man ønsker å sikre seg bedre mot mulige skjevheter, kan man undersøke nærmere mulighetene for å søke Kommunal- og Regionaldepartementet om dispensasjon fra valgloven. En interessant mulighet vil da være å få tillatelse til å gjøre forsøk med å lage et system med flere valgdistrikter for å sikre geografisk representasjon i den nye kommunen (altså en slags parallell til forsøkene med direkte ordførervalg i flere kommuner i 1999). Dette kan tenkes gjort som en form for "overgangsordning" for en tidsavgrenset periode, for eksempel for de 2-4 lokalvalgene etter at en sammenslutning er vedtatt.

En ordning med lokalutvalg kan kompensere for dette, se nedenfor. En annen mulighet som kan brukes hvis det nye kommunestyret skulle bli skjevt sammensatt, kan være å gi utvalgte personer møte- og talerett i kommunestyret i saker som angår deres lokalmiljø spesielt.⁴⁵

6.1.3 Er opprettelse av lokalutvalg aktuelt?

En interessant mulighet for å sikre at alle delene av den nye kommunen får politisk innflytelse, vil være å opprette lokale politiske underutvalg for deler av kommunen. Slike finnes i mange norske kommuner: Fra bydelsutvalg med eller uten beslutningsrett i våre største bykommuner til lokal- eller grendeutvalg i distriktskommuner. Vi kjenner ikke til noen

⁴⁴ Historien rundt denne kommunesammenslutningen er nærmere beskrevet i Tjelmelands (1996) verk "Tromsø gjennom 10.000 år", bind 4 kap. 10 (s. 220-240) og kap. 19 (s. 507-8).

⁴⁵ Lurøy kommune i Nordland praktiserer en ordning der kretser uten representasjon i kommunestyret kan stille med sin lokalutvalgsleder i kommunestyremøtene og gis talerett men ikke stemmerett. Se NIBR rapport 2001:8 "Er det størrelsen det kommer an på?"

kartlegging av utbredelsen av ordninger med lokalutvalg e.l. i distrikts-Norge, men vil anta at dette særlig brukes i tynt befolkede distriktskommuner med store interne avstander og/eller vanskelige kommunikasjoner.⁴⁶

Opprettelse av lokalutvalg kan brukes som et bevisst virkemiddel for å skape et bindeledd mellom lokalområdene og kommunestyret. Som i byene kan slike ordninger utformes på ulike måter, avhengig av grad av beslutningsmyndighet, saksområde(r), med eller uten lokalt sekretariat/ administrasjon m.v.

Hvorvidt dette er et godt virkemiddel for å sikre geografisk representasjon i en felles Valdres-kommune bør imidlertid vurderes i en bredere sammenheng. Innbyggernes identitet vil da i noe større grad kunne knyttes mot kretsen/lokalmiljøet heller enn mot kommunen som helhet; noe som kan ha både positive og negative sider. Dersom ordningen gjøres omfattende, kan dette også bety at man i mindre grad klarer å ta ut gevinster ved å redusere på administrasjon og antall politikere i den nye kommunen. Som vist foran ser det største innsparingspotensialet ved en kommunesammenslutning ut til å ligge nettopp her.

Et annet aspekt er hva slags geografisk områdeinndeling som skal legges til grunn for lokalutvalg. Det er selvsagt nærliggende å tenke seg en slik ordning basert på dagens kommuner. Da Fredrikstad kommune gikk sammen med fire nabokommuner i 1992 gjorde man da også dette, og opprettet "kommunedeler" med både politiske utvalg og administrasjon basert på de gamle kommunene. Fra 2002, altså 10 år etter sammenslutningen, ble denne ordningen fjernet. Dette var basert på en erkjennelse av at systemet bidro til å sementere nettopp de gamle strukturene fra før kommunesammenslutningen. Men samtidig kan man se en slik ordning som et slags "nødvendig mellomstadium" på vegen mot full sammenslutning.

Hvorvidt en slik ordning er aktuell i Valdres kan vurderes grundigere i det videre arbeidet.

6.2 Lokalpolitikernes rolle

Det er åpenbart en forskjell på å styre en kommune med 15.000 innbyggere i forhold til en mindre med 3- eller 6.000. Allikevel blir "Valdres kommune" neppe stor nok til at lokalpolitikernes rolle blir snudd helt opp-ned. En kommunesammenslutning kan allikevel på flere måter komme til å bety enkelte endringer:

- Når kommunen blir større og det samtidig blir færre lokalpolitikere, vil de i større grad måtte konsentrere seg om rollen som strateg og politikkutformer.
- Større oppgaver skal altså fordeles på færre politikere. Det er dermed sannsynlig at lokalpolitikerne i større grad enn før vil kunne føle avmakt i forhold til forsøk på å styre den kommunale tjenesteproduksjonen. Skillet og oppgavefordelingen mellom politikk og administrasjon kan dermed bli noe tydeligere enn før. En bevisst holdning til hva som delegeres administrasjonen vil kunne understøtte dette.
- I og med at kommunen blir større og mer kompleks, bør vervene også kunne bli mer spennende. Den politiske debatten kan bli klarere og mer prinsipiell, og lokalpolitikken dermed vitalisert. Det bør kunne bli mer spennende å jobbe i lokale partilag.

⁴⁶ Ibid, avsn. 4.5.

- Nærheten til velgerne blir – på godt og vondt – neppe helt den samme som før. Kontakten med velgerne kan oppleves som svakere enn hva man er vant med fra før. På den annen side vil representasjonen fremdeles være god med 1 kommunestyrerepr. pr. kanskje 3-400 innbyggere. Positive sider ved en viss ”økt avstand” er reduserte problemer med inhabilitet m.v. i enkeltsaker.

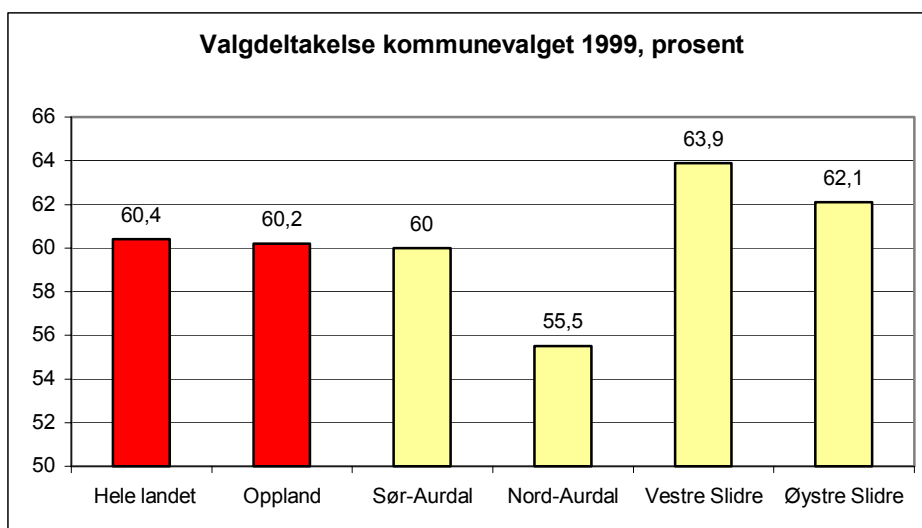
Alt i alt tror vi det bør være mulig å få til en tydeligere politikerrolle i en større kommune. Noen av barrierene mot kvinners deltakelse i politikken bør dermed også kunne brytes ned.

6.3 Deltakelse i lokalvalg

Valgdeltakelsen vil kunne påvirkes av alle de ovenstående faktorene. Vi gir derfor til slutt i dette kapittelet en enkel analyse av dette temaet.

6.3.1 Dagens situasjon

Valgdeltakelsen i Valdres-kommunene var ved siste kommunevalg på gjennomsnittlig ca. 59 %. Som vist i figuren var dette på omtrent samme nivå som både på landsbasis og Oppland fylke. Deltakelsen var høyest i Slidre-kommunene, mens den var klart lavest i Nord-Aurdal.



Figur 12: Valgdeltakelse kommunevalget 1999, prosent.

Til sammenlikning lå valgdeltakelsen i de mest folkerike kommunene i Oppland også rundt 57 % (Lillehammer) – 60 (Gjøvik) %, med Toten-kommunene midt i mellom.

Valgdeltakelsen i Valdres-kommunene ved lokalvalgene fra 1991 og utover har falt kraftig, med rundt 5 prosentpoeng i hvert av valgene. Nedgangen er nesten dobbelt så sterk som på landsbasis, slik at valgdeltakelsen i Valdres altså nå er noe lavere enn landsgjennomsnittet.

6.3.2 Mulige konsekvenser av en kommunesammenslutning

Når det gjelder effekter av sammenslutning på valgdeltakelsen, er det generelt en antagelse at deltakelse i form av stemmegivning ved lokalvalg forutsetter to ting: For det første en oppfatning av at min stemmegivning vil påvirke min hverdag, og for det andre en følelse av tilhørighet til kommunen. En mulig målsetning med kommunesammenslutning vil være å få best mulig samsvar mellom innbyggernes bruk av kommunale tjenester og deres lokalpolitis-

ke påvirkningsmuligheter. Dersom det er grunn til å tro at innbyggerne i kommunene vil ha vanskelig for å oppfatte seg som "et hele", er det grunn til å anta at stemmegivningen går ned som følge av sammenslutning.

Vi har tidligere beskrevet Valdres-regionen som å ha en relativt sterkt felles identitet. Dette gir et godt utgangspunkt for en kommunesammenslutning, også mht. politisk deltakelse.

De tallene som er referert ovenfor fra øvrige kommuner i Oppland gir i seg selv intet grunnlag for å anta at valgdeltakelsen vil komme til å gå ned ved en kommunesammenslutning. Dersom kommunestyrets sammensetning i den nye "Valdres kommune" i større grad oppfattes å kunne få betydning for regionens utvikling, kan dette i stedet trekke i retning økt engasjement og valgdeltakelse.

Kanskje er andre utenforliggende forhold av langt større betydning for valgdeltakelsen enn dette. Vi tenker da på forhold som oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, og på sentrale myndigheters svært detaljerte styring av kommunene gjennom lover, forskrifter og økonomiske virkemidler. Betydningen av slike utviklingstrekk i forhold til en kommunesammenslutning drøftes nærmere i oppsummeringen i kapittel 9.

6.4 Oppsummering

Viktige konklusjoner i dette avsnittet er:

- Antall kommunestyrerepresentanter i en ny "Valdres kommune" bør kunne bli rundt det halve av hva man har i dag. Et kommunestyre på f.eks. 45 repr. vil fremdeles gi 1 representant pr. drøyt 300 innbyggere.
- Dersom det nye kommunestyret skal representere de gamle kommunene geografisk i h.h.t. folketall, vil nedgangen i antall representanter bli størst for de minste kommunene. Men det finnes ingen formelle mekanismer for dette i valgloven geografisk fordeling av representantene vil derfor avhenge av partienes nominasjoner og velgerens "dom" i valget. En mulighet er å søke KRD om dispensasjon fra valgloven for evt. å utprøve en ordning med valg via geografiske delområder. Opprettelse av lokalutvalg kan være en annen måte å sikre geografisk representasjon i den nye kommunen, men dette kan komme i konflikt med ønsket om økonomiske innsparinger.
- Det er neppe noen grunn til å vente av lokalpolitikernes rolle i en ny kommune blir grunnleggende endret. Men med større sakskompleks og færre politikere bør det være mulig å gjøre politikerrollen noe mer overordnet, prinsipiell og strategisk. Detaljstyring av tjenesteproduksjonen blir vanskeligere. Problemene med inhabilitet i enkeltsaker bør kunne bli mindre.
- Det er vanskelig å se i hvilken retning valgdeltakelsen evt. skulle bli endret ved en sammenslutning. Erfaringsmessig stemmer flere i småkommunene, bl.a. pga nærheten mellom politikere og velgere. Dette kan tilsi lavere valgdeltakelse i en ny kommune. Men dersom politikken i den nye kommunen vil oppfattes som mer spennende og viktig for kommunens utvikling, slik vi ser i mange bykommuner, kan dette gi økt engasjement. Da bør det også bli mulig å få flere kvinner med i lokalpolitikken.

7 KONSEKVENSER FOR SAMFUNNSUTVIKLING

I dette kapittelet drøftes ulike former for konsekvenser av en kommunesammenslutning for regional og lokal samfunnsutvikling. Vi ser på:

- Hva er mulige virkninger på sysselsetting, befolknings- og tettstedsutvikling?
- Hva blir mulige konsekvenser for kommunens evne til å være utviklingsaktør for en ønsket samfunnsutvikling?
- Hvordan blir den nye kommunene i stand til å møte viktige planutfordringer?
- Hva er mulige konsekvenser for eksisterende og framtidig interkommunalt samarbeid?

Spørsmålet om den nye kommunens posisjon i forhold til oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og Regjeringens politikk overfor kommunesektoren behandles i kap. 9.

7.1 Konsekvenser for regional utvikling

I Strategisk plan for Valdres 2000-2003 presenter følgende visjon for regionen (forkortet versjon):

Folk i Valdres har fremtidstro og opplever å bo i en region med levende bygder. Fellesskapsfølelse og sterk identitet er særpreg for Valdres. Valdrisen holder fast ved det beste i sin kultur og tradisjon, og søker samtidig aktiv kunnskap og impulser utenfra. Valdres er kjent som en etablererregion for både kvinner og menn.

Mange ungdommer flytter tilbake til Valdres etter endt utdanning og kan velge mellom attraktive arbeidsplasser. Samarbeid og nettverk er karateristisk både innad i Valdres og ut til partnere nasjonalt og internasjonalt.

Denne visjonen skal nås gjennom å jobbe med følgende utfordringer (jf Strategisk plan for Valdres):

- Å beholde et levende lokalsamfunn og opprettholde folketallet med balanse i alderssammensetning og kjønnsfordeling.
- Å legge til rette for nyskaping og kreativitet.
- Å ta vare på det beste i regionens kultur og tradisjon.
- Å styrke samarbeidet og bygge nettverk internt og eksternt.
- Å øke kompetansenivået.
- Å ha best mulig helsetilbud og drive forebyggende helsearbeid.

Et hovedspørsmål i denne utredningen blir om utfordringene kan nås bedre i en felles kommune enn gjennom videreutvikling av interkommunalt samarbeid. Svaret vil avhenge av interne forhold som for eksempel hvor godt den nye kommunen vil fungere. Men det vil også avhenge av eksterne forhold, ikke minst av hvilke politikk sentrale myndigheter vil føre i årene fremover. Vi vil kort presentere noen momenter som kan taler for en felles kommune:

- En sammenslutning vil bety at en går fra å være småkommuner til å bli en storkommune. Dette vil gi mer tyngde utad.
- En sammenslutning vil gi et sterkere regionsenter som er en nøkkelfaktor for å beholde og utvikle Valdres som en sterk region. Blant anna vil dette være viktig for å beholde og etablere arbeidsplasser innen tertiærnæringer som er noe kunnskapsintensivt.
- Hvis det blir større rom for forhandlinger om forvaltningsansvaret for statlige og kommunale oppgaver, vil en storkommune ha større gjennomslagskraft sammenlignet med en liten kommune. Forsøk med forvaltning av SND-midler hadde vært utenkelig for noen år siden, men er nå en realitet i Valdres. Men det er verdt å merke seg at dette er oppnådd gjennom interkommunalt samarbeid.
- Det er bygget opp relativt mange regionale funksjoner allerede. Det blir derfor noe dobbeltkjøring mellom kommunale og regionale funksjoner, der de regionale funksjonene blir hengende på utsiden av både administrasjon og politikk.
- En stor kommune vil ha muligheten for å ha sterkere kommunalt fagmiljø. Det vil gjøre kommunen mer spennende som samarbeidspartnere for både private og statlige aktører. Dette kan ha betydning for hva slags oppgaver/aktiviteter regionen kan bli tilført.
- Hvis fylkeskommunen legges ned, kan oppgaver bli overført til kommuner som er i stand til å ta i mot slike tjenester. Det er allerede i gang forsøk med kommuner som driver videregående skoler. Også for barnevernet er det planlagt forsøk hvor kommuner skal drive det som i dag er fylkeskommunalt barnevern. Om noen år kan denne typen oppgaver også være aktuelle for en stor kommune i Valdres.
- En felles kommune vil bety et større og sterkere kommunalt næringsapparat. Dette vil være viktig for en region som ønsker å satse på nyetableringer og videreutvikling av eksisterende næringsliv, jf. visjonen over.

7.2 Konsekvenser for sysselsetting, bosettingsmønster og tettstedsutvikling

Gjennom endringer i sysselsetting kan en kommunesammenslutning også påvirke befolkningsutviklingen i den nye kommunen. I tillegg vil bosettingsmønsteret innenfor kommunen også kunne endres. Vi vil derfor kort drøfte disse sammenhengene.

Mulige virkninger på sysselsetting:

- Kommunal effektivisering som følge av sammenslutning for å tilpasses framtidig inntektsnivå kan i seg selv gi en reduksjon i antall arbeidsplasser. Dette kan spesielt få betydning i områdene rundt de tidligere kommunesentraene. Dette avhenger bl.a. av valg av modell for den nye kommunen, se kap. 8.
- Styrket rolle som utviklingsaktør vil forhåpentligvis resultere i økt virksomhet som også gir mulighet for økt sysselsetting. Slike effekter er mer sannsynlig på Fagernes enn i kommunen for øvrig.

Mulige virkninger på folketallsutvikling og bosettingsmønster:

- En kommunesammenslutning vil bare kunne påvirke folketallsutviklingen i den grad den gir endringer i sysselsetting. Erfaringsmessig skal det imidlertid mye til at dette skal gi folketallsendringer av noe betydelig omfang. Dersom noen mister jobben som følge av en kommunesammenslutning, er det mange andre måter å tilpasse seg dette på enn bare å flytte bort.⁴⁷
- Internt i den nye kommunen må vi imidlertid forvente en viss økt konsentrasjon av bosettingen rundt regionsenteret Fagernes.
- I den grad kommunal administrasjon samles på Fagernes, vil dette gi både direkte og indirekte virkninger på bosettingsmønsteret i kommunen (noe avhengig av modell for den nye kommune; jf. kap. 8). Direkte skjer dette i form av at nyetableringer av funksjoner og stillinger i større grad vil skje her, mens nåværende personell bosatt i de andre kommunene antakelig i stor grad vil pendle til Fagernes. Indirekte skjer det gjennom at folk som nyrekrutteres til stillinger etter som noen slutter i større grad kan forventes å ville bosette seg nær arbeidssstedet. Over tid vil en større del av bosettingen i så fall trekkes til områdene nærmere det nye kommunesenteret. Dette kan også bety at grunnlaget for lokal service i bygdene på sikt vil svekkes.

Dette kan representere en både ønsket og uønsket utvikling. I forhold til framtidig tettstedsutvikling og senterstruktur i regionen vil vi legge vekt på følgende momenter:

- Enhver levedyktig region trenger et livskraftig senter. Fagernes med sine 2600 innbyggere (inkl. Leira) er etter vår oppfatning den eneste senterdannelsen i de fire kommunene som har noe grunnlag for å kunne ta en slik rolle.
- Et sterkt sentrum er også en nøkkel for å få økt regional tyngde (kfr. over). Et sterkt og levende kommunesentrum med gode service- og kulturtilbud er dessuten viktig i rekrutteringssammenheng til ulike typer fagstillinger innen både offentlig og privat virksomhet.
- Fagernes er samtidig ikke større enn det må være for å unngå å tape mot andre regionale sentra som f.eks. Hønefoss og Gjøvik samt i forhold til Oslo-regionen, og vil derfor ha godt av å få flere vekstimpulser for å kunne vokse seg sterkere.

Alle disse momentene trekker i retning av en lokal sentralisering omkring og satsing på videre utvikling av Fagernes som regionsenter.

- Bagn har også en del servicefunksjoner og en beliggenhet som gjør at stedet kan fungere som tettsted også på sikt, selv uten å være kommunesenter.
- De to nåværende kommunesentraene i Slidre-kommunene, Heggenes og Slidre, er imidlertid etter vår vurdering begge nokså svake og utsatte lokale sentra. Utfra bl.a. befolkningsunderlag og beliggenhet tror vi derfor disse har begrenset framtidig utviklingspotensial som servicesentra, og at de sannsynligvis fortsatt gradvis vil utkonkurreres av Fagernes og/eller Beitostølen. En kommunesammenslutning kan i denne

⁴⁷ Slike alternativer til flytting kan f.eks. være.: Å finne en annen jobb, ta (videre-)utdanning, være hjemmeværende, (förtids-) pensjonering, være arbeidsløs.

sammenheng selvsagt sees på som ”spikeren i likkista” for disse, men vi ser betydelig fare for at de gradvis vil svekkes uansett.

Fagernes har (særlig inkl. Leira) plass for videre ekspansjon/vekst. Det er fysisk potensiale for ytterligere konsentrasjon av aktiviteter / fortetting i og rundt selve Fagernes sentrum. Man bør imidlertid også være bevisst en viss grad av funksjonsdeling mellom Fagernes og Leira. Alle publikumsattraktive offentlige og private funksjoner med regionalt nedslagsfelt bør etter vår oppfatning så sant overhodet mulig samles på selve Fagernes, mens industri, tyngre bilbaserte handelsaktiviteter o.l. i større grad også bør kunne ligge på Leira (kfr. eks. kjøpesenter der). En slik langsiktig oppbygging av Fagernes med økt bosetting og sysselsetting antas også å ville være i tråd med gjeldende rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging.

7.3 Konsekvenser for interkommunalt samarbeid i Valdres

I rapportens kap. 2 har vi beskrevet en rekke ulike tiltak innenfor interkommunalt samarbeid mellom de seks Valdres-kommunene som enten er allerede igangsatt, under planlegging/utredning eller som kan være aktuelle å vurdere i framtida.

En viktig side ved dette som skal belyses her er i hvilken grad slike samarbeidstiltak vil påvirkes dersom fire av de seks kommunene i Valdres slår seg sammen til én kommune. Er det rimelig å forvente at utviklingen av ulike interkommunale samarbeidsordninger i Valdres-regionen vil holde fram upåvirket av dette?

Vi vil drøfte dette på bakgrunn av spesielt to momenter:

- Størrelsen på den nye ”storkommunen” i forhold til de to gjenværende.
- Hvilke prosesser som kan forventes å stå i fokus i den nye kommunen.

7.3.1 Den nye kommunen blir ti ganger større enn de gjenværende

Som vist i kapittel 2 vil en ny ”Valdres kommune” med drøyt 15.000 innbyggere bli den tredje mest folkerike i Oppland fylke.

De to gjenværende kommunene i Valdres som har valgt å stå utenfor dette utredningsarbeidet, Vang og Etnedal, er begge blant fylkets absolutt minste og hver for seg langt mindre enn hver av de fire som vurderer å gå sammen.

En sammenslutning vil derfor i seg selv ganske dramatisk endre ”styrkeforholdet” mellom de partene i samarbeidet: Fra dagens situasjon hvor Nord-Aurdal som den største kommune i regionen allikevel ikke har mer enn rundt 1/3 av kommunenes samlede folketall, og til en situasjon der den nye ”Valdres kommune” får 85 % av innbyggerne.

Et interkommunalt samarbeid fungerer opplagt best mellom noenlunde likeverdige parter hvor alle får noe utav å samarbeide med hverandre. På de aller fleste områder vil den nye kommunen nå bli stor nok til å kunne klare seg godt på egen hånd, og at interessen for videre samarbeid med nabokommunene derfor gradvis vil avta av seg sjøl. Dette trenger ikke å skje på alle områder: Innenfor aktiviteter rettet *utad* – som turisme, markedsføring av Valdres utad osv - tror vi det vil være naturlig å samarbeide videre på dagens brede front; kanskje

også på næringssida.⁴⁸ Men noen videreutvikling av samarbeidet omkring kommunale tjenester med Vang og Etnedal tror vi neppe at det vil bli. Noe slikt vil den nye "Valdres kommune" rett og slett ikke ha behov for, og dermed heller ikke prioritere.

I hvilken grad allerede eksisterende samarbeidsordninger vil bli videreført synes også usikkert. Den nye kommunen vil etter hvert kanskje selv ønske å ta grep omkring saksfelt som i dag håndteres av bl.a. Regionrådet og/eller VaNu, som et bedre alternativ til å betale mesteparten av utgiftene for regionale organ som kun vil kunne oppnå marginalt mer enn den nye kommunen kan på egen hånd?

7.3.2 Den nye storkommunen vil få mer enn nok med sitt

I tillegg til selve størrelsesforholdet kommer så virkningene av sammenslutningsprosessen man skal gjennom. Og denne vil opplagt få sin egen dynamikk. Fra det øyeblikk en sammenslutning er vedtatt vil fokus i de fire kommunene som skal gå sammen åpenbart rettes *innad*: Hvordan skal vi organisere oss på ulike sektorer? Hvordan skal vi få fire kommuneorganisasjoner til å smelte sammen til én? Hvor skal ulike funksjoner lokaliseres? osv

Den formidable oppgaven blir nemlig nå å gjennomføre en full integrasjon av dagens fire kommunale apparat. Dette skal gjøres på en slik måte at man både henter ut mulige effektiviseringsgevinster, ivaretar lokaldemokratiske hensyn og viktige mål for ønsket samfunnsutvikling og samtidig ivaretar de ansattes rettigheter. Og mens man holder på med dette, må naturligvis tjenesteyting og andre gjøremål drives på vanlig måte. Vi tar neppe for sterkt i når vi spår at dette vil bli en særdeles krevende prosess som vil kreve fullt fokus fra kommunenes politiske og administrative ledelse, både fram til sammenslutningen formelt skjer og i lang tid etter dette.⁴⁹

I denne perioden tror vi derfor neppe videre utvikling av samarbeid med andre kommuner vil komme til å stå særlig høyt på den nye "Valdres kommunes" interne dagsorden.

7.4 Konsekvenser for kommunal planlegging

Et godt grep på overordnet planlegging kan være viktig for å tiltrekke seg ny virksomhet. I forhold til kommune- og arealplanlegging i en ny kommune vil vi framheve følgende:

- I en ny kommune vil den felles kommuneplanleggingen komme til å omfatte et større område med økt befolkning. Kommunen vil ha større ressurser enn tidligere, og det vil også være større planressurser til rådighet.
- Felles kommunal planlegging gir mulighet for mer enhetlige grep på felles utfordringer for hele regionen. Man kan i større grad få felles grep på samferdsels- og boligspørsmål m.v. som i stor grad løses gjennom samarbeid med statlige etater (vegvesenet, Husbanken m.fl.). Et annet eksempel er å utvikle felles grep på sentrale spørsmål innen arealforvaltning, ex. hytteplanlegging.

⁴⁸ Kfr. kategoriseringen av ulike typer interkommunalt samarbeid i kap. 2.

⁴⁹ En slags parallell – kanskje mer som en illustrasjon/tankevekker enn en konkret sammenlikning – er Norges følelse, EØS og andre avtaler til tross, av å være mindre viktig for EU nå under den pågående utvidelsesprosessen der mange nye nasjoner skal inn i unionen. Naturligvis er det slik, og det er det altså mange gode grunner for.

- Generell profesjonalisering av ulike typer planoppgaver gjennom styrket stab.

7.5 Oppsummering

Viktige konsekvenser av en kommunesammenslutning for regional og lokal samfunnsutvikling kan være:

- En ny "Valdres kommune" bør kunne bli en større, tyngre og tydelige aktør i samfunnsutviklingen, og dermed også mer interessant som utviklingsaktør i samarbeid med andre offentlige myndigheter og næringsliv.
- En kommunesammenslutning kan gi både negative og positive virkninger på sysselsettingen. Det er imidlertid lite trolig at dette vil gi noen stor effekt på folketallsutviklingen, da denne også påvirkes av en rekke andre forhold.
- Det er sannsynlig at bosettingen i en ny "Valdres kommune" over tid i noe sterkere grad sentraliseres rundt Fagernes. Slike vekstimpulser er viktige for å videreutvikle Fagernes som et attraktivt bosted med gode service- og kulturtilbud. Dette kan imidlertid gå utover dagens kommunesentra; noe avhengig av valg av organisasjonsmodell for den nye kommunen (kap. 8).
- En ny "Valdres kommune" vil bli helt dominerende i regionen i forhold til de to små nabokommunene Vang og Etnedal, og vil derfor neppe ha særlig behov for samarbeid med disse om videre utvikling av interkommunalt samarbeid. Den nye kommunen vil i en lang periode også ha mer enn nok med sine interne prosesser for å få gjennomført selve kommunesammenslutningen på en god måte. Vi tror derfor disse prosessene i stor grad vil stoppe opp, og at eksisterende samarbeidsordninger over noe tid kan forsvinne. Utadrettede tiltak innenfor turisme, markedsføring m.v. vil antakelig leve videre, men det kan f.eks. være usikkert om behovet for opprettholdelse av Regionrådet som selvstendig organ fortsatt vil være til stede.
- Felles kommuneplanlegging i en ny "Valdres kommune" gir muligheter for felles grep på utfordringer som i dag overskrider kommunegrensene, f.eks. hva angår samferdsel og arealdisponering.

8 "VALDRES KOMMUNE" - TO ALTERNATIVE MODELLER

Vi skal i dette kapittelet kort skissere to alternative modeller for nye "Valdres kommune", der vi legger vekt på å beskrive hvordan en ny felles kommune kan tenkes å bli organisert. Beskrivelsen er holdt på et overordnet nivå. En mer detaljert beskrivelse krever en rekke politiske og praktiske avklaringer som enda ikke er gjort på dette stadium av prosessen.

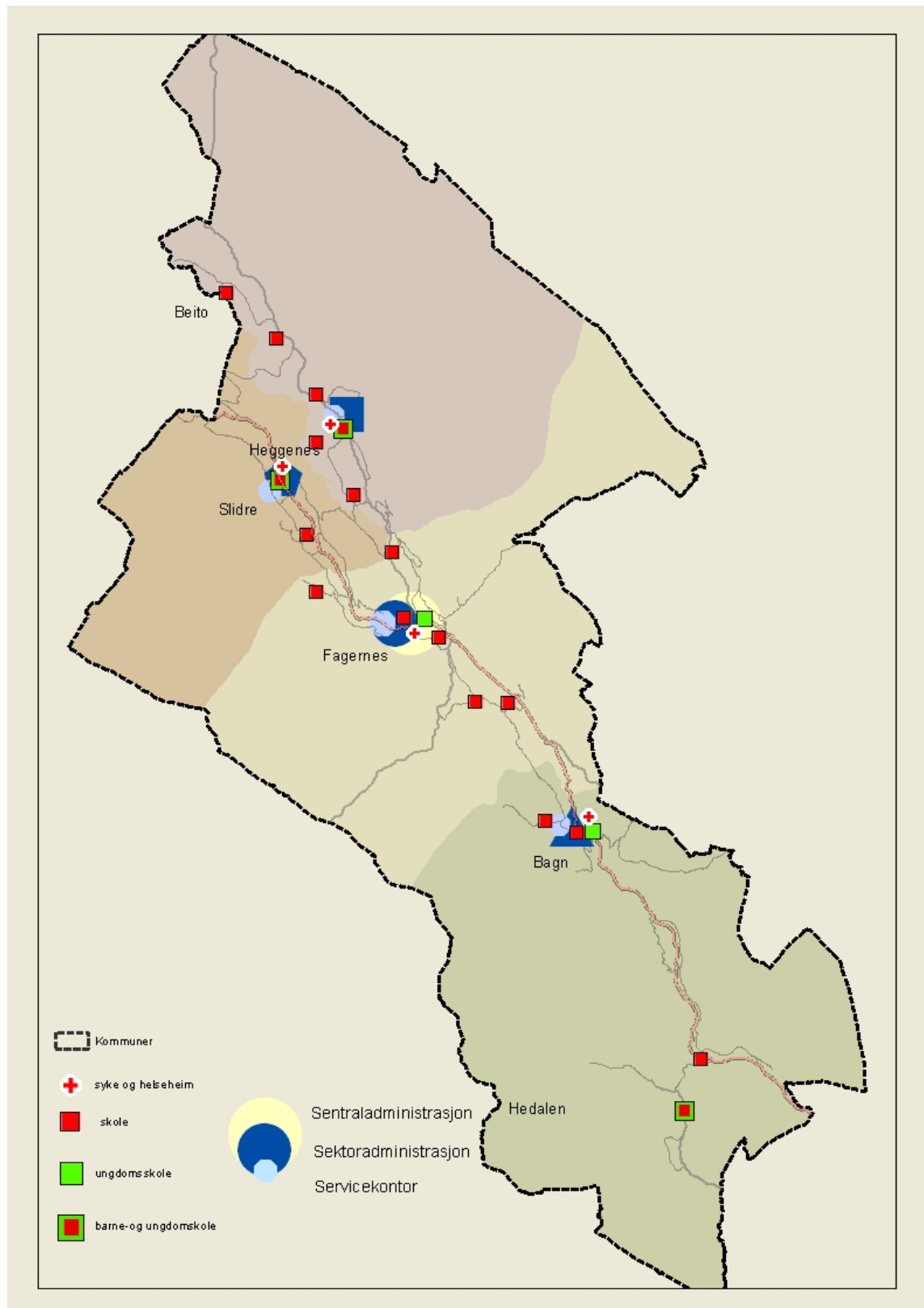
I begge organisasjonsmodellene er det forutsatt at de kommunale tjenestene som innbyggerne bruker daglig, fortsatt skal være plassert i nærmiljøet hvor innbyggerne bor. Hovedforskjellen mellom de to alternative modellene er hvordan administrasjon, saksbehandlingsfunksjoner og tjenester med begrenset nedslagsfelt er plassert. I kapittel 8.1 presenteres en organisasjonsmodell hvor disse funksjonene antas å bli plassert rundt i dagens fire kommunesentre, mens i kapittel 8.2 antas det at disse funksjonene blir samlet og plassert i Fagernes.

8.1 Modell med desentralisert organisering

Hovedprinsippene i en modell med desentralisert organisering er:

- Alle fire kommunehusene blir tatt i bruk.
- De kommunale tjenestene som innbyggerne bruker daglig skal ligge i nærmiljøet.

Vi vil først presentere et kart som viser hvordan en desentralisert modell kan se ut, med påfølgende kommentarer. Deretter drøftes fordeler og ulemper knyttet til en slik modell i kapittel 8.3.



Figur 13: Mulig organisering i en desentralisert modell.

Sentraladministrasjon, jf. gul runding på kartet: I en desentralisert modell tenker vi oss rådmannen og hans ledergruppe er lokalisert til Fagernes. Rundt denne ledelsen må det være en stab med ansvar for strategiarbeid, planlegging og økonomistyring. Videre bør de største og mest publikumsnære sektoradministrasjonene legges til Fagernes. Begrunnelsen for dette er å sikre at ingen innbyggere får altfor lang avstand til de mest brukte kommunale kontorene. Her tenker vi oss for eksempel skoleadministrasjon, administrasjon av helse, pleie og omsorg.

Desentraliserte funksjoner, jf. mørkeblå symbol på kartet: Mange forskjellige funksjoner kan tenkes lagt til hhv. Bagn, Slidre og Heggenes, illustrert ved at de mørkeblå symbolene har ulike fasonger. Dette kan både være ulike typer fellesfunksjoner som lønn og regnskapsføring, men også sektoradministrasjoner og tjenester hvor publikumsnærhet til daglig ikke er nødvendig. Eksempel på slik organisering er vist i kulepunktene nedenfor. For å unngå å foregripe en diskusjon om hvor de ulike funksjonene skal ligge, omtaler vi de tre alternative lokaliseringene som kommunehus 1, 2 og 3.

- **Kommunehus 1** – kontor for skogbruk, landbruk næringsutvikling og miljø. Eventuelt også oppmåling, behandling av byggesaker og eventuelt også andre tekniske tjenester.
- **Kommunehus 2** – PP-tjeneste, barnevern og sosialtjenester. Dette er både direkte tjenesteyting til innbyggerne og intern støtte til skoler og barnehager. Tjenestene er rettet mot en mindre gruppe innbyggere sett i forhold til de største tjenestene i kommunen. Reiseavstanden for de aller fleste brukere av disse tjenestene vil bli innenfor det som kan regnes som rimelig. Men det er ikke til å unngå at de innbyggerne som blir boende i utkanten av nye ”Valdres kommune” kan få relativt lang reiseveg.
- **Kommunehus 3** – IKT, lønn og regnskapsføring, eventuell andre fellesoppgaver. Dette er forvaltningsfunksjoner som kan fungere godt uten å være i samlokalisert med den administrative ledelsen i kommunen.

For enkelte tjenester kan det av forskjellige grunner være behov for mindre koordineringsfunksjoner som bør være i alle fire sentrene. Som eksempel kan vi tenke at hjemmetjenesten har behov for slike koordinering nærmere brukerne enn fra kun et sted i kommunen.

Servicekontorene eller brukertorg bør være i alle fire sentraene (jf merket med lyseblått på kartet). Dette vil i mange tilfeller være kommunens første kontaktpunkt med publikum. Det vil derfor være viktig at informasjonen som gis og oppgaver som løses her holder høy kvalitet.

Tjenester: Publikumsnære tjenester vil fortsatt i størst mulig grad ligge der innbyggerne bor. På kartet har vi tegnet inn dagens barneskoler(rødt), ungdomskoler (grønt) samt sjukehem (røde kryss). Men også andre tjenester som barnehager, omsorgsboliger etc. må selvsagt fortsatt ligge i nærmiljøene. Disse er ikke tegnet inn på grunn av plassmangel og oversiktighet på kartet.

Også en enda mer desentralisert modell kan være mulig å innføre i ”Valdres kommune”. For eksempel kan man plassere administreringen av de ulike tjenesteområder mer jevnt ut til dagens kommunesentra. Med dette mener vi for eksempel skoleadministrasjon til en

kommune, administrasjon av helse, pleie og omsorg til en annen kommune og tekniske tjenester til den tredje kommunen etc. Det er også, i hver fall i teorien, mulig å tenke seg at man gjør som Fredrikstad gjorde for ti år siden; å opprette en modell med kommunedelorganisering, dvs. at også politiske utvalg er desentralisert.

Før vi diskuterer fordeler og ulemper ved en desentralisert modell, vil vi skissere en modell med en mer sentralisert struktur.

8.2 Modell med sentralisert organisering

Hovedprinsippene i en sentralisert modell er:

- En mest mulig effektiv kommunedrift.
- De kommunale tjenestene som innbyggerne bruker til daglig bør ligge i nærmiljøet.

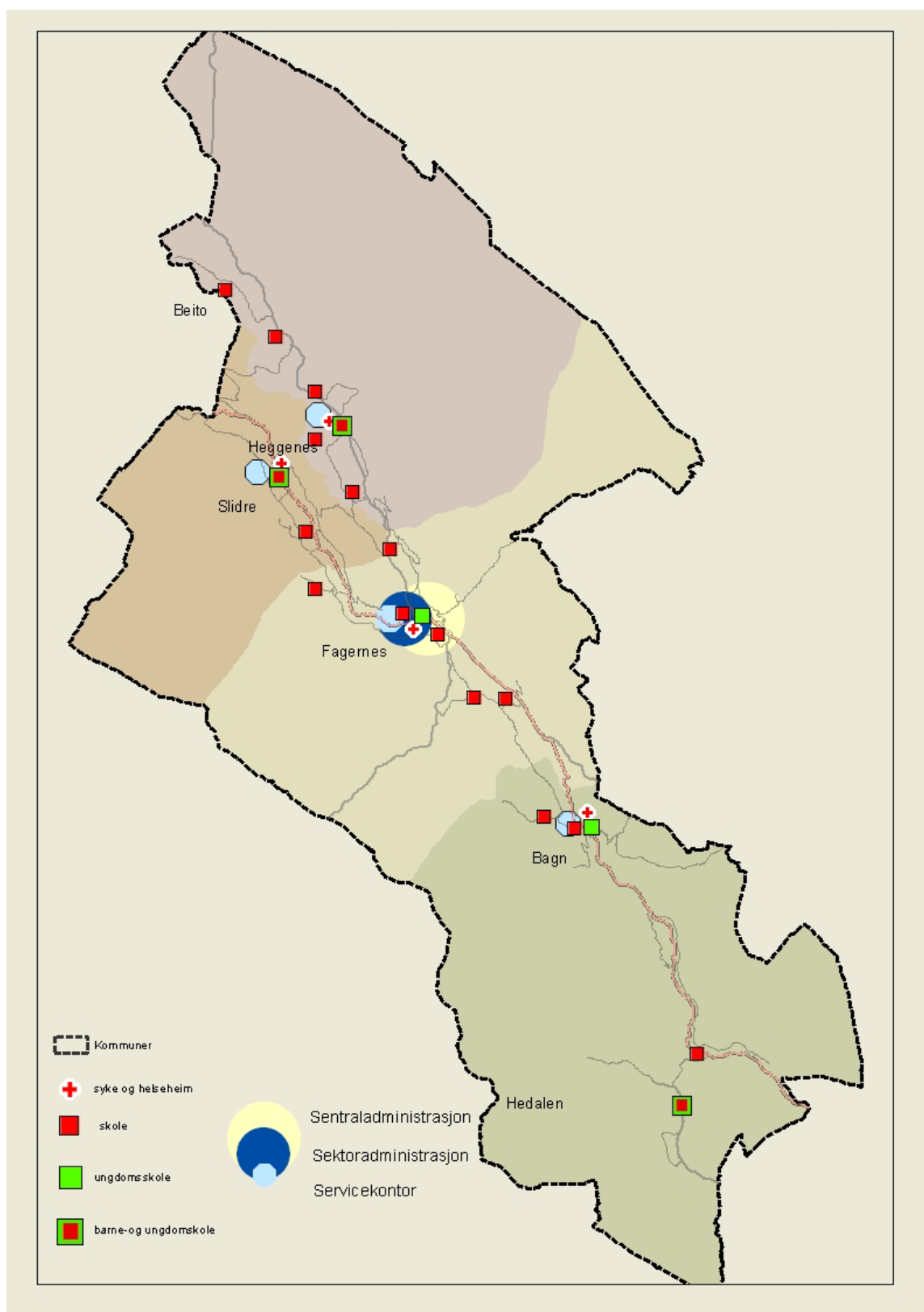
På neste side presenteres et kart som viser hvordan en sentralisert modell kan se ut. Vi har plassert kommentarene foran kartet på grunn av sideoppsettet. Fordeler og ulemper knyttet til en slik modell drøftes i kap. 8.3.

I denne modellen er kommunesammenslutningen tatt fullt ut på den måten at de nye kommunene organiseres på tilsvarende måte som hver av de fire har vært organisert før sammenslutningen.

Kommunehuset på Fagernes: Alle kommunale oppgaver og funksjoner som i dag ligger i de fire kommunehusene, samles i kommunehuset i Fagernes, jf. gul og blå sirkel på kartet. Omfanget koordineres både i forhold til at kommunen er blitt langt større og for overlappinger (jf. nevnt flere steder i rapporten).

Servicekontor: Det opprettes servicekontor (brukertorg) på Heggenes, Slidre og Bagn i tillegg til Fagernes. Dette vil være første kontaktpunkt for publikum. En god bemanning med solid innsikt i de fleste områdene i kommunen vil være viktig.

Tjenester: De publikumsnære tjenestene vil ligge i nærmiljøet hvor folk bor (som i den desentraliserte modellen). Tjenester som er rettet mot en mindre del av innbyggerne som helsetjenester, sosialtjenester og barnevern legges til Fagernes.



Figur 14: Mulig organisering i en sentralisert modell.

8.3 Drøfting av de to modellene

Bruk av kommunens bygninger:

Den desentraliserte modellen vil ha en bedre utnyttelse av kommunens eksisterende administrasjonsbygg. Det er foreløpig usikkert om kommunehuset i Fagernes vil romme hele kommuneadministrasjonen, selv om dagens leietakere flytter ut. Om det ikke gjør det, krever den sentraliserte modellen at kommunen leier eller kjøper andre lokaler i Fagernes sentrum, eventuelt bygger ut dagens rådhus. Samtidig vil man sitte igjen med lokaler i de tre andre kommunesentraene som man i større eller mindre grad må finne alternativ bruk av.⁵⁰

Kostnadmessig drift:

En desentralisert organisering vil som regel være mer kostnadskrevende i drift enn en organisasjon som er fysisk samlet. I den desentraliserte strukturen må det påregnes større reisebehov og fare for dårligere/ineffektiv kontakt mellom ulike deler av administrasjonen, sammenlignet med den sentraliserte. Anslagene på innsparing i administrasjon, styring og fellesutgifter som er antydnet i vår analyse og av SSB, forutsetter en sentralisert struktur.

Tjenestekvalitet:

Tjenestekvaliteten blir selvsagt best i den organisasjonsstrukturen som fungerer best. Den desentraliserte krever god styring og koordinering for å fungere god, men dette er mulig hvis man setter inn nok innsats på det. Den sentraliserte modellen er trolig likevel lettere å drive. Det vil i så fall bety mindre ressurser til administrasjon og koordinering, og mer ressurser direkte til tjenesteyting.

Nærhet til innbyggerne:

Den desentraliserte modellen oppleves nok av mange innbyggere som nærmere enn den sentraliserte. I dag er det stort sett ikke nødvendig å gjøre avtale om møter med kommunkassa, skolekontoret eller andre deler av sentral- og sektoradministrasjonen. Begge modellene i en samesluttet kommune vil kreve at dette i større grad gjøres, og trolig mest i den sentraliserte modellen.

Ansatte:

Begge modellene vil medføre lenger arbeidsveg for de ansatte i administrasjon og fellesfunksjoner. I den sentraliserte modellen vil alle i administrasjon og fellesfunksjoner som i dag ikke jobber i Nord-Aurdal kommune få lenger reiseveg. I den desentraliserte modellen blir det også slik at alle som skifter arbeidssted får lenger reiseveg, men dette trenger ikke være til Fagernes. Mht. større fagmiljø og samarbeid på tvers av tjenesteområdene, ligger dette best til rette i en sentralisert modell.

⁵⁰ Ombygging til pleie- og omsorgsinstitusjon kan være et slikt nærliggende formål. Prognosetallene for utvikling i antall eldre i kommunene, kfr. kap. 3, peker imidlertid ikke i retning av noe behov for flere slike de kommende 15-20 år.

8.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi diskutert to alternative modeller for nye "Valdres kommune". Diskusjonen bærer preg av at det er tidlig i prosessen og at mange vesentlige forhold rundt organisering av en felles kommune enda er uklare.

Så langt dette er drøftet her kan en avsluttende kommentar for hver av modellene være:

- Den sentraliserte modellen vil være mest kostnadseffektiv å drive, og er en forutsetning for å ta ut stordriftsfordelene omtalt i kapittel 4.
- Den desentraliserte modellen kan være enklest å få gjennomslag for hos innbyggerne fordi den kan oppleves som den som er minst forskjellig fra dagens organisering med fire selvstendige kommuner.

Så langt vi kjenner til har de fleste kommuner som har gjennomført sammenslutning valgt en sentralisert modell, enten med en gang eller etter noen års sammenslutning. I Fredrikstad gikk man kanskje lengst i å opprettholde en desentraliser struktur, men har nå gått bort fra dette, jf. kapittel 6.

9 FORDELER OG ULEMPER VED EN SAMMEN- SLUTNING – OPPSUMMERING

I dette avslutningskapittelet oppsummerer vi de ulike konsekvenser vi har vurdert av en kommunesammenslutning, og drøfter disse i lys av viktige samfunnsmessige utviklingstrekk av betydning for kommunenes framtid i Norge. Vi ser også konklusjonene i forhold til hva som kan skje om kommunene velger *ikke* å slå seg sammen. Avslutningsvis påpeker vi videre arbeid av stor betydning i en gjennomføringsfase dersom kommunene velger å gå videre med sammenslutningsprosessen.

9.1 Sammenstilling av konsekvenser for kommunal virksomhet

I tabellen nedenfor har vi i kortform sammenstilt viktige konklusjoner fra analysene i de foregående kapitlene, fordelt på fordeler og ulemper i forhold til kommunens roller som h.h.v. tjenesteprodusent, samfunnsutvikler og arena for lokalt demokrati.

De viktigste konsekvenser for kommunal økonomi sammenstilles og drøftes så i egen tabell i det påfølgende avsnitt.

Vurderingene tar i første omgang utgangspunkt i dagens oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, inntektssystem m.v.

Tabell 32: Sammenstilling av ulike typer konsekvenser av en sammenslutning, sortert etter kommunens roller. Økonomiske konsekvenser er vist i egen tabell.

Kommunens rolle / konsekvenstema	Fordeler	Ulemper	Merknader
TJENESTEYTING			
Omfang	Det blir mulig å tilby tjenester som hver av de fire kommunene i dag er for små til.	-	Omfang avhenger også av andre forhold (bl.a. bef.utv.).
Kvalitet	- Større fagmiljøer gir bedre tjenester - Bedre habilitet innen f.eks. barnevern, byggesaker etc.	Større avstand mellom bruker og tjenesteyter (forvaltningstjenester mer enn "driftstjenestene").	
Ressursbruk	Adm. funksjoner kan effektiviseres betydelig, både via sammenslutning og omstilling.	Redusert effektivitet i overgangsperioden.	
Ansatte	* Arbeidsdeling * Spesialisering * Bredere og bedre fagmiljøer	* Økt pendling * Behov for omplassering evt. oppsigelser. * Lenger avstand mellom kommuneledelse og ansatt	Ulemper reduseres over tid som følge av flytting og utskifting av ansatte.
Rekruttering	Lettere å rekruttere til sterkere fagmiljøer		
Service til befolkningen	Bedre fagmiljøer gir grunnlag for bedre service	Noen tjenester ikke lenger tilgjengelig lokalt – økte reiseavstander. Vil mest gjelde forvaltningstjenester.	Avhenger i noen grad av valg av modell for org. av ny kommune
LOKALT DEMOKRATI			
Nytt kommunestyre m/ færre politikere	Felles styringsorgan for en naturlig region	Geografisk representasjon vanskelig å sikre	Lokalutvalg aktuelt?
Lokalpolitikernes rolle	Mer strategisk og overordnet; mindre "inhabilitet" i enkeltsaker	Noe større avstand til lokalbefolkningen	
Valgdeltakelse	Kan bli større pga mer interessant politisk dagsorden	Kan bli mindre pga mindre nærhet mellom politikere og velgere	Ingen entydig konkl. – andre faktorer viktigere?
SAMFUNNSUTVIKLING			
Regional utvikling	Kommunen blir en tydeligere og tyngre regionalpolitisk aktør		Ekstra viktig hvis fylkeskommunen blir borte
Sysselsetting, folketall og tettstedsutvikling	Fagernes får viktige nye vekstimpulser for å utvikles til et sterkere regionalt senter	Dagens øvrige kommunesentra vil svekkes, men flere av dem er allerede utsatt.	Sysselsetting i sum usikkert, neppe stor endring i folketall.
Kommunal planlegging	Styrket felles grep på lokal samfunnsplanlegging, herunder arealplanlegging	Planleggingen sentraliseres, kan gi mindre kontakt med befolkning/lokalmiljøer	
Interkommunalt samarbeid	Effektivisering pga at nye "Valdres kommune" vil få lite behov for interk. samarbeid.	Vang og Etnedal blir mindre interessante for den nye kommunen.	Kan disse slutte seg til "Valdres kommune" seinere?

Foruten de rent økonomiske konsekvensene synes de viktigste *fordeler* ved en kommunesammenslutning dermed å være:

- En felles kommune vil bli en naturlig enhet som vil gi regionsenteret Fagernes viktige vekstimpulser. Utvikling av Fagernes som et attraktivt bo- og arbeidsssted vil være viktig for å få ungdom med utdanning til å flytte tilbake til regionen, og kan dermed i et langsiktig perspektiv bidra til å styrke Valdres som helhet.
- En felles kommune blir en større, mer kompetent og tydeligere samfunnsaktør som vil kunne få tilført viktige oppgaver som mindre kommuner ikke får. Den vil være bedre forberedt på framtidens krav til kommunene enn dagens fire små kommuner.
- En felles kommune får sterkere fagmiljøer som gir bedre grunnlag for å kunne rekruttere nødvendige fagfolk og tilby sine innbyggere tjenester av best mulig kvalitet, kanskje også tjenester man ikke har i dag.
- En felles kommune vil bli rimeligere å styre og administrere og vil derfor kunne bruke mer av sine ressurser til publikumsrettede tjenester. Behovet for ressurskrevende interkommunale samarbeidsordninger reduseres.
- Det bør kunne bli mer interessant å være politiker i den nye kommunen.

De største *ulempene* ved en kommunesammenslutning synes å være:

- Færre kommunestyremedlemmer og konsentrasjon av kommunal virksomhet til Fagernes kan i sum gi noe økt avstand mellom kommune og befolkning
- Dagens kommunesentra Bagn, Slidre og Heggnes kan miste arbeidsplasser, service-tilbud og på sikt kanskje også bosetting. En slik utvikling er nok sannsynlig uansett, men kan påskyndes gjennom en kommunesammenslutning.
- Deler av befolkningen får økte reiseavstander for å oppsøke kommunale tjenester som ikke lenger tilbys lokalt. Indre områder i Sør-Aurdal får de lengste avstandene.
- Det kan bli behov for omplassering evt. oppsigelser av kommunalt ansatte; særlig innen administrasjon

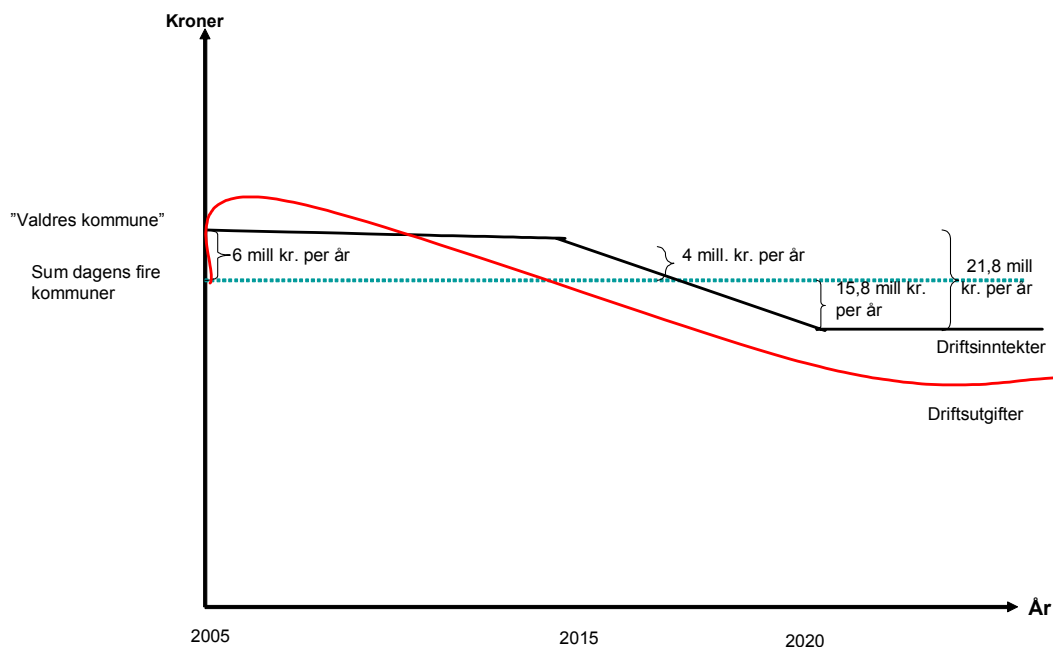
9.2 Sammenstilling av konsekvenser for kommunal økonomi

I dette avsnittet har vi ved hjelp av nedenstående figur ⁵¹ sammenstilt statlig rammetilskudd med og uten kommunesammenslåing, jf. beregnet i kap. 3.3 *Kommunesammenslutning – konsekvenser for statlige rammeoverføringer*. I tillegg har vi tegnet inn en kurve som viser mulig utgiftsutvikling jf. drøftingene i kap. 4. *Konsekvenser for kommunale tjenester*. For å kunne rendyrke og sammenligne utviklingen av disse to størrelsene, antas de øvrige driftsinntektene uforandret i perioden.

I figuren har vi forutsatt en eventuell kommunesammenslutning fra og med 2005. Den blå horisontale linjen viser statlig rammetilskudd totalt for de fire kommunene om de ikke slår

⁵¹ Ideen til denne figuren er hentet fra Karl Gunnar Sandas "Hyllestad, Askevoll og Fjaler – tre, to eller ein?", Telemarksforskning 2002.

seg sammen. Den sorte heltrukne linjen viser utviklingen i statlige rammetilskudd hvis kommunene går sammen i en felles kommune.



Figur 15: Sammenstilling av mulige økonomiske konsekvenser av en sammenslutning.

Utviklingen i rammeoverføringene er som vist tidligere i rapporten: De 10 første årene, vil en felles kommune få ca. 6 mill kroner mer i statlige rammeoverføringer per år sammenlignet med om de fortsetter som fire selvstendige kommuner. Totalt blir dette 60 mill kroner (2002-kroner) for hele perioden under ett. Dette kan betraktes som ekstraordinære overføringer som "vanlige kommuner" ikke vil få. Etter 10 år følger en nedtrappingsperiode for Inndelingstilskuddet på med ca. 4 mill. per år og etter 15 år forutsetter sentrale myndigheter at "Valdres kommune" skal være i normalt gjenge og blir fra da av behandlet på lik linje med øvrige kommuner i utmåling av rammetilskudd. Da vil det statlige rammetilskuddet ligge ca 15,8 mill. kroner lavere per år enn det de fire kommunene vil motta om de ikke slår seg sammen (gitt forutsetninger om uforandret inntektssystem, samme nivå på skatteinntektene samt befolkningsutvikling og – sammensetning som i dag).

Hvor gunstige de økonomiske virkemidlene fra sentrale myndigheter er, må sees i sammenheng med minst to andre forhold. For det første er det et spørsmål om hvordan utgiftssiden vil utvikle seg i en ny felles kommune og for det andre er det et spørsmål om og eventuelt hvordan inntektssystemet blir endret i fremtiden. Vi starter med utgiftssiden:

Det kritiske spørsmålet er om "Valdres kommune" vil lykkes med å ta ut stordriftsfordelene som er antydnet i kapittel 4. I figuren har vi tegnet inn driftsutgiftene der dette skjer (rød kurve). På kort sikt hvor omstilling og drift skjer samtidig, er det realistisk å forvente relativt store utgiftsøkninger. Selv om staten dekker 40-60% av engangskostandene, vil dette bety vesentlige økte utgifter for kommunene. Men så lenge man har Inndelingstilskudd har kommunene ca. 6 millioner kroner ekstra årlig til å møte disse utgiftene med. Den store

utfordringen for "Valdres kommune" blir å redusere utgiftene med minst 16 mill kroner i den normale driften før overgangsperioden er over. Jo raskere kommunene klarer å utnytte stordriftsfordelene, jo mer kunstig vil en sammenslutning være økonomisk. Hvis det derimot skulle vise seg at kommunen ikke klarer å redusere utgiftene før overgangsperioden er over, kan den nye kommunen komme i et økonomisk uføre.

Som støtte for dette kan man - meget kort og forenklet - anføre at de innsparingene vi har antydnet innen politisk styring av den nye kommunen bør kunne tas ut relativt raskt. Det vil opplag være behov for å bruke noe ressurser på å utvikle grunnlaget for en felles politisk kultur i den nye kommunen. Men i og med at antallet politikere reduseres fra dag én i den nye kommunens liv, bør man her kunne se effekter nokså umiddelbart. På samme måte bør man også fra den delen av den administrative styringen som går direkte på saksforberedelse til politiske organer kunne hente ut gevinster i løpet av relativt kort tid.

De administrative tilpasningene som handler mer om integrasjon av ulike deler av fire selvstendige administrasjoner til en, vil opplagt være mer tidkrevende. Det samme gjelder å kunne ta i bruk de mulighetene som vil åpne seg for mer effektive arbeids- og driftformer etter at kommuneorganisasjonene er integrert, det være seg innenfor felles planlegging og ledelse, bedre utnyttelse av skoler og institusjoner osv. Her er det derfor viktig at den nye kommunen bruker "ekstramidlene" i overgangsperioden meget bevisst, og definerer seg konkrete omstillingsprosjekter og tiltak med klare mål og resultatkrav. Dette kan nedfelles i en langsiktig prosjektplan for overgangsperioden som revideres fortløpende underveis.

Det andre store usikkerhetsmomentet i vurderingen av de økonomiske konsekvensene, er utformingen av det fremtidige inntektssystemet. Gjennom store deler av denne utredningen har vi diskutert konsekvenser av sammenslutning ut fra en forutsetning om at inntektssystemet ligger fast; noe som er en hensiktsmessig metodisk tilnærming for å kunne reindyrk sammenligningen av to alternative organiseringer. Som nevnt foran, er KRD i startfasen for en ny gjennomgang av systemet, som etter planen vil ha virkning fra og med 2007. Regjeringen har ikke gitt signaler om hvilke endringer de tenker seg, men de har tydelig sagt at den ønsker færre og større kommuner i Norge. En logisk oppfølging av dette vil være å endre inntektssystemet slik at det blir mindre gunstig å være liten kommune og mer kunstig å være stor. Hvis Regjeringen realiserer dette ved å endre på regionaltilskuddet og eventuelt også basistilskuddet, vil mye av reduksjonen i rammetilskuddet som vil oppstå på sikt ved en kommunesammenslutning, kunne oppstå selv om kommunene velger å ikke slå seg sammen. Dette har minst tre implikasjoner:

- Valdreskommunene må gjøre nødvendige økonomiske tilpasninger uavhengig av om man slår seg sammen eller ikke. Som vi har sett gir en sammenslutning muligheter for betydelige effektivisering innen spesielt politisk og administrativ ledelse. Skulle kommunene måtte gjennom en kraftig slankekur uten å kunne ta i bruk denne stordriftsfordelen, kan de komme i en vanskelig situasjon.
- Kommuner som slutter seg sammen gitt dagens inntektssystem, er sikret Inndelings-tilskudd i 10 + 5 år fremover, jf. tilskuddet fryses på dagens nivå, og justeres kun for prisutvikling. Dette vil være en garanti for å beholde disse tilskuddene i 10 + 5 år. Kommuner som ikke slår seg sammen har ingen slik garanti.
- Til tross for endringer i inntektssystemet som antydnet over, kan det tenkes at regjeringen vil benytte gjennomgangen til å innføre mer gunstige ordninger for kommuner

som slår seg sammen. Dette kan være aktuelt ut fra at det er få kommuner som har vedtatt sammenslutning gitt dagens betingelser. I så fall kan det være gunstig å vente noen år med å realisere ”Valdres kommune”.

9.3 Kommunenes framtid i Norge

Innbyggerne er fornøyd med dagens kommuner, og de ansatte med sine arbeidsplasser. Men statlig politikk, svekket kommuneøkonomi, endringer i kommunenes rolle og endret befolkningssammensetning kan i sum komme til å sette våre småkommuner under et kraftig press. I et slikt perspektiv bør en kommunesammenslutning kanskje heller vurderes ut fra hva man forventer at framtida vil bringe enn akkurat hvordan ting er i dag.

Derfor er det viktig at vi også klarer å heve blikket og se på hva som skjer i samfunnet rundt oss. Mulige fordeler og ulemper ved en sammenslutning må også vurderes i perspektiv av politiske signaler som gis fra Regjering og Storting. I dette bildet framtrer nå noen svært interessante og viktige trekk som vi kort skal beskrive.

Som nevnt foran ønsker Regjeringen færre, større og mer slagkraftige kommuner, og må forventes å ville utforme sin politikk etter dette. Utfra tidligere erfaringer har man så langt vektlagt å ville stimulere til frivillig sammenslutning, men det har i den seinere tid også vært gitt signaler om at man kan tenke seg bruk av sterkere virkemidler dersom frivillighet ikke gir ønsket effekt. Virkemidler for å få til en sanering av kommunestrukturen kan være:

- Endringer i inntektssystemet som gjør det mer lønnsomt å være ”stor” og mindre gunstig å være ”liten”, jf. foran.
- Endringer i oppgavefordelingen hvor kommunene i større grad enn tidligere får tilført oppgaver etter antatt evne til å løse dem. I praksis vil dette komme til å handle mye om ”størrelse” målt i antall innbyggere: Folkerike kommuner kan få tilført nye interessante oppgaver, mens de små ikke får slike muligheter. Dette kan gjelde oppgaver som i dag er statlige, men får kanskje særlig betydning i det handlingsrommet som vil åpne seg dersom fylkeskommunene fortsatt fratas oppgaver; evt. forsvinner helt.

Men utviklingen kan også gå motsatt veg, hvor kommunene *fratas* oppgaver. Endringer i statlige finansieringssystemer for produksjon av velferdstjenester kan komme til å gi drastiske endringer i kommunenes rolle som tjenesteprodusent og samfunnsaktør.

Sistnevnte er nylig blitt (spiss-)formulert av styreleder i ECON og tidligere statssekretær Jonas Støre og professor Jørn Rattsø ved NTNU. De har hevdet at ”kommunene står i akutt fare for å miste velferdsoppgavene sine til staten og private, og at de derfor enten må omstilles radikalt eller finne en ny rolle som ’velforeninger’”.⁵² Slike synspunkter fremmes med bakgrunn i oppfatninger av sentrale myndigheter (Regjering/Storting) og i befolkningen, om at man ikke lenger vil godta ulik standard på tjenestetilbudet rundt i landet. Det hevdes at kommunene ikke gjør jobben sin godt nok, og at velferdstjenester i framtida derfor i større grad bør produseres gjennom rettighetslovgivning og stykkprisfinansiering (”pengene følger brukeren”, jf. de nye finansieringssystemene for sykehusene), i stedet for via rammeoverføringer til kommunal sektor. Man kan altså risikere at staten tar over, slik den nylig har gjort

⁵² ”Dommedagsprofetier for kommunene”. Kommunal Rapport 20.03.03, basert på foredrag på KS’ økonomikonferanse mars 2003.

med sykehusene, for så evt. å legge tjenesteproduksjonen videre ut på anbud til private tilbydere. Et slikt skifte vil drastisk endre dagens kommunale rolle som tjenesteprodusent og lokal prioriteringsarena for bruk av offentlige midler, der sistnevnte funksjon i så fall mer eller mindre forsvinner.

Skulle slik politikk bli innført, vil mange små kommuner rundt i landet neppe lenger ha livets rett. Støre og Rattsø har i et scenario antydnet en reduksjon til 100-150 kommuner, altså rundt ¼ av dagens antall. Én kommune i Valdres vil i så fall passe godt inn i et slikt bilde. En slik prosess kan forøvrig neppe antas å kunne skje på landsbasis kun ad frivillig veg.

9.4 Avsluttende drøfting

Stilt overfor slike framtidsperspektiver tror vi de fire kommunene nå bør ta en grundig diskusjon om hva slags framtid de skal gå i møte. I hovedtrekkene vil dette handle om å vurdere fordeler og ulemper ved tre ulike strategier:

1. Fortsette som selvstendige kommuner mer eller mindre som i dag, evt. inkl. utvikle videre interkommunalt samarbeid på utvalgte områder
2. En sterkt øket strategisk satsing på interkommunalt samarbeid
3. Full sammenslutning av kommunene

Disse alternativene kan vurderes som alternativer til hverandre, men også som ulike faser på veg mot en sammenslutning:

- Det kanskje enkleste og mest ”behagelige” på kort sikt vil være å fortsette som selvstendige kommuner. Tilsynelatende slipper man da å gå inn i en del vanskelige endringsprosesser, og kan skjære unna vanskelige offentlige debatter i forbindelse med lokale folkeavstemninger m.v.
- Endringene i samfunnet i form av nye kommunikasjoner, teknologiske løsninger, behov for spesialisering og styrking av sårbare fagmiljøer m.v. har imidlertid allerede medført etablering av mange interkommunale samarbeidsløsninger mellom kommunene i Valdres. Disse fungerer sikkert utmerket, men krever en del administrasjon og dobbeltarbeid mot eksisterende kommuneorganisasjoner for å kunne fungere. Spørsmålet er kanskje hvor komplisert dette blir å håndtere dersom slike tiltak får et virkelig stort omfang.
- På ett tidspunkt blir det derfor kanskje naturlig å se interkommunalt samarbeid som naturlige skritt på vegen mot en full sammenslutning.

Dersom Regjeringen slik skissert over iverksetter en politikk for å ”framtvinge” større endringer i kommunestrukturen, vil det opplagt være gunstig for Valdres-kommunene å starte tidlig med en sammenslutningsprosess. Man vil da få et forsprang på kommuner som først kommer i gang når de økonomiske rammebetingelsene tvinger dem til det, og vil dermed kunne gjennomføre nødvendige omstillingsprosesser under mindre ytre stress. Dersom myndighetene skulle velge å legge mye av den tjenesteyting som i dag tilbys av kommunene, ut i private markeder med finansiering som ”følger brukeren”, vil mange små kommuner neppe ha livets rett. Identitetsmessig tror vi også det ligger bedre til rette for en kommunesammenslutning i Valdres enn mange andre steder.

En slik "fusjon" mellom fire kommuner vil imidlertid bli en svært krevende prosess som må forberedes godt og vil kreve stor innsats å gjennomføre. Vi avslutter derfor rapporten med noen betraktninger omkring dette.

9.5 Fra vedtak til gjennomføring – videre arbeid

Avslutningsvis vil vi gi noen korte innspill til evt. videre arbeid med en sammenslutning:

- Det er langt fra vedtak til gjennomføring! Hvis sammenslutning vedtas, er det derfor som nevnt viktig å lage en god plan for gjennomføringsfasen. Vi viser her også til momentlista for god gjennomføring av kommunesammenslutning fra Re kommune, se vedlegg 11.
- Praktiske erfaringer fra Re *etter* gjennomført sammenslutning tilsier også at det er viktig med en god gjennomføring av samlingen av felles administrasjon på Fagernes. I Re maktet det nye kommunestyret da det kom sammen i 2002, nemlig ikke å enes om bygging av nytt Rådhus i h.h.t. de planer som var utviklet i perioden for gjennomføring. Dette medførte to svært uheldige ting for den nye kommunen: Både at administrasjonen pr. 2003 fremdeles sitter spredt, og dessuten at den nytilsatte rådmannen (som hadde vært "prosjektrådmann" i sammenslutningsfasen) sluttet i jobben sin.
- En annen erfaring fra Re er at man også bør legge ressurser i utvikling av en felles *politisk* kultur i gjennomføringsfasen. Det er ikke bare for politikere som tidligere har jobbet i hver sine kommuner å skulle sitte i nytt kommunestyre sammen.
- En tredje erfaring fra Re er at økonomisystemer m.v. må integreres så raskt som overhodet mulig, også med tilbakeskuende perspektiv slik at politikere og adm. fra første dag kan se utviklingen i den nye kommunen i lys av "summen av de gamle".
- Det tar lang tid å hente ut effektiviseringsgevinster fra en sammenslutning; kfr. foran. Fra Grimstad har vi fått synspunkter på at reduksjon i investeringsbehov som følge av kommunesammenslutning der i 1970 ikke var ferdig tatt ut før rundt 20 år seinere.
- Det er nå svært viktig for kommunene å følge nøye med på hva Regjeringen/KRD gjør med inntektssystemet. Allerede i kommende kommuneøkonomiproposisjon for 2004, som kommer i mai 2003, kan det ligge viktige forslag og signaler om endringer som kan endre premissene for beregninger og vurderinger gjort i denne rapporten!

Som nevnt innledningsvis har denne utredningen hatt som målsetting å danne et beslutningsgrunnlag for en evt. sammenslutning. Dersom man går videre med prosessen vil det derfor være stort behov for videre utdyping av mange av temaene, bl.a. av modell/struktur for en ny kommune, hvor man ser både politisk og administrativ organisering og bruken av dagens kommunehus i sammenheng og i forhold til aktuelle samfunnsmessige målsettinger. Dette må knyttes opp mot en god prosess mot både innbyggere, politikere og ansatte.

ooOOOoo

REFERANSER

- Furu, Lars Erik, 2002. *Fagernes lufthavn – samfunnsøkonomi*. Asplan Viak.
- Fylkesmannen i Oppland. *Kommunaløkonomisk statistikk 1997-2000, 2001*.
- Jespersen og Råd. *Analyse av ressursbruken i barnehage- og skolesektoren*. Asplan Analyse 2002.
- Kommunal- og regionaldepartementet, *Grønt hefte*, 2003.
- Kommunal- og regionaldepartementet, *Inntektssystemet for 2003*. Beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp. nr. 1 (2002-2003).
- Kommunenes Sentralforbund: Prognosemodell for statlige rammeoverføringer, ver. 17.1.03.
- Langørgen, Aaberge og Åserud. *Kostnadsbesparelser ved sammenslutning av kommuner*. SSB 2002.
- Langørgen, Aaberge og Åserud. *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 1998*. SSB 2001.
- Moe, Håvard, 2003. *Kommunestørrelse – mer enn antall innbyggere?* Kommunal rapport.
- Myrvold, Trine Monica. *Smått og godt?*, NIBR 2001.
- Myrvold, Trine Monica. *Er det størrelsen det kommer an på?* NIBR 2001.
- Juvkam, Dag: *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. NIBR rapport 2002:20.
- Lie, Kjetil og Willy Moe: *Interkommunalt samarbeid i Våle og Ramnes*, Telemarksforskning arbeidsrapport 16/98.
- NOU 2000:22, *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Norsk Samfunnsvitenskaplig datatjenester, *Kommunal Monitor*. 2000.
- NOU 1992:15, Christiansenutvalget. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Re kommune. *Veien fra Ramnes og Våle til Re kommune*. Styringsgruppens sluttrapport fra en frivillig kommunesammenslåing. 2002.
- Regionrådet for Valdres. *Strategisk plan for Valdres 2000-2003*.
- Regionrådet for Valdres. *Prosjekt for interkommunalt samarbeid i Valdres 2000-2001*, Sluttrapport 2001.
- Regionrådet for Valdres. *Årsmelding 2001*.
- Oppland fylkeskommune, *Regionalt utviklingsprogram for Oppland 2003*.
- Sanda, Karl G. *Hyllestad, Askevoll og Fjaler – tre to eller ein?* Telemarksforskning-Bø 2002.
- Statens Vegvesen 2002: *Nasjonal Transportplan 2005-16, Korridorutredning*.

Statistisk Sentralbyrå 1999: *Resultat av innenlandsk flytting gjennom første del av voksenlivet. Del 1: Kommuner på Østlandet*. Aktuelle befolkningsdata 3/99.

St. meld. 34 (2000-01) Om distrikts- og regionalpolitikken. Kommunal- og regionaldepartementet.

Sørli, Kjetil: *Kommunedemografi*. NIBR rapport 2001:5.

Tjelmeland, Halvard: *Tromsø gjennom 10.000 år. Bind 4: "Fra byfolk og bona til Tromsøværing"*. Tromsø kommune 1996.

Årsrapporter, handlingsplaner, økonomiplaner og andre relevante dokument for kommunene Øystre Slidre, Vestre Slidre, Nord-Aurdal og Sør-Aurdal.

VEDLEGG

Vedlegg 1

Utvikling i sysselsetting etter næring 1986-2001 (jf. kapittel 2.2)

NÆRING: UTVIKLING SYSSELSETTING 1986-2001

Datakilde: PANDA/SSB

Sum kommunene	1986	2001	Endring	%
Primærnæring	1291	684	-607	-47 %
Industri & bergverk	713	670	-43	-6 %
Bygg og anlegg	659	772	113	17 %
Transport	281	293	12	4 %
Varehandel, hotell og rest.	1220	1367	147	12 %
Annen privat tjenesteyting	486	1147	661	136 %
Offentlige tjenester	1441	1885	444	31 %
SUM	6091	6818	727	12 %

Sør-Aurdal	1986	2001	Endring	%
Primærnæring	262	158	-104	-40 %
Industri & bergverk	209	131	-78	-37 %
Bygg og anlegg	173	142	-31	-18 %
Transport	27	38	11	41 %
Varehandel, hotell og rest.	98	128	30	31 %
Annen privat tjenesteyting	62	164	102	165 %
Offentlige tjenester	289	358	69	24 %
SUM	1120	1119	-1	0 %

Nord-Aurdal	1986	2001	Endring	%
Primærnæring	373	196	-177	-47 %
Industri & bergverk	301	274	-27	-9 %
Bygg og anlegg	344	347	3	1 %
Transport	201	204	3	1 %
Varehandel, hotell og rest.	821	906	85	10 %
Annen privat tjenesteyting	325	647	322	99 %
Offentlige tjenester	628	995	367	58 %
SUM	2993	3569	576	19 %

Vestre Slidre	1986	2001	Endring	%
Primærnæring	311	181	-130	-42 %
Industri & bergverk	71	163	92	130 %
Bygg og anlegg	90	103	13	14 %
Transport	35	22	-13	-37 %
Varehandel, hotell og rest.	110	73	-37	-34 %
Annen privat tjenesteyting	37	98	61	165 %
Offentlige tjenester	203	208	5	2 %
SUM	857	848	-9	-1 %

Vedlegg 2

SAMFUNNSDATA

<i>Kilde: SSB 2002</i>	<i>Sør-Aurdal</i>	<i>Nord-Aurdal</i>	<i>Vestre Slidre</i>	<i>Øystre Slidre</i>	<i>Oppland</i>
Arbeidsledighet (des. 2001)	0,8 %	0,9 %	1,0 %	0,5 %	1,9 %
Andel med høyere utdanning	11,0 %	14,9 %	12,8 %	15,2 %	15,9 %
Gj-sn. brutto inntekt 17+ år (1000 kr.)	194	208	196	206	204
Andel innvandrere, ikke-vestlige	0,6 %	2,5 %	2,6 %	0,8 %	2,1 %
Andel innvandrere, vestlige	0,9 %	1,3 %	0,9 %	1,9 %	1,3 %

Vedlegg 3

Bakgrunnsdata befolkning

BEFOLKNINGSUTVIKLING VALDRES - SAMLETABELL

<i>Folketall pr. 1.1.</i>	<i>1991</i>	<i>2002</i>	<i>Endring</i>	<i>91-02 i %</i>
Sør-Aurdal	3549	3352	-197	-6 %
Nord-Aurdal	6515	6538	23	0 %
Vestre Slidre	2529	2269	-260	-10 %
Øystre Slidre	3107	3061	-46	-1 %
Sum Valdres	15700	15220	-480	-3 %

<i>Snitt 1991-2001</i>	<i>Fødte</i>	<i>Døde</i>	<i>Føds.overskudd</i>	<i>Innflytting</i>	<i>Utflytting</i>	<i>Netto innflytt.</i>	<i>Folketallstilvekst</i>
Sør-Aurdal	41	55	-15	105	108	-3	-18
Nord-Aurdal	68	85	-16	310	291	19	2
Vestre Slidre	28	34	-7	166	182	-16	-24
Øystre Slidre	37	38	-1	133	136	-3	-4
Sum Valdres	174	213	-39	714	718	-4	-44

FOLKEMENGDE ETTER ALDER - kommuner, 01.01.2003

Begge kjønn

Nr. Fylke. Kommune	I alt	0-5	6-12	13-15	16-19	20-39	40-54	55-66	67-79	80-89	90+
<i>05 Oppland</i>	<i>183582</i>	<i>12810</i>	<i>16538</i>	<i>6706</i>	<i>8423</i>	<i>46639</i>	<i>38253</i>	<i>24821</i>	<i>19589</i>	<i>8527</i>	<i>1276</i>
0540 Sør-Aurdal	3326	232	312	130	153	747	645	464	386	217	40
0542 Nord-Aurdal	6567	446	563	251	297	1697	1427	875	653	313	45
0543 Vestre Slidre	2282	157	205	86	90	591	486	288	255	106	18
0544 Øystre Slidre	3089	218	289	133	126	801	612	463	277	138	32

Andel av befolkningen:

<i>05 Oppland</i>	<i>100 %</i>	<i>7 %</i>	<i>9 %</i>	<i>4 %</i>	<i>5 %</i>	<i>25 %</i>	<i>21 %</i>	<i>14 %</i>	<i>11 %</i>	<i>5 %</i>	<i>1 %</i>
0540 Sør-Aurdal	100 %	7 %	9 %	4 %	5 %	22 %	19 %	14 %	12 %	7 %	1 %
0542 Nord-Aurdal	100 %	7 %	9 %	4 %	5 %	26 %	22 %	13 %	10 %	5 %	1 %
0543 Vestre Slidre	100 %	7 %	9 %	4 %	4 %	26 %	21 %	13 %	11 %	5 %	1 %
0544 Øystre Slidre	100 %	7 %	9 %	4 %	4 %	26 %	20 %	15 %	9 %	4 %	1 %

Framskrevet folkemengde:

BEFOLKNINGSENDINGER 2002-20

Kilde: SSB alt. MMMM (2002)

Sum befolkning:	2002	2010	2020	Endring 02-10	2002-10, %	Endring 02-20	2002-20, %
Sør-Aurdal	3352	3312	3389	-40	-1 %	37	1 %
Nord-Aurdal	6538	6721	6958	183	3 %	420	6 %
Vestre Slidre	2269	2207	2165	-62	-3 %	-104	-5 %
Øystre Slidre	3061	3112	3206	51	2 %	145	5 %
Sum alle	15220	15352	15718	132	1 %	498	3 %

0-5 år:	2002	2010	2020	Endring 02-10	2002-10, %	Endring 02-20	2002-20, %
Sør-Aurdal	253	230	246	-23	-9 %	-7	-3 %
Nord-Aurdal	445	410	406	-35	-8 %	-39	-9 %
Vestre Slidre	151	128	118	-23	-15 %	-33	-22 %
Øystre Slidre	220	202	200	-18	-8 %	-20	-9 %
Sum alle	1069	970	970	-99	-9 %	-99	-9 %

6-15 år:	2002	2010	2020	Endring 02-10	2002-10, %	Endring 02-20	2002-20, %
Sør-Aurdal	431	431	410	0	0 %	-21	-5 %
Nord-Aurdal	821	805	743	-16	-2 %	-78	-10 %
Vestre Slidre	276	253	216	-23	-8 %	-60	-22 %
Øystre Slidre	409	382	356	-27	-7 %	-53	-13 %
Sum alle	1937	1871	1725	-66	-3 %	-212	-11 %

67-79 år:	2002	2010	2020	Endring 02-10	2002-10, %	Endring 02-20	2002-20, %
Sør-Aurdal	405	366	476	-39	-10 %	71	18 %
Nord-Aurdal	667	639	988	-28	-4 %	321	48 %
Vestre Slidre	263	249	301	-14	-5 %	38	14 %
Øystre Slidre	284	303	475	19	7 %	191	67 %
Sum alle	1619	1557	2240	-62	-4 %	621	38 %

80+ år:	2002	2010	2020	Endring 02-10	2002-10, %	Endring 02-20	2002-20, %
Sør-Aurdal	247	218	186	-29	-12 %	-61	-25 %
Nord-Aurdal	360	353	341	-7	-2 %	-19	-5 %
Vestre Slidre	122	138	133	16	13 %	11	9 %
Øystre Slidre	166	152	151	-14	-8 %	-15	-9 %
Sum alle	895	861	811	-34	-4 %	-84	-9 %

Kilde for de tre tabellene: SSB

Vedlegg 4

Tallene i tabellen viser det statlige rammetilskudd for 2003 for hver av de fire kommunene:

Statlig rammetilskudd 2003 (1000 kr)	Øystre Slidre	Vestre Slidre	Nord-Aurdal	Sør-Aurdal	Ø+V+N+S
Innbyggertilskudd	22 339	16 498	47 683	24 376	110 897
Utgiftsutjevning	13 784	6 708	9 230	20 548	50 270
Overgangsordninger	665	940	818	280	2 703
Regionaltilskudd		3 610	0	0	3 610
Ekstraordinært skjønn	322	0	0	1 222	1 544
Ordinært skjønn	1 850	2 050	2 350	2 550	8 800
Inntektsutjevning (netto)	-2 242	-17	1 132	3 789	2 661
Gevinst/tap på nytt folketall	375	-276	-785	-404	-1 090
Sum inkl. gevinst/tap nytt folketall	375	-276	-785	-404	-1 090

Vedlegg 5:

De 17 kriteriene som ligger til grunn for å beregne utgiftsutjevningen.:

Nr.	Kriterium	Kostnadsnøkkel
1.	Innbyggere 0-5 år	0,024
2.	Innbyggere 6-15 år	0,307
3.	Innbyggere 16-66 år	0,125
4.	Innbyggere 67-79 år	0,087
5.	Innbyggere 80-89 år	0,137
6.	Innbyggere 90 år og over	0,051
7.	Skilte og separerte 16-59 år	0,063
8.	Arbeidsledige 16-59 år	0,022
9.	Dødelighet	0,026
10.	Ikke-gifte 67 år og over	0,026
11.	Innvandrere	0,004
12.	Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,063
13.	Psykisk utviklingshemmede under 16 år	0,003
14.	Beregnet reisetid	0,015
15.	Reiseavstand innen sone	0,010
16.	Reiseavstand til nærmeste nabokrets	0,011
17.	Basistillegg	0,026
	Sum	1,000

For de 13 første kriteriene vil en sammenslutning kun føre til at kriterieverdiene som hver av kommunene har i dag, summeres sammen.

Vedlegg 6:

Tabell: Brutto driftsutgifter per tjenesteområde.

	Sør-Aurdal	Nord-Aurdal	Vestre Slidre	Øystre Slidre	ØS+VS+NA+SA	Østre Toten	Levanger
	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001
Brutto driftsutgifter totalt	135 041	270 147	99 160	128 400	632 748	488 472	573 007
Administrasjon, styring og fellesutgifter	15 042	28 204	13 775	15 280	72 301	39 067	57 711
Barnehager	6 027	15 467	5 643	8 113	35 250	29 157	36 492
Grunnskole	29 866	56 276	23 859	30 549	140 550	121 967	157 630
Kommunehelse	6 781	18 361	5 287	5 896	36 325	15 475	31 890
Pleie og omsorg	41 518	70 975	21 742	23 626	157 861	168 169	139 644
Sosialtjenester og barnevern	8 019	15 748	8 219	4 886	36 872	30 562	50 440
Vann, - avløp og renovasjon/avfall	6 198	15 842	5 836	11 073	38 949	30 022	18 894
Kirke, kultur, kulturminne/natur/miljø	6 427	20 495	3 582	7 467	37 971	16 117	22 672
Samferdsel og næring	4 642	9 674	5 095	6 711	26 122	9 688	15 818
Bolig, brann og ulykkesvern	6 441	7 155	3 395	7 903	24 894	5 092	16 479
Sum	130 961	258 197	96 433	121 504	607 095	465 316	547 670

Sum brutto driftsutgifter for alle tjenesteområdene skal ikke stemme overens med totale brutto driftsutgifter. Dette fordi art 710, sykelønnsrefusjon, trekkes fra på utgiftsområdene, men ikke i totale brutto driftsutgifter. Dessuten inngår ikke funksjon 392, andre religiøse formål, og finansfunksjonene i 800-serien i noen av de definerte utgiftsområdene

Vedlegg 7:**Kommunegrupper i KOSTRA**

I forbindelse med KOSTRA-rapporteringen er alle kommuner delt inn i 16 kommunegrupper, også kalt KOSTRA-grupper. Sorteringen er gjort etter tre kriterier:

- Antall innbyggere i kommunene. Det skilles mellom små kommuner (mindre enn 5000 innbyggere), mellomstore kommuner (5000-19999 innbyggere) og store kommuner (20000 innbyggere eller flere).
- Bundne kostnader per innbygger. Kommuner med lave bundne kostnader omfatter de 25% av kommunene som har lavest bundne kostnader per innbygger. Kommuner med høye bundne kostnader omfatter 25 % av kommunene med høyest bundne kostnader per innbygger. De øvrige 50 % av kommunene har middels bundne kostnader.
- Frie disponible inntekter per innbygger. Kommuner med lave frie disponible inntekter omfatter de 25 % av kommunene med lavest frie disponible inntekter per innbygger. Kommuner med høye frie disponible inntekter omfatter de 25 % av kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger. De øvrige 50 % av kommunene har middels frie disponible inntekter per innbygger.

Tabellen under viser kriterieverdiene for hhv. innbyggertall, indeks for bundne kostnader og indeks for korrigerte inntekter for de fire kommunene samt for to referansekommuner. Nedre og øvre kvartilgrense mht. indeks for bundne kostnader er på hhv. omtrent 0,82 og 1,09 (jf. tabellen under). Nedre og øvre kvartilgrense mht. korrigerte inntekter er på hhv. omtrent 0,83 og 1,05 (jf. tabellen under)⁵³.

Tabell: Kriteriene for de fire kommunene, pluss to referansekommuner:

	KOSTRA-gruppe	Folkemengde	bundne kostnader	korrigerte inntekter
Øystre Slidre	1	3 073	1,12	0,78
Sør Aurdal	1	3 443	1,13	0,78
Vestre Slidre	2	2 314	1,09	0,93
Nord Aurdal	11	6 504	1,01	0,94
Østre Toten	11	14 040	0,83	0,87
Levanger	8	17 446	0,80	0,84

Sør-Aurdal og Øystre Slidre er to av i alt 48 kommunene i KOSTRA gruppe 1. Kommunene er karakterisert som små med middels bundne kostnader per innbygger og lave frie disponible inntekter per innbygger. Vestre Slidre tilhører gruppe 2 som består av 50 små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger og middels frie disponible inntekter per innbygger. Gruppe 11 hvor Nord-Aurdal er en av de 42 kommunene, er kjennetegnet som mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger og middels frie disponible inntekter.

Mye tyder på at "Valdres kommune" også vil tilhøre gruppe 11. Den nye kommunen vil med sine ca. 15 500 innbyggere bli regnet som en mellomstor kommune i KOSTRA-sammenheng. Mht. bundne kostnader har alle fire kommunene indeks i intervallet [0,82-1,15], dvs. middels bundne kostnader. Til tross for at sammenslutning kan gi stordriftsfordeler som kan påvirke de bundne kostnadene, tror vi ikke innsparingspotensialet er stort nok til at indeksen for "Valdres kommune" blir lavere enn 0,82. Med hensyn til frie disponible

⁵³ Jf. SSBs "Gruppering av kommuner etter folkemengde, og økonomiske rammebetingelser 1998." Kvartilgrensene for indeksene fremkommer ikke eksplisitt i rapporten, slik at våre anslag kan ha små unøyaktigheter.

inntekter har Øystre Slidre og Sør-Aurdal lave fire disponible inntekter per innbygger, mens Nord-Aurdal og Vestre Slidre har middels frie disponible inntekter, dvs. indeks i intervallet [0,83-1,05]. I og med at Nord-Aurdal som den største kommunen vil veie tungt, tror vi nye "Valdres kommune" også vil bli klassifisert som middels frie disponible inntekter per innbygger. Alt i alt betyr det at "Valdres kommune" vil bli passert i gruppe 11.

Hvis kommunene slår seg sammen, vil det være behov for mer nøyaktige beregninger enn det vi har gjort her for å endelig fastslå KOSTRA-gruppen for "Valdres kommune".

Vedlegg 8:

Grunnskolen – elevtall fordelt på skoler i skoleåret 2001/2002:

2001/2002	Kl.trinn 1.-7.	Kl.trinn 8.-10
Øystre Slidre		
Beito skule	46	
Heggebø skole	19	
Midre Hegge skule	36	
Rogne skole	110	
Volbu skole	27	
ØS barne og ungdomskole	64	107
Vestre Slidre		
Røn	100	
Slidre	104	71
Nord-Aurdal		
Aurdal skole	100	
Fagernes skole	184	
Leira skole	95	
NA ungd.skole		254
Skrautvål skole	59	
Ulnes skole	75	
Vestingbygda skole	50	
Sør-Aurdal		
Bagn skule	143	
Bagndalen skule	44	
Hedal barne- og ungdomskule	57	34
Reinli skule	58	
Sør-Aurdal ungdomskule		99

Vedlegg 9**Politisk styring – dagens situasjon**

Som vist nedenfor har de fire kommunene i dag noe ulike modeller for politisk styring.

Tabell 33 Politisk styringsmodell i kommunene i dag.

	<i>Formannskap</i>	<i>Utvalg-/komitéstruktur</i>
Sør-Aurdal	Ja	2 komitéer
Nord-Aurdal	Ja	4 utvalg
Vestre Slidre	Ja	Ingen
Øystre Slidre	Ja	3 nemder

Noen aktuelle modeller for en ny kommune kan være:

- Tradisjonell hovedutvalgsmodell.
- Komitémodell m/ avgrensede saksfelt; formannskapet innstiller til kommunestyret.
- Komitémodell uten særskilte saksfelt; komitéene har direkte innstillingsrett til kommunestyret.

En egen problemstilling er om man skal opprette en form for geografisk undernivå av en ny felles kommune. Dette er drøftet nærmere i kapittelet om lokaldemokrati. Ingen av kommunene har noen slik organisering i dag.

Administrativ styring – dagens situasjon

Også administrativt er de fire kommunene i dag ganske ulike organisert, se tabell under.

Tabell 34 Administrativ organisering av kommunene i dag.

	<i>Sentraladm.</i>	<i>Avdelingsstruktur</i>
Sør-Aurdal	Ja	17 tjenestesteder (fra 1.1.03).
Nord-Aurdal	Ja	25 tjenestesteder
Vestre Slidre	Ja	3 etater
Øystre Slidre	Ja	3 sektorer

Noen aktuelle modeller for administrativ organisering en ny kommune kan være:

- *Tradisjonell avdelingsstruktur*: Et fåtall (fag-)avdelinger som samordnende mellomnivå mellom rådmannen og det tjenesteytende nivået.

- *Resultatenhetsmodell*: Et stort antall resultatenheter (tjenestesteder) som styres direkte fra rådmannen og dennes samordningsstab (der f.eks. et fåtall kommunalsjefer m/ rådgivere kan utgjøre en slik stab).

Mange kommuner har de siste årene innført ulike varianter av resultatenhetsmodellen, med sterkt varierende antall enheter direkte under rådmannen.

Det er interessant å merke seg at to av våre fire kommuner også har innført en slik modell. Det vil derfor i en evt. videre prosess være viktig å få fram hvilke erfaringer de har gjort seg med denne. Dersom disse er mest positive, må man anta at en slik modell vil være en sterke kandidat i en evt. framtidig felles kommune.

Vedlegg 10

Valgte representanter 1999 i kommunestyrene etter tid, region, kjønn og politiske partier

1999		Ap	FrP	H	KrF	Sp	SV	V	RV	lokale lister	Sum	Tot	Kjønn
Sør-Aurdal	M	8	0	2	2	2	0	0	0	4	18		72 %
	Kv	3	0	1	0	1	0	0	0	2	7	25	28 %
Nord-Aurdal	M	6	2	2	1	5	0	1	0	0	17		68 %
	Kv	3	0	2	0	2	1	0	0	0	8	25	32 %
Vestre Slidre	M	4	0	0	0	5	0	0	0	7	16		76 %
	Kv	1	0	0	0	1	0	0	0	3	5	21	24 %
Øystre Slidre	M	6	0	1	1	5	0	1	0	0	14		67 %
	Kv	3	0	1	0	1	0	2	0	0	7	21	33 %
SUM ALLE		34	2	9	4	22	1	4	0	16	92		
<i>Andel</i>		37 %	2 %	10 %	4 %	24 %	1 %	4 %	0 %	17 %	100 %		
Sum	M	24	2	5	4	17	0	2	0	11	65		
	Kv	10	0	4	0	5	1	2	0	5	27		
<i>Andel</i>	M	71 %	100 %	56 %	100 %	77 %	0 %	50 %		69 %	71 %		
	Kv	29 %	0 %	44 %	0 %	23 %	100 %	50 %		31 %	29 %		

Datakilde: SSB.

Vedlegg 11

Re kommunes 12 tips for kommunesammenslutning

1. Samarbeid før sammenslutning

Kommunene bør over tid ha utviklet flere og gode samarbeidsrelasjoner. På denne måten vil skrittet over til frivillig sammenslutning være lettere. Frivillighet gir alltid et bedre utgangspunkt enn tvang. Folkeavstemning skaper forankring.

2. Ulik medgift er verdifullt

Kommunene har ulike verdier. Noen har for eksempel økonomisk ressurser, andre for eksempel store arealer eller godt utbygd infrastruktur. Unngå at debatten kun dreier seg om "penger på bok".

3. Sterkt styringsorgan

Etabler tidlig en politisk styringsgruppe med vide fullmakter fra de gjeldende kommunestyrene.

4. Prosjektleder tidlig på plass

Prosjektleder til å lede sammenslutningsprosessen må ansettes så tidlig som mulig. Ansettelsen bør kobles til at vedkommende også skal fungere som rådmannen i den nye kommunen. Etabler felles ledelse både for prosjektet og driften i god tid før den formelle sammenslutningsdatoen.

5. Planlegging med tilpasning

Utarbeid en plan for de ulike begivenheter. Planen må ikke være for rigid. Planen må gi rom for tilpasninger til virkeligheten. Ting skjer underveis.

6. Bred deltakelse

Legg opp til bred deltakelse fra ansatte og tillitsvalgte, men med en tempoplan der tidsfrister overholdes. Gi tillitsvalgte en sentral rolle i arbeidet og opprett kontaktpunkter.

7. Balanse mellom kommunene

Sørg for balanse blant de deltakende kommunene i sammensetning av de ulike styringsorganer, prosjekt- og arbeidsgrupper.

8. Bevisst personalpolitikk

Utarbeid tidlig personalpolitiske spilleregler for sammenslutningen. Bygg opp kompetanse i å håndtere ulike hendelser som følger av en stor omstillingsprosess.

9. Informasjon

Utarbeid tidlig et opplegg for informasjon eksternt og internt. Det kan aldri informeres nok, og informasjonen kan alltid bli bedre!

10. Felles kultur

Sats bevisst på å skape en felles kultur, også utenfor de etablerte fora. Det er viktig å skape engasjement, motivasjon og interesse blant de ansatte. Ingen prosess er så alvorlig at man ikke kan le av den. Dyrk humoren og glimtet i øyet!

11. Ekstra ressurser må til

En kommunesammenslutning er krevende og belastende for eksisterende drift i kommunene. Statlig medvirkning og finansiering av prosjektkostnadene er avgjørende for et godt resultat.

12. Engasjer befolkningen

Det er viktig å informere og engasjere innbyggerne, blant annet via folkemøter, felles informasjonsavis til alle husstander og felles kulturtiltak.

(Kilde: KRD nettsider)