



UTGREIING AV KONSEKVEN SAR VED SAMANSLÅING AV KOMMUNANE LEIKANGER OG SOGNDAL



**Ei konsekvensutgreiing utført av konsultentselskapet Kaupang AS
på oppdrag frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane**

INNHALD

DEL I BAKGRUNN, MANDAT OG VIDARE ARBEID

1	BAKGRUNN OG MANDAT.....	5
2	BAKTEPPE: GENERALIS TKOMMUNEN OG KOMMUNESTRUKTUREN UNDER PRESS	6
2.1	FORVENTNINGAR STATEN HAR TIL KOMMUNANE OG KOMMUNESTRUKTUREN.....	7
2.2	LOKALE STRATEGIAR: INTERKOMMUNALT SAMARBEID OG INITIATIV TIL SAMANSLÅINGAR.....	10
3	MÅL FOR UTGREIINGA.....	12
4	ORGANISERING, ARBEIDSFORM OG VIDARE ARBEID.....	13
4.1	ORGANISERING OG ARBEIDSFORM.....	13
4.2	VIDARE ARBEID.....	14
5	KOMMUNANE I DAG – NOKRE NØKKELOPPLYSNINGAR.....	16
6	KOMMUNEN SOM UTVIKLINGSAKTØR.....	18
6.1	FOLKETAL OG BUSETNAD.....	18
6.2	NÆRING OG SYSSELSETJING.....	21
6.3	PENDLING.....	24
6.4	ROLLE OG KRAFT I REGION OG FYLKET.....	25
6.5	UTFORDRINGAR.....	25
6.6	OPPSUMMERING.....	27
7	INNTEKTS- OG UTGIFTSSTRUKTUREN.....	28
7.1	FOKUS, AVGRENSING OG DATAGRUNNLAG.....	28
7.2	GENERELT OM DEN ØKONOMISKE SITUASJONEN I DEI TO KOMMUNANE FRAMOVER.....	29
7.3	UTGIFTSSTRUKTUREN.....	30
7.4	INNTEKTSSTRUKTUREN.....	31
7.5	FINANSIELLE NØKKELTAL.....	36
7.6	EINGONGSKOSTNADER VED KOMMUNESAMANSLÅING.....	38
7.7	OPPSUMMERING.....	39
8	TENESTETILBOD OG ORGANISERING.....	41
8.1	FOKUS, AVGRENSING OG DATAGRUNNLAG.....	41
8.2	ANALYSAR AV EFFEKTIVISERINGSPOENSIAL OG KOSTNADSINNSPARINGAR.....	43
8.3	ADMINISTRASJON.....	44
8.4	BARNEHAGAR.....	48
8.5	GRUNNSKULAR.....	51
8.6	BARNEVERN.....	56
8.7	KOMMUNEHELSE.....	57
8.8	PLEIE OG OMSORG.....	60
8.9	SOSIALTENESTA.....	64
8.10	KULTUR.....	66
8.11	VATN, AVLØP OG RENOVASJON.....	68
8.12	OPPSUMMERING.....	69
9	REKRUTTERING OG FAGKOMPETANSE.....	71
9.1	FOKUS OG AVGRENSING.....	71
9.2	DET NASJONALE BAKTEPPE: AUKA KAMP OM KOMPETANSEN.....	71
9.3	KVA KAN KOMMUNANE GJERE?.....	72
9.4	ERFARINGAR FRÅ ANDRE KOMMUNESAMANSLÅINGAR.....	73
9.5	OPPSUMMERING.....	74
10	LOKALDEMOKRATI: VALDELTAKING OG DEMOKRATISK INNVERKNAD.....	75
10.1	FOKUS OG AVGRENSING.....	75
10.2	GENERELT: VALDELTAKINGA GÅR NED.....	76
10.3	KOMMUNESTORLEIK OG ANDRE FORMER FOR POLITISK AKTIVITET.....	79
10.4	DEMOKRATI OG INNVERKNAD PÅ VIKTIGE SAMFUNNSSPØRSMÅL.....	79
10.5	OPPSUMMERING.....	80
11	SAMLA VURDERING: FORDELAR OG ULEMPER VED EI KOMMUNES AMANSLÅING.....	83

11.1	MÅL I: KOMMUNEN VERT EIN BETRE UTVIKLINGSAKTØR	84
11.2	MÅL II: BETRE TENESTER GJENNOM BETRE FAGMILJØ OG FRIGJERING AV RESSURSAR	85
11.3	MÅL III: FÅ EIN STERK KOMMUNE SOM KAN TILBY ATTRAKTIVE KOMPETANSEARBEIDSPASSAR 88	
11.4	FORDELAR OG ULEMPER – OPPSUMMERT	88

DEL I

BAKGRUNN, MANDAT OG VIDARE ARBEID

1 BAKGRUNN OG MANDAT

Vedtak i Kommunestyra

Kommunestyra i Sogndal og Leikanger gjorde hausten 2002 positive vedtak om å utgreie verknadene av ei eventuell samanslåing av kommunane. Hovudspørsmålet for utgreiinga - eller mandatet for utgreiinga – vart formulert slik¹:

”Kva vert verknadene ved samanslåing av kommunane Leikanger og Sogndal samanlikna med å halde fram som to kommunar?

Det må sjåast på verknadene for:

- Tenestetilbodet
- Kommunen som utviklingsaktør (sysselsetting, næringsutvikling, modernisering av offentlig sektor/lokalisering)
- Kommuneøkonomi (kort og lang sikt)
- Lokaldemokratiet
- Kommunen som arbeidsplass (rekruttering, kompetanse, fagmiljø)
- Busetnad og sysselsetting
- Kommunikasjon (trygge vegar, kollektivtransport, informasjon)”

Rapport i 3 delar

Rapporten som no er utarbeidd, er inndelt i tre:

Del I omtalar bakgrunnen og mandatet for utgreiinga, organisering og vidare arbeid.

Del II omtalar kommunane slik dei er i dag med utgangspunkt i problemstillingar av særleg relevans for kommunestrukturen.

Del III oppsummerar dei samla verknadene av ei eventuell samanslåing mellom Sogndal og Leikanger kommunar.

Først kjem ei kort omtale av ”bakteppet” for utgreiingsarbeidet .

¹ Jf. Prosjektplan for utgreiing av konsekvensar ved samanslåing av kommunane Leikanger og Sogndal, oktober 2002

2 BAKTEPPET: GENERALISTKOMMUNEN OG KOMMUNESTRUKTUREN UNDER PRESS

Historiske endringar Kommuneinndelinga i Noreg har vore i stadig endring etter innføringa av det kommunale sjølvstyret i 1837. Gjennom ulike periodar har det vore gjort både delingar², samanslåingar og grensereguleringar. Talet på kommunar har veksle mellom 392 og 747. Tabell 2.1 gir ei samanfattande oversikt over endringane fram til 2002.

Tabell 2.1: Endringar i kommunestrukturen 1838 – 2002

År	Nettoendring	Kommunar i alt pr. 1.1.2002
1838		392
1930	355	747
1957	-3	744
1967	-290	454
1974	-11	443
1978	11	454
1994	-19	435
2002	-1	434

Kjelde: St.meld. nr. 31 (2000 -2001) Kommune, fylke og stat – en bedre oppgavefordeling

Scheikomiteen og Buvikutvala Etter kommuneinndelingsreformene på 1960-tallet (Scheikomiteen) har det vore gjort endringar i kommunestrukturen to gonger: Midt på 70-tallet vart 10 tidligare samanslegne kommunar delt etter handsaming i Stortinget. Etter dei to Buvikutvala (1988 og 1992/94) vart det gjennomført samanslåingar i åtte innklemde byområde. I 1988 vart det gjort liknande utvidingar i Larvik, Tønsberg og Horten. I 1992 hende det same i Sarpsborg, Hamar, Arendal og Hammerfest. Frå 1. januar 1994 var kommunesamanslåinga i Fredrikstad ein realitet.

Nye kommunar etter 2000 1. januar 2002 vart Re kommune etablert som eit resultat av ei frivillig samanslåing av kommunane Ramnes og Våle i Vestfold fylke. Frå 2002 er det dermed 434 kommunar i Noreg.

17. februar 2003 tilrådde eit fleirtal av innbyggjarane i Vindafjord og Ølen i Rogaland fylke, ei samanslåing mellom dei to kommunane. På dette grunnlaget gjorde kommunestyra vedtak om samanslåing frå og med 1. januar 2006. Namnet på den nye kommunen blir Vindafjord.

² Historisk er det ulike grunnar til kommunedelingar. Bakgrunnen for at kommunar som vart sammenslegne på 1960-tallet, seinare igjen er blitt delt, knyter seg blant anna til ein forståing av at etableringa av ein større kommune løyste nokre, men skapte andre, utfordringar. På spørsmål opplyser for eksempel noverande ordførar i Hole kommune i Buskerud at Hole gjekk inn med god økonomi/inntekter i samband med samanslåinga med Ringerike. Holeinnbyggjarane opplevde likevel ikkje at dette førte med seg kommunale investeringar i deira del av kommunen. På denne bakgrunn vaks det fram eit politisk engasjement som førte til "skilsmisse" mellom Hole og Ringerike.

Også i Bjarkøy og Harstad tilrår innbyggerane gjennom høvesvis folkeavrøysting og folkemøte, ei samanslåing av kommunane. Kommunestyra ventar med si handsaming til etter at Stortinget har gjort vedtak om Bjarkøyforbindelsen.

Ingen fasitsvar

Sentrale og lokale krav og forventningar til kommunane som demokratiske organ, tenesteprodusentar og lokale utviklingsaktørar, har vore viktige drivkrefter i ordskifte om, og endringar i, kommunestrukturen. Det finst ikkje eit allmenngyldig "fasitsvar" på kor stor ein kommune bør vere for å kunne løysa dei oppgåvene som kommunane har ansvar for. Likevel – eller kanskje nettopp derfor – har spørsmål om endringar i kommunestrukturen alltid vore møtt med stort engasjement og ofte også med stor lokal motstand.

2.1 Forventningar staten har til kommunane og kommunestrukturen

Måla regjeringa har for kommune - inndelinga

I takt med auka krav og overføring av nye oppgåver til kommunane, blir det no retta eit sterkare fokus mot samanhengen mellom kommunal oppgåveløysning og storleik:

I St.meld. nr. 31 (2000 – 2001) "Kommune, fylke og stat – en bedre oppgavefordeling" skisserer Regjeringa dessa måla for kommuneinndelinga:

"En styrket generalistkommune. Kommunane bør ha forutsetninger i form av kompetanse, kapasitet og økonomi for å tilby et likverdig og samordnet tjenestetilbud tilpasset innbyggernes behov.

Bedre regional utvikling. Kommunane bør bidra til en bærekraftig lokal og regional utvikling. Kommuneinndelingen bør sikre bedre samordning av fysisk planlegging, arealdisponeringer og miljøvernoppaver i områder som bør ses i sammenheng.

Et reelt og meningsfylt lokaldemokrati. Inndelingen bør legge til rette for god folkevalgt styring og folks mulighet til å delta i og påvirke lokalpolitikken. Det bør være et godt geografisk samsvar mellom innbyggernes bruk av kommunale tjenester og deres lokalpolitiske innflytelse.

Bedre brukerorientering. Tjenester bør være praktisk tilgjengelig for innbyggerne.

Effektiv ressursbruk. Kommuneinndelingen bør videre bidra til mest mulig effektiv ressursbruk, kompetanseoppbygging og samordning innenfor kommunens egne grenser. Ressursbruken bør vris fra administrasjon til tjenesteyting og tilpasses innbyggernes behov.

Mobilisering i distriktene. Kommuneinndelingen bør bidra til distriktspolitiske mål om likeverdige levekår og bevaring av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret."

Ny utgreiing i 2003

Det blir no arbeidet med ei forskingsbasert vurdering av kriteria for kommuneinndelinga. Etter planen skal denne utgreiinga avsluttast i løpet av sommaren 2003³.

³ Iflg. kommunalminister Erna Solberg i spørjetimen i Stortinget 19. mars 2003.

Kommunalminister Erna Solberg

Kommunalminister Erna Solberg har ved fleire høve gjeve uttrykk for at den noverande kommunestrukturen ikkje er godt nok tilpassa til dei oppgåvene og det ansvaret kommunane har. I spørjetimen i Stortinget 19. mars 2003 peite ho bl.a.på:

”Jeg mener at den norske kommunestrukturen er lite hensiktsmessig i forhold til de oppgaver og det ansvar kommunane har og fortsatt skal ha som produsenter av viktige velferdstjenester. For noen kommunar, særlig de små, kan det bli en ubalanse mellom oppgaver de skal løse og de ressursene - økonomiske, organisatoriske og ikke minst personellmessige - de har tilgjengelig. Særlig vil tilgangen på kompetent arbeidskraft kunne bli en kritisk faktor for mange kommunar i årene fremover. Svak leveringsevne på sentrale velferdsområder vil over tid medføre en svekket legitimitet og tillit til kommunane som velferdsprodusenter, og vil også kunne føre til at det blir mindre interesse for å delta på de demokratiske arenaene.”

100 færre kommunar?

Meir konkret har kommunalministeren ved fleire høve teke til orde for at talet på norske kommunar i løpet av ein 10-15-årsperiode, bør reduserast med om lag 100 kommunar⁴.

Frivillige samanslåingar – ansvaret til kommunane

Stortinget vedtok i 1995 at endringar i kommunestrukturen skal baserast på kommunane sine egne val⁵. I spørjetimen i Stortinget⁶, kommenterte kommunalministeren dette slik:

”Så lenge vi har lagt vekten på at det skal være frivillighet, og Stortinget har fattet det vedtaket, følger Regjeringen helt klart opp det. Men samtidig innebærer frivillighet en lokal forpliktelse til å ta opp spørsmålet. Det er ikke en ansvarsfraskrivelse, men en klar ansvars plassering på det lokale nivå. Som kommunalminister benytter jeg de fleste anledninger til nettopp å understreke at vedtaket i 1995 ikke innebar at kommunesammenslutninger var stemt ned generelt sett i Stortinget, men at det faktisk var en ansvarsoverføring fra Stortinget til kommunane i valg av hvordan strukturen skulle være i fremtiden.”

Statlege virkemidlar

Staten har teke initiativ til fleire tiltak som legg forholda til rette for kommunar som ønskjer å slå seg saman. Desse tiltaka utmerkar seg i særleg grad:

Støtte til utgreiingar

For det første gjev Kommunal- og regionaldepartementet økonomisk stønad til utgreiingar av kommunesamanslåing. Ein føresetnad for slik støtte er at kommunestyra har vedteke å utgreie konsekvensar av ei eventuell samanslåing med ein eller fleire nabokommunar. Pr. 1. april 2003 var det fatta slike vedtak i 40 kommunar i 15 område av landet⁷.

⁴ Bl.a. på konferansen ”Fornyelse av kommunesektoren”, Tønsberg, januar 2002.

⁵ Jf. Stortingetvedtak 1. juni 1995: ”Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått i mot kommunesamanslåingar”

⁶ Spørjetimen 19. mars 2003, ref. mellombels referat

⁷ Jf. KRDs hjemmeside (<http://odin.dep.no/krd>).

Økonomiske overgangsordningar

For det andre vart det i St.prp. nr. 62 (1999-2000) Om kommuneøkonomien for 2001 gjort framlegg om eit "inndelingstilskott" med formål å stimulere til frivillige kommunesamanslåingar. Ordninga er seinare lovfesta⁸ og inneber at kommunar som slår seg saman, får ha basistilskotet (og eventuelt regionaltilskottet) gjennom inntektssystemet i ti år etter samanslåinga. Deretter blir inndelingstilskottet trappa ned med 1/5 i kvart av dei følgjande fem åra.

Delvis dekning av eingongskostnadane

For det tredje har Stortinget vedteke at kommunar som slår seg saman, skal få delvis statleg kompensasjon for dei eingongskostnadane som er direkte knytt til samanslåingsprosessen⁹. Ved dei siste kommunesamanslåingane har praksis vore at kommunane, basert på ei skjønsmessig vurdering, har fått kompensert 40-60 prosent av dei nødvendige eingongskostnadane knytt til samanslåingsprosessen, som til dømes ombyggings- og flyttekostnader, omlegging av telesystem mv.

Skjønntilskott frå fylkesmannen

For det fjerde skal kommunar som er i ein vanskelig økonomisk situasjon, og som tek kontakt med fylkesmannen for tildeling av skjønntilskott, no få krav om å vurdere iverksetjing av omstillingstiltak, til dømes samarbeid og samanslåing med nabokommunar.

Nye virkemidlar

Kommuneproposisjonen for 2004 (St.prp. nr. 66 (2002-2003)) varslar nye virkemidlar. Det er i 2003 etablert to nye tiltak med mål å leggje til rette for debatt om og gjennomføring av kommunesamanslåingar:

For det første kan kommunar som har delteke i utgeingar, søkje om stønad på inntil kr. 100 000 til informasjonsarbeid og folkehøyringar.

Dessutan er det opna for at kommunar som har særskilte behov for hjelp til prosessrådgjeving, kan søkje om økonomisk stønad til dette.

I kommuneproposisjonen heiter det vidare:

"I enkelte områder som vurderer/ønsker å vurdere kommunesammenslutninger vil bredbånd kunne bidra til å redusere avstandsulemper og legge til rette for effektive og tilgjengelige tjenester. Der dette anses som avgjørende for å få til et desentralisert tjenestetilbud i den sammensluttede kommunen, vil Kommunal- og regionaldepartementet kunne bidra med midler til utbygging av bredbånd."

⁸ Jf. Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) Om lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser, å lovfeste inndelingstilskuddet

⁹ Jf. Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) Om lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser, å lovfeste inndelingstilskuddet

Fleire statlege "gulrøter" blir vurdert

I følgje kommunalministeren blir også gjeldssanering og økonomisk stønad til infrastrukturtiltak, vurdert som aktuelle tiltak for å leggje til rette for endringar i kommunestrukturen¹⁰:

"Når det gjelder spørsmålet om eventuell gjeldssanering eller andre virkemidler, har vi planlagt å komme tilbake til det i forbindelse med kommuneøkonomiproposisjonen. Jeg tror ikke gjeldssanering nødvendigvis er noe virkemiddel, men det kan være at det skal etableres flere gulrøtter, noen også fordi det er enkelte infrastruktursatsinger som det kan være nødvendig å foreta akkurat knyttet til en kommunesammenslutning, ikke det at vi skal bygge broer over Kommunaldepartementets budsjett, men at vi f.eks. kan foreslå en merfinansiering, eller satsing innenfor teknologisk infrastruktur for at kommunane skal kunne fungere godt sammen senere. Det vil jeg komme tilbake igjen til Stortinget med, og da kan vi kanskje få en bred debatt om det skal flere gulrøtter til med hensyn til kommunesamanslåingar."

Større press frå staten si side?

Blir Stortingets vedtak og politikken regjeringa fører, vurdert i samanheng og over tid, kan det hevdast at utviklinga går i retning av eit sterkare press frå staten si side til etablering av færre og større kommunar i Noreg.

2.2 Lokale strategiar: Interkommunalt samarbeid og initiativ til samanslåingar

Interkommunalt samarbeid

Kommunane møter endra krav og rammevilkår mellom anna med å ta initiativ til eit til dels omfattande interkommunalt samarbeid. Dette samarbeidet går føre seg på mange ulike område og i ulike former. Eit hovudskilje går mellom samarbeid som har ei organisatorisk overbygning og samarbeid som skjer utan ei slik overbygning.

Økonomi og sjølvstende

Det ligg fleire motiv bak utvikling av interkommunalt samarbeid. Motiv som ofte blir trekt fram er¹¹:

- Kostnadsfordeling (gratispassasjerproblematikk)
- Moglegheit for betre ressursutnytting (stordriftsfordelar)
- Moglegheit for å tileigne seg nødvendig kompetanse
- Større potensial for interessehevding
- Verkemiddel for å byggje ein regional identitet
- Strategi for å vere mindre sårbar som kommune
- Strategi for å overleve som sjølvstendige kommunar

Kommunesamanslåingar

Som nemnt blir det i aukande grad også teke initiativ til drøftingar og utgreiingar av fordelar og ulemper ved kommunesamanslåingar¹². Langt på veg er det dei same motiva bak ønskja om kommunesamanslåing som bak etablering av ulike former for interkommunalt samarbeid. Erfaringane¹³ tyder likevel på at samanslåingsinitiativa i tillegg er motivert ut i frå følgjande forhold:

¹⁰ Stortingets spørjetime 19. mars 2003, mellombels referat.

¹¹ KRDs hjemmeside op.sit.

Demokrati og lokalt "førarsete"

Interkommunale samarbeidsløysningar blir dels oppfatta som utilstrekkelege – eller "nest beste" – løysningar på dei utfordringar som kommunane står framfor:

Interkommunale løysningar blir oppfatta dels å ha eit demokratisk underskott samanlikna med i direkte valde kommunestyre.

Det er dessutan eit inntrykk av at det statlege presset i retning av kommunesamanslåingar aukar. Lokale initiativ til kommunesamanslåingar blir dermed oppfatta som ein nødvendig føresetnad for at desse prosessane skal styrast lokalt og baserast på lokale ynskjer om kva for kommunar det skal innleias "ekteskap" med. Synspunkt som "Heller Hol og Ål enn heile Hallingdal" og "Vi kunne slå oss saman nå og bli ein sterk landkommune, eller venta på eit diktat frå staten og kanskje blitt eit vedheng til ein av byene"¹⁴ er typiske eksempel på denne type motiv.

¹² KRDs hjemmeside op.sit.

¹³ Jf. Debatten i Hol og Ål kommunar, prosessen bak etableringa av Re kommune, debatten på konferansen "Fornyelse av kommunesektoren", Tønsberg 9.-10.januar 2002.

¹⁴ Ordfører Thorvald Hillestad (SP), Re kommune, Aftenposten 25.11.2002

3 MÅL FOR UTGREIINGA

Generelle mål	<p>Hausten 2002 bestemde altså kommunane Sogndal og Leikanger i Sogn og Fjordane seg for å utgreie fordelar og ulemper ved ei eventuell samanslåing. I prosjektplanen blir det vidare framheva:</p> <p>”(Fordelar og ulemper) må vurderast i forhold til sentrale og lokale mål for kommunalforvaltninga. Det knyter seg mellom anna til styrking av lokaldemokratiet, eit godt og tilgjengeleg tenestetilbod, effektiv ressursbruk, frigjering av ressursar til tenesteyting, sterkare miljøinnsats og meir samordna samfunnsbygging.”</p>
Mål for kommunane	<p>Mål for kommunane sett i høve til spørsmålet om samanslåing, er:</p> <ol style="list-style-type: none">I. Kommunane vert ein betre utviklingsaktør som gjer det mogleg å styrke næringsliv og sikre busetnadII. Betre tenester gjennom betre fagmiljø og frigjering av ressursar som kan setjast inn i styrking av tenesteproduksjonenIII. Få ein sterk kommune, med effektiv og smidig organisering. Ein kommune som kan tilby attraktive kompetansearbeidsplassarIV. Behov for nedbemanning skal skje gjennom naturleg avgang, der alle er sikra arbeid etter eventuell samanslåing, men ikkje nødvendigvis i same stilling
Konkrete mål for utgreiingsarbeidet	<p>I prosjektplanen er følgjande meir konkrete mål for utgreiingsarbeidet framheva:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Få utført utgreiing og analyser som gjev kommunane og innbyggjarane eit godt grunnlag for å vurdere hovudspørsmålet: Kva vert verknadene ved samanslåing av kommunane Leikanger og Sogndal samanlikna med å halde fram som to kommunar?2. Gjennomføre utgreiingsprosessen på ein slik måte at deltakarane får høve til å informere og involvere kommunepolitikarar, tilsette og innbyggjarane undervegs.
Prioriterte vurderingstema	<p>I utgreiinga er følgjande vurderingstema prioritert:</p> <ul style="list-style-type: none">• Situasjonen i kommunane i dag• Kommunen som utviklingsaktør, mellom anna næringsstruktur og næringsutvikling• Kommuneøkonomi, mellom anna inntekts- og utgiftsstruktur• Kommunalt tenestetilbod og organisering, vurdering av kommunen som arbeidsplass• Lokaldemokratiet

4 ORGANISERING, ARBEIDSFORM OG VIDARE ARBEID

4.1 Organisering og arbeidsform

Styringsgruppe

Prosjektet har vore organisert med ei styringsgruppe som har vore samansett slik:

- Ass. fylkesmann Ingrid Bjøkum, leiarr
- Ordførar Rolf Nesheim, Leikanger kommune
- Olav Lunden, Leikanger kommune
- Rådmann Odd Arve Rakstad, Leikanger kommune
- Tillitsvald Edith Jakberg Eggum, Leikanger kommune
- Ordførar Jarle Skatun, Sogndal kommune
- Clara Øberg, Sogndal kommune
- Rådmann Jostein Aanestad, Sogndal kommune
- Tillitsvald Geir Lyngaas, Sogndal kommune

Rådgjevar Ragnhild Fjærestad hjå fylkesmannen var vore sekretær for styringsgruppa.

Ansaret til styringsgruppa

Styringsgruppa har hatt ansvar for:

- Målsetjingar for utgreiinga
- Kva for tema som bør prioriterast
- Økonomi og framdrift i utgreiingsprosjektet
- Korleis utgreiinga skal gjennomførast både med tanke på innhald, prosjekttale innhenting av tilbod frå aktuelle forskingsinstitusjonar, konsulentfirma o.l.
- Kven som skal gjennomføra utgreiinga
- Følgje opp i forhold til dei som får oppdraget, inkludert å diskutere rapportutkast undervegs
- Setje i gang sjølvstendig analyse
- Dra delkonklusjonar frå utgreiinga og egne analyser
- Samanstille informasjonen når utgreiinga er ferdig, og på bakgrunn av den konkludere eller summere opp som innspel til den vidare prosessen (samla tilråding)
- Eit fleirtal i styringsgruppa kan avslutte prosjektet dersom grunnlaget fell bort eller blir sterkt endra

Arbeidsgrupper	Det vart gjennomført eit arbeidsseminar over to dagar kor arbeidsgrupper sett saman av tilsette frå dei to kommunane, vurderte kva for strukturar som er robuste og kva for strukturar som ikkje er det innanfor dei ulike tenesteområda, i høve til ei samanslåing, sjå Vedlegg I. Dei viktigaste konklusjonane frå arbeidsgruppene er omtala i gjennomgangen av tenesteområda under.
Kaupang as	Rådgivingselskapet Kaupang as har vore engasjert som konsulentar med rådgjevar Dag Stokland som prosjektleiar og rådgjevarane Hans Terje Mysen og Ingvild Holt som prosjektmedarbeidarar. Dessutan har seniorrådgjevar Ingeborg Rasmussen, Vista Analyse as, vore ansvarleg for vurderingar av kommunen som utviklingsaktør.
Konsulentane er faglig ansvarlege	Konsulentane har ansvaret for det faglege innhaldet i utgreiinga.

4.2 Vidare arbeid

Styringsgruppa vil på bakgrunn av rapporten komme med si samla vurdering. Den samla vurderinga, vil saman med eit samandrag frå rapporten, inngå i eit informasjonshefte. Vidare planlegg kommunane å halde folkemøte 18. juni, og informasjonshefta skal sendast ut til alle husstandar i dei to kommunane før møta. Rådmennene skal så leggje saka fram for kommunestyra. Kommunestyra tar stilling til om spørsmålet om samanslåing av Leikanger og Sogndal skal leggjast fram til folkeavrøysting ved kommunevalet hausten 2003.

DEL II

KOMMUNANE OG PROBLEMSTILLINGAR KNYTT TIL SAMANSLÅING

5 KOMMUNANE I DAG – NOKRE NØKKELOPPLYSNINGAR

Like og ulike Nabokommunane Leikanger og Sogndal har fleire fellestrekk, men er også ulike må mange viktige område. Nokre sentrale nøkkeltal blir presentert i tabell 5.1. Her skal vi kommentere nokre av fellestrekkene og skilnadene mellom kommunane:

Leikanger er minst Leikanger er den minste kommunen med eit areal på 185 km² og om lag 2 200 innbyggjarar. Sogndal har på si side eit areal på 745 km² og om lag 6 600 innbyggjarane. Leikanger har det minste jordbruksarealet, knappe 4 km², medan Sogndal har 20 km² til jordbruk. Leikanger er også den minst griskrendte kommunen med 84,7 prosent av innbyggjarane i tettbygd strøk. Det tilsvarande talet for Sogndal er om lag 60 prosent.

Leikanger er fylkeshovudsete Leikanger er fylkeshovudsete i Sogn og Fjordane. Heile 700 av dei 1100 sysselsette i kommunene er derfor tilsett i offentleg administrasjon. Døme på viktige offentlege arbeidsplassar i kommunen er:

- Sogn og Fjordane fylkeskommune
- Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
- Statens vegvesen
- SND

Tabell 5.1 Utvalde nøkkeltal for Leikanger og Sogndal kommunar. 2001

	Leikanger	Sogndal
Areal, km ²	185	745
Jordbruksareal i drift, km ²	4.7	20.1
Folketal pr. 1.1.	2188	6647
Del av folket som bur i tettbygde strøk. Prosent.	84.7	60.3
Kvinner pr. 100 menn 20-39 år. Prosent.	102.9	90.2
Barn og unge 0-17 år. Prosent.	25.0	24.8
Eldre 67 år og over. Prosent.	14.5	13.1
Personar med innvandrarbakgrunn: Ikkje-vestlig. Prosent.	1.0	1.1
Personar med innvandrarbakgrunn: Vestlig. Prosent.	0.6	1.2
Del av folket 16 år og eldre med høgare utdanning. Prosent.	30.5	25.2
Kvinnelege representantar i kommunestyret. Prosent.	47.1	27.6

Kjelde: Statistisk sentralbyrå

Sogndal er regionsenter Sogndal på si side er regionsenter i Indre Sogn og utdanningsenter i Sogn og Fjordane. Høgskulen i Sogn og Fjordane er den største arbeidsplassen i kommunen. Vestlandsforskning er ein del av dette høgskolemiljøet. Ein annan viktig arbeidsplass i kommunen er hjørnesteinsbedrifta Lerum med om lag 200 tilsette.

Sogndal er i tillegg kommunikasjonskutepunktet i Indre Sogndal med dagleg samband til Oslo, Lillehammer, Ålesund, Trondheim og Bergen, anten med buss, fly eller ekspressbåt.

Same del unge under 17 år Leikanger og Sogndal har om lag same del unge under 17 år (respektive 25 og 24 prosent) og om lag same del eldre over 67 år (respektive 14,5 og 13,1 prosent). Kommunane har dessutan om lag same del innbyggjarar med ikkje-vestlig innvandrarbakgrunn (om lag 1 prosent).

Høgast utdanning i Leikanger Folket i Leikanger har høgre utdanning enn befolkninga i Sogndal, respektive 30,5 og 25,2 prosent.

Ulike organisering Leikanger kommune er organisert etter sektorprinsippet – både politisk og administrativt. Kommunestyret i Leikanger har 17 medlemmar. 47 prosent av representantane er kvinner. I tillegg til formannskapet, har Leikanger eit sektorutval for oppvekst og omsorg og eit sektorutval for næring og utvikling. Dessutan har kommunen mellom anna ei fast nemnd for plan og byggesaker.

Administrativt er Sogndal kommune organisert med 12 tenesteeiningar. Kommunestyret i Sogndal har 29 medlemmer. 28 prosent av medlemmene er kvinner. I tillegg til formannskapet, har Sogndal eit forvaltningsutval og ein utviklingskomite.

Fleire tenesteeiningar i Sogndal Sogndal har naturleg nok langt fleire tenesteeiningar enn Leikanger. Til dømes har Sogndal ein ungdomskule, ein kombinert barne- og ungdomsskule og 3 barneskular, medan Leikanger har ein ungdomskule og ein barneskule.

Folketal, busetnad, næring, sysselsetjing og pendling er nærmare omtala i neste kapittel. Den økonomiske situasjonen til kommunane og tenestetilbod og organisering er omtala og analysert i kapittel 7 og 8.

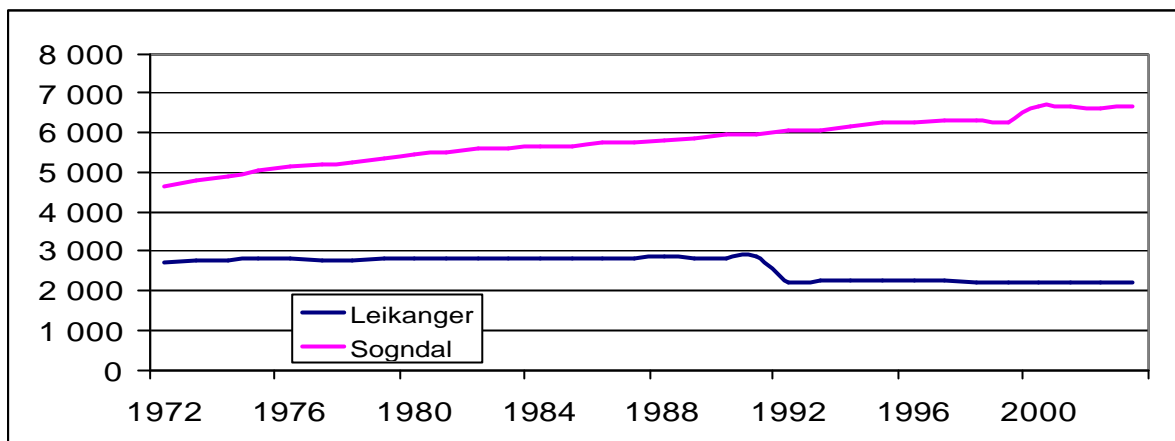
6 KOMMUNEN SOM UTVIKLINGSAKTØR

Utviklingsaktør	<p>Kommunens skal i si rolle som utviklingsaktør syte for at lokalsamfunna styrkjer seg som attraktive stader for busetnad og næringsutøving. Endringar i kommunegrensene vil påverke korleis rollen kan fyllast.</p> <p>Etablerte busetnads- og næringsstrukturar legg, saman med kommunanes prioriteringar, føringar for kor attraktiv kommunen er for busetnad og næringsutøving. Eit sentralt spørsmål i vurderinga av ein samanslåing, er om dette kan auka kommunens evne til å vera utviklingsretta.</p>
Fokus og avgrensing	<p>For å kunne vurdere kommunens evne og muligheiter til å vera utviklingsretta, vil vi sjå nærmare på strukturar og organisasjonsmessige forhold som legg føringar for utviklinga i kommunane. Vi startar med ei kort oversikt over:</p> <ul style="list-style-type: none">• Folketal og busetnad – status og utvikling• Næring og sysselsetjing• Pendling og arbeidsmarknad• Utvikling i regionen, fylket og landet <p>Deretter samanliknar og drøftar vi mål kommunane har, og tiltak i rollen som utviklingsaktør, før vi gjev ei vurdering av korleis rollen som utviklingsaktør kan bli endra ved ei samanslåing.</p>

6.1 Folketal og busetnad

Store skilnader	<p>Sogndal kommune er med sine 6 680 innbyggjarar, ein god del større enn Leikanger med 2 199 innbyggjarar (2003-tal). Leikanger har høgaste utdanningsnivå i fylket, medan Sogndal ligg på den andre sida av skalaen. Leikanger er hovudsete for Fylkeskommunen og har ein rekkje statlege/fylkeskommunale arbeidsplassar lokalisert i kommunen. Sogndal er regionsenter i indre Sogn, og er eit trafikk-knutepunkt med flysamband til Oslo og Bergen, ekspressbåtsamband til Bergen og fleire ekspressbuss-samband. Sogndal er også regionens service-, handels- og skulesenter.</p>
...men også likskap	<p>Felles for kommunane er at dei ønskjer å leggje til rette for gode bustad- og oppvekstvilkår, og legg stor vekt på natur og miljø. Kommunane er saman med Høyanger, Balestrand, Vik, Luster, Lærdal og Årdal med i eit regionalt politisk samarbeid, formalisert som ei interkommunal eining etter kommunelova, kalla Sogn Regionråd.</p>
Sentralisering	<p>I båd kommunane er det også ei sentralisering internt i kommunen, med nedgang i folkemengda ute i grendene. Særleg syner utviklinga at kvinner i båd kommunane søkjer til sentrum. Dette går fram av barnetala og aldersfordeling.</p>

Figur 6.1 Folketalsutvikling 1972 - 2003



Kjelde: Statistisk sentralbyrå

Folketalsutvikling

Figuren 6.1 viser folketalsendringa i Leikanger og Sogndal frå 1972 og fram til i dag. Sogndal har hatt ein gjennomsnittleg folkeauke på om lag 1 prosent dei siste 10 åra, medan Leikanger ligg stabilt. Nedgangen i folkemengda i Leikanger i 1992 kjem av ei grenseregulering.

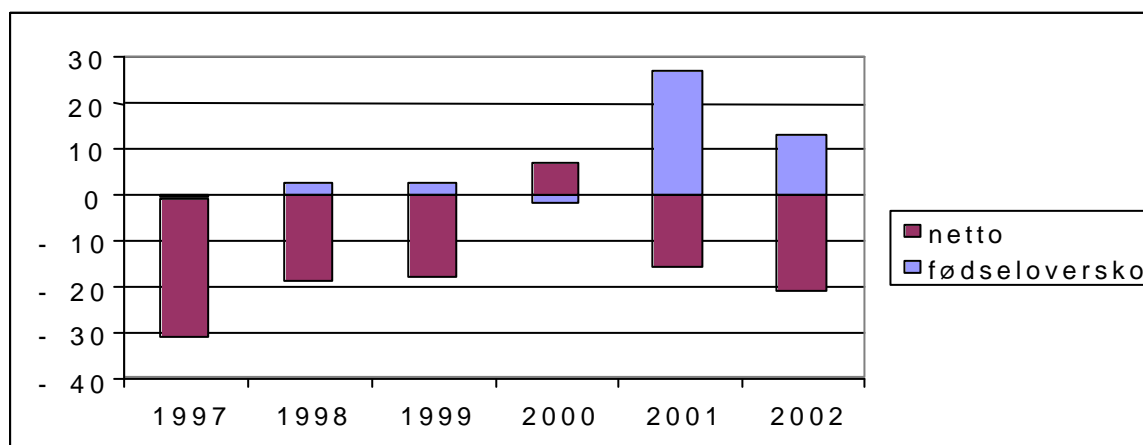
Sogndal fekk ført over 288 personar frå Balestrand i 2000. Sogndal hadde ein periode med negativ utvikling, men har hatt ein auke dei siste par åra. Det er ikkje mogleg å seie om dette er ei utvikling som vil vare over tid. Leikanger har dei siste åra vippa mellom negativ og positiv utvikling.

I resten av fylket var det berre Førde og Florø som, i likskap med Sogndal, hadde vekst i folketalet frå 2002 til 2003. Sogn Fjordane sett under eitt har hatt ein svak nedgang i folketalet.

Fødselsoverskott – inn og utflytting

Leikanger hadde eit stor fødselsoverskott i 2001 og 2002 (førebels tall for 2002). Nedgangen i folketalet kjem i hovudsak av at kommunen har ei negativ netto innflytting. Med dette meiner vi at det flytter fleire frå kommunen enn til. Tala for netto innflytting og fødselsoverskott er vist i figur 6.2.

Figur 6.2 Fødselsoverskot og netto tilflytting i Leikanger kommune 1997 - 2002

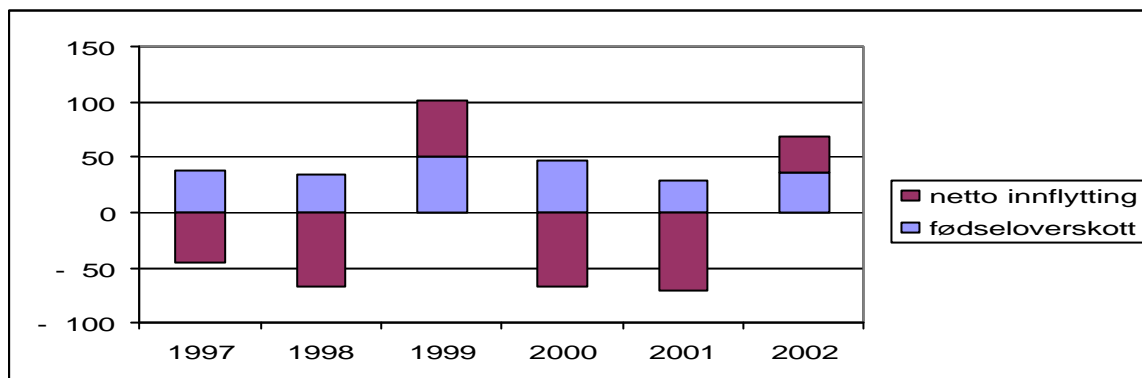


Kjelde: Statistisk sentralbyrå

Som figuren viser, er det med unntak av 2000, ei netto utflytting frå kommunen, medan fødselsoverskottet for det meste er positivt. Ser vi på netto innflytting i prosent av folkemengda varierer denne frå – 1,37 prosent i 1997 til + 0,32 prosent i 2000.

Ser vi på biletet for Sogndal kommune på figur 6.3, er dette mindre eintydig. Fødselsoverskottet er positivt, medan netto innflytting synest å variere.

Figur 6.3 Fødselsoverskot og netto tilflytting i Sogndal kommune 1997 - 2002



Kjelde: Statistisk sentralbyrå

Netto innflytting i prosent av folkemengda i Sogndal ligg på om lag same nivå som i Leikanger, frå –1,08 i 1998 til + 0,81 i 1999. Her skal vi vera merksame på at kommunegrensa vart justert i 1999. Dersom vi tek omsyn til dette, skil 1999 seg lite frå åra mellom 1997 og 2001.

Eit sentralt spørsmål er om folketalet i kommunane vil vekse i framtida. Med utgangspunkt i tala synes det som dei største utfordringane for båd kommunane er å gjere seg meir attraktive. Utfordringa er båd å auke innflyttinga og å redusere utflyttinga.

Utvikling og prognosar

Ser vi på utviklinga i folketal med framskrivingar for dei to kommunane i tabell 6.1, ser vi at det er venta at folketalet i sum vil auke. Leikanger vil, i følgje prognosane, få ein nedgang, medan folketalet i Sogndal er vil auke. Prognosane i tabellen er basert på alternativet *Middels nasjonal vekst* frå Statistisk sentralbyrå.

Andre prognosar kan gje andre tall. Felles for alle prognosane er at det ikkje blir rekna med vesentlige endringar i folketalet i dei to kommunane samla. Til dømes gir alternativet MMHM som har høg mobilitet om lag 500 færre innbyggjarar i dei to kommunane til saman i 2020.

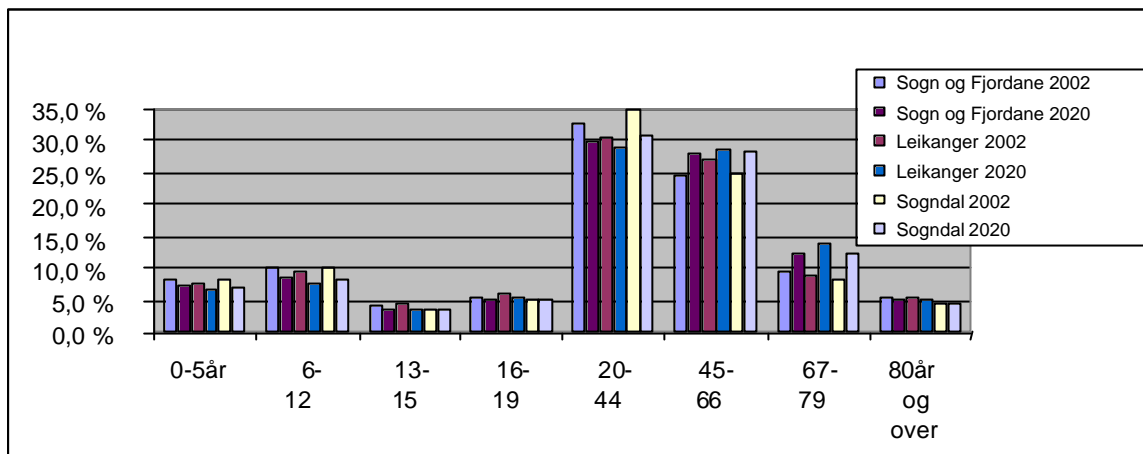
Tabell 6.1 Folketalsutvikling og framskrivingar

	1980	1990	2002	2010	2020
Leikanger	2 822	2 834	2 199	2 197	2 213
Sogndal	5 438	5 940	6 604	6 827	7 080
	8 260	8 774	8 803	9 024	9 293

Kjelde: Statistisk sentralbyrå

Alderssamansetjing Eldredelen i Leikanger er større enn i Sogndal. Sogndal har ein større del i aldersgruppa 20-44 år enn både fylket og Leikanger. Figuren 6.4 viser alderssamansetjinga i Leikanger og Sogndal, samanlikna med fylket i 2002 og 2020.

Figur 6.4 Alderssamansetjing 2002 og 2020



Kjelde: Statistisk sentralbyrå

Alderssamansetjinga gjev signal om kva for tenester det kan ventast å vera behov for. Ein auke i unge vil gje behov for skular og barnehagar, medan ei auke i eldre gjev behov for pleie- og omsorgstenester.

Tala viser at Sogndal skil seg særskilt ut med ein stor del i aldersgruppa 20-44 år og aldersgruppa 1-12 år. Sogndal har også ei stor utfordring for tenesteproduksjonen knytt til ca. 1500 "ekstra" innbyggjarar med skuleelevar og studentar, Høgskulen, den regionale vidaregåande skulen og folkehøgskulen.

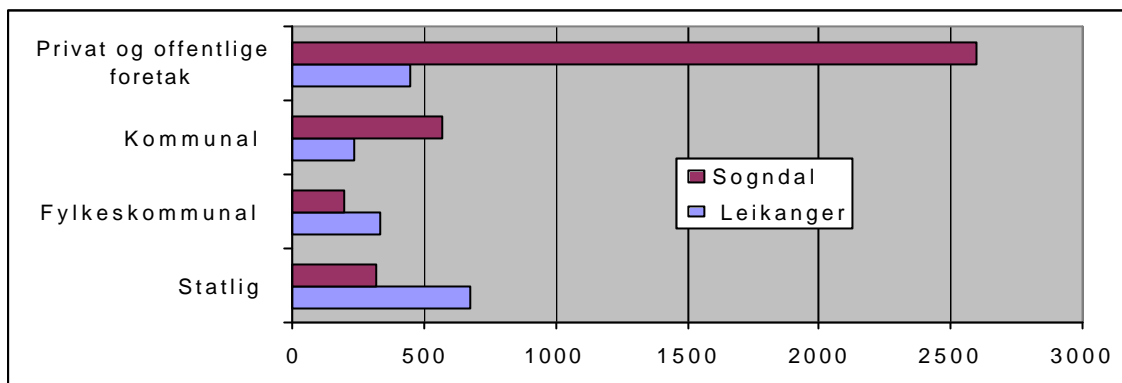
Den aldersfordelte framskrivinga viser at Leikanger også i 2020 vil ha ein større eldredel enn Sogndal, og at eldredelen aukar.

6.2 Næring og sysselsetjing

Dagens næringsstruktur

Næringsstrukturen i dei to kommunane må seiast å vere svært ulik. I Leikanger er ein stor del av arbeidsplassane i statleg eller fylkeskommunal forvaltning, medan dei fleste arbeidsplassane i Sogndal er i private og offentlege føretak. Figur 6.5 gjev eit bilete av kor ulik kommunane er med omsyn til tal på arbeidsplassar og type arbeidsplassar. Som figuren viser, er Sogndal også den største kommunen med omsyn til tal på arbeidsplassar.

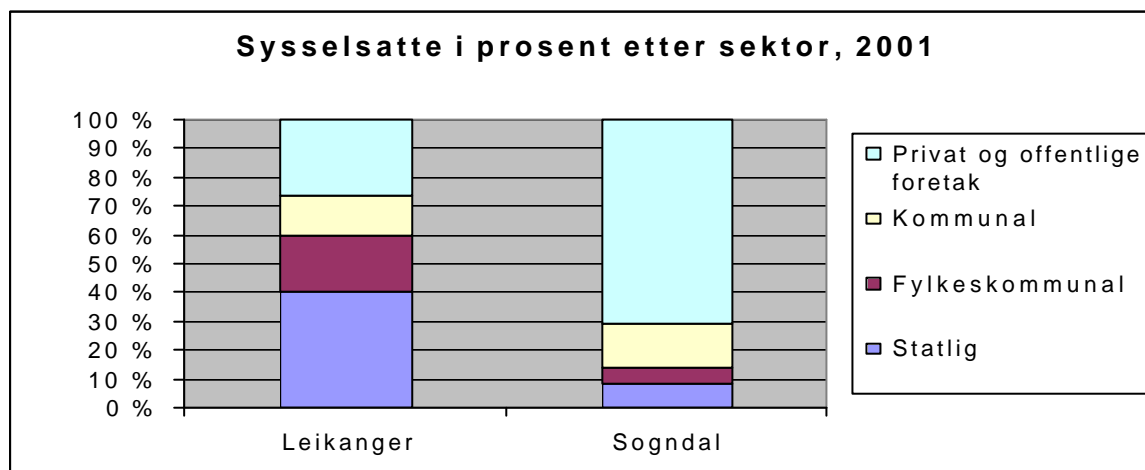
Figur 6.5 Sysselsetjing etter sektor. Leikanger og Sogndal 2001



Kjelde: Statistisk sentralbyrå

Dei same forholda kan framstillas i prosent. Då ser vi tydeleg kor store skilnader det er på næringsstrukturen i dei to kommunane, og kor viktig dei statlege arbeidsplassane er i Leikanger.

Figur 6.6 Sysselsette i prosent etter sektor 2001



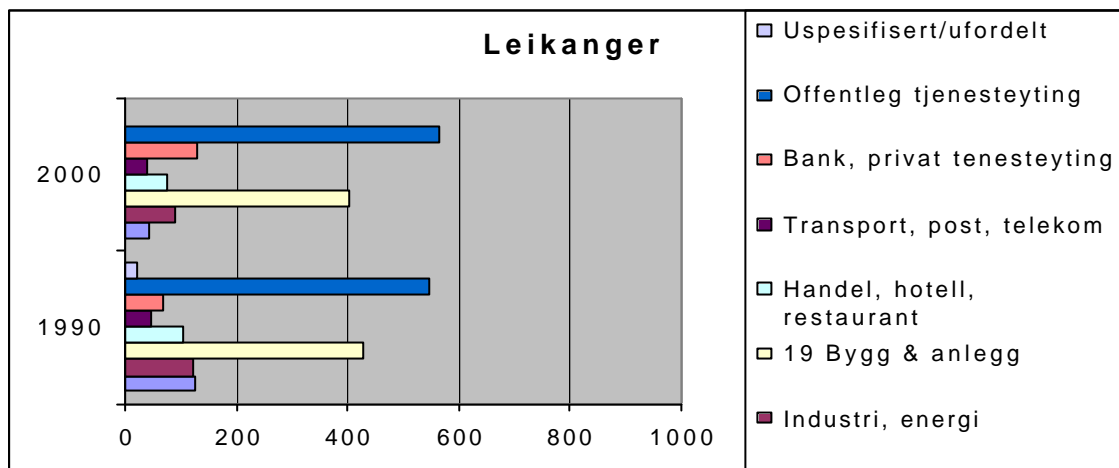
Kjelde: Statistisk sentralbyrå

Ei oppdeling etter type arbeidsplassar viser at Leikanger også har ein dominerande bygg og anleggssektor, sjå figur 6.7. Sektoren inkluderer private bedrifter, og bedrifter tilhørende statsforetak, statseide foretak, kommunal forretningsdrift og sjølstendig kommuneforetak. Ein stor del av arbeidsplassene i denne sektoren i Leikanger er offentlige og knytta til Statens Vegvesen si verksamhet. Statens vegvesen har skilt ut produksjonsavdelinga i eiga selskap, kalt MESTA. MESTA går inn under bygg og anlegg i statistikken.

Sogndal har som ein regional skule-/studiestad også mange offentlege arbeidsplassar. Vi ser av figur 6.8 at handel, hotell og restaurant har mange arbeidstakarar i Sogndal. Dette følgjer av rollen som regionscenter. Privat tenesteyting vektst i baa kommunane. Utvikling i sysselsetjing etter næring frå 1990 – 2000 er vist i figurane under (nyare tal er ikkje tilgjengelig).

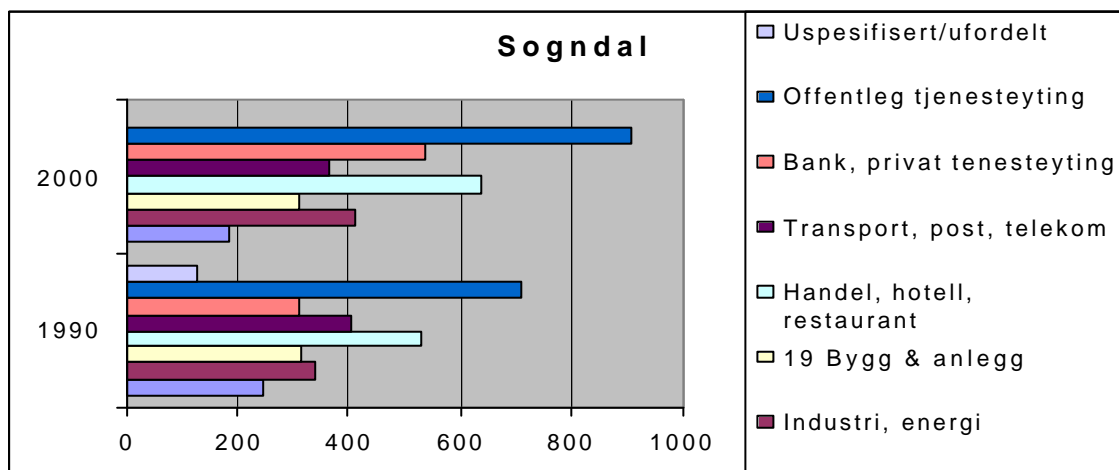
På tross av eit stor innslag med arbeidsplassar i undervisningssektoren har Sogndal relativt få offentlege arbeidsplassar.

Figur 6.7 Sysselsetjing etter næring Leikanger



Kjelde: Statistisk sentralbyrå

Figur 6.8 Sysselsetjing etter næring Sogndal



Kjelde: Statistisk sentralbyrå

Ulik rolle – tent med nærings samarbeid

Leikanger og Sogndal har til saman ein svært differensiert arbeidsmarknad. Fordelinga av arbeidsplassar viser at dei to kommunane spelar ulike roller for næringsutviklinga i regionen, og at det derfor er grunn til å tru at både kommunane vil vere tent med eit nær nærings samarbeid. Med dette meinast at dei to kommunanes næringsliv kan komplementera kvarandre. Nettverksbygning mellom næringslivet i dei to kommunane kan styrkje næringslivet i både kommunane.

Leikanger har ein stor del statlege arbeidsplassar, medan Sogndal har mye undervisning, privat tenesteyting og handel. Dette viser at Sogndal har ein senterfunksjon, medan Leikanger har ei viktig rolle som vert for statlege arbeidsplassar med stor etterspørsel etter kompetanse.

I Sogndal er det særleg handel som har vokse. Generelt er offentlege arbeidsplassar under press med rasjonalisering og samordning av fleire offentlege tenester. Leikanger har hatt ei positiv vekst i offentlege arbeidsplasser fordi dei er valgt som lokaliseringssted for regionens vegkontor etter omorganiseringa av Statens vegvesen.

Felles landbruks- kontor

I 2002 vart det gjennomført ei utgreiing om felles landbrukskontor for Leikanger og Sogndal. Grunngevinga for eit eventuelt samarbeid er å kunne takle framtidige utfordringar, oppnå større stabilitet og bredde i fagmiljøet og ein effektiviseringsgevinst. Utgreiinga konkluderte med at dersom ein kjem fram til avtalar mellom arbeidsgjeverane og dei tilsette som sikrar den forventa økonomiske innsparingsgevinsten, bør landbruksforvaltninga i Leikanger og Sogndal organiserast som ei eining etter "Vertskommune-modellen" med eit hovedkontor og med ei overgangsordning med kontordag(ar) i den andre kommunen. Samarbeidet bør ikkje setjast i verk for ei endring av momsreglane har tredd i kraft, dvs. 1. januar 2004.

6.3 Pendling

Felles arbeidsmarknad

Leikanger kommune har ei stor netto pendling inn i kommunen, og då særleg til den statlege og fylkeskommunale forvaltninga. Også Sogndal har netto pendling inn til kommunen. Både kommunane har med andre ord ei overdekning på arbeidsplassar i forhold til befolkningsgrunlaget.

Pendlarstatistikken viser at det pendlar nokre fleire frå Sogndal til Leikanger enn det gjer andre vegen. I 2001 pendla det 237 personar frå Sogndal til Leikanger, medan det pendla 169 personar frå Leikanger til Sogndal. Både kommunane har også pendling frå/til andre kommunar, og då i særleg grad Luster. Dette viser at kommunane har gått inn i, og er sentrale i, ein stor felles arbeidsmarknad.

Netto tilpendling

Tabellen 6.2 viser pendling inn og ut av kommunane i 2001.

Tabell 6.2 Pendling 2001

	Leikanger	Sogndal
Sysselsette med bosted i kommunen	1172	3571
Sysselsette som pendler inn i kommunen	870	985
Sysselsette som pendler ut av kommunen	349	886
Sysselsette med arbeidssted i kommunen	1693	3670

Kjelde: Statistisk sentralbyrå

Kor går utpendlinga?

Av dei som pendlar ut frå Sogndal, gjekk heile 100 til Luster medan 322 pendla frå Luster til Sogndal.

Frå Leikanger pendlar 100 personar ut av fylket, og 199 pendlar til andre stader innanfor same økonomiske region, der dei fleste går til Sogndal. Pendlinga til andre regionar i fylket frå Leikanger er på 50 personar og reknast som beskjeden.

Frå Sogndal pendlar 280 personar ut av fylket, 453 innan same økonomiske region, medan 153 personar pendlar til andre regionar i fylket.

Pendlinga visar at Leikanger og Sogndal til saman har ei sentral rolle i fylkets sysselsetjing.

6.4 Rolle og kraft i region og fylket

Sentral i regionen	Sogndal og Leikanger reknas i same region der også Årdal, Vik, Aurland, Lærdal og Luster er med. Regionen har om lag ein fjerdedel av folkemengda i Sogn og Fjordane. Sogndal er eit naturleg regionscenter. Årdal reknast også som ein senterkommune.
Utfordring og rolle i fylket	<p>Sogn og Fjordane har ei samle folkemengde på 107 000 innbyggjare. Flora og Førde er dei to største kommunane med folketal på hhv 11 325 og 10647. Sogn og Fjordane hadde ein nedgang totalt i folketal på 344 personar fra 2001 til 2002. Førde er den kommunen med størst vekst, og hadde ein vekst på 116 personar fra 2001 til 2002.</p> <p>Utviklinga over heile landet visar at sentrumskommunar vekst på bekostning av utkantkommunar. Samstundes er det ei fortsatt flytting mot det sentrale austlandet. Denne utviklinga visar seg også i Sogn og Fjordane.</p> <p>Ei samanslåing av Sogndal og Leikanger vil gjere den samanslåtte kommunen til fylkes tredje største kommune. Dette kan auka kommunens forhandlingskraft med tanke på lokalisering av arbeidsplassar. Med ei fortsatt sentralisering er det grunn til å anta at ei styrking av sentrumsfunksjonen i Sogndal (eller eventuelt Leikanger) er nødvendig for trekkje til seg både folk og næringsetableringar.</p>

6.5 Utfordringar

Felles mål?	Sogndal kommune vil arbeide for ei utvikling som sikrar livskvalitet og livgrunnlaget for dei som lever i dag, og for komande generasjonar. Kommunen har sett opp 10 tema med mål og strategiar (kommuneplan Sogndal). Leikanger kommune skal vere ein god stad å vekse opp, arbeide og bu. Folketalet skal aukast med minst 1 prosent kvart år i planperioden (kommuneplan Leikanger). Vi ser at både kommunane spelar på livskvalitet i mål og visjonar.
Satsingsområde og tiltak	Ein gjennomgang av satsingsområda til kommunane viser at dei har ei felles problemforståing og mange samanfallande tiltak. Sogndal har i sine planar eit noko større fokus på regionen med mål om å framleis utvikle seg som eit regionscenter. Sogndal har også eit større fokus på tiltak for å utvikle og trekkje til seg kompetanse. Dette er naturleg når om lag 30 prosent av innbyggjarane i kommunen er skuleelevar/studentar.

Leikanger rettar mykje av tilrettelegginga for næringslivet mot offentlege arbeidsplassar, og ønskjer å vere ein pådrivar for å sikre at eksisterande offentlege etatar får dekt sine behov. Dette vil innebere at også Leikanger må ha fokus på å leggje til rette for å halde på, og framleis trekkje til seg, kompetanse.

Sentraliseringa i både Sogn og Fjordane og i resten av landet visar at folk ynskjer å bu sentrumsnært med handel og tenestefunksjonar i nærleiken. Også nye næringsetableringar visar seg å kome nær sentrum med mindre lokaliseringa avheng av eit særskilt naturgrunnlag.

Utvikling av handels og tenestetilbodet i Sogndal (eventuelt Leikanger) kan auke regionens attraktivitet for busetting og næringsetablering. Ei satsing på eit sentrum kan gi ei større konkurransekraft enn om ein delar seg på to sentrum.

Sogndal har eit differensiert næringsliv og vil byggje vidare på dette. Næringslivssatsinga er derfor noko breiare enn i Leikanger. Reiseliv og dyrking av frukt og grønnsaker er felles satsingsområde. Innanfor reiseliv og kommunikasjon samarbeider kommunane i dag.

Både kommunane har næringsfond og gjev etableringsstøtte. Næringsfond, kjem frå statlege overføringar (via fylkeskommune). Dette er beløp som er usikre kvart år. Både kommunane har høvesvis store kraftfond/avsetjingar etter sal av kraftaksjar. Det er grunn til å anta at ei samla forvaltning av fonda kan auke mulighetene for nyskaping og betre lokale investeringar.

Felles bustadstrategi?

Leikanger og Sogndal blir av mange oppfatta som ein felles bu- og arbeidsmarknad. Leikanger seier i kommuneplanen sin at dei må satse på å "få fleste mogleg til å busetje seg her". For å få dette til vil Leikanger satse på bukvalitetar, og vil spele på naturgjevne og kulturelle kvalitetar. Sogndal spelar på dei same kvalitetane i bustadtilrettelegginga si, og vil leggje til rette for eit variert bustadtilbod.

Korkje Leikanger eller Sogndal synest å leggje opp til eigne store investeringar i utbyggingar. Både kommunane legg opp til ei rolle som tilretteleggjar for private initiativ. For Sogndal er dette ei endring i og med at dei tidlegare har vore meir aktive på marknaden.

Fråflytting og forgubbing?

Leikanger har i dag ein stor del eldre. Sjølv om siste året har gjeve ein folketalsvekst med eit fødselsoverskott, viser framskrivingane at kommunane vil bli stadig eldre dersom det ikkje blir skapt eit brot i utviklinga. Det er for tidleg å vurdere om fødselsoverskotta dei siste to åra i Leikanger i 2001 representerar eit trendbrott.

Folket i Sogndal er yngre, og kommunen har også hatt store fødselsoverskott. Stor utflytting er ei utfordring for kommunen. Med ein stor del unge og mange studentar må ein rekne med ein del flytteaktivitet.

6.6 Oppsummering

Felles mål og utfordringar

Sentrale fellestrekk ved kommunane er:

- Utflytting (særleg av unge)
- Sentralisering i kommunane – særleg kvinner vil bu sentralt
- Distrikta blir avfolka
- Gradvis forgubbing
- Overdekning av arbeidsplassar – men ønskje om fleire nyetableringar
- Felles reiselivssamarbeid
- Felles arbeidsmarknad
- Næringsfond og kraftfond i både kommunane
- Etterspørsel etter kompetanse kombinert med knapt med kompetansearbeidsplassar (mismatch)
- Sogn Regionråd med samarbeid på fleire område

Kommunane har også ei felles problemforståing og samanfallande strategiar for å møte utfordringane.

Konklusjon

Samanslåing kan gi auka handlekraft

I rolla som utviklingsaktør er det grunn til å tru at samanslåing av kommunane vil gi auka handlekraft. Ein større kommunal eining vil generelt kunne markera seg sterkare og har eit betre grunnlag for å avsette og samle ressursar når det gjeld eit løpande strategisk utviklingsarbeid. Dette vil og gjelda prioritering av direkte tiltak og støtte for å behalde og skapa nye arbeidsplassar. At ein kommune har ressursar til dette ser ut til å vera avgjerande i mange høve ikkje minst i det arbeidet som må gjerast for å halde på og utvikle offentlege arbeidsplassar jf. dei sentrale endringsstrategiar på dette området.

Ein kan unngå ein kamp om attraktiv arbeidskraft og vil i ein samla kommuneadministrasjon kunne nyttiggjere arbeidskrafta og kompetansen betre. Her ligg det føremonar for begge kommunar, men kanskje særleg for Leikanger som sjølv vil måtte ha ein liten administrasjon.

Ein samla kommune tek meir felles strategiske val og unngår konkurranse seg imellom.

Det er eit mangfald av arbeidsplassar i desse to kommunane som stort sett er kompletterande. Det er liten konkurranse mellom kommunane.

Næringslivet sjølv får ein større utviklings- og samarbeidsflate. Det vil vera ein føremon i næringslivet sitt eige utviklingsarbeid å samla ressursane i kommunedekkande organisasjonar som til dømes på reiselivssida.

7 INNTEKTS- OG UTGIFTSSTRUKTUREN

7.1 Fokus, avgrensing og datagrunnlag

Kjennskap til status For å få eit bilete av inntekts- og utgiftsstrukturen for ein eventuell samanslegen kommune, trengst det god kjennskap til status for inntekter og utgifter i dei to kommunane i tillegg til finansielle nøkkeltal. I det følgjande blir det gjennomført samanlikningar mellom kommunane innanfor ulike område og sektorar. Det er og av interesse med samanlikningar med andre aktuelle kommunegrupper. Store variasjonar på utgiftssida kan vere eit uttrykk for varierende kvalitet på tenestetilbodet, ulike behov eller prioriteringar, eller ein indikasjon på innsparingsmoglegheiter. Det kan avdekkjast i kva grad kommunane kan disponere inntektene til investeringar, nedbetaling av gjeld, styrking av tenestetilbodet, fondsavsetjingar m.m.

Som et referansegrunnlag som konsekvensane av ei samanslåing skal bli vurdert i høve til, er det viktig med ei forståing av kva som vil kjenneteikne utviklinga i dei to kommunane kvar for seg utan ei samanslåing.

Hovudelement I dette kapitlet ser vi nærmare på følgjande hovudelement:

- Generelt om den økonomiske situasjonen i dei to kommunane framover
- Utgifter, fordelt på sektor og totalt
- Inntekter, fordelt på type og totalt. Frie inntekter, inndelingstilskot, inntekts- og utgiftsutjamning
- Finansielle nøkkeltal

Datagrunnlaget Analysen av inntekts- og utgiftsstrukturen i dette kapitlet og tenestetilbodet i neste kapittel er i stor grad basert på førebels KOSTRA-tal for 2002 (publisert 17. mars 2003) og ikkje på ein meir omfattande gjennomgang av kjenneteikn ved dei ulike tenesteområda i kommunane ut over det som går fram av desse tala.

Leikanger og Sogndal blir samanlikna ved hjelp av ulike KOSTRA-indikatorar, og det blir også gjennomført samanlikningar med relevante kommunegrupper for enkelte av indikatorane. Samanlikningsgrunnlaget er gjennomsnittet for følgjande kommunegrupper:

- Kommunegrupper å samanlikne med**
- *Små kommunar* er kommunane i den kommunegruppa i KOSTRA som Leikanger høyrer til i:
 - Kommunegruppe 2: *Små kommunar med middels* bundne kostnader pr. innbyggjar og *middels* frie disponible inntekter.
 - *Store kommunar* er kommunane i kommunegruppa som ein samanslegen kommune vil liggje i:
 - Kommunegruppe 11: *Mellomstore* kommunar med *middels* bundne kostnader pr. innbyggjar og *middels* frie disponible inntekter
 - *Sogn og Fjordane* – alle kommunane i fylket
 - *Landet* – alle kommunane i landet utanom Oslo

I gruppeinndelinga har små kommunar færre enn 5 000 innbyggjarar, mellomstore har frå 5 000 til 19 999 innbyggjarar, medan store kommunar har 20 000 eller fleire innbyggjarar. Summen av innbyggjartala i Leikanger og Sogndal pr. 1. januar 2003 er 8 873 (2 193 + 6 680).

Sogndal ligg i kommunegruppe 8 som er lik kommunegruppe 11 bortsett frå at kommunane i gruppe 8 har *låge* bundne kostnader, mens kommunane i gruppe 11 har *middels* bundne kostnader.

7.2 Generelt om den økonomiske situasjonen i dei to kommunane framover

Stram økonomi

I likskap med dei fleste andre kommunane i landet går Leikanger og Sogndal ei stram økonomisk framtid i møte. I følgje kommunane vil høge løns- og pensjonskostnader saman med underfinansierte statlege reformer gi ein vanskeleg økonomisk situasjon. Frie inntekter som skatt og rammetilskot har ikkje auka i takt med den generelle kostnadsutviklinga. I tillegg kjem tap i aksjemarknaden og lågare avkastning enn forventa for mange kommunar. I Sogn og Fjordane gjekk 20 av 26 kommunar med underskot i 2002.

Leikanger

Leikanger slit i følgje årsmeldinga for 2002 med eit gap på nær 5 millionar kr mellom ordinære driftsinntekter og –utgifter. Samstundes vil ein framover sto overfor den store utfordringa det er å dekke inn att underskotet frå 2002, sjå nærmare omtale under (7.5).

Fylkesmannen har meldt Leikanger kommune inn i det særskilte ”Registeret for godkjenning og kontroll”. Innmeldinga har som konsekvens at kommunen må ha godkjenning på budsjettvedtak, låneopptak og andre langsiktige avtaler inntil underskotet er fjerna og økonomiplanen er i balanse.

I kommuneplanen heiter det at med den stramme økonomiske stoda må ein vere førebudd på at standarden på dei ulike tenestetilboda blir utfordra dei komande åra. Vidare vil det vere lite rom for investeringar som ikkje er inntektsgivande. Truleg vil dette måtte bety reduserte løyvingar til tenesteområda og reduserte investeringar i tida framover.

På den positive sida kjem at endringar i inntektssystemet vil gi kommunen ein gevinst på om lag 1,35 millionar kr årleg frå og med 2007, sjå nærmare omtale under (7.4).

Sogndal

I følgje Økonomiplanen til Sogndal (2003 – 2006) er dei økonomiske rammene for kommunen stramme. Det er nødvendig å redusere utgiftene og auke inntektene med til saman 10 – 12 millionar kr årleg, for å få balanse mellom inntektene og utgiftene til kommunen. Balanse mellom inntekter og utgifter er nødvendig for å ha økonomisk handlingsrom i framtida.

Endringar i inntektssystemet vil gi kommunen eit tap på om lag 800 000 kr årleg frå og med 2007, sjå nærmare omtale under (7.4).

Det økonomiske opplegget for planperioden vil bli prega av reelt reduserte løyvingar til alle tenestoområda i kommunen. Reduksjonane vil bli størst på områda skule, barnehagar, omsorg og administrative funksjonar. Stønadsordningar innan kultur og næring vil bli vesentleg redusert. Reduksjonen i løyvingane til tenestoområda vil ha uheldige verknader for dei tenestene kommunen yter innbyggjarane.

Inntektssida blir betra med auka betaling for kommunale tenester, inntektsføring av fondsmidlar, auka parkeringsgebyr og auka gebyr innan VAR-området.

For å halde kapitalkostnadene nede vil omfanget på nye investeringar bli avgrensa og kommunale eigedomar bli selt.

7.3 Utgiftsstrukturen

Brutto driftsutgifter omfattar dei samla driftsutgiftene inkludert avskrivningar korrigert for dobbeltføringar som kjem av vidareformidling av utgifter/internkjøp m.m. I følgje KOSTRA-tala er totale brutto driftsutgifter i Leikanger i 2002 **94** millionar kr, medan brutto driftsutgifter i Sogndal i same år er **245** millionar kr.

Fordelinga av brutto driftsutgifter pr. innbyggjar i 2001 og 2002 på dei ulike funksjonane/formåla (noko samanslegne i høve til grunnlagsstatistikken) i KOSTRA er vist i tabell 7.1. Brutto driftsutgifter fordelt på dei ulike funksjonane summerer seg ikkje eksakt til totale brutto driftsutgifter som er vist over. Dette kjem av at enkelte funksjonar (mellom anna art 710 sjukelønnsrefusjonar) ikkje er definert under noko av tenestoområda i KOSTRA.

Høgare totale brutto driftsutgifter pr. innbyggjar i Leikanger enn i Sogndal

Tabellen viser at totale brutto driftsutgifter pr. innbyggjar er mykje høgare i Leikanger enn i Sogndal, høvesvis om lag 42 000 kr og i overkant av 35 000 kr pr. innbyggjar i 2002. Driftsutgiftene pr. innbyggjar er dermed om lag 6 500 kr. eller om lag 18 prosent høgare i Leikanger enn i Sogndal.

Leikanger har vesentleg høgare driftsutgifter pr. innbyggjar til administrasjon enn Sogndal, i overkant av 1 100 kr eller 41 prosent høgare. Leikanger har og høgare utgifter pr. innbyggjar til skular, barnehagar og til helse og sosial enn Sogndal. Men utgiftene til helse og sosial er likevel høgare målt i prosent i Sogndal enn i Leikanger. Sogndal brukar 40 prosent av sine totale utgifter til helse og sosial, medan Leikanger tilsvarande brukar 37 prosent til helse og sosial.

Tabell 7.1 Brutto driftsutgifter pr. innbyggjar i Leikanger og Sogndal kommunar 2001 og 2002. Kr. (og prosent av total)

Funksjon/føremål	2001		2002	
	Leikanger	Sogndal	Leikanger	Sogndal
Administrasjon, styring og fellesutg.	3 747 (10)	2 415 (7)	3 948 (9)	2 808 (8)
Grunnskule	9 973 (26)	8 990 (27)	10 905 (26)	9 198 (26)
Barnehagar	3 821 (10)	2 253 (7)	4 350 (10)	2 540 (7)
Helse og sosial	14 500 (37)	12 915 (39)	15 558 (37)	14 316 (40)
Bustad og næring	1 630 (4)	1 675 (5)	1 785 (4)	1 413 (4)
Kultur og kyrkje	2 043 (5)	2 065 (6)	1 895 (5)	2 075 (6)
Vatn avløp og renovasjon/avfall	2 617 (7)	2 151 (6)	2 628 (6)	2 027 (6)
Samferdsel	745 (2)	911 (3)	837 (2)	1 032 (3)
Totalt	39 076	33 375	41 907	35 409

Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tal for 2001 og 2002)

Leikanger har og høgare driftsutgifter pr. innbyggjar enn Sogndal til vatn, avløp og renovasjon og bustad og næring, mens Sogndal har høgare driftsutgifter pr. innbyggjar til samferdsel og kultur og kyrkje.

7.4 Inntektsstrukturen

Inntektstypar

Inntektene til kommunane omfattar følgjande hovudkategoriar:

- Skatteinntekter – kommuneskatt på inntekt og formue frå innbyggjarane
- Rammetilskot (statlege rammeoverføringar) – tilskot frå staten som er samansett av hovudelementa:
 - Inntektsutjamning
 - Innbyggjartilskot
 - Utgiftsutjamnande tilskot
 - Regionalpolitisk motiverte tilskot
 - Skjønnstilskot og overgangsordningar
- Øyremerkte tilskot
- Salsinntekter, avgifter og gebyr frå innbyggjarane
- Renteinntekter – renter på bankinnskot og andre fordringar

Summen av skatteinntektene (utanom eigedomsskatt) og rammetilskota blir gjerne kalla dei frie inntektene. Dette er inntekter som kommunane kan disponere utan andre bindingar enn gjeldande lover og forskrifter.

Leikanger har totale brutto driftsinntekter på om lag **91** millionar kr, medan Sogndal har totale brutto driftsinntekter på om lag **252** millionar kr i 2002. Tabell 7.2 viser samansetjinga av inntektene (utanom renteinntekter) målt pr. innbyggjar i dei to kommunane i 2001 og 2002. Eigedomsskatt er med i *andre driftsinntekter*.

Tabell 7.2 Driftsinntekter pr. innbyggjar fordelt på inntektstypar i Leikanger og Sogndal kommunar 2001 og 2002. Kr (og prosent av total)

	2001		2002	
	Leikanger	Sogndal	Leikanger	Sogndal
Skatt på inntekt og formue	14 022 (34)	14 854 (41)	14 668 (35)	15 659 (41)
Statleg rammeoverføring	10 427 (26)	7 880 (22)	11 011 (27)	8 519 (23)
Inntekter frå sal og leige	8 462 (21)	5 758 (16)	8 772 (21)	6 047 (16)
Andre driftsinntekter	5 920 (14)	6 882 (19)	5 705 (14)	5 660 (15)
Andre statlege tilskot til drift	2 050 (5)	772 (2)	1 264 (3)	1 883 (5)
Brutto driftsinntekter i alt	40 881	36 086	41 420	37 767

Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tal for 2001 og 2002)

Høgare totale driftsinntekter pr. innbyggjar i Leikanger

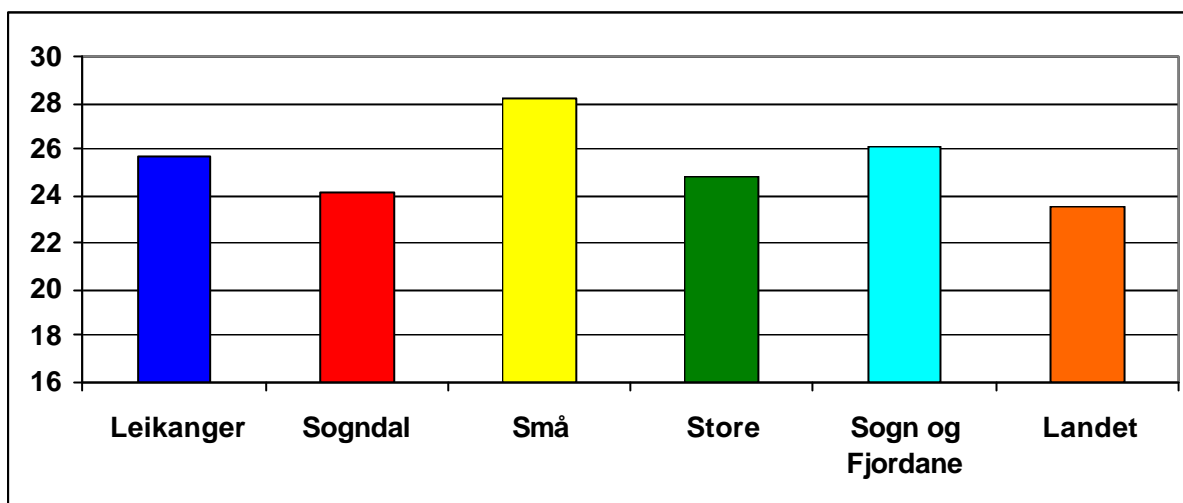
Totalt brutto driftsinntekter pr. innbyggjar i 2002 er høvesvis om lag 41 400 kr og 37 800 kr i Leikanger og Sogndal, og gjev grunnlag for det høgare utgiftsnivået pr. innbyggjar i Leikanger som er vist over.

I Leikanger utgjer statlege tilskot og inntekter frå sal og leige større delar av dei totale driftsinntektene enn i Sogndal. I sistnemnde kommune utgjer skatt på inntekt og formue ein høgare del enn i førstnemnde.

Høgare frie inntekter pr. innbyggjar i Leikanger

Dei *frie inntektene*, dvs. skatt på inntekter og formue (utanom eigedomsskatt) og statlege rammeoverføringar, rekna pr. innbyggjar, er høgare i Leikanger enn i Sogndal, sjå figur 7.1. Frie inntekter pr. innbyggjar i 2002 er høvesvis om lag 25 700 kr og 24 100 kr. i dei to kommunane. Leikanger har lågare frie inntekter pr. innbyggjar enn gjennomsnittet for eigen kommunegruppe i KOSTRA (om lag 28 200 kr), medan Sogndal har frie inntekter pr. innbyggjar som er litt lågare enn gjennomsnittet for dei store kommunane (om lag 24 800 kr). På denne indikatoren ligg Leikanger så vidt under fylkesgjennomsnittet, medan Sogndal ligg litt over landsgjennomsnittet.

Figur 7.1 Frie inntekter i 2002. 1000 kr. pr. innbyggjar



Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2002)

Tap av basistilskot og regionaltilskot

Eit inntektstap ved ei kommunesamanslåing er bortfall av eitt basistilskot på om lag 6 millionar kr, men først etter 10 – 15 år. I utgangspunktet har kvar kommune kvart sitt basistilskot. Når to kommunar slår seg saman til ein, vil den nye kommunen berre få eitt basistilskot. I tillegg vil ein samanslegen kommune ikkje få regionaltilskot på om lag 3,6 millionar kr slik Leikanger gjer i dag. Regionaltilskot blir gjeve til kommunar med mindre enn 3 000 innbyggjarar og skatteinntekter målt i kr pr. innbyggjar som ligg under 110 prosent av landsgjennomsnittet. Kommuneproposisjonen foreslår at regionaltilskotet blir redusert til om lag 3,4 millionar kr frå og med 2004 for å finansiere ein trappetrinnsmodell (slik at dei kommunane som får fleire enn 3000 innbyggjarar ikkje brått tapar tilskotet).

Inndelingstilskotet kompenserer i 10 – 15 år

Tapet av basistilskot og regionaltilskot (til saman om lag 9,6 millionar kr) vil bli kompensert fullt ut gjennom det såkalla inndelingstilskotet dei første ti åra etter ei samanslåing. Inndelingstilskotet vil deretter bli nedtrappa med 1/5 i kvart av dei påfølgjande fem åra. Inndelingstilskotet er ei kompensasjonsordning for kommunar som slår seg saman, slik at kommunesamanslåinga ikkje skal føre til reduserte rammeoverføringar frå staten, jf. kommuneproposisjonen (St.prp. nr.64 (2002-2002)).

Effekten av bortfallet av basistilskotet og regionaltilskotet på om lag 9,6 millionar kr vil dermed først bli økonomisk merkbar ti år etter ei kommunesamanslåing og da med bortfall av ein femtedel av tilskota. Først etter 15 år vil heile tilskota falle bort. Den neddiskonterte verdien (noverdien) av basistilskotet og regionaltilskotet femten år etter ei kommunesamanslåing vil også vere vesentleg lågare enn dagens verdi, 5,3 millionar kr med ei realrente på 4 prosent. (Med realrente på 3 prosent blir noverdien 6,2 millionar kr, medan den blir 4,6 millionar kr med realrente på 5 prosent).

Inntektsutjamninga Gjennom inntektsutjamninga blir skilnader i skatteinntekter mellom kommunane utjamna, jf. kommuneproposisjonen. For 2003 vil inntektsutjamninga bli basert på at kommunar med ein skatt under 110 prosent av landsgjennomsnittet (målt i kr pr. innbyggjar) får kompensert 90 prosent av skilnaden mellom eigen skatt og referansenivået på 110 prosent. Kommunar som har skatt over 136 prosent av landsgjennomsnittet, blir trekte for 50 prosent av skatteinntektene over trekknivået på 136 prosent.

Leikanger og Sogndal har i 2002 skatt som utgjer høvesvis 91,9 og 90,0 prosent av landsgjennomsnittet, dvs. at bae er minsteinntektskommunar (kommunar med skatt lågare enn 110 prosent av landsgjennomsnittet). Ein samanslegen kommune vil også være ein minsteinntektskommune, og det inntektsutjamnande tilskotet vil vere om lag likt med summen av det enkeltkommunane ville fått utan ei samanslåing.

Utgiftsutjamninga Utgiftsutjamninga er eit element i rammeoverføringa til kommunane der målet er å utjamne skilnader i utgiftsbehov mellom kommunar. Basistilskotet inngår som ein del av utgiftsutjamninga. For å fastsetja utgiftsbehovet til ein kommune, vektar ein saman 17 ulike kriterium til ein utgiftsbehovsindeks for kvar kommune. Kriteria omfattar mellom anna ulike demografiske og sosiale faktorar og reiseavstand/reisetid til kommunesenteret.

Avstandskriteria Ved sida av basistilskotet er det endra avstandskriterium som får konsekvensar ved ei kommunesamanslåing; utrekna reisetid til kommunesenteret, reiseavstand innan sone og reiseavstand til næraste nabokrins. SSB har rekna ut nye kriterieverdiar for to alternativ for kommunesenter i ein samanslegen kommune, Leikanger og Sogndal. Effektane på utgiftsutjamninga av endringane i dei tre avstandskriteria og reisetid pr. innbyggjar er vist i tabell 7.3. Det er særleg reiseavstand til kommunesenteret som vert påverka av ei samanslåing, og som gir utslag får utgiftsutjamninga.

Tabell 7.3 Reisetid til kommunesenter og endra utgiftsutjamning etter nye avstandskriterium (3 kriterium) ved kommunesamanslåing

		Reisetid kommunesenter Min. pr. innb.	Endra utgiftsutjamning 1000 kr
To kommunar	Leikanger	2,94	-
	Sogndal	6,07	-
Samanslegen kommune med kommunesenter	Leikanger	20,01	5 594
	Sogndal	10,00	1 789

Kjelder: Statistisk sentralbyrå, Kaupang

Ein samanslegen kommune med Leikanger som kommunesenter vil gi ei auka utgiftsutjamning som følgje av endra avstandskriterium på om lag 5,6 millionar kr (635 kr pr. innbyggjar). Med Sogndal som kommunesenter blir den auka utgiftsutjamninga på om lag 1,8 millionar kr (203 kr pr. innbyggjar). Årsaka til at Leikanger som kommunesenter gjev vesentleg høgare utgiftsutjamning, er at reisetida til kommunesenteret i gjennomsnitt pr. innbyggjar blir mykje lengre enn med Sogndal som kommunesenter, høvesvis 20 minutt og 10 minutt. Til samanlikning er reisetida pr. innbyggjar til kommunesenteret i dag i underkant av 3 minutt i Leikanger og i overkant av 6 minutt i Sogndal.

Endring av inntektssystemet

Stortinget har vedteke å endre inntektssystemet fram mot 2006. Endringane er:

- Avvikling av ekstraordinært skjønn
- Innføring av nye busetjingskriterium i kostnadsnøkkelen for kommunane
- Skattedelen av dei samla inntektene til kommunane skal aukast til 50 prosent
- Auka inntektsutjamning (reduisert trekknivå frå 140 til 130 prosent)

Effekten av desse endringane for Leikanger og Sogndal frå og med 2007 er vist i tabell 7.4.

Tabell 7.4 Effekt av endringar i inntektssystemet frå 2007. 1000 kr

	Avvikl. eks. skjønn	Nye busetj.krit.	Auka skattedel	Auka innt.utjamn.	Totalt	Totalt pr. innb.
Leikanger	735	562	- 169	219	1 347	617
Sogndal	- 864	19	- 608	669	- 784	- 118

Kjelde: Kommuneproposisjonen for 2002 (St.prp. nr. 82 (2000 – 2001))

Tabellen viser at Sogndal vil tape om lag 800 000 kr pr. år på endringane i inntektssystemet frå og med 2007, medan Leikanger vil tene om lag 1 350 000 kr pr. år. Tapet pr. innbyggjar i Sogndal er ikkje stort nok til at kommunen vil få nokon kompensasjon for tapet.

Berre effekten av dei nye busetjingskriteria vil bli påverka av ei kommunesamanslåing. I tillegg til gevinsten av nye busetjingskriterium på samla om lag 580 000 kr, vil ei samanslåing gje ein tille ggsgevinst som vist i tabell 7.3 over på grunn av nye kriterieverdiar. For dei tre andre elementa vil effektane for ein samanslegen kommune vere lik summen av effektane for dei to kommunane.

Landbruk og miljøvern

Ei anna endring som varslas i kommuneproposisjonen er nye kriterium for fordeling av midlar til landbruk og miljøvern i utgiftsutjamninga:

”For miljøvern er hensikten å endre fordelinga fra et likt beløp pr. kommune til i større grad å fordele midlene etter kommunens andel av landets innbyggere, som bedre samsvarer med kommunens reelle ressursforbruk til miljøvernoppgaver. For landbruk er hensikten å endre fordelinga slik at midlene i mindre grad blir fordelt etter andel innbyggere, og i større grad blir fordelt etter kommunens landbruksaktivitet.”

Totaleffekten av endringa for Leikanger og Sogndal vil truleg i liten grad bli påverka av ein kommunesamanslåing.

Ordinært skjønn

Det er ikkje mogleg å si noko konkret om utviklinga på det ordinære skjønnet. Kwart år vil fordelinga vere basert på dei kriteria som skal leggjast vekt på, og det er årlege endringar. Fylkesmannen si vurdering er likevel at kommunar som slår seg saman, ikkje skal kome dårlegare ut ved tildeling av skjønn.

7.5 Finansielle nøkkeltal

Tabell 7.5 viser finansielle nøkkeltal for Leikanger og Sogndal kommunar og gjennomsnitt for fylket og landet.

Tabell 7.5 Finansielle nøkkeltal 2002

	Leikanger	Sogndal	Sogn og Fjordane	Landet
Brutto driftsresultat i 1000 kr.	-1 908	6 878		
Brutto driftsresultat i % av driftsinntektene	-2,1	2,7	1,1	-0,1
Netto driftsresultat i 1000 kr.	- 10 131	820		
Netto driftsresultat i % av driftsinntektene	-11,0	0,3	-1,5	0,0
Renter og avdrag i % av driftsinntektene	12,5	5,9	5,9	3,2
Langsiktig lånegjeld i % av driftsinntektene	218,9	147,4	162,4	141,5
Arbeidskapital i % av driftsinntektene	136,5	28,2	27,3	26,1
Brutto investeringsutgifter i prosent av driftsinntektene	38	14		

Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2002)

Brutto driftsresultat

Brutto driftsresultat er definert som brutto driftsinntekter minus brutto driftsutgifter. Avskrivningar blir førte i driftsrekneskapen, men blir eliminert før rekneskapsresultatet blir fastsett. I brutto driftsresultat får likevel avskrivningane resultateteffekt.

Tabellen viser at brutto driftsresultat utgjer 2,7 prosent av driftsinntektene i Sogndal, medan driftsresultatet i Leikanger er negativt og utgjer – 2,1 prosent av driftsinntektene. På denne indikatoren ligg Sogndal høgare enn både fylkes- og landsgjennomsnittet (1,1 og -0,1 prosent), medan Leikanger ligg klart under landsgjennomsnittet. I 2001 hadde Leikanger eit brutto driftsresultat som utgjorde 1,5 prosent av driftsinntektene.

Netto driftsresultat

Netto driftsresultat er definert som brutto driftsresultat pluss resultatet av eksterne finansieringstransaksjonar (netto renter og avdrag, saman med kommunale utlån, utbytte og eigaruttak) og i tillegg er det korrigerert for avskrivningar slik at disse ikkje gjev resultateffekt. Netto driftsresultat kan anten brukast til finansiering av investeringar eller avsetjast (i fond) til seinare bruk.

Tabellen viser at Sogndal har eit netto driftsresultat på 0,3 prosent av driftsinntektene, medan Leikanger har eit negativt netto driftsresultat på heile 11 prosent av driftsinntektene. Til samanlikning er fylkesgjennomsnittet minus 1,5 prosent og landsgjennomsnittet 0 prosent.

Tala er difor ein indikasjon på ein ikkje tilfredsstillande økonomisk situasjon i høve til drifta i Leikanger, noko som forresten er likt med veldig mange andre kommunar. Normtalet til fylkesmannen er at netto driftsresultat bør vere minst 3 prosent av driftsinntektene, noko svært få kommunar oppfyller.

Hovudårsaka til det store underskotet i Leikanger er at kraftfondet ikkje gav forventna avkastning, samstundes som marknadsværdien på aksjedelen vart redusert med 4,7 millionar kr. Andre faktorar er den store auken i løns- og pensjonskostnadene som kom i 2002.

Renter og avdrag

Renter og avdrag målt som delen av driftsinntektene som er bunde opp til tilbakebetaling av lån, utgjer 12,5 prosent i Leikanger og 5,9 prosent i Sogndal. På denne indikatoren ligg Sogndal på same nivå som fylkesgjennomsnittet, men høgare enn landsgjennomsnittet på 3,2 prosent. I 2001 låg Leikanger om lag på same nivå som Sogndal (og fylkesgjennomsnittet) i 2002 på denne indikatoren.

Langsiktig gjeld

Langsiktig gjeld omfattar langsiktig gjeldsbelastning i høve til ordinære renter og avdrag på lån finansiert av driftsinntektene, og har normalt lengre løpetid enn eitt år. Langsiktig lånegjeld i prosent av driftsinntektene er svært høg i Leikanger, 218,9 prosent mot 147,4 prosent i Sogndal. Sogndal ligg her lågare enn fylkesgjennomsnittet på 162,4 prosent, men litt høgare enn landsgjennomsnittet på 141,5 prosent.

Denne indikatoren saman med rente- og avdragssituasjonen er uttrykk for ein noko lågare enn gjennomsnittleg økonomisk handlefridom i Leikanger.

Arbeidskapital

Arbeidskapital blir definert som differansen mellom omløpsmiddel og kortsiktig gjeld, og er eit uttrykk for kommunens likviditet/løpande betalingsevne. Fylkesmannen tilrår at driftsdelen til arbeidskapitalen bør vere positiv.

Tabellen viser at Leikanger har ein svært høg likviditet, arbeidskapitalen utgjer heile 136,5 prosent av driftsinntektene. Den høge likviditeten heng saman med kraftfondet i kommunen. I Sogndal utgjer arbeidskapitalen om lag 28 prosent av driftsinntektene, noko som er litt høgare enn fylkes- og landsgjennomsnittet, baa rundt 24 prosent. For Leikanger oppveg dermed denne indikatoren noko av inntrykket av låg økonomisk handlefridom som lånesituasjonen gjev.

Tabell 7.6 viser balanserekneskapa til dei to kommunane.

Tabell 7.6 Balanserekneskap 2002. 1000 kr

	Leikanger	Sogndal
Sum omløpsmidlar	136 193	104 559
Sum anleggsmidlar	195 619	451 197
Sum aktiva/eigedelar	331 812	555 561
Sum gjeld	212 926	405 022
Sum eigenkapital	118 886	150 734
Sum gjeld og eigenkapital	331 812	555 261

Kjelder: Årsmeldingane 2002

Brutto investeringar Brutto investeringar utgjer ein vesentleg større del av driftsinntektene i Leikanger enn i Sogndal i 2002, høvesvis 38 og 14 prosent. Det må likevel understrekast at denne indikatoren i stor grad varierer frå år til år. I 2000 var investeringane målt i prosent av driftsinntektene om lag like i dei to kommunane (høvesvis 20 og 19 prosent i Leikanger og Sogndal).

7.6 Eingongskostnader ved kommunesamanslåing

Generelt vil det være vanskelig å seie noko sikkert om eingongskostnadene ved ei konkret kommunesamanslåing utan ein grundig gjennomgang av bygningsmasse, telefonsystem, datasystem etc. Kommunal- og regionaldepartementet vil dekkje ein del av eingangskostnadene. I kommuneproposisjonen for 2002 (kap 18) heiter det:

”Når det gjelder utgiftsdekning i forbindelse med sammenslutningen vil departementet i tråd med gjeldende praksis, og etter skjønsmessig vurdering, bidra til å finansiere mellom 40 – 60 prosent av de totale engangsutgiftene ved sammenslutningen, som f.eks. ombyggings- og flyttekostnader, omlegging av telefonsystemer mv.”

Erfaringar frå Re Re kommune i Vestfold opplyser å ha hatt om lag 8,5 millionar kr i eingangskostnader (utanom ombyggingskostnader) i perioden frå 1999 til 2002 i samband med samanslåinga av Ramnes og Våle til den nye kommunen. Sentrale kostnadselement har vore:

- Kostnader knytt til gjennomføringa av sjølve omorganiseringsprosessen, mellom anna lønn til prosjektleiar/ ny rådmann
- Investeringar i nye styringssystem
- Gjennomføring av ekstraordinært kommuneval
- Flytteutgifter
- Utarbeiding av nytt kommunevåpen
- Opplæring av tilsette som får nye oppgåver

Eingongskostnader om lag 9 millionar kr. Ein samanslegen Leikanger/Sogndal kommune vil bli så vidt større enn Re kommune, med folketal på høvesvis om lag 8 800 (Leikanger + Sogndal) og 8 200 innbyggjarar (Ramnes + Våle) 1. januar 2002. Det vil sannsynlegvis vere ein viss samanheng mellom kommunestorleik og eingangskostnader. Utan ein nærmare analyse av føresetnadene for ei samanslåing mellom Leikanger og Sogndal sett i høve til tilsvarende for Ramnes og Våle, kan ei første gjetting på eingangskostnader ved ein samanslåing av Leikanger og Sogndal kommunar vere om lag 9 millionar kr.

7.7 Oppsummering

Inntekts- og utgiftsstrukturen vurdert i høve til ei mogleg kommunesamanslåing kan oppsummerast med følgjande moment:

- Generelt**
- Ein stram økonomisk situasjon med ubalanse mellom driftsinntekter og –utgifter vil truleg gi reduserte løyvingar til tenesteområda og reduserte investeringar framover i dei to kommunane
- Utgiftsstrukturen**
- Leikanger har 18 prosent høgare brutto driftsutgifter pr. innbyggjar enn Sogndal
 - Leikanger har høgare driftsutgifter pr. innbyggjar til administrasjon, skular, barnehage og til helse og sosial, men utgiftene til helse og sosial er likevel høgare målt i prosent i Sogndal enn i Leikanger

- Inntektsstrukturen**
- I Leikanger utgjer statlege tilskot og inntekter frå sal og leige større delar av dei totale driftsinntektene enn i Sogndal. I sistnemnde kommune utgjer skatt på inntekt og formue ein høgare del enn i førstnemnde
 - Dei frie inntektene (summen av skatt på inntekter og formue og statlege rammetilskot) pr. innbyggjar er om lag 7 prosent eller 1 600 kr høgare i Leikanger enn i Sogndal
 - Effekten av bortfallet av basistilskotet og regionaltilskotet på til saman om lag 9,6 millionar kr (6 + 3,6 mill. kr) vil først bli økonomisk merkbar 10 – 15 år etter ei eventuell samanslåing på grunn av inndelingstilskotet frå staten som kompenserer
 - Ein samanslegen kommune med Sogndal som kommunesenter vil gi ei auka utgiftsutjamning som følgje av endra avstandskriterium (auka gjennomsnittleg avstand til kommunesenteret) på om lag 1,8 millionar kr (203 kr pr. innbyggjar). Med Leikanger som kommunesenter blir auka utgiftsutjamning på 5,6 millionar kr (635 kr pr. innbyggjar)
- Finansielle nøkkeltal**
- Brutto driftsresultat utgjer 2,7 prosent av driftsinntektene i Sogndal i 2002, medan driftsresultatet i Leikanger er negativt og utgjer – 2,1 prosent av driftsinntektene
 - Sogndal har eit netto driftsresultat på 0,3 prosent av driftsinntektene, mens Leikanger har eit negativt netto driftsresultat på heile 11 prosent av driftsinntektene i 2002
 - Langsiktig gjeld og rente- og avdragsbelastning er høgare i Leikanger enn i Sogndal. På andre sida har Leikanger svært god likviditet
- Eingangskostnader ved ein kommune - samanslåing**
- Basert på erfaringar frå Re, og utan ein nærmare analyse av føresetnadene for ei samanslåing mellom Leikanger og Sogndal, kan ei gjetting på eingongskostnader ved ein samanslåing av Leikanger og Sogndal kommunar vere om lag 9 millionar kr. Praksisen til Kommunal- og regionaldepartementet er å dekke 40 – 60 prosent av slike kostnader

8 TENESTETILBOD OG ORGANISERING

8.1 Fokus, avgrensing og datagrunnlag

Sentrale tema	<p>To sentrale tema for analysen av tenestetilbodet inkludert administrasjonen er:</p> <ul style="list-style-type: none">• Moglegheit for å frigjere administrative ressursar gjennom samanslåing av kommunane• Innsparingspotensial og moglegheit for kvalitetsheving av tenestetilbodet innanfor noverande ressursrammer ved samanslåing av kommunane <p>I tillegg kjem kort omtale av organiseringa av sentrale tenester.</p>
Kjenneteikn ved tenestetilbodet	<p>Innanfor tenestetilbodet og tenesteproduksjonen er særleg følgjande kjenneteikn eller forhold relevante å vurdere i høve til ei kommunesamanslåing:</p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Omfang/dekningsgrad</i> Omfanget av tenesteproduksjonen målt i volum eller verdi/kor stor del av målgruppa (behovsgruppa) som blir omfatta av tenestetilbodet• <i>Prioritering</i> Delen av totale utgifter som blir brukt til dei ulike tenestetilboda• <i>Produktivitet/kostnadseffektivitet</i> Forholdet mellom omfanget av tenesteproduksjonen og ressursinnsatsen (til dømes talet brukarar sett i høve til kostnaden ved å produsere ei konkret teneste). Dette kan litt grovt formulerast som å ”gjere tinga rett”• <i>Prioriteringseffektivitet</i> Eit uttrykk for i kva grad tenestetilbodet, når ressursinnsatsen er gjeven, er i tråd med behov og ønskjer innbyggjarane har, til dømes uttrykt gjennom politiske mål. Dette kan litt grovt formulerast som å ”gjere dei rette tinga”. Dette omgrepet heng saman med <i>Prioritering</i> (kulepkt. 2), men er normalt vanskelegare å måle, og er også vanskelegare å måle enn <i>Produktivitet/kostnadseffektivitet</i> (kulepkt. 3) fordi behov og ønskjer innbyggjarane har, og politiske mål ofte er vanskelig å gje eit eintydig innhald• <i>Kvalitet</i> Kvalitet i kommunal tenesteproduksjon er ikkje noko eintydig omgrep, og vil i dei fleste tilfelle vere vanskeleg å måle direkte. Kvalitet blir i praksis ofte målt som den vurderinga brukarane har av kvaliteten på tenestene, til dømes gjennom brukarundersøkingar. Omfang eller dekningsgrad kan også i enkelte tilfelle nyttast som indikatorar for kvaliteten på tenestene

Samanlikningar av nøkkeltal	I den følgjande gjennomgangen og vurderinga vil vi i første rekkje fokusere på dei tre første kulepunkta (dekningsgrad, prioritering og produktivitet). Dette er på grunn av at prioriteringseffektivitet og kvalitet som nemnt er vanskeleg å måle, og at datagrunnlag som gjer samanlikning for ulike typar tenestetilbod mogleg, er vanskeleg tilgjengeleg. Samanlikningar av nøkkeltal blir gjennomført for Leikanger og Sogndal og gjennomsnitt for relevante kommunegrupper, fylket og landet. Dei same kommunegruppene og dei same KOSTRA-tala er lagt til grunn for vurderingane i dette kapittelet som i kapittelet om inntekts- og utgiftsstrukturen, jf. kap. 7.
Behovsprofil	For fleire av sektorane vil det også være føremålstenleg å vurdere <i>behovsprofilen</i> , dvs. delen innbyggjarar i målgruppa (f.eks. delen barn 1 – 5 år av totalt folketal for barnehagane). Sjå elle s omtalen av folketalsutviklinga over.
Produktivitet og kvalitet	Ved samanlikningar av indikatorar for produktivitet vil det ofte vere usikkert om observerte skilnader kjem av at ein kommune er meir (kostnads-)effektiv i tenesteproduksjonen sin enn ein annan, eller at skilnaden er eit uttrykk for ulik kvalitet – dvs. at den kommunen som tilsynelatande har lågast produktivitet, faktisk leverer tenester med høgare kvalitet. Slike spørsmål kan vanskeleg svarast på med utgangspunkt i KOSTRA-data åleine, men må sjåast i samanheng med indikatorar for kvalitet framkomne på annan måte, jf. handboka til Kommunal- og regionaldepartementet : ”Styringsinformasjon i kommunane – Kobling av informasjon om brukertilfredshet og KOSTRA-nøkkeltall” (Først og Høverstad og Norsk Gallup Institutt AS, mai 2002). Ved å kople KOSTRA-tal for produktivitet med indikatorar for kvalitet (framkomne gjennom brukarundersøkingar), vil ein kunne få ein betre forståing av kor effektiv tenesteproduksjonen er.
Uvisse ved KOSTRA-tala	I tillegg til uvisse knytt til produktivitet og kvalitet er det også viktig å være bevisst den generelle uvisse ved KOSTRA-tala. Rapporteringssystemet er enno i ein tidleg fase (2001 var første året der alle kommunane rapporterte), og det vil framleis vere slik at rapporteringsrutinane kan variere noko frå kommune til kommune. Det vil til dømes vere risiko for at eit spesifikt kostnadselement kan inngå i ein KOSTRA-indikator i ein kommune og i ein annan KOSTRA-indikator i ein annan kommune. Derfor må ein vere varsam med å trekkje for bastante konklusjonar ved samanlikningar mellom kommunane basert på KOSTRA-indikatorane.
Organisering	Omtalene av dei ulike tenesteområda vil bli innleia med korte omtaler av organiseringa slik den er i dag. Arbeidsgrupper sett saman av tilsette frå dei to kommunane, har vurdert kva for strukturar som er robuste og kva for strukturar som ikkje er det innanfor dei ulike tenesteområda, i høve til ei samanslåing. Dei viktigaste konklusjonane frå arbeidsgruppene er og omtala i den følgjande gjennomgangen av tenesteområda.

Tenesteområde	Heile analysen omfattar følgjande tenesteområde: <ul style="list-style-type: none">• Administrasjon• Barnehagane• Grunnskolane• Helse og sosial<ul style="list-style-type: none">- Barnevern- Kommnehelse- Pleie og omsorg- Sosialteneste• Kultur• Vatn, avløp og renovasjon (VAR)
Datagrunnlaget	Analysen av tenestetilbodet er i stor grad basert på førebels KOSTRA-tal for 2002 (publisert 17. mars 2003) og ikkje på ein meir omfattande gjennomgang av kjenneteikna ved dei ulike tenesteområda i kommunane ut over det som går fram av desse data.
Analysar av effektiviseringspotensial	Før gjennomgangen av tenesteområda vil vi kort omtale kva tidlegare analysar seier om kva som kan vera mogleg å effektivisere innan for administrasjon og tenesteproduksjon.

8.2 Analysar av effektiviseringspotensial og kostnadsinnsparingar

Effektiviseringspotensial i kommunal tenesteproduksjon	Ulike analysar konkluderer med eit effektiviseringspotensial i kommunal tenesteproduksjon, sjå til dømes Kittelsen og Førstund (2001). Det er likevel meir usikkert i kva grad det er nødvendig med samanslåing for å ta ut disse potensiala, dvs. i kva grad det dreier seg om stordriftsfordelar som berre kan takast ut gjennom samanslåing eller ev. interkommunalt samarbeid. Det er også potensial for effektivisering innanfor dagens kommunestruktur. Det er opplagt stordriftsfordelar innanfor administrasjon, og det er også påvist visse stordriftsfordelar, eller smådriftsulemper, innanfor institusjonsbasert omsorg, grunnskule og tekniske tenester (Myrvold, 2001).
Berekningar frå SSB	Statistisk sentralbyrå har gjennomført ein analyse av kostnadsinnsparingar ved samanslåing av kommunar. SSB sine berekningar omfattar alle kommunane i landet. Ei uvisse ved anslaga for kostnadsinnsparingar ved samanslåing av ulike grupper kommunar er at grunnlaget er data frå 1998 og generelle føresetnader i modellen som ikkje vil fange opp alle relevante lokale særtrekk. SSB har berekna kostnadsinnsparingar ved samanslåing av dei fire kommunane Leikanger, Sogndal, Luster og Vik. Ved samanslåing av disse fire kommunane vil ein i følgje SSB kunne oppnå kostnadsinnsparingar på om lag 54 millionar kr pr. år (1998-kr). Dette er eit høgt tal samanlikna ved innsparingspotensialet som kjem fram i denne utgreiinga, noko som sjølvsagt har samanheng med at her ser vi på to kommunar og ikkje fire. Det kan framleis vere meir å hente i innsparing pr. innbyggjar, til dømes innanfor administrasjon, i kommunar som har fleire enn 9 000 innbyggjarar. I tillegg er Vik og særleg Luster rikare kommunar som truleg har større innsparingspotensial enn Leikanger og Sogndal.

Innsparingspotensial innanfor administrasjon	<p>Det er vanleg å trekkje fram eit potensial for innsparingar i utgifter til administrasjon ved samanslåing av kommunar. Kalseth og Rattsø (1994) har analysert ressursbruken i kommuneadministrasjonane. Analysen er basert på utgiftsdata frå 1992 og dokumenterer ein klar samanheng mellom kommunestorleik og administrasjonsutgifter pr. innbyggjar.</p> <p>Dei minste kommunane har dei høgaste administrasjonsutgiftene. Dei lågaste administrasjonsutgiftene finn ein i dei mellomstore kommunane med 11 000 – 12 000 innbyggjarar.</p>
Smådriftsulemper	<p>Desse skilnadene mellom kommunar av ulik storleik kan ikkje berre forklarast med at det er stordriftsfordelar i kommunal administrasjon. Til dømes kan eit gjennomgåande høgt inntektsnivå i dei små kommunane også medverke til høge administrasjonsutgifter. Men analysane dokumenterer smådriftsulemper i kommunal administrasjon, også etter at det er kontrollert for inntektsnivå, alderssamansetnad og vekst i folketalet.</p>
Andre utgreiingar viser innsparingspotensial	<p>I nyleg gjennomførte utgreiingar om konsekvensar ved kommunesamanslåing er det påvist at det er mogleg å spare innanfor administrasjon. Utgreiinga om Hyllestad, Askvoll og Fjaler (Sanda, 2002) peiker på eit innsparingspotensial på om lag 8 millionar kr. Utgreiingane om Hol/Ål (Næringssenteret i Vestfold, 2002) og Frei/Kristiansund (Kaupang, 2003) peikar på innsparingspotensial innanfor administrasjon på høvesvis 6 - 16 millionar kr (Hol/Ål) og 5 - 9 millionar kr (Frei/Kristiansund).</p> <p>Det lågaste nivået på innsparing vil bli realisert om Hol/Ål samanslege får utgifter til administrasjon som <i>prosentvis</i> (av dei totale utgiftene) er like store som dei tilsvarende utgiftene (i gjennomsnitt) i kommunar med felles kjenneteikn med den samanslegne kommunen. Det høgaste nivået på innsparing vil bli realisert om <i>kroneverdien</i> på utgiftene til administrasjon pr. innbyggjar er like stor som i dei nemnde kommunane.</p> <p>I Frei/Kristiansund vil 5 millionar kr kunne bli spara om utgiftene til administrasjon pr. innbyggjar i ein samanslegen kommune blir på nivå med dagens utgifter pr. innbyggjar i Kristiansund. Innsparingspotensialet på 9 millionar kr vil bli realisert om den nye kommunen får utgifter til administrasjon på nivå med den kommunen som har dei lågaste utgiftene til administrasjon pr. innbyggjar, med om lag like mange innbyggjarar i kommunegruppa (i KOSTRA) som den nye kommunen vil vere med i.</p>

8.3 Administrasjon

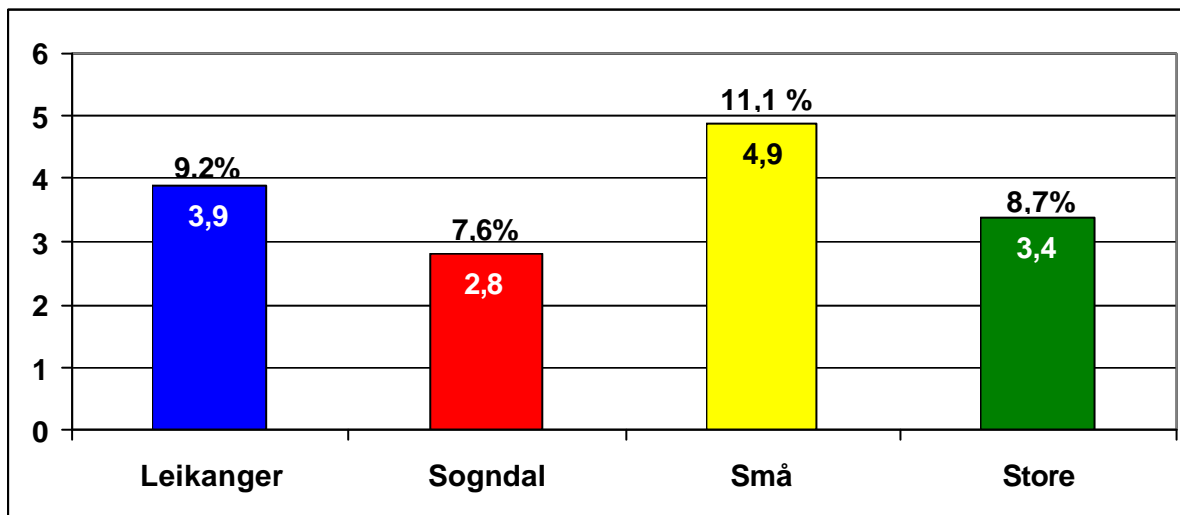
Stordriftsfordelar	<p>Administrasjon er strengt tatt ikkje tenesteproduksjon retta mot brukarane, men ein føresetnad og støttfunksjon for tenestetilbodet til kommunane. I tillegg er det som nemnt over vanleg å rekne med stordriftsfordelar i administrasjon som til dømes kan realiserast gjennom ei kommunesamanslåing. Ein slik effektiviseringsgevinst kan nyttast til å auke ressursinnsatsen i tenesteproduksjonen. På denne bakgrunnen kan det vere naturleg å sjå administrasjon i samanheng med tenestetilbodet.</p>
---------------------------	---

Figur 8.1 viser brutto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter pr. innbyggjar i 2002 i Leikanger og Sogndal, og gjennomsnitt for kommunegruppe 2 i KOSTRA (her kalla små kommunar) og kommunegruppe 11 i KOSTRA (her kalla store kommunar). Som omtala i kapittelet om inntekts- og utgiftsstrukturen inngår Leikanger i kommunegruppe 2, medan kommunegruppe 11 er den gruppa ein samanslegen kommune vil inngå i.

Lave driftsutgifter til administrasjon i Leikanger

Figuren viser at Leikanger har vesentleg større brutto driftsutgifter til administrasjon etc. enn Sogndal, høvesvis om lag 3 900 og 2 800 kr pr. innbyggjar i 2002. Desse utgiftene utgjer også ein høgare del av dei totale brutto driftsutgiftene i Leikanger enn i Sogndal, høvesvis 9,2 og 7,6 prosent. Sogndal har lågare driftsutgifter pr. innbyggjar til administrasjon etc. enn gjennomsnittet for både dei små kommunane (om lag 4 900 kr) og dei store kommunane (om lag 3 400 kr), medan Leikanger ligg mellom desse kommunegruppene på administrasjonsutgifter pr. innbyggjar.

Figur 8.1 Brutto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter 2002. 1000 kr. pr. innbyggjar og prosent av totale driftsutgifter



Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tal for 2002)

Eit hovudinstrykk er at Sogndal bruker relativt sett lite ressursar til administrasjon, styring og fellesutgifter målt pr. innbyggjar, medan Leikanger bruker vesentleg meir, men likevel ein god del lågare enn gjennomsnittet for eiga kommunegruppe.

Fordeling på funksjonar

Det kan vere av interesse å sjå nærare på korleis administrasjonsutgiftene pr. innbyggjar fordeler seg på dei ulike funksjonane. Tabell 8.1 viser administrasjonsutgiftene fordelt på fem funksjonar og i tillegg kor mykje lønnsutgiftene til administrasjon utgjer.

Tabell 8.1 Administrasjonsutgifter pr. innbyggjar 2002 fordelt på funksjonar

Funksjon	Leikanger	Sogndal	Små	Store
Politisk styring og kontr.org.	642	366	607	353
Administrasjon	2 964	1 907	3 657	2 511
Administrasjonslokale	199	309	429	223
Diverse fellesutgifter	74	221	192	245
Interne serviceeiningar	69	5	63	81
Totalt	3 948	2 808	4 948	3 412
Av dette lønnsutg. pr. innb.	2 492	2 266	3 484	2 315

Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tal for 2002)

Tabellen viser at administrasjon er den tunge posten, og også den som forklarar størstedelen av skilnaden mellom Sogndal på den eine sida og Leikanger og dei to kommunegruppene på den andre. Sogndal brukar om lag 1 900 kr til administrasjon pr. innbyggjar, medan Leikanger brukar om lag 1 000 kr meir. Gjennomsnittsnivået i dei små kommunane ligg over nivået i Leikanger på denne indikatoren, medan tilsvarende indikator i dei store kommunane ligg lågare enn Leikanger, men høgare enn Sogndal. Også til politisk styring og kontrollorgan bruker Leikanger vesentleg meir pr. innbyggjar enn Sogndal.

Potensial for innsparing i administrasjon

Potensial for innsparing i administrasjon etc. kan vurderast ved å samanlikne mellom kommunar (benchmarking) og gjere utrekningar ut frå at ein samanslegen kommune kan oppnå tilsvarende utgifter pr. innbyggjar som til dømes:

Alternative grunnlag for samanlikning

- Den av dei to kommunane med lågaste utgifter pr. innbyggjar til administrasjon etc. (Sogndal)
- Gjennomsnittet for dei store kommunane (den gruppa ein samanslegen kommune truleg vil inngå i)
- Kommunen med dei lågast kostnadene til administrasjon etc. pr. innbyggjar blant dei store kommunane

Av disse alternativa er gjennomsnittet for dei store kommunane lite relevant sidan utgiftsnivået pr. innbyggjar her ligg høgare enn gjennomsnittet for Sogndal og Leikanger. Blant dei store kommunane (kommunegruppe 11) har vi valt å ta utgangspunkt i kommunane med mellom 7 000 og 12 000 innbyggjarar sidan intervallet 5 000 til 20 000 innbyggjarar reknast som for vidt i høve til å samanlikne med ein samanslegen kommune med om lag 9 000 innbyggjarar.

Tabell 8.2 viser kostnadsinnsparingar innanfor administrasjon etc. ved ulike alternativ for utgiftsnivået pr. innbyggjar i ein samanslegen kommune. Utgangspunktet for utrekningane er gjennomsnittlege utgifter til administrasjon etc. i Leikanger og Sogndal på om lag 3 100 kr pr. innbyggjar.

Tabell 8.2 Kostnadsinnsparingar til administrasjon, styring og fellesutgifter ved samanslåing etter ulike alternativ for nivå i samanslegne kommune

Samanlikningsgrunnlag	Utgifter pr. innbyggjar i kr	Kostnadsinnsparing pr. innbyggjar i kr	Total kostnadsinnsparing i 1000 kr
Sogndal	2 808	282	2 500
Lågaste gr. 11*	2 422	668	5 925

* Kommunen med lågaste utgifter pr. innbyggjar til administrasjon, styring og fellesutgifter i KOSTRA-gruppe 11 med mellom 7 000 og 12 000 innbyggjarar (Bømlo)

Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tal for 2002), Kaupang

Om Leikanger og Sogndal samanslegne får eit utgiftsnivå til administrasjon etc. lik det Sogndal åleine har i 2002 (om lag 2 800 kr pr. innbyggjar), vil kostnadsinnsparinga pr. år til desse føremåla bli 2,5 millionar kr samanlikna med dagens situasjon. Dette representerer ei innsparing på om lag 280 kr pr. innbyggjar.

Blant kommunane i kommunegruppe 11 med mellom 7 000 og 12 000 innbyggjarar er det Bømlo som har dei lågaste brutto driftsutgiftene til administrasjon, styring og felle utgifter i 2002, om lag 2 400 kr pr. innbyggjar. Dersom ein samanslegen Leikanger/Sogndal kommune kan greie å komme ned på dei same utgiftene til administrasjon pr. innbyggjar som Bømlo, vil det innebære administrasjonsutgifter som er om lag 5,9 millionar kr pr. år lågare enn dagens nivå samla for dei to kommunane. Dette representerer ei innsparing på om lag 670 kr pr. innbyggjar.

**Innsparings potensial
2,5 - 6 millionar kr**

Etter dette kan det grovt reknast at det innanfor administrasjon etc. er mogleg å spare frå 2,5 til 6 millionar kr pr. år ved ei samanslåing av kommunane, avhengig av om Sogndal eller Volda blir brukt som utgangspunkt for utrekningane. Grunnen til at innsparingspotensialet innanfor administrasjon etc. synest å vere så vidt lågt samanlikna med andre tilfelle, er at desse kostnadene relativt sett er låge i utgangspunktet i Sogndal, som er den største av kommunane.

Det må understrekast at dette berre er teoretiske potensial basert på nokre grove føresetnader. Det kan vere særlege forhold i kommunane som gjer at særleg det høgaste innsparingspotensialet vanskeleg kan realiserast fullt ut. På den andre sida kan sjølve omstillingsprosessen opne for nye og meir effektive måtar å organisere seg på som er vanskelegare å oppnå ved ei vidareføring av dei to eksisterande administrasjonane. Ein må i alle fall ha fokus der det er mogleg å spara noko..

For å bli sikrere på kor mykje som er mogleg å spara, trengst ein grundigare gjennomgang og analyse av utgiftene til administrasjon og føresetnadene for desse. Ei slik innsparing vil jo måtte ha færre årsverk innanfor administrasjon etc. som føresetnad, og det vil dermed til vanleg måtte ta noko tid etter ei samanslåing før innsparingspotensialet er realisert. Det er då ein føresetnad at ingen skal seiast opp, men at ein baserer seg på at enkelte vil få nye oppgåver, og naturleg avgang.

Innspel frå arbeidsgruppe

Ei arbeidsgruppe for administrasjon sett saman av tilsette frå dei to kommunane (sjå 4.1 over), er klar på at det er nødvendig med ei samordning/ samanslåing av dagens to administrasjonar ved ei kommunesamanslåing. Dagens strukturar innanfor administrasjon er såleis ikkje robuste. Det kan likevel være aktuelt å drøfte om ein skal ha ein desentralisert struktur på enkel publikumskontakt og informasjon (tenestetorg).

8.4 Barnehagar

Organisering

I Leikanger det tre barnehagar (alle kommunale), to med to avdelingar og ein med tre avdelingar. Om lag 28 årsverk er knytt til dei tre barnehagane som ligg under ansvarsområdet til sjefen for oppvekst og omsorg i leiargruppa til rådmannen.

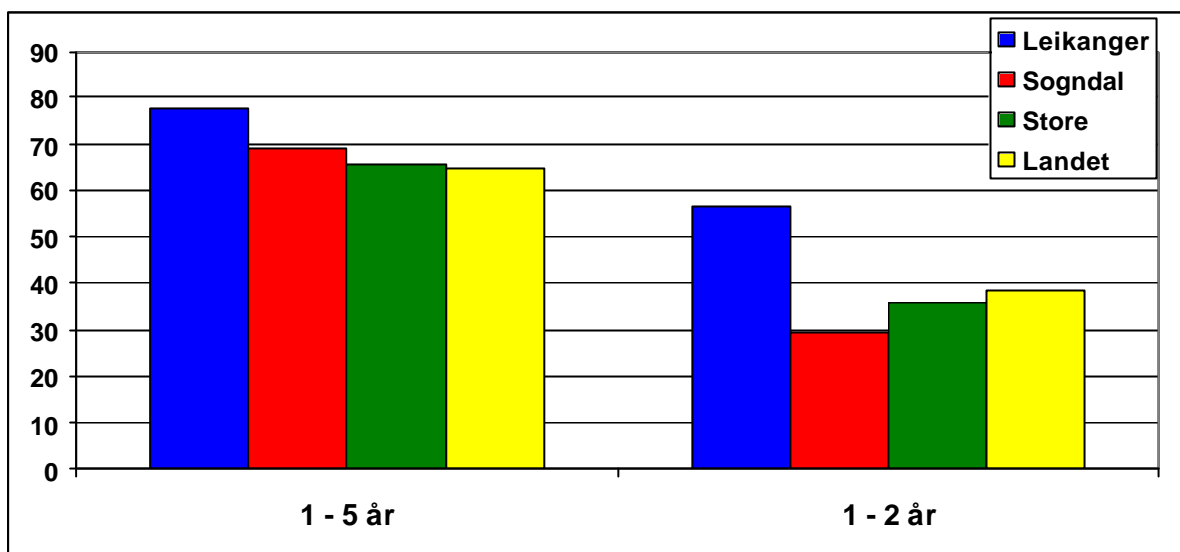
I Sogndal er det fem kommunale barnehagar og tre private. Dei kommunale barnehagane ligg under tenesteeiningane Barnehagar, Fjærland oppvekstsenter og Norane oppvekstsenter. I tenesteeininga barnehagar (tre kommunale barnehagar) er det om lag 22 årsverk. I tillegg kjem årsverka til barnehagane i dei to oppvekstsentra (som og omfattar skuledrift). Det er eit samarbeid mellom dei kommunale og private barnehagane om felles barnehageopptak.

God barnehagedekning i Leikanger

Prosentdelen barn i den primære behovsgruppa for barnehagar, dvs. 1 – 5 år, er høgare i Sogndal enn i Leikanger, høvesvis 7,1 og 6,4 prosent mot eit landsgjennomsnitt på 6,6 prosent, sjå tabell 8.3 under. Figur 8.2 viser at barnehagedekninga i 2002 er høgare i Leikanger enn i Sogndal, men sistnemnde kommune har likevel betre barnehagedekning enn gjennomsnittet for dei store kommunane og landet for aldersgruppa 1 – 5 år. I høve til den nasjonale målsettinga om full barnehagedekning på om lag 70 prosent, ligg Sogndal så vidt under (69,2 prosent), medan Leikanger ligg vesentleg høgare med ein dekningsgrad på 78 prosent.

Særleg har Leikanger høg barnehagedekning for dei minste barna (1-2 år), om lag 57 prosent, medan den tilsvarende dekninga i Sogndal er på om lag 29 prosent, noko som er lågare enn den nasjonale målsettinga om full barnehagedekning for denne gruppa, (53 prosent) og også lågare enn gjennomsnittet for dei store kommunane og landet.

Figur 8.2 Barnehagedekning – barn med tilbod 2002. Prosent



Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2002)

Opphaldstid

Tabell 8.3 viser at Leikanger også har mange barn med lang opphaldstid i barnehagane, medan Sogndal ligg lågt på denne indikatoren. I Leikanger har alle barna med barnehageplass eit kommunalt tilbod, medan halvparten av barnehagebarna i Sogndal er i kommunale barnehagar. Landsgjennomsnittet på denne indikatoren er 56 prosent.

Prioritering

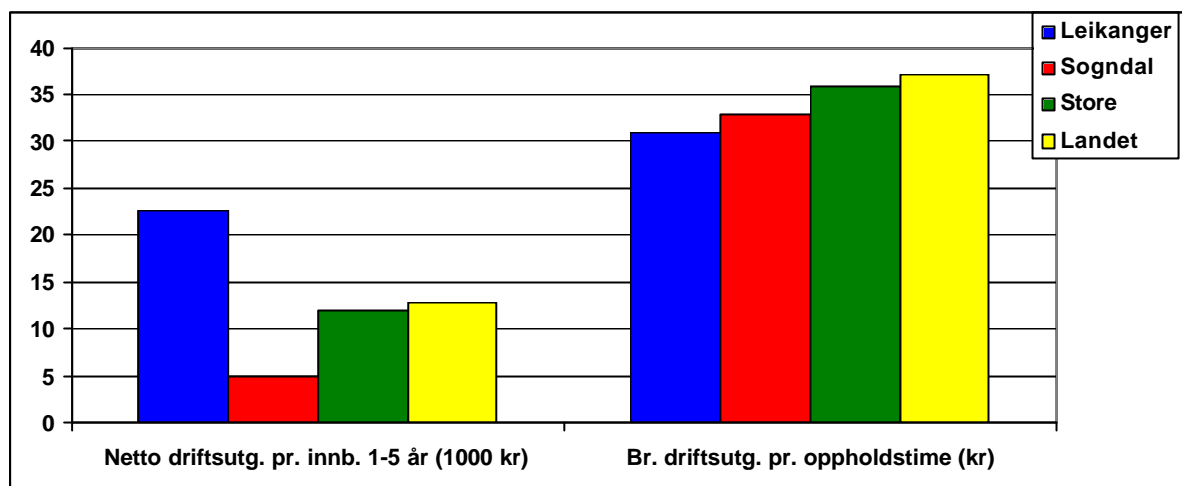
Netto driftsutgifter til barnehagane utgjer ein mykje større del av dei totale netto driftsutgiftene i Leikanger enn i Sogndal, høvesvis 5,1 og 1,5 prosent, jf. tabell 8.3. Sogndal ligg også svært lågt på denne indikatoren samanlikna med gjennomsnittet for dei store kommunane og heile landet. Leikanger har dermed også mykje høgare netto driftsutgifter pr. barn i målgruppa (1 – 5 år) enn Sogndal, høvesvis 22 500 kr og 5 000 kr pr. barn, jf. figur 8.3. Til samanlikning er gjennomsnitt for tilsvarende utgifter om lag 15 000 kr i dei små kommunane og om lag 13 000 kr i heile landet.

Dei høge netto driftsutgiftene til barnehagane i Leikanger heng naturleg nok saman med den høge barnehagedekninga, ikkje minst for dei minste barna, lang opphaldstid og at alle barna er i kommunale barnehagar, sjå omtale over. Høg foreldrebetaling og fulle avdelingar er forklaringar på dei låge utgiftene i Sogndal.

Lenger opphaldstid pr. årsverk i Sogndal

Opphaldstimar pr. årsverk i dei kommunale barnehagane er noko lågare i Leikanger enn i Sogndal, høvesvis 10 400 timar og 12 100 timar. På denne indikatoren ligg Leikanger noko lågare enn gjennomsnittet for dei små kommunane (10 900 timar) men likt med gjennomsnittet for dei store kommunane.

Figur 8.3 Utgifter til barnehagane 2002



Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tal for 2002)

Brutto driftsutgifter pr. barn i dei kommunale barnehagane er høgare i Leikanger enn i Sogndal, noko som truleg heng saman med at i Leikanger har ein større del av dei minste barna også gjennomgåande lenger oppholdstid i barnehagane enn i Sogndal. Leikanger ligg likevel under landsgjennomsnittet på denne indikatoren.

Høg produktivitet

Produktiviteten i barnehagane, målt som korrigerte brutto driftsutgifter pr. korrigert oppholdstime (korrigert for alder og oppholdstid), er høgare i Leikanger enn i Sogndal, som på si side også ligg betre an enn gjennomsnittet for dei andre kommunegruppene, jf. figur 8.3. Det vil seie at Leikanger har lågare brutto driftsutgifter pr. oppholdstime enn Sogndal (høvesvis 31 og 33 kr), som igjen har lågare tilsvarande utgifter enn til dømes gjennomsnittet for dei store kommunane og landet (36 og 37 kr). Desse tala tyder dermed på ei effektiv barnehagedrift både i Leikanger og Sogndal.

Brukargranskingar

Hausten 2002 vart det gjennomført brukargranskingar i dei kommunale barnehagane i dei to kommunane som viser at foreldra er godt nøgde med barnehagetilbodet i båe kommunane. På ein skala frå 1 til 6 får begge kommunane ein skåre på 5,0 totalt sett. Den noko høgare ressursbruken pr. oppholdstime i Sogndal gjev dermed ikkje meir nøgde brukarar i denne kommunen enn i Leikanger.

Innspel frå ei arbeidsgruppe

Ei arbeidsgruppa for barnehagar sett saman av tilsette frå dei to kommunane, meiner at dagens struktur (barnehagane) med mange nye bygg er robust ved ei kommunesamanslåing. Ein større kommune vil kunne gje eit større og meir attraktivt fagleg miljø og gjera det mogleg å vera meir fleksibel enn innanfor det samarbeid ein har i dag.

Tabell 8.3 Utvalde KOSTRA-indikatorar for barnehagar 2002. (Del målt i prosent, beløp i 1000 kr og opphaldstimar i 1000 timar)

	Leik- anger	Sogn- dal	Små	Store	Fylket	Landet
Behovsprofil						
Del innbyggjarar 1-5 år	6,4	7,1	6,2	6,6	6,7	6,6
Dekningsgrad						
Del 1-5 år med barnehageplass	78	69,2	70,8	65,7	72,1	65
Del 1-2 år med barnehageplass	56,7	29,3	42,9	35,6	45	38,5
Del med opph.tid over 33t/veke	67,8	47,2	48,3	48,9	50,5	62,9
Del kommunale barnehagepl.	100	50	78,9	63,0	75,6	56
Prioritering						
Netto driftsutg. i % av totale	5,1	1,5	3,1	2,9	3,1	3,3
Netto driftsutg. pr. innb. 1-5 år	22,5	5	14,9	12,0	12,7	12,8
Produktivitet						
Opph.timar pr. årsv. i kommunale	10,4	12,1	10,9	10,4	11	10,7
Korr. br. dr.utg. pr. barn i komm.	82,7	70	73,9	77,3	75,8	86,5
Korr. br. dr.utg. pr. korr. opph.time	31	33	34	36,0	34	37

Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2002)

8.5 Grunnskular

Organisering

I Leikanger er det ein barneskule med 11 klassar og ein ungdomsskule med 6 klassar. Om lag 22 årsverk er knytt til undervisning og 8 årsverk til andre tenester. 64 ungar har skulefritidsordning, og det er 2,4 årsverk knytt til dette tilbodet. Skulane ligg under ansvarsområdet til sjefen for oppvekst og omsorg i rådmannens leiargruppe.

I Sogndal er det to barneskular (1. – 7. klasse), ein ungdomsskule (8. – 10. klasse) og to barne- og ungdomsskular (1. – 10. klasse). Skulane (og SFO) ligg under tenesteeiningane Fjærland oppvekstsenter, Norane oppvekstsenter, Kaupanger skule og Skulane i sentrum. I tenesteeiningane Kaupanger skule og Skulane i sentrum er det høvesvis om lag 31 og 65 årsverk. I tillegg kjem årsverka til skulane i dei to oppvekstsentra (som og omfattar barnehagar).

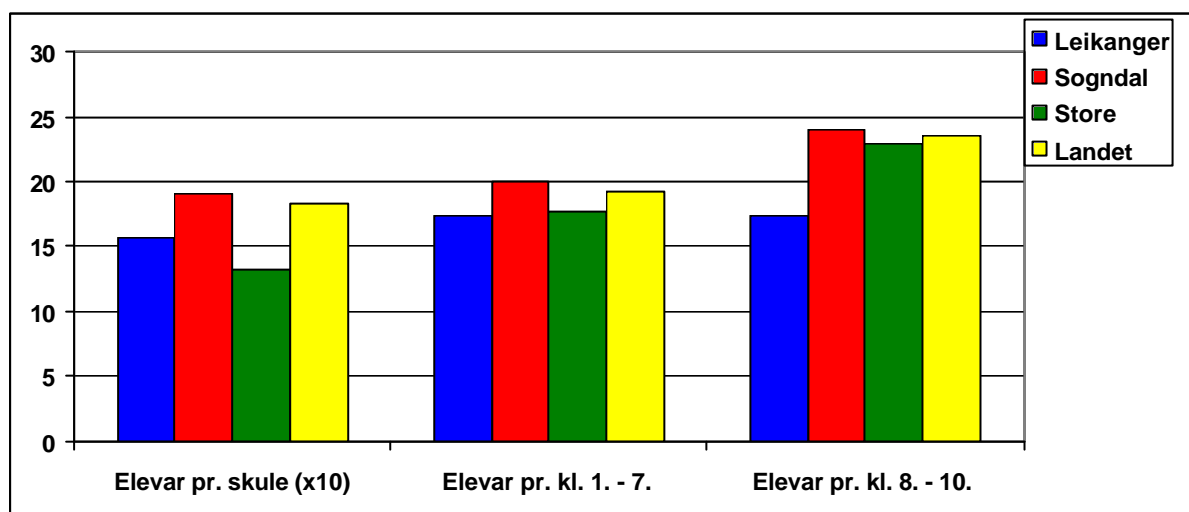
6-15-åringane utgjer om lag den same prosentdelen i Leikanger og Sogndal (høvesvis 14,2 og 14,1 prosent) som er på nivå med gjennomsnittet for heile landet (13,9 prosent). I dei små kommunane utgjer i gjennomsnitt denne aldersgruppa ein noko lågare prosentdel, medan prosentdelen i gjennomsnitt er noko høgare i dei store kommunane i likskap med i fylket.

Mindre skular og mindre klassar i Leikanger

Grunnskulane i Sogndal er større enn grunnskulane i Leikanger, høvesvis 191 og 156 elevar pr. skule, sjå figur 8.4. Skulane i Leikanger er likevel gjennomgåande større enn skulane i dei små kommunane (113 elevar pr. skule), medan skulane i Sogndal gjennomgåande er litt mindre enn skulane i dei store kommunane (215 elevar pr. skule), men litt større enn landsgjennomsnittet på 183 elevar pr. skule.

Klassane i 1. – 7. klasse i 2002 er i gjennomsnitt større i Sogndal enn i Leikanger, høvesvis om lag 20 og 17 elever pr. klasse, jf. figur 8.4. På denne indikatoren ligg Sogndal på nivå med dei store kommunane og litt høgare enn landsgjennomsnittet på om lag 19 elevar pr. skule, medan Leikanger ligg litt over gjennomsnittet for dei små kommunane og fylket.

Figur 8.4 Grunnskulane – skule - og klassestorleikar 2002



Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tal for 2002)

Også i 8. – 10. klasse har Sogndal større klassar enn Leikanger. Gjennomsnittlig klassestorleik i Sogndal er 24 elevar pr. klasse i ungdomsskulen mot om lag 17 i Leikanger. Klassane i Sogndal er litt større enn gjennomsnittet for dei store kommunane og landsgjennomsnittet. Klassane i ungdomsskulen i Leikanger er små også i høve til gjennomsnittet for dei små kommunane på 21 elevar pr. klasse som også er lik fylkesgjennomsnittet for Sogn og Fjordane.

Relativt sett høge driftsutgifter til skulane i Leikanger og Sogndal

Både Leikanger og Sogndal brukar ein større del av dei totale netto driftsutgiftene til skule enn det som er vanleg i dei andre kommunegruppene, jf. tabell 8.4. Netto driftsutgifter til grunnskule i Sogndal utgjer nær 34 prosent av dei totale driftsutgiftene i kommunen og nær 33 prosent i Leikanger. Til samanlikning er gjennomsnittet for dei store kommunane om lag 30 prosent til dette føremålet, medan landsgjennomsnittet er i overkant av 29 prosent.

To faktorar som er viktige for kostnadsnivået i skulesektoren, er skulestorleik og særlig klassestorleik. Som omtala over, og som vist i tabellen under, er skulane og klassane i Leikanger relativt sett små. Skulane og klassane i Sogndal er litt større enn landsgjennomsnittet.

Relativt høge driftsutgifter pr. elev

Figur 8.5 viser at korrigerte brutto driftsutgifter pr. elev til undervisning i grunnskulane er høgare enn i Sogndal, høvesvis i overkant av 53 000 kr og i underkant av 48 000 kr. Utgiftene pr. elev ligg dermed høgare enn gjennomsnittet for dei små kommunane i Leikanger, men under gjennomsnittet for dei store kommunane i Sogndal, jf. tabell 8.5 under. Gjennomsnittet for dei store kommunane er 50 200 kr pr. elev, medan landsgjennomsnittet er om lag 47 000 kr pr. elev.

Figur 8.5 Brutto driftsutgifter til undervisning pr. elev 2002. 1000 kr.



Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tal for 2002)

Effektiviserings-potensial

På bakgrunn av differansane i brutto driftsutgifter pr. elev mellom dei to kommunane, og sett i forhold til gjennomsnittet for dei større kommunane, peikar det seg ut eit effektiviseringspotensial for grunnskulane i Leikanger. Å realisere eit slikt potensial vil krevje at ein gjer noko med skolestrukturen slik at skulane og særleg klassane i gjennomsnitt blir større. Eit slikt effektiviseringspotensial kan til ein viss grad blir realisert innanfor ein kommune uavhengig av kommunesamanslåing.

Den isolerte økonomiske gevinsten ved ei samanslåing av grunnskular må også vurderast opp mot negative konsekvensar som lengre skuleveg for fleire, og dermed større behov for skuleskyss, svekking av lokalmiljø og stor risiko for redusert elev- og foreldretrivsel.

Brukargranskningar

Hausten 2002 vart det gjennomført brukargranskningar i skulane i dei to kommunane. Resultata av granskninga viser at både føresette og elevane er marginalt betre nøgd i Sogndal enn i Leikanger. På ein skala frå 1 til 6 får Sogndal skåre på høvesvis 4,6 og 4,3 frå dei føresette og elevane totalt sett, medan Leikanger tilsvarande får skåre på høvesvis 4,5 og 4,1. Den høgare ressursbruken til undervisning pr. elev i Leikanger gjev dermed ikkje meir nøgde brukarar i denne kommunen enn i Sogndal, noko som understrekar at det kan vere eit effektiviseringspotensial i den førstnemnde kommunen.

Innspel frå ei arbeidsgruppe

Sett i høve til ei kommunesamanslåing meiner ei arbeidsgruppe for skular sett saman av tilsette frå dei to kommununane, at barnesteget på alle skulane representerer ein robust struktur, og det er derfor ikkje naturleg å vurdere samanslåing av barneskulane over dagens kommunegrensar. På ungdomssteget kan det vere aktuelt å vurdere ei samanslåing av ungdomsskulane i dei to kommunane slik at det bare blir ein ungdomsskule som ligg i Sogndal sentrum.

Éin ungdomsskule

Det er gjennomført ei grov utrekning av økonomiske konsekvensar ved slå saman ungdomsskulane i Leikanger og Sogndal. Utrekninga gjeld berre konsekvensane av at ungdomsskuleelevane i Leikanger går på skule i Sogndal. Samanslåing av ungdomssteget på tre skular i Sogndal (Fjærland, Kaupanger og Sogndal) kan like gjerne bli gjennomført innanfor dagens kommunestruktur, og konsekvensane av ei slik samanslåing blir derfor ikkje vurdert her.

Føresetnadene for utrekninga er følgjande:

- Ungdomssteget i Sogndal allereie samla på ein skule
- Delingstal: 30 elevar
- Årsverk pedagogisk personale pr. klasse: 2,2 (GSI-statistikken)
- Driftsutgifter pr. årsverk: 500 000 kr (KOSTRA)
- FDV-kostnader (forvaltning, drift og vedlikehald) pr. år pr. ny klasse i Sogndal: 100 000 kr
- Reduserte driftsutgifter (inkludert FDV) Leikanger: 1 000 000
- Kapitalkostnad pr. år ved ein ekstra klasse: 350 000 kr (17 500 kr/m² for nybygg og 200 m² i arealbehov pr. ny klasse)
- Kapitalkostnad pr. år pr. klasse ved opprusting av Leikanger ungdomsskule: 175 000 kr (om elevane framleis skal vere der)
- Gevinst av frigjort areal i Leikanger: 0 (Kommunen kan pr. i dag ikkje sjå alternativ bruk av skuledelen av bygget der ungdomsskulen er, dersom ungdomsskulen blir flytt. Det vil derfor ikkje vere realistisk å budsjettere med sals- eller leigeinntekter for dette arealet)
- Skysskostnader pr. elev pr. år frå Leikanger til Sogndal: 6 000 kr

Tabell 8.4 viser kor mange ungdomsskuleklasser det er nødvendig å ha med to ungdomsskular (Leikanger (L) og Sogndal (S)) og med éin ungdomsskule (LS). Elevtala er frå skuleåret 2002/03. I dette skuleåret er det to 8.klassar i Leikanger, men éin kunne vore nok ut frå elevtalet.

Tabell 8.4 Elevtal og klassetal i ungdomsskulen

	Talet på elevar			Talet på klassar			
	L	S	LS	L	S	LS	LS - (L+S)
8. kl	28	97	125	1	4	5	0
9. kl	31	85	116	2	3	4	1
10. kl	45	82	127	2	3	5	0
Sum	104	264	368	5	10	14	1

Éin klasse mindre

Tabellen viser at ein kan klare seg med totalt éin klasse mindre (i 9. klasse) på ungdomssteget ved samanslåing av ungdomsskulane i Leikanger og Sogndal. Ein kan stille spørsmål om kor robust dette resultatet er på sikt sidan det berre er 31 elevar i 9. klasse i Leikanger. I kostnadsutrekninga er det likevel teke utgangspunkt i at klassetalet kan bli redusert med éin.

Tabell 8.5 viser økonomiske innsparingar (ekstra kostnader med minusteikn) ved å slå saman ungdomsskulane i Leikanger og Sogndal med utgangspunkt i dei nemnde føresetnadene.

Tabell 8.5 Økonomiske innsparingar ved å slå saman ungdomsskulane i Leikanger og Sogndal. 1000 kr

	Innsparingar	Merknader
Driftsutgifter undervisning	1 100	1 klasse mindre
FDV-kostnader	- 400	4 klasser meir Sogndal
Driftsutgifter Leikanger	1 000	Inkludert FDV-kostnader
Kapitalkostnader Sogndal	- 1 400	4 klasser meir Sogndal
Kapitalkostnader Leikanger	875	Opprusting Leikanger (5 kl.)
Skysskostnader	- 624	104 elevar frå Leikanger
Sum	551	

Innsparing 550 000 kr

Utrekninga viser at ei samanslåing av ungdomsskulane i Leikanger og Sogndal vil gje ei kostnadsinnsparing på om lag 550 000 kr pr. år. Då er ikkje ein eventuell verdi av dei frigjorte areala i Leikanger medrekna. Om kravet om maksimalt 30 elevar i klassen fell bort, forsvinn gevinsten.

Tabell 8.6 Utvalde KOSTRA-indikatorar for grunnskular 2002. (Del målt i prosent og beløp i 1000 kr.)

	Leik- anger	Sogn- dal	Små	Store	Fylket	Landet
Behovsprofil						
Del innbyggjarar 6-15 år	14,2	14,1	13,6	14,3	14,5	13,9
Dekningsgrad/skulestruktur						
Elevar pr. kommunal skule	156	191	113	133	110	183
Elevar pr. klasse 1. - 7. klasse	17,3	20,1	16,6	17,7	16,7	19,3
Elevar pr. klasse 8. - 10. klasse	17,3	24	21,1	22,9	21,3	23,5
Prioritering						
Netto driftsutg. i % av totale	32,7	33,8	28,3	30,4	31	29,4
Netto driftsutg. pr. innb. 6-15 år	65,5	57,3	62,2	57,8	59,5	54,4
Delingstimar og timar spes.und. % av samla minstetimetala	66,4	74,3	63,9	59,2	66,4	60
Produktivitet						
Korr. brutto driftsutg. til undervisn. pr. elev i vanlig grunnsk.	53,4	47,8	52,7	50,2	51,2	46,9

Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tal for 2002)

8.6 Barnevern

Organisering I Leikanger er barnevernstenesta og sosialtenesta samla i eitt kontor med 3 årsverk. Tilsvarande inngår barnevernstenesta i Sogndal i tenesteeininga Sosiale tenester som har om lag 36 årsverk kor om lag 3 av årsverka er knytt til barnevern.

Figur 8.6 Barn med barneverntiltak 0 – 17 år 2002. Prosent



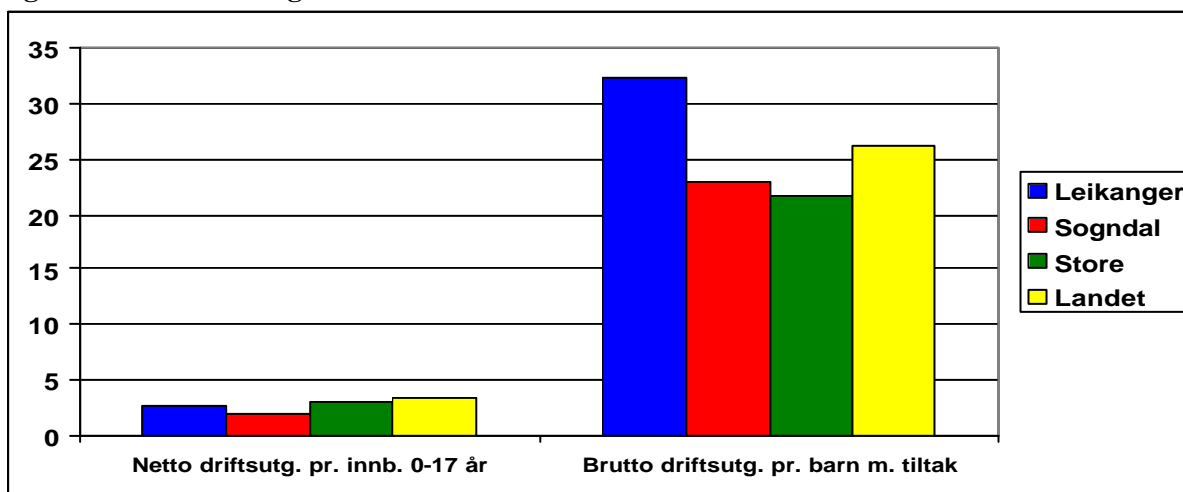
Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tal for 2002)

Låg del med barnevernstiltak i Sogndal

Ein større del av barna i aldersgruppa 0 – 17 år i Leikanger har barnevernstiltak i Leikanger enn i Sogndal, høvesvis 2,9 og 2,5 prosent, sjå figur 8.6. Leikanger lågare enn gjennomsnittet for eigen kommunegruppe (3,6 prosent) og også litt under gjennomsnittet for dei store kommunane og landsgjennomsnittet (3,2 prosent), sjå tabell 8.7 under.

Den høgare delen barn med barnevernstiltak i Leikanger gjev seg også utslag i høgare netto driftsutgifter til føremålet pr. barn i den aktuelle aldersgruppa enn i Sogndal, sjå figur 8.7. Leikanger ligg noko lågare enn gjennomsnittet for dei store kommunane, som igjen ligg under landsgjennomsnittet.

Figur 8.7 Driftsutgifter til barnevern 2002. 1000 kr.



Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tal for 2002)

Høge brutto driftsutgifter pr. barn i Leikanger

Leikanger har vesentleg høgare brutto driftsutgifter pr. barn med tiltak enn Sogndal, høvesvis om lag 32 000 kr (i høve til SSB sitt KOSTRA-tal for 2002 er ekstraordinære kostnader knytt til juridisk og anna hjelp tilsvarande 34 prosent av totalkostnadane teke ut) og 20 000 kr. Tilsvarande utgifter på landsbasis ligg i gjennomsnitt litt høgare enn i Sogndal, medan gjennomsnittet for dei store kommunane ligg så vidt lågare.

Dei høge utgiftene pr. barn med tiltak i Leikanger kan vere uttrykk for at det let seg gjera å spara her. Det er likevel vanskelig å seie om dei høge utgiftene pr. barn i Leikanger kjem av særskilte behov hjå dei aktuelle barna, ei bevisst satsing på høg standard/kvalitet på tiltaka eller at det her er urealiserte potensial for effektivisering.

Innspel frå ei arbeidsgruppe

Ei arbeidsgruppe for sosial og barnevern sett saman av tilsette frå dei to kommunane, meiner at det ved ei samanslåing bør bli etablert eitt barnevernkontor, men med fleksible ordningar for å leggje til rette for møte mellom sakshandsamar og brukar. Vurderinga er at det likevel ikkje er rom for reduksjon i årsverk sidan det ikkje blir færre saker.

Samanslåinga vil gi eit større og meir robust fagmiljø med betre kompetanse og dermed betre tenestetilbod.

Tabell 8.7 Utvalde KOSTRA-indikatorar for barnevern 2002. (Del målt i prosent og beløp i 1000 kr.)

	Leik- anger	Sogn- dal	Små	Store	Fylket	Landet
Behovsprofil						
Del innbyggjarar 0-18 år	26,6	26,1	24,7	26,1	26,5	25,4
Dekningsgrad						
Del 0-17 år m. barnevernstiltak	2,9	2,5	3,6	3,2	2,8	3,2
Prioritering						
Netto driftsutg. i % av totale	2,2	2	1,7	2,6	2,1	3,1
Netto driftsutg. pr. innb. 0-17 år	2,6	1,9	2,2	2,9	2,3	3,3
Produktivitet						
Brutto driftsutg. pr. barn m. tiltak	49,1	22,8	17,5	21,6	22,8	26,2

Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2002)

8.7 Kommunehelse

Organisering

I Leikanger er helsestasjon, legeteneste og fysioterapiteneste deler av eit helsesenter. På helsestasjonen er det helsesøster (1 årsverk) og jordmor inkludert vaktberedskap (0,7 årsverk). Legetenesta har 2,6 årsverk fast personell, to avtaleheimlar for fastlege pluss turnuslege. I fysioterapitenesta er det 1 årsverk fast personell pluss 125 prosent driftsavtale.

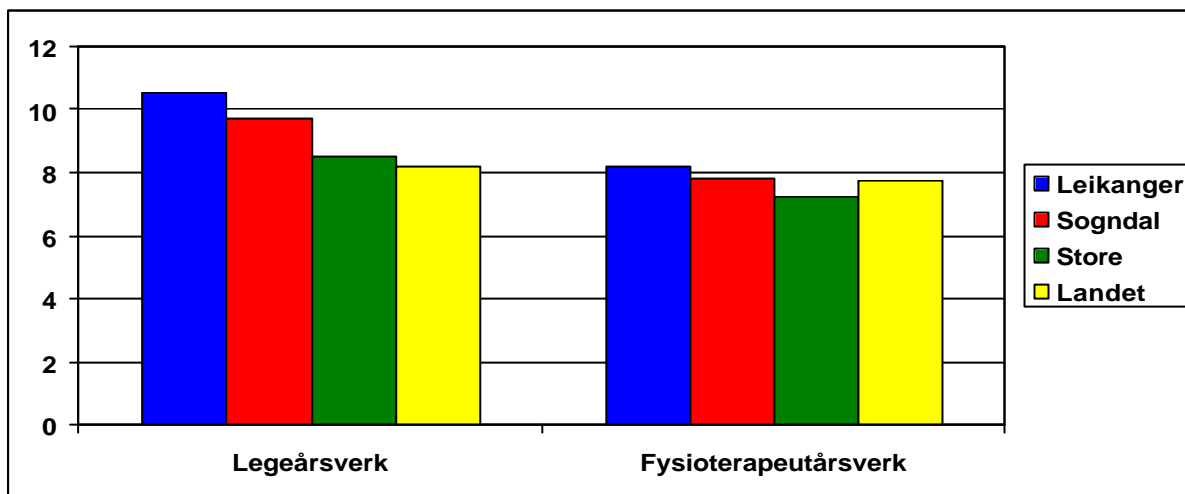
I Sogndal omfattar tenesteeininga Helse legetenesta - kurativ teneste, legevaksordning, offentlig legearbeid, miljøretta helsevern, helsestasjon og fysioterapiteneste. Tenesteeininga har om lag 17 årsverk.

Legetettleik litt over gjennomsnittet

Legetettleiken i Leikanger er høgare enn i Sogndal, men b e kommunane har klart høgare legetettleik enn gjennomsnittet for store kommunar og landet, sj  figur 8.8. Talet på legeårsverk pr. 10 000 innbyggjar er høvesvis 10,5 og 9,7 i Leikanger og Sogndal mot 8,5 og 8,2 for store kommunar og hele landet (gjennomsnitt).

Tettleiken av fysioterapeutar er noko høgare enn landsgjennomsnittet i Leikanger, medan den er på om lag same nivå som landsgjennomsnittet i Sogndal. Gjennomsnittet for dei store kommunane ligg noko under landsgjennomsnittet.

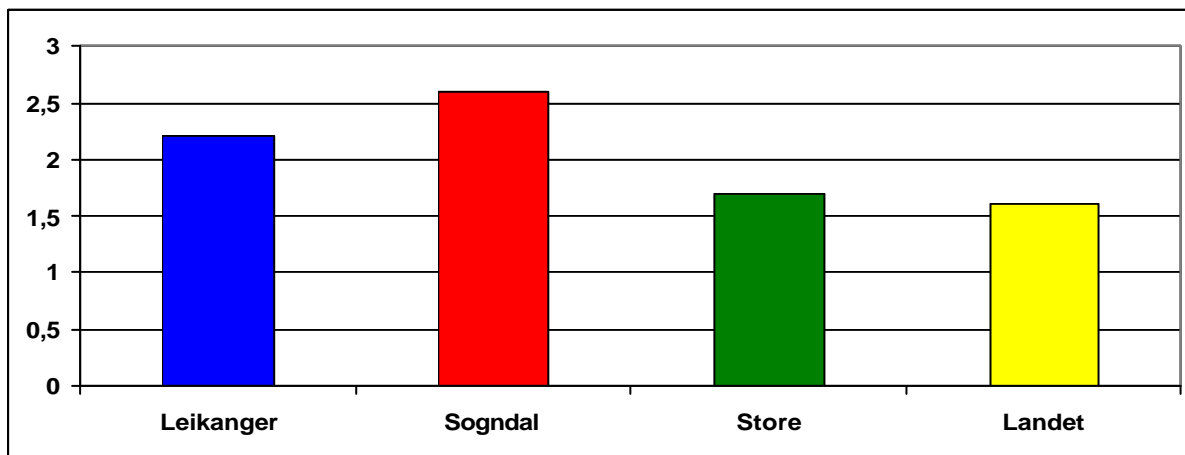
Figur 8.8 Lege- og fysioterapeutårsverk pr. 10 000 innbyggjarar



Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2002)

Både netto og brutto driftsutgifter pr. innbyggjar til kommunehelse er større i Leikanger og Sogndal enn gjennomsnittet for dei store kommunane og hele landet. Brutto driftsutgifter i Sogndal til dette føremålet er om lag 2 600 kr i året pr. innbyggjar i 2002, medan tilsvarende utgifter i Leikanger er om lag 2 200 kr, sj  figur 8.9. Tilsvarende gjennomsnittstall for store kommunar og landet er høvesvis om lag 1 700 og 1 600 kr pr. innbyggjar.

Figur 8.9 Brutto driftsutgifter til kommunehelse pr. innbyggjar. 1000 kr.



Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2002, publisert mars 2002)

Det er nærliggjande å tru at dei relativt sett høge utgiftene pr. innbyggjar til kommunehelse i Leikanger og Sogndal heng saman med god legedekning og også relativt god dekning av fysioterapeutar.

Mogleg effektiviseringspotensial ved samanslåing

Det er vanskeleg å vurdere i kva grad dei observerte skilnadene i brutto driftsutgifter til kommunehelse kjem av skilnader i kvaliteten eller omfanget på tenestene, eller er uttrykk for effektiviseringspotensial. Likevel kan dei store skilnadene tyde på at det kan vere eit mogleg effektiviseringspotensial innanfor kommunehelsa ved samanslåing.

Ei forklaring på høg legedekning og høge brutto driftsutgifter pr. innbyggjar i Sogndal er at kommunen har regionsenter med mellom anna mange studentar som ikkje er registrert som innbyggjarar i kommunen, men likevel nyttar tilboda i kommunen.

Innspel frå ei arbeidsgruppe

Ei arbeidsgruppe for helse sett saman av tilsette frå dei to kommunane, dreg fram samling av helsetenester (legeteneste og helsestasjon med jordmor) og fysioterapitenester i Sogndal som eit alternativ som bør bli vurdert ved ei samanslåing av kommunane. I dette alternativet vil berre helsetenesta på skulen og sjukeheimen bli igjen i Leikanger. Eit anna alternativ er at kurative legetenester ikkje blir flytt frå Leikanger.

Til desse områda er det 7,55 årsverk i Leikanger og 17,16 årsverk i Sogndal. Av desse årsverka går høvesvis 0,30 og 1,25 til administrasjon i Leikanger og Sogndal.

Innsparing til administrasjon 120 000 kr

Om ein går ut frå at kostnadene knytt til det ekstra arealbehovet i Sogndal, er lik kostnadene knytt til det frigjorte arealet i Leikanger (215 000 kr pr. år) og at administrasjonen i Sogndal i dag (1,25 årsverk) er tilstrekkeleg for det samla tenestetilbodet (det første alternativet), kan kostnadene bli redusert med 120 000 kr (0,3 årsverk lik administrasjon i Leikanger). Då er ikkje ein eventuell verdi av dei frigjorte areala i Leikanger medrekna. Helsesenteret i Leikanger er plassert i sokkeletasjen i sjukeheimen. I følgje kommunen vil det ikkje vere tilrådeleg å budsjettere med leigeinntekter frå desse lokala etter ei eventuell utflytting til Sogndal.

For å få eit betre anslag på innsparingspotensia let, er det nødvendig å vurdere nærmare det faktiske ekstra arealbehovet i Sogndal og måtar å løyse dette behovet på.

Samanslåinga vil gi eit større og meir robust fagmiljø med betre kompetanse og dermed betre tenestetilbod.

Tabell 8.8 Utvalde KOSTRA-indikatorar for kommunehelse 2002. (Del målt i prosent og beløp i 1000 kr.)

	Leik- anger	Sogn- dal	Små	Store	Fylket	Landet
Behovsprofil						
Del innbyggjarar 67 år og over	14,6	12,4	16,5	14,4	14,8	13,4
Dekningsgrad						
Legeårsverk pr. 10 000 innbyggjarar	10,5	9,7	10,0	8,5	9,3	8,2
Fysioterapeutårsv. pr. 10 000 innb.	8,2	7,8	7,2	7,2	7,4	7,7
Prioritering						
Netto driftsutgifter i % av totale	5,7	6,4	5,3	4,6	5,4	4,7
Netto driftsutgifter pr. innbyggjar	1,6	1,5	1,6	1,3	1,5	1,2
Produktivitet						
Brutto driftsutgifter pr. innbyggjar	2,2	2,6	2,4	1,7	2	1,6

Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tal for 2002)

8.8 Pleie og omsorg

Pleie og omsorg representerer samla det desidert største og mest ressurskrevjande området innanfor helse og sosial og omfattar:

- Heimetenester
- Institusjonar for eldre og funksjonshemma
- Bustader til pleie- og omsorgsføremål
- Aktivisering for eldre og funksjonshemma

Av disse er det heimetenester og institusjonar som utgjer dei store postane.

Organisering

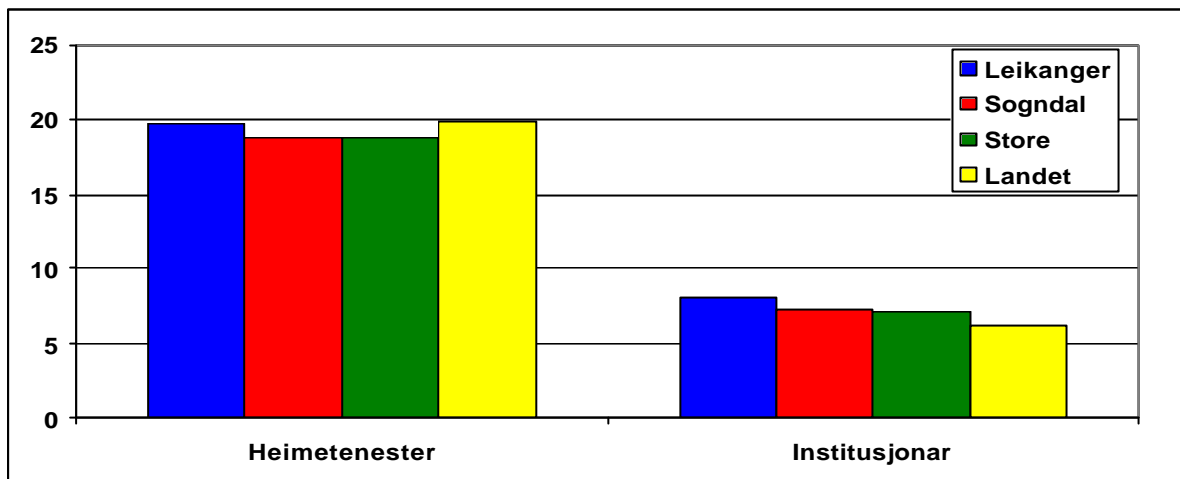
I Leikanger er det éin sjukeheim med 26 (32) plassar og med 30,5 årsverk til drift og 2,7 årsverk til reinhald og vaktmeistertenester. Heimetenesta har om lag 70 brukarar og 10 årsverk, medan psykiatritenesta har 20 – 25 brukarar og 1 årsverk. Det er 4 omsorgsbustader.

I Sogndal har tenesteeininga Omsorg ansvaret for drift av pleie- og omsorgstenestene i kommunen. Sogndal omsorgssenter har 33 institusjonsplassar, 15 trygdebustadar og 32 omsorgsbustadar. Tenesta disponerer/tildeler i tillegg bustader ved Fjærlandsfjord busenter (11 omsorgsbustader), bufellesskap i Leightgota 1 (3 bueiningar) og Stedje eldresenter (14 bueiningar). Heimebaserte pleie- og omsorgstenester omfattar heimehjelp og heimesjukepleie. Tenesteininga har om lag 93 årsverk.

Aldersfordeling

Delen innbyggjarar over 67 år er høgare i Leikanger enn i Sogndal og er høvesvis 14,6 og 12,4 prosent i dei to kommunane, sjå tabell X.X under. Leikanger ligg på nivå med fylkesgjennomsnittet og dei store kommunane, men har relativt sett noko færre eldre enn dei små kommunane, medan Sogndal ligg under landsgjennomsnittet.

Figur 8.10 Del innbyggjarar over 67 år som mottek pleie - og omsorgstenester. Prosent



Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tal for 2002)

Dekningsgrader for heimetenester

Figur 8.10 viser at dekningsgraden for heimetenester i 2002 er høgare i Sogndal enn i Leikanger, høvesvis 19,7 og 18,7 prosent av innbyggjarar 67 år og over. Dekningsgraden i Leikanger er på nivå med landsgjennomsnittet men under gjennomsnittet for dei små kommunane og fylket, medan dekningsgraden i Sogndal er på nivå med gjennomsnittet for dei store kommunane.

Relativt mange på institusjonar

Figuren viser også at ein større del av dei over 67 år er har plass på institusjon i Leikanger enn i Sogndal, høvesvis 8,1 og 7,3 prosent. Båe kommunane har relativt sett fleire på institusjonar enn gjennomsnittet for store kommunar og landet (høvesvis 7,1 og 6,2 prosent). Fylkesgjennomsnittet på denne indikatoren ligg mellom nivåa i dei to kommunane.

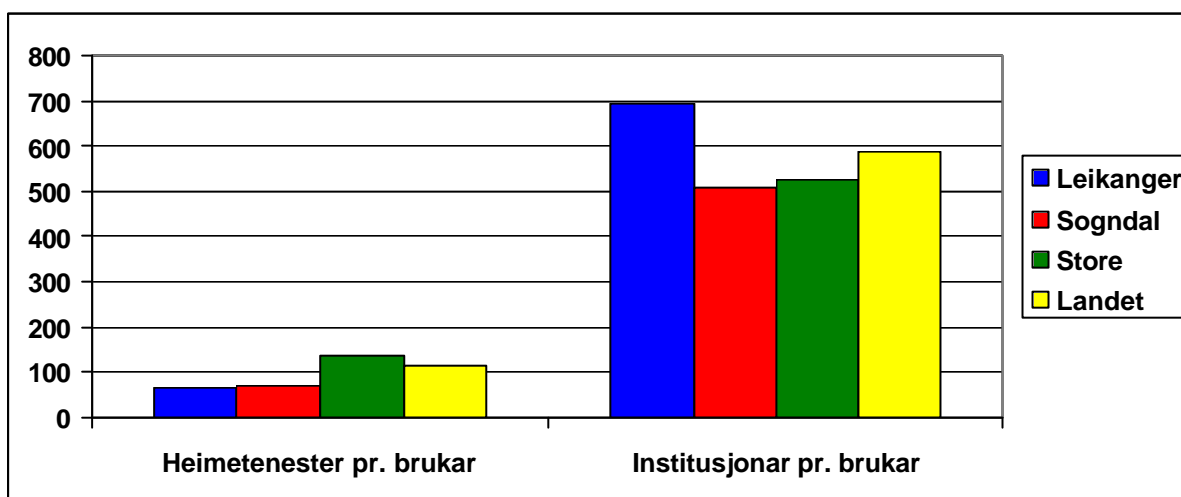
Delen netto driftsutgifter til pleie og omsorg av totale netto driftsutgifter er noko høgare i Leikanger enn i Sogndal, høvesvis om lag 35 og 33 prosent, noko som truleg heng saman med høgare dekningsgradar og relativt sett fleire eldre i førstnemnde kommune med tanke på dei høgare utgiftene pr. innbyggjar i Leikanger.

Høge driftsutgifter til pleie og omsorg pr. innbyggjar over 67 år i Leikanger

Netto driftsutgifter til pleie og omsorg pr. innbyggjar 67 år og over er og høgare i Leikanger (om lag 68 000 kr) enn i Sogndal (om lag 64 000 kr). På denne indikatoren ligg Leikanger høgare enn gjennomsnittet for dei små kommunane men lågare enn fylkesgjennomsnittet og gjennomsnittet for dei store kommunane, medan Sogndal ligg under landsgjennomsnittet (om lag 66 000 kr). Høgare utgifter til føremålet pr. eldre innbyggjar i Leikanger enn i Sogndal heng saman med høgare dekningsgrader i førstnemnde kommune men og med høgare utgifter pr. brukar i institusjonar som vi skal sjå under.

Brutto driftsutgifter pr. brukar til heimetenester er noko høgare i Sogndal enn i Leikanger, høvesvis om lag 70 000 kr og 68 000 kr pr. brukar, sjå figur 8.11. Begge kommunane ligg vesentleg lågare enn gjennomsnittet for store kommunar og landet på denne indikatoren (begge godt over 100 000 kr pr. brukar).

Figur 8.11 Pleie og omsorg – brutto driftsutgifter 2002. 1000 kr.



Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2002)

Mange brukarar pr. årsverk i heimetenesta

Dei låge utgiftene pr. brukar i heimetenestene i Leikanger og Sogndal heng saman med at dei to kommunane har relativt mange brukarar pr. årsverk, høvesvis 7,4 og 6,1 mot tilsvarende gjennomsnitt på mellom 3,4 og 3,8 i dei andre kommunane. Om desse tala kjem av låg kvalitet på tenestene eller lette brukarar, seier KOSTRA-tala lite om.

Høge driftsutgifter pr. brukar i institusjonane i Leikanger

Brutto driftsutgifter pr. brukar på kommunale institusjonar er om lag 690 000 kr i Leikanger og dermed vesentleg høgare enn tilsvarende utgifter i Sogndal på om lag 510 000 kr pr. brukar. Gjennomsnittet for dei store kommunane på denne indikatoren ligg noko høgare enn Sogndal, om lag 520 000 kr pr. brukar. Fylkes- og landsgjennomsnittet ligg høgare enn gjennomsnittet for dei store kommunane, men likevel langt under nivået i Leikanger.

KOSTRA-tala gjev ikkje noko endeleg svar på om det høge utgiftsnivået pr. brukar i institusjonar i Leikanger kjem av lite effektiv tenesteproduksjon eller høg kvalitet/stort omfang på tenestene. Følgjande faktorar kan vere med på å forklare det høge utgiftsnivået pr. brukar i institusjonane i Leikanger:

- Relativt få brukarar i institusjon pr. årsverk i Leikanger, 0,9 mot 1,1 i Sogndal
- Høgt årsverk legar pr. institusjonsplass i Leikanger, 6,2 pr. 1000 plasser mot 4,2 i Sogndal
- Høge lønnsutgifter pr. årsverk og institusjonsplass i Leikanger, høvesvis om lag 470 000 og 600 000 kr mot tilsvarende 450 000 og 410 000 kr i Sogndal

Effektiviserings - potensial

Det er dermed mykje som talar for at det høge utgiftsnivået knytt til pleie- og omsorgstenestene i Leikanger heng saman med høg kvalitet/stort omfang på tenestene samanlikna med Sogndal og andre kommunar. Dette utelet likevel ikkje at det høge utgiftsnivået også kan vere eit uttrykk for at det eksisterer eit effektiviseringspotensial. Særleg bør ein sjå på lønnsutgiftene pr. årsverk og talet brukarar pr. årsverk i Leikanger, som likevel er på nivå med landsgjennomsnittet, men større enn gjennomsnittet for dei store kommunane.

Dersom det eksisterer eit effektiviseringspotensial innanfor pleie- og omsorgstenesta i Leikanger, er det ikkje sikkert at ei kommunesamanslåing er nødvendig for å realisere potensialet. For å få ei klarare oppfatning om dette, trengst ein grundigare analyse av strukturen innanfor tenesteområdet i dei to kommunane. Likevel er det slik at ei kommunesamanslåing lettare vil leggje til rette for at dei omstillingane som trengst for å realisere eit eventuelt effektiviseringspotensial, kan gjennomførast.

Brukargranskingar

Hausten 2002 vart det gjennomført brukargranskingar i sjukeheimane og i heimetenesta i dei to kommunane. Resultata av granskinga viser at dei som bur på sjukeheimane i Leikanger er mykje meir nøgde enn dei som bur på sjukeheimane i Sogndal. På ein skala frå 1 til 6 får Leikanger ein skåre på heile 5,8 totalt sett, medan Sogndaltilsvarende får ein skåre på 4,1. Den høgare ressursbruken pr. brukar i Leikanger enn i Sogndal synes derfor å gje resultat i form av meir nøgde brukarar. Det må seiast at resultata for Sogndal er usikre som følgje av den metoden som vart vald for gjennomføringa av undersøkinga.

Også i heimetenesta er brukarane meir nøgde i Leikanger enn i Sogndal, skåre på høvesvis 5,7 og 4,8. Forskjellen i ressursar pr. brukar (som er liten) kan ikkje forklare at brukarane av heimetenester er så pass meir nøgde i Leikanger enn i Sogndal.

Innspel frå ei arbeidsgruppe

Ved ei samanslåing av kommunane meiner ei arbeidsgruppe for pleie og omsorg sett saman av tilsette frå dei to kommunane, at det er fornuftig med ei samordning av kjøkkentenesta, matombringinga, psykiatritenesta og personal. Ein bør også sikre ei god utnytting av kapasiteten i institusjonane.

Samordninga vil gi eit større og meir robust fagmiljø med betre kompetanse og dermed betre tenestetilbod for dei aktuelle tenesteområda.

Tabell 8.9 Utvalde KOSTRA-indikatorar for pleie og omsorg 2002. (Del målt i prosent og beløp i 1000 kr.)

	Leikan- ger	Sogn- dal	Små	Store	Fylket	Landet
Behovsprofil						
Del innbyggjarar 67 år og over	14,6	12,4	16,5	14,4	14,8	13,4
Dekningsgrad						
Del 67 år+ som mottar heimeten.	19,7	18,7	21,9	18,8	21,6	19,9
Del 67 år + på institusjon	8,1	7,3	6,7	7,1	7,8	6,2
Prioritering						
Netto driftsutg. i % av totale	34,9	33,3	35,7	35,8	34,8	34,3
Netto driftsutg. pr. innb. 67 år +	68,2	63,9	64,5	70,3	72,4	66,2
Produktivitet						
Korr. brutto driftsutg. pr. brukar	244	174	200	237	220	205
Årsverk pr. brukar	0,4	0,3	0,4	0,5	0,4	0,5
Korr.br. driftsutg. pr. brukar av heimetenester	68	70	109	140	116	118
Korr. brutto driftsutg. pr. brukar i kommunale institusjoner	693	509	572	524	600	586

Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tal for 2002)

8.9 Sosialtenesta

Organisering

I Leikanger er sosial- og barnevernstenesta samla på eitt kontor med 3 årsverk. Tenesteeininga Sosiale tenester (som og omfattar barnevern med om lag 3 årsverk) i Sogndal kommune har om lag 36 årsverk. PU/psykiatri-tenesta ligg under denne eininga i Sogndal.

Fleire som mottar sosialhjelp i Sogndal enn i Leikanger

I Leikanger tek 3,3 prosent imot sosialhjelp i høve til talet innbyggjarar mellom 20 og 66 år, medan tilsvarende 4,3 prosent tek imot sosialhjelp i Sogndal, sjå figur 8.12. På denne indikatoren ligg Sogndal på nivå med gjennomsnittet for både dei små kommunane og fylkesgjennomsnittet, medan gjennomsnittet for dei store kommunane og landsgjennomsnittet er på høvesvis 4,7 og 4,9 prosent.

Figur 8.12 Sosialhjelpstilfelle av innbyggjarar 20 – 66 år 2002. Prosent



Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2002)

Netto driftsutgifter pr. innbyggjar 20 – 66 år er likevel noko høgare i Leikanger enn Sogndal, høvesvis 1 800 kr og 1 760 kr, sjå tabell 8.10 under. Til samanlikning er gjennomsnittet for dei store kommunane om lag 2 100 kr og landsgjennomsnittet om lag 2 500 kr pr. innbyggjar i aldersgruppa. Det at Sogndal har lågare netto driftsutgifter til føremålet, kan koma av større grad av øymerka tilskot frå staten og eventuelle andre direkte inntekter.

Figur 8.13 viser brutto driftsutgifter for sosialtenesta pr. mottakar. Driftsutgiftene pr. mottakar er høgare i Sogndal enn i Leikanger, høvesvis om lag 67 000 kr og 59 000 kr. Sogndal ligg høgare enn både gjennomsnitt for dei store kommunane og landsgjennomsnittet på denne indikatoren (høvesvis om lag 54 000 kr og 62 000 kr), medan Leikanger ligg mellom disse to nivåa.

Figur 8.13 Brutto driftsutgifter til sosialtenesta pr. mottakar 2002. 1000 kr.



Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2002)

Det er usikkert om tala tyder på eit effektiviseringspotensial i høve til dei høge brutto utgiftene pr. mottakar i Sogndal, eller om tala er uttrykk for eit stort behov hjå desse mottakarane. Med sitt senter med større konsentrasjon av folk er det naturleg med fleire og ”tyngre” sosiale tilfelle i Sogndal enn i Leikanger. Det er også verdt å merke seg at Sogndal har svært høge lønnsutgifter pr. mottakar, 36 000 kr mot høvesvis 19 000 kr og 16 000 kr i Leikanger og dei store kommunane (gjennomsnitt).

Det lågare nivået i dei store kommunane kan vere eit uttrykk for eit mogleg effektiviseringspotensial ved ei samanslåing, men det trengst betre kunnskap om variasjonar i behovet til mottakarane for å kunne seie noko meir sikkert om dette.

Innspel frå ei arbeidsgruppe

Ei arbeidsgruppe for sosial og barnvern sett saman av tilsette frå dei to kommunane, meiner at det ved ei samanslåing av kommunane bør vere berre eitt sosialkontor, men med fleksible ordningar for å leggje til rette for møte mellom sakshandsamarar og brukarar.

Samanslåinga vil gi eit større og meir robust fagmiljø med betre kompetanse og dermed betre tenestetilbod.

Tabell 8.10 Utvalde KOSTRA-indikatorar for sosialhjelp 2002. (Del målt i prosent og beløp i 1000 kr.)

	Leik- anger	Sogn- dal	Små	Store	Fylket	Landet
<i>Behovsprofil</i>						
Del innbyggjarar 19-66 år	58,8	61,6	58,9	59,5	58,7	61,2
<i>Dekningsgrad</i>						
Del m. sosialhj. ift. innb. 20-66år	3,3	4,3	4,5	4,7	4,5	4,9
<i>Prioritering</i>						
Netto driftsutg. i % av totale	3,6	4,5	3,2	4,4	3,9	5,8
Netto driftsutg. pr. innb.20-66 år	1,8	1,76	1,64	2,08	1,90	2,47
<i>Produktivitet</i>						
Brutto driftsutg. pr. mottakar	58,9	66,9	49,4	54,0	50,7	61,7

Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tal for 2002)

8.10 Kultur

Organisering

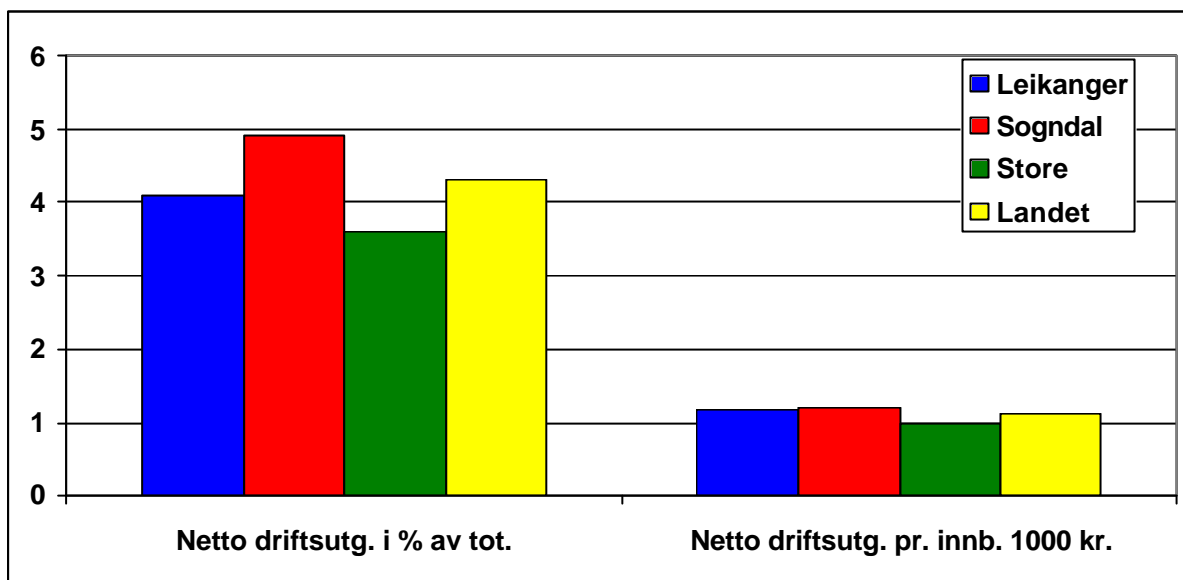
I Leikanger er det bibliotek i eige lokale (0,55 årsverk) og kulturkontor (0,5 årsverk). Musikk- og kulturskulen ved barneskolen har 108 plassar og 3,1 årsverk.

I Sogndal omfattar tenesteeininga Tenestetorg og kultur tenestetorg, musikk- og kulturskule (196 elevar), bibliotek/lokalhistorisk arkiv, barne- og ungdomsarbeid, kultur-, natur- og bygningsvern, nærmiljø, idrett, friluftsliv og rekreasjon, frivillige lag og organisasjonar, allment kulturarbeid, kulturbygg og kulturhus/kino. Tenesteeininga har om lag 17 årsverk.

Høy prioritering av kultur i Sogndal

Figur 8.14 viser at Sogndal brukar meir på kultur enn landsgjennomsnittet, og også meir enn det som er vanleg i store kommunar målt som netto driftsutgifter i prosent av dei totale netto driftsutgiftene, medan Leikanger tilsvarande brukar om lag det same som landsgjennomsnittet. Målt som netto driftsutgifter pr innbyggjar brukar Leikanger og Sogndal om lag like mykje til kultur.

Figur 8.14 Utgifter til kultur 2002



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2002)

Innspel frå ei arbeidsgruppe

Ei arbeidsgruppa for kultur sett saman av tilsette frå dei to kommunane, meiner at ein bør vurdere å slå saman administrasjonane til biblioteka, musikk- og kulturskulane og til allmenn kultur ved ei samanslåing av kommunane. Tenesteproduksjonen bør i større grad vere desentralisert.

Det er gjennomført ei grov utrekning av økonomiske konsekvensar ved å samle administrasjonane til kulturtilboda slik som omtala over.

Til desse områda er det 4,4 årsverk i Leikanger og om lag 17 årsverk i Sogndal. Av desse årsverka går høvesvis 0,9 og 2,65 til administrasjon i Leikanger og Sogndal.

Innsparing til administrasjon 180 – 360 000 kr

Utrekning av eit innsparingspotensial innanfor administrasjon av kulturtilbodet ved ei samanslåing kan ta utgangspunkt i to alternativ:

- I. Halve årsverkressursen til administrasjon frå Leikanger er tilstrekkeleg ved sida av årsverkressursen til administrasjon frå Sogndal – innsparing på 180 000 kr (0,45 årsverk x 400 000 kr/årsverk)
- II. Årsverkressursen til administrasjonen i Sogndal er tilstrekkeleg for det samla tenestetilbodet – innsparing på 360 000 kr (0,9 årsverk x 400 000 kr/årsverk)

Kostnader knytt til auka arealbehov i Sogndal kjem til fråtrekk. Leikanger reknar ikkje med nokon gevinst ved at areal blir frigjort der. For å få eit betre anslag på innsparingspotensialet, er det derfor nødvendig å vurdere nærare det faktiske ekstra arealbehovet i Sogndal og måtar å løysa dette behovet på.

Samanslåinga vil gi eit større og meir robust fagmiljø med betre kompetanse og dermed betre tenestetilbod.

8.11 Vatn, avløp og renovasjon

Driftsinntekter

Leikanger har høgare driftsinntekter (netto driftsutgifter med negativt forteikn i tabell 8.11) knytt til vatn, avløp og renovasjon enn det Sogndal, målt som prosent av totale netto driftsutgifter. I Leikanger utgjør desse inntektene 2,8 prosent av dei totale netto driftsutgiftene mot 1,9 prosent i Sogndal. Tilsvarende gjennomsnitt for heile landet er på nivå med Sogndal, medan gjennomsnittet for dei store kommunane og fylkesgjennomsnittet er lågare.

Årsavgifter

Årsavgifta for vatn er relativt sett høg i Leikanger og låg i Sogndal, høvesvis om lag 2 700 kr og i underkant av 1 600 kr for standardbustad. Tilsvarende gjennomsnitt for store kommunar og for landet er om lag 1 700 kr, medan fylkesgjennomsnittet er om lag 2 200 kr.

Også for avløpstenesta er årsavgifta for standardbustad i Leikanger vesentleg høgare enn i Sogndal, om lag tre gonger større (høvesvis om lag 2 900 kr og 934 kr). Gjennomsnittet for store kommunar og heile landet er om lag 2 200 kr.

Årsavgift for renovasjonstenesta for standardbustad er noko høgare i Leikanger enn i Sogndal, høvesvis 2 000 kr og 1 740 kr. Tilsvarende landsgjennomsnitt er på i overkant av 1 600 kr.

Innsparings- moglegheiter

Om observerte skilnader i årsavgifter for vatn og avløpstenesta er uttrykk for skilnader i produktivitet eller kjem av andre forhold, er vanskelig å seie noko sikkert om ut frå KOSTRA-tala åleine. Men dei høge tala for Leikanger kan vere eit uttrykk for at det kan sparast ved ei samanslåing. Kommunen opplyser om at dei høge avgiftene i Leikanger har samanheng med store investeringar dei siste åra.

Generelt er det slik at det innanfor tekniske tenester ofte ligg til rette for samarbeid. På den måten kan ein få betre utnytting av realkapital/utstyr og kompetanse, og større satsingar og investeringar kan forsvarast. Erfaringsmessig vil også eit effektivt samarbeid på disse områda kunne etablerast uavhengig av om kommunane blir slegne saman eller ikkje.

Innspel frå ei arbeidsgruppe

Ei arbeidsgruppe for tekniske tenester sett saman av tilsette frå dei to kommunane, ser på dagens organisering av dei tekniske tenestene som lite robust i høve til ei samanslåing av kommunane. Med unntak av lokale utrykkingsavdelingar for brannvern treng ingen av desse tenestene vere fysisk nær brukargruppene. Derfor bør ein samordne tenesteområda i den todelte organiseringa som Sogndal har i dag.

Også på dette området vil ei samordning kunne gi eit større og meir robust fagmiljø med betre kompetanse og dermed betre tenestetilbod.

Tabell 8.11 Utvalde KOSTRA-indikatorar for vatn, avløp, renovasjon og avfall. (Del målt i prosent og beløp i kr.)

	Leik- anger	Sogn- dal	Små	Store	Fylket	Landet
<i>Prioritering</i>						
Netto driftsutg. i % av totale	-2,8	-1,9	-1,3	-1,6	-1,5	-1,9
<i>Produktivitet</i>						
Årsavgift vatn, standardbustad 120 m2	2714	1560	2327	1784	2217	1818
Årsavgift kloakk, standardbustad 120 m2	2883	934	2437	2160	1976	2194
Årsavgift renovasjon, standardbustad 120 m2	1999	1744	1684	1633	1738	1634

Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tal for 2002)

8.12 Oppsummering

Ved vurderinga av tenestetilbodet sett i høve til ei eventuell kommunesamanslåing, er det som nemnd to tema som er av spesiell interesse (og som henger nært saman):

- Om det er mogleg å frigjøre administrative ressursar gjennom samanslåing av kommunane
- Innsparingspotensial og utveg til kvalitetsheving av tenestetilbodet innanfor dagens rammer

Vurderinga av dei ulike tenesteområda inkludert administrasjon i høve til ei eventuell kommunesamanslåing kan oppsummerast med følgjande moment:

Fagmiljø og kompetanse

- For dei fleste tenesteområda vil ei samanslåing gi større og meir robuste fagmiljø med betre kompetanse og dermed betre tenestetilbod

Administrasjon

- Vurderingar basert på samanlikningar av KOSTRA-tal gjev innsparingspotensial innanfor administrasjon på mellom **2,5** og **6** millionar kr pr. år avhengig av om Sogndal eller beste kommune som kan samanliknast med samanslegen Leikanger/Sogndal (Bømlo) blir brukt som utgangspunkt for utrekningane

- Grunnen til at innsparingspotensialet innanfor administrasjon etc. synest å vere så vidt lågt samanlikna med andre tilfelle, er at desse kostnadene relativt sett er låge i den største av kommunane, Sogndal
- Barnehagar**
- KOSTRA-tala tyder på ei effektiv barnehagedrift både i Leikanger og Sogndal
 - Ekstra ressursar til sektoren er nødvendig for at ein samanslegen kommune skal gje eit like godt barnehagetilbod som Leikanger gjer i dag
- Grunnskular**
- På bakgrunn av differansane i brutto driftsutgifter pr. elev mellom dei to kommunane (høgare driftsutgifter i Leikanger), og sett i høve til gjennomsnittet for dei større kommunane, peiker det seg ut eit effektiviseringspotensial for grunnskulane i Leikanger og Sogndal. Å realisere eit slikt potensial vil krevje at ein gjer noko med skulestrukturen slik at skulane, og særleg klassane, i snitt blir større
 - Ei samanslåing av ungdomsskulane i Leikanger og Sogndal vil kunne gje ei årleg innsparing på om lag 550 000 kr
- Barnevern**
- Høge brutto driftsutgifter pr. barn med tiltak i Leikanger kan vere uttrykk for at det let seg gjera å spara her
- Kommunehelse**
- Høge brutto driftsutgifter til kommunehelse pr. innbyggjar i Leikanger og særleg i Sogndal kan tyde på eit mogleg effektiviseringspotensial ved ei samanslåing, men kan også vere uttrykk for høg kvalitet på tenestene
 - Ei samling av tilboda (fysioterapi, jordmor, helsestasjon, legeteneste) i Sogndal kan gi ei innsparing på 120 000 kr pr. år til administrasjon
- Pleie og omsorg**
- Høge brutto driftsutgifter pr. brukar i institusjonar i Leikanger (få brukarar pr. årsverk og høge lønnsutgifter pr. årsverk) kan tyde på innsparingspotensial som kan realiserast ved ei samanslåing. Men det er uklart om dei høge utgiftene pr. brukar av heng saman med høg kvalitet på tenesta og tunge brukarar, eller er ein indikasjon på at det eksisterer eit effektiviseringspotensial
- Sosialtenesta**
- Høge brutto driftsutgifter pr. mottakar av sosialhjelp særleg i Sogndal kan tyde på innsparingspotensial som kan realiserast ved ein samanslåing, men tala kan også vere uttrykk for særleg store behov hos mottakarane
- Kultur**
- Ved å samla administrasjonane til biblioteka, musikk- og kulturskulane og allmenn kultur, kan det være mogleg å spare frå 180 000 – 360 000 kr til administrasjon
- Tekniske tenester**
- Høge årsavgifter i Leikanger kan være eit uttrykk for at ei samanslåing kan gje innsparing
 - Generelt er det slik at det innafor tekniske tenester ofte ligg til rette for samarbeid. På den måten kan ein få betre utnytting av realkapital/utstyr og kompetanse, og større satsingar og investeringar kan forsvarast. Erfaringsmessig vil og eit effektivt samarbeid på disse områda kunne etablerast uavhengig av om kommunane blir slegne saman eller ikkje

9 REKRUTTERING OG FAGKOMPETANSE

9.1 Fokus og avgrensing

Vil ei kommune - samanslåing spele ei rolle?

Å halde på og rekruttere personar med nødvendig kompetanse, er ein heilt sentral føresetnad for at kommunane skal kunne utføre oppgåvene sine på ein god måte. Her får kommunesektoren stadig større utfordringar. Av omsyn til både kvalitets- og effektivitet er det dessutan viktig for kommunane å utnytte eigen kompetanse best mogleg. I dette kapitlet drøftar vi korleis ei eventuell kommunesamanslåing vil kunne påverke evna kommunane har til å halde på, rekruttere og utnytte nøkkelkompetanse.

Hovudspørsmål som blir drøfta er:

- Kvifor opplever norske kommunar auka konkurranse om nøkkelkompetanse?
- Kva for moglegheiter har norske kommunar til å leggje forholda til rette for å halde på, rekruttere og utnytte nøkkelkompetanse?
- Kva for verknad kan ei kommunesamanslåing tenkjast å ha på evna kommunane har til å halde på, rekruttere, og utnytte nøkkelkompetanse?

Nasjonal forskning

Vurderingane er basert på hovudkonklusjonane i KS-prosjektet "Kampen om den kompetente arbeidskraften"¹⁵. I tillegg blir tilgjengelige hovuderfaringar frå andre kommunesamanslåingar presentert.

9.2 Det nasjonale bakteppet: Auka kamp om kompetansen

Det er fleire grunnar til at kommunane opplever auka konkurranse om den kompetente arbeidskrafta:

Fleire og større oppgåver

For det første blir fleire oppgåver ført over frå staten til kommunane både innanfor etablerte og nye fagområde. Utrekningar syner at dette berre innan pleie- og omsorgssektoren fører med seg eit auka behov for 40 – 50 000 nye arbeidstakarar i kommunesektoren dei nærmaste åra.

Kortare arbeidsår og yrkesliv

For det andre har arbeidslivsreformer og aldersavhengig avgang ført til at talet på arbeidstimar og arbeidsår pr. tilsett, er redusert samanlikna med tidligare. Dette aukar rekrutteringsbehovet i kommunesektoren ytterlegare.

Fleire sluttar og/eller byter jobb oftare

Dessutan er det stadig fleire tilsette som forlèt kommunesektoren – anten fordi dei fell for aldersgrensa (gjennomsnittsalderen i kommunesektoren er generelt sett høg) eller fordi dei ønskjer yrkesutfordringar i andre kommunar eller i andre delar av arbeidslivet. Denne auka mobiliteten var lenge særleg eit problem for mindre distriktkommunar, men har no i varierende grad spreidd seg til mindre og større byar.

¹⁵ Omtalen er basert på NF-rapport nr. 11-2000: "Kommunene og den kompetente arbeidskraften. Gjennomtrekk og rekruttering i et organisatorisk perspektiv" og FAFO-rapport: "Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte? Strategier for å rekruttere og beholde arbeidskraft".

Det er særleg yngre og høgt utdanna som er ”minst trufaste” på den måten at dei lettare og oftare byter arbeidsgivarar. Til høgare det generelle utdanningsnivået blir blant kommunalt tilsette, og etter kvart som den tradisjonelt stabile kommunale arbeidsstokken fell for aldersgrensa, må ein difor rekne med at kampen kommunane fører om kompetansen, aukar ytterlegare.

Færre unge med ”kommunale draumar”

Trendstudium viser også at færre unge arbeidstakarar er interessert i å jobbe i den offentlege velferdsstaten. Særleg står IT- og medierelaterte oppgåver høgt i kurs hjå studentar og yngre arbeidstakarar. Situasjonen blir ytterlegare forverra ved at dei ungdomskulla som no står på trappene til vidaregåande og høgare utdanning, er langt mindre enn dei som gjekk inn på arbeidsmarknaden på 1970-, 80,- og 90-talet.

Oppsummert betyr dette at kampen mellom kommunane om den kvalifiserte arbeidskrafta vil bli vesentleg hardare i åra framover.

9.3 Kva kan kommunane gjere?

Det lokale handlingsrommet

Viktige årsaker til den auka kampen om kompetansen, er å finne i andre delar av samfunnet enn i den enkelte kommune. Kommunane har likevel eit lokalt handlingsrom som dei kan velje å utnytte:

Lokkemidler: Lønn og image

For det første viser studium at lønnsnivået i kommunen er eit eigna ”lokkemiddel”. Konkret vil dette seie at arbeidstakarar som er på ”flyttfot” og derfor vurderer fleire alternative arbeidsgjevarar opp mot kvarandre, er opptekne av lønnsnivået hjå potensielle nye arbeidsgjevarar. Vi ser då også at kommunane i stadig større grad nyttar seg av – og har høve til å nytte - lønns plassering som eit verkemiddel for å ”kapra” ønskte arbeidstakarar. Dette er med på å skjerpe konkurransen ytterlegare.

Dessutan viser studium at kommunen eller deler av det image eller ryktet kommunen har, kan vera utslagsgjevande for evna til å rekruttere kvalifiserte arbeidstakarar. Maktar kommunen å skape gode og interessante arbeidsplassar som ”det blir snakka om på byen eller i bygda”, vil dette kunne ha ein positiv effekt på evna til å rekruttere kvalifiserte arbeidstakarar.

Stabilisering: Trivsel og fagleg utvikling

På den andre sida viser studium også at det er andre slags verkemiddel som er viktigare når det gjeld spørsmålet om å *behalde* gode arbeidstakarar. For personar som allereie er tilsett i ein kommune, er ”trivsel på eigen arbeidsplass” og ”moglegheitene for faglig og karrieremessig utvikling” dei viktigaste årsakene til å bli verande hjå eksisterande arbeidsgjevar. Kommunar som makter å leggje forholda til rette for dette, vil derfor generelt sett ha lettare for å halde på tilsette med nøkkelkompetanse.

Utnytte eiga arbeidskraft: Organisering og fleire heile stillingar

Om kommunane skal greie å utnytte eiga arbeidskraft best mogleg, er først og fremst knytt til utforming av ein føremålstenleg organisasjon og tilrettelegging for fleire heile stillingar. Delvis er dette to sider av same sak, men ikkje utelukkande: Organisatorisk kan kommunane – i følgje dei rapportane dette kapittelet byggjer på – leggje godt eller mindre godt til rette for ”å utnytte den ubrukte arbeidskraftreserven hos undersysselsatte”.

For eigen del vil vi leggje til at kommunane sannsynlegvis har mindre å hente på slike omorganiseringar i tida framover, enn det som var tilfelle før dei siste kommunale ”effektiviseringsbølgjene”. Likevel ligg det alltid ei utfordring i å utnytte den eksisterande kompetansen mest mogleg effektivt.

Her opplever kommunane no auka problem med rekruttering til deltidsstillingar. Bakgrunnen er at fleire yngre kvinnelege arbeidssøkarar no ønskjer heiltidsstillingar. Ein auke i talet på heile stillingar på kostnad av talet på deltidsstillingar, kan derfor lette rekrutteringa.

Det er ikkje alltid like enkelt å leggje til rette for fleire heiltidsstillingar. Ikkje minst i små kommunar og/eller på små verksemder/tenestestader, er det ikkje alltid behov for heile stillingar tilknytt spesielle oppgåver (til dømes jordmødrer). Større kommunale einingar vil derfor kunne hjelpe til å leggje forholda betre til rette for rekruttering og betre utnytting av eksisterande nøkkelkompetanse.

9.4 Erfaringar frå andre kommunesamanslåingar

Konkurransesituasjonen var annleis

Tidligere kommunesamanslåingar – kan hende med unntak for den nylege samanslåinga av Ramnes og Våle kommunar – er gjennomført i ei tid med mindre konkurranse om arbeidskrafta enn det vi no er vitne til. Med unntak av ein generell påstand om at større kommunar generelt har ein lettare rekrutteringssituasjon enn mindre kommunar, er det er difor ikkje mogleg å vurdere kor stor verdi disse kommunesamanslåingane eventuelt har hatt for rekrutteringssituasjonen til kommunane.

Ikkje mange studium

Så langt vi har klart å få på det reine, er det heller ikkje gjennomført grundige studium av kva slags effekt kommunesamanslåingar har hatt på kompetanse- og rekrutteringssituasjonen til kommunane. Erfaringane frå kommunesamanslåingane i Sarpsborg, Arendal, Hamar, Hammerfest og delvis Fredrikstad er likevel oppsummert i rapporten ”Så samles vi på valen” (1993). Rapporten viser at samanslåingane har ført til auka kompetanse på tre ulike måtar:

Større fagmiljø

For det første har ein større arbeidsstokk ført til fleire spesialistar og fleire generalistar i kommuneorganisasjonane. Det blir også drege fram at fagmiljøa er blitt breiare og betre.

Fleire spesialistar

For det andre har spesialisering av funksjoner/oppgåver gjort det mogeleg å tilsetje personell med spisskompetanse. Konkrete eksempel som blir nemnt, er næringssjef, plansjef og organisasjons- og personalsjef.

Auka endringskompetanse

For det tredje har dei tilsette gjennom deltaking i sjølve samanslåingsprosessen fått ein endringskompetanse som kommuneorganisasjonane har hatt nytte av i ettertid.

9.5 Oppsummering

Kompetanse- og rekrutteringssituasjonen i Leikanger og Sogndal er ikkje vurdert særskilt i samband med denne utgreinga. Dei problemstillingane som blir nemnt her, må derfor vurderast ut frå den generelle – i mindre kommunar den meir spesielle – situasjon til kommunesektoren.

Betre konkurranse-situasjon?

Kampen om den kompetente arbeidskrafta vil auke i åra framover. Det er derfor viktigare enn tidlegare at kommunane i størst mogleg grad legg vekt på å gjennomføre tiltak som medverkar til at kommunen blir oppfatta som ein attraktiv arbeidsgjevar.

Dersom ei kommunesamanslåing medverkar til at det lokale handlingsrommet blir større – og at kommunen av den grunn får større fridom til å nytte til dømes *lønn* til å trekkje til seg nye arbeidstakarar og *fagleg utvikling* til å halde på nøkkelkompetanse, vil ei samanslåing kunne ha ein positiv effekt på evna til å rekruttere og halde på nøkkelkompetanse i kommunane.

Betre utnytting av egne tilsette?

Ein større kommune vil sannsynlegvis også ha betre føresetnad for å leggje til rette for fleire heiltidsstillingar. Dette vil kunne lette rekrutteringssituasjonen og bidra til ei betre utnytting av kompetansen til dei tilsette. Studium i andre kommunar¹⁶ tyder på at evna kommunen har til å utnytte til dømes sjukepleiarkompetansen kan aukast vesentleg dersom det blir lagt til rette for fleire heiltidsstillingar.

I ein større kommune kan det og vere enklare å gjennomføre nødvendige effektiviseringstiltak ettersom det vil vere lettare å ivareta omplasseringsbehov i ein større og meir fleksibel organisasjon

Større og meir robuste fagmiljø?

Små og mindre kommunar har sårbare fagmiljø knytt til fleire sentrale fagområde. Ei kommunesamanslåing vil på sikt kunne medverke til at disse fagmiljøa styrkast. Dette vil kunne føre til både ei kvalitativ utvikling av tenesteproduksjonen og til at kommunen vil kunne bli oppfatta som ein meir attraktiv arbeidsgjevar.

Større avstand mellom leiarar og tilsette

På den andre sida vil avstanden mellom leiing og tilsette bli større i ein samanslegen kommune. Dette vil kunne vere ei ulempe i situasjonar som stiller store krav til tydeleg og nærverande leiing.

Større konkurranse om leiar- og stabsstillingar

I samband med sjølve samanslåingsprosessen, vil også tilsette kunne oppleve ein sterkare grad av konkurranse om leiar- og stabsstillingar. På kort sikt vil dette kunne ha ein negativ effekt på arbeids- og fagmiljøet i ein samanslegen kommune.

Samla vurdering

Sjølv om ei kommunesamanslåing vil kunne ha både negative og positive verknader for kompetanse- og rekrutteringssituasjonen, er det likevel grunn til å forvente at ein større kommune vil ha lettare for rekruttere, halde på og utnytte nøkkelkompetanse enn dagens kommunar har.

¹⁶ Til dømes utgreinga ”Ekteskap – eller bare gode venner? Frei og Kristiansund – en eller to kommuner? En vurdering av fordeler og ulemper ved en kommunesammenslåing”, Kaupang 2003.

10 LOKALDEMOKRATI: VALDELTAKING OG DEMOKRATISK INNVERKNAD

10.1 Fokus og avgrensing

Fleire former for demokrati Demokrati er ikkje eit eintydig omgrep: Nokre fokuserer på det *direkte demokratiet*, andre er meir opptatt av *brukardemokratiet*. I dette kapitlet blir det fokusert på det *representative demokratiet*.

Det representative demokratiet Det er det representative demokratiet som til vanleg blir knytt til valdeltaking, partiaktivitet og makt og innverknad til ulike folkevalde organ.

Formell og reell makt På same tid peiker fleire samfunnsforskarar¹⁷ på det manglande samsvaret mellom evna lokale demokratiske organ har til reell innverknad på den utviklinga dei er satt til å styre og kva som er mogleg. Christia nsensutvalet (NOU 1992:15) formulerte seg slik:

”Lokaldemokratiet hviler ikke alene på deltakelse og tilhørighet, men er også avhengig av at kommunen har tyngde og betydning i samfunnsutbyggingen og tjenesteproduksjonen.”

Med utgangspunkt i dette, drøftar vi følgjande problemstillingar:

Storleik og valdeltaking

Er det samanheng mellom kommunestorleik og deltaking i det representative demokratiet? Meir konkret blir drøfta:

- Den generelle utviklinga i deltaking i norske kommuneval
- Valdeltaking i den nye kommunen Re (tidlegare Våle og Ramnes kommunar)
- Samanhengen mellom kommunestorleik og enkelte andre aspekt ved det representative demokratiet.

Storleik og innverknad

Er det sannsynlig at fridomen Leikanger og Sogndal har til å ta sjølvstendige avgjerder på viktige område vil bli påverka av ei samanslåing? Denne problemstillinga blir drøfta med utgangspunkt i ein omtale av den generelle innverknaden mindre kommunar har over samfunnsutbygging og tenesteproduksjon.

¹⁷ Til dømes Veggeland (2000)

10.2 Generelt: Valdeltakinga går ned

Valdeltaking er eit nøkkelspørsmål

Helsetilstanden til demokratiet blir ofte relatert til om veljarane sluttar opp om valdagen. Ei låg, og spesielt fallande, valdeltaking blir derfor oppfatta som eit teikn på ei svekking av det demokratiske styresettet¹⁸. Valdeltaking blir dermed eit av nøkkelspørsmåla i alle debattar om demokratiet.

Det er ein internasjonal og nasjonal trend i retning av lågare valdeltaking, særleg går valdeltakinga ved lokalval ned. Tabell 10.1 viser utviklinga i deltaking ved kommuneval i Noreg, Sogn og Fjordane fylke og Leikanger og Sogndal kommunar i perioden 1987 til 1999:

Tabell 10.1 Kommunestyrevala 1987 – 1999. Valdeltaking i prosent

	Kommunestyreval			
	1987	1991	1995	1999
Heile landet	69,4	66,0	62,8	60,4
Sogn og Fjordane	68,7	68,6	64,6	63,0
Leikanger	73,3	75,2	68,7	71,6
Sogndal	66,3	65,3	66,0	61,9

Kjelde: Statistisk sentralbyrå

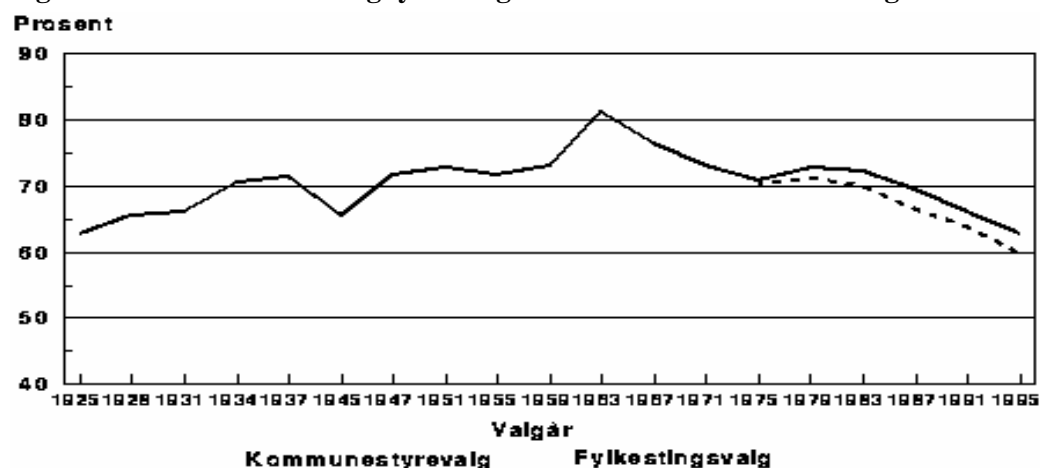
Leikanger hadde høgare valdeltaking

Som det går fram av tabellen, var deltakinga ved kommuneval på landsbasis 9 prosent lågare i 1999 enn i 1987. I Sogn og Fjordane var nedgangen i valdeltakinga om lag 6 prosent. Nedgangen i Leikanger kommune var i same periode berre 2 prosent, mens Sogndal kommune hadde ein reduksjon i valdeltakinga på 4 prosent.

Store variasjonar over tid

Dersom ein studerer den norske valdeltakinga over ein lengre tidsperiode, kjem følgjande bilete fram:

Figur 10.1 Kommune - og fylkestingsvala 1925 - 1999. Valdeltaking. Prosent



¹ Første fylkestingsvalg ble holdt i 1975.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå

¹⁸ Til dømes Vallovutvalget (NOU 2001:3).

Deltaking og misnøye med kommune - samanslåingar?

Som det går fram av figuren, har valdeltakinga variert over tid. Valdeltakinga på 90-tallet var til dømes om lag på same nivå som tidleg i førre hundreåret. Den høge valdeltakinga tidlig på 60-tallet – over 90 prosent – blir oftast forklart med referanse til høgare – venstre aksene i norsk politikk, men fell også saman i tid med den til dels utbreidde misnøya med dei omfattande kommunesamanslåingane som da vart gjennomført.

Deltaking og storleik

Valdeltakinga har historisk sett vore lågare i små utkantkommunar enn i dei store sentrale kommunane. Dette biletet vart brote ved valet i 1971, og skilnadene er no tilnærma utviska med unntak for dei aller minste kommunane (under 2000 innbyggjarar) som har ei noko høgare valdeltaking enn andre kommunar. Det er altså ikkje lenger mogleg å trekkje generelle slutningar om samanhengen mellom kommunestorleik og valdeltaking.

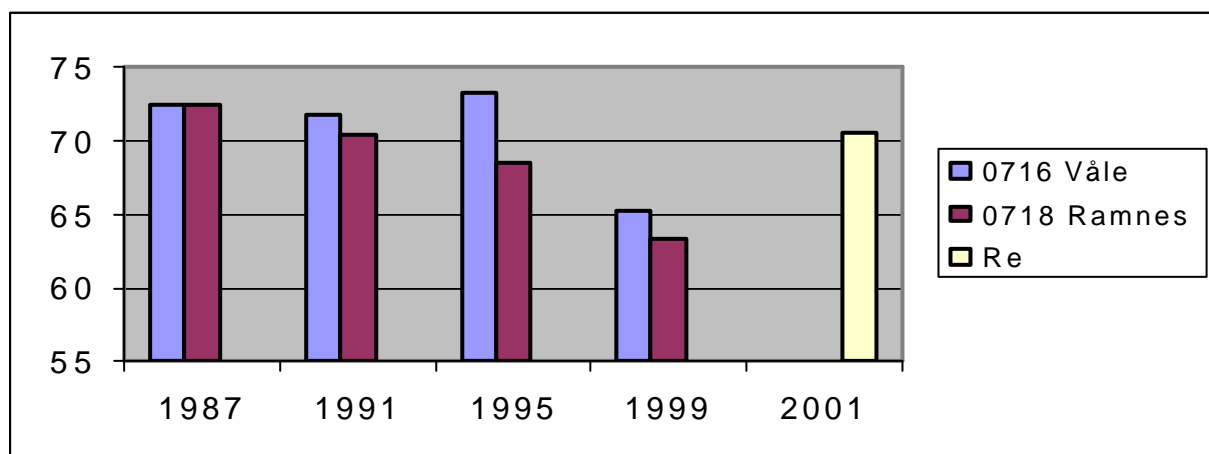
Deltaking og samanslåing

Heller ikkje når det gjelder samanhengen mellom kommunesamanslåingar og valdeltaking er det mogeleg å trekkje klare konklusjonar. Dette heng særleg saman med at det parallelt med kommunesamanslåingane har skjedd så store endringar i deltakinga ved lokalval at det er vanskelig å skilje ut ein enkelt forklaringsfaktor.

Våle, Ramnes og Re

Det kan er likevel vere av interesse å sjå nærare på valdeltakinga i Ramnes, Våle og Re kommunar før og etter den frivillige samanslåinga. Av figur 10.2 går det fram at valdeltakinga var markert høgare i Våle enn i Ramnes. Det var også i Våle at motstanden mot samanslåinga var størst. I begge kommunane var valdeltakinga høgare ved kommunevala rett før vedtaket om samanslåing, enn ved det første valet etter at avgjerda om samanslåing var tatt. I lys av dette er det særleg interessant å leggje merke til den markert høgare valdeltakinga ved siste kommuneval. Det er vanskeleg å seie kva dette kjem av, men kombinasjonen mellom stortings- og kommuneval og direkte ordførarval kan vere mogeleg årsaker. Tala viser i alle høve at det ikkje treng å vera ein samanheng mellom etablering av ein større kommune og lågare valdeltaking – i alle fall ikkje på kort sikt.

Figur 10.2 Valdeltaking ved utvalde kommuneval i Ramnes, Våle og Re kommunar. 1987 - 2001



Kjelder: Statistisk sentralbyrå og Re kommune

- Fleire forklaringar** I St.prp. nr. 82 (2000-2001) "Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002" blir følgjande forklaringar på låg valdeltaking ved lokalval drøfta:
- Rikspolitikken er for dominerande.
 - Lokaldemokratiet fungerer ikkje, folk er misnøgde med kommunen og stemmer av den grunn ikkje ved lokalval.
 - Skilnaden mellom dei politiske partia er diffus og uklår
 - Valet blir oppfatta å vere utan verdi. Det kan vere det same kva for parti som sitt med makta i kommunestyret, og det har heller ikkje noko å seie for utviklinga i kommunane i dei neste fire åra.
 - Borgerplikta er på retur.
- Borgarplikta slår ut** Med unntak av argumentet om at borgerplikta er på retur og at valdeltakinga derfor går ned, finst det få haldepunkt i dei ulike lokalvalundersøkingane for at desse argumenta *isolert sett* gjev seg utslag i redusert valdeltaking. Om borgerplikta blir det derimot sagt følgjande:
- "...borgerplikten generelt står sterkt, men sterkere i de eldre generasjoner enn i de yngre. Det viser seg at det er klart flere som stemmer blant dem som opplever det å stemme som en borgerplikt enn det er blant dem som først og fremst stemmer av egeninteresse. Forskjellen er særlig stor blant dem som sier at valget har liten eller ingen betydning for den enkelte."
- Samla sett kan dessutan også dei andre forklaringane gje eit bilete av den fallande valdeltakinga:
- "(Forklaringsversjonene) kan ha viktige elementer i seg. Som at rikspolitikken ble for dominerende, lokaldemokratiet fungerer dårlig, partiforskjeller er små og ubetydelige og valget er uten betydning, for eksempel når valgdeltakelsen er større ved stortingsvalg enn kommunestyrevalg og større ved kommunestyrevalg enn ved fylkestingsvalg . . . Er en nærliggende forklaring at valgene oppfattes å være av ulik viktighet. Jo viktigere valget er, dess større deltakelse. Dessuten jo mindre forskjellene er mellom partiene, dess mindre viktig blir valget."
- Vidare:
- "På den annen side blir en slått av hvor utbredt tilfredsheten er blant de spurte både overfor hvordan lokaldemokratiet fungerer og det samlede tjenestetilbudet. Det gir som en mulig forklaring at den lave deltakelsen bunner i en tilfredshet med tingenes tilstand. Økning i deltakelsen kan på den annen side nettopp være et uttrykk for misnøye med hvordan lokaldemokratiet fungerer."
- Høgast deltaking når veljarane er misnøgde** Paradoksalt nok kan det derfor hevdast at valdeltakinga kan vise seg å gå ned dersom innbyggjarane skulle vise seg å vere tilfredse med ein eventuell samanslåing. Mens valdeltakinga kan kome til å auka dersom ein kommunesamanslåing ikkje fell i "smak" hjå innbyggjarane i ein kommune.

Leikanger er ein liten kommune Når dette er sagt, er det likevel viktig å vere klar over at Leikanger er ein liten kommune. Det kan derfor vere den relativt høge valdeltakinga i kommunen blant anna kan forklarast ut frå kommunestorleiken. I så fall kan ei kommunesamanslåing føre ein nedgang i deltakinga hjå dei som per i dag er innbyggjarar i Leikanger.

10.3 Kommunestorleik og andre former for politisk aktivitet

Dersom ein ser nærmare på samanhengen mellom andre former for politisk aktivitet i et representativt demokrati og kommunestorleik, kjem følgjande bilete fram¹⁹:

Partia er mindre viktige Partia blir oppfatta som mindre viktige i små kommunar. I dei minste kommunane (under 5000 innbyggjarar) er det berre 13 prosent som meiner det er store eller ganske store forskjellar mellom partia. Tilsvarende tal for dei største kommunane er 37 prosent. Ei vanleg forklaring er at innbyggjarane i dei minste kommunane i større grad retter fokus på personane enn innverknaden parti har i kommunepolitikken.

Mindre avstand mellom folk og folkevalde På grunn av reglane i kommunelova, er det fleire røyster bak valde representantar i kommunestyra i dei store kommunane, enn i dei mindre kommunane. Dette tyder også at ein relativt større del av innbyggjarane i små kommunar har politiske verv. Avstanden mellom innbyggjarane og politiske organ/politikare er derfor mindre i dei minste kommunane enn i dei store kommunane.

Større tillit til det politiske systemet Innbyggjarane i små kommunar har gjennomgåande større tillit til det politiske systemet og til kommunen meir generelt enn innbyggjarane i dei store kommunane. Ei forklaring som blir trekt fram, er at det er meir sannsynleg at innbyggjarane i dei små kommunane kjenner politikarane, offentlige personar eller kommunalt tilsette. Det er derfor større grad av direkte kontakt mellom innbyggjarane og "kommunen". Dette gjer også at vegen mellom innbyggjarar og myndigheitspersonane blir kortare.

10.4 Demokrati og innverknad på viktige samfunnsspørsmål

Til mindre reell innverknad politiske vedtak har på samfunnsutviklinga, til større demokratisk underskott kan det seiast å vere knytt til politiske arenaer.

¹⁹ "Smått og godt?", Myrvold, NIBR, 2001:1

Regionalforskarar (for eksempel Veggeland 2000) peikar på det manglande samsvaret mellom det "regionale kartet og terrenget". Vanlege omgrep som blir nytta i analysen er:

- Politisk-administrative regionar
- Funksjonelle regionar

Når kartet ikkje lenger er tilpassa terrenget

Politisk-administrative regionar er til dømes kommunar. Desse kan avgrensast geografisk og kan forenkla sagt seiast å representere "kartet". Dei funksjonelle regionane kan til dømes vere næringsregionar, arbeidsmarknadsregionar og helseregionar. Slike regionar følgjer til vanleg ikkje politisk-administrative grenser: Bedrifter er lokalisert i ein kommune, men er vel så avhengige av transportsystema i nabokommunen, folk bur i ein kommune og arbeider i ein annan og det beste helsetilbodet ligg kanskje i ein annan del av landet enn pasienten. Det er også slik at dei funksjonelle regionane til dels overlappar kvarandre: Når bedriftseigaren blir pasient vil vedkommande kanskje vere avhengig av andre politisk-administrative system enn når han er oppteken av å utvikle bedrifta si. I praksis kan dette *forenkla sagt* framstå som om "kartet" ikkje er tilpassa "terrenget". Velgjerar og innbyggjarar kan derfor oppleve at det offentlege systemet ikkje leverer tilfredsstillande tenester. Dessutan vil kommunepolitikarar kunne oppleve at dei står makteslause i forhold til dei oppgåvene dei har ansvar for, og den samfunnsutviklinga dei ynskjer å påverke. Særleg kan dette opplevast som påtrengande i større planleggingsarbeid der det kan bli særleg tydeleg at kommunale aktørar ikkje har kontroll over dei verkemidla som er nødvendige for å realisera prioriterte målsetjingar.

Større samsvar mellom "kart og terreng" større makt

Dersom ei kommunesamanslåing fører til at det blir større samsvar mellom "kart og terreng", vil dette kunne auke innverknaden lokalpolitikarane har på dei spørsmåla og oppgåvene dei har ansvar for.

10.5 Oppsummering

Det kjem ikkje lenger an på storleiken

Det er ikkje lenger mogleg å trekkje faglege haldbare konklusjonar om samanhengen mellom kommunesstorleik og valdeltakinga. Særleg fordi det no berre er dei aller minste kommunane (under 2000 innbyggjarar) som generelt sett har høgare deltaking i kommuneval enn større kommunar. På grunn av storleiken til Leikanger, kan det likevel vere grunn til å stille eit lite spørsmål ved utviklinga i valdeltakinga i ein eventuell ny samanslegen kommune.

Større makt til partia?

Til mindre skilnad veljarane opplever at det er mellom partia, til mindre viktig blir kommunevalet oppfatta å vere. Det er særleg i kommunar under 5000 innbyggjarar at veljarane opplever at det er liten skilnad mellom partia. Dette gjeld altså blant anna kommunar på storleik Leikanger kommune. Med utgangspunkt i dette kan ein derfor tru at partia vil få ei meir markert rolle i kommunepolitikken i ei samanslegen kommune. Dette kan føre større partipolitisk aktivitet og redusert fokus på enkeltpersonar i ein sammenslegen kommune, enn det som er tilfelle i dagens kommunar.

Større avstand mellom folk og folkevalte

I ein sammenslegen, større kommune vil avstanden mellom valde og velgjerar bli større. Dette kjem særleg av at talet på valde politikare relativt sett vil bli redusert, men også av at den geografiske avstanden mellom innbyggjarane og kommunestyresalen for mange vil auke dersom det blir etablert eit nytt, felles kommunesenter. Ambulerande politiske møte og meir omfattande bruk av høyringar, spørjetimar etc. kan ha motsatt verknad.

Større kommune – større reell makt?

Dersom ein større kommune får større reell innverknad over lokalpolitisk viktige spørsmål, vil dette kunne styrke lokaldemokratiet. I lys av initiativet frå kommunalminister Solberg om å drøfte oppgåvene til generalistkommunane, kan også etablering av ein større kommune vise seg å vere ein nødvendig føresetnad for at kommunen skal kunne halde på behalde dagens oppgåver, eventuelt også vere ein føresetnad for å få overført ansvaret for nye oppgåver frå staten, jf. tildømes kap. 1 i denne rapporten.

DEL III

SAMLA VURDERING: FORDELAR OG ULEMPER VED EI KOMMUNESAMANSLÅING

11 SAMLA VURDERING: FORDELAR OG ULEMPER VED EI KOMMUNESAMANSLÅING

Hovud-spørsmålet

Prosjektplanen stiller hovudspørsmålet for utgreiinga:

Kva vert verknadene ved samanslåing av kommunane Leikanger og Sogndal samanlikna med å halde fram som to kommunar?

Fordelar og ulemper må vurderast i høve til sentrale og lokale mål for kommuneforvaltninga.

Målformulering

Den konkrete målformuleringa er firedelt:

- I. Kommunane vert ein betre utviklingsaktør som gjer det mogleg å styrke næringsliv og sikre busetnad
- II. Betre tenester gjennom betre fagmiljø og frigjerung av ressursar som kan setjast inn i styrking av tenesteproduksjonen
- III. Få ein sterk kommune, med effektiv og smidig organisering. Ein kommune som kan tilby attraktive kompetansearbeidsplassar
- IV. Behov for nedbemanning skal skje gjennom naturleg avgang, der alle er sikra arbeid etter eventuell samanslåing, men ikkje nødvendigvis i same stilling

Denne delen av rapporten gjev ei oppsummering av fordelar og ulemper ved ei kommunesamanslåing samanlikna med å halde fram som to kommunar sett i høve til dei tre første måla. Mål IV er i mindre grad relevant som eit vurderingskriterium i høve til konsekvensar av ein samanslåing.

Utgangspunktet

Utgangspunktet for både kommunane kvar for seg er at ein stram økonomisk situasjon med ubalanse mellom driftsinntekter og –utgifter vil truleg gi reduserte løyvingar til tenesteområda og reduserte investeringar framover i dei to kommunane. Dette er situasjonen konsekvensane av ei samanslåing må bli vurdert i høve til.

I følgje kommunane vil høge løns- og pensjonskostnader saman med underfinansierte statlege reformer gi ein vanskeleg økonomisk situasjon. Frie inntekter som skatt og rammetilskot har ikkje auka i takt med den generelle kostnadsutviklinga. I tillegg kjem tap i aksjemarknaden og lågare avkastning enn forventa for mange kommunar.

Leikanger slit i følgje årsmeldinga for 2002 med eit gap på nær 5 millionar kr mellom ordinære driftsinntekter og –utgifter. Samstundes vil ein framover stå overfor den store utfordringa det er å dekke inn att underskotet frå 2002.

I følgje Økonomiplanen til Sogndal (2003 – 2006) er det nødvendig å redusere utgiftene og auke inntektene med til saman 10 – 12 millionar kr årleg, for å få balanse mellom inntektene og utgiftene til kommunen. Det økonomiske opplegget for planperioden vil bli prega av reelt reduserte løyvingar til alle tenesteområda i kommunen. Reduksjonen vil bli størst på områda skule, barnehagar, omsorg og administrative funksjonar. Inntektssida blir betra med auka betaling for kommunale tenester.

11.1 MÅL I: Kommunen vert ein betre utviklingsaktør

I vurderinga av kommunen si rolle som utviklingsaktør som skal styrke næringsliv og sikre busetnad, sett i høve til ei samanslåing, er følgjande moment sentrale:

Samanslåing vil gi auka handlekraft

- I rolla som utviklingsaktør er det grunn til å tru at samanslåing av kommunane vil gi auka handlekraft. Ein større kommunal eining vil generelt kunne markera seg sterkare og har eit betre grunnlag for å avsette og samle ressursar til eit laupande strategisk utviklingsarbeid. Dette vil og gjelda prioritering av direkte tiltak og støtte for å behalde og skapa nye arbeidsplassar. At ein kommune har ressursar til dette, ser ut til å vere avgjerande i mange høve ikkje minst i det arbeidet som må gjerast for å halde på og utvikle offentlege arbeidsplassar
- Ein kan unngå ein kamp om attraktiv arbeidskraft og vil i ein samla kommuneadministrasjon kunne nyttiggjere arbeidskrafta og kompetansen betre. Her ligg det føremonar for begge kommunar, men kanskje særleg for Leikanger som sjølv vil måtte ha ein liten administrasjon
- Større fagmiljø vil gje fleire attraktive arbeidsplassar og kan medverke til vekst i folketalet
- Ein samla kommune tek meir felles strategiske val og unngår konkurranse seg imellom
- Det er eit mangfald av arbeidsplassar i desse to kommunane som stort sett er kompletterande. Det er liten konkurranse mellom kommunane
- Næringslivet sjølv får ein større utviklings- og samarbeidsflate. Det vil vera ein føremon i næringslivet sitt eige utviklingsarbeid å samla ressursane i kommunedekkande organisasjonar som til dømes på reiselivssida
- Ei samanslåing kan gje eit betre tenestetilbod som vil gjere det attraktivt å bu i området. På den anna side kan sentralisering av tenestetilbod vere lite populært for somme

Lokaldemokrati

- I ein samanslegen større kommune vil avstanden mellom valde og velgjarar bli større
- Dersom ein større kommune får større reell innverknad over lokalpolitisk viktige spørsmål, vil dette kunne styrke lokaldemokratiet

11.2 Mål II: Betre tenester gjennom betre fagmiljø og frigjeriing av ressursar

Ei kommunesamanslåing vil kunne påverke tenestetilbodet på mange måtar. I vurderinga om samanslåing vil gjeve betre tenester, er følgjande moment sentrale.

- Rammetilskota** Hovudkonsekvensar for rammetilskota av ei kommunesamanslåing er:
- Effekten av bortfallet av basistilskotet og regionaltilskotet på til saman om lag 9,6 millionar kr vil først bli økonomisk merkbar 10 – 15 år etter ei samanslåing på grunn av inndelingstilskotet (som kompenserer fullt ut dei første 10 åra og deretter trappast ned med ein femtedel dei neste fem åra)
 - Ein samanslegen kommune med Sogndal som kommunesenter vil gje ein auka utgiftsutjamning som følgje av auka avstand til kommunesenteret på om lag 1,8 millionar kr (203 kr pr. innbyggjar). Med Leikanger som kommunesenter blir auka utgiftsutjamning på 5,6 millionar kr (635 kr pr. innbyggjar)
- Eingongs-
kostnadene** Basert på erfaringar frå Re, og utan ein nærmare analyse av føresetnadene for ei samanslåing mellom Leikanger og Sogndal, kan ei gjetting på eingongskostnader ved ein samanslåing av Leikanger og Sogndal kommunar vere om lag 9 millionar kr. Praksisen til Kommunal- og regionaldepartementet er å dekkje 40 – 60 prosent av slike kostnader.
- Innsparing frå
administrasjon**
- Vurderingar basert på samanlikningar av KOSTRA-tal gjev innsparingspotensial innanfor administrasjon på mellom 2,5 og 6 millionar kr pr. år avhengig av om Sogndal eller beste kommune som kan samanliknast med samanslegen Leikanger/Sogndal (Ørsta), blir brukt som utgangspunkt for utrekningane
 - Grunnen til at innsparingspotensialet innanfor administrasjon etc. synest å vere så vidt lågt samanlikna med andre tilfelle, er at desse kostnadene relativt sett er låge i utgangspunktet i Sogndal, som er den største av kommunane
- Effektivisering av
teneste-
produksjonen:** Tenesteproduksjonen er analysert på bakgrunn av KOSTRA-tal og innspel frå arbeidsgrupper for dei ulike tenestområda (inkludert administrasjon) sett saman på tvers av kommunane. Vurderingane knytt til tenesteproduksjonen og moglegheiter for effektivisering kan oppsummerast med følgjande:
- Fagmiljø og
kompetanse**
- For dei fleste tenestemråda vil ei samanslåing gi større og meir robuste fagmiljø med betre kompetanse og dermed betre tenestetilbod
- Barnehagar**
- Ekstra ressursar til barnehagesektoren er nødvendig for at ein samanslegen kommune skal gje eit like godt barnehagetilbod som Leikanger gjer i dag
- Skular**
- På bakgrunn av differansane i brutto driftsutgifter pr. elev mellom dei to kommunane (høgare driftsutgifter i Leikanger), og sett i forhold til gjennomsnittet for dei større kommunane, peiker det seg ut eit effektiviseringspotensial for grunnskulane i Leikanger og Sogndal. Å realisere eit slikt potensial vil krevje at ein gjer noko med skulestrukturen slik at skulane, og særleg klassane, i gjennomsnitt blir større

	<ul style="list-style-type: none">• Ei samanslåing av ungdomsskulane i Leikanger og Sogndal vil kunne gje ei årleg innsparing på om lag 550 000 kr
Kommunehelse	<ul style="list-style-type: none">• Høge brutto driftsutgifter til kommunehelse pr. innbyggjar i Leikanger og særleg i Sogndal, kan tyde på eit mogleg effektiviseringspotensial ved ei samanslåing, men kan også vere uttrykk for høg kvalitet på tenestene• Ei samling av tilboda (fysioterapi, jordmor, helsestasjon, legeteneste) i Sogndal kan gi ei innsparing på 120 000 kr pr. år til administrasjon
Kultur	<ul style="list-style-type: none">• Ved å samla administrasjonane til biblioteka, musikk- og kulturskulane og allmenn kultur, kan det vere mogleg å spare frå 180 000 – 360 000 kr til administrasjon
Barnevern, pleie og omsorg og sosialtenesta	<p>Administrasjon, ungdomsskulane, helsetenesta og kultur er utpeikt av kommunane sjølv som område der ein kan finne strukturar som ikkje er robuste sett i høve til ein kommunesamanslåing, og der det bør vere moglegheiter for innsparingar. KOSTRA-tala viser i tillegg at det og kan vere effektiviseringspotensial innanfor barnevern, pleie og omsorg og sosialtenesta. Men på desse områda kan høge utgifter pr. brukar like gjerne vere eit uttrykk for høg kvalitet på tenestene og/eller store behov hos brukarane, som lite effektiv tenesteproduksjon.</p>
Tekniske tenester	<p>Innanfor dei tekniske tenestene kan høge årsavgifter i Leikanger vere eit uttrykk for at ei samanslåing kan gje innsparing. Generelt er det slik at det innanfor tekniske tenester ofte ligg til rette for samarbeid. På den måten kan ein få betre utnytting av realkapital/utstyr og kompetanse, og større satsingar og investeringar kan forsvarast. Erfaringsmessig vil og eit effektivt samarbeid på desse områda kunne etablerast uavhengig av om kommunane blir slegne saman eller ikkje</p>
Generelt effektiviseringspotensial	<p>Generelt blir det rekna med at det er eit effektiviseringspotensial i kommunal tenesteproduksjon. Men det er ikkje gjeve at kommunesamanslåing (dvs. at kommunane er store) er nødvendig for å realisere slike potensial. Ein del av effektiviseringspotensiala kan truleg realiserast internt i kommunane eller gjennom interkommunalt samarbeid. Empirisk er det vanskeleg å slå fast kva for tilleggsgevinst i høve til effektivisering som kan oppnåast gjennom samanslåing. Likevel talar følgjande for at samanslåing vil gi større moglegheiter for effektivisering enn det som kan oppnåast internt og gjennom samarbeid:</p> <ul style="list-style-type: none">• Det er påvist stordriftsfordelar eller smådriftsulemper innanfor administrasjon, institusjonsbasert omsorg, grunnskule og tekniske tenester, jf. Myrvold (2002)• Den omstillingsprosessen som nødvendigvis må følgje av ei samanslåing, vil generelt kunne leggje til rette for endringar som medverkar til ein meir effektiv tenesteproduksjon og/eller betre kvalitet på tenesteproduksjonen
Økonomiske konsekvensar	<p>Tabell 11.1 gjev eit grovt bilde av dei økonomiske konsekvensane av ei samanslåing av Leikanger og Sogndal kommunar.</p>

Tabell 11.1: Økonomiske konsekvensar av ei samanslåing av Leikanger og Sogndal kommunar. Mill. kroner pr. år

	Etter 1 år	Etter 10 år	Etter 15 år
Basis - og regionaltilskot	- 9,6	- 9,6	- 9,6
Inndelingstilskot	9,6	9,6	-
Utgiftsutjamning*	1,8/5,6	1,8/5,6	1,8/5,6
Eingongskostnader**	- 4,5	-	-
Innsparing administrasjon***	(2,5 – 6)	2,5 - 6	2,5 - 6
Innsparing tenester****			
- Ungdomsskular	0,55	0,55	0,55
- Kommunehelse	0,12	0,12	0,12
- Kultur	0,18 – 0,36	0,18 – 0,36	0,18 – 0,36
- Andre tenester	?	?	?

* Sogndal som kommunesenter/Leikanger som kommunesenter

** Kommunane sin del etter at staten har dekkja 50 prosent

*** Det vil truleg ta meir enn eitt år å realisere innsparingspotensialet innanfor administrasjon

**** Innsparing innanfor tenesteproduksjon vil i stor grad avhenge av politiske vedtak

Med utgangspunkt i tala i tabell 11.1 blir noverdien (realrente 4 prosent) av dei økonomiske konsekvensane summert over dei første 20 åra etter ei samanslåing, ein gevinst på om lag 65 millionar kr med Sogndal som kommunesenter og med 6 millionar kr pr. år i innsparing innanfor administrasjon. Dette tilsvarar i gjennomsnitt ein gevinst på om lag 3,2 millionar kr pr. år. Med Leikanger som kommunesenter blir dei tilsvarande gevinstantane om lag 115 millionar kr (totalt for perioden) og 5,8 millionar kr (pr. år).

Med innsparing innanfor administrasjon på 2,5 millionar kr pr. år blir dei tilsvarande gevinstantane høvesvis 1,2 og 3,7 millionar kr pr. år med Sogndal og Leikanger som kommunesenter.

Ulemper for brukarane

Dei viktigaste ulempene for brukarane ved ei samanslåing av kommunane og tenestetilboda vil truleg vere knytt til lengre reiseavstand til nokre av tilboda. Som omtala over, vil dette kunne gjelde avstand til kommuneadministrasjon, helsetilbod, kulturtilbod og ikkje minst avstand til ungdomsskulen. Avstanden til andre tenestetilbod, til dømes barnehagar, barneskular og sjukeheimar, treng ikkje å bli påverka av ei kommunesamanslåing. Generelt vil avstanden til ”oftetenestene” ha mest å seie for brukarane.

Større fagmiljø kan gi betre tenester

Den kommunale tenesteproduksjonen skal ikkje berre vere kostnadseffektiv, men også tilfredsstillende kvalitetskrav som blir stilt til kommunale tenester. Ein nødvendig føresetnad for dette er sjølvstendig at kommunane har den nødvendige kompetansen som skal til for å utføre dei oppgåvene som kommunane har ansvar for. Ei kommunesamanslåing vil gje grunnlag for større og meir kompetansetunge fagmiljø som truleg vil medverke til større kvalitet i tenesteproduksjonen, eventuelt også høgare produktivitet. Dette vil også langt på veg kunne oppnåast med eit tett interkommunalt samarbeid, men då er det eigentleg snakk om ei samanslåing på sektornivå (det interkommunale samarbeidet må vere tilstrekkeleg tett)

11.3 MÅL III: Få ein sterk kommune som kan tilby attraktive kompetansearbeidsplassar

Økonomi grunnleggjande	Dei moglege positive økonomiske konsekvensane av ei kommunesamanslåing som er nærmare omtala under X.1, vil generelt gje grunnlag for å få ein sterk kommune med ei effektiv organisering, til dømes innanfor administrasjon. Den økonomiske situasjonen til kommunen vil og vere viktig for om ein kan tilby attraktiv arbeidskraft lønsvilkår dei vil vere nøgd med.
Større fagmiljø vil gjøre det lettare å halde på og rekruttere kompetanse	Kampen om den kompetente arbeidskrafta vil auke i åra framover. Det er derfor viktigare enn tidlegare at kommunane i størst mogleg grad legg vekt på å gjennomføre tiltak som medverkar til at kommunen blir oppfatta som ein attraktiv arbeidsgjevar. Ei kommunesamanslåing vil gje grunnlag for større og meir robuste fagmiljø, noko som vil ha ein positiv effekt i høve til å rekruttere og halde på nøkkelkompetanse.
Betre utnytting av egne tilsette	Ein større kommune vil sannsynlegvis har betre føresetnad for å leggje til rette for fleire heiltidsstillingar. Dette vil kunne lette rekrutteringssituasjonen og medverke til e betre utnytting av kompetansen til dei tilsette.
Enklare å gjennomføre effektivisering	I ein større kommune kan det og vere enklare å gjennomføre nødvendige effektiviseringstiltak ettersom det vil vere lettare å ivareta omplasseringsbehov i ein større og meir fleksibel organisasjon.
Gode fagmiljø kan bli svekka	Det vil likevel vere ein risiko for å svekke gode og velfungerande eksisterande fag- og arbeidsmiljø ved ei samanslåing. Ei samanslåing vil skape større uvisse, og kan gjera dei tilsette meir utrygge i ein overgangsfase.
Meir robuste fagmiljø	Med større og meir robuste fagmiljø vil ein vere mindre sårbar om folk sluttar eller er sjukmeldte. Store og robuste fagmiljø vil og fremje ei kvalitativ utvikling av tenesteproduksjonen
Større avstand mellom leiing og tilsette	På den andre sida vil avstanden mellom leiinga og dei tilsette bli større i ein samanslegen kommune, noko som vil kunne vere ei ulempe i situasjonar som stiller store krav til tydeleg og nærverande leiing.
Større konkurranse om leiarstillingar	Ei kommunesamanslåing vil i ein overgangsfase også kunne medverke til større konkurranse om leiar- og stabsstillingar, noko som på kort sikt vil kunne ha ein negativ effekt på arbeids- og fagmiljøet i ein sammenslegen kommune.

11.4 FORDELAR OG ULEMPER – OPPSUMMERT

Kva skal leggjast mest vekt på?	Som det også går fram av dei andre delane av rapporten, er enkelte konsekvensar etter måten lette å dokumentere. Andre vurderingar må i vesentleg grad gjerast på grunnlag av skjønn. Slik vil det alltid vere når ein skal ta stilling til kompliserte og samansette samfunnstilhøve. Til sjuande og sist vil det derfor vere opp til politikarane – og innbyggjarane gjennom val – og ta stilling til kva det skal leggjast mest vekt på, når avgjerda om den vidare ”lagnaden” til Leikanger og Sogndal skal takast.
--	---

Ei samla stikkordsoversikt over fordelar og ulemper ved ei samanslåing av Leikanger og Sogndal kommunar er vist i tabell 11.2.

Tabell 11.2 Konsekvensar av ei samanslåing av Leikanger og Sogndal kommunar

	Mål I: Kommunen vert ein betre utviklingsaktør	Mål II: Betre tenester gjennom betre fagmiljø og frigjering av ressursar	Mål III: Få ein sterk kommune som kan tilby attraktive kompetansearbeidsplassar
Ulemper	<ul style="list-style-type: none"> • Sentralisering av visse tenestetilbod kan gjere området mindre populært som bustadområde • Risiko for intern kamp om sentrumsfunksjonar • Større avstand mellom veljarar og folkevalde 	<ul style="list-style-type: none"> • Bortfall av basis- og regionaltilskot (øk. effekt om 10 – 15 år) • Eingangskostnader • Større avstand til kommuneadministrasjon • Lengre skuleveg ved ei samanslåing av ungdomsskulane (frå Leikanger) • Større avstand til nokre helse- og kulturtilbod (frå Leikanger) 	<ul style="list-style-type: none"> • Risiko for å svekke gode og velfungerande eksisterande fag- og arbeidsmiljø • Større uvisse og utryggleik for dei tilsette i ein overgangsfase • Større avstand mellom leiinga og dei tilsette • Konkurransen om leiar- og stabsstillingar kan ha ein negativ effekt på arbeids- og fagmiljøet på kort sikt
Fordelar	<ul style="list-style-type: none"> • Auka handlekraft • Betre grunnlag for å avsette og samle ressursar til strategisk utviklingsarbeid • Større ressursar til å leggje til rette for næringsetablering • Større evne til å trekkje til seg og halde på offentlege arbeidsplassar • Større fagmiljø vil gi fleire attraktive arbeidsplassar som kan medverke til vekst i folketalet (innflytting) • Betre tenestetilbod som vil gjere det meir attraktivt å bu i området • Meir felles strategiske val og mindre intern konkurranse • Næringslivet sjølv får ein større utviklings- og kontaktflate • Auka politisk slagkraft 	<ul style="list-style-type: none"> • Auka utgiftsutjamning • Innsparingspotensial innanfor administrasjon • Innsparingspotensial innanfor ungdomsskule, helse og kultur • Større og meir kompetansetunge fagmiljø kan gje betre tenestetilbod • Betre utnytting av utstyr innanfor tekniske tenester • Omstillingsprosessen kan gjera det mogleg å organisere tenestetilbodet på ein betre måte 	<ul style="list-style-type: none"> • Positive økonomiske effektar vil gjeve grunnlag for ein sterk kommune og styrke rekrutteringa • Større fagmiljø vil styrke rekruttering og gjere det lettare å halde på arbeidskraft • Større fagmiljø meir robust i høve til at folk sluttar og sjukdom • Betre utnytting av egne tilsette • Enklare å gjennomføre effektiviseringstiltak

Kjelder

- Engesæter P., B. Ericsson og R. Grefsrud (2003): *Fordeler og ulemper ved å slå sammen kommunene Aure og Tustna.* ØF-rapport nr. 07/2003. Østlandsforskning
- Fürst R. og L. Høverstad og Norsk Gallup AS (2001): *Styringsinformasjon i kommunene: Kobling av informasjon brukertilfredshet og KOSTRA-nøkkeltall.* Håndbok på oppdrag av Kommunal- og reg.dep.
- Kalseth, J. og J. Rattsø (1994): *Kommunestørrelse og ressursbruk i kommunaladministrasjon: Vekst, forskjeller og effektiviseringspotensiale.* Rapport, Senter for samfunnsforskning, Trondheim
- Kaupang AS (2003): *Ekteskap- eller bare gode venner? Frei og Kristiansund – en eller to kommuner?* Konsekvensanalyse
- Kittelsen, S. A. C.. og F. Førstund (2001): *Empiriske forskningsresultater om effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon.* Økonomisk forum nr. 6 2001
- Kommunal- og regionaldepartementet (2001): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002 (kommuneproposisjonen).* St.prp. nr. 82 (2000 – 2001)
- Kommunal- og regionaldepartementet (2001): *Om lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser.* Ot.prp. nr. 41 (2000-2001)
- Kommunal- og regionaldepartementet (2001): *Kommune, fylke og stat – en bedre oppgavefordeling.* St.meld. nr. 31 (2000 – 2001)
- Kommunal- og regionaldepartementet (2003): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen).* St.prp. nr. 66 (2002 – 2003)
- Kommunal- og regionaldepartementet (2002): *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi november 2002.* Rundskriv nr H-18/02
- Kommunal- og regionaldepartementet (2002): *Inntektssystemet for 2003 for kommuner og fylkeskommuner.* Rundskriv H-12/02
- KPMG (2002): *Kommunesammenslåing – Bjarkøy og Harstad kommuner. Forprosjekt*
- Langørgen, A. R. AAberge og R. Åserud (2001): *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser.* Rapporter 2001/35
- Langørgen, A. R. AAberge og R. Åserud (2002): *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner.* Rapporter 2002/15
- Laudal, T. og J. M. Steineke (2001): *Reduserte kostnader og bedre tjenester gjennom samarbeid/sammenslåing.* RF-Rogalandsforskning 2001
- Leikanger kommune (2003): *Årsmelding 2002*
- Lie, K. og W. Mo (1998): *Våle og Ramnes – to eller én? Utredning av beslutningsgrunnlag for status quo, utvidet samarbeid eller sammenslåing?* Rapport nr 144 1998. Telemarksforskning-Bø
- Myrvold, T.M (2001): *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatordiskusjon.* NIBR Prosjektrapport 2001:1
- NF-rapport nr. 11-2000: *Kommunene og den kompetente arbeidskraften. Gjennomtrekk og rekruttering i et organisatorisk perspektiv*
- Næringssenteret i Vestfold (2002): *Hol og Ål: En eller to kommuner? Fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing eller utvidet samarbeid*
- PriceWaterhouseCoopers (2003): *Kommuneinndelinga i indre Sunnfjord – rapport til styringsgruppa i februar 2003*
- Råd, G. R. og H. Sunde (2003): *Bedre å være stor enn (u)lykkelig som liten...? En utredning av sammenslutning i Valdres.* Rapport 2003-014. Asplan Viak AS
- Sanda, K. G. (2002): *Hyllestad, Askvoll og Fjaler – tre, to eller ein? Utgreiing om framtidig kommunestruktur i HAF-området.* Rapport nr. 192 2002. Telemarksforskning - Bø
- Sogndal kommune (2003): *Årsmelding 2002*
- Sogndal kommune (2002): *Økonomiplan 2003 - 2006*
- Statistisk sentralbyrå (2003): *KOSTRA- og befolkningstall på internett*
- Veggeland, Noralv (2000): *Den nye regionalismen*

VEDLEGG: INNSPEL FRÅ ARBEIDSSEMINAR 7. – 8. APRIL

Det vart gjennomført eit arbeidsseminar over to dagar kor arbeidsgrupper sett saman av tilsette frå dei to kommunane, vurderte kva for strukturar som er robuste og kva for strukturar som ikkje er det innanfor dei ulike tenesteområda, i høve til ei samanslåing. Konklusjonane til arbeidsgruppene er vist under.

Administrasjon

Dagens samarbeid - samarbeidsområde	Organisering
Telefon – struktur – sentral og liner	Felles telefonanlegg i samarbeid med F.M, F.K, L.K og S.K.
IT-programvare	Leikanger og Sogndal nytter same programvare på økonomisystem og kontor/arkiv/sak. Ikkje formalisert samarbeid utover dette
Generelt godt samarbeid i høve til utveksling av råd, rettleiing, tips frå kvarandre	Ikkje formalisert, men skjer ved direkte kontakt i det enkelte høve

Robuste Struktur	Grunngjeving
Ingen klar robust struktur, men aktuelt å drøfte spørsmål knytt til tenestetorg	Om føremålstenleg, kan det være aktuelt å ha ein desentralisert struktur på enkel publikumskontakt og informasjon

Mindre robuste struktur	Grunngjeving	Alternativ organisering	Føresetnader for å lukkast	Måloppnåing			
				Øk.	Tj.	Fag	Utv.
Heile den administrative organiseringa	<ul style="list-style-type: none"> - I liten grad ”ofte publikums-kontakt” - Doble funksjonar er lite rasjonelt og kostbart 	<ul style="list-style-type: none"> - Støttefunksj. (økonomi, personal, fag/ utvikling), dvs. noverande modell bør samordnast - På tenestenivået bør sam-ordninga skje i form av større tenesteeiningar med basis i fag og funksjon - Ei felles leiar-gruppe som primært skal ivareta adm. leiarfunksjonar og strat. utviklingsarb. 	<ul style="list-style-type: none"> - Felles IKT- struktur - Sam-lokalisering av leiar- og støtte-funksjonar 	+ over tid		+	+

Barnehagar

Dagens samarbeid - samarbeidsområde	Organisering
Samarbeid om barnehageplassar	Dialog ved behov – i periodar der kommunen har ledig kapasitet tek ein kontakt over kommunegrensene
Faglig pedagogisk	Samarbeider om oppretting av fagnettverk (i første omgang for styrar/tenesteleiar) i regionen
Uformelle samtalar mellom tenesteleiarar/ styrarar	Ved behov
Personale som pendlar over kommunegrensene – felles arbeidsmarknad	

Robuste Strukturer	Grunngjeving
Dagens struktur med brukarane sine behov i fokus	Barnehageplassar der brukarane bur/jobbar, etter ønskjer
Fleksibilitet på plassar	Utnytte ledig kapasitet på tvers over ”krinsgrenser”
Eit større fagleg miljø	Det generelle og spesielle, t.d. spes.ped. Utnytting av spisskompetanse
Mange nye bygg som er tilpassa barnehagedrift	
God tilgang på fagkompetanse	Ein stor kommune meir attraktiv i jobbsamheng
Større arbeidsmarknad	Større valfridom, både som arbeidsgivar og arbeidstakar, t.d. jobbrotasjon

Mindre robuste strukturer	Grunngjeving	Alternativ organisering	Føresetnader for å lukkast	Måloppnåing			
				Øk.	Tj.	Fag	Utv.
Barnehagane vert i dag drivi økonomisk effektivt	Barnehagane har i dag ut i frå KOSTRA-tal eit lite innsparingspot.	Større einingar (foreslår ikkje dette)	Sentralisering på sikt og at tilbudet vert brukertilpassa	+	÷	+ / ÷	÷

Skular

Robuste Strukturer	Grunngjeving
Barnesteget på alle skulane	<ul style="list-style-type: none"> - Nærleik til brukarane - Skyss på små barn - Fritidsaktivitetar knytt til nærmiljø - Lokal identitet - Lokalmiljøet sitt eigarforhold til skulen/engasjement - Rimelig god bygningsmasse (Fjærland?) - God kvalitet på tenesta (jf. brukargranskingar) - Godt fagmiljø – ikkje rekrutteringsvanskar

Mindre robuste strukturer	Grunngjeving	Alternativ organisering	Føresetnader for å lukkast	Måloppnåing			
				Øk.	Tj.	Fag	Utv.
Norane skule	Struktur- endringar i ein kommune	Elevane må gå til Leikanger barneskule eller Trudvang skule	Sjå bort frå: - Nærleik til brukarane - Skyss - Samlokalisering barnehage/skule - Fritidsaktivitetar knytt til nærmiljø; sambruk	Sånn samanslåing må vere øk. betinga	?		Nei!
Ungdomssteget i kommunane	<ul style="list-style-type: none"> - Breiare fagmiljø, internt og på tvers av skuleslag - Utstyr- og rombruk på tvers av skuleslag i Sogndal sentrum* - Nærare HSF - Utviklingsaktør (Campus) - Økonomisk innsparing (1 kl. Fjærland + litt adm.)** - Drift og investering i bygningsmasse 	Ein ungdomsskule i Sogndal - Leikanger	Sjå bort frå: - Auka skyssutgifter - Lengre reisetid - Foringing av fagmiljø lokalt, færre stillingar - Ungdommen vert trekt frå bygdane - Lokalt engasjement i høve til skule betyr ikkje så mykje - Skulene som missar elevar/lærarar får eit ringare miljø	Tja	+/-	+	+

Mindre robuste strukturer (forts.)	Grunngjeving	Alternativ organisering	Føresetnader for å lukkast	Måloppnåing			
				Øk.	Tj.	Fag	Utv.
		<ul style="list-style-type: none"> - Kan samordne tilbudet rundt integrerte elevar t.d. teiknspråk - Samle adm./ opplegg for vaksenoppl. + vaksenoppl. på grunnskulenivå - Framandspråk-opplæring - Norsk-opplæring for barn i asylmottak 		<ul style="list-style-type: none"> - Innsparing adm./ utd. fagpers. - Færre stillingar 		Betre komp. miljø rundt brukarane	

*Leikanger kan dekke dette behovet med samarbeid med off. institusjonar i Leikanger

** Om klassesdelingsgrensene går bort, vil den økonomiske vinsten bli liten

Pleie og omsorg

Dagens samarbeid - samarbeidsområde	Organisering
Uformelt samarbeid <ul style="list-style-type: none"> - ulike arrangement - personell 	Nei

Robuste Strukturer	Grunngjeving
Tryggleiksalarm - operativt	Nærleik til brukar. Redusert reisetid
Heimehjelp/praktisk bistand	Nærleik til brukar. Redusert reisetid
Heimesjukepleie	Nærleik til brukar. Redusert reisetid
Vaktmeisterteneste	Nærleik til brukar. Redusert reisetid

Mindre robuste strukturer	Grunngjeving	Alternativ organisering	Føresetnader for å lukkast	Måloppnåing			
				Øk.	Tj.	Fag	Utv.
Kjøkkenteneste	Ikkje bunde til avstand	Eitt kjøkken – samordne produksjon	Må byggje ut/ ruste opp eitt kjøkken	+ Transp. ? 2 still. red.	÷	+	
Matombringning	Mogleg – trass i avstand	Ein produksjonsstad	Må ha godkjend utstyr både til produksjon og transport	?	÷?		
Psykiatri	- Lite fagmiljø i dag - Meir anonyme brukarar i høve til behandlar ved ei felles eining	Ei eining, knytt til pleie og oms. Koordinert gj. inntaksnemnda	Vilje hos tilsette	Nei	+	+	
Institusjon	Utnytting av kapasitet (er ikkje noko problem i dag)	Organiserast som i dag	Vilje hos brukar/ pårørande	Nei	Nei	Nei	
Personal	Eit arbeidsmarked	- Vikarpool - Undervisning/ opplæring - Vedlikehald	Tunnel frå Sogndal - Leikanger	?	+	+	

Sosial, barnevern, rusomsorg, psykiatri

Dagens samarbeid - samarbeidsområde	Organisering
Ikkje formelt samarbeid Uformell fagleg kontakt etter behov	Har starta utgreiingsarbeid om felles barnevernsvakt saman med politiet
Interkommunalt utgreiingsarbeid om sosialhjelpssatsar	

Mindre robuste strukturer	Grunngjeving	Alternativ organisering	Føresetnader for å lukkast	Måloppnåing			
				Øk.	Tj.	Fag	Utv.
Sosial (økonomisk sosialhjelp, Husbanken, rus, flyktingar, støttekontakt/avlasting)	<ul style="list-style-type: none"> - I mindre grad institusjons-tenester - Oppsøkjande verksemd der brukaren er - Større fagleg miljø, auka kompetanse, auka trivsel, mindre sårbar – betre teneste - Spesialisering, spisskomp., meir effektive 	Eitt sosialkontor – felles lokalisering – men med fleksible ordningar for å leggje til rette for møte mellom sakshandsamar - brukar	<ul style="list-style-type: none"> - Ikkje reduksjon i stillingar – ikkje færre saker - Klarer å opprette ”utekontor” (møtepl. m. kontoret) – brukarpersp. 		+	+	
Barneverntenesta (unders.saker, oppf. fosterheim, førebygg. barnehage/skule) heimekonsulent, miljøarbeidar, tiltak, vakt samarbeid)	<ul style="list-style-type: none"> - Ikkje institusjons-teneste - Jobbe utadretta – der brukar er, oppfølging ute - Større fagleg miljø, auka komp. auka trivsel, mindre sårbar – betre tenester 	<ul style="list-style-type: none"> - Eitt barneverns-”kontor” – felles lokalisering – men med fleksible ordn. for å leggje til rette for møte mellom saksb. og brukar -Spesialisering – spisskomp. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ikkje reduksjon i stillingar – ikkje færre saker - Klarer å opprette ”utekontor” (møtepl. m. kontoret) – brukarpersp - Integreerte dataløysingar 		+	+	
Psykiatriteneste, kommunal	<ul style="list-style-type: none"> - Oppsøkande – ikkje institusjon - Større fagmiljø /auka komp. – unngå stigma. /mindre sårbart – betre tenester 	Ein base m. felles lokalisering, men med fleksible ordningar for å leggje til rette for møte mellom brukar og tilsett/ miljøarbeidar	<ul style="list-style-type: none"> - Aukande tilgang – ikkje reduksjon i tilsette - Klara å jobba utadretta 		+	+	

Helse

Dagens samarbeid - samarbeidsområde	Organisering
Legevaktsamarbeid Sogndal - Leikanger	- Felles vakt legar – ettermiddag/kveld - Vaktoppsett, innkjøp av utstyr til beredskap - Felles budsjett - Administrert 2 år av gangen av kvar kommune
Jordmorsvakt Sogndal – Leikanger - Luster	- Vaktoppsett fordelast etter avtale - Organisering under evaluering
Mijøretta helsevern	Interkommunalt næringsmiddeltilsyn med inspektør innan hygiene (alle kommunane i Indre Sogn)

Robuste Strukturer	Grunngjeving
Sogndal helsesenter (helsestasjon, fysioterapi, jordmor, legeteneste)	- Største eininga i regionen - Lokalisering (i retning sjukehus)
(Privat fysioterapi på Leikanger)?	- ”Kundestyrte” - Enkel organisering - Ikkje særleg avhengig av kommunal prioritering

Mindre robuste strukturer	Grunngjeving	Alternativ organisering	Føresetnader for å lukkast	Måloppnåing			
				Øk.	Tj.	Fag	Utv.
Fysioterapi, Jordmor, Helsestasjon og Legeteneste (alle på Leikanger)	- Små einingar vil tape i forhold til store - Fagleg krav til utstyr/data/ oppkopling gir fordel til stor eining - Avhengig av kommunal støtte/ politisk prioritering	a) Alt flyttes til Sogndal helsesenter. Kun skulehelesteneste og helseteneste på institusjon på Leikanger b) ”Oftetenester” på Leikanger – kurative legetenester. Dei andre flyttes til Sogndal	a) b) Politisk prioritering		÷ Leik- anger + Sogn- dal +	÷+ ÷+	

Kultur etc.

Dagens samarbeid - samarbeidsområde	Organisering
Bibliotek	Fjernlån vanleg praksis mellom folkebiblioteka
Kriminalitetsførebyggande SLT – (samordning av lokale førebyggande tiltak) MOT -	Styringsgruppe, arbeidsgruppe innanfor SLT MOT – 3 informatørar (2 Sogndal + 1 Leikanger)
Musikk- og kulturskole	Kjøp av stillingar Har prøvd felles adm. stilling
Ungdomsråd	Vedtak om samarbeid i styringsgruppa for SLT

Mindre robuste strukturer	Grunngjeving	Alternativ organisering	Føresetnader for å lukkast	Måloppnåing			
				Øk.	Tj.	Fag	Utv.
Allmenn kultur (kulturarbeid, kulturvern, idrett og friluftsliv)	Mindre oftetjenester	Felles administrering eller samordning av større fagoppgåver. Særskilde fagområde (lovpålagte) krev meir fagkomp. enn komm. kan tilby i dag. Større mogl. for fagleg spesialisering og komp.oppbygging	Betre ressursutnytting av fagpersonar	+	+ info	+	
Bibliotek	Organisering kan endrast – men tenesta har ein meir robust struktur	Felles administrering – ein bibliotek-sjef – men desentralisert tenesteproduksjon Samordning av faglige oppgåver. Større moglegheiter for fagleg spes. og dermed betre tenester. Løysinga må gjerast i samanheng med skulebiblioteka	Etablering av bringarteneste. Felles data-løysingar	?	+	+	Sogndal bibl. som reg.-bibl.

Mindre robuste strukturer (forts.)	Grunngjeving	Alternativ organisering	Føresetnader for å lukkast	Måloppnåing			
				Øk.	Tj.	Fag	Utv.
Musikk- og kulturskule	Moglegheiter for alternativ organisering	Felles administrasjon. Utv. av spesialtilbod: (1) Teater (2) Dans (3) Kunst Oppbygging av dei ulike fagmiljøa. Eit betre fagmiljø vil gjere det lettare å behalde og rekruttere komp. lærarar	Ta vare på behovet til det frivillige musikklivet og dei yngste elevane. Nærhet til tenesta er avhengig av dette	+ fleire elevar betre ress.-utnytt. av lærarar	+	+	
Ungdomsombud	Allereie etablert samarbeid på førebyggjandefeltet (SLT, MOT)	Felles administrasjon. Forsterke og vidareutvikle det førebyggjande arbeidet. Kompetansehev. og meir motivasjon hos ungdomsarbeidarar. Behalde gode ungdomsarbeidarar ved å gi tilbod om betre fagmiljø	Behalde tenestetilbodet der ungdommane er. Utvida stillingsressurs	÷ Still.-ressurs står ikkje ift. arb.-mengda innanfor tenestetilbodet	+	+	