

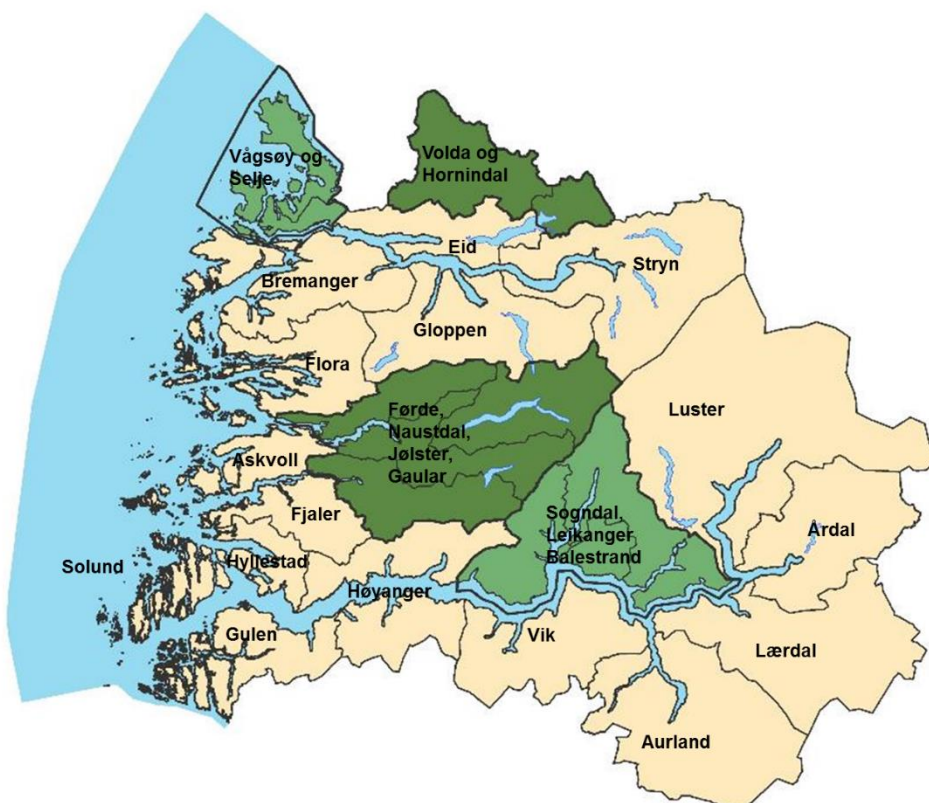


Fylkesmannen i Sogn og Fjordane

Kommunereforma

Oppsummering, vurdering og tilråding til
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Leikanger 29. september 2016



Innholdsliste

1. Samandrag – Tilråding frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	3
1.1 Tilråding om framtidig kommunestruktur	3
1.1.1 Endringar frå 2020.....	3
1.1.2 Utdringar som står att – endringar på lengre sikt	4
1.2 Grunngeving for tilrådinga	6
1.2.1 Førde, Naustdal, Jølster og Gaular.....	6
1.2.2 Hornindal og Volda.....	6
1.2.3 Sogndal, Leikanger og Balestrand.....	7
1.2.4 Vågsøy og Selje	8
1.3 Grensejusteringar	9
2. Bakgrunnen for kommunereforma	9
3. Utviklingstrekk og utfordringar i Sogn og Fjordane	10
3.1 Folketal og demografi	10
3.2 Arbeidsplassar og næringsutvikling	11
3.3 Strategi for senterutvikling	11
3.4 Kommuneøkonomi	12
4. Lokale prosessar og vedtak i kommunane	12
4.1 Prosessar med gjensidige vedtak om samanslåing	12
4.1.1 Ny kommune i Sunnfjord	13
4.1.2 Hornindal og Volda.....	14
4.2 Prosessar utan gjensidige vedtak om samanslåing	15
4.2.1 Hyllestad, Askvoll, Fjaler og Solund (HAFS).....	15
4.2.2 Gulen og Nordhordland	19
4.2.3 Sogn.....	20
4.2.4 Vik, Balestrand, Leikanger og Sogndal	22
4.2.5 Luster kommune.....	29
4.2.6 Høyanger, Hyllestad og Balestrand	31
4.2.7 Vik, Aurland og Voss	32
4.2.8 Årdal, Lærdal og Aurland (ÅLA).....	33
4.2.9 Nordfjord	34
4.2.10 Selje og Vågsøy	34
4.2.11 Eid og Gloppen med Stryn.....	39
4.2.12 Bremanger, Florø og Vågsøy	40
5. Kart med tilrådd kommuneinndeling frå 2020	43

1. Samandrag – Tilråding frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane

Stortinget har gjennom handsaming av kommuneproposisjonane for 2015 og 2016, slutta seg til at det skal gjennomførast ei kommunereform.

Målsettinga for reforma er *gode og likeverdige tenester til innbyggerane, heilskapleg og samordna samfunnsutvikling, berekraftige og økonomisk robuste kommunar og styrka lokaldemokrati*. Kommunane fekk frist til juli 2016 med å gjere vedtak om eventuell kommunesamanslåing, seinare vart denne fristen forlenga ut året.

Fylkesmennene fekk i oppdrag å rettleie og koordinere arbeidet for kommunane. I tillegg fekk vi i brev frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet i november 2015 oppdrag om å kome med ei sjølvstendig vurdering og råd om framtidig kommunestruktur. Dette skal vere basert på dei lokale prosessane, måla for reforma og kriteria for ein god kommunestruktur.

Stortingsfleirtalet har lagt til grunn at kommunesamanslåing skal vere frivillig, men samanslåing på tvers av kommunale vedtak kan likevel vere aktuelt i heilt spesielle situasjonar ut frå regionale omsyn.

Kommunereforma starta hausten 2014 og fram til no har dei aller fleste kommunane hatt drøftingar med nabokommunar om samanslåing. Med unntak av fire kommunar (Luster, Bremanger, Årdal og Lærdal), har dei andre 22 inngått intensjonsavtalar om mogelege samanslåingar som har vorte drøfta, vurderte av innbyggjarane gjennom undersøkingar eller folkerøystingar, og til slutt handsaming av kommunestyra. Det har stort sett vore gode prosessar og det er lagt ned mykje arbeid.

1.1 Tilråding om framtidig kommunestruktur

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane legg no fram tilrådinga til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det skjer i form av ein heilskapleg rapport der vi omtalar og vurderer dei samanslåingsalternativa som har vore mest aktuelle. For kvart enkelt prosjekt kjem vi med vår vurdering og tilråding, basert på dei lokale prosessane målsettinga med reforma, kriteria for god kommunestruktur og føringar frå regjeringa og Stortinget.

1.1.1 Endringar frå 2020

Vi har to prosjekt der kommunar har gjort gjensidige vedtak om samanslåing frå 2020:

- I Sunnfjord med kommunane Førde, Naustdal, Gaular og Jølster
- I Indre Nordfjord og Søre Sunnmøre med Hornindal og Volda i Møre og Romsdal

Vi har i tillegg to andre prosjekt der kommunane ikkje har gjort gjensidige vedtak om samanslåing, men der vi tilrår samanslåing ut frå ei fagleg vurdering, målsettinga med reforma, kriteria for god kommunestruktur og regjeringa og Stortinget sine føringar for reforma.

- I Sogn med kommunane Sogndal, Leikanger og Balestrand
- I Ytre Nordfjord med kommunane Vågsøy og Selje

Vi syner til nærmare grunngjeving i kapittel 1.2 og i omtalen av dei ulike prosjekta i kapittel 4 denne rapporten.

1.1.2 Utfordringar som står att – endringar på lengre sikt

For fleire av dei andre prosjekta er det også argument som talar for samanslåing, men det har ikkje vorte gjort gjensidige vedtak om samanslåing. I avveginga mellom føringane frå Stortinget, måla for kommunereforma og kriteria for god kommunestruktur, har vi ikkje funne tilstrekkeleg grunnlag for å tilrå fleire samanslåingar frå 2020.

Likevel vurderer vi det slik at mange av våre kommunar vil få utfordringar med å sikre innbyggjarane gode og likeverdige tenester på lengre sikt. Vi meiner at større fagmiljø vil gje større handlingsrom og betre føresetnader for å gje betre tenester til innbyggjarane og næringslivet. Det same gjeld for planleggings- og utviklingsoppgåver.

Med dei kommunesamanslåingar vi no ser her i fylket blir nokre kommunar større og sterkare. Desse vil vere langt betre i stand til å oppfylle forventningane i framtida ut i frå dagens oppgåver, nye oppgåver og med ei utvikling for meir rammestyring frå staten. Mange kommunar er framleis små, og vil få problem med å oppfylle dei allsidige krava som ligg til ein generalistkommune. Vi risikerer å få større forskjellar, med auka skilnadar i tenestetilbod, utviklingskraft, økonomi og kapasitet og kompetanse til å utvikle lokalsamfunna.

Den nye regionale planstrategien for Sogn og Fjordane peikar også på at regionforstørring og sterkare senter er naudsynt for å demme opp for utflytting og skape større attraktivitet for tilflytting. Ei utvikling mot større regionkommunar på sikt, vil støtte opp om dette målet.

I fleire av desse prosjekta rår vi derfor til at kommunane held fram med drøftingane både på kort og lengre sikt. Det er opna for at kommunar som melder seg på med vedtak om samanslåing i løpet av 2017, også kan få nytte godt av dei økonomiske verkemidla som ligg i denne reforma. For andre vil det vere naudsynt med grundigare drøftingar og lengre modningstid i det vi kan kalle neste fase i kommunereforma.

Her peikar vi på aktuelle utfordringar og retningsval for dei andre kommunane i Sogn og Fjordane:

1. **Luster** er ein kommune som er svært knytt til utviklinga i Sogndal og Leikanger. Heile 30 prosent av dei yrkesaktive pendlar ut av kommunen, dei fleste til dei to nemnde kommunane. Luster er både ein del av og er viktig for samfunnsutviklinga i denne regionen, og deltek i mange interkommunale samarbeid. Økonomisk greier Luster seg godt med store kraftinntekter, men storleiken på inntektene er i stor grad avhengig av prisane på kraft. Dei har også ei lånegjeld som ligg over landsgjennomsnittet. På sikt høyrer denne kommunen saman med dei andre kommunane rundt regionsenteret Sogndal, og bør ta konsekvensen av det.
2. **Midtre og Indre Nordfjord** med kommunane Eid, Gloppen og Stryn kunne ha skapt ei felles kraft for å utvikle denne delen av fylket. Dette er tre jamstore kommunar med om lag 6000 til 7000 innbyggjarar kvar. Med nye vegsamband mellom Gloppen og Stryn og betre ferjesamband over Nordfjorden mellom Gloppen og Eid, ligg det til rette for eit interessant trekant-samarbeid der dei kan gjere kvarandre endå betre. På sikt kan det kanskje også ligge til rette for ein stor regionkommune av heile Nordfjord, inkludert Selje og Vågsøy.
3. **Hyllestad, Askvoll og Fjaler** er tre kommunar i Sunnfjord som alle har utfordringar med å stå åleine på lengre sikt, særleg gjeld dette Hyllestad. Dei har interkommunalt

samarbeid på ei rekkje område, og endå meir samarbeid med resten av kommunane i Indre Sunnfjord. Den nye Dalsfjordbrua mellom Askvoll og Fjaler bind desse to kommunane betre saman, og på sikt kan desse tre utvikle ein endå større fellesskap. Vi oppmodar desse kommunane om å ta opp att drøftingane om kommunesamanslåing. Solund er også ein del av HAFS-samarbeidet, som også bør vere aktuell inn i ein ny kommune. Dei har vedteke ein felles intensjonsavtale om samanslåing. Eit anna alternativ for alle desse kan vere å bli ein del av den nye kommunen i Indre Sunnfjord, viss dei opnar for det.

4. **Flora og Bremanger** representerer eit kystalternativ i ein framtidig kommunestruktur. Men også der er ein avhengig av betre kommunikasjon sør-nord på kysten. Med dagens kommunikasjonar er det mindre pendling mellom desse kommunane, og heller ikkje mykje interkommunalt samarbeid. Med betre kommunikasjonar langs kysten kan også Selje og Vågsøy bli ein del av denne kystkommunen, eventuelt kan Bremanger bli ein del av Vågsøy og Selje. For Flora er det også eit alternativ å ta opp att tanken om å bli med i ein stor sunnfjordkommune. Fylkesmannen har sett på kommunane sine sterke og svake sider og utfordringar og moglegheiter i framtida. Særleg viser våre vurderingar og analysar at det er Bremanger som får dei største utfordringane framover, både på tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse innan sentrale fagområde som omfattar rettstryggleik, helse og sosial, plan og økonomi. Kommunen har høge kraftinntekter, men storleiken på inntektene er i stor grad avhengig av prisane på kraft.
5. **Årdal, Lærdal og Aurland** har ikkje utgreidd samanslåing mellom desse tre kommunane som eit sjølvstendig alternativ. Årdal og Lærdal omtalar seg sjølve som ufrivillig åleine, noko dei delvis har grunnlag for sidan dei ikkje vart ein del av intensjonsavtalen for den store samanslåinga i Sogn. Aurland kommunestyre vedtok intensjonsavtale med Voss og Vik, men den fekk liten støtte frå innbyggjarane. I ei fagleg vurdering frå Telemarksforsking hausten 2015, vart alternativet Årdal, Lærdal og Aurland peikt på som eit av dei mest nærliggjande alternativa. Dei peikte mellom anna på at dette er eit felles bu- og arbeidsområde som ikkje er avhengig av ferje. Samanslåing kan styrke økonomien, betre kapasitet og kompetanse, styrke utviklingsarbeidet, og gje meir heilskapleg folkevald styring. Det finst sjølv sagt også utfordringar, til dømes geografisk avstand og korleis dei skal harmonisere store kraftinntekter mellom tre kommunar. Dette alternativet for samanslåing bør dei tre kommunane vurdere på nytt.
6. **Vik** kommune ønskjer primært å sjå sørover til Voss ved eventuell kommunesamanslåing. Om den nye Vikafjellsvegen kjem, er dette truleg det beste alternativet. Det er omtalt i saksutgreiinga til kommunen at dei på lengre sikt vil ha problem med å stå åleine. Skulle det syne seg at avklaring om Vikafjellsvegen ikkje kjem før om mange år, kan ei samanslåing med andre kommunar i Sogn verte meir aktuell.
7. **Høyanger** bør på sikt også vurdere om det kan vere fordelaktig å slå seg saman med ein eller fleire av sine naboar, men det er også avhengig av kva veg desse nabokommunane vel.
8. **Gulen** ligg på sørsida av Sognefjorden og har svært mykje av sitt interkommunale samarbeid, arbeidsmarknad og næringsutvikling saman med ein eller fleire kommunar i Nordhordland. Prosessen med den store Nordhordlandskommunen stoppa opp, og heller ikkje mindre alternativ med Masfjorden og andre kommunar i Nordhordland førte fram til samanslåing. Viss desse prosessane vert tekne opp att i framtida, vil det vere naturleg at også Gulen deltek i dette.

1.2 Grunngeving for tilrådinga

I dei to prosjekta med gjensidige vedtak om samanslåing mellom dei fire kommunane i Sunnfjord, og Hornindal og Volda, har kommunane sjølve konkludert med at dei vil slå seg saman. Vi er samde i desse vurderingane og konklusjonane, og tilrår at dei vert nye kommunar frå 2020. For dei to prosjekta der vi tilrår samanslåing mot enkeltkommunar sine vedtak, viser vi til den faglege gjennomgangen i rapporten.

Her er eit kort samandrag av grunngevinga:

1.2.1 Førde, Naustdal, Jølster og Gaular

Dei blir ein ny kommune på om lag 22000 innbyggjarar og representerer i dag eit godt felles bu- og arbeidsområde. Det ligg til rette for at den nye kommunen blir eit funksjonelt område for samfunnsutvikling, både lokalt og regionalt. Etter vår vurdering vil den nye kommunen oppfylle målsettingane i kommunereforma og kriteria for god kommunestruktur.

Samstundes er vår vurdering at det vil vere utfordringar med å bygge ein ny, harmonisk og effektiv kommune av fire tidlegare kommunar. Samanslåingsprosessen er eit særskilt omfattande arbeid som det knapt er erfaringar med frå før i moderne tid i Noreg. I tillegg er det høge forventningar lokalt til kraft og evne til å løyse oppgåvene i den nye kommunen. Det er derfor viktig at staten følgjer opp dei forventningane som er skapte om til dømes nye oppgåver, mynde og fordeling av statlege arbeidsplassar. Det er også viktig at desse kommunane får ro i arbeidet med å bygge ein ny kommune. Vi vil derfor ikkje tilrå å legge fleire nabokommunar inn i den nye kommunen.

1.2.2 Hornindal og Volda

Kommunane har gjort gjensidige vedtak om å bli ei ny kommune frå 2020. Dei blir om lag 10 300 innbyggjarar, og med den nye Kvivsvegen er det no berre 34 km mellom dagens kommunesenter.

Hornindal kommune har vore tydelege på at dei bør slå seg saman med andre kommunar, og det er eit standpunkt vi støttar. Det er i dag ein liten kommune med forholdsvis korte avstandar både internt og til nabokommunane. Når både dei og vi ser at Hornindal vil få problem med å fungere godt nok som sjølvstendig kommune i framtida, er samanslåing ei tenleg løysing. Det vil bidra til å oppfylle målsettinga med kommunereforma både med tanke på tenestetilbod, økonomi og samfunnsutvikling. Når det gjeld lokaldemokrati kan det slå begge vegar, noko avhengig av kor godt ein greier å bygge eit nytt fellesskap, og aksept hjå innbyggjarane for dette retningsvalet mellom to gode alternativ; Stryn eller Volda.

Stryn representerer det tradisjonelle retningsvalet for Hornindal, både i form av pendling, næringsliv, interkommunalt samarbeid og kultur. Kvivsvegen knyter Hornindal nærmare til Volda, og eit klart fleirtal i kommunestyret vedtok å slå seg saman med Volda.

Denne samanslåinga er på tvers av dagens fylkesgrense, og dei nye regiongrensene er ikkje avgjorde enno. Fylkesgrensa skal ikkje vere til hinder for ei kommunesamanslåing, men vil ha nokre konsekvensar som bør avklarast i arbeidet med å bygge den nye kommunen, og eventuelt tilpassast over tid.

1.2.3 Sogndal, Leikanger og Balestrand

Desse tre kommunane har saman med Vik vedteke ein intensjonsavtale for nye Sogn kommune, med visjonen: **Saman skapar vi livskvalitet i Sogn.** Målsettinga for Sogn kommune er eit regionalt tyngdepunkt og ein motor for utvikling av regionen. Sogn kommune er klar til å ta nye oppgåver og yte nye tenester til innbyggjarane. Sogn kommune har vekst i folketalet og talet på private og offentlege arbeidsplassar. Kjenneteikn ved Sogn kommune er:

- Gode og likeverdige tenester med høg kvalitet for innbyggjarane
- Attraktive bu-, arbeids-, oppvekst- og fritidsområde i alle deler av kommunen
- Godt integrert bu- og arbeidsmarknad
- Sterk folkevald styring og eit inkluderande og deltakande lokalsamfunn
- Ei miljøvenleg utvikling av kommunen, med reduserte utslepp av klimagassar
- Ein kommune med stor bruk av IKT og kjend for satsinga «digitale Sogn»

Desse tre har ikkje gjensidige vedtak om samanslåing. Sogndal har fleirtal for samanslåing både i folkerøysting og i kommunestyret. Kommunestyret i Leikanger røysta mot samanslåing etter at folkerøystinga viste same resultat. I Balestrand var eit knapt fleirtal i folkerøystinga positive til kommunesamanslåing, men kommunestyret konstaterte at det ikkje var grunnlag for dette med nabokommunane.

Kommunane gjev uttrykk for at dei har små og sårbare fagmiljø. Ei kommunesamanslåing vil gje positive effektar med større breidde i fagmiljø. Det vil bli lettare å rekruttere arbeidskraft for tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse og den nye kommunen vil bli mindre sårbar ved skifte av personell, sjukdom og ferieavvikling. Dette vil vere med å gje gode tenester og sikre rettstryggleiken til innbyggjarane. Kommunen vil kunne ta på seg nye oppgåver og sikre ei heilskapleg og langsiktig planlegging. Det siste vil vere med å styrkje arbeidet med samfunns- og næringsutvikling. Sogndal kommune har solid økonomi etter gode resultat over fleire år. Balestrand og Leikanger har svarkare økonomi, og er dermed sårbare for svingingar. Ein ny kommune får ein større økonomi, og blir i betre stand til å møte uføresette hendingar. Det nye inntektssystemet frå 2017 gjev særleg Leikanger reduksjonar framover, som gjer at kommunen får store utfordringar med å gje gode tenester til innbyggjarane.

Vi har etter ei fagleg vurdering etter målsettinga med reforma og kriteria for god kommunestruktur, kome til at det er rett å slå desse kommunane saman. Vi har lagt vekt på både omsynet til utviklinga i dei tre kommunane samla, og verdien for heile Sogn ved å skape eit regionalt tyngdepunkt. Leikanger og Sogndal har mange statlege og regionale arbeidsplassar, og som vertskommunar har dei ei svært viktig rolle for heile regionen og fylket.

Den nye kommunen vil få om lag 11500 innbyggjarar, og vil bli eit regionalt tyngdepunkt for Sogn. Etter vår vurdering vil den nye kommunen oppfylle målsettingane i kommunereforma og kriteria for god kommunestruktur, og det ligg til rette for at innbyggjarane får gode og likeverdige tenester i framtida gjennom tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse frå den nye kommunen. Det er i dag eit felles bu- og arbeidsområde med fleire interkommunale samarbeid mellom kommunane. Det ligg derfor til rette for at den nye kommunen blir eit funksjonelt område for ei heilskapleg samfunnsutvikling, både lokalt og regionalt. Vidare bygging og etablering av den nye kommunen må skje på grunnlag og tilpassing av intensjonsavtalen som kommunestyra har vedteke.

1.2.4 Vågsøy og Selje

Kommunane Vågsøy og Selje vedtok intensjonsavtale saman med Vanylven kommune i Møre og Romsdal. Måla for ein ny og større kommune er å sikre gode tenester med høg kvalitet for innbyggjarane, å vere ein attraktiv lokaliseringssstad for næringsverksemd og sentrale tenester, å få sterkare gjennomslagskraft og å halde på stadidentiteten til innbyggjarane. Dette skal den nye kommunen få til gjennom delmåla:

- Skipe ein livskraftig og attraktiv kommune
- Leggje til rette for samfunnsutvikling og skape attraktive bu- arbeids- og fritidsområde i alle deler av kommunen
- Styrke folkevald styring, brei deltaking og involvering
- Byggje ein kompetent, effektiv og attraktiv kommuneorganisasjon med gode fagmiljø
- Vidareføre det positive ein har tileigna seg regionvis på tvers av kommunegrensene.

Desse to kommunane har ikkje gjort gjensidige vedtak om samanslåing. Vågsøy har vedtak om samanslåing, medan Selje er positive til samanslåing med andre kommunar, men ikkje berre med Vågsøy.

Kommunane peikar på utfordringar med små og sårbare fagmiljø, som rekruttering av spesialkompetanse på enkelte område innan sosial og helse, men også for planlegging og leiarstillingar. Etter Fylkesmannen sine vurderingar gjeld særleg dette Selje. Det er venta at kommunane får ein stor auke fleire eldre i eit 20 til 30-årsperspektiv, samtidig som talet for dei som er i yrkesaktiv alder kan gå ned. For samfunnsutviklinga er auka plan- og utviklingskapasitet ein føresetnad for å skape betre utvikling på kysten. Vågsøy har ein økonomi i balanse, medan Selje har svakare økonomi og vore Robek-kommune dei seinare åra. For Selje er det særleg utviklinga med eit stadig lågare folketal som har ført til reduksjonar i inntektene, og blir utviklinga slik framover blir det krevjande og gje likeverdige tenester til innbyggjarane. Vågsøy får reduksjonar gjennom nytt inntektssystem frå 2017, dette kan kompensereast gjennom ei samanslåing. Ein ny og større kommune gjev moglegheiter til betre kapasitet og sterkare fagmiljø, samt at den blir i betre stand til å møte utføresette hendingar som ofte skapar økonomiske utfordringar i mindre kommunar.

Også regionale omsyn ligg til grunn. Begge desse kommunane har eit sterkt næringsliv, og ligg midt i smørauet for viktige næringar innan det marine, maritime, fornybar energi og reiseliv. Vågsøy har òg eit veksande teknologimiljø. Men det er framleis uløyste samferdslebehov på kysten, og behov for å knyte bu- og arbeidsmarknader tettare saman. Vi meiner at å byggje ein sterkare kystkommune i Ytre Nordfjord, med auka kapasitet til planlegging og utvikling, vil vere eit rett steg i retning av ei betre utvikling for kysten av Sogn og Fjordane.

Etter ei fagleg vurdering tilrår vi at kommunane Vågsøy og Selje slår seg saman til ein ny og større kommune i Ytre Nordfjord, og etablerer den nye kommunen frå 2020. Den nye kommunen vil få om lag 8800 innbyggjarar, og vil bli eit tyngdepunkt for Ytre Nordfjord. Etter vår vurdering vil den nye kommunen oppfylle målsettingane i kommunereforma og kriteria for god kommunestruktur, og det ligg til rette for at innbyggjarane får gode og likeverdige tenester i framtida gjennom tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse frå den nye kommunen. Det ligg derfor til rette for at den nye kommunen er, og kan utvikle eit funksjonelt område for ei heilskapleg samfunnsutvikling på kysten av Nordfjord, både lokalt og regionalt. Vidare bygging og etablering av den nye kommunen må skje på grunnlag og tilpassing av intensjonsavtalen som kommunestyra har vedteke.

Ei vidare utvikling/samanslåing på lengre sikt av den nye kommunen kan ha fleire alternativ som kommunen sjølv må vurdere og eventuelt utgreie saman med aktuelle kommunar. Ettersom Vanylven kommune var med i intensjonsavtalen, er dette også eit framtidig alternativ som kan vurderast.

1.3 Grensejusteringar

Det er kome inn to initiativ frå innbyggjarar om grensejusteringar. Det er frå innbyggjarar i grenda Nessane i Balestrand kommune, som ønskjer å høyre til Høyanger kommune. Det andre er frå innbyggjarar i grendene Maurset og Kjøs i Hornindal kommune, som ønskjer å høyre til Stryn kommune. I første omgang innhentar Fylkesmannen uttale frå kommunane, og vidare saksgang blir gjort i samanheng med kommunereforma.

2. Bakgrunnen for kommunereforma

I kommuneproposisjonen for 2015, Prop. 95 S (2013-2014), fremja regjeringa forslag til Stortinget om ei omfattande kommunereform. Målsettinga for reforma er *gode og likeverdige tenester til innbyggjarane, heilskapleg og samordna samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommunar, og styrka lokaldemokrati*. Det vart også frå ekspertutvalet peika på ti ulike kriterium for ein god kommunestruktur, basert på dei ulike rollene kommunane har innan tenesteyting, myndigheitsutøving (rettstryggleik), samfunnsutvikling og lokaldemokrati.

Kommunereforma vart også omtala i kommuneproposisjonen for 2016, Prop 121 S (2014-2015) og i meldinga om oppgåver til større kommunar Meld. St. (2014-2015).

Stortinget har ved handsaminga av desse to kommuneproposisjonane slutta seg til at det skulle gjennomførast ei slik reform. Framdriftsplan var at kommunane seinast innan 1. juli 2016 skulle fatte vedtak om eventuell kommunesamanslåing. Deretter skal Fylkesmannen innan 1. oktober 2016 kome med ei tilråding om kommunestrukturen, før regjeringa legg fram ein samla proposisjon til Stortinget våren 2017 med forslag til ny kommunestruktur med oppgåver og lovendringar.

I brev frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet 30.11.2015 vart oppdraget til fylkesmennene utdjupa slik:

«Dette er en presisering av oppdraget til fylkesmennene basert på komiteens behandling av kommunereformen i fjor. I oppdragsbrevet av 3. juli 2014 ble fylkesmennene bedt om, på selvstendig grunnlag, å gjøre en vurdering av kommunestyrevedtakene. Departementet legger til grunn at dette innebærer at Fylkesmennene skal gi et råd om framtidig kommunestruktur i fylket. Dette må baseres på de lokale prosessene, målene for reformen og kriteriene for en god kommunestruktur (se omtale i Prop. 95 S (2013-14) Kommuneproposisjonen 2015).

Stortingsflertallet har lagt til grunn at frivillighetsprinsippet skal gjelde, men at det likevel vil kunne være "[...] aktuelt i helt spesielle situasjoner der enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.", jf. Innst. 300 S (2013-2014).»

Fylkesmannen har organisert reformarbeidet som eit prosjekt saman med KS, og vi har frå starten involvert regionrådsleiarane, fylkeskommunen og Distriktssenteret gjennom ei referansegruppe. Det har vore møte med nesten alle kommunane, både med heile kommunestyra og med ordførarar og rådmenn, samlingar for prosjektleiarar i kommunane. Reforma har vore tema på fleire felles samlingar og konferansar og vi har bidrege som rettleiar og observatør i fleire av prosessane til kommunane.

Kommunane sine gjensidige vedtak om å slå seg saman vart sendt over til fylkeskommunen i juli, og dei vart bedne om å sende eventuelle kommentarar direkte til departementet innan 1. oktober.

Fristen for kommunane vart i juli forlenga til ut 2016, så det kan derfor skje endringar etter at vi har gjeve vår tilråding til departementet.

Parallelt med kommunereforma er det sett i gang ei regionreform der ein ser på struktur og oppgåver til ei folkevalde fylkeskommunane, der dei skal gje tilbakemelding i løpet av hausten 2016. I tillegg er strukturen for fylkesmannsembeta også under utgreiing.

Resultatet av desse reformene vert bestemt i løpet av 2017, kommune- og fylkesstrukturen av Stortinget og fylkesmannsembeta av Regjeringa. Det synest også klart at desse prosessane vert påverka av kvarandre, kanskje særleg den geografiske inndelinga på regionnivå. Men også omfanget av endringar i kommunestrukturen påverkar om og kor store regionar ein bør lage.

3. Utviklingstrekk og utfordringar i Sogn og Fjordane

Vi viser her til dokumentet *Kunnskapsgrunnlag og utfordringar* for arbeidet med regional planstrategi for Sogn og Fjordane 2016 – 2020, vedteke av fylkestinget i juni 2016.

3.1 Folketal og demografi

- Det er per januar 2016 om lag 109 000 innbyggjarar i fylket, fordelt på 26 kommunar
- Kommunane varier i storleik frå knappe 800 til 13 000 innbyggjarar, og der fem av kommunane har under 2 000 innbyggjarar
- Vi har hatt folketalsvekst dei siste ti åra, prosentvis blant dei tre lågaste fylka i desse åra, men midt på treet av fylka siste par åra
- Vi har ei skeiv kjønnsfordeling med 2000 færre kvinner enn menn
- Som i nesten heile landet elles, hadde vi hatt folketalsnedgang utan netto innvandring frå utlandet
- Også i Sogn og Fjordane er det stadig fleire som buset seg i tettbygde strøk, det skjer ei indre sentralisering frå bygdene til kommunesentra

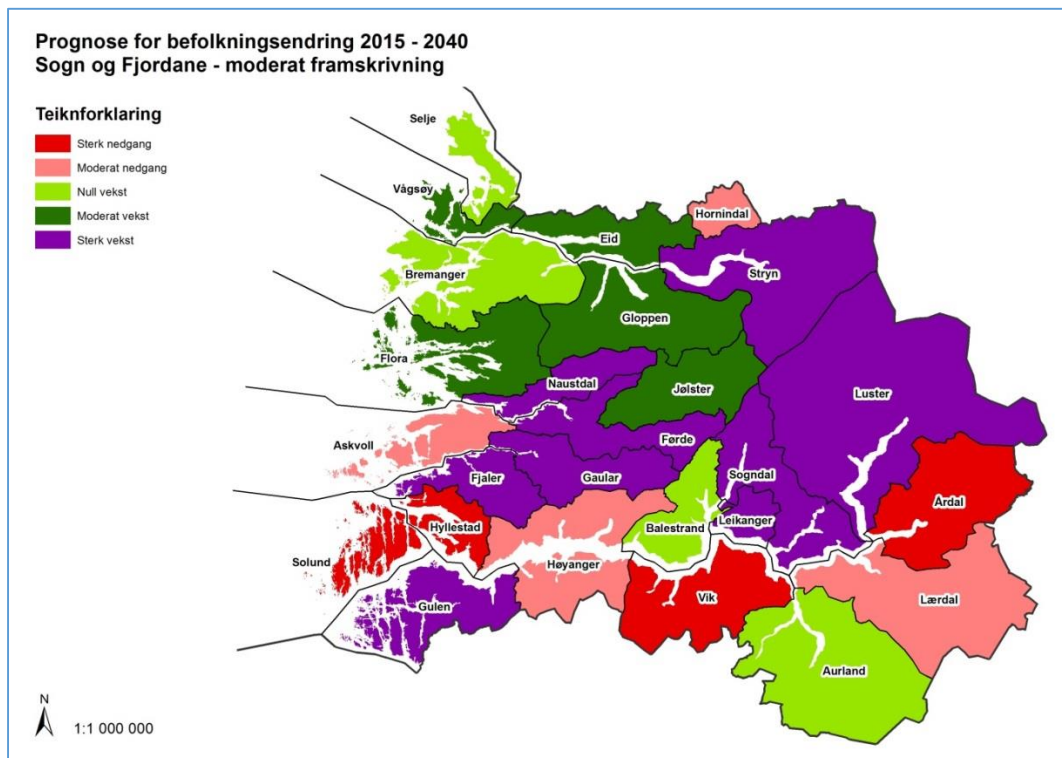
Ifølgje SSB sine prognosar får vi ei moderat folkevekst framover til 2040, om lag 8,4 prosent som framleis vil vere mellom dei lågaste i landet. Det er samstundes venta store variasjonar mellom kommunane slik figuren nedanfor syner.

Framskrivninga av folketal syner også to dominerande tendensar:

- Mesteparten av veksten kjem blant dei eldste, om lag 80 prosent vil kome i aldersgruppa over 70 år
- Den andre tendensen er reduksjon i aldersgruppene 10 til 19 og 20 til 29 år

Den positive sida ved status og utviklingstrekk er at vi framleis ligg i «rette enden» av skalaen på indikatorar for livskvalitet og gode levekår. Dei som bur her i fylket har levekår og ein livsstil som peikar seg positivt ut samanlikna med resten av landet.

Det gjeld til dømes arbeidsløyse, helsetilstand, tannhelse, fattigdomsproblem, skuleresultat og fullføring av vidaregåande skule.



3.2 Arbeidsplassar og næringsutvikling

Verdiskapingsplanen for Sogn og Fjordane 2014 – 2025, vedteken av fylkestinget i juni 2014, skildrar utgangspunktet og utfordringane for næringsliv og arbeidsplassar i fylket.

- Sogn og Fjordane har gode føresetnader for å medverke positivt til verdiskapinga både nasjonalt og internasjonalt
- Bedriftene har god vekst, innovasjonsevne og internasjonal orientering
- Det er relativt færre nyetableringar av verksemder, men dei som vert etablerte, er meir varige enn i resten av landet
- Vi har i stor grad eit naturbasert næringsliv; fiskeri, havbruk, landbruk, reiseliv, maritim sektor og fornybar energi
- Vi har sterkt innslag av bransjar som dei siste åra har rasjonalisert kraftig trass i at produksjonsnivået er like høgt, til dømes landbruk, fiskeri og industri
- Vi har relativt færre tilsette i kunnskapsbasert tenesteproduksjon, som veks mest i byar

Talet på arbeidsplassar og folketalsutvikling heng nøye saman. For å auke folketallet må ein auke talet på arbeidsplassar, og verdiskapingsplanen peiker særleg på dei ekspansive tenesteytande næringane. Dette er som kjent næringar som veks sterkast i byar og større tettstadar.

3.3 Strategi for senterutvikling

Den regionale planstrategien skal ved sida av å gje eit status- og utfordringsbilete, primært prioritere kva planar og strategiar fylket skal utarbeide i planperioden. Fylkestinget har mellom anna nyleg vedteke å utarbeide ein strategi for senterstruktur og senterutvikling i fylket. Dei har særleg nemnt Sunnfjordregionen og Sogndalsregionen, som også deltek i det nasjonale byregionprogrammet. I Nordfjord har dei fire om lag jamnstore kommunesenter

med kvar kring 6000 til 7000 innbyggjarar i kommunen, og meir skepsis mot å satse på regionforstørring ut frå eitt senter.

Det er også vedteke å lage ein eigen regional plan for kysten, og ein regional plan for arealbruk.

Vi er heilt samde i at det er behov for å utvikle sterkare senter her i fylket for å demme opp for den nasjonale sentraliseringa, slik det er tilrådd i den vedtekne planstrategien. Etter vår vurdering må også ein ny kommunestruktur legge opp til å etablere sterkare senter og regionar med felles bu-, arbeids- og sørvisområde. Vi har derfor teke omsyn til dette i tilrådinga om framtidig kommunestruktur her i fylket.

3.4 Kommuneøkonomi

Dei økonomiske hovudtala viser at kommunane i Sogn og Fjordane har noko mindre robust økonomi enn landsgjennomsnittet. Særleg kjem dette av ei svakare folketalsutvikling som gjev reduserte inntektsoverføringar og at kommunane har lågare frie fond enn gjennomsnittet i landet. Lånegjelda til kommunane har derimot dei seinare år hatt ein lågare vekst enn landet. Det er store ulikskaper i økonomien til kommunane, og dette kjem først og fremst som følgje av eit ulikt inntektsgrunnlag, særleg frå avgifter og skattar frå naturressursar (kraftverksemd).

Ved utgangen av 2015 var det fem kommunar registrerte i Robek (register for kommunar som er underlagt statleg kontroll og godkjenning). Dei seinare åra har talet på Robek-kommunar lege mellom tre og sju.

Meir informasjon om økonomi finst i [Fylkesspegelen](#).

Nytt inntektssystem gjeldande frå 2017 fører til at fleire av kommunane i fylket får reduksjon i frie inntekter. Av 26 kommunar får 15 kommunar reduserte overføringar (basistilskot og regionalpolitiske tilskot) med til saman 36,5 mill. kroner, medan resterande elleve får ein samla auke på 5,2 mill. kroner. Fem av kommunane som får reduksjon, får gjennom gjensidige vedtak om samanslåing halde på inntektene i ein overgangsperiode på 15 + 5 år.

4. Lokale prosessar og vedtak i kommunane

Alle kommunestyra i fylket har innan 1. juli 2016 gjort vedtak i saka om kommunereforma. Med unntak av fire kommunar (Luster, Bremanger, Årdal og Lærdal), har dei 22 andre inngått intensjonsavtalar om mogelege samanslåingar. Fem kommunar har gjort gjensidige vedtak om samanslåing. Dei andre kommunane har enten gjort vedtak om samanslåing utan å få ja frå kommunane dei helst ønskte samanslåing med, eller å halde fram som eigen kommune.

I samband med utgreiing av kommunereforma har 22 kommunar gjennomført folkerøystingar eller innbyggjarundersøkingar. Mange av kommunane hadde fleire alternativ til samanslåing som innbyggjarane kunne velje mellom. I sum fekk ja-alternativa fleirtal i 13 kommunar, men altså fordelt på ulike alternativ.

4.1 Prosessar med gjensidige vedtak om samanslåing

4.1.1 Ny kommune i Sunnfjord

Kommunane Førde, Jølster, Naustdal og Gaular har alle gjorde gjensidige vedtak om å slå seg saman til ein kommune frå 2020. Dette blir ein kommune på 2200 km² og folketal på nesten 22 000.

Proessen starta hausten 2014 og har vore omfattande og grundig og med god informasjon til innbyggjarane. Utgangspunktet var alle dei fem kommunane i *Samarbeid i Sunnfjord (SiS)*, dvs. også Flora kommune. Men også nabokommunane i HAFS (Hyllestad, Askvoll, Fjaler og Solund) og Gloppen kommune vart med i ei felles utgreiing med fleire alternativ:

1. Ein ny storkommune av alle ti kommunar, inkludert Solund og Gloppen
2. Ein ny kommune av dei fem SiS-kommunane Flora, Førde, Naustdal, Gaular og Jølster
3. Ein ny kommune av fire av dei fem SiS-kommunane; Førde, Naustdal, Gaular og Jølster
4. Ein ny kommune av HAFS-kommunane

Det vart leigd inn ekstern prosessrettleiarar og innhenta faglege rapportar for dei ulike alternativa, og våren 2015 vart det vedteke intensjonsavtalar i alle kommunane om å arbeide vidare med alle desse alternativa.

Hausten 2015 vart det gjeve god informasjon til innbyggjarane i ei eiga avis *Puslespelet*, folkemøte og på internett. I oktober 2015 var det innbyggjarundersøking i alle kommunane om dei ulike alternativa. Ut frå resultatet i undersøkingane vart det store fellesalternativet med ti kommunar lagt bort. Deretter vart det jobba vidare med dei andre alternativa fram mot folkerøysting eller ny innbyggjarundersøking i april 2016.

Det var i denne perioden ein god offentleg debatt, innbyggjarundersøkingar i tre kommunar og folkerøystingar i dei andre. Dette synte følgjande resultat:

- Det vart ikkje oppslutning om å slå saman alle fem kommunane i SiS, korkje i Flora eller i dei fire andre kommunane.
- Det vart fleirtal i alle dei fire andre kommunane i SiS om å slå seg saman med kvarandre, men med knapt fleirtal i både Jølster og Gaular.
- Det vart også fleirtal i alle dei tre HAF-kommunane Hyllestad, Askvoll og Fjaler for kommunesamanslåing, men med sprikande retningsval. Solund vedtok undervegs at dei ville stå åleine. Vi viser her til kapittel 4.2.1.

Det vart gjort egne vedtak om samanslåing i alle dei fire kommunane i indre Sunnfjord.

Vår vurdering og tilråding

Vi tilrår at den nye kommunen i Indre Sunnfjord med Førde, Naustdal, Jølster og Gaular blir etablert. Etter vår vurdering vil den nye kommunen oppfylle målsetjingane i kommunereforma og kriteria for god kommunestruktur. Det er i dag stor arbeidspending mellom kommunane, og det ligg til rette for at den nye kommunen blir eit funksjonelt område for samfunnsutvikling, både lokalt og regionalt.

Når vi har teke med sopass mykje av prosessen er det for å syne at kommunane har gjort ein grundig og samstemt jobb. Vi vurderer det slik at desse fire kommunane i Indre Sunnfjord gjennom arbeidet så langt har vist at dei har gode føresetnadar for å verte ein vellukka ny kommune.

Samstundes er vår vurdering at det vil vere utfordringar med å byggje ein ny, harmonisk og effektiv kommune av fire tidlegare kommunar. Samanslåinga er eit særst omfattande arbeid som det knapt er erfaringar med frå før i moderne tid i Noreg med så mange kommunar. I tillegg er det høge forventningar lokalt til kraft og løysingsevne i den nye kommunen. Det er derfor viktig at staten følgjer opp dei forventningane som er skapte om til dømes nye oppgåver, fullmakter og fordeling av statlege arbeidsplassar. Det er også viktig at kommunane får ro for å finne saman. Vi vil derfor ikkje tilrå å legge fleire nabokommunar inn i den ny kommunen.

4.1.2 Hornindal og Volda

Hornindal er ein kommune med om lag 1200 innbyggjarar. Dei har vore eigen kommune sidan dei vart delte frå Stryn kommune i 1977, etter å ha vore saman med dei sidan den førre kommunereforma i 1965.

Då kommunereforma starta hausten 2014 vurderte dei saman med dei andre kommunane i Nordfjord ulike alternativ, og stod til slutt att med Hornindal og Stryn som det mest aktuelle. Parallelt vart det drøfta ulike alternativ saman med kommunar på Sunnmøre; med den planlagde nye kommunen Volda - Ørsta som dei no er knytte saman med gjennom ny E39 Kvivsvegen, og mot Stranda som dei grensar til i Hellesylt.

Hornindal enda med to intensjonsavtalar; ein saman med Stryn og ein for Volda, Hornindal og Stryn. Det vart gjennomført innbyggjarundersøking i Hornindal og både folkerøysting og innbyggjarundersøking i Stryn. Resultatet for Hornindal var eit tydeleg fleirtal for kommunesamanslåing med både Stryn og Volda, men i tilfelle ein måtte velje mellom desse to var innbyggjarane delte om lag på midten. I Stryn vart det klart fleirtal mot samanslåing av desse tre kommunane, og klart fleirtal for å slå seg saman med berre Hornindal.

I både Volda og Ørsta hadde det i folkerøystingar i mai vorte klart fleirtal mot å slå desse to saman. Men i ei ny innbyggjarundersøking vart det fleirtal i Volda for å slå seg saman med Hornindal og Stryn. Etter at Stryn sa nei til samanslåing, vedtok Volda å slå seg saman med Hornindal.

Kommunestyret i Hornindal vedtok i juni 2016 å slå seg saman med Volda med 11 mot 6 røyster. Mindretallet ville slå seg saman med Stryn.

I rådmannen si grundige saksframstilling er det eit klart råd om at Hornindal bør slå seg saman med ein eller fleire andre kommunar. Det er peikt på fordelar med samanslåing med begge dei to alternativa Stryn og Volda. Kort sagt har Hornindal i dag absolutt mest pendling, interkommunalt samarbeid og anna dagleg kontakt med Stryn. Den nye Kvivsvegen knyter Hornindal nærmare til Volda, og det er peikt på fordelar på lengre sikt både for grunnskulen, helsetilbod ved sjukehuset i Volda, næringsutvikling og samfunnsutvikling knytt til felles vegprosjekt mot Hellesylt. Det er peikt på nokre utfordringar ved å skifte fylke, men dei ser det også som ein fordel å kunne utfordre fylkes- eller regiongrensene.

Etter vedtaket om samanslåing med Volda er det kome eit initiativ frå innbyggjarar i grendene Maurset og Kjøs i Hornindal om ei grensejustering mellom kommunane Hornindal og Stryn. Initiativet går ut på at Maurset-Kjøs området blir flytta over til Stryn kommune. I første omgang innhentar Fylkesmannen uttale frå kommunane, og vidare saksgang blir gjort i samanheng med kommunereforma.

Vår vurdering og tilråding

Hornindal kommune har vore tydelege på at dei bør slå seg saman med andre kommunar, og det er eit standpunkt vi støttar. Det er i dag ein liten kommune med forholdsvis korte avstandar både internt og til aktuelle naboar. Når både dei og vi ser at Hornindal vil få problem med å fungere godt nok som sjølvstendig kommune i framtida, er samanslåing ei tenleg løysing. Det vil bidra til å oppfylle målsettinga med kommunereforma både med tanke på tenestetilbod, økonomi og samfunnsutvikling. Når det gjeld lokaldemokrati kan det slå begge vegar, noko avhengig av kor godt ein greier å bygge eit nytt fellesskap, og aksept hjå innbyggjarane for dette retningsvalet mellom to gode alternativ.

Det er ikkje sagt noko om fylkestilknytning i vedtaka om kommunesamanslåing, og det er enno usikkert kvar dei nye regiongrensene kjem. Dagens fylkesgrense skal ikkje vere til hinder for kommunesamanslåing, men vil ha nokre konsekvensar viss det fører til endra fylkes/regiontilknytning. Dette bør avklarast i løpet av samanslåingsprosessen, eventuelt med tilpassing over tid.

Vi rår til at Hornindal og Volda blir ein ny kommune frå 2020.

4.2 Prosessar utan gjensidige vedtak om samanslåing

Eit fleirtal i Stortinget meiner at kommunesamanslåing skal vere frivillig, jamfør Innst 300S 2013-2014 til kommuneproposisjonen 2015. Men fleirtalet meiner også at unntaket frå dette prinsippet kan vere aktuelt i heilt spesielle situasjonar der enkeltkommunar ikkje kan stanse endringar som er hensiktsmessige ut frå regionale omsyn. Som døme på dette vart det nemnt ein situasjon der tre kommunar i ein region støttar samanslåing, medan den fjerde er i mot.

Fylkesmannen legg føringane frå Stortinget til grunn i vurderingane og tilrådinga om framtidig kommunestruktur. Vi vil på eit fagleg grunnlag ut frå lokale prosessar, målsettinga med reforma og kriteria for god kommunestruktur vurdere dei ulike prosjekta mellom kommunane, inkludert dei tilfella der kommunen ikkje har delteke i felles prosjekt.

Hovudspørsmålet er om dei aktuelle kommunane bør slå seg saman eller om dei kan halde fram som eigne kommunar. Her må vi også legge vekt på regionale omsyn slik Stortinget har sagt. Svara på dette spørsmålet varierer i kommunane, og kan grovt sett delast i to:

1. Nokre få tilfelle der dei faglege argumenta for samanslåing er sopass sterke at Fylkesmannen meiner det kjem inn under det Stortinget har sagt om unntaket for frivillig samanslåing. Her tilrår vi å slå saman dei aktuelle kommunane, mot nokre kommunar sine vedtak.
2. Andre tilfelle der fleire faglege argument talar for samanslåing på sikt, men der det av ulike grunnar kan vere fornuftig å vente nokre år og vurdere det på nytt.

4.2.1 Hyllestad, Askvoll, Fjaler og Solund (HAFS)

HAFS-kommunane har i mange år definert seg sjølv som eigen region i fylket, med eige regionråd og med interkommunalt samarbeid på kring ti område. I tillegg har desse kommunane også samarbeid om kring 20 oppgåver med kommunane i Indre Sunnfjord. Samla folketal i HAFS er om lag 8100 fordelt på 1230 km². Solund er ein øykommune vest for Hyllestad. Fjaler ligg midt i området med kommunesenteret Dale. Dalsfjordbrua som vart

ferdig i 2014, bind saman Askvoll og Fjaler slik at det no er berre 20 km mellom kommunesentra Askvoll og Dale. Frå Hyllestad til Dale er det 40 km.

Alle desse kommunane har eller vil få utfordringar på tenestetilbod, særleg innan pleie og omsorg. Med unntak for Fjaler har folketalet vore synkande over lengre tid. Askvoll har hatt ei betre utvikling dei siste åra. Dei har også ein krevjande kommuneøkonomi.

Desse kommunane deltok i den store Sunnfjord-utgreiinga, men dei vart ikkje ein del av den nye kommunen i Indre Sunnfjord. Sjå kapittel 4.1.1.

Solund

Solund er eit øysamfunn med knappe 800 innbyggjarar, der næringslivet hovudsakleg er knytt til sjøen. Om lag halvparten bur i kommunesenteret Hardbakke, medan resten er ganske spreidde i dei andre kretsane.

Kommunestyret i Solund vedtok i juni 2016 samrøystes at dei skal halde fram som eigen kommune. Dei hadde då delteke i utgreiingar i HAFS og Sunnfjord saman med Gloppen, ei eiga vurdering av samanslåing mot Gulen, Masfjorden og Nordhordland, og ei eiga vurdering saman med andre øykommunar om å halde fram som eigne kommunar. Dei gjennomførte tre ulike innbyggjarundersøkingar i 2015 med fleire alternativ, og alle synte eit klart fleirtal i Solund for å halde fram som eigen kommune. Ved undersøkinga i mars 2016 vart det også fleirtal for eigen kommune.

Vår vurdering og tilråding for Solund

Med knappe 800 innbyggjarar, spreidd i eit øysamfunn med til dels dårleg kommunikasjon, synest det klart at Solund er ein kommune med svært mange utfordringar. Det gjeld både med tanke på kapasitet, spesialkompetanse, effektiv tenesteproduksjon og kommunal økonomi. Skal innbyggjarane få dei tenestene dei har krav på, næringslivet den tilrettelegginga dei treng for å utvikle seg, og kommunen vere i stand til langsiktig samfunnsplanlegging, så må Solund satse på interkommunalt samarbeid. Då blir dei veldig avhengige av nabokommunar både i kvalitet og kostnad.

På den andre sida er det ikkje så lett å peike på eit godt alternativ med samanslåing for Solund på kort sikt. Det ligg ikkje noko sterkt kommunesenter på fastlandet som kan bidra til auka vekst og kommunale tenester. Dei kommunale arbeidsplassane er dessutan spesielt viktig i slike små kommunar, også fordi dei bidreg til jamnare kjønnsfordeling.

Desse vurderingane er kommunen klar over, og dei har altså med stort fleirtal gått inn for å halde fram som eigen kommune.

Vi finn ikkje tilstrekkelege grunnar til å tilrå at Solund kommune skal slåast saman med ein eller fleire kommunar frå 2020. Men vi rår til at kommunen deltek i komande vurderingar av kommunesamanslåing, særleg saman med nabokommunane i HAFS.

Hyllestad, Askvoll og Fjaler (HAF)

Som ein del av den store Sunnfjord-utgreiinga vart det laga ei eiga utgreiing for HAFS-kommunane med intensjonsavtale som vart vedteken i dei fire kommunane, inkludert Solund. Dale i Fjaler skulle bli kommunesenter.

I mars-april 2016 var det innbyggjarundersøking i Fjaler og folkerøysting i dei to andre kommunane. For alle tre vart det fleirtal for kommunesamanslåing, men det fordelte seg på fleire alternativ:

- 84 % i Fjaler meinte dei bør slå seg saman med andre kommunar, 57% til HAFS og 27 % til Indre Sunnfjord
- 66 % i Hyllestad meinte dei bør slå seg saman med andre kommunar, men dei sprikte i tre ulike retningar: 27% til HAFS, 25 % til Høyanger og Balestrand og 14 % til HAFS og Indre Sunnfjord. Hyllestad hadde altså ei eiga utgreiing med Høyanger og Balestrand, sjå kapittel 4.2.4
- 60 % i Askvoll meinte dei bør slå seg saman med andre kommunar, 36 % til Indre Sunnfjord og 24 % til HAFS

På eit felles formannskapsmøte i slutten av mai drøfta dei ein eventuell ny kommune av desse tre HAF-kommunane. Det vert ein kommune med 7 300 innbyggjarar. Det vart lagt fram konsekvensar av det nye inntektssystemet for dei tre kommunane, enkeltvis og ved samanslåing.

I det nye inntektssystemet blir kommunane Askvoll og Hyllestad definerte som ufrivillige små, og taper dermed ikkje på omlegginga. Fjaler får til saman ein reduksjon på om lag 1,1 mill. kroner på strukturkriteriet (basistilskotet) og småkommunetilskotet. Etter overgangsperioden på 15 + 5 år for inndelingstilskotet, er det gjort berekningar som viser ein reduksjon i frie inntekter for den nye kommunen på 35 mill. kroner per år. Hyllestad signaliserte tydeleg at dei ikkje ville gå inn for ein slik kommune, uavhengig av plassering av kommunesenter.

Det vart også drøfta ei mogleg samanslåing av Askvoll og Fjaler med Askvoll som kommunesenter. Det vart innhenta tilsvarende utrekningar for inntektssystemet for desse to kommunane. Konsekvensen er som for HAF at dei ikkje får store endringar med det nye inntektssystemet, og at dei får ein nedgang etter overgangsperioden på 15 + 5 år for inndelingstilskotet på om lag 16 millionar kroner per år.

Handsaming i kommunestyra

Fjaler kommune vedtok 1. juni at det ikkje var grunnlag for å gå vidare med ein ny avtale mellom berre Fjaler og Askvoll. Kommunestyret vedtok deretter den 27. juni at dei er positive til kommunesamanslåing med ein eller fleire av HAFS-kommunane eller Indre Sunnfjord (liten SIS), men at dei tek vedtaka i dei andre kommunane til vitende og avsluttar reformarbeidet i si noverande form.

I tilrådinga skriv rådmannen at Fjaler kommune ikkje kan stå åleine i eit langsiktig 20 til30-årsperspektiv. I seks av ti kriterium for god kommunestruktur meiner han det vert utfordrande å stå åleine; på kapasitet, kompetanse, distanse, økonomi, valfridom og samfunnsutvikling.

Askvoll kommune vedtok i juni 2016 at dei skal halde som eigen kommune. Eigenvurderinga syner at det for fleire fagfelt er gode grunnar for å verte ein del av ein større kommune, eventuelt vidareutvikle det interkommunale samarbeidet. Særleg innanfor helse og omsorg. Men i saksframstillinga frå rådmannen er det mellom anna peikt på at det nye inntektssystemet ikkje slår negativt ut for Askvoll, og at HAFS-kommunane per i dag er lite integrerte gjennom pendling. Dei viser også til at Askvoll og dei andre HAFS-kommunane ikkje fekk delta i den nye kommunen i Indre Sunnfjord.

Konklusjonen frå rådmannen er at HAFS-kommunane per i dag ikkje er modne for samanslåing, og dei er også i tvil om HAFS er svaret på dei framtidige utfordringane.

Hyllestad kommune tok i vedtaket den 2. juni til vitende at forhandlingane om samanslåing med andre kommunar ikkje har ført fram, og avslutta arbeidet i si noverande form. Dei vil arbeide vidare med interkommunalt samarbeid.

Eigenvurderinga frå rådmannen syner at kommunen ikkje oppfyller åtte av ti kriterium for ein god kommune; kapasitet, kompetanse, distanse, tenesteproduksjon, økonomi, valfridom, samfunnsutvikling og politisk deltaking. Hovudutfordringa er ein svak økonomi, negativ folketalsutvikling og fleire eldre gjer det ikkje lettare. Rådmannen konkluderte med at det ikkje er eit reelt alternativ for Hyllestad å stå åleine i framtida.

Kommunestyret endra mykje på rådmannen si vurdering, men dei var også samde i at Hyllestad ikkje oppfyller krava til tilstrekkeleg kapasitet og ein berekraftig økonomi.

Vår vurdering og tilråding for dei tre HAF-kommunane

Generelt sett er det mykje som talar for at dei tre kommunane bør slå seg saman. Dei har alle utfordringar med å stå åleine, særleg Hyllestad. Det vil kanskje ikkje bli ein veldig solid kommune, men kan på mange område verte betre enn å stå åleine. Det kan også bli eit første steg på veg mot ein stor regionkommune i Sunnfjord og Ytre Sogn, viss det vert framtida.

For tenesteyting vil ein HAF-kommune truleg kunne gjere utviklinga av dagens ti interkommunale ordningar lettare. Men dei vil framleis vere avhengig av vidare samarbeid med kommunane i Indre Sunnfjord.

For samfunnsutvikling vil HAF-kommunen med 7300 innbyggjarar verte ein kommune godt over middels storleik i fylket. Det vil gjere det lettare å drive samfunnsplanlegging, påverke eksterne prosessar som til dømes vegbygging, og å utvikle det eksisterande næringssekskapet vidare. Det vil både gjere det lettare å ta ut effekten av den nye Dalsfjordbrua, og utvikle området som eit felles bu- og arbeidsområde. Det vil også gje større tyngde i utviklinga av det nye store industriprosjektet på Lutelandet.

For økonomien er det sjølvstøtt ei viktig avklaring at to av kommunane ikkje får endringar i overføringa frå staten, medan Fjaler får ein reduksjon. Etter overgangsperioden på 15 + 5 år misser den nye kommunen det ekstra inndelingstilskotet på til saman 35 millionar kroner per år. Dei må altså i løpet av denne overgangsperioden ta høgde for dette i form av innsparingar eller auka inntekter. Det utgjer om lag 5 prosent av samla driftsbudsjett på om lag 662 millionar (2014) og bør vere eit oppnåeleg krav. Den nye kommunen vil også få 35 millionar i eingongsstøtte og reformstøtte i starten, noko som kan nyttast for å legge til rette for omstilling og meir effektiv drift.

For lokaldemokratiet vil ein ny kommunen ha både positive og negative verknadar. Det vert færre folkevalde enn i dag, og større geografisk avstand i eit slikt spreiddbygd område. Men det vil også føre til større politisk mangfald, slik det mellom anna er peikt på frå ein av rådmennene, ved at det vert fleire politiske parti å velje mellom.

Vi har drøfta ein mogleg ny kommune med kommuneleinga i dei tre kommunane, og fått tydelege tilbakemeldingar, særleg frå Askvoll og Hyllestad, om at det vil bli svært vanskeleg

å bygge ein ny slik kommune. Dei peikar heller mot Indre Sunnfjord. Det er heller ikkje nokon av kommunane som per i dag står fram som ei drivkraft for ei slik samanslåing.

Vi legg også vekt på at i alle fall to av desse tre kommunane ikkje kjem dårlegare ut av det ny inntektssystemet, sjølv om Fjaler får eit trekk som «frivillig åleine».

Ei samanslåing av desse tre kommunane vil ikkje ha noko regional effekt utover desse tre. Med Stortinget sitt utgangspunkt at kommunesamanslåing skal vere frivillig, finn vi ikkje sterke nok argument for å tilrå samanslåing mot dei kommunale vedtaka.

Konklusjon

Vi har derfor kome til at vi ikkje vil tilrå samanslåing av desse tre kommunane frå 2020. Men dei bør etter vår vurdering ikkje legge bort tanken om kommunesamanslåing. Dei har same utfordringar, mykje interkommunalt samarbeid, Dalsfjordbrua legg til rette for felles arbeidsmarknad, og det synest ikkje aktuelt med ei samanslåing med Indre Sunnfjord på mange år.

4.2.2 Gulen og Nordhordland

Gulen har delteke i regionrådet for HAFS på nordsida av Sognefjorden. Men for anna interkommunalt samarbeid, næringsutvikling, pendling, vidaregåande skular og no også helsetenester, så vender dei seg sørover mot kommunane i Nordhordland. Slik sett er det naturleg at dei har delteke i utgreiingar saman med kommunar i denne regionen.

Gulen har om lag 2400 innbyggjarar, og ein spreidd busetnad fordelt på 597 km². Nye samband til øyane vest i kommunen har gjort kommunikasjonen langt betre enn tidlegare.

Gulen deltok i to ulike utgreiingar om samanslåing som førte fram til vedtekne intensjonsavtalar:

- Gulen + Masfjorden
- Gulen + sju kommunar i Nordhordland (Austrheim, Fedje, Lindås, Masfjorden, Meland, Modalen og Radøy).

Ved folkerøysting i mai 2016 fekk alternativet eigen kommune 57 % av røystene, Gulen og Masfjorden 26 %, og Gulen og Nordhordland 17 %. Den vidare prosessen i Nordhordland enda opp med samanslåing av tre kommunar; Lindås, Meland og Radøy. Gulen har ikkje felles grense med nokon av desse.

Vår vurdering og tilråding for Gulen

Gulen er ein mindre kommune som ikkje kan levere gode nok tenester utan samarbeid med andre kommunar. På sikt bør dei derfor bli ein del av ei større kommune. For ein del år tilbake hadde kommunen økonomiske problem. Det positive er at kommunen no har snudd dette, til ein økonomi i god balanse. Kommunen har også for dei siste åra også hatt positiv folketalsutvikling og eit aktivt næringsliv.

Det vil truleg gå mange år før det kjem bru over Sognefjorden, sjølv om det er målsettinga for ferjefri E39. Det ligg heller ikkje noko sterkt senter like på nordsida av Sognefjorden. Så også på sikt er den mest aktuelle retninga for Gulen å sjå sørover slik dei har gjort no.

Etter utfallet av prosessen i Nordhordland, finn vi ikkje grunnlag for å tilrå samanslåing av Gulen med ein eller fleire andre kommunar frå 2020.

4.2.3 Sogn

Prosesen starta hausten 2014 gjennom drøftingar i Sogn Regionråd og eit felles formannskapsmøte, der kommunane Høyanger, Balestrand, Vik, Leikanger, Sogndal, Luster, Lærdal, Årdal og Aurland var med. For Høyanger var det tidleg uaktuelt med ein storkommune i Sogn, og vart difor ikkje med i vidare drøftingar. Kommunen valde seinare å utgreie saman med Balestrand og Hyllestad.

Det vart etablert ei prosjektgruppe samansett av rådmennene og regionrådet fungerte som styringsgruppe. Sekretariatfunksjonen vart lagt til Sogn Regionråd. Telemarksforskning vart engasjert og utarbeidde rapporten [«utgreiing av aktuelle kommunestrukturalternativ for Sogn Regionråd»](#), først ein delrapport og ein endeleg rapport i oktober 2015. Oppsummering av rapporten:

Tenester

Kvaliteten på tenestetilbodet på mange område i kommunane oppfattast som bra. Lærdal skil seg ut ved å vere noko mindre positiv enn dei andre kommunane. Men fleire av kommunane meiner dei har utfordringar med små og sårbare fagmiljø, særleg gjeld dette Sogndal, Leikanger og Balestrand. Luster meiner dette ikkje er ei utfordring, men har likevel samarbeid med andre kommunar på fleire fagområde. Eit fleirtal av kommunane meiner ei kommunesamanslåing vil gje positive effektar i tilhøve til sikre større fagmiljø, rekruttera arbeidskraft og verte mindre sårbare i tilhøve til skifte av personell, sjukdom og ferieavvikling. Fleire meiner samanslåing vil ha negativ effekt på tilgjenge til dei kommunale tenestene.

Interkommunalt samarbeid

- Kommunane i Sogn deltek i til saman 40 ulike samarbeid. Det er Lærdal, Årdal og Aurland som har flest interkommunale samarbeid, medan Vik og Høyanger har færrest samarbeid.
- Tilbakemelding frå kommunane tyder på at interkommunalt samarbeid ikkje er uproblematisk, og at det går ei grense for kor omfattande interkommunalt samarbeid kan vere før kommunesamanslåing vert ei betre løysing, men at det enno er ein del å gå på før ein når denne grensa.

Samfunnsutvikling

- For kommunane i Sogn regionråd har folketalet samla sett vorte redusert med 0,9 prosent frå 2000 – 2015. Sogn og Fjordane har i same periode hatt ei utvikling på 1 % (Sunnfjord (SiS) 10 %) og landet 15 %. For kommunane i Sogn er det berre kommunane Sogndal, Luster og Leikanger som har hatt vekst i denne perioden. Folketalsframskrivingar viser at desse tre kommunane vil få vekst i folketalet i åra som kjem, men at fleire av dei andre kommunane vil oppleve utfordringar med å halde oppe folketalet. Det er dei alternativa der Sogndal inngår, som har hatt, og vil få, den mest positive utviklinga i folketalet. Ein større kommune vil såleis vere mindre sårbar for lokale svingingar i folketalet.
- Der er ofte ein nær samanheng mellom arbeidsplassar og folketalsutvikling i kommunane. Sogndal, Leikanger, Luster og Balestrand har ein auke i private arbeidsplassar frå 2001 – 2013, medan dei andre kommunane har hatt reduksjon. Samla sett har det blitt 520 færre private arbeidsplassar i perioden. Talet på offentlege arbeidsplassar har auka med 184 i same periode. Netto reduksjon blir såleis 336 arbeidsplassar, - 2,2 %. Arbeidsplassutviklinga må karakteriserast som svak dersom ein samanliknar med fylket (3,1 %) og landet (12%).
- Alle kommunane har ei viss pendling til Sogndal, som regionsenter. Særleg er det stor pendling mellom Sogndal, Leikanger og Luster. Vik har også den største

pendlinga i retning Sogndal og Leikanger. Det er noko pendling mellom Høyanger og Balestrand og mellom Aurland, Lærdal og Årdal. [Pendling i Sogn.](#)

- Det er ulikt kor mykje kapasitet og kompetanse kommunane har til å driva nærings- og samfunnsutvikling. Særleg Balestrand meiner dei har lita evne til dette, men òg Sogndal, Leikanger, Vik, Lærdal og Aurland peikar på at dei skulle hatt meir kapasitet. Fleire trekkjer fram at kommunane har felles utfordringar og utviklingstilhøve på fleire område, og at ein i større grad må dyrka kvarandre sine fortrinn som ein region. Til dømes er det nemnt at Sogndal er god på utdanning, Høyanger og Årdal på industri, Leikanger på statlege arbeidsplassar og Lærdal på helse. Ein større kommune kan gje grunnlag for eit sterkare og meir heilskapleg utviklingsarbeid i regionen.
- Sogn har ein høg andel statlege og regionale arbeidsplassar, og desse er spesielt lokalisert i Leikanger, Sogndal og Lærdal. Signala frå staten er no at ein ønskjer å styrke vekstsenter og kompetansemiljø i regionane, og at det i samband med dette vil vere naturleg å satse på regionsentra når det gjeld framtidig lokalisering av statlege arbeidsplassar. Kommunane gjev uttrykk for at det må jobbast meir systematisk og samla mot regionale og nasjonale styresmakter for å sikre at regionale og statlege arbeidsplassar vert halde på og vert tilført regionen. Fleirtalet i tilbakemeldingane frå kommunane meiner at samanslåing vi ha positiv effekt på målet om å halda på og lokalisere regionale og statlege arbeidsplassar i Sogn.
- Vurderingane frå kommunane er at kommunesamanslåing kan ha positive effektar i for å sikra betre heilskapleg og langsiktig planlegging, verte meir robust til å kunne møte framtidige utfordringar, nye oppgåver og auka krav til kompetanse og å styrkja arbeidet med samfunns- og næringsutvikling. Samla sett viser tilbakemeldingane at særleg Sogndal, Leikanger og Balestrand ser positive effektar av kommunesamanslåing.

Økonomi

- Samla sett har kommunane i Sogn eit inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Målt etter frie inntekter (inkludert eigedomsskatt og konsesjonskraft/heimfallsinntekter) korrigert for variasjon i utgiftsbehov, ligg kommunane Aurland, Balestrand, Vik, Lærdal, Årdal, Luster og Høyanger mykje over landsgjennomsnittet. Sogndal og Leikanger ligg på landsgjennomsnittet.
- Med unntak av Sogndal (høgare sats) ligg alle kommunane i same sone for arbeidsgjevaravgift og distriktpolitisk verkemiddelområde. I kommuneproposisjonen for 2016 kom det avklaringar at satsen for ein samanslått kommune vert vidareført innafor dei «gamle» kommunegrensene som om det enno var to eller fleire kommunar, fram til neste revisjon (per 01.01.2021).
- Sogndal, Leikanger, Aurland, Luster og Vik har frie fond etter driftsinntekter som ligg over landsgjennomsnittet, medan Balestrand, Lærdal, Høyanger og Årdal ligg under. Leikanger og Luster har ei langsiktig lånegjeld målt etter driftsinntekter som ligg over landsgjennomsnittet, medan dei andre kommunane ligg under der Aurland og Balestrand har lågast gjeld samanlikna med driftsinntekter.
- Frå 2017 blir det endringar i inntektssystemet til kommunane. Endringane vedkjem basistilskotet og dei regionalpolitiske tilskota. Endringane får ulike utslag for kommunane. Leikanger får størst samla reduksjon, også målt per innbyggjar. Men òg Sogndal og Årdal får reduserte tilskot. Dei andre kommunane får uendra eller ein mindre auke i tilskota. Kommunar som slår seg saman i reformperioden får utbetalt økonomiske verkemiddel til samanslåinga, og reduksjonar ved nytt inntektssystemet kan kompenseras gjennom ei samanslåing slik at den nye kommunen opprettheld nivået på rammetilskot i 15 + 5 år.

Lokaldemokrati

- Generelt kan ei samanslåing bidra til lågare politisk representasjon per innbyggjar, men samstundes kan ei samanslåing gje auka handlingsrom, betre moglegheiter for frikjøp og gjera det meir interessant å engasjere seg i politisk arbeid.
- I Sogn er kommunane av ein slik storleik at det er naturleg med ein del habilitetssaker sidan lokalsamfunna ikkje er veldig store. Men vi ser òg at Sogndal har fleire saker, sjølv om dei er den største kommunen. Årdal og Høyanger skil seg ut med få habilitetssaker.
- Det er eit svakt fleirtal i alle kommunar som meiner at ei samanslåing vil gje auka innverknad på regionale og nasjonale saker. Særleg meiner kommunane Sogndal, Leikanger og Balestrand at samanslåing vil gje positiv effekt.

Prosess etter rapporten frå Telemarksforsking

Etter handsaming av rapporten og felles formannskapsmøte i oktober 2015, skulle kommunane ta stilling til vidare prosess med forhandlingsutval til intensjonsavtalar. Luster og Aurland valde å ikkje vere med i vidare prosess. Luster gjorde vedtak om å halde fram som eigen kommune, medan Aurland valde å greie ut eigen kommune og saman med Vik og Voss (Hordaland). Det vart deretter gjennomført forhandlingsmøte mellom kommunane Balestrand, Vik, Leikanger, Sogndal, Lærdal og Årdal med mål om ein felles intensjonsavtale. Men i det siste møtet (01.02.16) vart det brot i forhandlingane.

4.2.4 Vik, Balestrand, Leikanger og Sogndal

Etter brot i drøftingane om den store sognekommunen vart det nye tingingar mellom kommunane Vik, Balestrand, Leikanger og Sogndal. Det vart semje om intensjonsavtale og deretter vedtak i kommunestyra. Intensjonsavtalen er første steg på vegen fram mot ny kommune. Han har ikkje bindingar for nytt kommunestrukturalternativ, men gjev likevel eit sterkt insitament om kva retning kommunane ønskjer å gå. Intensjonsavtalen legg også føringar for korleis den nye kommunen skal organiserast og kva oppgåver som skal prioriterast.

Vedtak og prosess

Kommunestyra har ikkje gjort gjensidige vedtak om samanslåing.

- Sogndal kommune har vedteke samanslåing med Balestrand, Leikanger og Luster, men er og opne for at andre kommunar bør delta i nye Sogn kommune. [Saka til kommunen.](#)
- Balestrand kommune er positive til å slå seg saman med andre kommunar, men konstaterer at det i dag ikkje er grunnlag for dette, og har gjort vedtak om å halde fram som eigen kommune. [Saka til kommunen.](#)
- Leikanger har gjort vedtak om å halde fram som eigen kommune. Om det likevel skal gjerast ei tilråding frå Fylkesmannen der folkeviljen i Leikanger kommune vert tilsidesett, forventar kommunestyret at det i så tilfelle vert tilrådd ein kommune basert på ein felles bu- og arbeidsmarknad i Sogn. I ein slik kommune føreset det at Luster, Sogndal, Leikanger og Balestrand inngår. [Saka til kommunen.](#)
- Vik har gjort vedtak om å halde fram som eigen kommune, men dersom Vikafjellstunellen kjem innan første fire-års periode for komande melding om nasjonal transportplan (NTP), vil kommunen vurdere kommunereforma på nytt. [Saka til kommunen.](#)

Høyringa av innbyggjarane

Etter folkemøte og informasjon til innbyggjarane vart det gjennomført rådgjevande folkerøystingar i juni 2016:

- Det vart fleirtal for samanslåing i Sogndal med 61,5 % og Balestrand 50,2 %, men eit fleirtal for nei i Leikanger på 61,6 % og Vik 65,8 %.
- Vik hadde og samanslåing med Voss og Aurland som eit alternativ, og eit klart fleirtal på 31,5 % av dei som stemte for samanslåing valde Voss, berre 2,1 % valde alternativet med Balestrand, Leikanger og Sogndal.
- Balestrand hadde og med samanslåing med Høyanger og Hyllestad, men fleirtalet av innbyggjarane ønskte samanslåing med Vik, Leikanger og Sogndal.
- Valdeltakinga var varierende, frå Vik med 63,6 % til Sogndal med 25 %.

Saksutgreiingar til kommunestyra Leikanger kommune

Sentrale moment i saksutgreiinga:

Det er stor pendling inn til Leikanger. Heile 405 frå Sogndal, 116 frå Luster og 34 frå Balestrand viser eit felles bu- og arbeidsområde og tilseier at kommunane bør ha felles interesse av å vidareutvikle og styrke dette felles bu- og arbeidsområdet.

Etter målsetjingane i kommunereforma har rådmannen gjort ei vurdering av fordelar og ulemper med samanslåing, samanlikna med å halde fram som eigen kommune.

Gode- og likeverdige tenester:

12 fordelar og 9 ulemper – særlege fordelar er større breidde i fagmiljø med større kapasitet og betre kompetanse. Ulemper går på større avstand og redusert lokalkunnskap om tenestene.

Heilskapleg og samordna samfunnsutvikling:

11 fordelar og 7 ulemper – særlege fordelar er regional styrke og betre kapasitet til å ta på seg nye oppgåver. Ulemper er mindre styring og kontroll på utvikling av Leikanger som lokalsamfunn og lengre/større avstand til der avgjerder blir teke.

Økonomi:

6 fordelar og 4 ulemper – oppnår økonomiske verkemiddel ved samanslåing, unngår ein større reduksjon i rammetilskotet etter nytt inntektssystem og at økonomien blir større (mindre sårbar) og meir berekraftig. Ulemper er mindre lokal råderett over eigen økonomi.

Styrka lokaldemokrati:

6 fordelar og 2 ulemper – fordelar er at ein større kommune får tilført fleire oppgåver og det blir meir interessant å vere lokalpolitikar, mangfaldet i politikken blir styrkt og auka avstand mellom sak og politiske vedtak kan betre rettstryggleiken for innbyggjarane. Ulemper er større avstand mellom politikarar og innbyggjarar og færre politikarar i høve til innbyggjarar.

Andre tilhøve som det vart peika på i saksutgreiinga:

- Leikanger kommune yter gode tenester og har scora høgt i toppen av kommunebarometeret, men dei siste åra har utviklinga likevel snudd og rangeringa gått i feil retning.
- Kommunen har ubalanse i drifta, og sjølv etter store kutt på viktige tenesteområde som skule og omsorg, så vil etter økonomiplanen 2016 – 2019 fondskapitalen vere redusert frå 29 mill. kroner til 5 mill. kroner i 2020.
- Samla reduksjon gjennom nytt inntektssystem blir årleg 4,7 mill. kroner – i ein overgangsfase blir dette noko kompensert gjennom inntektsgarantiordninga (INGAR).

- Kommunen har mange interkommunale samarbeid på viktige tenesteområde fordi kommunen ikkje har nok kapasitet, kompetanse og breidde i eigen organisasjon til å halde eit forsvarleg fagmiljø, støtte rettstryggleiken og oppfylle dei sentrale føringane på tenesteområda.
- Utfordringar med stort omfang av interkommunalt samarbeid er at det er arbeids- og tidkrevjande, økonomisk utfordrande, fører til mindre kontroll og påverknad, demokratiske problem ved at sakene blir flytta vekk frå sakskartet til kommunestyret og at ein gjennom samarbeidsordningar manglar breidde i kompetanse for eigen organisasjon.
- Med ein større kommune kan fleire av dei interkommunale samarbeida avviklast, og ulemper kan snuast til fordelar.

Rådmannen tilrår samanslåing av kommunane Balestrand, Leikanger, Sogndal og Luster.

Balestrand kommune

Sentrale moment i saksutgreiinga:

Med utgangspunkt i rapporten frå Telemarksforsking er det utarbeidd eit oversyn over fordelar og ulemper ved samanslåing på kvar av områda tenester, samfunnsutvikling, økonomi og demokrati.

Tenester:

8 pkt. med fordelar og 7 med ulemper – fordelar er først og fremst eit meir attraktiv og sterkare fagmiljø med breidde i kompetanse og kapasitet til å ta på seg nye oppgåver og kunne betre sikre rettstryggleiken til innbyggjarane. Ulemper går på sentralisering av tenester, færre kompetansearbeidsplassar lokalt, redusert lokal styring og påverknad og mindre lokalkunnskap til å innrette tenestene etter lokale behov.

Samfunnsutvikling:

6 pkt. med fordelar og 5 med ulemper – fordelar er felles interesse for å snu ei negativ folketalsutvikling gjennom å auke attraktiviteten for næringsetablering og tilflytting, bli sterkare og få større gjennomslag ved regionale tiltak (t.d. samferdsle). Ulemper vedkjem mindre kontroll og styring på utviklinga av Balestrand som lokalsamfunn, lengre reiseavstandar, lokal identitet og engasjement for lokal utvikling kan bli redusert og kan bli færre kommunale arbeidsplassar i Balestrand.

Økonomi:

6 pkt. med fordelar og 6 med ulemper – fordelar er økonomisk verkemiddel ved ei samanslåing i reformperioden, innsparingar i administrasjon og ein større del går til tenesteproduksjon, redusere behovet for interkommunalt samarbeid og ein større kommune vil vere mindre sårbar for uføresette økonomiske hendingar. Ulemper er inntektsskilnader og utfordringar med harmonisering mellom dagens kommunar knytt til tenester, økonomiske ressursar blir prioriterte ut frå regionale behov, krav til effektivisering kan medverke til sentralisering og/eller bortfall av tenester, reiseavstandar kan redusere moglegheiter for innsparingar. Balestrand kjem relativt godt ut av nytt inntektssystem, og ved samanslåing må effekten delast med andre og eingongstøtte og reformstøtte er tidsavgrensa.

Lokaldemokrati:

6 pkt. med fordelar og 3 med ulemper – fordelar er nye oppgåver og derfor meir interessant med politisk arbeid, auka politisk slagkraft i større felles saker, betre rammevilkår for politikarar, betre rettstryggleik ved større avstand mellom sak og politiske vedtak, meir

heilskapleg politisk styring i regionen og færre interkommunale selskap betyr meir direkte politisk styring. Ulemper er større geografisk avstand mellom politikarar og innbyggjarar, lengre reiseavstandar kan vere ei ulempe for politisk engasjement i heile kommunen og interessemotsetnader som gjer ei balansert utvikling i heile kommunen krevjande.

Andre tilhøve som det blir peika på:

I perioden 2001 – 2013 er talet på arbeidsplassar i Balestrand redusert med om lag 100 og folketalet er redusert med 200. Av om lag 675 sysselsette personar med bustadadresse Balestrand, pendlar 184 ut av kommunen, 64 av desse til Leikanger/Sogndal og 70 til Høyanger. Balestrand er til ein viss grad ein del av eit felles bu- og arbeidsområde med Leikanger og Sogndal. Etter rådmannen si vurdering vil Balestrand ha størst moglegheit for å få ta del i potensialet for vidare utvikling i regionen om kommunen saman med Leikanger og Sogndal, vert med i ein ny og større kommune.

Om Balestrand held fram som eigen kommune er oppsummeringa slik i rapporten frå Telemarksforsking:

- Balestrand har lite folketal og for få økonomiske ressursar til rådvelde
- Sårbare fagmiljø, for liten kapasitet og kompetanse
- Utfordringane vil forsterke seg i åra som kjem
- Ulempene knytt til vidareføring som eigen kommune synest større enn fordelane

Rådmannen har følgjande oppsummering i saksutgreiinga:

For samanslåing:

- Større utfordringar for små kommunar i framtida og levere gode og likeverdige tenester
- Større kraft til utviklingsarbeid som kjem heile den nye kommunen til gode
- Heilskapleg og samordna samfunnsutvikling
- Økonomiske insitament

Mot samanslåing:

- Økonomien blir ikkje vesentleg forverra på kort sikt
- Bevare fleire kommunale arbeidsplassar
- Samanslåing kan vurderast seinare, gjerne i eit større alternativ enn dei som no ligg føre

Rådmannen sin hovudkonklusjon og tilråding vurdert etter målsetjingar med kommunereforma:

Økonomi:

- Økonomi åleine er ikkje noko avgjerande argument for at ei samanslåing må finne stad, Balestrand får ein mindre auke i nytt inntektssystem
- Negativ langsiktig folketalsutvikling skapar utfordringar for økonomien (frie inntekter)

Samfunnsutvikling:

- På området nærings- og samfunnsutvikling trur ein at Balestrand vil kome best ut ved å vere ein del av ei større eining. Dette fordi ein større kommune vil kunne setje av meir ressursar, få større grad av spesialisering og profesjonalitet, og arbeide meir heilskapleg med utviklingsarbeid enn kva kommunane kvar for seg vil vere i stand til i framtida.

Tenester:

- For tenesteproduksjonen vil ein også verte mindre sårbare og få meir profesjonell og effektiv drift i ei større eining, noko som også kan gjere rekrutteringsarbeidet lettare.

Balestrand kommune i eit framtidsperspektiv vil stå betre rusta til å løyse oppgåvene på ein god måte ved å gå saman om ein større kommune, og tilrår med grunnlag i felles bu- og arbeidsområde ei samanslåing av kommunane Balestrand, Leikanger, Sogndal og ev. med fleire kommunar til ein ny Sogn kommune.

Det er kome eit initiativ frå innbyggjarar i grenda Nessane i Balestrand kommune om å utgreie grensejustering mellom kommunane Balestrand og Høyanger. Initiativet går ut på at Nessane blir flytta over til Høyanger kommune. Fylkesmannen har fått uttale frå kommunane, og vidare saksgang blir gjort i samanheng med kommunereforma.

Sogndal kommune

Sentrale moment i saksutgreiinga:

- Legg vekt på at ein ny og større kommune må vere innanfor eitt felles bu- og arbeidsområde (ny kommune samansett av fleire bu- og arbeidsområde kan skape vanskar i fordeling av ressursar).
- Over tid har det vorte fleire interkommunale samarbeid, ved ein ny og større kommune kan fleire av dei interkommunale selskapa og vertskommuneløysingane avviklast.
- Felles interesse og ansvar mellom kommunane for statlege arbeidsplassar, og at kommunane Leikanger og Sogndal har ei svært viktig rolle som vertskommune. Utfordringa er å ha tilstrekkeleg kapasitet, kompetanse og økonomisk styrke til å følgje opp denne rolla på ein god nok måte.
- Ein større kommune ville betre kunne ta i vare den heilskaplege samfunnsutviklinga gjennom å planlegge og samordne nærings- og bustadområde på ein betre måte.
- Næringsutvikling er avgjerande for samfunnsutviklinga, og ein større kommune er betre rusta til å følgje opp denne oppgåva gjennom dialog og samarbeid med næringsaktørane.
- Viser til at kommunane samla sett tapar mykje økonomi på å ikkje slå seg saman – tek og med effekten av konsesjonskrafta til Luster. Samla årleg effekt på 15 – 20 mill. kroner i auka inntekter.

Vik kommune

Sentrale moment i saksutgreiinga:

- Rapporten frå Telemarksforsking hadde som ein viktig konklusjon at Vik kommune ikkje vart vurdert å høyre til ein felles bu- og arbeidsregion i Sogn. Til det vart inn- og utpendling vurdert å ha for lite omfang.
- Berre to aktuelle alternativ 1) halde fram som eigen kommune. 2) slå seg saman med Voss kommune og ev. Aurland og Granvin kommunar. Etter faglege vurderingar og folkerøystinga er sognealternativet vurdert som uaktuelt, og blir ikkje vurdert i saksutgreiinga.
- Ikkje ramma av omlegging av inntektssystemet (kjem ut med ein mindre pluss). Men alternativet med å halde fram som eigen kommune har store utfordringar, og rådmannen tilrår samanslåing med Voss.

Vår vurdering av Balestrand, Sogndal og Leikanger

Fylkesmannen legg til grunn at ein ny og større kommune må vere innanfor eit felles bu- og arbeidsområde. Kommunane Balestrand, Leikanger og Sogndal er ein del av eit felles bu- og arbeidsområde. Samanlikna med dei andre tre kommunane er Vik kommune ikkje vurdert å høyre så sterkt til ein felles bu- og arbeidsmarknadsregion for Sogn. Derfor legg vi ikkje til grunn at Vik per no blir ein del av ein større kommune i Sogn.

Vurdert etter målsetjingane i kommunereforma og [kriteria](#) for god kommunestruktur:

Gode og likeverdige tenester til innbyggjarane

Kommunane skal gje gode velferdstenester der folk bur, no og i framtida med gode skular, pleie- og omsorg når vi blir eldre og trygge barnehagar for barna våre. Det handlar også om kva som skal til for å ta vare på dei innbyggjarane som treng det aller mest; barn i barnevernet, rusavhengige, menneske med psykiske helseutfordringar og dei som fell utanfor eit normalt samfunnsliv. For kommunane Balestrand, Leikanger og Sogndal vil Fylkesmannen peike på:

- Utfordringar med små og sårbare fagmiljø, særleg gjeld dette rekruttering av spesialkompetanse på enkelte område.
- Ein ny og større kommune får større breidde i fagmiljø og kan dermed lettare rekruttere for tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse, sikre rettstryggleiken til innbyggjarane og ta på seg nye oppgåver.
- Kommunane får i eit 20 til 30-årsperspektiv vesentleg fleire eldre samanlikna med dei som er i yrkesaktiv alder, det betyr færre av dei som skal bidra til ressursar og pleie- og omsorg for dei eldre. Særleg vil dette vere utfordrande for Balestrand kommune, der det er venta at talet på eldre i befolkninga nærmast vil doble seg i eit 20-30-årsperspektiv, samtidig som talet for dei som er i yrkesaktiv alder er venta å gå mykje ned.
- Over tid har kommunane blitt med i fleire interkommunale samarbeid. Dette kan vere arbeids- og tidkrevjande med mindre kontroll og påverknad, og at ein gjennom samarbeidsordningar manglar breidde i kompetansen for eigen organisasjon. Med ein større kommune kan interkommunalt samarbeid reduserast, og ulemper kan snuast til fordelar.
- Avstandsulemper (reisetid) og mindre lokalkunnskap gjer seg gjeldande når kommunar slår seg saman til ein ny og større kommune. Dette kan ha negativ effekt på tilgjenge til dei kommunale tenestene. Kommunane har gjennom intensjonsavtalen lagt prinsipp for at det skal vere brukarnære, daglege og stadbundne tenester der innbyggjarane bur, slik at lokalisering av denne type tenester ikkje vert endra som følgje av samanslåing av kommunane Balestrand, Leikanger og Sogndal. Innanfor rammene for effektiv drift blir det viktig at kommunane opprettheld føringane som er lagt i intensjonsavtalen, slik at avstanden til dei stadbundne tenestene ikkje blir for store.

Heilskapleg og samordna samfunnsutvikling

Kommunereforma handlar også om ei betre organisering i område der både innbyggjarar og næringsliv dagleg kryssar fleire kommunegrenser, og der større kommunar vil kunne gje ei meir heilskapleg og god planlegging til det beste for innbyggjarane. For kommunane Balestrand, Leikanger og Sogndal vil Fylkesmannen peike på:

- Samla sett har kommunane i indre Sogn hatt ei negativ/svak samfunnsutvikling. Frå 2000 har både folketalet og sysselsetjinga hatt ei svak utvikling samanlikna med landet. For kommunane Balestrand, Leikanger og Sogndal har Sogndal hatt god utvikling på nivå med landet, medan Balestrand har hatt ei negativ utvikling både i folketal og sysselsetjing. Leikanger har hatt positiv utvikling, men under gjennomsnittet for landet. Folketalsframskrivingar viser at samla sett får desse tre kommunane ein vekst fram mot 2040. Ein ny og større kommune vil såleis vere mindre sårbar for svingingar i folketalet.
- Det er stor arbeidspendling mellom Sogndal og Leikanger og noko mindre frå Balestrand, men i høyring av innbyggjarane ønskjer fleirtalet å høyre til i ein felles- bu og arbeidsmarknad mot Leikanger og Sogndal. Dette tilseier eit felles bu- og arbeidsområde og at kommunane bør ha felles interesse for å styrke og utvikle denne

felles bu- og arbeidsmarknaden. I ein ny og større kommune vil det ligge meir til rette for å få til ei meir heilskapleg samfunnsutvikling, både lokalt og regionalt.

- Gjennom to nye tunellar mellom Sogndal og Leikanger har vegen vorte sikker og reisetida er korta inn til under 20 minutt, kollektivtrafikken er og blitt betre ved fleire bussavgangar mellom kommunane. Balestrand er avhengig av ferje for å kome til Leikanger og Sogndal, og reisetida til Leikanger er om lag 50 min. og til Sogndal 1 time og 13 minutt (kjelde: ruteplanleggar avstand.com).
- Leikanger og Sogndal har mange statlege og regionale arbeidsplassar, og som vertskommunar har dei ei svært viktig rolle for heile regionen. Utfordringa er å ha tilstrekkeleg kapasitet, relevant kompetanse og økonomisk styrke til å følgje opp denne rolla på ein god nok måte. Balestrand har og fordelar av desse arbeidsplassane ved at fleire av dei som bur i Balestrand pendlar til Leikanger og Sogndal. Ein ny og større kommune vil ha positiv effekt på å halde på, og etablere nye regionale og statlege arbeidsplassar.
- Ein ny og større kommune med Balestrand, Leikanger og Sogndal vil utgjere eit funksjonelt område for samfunnsutvikling. Skal det skapast positive føremoner av dette, blir det viktig at heile den nye kommunen får ta del i utviklinga.

Berekraftig og økonomisk robust kommune

God økonomi er med på å skape handlingsrom for kommunen til både drift og utvikling, å gjere kommunen mindre sårbar for svingingar og betre møte uføresette hendingar. Til dette treng kommunane ein viss storleik på økonomien, større kapasitet og meir spesialisert kompetanse. For kommunane Balestrand, Leikanger og Sogndal vil Fylkesmannen peike på:

- Sogndal kommune har solid økonomi etter gode resultat over fleire år. Balestrand og Leikanger har svakare økonomi, og er dermed meir sårbare for svingingar. For Balestrand er det særleg utviklinga med eit stadig lågare folketal som har ført til reduksjonar i inntekter. Leikanger har ubalanse i økonomien, og får store utfordringar gjennom reduksjonar som følgje av nytt inntektssystem frå 2017. For begge desse kommunane blir det i framtida krevjande å gje likeverdige tenester til innbyggjarane.
- Ein ny kommune får ein større økonomi, og blir betre i stand til å møte uføresette hendingar.
- Både Leikanger og Sogndal får vesentlege reduksjonar gjennom nytt inntektssystem, dette kan kompenseras gjennom ei samanslåing slik at den nye kommunen opprettheld nivået på rammetilskot i 15 + 5 år.
- Ein ny og større kommune har betre moglegheiter til å sikre tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse i planlegging og styring av økonomien.

Styrkt lokaldemokrati

Målet er at vi har kommunar som har godt fungerande demokratiske møteplassar, med god og open debatt og involvering til beste for innbyggjarane og lokalsamfunnet. For kommunane Balestrand, Leikanger og Sogndal vil Fylkesmannen peike på:

- Ein ny og større kommune kan få fleire oppgåver og større handlingsrom, både gjennom sterkare økonomi og meir lokalpolitisk mynde ved mindre statleg styring.
- Kommunestyret får meir reell påverknad med færre interkommunale samarbeid.
- Gjennom større geografi får politikarane meir spelerom for heilskapleg utvikling i eit større og meir funksjonelt område for samfunnsutvikling.
- Ein ny og større kommune gjev moglegheiter til større innverknad på regionale og nasjonale saker.
- Ein større kommune betrar rettstryggleiken gjennom tilstrekkeleg distanse mellom sakshandsamar, folkevalde og innbyggjarar.
- Ei samanslåing fører til færre folkevalde per innbyggjar, og kontaktflata mellom innbyggjarar og folkevalde kan bli mindre. Det nye kommunestyret må byggje opp ein felles identitet knytt til den nye kommunen, og det blir viktig å vere synleg til stades

lokalt. Dersom delar av den nye kommunen blir svakt representert i kommunestyret, kan det vurderast å opprette nærdemokratiske ordningar, der formålet er å gi lokalsamfunnet moglegheit til påverknad i kommunale prosessar.

Vår tilråding

Kommunane gjev uttrykk for at dei har små og sårbare fagmiljø og at ei kommunesamanslåing vil gje positive effektar med større breidde i fagmiljø, lettare rekruttere arbeidskraft for tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse og bli mindre sårbare ved skifte av personell, sjukdom og ferieavvikling. Dette vil vere med å gje gode tenester og sikre rettstryggleiken til innbyggjarane, kunne ta på seg nye oppgåver og ha positive effektar for ei heilskapleg og langsiktig planlegging. Det siste vil vere med å styrkje arbeidet med samfunns- og næringsutviklinga. Sogndal kommune har solid økonomi etter gode resultat over fleire år. Balestrand og Leikanger har svakare økonomi, og er dermed sårbare for svingingar. Det nye inntektssystemet frå 2017 gjev særleg Leikanger reduksjonar framover, som gjer at kommunen får store utfordringar med å gje gode tenester til innbyggjarane. Ein ny kommune får ein større økonomi, og blir i betre stand til å møte uføresette hendingar.

Fylkesmannen har gjort sine vurderingar av kommunane, og vår oppsummering er mykje samanfallande med det som kjem fram i kommunane sine saksutgreiingar. Kommunane har både sterke og svake sider, med utfordringar og moglegheiter i framtida. Særleg viser våre vurderingar at kommunane Leikanger og Balestrand vil få utfordringar i framtida.

Vi har derfor etter ei fagleg vurdering etter målsettinga med reforma og kriteria for god kommunestruktur, kome til at det er rett at desse kommunane slår seg saman. Vi har lagt vekt på både omsynet til utviklinga i dei tre kommunane samla og verdien for heile Sogn ved å skape eit regionalt tyngdepunkt. Leikanger og Sogndal har mange statlege og regionale arbeidsplassar, og som vertskommunar har dei ei svært viktig rolle for heile regionen og fylket.

Vi tilrår at kommunane Balestrand, Leikanger og Sogndal slår seg saman til ein ny og større kommune i Sogn, og etablerer den nye kommunen frå 2020. Den nye kommunen vil få om lag 11500 innbyggjarar, og vil bli eit regionalt tyngdepunkt for Sogn. Etter vår vurdering vil den nye kommunen oppfylle målsetjingane i kommunereforma og kriteria for god kommunestruktur, og det ligg til rette for at innbyggjarane får gode og likeverdige tenester i framtida gjennom tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse frå den nye kommunen. Det er i dag eit felles bu- og arbeidsområde med fleire interkommunale samarbeid mellom kommunane. Det ligg derfor til rette for at den nye kommunen blir eit funksjonelt område for ei heilskapleg samfunnsutvikling, både lokalt og regionalt. Vidare bygging og etablering av den nye kommunen må skje på grunnlag og tilpassing av intensjonsavtalen som kommunestyra alt har vedteke.

4.2.5 Luster kommune

Kommunen har eit folketal på 5093 og dekkjer eit areal på 2793 km², kommunen er såleis stor i utstrekning. Kommunestyret oppretta i november 2014 ei arbeidsgruppe for kommunereforma. Etter å ha vore med i innleiande prosess i Sogn Regionråd med utgreiingar gjennom rapporten frå Telemarksforsking, gjorde kommunestyret i november 2015 vedtak (22 mot 3 røyster) om å avslutte reformarbeidet og halde fram som eigen kommune. Dette vart gjort i samanheng med at kommunen skulle ta stilling til å vere med i forhandlingar om intensjonsavtalar med andre kommunar. Kommunen har ikkje hatt noko form for høyring av innbyggjarane i spørsmålet om kommunesamanslåing.

Vedtaket til kommunestyret:

- *Luster kommune meiner det er lite å hent på vera med på vidare drøftingar med nabokommunane om kommunereform. Luster kommune meiner kommunen samla sett er best tent med å halda fram som eigen kommune.*

Til kommunestyresaka hadde rådmannen utarbeidd eit notat om å halde fram som eigen kommune og ein omtale av prosessen i kommunen og Sogn Regionråd. Ordføraren omtaler i brev av 15.06.2016 prosessen og bakgrunnen for vedtaket som vart gjort i november 2015.

Oppsummering av brevet frå ordføraren:

- Vedtaket vart gjort på bakgrunn av ein lokal prosess, som etter kommunestyret sitt syn klargjorde at det var bortkasta ressursar å halde fram med arbeidet.
- Oppsummeringa til kommunestyret er at Luster kommune vil kunne halde fram som eigen kommune om lag som i dag.
- Dei negative verknadane av ei samanslåing vert vurdert som store, føre til sentralisering av administrative stillingar, ei viss sentralisering av tenester, svekking av lokaldemokratiet og svekka nærings- og samfunnsutviklinga lokalt.
- Grunngevinga for negative konsekvensar er den geografisk store kommunen med spreidd busetnad og struktur på tenestene.
- Kommunen tek på alvor at nokre av fagmiljøa våre er sårbare og dei må pårekna auka utfordringar med å tilby stabile tenester, og ein vil måtte støtte seg på nokre interkommunale ordningar som i dag.
- Meiner at godt interkommunalt samarbeid bør og kunne gi god og auka påverknadskraft i nærings- og samfunnsutviklinga i regionen.
- Kommuneøkonomien vil påverke moglegheter for å halde fram som eigen kommune med økonomisk handlingsrom til å sikre eit godt og forsvarleg tenestilbod i åra framover, jf. høge kraftinntekter og kommunen blir lite påverka av nytt inntektssystem.
- Det har ikkje vore gjennomført høyring av innbyggjarane og heller ikkje inngåande drøftingar av ulike kommunestrukturalternativ eller forhandlingar for intensjonsavtalar.
- Leiinga i kommunen er likevel heilt trygge på at det dominerande synet i kommunen er å halde fram som eigen kommune.

Vår vurdering og tilråding

Gode og likeverdige tenester til innbyggjarane:

- Luster kommune oppfyller målet om gode og likeverdige tenester, men må gjennom interkommunale ordningar samarbeide med andre kommunar på meir spesialiserte tenester og ev. nye og større oppgåver til kommunane. Kommunen får som andre kommunar i eit 20 til 30-årsperspektiv utfordringar med å oppretthalde gode tenester til eit aukande tal eldre innbyggjarar.

Heilskapleg og samordna samfunnsutvikling:

- Luster er ein del av eit felles bu- og arbeidsområde i Sogn med stor pendling til Sogndal og til dels Leikanger. Av 2 561 som er yrkesaktive og bur i Luster, pendlar 778 ut av kommunen. Dette utgjer 30 prosent av dei som er i arbeid, og kommunen er såleis den som har størst utpendling av kommunane i Sogn. Innpendling til Luster er 206.
- Luster er ein del av eit funksjonelt område for samfunnsutvikling i Sogn. For regionen ville det vore ein styrke med Luster i ein ny og større kommune for å få tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse til ei sterkare heilskapleg samfunnsutvikling, både lokalt og regionalt.

Berekraftig og økonomisk robust kommune:

- Økonomisk greier Luster seg godt med høge kraftinntekter, men storleiken på inntektene er i stor grad avhengig av prisar på kraft. Kommunen har også ei lånegjeld som ligg over landsgjennomsnittet. Kommunen har rett til meir konsesjonskraft enn dei sjølve kan ta ut, det overskytande går til fylkeskommunen. Ein ny og større kommune ville kunne ta ut meir av konsesjonskrafta.

Styrkt lokaldemokrati:

- Ettersom Luster allereie i dag er ein del av eit felles bu- og arbeidsområde vil dei folkevalde i ein ny og større kommune ha meir spelerom for heilskapleg utvikling i eit sterkare og meir funksjonelt område for samfunnsutvikling.
- Dei folkevalde får meir reell påverknad med færre interkommunale samarbeid.
- Ein ny og større kommune gjev moglegheiter til større innverknad på regionale og nasjonale saker.
- Ein ny og større kommune kan få fleire oppgåver og meir handlingsrom for dei folkevalde.
- Ein større kommune betrar rettstryggleiken gjennom tilstrekkeleg distanse mellom sakshandsamar, folkevalde og innbyggjarar.
- Ei samanslåing fører til færre folkevalde per innbyggjar, og kontaktflata mellom innbyggjarar og folkevalde kan bli mindre. Det nye kommunestyret må byggje opp ein felles identitet knytt til den nye kommunen, og det blir viktig å vere synleg til stade lokalt. Dersom delar av den nye kommunen blir svakt representert i kommunestyret, kan det vurderast å opprette nærdemokratiske ordningar, der formålet er å gi lokalsamfunnet moglegheit til påverknad i kommunale prosessar.

Vår tilråding

Etter målsetjingar for kommunereforma og kriteria for god kommunestruktur vil Luster ut frå slik kommunen står seg i dag og med interkommunale samarbeid på enkelte område, halde fram som eigen kommune. Men kommunen er svært avhengig av at det skjer ei god samfunns- og næringsutvikling i nabokommunane, og kunne gjennom ei ny og større kommune vorte ein styrke gjennom å bidra og påverke til ei meir heilskapleg samfunnsutvikling i Sogn til det beste både lokalt og regionalt. På lengre sikt høyrer Luster saman i ein ny og større kommune som eit regionalt tyngdepunkt for Sogn.

4.2.6 Høyanger, Hyllestad og Balestrand

Desse tre kommunane hadde drøftingar og det vart laga ein intensjonsavtale i januar 2016 om ein ny Sognefjord kommune. Det ville bli ein kommune på om lag 6 900 innbyggjarar på 1594 km², hovudsakleg på nordsida av Sognefjorden. Høyanger skulle bli kommunesenter. Frå Hyllestad til Høyanger er det 70 km, og frå Balestrand til Høyanger er det 44 km. Det var felles formannskapsmøte mellom dei tre kommunane i februar som slutta seg til avtalen, og det same gjorde dei tre kommunestyra.

Men folkerøystingar i dei tre kommunane gav ikkje oppslutning om dette alternativet; 15 % i Høyanger, 25 % i Hyllestad og 28 % i Balestrand. Kommunestyret i Høyanger vedtok deretter at dei skal halde fram som eigen kommune, det same gjorde Balestrand og Hyllestad.

Vår vurdering og tilråding for dette alternativet

Vi konstaterer at dette alternativet ikkje har fått tilstrekkeleg oppslutnad i nokon av kommunane. Hyllestad har det vesentlege av sitt interkommunale samarbeid i retning HAFS og Indre Sunnfjord, sjå kapittel 4.2.1. Balestrand orienterer seg primært innover mot

Sogndal, sjå kapittel 4.2.4. Høyanger er den største av desse kommunane og kunne også ha fungert som eit naturleg kommunesenter for desse tre, men heller ikkje hjå dei fekk dette alternativet støtte.

Vi har også hatt drøftingar med både Hyllestad og Høyanger om det kunne vere aktuelt å vurdere ei samanslåing av desse to, men utan at dette vekte begeistring. Desse to kommunane har ikkje hatt særleg mykje samarbeid, så slik sett ville det verte ein ganske ny konstellasjon. Alternativet med berre desse to har heller ikkje vore utgreidd.

Vi finn derfor ikkje sakleg grunnlag for å tilrå samanslåing av desse tre, eller eventuelt Hyllestad og Høyanger, no frå 2020. Avhengig av kva som skjer med kommuneinndeling både vest og aust for Høyanger, vil vi likevel ikkje avvise at dette kan bli aktuelt i framtida.

4.2.7 Vik, Aurland og Voss

Både Vik og Aurland deltok i den store utgreiinga om Sogn, men Aurland trekte seg frå dette i desember 2015. Vik deltok vidare og enda med ein intensjonsavtale saman med Balestrand, Leikanger og Sogndal, sjå kapittel 4.2.3.

Parallelt med dette gjennomførte kommunane Aurland, Vik og Voss ei eiga utgreiing som resulterte i ein vedteken intensjonsavtale mellom desse tre i mars 2016. Desse kommunane har om lag 19 000 innbyggjarar, fordelt på heile 4100 km². Det ville ha blitt ein stor kommune, men med nye/betre vegsamband både mellom Vik og Voss og Aurland og Voss, og dermed også mellom Aurland og Vik, ville den interne kommunikasjonen likevel kunne fungere. I ei utgreiing er det mellom anna også peikt på at dei ville greie seg relativt godt økonomisk mellom anna på grunn av auka kraftinntekter.

Vik hadde då to intensjonsavtalar i ulike retningar; mot Voss og Aurland og mot Balestrand, Leikanger og Sogndal. Aurland hadde ein avtale med Voss og Vik. Desse intensjonsavtalane vart lagde fram for folkerøysting i mai 2016 med følgjande resultat i Vik:

- 66 % ville at dei ikkje skulle slå seg saman med andre kommunar
- 31 % ville dei skal slå seg saman med Aurland og Voss
- 3 % ville dei skal slå seg saman med Balestrand, Leikanger og Sogndal

I Aurland gjekk 84 % inn for at dei skal vere eigen kommune, og 16 % for samanslåing med Vik og Voss. Då saka kom til kommunestyret vedtok Aurland etter tilråding frå rådmannen at dei skal halde fram som eigen kommune.

I Vik vart det ein litt annan diskusjon. Rådmannen peikte tydeleg på at det vert vanskeleg for Vik å greie seg åleine i framtida, og tilrådde samanslåing med Voss på eitt vilkår; Spørsmålet om ny veg til Voss gjennom den planlagde Vikafjellstunnelen er viktig i Vik. Denne vegsaka vert tema i komande revisjon av nasjonal trafikkplan (NTP) 2018 - 2029. Rådmannen skriv derfor at ei samanslåing mot Voss ikkje er aktuelt med mindre denne tunnelen kjem inn i NTP og med oppstart seinast 2021.

Kommunestyret i Vik vedtok at Vik skal halde fram som eigen kommune, men dersom Vikafjellsvegen kjem inn i NTP i komande periode vil dei vurdere samanslåing på nytt.

Vår vurdering og tilråding

Utgreiingar har synt at ei samanslåing av desse tre kommunane på fleire område vil oppfylle målsettingane med kommunereforma. Dei vil få betre økonomi på grunn av auka

kraftinntekter, mindre sårbar i tenesteproduksjon, og i samfunnsutviklinga vil Voss kunne ha vore ei drivkraft.

Men vi er samde i vurderingane frå Vik om at det er lite aktuelt å etablere ei slik kommune før ein er sikker på om/når den nye Vikafjellsvegen vert bygd. I dag er vegen over fjellet formelt sett vinteropen, men i praksis er han stengd i mange døgn. Til dømes var vegen stengd i over 1700 timar vinteren 2014 - 2015. Det vil derfor vere vanskeleg å kunne ta ut dei teoretiske fordelane av ei samanslåing før det kjem ny veg.

I Aurland synte det seg dessutan å vere svært stor motstand mot denne samanslåinga. Utgangspunktet er at kommunesamanslåing skal vere frivillig, og vi kan ikkje peike på gode nok lokale og regionale effektar av samanslåing slik geografien og kommunikasjonen er i dag.

Vi tilrår derfor ikkje at desse kommunane skal verte slått saman frå 2020.

4.2.8 Årdal, Lærdal og Aurland (ÅLA)

Desse tre kommunane ligg ved sida av kvarandre i Indre Sogn og har til saman 9300 innbyggjarar, fordelt på heile 3787 km², derav mykje høg fjell. Nye og utbetra vegsamband mellom dei tre kommunane har redusert reiseavstanden både internt mellom kommunane og ut av regionen. Med Lærdal i midten er det 31 km til kommunesenteret Årdalstangen og 33 km til kommunesenteret Aurland. For både Aurland og Årdal går hovudvegen nordover til Sogndal og sørover mot Oslo via Lærdal kommune, og Lærdal – Aurland ligg som kjent langs E16 mot Bergen.

Alle desse tre kommunane deltok i dei innleiande drøftingane i regi av Sogn regionråd om ein ny stor felles Sogne-kommune, sjå kapittel 4.2.3, men dei vart ikkje ein del av intensjonsavtalen for Sogndal, Leikanger, Balestrand og Vik.

Aurland gav melding i januar 2016 til regionrådet om at dei ikkje ville delta i dei vidare drøftingane om ein intensjonsavtale. Det var også eit eige forhandlingsmøte mellom dei tre ÅLA-kommunane i februar 2016, og Aurland trekte seg også frå dette. Dei vedtok i staden å forhandle vidare med Vik og Voss, og det enda i ein intensjonsavtale signert i mars 2016. Parallelt med dette vart det laga ei vurdering av konsekvensane ved å halde fram som eigen kommune. Ved folkerøystinga i mai 2016 gjekk over 84 prosent innfor at Aurland skal vere eigen kommune, og kommunestyret gjorde deretter vedtak om det same.

Årdal kommune og Lærdal kommune kom heller ikkje med i intensjonsavtalen for ein stor Sogne-kommune. Etter at Aurland kommune ikkje ville delta i forhandlingar om ÅLA-kommunen, har desse to ikkje vurdert andre alternativ. Dei ser på seg sjølve som ufrivillig åleine, og syner også til det i sine avsluttande vedtak i juni 2016.

Vår vurdering og tilråding

I saksutgreiinga til kommunestyra i juni kjem det tydeleg fram at alle desse kommunane ser det vert krevjande å stå åleine. Det vert nemnt problem både i rolla som samfunnsutviklar, som tenesteleverandør og for økonomien. Aurland er den kommunen som vil greie seg best på grunn av store kraftinntekter, men også dei peikar på mange ulemper ved å vere åleine. Dei deltek i nesten 30 interkommunale samarbeid, og er til dels sårbare i tenesteproduksjonen.

I rapport 367 frå Telemarksforsking hausten 2015 vurderte dei ulike alternativ for kommunesamanslåing i Sogn. Dei meinte ei samanslåing av ÅLA-kommunane er eit av dei mest nærliggjande alternativa. Dei peikte mellom anna på at dette er eit felles bu- og arbeidsområde som ikkje er avhengig av ferje. Samanslåing kan styrke økonomien, betre fagkompetansen og utviklingsarbeidet, og gje meir heilskapleg politisk styring. Det finst sjølvsagt også utfordringar, til dømes geografisk avstand og korleis dei skal harmonisere store kraftinntekter.

I alle høve meiner vi dette alternativet bør utgreiast skikkeleg, der dei konkret kan vurdere effektane av ei samanslåing. Det bør vere endå meir aktuelt all den tid to av desse kommunane seier dei har vorte ufrivillig åleine, og den tredje berre har vurdert eit samanslåingsalternativ som synte seg å ha svært låg oppslutnad.

Det er etter vår vurdering ikkje grunnlag for å foreslå ei samanslåing av desse tre kommunane frå 2020. Men i den vidare oppfølginga av kommunereforma bør dei tre kommunane gjere ei konkret vurdering av å slå seg saman til ei kommune.

4.2.9 Nordfjord

I denne samanhengen består Nordfjord av kommunane Stryn, Hornindal, Eid, Gloppen, Vågsøy og Selje, som utgjer Nordfjorderrådet. Prosessen med kommunereforma i Nordfjord starta i regi av Nordfjorderrådet med eit felles formannskapsmøte hausten 2014. Det vart tidleg avklart at det ikkje var semje om utgreiing av ei stor Nordfjord-kommune med alle seks kommunane. Det var kommunane Stryn og Hornindal som ikkje ønskte ei slik utgreiing. Deretter vart prosjekta og utgreiingane gjennomførte slik som omtalt under.

4.2.10 Selje og Vågsøy

Før utgreiinga mellom kommunane Selje, Vågsøy og Vanylven (Møre og Romsdal), vart det gjort ei felles utgreiing om ein ny kommune mellom Eid, Selje og Vågsøy. Vanylven kom seinare med i prosjektet. Men i forhandlingar om intensjonsavtale vart det ikkje semje, og Eid trekte seg ut av forhandlingane. Forhandlingane mellom Selje, Vågsøy og Vanylven heldt fram, det vart utarbeidd ny prosjektrapport og kommunestyra vedtok i mars 2016 ein intensjonsavtale.

Kommunestyra har ikkje gjort gjensidige vedtak om samanslåing:

- Selje kommunestyre seier nei til samanslåing med Vågsøy åleine, dette med bakgrunn i både folkerøystinga og det faktum at ein uansett ser dette alternativet som for lite. Samstundes ser dei store økonomiske utfordringar knytte til å stå åleine. Basert på dette ber kommunestyret politisk og administrativ leiding om å sondere ulike alternativ for ei framtidig samanslåing med andre kommunar. Saka til [kommunen](#).
- Vågsøy kommunestyre er positive til å slå seg saman med andre kystkommunar. Det vert vist til folkerøystinga der fleirtalet støtta ein kommune med Selje og Vanylven. Vågsøy kommunestyre er opptekne av å sikre ein sterk kystkommune, med stort potensial for næringsutvikling. Vågsøy kommunestyre føreset at Måløy framleis skal utvikle seg og vere eit sterkt senter. [Saka til kommunen](#).
- Vanylven kommune har gjort vedtak om å ikkje slå seg saman med Selje og Vågsøy, og gjorde vedtak om vidare prosess med kommunar sør på Sunnmøre.

Høyring av innbyggjarane

Etter folkemøte og informasjon til innbyggjarane vart det gjennomført rådgjevande folkerøysting 23.04.2016 med følgjande resultat:

- Vågsøy: For samanslåing 56 % - nei 35 % - blanke 9 % (valdeltaking 25,4 %)
- Selje: For samanslåing 37 % - nei 56,8 % - blanke 6,2 % (valdeltaking 42,5 %). Selje røysta og over fylkestilhøyrslø: Sogn og Fjordane 71 % og Møre og Romsdal 24,4 %, blanke 4,6 %.
- Vanylven: Fleirtal (72,5 %) for vidare prosess med kommunar på Søre Sunnmøre.

Saksutgreiingar til kommunane – sentrale moment

Vågsøy kommune:

- Sikre ein sterk kystkommune med Måløy by som eit sterkt senter i ein ev. framtidig kommune (jf. og utgreiinga av Flora, Bremanger og Vågsøy).
- Ein større kommune vil gje betre føresetnader for å påverke faktorar som er viktige for styrking av næringslivet. Kommunane samarbeider i dag om fleire av desse prosjekta som omhandlar både kommunikasjon og infrastruktur.
- Når det gjeld tenester til innbyggjarane, er ein større kommune mindre sårbar ved fråvær, ferieavvikling og når tilsette sluttar. Det vil i tillegg vere større ressursar til å vidareutvikle tenestene.
- Ein ny og større kommune vil kunne utføre dei oppgåvene som no blir løyste gjennom interkommunalt samarbeid (med i 22 interkommunale samarbeid).
- Relevant kompetanse er avgjerande for å sikre sterke fagmiljø og god administrasjon og det er behov for medarbeidarar med breiddekompetanse. Eit større fagmiljø i ein ny og større kommune gjer det lettare å rekruttere gode fagpersonar.
- Ei av hovudutfordringane for kommunesamanslåing, er at Vågsøy i liten grad er med i eit felles bu- og arbeidsområde.
- Med sin avgrensa geografi og konsentrerte busetnad, kan det beste for Vågsøy vere å stå åleine og ha interkommunale samarbeid innan nokre av tenesteområda.

Vurderingar som eigen kommune:

- Vågsøy kommune leverer gjennomgåande gode tenester, men med små fagmiljø er dei sårbare ved uventa hendingar og har mindre ressursar til utvikling.
- Få søkjarar til leiarstillingar dei seinare år, men også vanskeleg å rekruttere arbeidstakarar innan ulike yrkesgrupper med krav til utdanning og spesialkompetanse, særleg innanfor pleie- og omsorg. Dette vil forsterke seg ettersom tal eldre aukar dramatisk dei neste 25 åra.
- Økonomi: Etter nytt inntektssystem frå 2017 får kommunen ein reduksjon i basistilskot og regionalpolitisk tilskot på til saman 2,9 mill. kroner (kjelde: KMD) før verknadane av inntektsgarantiordninga (INGAR). I tillegg tapar kommunen 3,4 mill. i kompensasjon etter endringar i inntektssystemet frå 2011. Budsjetterer med sterk auke i lånegjelda. Svak folketalsutvikling (- 6,7 % i perioden 2000-2015) gir kommunen lågare inntekter gjennom inntektssystemet. Ein må rekne med å gje innbyggjarane betre tenester med lågare økonomiske rammer på kort og lengre sikt.

Selje kommune:

Tenester:

- Selje kommune leverer gjennomgåande gode tenester
- Kommunar som Selje, med små fagmiljø, er sårbare ved fråvær, ferieavvikling og når tilsette sluttar. Dei vil og ha mindre ressursar til å vidareutvikle tenestene.
- Mange interkommunale samarbeid, i alt 22 område.
- Kommunen blir i aukande grad utfordra på tenester innanfor rus, psykiatri, barnevern og integrering av flyktingar. Dette krev auka kompetanse og robuste fagmiljø.

- Selje har hatt få søknader til leiarstillingar dei siste åra, det kan gjere kommunen sårbar. Kommunen treng medarbeidarar med stor breiddekompetanse og det har vist seg at det er vanskeleg å rekruttere innan ulike yrkesgrupper med krav til høgare utdanning – særleg er dette ei utfordring innanfor pleie- og omsorg (ein stor del av dei ufaglærte er i dag tilsette i denne sektoren).
- Svak folketalsutvikling, dette viser og prognosane framover i eit 20 til 30-årsperspektiv med dramatisk auke i talet på eldre og nedgang for gruppa i yrkesaktiv alder. Dette stiller spørsmål om tenestebehovet dei neste 10 til 20 åra? Dette forsterkar utfordringa med tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse innan pleie- og omsorg.
- Tilstrekkeleg distanse mellom sakshandsamar, folkevald og innbyggjar kan vere utfordrande med omsyn til habilitet, særleg kan dette gjelde barnevern og omsorgstenester, men og innanfor plan- og utvikling.
- Tenestene vert fleire og meir spesialiserte, innbyggjarane får sterkare rettar og set krav til kvalitet, dette utfordrar kapasitet og kompetanse.

Økonomi

- Svak folketalsutvikling over lengre tid har gjeve lågare frie inntekter og utfordringar med å gje innbyggjarane likeverdige og gode tenester
- Kommunen vert etter nytt inntektssystem vurdert som ufrivillig liten, og får ein mindre auke gjennom strukturkriteriet for basistilskotet og regionalpolitiske tilskot.
- Selje kommune har over tid hatt ubalanse i økonomien som har ført til store underskot. Kommunen har brukt mykje tid og ressursar på omstillingar og innsparingar i drift for å skape balanse, som og har ført til reduksjon i tenestetilbodet og mindre ressursar til utviklingsarbeid.

Samfunnsutvikling:

- Ein større kommune vil ha betre føresetnader for å påverke faktorar som er viktige for styrking av næringslivet. Mykje samarbeid med andre kommunar, men samla sett har ikkje kommunen dei seinare åra hatt ressursar til å vere ein tilstrekkeleg aktiv utviklar og tilretteleggar.

Demokrati:

- Dei folkevalde har lite handlingsrom og få alternativ å velje/prioritere mellom og er styrte av økonomiske rammer og lovkrav.

Vår vurdering

Fylkesmannen legg til grunn at ein ny og større kommune må vere innanfor eit felles bu- og arbeidsområde. Kommunane Vågsøy og Selje har fleire samarbeid og eit visst omfang av arbeidspending mellom kommunane, og det er ikkje andre sterkare felles bu- og arbeidsområde i Ytre Nordfjord.

Vurdert etter målsetjingane i kommunereforma og [kriteria](#) for god kommunestruktur.

Gode og likeverdige tenester til innbyggjarane

Kommunane skal gje gode velferdstenester der folk bur, no og i framtida med gode skular, pleie- og omsorg når vi blir eldre og trygge barnehagar for barna våre. Det handlar også om kva som skal til for å ta vare på dei innbyggjarane som treng det aller mest; barn i barnevernet, rusavhengige, menneske med psykiske helseutfordringar og dei som fell utanfor eit normalt samfunnsliv. For kommunane Vågsøy og Selje vil Fylkesmannen peike på:

- Utfordringar med små og sårbare fagmiljø, som rekruttering av spesialkompetanse på enkelte område (rus, psykiatri, barnevern, planlegging), særleg gjeld dette Selje kommune.

- Ein ny og større kommune får større breidde i fagmiljø og kan dermed lettare rekruttere for tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse, sikre rettstryggleiken til innbyggjarane og ta på seg nye oppgåver.
- Kommunane får i eit 20 til 30-årsperspektiv vesentleg fleire eldre samanlikna med dei som er i yrkesaktiv alder, som betyr færre av dei som skal bidra til ressursar/inntekter og pleie- og omsorg for dei eldre. Særleg vil dette vere utfordrande for Selje, der det er venta at talet på eldre (80+) i befolkninga vil doble seg i eit 20 til 30-årsperspektiv, samtidig som talet for dei som er i yrkesaktiv alder er venta å gå mykje ned.
- Over tid har kommunane blitt med i fleire interkommunale samarbeid, dette kan vere arbeids- og tidkrevjande med mindre kontroll og påverknad. For ein ny kommune med Vågsøy og Selje vil det framleis vere nødvendig med interkommunalt samarbeid med andre kommunar. På sikt bør målsetjinga vere at ein ny kommunen tek flest mogleg av oppgåvene sjølv gjennom å redusere omfanget av interkommunale samarbeid.
- Avstandsulemper (reisetid) og mindre lokalkunnskap gjer seg gjeldande når kommunar slår seg saman til ein ny og større kommune. Dette kan ha negativ effekt på tilgjenge til dei kommunale tenestene. Reisetida mellom Måløy og Selje sentrum er om lag 50 minutt (45 km). Kommunane har gjennom intensjonsavtalen lagt prinsipp for at det skal vere og utviklast desentraliserte tenestetilbod som skular, helse og omsorgstilbod, barnehagar og kulturtilbod.

Heilskapleg og samordna samfunnsutvikling

Kommunereforma handlar om ei betre organisering i område der både innbyggjarar og næringsliv dagleg kryssar fleire kommunegrenser, og der større kommunar vil kunne gje ei meir heilskapleg og god planlegging til det beste for innbyggjarane. For kommunane Vågsøy og Selje vil Fylkesmannen peike på:

- Samla er det i dag 8820 innbyggjarar i dei to kommunane, fordelt på Vågsøy 6046 og Selje 2774. For Selje har både folketalet og sysselsetjinga (etter buplass) frå 2008 hatt ei negativ utvikling samanlikna med Sogn og Fjordane og landet. Folketalsframskrivingar viser at Vågsøy får ei lik til positiv utvikling i folketalet fram mot 2040, medan det er venta nedgang i Selje. Ein ny og større kommune vil såleis vere mindre sårbar for svingingar i folketalet.
- Statistikk for arbeidspending viser at av dei som er yrkesaktive i Vågsøy, pendlar 70 til Selje, som utgjør 2,5 % av dei yrkesaktive i Vågsøy. Frå Selje så pendlar det 120 til Vågsøy, 9,5 % av dei yrkesaktive i Selje.
- Gjennom målsetjing å styrke utviklinga på kysten har kommunane felles interesser for satsingar på infrastruktur og næring, som Stadt skipstunell, 45-minuttsregionen og samarbeid om næringsutvikling. Med ein ny og større kommune vil det ligge meir til rette for å få til ei heilskapleg samfunnsutvikling, både lokalt og regionalt. Auka plan- og utviklingskapasitet er ein viktig føresetnad i denne samanhengen. Dette har vore ei særskild utfordring for Selje.
- Også regionale omsyn ligg til grunn, då begge desse kommunane har eit sterkt næringsliv, og ligg midt i smørauget for viktige næringar innan det marine, maritime, fornybar energi og reiseliv. Vågsøy har òg eit veksande teknologimiljø. Men det er framleis uløyste samferdslebehov på kysten, og behov for å knyte bu- og arbeidsmarknader tettare saman. Vi meiner at å bygge ein sterkare kystkommune i Ytre Nordfjord, med auka kapasitet til planlegging og utvikling, vil vere eit rett steg i retning av ei betre utvikling for kysten av Sogn og Fjordane.

Berekraftig og økonomisk robust kommune

God økonomi er med på å skape handlingsrom for kommunen til både drift og utvikling, gjere kommunen mindre sårbar for svingingar og betre møte uføresette hendingar. Til dette treng kommunane ein viss storleik på økonomien, større kapasitet og meir spesialisert kompetanse. For kommunane Vågsøy og Selje vil Fylkesmannen peike på:

- Vågsøy har ein økonomi i balanse, medan Selje har svakare økonomi og vore Robek-kommune dei seinare åra. For Selje er det særleg utviklinga med eit stadig lågare folketal som har ført til reduksjonar i frie inntekter, og blir utviklinga slik framover blir det krevjande å gje likeverdige tenester til innbyggjarane.
- Ein ny kommune får ein større økonomi og blir betre i stand til å møte uføresette hendingar.
- Vågsøy får reduksjonar gjennom nytt inntektssystem (reduisert basistilskot), dette kan kompenseras gjennom inndelingstilskotet i 15 + 5 år. I tillegg oppnår ei samanslåing eingongstøtte og reformstøtte på til saman 25 mill. kroner.
- Ein ny og større kommune har betre moglegheiter til å sikre tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse i planlegging og styring av økonomien.

Styrkt lokaldemokrati

Målet er at vi har kommunar som har godt fungerande demokratiske møteplassar, med god og open debatt og involvering til beste for innbyggjarane og lokalsamfunnet. For kommunane Vågsøy og Selje vil Fylkesmannen peike på:

- Ein ny og større kommune kan få fleire oppgåver og større handlingsrom, både gjennom sterkare økonomi og meir lokalpolitisk mynde ved mindre statleg styring.
- Kommunestyret får meir reell påverknad med færre interkommunale samarbeid.
- Gjennom større geografi får politikarane meir spelerom for heilskapleg utvikling i eit større og meir funksjonelt område for samfunnsutvikling.
- Ein ny og større kommune gjev moglegheiter til større innverknad på regionale og nasjonale saker.
- Ein større kommune gjev betre rettstrykkleik gjennom tilstrekkeleg distanse mellom sakshandsamar, folkevalde og innbyggjarar.
- Ei samanslåing fører til færre folkevalde per innbyggjar, og kontaktflata mellom innbyggjarar og folkevalde kan bli mindre. Det nye kommunestyret må byggje opp ein felles identitet knytt til den nye kommunen, og det blir viktig å vere synleg til stade lokalt og gje moglegheit til påverknad i kommunale prosessar.

Vår tilråding

Kommunane peikar på utfordringar med små og sårbare fagmiljø, som rekruttering av spesialkompetanse på enkelte område innan sosial og helse, men også for planlegging og leiarstillingar. Etter Fylkesmannen sine vurderingar gjeld dette særleg Selje. Det er venta at kommunane får ein stor auke i eldre i eit 20 til 30-årsperspektiv, samtidig som talet for dei som er i yrkesaktiv alder kan gå ned. For samfunnsutviklinga er auka plan- og utviklingskapasitet ein føresetnad for å skape betre utvikling på kysten. Vågsøy har ein økonomi i balanse, medan Selje har svakare økonomi og vore Robek-kommune dei seinare åra. For Selje er det særleg utviklinga med eit stadig lågare folketal som har ført til reduksjonar i inntektene, og blir utviklinga slik framover blir det krevjande og gje likeverdige tenester til innbyggjarane. Vågsøy får reduksjonar gjennom nytt inntektssystem frå 2017, dette kan kompenseras i ein overgangsperiode gjennom ei samanslåing. Ein ny og større kommune gjev moglegheiter til betre kapasitet og sterkare fagmiljø. Kommunen blir i betre stand til å møte uføresette hendingar som ofte skapar økonomiske utfordringar i mindre kommunar.

Vi tilrår at kommunane Vågsøy og Selje slår seg saman til ein ny og større kommune i Ytre Nordfjord, og etablerer den nye kommunen frå 2020. Den nye kommunen vil få om lag 8800 innbyggjarar, og vil bli eit tyngdepunkt for Ytre Nordfjord. Etter vår vurdering vil den nye kommunen oppfylle målsetjingane i kommunereforma og kriteria for god kommunestruktur, og det ligg til rette for at innbyggjarane får gode og likeverdige tenester i framtida gjennom tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse frå den nye kommunen. Det ligg derfor til rette for at den nye kommunen er, og kan utvikle eit funksjonelt område for ei heilskapleg samfunnsutvikling, både lokalt og regionalt. Vidare bygging og etablering av den nye kommunen må skje på grunnlag og tilpassing av intensjonsavtalen som kommunestyra allereie har vedteke.

Ei vidare utvikling/samanslåing på lengre sikt av den nye kommunen kan ha fleire alternativ som kommunen sjølv må vurdere og ev. utgreie saman med aktuelle kommunar. Etersom Vanylven kommune var med i intensjonsavtalen, er dette også eit framtidig alternativ som kan vurderast.

4.2.11 Eid og Gloppen med Stryn

Eid og Gloppen ligg midt i Nordfjord på kvar side av fjorden. Dei er om lag jamstore med til saman nesten 12000 innbyggjarar fordelt på 1500 km². Kommunane er knytte saman av ferjesambandet Anda – Lote på noverande E39. Det er 20 km mellom kommunesentra, inkludert ei ferje med avgangar kvar halvtime på dagtid.

Desse to kommunane deltok i eitt av dei to utgreiingsarbeida som vart initiert av Nordfjorderrådet hausten 2014: ei utgreiing for midtre og ytre Nordfjord for Eid, Vågsøy og Selje, og ei utgreiing for midtre og indre Nordfjord for Eid, Gloppen, Stryn og Hornindal. Sjå kapittel 4.2.9. I tillegg deltok Gloppen også i den store utgreiinga saman med Sunnfjordkommunane, sjå kapittel 4.1.1.

Ein del alternativ i Nordfjord vart lagt bort i drøftingane, og dei stod til slutt att med at kommunane Eid og Gloppen vart samde om ein intensjonsavtale i februar 2016. Av tema som var langt framme nemner vi målsettinga om å bygge bru over Nordfjorden som erstatning for dagens ferje.

Dette alternativet vart lagt fram for folkerøysting i mai 2016, der innbyggjarane i Eid med klart fleirtal gjekk inn for samanslåing medan innbyggjarane i Gloppen med knapt fleirtal (50,8 %) sa nei til samanslåing.

I saksutgreiinga til kommunestyret i Eid i juni 2016, kjem det klart fram at kommunen ikkje klarer å oppfylle målsetjingane i reforma ved å stå åleine. Dei vil også få mindre rammetilskot fordi dei vert rekna som «frivillig liten». Kommunestyret i Eid vedtok at dei vil slå seg saman med Gloppen frå 2020.

Gloppen kommune har også gjort ei vurdering av å stå åleine. Dei leverer god tenester, men er sårbare. For samfunnsutvikling vil det vere ein fordel med samanslåing. Dei meiner ei samanslåing ikkje vil styrke kommuneøkonomien vesentleg, og dei trur heller ikkje lokaldemokratiet vert styrka. Men i oppsummeringa peiker dei på klare føresetnadar for å halde fram som eigen kommune; dei må auke inntektene frå kraftverdiane og eigedomsskatt, må styrke kommuneadministrasjonen, og dei treng meir forpliktande interkommunalt samarbeid.

Kommunestyret i Gloppen vedtok at dei skal halde fram som eigen kommune, men viss det vert gjort vedtak om bru over Nordfjorden ved Anda – Lote, vil kommunestyret ta saka opp att.

Vår vurdering og tilråding

Vi har her ein situasjon der Eid kommune er tydelege på at dei ynskjer ei samanslåing, Gloppen har etter ein grundig debatt og stort engasjement ved folkerøystinga vedteke å stå åleine. Men også i Gloppen er det ei klar erkjenning i saksdokumenta at det vert utfordrande å stå åleine. Plassering av brua for E39 over Nordfjord har skapt stort engasjement. No er brua plassert lenger inne i fjorden, etter vedtak i regjeringa. Kor vidt det vert mogeleg å byggje endå ei bru over Nordfjord ved Lote-Anda slik Eid og Gloppen har kjempa for, ligg til framtida og avklare.

Både for tenesteproduksjon, samfunnsutvikling og økonomi, ville det ha vore ein fordel om desse to kommunane slo seg saman. Effekten for lokaldemokratiet er meir usikker, men viss det fører til betre gjennomslag for viktige lokale saker som til dømes samferdsel, så er det også ein demokratisk vinst.

Utgangspunktet for kommunereforma er gjensidige vedtak i kommunane, men i nokre tilfelle kan Stortinget fråvike dette viss regionale omsyn talar for det.

Dei innleiande drøftingane i Nordfjordrådet syner at det var vanskeleg å verte samde om ein stor Nordfjord-kommune. I dette tilfellet vil ei samanslåing av Eid og Gloppen heilt klart styrke dei som framtidig regionsenter for Nordfjord. Men utanfor desse to kommunane kan eit slikt grep for å styrke Eid og Gloppen vere meir diskutabelt, og kanskje ikkje vere konstruktivt for ein samla positiv effekt for regionen. Etter vår vurdering bør også Stryn delta i ein slik diskusjon, kanskje det er meir aktuelt no etter at Hornindal har vendt seg til Volda.

Vi finn ikkje tilstrekkeleg grunnlag for å tilrå at Gloppen og Eid skal slåast saman til ein kommune frå 2020. Vi utfordrar samstundes kommunane i Nordfjord; særleg Eid, Gloppen og Stryn til å vurdere på nytt om det kan vere grunnlag for ei felles kommune i midtre og indre Nordfjord. Så vil tida vise om det også kan føre til ei stor regionkommune for Nordfjord.

4.2.12 Bremanger, Florø og Vågsøy

I tillegg til utgreiinga saman med Indre Sunnfjord tok Flora tidleg i reformprosessen initiativ for ei utgreiing saman med Bremanger kommune. Målsetjinga med dette var å skape og utvikle ei ny og sterk kystkommune. Men Bremanger valde først å gjennomføre eit forstudium for å kartlegge konsekvensane av å slå seg saman med ein eller fleire kommunar, ev. å stå åleine som eigen kommune. Kommunen takka derfor nei til invitasjonen frå Flora. Seinare vart kommunen med i ei utgreiing saman med Flora og Vågsøy.

Bremanger kommune etablerte ein prosjektorganisasjon med ei styringsgruppe som var ansvarleg for forstudien. Før forstudien vart det gjennomført ei innbyggjarkartlegging, der nærare tre av fire respondentar meinte at kommunen bør halde fram som eigen kommune. Det vart i arbeidet med forstudien halde fleire folkemøte og involvering av ungdomen. Styringsgruppa konkluderte med at ei kommunesamanslåing ikkje vil løyse utfordringane Bremanger står overfor i åra framover. Oppsummering av styringsgruppa i forstudien:

- Bremanger blir ein utkant i ein (stor)kommune
- Viktige arbeidsplassar forsvinn gjennom sentralisering av funksjonar/oppgåver

- Ein ny (storkommune) vil ikkje kunne oppretthalde eit tenestetilbod nært innbyggjarane
- Kraftinntekter forsvinn frå samfunna som har avstått naturressursar
- Lokaldemokratiet vert ikkje styrka, men tvert imot svekka gjennom lengre avstand til avgjerdstakarane.

I november 2015 vart Bremanger av Flora og Vågsøy inviterte med i utgreiing av samanslåing av Flora og Bremanger og kystkommunealternativet der og Vågsøy er med. Det vart organisert eit felles prosjekt for dette, og eksternt konsulentselskap vart leigd inn for å gjere ei utgreiing av dette alternativet i tre deler:

1. Kystkommune – utfordringar og moglegheiter
2. Politisk og administrativ organisering
3. Analyse og kartlegging innan økonomi

Ut frå vurderingskriterium funksjonelle område for samfunnsutvikling, så konkluderer utgreiinga med at ein kan få noko effekt av at dei tre kystkommunane slår seg saman. Utfordringa er infrastruktur og ein lite integrert arbeidsmarknad. Ein ny og større kommune med om lag 22000 innbyggjarar vil få god effekt på tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse samanlikna med dagens tre kommunar. Med grunnlag i næringsstrukturen så vil dei tre kystkommunane få god effekt av ei samanslåing. Basistenester som barnehage, skule, helse og omsorg bør vere lokalisert der folk bur med ei samlokalisering av meir spesialiserte tenester (PPT, barnevern, rus og enkelte tekniske tenester). Kommunane deltek i fleire interkommunale samarbeid, men det er få samarbeid der berre desse tre kystkommunane samarbeider. Mange av samarbeida er med kommunar i Nordfjord og Sunnfjord. Bremanger har høge kraftinntekter, men er Robek-kommune etter store tap i Terra-sakene. Flora og Vågsøy har balanse i økonomien, men med små frie reservar og særleg Flora har høg lånegjeld. Rapporten om kystkommunealternativet viser mogleheiter for innsparingar i utgifter til administrasjon og auka inntekter frå konsesjonskraft. Ettersom det er lagt opp til ein desentralisert modell for basistenester, er det ikkje vist til effektar for tenesteområda. Frie inntekter vil om lag vere uendra i perioden inndelingstilskotet gjeld, 15+5 år.

Etter det nye inntektssystemet frå 2017 får både Flora og Vågsøy reduksjonar i basistilskotet. Bremanger blir etter inntektssystemet vurdert som ufrivillig små, og kjem nøytralt ut av endringane basistilskot og regionalpolitisk tilskot.

Etter at rapportane var ferdige ønskte Flora og Vågsøy at det skulle gjennomførast forhandlingar om ei intensjonsavtale for kystkommunealternativet, men Bremanger trekte seg ut av vidare prosess etter følgjande vedtak av kommunestyret:

- Rapportane Forstudie kommunereform og kystkommunealternativet vert teke til vitande.
- Ein ønskjer eit godt samarbeid med nabokommunane på kysten.
- Bremanger kommune ønskjer ikkje å gå vidare med forhandlingar på intensjonsavtalar med Flora og Bremanger.

Vår vurdering og tilråding

Fylkesmannen har gjort vurderingar av kommunane sine sterke og svake sider og utfordringar og moglegheiter i framtida. Særleg viser våre vurderingar at det er Bremanger som får dei største utfordringane framover, både på tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse innan sentrale fagområde som omfattar rettstryggleik, helse og sosial, plan og

økonomi. Kommunen har høge kraftinntekter, men storleiken på inntektene er i stor grad avhengig av prisane på kraft.

Ein ny kystkommune blir sterkare på kapasitet og kompetanse, både innafor tenesteyting, samfunnsutvikling og økonomi. Men kommunane Flora, Bremanger og Vågsøy har ikkje i dag eit felles bu- og arbeidsområde. Det er og lite av formelle samarbeid mellom kommunane. Både Vågsøy og Bremanger peikar på utfordringar å halde fram som eigen kommune. Begge kommunane har hatt negativ folketalsutvikling i lengre tid, og som for andre kommunar blir det fleire eldre samanlikna med personar i yrkesaktiv alder. Denne utviklinga er ikkje så sterk i Bremanger samanlikna med dei to andre kommunane. Det blir viktig at alle kommunane framover bidreg til å utvikle ein sterk kystregion, og at det kan vere eit grunnlag på lengre sikt å etablere ein ny kystkommune mellom Flora og Bremanger, og ev. med Vågsøy og Selje.

5. Kart med tilrådd kommuneinndeling frå 2020



Kjelder:

Saksutgreiingar med vedtak i kommunane

Intensjonsavtalar mellom kommunar

Rapportar til kommunane

Vegen mot ein ny kommune – rettleiar for utgreiing og prosess

Pendling i Sogn og Fjordane og til/frå kommunar i Hordaland og Møre og Romsdal:

- Fylkesspegelen for Sogn og Fjordane

Interkommunale samarbeid:

- Saksutgreiingar og rapportar til kommunane

Folketal – historiske tal, framskrivingar med alderssamansetting:

- SSB Statistikkbanken
- Ny kommune (KMD)
- Rapport frå Telemarksforsking: Utgreiing av aktuelle kommunestrukturalternativ for Sogn Regionråd
- Regional planstrategi for Sogn og Fjordane

Sysselsetjing:

- SSB Statistikkbanken
- Rapport frå Telemarksforsking: Utgreiing av aktuelle kommunestrukturalternativ for Sogn Regionråd
- Regional planstrategi for Sogn og Fjordane

Økonomi:

- Kostra
- Kommuneproposisjonen 2017
- Fylkesspegelen for Sogn og Fjordane

Reiseavstandar km og tid:

- NAF's ruteplanleggjar
- Ruteplanleggjar avstand.com