

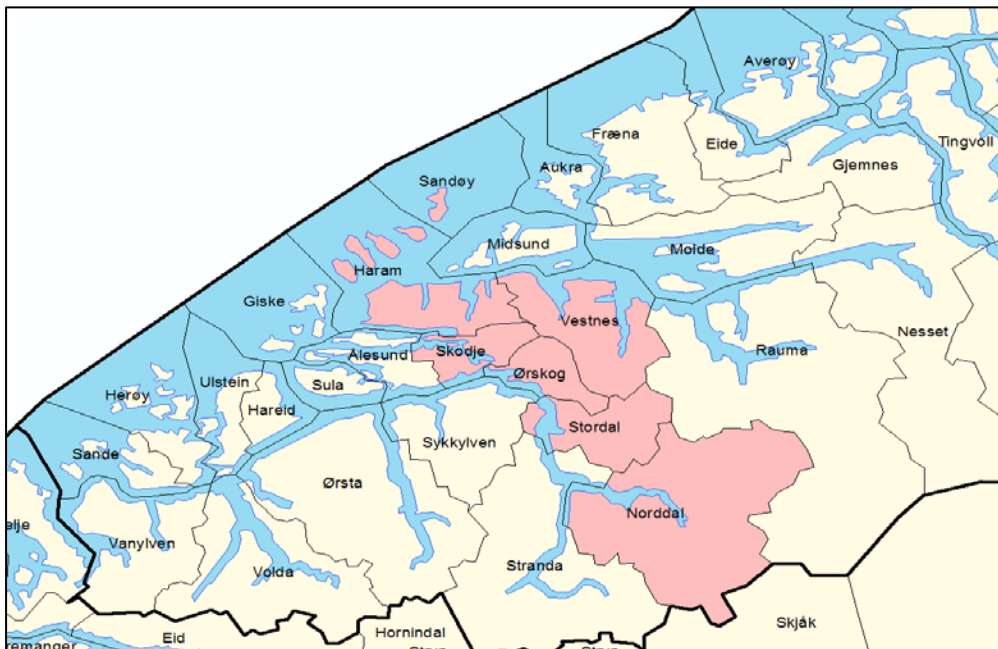
Kommunereformen - Landkommune Sunnmøre

Ørskog, Norddal, Stordal, Skodje, Haram, Vestnes, Sandøy

Oppsummerende notat

Anja Hjelseth, Kjetil Lie, Audun Thorstensen, Marit Owren Nygaard,
Bente Johanna Widenoja Sudbø og Per Kristian Roko Kallager

TF-notat nr. 32/2015



Kolofonside

Tittel:	Kommunereformen - Landkommune Sunnmøre Ørskog, Norddal, Stordal, Skodje, Haram, Vestnes, Sandøy
Undertittel:	Oppsummerende notat
TF-notat nr.:	32/2015
Forfatter(e):	Anja Hjelseth, Kjetil Lie, Audun Thorstensen, Bente Widenøja Sudbø, Marit Owren Nygaard og Per Kristian Roko Kallager
Dato:	08.06.2015
ISBN:	978-82-7401-817-4
ISSN:	1891-053X
Pris:	(Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto:	Telemarksforskning
Prosjekt:	Utredning kommunestruktur Vestnes kommune
Prosjektnummer.:	20150640
Prosjektleder:	Anja Hjelseth
Oppdragsgiver(e):	Kommunene Vestnes, Stordal, Haram, Ørskog, Skodje, Sandøy og Norddal

Spørsmål om dette notatet kan rettes til: Telemarksforskning, Postboks 4, 3833 Bø i Telemark – tlf 35 06 15 00 – www.telemarksforskning.no

Forord

Telemarksforsking har fått i oppdrag å utrede samfunnskonsekvenser ved endret kommunestruktur på indre Sunnmøre. Alternativet har fått navnet «Landkommune Sunnmøre», og består av Sandøy, Haram, Skodje, Vestnes, Ørskog, Stordal og Norddal kommuner. Utredningen består av vurderinger knyttet til følgende deltemaer:

- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Gode og likeverdige tjenester
- Styrket lokaldemokrati
- Samlet vurdering av fordeler og ulemper ved ulike strukturalternativer

Dette er det oppsummerende notatet som vurderer fordeler og ulemper ved «Landkommune Sunnmøre».

Ved Telemarksforsking har Anja Hjelseth vært prosjektleder, mens Bente W. Sudbø, Audun Thorstensen, Kjetil Lie, Per Kristian Roko Kallager og Marit O. Nygaard har bidratt i arbeidet. Vår kontaktperson har vært rådmann i Vestnes, Tone Roaldnes. Vi vil takke henne og alle andre som har bidratt for samarbeidet. Utredningsarbeidet er gjennomført i perioden april – juni 2015.

Bø, 8. juni 2015.

Anja Hjelseth, prosjektleder

Innholdsfortegnelse

- Innledning – side 5
 - Kommunereformen – side 7
 - Metode og gjennomføring – side 13
 - Kort om kommunene – side 18
- Fordeler og ulemper ved «Landkommune Sunnmøre» – side 26
- Resultater fra spørreundersøkelse – side 33
- Samlet vurdering av «Landkommune Sunnmøre» – side 37
- Veien videre – side 41
- Referanser – side 48

Innledning

Bakgrunn for utredningen

- De sju kommunene som inngår i utredningen av «Landkommune Sunnmøre» har vedtatt at de ønsker en vurdering av dette strukturalternativet opp mot målene i kommunereformen. Telemarkforskning har fått i oppgave å vurdere alternativet med utgangspunkt i :
 - Samfunnsutvikling
 - Økonomi
 - Tjenesteyting
 - Lokaldemokrati
- I tillegg til denne utredningen inngår kommunene i andre utredninger i regionen.
 - Vestnes kommune har vært involvert i utredning av kommunestruktur i Molde-regionen, hvor kommunen inngikk i tre alternativer:
 - Hele ROR som består av alle kommunene i Romsdal regionråd. Disse er Aukra, Eide, Fræna, Midsund, Molde, Nesset, Rauma og Vestnes.
 - Vestnes og Rauma
 - Vestnes, Aukra og Midsund
- Samtidig foregår det en utredning av en Regionkommune Sunnmøre i regi av Sunnmøre regionråd. Her inngår alle kommunene, med unntak av Vestnes.

Kommunereformen

Om kommunereformen

- Kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen. Færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gi bedre muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn, samt ivareta viktige frivillige oppgaver. Som et generelt prinsipp skal reformen legge grunnlaget for at alle kommuner kan løse sine lovpålagte oppgaver selv.
- Regjeringen framhever følgende overordnede mål med kommunereformen:
 - Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
 - Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
 - Bærekraftig og robuste kommuner
 - Styrket lokaldemokrati
- Kommunene har fått et utredningsansvar når det gjelder framtidig kommunestruktur. Delrapportene som er levert i denne utredningen samsvarer med målene i kommunereformen.

Regjeringens ekspertutvalg

- Ekspertutvalget for kommunereformen ble nedsatt 3. januar 2014. Den første delrapporten ble levert 31. mars 2014, og inneholdt kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta dagens kommunale oppgaver. Andre delrapport kom 1. desember. Denne delrapporten tok for seg flere regionale og statlige oppgaver som utvalget med utgangspunkt i kriteriene fra delrapport 1 har vurdert om kan overføres til kommunene.
- Tabellen under viser samfunnsmessige hensyn og kriterier for de fire ulike rollene kommunen har som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Det er blant annet tatt utgangspunkt i disse kriteriene når det er laget et vurderingssystem for utredningen.

Samfunnsmessige hensyn	Kriterier	Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
TJENESTEYTING		SAMFUNNSUTVIKLING	
Kvalitet i tjenestene Effektiv bruk av samfunnets ressurser Likeverdighet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tjenesteproduksjon Økonomisk soliditet Valgfrihet Statlig rammestyring	Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse
MYNDIGHETSUTØVELSE		DEMOKRATISK ARENA	
Rettssikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Tilstrekkelig distanse	Betydningsfulle oppgaver og rammestyring Lokal politisk styring Levende lokalt folkestyre Aktiv lokal politisk arena	Høy politisk deltakelse Lokal politisk styring Lokal identitet Bred oppgaveportefølje Statlig rammestyring

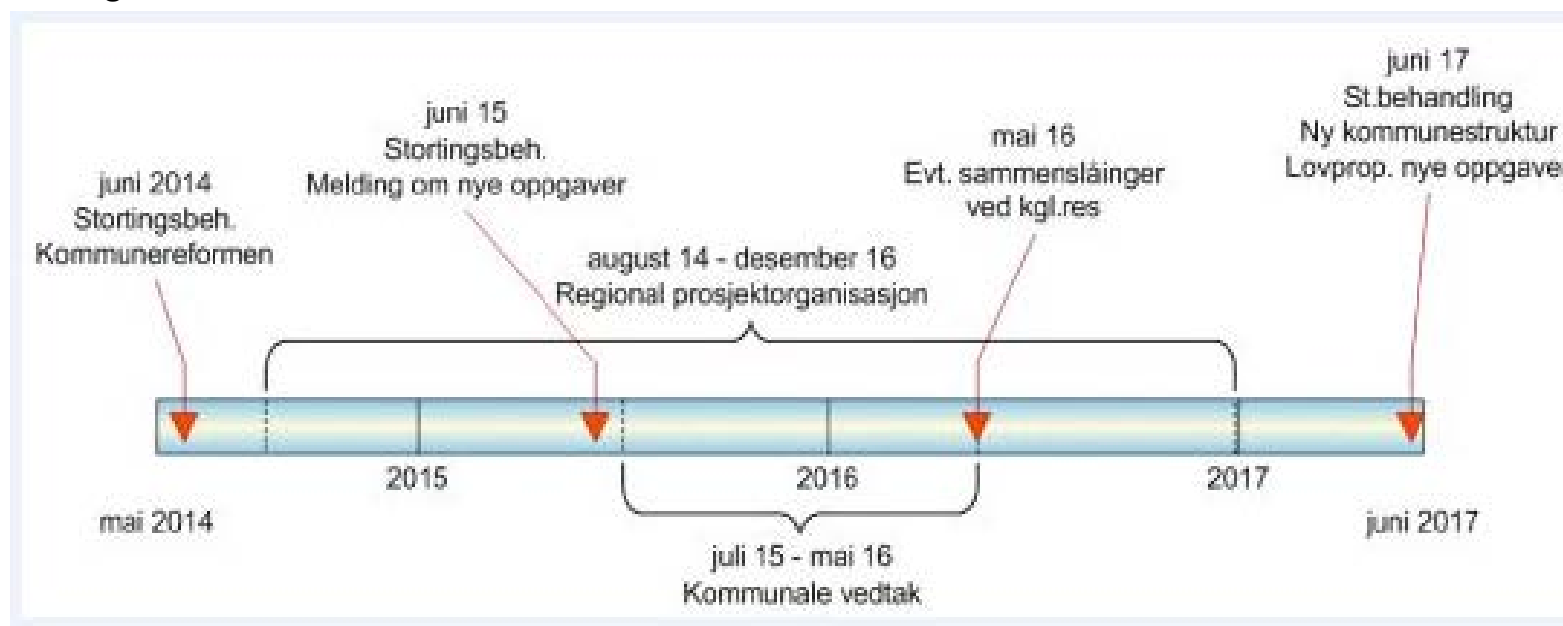
Ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur

Ekspertutvalgets anbefaling

- Ekspertutvalget har gitt følgende tre anbefalinger for en god kommuneinndeling:
 - Kommunene bør ha minst 15 000 til 20 000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning, det vil si dersom kommunene i størst mulig grad ikke skal være avhengig av interkommunalt samarbeid. Regjeringen har ikke gitt absolutte krav om innbyggertall i forbindelse med reformen.
 - Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
 - Staten bør redusere detaljstyringen, og ordninger for politisk deltagelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

Tidsløp

- Reformperioden er antatt å vare fram til 1. januar 2018, da det er forventet at nasjonale vedtak er fattet. Høsten 2014 startet de regionale prosesser, og lokale og regionale prosesser må ta utgangspunkt i målene for reformen (som vist over). Målene og ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur skal gi et grunnlag for gode og grundige diskusjoner, vurderinger og vedtak lokalt. Innen utgangen av 2016 avsluttes de regionale prosessene. Kommunene må ha fattet vedtak i løpet av våren 2016.
- Figuren under viser tidslinjen fra i år og fram til stortingsmeldingen legges fram for Stortinget våren 2017.



Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Nye oppgaver til større kommuner

- Fredag 20. mars la Regjeringen fram stortingsmeldingen om nye oppgaver til større kommuner.
- Stortingsmeldingen inneholder:
 - Redegjørelse for prosesser som er satt i gang, og som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Følger ikke nødvendigvis kommunereformens tidsløp.
 - Forslag til overføring av oppgaver til kommunene i forbindelse med kommunereformen.
 - Tiltak for å redusere statlig styring.
- Stortingsmeldingen skal endelig behandles i Stortinget i juni 2015.
- Vi viser til delrapport 4 om lokaldemokrati for mer informasjon om oppgavemeldingen



Meld. St. 14

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Kommunereformen – nye oppgaver
til større kommuner



Metode og gjennomføring

Gjennomføring

- Utredningen er gjennomført ved at det er utarbeidet 4 delrapporter. I hver av delrapportene er det utarbeidet et vurderingssystem med poenggivning for skille de ulike sammenslåingsalternativene fra hverandre. Disse kriteriene er basert på nasjonale føringer og ekspertutvalgets kriterier for god oppgaveløsning som er lagt til grunn for kommunenes rolle som demokratisk arena, tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikling.
- Tabellen på neste side oppsummerer vurderingssystemet. For å visualisere de ulike kriteriene er det i delrapportene brukt smileys i rød, gul og grønn. Rød smiley betyr dårlig score på kriteriet, mens grønn betyr positiv score. Gul smiley er middels score.
- Metodikken er den samme som er brukt i vurdering av strukturalternativene i Molde-regionen. Slik sett vil «Landkommune Sunnmøre» kunne sammenlignes mot alternativene som er utredet der.

Vurderingssystem

Utredningstema	Vurderingskriterium	Høyest poengscore
Samfunnsutvikling	Befolkningsgrunnlag	20
	Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse	10
	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	20
	Kommunesenter	10
	Avstand til kommunesenter	10
	Næringsstruktur	10
Økonomi	Økonomiske virkemidler	20
	Netto driftsresultat	10
	Frie inntekter, 1 – 15 år	20
	Frie inntekter, etter 20 år	10
	Effektiviseringsgevinster adm.	20
	Effektiviseringsgevinster tjenester	10
	Endring i konsesjonskraftsinntekter	5
	Endring i demografikostnader	5
Tjenesteyting	Befolkningsgrunnlag	20
	Interkommunalt samarbeid	20
	Kapasitet og kompetanse	10
	Modeller for tjenesteyting	10
	Valgfrihet, distanse og framtidig tjenesteproduksjon	20
	Effektiv tjenesteproduksjon	10
	Økonomisk soliditet	10
Lokaldemokrati	Valgdeltagelse	10
	Størrelse på kommunestyret	10
	Politisk representasjon	10
	Innbyggermedvirkning	10
	Kompetanse, kapasitet og politisk handlingsrom	10
	Interkommunalt samarbeid	10
	Lokal identitet	10
	Oppgavepotensial ved større kommuner	20
	Behov for tiltak for styrket lokaldemokrati	10

Metode

- Utredningen omfatter ulike problemstillinger som krever ulike typer data og ulike metodiske innfallsvinkler. Som grunnlag for å beskrive en del sentrale utviklingstrekk i kommunen knyttet til befolkningsutvikling, næringsutvikling, pendling og tjenesteproduksjon, er det tatt utgangspunkt i eksisterende statistikk fra SSB, Telemarksforsknings datasett og nykommune.no.
- For å danne oss et godt bilde av situasjonen i kommunen, har vi gjennomført intervju med ordfører og rådmenn i de 7 kommunene per telefon. Intervjuene berørte tema som tjenestetilbud, økonomi, samfunnsutvikling, lokaldemokrati, samt synspunkt på ulike sammenslåingsalternativ.
- Ved hjelp av det internettbaserte spørre- og rapporteringssystemet SurveyXact har vi gjennomført en spørreundersøkelse for å innhente synspunkter fra politikere (kommunestyret), administrativ ledelse og tillitsvalgte i de 7 kommunene. Spørsmålene berørte synspunkt på blant annet organisering/bemanning, fagmiljø, rekruttering, tjenestekvalitet, økonomi og lokaldemokrati, og sammenslåingsalternativ.

Metode

- Spørreundersøkelsen ble gjennomført i perioden 28.04.15 til 11.05.15. Det ble sendt to purringer (05.05 og 08.05). Undersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av det elektroniske spørreskjemaverktøyet SurveyXact.
- Spørreskjemaet ble sendt til 341 respondenter via e-post. Av disse var det 9 respondenter som ikke fikk spørreskjemaet grunnet feil e-post, e-postfilter eller lignende. Det reelle utvalget utgjør dermed 332 respondenter. Blant disse er det 196 som (helt eller delvis) har gjennomført undersøkelsen, og 136 som ikke har gjennomført. 186 respondenter har status som gjennomført, dvs. en svarprosent på 55 prosent.
- Resultatene er oppsummert ved hjelp av gjennomsnitt. Respondentene er bedt om å vurdere ulike påstander fra en skala 1-6, det vil si at et gjennomsnitt under 3,5 ikke gir støtte til påstanden. Et gjennomsnitt over 3,5 gir støtte til påstanden.
- Vi viser for øvrig til hver delrapport for mer utfyllende informasjon om hvilke metoder og bakgrunnsinformasjon som er benyttet i utredningen.

Kort om kommunene

Haram kommune

- Haram er den nordligste kommunen på Sunnmøre. Kommunen ble dannet 1964 ved sammenslutning av deler av de tidligere kommunene Borgund, Vatne og Haram. Per 1. januar 2015 bodde det 9 120 innbyggere i kommunen.
- Kommunesenteret er Brattvåg, som også er det største tettstedet. Andre tettsteder i kommunen er Austnes, Søyvik og Vatne. De fleste innbyggerne bor på lavlandet langs kysten.
- Haram er en landbruks-, fiske- og industrikommune. De fleste industribedriftene ligger i tettstedene, viktigst er maritim verksteds- og skipsbyggingsindustri. Ellers er det en rekke bedrifter innen næringsmiddel-, tekstil- og beklednings-, trevare- og møbelindustri.
- Avisen Nordre har kontor i Brattvåg, kommer ut to ganger ukentlig og dekker Haram, Sandøy og Skodje.
- Løvsøya og Haramsøya har fergeforbindelse med Skjelten og Fjørtofta med Brattvåg på fastlandet, hvor Rv. 659/661 går til E39/E136 og Ålesund. Det er fergeforbindelse fra Brattvåg også til Dryna i Midsund (Rv. 668). For øvrig går hurtigbåter fra Ålesund til Hamnsund, Brattvåg og Nordøyane. Den planlagte Nordøyvegen vil gi fastlandsforbindelse for flere av øyene i Haram.
- Haram svarer til sognene Vatne, Hamnsund og Hildrestranda i Vatne prestegjeld og sognene Haram og Fjørtoft i Haram prestegjeld, Nordre Sunnmøre prosti i Møre bispedømme, Haram lensmannsdistrikt i Sunnmøre politidistrikt og hører under Sunnmøre tingrett.

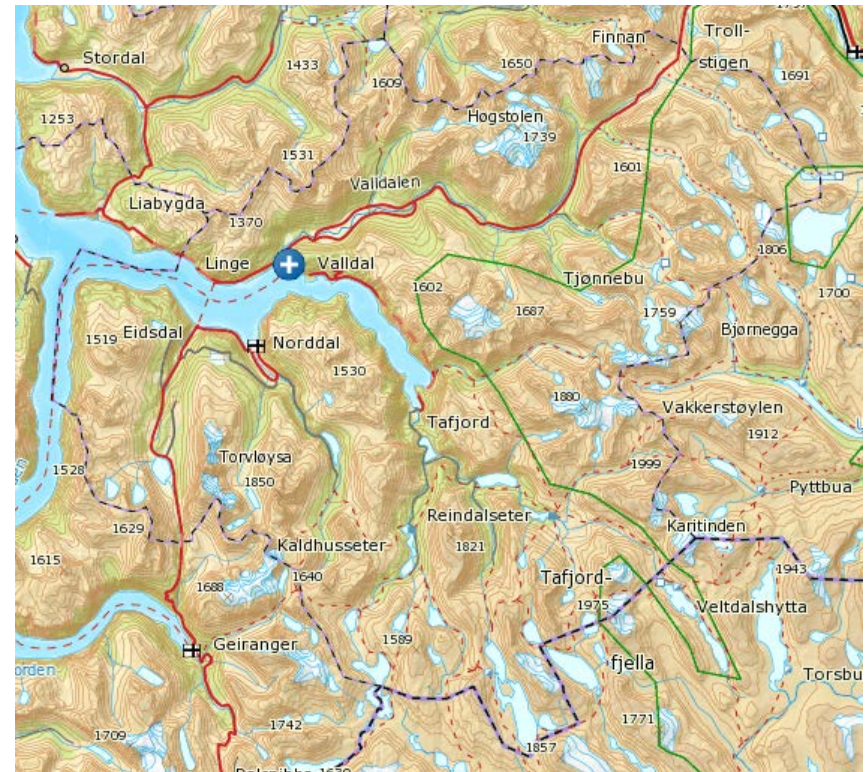


Oversiktskart Haram kommune hentet fra Norgeskart.no

(Kilde: Store norske leksikon og SSB)

Norddal kommune

- Norddal kommune ligger i den indre del av Storfjorden på Sunnmøre, omkring fjordarmen Norddalsfjorden/Tafjord. Norddal er den eneste kommune i Møre og Romsdal uten endringer i grensene siden 1837. Per 1. januar 2015 bor det 1 676 innbyggere i kommunen.
- Bebyggelsen er stedvis tett nede ved fjorden, mer spredt oppover i dalene. Tettstedet og administrasjonssenteret Valldal (tidl. Sylte) ligger på nordsiden av fjorden.
- Jordbruk er en viktig næring i kommunen, og klimaet er gunstig for hagebruk og bær- og fruktdyrking. I Tafjordvassdraget er det, delvis ved overføring av vann fra andre vassdrag, bygd ut seks kraftstasjoner.
- Fra Eidsdal fører Rv. 63 over fjellet og ned til Geiranger (Ørneveien). Fergeforbindelse Eidsdal–Linge og vei ut fjorden til Ålesund (Rv. 650). Fra Linge går Rv. 63 til Valldal, over fjellet og ned til Åndalsnes (Trollstigveien). Det går fylkesvei fra Valldal inn til Tafjord.
- Norddal svarer til Norddal sogn og prestegjeld, Austre Sunnmøre prosti i Møre bispedømme, tilhører Stranda og Norddal lensmannsdistrikt i Sunnmøre politidistrikt og hører under Sunnmøre tingrett.



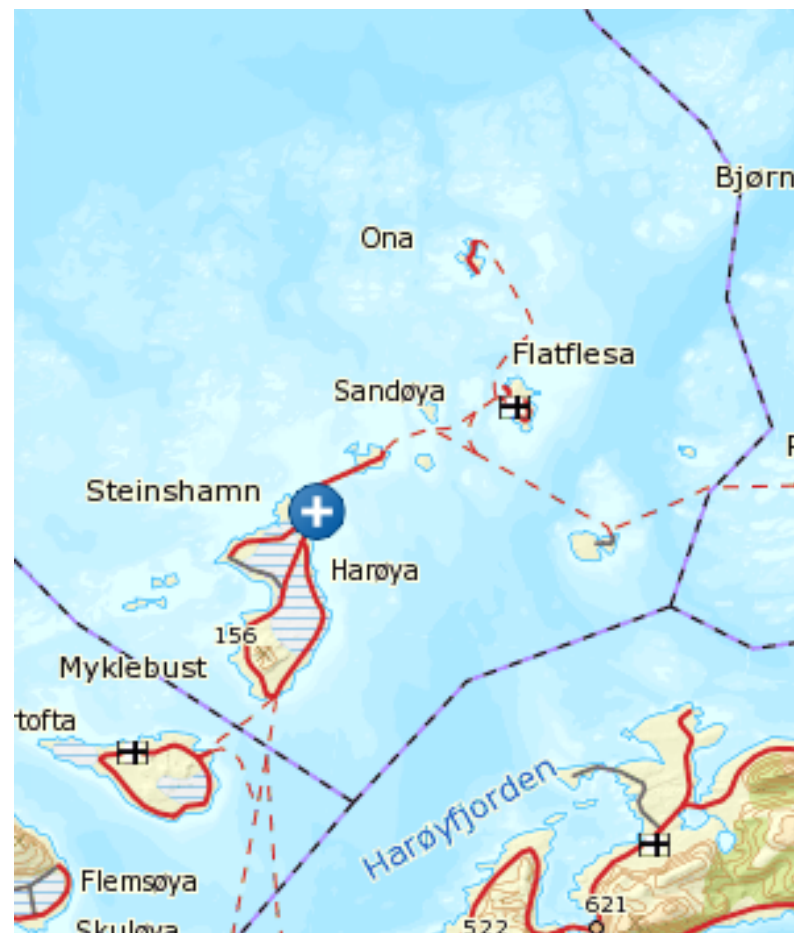
Oversiktskart Norddal kommune hentet fra Norgeskart.no

(Kilde: Store norske leksikon og SSB)

Sandøy kommune

- Sandøy ligger ytterst på Romsdalskysten, består av seks bebodde øyer utenfor Harøyfjorden. Kommunen har sine nåværende grenser fra 1967 da den sørligste delen av Harøy (Myklebust) ble innlemmet i Sandøy. Per 1. januar 2015 var det 1 262 innbyggere i kommunen.
- Den overveiende delen av befolkningen bor på Harøya. Nord på øya ligger tettstedet og administrasjonssenteret Steinshamn. Ut mot havet ligger øyene Ona og Husøy med Ona fyr. Sandøy og Finnøy ligger nordøst for Harøya, Orten ligger i øst.
- Sandøy har tradisjonelt vært en fiskerikommune. Sandøy har noe industri som domineres av verkstedindustrien. Reiseliv og turisme er næringer i vekst. Sandøy Vindkraft AS driver en vindkraftpark på Harøy.
- Øyene i Sandøy er knyttet sammen med båttruter, og det er fergeforbindelse østover over Gossen til Hollingsholmen og Molde og sørover til Brattvåg og Ålesund. Fra Harøy går vei via molo og bro til Finnøy.
- Sandøy svarer til Sandøy sogn i Aukra prestegjeld, Molde domprosti i Møre bispedømme, tilhører Sund lensmannsdistrikt i Nordmøre og Romsdal politidistrikt og hører under Romsdal tingrett.

(Kilde: Store norske leksikon og SSB)



Oversiktskart Sandøy kommune hentet fra Norgeskart.no

Skodje kommune

- Skodje kommune ligger rett øst for Ålesund og omfatter den østlige del av Oksenøya og et område på fastlandet nordøst for øya, atskilt fra denne ved Skodjevika. Skodje utgjorde 1965–77 en del av Ørskog kommune. Per 1. januar 2015 var det 4 465 innbyggere i kommunen.
- Bosetningen ligger spredt langs strendene og i Engsetdal nordøst for Engsetvatnet. Tettstedet og administrasjonssenteret Skodje ligger på fastlandet ut mot Skodjevika. Kommunens andre tettsted, Valle, ligger på Oksenøya.
- Jordbruksarealene ligger først og fremst på fastlandet ut mot Skodjevika og i Engset, hovedsakelig basert på husdyrhold og melkeproduksjon. Skodje har en god del industri, først og fremst trevare- og møbelindustri. En stor andel av innbyggere arbeider utenfor kommunen, spesielt i Ålesund.
- E39 (Kristiansand–Trondheim) og E136 (Ålesund–Dombås), hovedveiforbindelsen til Ålesund, følger samme trasé gjennom Skodje. Fra denne går Rv. 661 fra Oksenøya i bro over Skodjestraumen og videre til Haram. Rv. 661 går også gjennom Skodje tettsted.
- Skodje svarer til Skodje sogn i Ørskog prestegjeld, Austre Sunnmøre prosti i Møre bispedømme, tilhører Ørskog lensmannsdistrikt i Sunnmøre politidistrikt og hører under Sunnmøre tingrett.



Oversiktskart Skodje kommune hentet fra Norgeskart.no

(Kilde: Store norske leksikon og SSB)

Stordal kommune

- Stordal kommune ligger på østsiden av Stordalsfjorden og omfatter i hovedsak Stordalselvas nedslagsfelt, samt et mindre område på vestsiden av fjorden. Stordal var 1965–77 en del av Ørskog kommune. Per 1. januar 2015 bor det 1 043 innbyggere i kommunen. Stordal er den minste kommunen i Møre og Romsdal.
- Bosetningen ligger for en stor del i selve Stordalen samt i Dyrkorn 5 km lenger nord ved fjorden. Ved utløpet av Stordalselva ligger tettstedet og administrasjonssenteret Stordal.
- Stordalen har relativt gode jordbruksarealer, og det viktigste inntektsgrunnlaget er husdyrhold. I Stordal ligger flere større møbelbedrifter.
- Rv. 650 gir Stordal veiforbindelse med Sjøholt (og videre til Ålesund, E136), med Liabygda (ferge videre til Stranda) og med Valldal (og videre til Åndalsnes, Rv. 63).
- Stordal svarer til Stordal sogn i Ørskog prestegjeld, Austre Sunnmøre prosti i Møre bispedømme, tilhører Ørskog lensmannsdistrikt i Sunnmøre politidistrikt og hører under Sunnmøre tingrett.



Oversiktskart Stordal kommune hentet fra Norgeskart.no

(Kilde: Store norske leksikon og SSB)

Vestnes kommune

- Vestnes kommune ligger på sørsiden av Romsdalsfjorden omkring de to fjordarmene Tomrefjorden og Tresfjorden. Kommunen ble dannet 1964 da kommunene Vestnes og Tresfjord ble slått sammen. Per 1. januar 2015 bodde det 6 708 innbyggere i kommunen.
- Kommunesenteret er Vestnes, og Vestnes er også det største tettstedet. Kommunen har tre andre tettsteder utover dette; Tomra, Fiksdal og Tresfjorden. De fleste av innbyggerne i kommunen bor langs fjordene og i eidet mellom fjordene.
- Fjordsidene er gjennomgående slake og skogkledde med dyrket mark langs fjordkanten. Ytterst i Tresfjorden fører et trangt innløp inn til Flatevågen, som går tre km rett vestover. Herfra fører et bredt og myrlendt eid med passhøyde ca. 50 m.o.h. til Tomrefjorden. I de indre deler av kommunen er det høye fjell med topper på 700–1200 m, høyest er Lauparen (1434 m.o.h.) på grensen til Ørskog i sør. Mellom fjellene går relativt dype daler.
- Vestnes er en relativt god jordbruksbygd med hovedvekt på husdyrhold og melkeproduksjon. Men Vestnes er i første rekke en industrikommune. Viktigste bransje er skips- og båtbygging med en rekke bedrifter. Ellers flere bedrifter innen næringsmiddel-, tekstil- og beklednings-, trevare-, møbel- og metallvareindustri samt produksjon av mineralske produkter.
- E136 fra Ålesund via Sjøholt går langs Tresfjorden og videre til Åndalsnes og Dombås. Det vil åpne en ny bru over Tresfjorden høsten 2015. Fra E136 går E39 (Kristiansand–Trondheim) til Vestnes og herfra går Rv. 661 til Tomra og videre langs vestsiden av Tomrefjorden til Vatne i Haram. Fergeforbindelse med Molde fra Furneset på E39. Det er hurtigbåtforbindelse Molde–Vestnes–Vikebukta.
- Vestnes svarer til sognene Vestnes, Tresfjord, Fiksdal og Vike, Indre Romsdal prosti i Møre bispedømme, Vestnes lensmannsdistrikt i Nordmøre og Romsdal politidistrikt og hører under Romsdal tingrett.

(Kilde: Store norske leksikon og SSB)

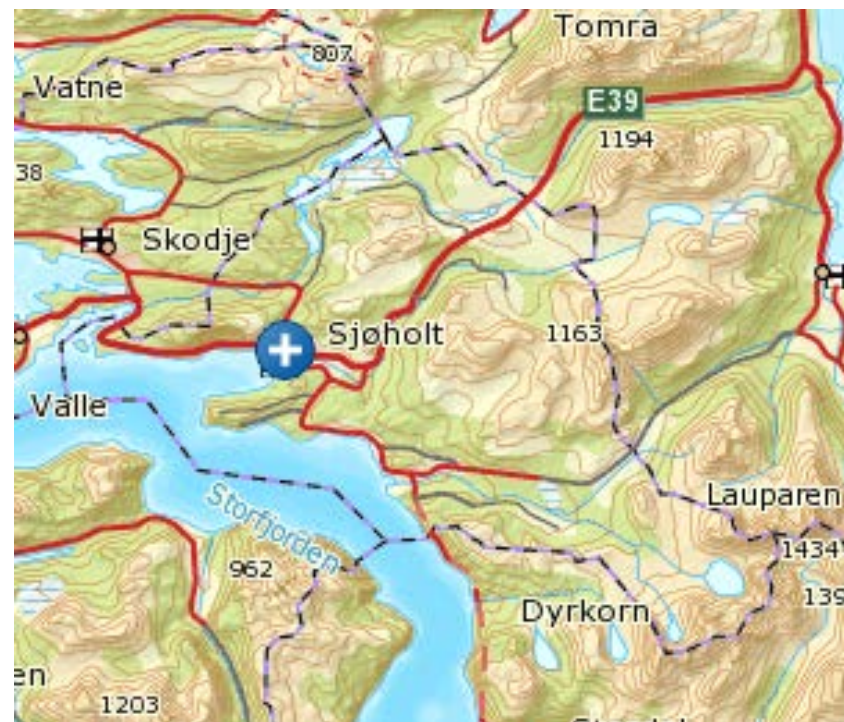


Oversiktskart Vestnes kommune hentet fra Norgeskart.no

Ørskog kommune

- Ørskog kommune ligger ca. 40 km øst for Ålesund, strekker seg fra Storfjorden og ca. 8–10 km inn i landet. Ørskog var 1965–77 navnet på en storkommune som bestod av Ørskog, Skodje og Stordal kommuner. Per 1. januar 2015 var det 2 294 innbyggere i kommunen.
- Bosetningen ligger langs kysten med en konsentrasjon i tettstedet og administrasjonssenteret Sjøholt.
- Jordbruket i Ørskog domineres av husdyrhold, særlig melkeproduksjon. Det er få industriarbeidsplasser i kommunen. Det dreier seg om noen mindre bedrifter i møbel-, trevare-, plast-, verksted- og grafisk industri. For øvrig fiskeoppdrett. På Ørskogfjellet er det vinterturisme.
- Gjennom Ørskog går E136, hovedveiforbindelsen fra Ålesund til Romsdal og Dombås, og E39 (Kristiansand–Trondheim). Fra Sjøholt går vei langs fjorden til Stordal og Stranda (Rv. 650).
- Ørskog svarer til Ørskog sogn i Austre Sunnmøre prosti i Møre bispedømme, Ørskog lensmannsdistrikt i Sunnmøre politidistrikt og hører under Sunnmøre tingrett.

(Kilde: Store norske leksikon og SSB)



Oversiktskart Ørskog kommune hentet fra Norgeskart.no

Fordeler og ulemper ved «Landkommune Sunmøre»

Innledning

- I dette kapitlet har vi oppsummert fordelene og ulempene ved «Landkommune Sunnmøre». Disse er basert på de fire delrapportene. Vurderingene i delrapportene er gjort med utgangspunkt i nasjonale føringer og ekspertutvalgets kriterier for god oppgaveløsning som ekspertutvalget har lagt til grunn for kommunenes rolle som demokratisk arena, tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikling.
- I neste kapittel har vi sammenstilt svarene fra spørreundersøkelsen knyttet til hvilke mål respondentene mener er viktig ved en eventuell sammenslåing og vurdering av alternativet «Landkommune Sunnmøre».

Samfunnsutvikling

Fordeler

- Den nye kommunen vil ha et befolkningsgrunnlag på 29 393 innbyggere per 1. januar 2014. Innbyggertallet er forventet å vokse fram mot 2040. Det vil gi en kommune med tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse til å drive samfunnsutviklingsarbeid.

Ulemper

- Kommunene inngår i 4 ulike bo- og arbeidsmarkedsregioner, og har lav arbeidsintegrasjon seg i mellom. Flere av kommunene har høy pendling til Ålesund, spesielt Skodje som har over 25 prosent.
- Avstandene innad i en ny kommune vil være store, og med utgangspunkt i de store tettstedene er det reisevei på over 45 minutter til flere av tettstedene. Nordøyvegen vil riktignok forberede kommunikasjonen nord i en ny kommune.
- Flere av dagens kommunesentre er i dag like store, og det kan bli krevende å bli enig om hvor kommunesenteret i en ny kommune skal være.
- Det vil være noe variasjon i næringsstrukturen i en ny kommune, men relativt flere arbeidsplasser i basisnæringer og i bransjer som har hatt nedgang i antall arbeidsplasser siden 2000.

Økonomi

Fordeler

- De økonomiske virkemidlene i kommunereformen vil utgjøre til sammen 75 millioner i engangsstøtte og reformstøtte.
- Det vil være mulig å hente ut effektiviseringsgevinster knyttet til administrasjon og tjenester på til sammen 27 mill. kroner.

Ulemper

- Netto driftsresultat samlet for kommunene i 2013 var 2,2 prosent av brutto driftsinntekter. Dette er noe lavere enn nivået på 3 % som var anbefalt i 2013.
- Inndelingstilskuddet fører til at man fra sammenslåingstidspunktet vil få et rammetilskudd som er 6,1 mill. kroner lavere per år de første 15 årene.
- Inndelingstilskuddet som sammenslåtte kommuner får trappes ned i perioden 15-20 år etter sammenslåingen. Innen 20 år må det være realisert et effektiviseringspotensial tilsvarende størrelse på inndelingstilskuddet. Nedgangen etter 20 år vil være 105,3 mill. kroner.

Tjenester

Fordeler

- En større kommune kan gi et samlet og større fagmiljø med bedre kapasitet og kompetanse, spesielt på spesialiserte tjenester. Basistjenester som skole, barnehage, hjemmetjenester og sykehjemstjenester vil kunne videreutvikles der folk bor.
- Sammenslåing vil føre til at kommunen kan håndtere flere oppgaver innad i egen organisasjon, og dermed tilnærmet ingen behov for interkommunalt tjenestesamarbeid.
- En sammenslåing vil i noe grad gjøre de involverte kommunene i bedre stand til å håndtere framtidig tjenesteproduksjon og øke valgfriheten. Samtidig kan økt avstand og større fagmiljø redusere eventuelle habilitetsutfordringer.

Ulemper

- Det vil være en geografisk avstand innad i kommunen som gjør at dersom enkelte tjenester blir samlokalisert, kan det også bli lengre avstand og redusert tilgjengelighet for innbyggerne til de aktuelle tjenestene. Behov for sammenslåtte tjenester vil være avhengig av hva som kreves av fagmiljøer for å levere gode og effektive tjenester.

Lokaldemokrati

Fordeler

- En sammenslåing vil sannsynligvis føre til liten endring i valgdeltagelsen.
- En sammenslåing vil føre til mindre behov for interkommunalt samarbeid i regionen, noe som vil styrke den direkte politiske styringen. Men det vil være behov for interkommunalt samarbeid også etter en sammenslåing.
- Ved gitte forutsetninger (valgresultat, antall parti som stiller til valg og størrelse på kommunestyret) vil sammenslåing føre til flere partier å velge imellom for mange kommuner.
- Sammenslåing vil i noe grad føre til at den nye kommunen har potensial for å ta på seg nye oppgaver uten behov for å inngå interkommunalt samarbeid. En større kommune kan også gi økt tyngde og slagkraft ovenfor regionale og statlige myndigheter.
- Kvalitet i prosesser og vedtak kan bli bedre i en større enhet, med bedre kapasitet og kompetanse hos administrasjonen og dermed bedre kvalitet på beslutningsgrunnlag som blir forelagt de folkevalgte.

Ulemper

- En kommunesammenslåing vil gi færre folkevalgte, noe som kan føre til større avstand mellom innbyggere og politikere. En sammenslåing vil derimot kunne øke mulighetene for innbyggermedvirkning på andre måter.
- På grunn av avstander, færre folkevalgte m.m., vil det i stor grad være behov for tiltak for å styrke lokaldemokratiet.

Oppsummering poeng

- I tabellen under har vi oppsummert poengsummene «Landkommune Sunnmøre» har fått på hver av deltemaene:

Samfunnsutvikling	Økonomi	Tjenester	Lokaldemokrati	Samlet
30/80	50/100	75/100	45/100	200/380
				

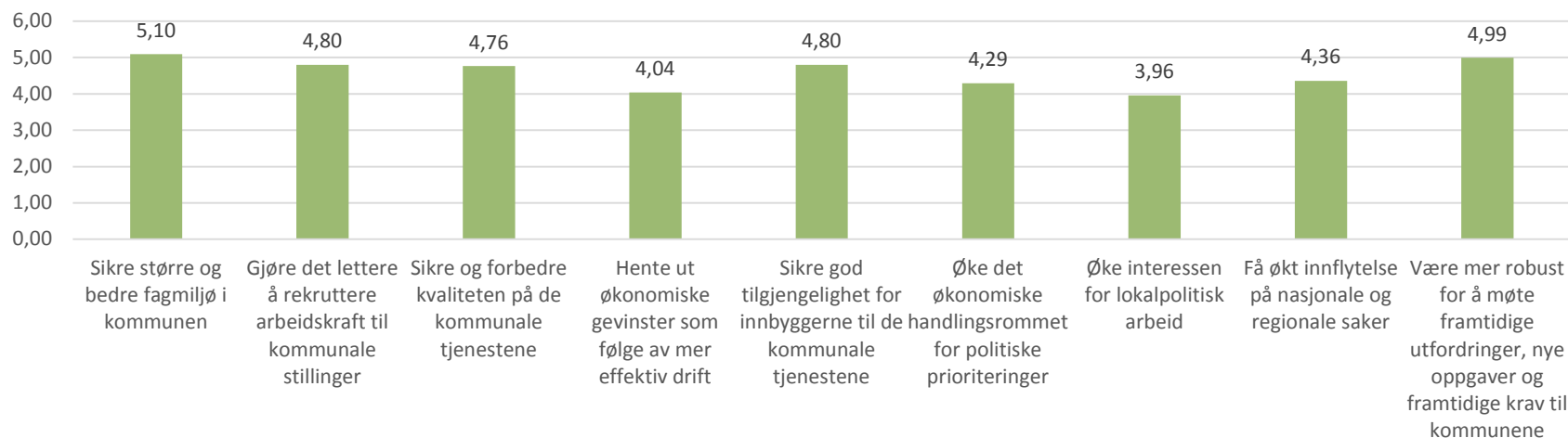
- Som vi har sett ovenfor, så gjør alternativet det best knyttet til tjenester, og dårligst når det gjelder samfunnsutvikling. Både økonomi og lokaldemokrati er vurdert middels.
- Samlet sett får alternativet en score på 200 poeng av 380. Det betyr at det er omtrent 50-50 om alternativet med «Landkommune Sunnmøre» er et egnet alternativ for å nå målene i kommunereformen.

Resultater fra spørreundersøkelse

Mål ved kommunesammenslåing

- Respondentene ble spurt i spørreundersøkelsen om hvilke mål som ville være viktig dersom deres egen kommune skulle slå seg sammen med andre kommuner. Figuren under viser det gjennomsnittlige resultatet for hver av målsetningen, hvor resultat over 3,5 gir støtte til at målsettingen er viktig.
- Samlet mener kommunene at «å sikre større og bedre fagmiljø i kommunen» og «å være rustet for å møte utfordringer, nye oppgaver og framtidige krav til kommunene» vil være de viktigste målene dersom kommunen skal inngå i sammenslåing.
- Respondentene er ikke negative til noen av målene, men «å øke interessen for lokalpolitisk arbeid» er den målsetningen som får lavest oppslutning.

Mål ved kommunesammenslåing

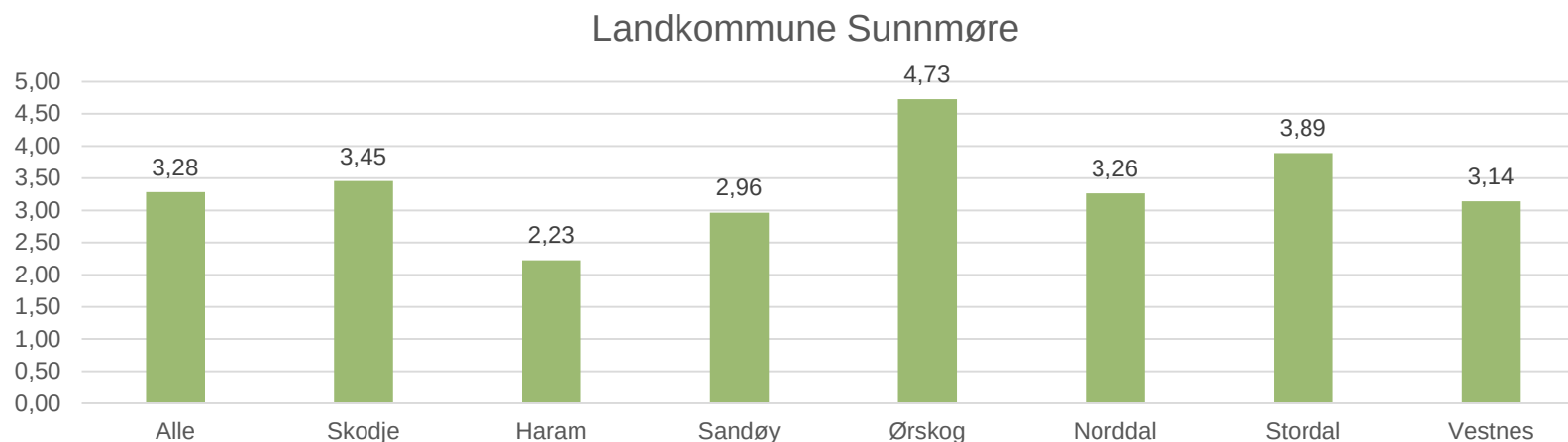


Svar fra spørreundersøkelsen på «hvilke mål vil være viktig for deg dersom din kommune skulle slå seg sammen med andre kommuner?», på en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.

Vurdering av landkommune Sunnmøre

Figuren viser kommunenes svar på spørsmålet «Hvordan stiller du deg til sammenslåing til "landkommune Sunnmøre"?». Gjennomsnittet er på 3.28, noe som samlet gir en negativ vurdering av alternativet.

Spesielt Ørskog, men også Stordal, stiller seg positivt til «Landkommune Sunnmøre», mens de andre kommunene vurderer alternativet som negativt. Mest negative er respondentene fra Haram, som også er den største kommunen i utredningsalternativet.



«Hvordan stiller du deg til sammenslåing av Haram, Sandøy, Skodje, Ørskog, Vestnes, Stordal og Norddal kommuner til "landkommune Sunnmøre"? Svar på en skala fra 1-6, der 1 er svært negativ og 6 er svært positiv». Gjennomsnitt.

Åpne svar – Landkommune Sunnmøre

- I spørreundersøkelsen fikk også respondentene muligheten til å si hvorfor de er positive/negative til alternativet med «Landkommune Sunnmøre».
- Tabellen tar utgangspunkt i de åpne svarene. Et generelt bilde er det er mye av de samme momentene som går igjen i kommunene.
- Det er et skille mellom kommunene som vil være en del av en by-region og de som fortsatt vil være distriktsregioner. Videre er det også forskjeller når det gjelder hva respondentene ser som et naturlig sammenslåingsalternativ.

Fordeler	Ulemper
Lik kultur	Stort areal og lite befolkning
Tilhørighet	Ulike interesser
Naturlig sammenslåingsalternativ	Store geografiske avstander
Ser ikke muligheten for å stå alene	Lite økonomisk og næringsmessig potensial
Mer positiv til en landkommune enn en bykommune	Ingen naturlig sentrum
Felles utfordringer	Ålesund må være med som «motor»
Alternativet kan motvirke sentralisering	Ikke en hverdagsregion
Vi blir ikke "spist opp" av Ålesund og utkant av storkommune	Trenger større samarbeid mot «tunge» fagenheter som finnes i større kommuner
Naturlig geografisk samspill	Blir en utkant med lite/uten innflytelse
Sterkere fagmiljø	Fortsatt små fagmiljø
	Vanskelig å skape en felles identitet
	Mer knyttet til Romsdal
	Bompenger for en del av denne nye kommunens

Samlet vurdering av «Landkommune Sunnmøre»

Samlet vurdering

- Utredningen av «Landkommune Sunnmøre» er gjort med utgangspunkt i premissene for kommunereformen, som er gitt fra Regjeringens ekspertutvalg og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Regjeringen framhever følgende overordnede mål med kommunereformen:
 - Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
 - Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
 - Bærekraftige og robuste kommuner
 - Styrket lokaldemokrati
- Den nye kommunen vil ha et befolkningsgrunnlag på 29 393 innbyggere per 1. januar 2014. Innbyggertallet er forventet å vokse fram mot 2040. Dette er over den anbefalte størrelsen fra Regjeringens ekspertutvalg på 15 – 20 000 innbyggere.
- «Landkommune Sunnmøre» scorer godt når det gjelder tjenester. Sett i sammenheng med at respondentene har større fagmiljø og kommunens evne til å håndtere nye oppgaver som viktigste mål ved sammenslåing, taler det for en slik konstellasjon. Vi har også vurdert at en sammenslåing vil kunne føre til bedre kapasitet og kompetanse, samt at omfanget av interkommunalt tjenestesamarbeid vil kunne reduseres med en større kommune. Flere av kommunen peker også på utfordringer med habilitet (mange saker, ikke at lovverket brytes), og en større kommune kan øke distansen fra politikere/ansatte til innbyggere.

Samlet vurdering

- «Landkommune Sunnmøre» vil ikke bidra til å nå målet i kommunereformen og helhetlig og samordnet samfunnsutvikling. Dette er knyttet til at kommunene ikke utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde, og arbeidsmarkedsintegrasjonen er lav mellom kommunene. Mange av kommunene har høy pendling til Ålesund. Det peker seg heller ikke ut noe naturlig kommunesenter i en ny kommune, noe som kan skape konflikter. Geografisk vil det være en stor kommune, og dersom spesialisttjenester samlokaliseres vil kommunalt ansatte få en pendlingsvei som er lenger enn 45 minutter.
- Når det gjelder økonomi, så gjør alternativet det middels. En i sammenslåing vil utløse 75 millioner i økonomiske virkemidler gjennom kommunereformen, og våre beregninger viser at det vil være mulig å hente ut effektiviseringsgevinster dersom den nye kommunen driver administrasjonen like effektivt som Haram kommune.inntektsnivået vil derimot være lavere etter en sammenslåing, både de første 1-15 årene og etter 20 år. Det er derimot viktig å presisere at i beregningen er kriteriene sone og nabo satt til 0, erfaringsmessig vil disse kunne være meget positive når det er snakk om sammenslåing av en kommune som blir stor i areal.

Samlet vurdering

- Alternativet gjør det også middels knyttet til lokaldemokrati. Store avstander og færre folkevalgte trekker i en negativ retning, mens mindre interkommunalt samarbeid og potensial for flere oppgaver trekker i en positiv retning. Flere velgere vil få flere partier å stemme på, men dette vil i hovedsak være dagens lokale lister.
- Respondentene i spørreundersøkelsen er samlet sett negative til alternativet, spesielt gjelder dette Haram kommune. Respondentene i Ørskog og Stordal er positive. Det er viktig å huske på at det er politikere, administrasjon og tillitsvalgte som har fått spørreundersøkelsen. Dette for å få vurderinger av personer som kjenner kommunen godt. Det er dermed ikke innbyggerundersøkelser, og respondentene utgjør ikke et representativt utvalg av befolkningen i hver kommune.
- Samlet får «Landkommune Sunnmøre» en score på 200 av 380 poeng i vurderingssystemet. Det betyr at det er omtrent like mange fordeler ved alternativet som bakdeler sett opp mot målene i kommunereformen. Alternativet vil kunne nå målene knyttet til tjenester, men ikke samfunnsutvikling. På lokaldemokrati og økonomi vil det være omtrent like mange positive som negative konsekvenser. Hvorvidt en ønsker å gå videre med «Landkommune Sunnmøre» vil avhenge av hvilke mål en vektlegger sterkest.

Veien videre

Proessen rundt kommunesammenslåing

- En prosess knyttet til kommunesammenslåing kan bestå av følgende faser.
 - Sonderingsfase. Kartlegge sammenslåingsalternativ man ønsker å utrede, og avklare om det er interessant for de involverte kommunene. Det bør lages en fremdriftsplan for eventuell gjennomføring av hele sammenslåingsprosessen.
 - Utredningsfase – intensjonsavtale. Kartlegge fordeler og ulemper med kommunesammenslåing. Forhandlinger med sikte på å utarbeide en intensjonsavtale for bygging av en ny kommune.
 - Debattfase – vedtak om sammenslåing. Etter utarbeidelse av intensjonsavtale vil det være tid for debatt. I denne fasen bør innbyggerne høres for å kunne si sin mening om en eventuell sammenslåing. Se neste side.
 - Gjennomføringsfase – etablering av ny kommune. Perioden fra vedtaket om sammenslåing er fattet til den nye kommunen er en realitet. Denne fasen kan deles i planleggingsfase og implementeringsfase.
 - Driftsfase. Ordinær drift etter formelt godkjent sammenslåing.

Innbyggerhøringer

Det er anbefalt at innbyggerne får si sin mening om en kommunesammenslåing. Det kan gjøre på flere ulike måter. Figuren til venstre viser ulike former for høringsmåter i den loddrette akse, vurdert ut fra ulike kriterier i vannrette akse. 5 betyr at kriteriet er godt ivaretatt, mens 1 betyr at kriteriet er dårlig ivaretatt.

For eksempel vil opinionsundersøkelse ved telefonintervju kunne sikre et fullt representativt utvalg av befolkningen. Men det vil være en lite egnet måte å gi innbyggerne kunnskap og innsikt om konsekvenser for sammenslåing, og rom for dialog. Innbyggerne får derimot i noe grad muligheten til å fremme sine synspunkter.

Vi anbefaler at innbyggerne blir hørt minst 2 ganger i prosessen. Først i en tidlig fase, hvor de både kan si sin mening om retningsvalg og hva som vil være viktig for dem i en sammenslåingsprosess. Deretter i forkant av endelig vedtak, hvor de kan si sin mening om det fremforhandlede resultatet.

Høringsmåter	Representativitet	Kunnskap og innsikt om konsekvenser	Betydning for dialog	Innbyggernes muligheter til å fremme sine synspunkter	Politikernes muligheter til å ta en selvstendig avgjørelse
Rådgivende folkeavstemming	4	1	1	1	1
Opinionsundersøkelse ved telefonintervju	5	1	2	2	3
Opinionsundersøkelse ved postale eller nettbaserte skjema	4	1	2	3	3
Utvida folkehøringer	3	3	4	4	4
Fokusgrupper	2	4	5	5	4
Høring	2	2	2	3	4

Kilde: Brandtzæg, Bent. 2014. Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing? Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger. TF-notat nr. 35/2014.

Intensjonsplan

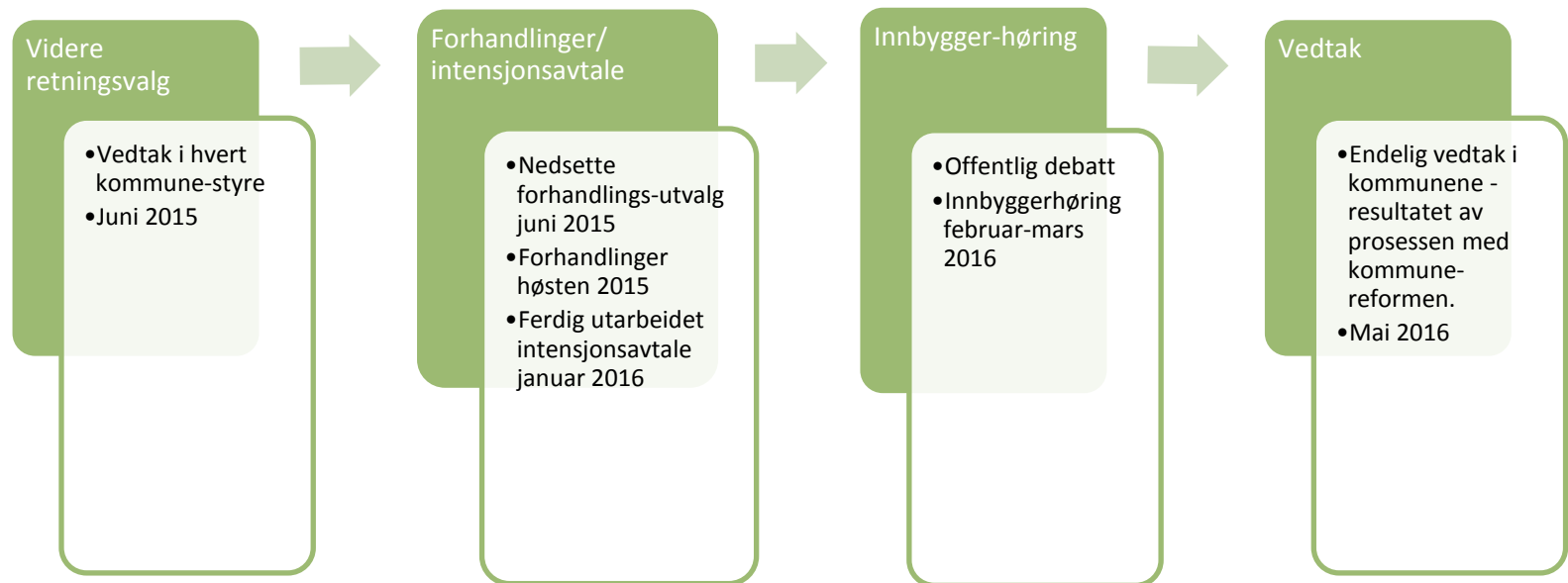
- Utarbeidelse av en intensjonsplan er en viktig milepæl i en eventuell kommunesammenslåing. Det vil være et dokument som legger føringer for hvordan en ønsker å bygge den nye kommunen. For eksempel kan en intensjonsavtale inneholde følgende elementer:
 - Innledning – mål for sammenslåing
 - Sammenslåingstidspunktet
 - Avklaring rundt kommunesenter
 - Avklaring rundt kommunevåpen
 - Avklaring rundt kommunenavn
 - Størrelse på kommunestyret
 - Innhold i kommunesenteret – fordeling av tjenester andre steder i kommunen
 - Håndtering av ansatte
- Innholdet i intensjonsplanen må tilpasses lokale forhold, og hva innbyggere, ansatte og politikere er opptatt av å ha avklart i forkant av et vedtak om sammenslåing.

Videre prosess for «Landkommune Sunnmøre»

- Kommunene som inngår i alternativet inngår, som nevnt i innledningen, i flere utredningsarbeid. Vestnes har utredet strukturalternativet i Molde-regionen, mens de øvrige seks kommunene inngår i utredning av storkommune på Sunnmøre.
- Det kan være krevende å harmonisere fremdriften i ulike utredninger, men kommunene bør lage en framdriftsplan hvor det tydelige settes milepæler for når avgjørelser skal tas. Utredningen av «Regionkommune Sunnmøre» skal være klar i august, så i praksis vil neppe noen kommuner gjøre noen retningsvalg før dette.
- Neste avgjørelse for kommunestyret vil være å ta et retningsvalg. I praksis har kommunen følgende valgmuligheter:
 - Gå inn i forhandlinger om et alternativ
 - Gå inn i forhandlinger om flere alternativ (men dette vil være arbeidskrevende)
 - Velge å ikke delta i forhandlinger – i praksis på nåværende tidspunkt si nei til sammenslåing med de konsekvenser det får
- Involvering av innbyggerne i en eventuell sammenslåingsprosess er viktig. Kommunene på Sunnmøre har gjennomført en innbyggerundersøkelse i en tidlig fase, hvor innbyggerne blant annet ble bedt om si sin mening om kommunesammenslåing, og eventuelt hvilke kommuner en ser for seg å bli sammenslått med.

Eksempel tidsplan

- Figuren viser foreslått framdrift for kommunene i Molde-regionen. Som tidligere nevnt, så har Vestnes vært en del av denne utredningen.
- Figuren viser et eksempel på hvordan framdriften kan være fram mot endelig vedtak i kommunestyret i mai/juni 2015.



Videre prosess forhandlinger

- Dersom kommunen velger å gå inn i forhandlinger, må det settes ned et forhandlingsutvalg. En må ha kommunevalget i september i bakhode når det gjelder tidspunkt for nedsettelse og hvilke personer som velges til å sitte i et forhandlingsutvalg. En kan for eksempel velge roller (ordførere, rådmann m.m.), og ikke personer.
- Oppstart av forhandlinger om en ny kommune bør skjer høsten 2015. Målet med forhandlinger er å avklare en del sentrale spørsmål knyttet til en kommunesammenslåing, og utarbeide en intensjonsavtale for en ny kommune. Se side 44. En slik intensjonsplan bør være klar vinteren 2016, slik at det er rom for innbyggerhøring og debatt før endelig vedtak i kommunestyret.
- Siste fase før endelig vedtak er innbyggerhøring og offentlig debatt. Innbyggerne bør få si sin mening om forhandlingsresultatet. Side 43 viser en vurdering av noen høringsmetoder.
- Mai/juni 2016: Endelig vedtak i kommunestyrene om endelig valg knyttet til kommunereformen.

Referanser

Referanser

- Brandtzæg, Bent. 2014. Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing? Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger. TF-notat nr. 35/2014.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Kriterier for god kommunestruktur – delrapport fra ekspertutvalget for kommunereformen. Mars 2014.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Kriteriet for god kommunestruktur – sluttrapport fra ekspertutvalget for kommunereformen. Desember 2014.
- Hjelseth, A., Lie, K., Sudbø, B.W., Thorstensen, A., Kallager, P.K.K. og Nygaard, M.O. 2014. Landkommune Sunnmøre. Ørskog, Norddal, Stordal. Skodje, Haram, Vestnes og Sandøy – delrapport 1 om helhetlig samfunnsutvikling. TF-notat 28/2015.
- Hjelseth, A., Lie, K., Sudbø, B.W., Thorstensen, A., Kallager, P.K.K. og Nygaard, M.O. 2014. Landkommune Sunnmøre. Ørskog, Norddal, Stordal. Skodje, Haram, Vestnes og Sandøy – delrapport 2 om bærekraftige og økonomisk robuste kommuner. TF-notat 29/2015.
- Hjelseth, A., Lie, K., Sudbø, B.W., Thorstensen, A., Kallager, P.K.K. og Nygaard, M.O. 2014. Landkommune Sunnmøre. Ørskog, Norddal, Stordal. Skodje, Haram, Vestnes og Sandøy – delrapport 3 om gode og likeverdige tjenester. TF-notat 30/2015.
- Hjelseth, A., Lie, K., Sudbø, B.W., Thorstensen, A., Kallager, P.K.K. og Nygaard, M.O. 2014. Landkommune Sunnmøre. Ørskog, Norddal, Stordal. Skodje, Haram, Vestnes og Sandøy – delrapport 4 om endret lokaldemokrati. TF-notat 31/2015.
- Meld.St.14 (2014.2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner

Nettsider

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet – prosess og milepæler kommunereformen: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/prosess/id751050/> (Lastet ned 31.05.15)
- Store norske leksikon om Haram kommune: <https://snl.no/Haram> (Lastet ned 31.05.15)
- Store norske leksikon om Norddal kommune: <https://snl.no/Norddal> (Lastet ned 31.05.15)
- Store norske leksikon om Sandøy kommune: <https://snl.no/Sand%C3%B8y%2Fkommune> (Lastet ned 31.05.15)
- Store norske leksikon om Skodje kommune: <https://snl.no/Skodje> (Lastet ned 31.05.15)
- Store norske leksikon om Stordal kommune: <https://snl.no/Stordal> (Lastet ned 31.05.15)
- Store norske leksikon om Vestnes kommune: <https://snl.no/Vestnes> (Lastet ned 31.05.15)
- Store norske leksikon om Ørskog kommune: <https://snl.no/%C3%98rskog> (Lastet ned 31.05.15)