



Rapport 939

Utgreiing av framtidig kommunestruktur

Herøy, Sande og Ulstein

Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen, Hanna Storm og Elisabet
Sørfjorddal Hauge

Tittel: Utgreiing av framtidig kommunestruktur

Undertittel: Herøy, Sande og Ulstein

Rapport nr.: 939

Forfattar(ar): Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen, Hanna Storm og Elisabet Sørfjorddal Hauge

Dato: 21.09.2026

ISBN: 978-82-336-0848-4

ISSN: 2703-7894

Prosjekt: Herøy, Sande og Ulstein - Utgreiing av framtidig kommunestruktur

Prosjektleiar: Bent Aslak Brandtzæg

Oppdragsgivar(ar): Ulstein kommune, Herøy kommune og Sande kommune

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf.: +47 35061500

Forord

Denne utgreiinga av framtidig kommunestruktur er gjennomført på oppdrag frå Ulstein, Herøy og Sande kommunar. Utgreiingsarbeidet fann stad i perioden mai til september 2026. Utgreiinga byggjer på ei spørjeundersøking og intervju gjennomførte i dei tre kommunane, i tillegg til bruk av tilgjengeleg statistikk og annan relevant data.

Ved Telemarksforsking har Bent Aslak Brandtzæg vore prosjektleiar, medan Audun Thorstensen, Hanna Storm og Elisabet Sørfjorddal Hauge har vore prosjektmedarbeidarar. Vår hovudkontaktperson i samband med gjennomføringa av oppdraget har vore Lars Erling Bjåstad Hovlid.

Telemarksforsking vil med dette takke alle som har bidrege til prosjektet ved å svare på spørjeundersøkinga og stille til intervju. Det innsamla materialet har vore av stor verdi for arbeidet med utgreiinga. Vi ønskjer òg å rette ei særskild takk til oppdragsgivarane for godt og konstruktivt samarbeid undervegs i prosjektperioden.

Bø, 21. september 2026

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleiar

Innhald

Forord.....	3
Samandrag.....	9
Bakgrunn og formål.....	9
Utfordringsbiletet.....	9
Alternativ 1. Vidareføring som tre kommunar.....	10
Alternativ 2. Forsterka interkommunalt samarbeid.....	11
Alternativ 3 Samanslåing til ein ny kommune	13
Samla vurdering.....	14
1. Innleiing	17
1.1 Bakgrunn for oppdraget.....	17
1.2 Formålet med utgreiinga	18
1.3 Dei tre hovudalternativa for kommunestruktur	18
2. Metode og gjennomføring.....	20
2.1 Overordna metodisk tilnærming.....	20
2.2 Datakjelder.....	20
2.3 Spørjeundersøking.....	21
2.4 Intervju.....	22
2.5 Scenarioarbeid og framtidsbilete.....	23
2.6 Bruk av kunstig intelligens	24
3. Kunnskapsstatus. Overordna perspektiv på kommunesamanslåing	25
3.1 Kvifor vurdere kommunestruktur?.....	25
3.2 Sentrale samfunnsutfordringar	26

3.3	Viktige oppgaver og ansvarsområde for kommunane.....	27
3.4	Kommunestrukturen si betydning for oppgåveløysing.....	28
3.5	Potensielle fordelar og ulemper ved endringar i kommunestrukturen	31
3.6	Interkommunalt samarbeid og kommunesamanslåing. Ulike organisatoriske løysingar	32
4.	Fakta grunnlag og framtidsbilette fram mot 2040–2050.....	34
4.1	Kommuneøkonomi og tenester.....	34
4.2	Befolkning og næring.....	41
4.3	Befolkningsframskrivingar	55
4.4	Interkommunalt samarbeid.....	67
4.5	Oppsummering av fakta grunnlag	77
5.	Økonomiske konsekvensar av kommunestruktur.....	80
5.1	Kommunane sitt økonomiske utgangspunkt.....	80
5.2	Langsiktig økonomisk bereevne.....	81
5.3	Inntektssystemet og økonomiske verknader av ei kommunesamanslåing.....	84
5.4	Effektivisering og gevinstpotensial.....	85
5.5	Andre økonomiske konsekvensar.....	91
5.6	Samla økonomisk vurdering	98
6.	Synspunkt gjennom spørjeundersøking og intervju.....	102
6.1	Vurderingar av tenester og fagmiljø	102
6.2	Økonomi og styring.....	107
6.3	Lokaldemokrati	110
6.4	Vurdering av styrkar ved dagens kommunestruktur.....	112
6.5	Erfaringar med interkommunalt samarbeid	113
6.6	Framtidige utfordringar for kommunane	118

6.7	Omsyn til lokal identitet og geografisk representasjon ved eventuell endring av kommunestruktur.....	122
6.8	Demokratiske effektar av eventuell endring i kommunestrukturen.....	127
6.9	Generell vurdering av strukturalternativa.....	129
6.10	Vurdering av verknader av ei eventuell samanslåing	130
6.11	Verknader av forsterka interkommunalt samarbeid	136
6.12	Utdjupande synspunkt gjennom intervju.....	137
6.13	Viktige mål for framtidig kommunestruktur.....	138
6.14	Fordelar og ulemper.....	140
7.	Samla vurdering av alternativa	148
7.1	Alternativ 1: Vidareføring av dagens kommunestruktur.....	148
7.2	Alternativ 2: Forsterka interkommunalt samarbeid	151
7.3	Alternativ 3: Samanslåing av Herøy, Sande og Ulstein.....	154
7.4	Samla vurdering av verknader, risiko og handlingsrom	158
8.	Mogleg vidare prosess dersom kommunane ønskjer å halde samanslåing som alternativ	161
8.1	Erfaringar som viktig premiss for prosessopplegget	161
8.2	Fase 1. Politisk behandling av utgreiinga og vedtak om vidare arbeid	162
8.3	Fase 2. Informasjon om utgreiinga og innhenting av innbyggjarsynspunkt	162
8.4	Fase 3. Politisk vurdering av innbyggjarsynspunkt og vedtak om å utarbeide intensjonsavtale 163	
8.5	Fase 4. Utarbeiding av utkast til intensjonsavtale.....	163
8.6	Fase 5. Informasjon og innbyggjardialog basert på intensjonsavtalen.....	164
8.7	Fase 6. Endeleg intensjonsavtale og formell innbyggjarhøyring etter inndelingslova	164
8.8	Fase 7. Endelege vedtak om søknad om samanslåing eller vidareføring.....	165
8.9	Fase 8. Gjennomføring av samanslåing, fellesnemnd og vidare informasjon	165

Litteratur	167
------------------	-----

Samandrag

Bakgrunn og formål

Herøy, Ulstein og Sande er tre nabokommunar ytst på Søre Sunnmøre og inngår i same bu- og arbeidsmarknadsregion. Det er omfattande pendling mellom kommunane, og arbeidsmarknaden er tett integrert. Ulstein er ein mellomstor kommune med ei sentral rolle i den regionale økonomien og med ein sterk maritim industri. Herøy er ein mellomstor kystkommune med tyngde innan fiskeri havbruk og maritim verksemd. Sande er ein mindre kystkommune med spreidd busetnad og større demografisk og økonomisk sårbarheit, men som også har ei verftsindustri og maritim næring av stor regional betydning.

Kommunane har allereie eit omfattande interkommunalt samarbeid mellom anna gjennom Sjustjerna. Samstundes står dei overfor langsiktige utfordringar knytte til demografi, tilgang på arbeidskraft, økonomi og stadig større krav til kompetanse og kapasitet i tenester og myndigheitsutøving.

Formålet med utgreiinga er å gi kommunestyra eit fagleg grunnlag for å vurdere tre alternativ for den framtidige kommunestrukturen: Vidareføring av dagens struktur, forsterka interkommunalt samarbeid og samanslåing til ein ny kommune. Utgreiinga byggjer mellom anna på statistikk frå SSB og KOSTRA, kommunale rekneskap og planar, framskrivingar av demografi, arbeidskraft og demografikostnader, analysar av næringsliv og interkommunalt samarbeid, ei brei spørjeundersøking og intervju med politiske og administrative leiarar, tillitsvalde, næringsliv og ungdom.

Utfordringsbiletet

Utgreiinga viser at regionen har hatt god arbeidsplassutvikling særleg i Ulstein og Herøy, og at næringslivet i alle dei tre kommunane har ei sterk maritim og industriell forankring. Samstundes står kommunane overfor markante demografiske utfordringar. Ulstein har hatt sterk befolkningsvekst og har ei relativt ung befolkning. Herøy har hatt meir moderat vekst. Sande har hatt befolkningsnedgang og har ei eldre befolkning.

Fram mot 2050 er det venta ein kraftig auke i delen eldre i alle tre kommunar samstundes som talet på personar i yrkesaktiv alder vil vekse lite eller gå ned. Berekningane viser at behovet for talet på årsverk innan pleie og omsorg kan auke med om lag 28 prosent i Sande, 29 prosent i Herøy og 44 prosent i Ulstein dersom dagens standard og bemanningsnivå blir vidareførte. Perspektivmeldinga (Meld. St. 31, 2023–2024) peikar på at konkurransen om arbeidskraft vil bli kraftig skjerpa. Talet på personar i yrkesaktiv alder vil stagnere eller gå ned medan behovet for arbeidskraft særleg innan helse og omsorg vil auke. Evna til å

rekruttere og halde på kvalifisert arbeidskraft blir derfor ei sentral utfordring. I denne konkurransen vil kommunar med større og meir attraktive fagmiljø og tydelege utviklingsoppgåver stå sterkare både som arbeidsgjevarar og som bu- og næringsområde.

Økonomisk har kommunane ulike føresetnader. Sande har frie inntekter noko over landsgjennomsnittet, men òg eit høgt berekna utgiftsbehov, negativt netto driftsresultat i 2025, svært små fond og ROBEK-status. Herøy ligg noko under landsgjennomsnittet når det gjeld frie inntekter, har eit berekna utgiftsbehov over gjennomsnittet og positivt netto driftsresultat i 2025, men låge fond og er òg registrert i ROBEK. Ulstein har lågare korrigererte frie inntekter enn dei to andre kommunane, men sterkare driftsresultat og noko større fond samstundes som kommunen har høg gjeld. Alle dei tre kommunane må rekne med aukande kostnader som følgje av demografiske endringar og framtidige investeringsbehov.

Tenesteanalysane viser at kommunane på mange område leverer gode tenester, men at fleire fagmiljø er små og sårbare. Det er utfordringar med å rekruttere mellom anna sjukepleiarar, lærarar, fagarbeidarar og personell med spesialisert kompetanse. Fleire tenester og stabsfunksjonar er bemanna med éin eller få personar. Interkommunalt samarbeid har derfor blitt eit viktig verkemiddel for å sikre tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet. Samstundes har omfanget av samarbeid ført til eit komplekst system med mange ordningar og ansvarslinjer som fleire folkevalde opplever som uoversiktlege.

Arbeidsplass- og næringsanalysane viser at kommunane har ulike men delvis komplementære næringsstrukturar. Ulstein har hatt sterk vekst i talet på arbeidsplassar og har ei sentral rolle innan maritim industri. Herøy har òg hatt sterk arbeidsplassvekst og har tyngde innan fiskeri og havbruk. Sande har ein høg konsentrasjon av arbeidsplassar innan mellom anna verkstadindustri, utleige av arbeidskraft, fiskeri og havbruk, men har samstundes hatt ei svakare befolkningsutvikling. Bu- og arbeidsmarknaden er tett integrert med omfattande pendling på tvers av kommunegrensene.

Samla står kommunane overfor ei aldrande befolkning, knappare tilgang på arbeidskraft, press på kommunøkonomien og små fagmiljø samstundes som dei inngår i ein tett integrert regional arbeidsmarknad. Val av kommunestruktur vil ha betydning for føresetnadene for næringsutvikling, tilflytting og tilgang på nødvendig arbeidskraft.

Alternativ 1. Vidareføring som tre kommunar

Ei vidareføring av den gjeldande kommunestrukturen inneber at Herøy, Ulstein og Sande held fram som tre sjølvstendige kommunar med dei grensene dei har i dag. Inntektssystemet vil vere som i dag med tre basistilskot og gjeldande distriktstilskot.

Økonomi

På kort sikt gir dette føreseielege økonomiske rammer, men ingen strukturelle gevinstar. Sande og Herøy vil framleis ha avgrensa økonomisk handlingsrom medan Ulstein vil vere prega av eit høgt gjeldsnivå. Når kostnadene som følgje av demografiske endringar aukar må kvar kommune finansiere veksten i tenestebehovet innanfor eige budsjett og gjennom vidare omstilling. Potensialet for effektivisering i administrasjonen er avgrensa fordi administrasjonane allereie er små.

Tenester og myndigheitsutøving

Kvar kommune må framleis ivareta generalistkommuneansvaret supplert med interkommunalt samarbeid der dette er nødvendig eller formålstenleg. Små fagmiljø og rekrutteringsutfordringar vil halde fram og kan bli meir krevjande når konkurransen om arbeidskraft aukar. Risikoen for sårbar myndigheitsutøving og kvalitetssvikt er størst i dei minste fagmiljøa og i funksjonar med få tilsette med spesialisert kompetanse, særleg i Sande og Herøy.

Samfunnsutvikling

Ansvar for samfunnsutvikling vil framleis vere fordelt på tre kommunar. Det sikrar lokal styring og tilpassing til lokale behov, men kan gjere det meir krevjande å samordne planlegging og utvikling innan bustad næring og transport i ein felles bu- og arbeidsmarknadsregion. Som tre sjølvstendige kommunar vil regionen òg ha mindre samla tyngd og påverknadskraft i møte med regionale og statlege styresmakter.

Lokaldemokrati og styring

Alternativet vidarefører dei politiske organa og den geografiske nærleiken mellom innbyggjarar og folkevalde som finst i dag. Samstundes vil eit aukande behov for interkommunalt samarbeid kunne føre til at fleire oppgåver og avgjerder blir lagde til interkommunale organ. Dette kan gjere styringssystemet meir komplekst og gradvis svekkje den direkte styringa kommunestyra har med tenester og ressursbruk.

Alternativ 2. Forsterka interkommunalt samarbeid

Forsterka interkommunalt samarbeid inneber at kommunane held fram som sjølvstendige kommunar, men at dei løysar fleire oppgåver i fellesskap. Det vil i hovudsak handle om å byggje vidare på og eventuelt justere dei eksisterande samarbeidsordningane innan støttfunksjonar og spesialiserte tenestemråde der det er behov for større fagmiljø og delt kompetanse.

Utgreiinga viser at Herøy, Sande og Ulstein allereie deltek i eit svært omfattande interkommunalt samarbeid med mange ulike konstellasjonar og organisasjonsformer. Politikarar og administrativ leiing opplever at det er krevjande å ha oversikt og følgje opp det store talet ordningar. Fleire av dei mest kompetanse-krevjande og sårbare funksjonane er alt lagde til interkommunale løysingar. Det er derfor avgrensa potensial for å vidareutvikle samarbeidet vesentleg utan at styringsutfordringane blir for store.

Økonomi

Alternativet kan gi mindre effektiviseringsgevinstar og stordriftsfordelar på nokre område. Det overordna inntektsgrunnlaget vil likevel vere det same som ved vidareføring av dagens struktur, og kommunane vil framleis ha sjølvstendig ansvar for eigen økonomi. Sidan mykje av det mest aktuelle samarbeidet allereie er etablert, er potensialet for ytterlegare gevinstar gjennom samarbeid avgrensa.

Tenester og myndigheitsutøving

Interkommunale løysingar kan styrkje fagmiljøa på dei områda som blir lagde til samarbeid og gi kommunane betre tilgang til spesialisert kompetanse. Hovudtyngda av dei innbyggjarnære tenestene som skule, barnehage og store delar av helse og omsorg vil likevel framleis liggje i den enkelte kommunen. Utfordringar som er knytte til små fagmiljø, vil derfor ikkje kunne løysast på alle område.

For myndigheitsutøving kan felles fagmiljø gi auka kapasitet og redusert sårbarheit på enkelte felt. Samstundes inneber eit stort omfang av interkommunale ordningar at styrings- og ansvarslinjene blir meir samansette. Kommunestyra må i større grad styre gjennom avtalar, representasjon og ulike styringsorgan. Utgreiinga viser at den gjeldande samarbeidsstrukturen allereie blir opplevd som fragmentert. Ei ytterlegare utviding vil kunne forsterke desse styringsutfordringane.

Samfunnsutvikling

Samarbeid om planar og strategiar kan gi noko betre regional samordning. Det vil likevel framleis vere tre kommunar med sjølvstendig ansvar for areal- og samfunnsplanlegging. Alternativet gir dermed ikkje ei samla politisk og administrativ styring av heile bu- og arbeidsmarknadsregionen og avgrensar regionen si tyngd og påverknadskraft i møte med regionalt og statleg nivå.

Lokaldemokrati og styring

Alternativet vidarefører dei politiske organa, den geografiske nærleiken mellom innbyggjarar og folkevalde og den lokale identiteten i dei tre kommunane. Samstundes kan eit stort og aukande tal samarbeidsordningar gjere ansvarsfordelinga mindre oversiktleg og den politiske styringa meir indirekte. Kor godt eit forsterka interkommunalt samarbeid kan møte dei langsiktige utfordringane, vil avhenge av kva for oppgåver det blir samarbeidd om, korleis samarbeida blir organiserte og korleis ein tek hand om politisk styring, ansvar og kostnadsdeling.

Alternativ 3 Samanslåing til ein ny kommune

Ei samanslåing inneber at Herøy, Ulstein og Sande blir éin kommune med ein felles politisk og administrativ struktur. Oppgåver og ansvar blir samla i den nye kommunen, og fleire av dei gjeldande interkommunale ordningane kan erstattast av interne fagmiljø.

Økonomi

Ved ei samanslåing vil bortfallet av to basistilskot og reduksjon i samla distriktstilskot i ein overgangsperiode bli kompensert gjennom inndelingstilskotet. Utgreiinga illustrerer at dette tilskotet kan utgjere om lag 57 millionar kroner årleg målt i 2026-nivå og basert på inntektssystemet for 2026. Inndelingstilskotet blir gitt fullt ut i 15 år og deretter trappa ned over fem år. Det gir ein lang overgangsperiode før kommunen må vere tilpassa det permanente inntektsnivået.

Utgreiinga bereknar vidare eit teoretisk effektiviseringspotensial innan administrasjon og styring på opp mot 28 millionar kroner årleg dersom kostnadsnivået over tid nærmar seg nivået i samanliknbare større kommunar. Den behovs- og inntektsjusterte analysen av seks sentrale tenestekområde identifiserer eit samla meirforbruk på om lag 39,5 millionar kroner samanlikna med referansenivået i analysen. Det berekna meirforbruket på tenestekområda kan ikkje tolkast som eit innsparingspotensial ved ei kommunesamanslåing. Analysen viser først og fremst at det er forskjellar i ressursbruk som kan gi grunnlag for nærare vurderingar av organisering og tenestestruktur, uavhengig av kva for strukturalternativ kommunane vel.

Tenester og myndigheitsutøving

Ein større kommune kan ha betre føresetnader for å samle små og spesialiserte funksjonar i større fagmiljø. Dette kan redusere sårbarheit og gi betre høve til fagleg utvikling og spesialisering. Større og meir robuste fagmiljø vil òg kunne vere eit konkurransefortrinn i ein situasjon der konkurransen om kvalifisert arbeidskraft blir sterkare.

Myndigheitsoppgåver som i dag blir løyste i små kommunale fagmiljø eller gjennom interkommunale ordningar, kan samlast innanfor éin organisasjon. Dette kan gi tydelegare ansvarslinjer og gjere det enklare å bygge robuste fagmiljø og sikre kvalitet og rettstryggleik. Gevinstane vil avhenge av korleis den nye kommunen blir organisert og av tilgangen på kompetanse.

Samfunnsutvikling og regional tyngde

Som éin kommune for ein større del av den felles bu- og arbeidsmarknaden vil ein kunne planleggje areal, bustad, næringsutvikling og infrastruktur innanfor ein felles politisk og administrativ struktur. Dette kan gi betre føresetnader for heilskapleg samfunnsplanlegging og samordna utvikling av regionen.

Ein større kommune vil òg kunne få større administrativ kapasitet og ei tydelegare stemme i dialogen med fylkeskommunen og staten enn tre kommunar kvar for seg. Det kan gi betre føresetnader for å få gjenomslag for regionale prioriteringar og prosjekt og for å ta på seg oppgåver som i dag ligg på andre nivå. Ein samanslått kommune vil dermed kunne gi regionen større tyngde og betre moglegheiter for innverknad i møte med regionalt og statleg nivå.

Lokaldemokrati og styring

Ei samanslåing inneber at tre kommunestyre blir erstatta av eitt kommunestyre for den nye kommunen. Det vil gi færre folkevalde organ og kan føre til større geografisk og opplevd avstand mellom enkelte innbyggjarar og den politiske leiinga. Samstundes kan behovet for interkommunale styringsorgan bli redusert, og fleire oppgåver kan førast tilbake til direkte styring under eitt kommunestyre. Det kan gi klårare linjestyring og meir samla ansvar.

Korleis ei samanslåing verkar inn på lokaldemokratiet vil avhenge av korleis den nye kommunen blir organisert. Ordningar for nærmedemokrati geografisk representasjon, medverknad og lokal tenesteproduksjon vil vere viktige spørsmål i ein eventuell samanslåingsprosess.

Samla vurdering

Utgreiinga viser at Herøy Ulstein og Sande står overfor ei aldrande befolkning, sterk vekst i behovet for arbeidskraft innan helse og omsorg, avgrensa økonomisk handlingsrom, små fagmiljø og skjerpa konkurranse om arbeidskraft. Val av framtidig kommunestruktur vil påverke dei føresetnadene kommunane har for å møte desse utfordringane og for å vere attraktive for næringsliv, tilflytting og kvalifisert arbeidskraft.

Vidareføring som tre kommunar inneber minst organisatorisk endring og vidarefører dei gjeldande politiske organa, kommunale identitetar og styringsstrukturar. Kommunane kan framleis gjennomføre omstilling, endre tenestestruktur og vidareutvikle interkommunalt samarbeid. Samstundes vil kvar kommune framleis ha sjølvstendig ansvar for å møte utfordringar knytte til økonomi, demografi, rekruttering og små fagmiljø.

Forsterka interkommunalt samarbeid kan gi større fagmiljø og tilgang til spesialisert kompetanse på utvalde område utan at kommunegrensene blir endra. Samstundes er samarbeidsstrukturen allereie omfattande, og ytterlegare samarbeid kan gjere styring, koordinering og ansvarsdeling meir krevjande. Kor godt dette alternativet fungerer vil avhenge av kva for oppgåver ein samarbeider om, korleis samarbeida blir organiserte og korleis politisk styring og kostnadsdeling blir ivaretekne.

Ei samanslåing vil samle dei tre kommunane i éin politisk og administrativ organisasjon. Det gir høve til å organisere fagmiljø, støttefunksjonar, samfunnsplanlegging og ressursbruk på tvers av kommunegrensene

som gjeld i dag. Samstundes inneber alternativet ein omfattande omstillingsprosess, endringar i politisk representasjon og spørsmål om lokalisering av arbeidsplassar og tenester. Faglege og økonomiske gevinstar vil avhenge av organisering, politiske prioriteringar og gjennomføring.

Dei tre alternativa inneber dermed ulike moglegheiter, avgrensingar og risikoar. Kva for alternativ som er mest tenleg, vil avhenge av kva mål og omsyn kommunestyra legg størst vekt på. Utgreiinga gir ikkje ei tilråding eller ei samla rangering av alternativa, men skal gi kommunestyra eit fagleg grunnlag for den vidare politiske vurderinga.

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Herøy, Ulstein og Sande er tre nabokommunar på Søre Sunnmøre som ligg i same bu- og arbeidsmarknadsregion ytst i Møre og Romsdal. Herøy har om lag 9 000 innbyggjarar og kommunesenter i Fosnavåg, med fleire øyer som er bundne saman av bru- og ferjesamband. Ulstein har om lag 8 800 innbyggjarar og administrasjonssenter i Ulsteinvik, med ein meir samla geografi og korte avstandar mellom bustadområda og sentrum. Sande er ein liten øykommune med rundt 2 400 innbyggjarar, spreidd busetnad og fragmentert geografi.

Det er tett pendling mellom kommunane, og kvardagen til både innbyggjarane og næringslivet går i stor grad på tvers av kommunegrensene. Mange bur i éin kommune og arbeider i ein annan, og arbeidsmarknaden fungerer i praksis som ein felles regional struktur. Samstundes har kvar kommune sin eigen profil. Sande er ein liten og demografisk sårbar øykommune. Ulstein er ein mellomstor kommune og ein regional økonomisk motor med sterk maritim industri. Herøy er ein mellomstor kystkommune med tyngde i fiskeri, havbruk og maritim verksemd, og med historiske band til Sande.

Kommunane har over tid utvikla eit omfattande interkommunalt samarbeid, mellom anna gjennom Sju-stjerna, der tenester og utviklingsoppgåver blir løyste i fellesskap. Trass i dette står dei, som mange andre kommunar, overfor langsiktige demografiske og økonomiske utfordringar, auka krav til kompetanse og kapasitet i tenester og myndighetsutøving og eit behov for å styrke rolla som samfunnsutviklarar. Dei er del av ein kyst- og maritim region som er avhengig av internasjonale marknader, dei vil møte aldring av befolkninga og auka krav til tenester, og dei må sikre robuste fagmiljø og tilgang til kompetent arbeidskraft. Sande er særleg sårbar på grunn av liten storleik, medan Herøy og Ulstein har større kapasitet, men dei same strukturelle utfordringane.

Dette reiser spørsmål om den gjeldande kommunestrukturen gir løysingar som er tilstrekkeleg berekraftige, eller om andre modellar kan gi meir robuste tenester, betre styring og sterkare utviklingskraft. På denne bakgrunnen har Herøy, Ulstein og Sande teke initiativ til ei felles utgreiing av framtidig kommunestruktur. Oppdraget er politisk og administrativt forankra i alle tre kommunane, og målet er å få eit godt kunnskapsgrunnlag for å vurdere om strukturane bør vidareførast slik dei er i dag, om interkommunalt samarbeid bør utviklast vidare, eller om ein bør gå vidare med ei kommunesamanslåing.

1.2 Formålet med utgreiinga

Formålet med denne rapporten er å gi kommunestyra i Herøy, Ulstein og Sande eit oversiktleg og fagleg forankra avgjerdsgrunnlag for vidare drøftingar om kommunestruktur. Utgreiinga skal

- synleggjere konsekvensane av dei ulike strukturalternativa for tenester og fagmiljø, utøving av myndigheit og rettstryggleik, samfunnsutvikling, lokaldemokrati, økonomi, organisering, arbeids-gjevarrolle og IKT
- gi ei samla alternativanalyse som gjer det mogleg å samanlikne styrkar, svakheiter, risiko og gevinstpotensial i dei ulike alternativa
- klargjere sentrale premissar, føresetnader og usikkerheit knytte til utviklinga i regionen fram mot 2040–2050
- vere eit godt utgangspunkt for vidare innbyggjarmedverknad, folkemøte og politiske prosessar

Rapporten skal ikkje gi ei endeleg tilråding om eitt bestemt alternativ. Han skal leggje fram eit fagleg grunnlag som kommunestyra kan nytte til å vurdere kva for løysingar som best svarar på lokale mål og prioriteringar.

1.3 Dei tre hovudalternativa for kommunestruktur

Utgreiinga er bygd opp rundt tre hovudalternativ som blir vurderte systematisk og på mest mogleg lik måte.

Alternativ 1. Vidareføring av som tre kommunar (nullalternativet)

Herøy, Ulstein og Sande held fram som tre sjølvstendige kommunar med dei kommunegrensene og hovudmodellane for organisering som finst i dag. Interkommunalt samarbeid kan bli justert og vidareutvikla, men det skjer ingen større strukturelle endringar. Analysen av nullalternativet er referansepunktet for samanlikning og viser kva det inneber å halde fram utan større omlegging.

Alternativ 2. Forsterka interkommunalt samarbeid

Kommunane held fram som separate einingar, men utviklar og styrkjer interkommunale samarbeid på utvalde område. Det kan innebere vidareutvikling av eksisterande samarbeid, som Sjustjerna, etablering av nye samarbeidsløysingar eller samling av fleire funksjonar i felles einingar. Utgreiinga vurderer både potensialet for fagleg og økonomisk gevinst og konsekvensar for styring, demokrati og oversikt når fleire oppgåver blir løyste gjennom interkommunale strukturar.

Alternativ 3. Samanslåing til ein ny kommune Herøy–Sande–Ulstein

Herøy, Ulstein og Sande slår seg saman til ein ny kommune. Det inneber ein felles politisk og

administrativ struktur, felles organisering av tenester og myndigheitsfunksjonar og gradvis harmonisering av tenestenivå, gebyr og avgifter. Utgreiinga vurderer potensial for robuste fagmiljø, betre samfunnsplanlegging og styrkt økonomi, og drøftar samstundes utfordringar knytt til geografi, identitet, lokaldemokrati og omstilling.

For alle dei tre alternativa vurderer vi korleis dei kan fungere under ulike framtidsscenario, frå relativt gunstige til meir krevjande rammevilkår, og kva slags risiko og handlingsrom dei gir kommunane på kort og lang sikt.

2. Metode og gjennomføring

2.1 Overordna metodisk tilnærming

Utgreiinga byggjer på ein kombinert kvantitativ og kvalitativ tilnærming. Målet har vore å gi både ei brei, datadriven innsikt i status og utvikling i Herøy, Sande og Ulstein, og ei djupare forståing av korleis administrative leiarar, politikarar og tillitsvalde vurderer situasjonen i dag og framtidige behov. Vi har òg nytta erfaringar frå tidlegare kommunestrukturutgreiingar og evalueringar.

2.2 Datakjelder

2.2.1 Kvantitative kjelder

Det kvantitative datagrunnlaget byggjer i hovudsak på statistikk frå Statistisk sentralbyrå (SSB) i tillegg til våre eigne regionale analysar.¹ Frå SSB har vi henta befolkningsdata, framskrivingar, sysselsetjingsstatistikk og pendlemønster. KOSTRA-tal er nytta for å beskrive økonomisk utvikling, ressursbruk, tenesteomfang og nøkkelinikatorar innan tenesteområde som helse og omsorg, oppvekst, barnevern og tekniske tenester. Kommunale rekneskap, budsjett, økonomiplanar og årsmeldingar gir eit detaljert bilde av økonomisk utvikling, med vekt på inntekter, utgifter, netto driftsresultat, gjeld, fond og investeringsnivå.

2.2.2 Kvalitative kjelder

Det kvalitative datagrunnlaget omfattar plan- og styringsdokument, dokumentasjon av interkommunale samarbeid (NIVI 2023), intervju og arbeidsmøte, samt resultat frå nettbaserte spørjeundersøkingar.

Intervju og arbeidsmøte med politisk og administrativ leiing er nytta til å få fram lokale vurderingar av styrkar og utfordringar i dei kommunestrukturane og samarbeida som finst i dag, og syn på moglege framtidige løysingar. I tillegg har vi trekt inn relevant forskingslitteratur og nasjonale utgreiingar om kommunestruktur, generalistkommunesystemet, økonomi og demokrati.

¹ <https://regionalanalyse.no/>

2.2.3 Kvantitative analysar

Dei kvantitative analysane har vore sentrale for å beskrive og samanlikne utviklinga i Herøy, Sande og Ulstein. Med utgangspunkt i SSB og KOSTRA har vi analysert demografiske utviklingstrekk, befolkningsframskrivingar og alderssamansetjing, og sett dette i samanheng med arbeidsmarknad, pendling og næringsstruktur. KOSTRA-data er òg nytta til å kartleggje økonomisk status og utvikling, med særleg merksemd på netto driftsresultat, gjeldsbelastning, fond og investeringsnivå.

For å vurdere bereevne og robustheit i dei ulike alternativa har vi gjort enkle framskrivingar av utvalde økonomiske indikatorar fram mot 2040–2050. Desse framskrivingane byggjer på demografiske prognosar og kjende utviklingstrekk, og dei er presenterte som rimelege utviklingsbaner og ikkje som presise prognosar. På tenesteområdet har vi nytta KOSTRA-data til å vurdere ressursbruk, kapasitet og struktur. Opplysningar om bemanning, intervju og lokale data er i tillegg nytta til å vurdere storleik og sårbarheit i fagmiljøa.

2.3 Spørjeundersøking

2.3.1 Målgrupper og utval

Som ein viktig del av datagrunnlaget er det gjennomført nettbaserte spørjeundersøkingar til fire målgrupper i kvar av dei tre kommunane: til toppleing og sentraladministrasjon, mellomleiarar og einingsleiarar, hovudtillitsvalde og verneombod, og til kommunestyrerepresentantar. Undersøkingane er gjennomførte i SurveyXact, og spørjeskjema er utforma med faste svaralternativ kombinert med opne kommentarfelt. Skjemaet er likt for alle respondentane.

Kommunane har levert komplette e-postlister til Telemarksforsking, og deltakinga er forankra administrativt og politisk. Det er totalt sendt ut skjema til 206 personar. Av desse var 93 frå Herøy, 47 frå Sande og 66 frå Ulstein. Talet på respondentar er høgast i Herøy, noko som har samanheng med at kommunen har ei meir kompleks administrativ organisering, med fleire leiarar og nøkkelpersonar som er relevante for utgreiinga.

2.3.2 Svarprosent og dekning av målgruppene

Svarprosenten har vore gjennomgåande høg. I Herøy har 67 prosent av dei inviterte svart, i Sande 96 prosent og i Ulstein 75 prosent. Når vi ser på dei ulike gruppene samla for alle tre kommunane, er svarprosenten høgast blant toppleing og sentraladministrasjon, der 91 prosent har svart. Blant mellomleiarar og einingsleiarar er svarprosenten 80 prosent, og på same nivå ligg hovudtillitsvalde og verneombod.

Svarprosenten er noko lågare blant kommunepolitikarane, med 63 prosent totalt. Blant kommunestyrerepresentantane i Herøy har 45 prosent svart, 56 prosent i Ulstein og 100 prosent i Sande. Svarprosenten blant kommunestyrerepresentantane er lågare i Herøy og Ulstein enn i Sande. Dei største partia i kommunestyra er representerte i undersøkinga, noko som gir ei relativt brei politisk dekning. Resultata kan likevel ikkje utan vidare tolkast som representative for alle kommunestyrerepresentantane, og skilnader mellom kommunane må tolkast i lys av ulik svarprosent og talet på respondentar.

2.3.3 Innhald og bruk av resultata

Spørjeundersøkingane tek opp fleire tema som er sentrale for kommunestrukturutgreiinga. Respondentane er bedne om å vurdere gjeldande kommunestruktur og interkommunale samarbeid, opplevd tenestekvalitet og kapasitet, rekrutteringsutfordringar og sårbarheit i fagmiljø, samt styring, organisering og oversikt. Respondentane er i tillegg spurde om syn på ulike alternativ for framtidig kommunestruktur, behov for nærdemokratiske ordningar og vurderingar av framtidige utfordringar.

Resultata er analyserte kvantitativt gjennom frekvensfordelingar og enkle kryssingar. Dei er nytta både som eit sjølvstendig kunnskapsgrunnlag og som støtte for tolking av statistikk, dokument og intervju. Særleg har spørjeundersøkingane bidrege til å belyse korleis leiarar og folkevalde vurderer styrkar og svakheiter i dagens modell, og kva dei ser som dei viktigaste utfordringane og moglegheitene framover.

Spørjeundersøkinga kartlegg vurderingar og erfaringar blant utvalde grupper av folkevalde, leiarar og tilsette representantar. Resultata er derfor ikkje direkte mål på til dømes tenestekvalitet, organisatorisk sårbarheit eller effektar av ulike strukturalternativ. Dei må tolkast som aktørane sine vurderingar av desse forholda og sjåast i samanheng med statistikk, dokumentasjon og andre datakjelder i utgreiinga.

2.4 Intervju

I tillegg til spørjeundersøkingane har vi gjennomført intervju og arbeidsmøte med dei tre kommunane. Intervjufordelinga er vist i Tabell 1.

Tabell 1 Fordeling av intervju i kommunane.

Informantgruppe	Ulstein	Sande	Herøy	Totalt
Politisk leiing	2	2	2	6
Kommunedirektør / administrativ leiing	1	1	1	3
Kommunalsjefar / fagleiing	4	4	3	11

Tilsetterepresentantar	1	1	1	3 (gruppe intervju)
Næringsliv	2	1	1	4
Ungdom / innbyggjarmedverknad	0	1	1	2

Vi har intervjuja politisk leiing (ordførar og leiar for mindretalet), kommunedirektør, leiarar på sentrale tenestemråde som helse og omsorg, oppvekst, barnevern og samfunnsutvikling/tekniske tenester. Vidare har vi intervjuja hovudtillitsvalde om arbeidsgjevar- og organisasjonsperspektivet, representantar frå næringslivet og representantar for ungdomsråda i kommunane.

Informantane er valde strategisk for å dekkje sentrale perspektiv i utgreiinga, og utvalet er ikkje meint å vere statistisk representativt. Målet har vore å få fram erfaringar og vurderingar frå aktørar med ulike roller og ståstader i dei tre kommunane. Ved bruk av intervjumaterialet er det lagt vekt på å få fram både gjennomgåande vurderingar og synspunkt der informantane vurderer situasjonen ulikt.

Desse samtalane har vore viktige for å få fram lokale vurderingar som ikkje kjem fram gjennom statistikk og spørjeundersøking aleine. Intervju har gitt djupare innsikt i korleis aktørane opplever lokaldemokrati og styring, organisering og leiingsstruktur, arbeidsgjevarrolle, samarbeid og sårbarheit i fagmiljøa. Dei har også bidrege til å identifisere lokale identitetar, konfliktlinjer og politiske prioriteringar som er relevante når kommunane skal vurdere strukturval.

Intervjua er gjennomførte som strukturerte eller semistrukturerte samtalar. Notat frå intervju og arbeidsmøte er systematiserte tematisk med utgangspunkt i problemstillingane i utgreiinga. I analysen har vi sett etter vurderingar som går igjen på tvers av informantar og kommunar, men også etter forskjellar og motstridande synspunkt. Intervjumaterialet er nytta til å utdjupe og nyansere funn frå statistikk, dokument og spørjeundersøking, og ikkje som grunnlag for å generalisere til alle tilsette, folkevalde eller innbyggjarar. Enkeltpersonar blir ikkje identifiserte i rapporten.

2.5 Scenarioarbeid og framtidsbilete

Vi har utarbeidd fleire framtidsbilete fram mot 2040–2050. Scenarioarbeidet byggjer på demografiske framskrivingar frå SSB, vurderingar av moglege utviklingsbaner for arbeidsmarknad og næringsliv, og kjende eller sannsynlege endringar i statlege rammevilkår, til dømes inntektssystem og krav til tenester. I tillegg har vi teke inn forskingsbasert kunnskap om kommunereform, stordriftsfordelar og økonomisk beerevne.

Framtidsbileta har som føremål å synleggjere korleis dei ulike kommunestrukturalternativa kan fungere under meir og mindre krevjande rammevilkår. Vi har lagt vekt på robustheit og handlingsrom og har ikkje forsøkt å lage presise prognosar. Scenarioa er derfor utforma som tydelege, men enkle utviklingsbilete der føresetnader og premissar er opne og let seg etterprøve. Desse framtidsbileta er nytta som bakteppe for analysane av økonomi, tenester og samfunnsutvikling og for å synleggjere korleis føresetnadene for dei tre strukturalternativa kan bli påverka av langsiktige endringar.

Utviklinga i demografi, økonomi, arbeidsmarknad og statlege rammer er usikker. Vi har derfor lagt vekt på å gjere usikkerheita synleg og å handtere ho på ein strukturert måte. Vi omtalar val av datakjelder og avgrensingane deira eksplisitt og kommenterer kvalitet og eventuelle svakheiter i datagrunnlaget, til dømes der talgrunnlaget er usikkert eller der samanlikningar mellom kommunar må tolkast med varsemd.

Der usikkerheita er stor, nyttar vi scenario, intervall eller alternative føresetnader for å synleggjere moglege utfallsrom. Dette er særleg gjort i vurderinga av gevinstrealisering innan administrasjon og styring ved ei eventuell samanslåing. På andre område blir usikkerheit i hovudsak handtert gjennom drøfting av føresetnader, alternative utviklingsbaner og forhold som kan påverke resultata. Vi skil også tydeleg mellom fakta og faglege vurderingar. Når analysane byggjer på forskingslitteratur eller nasjonale kunnskapsoppsamlingar, går det fram av teksten. Når vurderingar i større grad er baserte på lokale erfaringar, intervju og spørjeundersøkingar, er det også tydeleg markert.

2.6 Bruk av kunstig intelligens

I arbeidet med rapporten er generativ kunstig intelligens brukt som støtteverktøy til språkleg omarbeiding og strukturering av tekst. Sikt KI-chat er òg brukt som støtte i ein avgrensa del av analyseprosessen, nærare bestemt til å foreslå førebelse tematiske grupperingar av anonymiserte tekstutdrag. Desse forslaga blei vurderte og omarbeidde av forskarane og inngjekk som støtte i den vidare analyseprosessen. Endeleg koding og fortolking av materialet, og alle faglege vurderingar og konklusjonar, er gjorde av prosjektgruppa.

3. Kunnskapsstatus. Overordna perspektiv på kommunesamanslåing

3.1 Kvifor vurdere kommunestruktur?

Det er fleire grunnar til at det er viktig å vurdere kva som er ein føremålstenleg kommunestruktur. Ein godt tilpassa kommunestruktur kan bidra til meir effektiv bruk av ressursane i samfunnet. Erfaringane frå den danske kommunereforma viser at kommunesamanslåingar kan gi administrative stordriftsfordelar, men at resultata er avhengige av korleis administrativ ressursbruk blir målt, og at gevinstane kan vere mindre og kome seinare enn ein har sett føre seg (Houlberg 2011). Samstundes er kommunestrukturen avgjerande for at innbyggjarane, uavhengig av bustad, skal ha tilgang til likeverdige tenester. Dette er viktig for å halde oppe prinsippet om at alle skal ha same rettar og moglegheiter.

Kommunestorleik kan ha betydning for kapasitet, kompetanse og rekruttering, særleg innan små og spesialiserte fagområde. Generalistkommuneutvalet (2023) viser at små og usentrale kommunar gjennomgåande har større utfordringar med tilgang til spesialisert kompetanse og kapasitet enn større kommunar, men det er samtidig stor variasjon mellom kommunar med same storleik og sentralitet. Også større kommunar kan ha utfordringar med kapasitet, kompetanse og oppgåveløysing. Økonomisk bereevne er eit anna viktig omsyn i vurderingar av kommunestruktur. Denne blir påverka av mellom anna inntektsgrunnlag, utgiftsbehov, gjeld, økonomiske reserver, effektivitet og statlege rammevilkår, og kan ikkje vurderast ut frå kommunestorleik åleine.

Kommunestrukturen har òg stor betydning for det lokale demokratiet. Ein god struktur skal sikre at kommunane er store nok til å ha ein effektiv forvaltningsstruktur, men samstundes små nok til at innbyggjarane opplever nærleik til dei folkevalde og faktisk kan påverke avgjerder som rører kvardagen deira (St.meld. nr. 33 (2007–2008)). Samfunnsbehov og utfordringar endrar seg over tid, og vurderingar av kommunestruktur må derfor også ta omsyn til korleis ulike organisasjonsformer påverkar kommunane sitt handlingsrom for omstilling og tilpassing.

Ein effektiv kommunestruktur kan vidare fremje samfunnsutvikling gjennom meir heilskapleg og koordinert planlegging og utvikling på tvers av administrative grenser (Ekspertutvalget 2014). Dette omfattar mellom anna arealplanlegging, miljøomsyn og næringsutvikling (Meld. St. 14 (2014–2015); Leknes et al., 2013). Kapasitet, kompetanse, økonomiske reserver og tilgang til relevante fagmiljø kan òg ha betydning for kommunane si evne til å handtere kriser og uventa hendingar. Korleis kommunestorleik verkar inn på denne evna, vil mellom anna avhenge av organisering, geografi og samarbeid med andre kommunar og beredskapsaktørar.

Desse forholda understrekar at vurderingar av kommunestruktur handlar om å sikre at kommunane er i stand til å møte dagens og framtidige utfordringar. Spørsmålet om kva som er ein føremålstenleg kommunestruktur, er dermed tett knytt til kva for samfunnsutfordringar kommunane vil stå overfor i åra som kjem.

3.2 Sentrale samfunnsutfordringar

Perspektivmeldinga 2024 (Meld. St. 31, 2023–2024) peikar på tre hovudutfordringar for Noreg fram mot 2060:

- kampen om arbeidskrafta
- behovet for omstilling
- nødvendigheita av å sikre framleis god fordeling og økonomisk berekraft

Perspektivmeldinga 2024 løftar kampen om arbeidskrafta fram som ei sentral utfordring. Befolkningsveksten vil i hovudsak kome blant dei eldste, medan talet på personar i yrkesaktiv alder (20–66 år) vil stagnere. Låge fødselstal forsterkar ubalansen i befolkningsamansetjinga, og forsørgingsbyrda vil auke. Fruchtbarheita var 1,4 barn per kvinne i 2023, og sjølv om ho er venta å stabilisere seg på 1,7 barn per kvinne, vil delen barn og unge gå ned. Perspektivmeldinga 2024 viser at innvandring kan bidra til å dekke arbeidskraftsbehovet, men dette vil avhenge både av alderssamansetjinga og yrkesdeltakinga blant innvandrarakar. Auka levealder og friskare aldring kan føre til at fleire står lenger i arbeid, men dette vil ikkje aleine kompensere for ubalansen.

Utviklinga vil leggje eit betydeleg press på helse- og omsorgstenestene, der det er anslått behov for minst 180 000 fleire tilsette innan 2060. Det blir òg viktig å få fleire i arbeid, særleg blant unge, innvandrarakar og eldre, og å gjennomføre tiltak som kan redusere fråfallet frå arbeidslivet.

Den andre hovudutfordringa i Perspektivmeldinga 2024 er behovet for omstilling. Russland sitt angrep på Ukraina har endra den sikkerheitspolitiske situasjonen, noko som krev meir ressursar til forsvar og beredskap. Samstundes må Noreg møte klima- og miljøutfordringar ved å redusere klimagassutsleppa i tråd med Parisavtalen. Overgangen til eit lågutsleppssamfunn føreset store investeringar i fornybar energi og infrastruktur, men auka etterspurnad etter kraft kan skape målkonfliktar mellom industriutvikling, naturvern og lokal forankring. Petroleumsverksemda vil gradvis minke, noko som inneber omfattande omstillingar i norsk økonomi og arbeidsmarknad. Reduserte inntekter frå olje- og gassnæringa vil leggje ytterlegare press på statsfinansane, og nye næringar må utviklast for å kompensere for nedgangen.

Perspektivmeldinga 2024 peikar òg på den raske teknologiske utviklinga innan digitalisering og automatisering, som vil endre arbeidsmarknaden og stille krav om oppdatert kompetanse. Mange arbeidstakarakar vil måtte skifte yrke eller sektor, og investeringar i utdanning, forskning og innovasjon blir avgjerande for å

halde oppe ein konkurransedyktig økonomi. Offentleg sektor må effektiviserast for å sikre berekraftige velferdstenester.

Den tredje hovudutfordringa ifølgje Perspektivmeldinga 2024 er å halde oppe ei jamn fordeling av velstanden og sikre økonomisk berekraft. Noreg har i dag små økonomiske forskjellar samanlikna med mange andre land, men aukande ulikskap kan bli ei framtidig utfordring. Velferdsordningane må tilpassast ein berekraftig økonomisk ramme, ettersom offentlege utgifter er venta å vekse raskare enn inntektene. Utgiftene til helse, omsorg og pensjonar vil auke betrakteleg og skape press på statsbudsjettet. Perspektivmeldinga 2024 anslår at dei offentlege utgiftene vil stige med 5,7 prosent av BNP for Fastlands-Noreg fram mot 2060, og utan nødvendige tiltak vil det oppstå eit finansieringsgap på 6,2 prosent av BNP. For å handtere dette må arbeidstilbodet aukast, produktivitetsveksten styrkjast og ressursbruken i offentlig sektor effektiviserast.

Kommunane har ei nøkkelrolle i den norske velferdsstaten. Dei har ansvar for ei rekkje grunnleggjande tenester og funksjonar som er avgjerande for velferda til innbyggjarane og for at samfunnet skal fungere. Endringar i dei overordna samfunnsutfordringane vil derfor direkte påverke kommunane sine føresetnader for og evne til å løyse oppgåvene sine.

3.3 Viktige oppgåver og ansvarsområde for kommunane

Norske kommunar er generalistkommunar med ansvar for eit breitt spekter av offentlege oppgåver, uavhengig av storleik, økonomi eller geografiske forhold (Brandtzæg 2019). Generalistkommuneprinsippet inneber at alle kommunar har same juridiske status og plikt til å utføre dei same lovpålagde oppgåvene, som til dømes helse, utdanning, sosialtenester, tekniske tenester og arealforvaltning.

Generalistkommunesystemet er eit nasjonalt styringssystem der staten fastset rammene for organisering, finansiering og myndigheitsutøving. Systemet skal sikre ein einskapleg tenestestruktur og likebehandling av innbyggjarane uavhengig av kvar i landet dei bur (Generalistkommuneutvalget 2023).

Kommunane har eit omfattande ansvar på fleire samfunnsområde, inkludert velferdstenester, myndigheitsutøving, samfunnsutvikling og demokratiske funksjonar. Dei primære oppgåvene omfattar levering av tenester som barnehage, grunnskule, helse- og omsorgstenester, sosialtenester og tekniske tenester som vatn, avlaup og renovasjon, i tillegg til beredskap og samfunnsutvikling (Ekspertutvalget 2014).

På velferdsområdet har kommunane ansvar for grunnskuleopplæring, helse- og omsorgstenester, barnevern og sosialtenester. Dette inneber mellom anna drift av skular, sjukeheimar, helsestasjonar og heimetenester. Ein stor del av kommunale ressursar går til helse- og omsorgssektoren, ikkje minst knytt til ei aldrende befolkning (Generalistkommuneutvalget 2023).

Kommunane er òg viktige som myndigheitsutøvarar. Dei behandlar søknader, gir løyve, fattar vedtak og fører tilsyn. Kommunane forvaltar mellom anna plan- og bygningslova, miljøreglar og reguleringsplanar, og dei har ansvar for å handheve regelverk knytt til næringsverksemd, skjenkebevilling og brannvern.

Som samfunnsutviklarar har kommunane ansvar for arealplanlegging, næringsutvikling og infrastruktur. Dei skal leggje til rette for bustadbygging, transportløysingar og berekraftige lokalsamfunn. Plan- og bygningslova gir kommunane eit sentralt ansvar for korleis den lokale samfunnsutviklinga skjer.

Demokratisk fungerer kommunane som ein viktig arena for lokaldemokrati, der innbyggjarane vel sine lokale representantar og kan påverke politiske avgjerder (Brandtzæg et al. 2022). Kommunestyret har ansvar for økonomistyring og tenestekvalitet og skal sørge for at lokale behov og interesser vert ivaretekne.

Samla sett er kommunane grunnleggjande byggesteinar i velferdsstaten, med eit breitt ansvar som grip inn i innbyggjarane sitt daglegliv. Evna deira til å levere gode tenester er avhengig av økonomiske rammer, demografisk utvikling og statleg styring. Framtidige samfunnsutfordringar, som skjerpa konkurranse om arbeidskraft, overgangen til eit lågutsleppssamfunn, behovet for styrkt forsvar og beredskap og utsikter til svakare kommuneøkonomi, vil stille store krav til innovasjon, digitalisering og omstilling i kommunesektoren. Eit sentralt spørsmål er korleis kommunestrukturen påverkar kommunane sine føresetnader for å møte desse utfordringane på ein god og effektiv måte.

3.4 Kommunestrukturen si betydning for oppgåveløysing

Ein god kommunestruktur må ivareta fleire omsyn for å sikre effektiv oppgåveløysing, god tenesteyting, eit velfungerande lokaldemokrati og berekraftig samfunnsutvikling. Ekspertutvalget (2014) definerte ti kriterium for kommunane og to kriterium for staten som bør ligge til grunn for vurderingar av kommunestrukturen.

Kriterium for kommunane:

- **Tilstrekkelig kapasitet** – Kommunen må ha nok ressursar og kompetanse til å ivareta oppgåvene sine.
- **Relevant kompetanse** – Kommunen må kunne rekruttere og halde på kvalifisert personale for å sikre gode tenester.
- **Tilstrekkelig distanse i myndigheitsutøving** – Rettssikkerheit og upartisk saksbehandling må vere sikra.
- **Effektiv tenesteproduksjon** – Ressursane må nyttast på ein kostnadseffektiv måte.
- **Økonomisk soliditet** – Kommunen må ha ein berekraftig økonomi som sikrar stabile tenester.
- **Valfridom** – Brukarane bør ha valfridom i tenestetilbodet.

- **Funksjonelle samfunnsutviklingsområde** – Kommunegrensene bør samsvare med naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionar.
- **Høg politisk deltaking** – Kommunen må ha eit aktivt lokaldemokrati med god innbyggjardeltaking.
- **Lokal politisk styring** – Kommunale vedtak skal vere forankra i lokale organ der avgjerder vert tekne.
- **Lokal identitet** – Innbyggjarane må oppleve tilhøyrse til kommunen.

Kriterium for staten:

- **Brei oppgåveportefølje**
- **Statleg rammestyring**

For kommunane er det avgjerande å ha tilstrekkeleg kapasitet og fagleg kompetanse for å kunne levere tenester av høg kvalitet. Dei må samstundes ha ein viss avstand i myndigheitsutøvinga for å sikre rettssikkerheit, og dei må arbeide for effektiv tenesteproduksjon og økonomisk soliditet. Funksjonelle samfunnsutviklingsområde er viktige for heilskapleg utvikling, særleg innan areal- og transportplanlegging. Høg politisk deltaking og lokal politisk styring er sentrale element i eit velfungerande demokrati, medan sterk lokal identitet påverkar innbyggjarane si oppleving av tilhøyrse og engasjement. Tilhøyrse har òg betydning for lokalpolitisk engasjement i det framtidige utviklingsarbeidet, og ser ut til å ha stor innverknad på utfallet av prosessar knytte til kommunestruktur (Brandtzæg 2014).

Ei undersøking som vart gjennomført av Frisvoll & Almås (2004), konkluderte med at sterk interkommunal identitet er ein viktig føresetnad for vellukka kommunesamanslåingsprosessar. Ei kartlegging av korleis tilhøyrse og pendling kan påverke framtidig kommunestruktur i Nord-Trøndelag (Nortug et al. 2004) konkluderte med at utsikter til å sikre livskraftige bygder i heile den samanslåtte kommunen, og ikkje berre positiv utvikling i kommunesenteret, er vel så viktig. Dette ser òg ut til å vere ei sentral erfaring frå fleire samanslåingsprosessar som har vore gjennomførte eller forsøkte (Brandtzæg 2014). Identitet og tilhøyrse ser ut til å vere sterkare knytt til staden der folk bur, enn til kommunen som administrativ eining. Mye tyder òg på at kommunestrukturen påverkar identitet og tilhøyrse indirekte, gjennom korleis kvardagen til folk og dei lokalområda dei bur i, vert påverka av strukturen.

Staten har òg ei viktig rolle i å sikre ein føremålstenleg kommunestruktur. Det er avgjerande at kommunane har ei brei oppgåveportefølje, både for å styrkje lokaldemokratiet og for å sikre at flest mogleg av oppgåvene deira vert løyste lokalt. Samstundes må staten utøve rammestyring, slik at kommunane har handlingsrom til å prioritere ressursar etter lokale behov.

Ekspertutvalget tilrådde at kommunar bør ha minst 15 000–20 000 innbyggjarar for å sikre sterke fagmiljø, stabil kompetanse og føreseieleg tenesteyting. Ein slik storleik kan redusere behovet for interkommunalt

samarbeid og statleg detaljstyring, og styrkje kommunane si evne til å planleggje og utvikle tenester på eiga hand.

Tilrådinga om 15 000–20 000 innbyggjarar var ei fagleg tilråding frå Ekspertutvalget knytt til oppgåveporteføljen og rammevilkåra på dette tidspunktet, og var ikkje eit lovfesta minstekrav. Departementet understreka også at geografiske forhold og avstand kunne gjere ei slik storleikstilråding mindre relevant i enkelte delar av landet.

Tidlegare studiar av interkommunalt samarbeid har vist at ei av dei mest krevjande utfordringane er redusert politisk styring og kontroll med samarbeidet (sjå t.d. Weigård 1991; Brandtzæg & Sanda 2003; Gjertsen & Martinussen 2006; ECON 2006; Brandtzæg et al. 2008; Leknes et al. 2013; Brandtzæg 2016, 2019; Jacobsen 2014, 2022). Utfordringane som er knytte til demokratisk styring, varierer med omfanget av samarbeidet, kva det vert samarbeidd om og korleis samarbeidet er organisert.

Kommunar som har fragmentert samarbeid, der ulike tenesteområde er fordelt på mange interkommunale konstellasjonar, har potensielt større styringsutfordringar enn kommunar som samarbeider innan meir faste strukturar. Faste konstellasjonar gjev betre høve til å etablere like rutinar mellom samarbeidskommunane for oppfølging, styring og kontroll.

Kor langt det er føremålstenleg å gå i interkommunalt samarbeid, vil avhenge av kva for oppgåver det blir samarbeidd om, omfanget av samarbeidet og korleis styring og ansvar er organisert. Brandtzæg (2019) peikar på at omfattande og fragmentert samarbeid kan skape styrings- og koordineringsutfordringar. Generalistkommuneutvalet (2023) framhevar samtidig interkommunalt samarbeid som ein nødvendig og føremålstenleg del av generalistkommunesystemet, særleg for kommunar som har utfordringar med kapasitet og spesialisert kompetanse. Utvalet peikar både på større kommunar og styrkt interkommunalt samarbeid som aktuelle verkemiddel for å møte utfordringane i generalistkommunesystemet.

Ein framtidsretta kommunestruktur må dessutan ta inn over seg dei komande demografiske og økonomiske utfordringane. Delen eldre i befolkninga aukar, og behovet for kompetanse og spesialiserte tenester vil vekse. Digitalisering og endringar i arbeidsmarknaden vil påverke både organisering og levering av tenester. Dette stiller krav til at kommunane har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse, anten gjennom eigen organisasjon, interkommunalt samarbeid, kjøp av tenester eller andre organisatoriske løysingar.

Samla sett krev ein god kommunestruktur at kommunane har høg tenestekvalitet, effektiv ressursbruk, tydeleg lokal demokratisk styring og eit heilskapleg perspektiv på samfunnsutviklinga. Dette føreset at kommunane har kapasitet, kompetanse og økonomisk soliditet til å ivareta ansvarsområda sine på ein berekraftig måte.

3.5 Potensielle fordeler og ulemper ved endringer i kommunestrukturen

Ekspertutvalgets kriterium for ein god kommunestruktur kan slå ulikt ut, noko som mellom anna har samheng med kor stor kommunen er i folketal og areal, og grad av sentralitet. Kommunar med få innbyggjarar har ofte utfordringar knytte til kapasitet og kompetanse, medan større kommunar kan støyte på problem med å oppnå tilstrekkeleg nærleik til innbyggjarane og med lokaldemokratisk forankring.

Små kommunar kan ha fordeler knytte til nærleik, lokalkunnskap, korte avgjerdsvegar og sterk lokal identitet. Samstundes viser fleire undersøkingar at små og usentrale kommunar oftare enn større kommunar har utfordringar med kapasitet og tilgang til spesialisert kompetanse. Dette gjeld særleg oppgåver som krev små, spesialiserte eller tverrfaglege fagmiljø. Interkommunalt samarbeid er eit viktig verkemiddel for å redusere slik sårbarheit og kan gi større fagmiljø, betre kapasitet og meir effektiv oppgåveløysing. Samstundes kan omfattande eller fragmentert samarbeid skape utfordringar knytte til styring, koordinering og politisk oversikt. Kor store fordeler og ulemper som følgjer av liten kommunestorleik, vil derfor variere med geografi, økonomi, kompetansetilgang, organisering og omfanget av samarbeid.

Større kommunar kan ha fordeler knytte til breiare fagmiljø, større kapasitet for spesialisering og fleire ressursar til utviklings- og planarbeid. Samstundes er ikkje storleik i seg sjølv ein garanti for effektiv drift, god økonomi eller høg tenestekvalitet. Også større kommunar kan ha utfordringar med kapasitet, økonomi og oppgåveløysing. Større geografisk og organisatorisk avstand kan dessutan påverke nærleiken til dei folkevalde, lokal representasjon og innbyggjarmedverknad. Verknadene av større kommunestorleik vil derfor avhenge av mellom anna geografi, organisering, tenestestruktur og korleis det lokale demokratiet blir utforma.

Ei særskild utfordring som vart løfta fram i samband med kommunereforma, gjeld fleire av byregionane i landet. I mange byregionar kryssar tettstadsområde kommunegrensene, og det er omfattande pendling og aktivitet på tvers av kommunane. Dette gjer kommunal planlegging krevjande når ein skal finne gode løysingar for utvikling av næringsområde, bustadområde, transport og tenestetilbod tilpassa innbyggjarane sine behov. Når fleire kommunar planlegg kvar for seg innan det som blir omtala som funksjonelle samfunnsutviklingsområde, blir det vanskeleg å finne optimale løysingar for heile området. Det finst òg døme på kommunar som utarbeider konkurrerande planar, noko som kan vere uheldig for den framtidige utviklinga av bu- og arbeidsmarknadsregionen, og for å kunne ivareta miljø- og klimahensyn.

Samfunnsutviklarrolla til kommunane strekkjer seg dessutan utover lovpålagde oppgåver og byggjer ofte på samarbeid med andre aktørar, både lokalt, regionalt og nasjonalt. Denne rolla krev kapasitet og kompetanse til å planleggje og gjennomføre tiltak for berekraftig vekst og utvikling. Mindre kommunar har ofte utfordringar knytte til kapasitet og ressursar, men kan kompensere gjennom god lokalkunnskap og tett samarbeid med det lokale næringslivet. Større kommunar har meir ressursar og større fagmiljø, men kan samstundes møte utfordringar med lokaldemokratisk forankring og større kompleksitet i planlegginga.

Uavhengig av storleik er samarbeid med andre aktørar avgjerande for å lykkast som samfunnsutviklar. Dette omfattar etablering av samarbeidsarenaer, møteplassar, nettverk og partnerskap regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Endringar i kommunestrukturen kan påverke føresetnadene for korleis kommunane fyller samfunnsutviklarrolla, men samarbeid, kapasitet, politiske prioriteringar og regionale relasjonar vil òg ha stor betydning.

3.6 Interkommunalt samarbeid og kommunesamanslåing. Ulike organisatoriske løysingar

Interkommunalt samarbeid og kommunesamanslåing er to ulike strategiar for å møte utfordringar knytte til effektivitet, kapasitet og økonomi i kommunesektoren. Begge dei to strategiane kan gi gevinstar og medføre kostnader og styringsmessige utfordringar, men mekanismene og konsekvensane er ulike.

Interkommunalt samarbeid inneber at kommunar går saman om bestemte oppgåver. Typiske samarbeid omfattar spesialiserte eller ressurskrevjande tenester som barnevern, IKT, renovasjon, brannvern eller innkjøp (Borge et al. 2017). Gevinstane ligg særleg i stordriftsfordelar og deling av faste kostnader, samt tilgang til kompetanse som små kommunar åleine ikkje kan bere. Felles innkjøpsordningar eller digitale løysingar kan redusere utgiftene, medan delte fagmiljø kan styrkje kvaliteten. Gevinstane vil variere mellom ulike oppgåver og samarbeidsformer. Interkommunalt samarbeid kan gi større fagmiljø, betre kapasitet og meir effektiv oppgåveløysing, særleg på spesialiserte område. Samstundes kan omfattande eller fragmenterte samarbeid gi større behov for koordinering og meir indirekte politisk styring. Fleire forskarar har peikt på at omfattande samarbeid kan skape styringsutfordringar fordi avgjerdsmyndet vert flytta frå kommunestyra til interkommunale styre, og fordi heilskapen i tenestestyringa kan bli svekt (Brandtzæg 2019)

Kommunesamanslåing er ei meir inngripande reform, der to eller fleire kommunar vert til éin kommune. Ei samanslåing kan gi potensial for å redusere parallelle administrative og politiske funksjonar og for å organisere planlegging, investeringar og tenesteproduksjon på nye måtar. Større organisatoriske einingar kan også gi grunnlag for breiare fagmiljø og meir spesialisering. Kor store gevinstane blir, vil avhenge av organisering, gjennomføring og i kva grad parallelle strukturar faktisk blir reduserte.

Samstundes viser både norske og internasjonale erfaringar at omstillingskostnadene i starten kan vere høge. Harmonisering av IKT-system, lønsnivå og tenestetilbod krev betydelege investeringar, og det kan gå fleire år før eventuelle gevinstar slår ut i drifta (Dieserud 2025, Agenda 2020).

Kva for organisatorisk løysing som er mest føremålstenleg, vil avhenge av lokale forhold og oppgåvene som skal løysast. Interkommunalt samarbeid kan vere særleg relevant for spesialiserte oppgåver der større fagmiljø og deling av kapasitet gir gevinstar, og det er ein nødvendig del av oppgåveløysinga i mange kommunar. Samstundes kan eit stort tal samarbeid i ulike konstellasjonar gi utfordringar med koordinering,

oversikt og politisk styring. Ei kommunesamanslåing kan på si side gi høve til å samle fleire oppgåver innanfor éin politisk og administrativ organisasjon, men inneber også omstillingskostnader og kan skape nye utfordringar knytte til geografi, representasjon og lokal nærleik. Korleis alternativa verkar, må derfor vurderast i lys av lokale føresetnader og kva mål ein ønskjer å nå.

Forskinga gir ikkje grunnlag for ei generell rangering av interkommunalt samarbeid og kommunesamanslåing som organisatoriske løysingar. Interkommunalt samarbeid kan gi viktige gevinstar knytte til kapasitet, kompetanse og effektivitet, men kan også gi styrings- og koordineringsutfordringar når omfanget og kompleksiteten blir stor. Kommunesamanslåing kan gi eit anna organisatorisk handlingsrom og potensial for reduksjon av parallelle funksjonar, men verknadene er avhengige av gjennomføring og lokale forhold. Vurderinga av alternativa må derfor ta utgangspunkt i kva utfordringar som skal løysast, kva oppgåver det gjeld, og dei konkrete føresetnadene i kommunane.

4. Faktagrunnlag og framtidsbilete fram mot 2040–2050

4.1 Kommuneøkonomi og tenester

I dette kapittelet blir kommuneøkonomien i dei tre kommunane skildra, mellom anna økonomiske rammevilkår, finansielle nøkkeltal, ressursprioriteringar og tenestekapasitet. Analysen gir eit grunnlag for å vurdere kommunane sitt økonomiske handlingsrom og føresetnadene deira for å møte framtidige behov.

4.1.1 Økonomiske rammevilkår

Dei økonomiske rammevilkåra legg viktige føringar for kommunane sitt tenestetilbod. Tabell 2 viser utvida korrigerte frie inntekter i 2025 i prosent av landsgjennomsnittet (100). Inntektsomgrepet omfattar ordinære frie inntekter og tilleggssinntekter frå eigedomsskatt, konsesjonskraft, Havbruksfondet og produksjonsavgift på vindkraft. Sande ligg litt over landsgjennomsnittet med 101, medan Herøy (97) og Ulstein (96) ligg under. Møre og Romsdal samla ligg på 101, noko over landsgjennomsnittet. Ulstein har det lågaste nivået på utvida korrigerte frie inntekter av dei tre kommunane. Korrigeringa for skilnader i utgiftsbehov og inkluderinga av tilleggssinntektene gir eit breiare grunnlag for å samanlikne dei økonomiske rammevilkåra mellom kommunane.

Tabell 2 Utvida korrigerte frie inntekter, inkludert tilleggssinntekter, i prosent av landsgjennomsnittet per innbyggjar 2025. Kjelde: KDD

Utvida korrigerte frie inntekter 2025	
Sande	101
Herøy	97
Ulstein	96
Møre og Romsdal	101
Landet	100

Gjennom kostnadsutjamninga i inntektssystemet blir kommunane kompenserte for strukturelle skilnader i utgiftsbehov. Tabell 3 viser berekna utgiftsbehov fordelt på sentrale tenesteområde. Ein kostnadsindeks på 1,0 svarar til eit utgiftsbehov på nivå med landsgjennomsnittet.

Tabell 3 Berekna utgiftsbehov på ulike område, 2025. Kjelde: KDD

	Sande	Herøy	Ulstein
Barnehage	0,9455	0,9987	1,0911
Administrasjon og landbruk	1,6741	1,0873	1,0824
Grunnskule	1,1190	1,0375	1,0994
Pleie og omsorg	1,3382	1,0901	1,0120
Kommunehelse	1,4014	1,0782	1,0293
Barnevern	1,0107	0,9015	0,8451
Sosialteneste	0,7127	0,7435	0,7862
Kostnadsindeks	1,1986	1,0305	1,0288

Sande skil seg tydeleg ut med eit samla berekna utgiftsbehov klart over landsgjennomsnittet, medan Herøy og Ulstein ligg noko over landsgjennomsnittet. Det høge utgiftsbehovet i Sande er særleg knytt til administrasjon og landbruk, pleie og omsorg og kommunehelse. Herøy har òg eit berekna utgiftsbehov over landsgjennomsnittet innan pleie og omsorg, medan Ulstein skil seg ut med eit relativt høgt utgiftsbehov innan grunnskule og barnehage. Alle dei tre kommunane har eit lågare berekna utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet innan sosiale tenester, medan Herøy og Ulstein òg ligg under landsgjennomsnittet innan barnevern.

4.1.2 Finans og prioritering

God økonomistyring og tilstrekkeleg økonomisk handlingsrom er viktige føresetnader for å kunne tilby stabile og gode velferdstenester. Kommunar med økonomisk handlingsrom vil i større grad kunne handtere innstrammingar og uføresette hendingar utan at det får direkte konsekvensar for tenestetilbodet. Tabell 4 viser sentrale finansielle nøkkeltal for dei tre kommunane, henta frå KOSTRA.

Tabell 4 Finansielle nøkkeltal i prosent av brutto driftsinntekter, 2025. Kjelde: SSB

	Sande	Herøy	Ulstein	Møre og Romsdal	Landet
Netto driftsresultat	-1,9	1,6	3,4	0,9	2,3
Disposisjonsfond	0,1	1,2	4,1	7,9	11,7
Netto lånegjeld	87,8	76,5	128,3	107,8	90,1

Ulstein hadde det sterkaste netto driftsresultatet i 2025, med 3,4 prosent av brutto driftsinntekter, medan Sande hadde eit negativt netto driftsresultat på –1,9 prosent. Eit netto driftsresultat på minst 1,75 prosent av brutto driftsinntekter blir ofte framheva som eit nivå som over tid gir eit nødvendig økonomisk handlingsrom. Ulstein ligg over dette nivået, Herøy ligg nær det tilrådde nivået, medan Sande ligg klart under.

Alle dei tre kommunane hadde lågare disposisjonsfond enn både fylkes- og landsgjennomsnittet. Særleg Sande og Herøy har svært avgrensa økonomiske bufferar til å møte uføresette hendingar og svingingar i inntekter og utgifter. Når det gjeld netto lånegjeld, hadde Ulstein den høgaste gjeldsgraden, med 128,3 prosent av brutto driftsinntekter, klart over både fylkes- og landsgjennomsnittet. Sande hadde ein gjeldsgrad på nivå med landsgjennomsnittet, medan Herøy låg noko under.

Dei finansielle nøkkeltala må òg sjåast i samanheng med kommunane sin status i Register om betinga godkjenning og kontroll (ROBEK). Per mai 2026 var både Sande og Herøy registrerte i ROBEK. Registreringa inneber mellom anna at kommunen må ha statleg godkjenning av låneopptak og enkelte økonomiske vedtak. Dette illustrerer at kommunane har eit avgrensa økonomisk handlingsrom og må gjennomføre økonomiske tilpassingar.

Dei finansielle nøkkeltala peikar på at Sande og Herøy har eit avgrensa økonomisk handlingsrom, særleg som følgje av låge disposisjonsfond og ROBEK-status. Sande hadde eit negativt netto driftsresultat i 2025, medan Herøy låg nær det tilrådde nivået. Ulstein har det sterkaste økonomiske utgangspunktet av dei tre kommunane, men samstundes eit høgt gjeldsnivå. Den kortsiktige renterisikoen er redusert gjennom rentesikring. Ved utgangen av 2025 var 71,4 prosent av den netto renteeksponerte gjelda rentesikra. Kommunen anslår at ein renteauke på eitt prosentpoeng vil auke netto finansutgifter med om lag 3,3 mill. kroner. Det høge gjeldsnivået bind likevel framtidige inntekter til renter og avdrag og kan avgrense handlingsrommet dersom investeringsbehova aukar.

I tillegg til dei finansielle nøkkeltala gir ressursprioriteringane eit bilete av korleis kommunane nyttar dei frie inntektene. Netto driftsutgifter viser korleis ressursane er fordelte mellom dei ulike tenesteområda.

Tabell 5 viser fordelinga av netto driftsutgifter på ulike tenesteområde i 2025. Dei sentrale velferdstenestene utgjer ein større del av netto driftsutgifter i alle dei tre kommunane enn på landsbasis. Sande bruker ein særleg stor del av ressursane på pleie og omsorg, noko som må sjåast i samanheng med kommunen sitt høgare berekna utgiftsbehov. Ulstein prioriterer grunnskule og barnehage høgare enn dei to andre kommunane, medan Herøy ligg nærare fylkesgjennomsnittet på dei fleste tenesteområda. Ressursbruken til fysisk planlegging er gjennomgåande lågare enn landsgjennomsnittet, medan prioriteringa av kultur, samferdsel og kyrkje varierer noko mellom kommunane.

Tabell 5 Fordeling av netto driftsutgifter på ulike tenesteområde i 2025. Kjelde: SSB²

	Sande	Herøy	Ulstein	Møre og Romsdal	Landet
Barnehage	12,8	14,2	15,8	14,1	14,4
Administrasjon og landbruk	9,4	7,9	7,8	7,4	7,3
Grunnskole	20,4	21,1	26,1	22,3	21,8
Pleie og omsorg	42,1	34,9	31,5	37,7	33,0
Kommunehelse	7,6	7,4	5,9	6,5	6,1
Barnevern	2,0	2,3	2,8	3,2	3,8
Sosialtjeneste	2,7	5,2	4,6	3,8	5,1
Sum sentrale tenesteområde	97,0	93,0	94,5	95,0	91,5
Fys.planl./kult.minne/natur/nærmiljø	1,1	0,8	0,8	1,1	1,4
Kultur	1,7	3,4	4,8	3,2	3,8
Kyrkje	1,4	1,2	1,0	0,9	0,8
Samferdsel	2,8	2,2	2,2	1,8	1,6
Brann og ulykkesvern	1,1	2,2	1,2	1,8	1,4
Sum andre utvalde område	8,1	9,8	10,0	8,8	9,0
Totalt	105,1	102,8	104,5	103,8	100,5

4.1.3 Tenestestruktur og kapasitet på sentrale område

Sande, Herøy og Ulstein har både fellestrekk og skilnader i organisering, bemanning og ressursbruk innan oppvekst, helse og omsorg og tekniske tenester. I dette delkapittelet blir kommunane samanlikna ved hjelp av eit avgrensa utval sentrale nøkkeltal for barnehage, grunnskule, helse- og omsorgstenester og samfunnsutvikling. Analysen byggjer på desse nøkkeltala og viser først og fremst skilnader i ressursbruk, organisering og kapasitet. Nøkkeltala gir ikkje åleine grunnlag for å vurdere den samla kvaliteten eller effektiviteten i tenestene, men dei gir eit faktagrunnlag for den vidare vurderinga av kommunane sine føresetnader for tenesteproduksjon.

² Summen av tenesteområda kan overstige 100 prosent fordi enkelte funksjonar blir finansierte gjennom brukarbetalingar, refusjonar og andre inntekter som påverkar netto driftsutgifter på tvers av tenesteområda.

Barnehage

Barnehagedekninga er høg i alle dei tre kommunane og ligg på eller over landsgjennomsnittet. Dei største skilnadene mellom kommunane gjeld eigarstruktur og bemanning, medan barnehagedekninga er relativt lik.

Sande har berre kommunale barnehagar, medan Herøy og Ulstein har ein større del barn i private barnehagar enn landsgjennomsnittet. Bemanningstettleiken er noko høgare i Sande enn i Herøy og Ulstein, medan skilnadene i barnehagedekning er relativt små.

Tabell 6 Sentrale indikatorar for barnehage (2025). Kjelde: SSB

Indikator (2025)	Sande	Herøy	Ulstein	Landet
Barn 1–5 år i barnehage (%)	92,5	98,0	97,9	94,5
Barn i kommunale barnehagar (%)	100,0	28,5	35,7	51,2
Barnehagelærarar av grunnbemanninga (%)	28,4	39,8	43,1	41,2
Tal barn korrigert per årsverk til grunnbemanninga	5,3	5,8	5,9	5,7
Netto driftsutgifter per innbyggjar 1–5 år (kr)	268 042	246 555	234 035	246 013

Grunnskule

Dei største skilnadene mellom kommunane gjeld ressursinnsats og gruppestorleik, medan elevresultata gjennomgåande ligg nær landsgjennomsnittet.

Sande har høgast lærartettleik og dei minste undervisningsgruppene, medan Herøy og Ulstein ligg nærare landsgjennomsnittet. Resultata på nasjonale prøver og eksamen varierer noko mellom kommunane, men viser ikkje eit tydeleg mønster med systematiske skilnader. Samla tyder dette på at skilnadene først og fremst gjeld ressursinnsats og organisering, snarare enn målbare resultat.

Tabell 7 Sentrale indikatorar for grunnskule (2025). Kjelde: SSB

Indikator (2025)	Sande	Herøy	Ulstein	Landet
Gjennomsnittleg gruppestorleik	10,8	15,0	14,5	15,6
Elever med spesialundervisning (%)	11,7	8,3	6,1	7,6
Gjennomsnittlege grunnskulepoeng	41,3	43,4	41,7	42,2
Elevar på meistringsnivå 3–5 i lesing, 8. trinn (%)	61,9	54,1	66	65,3
Netto driftsutgifter per innbyggjar 6–15 år (kr)	212 338	156 627	176 389	163 131

Helse- og omsorgstenester

Sande har gjennomgåande høgare ressursinnsats innan helse- og omsorgstenestene enn Herøy og Ulstein. Dette heng saman med kommunen sitt høgare berekna utgiftsbehov og ein meir kostnadskrevjande tenestestruktur. Resultatindikatorane viser samstundes små skilnader mellom kommunane.

Sande har høgare netto driftsutgifter per innbyggjar enn Herøy og Ulstein, særleg innan pleie- og omsorgstenestene. Herøy og Ulstein ligg nærare landsgjennomsnittet. Indikatorane viser skilnader både i ressursinnsats, tenesteomfang og organisering. Dei gir likevel ikkje åleine grunnlag for å konkludere om den samla kvaliteten eller effektiviteten i tenestene.

Tabell 8 Sentrale indikatorar for helse og omsorg (2025). Kjelde: SSB

Indikator (2025)	Sande	Herøy	Ulstein	Landet
Netto driftsutgifter per innbyggjar (kr)	63 589	43 979	35 641	39 253
Årsverk per 10 000 innbyggjarar	549,4	351,5	323,0	325,2
Årsverk per brukar av omsorgstenester	0,79	0,43	0,49	0,58
Mottakarar av heimetenester 80 år og eldre (%)	22,3	27,6	25,6	24,8
Legearbetsverk per 10 000 innbyggjarar	16,8	15,6	14,5	13,0

Samfunnsutvikling og tekniske tenester

Dei største skilnadene mellom kommunane gjeld ressursbruk og teknisk infrastruktur, medan resultata elles er relativt like.

Sande har den høgaste ressursbruken innan samfunnsutvikling, medan Ulstein har den høgaste tilknyttinga til kommunal vass- og avlaupsinfrastruktur. Herøy har ikkje kommunalt vassverk og har låg tilknytting til kommunalt avlaupsnett. Dei andre indikatorane viser relativt små skilnader mellom kommunane.

Tabell 9 Sentrale indikatorar samfunnsutvikling og tekniske tenester (2025). Kjelde: SSB³

Indikator (2025)	Sande	Herøy	Ulstein	Landet
Saksbehandlingstid byggesøknadar, 3 vekers frist (dagar)	-	13	10	21
Netto driftsutgifter fysisk planlegging mv. per innbyggjar (kr)	1 090	841	666	934
Netto driftsutgifter kommunale vegar per innbyggjar (kr)	1 953	1 451	1 593	1 593
Del tilknytt kommunal vassforsyning (%)	85,4	-	89,7	85,7
Del tilknytt kommunal avlaupsteneste (%)	67,2	60,0	88,7	86,9

³ Herøy kommune har ikkje kommunalt vassverk.

Oppsummering

Kommunane har ulike prioriteringar og ulik ressursbruk. Dei tilgjengelege indikatorane viser noko variasjon i målbare resultat, men ikkje eit eintydig mønster der éin kommune gjennomgåande oppnår betre resultat enn dei andre. Dei største skilnadene gjeld ressursinnsats, organisering og tenestestruktur. Indikatorane gir ikkje åleine grunnlag for å rangere den samla kvaliteten eller effektiviteten i tenestene.

Sande har gjennomgåande høgare ressursinnsats per innbyggjar innan oppvekst, helse og omsorg og tekniske tenester. Dette må sjåast i samanheng med kommunen sin storleik, spreidde busetnad og høgare berekna utgiftsbehov. Herøy og Ulstein har gjennomgåande lågare ressursbruk per innbyggjar på dei analyserte områda, men skil seg frå kvarandre mellom anna når det gjeld eigarstruktur i barnehagane, skuleresultat og teknisk infrastruktur.

Tabell 10 samanfattar dei viktigaste hovudtrekka ved tenestestrukturen og kapasiteten i dei tre kommunane.

Tabell 10 Hovudtrekk ved tenestestruktur og kapasitet i kommunane.

Kommune	Hovudtrekk
Sande	Høg ressursinnsats per innbyggjar innan oppvekst, helse og omsorg og tekniske tenester. Små undervisningsgrupper, og alle barnehagebarna går i kommunale barnehagar.
Herøy	Moderat ressursbruk på dei analyserte områda. Skuleresultata varierer mellom indikatorane, med grunnskulepoeng over landsgjennomsnittet. Betydeleg innslag av private barnehagar. Kommunen har ikkje kommunalt vassverk og har låg tilknytning til kommunalt avlaupsnett.
Ulstein	Høg del barnehagelærarar. Skuleresultata varierer mellom indikatorane, med gode resultat i lesing på 8. trinn. Høg tilknytning til kommunal infrastruktur og korte saksbehandlingstider i byggesaker.

4.1.4 Samla vurdering

Hovudbiletet er at det framleis er betydelege skilnader i økonomisk berekraft mellom kommunane. Sande og Herøy har eit avgrensa økonomisk handlingsrom som følgje av svært låge disposisjonsfond og ROBEK-status. Sande hadde i tillegg eit negativt netto driftsresultat i 2025, medan Herøy låg nær det tilrådde nivået. Dei små økonomiske reservane avgrensar kommunane si evne til å handtere uføresette hendingar, nye investeringsbehov og aukande driftsutgifter.

Nøkkeltala viser situasjonen i 2025 og må òg vurderast i lys av kommunane sine vedtekne omstillingsplanar. Sande og Herøy arbeider med tiltak for å gjenopprette økonomisk balanse og byggje opp økonomiske reserver. Utviklingsretninga vil avhenge av om tiltaka gir varig effekt, og om kommunane klarer å oppretthalde økonomisk balanse over tid.

Ulstein har det sterkaste økonomiske utgangspunktet av dei tre kommunane, med eit positivt netto driftsresultat og noko større fondsreserver. Kommunen har samstundes eit høgt gjeldsnivå som bind framtidige

inntekter til renter og avdrag og kan avgrense handlingsrommet dersom investeringsbehova aukar. Rentesikringa gir større føreseielegheit og dempar verknaden av renteaukar på kort sikt, men reduserer ikkje den langsiktige gjeldsbelastninga.

Tenesteanalysane viser skilnader i ressursbruk, organisering og kapasitet, men gir ikkje grunnlag for å rangere den samla tenestekvaliteten i kommunane. Kommunane si evne til å oppretthalde eit godt tenestetilbod vil mellom anna avhenge av korleis tenestestrukturen, bemanninga og ressursbruken blir tilpassa innanfor dei økonomiske rammene. Dette kan bli særleg krevjande i Sande og Herøy, som har eit avgrensa økonomisk handlingsrom.

Dei neste delkapitla analyserer korleis utviklinga i befolkning, næringsliv og arbeidsmarknad kan påverke kommunane sine framtidige rammevilkår.

4.2 Befolkning og næring

Dette kapitlet skildrar utviklinga i befolkning, arbeidsplassar og næringsstruktur i Sande, Herøy og Ulstein, både kvar for seg og samla. Analysane byggjer på Telemarksforsking sine modellar for attraktivitet og regional utvikling (Vareide 2024).⁴ Modellane gjer det mogleg å vurdere utviklinga opp mot dei strukturelle føresetnadene for kvar kommune. Kapitlet tek først for seg befolkningsutvikling, flyttmønster og alderssamansetjing, for arbeidsplassutvikling, næringsstruktur, attraktivitet og pendling blir analyserte.

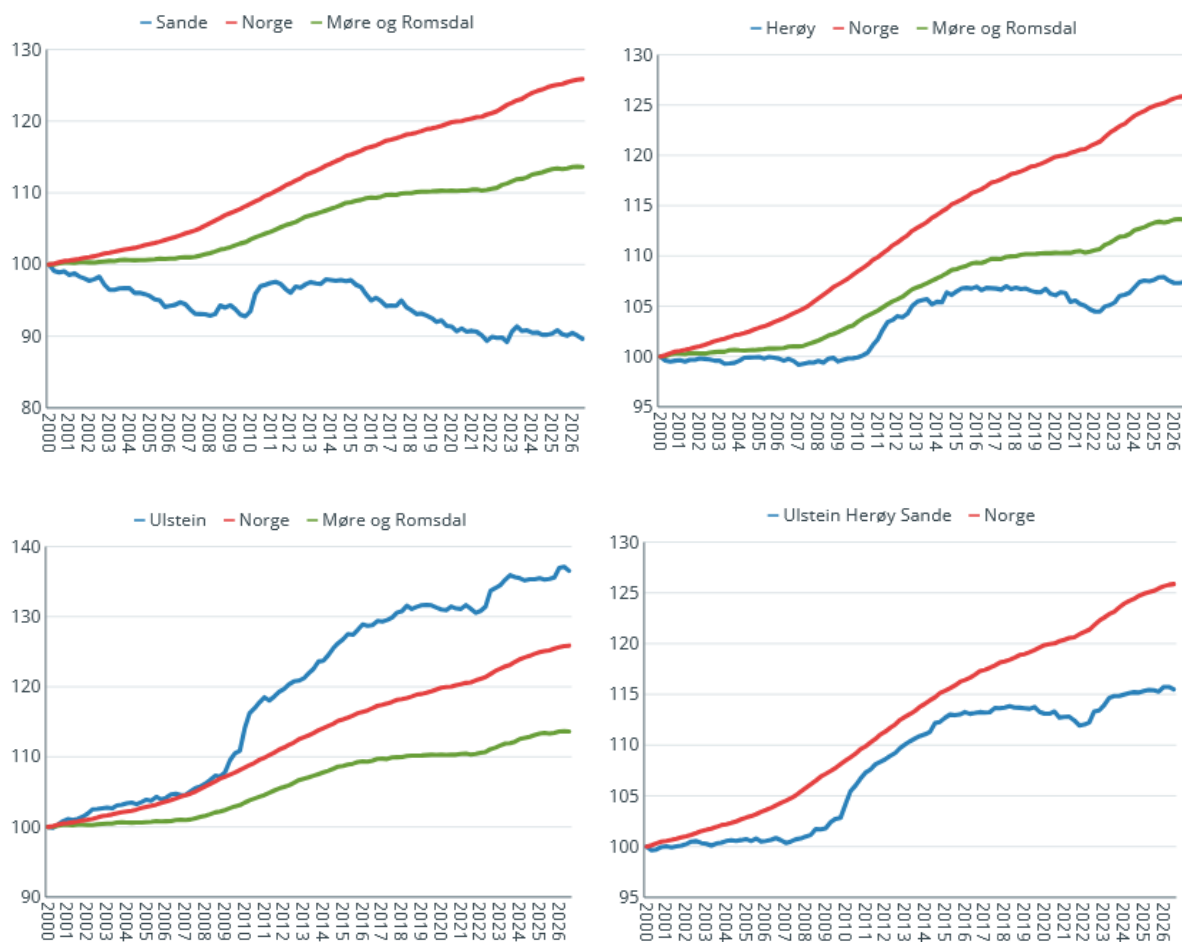
4.2.1 Befolkningsutvikling

Dette delkapitlet skildrar befolkningsutviklinga i Sande, Herøy og Ulstein frå 2000 til 2026 (Figur 1). Befolkningsutviklinga har vore svært ulik i dei tre kommunane sidan 2000. Ulstein har hatt sterk vekst, Herøy moderat vekst, medan Sande har hatt ein markant nedgang i folketalet.

Ved inngangen til 3. kvartal 2026 hadde Sande 2 415 innbyggjarar, Herøy 9 009 og Ulstein 8 931. Til saman hadde kommunane 20 355 innbyggjarar. Frå 2000 til 2026 auka folketalet samla med 15,5 prosent. Utviklinga var likevel svært ulik mellom kommunane, med ein nedgang på 10,4 prosent i Sande, ein vekst på 7,4 prosent i Herøy og 36,5 prosent i Ulstein.

Hovudbiletet er at kommunane samla har hatt ei befolkningsutvikling på nivå med fylkesgjennomsnittet, men klart svakare enn landsgjennomsnittet. Den samla utviklinga skjuler likevel store skilnader mellom kommunane, der særleg Ulstein har hatt sterk vekst, medan Sande har hatt ein markant nedgang i folketalet.

⁴ <https://regionalanalyse.no/>

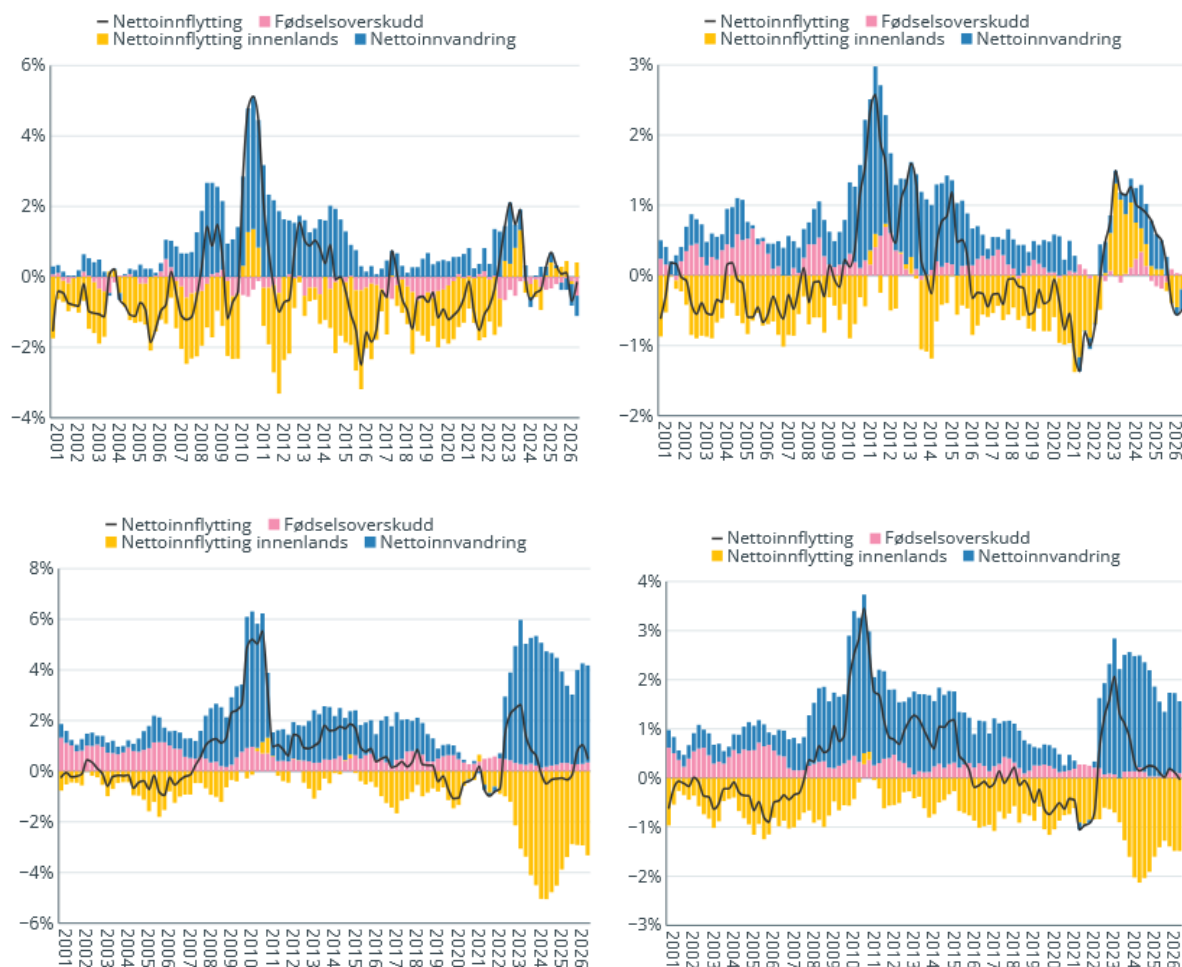


Figur 1 Utvikling i folketallet i Sande (øverst til venstre), Herøy (øverst til høyre), Ulstein (nedst til venstre) og kommunane samla (nedst til høyre), indeksert slik at nivået ved inngangen til 2000 er sett til 100. Folketalet er målt ved starten av kvart kvartal.⁵

Befolkningsutviklinga kan delast inn i tre hovudkomponentar: fødselsbalanse (fødde minus døde), innanlandsk flyttebalanse og nettoinnvandring (Figur 2). Herøy og Ulstein har hatt fødselsoverskot i dei fleste åra sidan 2000, medan Sande stort sett har hatt fødselsunderskot. Nettoinnvandringa har gitt positive bidrag til folketalsutviklinga i alle dei tre kommunane, medan den innanlandske flyttebalansen har vore negativ i dei fleste periodane. For kommunane samla har innvandringa vore den viktigaste drivkrafta bak befolkningsveksten.

Etter 2022 auka nettoinnvandringa markant som følge av busetjinga av flyktningar frå Ukraina. Ein del av den registrerte innanlandske flyttinga i denne perioden heng saman med at personar med kollektivt vern først vart folkeregistrerte i kommunen der dei budde på mottak, og seinare flytta til kommunen der dei vart busette. Dette bidreg til å forklare dei tydelege utslaga i flyttekomponentane mot slutten av perioden.

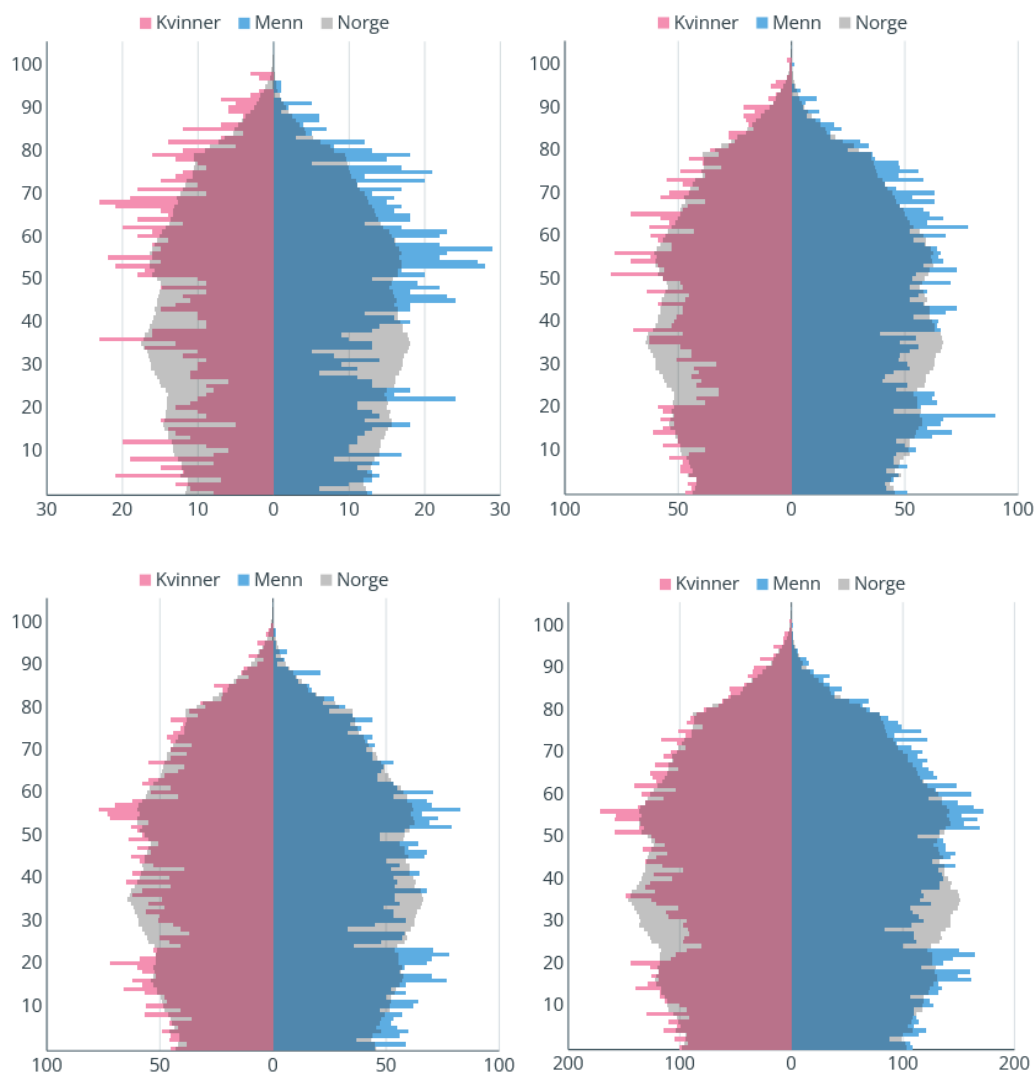
⁵ Ved samanlikningar tilbake til 2000 er folketala korrigerte for overføringa av Åram krins, med rundt 380 innbyggjarar, frå Sande til Vanylven 1. januar 2002. Grenseendringa er dermed teken omsyn til i figurane og dei oppgitte endringstala.



Figur 2 Befolkningsveksten i Sande (øverst til venstre), Herøy (øverst til høyre), Ulstein (nedst til venstre) og kommunane samla (nedst til høyre), dekomponert i overlappende 12-månadersperiodar. Veksten er målt kvart kvartal.

Innvandring og flyktningbusetjing kan også få betydning for den framtidige tilgangen på arbeidskraft. Effekten vil avhenge av alderssamansetjing, kompetanse, deltaking i arbeidslivet og kor mange som blir buande i kommunane over tid. God integrering, kvalifisering og tilgang til arbeid kan bidra til å dempe noko av nedgangen i befolkninga i yrkesaktiv alder. Samtidig er framtidig innvandring og sekundærflytting usikker og kan derfor ikkje åleine forventast å løyse den langsiktige arbeidskraftutfordringa.

Alders- og kjønnsfordelinga har stor betydning for talet på fødde og døde. Figur 3 viser innbyggjarane fordelte etter kjønn og alder i dei tre kommunane (2026). Skuggen viser den tilsvarande fordelinga for landet som heilskap, slik at det er mogleg å sjå kva aldersgrupper som er over- eller underrepresenterte samanlikna med landsgjennomsnittet.



Figur 3 Talet på innbyggjarar etter kjønn og alder i Sande (øvt til venstre), Herøy (øvt til høgre), Ulstein (nedst til venstre) og kommunane samla (nedst til høgre). Skuggen viser den tilsvarande alders- og kjønnsfordelinga for landet som heilskap.

Kommunar med ein høg del eldre vil normalt ha fleire dødsfall, medan kommunar med mange kvinner i fruktbar alder normalt vil ha fleire fødslar. Alders- og kjønnsamansetjinga kan derfor vere med på å forklare skilnader i fødselsbalansen mellom kommunane.

Sande og Herøy har ein eldre aldersstruktur enn landsgjennomsnittet, medan Ulstein har ei yngre befolkning. Alle dei tre kommunane har samstundes ein lågare del innbyggjarar i alderen 20–40 år enn landet som heilskap. Underskotet er størst i Sande og minst i Ulstein, noko som bidreg til eit lågare fødselspotensial enn på landsbasis.

For kommunane samla ligg alderssamansetjinga nærare landsgjennomsnittet enn i kvar av kommunane isolert. Dette kjem av at skilnadene mellom kommunane delvis jamnar kvarandre ut når befolkningane blir vurderte samla. Samla gir dette ei meir balansert alderssamansetjing og dempar nokre av dei demografiske utfordringane som særleg Sande og Herøy står overfor.

Gjennomsnittsalderen i befolkninga har auka dei siste ti åra. Ifølgje SSB var gjennomsnittsalderen i Noreg 41,8 år per 1. januar 2026, ein auke på 2,1 år i løpet av dei siste ti åra. I Sande, Herøy og Ulstein var gjennomsnittsalderen høvesvis 46,1, 43,2 og 41,5 år per 1. januar 2026. Dette inneber ein auke på høvesvis 2,0, 2,4 og 3,3 år dei siste ti åra. Den aukande gjennomsnittsalderen peikar i retning av eit høgare framtidig omsorgsbehov og ein lågare del av befolkninga i yrkesaktiv alder. Desse utviklingstrekk blir nærare belyste i framskrivingane seinare i rapporten.

Utflyttinga i 20-åra heng truleg saman med utdanning og etablering i større arbeidsmarknader. Mange flyttar tilbake seinare i livet, noko som bidreg til netto innflytting i fleire av dei andre aldersgruppene. Dette er eit mønster som òg finst i mange andre kommunar utan større utdanningsinstitusjonar.

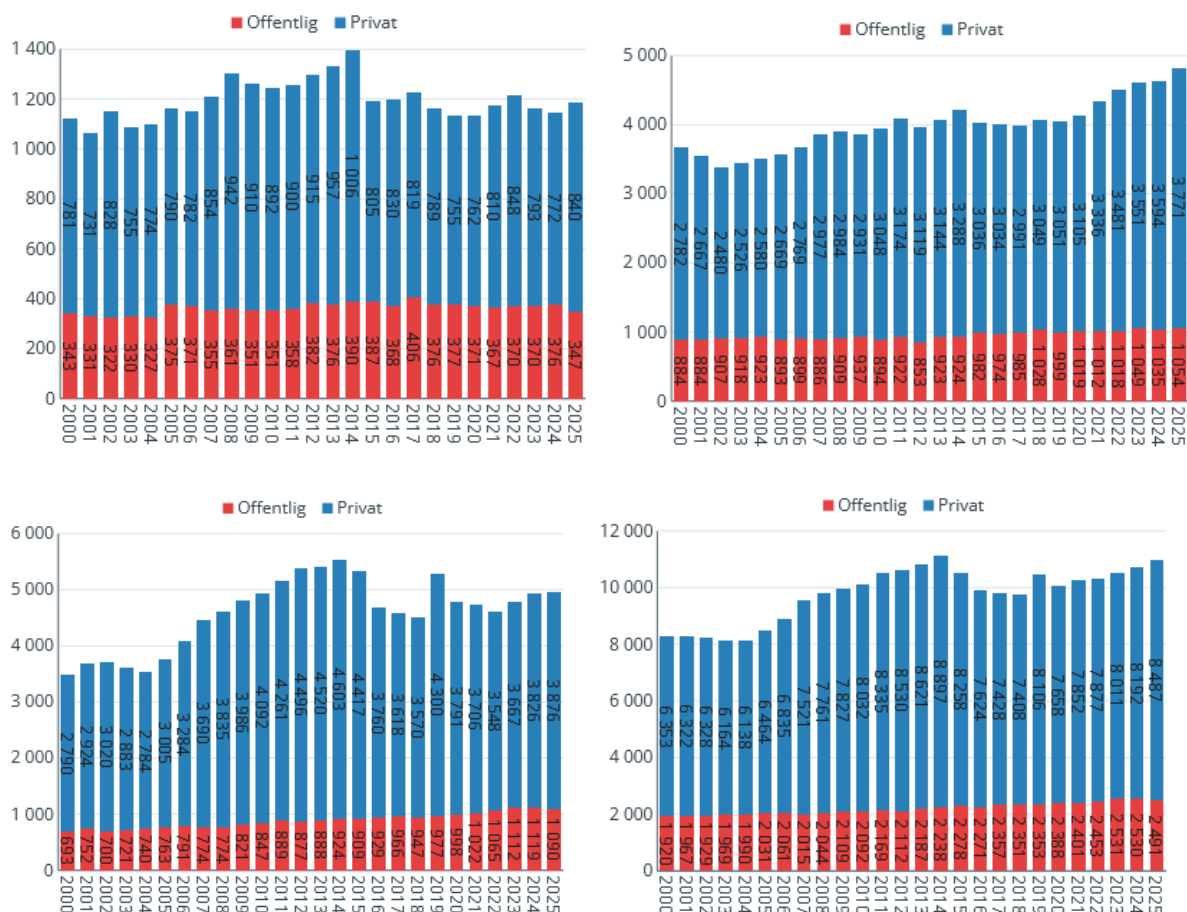
Den demografiske utviklinga er ein viktig føresetnad for framtidig tilgang på arbeidskraft og kommunane sitt vekstpotensial. Alderssamansetjinga påverkar både fødselsbalansen og tilgangen på arbeidskraft, og er derfor ein viktig del av forklaringa på den vidare utviklinga i arbeidsmarknaden og næringslivet.

4.2.2 Arbeidsplassar

Dette delkapittelet skildrar utviklinga i arbeidsplassar og næringsstruktur i kommunane. Arbeidsplassutviklinga gir eit viktig bilete av den økonomiske utviklinga og grunnlaget for sysselsetjing.

Figur 4 viser talet på arbeidsplassar i dei tre kommunane, fordelt på privat og offentlig sektor i perioden 2000–2025. SSB endra metoden for berekning av sysselsetjing i 2015. Metodeendringa førte til at det registrerte talet på sysselsette i næringslivet vart om lag fire prosent lågare enn etter den tidlegare metoden.

Herøy har hatt den sterkaste veksten i private arbeidsplassar dei siste åra, medan utviklinga i Sande og Ulstein har vore svakare. Kommunane samla har hatt ein jamn vekst i talet på arbeidsplassar gjennom perioden, i hovudsak driven av utviklinga i Herøy og Ulstein, som har dei største arbeidsmarknadene. Talet på arbeidsplassar i offentlig sektor har vore meir stabilt enn i næringslivet i alle dei tre kommunane. Skilnadene i den samla arbeidsplassveksten heng derfor først og fremst saman med utviklinga i privat sektor.

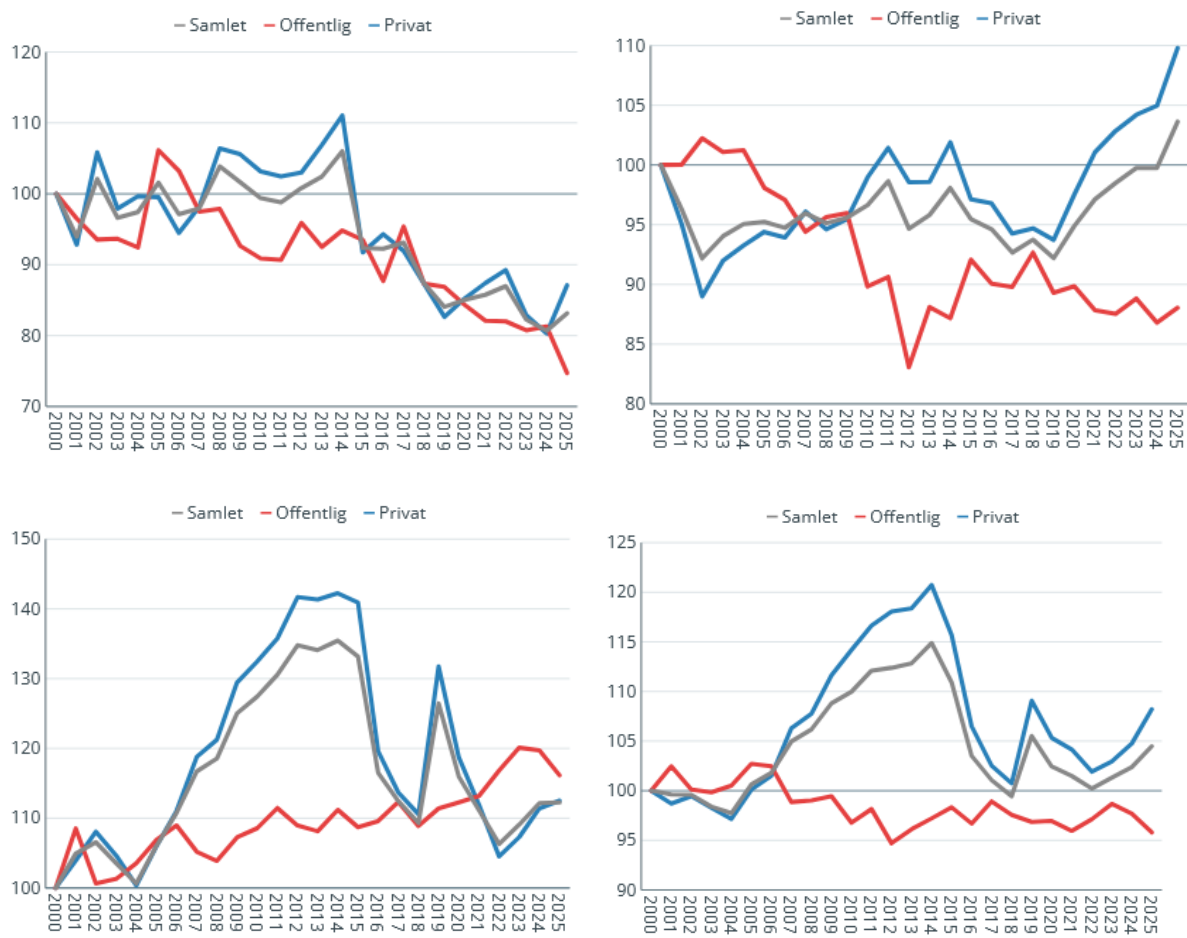


Figur 4 Talet på arbeidsplassar i offentlig og privat sektor i Sande (øvtst til venstre), Herøy (øvtst til høgre), Ulstein (nedst til venstre) og kommunane samla (nedst til høgre).

Figur 5 viser utviklinga i talet på arbeidsplassar i næringslivet i dei tre kommunane samanlikna med utviklinga i Noreg. Utviklinga er indeksert slik at nivået i 2000 er sett til 100, noko som gjer det mogleg å samanlikne veksten i kommunane direkte med utviklinga på landsbasis.

Ulstein og Herøy har hatt den sterkaste arbeidsplassveksten sidan 2000, medan utviklinga har vore klart svakare i Sande. Frå 2000 til 2025 auka talet på arbeidsplassar i næringslivet med 7,6 prosent i Sande, 35,5 prosent i Herøy og 38,9 prosent i Ulstein. Kommunane samla hadde ein vekst på 33,6 prosent. Dei siste ti åra har utviklinga vore svakare enn landsgjennomsnittet i Sande og Ulstein, medan Herøy har hatt sterkare vekst enn landet samla.

Resultata viser at arbeidsplassveksten samla har vore sterkare enn i fylket, men at utviklinga varierer betydeleg mellom kommunane.



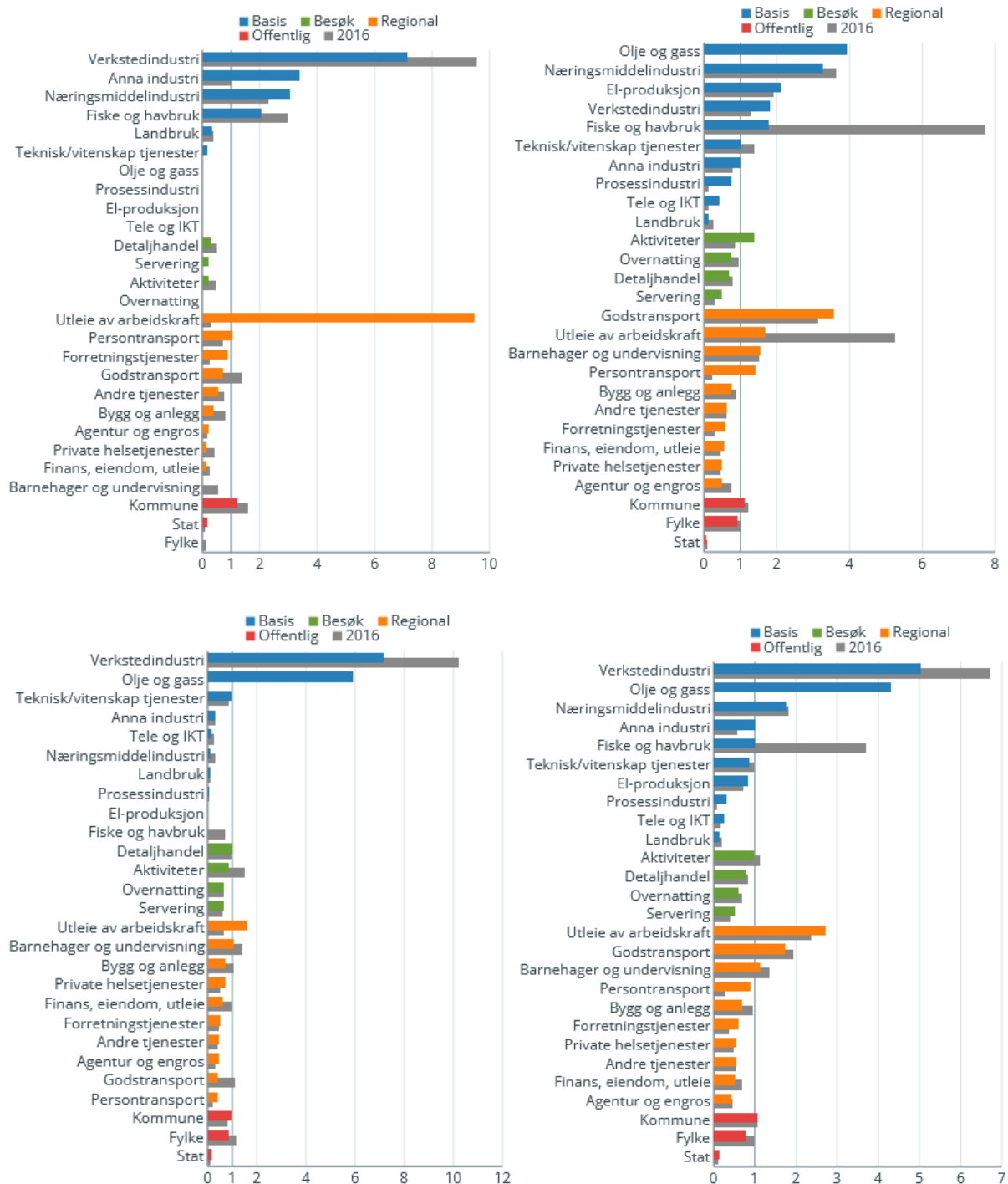
Figur 5 Utvikling i talet på arbeidsplassar i Sande (øvt til venstre), Herøy (øvt til høgre), Ulstein (nedst til venstre) og kommunane samla (nedst til høgre), indekstert slik at nivået i 2000 er sett til 100, samanlikna med utviklinga i No-reg.

Arbeidsplassveksten har vore sterkast i Herøy og Ulstein, medan befolkningsveksten i hovudsak har kome i Ulstein. Herøy har dei siste ti åra hatt sterkare arbeidsplassvekst enn landet og positiv næringsattraktivitet. Kommunen har dermed ei sentral rolle som arbeidsplasskommune og verdiskapar i den felles bu- og arbeidsmarknaden. Utviklinga illustrerer at kommunane har ulike, men utfyllande funksjonar i regionen.

4.2.3 Næringsstruktur

Næringsstrukturen påverkar vekstmoglegheitene i arbeidsmarknaden og er ein viktig forklaringsfaktor for utviklinga i talet på arbeidsplassar. Kommunar med ein høg del arbeidsplassar i vekstnæringar har normalt betre føresetnader for sysselsetjingsvekst enn kommunar som er spesialiserte i næringar med svak utvikling.

Figur 6 viser lokaliseringkvotientane for ulike bransjar i 2025. Bransjar med ein lokaliseringkvotient over 1 er sterkare representerte i kommunen enn i landet som heilskap. Dei grå søylene viser lokaliseringkvotientane i 2016 og illustrerer korleis næringsstrukturen har endra seg dei siste ti åra.



Figur 6 Lokaliseringskvotientar for ulike bransjar i Sande (øvt til venstre), Herøy (øvt til høgre), Ulstein (nedst til venstre) og kommunane samla (nedst til høgre) i fjerde kvartal 2025, samanlikna med 2016.

Alle dei tre kommunane har ein næringsstruktur med tydelege spesialiseringar innan maritime næringar og industri, men med ulike tyngdepunkt.

Sande har særleg høge lokaliseringkvotientar innan verktstadiindustri, utleie av arbeidskraft, anna industri, næringsmiddelindustri og fiske og havbruk. Verktstadiindustrien og utleie av arbeidskraft er dei mest markerte spesialiseringane.

Herøy har ei breiare spesialisering innan basisnæringane. Kommunen har særleg høge lokaliseringkvotientar innan fiske og havbruk, olje- og gassverksemd, næringsmiddelindustri, verkstadindustri og kraftproduksjon. Fiske og havbruk har styrkt den relative betydninga si sidan 2016, medan utleige av arbeidskraft og enkelte industrinæringar har fått redusert betydning.

Ulstein skil seg ut med ein sterk konsentrasjon av arbeidsplassar innan verkstadindustri og olje- og gassrelatert verksemd. Kommunen har òg ei viss spesialisering innan tekniske og vitskaplege tenester. Verkstadindustrien er framleis den dominerande næringa, medan fiske og havbruk har fått mindre betydning enn i 2016.

For kommunane samla er næringsstrukturen dominert av maritime næringar og industri. Verkstadindustrien er den tydelegaste spesialiseringa, medan olje- og gassrelatert verksemd, næringsmiddelindustri og fiske og havbruk òg er klart overrepresenterte samanlikna med landet som heilskap. Samanlikna med 2016 har verkstadindustrien og olje- og gassrelatert verksemd styrkt den relative betydninga si, medan fiske og havbruk har fått ei noko mindre framtrekande rolle.

Analysane peikar mot eit næringsliv med ein tydeleg maritim og industribasert profil i alle dei tre kommunane. Dette har gitt grunnlag for høg sysselsetjing og sterk arbeidsplassvekst i delar av perioden, men gjer samstundes næringslivet meir sårbart for konjunktursvingingar og marknadsendringar innan desse næringane. Samstundes legg den sterke spesialiseringa til rette for kompetansmiljø og næringsklynger som kan styrkje konkurranseevna til regionen.

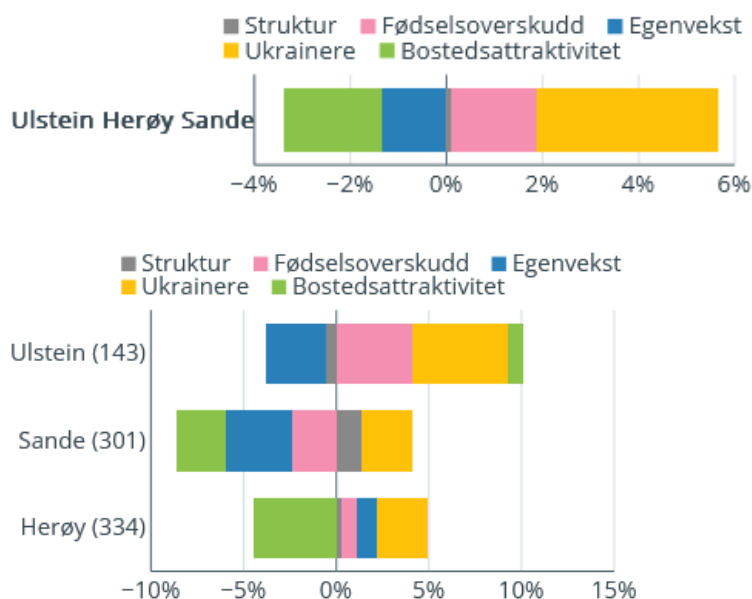
4.2.4 Bustads- og næringsattraktivitet

Befolkningsveksten blir påverka både av utviklinga i talet på arbeidsplassar og av kor attraktiv ein kommune er som bustad. Kommunar som lukkast med å skape arbeidsplassar og samstundes tiltrekkjer seg fleire innflyttarar enn dei strukturelle føresetnadene skulle tilseie, vil normalt ha høgare befolkningsvekst enn forventa.

Telemarksforskning sin attraktivitetsmodell skil mellom strukturelle forhold og forhold som kan påverkast lokalt. Analysane viser at fire faktorar i stor grad forklarar variasjonane i nettoflyttinga mellom kommunar: sentralitet, arbeidsplassvekst, demografi og innvandring (Vareide 2024).⁶ Når det er teke omsyn til desse faktorane, kan den attverande delen av flytteutviklinga tolkast som kommunen sin bustadattraktivitet.

Figur 7 viser befolkningsutviklinga i perioden 2016–2025 dekomponert i bidrag frå strukturelle flyttevilkår, fødselsbalanse, arbeidsplassvekst (eigenvekst), bustadattraktivitet og busetjing av flyktningar frå Ukraina.

⁶ <https://regionalanalyse.no/>



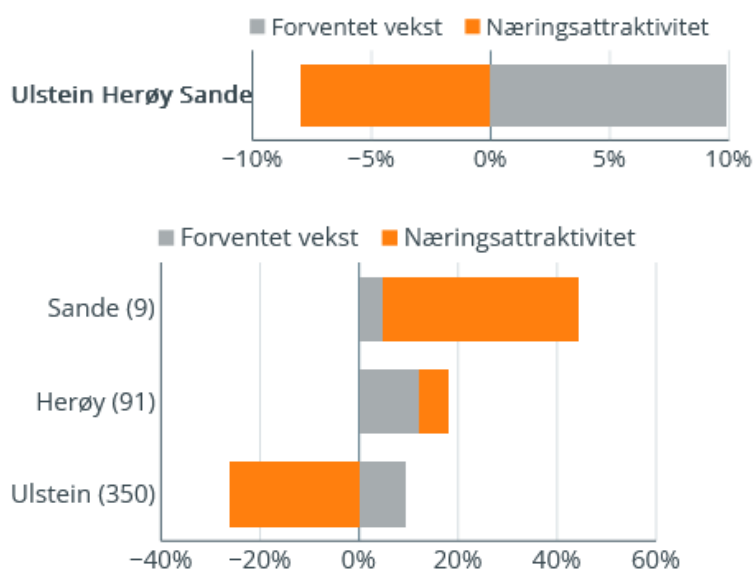
Figur 7 Befolkningsutviklinga 2016–2025, dekomponert i ulike drivkrefter.

For kommunane samla gav dei strukturelle forholda grunnlag for ei svak forventa nettoinnflytting, medan fødselsbalansen bidrog positivt til befolkningsveksten. Samstundes var arbeidsplassveksten svakare enn landsgjennomsnittet og reduserte nettoflyttinga. Busetjinga av flyktningar frå Ukraina bidrog positivt til befolkningsutviklinga mot slutten av perioden.

Samla hadde kommunane ein negativ bustadattraktivitet tilsvarande om lag 2 prosent av folketalet i den siste tiårsperioden. Det inneber at nettoflyttinga var lågare enn det ein kunne forvente ut frå arbeidsplassutviklinga og dei strukturelle rammevilkåra. Ulstein hadde ein svakt positiv bustadattraktivitet, medan Herøy og Sande hadde negativ bustadattraktivitet. Ulstein trekte dermed til seg noko fleire innflyttarar enn forventa, medan nettoflyttinga til Herøy og Sande var lågare enn dei strukturelle forholda skulle tilseie.

Den forventa arbeidsplassveksten i næringslivet blir berekna ut frå tre strukturelle forhold: nasjonal vekst, bransjesamansetjing og befolkningsvekst. Figur 8 viser arbeidsplassveksten i næringslivet i Sande, Herøy og Ulstein, samt kommunane samla, i perioden 2016–2025. Veksten er dekomponert i forventa vekst og næringsattraktivitet. Næringsattraktivitet er skilnaden mellom faktisk og forventa arbeidsplassvekst.

For kommunane samla gav den negative bransjeeffekten og ei svakare befolkningsutvikling enn landsgjennomsnittet grunnlag for ei forventa arbeidsplassvekst på 9,9 prosent i perioden 2016–2025. Den faktiske utviklinga enda derimot med ein nedgang på 8,0 prosent. Arbeidsplassveksten vart dermed 17,9 prosentpoeng lågare enn forventa, noko som inneber ein klart negativ næringsattraktivitet.



Figur 8 Forventa arbeidsplassvekst og næringsattraktivitet 2016–2025. Den faktiske veksten er summen av søylene.

Det er samstundes klare skilnader mellom kommunane. Sande og Herøy hadde positiv næringsattraktivitet i den siste tiårsperioden, medan arbeidsplassveksten i Ulstein var svakare enn dei strukturelle føresetnadene skulle tilseie. Ulstein hadde dermed negativ næringsattraktivitet.

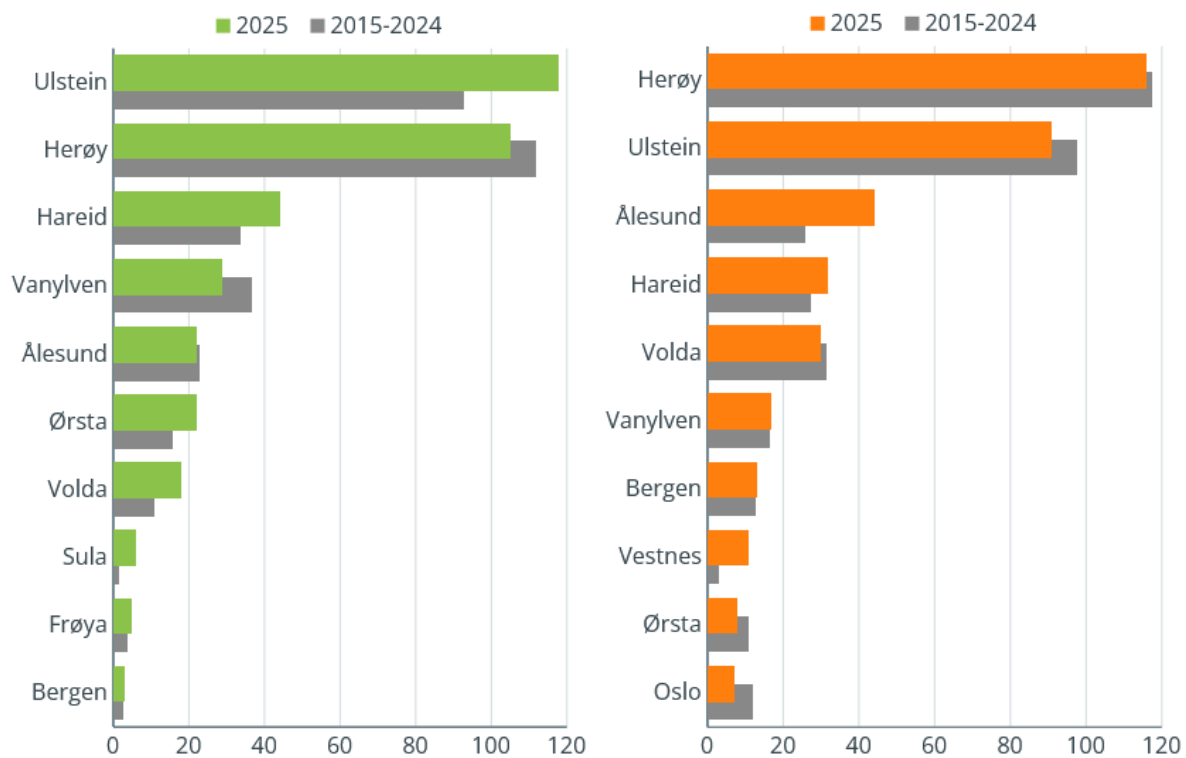
Hovudbiletet er at kommunane har ulike styrkar når det gjeld bustad- og næringsattraktivitet. Ulstein har den sterkaste bustadattraktiviteten, medan Sande og Herøy har sterkare næringsattraktivitet. Sett under eitt utgjer kommunane ein større og meir variert arbeidsmarknad og har eit breiare næringsgrunnlag enn kvar kommune for seg. Dette kan gi betre føresetnader for å sjå den framtidige samfunnsutviklinga i området i samanheng.

4.2.5 Pendling

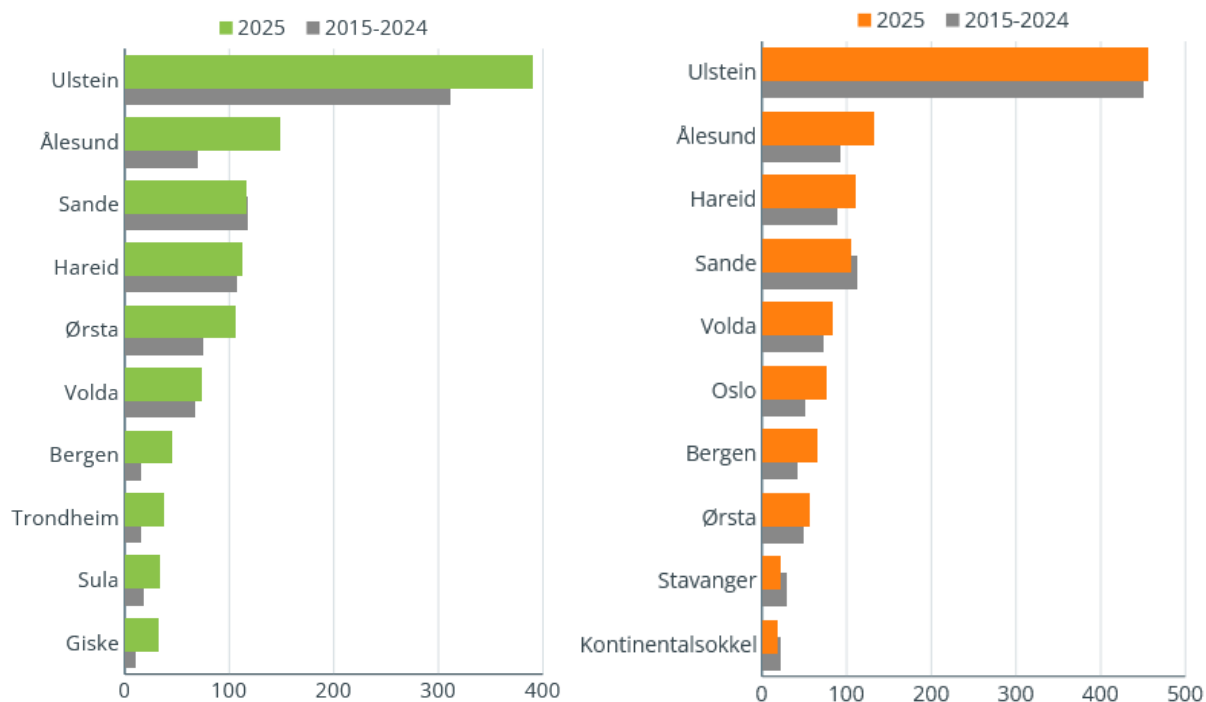
Pendling er viktig for å forstå regional utvikling. Nokre kommunar har fleire arbeidsplassar enn sysselsette innbyggjarar og får netto innpendling, medan andre har færre arbeidsplassar og er avhengige av netto utpendling. Omfanget av pendlinga seier òg noko om kor tett integrerte kommunane er i ein felles arbeidsmarknad.

Arbeidsmarknadsintegrasjonen er høg i alle dei tre kommunane. I 2025 var han 72 prosent i Sande, 62 prosent i Herøy og 91 prosent i Ulstein. Dette viser at kommunane er tett knytte saman gjennom omfattande pendling, med Ulstein som den mest integrerte arbeidsmarknaden.

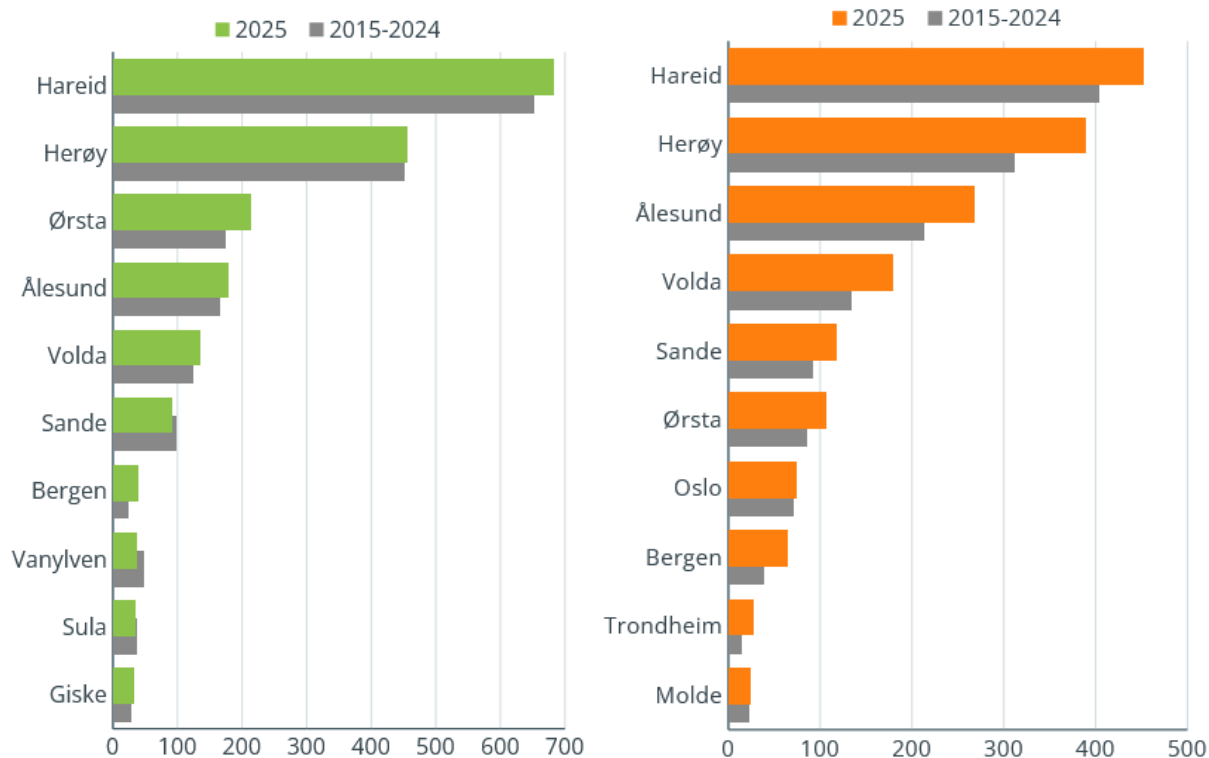
Figurane under viser talet på sysselsette som pendlar inn og ut av kommunane.



Figur 9 Innpendling (venstre) og utpendling (høyre). Sande



Figur 10 Innpendling (venstre) og utpendling (høyre). Herøy



Figur 11 Innpendling (venstre) og utpendling (høyre). Ulstein

Figurane viser omfattande pendlingsstraumar mellom Sande, Herøy og Ulstein. Sande har størst pendling mot Herøy og Ulstein, medan Herøy og Ulstein har dei klart sterkaste gjensidige pendlingsstraumane.

Tabell 11 viser kvar dei sysselsette innbyggjarane i Sande, Herøy og Ulstein har arbeidsplassen sin. Herøy har den høgaste delen som både bur og arbeider i eigen kommune, med 71 prosent. Tilsvarende del er 64 prosent i Sande og 57 prosent i Ulstein. Samstundes er det betydeleg pendling mellom kommunane, særleg mellom Herøy og Ulstein. Om lag 10 prosent av innbyggjarane i Herøy arbeider i Ulstein, medan 9 prosent av innbyggjarane i Ulstein arbeider i Herøy. Ulstein har òg den høgaste delen som arbeider utanfor dei tre kommunane, med 32 prosent.

Dersom Sande, Herøy og Ulstein blir slått saman til éin kommune, vil 82 prosent av dei sysselsette som er busette i Sande, arbeide i den nye kommunen. Tilsvarende delar vil vere 83 prosent for Herøy og 68 prosent for Ulstein. Samla vil om lag 77 prosent av dei sysselsette innbyggjarane både bu og arbeide innanfor den nye kommunen. Dette underbyggjer at kommunane allereie fungerer som ein felles bu- og arbeidsmarknad.

Tabell 11 Pendlingsmatrise for Sande, Herøy og Ulstein. Tal på sysselsette og prosent. Kjelde: SSB

		Arbeidsstad			
		Sande	Herøy	Ulstein	Utanfor
Bustad	Sande	759 (64 %)	116 (10 %)	91 (8 %)	212 (18 %)
	Herøy	105 (2 %)	3 233 (71 %)	456 (10 %)	756 (17 %)
	Ulstein	118 (3 %)	390 (9 %)	2 569 (57 %)	1 442 (32 %)
	Utanfor	125	1 083	1 850	

Bu- og arbeidsmarknadsregionar (BA-regionar) er ei inndeling av Noreg i funksjonelle regionar basert på pendling og reisetid mellom kommunane. Ulstein BA-region omfattar Ulstein, Hareid, Herøy og Sande. Hareid og Herøy har dei sterkaste pendlingskoplingane til Ulstein, med høvesvis 20 og 8 prosent utpendling til senterkommunen. Reisetida til Ulstein er samstundes kort, mellom 13 og 32 minutt.

Tabell 12 Bu- og arbeidsmarknadsregion Ulstein. Kjelde: TØI rapport 1713/2019⁷

Tabell 4.81 Reisetid og pendling i BA-region Ulstein. 2017. Minutter og prosent.

		Reisetid	Ut- pendling	Inn- pendling	Sentralitet, kommune	Sentralitets- klasse	Inkluderingsgrunnlag
1516	Ulstein	5,37	53,79	53,79	714	4	Senterkommune
1517	Hareid	12,53	20,38	12,29	681	4	Utpendling > 8
1515	Herøy	22,13	8,47	8,78	656	4	Utpendling > 8
1514	Sande	31,85	6,11	1,79	550	5	Reisevei < 45, sum pendling > 6

Analysane viser at Sande, Herøy og Ulstein allereie fungerer som ein tett integrert bu- og arbeidsmarknad. Hareid er òg ein naturleg del av denne felles bu- og arbeidsmarknaden. At Hareid ikkje inngår i strukturutgreiinga, inneber at ei eventuell samanslåing mellom Herøy, Sande og Ulstein ikkje vil omfatte heile den funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionen. Samarbeid og samordning med Hareid vil derfor framleis vere viktig, uavhengig av kva strukturval dei tre kommunane gjer.

Den høge arbeidsmarknadsintegrasjonen, dei omfattande pendlingsstraumane og plasseringa i same BA-region viser at kommunane har sterke funksjonelle band gjennom arbeidsmarknad, næringsliv og samferdsel. Integrasjonen gir gode føresetnader for å utnytte den samla arbeidskrafta i regionen. Samstundes vil auka pendling i hovudsak omfordele arbeidskraft innanfor den same bu- og arbeidsmarknaden. På lengre sikt vil derfor pendling åleine neppe vere tilstrekkeleg dersom den samla tilgangen på arbeidskraft blir redusert. Dette gir eit viktig faktagrunnlag for den vidare vurderinga av framtidig kommunestruktur.

⁷ For senterkommunen vil utpendlingsdelen og innpendlingsdelen vere like. Dei viser i praksis den interne pendlinga, det vil seie delen av den arbeidsaktive befolkninga som arbeider i kommunen.

4.2.6 Samla vurdering

Analysane viser at Sande, Herøy og Ulstein har ulike demografiske og næringsmessige føresetnader. Samstundes har kommunane ulike styrkar og funksjonar i regionen og er tett integrerte gjennom arbeidsmarknad, næringsliv og busetjingsmønster. Ulstein har hatt den sterkaste befolkningsveksten sidan 2000 og den yngste alderssamansetjinga, medan Sande har hatt befolkningsnedgang og ei eldre befolkning. Herøy ligg mellom desse ytterpunkta, med sterk arbeidsplassvekst og ei sentral rolle i den regionale arbeidsmarknaden.

Næringslivet er prega av sterke maritime næringar og industri, med ulike spesialiseringar i dei tre kommunane. Arbeidsplassveksten har vore sterkast i Herøy og Ulstein, medan analysane av næringsattraktivitet viser at veksten har vore sterkare enn forventa i Herøy og Sande, men svakare enn forventa i Ulstein.

Dette illustrerer at befolkningsvekst og arbeidsplassvekst ikkje nødvendigvis følgjer kvarandre, og at både flyttemønster, alderssamansetjing og lokal attraktivitet påverkar utviklinga.

Pendlingsanalysane viser at kommunane allereie fungerer som éin integrert bu- og arbeidsmarknadsregion. Om lag tre av fire sysselsette innbyggjarar vil både bu og arbeide innanfor ein samanslått kommune, og BA-regionanalysen stadfestar at kommunane inngår i same funksjonelle bu- og arbeidsmarknaden. Dette viser at kommunane har sterke gjensidige bindingar når det gjeld arbeidsmarknad, næringsliv og samferdsel.

Hovudbiletet er at kommunane utfyller kvarandre gjennom ulike styrkar, samstundes som dei står overfor dei same langsiktige utfordringane knytte til demografi, attraktivitet og tilgang på arbeidskraft. Den vidare utviklinga vil ikkje berre vere avhengig av arbeidsplassvekst og innflytting, men òg av evna til å møte ein aukande ubalanse mellom arbeidskraftstilbod og arbeidskraftsbehov. Desse utviklingstrekk danner utgangspunktet for framskrivingane i neste kapittel, der utviklinga i befolkning, forsørgjarbyrde, arbeidskraft og framtidige teneste- og utgiftsbehov blir analyserte fram mot 2050.

4.3 Befolkningsframskrivingar

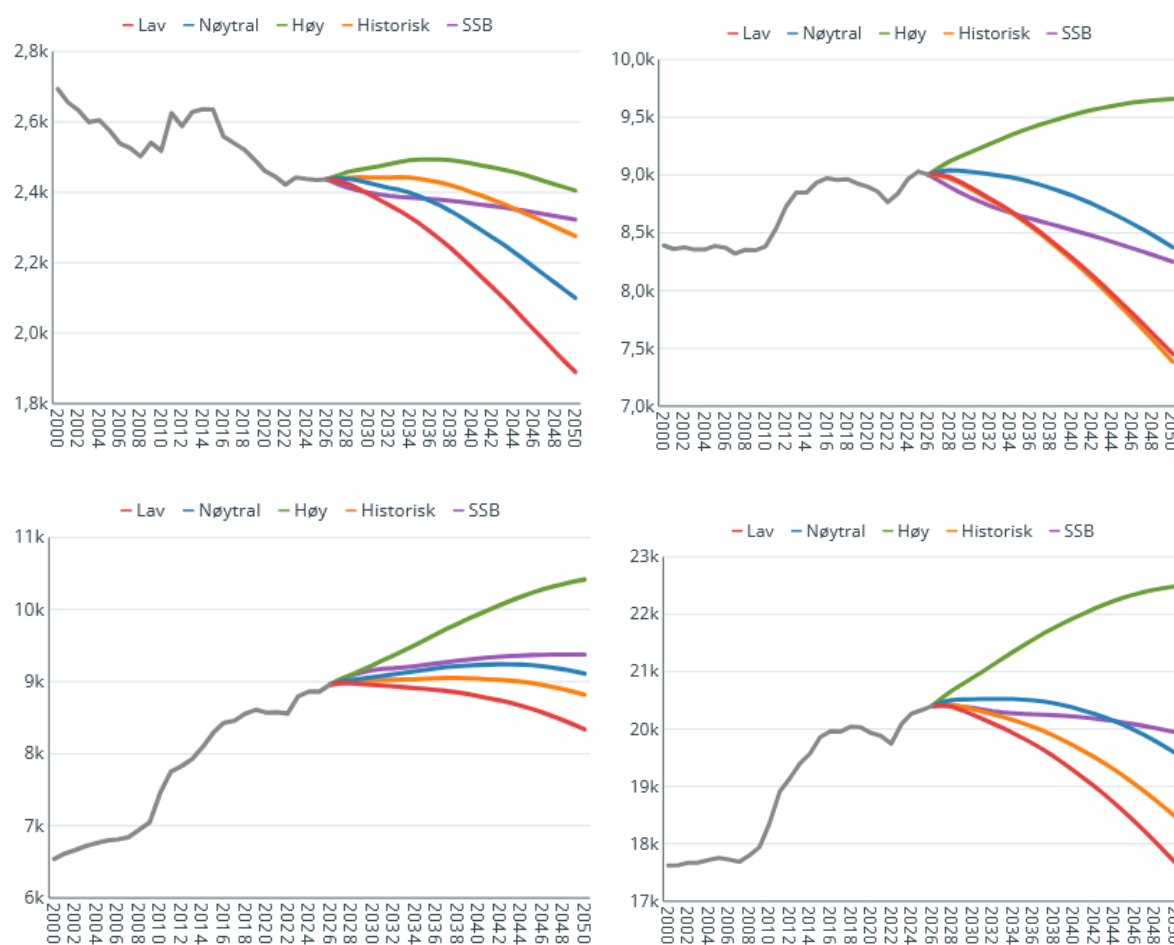
Framskrivningane frå Telemarksforskning supplerer SSB sine framskrivingar ved å vise korleis ulike føresetnader om bustad- og næringsattraktivitet kan påverke befolkningsutviklinga. Alle scenarioa byggjer på SSB sitt hovudalternativ for den nasjonale befolkningsutviklinga, men har ulike føresetnader om den lokale attraktiviteten.

Vi har berekna fire scenario fram mot 2050 (Figur 12). I scenarioet med høg attraktivitet (H) blir både bustad- og næringsattraktiviteten styrkt, medan desse forholda utviklar seg svakare enn forventa i scenarioet med låg attraktivitet (L). I scenarioet med nøytral attraktivitet (N) utviklar flyttemønster og

arbeidsplassvekst seg som forventa ut frå dei strukturelle føresetnadene. Det er i tillegg berekna eit historisk scenario, der attraktiviteten blir vidareført på nivå med gjennomsnittet dei siste ti åra. Scenarioa illustrerer samla eit mogleg utfallsrom for den framtidige befolkningsutviklinga.

4.3.1 Framtidig befolkningsutvikling

For kommunane samla viser framskrivingane eit stort spenn i den framtidige befolkningsutviklinga (jf. Figur 12)



Figur 12 Folketalet i Sande (øvt til venstre), Herøy (øvt til høgre), Ulstein (nedst til venstre) og kommunane samla (nedst til høgre), med faktiske tal fram til 2026 og framskrivingar fram til 2050.

I scenarioet med høg attraktivitet kan folketalet auke til over 22 000 innbyggjarar i 2050. I nøytralscenarioet blir utviklinga svakare, og folketalet går gradvis ned mot slutten av perioden. SSB sitt hovudalternativ viser derimot eit relativt stabilt folketal fram mot 2050. Skilnaden må sjåast i lys av at Telemarksforsking og SSB nyttar ulike modellar og føresetnader for framtidige flyttemønster og lokal utvikling. Dersom attraktiviteten blir vidareført på nivå med gjennomsnittet dei siste ti åra eller utviklar seg svakare enn forventa, viser framskrivingane ein tydeleg befolkningsnedgang.

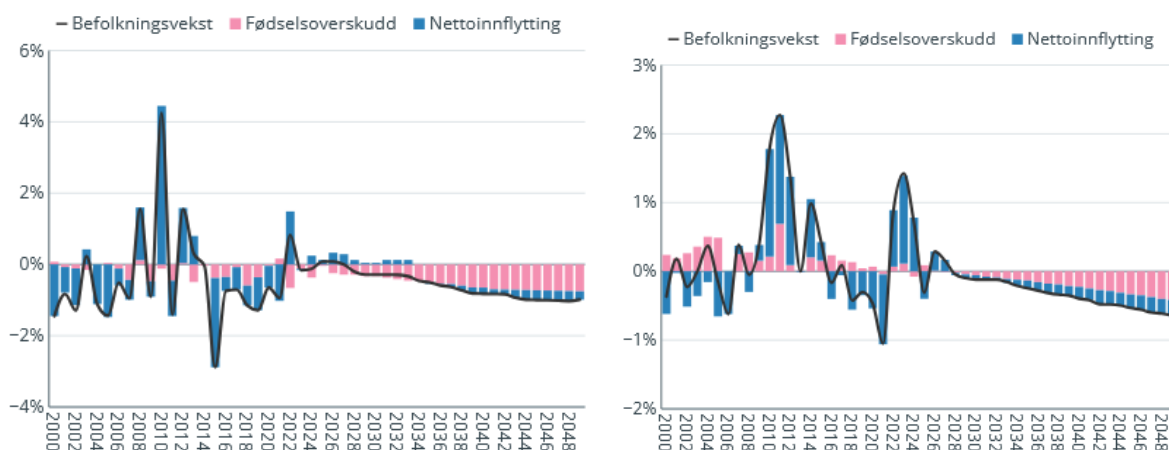
Det er samstundes store skilnader mellom kommunane. Sande får befolkningsnedgang i alle scenarioa med unntak av scenarioet med høg attraktivitet. Herøy har eit tilsvarande mønster, der berre høg attraktivitet gir tydeleg vekst på lang sikt. Ulstein har dei mest gunstige demografiske føresetnadene og får befolkningsvekst både i SSB sitt hovudalternativ og i scenarioet med høg attraktivitet.

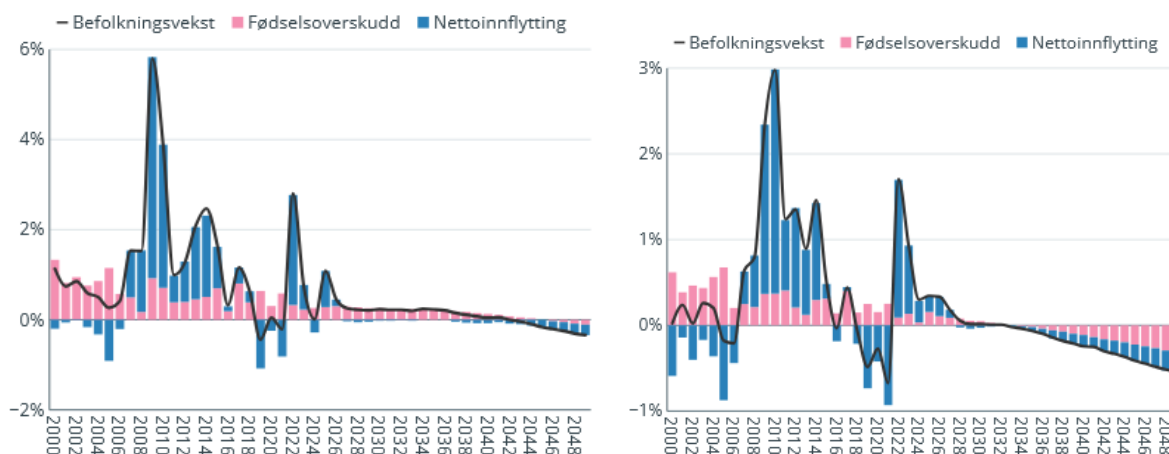
Framskrivingane viser at befolkningsvekst utover det dei strukturelle føresetnadene tilseier, krev høg bustad- og næringsattraktivitet. Ulstein har dei beste føresetnadene for vidare vekst, men for kommunane samla vil utviklinga i stor grad avhenge av regionen si evne til å styrkje attraktiviteten som bu- og arbeidsmarknad.

4.3.2 Fødselsbalanse og nettoflytting

Figur 13 viser korleis befolkningsutviklinga i nøytralscenarioet fordeler seg på fødselsbalanse og nettoflytting i Sande, Herøy, Ulstein og kommunane samla. Fødselsbalansen blir gradvis svakare i alle dei tre kommunane fram mot 2050. Samstundes går nettoflyttinga ned og blir etter kvart svakt negativ. Dette gir ei gradvis svakare befolkningsutvikling og på sikt nedgang i folketalet.

Ulstein har dei mest gunstige demografiske føresetnadene, med fødselsoverskot i store delar av perioden. Sande har det svakaste utgangspunktet, med vedvarande fødselsunderskot, medan Herøy ligg mellom dei to. For kommunane samla held folketalet seg relativt stabilt dei næraste åra, før det gradvis går ned mot 2050.





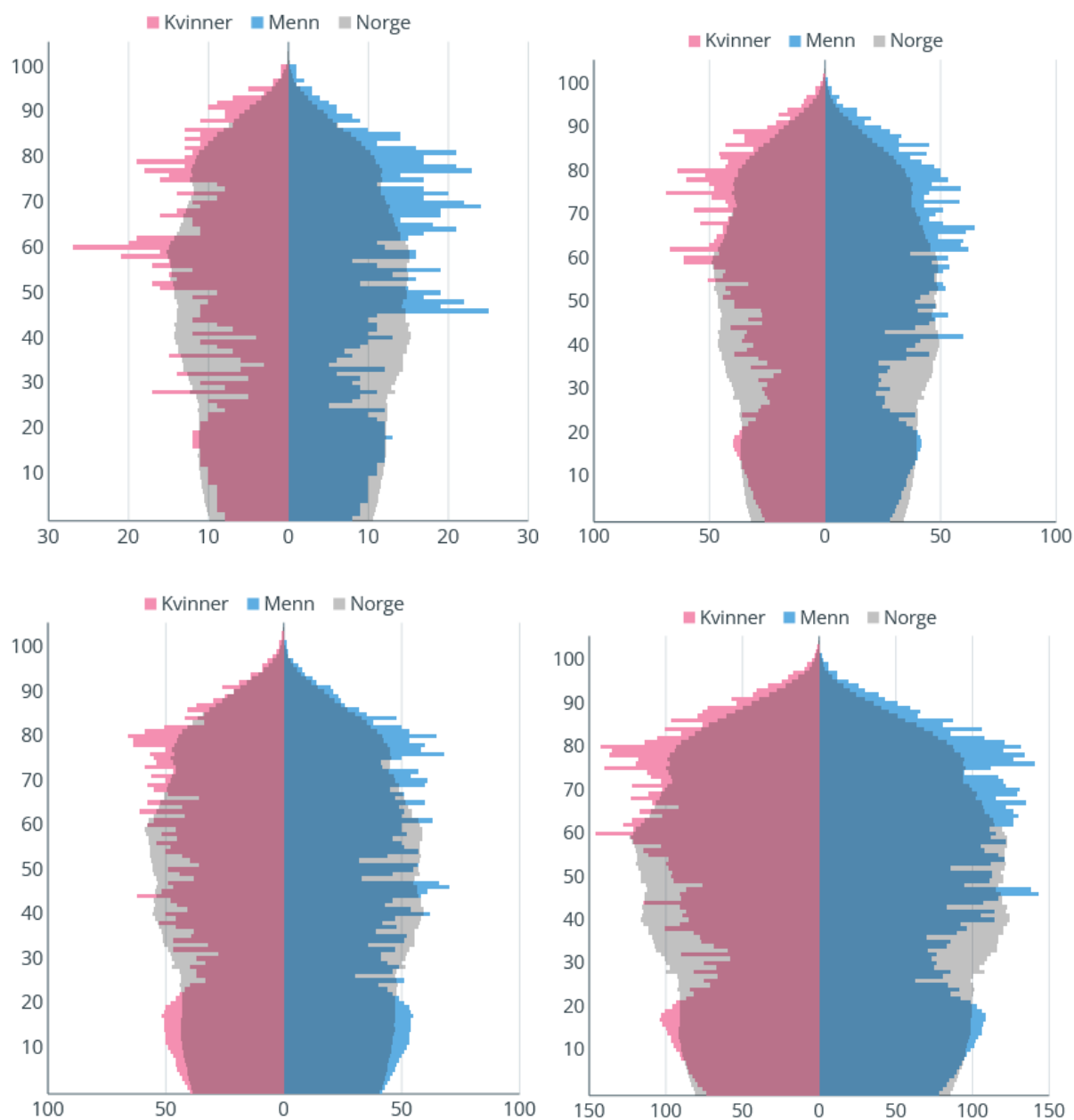
Figur 13 Nettoflytting og fødselsbalanse i Sande (øvt til venstre), Herøy (øvt til høgre), Ulstein (nedst til venstre) og kommunane samla (nedst til høgre). Nøytralscenarioet.

Den svake utviklinga i fødselsbalansen og nettoflyttinga blir òg spegla i den framtidige alderssamansetjinga.

4.3.3 Framtidig alderssamansetjing

Figur 14 viser den forventa alders- og kjønnsfordelinga i 2050 i nøytralscenarioet, samanlikna med landsgjennomsnittet. Sande har ei klart eldre befolkning enn landet som heilskap, med ein stor del innbyggjarar over 60 år og ein låg del yngre vaksne. Herøy har òg ei eldre alderssamansetjing enn landsgjennomsnittet, men skilnadene er mindre enn i Sande. Ulstein har den yngste befolkninga av dei tre kommunane, med ein relativt stor del barn og unge og ei alderssamansetjing som ligg nærare landsgjennomsnittet.

For kommunane samla blir alderssamansetjinga meir balansert enn i Sande og Herøy kvar for seg. Den yngre befolkninga i Ulstein trekkjer den samla aldersstrukturen nærare landsgjennomsnittet, medan den eldre befolkninga i Sande trekkjer i motsett retning. Samla vil kommunane likevel ha ei eldre alderssamansetjing enn landet som heilskap.



Figur 14 Talet på innbyggjarar på ulike alderstrinn for kvinner og menn i 2050. Sande (øvt til venstre), Herøy (øvt til høgre), Ulstein (nedst til venstre) og kommunane samla (nedst til høgre). Skuggen viser alders- og kjønnsfordelinga på landsbasis. Nøytralscenarioet.

Framskrivingane viser at befolkningsutviklinga vil påverke både alderssamansetjinga, tilgangen på arbeidskraft og etterspurnaden etter kommunale tenester. Dei neste delkapitla analyserer kva dette inneber for forsørgjarbyrda, utgiftsbehovet og behovet for årsverk fram mot 2050.

4.3.4 Forsørgjarbyrde

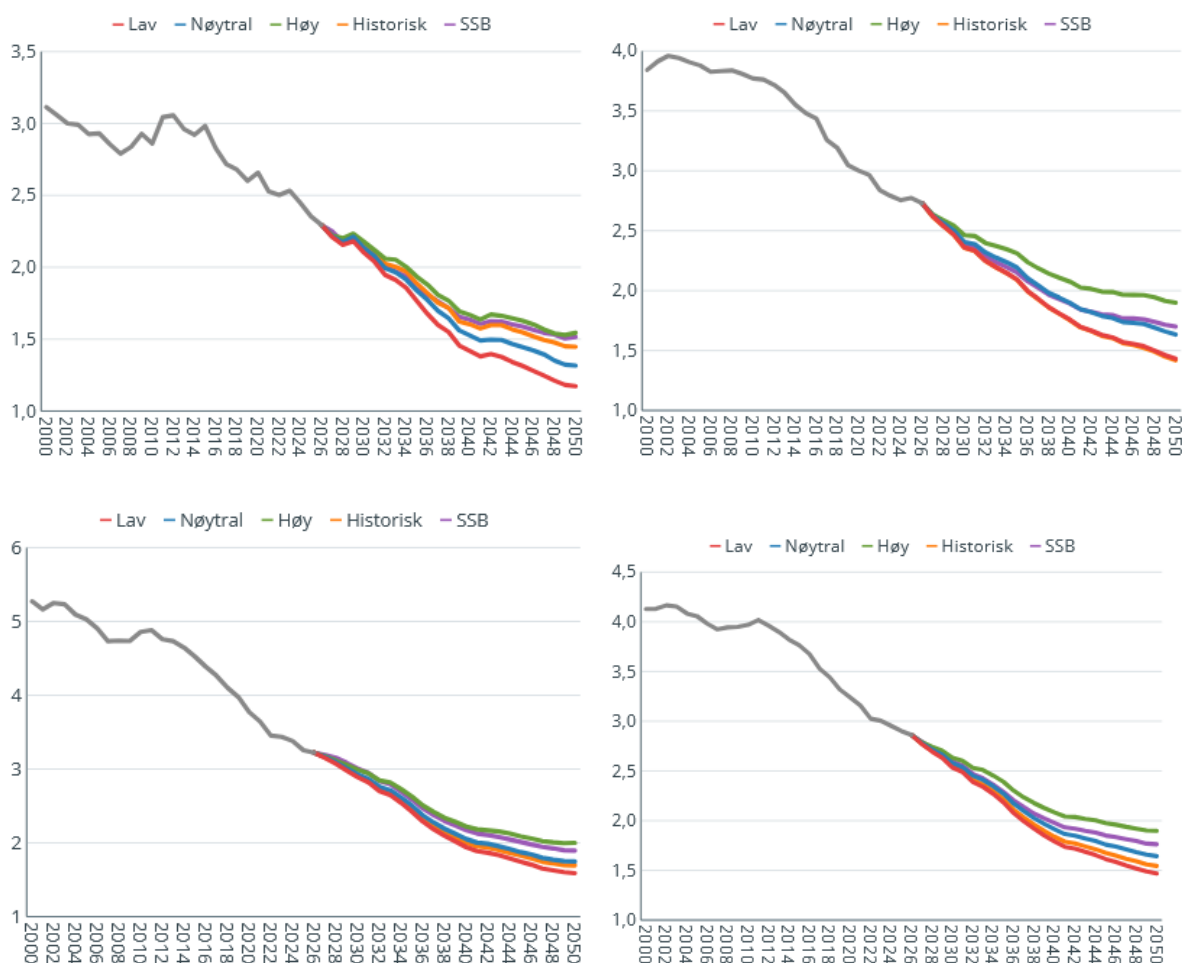
Forsørgjarbyrda vil auke betydeleg fram mot 2050. Målt som talet på personar i alderen 20–66 år per person som er 67 år eller eldre, inneber dette at forholdstalet går markant ned (Figur 15). **Feil! Fant ikke**

referansekilden.) Utviklinga kjem av at talet på eldre veks raskare enn talet på personar i yrkesaktiv alder. For landet som heilskap er forholdstalet berekna til om lag 2,3 i 2050.

I 2026 var det om lag 2,3 personar i alderen 20–66 år per innbyggjar som var 67 år eller eldre i Sande, 2,7 i Herøy, 3,2 i Ulstein og 2,9 i kommunane samla. I nøytralscenarioet fell forholdstalet til om lag 1,3 i Sande, 1,6 i Herøy, 1,7 i Ulstein og 1,6 i kommunane samla i 2050. Det blir dermed vesentleg færre personar i yrkesaktiv alder per eldre innbyggjar.

Ulstein har gjennomgåande den lågaste forsørgjarbyrda, medan Sande har den høgaste. Høg bustad- og næringsattraktivitet kan dempe auken gjennom større innflytting av personar i yrkesaktiv alder. Effekten er likevel avgrensa samanlikna med den sterke aldringa i befolkninga. Forsørgjarbyrda aukar derfor betydeleg i alle scenarioa.

Indikatoren viser forholdet mellom aldersgruppene og ikkje det faktiske talet på sysselsette per eldre innbyggjar. Yrkesdeltaking, pendling og utviklinga i arbeidsmarknaden vil òg påverke tilgangen på arbeidskraft.

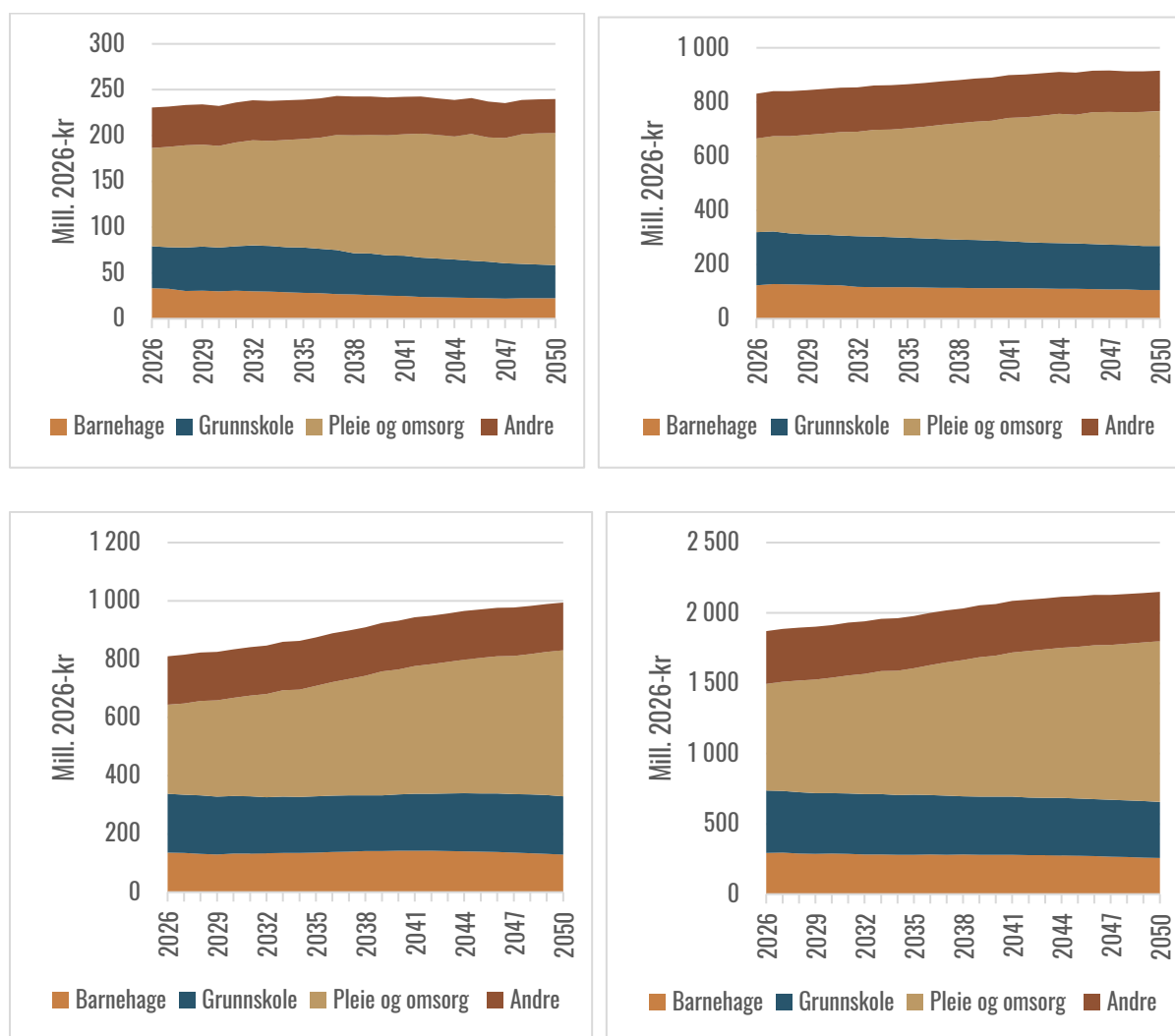


Figur 15 Talet på personar i alderen 20-66 år per innbyggjar som er 67 år og eldre, i ulike attraktivitetsscenario. Sande (øvtst til venstre), Herøy (øvtst til høgre), Ulstein (nedst til venstre) og kommunane samla (nedst til høgre).

Auken i forsørgjarbyrda inneber at kommunane må møte eit aukande behov for helse- og omsorgstenester med relativt færre personar i yrkesaktiv alder. Dette dannar grunnlaget for dei vidare analysane av framtidig utgiftsbehov, årsverksbehov og tilgang på arbeidskraft.

4.3.5 Framtidig utgiftsbehov

Befolkningsutviklinga påverkar kommunane sitt framtidige utgiftsbehov gjennom endringar i folketalet og alderssamansetjinga. Analysen viser korleis befolkningsframskrivingane påverkar dei demografiske kostnadene samla og fordelt på aldersgrupper og tenestemråde (jf. Figur 16).



Figur 16 Demografikostnader 2026–2050. Millionar 2026-kroner. Sande (øvt til venstre), Herøy (øvt til høgre), Ulstein (nedst til venstre) og kommunane samla (nedst til høgre). Kjelde: Telemarksforsking, basert på TBUs berekningsmetode.

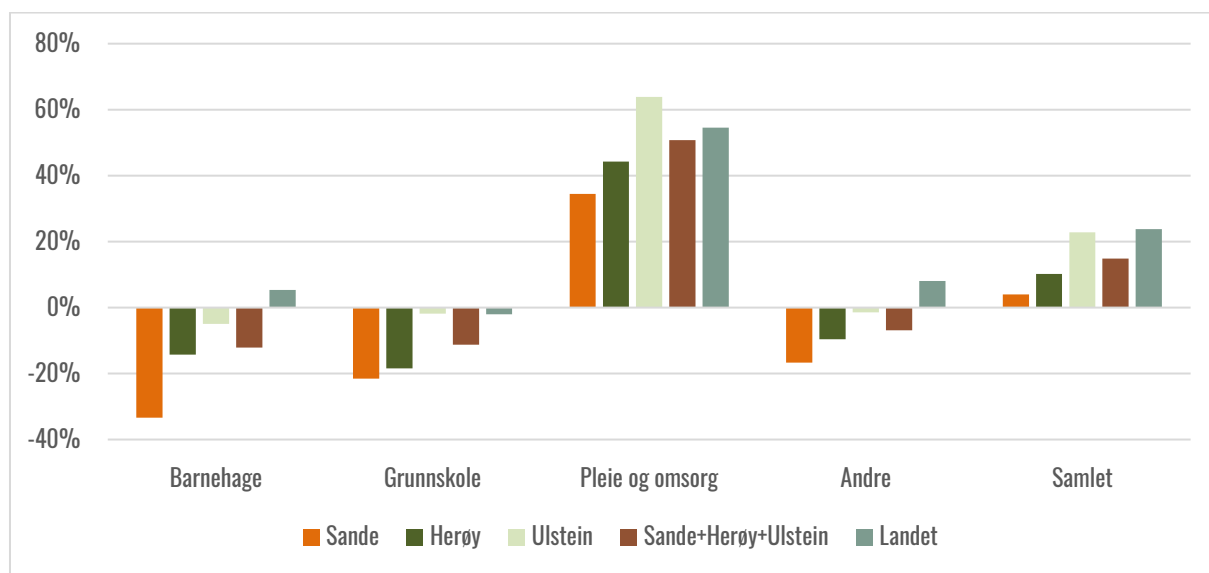
Berekningane følgjer den same metoden som Teknisk berekningsutval for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) nyttar. Anslaga byggjer på uendra standard, dekningsgrad og effektivitet i tenesteytinga og viser kostnadsendringane som følgjer av befolkningsutviklinga åleine. Endringar i alderssamansetjinga

påverkar kommunane sitt berekna utgiftsbehov og dermed fordelinga av rammetilskot gjennom utgiftsutjamninga. Verknaden for den enkelte kommunen vil avhenge av den demografiske utviklinga samanlikna med landet og av dei samla økonomiske rammene for kommunesektoren.

Figur 16 over viser korleis det demografiske utgiftsbehovet innan ulike tenesteområde er venta å utvikle seg fram mot 2050 i nøytralscenarioet. I alle dei tre kommunane aukar det samla utgiftsbehovet gjennom perioden. Veksten blir i hovudsak driven av pleie- og omsorgstenestene, medan behovet innan barnehage og grunnskule er meir stabilt eller går ned.

Ulstein får den største prosentvise veksten i utgiftsbehovet fram mot 2050, men har eit gunstigare demografisk utgangspunkt enn Sande og Herøy. Sande og Herøy har allereie ei eldre befolkning og eit større demografisk behov knytt til helse- og omsorgstenester. For kommunane samla aukar demografikostnadene jamt fram mot 2050, og ein stadig større del av ressursbehovet blir knytt til helse- og omsorgstenester.

Figur 17 viser den prosentvise endringa i utgiftsbehovet frå 2025 til 2050. I alle dei tre kommunane aukar utgiftsbehovet klart innan pleie og omsorg, medan behovet innan barnehage og grunnskule går ned. Samla aukar utgiftsbehovet mindre enn for landet som heilskap, men samansetjinga av tenestebehovet endrar seg betydeleg. Pleie- og omsorgstenestene står for den klart største veksten, medan behovet innan andre tenesteområde er meir stabilt eller går ned.



Figur 17 Endring i utgiftsbehov 2026-2050. Prosent.

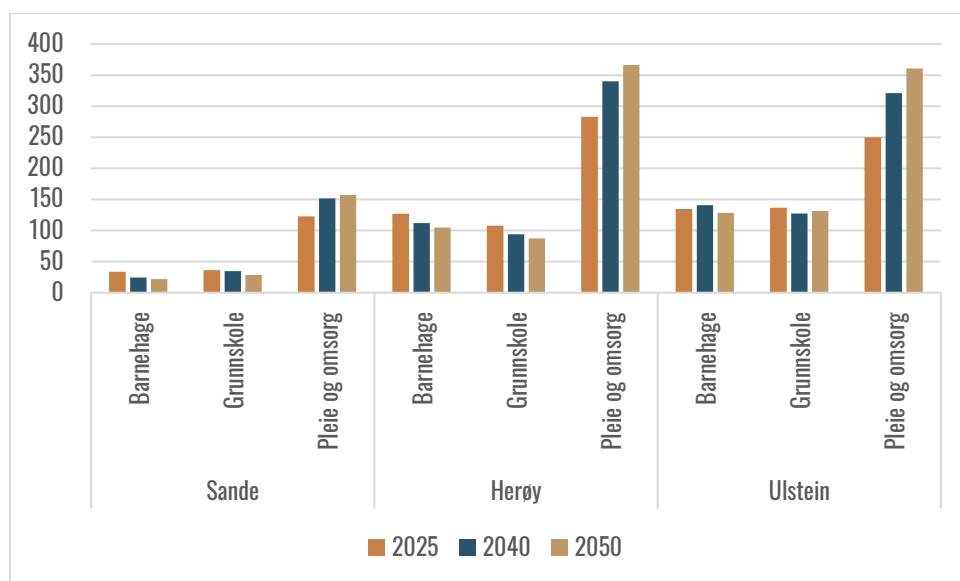
Den demografiske utviklinga påverkar òg behovet for arbeidskraft. Særleg innan helse- og omsorgstenestene vil eit aukande tenestebehov krevje fleire årsverk. Neste delkapittel analyserer utviklinga i årsverksbehovet på sentrale tenesteområde.

4.3.6 Framtidig behov for årsverk på sentrale område

Basert på utviklinga i dei ulike aldersgruppene kan vi anslå det framtidige behovet for årsverk innan dei sentrale velferdsområda barnehage, grunnskule og pleie og omsorg.

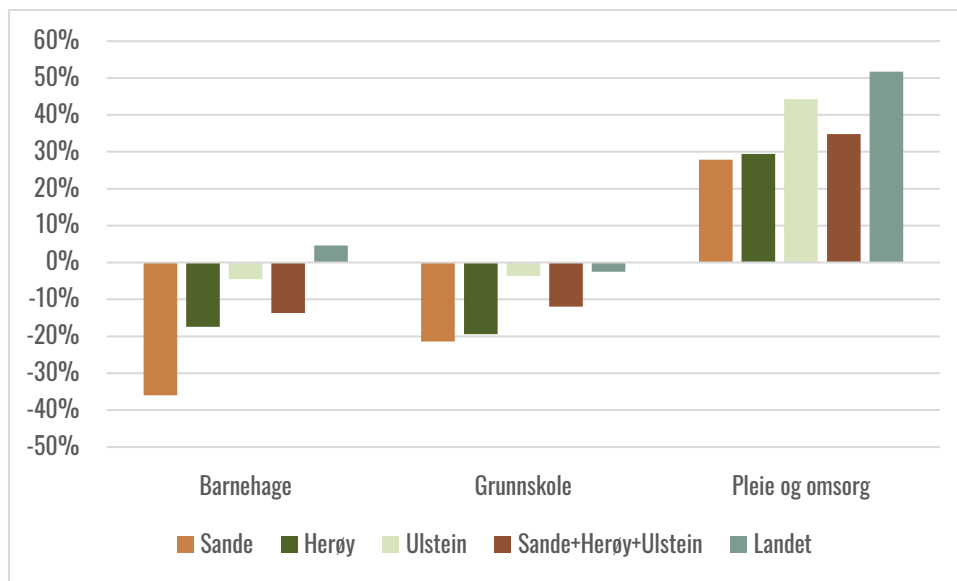
I anslaga er det lagt til grunn same standard, dekningsgrad og bemanningsintensitet som i 2025. Det er ikkje teke omsyn til teknologisk utvikling, endra organisering eller andre forhold som kan påverke tenestebehovet og ressursbruken. Berekningane er dermed framskrivingar av årsverksbehovet dersom dagens standard, dekningsgrad og bemanningsintensitet blir vidareførte, og viser ikkje nødvendigvis den faktiske bemanninga framover. Talet på årsverk per brukar kan variere mellom kommunane som følge av mellom anna brukarsamansetjing, geografi, organisering og tenestestandard, utan at dette dermed uttrykkjer skilnader i effektivitet.

Figur 18 viser berekna årsverksbehov i 2025, 2040 og 2050. Behovet innan pleie og omsorg aukar betydeleg i alle dei tre kommunane, medan behovet innan barnehage og grunnskule er meir stabilt eller går ned som følge av færre barn og unge. Den prosentvise veksten innan pleie og omsorg er størst i Ulstein. For kommunane samla blir dermed ein stadig større del av årsverksbehovet knytt til pleie- og omsorgstenes-



Figur 18 Berekna årsverksbehov i 2025, 2040 og 2050. Nøytralscenarioet.

Figur 19 **Feil! Fant ikke referansekilden.** viser den prosentvise endringa i årsverksbehovet frå 2025 til 2050. Innan pleie og omsorg aukar behovet med om lag 28 prosent i Sande, 29 prosent i Herøy og 44 prosent i Ulstein. For kommunane samla er auken om lag 35 prosent, mot om lag 52 prosent på landsbasis.



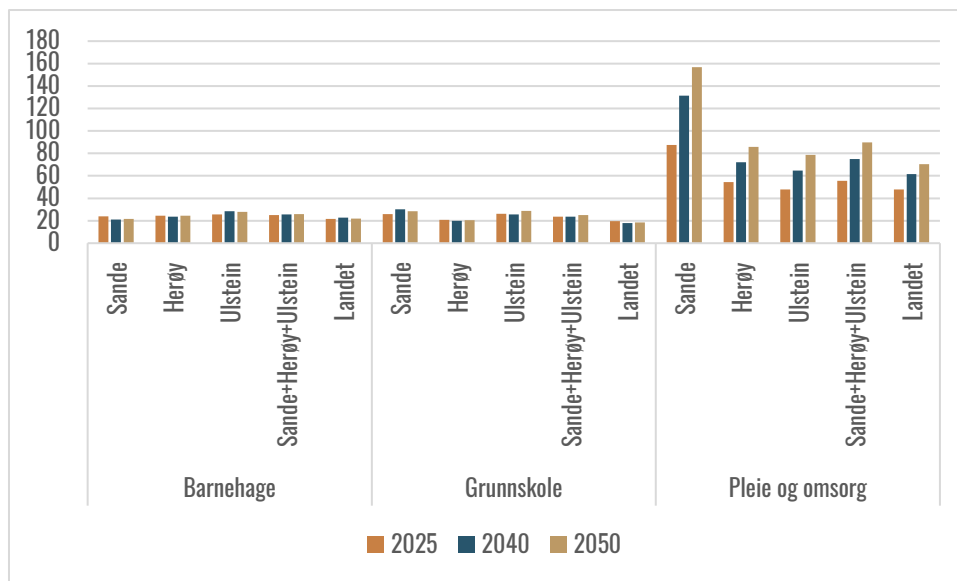
Figur 19 Prosentvis endring i årsverksbehov 2025–2050

Behovet innan barnehage og grunnskule er derimot venta å vere meir stabilt eller å gå ned. Behovet for årsverk innan barnehage blir redusert i Sande og Herøy, medan Ulstein får ein svak auke. Innan grunnskule er det venta ein tydeleg nedgang i Sande og Herøy, medan behovet i Ulstein er om lag uendra.

Utviklinga inneber at bemanningsbehovet i aukande grad blir forskove mot pleie- og omsorgstenestene. Dette er ei direkte følgje av ei aldrande befolkning og eit aukande tal eldre med behov for kommunale helse- og omsorgstenester.

Figur 20 viser behovet for årsverk per 1 000 innbyggjarar i alderen 20–66 år. Dette illustrerer bemanningsbehovet sett opp mot den delen av befolkninga som i hovudsak utgjer arbeidsstyrken. Sande har gjennom heile perioden det høgaste bemanningsbehovet per innbyggjar i yrkesaktiv alder, særleg innan pleie og omsorg. Herøy og Ulstein ligg lågare, men også her aukar behovet betydeleg fram mot 2050.

For kommunane samla aukar årsverksbehovet innan pleie og omsorg frå om lag 104 til 141 per 1 000 innbyggjarar i alderen 20–66 år, medan landsgjennomsnittet aukar frå om lag 89 til 111. Kommunane har dermed både eit høgare utgangspunkt og ein sterkare prosentvis vekst enn landet. Utviklinga viser at årsverksbehovet aukar raskare enn den demografiske rekrutteringsbasen.



Figur 20 Årsverk per 1 000 innbyggjarar i alderen 20–66 år. 2025, 2040 og 2050.

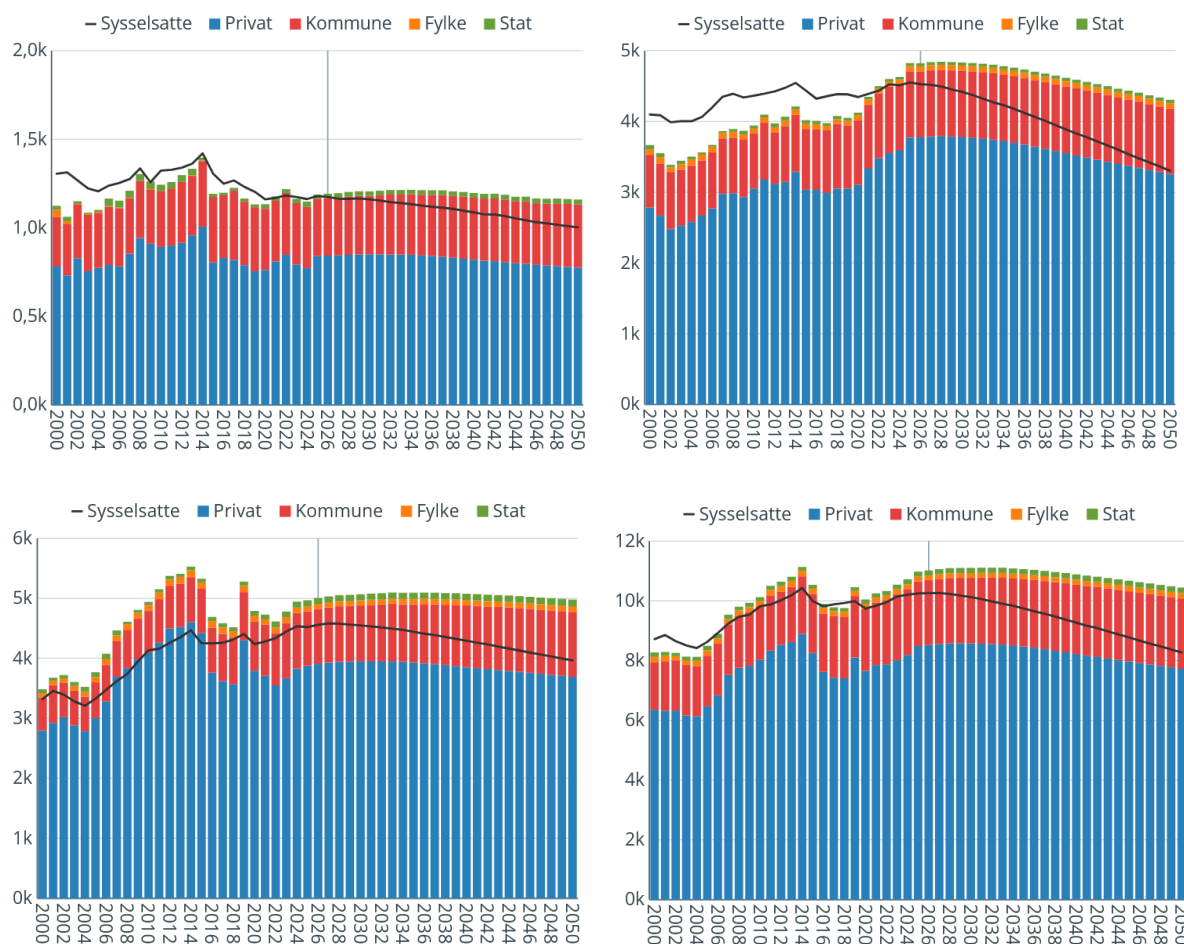
Berekningane viser ei tydeleg dreining i årsverksbehovet mot pleie- og omsorgstenestene. Samstundes utviklar talet på personar i yrkesaktiv alder seg svakare enn arbeidskraftsbehovet. Rekruttering, kompetanseutvikling og effektiv organisering av tenestene blir derfor sentrale utfordringar fram mot 2050.

4.3.7 Talet på sysselsette og arbeidsplassar

Figur 21 viser utviklinga i talet på sysselsette busette og arbeidsplassar i offentleg og privat sektor fram mot 2050. Fleire arbeidsplassar enn sysselsette busette inneber netto innpendling, medan det motsette inneber netto utpendling. Differansen viser pendlingsbalansen, men ikkje nødvendigvis mangel på arbeidskraft. Den faktiske tilgangen på arbeidskraft vil òg avhenge av yrkesdeltaking, arbeidsløyse, innflytting og rekruttering utanfrå.

Framskrivningane viser ei svakare utvikling i talet på sysselsette busette enn i talet på arbeidsplassar fram mot 2050. Nedgangen i talet på sysselsette busette må først og fremst sjåast i samanheng med aldringa i befolkninga, medan talet på arbeidsplassar er venta å halde seg relativt stabilt. Talet på arbeidsplassar i offentleg sektor aukar svakt, medan privat sektor endrar seg lite. Dersom denne utviklinga slår til, vil arbeidsgivarane bli meir avhengige av innpendling eller innflytting for å bemanne arbeidsplassane.

Sande har allereie fleire arbeidsplassar enn sysselsette busette, og nettoinnpendlinga er venta å auke fram mot 2050. Også i Herøy blir talet på arbeidsplassar høgt samanlikna med talet på sysselsette busette. Ulstein har i utgangspunktet eit anna pendlingsmønster, men også her kan ei svakare utvikling i talet på sysselsette busette auke behovet for å rekruttere arbeidskraft utanfrå. For kommunane samla viser framskrivningane ein aukande avstand mellom talet på arbeidsplassar og sysselsette busette.



Figur 21 Sysselsatte busette og arbeidsplassar i offentleg og privat sektor. Historiske tal til og med 2025 og framskrivingar til 2050. Sande (øvtst til venstre), Herøy (øvtst til høgre), Ulstein (nedst til venstre) og kommunane samla (nedst til høgre). Nøytralscenarioet.

4.3.8 Samla vurdering

Framskrivingane viser at kommunane står overfor store demografiske endringar fram mot 2050. Sjølv om utviklinga varierer mellom kommunane, peikar alle scenarioa mot ei eldre befolkning, høgare forsørgjarbyrde og aukande ubalanse mellom tilgangen på og behovet for arbeidskraft. Høg bustad- og næringsattraktivitet kan dempe utviklinga gjennom auka innflytting og fleire sysselsatte, men vil berre i avgrensa grad motverke dei langsiktige konsekvensane av aldringa i befolkninga.

Arbeidskraftutfordringa blir størst innan helse- og omsorgstenestene. Med same standard, dekningsgrad og bemanningsintensitet som i 2025 aukar årsverksbehovet innan pleie og omsorg fram mot 2050 med om lag 28 prosent i Sande, 29 prosent i Herøy og 44 prosent i Ulstein. Ulstein får den sterkaste prosentvise veksten, medan Sande har det høgaste årsverksbehovet sett opp mot befolkninga i yrkesaktiv alder. Behovet innan barnehage og grunnskule er meir stabilt eller går ned.

Hovudutfordringa er ikkje utviklinga i folketalet i seg sjølv, men at arbeidskraftsbehovet aukar samstundes som talet på personar i yrkesaktiv alder går ned. Rekruttering, kompetanseutvikling og effektiv organisering av tenestene blir derfor avgjerande for kommunane si evne til å oppretthalde gode tenester i åra framover.

4.4 Interkommunalt samarbeid

Herøy, Sande og Ulstein løyser i dag ei rekkje oppgåver gjennom eit omfattande nettverk av interkommunalt samarbeid. Før vi vurderer konsekvensane av ei eventuell samanslåing av dei tre kommunane, er det nødvendig å ha oversikt over korleis tenestene faktisk er organiserte i dag.

Dette kapittelet gir derfor ei statusskildring av den eksisterande samarbeidsstrukturen. Først blir det presentert tabellar som viser kva for interkommunale ordningar kvar av dei tre kommunane deltek i (Tabell 13-Tabell 15). Deretter følgjer ein samla analyse som skildrar omfanget, innhaldet og kjenneteikna ved dagens samarbeidsmønster, mellom anna regionale tyngdepunkt, variasjon i geografiske konstellasjonar og bruk av ulike organisasjonsformer.

Denne statusen dannar eit viktig grunnlag for den vidare utgreiinga av moglege konsekvensar av ei kommunesamanslåing mellom Herøy, Sande og Ulstein.

Tabell 13 Interkommunalt samarbeid Herøy (basert på NIVI 2023).

Nr	Navn på samarbeidsordning	Kommuner
1	Skogbrukstenester Herøy-Sande	Herøy, Sande
2	NAV Herøy-Vanylven	Herøy, Vanylven
3	Kommuneadvokat Ålesund-Herøy	Ålesund, Herøy
4	Søre Sunnmøre Landbrukskontor	Herøy, Ulstein, Hareid
5	Brannsamarbeid Ulstein-Hareid-Herøy	Ulstein, Hareid, Herøy
6	Søre Sunnmøre Reinhaldsverk IKS	Ulstein, Herøy, Hareid, Sande
7	Veterinærvaktområde Ulstein, Hareid, Herøy, Sande	Ulstein, Hareid, Herøy, Sande
8	Interkommunal gjeldsrådgivning Hareid	Hareid, Ulstein, Herøy, Sande, Vanylven
9	Søre Sunnmøre legevakt	Volda, Ørsta, Ulstein, Hareid, Sande, Herøy
10	Søre Sunnmøre IKT (SSIKT)	Herøy, Sande, Ulstein, Hareid, Volda, Ørsta
11	Geodatasamarbeid Søre Sunnmøre	Ørsta, Volda, Vanylven, Ulstein, Hareid, Herøy, Sande
12	Sjustjerna oppvekstsamarbeid	Ørsta, Volda, Vanylven, Ulstein, Hareid, Herøy, Sande
13	Sjusterna helse og omsorg	Ørsta, Volda, Vanylven, Ulstein, Hareid, Herøy, Sande

14	Regional koordinator for helsesamarbeidet i Sjustjerna	Ørsta, Volda, Vanylven, Ulstein, Hareid, Herøy, Sande
15	Regional innføringsleder for Helseplattformen på Søre Sunnmøre	Herøy, Sande, Vanylven, Ulstein, Hareid, Volda, Ørsta
16	LVS Søre Sunnmøre	Ørsta, Volda, Sande, Herøy, Hareid, Ulstein, Vanylven
17	Søre Sunnmøre Kommunerevisjon IKS	Hareid, Ulstein, Herøy, Sande, Vanylven, Volda, Ørsta
18	Tussa Kraft AS	Ørsta, Volda, Herøy, Ulstein, Hareid, Vanylven, Stryn, Stranda, Sande
19	Vest Kontroll	Hareid, Ulstein, Herøy, Sande, Vanylven, Volda, Ørsta, Stad, Kinn
20	Stiftinga Viti	Fjord, Giske, Haram, Hareid, Herøy, Sande, Stranda, Sula, Sykkylven, Ulstein, Vanylven, Volda, Ørsta, Ålesund
21	Barnevernvakten på Sunnmøre	Haram, Fjord, Giske, Hareid, Herøy, Sande, Stranda, Sula, Sykkylven, Ulstein, Vanylven, Volda, Ørsta, Ålesund
22	Krisesenter for Sunnmøre	Ålesund, Haram, Ørsta, Volda, Herøy, Sande, Ulstein, Hareid, Sula, Giske, Fjord, Vanylven, Stranda, Sykkylven
23	Overgrepsmottaket i Ålesund	Ålesund, Haram, Ørsta, Volda, Herøy, Sande, Ulstein, Hareid, Sula, Giske, Fjord, Vanylven, Stranda, Sykkylven
24	Sunnmøre regionråd IKS	Haram, Fjord, Giske, Hareid, Herøy, Sande, Stranda, Sula, Sykkylven, Ulstein, Vanylven, Volda, Vestnes, Ørsta, Ålesund
25	Sunnmøre friluftsråd (KO)	Giske, Fjord, Hareid, Herøy, Sandøy, Stranda, Sula, Sykkylven, Ulstein, Vestnes, Volda, Ørsta, Vanylven, Ålesund, Haram
26	IUA Sunnmøre kommunalt oppgåvelfellesskap (IUAS)	Haram, Fjord, Stranda, Sykkylven, Ørsta, Volda, Vanylven, Sande, Herøy, Ulstein, Hareid, Sula, Giske, Ålesund
27	Sunnmøre innkjøpssamarbeid	Ålesund, Haram, Vestnes, Sykkylven, Sula, Stranda, Fjord, Giske, Hareid, Herøy, Ulstein, Sande, Vanylven, Ørsta, Volda
28	Nok. Møre og Romsdal	Kristiansund, Molde, Ålesund, Vanylven, Herøy, Ørsta, Volda, Stranda, Vestnes, Rauma, Aukra, Gjemnes, Tingvoll, Surnadal, Sunndal, Hustadvika
29	Diftsassistansen for vann og avløp i Møre og Romsdal	Aukra, Aure, Averøy, Fjord, Giske, Gjemnes, Hareid, Herøy, Hustadvika, Molde, Rauma, Sande, Smøla, Stranda, Sula, Sunndal, Surnadal, Sykkylven, Tingvoll, Ulstein, Vanylven, Vestnes, Volda, Ørsta, Ålesund
30	Møre og Romsdal 110-sentral Ålesund KF	Aukra, Aure, Averøy, Fjord, Giske, Gjemnes, Haram, Hareid, Herøy, Hustadvika, Kristiansund, Molde, Rauma, Sande, Smøla, Stranda, Sula, Sunndal, Surnadal, Sykkylven, Tingvoll, Ulstein, Vanylven, Vestnes, Volda, Ørsta, Ålesund
31	Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal IKS	Rindal, Surnadal, Sunndal, Tingvoll, Molde, Hustadvika, Rauma, Aukra, Gjemnes, Kristiansund, Averøy, Aure, Smøla, Ålesund, Giske, Sula, Fjord, Haram, Hareid, Herøy, Sande, Stranda, Volda, Ulstein, Vanylven, Sykkylven, Ørsta, Vestnes

Tabell 14 Interkommunalt samarbeid i Sande (basert på NIVI 2023).

Nr	Navn på samarbeidsordning	Kommuner
1	Skogbrukstjenester Herøy-Sande	Herøy, Sande
2	Voksenopplæring Ulstein-Sande	Ulstein, Sande
3	Kommunepsykolog Ulstein-Sande	Ulstein, Sande
4	Sande Fastlandssamband AS	Sande, Vanylven
5	NAV Hareid-Ulstein-Sande	Hareid, Ulstein, Sande
6	Søre Sunnmøre Reinhaldsverk IKS	Ulstein, Herøy, Hareid, Sande
7	Veterinærvaktområde Ulstein, Hareid, Herøy, Sande	Ulstein, Hareid, Herøy, Sande
8	Interkommunal gjeldsrådgivning Hareid	Hareid, Ulstein, Herøy, Sande, Vanylven
9	Søre Sunnmøre barnevernssamarbeid	Volda, Ørsta, Hareid, Ulstein, Sande, Vanylven
10	Søre Sunnmøre legevakt	Volda, Ørsta, Ulstein, Hareid, Sande, Herøy
11	Søre Sunnmøre IKT (SSIKT)	Herøy, Sande, Ulstein, Hareid, Volda, Ørsta
12	Geodatasamarbeid Søre Sunnmøre	Ørsta, Volda, Vanylven, Ulstein, Hareid, Herøy, Sande
13	Sjustjerna oppvekstsamarbeid	Ørsta, Volda, Vanylven, Ulstein, Hareid, Herøy, Sande
14	LVS Søre Sunnmøre	Ørsta, Volda, Sande, Herøy, Hareid, Ulstein, Vanylven
15	Regional koordinator for helsesamarbeidet i Sjustjerna	Ørsta, Volda, Vanylven, Ulstein, Hareid, Herøy, Sande
16	Sjustjerna helse og omsorg	Ørsta, Volda, Vanylven, Ulstein, Hareid, Herøy, Sande
17	Regional innføringsleder for Helseplattformen på Søre Sunnmøre	Herøy, Sande, Vanylven, Ulstein, Hareid, Volda, Ørsta
18	Søre Sunnmøre Kommunerevisjon IKS	Hareid, Ulstein, Herøy, Sande, Vanylven, Volda, Ørsta
19	Tussa Kraft AS	Ørsta, Volda, Herøy, Ulstein, Hareid, Vanylven, Stryn, Stranda, Sande
20	Vest Kontroll	Hareid, Ulstein, Herøy, Sande, Vanylven, Volda, Ørsta, Stad, Kinn
21	Stiftinga Viti	Fjord, Giske, Haram, Hareid, Herøy, Sande, Stranda, Sula, Sykkylven, Ulstein, Vanylven, Volda, Ørsta, Ålesund
22	Barnevernvakten på Sunnmøre	Haram, Fjord, Giske, Hareid, Herøy, Sande, Stranda, Sula, Sykkylven, Ulstein, Vanylven, Volda, Ørsta, Ålesund
23	Krisesenter for Sunnmøre	Ålesund, Haram, Ørsta, Volda, Herøy, Sande, Ulstein, Hareid, Sula, Giske, Fjord, Vanylven, Stranda, Sykkylven
24	Overgrepsmottaket i Ålesund	Ålesund, Haram, Ørsta, Volda, Herøy, Sande, Ulstein, Hareid, Sula, Giske, Fjord, Vanylven, Stranda, Sykkylven
25	Sunnmøre regionråd IKS	Haram, Fjord, Giske, Hareid, Herøy, Sande, Stranda, Sula, Sykkylven, Ulstein, Vanylven, Volda, Vestnes, Ørsta, Ålesund
26	IUA Sunnmøre kommunalt oppgåvefellesskap (IUAS)	Haram, Fjord, Stranda, Sykkylven, Ørsta, Volda, Vanylven, Sande, Herøy, Ulstein, Hareid, Sula, Giske, Ålesund
27	Sunnmøre innkjøpssamarbeid	Ålesund, Haram, Vestnes, Sykkylven, Sula, Stranda, Fjord, Giske, Hareid, Herøy, Ulstein, Sande, Vanylven, Ørsta, Volda

28	Diftsassistenten for vann og avlaup i Møre og Romsdal	Aukra, Aure, Averøy, Fjord, Giske, Gjemnes, Hareid, Herøy, Hustadvika, Molde, Rauma, Sande, Smøla, Stranda, Sula, Sunndal, Surnadal, Sykkylven, Tingvoll, Ulstein, Vanylven, Vestnes, Volda, Ørsta, Ålesund
29	Biblioteksentralen SA	Aukra, Aure, Averøy, Fjord, Giske, Gjemnes, Hareid, Hustadvika, Kristiansund, Molde, Rauma, Sande, Smøla, Stranda, Sula, Sunndal, Surnadal, Sykkylven, Tingvoll, Ulstein, Vanylven, Vestnes, Volda, Ørsta, Ålesund, Haram
30	Møre og Romsdal 110-sentral Ålesund KF	Aukra, Aure, Averøy, Fjord, Giske, Gjemnes, Haram, Hareid, Herøy, Hustadvika, Kristiansund, Molde, Rauma, Sande, Smøla, Stranda, Sula, Sunndal, Surnadal, Sykkylven, Tingvoll, Ulstein, Vanylven, Vestnes, Volda, Ørsta, Ålesund
31	Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal IKS	Rindal, Surnadal, Sunndal, Tingvoll, Molde, Hustadvika, Rauma, Aukra, Gjemnes, Kristiansund, Averøy, Aure, Smøla, Ålesund, Giske, Sula, Fjord, Haram, Hareid, Herøy, Sande, Stranda, Volda, Ulstein, Vanylven, Sykkylven, Ørsta, Vestnes

Tabell 15 Interkommunalt samarbeid i Ulstein ((basert på NIVI 2023).

Nr	Navn på samarbeidsordning	Kommuner
1	Hareid og Ulstein brannvesen	Ulstein, Hareid
2	Voksenopplæring Ulstein-Sande	Ulstein, Sande
3	Kommunepsykolog Ulstein-Sande	Ulstein, Sande
4	Ulstein-Hareid legevakt	Ulstein, Hareid
5	Jordmor Ulstein-Hareid	Ulstein, Hareid
6	Søre Sunnmøre Landbrukskontor	Herøy, Ulstein, Hareid
7	Brannsamarbeid Ulstein-Hareid-Herøy	Ulstein, Hareid, Herøy
8	NAV Hareid-Ulstein-Sande	Hareid, Ulstein, Sande
9	Søre Sunnmøre Reinhaldsverk IKS	Ulstein, Herøy, Hareid, Sande
10	Veterinærvaktområde Ulstein, Hareid, Herøy, Sande	Ulstein, Hareid, Herøy, Sande
11	PPT for Ulstein, Hareid, Volda og Ørsta	Ulstein, Hareid, Volda, Ørsta
12	Interkommunal gjeldsrådgivning Hareid	Hareid, Ulstein, Herøy, Sande, Vanylven
13	Søre Sunnmøre barnevernssamarbeid	Volda, Ørsta, Hareid, Ulstein, Sande, Vanylven
14	Søre Sunnmøre legevakt	Volda, Ørsta, Ulstein, Hareid, Sande, Herøy
15	Søre Sunnmøre IKT (SSIKT)	Herøy, Sande, Ulstein, Hareid, Volda, Ørsta
16	Geodatasamarbeid Søre Sunnmøre	Ørsta, Volda, Vanylven, Ulstein, Hareid, Herøy, Sande
17	Sjusstjerna oppvekstsamarbeid	Ørsta, Volda, Vanylven, Ulstein, Hareid, Herøy, Sande

18	Sjusterna helse og omsorg	Ørsta, Volda, Vanylven, Ulstein, Hareid, Herøy, Sande
19	Regional koordinator for helsesamarbeidet i Sjustjerna	Ørsta, Volda, Vanylven, Ulstein, Hareid, Herøy, Sande
20	Regional innføringsleder for Helseplattformen på Søre Sunnmøre	Herøy, Sande, Vanylven, Ulstein, Hareid, Volda, Ørsta
21	LVS Søre Sunnmøre	Ørsta, Volda, Sande, Herøy, Hareid, Ulstein, Vanylven
22	Søre Sunnmøre Kommunerevisjon IKS	Hareid, Ulstein, Herøy, Sande, Vanylven, Volda, Ørsta
23	Tussa Kraft AS	Ørsta, Volda, Herøy, Ulstein, Hareid, Vanylven, Stryn, Stranda, Sande
24	Vest Kontroll	Hareid, Ulstein, Herøy, Sande, Vanylven, Volda, Ørsta, Stad, Kinn
25	Stiftinga Viti	Fjord, Giske, Haram, Hareid, Herøy, Sande, Stranda, Sula, Sykkylven, Ulstein, Vanylven, Volda, Ørsta, Ålesund
26	Barnevernvakten på Sunnmøre	Haram, Fjord, Giske, Hareid, Herøy, Sande, Stranda, Sula, Sykkylven, Ulstein, Vanylven, Volda, Ørsta, Ålesund
27	Krisesenter for Sunnmøre	Ålesund, Haram, Ørsta, Volda, Herøy, Sande, Ulstein, Hareid, Sula, Giske, Fjord, Vanylven, Stranda, Sykkylven
28	Overgrepsmottaket i Ålesund	Ålesund, Haram, Ørsta, Volda, Herøy, Sande, Ulstein, Hareid, Sula, Giske, Fjord, Vanylven, Stranda, Sykkylven
29	Sunnmøre regionråd IKS	Haram, Fjord, Giske, Hareid, Herøy, Sande, Stranda, Sula, Sykkylven, Ulstein, Vanylven, Volda, Vestnes, Ørsta, Ålesund
30	Sunnmøre friluftsråd (KO)	Giske, Fjord, Hareid, Herøy, Sandøy, Stranda, Sula, Sykkylven, Ulstein, Vestnes, Volda, Ørsta, Vanylven, Ålesund, Haram
31	IUA Sunnmøre kommunalt oppgåvefelleskap (IUA)	Haram, Fjord, Stranda, Sykkylven, Ørsta, Volda, Vanylven, Sande, Herøy, Ulstein, Hareid, Sula, Giske, Ålesund
32	Sunnmøre innkjøpsamarbeid	Ålesund, Haram, Vestnes, Sykkylven, Sula, Stranda, Fjord, Giske, Hareid, Herøy, Ulstein, Sande, Vanylven, Ørsta, Volda
33	Personvernombud IKA Møre og Romsdal IKS	Aukra, Aure, Averøy, Fjord, Giske, Gjemnes, Haram, Hareid, Hustadvika, Kristiansund, Molde, Rauma, Rindal, Smøla, Stranda, Sunndal, Surnadal, Sykkylven, Tingvoll, Ulstein, Vestnes, Volda, Ålesund
34	Diftsassistansen for vann og avløp i Møre og Romsdal	Aukra, Aure, Averøy, Fjord, Giske, Gjemnes, Hareid, Herøy, Hustadvika, Molde, Rauma, Sande, Smøla, Stranda, Sula, Sunndal, Surnadal, Sykkylven, Tingvoll, Ulstein, Vanylven, Vestnes, Volda, Ørsta, Ålesund
35	Biblioteksentralen SA	Aukra, Aure, Averøy, Fjord, Giske, Gjemnes, Hareid, Hustadvika, Kristiansund, Molde, Rauma, Sande, Smøla, Stranda, Sula, Sunndal, Surnadal, Sykkylven, Tingvoll, Ulstein, Vanylven, Vestnes, Volda, Ørsta, Ålesund, Haram
36	Møre og Romsdal 110-sentral Ålesund KF	Aukra, Aure, Averøy, Fjord, Giske, Gjemnes, Haram, Hareid, Herøy, Hustadvika, Kristiansund, Molde, Rauma, Sande, Smøla, Stranda, Sula, Sunndal, Surnadal, Sykkylven, Tingvoll, Ulstein, Vanylven, Vestnes, Volda, Ørsta, Ålesund
37	Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal IKS	Rindal, Surnadal, Sunndal, Tingvoll, Molde, Hustadvika, Rauma, Aukra, Gjemnes, Kristiansund, Averøy, Aure, Smøla, Ålesund, Giske, Sula, Fjord, Haram, Hareid, Herøy, Sande, Stranda, Volda, Ulstein, Vanylven, Sykkylven, Ørsta, Vestnes

4.4.1 Nye samarbeidsordningar etablert etter 2023

Etter at NIVI-kartlegginga vart gjennomført, er det etablert fleire nye interkommunale samarbeid som er særleg relevante for Herøy, Sande og Ulstein. Samstundes er det einskildsamarbeid som har endra seg eller blitt avslutta sidan 2023.

Eitt av dei viktigaste nye tiltaka er eit utvida samarbeid om dokumentasjonsforvaltning og arkiv. Seks kommunar deltek, og alle dei tre kommunane i utgreiinga er med. Samarbeidet omfattar om lag ti årsverk og mellom seksten og atten tilsette. Ordninga er organisert som eit oppgåvefellesskap med kontorkommune, der kvar kommune framleis er formell arbeidsgjevar for sine tilsette. Kontorkommunen har koordinerande ansvar, og eit politisk representantskap er øvste organ. Denne modellen gir eit større og meir spesialisert fagmiljø, men inneber òg fleire parallelle styringslinjer gjennom arbeidsgjevaransvaret i kvar kommune, den faglege koordineringa og den politiske styringa.

Eit anna stort grep er vedtaket om å etablere eit felles økonomikontor for Herøy, Sande og Ulstein. Her er det lagt opp til å samle heile økonomifunksjonen i ei felles eining. Det omfattar både driftsoppgåver og strategiske funksjonar som budsjettarbeid, økonomianalyse, rapportering og rolla som økonomisjef. Bakgrunnen er særleg rekrutteringsutfordringar og sårbarheit i dei enkelte kommunane. Ved å samle funksjonane er målet å byggje opp eit større fagmiljø og sikre meir robust økonomistyring. Samarbeidet inneber ei tydeleg styrking av interkommunalt samarbeid på eit kjerneområde for styring.

Vidare er fleire kommunar med i NAV-samarbeid og samarbeid om PPT enn det som kjem fram i NIVI-oversikta. No har vi to store NAV-kontor i Sjustjerna. Det eine omfattar Hareid, Herøy, Sande, Vanylven og Ulstein, med Hareid som vertskommune. Det andre omfattar Ørsta og Volda. Det er etablert eit stort felles PPT-kontor, som inkluderer alle PP-tenester for kommunane Hareid, Herøy, Ulstein, Ørsta og Volda. Ulstein er vertskommune. Herøy vart med i samarbeidet i 2025.

Dette skjer gjennom vidareutvikling av eksisterande ordningar og nye tilpassingar, og er eit uttrykk for ei utvikling der velferdsområde med høge kompetansekrav i aukande grad vert løyste i fellesskap.

4.4.2 Grunnlag for samarbeid i Sjustjerna

Herøy, Sande, Ulstein Hareid, Vanylven; Ørsta og Volda inngår i samarbeidsregionen Sjustjerna. Kommunane har slutta seg til ei felles grunnavtale for interkommunalt samarbeid. Ørsta og Volda har slutta seg til avtalen utan at dei fem andre kommunane har handsama saka på nytt. Avtalen gir eit overordna rammeverk for samarbeidet og uttrykkjer ein felles ambisjon om å utvikle ordningar som så langt som mogleg vert utforma som felles løysingar for alle kommunane i regionen. Målet er å få ein meir samla styringsstruktur, å utvikle samarbeid som om kommunane var éin kommune og å redusere faren for eit lappe-teppe av tilfeldig samansette konstellasjonar.

Grunnavtalen er òg knytt til bruk av skjønnsmiddel frå statsforvaltaren. Midla vert nytta til å finansiere ei eiga koordinatorfunksjon for interkommunalt samarbeid i Sjustjerna. Dette gjer det mogleg å arbeide meir systematisk og langsiktig med utvikling og samordning av samarbeida enn det kommunane kunne gjort kvar for seg. Samstundes er det i praksis variasjon i kor sterkt dei enkelte kommunane koplar seg på nye ordningar, slik at deltakinga ikkje er heilt lik på alle område.

4.4.3 Omfang og hovudtrekk i samarbeidsmønsteret

NIVI-analysen frå november 2023 viste at både Herøy og Sande på det tidspunktet var involverte i 31 interkommunale samarbeid, medan Ulstein var involvert i 37 samarbeid. Analysen inkluderte både formelle samarbeid, interkommunale selskap og kjøp og sal av tenester. Dette illustrerte at interkommunalt samarbeid allereie då utgjorde ein grunnleggjande del av måten kommunane løyste oppgåver på.

Tabellane som er tekne inn innleiingsvis i kapittelet, gir ein detaljert oversikt over desse ordningane. Dei viser at samarbeida spanner over eit breitt spekter av funksjonar. Det finst smale ordningar knytte til enkeltfunksjonar, som kommunepsykolog, vaksenopplæring og jordmorteneste. Det finst breie ordningar der heile fagområde vert løyste i fellesskap, som NAV, barnevern, legevakt, delar av helse og omsorg, IKT-drift, revisjon, arkiv, økonomi og avfalls- og reinhaldsordningar. Nokre av samarbeida omfattar berre to eller tre kommunar, andre er region- eller fylkesvise.

Eit gjennomgåande trekk er at mange av dei mest kompetansekravjande og sårbare funksjonane er lagde til interkommunale løysingar. Dette gjeld særleg der små kommunar har utfordringar med å bygge opp stabile fagmiljø og rekruttere tilstrekkeleg kompetanse aleine.

4.4.4 Sjustjerna og Søre Sunnmøre som regional kjerne

Samarbeidsmønsteret til Herøy, Sande og Ulstein har eit tydeleg tyngdepunkt i Sjustjerna og på Søre Sunnmøre. Særleg innan oppvekst, landbruk, geodata, IKT og revisjon er det etablert ordningar der dei tre kommunane deltek saman med nabokommunane i regionen. Det er òg eit omfattande nettverkssamarbeid.

På helseområdet inngår kommunane i legevaktordning på Søre Sunnmøre. Det er knytt regionale funksjonar til arbeidet med Helseplattforma, og fleire koordineringsoppgåver vert løyste i fellesskap. På oppvekstområdet deltek kommunane i Sjustjerna i oppvekstsamarbeid og i samarbeid om barnevern og pedagogisk psykologisk teneste. Innafor landbruk, geodata og IKT, reinhald og revisjon er det tilsvarande felles ordningar på Søre Sunnmøre.

Desse samarbeida gjer at viktige delar av tenestetilbodet til innbyggjarane i Herøy, Sande og Ulstein vert planlagde, utvikla og delvis styrte gjennom regionale strukturar. Regionen fungerer i praksis som ei funksjonell ramme for fleire tenesteområde, sjølv om kommunane formelt er egne juridiske einingar.

4.4.5 Mindre nabosamarbeid og lokale løysingar

Ved sidan av dei større regionale ordningane har Herøy, Sande og Ulstein ei rekkje mindre samarbeid der berre to eller tre kommunar deltek. Slike ordningar er gjerne motiverte av geografisk nærleik, historiske band og praktiske omsyn.

Herøy og Sande har felles skogbrukstenester og vaksenopplæring. Ulstein og Sande samarbeider om kommunepsykolog. Ulstein og Hareid har sitt eige brann- og redningssamarbeid, jordmorteneste og legevakt. Desse ordningane supplerer dei breiare regionale samarbeida og gir fleksibilitet til å finne løysingar som er tilpassa lokale forhold.

Samtidig gjer dei at samarbeidskartet består av fleire ulike geografiar. Dei tre kommunane deltek både i faste regionale konstallasjonar og i mindre nabosamarbeid som varierer etter tenesteområde.

Mindre samarbeid omfattar også kjøp og sal av tenester av mindre omfang eller kortare periodar. Dette gjer det mogleg å løyse akutte kapasitetsutfordringar.

4.4.6 Større regionale og fylkesvise samarbeid

Herøy, Sande og Ulstein deltek òg i ei rekkje større interkommunale ordningar som omfattar store delar av Sunnmøre eller heile Møre og Romsdal. Dette gjeld mellom anna regionråd, friluftsråd, innkjøpssamarbeid, interkommunale utval for akutt forureining, barnevernvakt og ulike beredskaps- og krisetilbod.

På fylkesnivå deltek kommunane i ordningar som 110-sentralen, interkommunalt arkiv, driftsassistansen for vatn og avlaup, revisjon og kontroll, krisesenter, overgrepsmottak og ulike spesialiserte fagmiljø. I desse samarbeida er Herøy, Sande og Ulstein del av større fellesskap med eit høgt tal kommunar, og styringa skjer gjennom interkommunale styre, representantskap og andre felles organ.

4.4.7 IKT og faglege nettverk som berebjelkar

Felles IKT-plattform og digital infrastruktur på Søre Sunnmøre utgjer ein sentral berebjelke i samarbeids-systemet. Seks kommunar deltek i Søre Sunnmøre IKT, medan Vanylven står utanfor. Gjennom samarbeidet deler kommunane teknisk plattform, system og drift, med eit mål om å fungere som éin digital kommune. Til samarbeidet er det òg knytt ei avdeling for tenesteutvikling og innovasjon, som skal bidra til

felles løysingar og samordna digital utvikling. Den felles digitale infrastrukturen er ein viktig føresetnad for samarbeid på ulike tenesteområde og for at mange av dei andre interkommunale samarbeida skal fungere godt.

I tillegg til formelle avtalar finst det eit breitt lag av faglege nettverk og møteplassar. Kommunedirektørane har faste arenaer for samordning. Kommunalsjefar møtest i eigne nettverk, og fleire av desse fungerer som aktive fellesskap der ein arbeider med felles problemstillingar og utviklingsprosjekt. På tenestenivå finst det fagnettverk, til dømes innan vaksenopplæring og flyktningtenester, der kommunane samarbeider om kvalitet og utvikling utan at det alltid ligg formelle samarbeidsavtalar til grunn. I sum bidreg dette til at den funksjonelle regionen er tettare integrert enn det som går fram av dei formelle avtalane åleine.

4.4.8 Samarbeidsbehov framover og ordningar under planlegging

Det ligg føre fleire initiativ til nye samarbeid som framleis er under utgreiing eller planlegging, og som kan påverke samarbeidsstrukturen framover.

Eit sentralt døme er arbeidet med å etablere eit felles forvaltningskontor innan helse og omsorg der Hareid, Sande, Ulstein og Herøy deltek. Ambisjonen er å samle vedtaksfunksjonar og saksbehandling i eit interkommunalt fagmiljø. Målet er betre kvalitet, meir lik praksis og redusert sårbarheit i ei teneste som ofte er prega av få saksbehandlarar og høg belastning. Planen er at ei slik løysing skal kunne setjast i drift rundt 2027.

På teknisk område er det jobba med eit samarbeid om spreidde avlaup. Ulstein og Volda har vedteke samarbeidet, og andre kommunar vil moglegvis slutte seg til. Volda er vertskommune. Samarbeidet er eit eksempel på korleis konkrete faglege behov gir grunnlag for nye interkommunale løysingar, sjølv om ikkje alle kommunane i Sjustjerna er med.

Det vert òg arbeidd med å utvikle eit utvida landbrukssamarbeid. Det eksisterer to samarbeid i dag: Det eine omfattar Ørsta og Volda, med Ørsta som vertskommune. Det andre omfattar Hareid, Ulstein og Herøy, med Herøy som vertskommune. Det vert no jobba med å slå saman desse og inkludere Vanylven i samarbeidet med Ørsta som vertskommune. Det er òg planar om å styrkje samarbeidet innan beredskap. Desse initiativa viser at det er venta vidare vekst og endring i det interkommunale samarbeidet, og at nye ordningar vil kome i tillegg til dei som vart fanga opp i NIVI-analysen.

4.4.9 Ulike konstellasjonar og styringsutfordringar

Når ein ser alle samarbeida samla, kjem det fram eit mønster med stor variasjon i kven som deltek i dei. Nokre ordningar omfattar alle kommunane i Sjustjerna, andre omfattar berre eit utval, og nokre er reine

nabosamarbeid mellom to eller tre kommunar. I tillegg kjem ordningar på Sunnmøre og i heile Møre og Romsdal med endå fleire deltakarar. Samarbeida er organiserte som vertskommunesamarbeid, oppgåvefellesskap, interkommunale selskap, aksjeselskap og stiftingar. Kvar modell har sine eigne regelverk og styringsformer.

For Herøy, Sande og Ulstein betyr dette at politisk og administrativ leiing må følgje opp eit stort tal styrer, representantskap og ulike samarbeidsorgan, i tillegg til eigne kommunale organ. Det finst ikkje éin felles arena der alle interkommunale spørsmål kan behandlast samla, fordi deltakarane varierer frå ordning til ordning. Dette gjer styringsbiletet samansett. Samarbeidsformene gir rom for felles løysingar, men medfører òg at ansvaret for tenester og oppgåver i praksis vert fordelt på mange ulike linjer.

4.4.10 Sårbarheit og behov for interkommunale løysingar

Sjølv om strukturen er kompleks, er behovet for interkommunalt samarbeid tydeleg. Herøy, Sande og Ulstein er små kommunar med avgrensa administrativ kapasitet. I fleire funksjonar er det berre éin person som har ansvar for viktige oppgåver, til dømes innan økonomi, løn, personalarbeid eller spesialiserte fagområde. Ved fråvær eller utskifting i slike stillingar kan drifta raskt verte sårbar.

Interkommunale løysingar er eit verkemiddel for å redusere slik sårbarheit. Ved å samle funksjonar i større fagmiljø får ein meir robuste lag og betre kontinuitet. Nye samarbeid som felles økonomikontor og planlagt forvaltningskontor i helse og omsorg er døme på at kommunane ser behovet for å gå lenger enn tidlegare og samle også kjernefunksjonar i interkommunale strukturar.

Samtidig krev dette eit betydeleg arbeid med koordinering, styring og oppfølging. Interkommunalt samarbeid kjem i tillegg til, og ikkje i staden for, ordinære styringsoppgåver i kommunane. Dette stiller krav til administrativ kapasitet og kompetanse, samstundes som offentleg debatt ofte legg til grunn at kommunane har stor og kostbar administrasjon. I praksis er situasjonen ofte motsett, med stram bemanning og krevjande oppgåver.

4.4.11 Samla vurdering

Samla sett er status at Herøy, Sande og Ulstein deltek i eit stort og aukande tal interkommunale samarbeid, med eit tydeleg regionalt tyngdepunkt i Sjustjerna og på Søre Sunnmøre, supplert av mindre nabosamarbeid og store regionale og fylkesvise ordningar. NIVI-analysen frå 2023 viste at dei tre kommunane alle-reie då var involverte i svært mange samarbeid. Sidan den gong er det etablert nye ordningar, mellom anna innan dokumentasjonsforvaltning og økonomiforvaltning, og det er sett i gang arbeid med å utvikle nye samarbeid og å utvide dei eksisterande.

Strukturen gir tilgang til større fagmiljø, meir robust kompetanse og løysingar som det ville vore krevjande å byggje opp i kvar kommune åleine. Samstundes er samarbeidsmonsteret prega av mange ulike konstella-sjonar, fleire rettslege organisasjonsformer og komplekse styringslinjer. Dette gjer biletet både omfattande og samansett. Denne statusbeskrivinga ligg til grunn for den vidare utgreiinga av kva ei eventuell samanslå-ing mellom Herøy, Sande og Ulstein kan innebære, men sjølvne vurderinga av alternativa vert behandla i neste del av utgreiinga.

4.5 Oppsummering av faktagrunnlag

I dette kapitlet samanfattar vi hovudfunna frå faktagrunnlaget og trekkjer fram dei viktigaste utviklings-trekka og utfordringane kommunane står overfor. Oppsummeringa dannar grunnlag for den vidare vurde-ringa av dei tre alternativa for framtidig kommunestruktur.

4.5.1 Økonomi og tenesteyting

Kommunane har ulike økonomiske utgangspunkt, men står overfor mange av dei same langsiktige utford-ringane. Sande og Herøy har eit avgrensa økonomisk handlingsrom, særleg som følge av låge disposi-sjonsfond og ROBEK-status. Sande hadde eit negativt netto driftsresultat i 2025, medan Herøy låg nær det tilrådde nivået. Ulstein har det sterkaste økonomiske utgangspunktet av dei tre kommunane, men òg eit høgt gjeldsnivå. Ein stor del av den renteeksponerte gjelda er rentesikra, noko som dempar verknaden av renteaukar på kort sikt, men som ikkje reduserer den langsiktige gjeldsbelastninga. Alle dei tre kommu-nane vil oppleve aukande press på økonomien som følge av demografiske endringar og aukande behov for kommunale tenester.

Tenesteanalysane viser ulik ressursbruk og organisering, men relativt små skilnader i dei målbare resultata. Sande har gjennomgåande høgare ressursbruk per innbyggjar innan fleire tenesteområde, medan Herøy og Ulstein har lågare utgifter. Alle kommunane må tilpasse tenestene til ei aldrande befolkning. Den langsik-tige utfordringa handlar derfor mindre om dagens målbare resultat enn om evna til å oppretthalde gode tenester innanfor strammare økonomiske rammer og med knappare tilgang på arbeidskraft.

Skilnadene i ressursbruk og organisering gir grunnlag for å vurdere om ressursane kan nyttast meir effek-tivt. Korleis ressursutnyttinga kan betrast, vil mellom anna avhenge av framtidig organisering og kommu-nestruktur. Dette blir nærare vurdert i kapittel 5 og kapittel 7.

4.5.2 Demografi og framtidig tenestebehov

Kommunane har hatt ulik befolkningsutvikling dei siste åra. Ulstein har hatt den sterkaste veksten og den yngste befolkninga, Herøy har hatt moderat vekst, medan Sande har hatt folketalsnedgang og ei eldre befolkning. Ein samanslått kommune vil få ei meir balansert alderssamansetjing enn Sande og Herøy kvar for seg, men samanslåinga endrar ikkje dei overordna utviklingstrekk.

Den viktigaste utfordringa fram mot 2050 er ikkje først og fremst utviklinga i folketalet, men den aukande ubalansen mellom tilgangen på og behovet for arbeidskraft. Aldringa i befolkninga aukar arbeidskraftsbehovet, særleg innan helse- og omsorgstenestene, samstundes som talet på personar i yrkesaktiv alder går ned. Sjølv ved relativt gunstige utviklingsbanar vil denne ubalansen vere ei dominerande utfordring. Kommunane si evne til å rekruttere og halde på arbeidskraft, styrkje attraktiviteten og tilpasse tenestene til ei endra befolkningssamansetjing blir derfor avgjerande for den langsiktige utviklinga.

4.5.3 Arbeidsmarknad og regional utvikling

Kommunane er del av ein felles bu- og arbeidsmarknad med omfattande pendling på tvers av kommunegrensene. Om lag tre av fire sysselsette innbyggjarar bur og arbeider innanfor området som vil utgjere ein eventuell samanslått kommune. Dette viser at dagens kommunegrenser deler ein arbeidsmarknad som alleie er tett integrert.

Næringslivet er breitt samansett, med tyngdepunkt innan maritime næringar, industri og tilknytte tenesteytingar. Kommunane har ulike, men utfyllande roller i den regionale arbeidsmarknaden. Ulstein har hatt den sterkaste befolkningsveksten, medan Herøy har hatt sterk arbeidsplassvekst og fungerer som ein viktig arbeidsplasskommune og verdiskapar i regionen.

Ei samanslåing vil samle ein større del av den felles bu- og arbeidsmarknaden og eit breiare næringsgrunnlag innanfor éin kommune. Dette kan gi betre føresetnader for samla areal- og næringsutvikling, styrkt attraktivitet og meir heilskapleg regional planlegging, men vil ikkje åleine løyse utfordringane som er knytte til rekruttering og tilgang på arbeidskraft.

4.5.4 Interkommunalt samarbeid og regional funksjonalitet

Kommunane samarbeider allereie om ei rekkje lovpålagde og spesialiserte oppgåver. Samarbeida bidreg til å sikre kompetanse, redusere sårbarheit og løyse oppgåver som kvar kommune ville hatt vanskelegare for å handtere åleine. Samstundes inneber mange samarbeidsordningar meir komplekse styringsstrukturar og kan gjere ansvarsforhold og politisk styring mindre oversiktlege.

Den sterke funksjonelle integrasjonen gjennom pendling, næringsliv og samarbeid viser at kommunane i stor grad fungerer som ein felles region. Ei eventuell samanslåing vil kunne samle ansvar og styring innanfor éin organisasjon, men vil òg krevje politiske og administrative avklaringar knytte til organisering, lokalisering og utvikling av tenestene.

4.5.5 Samla vurdering

Samla viser faktagrunnlaget at ein eventuell samanslått kommune vil samle ein større del av den felles bu- og arbeidsmarknaden, eit breiare næringsgrunnlag og kommunar med ulike demografiske og økonomiske utgangspunkt. Ei samanslåing vil ikkje i seg sjølv løyse utfordringane knytte til demografi, arbeidskraft og økonomisk berekraft, men kan endre føresetnadene for å møte dei.

Den viktigaste langsiktige utfordringa er at arbeidskraftsbehovet aukar samstundes som talet på personar i yrkesaktiv alder går ned. Kommunane si evne til å rekruttere og halde på arbeidskraft, styrkje attraktiviteten og tilpasse tenestene til ei endra befolkningssamansetjing blir derfor avgjerande.

I den vidare utgreiinga blir det vurdert korleis dei tre alternativa med vidareføring av gjeldande kommunestruktur, forsterka interkommunalt samarbeid og kommunesamanslåing gir ulike føresetnader for å møte desse utfordringane. Vurderinga omfattar økonomiske og administrative verknader, rekruttering og fagmiljø, styring og lokaldemokrati, tenestetilgjenge og omsynet til lokal identitet.

5. Økonomiske konsekvensar av kommunestruktur

Kommunane sine økonomiske føresetnader og langsiktige bereevne er sentrale i vurderinga av framtidig kommunestruktur. I dette kapitlet ser vi først på den økonomiske situasjonen i Herøy, Sande og Ulstein, med vekt på økonomisk handlingsrom, gjeld, fond og investeringar. Deretter vurderer vi korleis demografiske endringar, investeringsbehov og andre utviklingstrekk kan påverke den økonomiske bereevna framover.

Vidare analyserer vi korleis ei eventuell kommunesamanslåing kan påverke kommunane sine inntekter gjennom inntektssystemet, og vurderer potensialet for effektivisering og økonomiske gevinstar. Vi ser òg på kostnader og fordelingsverknader knytte til omstilling og harmonisering av tenestenivå, gebyr og avgifter. Avslutningsvis samanstillir vi dei viktigaste økonomiske verknadene og vurderer kva dei ulike alternativa for kommunestruktur kan innebære for det økonomiske handlingsrommet på kort og lang sikt.

5.1 Kommunane sitt økonomiske utgangspunkt

Kommunane sitt økonomiske utgangspunkt gir viktige føresetnader for evna til å møte framtidige utfordringar og gjennomføre nødvendige omstillingar. Som vist i kapittel 4.1 om kommuneøkonomi og tenester, har Herøy, Sande og Ulstein ulike økonomiske rammevilkår og ulik finansiell robustheit. Sande har korrigerte frie inntekter noko over landsgjennomsnittet, medan Herøy og Ulstein ligg noko under. Samstundes har Sande eit høgare berekna utgiftsbehov enn dei to andre kommunane, mellom anna som følge av strukturelle kostnadsulempar knytte til storleik, busettingsmønster og demografi.

Dei finansielle nøkkeltala viser òg tydelege skilnader mellom kommunane. Sande hadde eit negativt netto driftsresultat i 2025 og svært avgrensa fondsreservar. Herøy hadde eit positivt netto driftsresultat på 1,6 prosent, nær det tilrådde nivået, men framleis små økonomiske bufferar. Ulstein hadde det sterkaste driftsresultatet og noko større fondsreservar, men skilde seg samstundes ut med eit høgt gjeldsnivå.

Årsmeldingane for 2025 nyanserer dette bildet. Sande er i ROBEK og har framleis ein pressa økonomisk situasjon. Netto driftsresultat var negativt i 2025, men resultatet vart vesentleg betre enn året før. Kommunen arbeider med tiltak for å bringe økonomien tilbake i balanse, og ROBEK-statusen legg samtidig avgrensingar på det økonomiske handlingsrommet, mellom anna ved at låneopptak til investeringar er underlagt godkjenning frå statsforvaltaren.

Tabell 16 Økonomisk utgangspunkt for Herøy, Sande og Ulstein, 2025. Kjelde: SSB/KOSTRA, KDD og kommunane sine årsmeldingar for 2025.

	Sande	Herøy	Ulstein
Korrigerte frie inntekter, % av landsgjennomsnittet	101	97	96
Netto driftsresultat, %	-1,9	1,6	3,4
Disposisjonsfond, %	0,1	1,2	4,1
Netto lånegjeld, %	87,8	76,5	128,3
ROBEK	Ja	Ja	Nei
Samla økonomisk utgangspunkt	Pressa	Sårbart	Sterkast utgangspunkt, men høg gjeld

Herøy hadde ei klar resultatforbetring i 2025 etter negative resultat i 2023 og 2024. Kommunen har likevel framleis små økonomiske bufferar og er registrert i ROBEK. Det inneber eit avgrensa økonomisk handlingsrom og reduserer kapasiteten til å handtere større uføresette utgifter og nye økonomiske belastningar utan ytterlegare omstilling eller prioritering.

Ulstein styrkte den finansielle situasjonen i 2025, med eit netto driftsresultat på 3,4 prosent og auka disposisjonsfond. Kommunen har dermed det sterkaste økonomiske utgangspunktet av dei tre kommunane. Samstundes er fondsreservane framleis relativt avgrensa, og netto lånegjeld på 128,3 prosent av brutto driftsinntekter er klart høgare enn både fylkes- og landsgjennomsnittet. Ved utgangen av 2025 var 71,4 prosent av den netto renteeksponerte gjelda rentesikra. Dette gir større føreseielegheit og dempar verkna- den av renteaukar på kort sikt, men reduserer ikkje den langsiktige gjeldsbelastninga eller behovet for ren- ter og avdrag.

Samla viser analysen at kommunane går inn i vurderinga av framtidig kommunestruktur med ulike økono- miske utgangspunkt og ulik evne til å bere risiko og omstillingskostnader. Sande har den mest pressa øko- nomiske situasjonen, medan Herøy har betra driftsresultatet, men framleis har små økonomiske bufferar. Begge kommunane er registrerte i ROBEK. Ulstein har det sterkaste økonomiske utgangspunktet, men eit høgt gjeldsnivå som kan redusere handlingsrommet over tid. Rentesikringa dempar den kortsiktige renteri- sikoen. Samstundes står alle tre kommunane overfor langsiktige utfordringar knytte til demografi, arbeids- kraft og økonomisk berekraft.

5.2 Langsiktig økonomisk bereevne

Den langsiktige økonomiske bereevna handlar om kommunane si evne til å oppretthalde eit godt teneste- tilbod og økonomisk handlingsrom over tid. I dette delkapittelet ser vi nærare på korleis demografiske

endringar, utvikling i utgiftsbehov, investeringsbehov og gjeldsutvikling kan påverke kommuneøkonomien.

Framtidsbiletet viser at alle tre kommunane står overfor betydelege demografiske endringar. Talet på eldre vil auke, medan utviklinga i dei yngre aldersgruppene er svakare. Dette gir ei gradvis forskyving av teneste- og ressursbehovet frå oppvekst til helse og omsorg. Fram mot 2050 er det berekna at årsverksbehovet innan pleie og omsorg aukar med om lag 28 prosent i Sande, 29 prosent i Herøy og 44 prosent i Ulstein, dersom same standard, dekningsgrad og bemanningsintensitet som i 2025 blir vidareførte. Samstundes blir behovet innan barnehage og grunnskule redusert eller utviklar seg klart svakare. Utfordringa blir dermed både å finansiere eit aukande omsorgsbehov og å tilpasse bemanning, tenestestruktur og ressursbruk til ei endra alderssamansetjing.

Utviklinga må òg sjåast i samanheng med tilgangen på arbeidskraft. Fleire eldre og færre personar i yrkesaktiv alder vil gjere det meir krevjande å rekruttere nok arbeidskraft til å møte veksten i tenestebehovet. Framskrivingane viser samstundes ei svakare utvikling i talet på sysselsette som er busette i kommunane enn i talet på arbeidsplassar. Kommunane kan derfor bli meir avhengige av innpendling, innflytting og rekruttering utanfrå. Den langsiktige bereevna vil avhenge både av økonomisk handlingsrom og av evna til å organisere tenestene slik at arbeidskraft, kompetanse og kapasitet blir nytta effektivt.

Tabell 17: Langsiktig økonomisk bereevne – samla vurdering. Kjelde: SSB, KOSTRA, kommunane sine budsjett og økonomiplanar 2026–2029 og Telemarksforskning sine framskrivingar.

Tema	Sande	Herøy	Ulstein
Økonomisk utgangspunkt	Pressa	Sårbart	Sterkast utgangspunkt, men høg gjeld
ROBEK	Ja	Ja	Nei
Demografisk utvikling	Sterk aldring og svak folketalsutvikling	Aldring, men noko betre folketalsutvikling	Folketalsvekst, men sterk vekst blant eldre
Årsverksbehov innan pleie og omsorg fram mot 2050	+28 %	+29 %	+44 %
Investerings-/gjeldsbelastning	Avgrensa investeringsrom	Aukande investerings- og gjeldsbelastning	Høg gjeld gir avgrensa finansielt handlingsrom
Behov for vidare omstilling	Svært stort	Stort	Betydeleg
Samla vurdering av langsiktig bereevne	Sårbar	Moderat til sårbar	Moderat

Med vidare omstilling meiner vi her behovet for å tilpasse ressursbruk, bemanning, tenestestruktur og investeringar til økonomiske rammer og endringar i befolkning og tenestebehov. Kommunane har allereie gjennomført fleire omstillingsgrep, men analysen viser at det også framover vil vere behov for tilpassingar.

Kommunane sine budsjett og økonomiplanar for 2026–2029 viser at omstillingsbehovet allereie er tydeleg, men at utfordringane har ulik karakter.

Sande har det største kortsiktige omstillingsbehovet. Økonomiplanen legg opp til reduksjon i bemanning, strammare drift, innføring av eigedomsskatt og vurdering av endringar i tenestestruktur og interkommunale samarbeid. Det er mellom anna lagt til grunn ein reduksjon på 12,5 årsverk frå 2025 til 2026, med ytterlegare reduksjonar i planperioden. Kommunen har samtidig avgrensa rom for nye investeringar. Dei finansielle måltala om netto driftsresultat på minimum 1,75 prosent og disposisjonsfond på 4 prosent illustrerer behovet for å byggje opp større økonomiske bufferar over tid.

Herøy har gjennomført fleire tiltak for å betre økonomien, mellom anna innsparingar og innføring av eigedomsskatt. Økonomiplanen legg opp til å byggje opp disposisjonsfondet, samtidig som kommunen står framfor større investeringar mot slutten av planperioden. Netto lånegjeld er berekna å auke frå om lag 84 prosent av brutto driftsinntekter i 2026 til om lag 106 prosent i 2029. Dette vil kunne redusere det framtidige økonomiske handlingsrommet og gjere kommunen meir sårbar for renteendringar og nye investeringsbehov.

Ulstein har over tid hatt høg investeringstakt og eit høgt gjeldsnivå. Økonomiplanen legg derfor vekt på effektivisering, prioritering av investeringar og ein meir berekraftig investeringsprofil. Målet er å stabilisere gjelda og gradvis redusere gjeldsbelastninga målt mot inntektene. Kommunen har allereie gjennomført strukturelle grep, mellom anna endringar i skulestrukturen og organiseringa av eigedomsverksemda. Samstundes viser framskrivingane at Ulstein får den sterkaste veksten i årsverksbehovet innan pleie og omsorg av dei tre kommunane. Dette vil stille krav til vidare omprioritering og effektivisering, sjølv om folketalet samla sett er venta å vekse.

Samla står alle tre kommunane overfor eit betydeleg omstillingsbehov fram mot 2050, men med ulike økonomiske føresetnader. Sande har den mest sårbare økonomiske situasjonen, Herøy må byggje større økonomiske bufferar samstundes som investeringsbehova skal handterast, medan Ulstein har det sterkaste økonomiske utgangspunktet av dei tre kommunane, men høg gjeld og sterk vekst i årsverksbehovet innan pleie og omsorg. For alle tre vil den langsiktige økonomiske bereevna vere avhengig av evna til å tilpasse tenestestrukturen til demografiske endringar, omprioritere ressursar mot helse og omsorg, avgrense gjeldsveksten og møte eit aukande gap mellom behovet for og tilgangen på arbeidskraft.

Ei eventuell kommunesamanslåing vil ikkje i seg sjølv fjerne desse utfordringane. Ho kan likevel påverke føresetnadene for å møte dei, mellom anna gjennom større fagmiljø, betre kapasitet til omstilling og planlegging og moglegheter for å utnytte ressursar på tvers av dagens kommunegrenser. Samtidig vil ein ny kommune overta dei økonomiske forpliktingane, gjelda og investeringsbehova i dei tre kommunane.

5.3 Inntektssystemet og økonomiske verknader av ei kommunesamanslåing

Ei kommunesamanslåing kan påverke kommunane sine inntekter gjennom fleire delar av inntektssystemet. Dette gjeld særleg basistilskotet og distriktstilskot, men ei samanslåing kan òg påverke utgiftsutjamninga som følgje av endringar i kriterieverdiar og berekna utgiftsbehov. Slike utslag vil avhenge av kriterieverdiane på tidspunktet for ei eventuell samanslåing og er ikkje berekna særskilt her. I dette delkapittelet ser vi nærare på korleis ei eventuell samanslåing av Herøy, Sande og Ulstein kan påverke dei frie inntektene på kort og lang sikt.

Inndelingslova § 15 regulerer økonomisk kompensasjon ved kommunesamanslåingar. Kommunar som slår seg saman, kan få delvis kompensasjon for kostnader som er direkte knytte til samanslåingsprosessen. Når den nye kommunen trer i kraft, blir det òg gitt inndelingstilskot for å kompensere for bortfall av rammetilskot som følgjer av samanslåinga. Etter gjeldande ordning blir inndelingstilskotet berekna med utgangspunkt i inntektssystemet det året samanslåinga trer i kraft.

Inndelingstilskotet gir kompensasjon for bortfall av basistilskot og eventuell netto nedgang i distriktstilskot som følgje av samanslåinga. Ved ei samanslåing av Herøy, Sande og Ulstein vil den nye kommunen få eitt basistilskot, mot tre basistilskot dersom kommunane held fram som eigne kommunar. Med eit basistilskot på 26,554 mill. kr i 2026 inneber dette bortfall av to basistilskot, tilsvarande 53,1 mill. kr.

Ei samanslåing vil òg påverke distriktstilskota. I 2026 får Sande 7,0 mill. kr i småkommunetilskot, medan Herøy får 2,8 mill. kr i distriktstilskot Sør-Noreg. Ulstein får ikkje distriktstilskot. Samla utgjer dette 9,8 mill. kr for dei tre kommunane.

For å illustrere verknaden for ein ny kommune er det lagt til grunn ein distriktsindeks på 55, berekna som eit innbyggjarvekta gjennomsnitt av distriktsindeksen for Herøy, Sande og Ulstein.⁸ Med eit samla folketal på om lag 20 300 innbyggjarar gir dette eit berekna distriktstilskot på om lag 5,9 mill. kr etter satsane for 2026. For kommunar med minst 3 200 innbyggjarar og distriktsindeks mellom 55 og 58 er satsane i 2026 306 000 kroner per kommune og 277 kroner per innbyggjar. Samanlikna med dagens samla distriktstilskot inneber dette ein reduksjon på om lag 3,9 mill. kr, som blir kompensert gjennom inndelingstilskotet.

På dette grunnlaget er inndelingstilskotet ved ei samanslåing av Herøy, Sande og Ulstein berekna til om lag 57,0 mill. kroner målt i 2026-kroner, basert på inntektssystemet for 2026.

⁸ Distriktsindeksen er eit mål på graden av distriktsutfordringar og inngår i berekninga av distriktstilskot Sør-Noreg. Lågare indeks uttrykkjer større distriktsutfordringar.

Tabell 18 Berekna inndelingstilskot i mill. kroner, målt i 2026-kroner ⁹

Økonomisk verknad	Mill. kr
Bortfall av to basistilskot	53,1
Distriktstilskot – kommunane kvar for seg	9,8
Berekna distriktstilskot – ny kommune	5,9
Netto reduksjon i distriktstilskot	3,9
Berekna inndelingstilskot	57,0

Inndelingstilskotet blir gitt frå det året samanslåinga trer i kraft. Etter gjeldande ordning får den nye kommunen fullt tilskot i 15 år, før det blir trappa gradvis ned over fem år. Inndelingstilskotet inneber dermed at inntektsreduksjonen knytt til bortfall av basistilskot og reduksjon i distriktstilskot blir skjerma i ein lang overgangsperiode. Det faktiske tilskotet vil bli berekna med utgangspunkt i inntektssystemet det året samanslåinga trer i kraft.

På kort og mellomlang sikt vil inndelingstilskotet dermed i stor grad kompensere for dei direkte inntekstapa i rammetilskotet som følgjer av samanslåinga. På lengre sikt vil nedtrappinga og bortfallet av inndelingstilskotet isolert sett redusere inntektsgrunnlaget samanlikna med ein situasjon der kommunane held fram kvar for seg, gitt at dei aktuelle elementa i inntektssystemet elles blir vidareførte.

Den lange perioden med fullt inndelingstilskot gir samtidig den nye kommunen tid til å tilpasse kostnadsnivået til eit lågare inntektsnivå før tilskotet blir trappa ned. Det blir derfor viktig å sjå inntektsverknadene i samanheng med moglegheitene for å realisere effektiviseringsgevinstar ved ei samanslåing. Dette blir vurdert i neste delkapittel.

5.4 Effektivisering og gevinstpotensial

Ei kommunesamanslåing kan gi grunnlag for meir effektiv ressursbruk, særleg innan administrasjon, politisk styring, leining og støttefunksjonar. Erfaringar frå tidlegare kommunesamanslåingar viser at innspareingspotensialet gjerne er størst innan administrasjon. Administrasjonsutgiftene per innbyggjar er gjennomgåande høgare i små kommunar enn i større kommunar, noko som indikerer at det kan vere stor driftsfordelar knytte til større kommunale einingar.

⁹ Berekninga er basert på inntektssystemet for 2026. Distriktsindeksen for ein ny kommune er berekna som eit innbyggjarvekta gjennomsnitt av distriktsindeksen for dei tre kommunane. Inndelingstilskotet blir etter gjeldande ordning berekna med utgangspunkt i inntektssystemet det året samanslåinga trer i kraft. Faktiske utslag vil derfor avhenge av inntektssystemet, kriterieverdiane og distriktsindeksen på tidspunktet for ei eventuell samanslåing.

Det kan òg vere effektiviseringspotensial innan tenesteproduksjonen. Potensialet for direkte stordriftsfordelar er likevel meir avgrensa for innbyggjarnære tenester som skular, barnehagar og sjukeheimar, som i stor grad må leverast der innbyggjarane bur. Administrasjon, politisk styring og fellesfunksjonar kan i større grad samordnast.

I dette delkapittelet vurderer vi potensialet for økonomiske gevinstar ved ei samanslåing av Herøy, Sande og Ulstein. Analysen tek utgangspunkt i dagens ressursbruk og samanlikningar med kommunar som har om lag same innbyggjartal og økonomiske rammevilkår som ein eventuell ny kommune. For tenesteområda blir KOSTRA-samanlikningane supplerte med ein inntekts- og behovsjustert analyse.

Berekningane må tolkast som indikasjonar på moglege effektiviseringspotensial, og ikkje som innsparingar som automatisk vil følgje av ei kommunesamanslåing. Kor mykje som kan realiserast, og kor raskt dette kan skje, vil mellom anna avhenge av organisering, tenestestruktur og gjennomføringa av samanslåingsprosessen.

5.4.1 Effektiviseringspotensial innan administrasjon og styring

Ei kommunesamanslåing kan gi grunnlag for effektivisering innan administrasjon og styring. Ein del administrative funksjonar er knytte til kommunen som organisatorisk eining og varierer i mindre grad med innbyggjartalet. Ved ei samanslåing vil tre kommuneorganisasjonar bli samla i éin, noko som kan gi grunnlag for å samordne administrativ leiing og sentrale støttefunksjonar.

For å illustrere potensialet tek vi først utgangspunkt i KOSTRA-funksjon 120 Administrasjon. Denne funksjonen er særleg relevant fordi han omfattar sentrale administrative funksjonar der det kan vere stordriftsfordelar ved ei kommunesamanslåing. KOSTRA-tala for 2025 viser at Sande, Herøy og Ulstein samla hadde netto driftsutgifter til administrasjon på 5 006 kroner per innbyggjar. Utgiftsnivået var høgast i Sande med 6 783 kroner per innbyggjar, mot 5 216 kroner i Herøy og 4 313 kroner i Ulstein.

Dei tre kommunane hadde samla 20 398 innbyggjarar per 1. januar 2026. Ein samanslått kommune ville dermed, med dagens KOSTRA-inndeling og korrigererte frie inntekter på om lag 97 prosent av landsgjennomsnittet, falle inn under KOSTRA-gruppe 9. Denne gruppa omfattar kommunar med 20 000–29 999 innbyggjarar, låge bundne kostnader og låge eller middels frie disponible inntekter, og er derfor den mest relevante referansegruppa. KOSTRA-gruppe 7, som omfattar kommunar med 10 000–19 999 innbyggjarar, låge bundne kostnader og låge frie disponible inntekter, er teken med som ei supplerande referansegruppe. .

Tabell 19: Teoretisk effektiviseringspotensial innan administrasjon (funksjon 120). 2025. Kjelde: KOSTRA¹⁰

	Kr per innbyggjar	Differanse frå kommunane samla	Teoretisk potensial, mill. kr
Sande	6 783		
Herøy	5 216		
Ulstein	4 313		
Kommunane samla	5 006	–	–
KOSTRA-gruppe 7	4 378	628	12,8
KOSTRA-gruppe 9	3 633	1 373	28,0
Landet	4 371	635	13,0
Landet utan Oslo	4 518	488	10,0

Dersom ein samanslått kommune over tid hadde eit kostnadsnivå på funksjon 120 tilsvarande gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 9, ville utgiftene vore om lag 28 mill. kr lågare enn dei samla utgiftene i dei tre kommunane i 2025. Dette kan sjåast som eit teoretisk effektiviseringspotensial. Målt mot KOSTRA-gruppe 7 er det tilsvarande potensialet om lag 13 mill. kr, medan samanlikning med landet og landet utan Oslo gir eit potensial på høvesvis om lag 13 og 10 mill. kr. Val av samanlikningsgrunnlag har dermed stor betydning.

Det kan vere effektiviseringsmoglegheiter også utover funksjon 120. Dersom politisk styring (100), kontroll og revisjon (110), forvaltningsutgifter i eigedomsforvaltninga (121), administrasjonslokale (130) og landbruksforvaltning (329) blir inkluderte, hadde kommunane samla netto driftsutgifter på 6 890 kroner per innbyggjar i 2025, mot 5 220 kroner i KOSTRA-gruppe 9. Dette svarer til eit breiare berekna potensial på om lag 34 mill. kr årleg. Målt mot KOSTRA-gruppe 7 er potensialet om lag 16,5 mill. kr.

Det breiare anslaget er meir usikkert. Utgiftene til mellom anna administrasjonslokale og eigedomsforvaltning kan vere påverka av eksisterande bygningsmasse, geografi og korleis ein ny kommune vel å organisere verksemda. Det er derfor naturleg å leggje hovudvekta på funksjon 120, medan anslaget på om lag 34 mill. kr illustrerer eit mogleg breiare potensial innan administrasjon og styring.

¹⁰ Merknad: Potensialet er berekna som differansen mellom netto driftsutgifter per innbyggjar for kommunane samla og samanlikningsgrunnlaget, multiplisert med samla innbyggjartal på 20 398.

5.4.2 Ressursbruk og kostnadsforskjellar på tenesteområda

Ein større kommune kan også gi grunnlag for meir effektiv organisering og ressursutnytting innan tenesteproduksjonen, mellom anna gjennom større fagmiljø, betre kapasitetsutnytting og samordning av tenestetilbod. Potensialet er likevel meir usikkert enn innan administrasjon, fordi tenestene i større grad er knytte til innbyggjarane og må leverast der folk bur.

For å identifisere område der det kan vere grunnlag for meir effektiv ressursbruk, samanliknar vi først netto driftsutgifter for dei tre kommunane samla med KOSTRA-gruppe 7, KOSTRA-gruppe 9 og landet utan Oslo. KOSTRA-gruppe 9 er den mest relevante referansen for ein eventuell ny kommune, medan dei andre samanlikningsgrunnlag gir eit breiare bilete av ressursbruken.

Tabell 20 Netto driftsutgifter på sentrale tenesteområde 2025. Kr per innbyggjar. Kjelde: KOSTRA

Tenesteområde	Kommunane samla	KOSTRA-gr. 7	KOSTRA-gr. 9	Landet u/Oslo
Barnehage	12 523	12 024	11 952	11 929
Grunnskule	19 711	19 299	18 793	18 481
Pleie og omsorg	29 576	26 887	28 003	28 412
Kommunehelse	5 783	4 904	5 058	5 206
Barnevern	2 133	3 356	3 276	3 265
Sosialteneste	3 946	3 321	3 540	3 830

Den direkte KOSTRA-samanlikninga viser at kommunane samla har høgare netto driftsutgifter enn KOSTRA-gruppe 9 innan barnehage, grunnskule, pleie og omsorg, kommunehelse og sosialteneste. Utgiftene til barnevern ligg derimot klart lågare. Forskjellen på desse seks tenesteområda samla utgjør om lag 62 mill. kr målt mot KOSTRA-gruppe 9.

Denne forskjellen kan ikkje tolkast som eit tilsvarande effektiviseringspotensial. Ei direkte KOSTRA-samanlikning tek ikkje omsyn til at kommunane har ulike demografiske, strukturelle og økonomiske føresetnader. Særleg innan pleie og omsorg, grunnskule og barnehage vil utgiftsnivået vere påverka av alderssammansetjing, busetnadsmønster og andre forhold som kommunane i avgrensa grad kan påverke.

5.4.3 Behovs- og inntektsjustert analyse

For å nyansere KOSTRA-samanlikninga har vi supplert analysen med Telemarksforsking si KOSTRA- og effektivitetsanalyse. Analysen korrigerer for forskjellar i berekna utgiftsbehov og inntektsnivå. Dei tre

kommunane har samla eit berekna utgiftsbehov som ligg om lag 5 prosent over landsgjennomsnittet, medan korrigerte frie inntekter utgjer om lag 97 prosent av landsgjennomsnittet.

Tabell 21 Behovs- og inntektsjustert meir-/mindreforbruk 2025. Mill. kr

Tenesteområde	Sande	Herøy	Ulstein	Samla
Barnehage	3,8	3,8	-0,3	7,2
Grunnskule	0,5	-2,7	14,2	12,0
Pleie og omsorg	14,4	7,6	-14,4	7,6
Kommunchelse	1,2	8,5	-2,3	7,4
Barnevern	-2,9	-6,9	-3,0	-12,8
Sosialteneste	-0,7	13,8	5,0	18,1
Sum	16,3	24,1	-0,9	39,5

Positive tal viser meirforbruk og negative tal mindreforbruk samanlikna med berekna nivå når det er teke omsyn til økonomiske rammevilkår.

Når det blir teke omsyn til økonomiske rammevilkår, viser analysen eit berekna meirforbruk på dei seks tenesteområda samla på om lag 39,5 mill. kr. Meirforbruket er størst innan sosialteneste og grunnskule, medan kommunane samla har eit betydeleg mindreforbruk innan barnevern.

Det inntekts- og behovsjusterte meirforbruket er klart lågare enn det ukorrigerde avviket mot KOSTRA-gruppe 9 på om lag 62 mill. kr. Dette illustrerer betydninga av å ta omsyn til kommunane sine rammevilkår. Analysen peikar på område der det kan vere relevant å undersøkje organisering, tenestestruktur og ressursbruk nærare, men beløpet på 39,5 mill. kr kan ikkje tolkast som eit innsparingspotensial ved ei kommunesamanslåing.

5.4.4 Andre tenesteområde

Det kan også vere relevant å sjå på ressursbruken innan enkelte mindre tenesteområde som ikkje inngår i analysen ovanfor.

Tabell 22 Netto driftsutgifter på andre utvalde tenesteområde 2025. Kr per innbyggjar

Tenesteområde	Sande	Herøy	Ulstein	Kommunane samla	KOSTRA-gr. 7	KOSTRA-gr. 9	Landet u/Oslo
Plan, kulturminne, natur og nærmiljø	1 128	778	743	805	1 020	1 014	1 225
Kultur	1 814	2 915	3 929	3 228	2 761	2 761	3 219

Kyrkje	1 421	1 044	804	984	685	678	756
Samferdsel	2 887	1 845	1 782	1 942	1 479	1 387	1 452
Brann og ulukkesvern	1 211	1 889	944	1 393	1 144	1 195	1 227

Kommunane samla har eit relativt lågt utgiftsnivå innan plan, kulturminne, natur og nærmiljø. Innan kultur, kyrkje, samferdsel og brann- og ulukkesvern ligg utgiftene derimot høgare enn KOSTRA-gruppe 9. Forskjellen er størst innan samferdsel.

Desse forskjellane bør ikkje reknast som eit eige effektiviseringspotensial. Tala er ikkje korrigererte for forskjellar i utgiftsbehov, geografi, tenestestruktur eller lokale prioriteringar. Særleg samferdsel og brann- og ulukkesvern kan vere påverka av geografi, spreidd busetnad og beredskapskrav, medan kultur og kyrkje i større grad kan reflektere lokale politiske prioriteringar. Ei kommunesamanslåing kan likevel gi enkelte moglegheiter for samordning, mellom anna innan plan- og forvaltningskompetanse, kulturadministrasjon og delar av brann- og beredskapsarbeidet.

5.4.5 Illustrasjon av gevinstrealisering

Analysen ovanfor viser at utgiftene til administrasjon og styring teoretisk ville vore om lag 28 mill. kr lågare dersom ein ny kommune hadde eit kostnadsnivå tilsvarande gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 9. Dette er eitt av fleire moglege samanlikningsgrunnlag og kan ikkje tolkast som eit forventet innsparingsnivå.

Eventuelle gevinstar vil normalt kome gradvis etter kvart som organisasjon, leing, støttefunksjonar og arbeidsprosessar blir samordna. Tabellen nedanfor illustrerer tre moglege nivå for realisering av det berekna potensialet. Scenarioa er ikkje prognosar, men illustrerer eit mogleg spenn.

Tabell 23 Illustrasjon av gevinstrealisering innan administrasjon og styring

Scenario	Føresetnad	Årleg gevinst ved full innfasing
Låg	Om lag 1/3 av berekna potensial blir realisert	ca. 9 mill. kr
Middels	Om lag 2/3 av berekna potensial blir realisert	ca. 19 mill. kr
Høg	Heile det berekna potensialet mot KOSTRA-gruppe 9 blir realisert	ca. 28 mill. kr

Dei tre nivåa er rekneeksempel baserte på ulike grader av realisering av differansen mot KOSTRA-gruppe 9. Dei er ikkje sannsynsvakta scenario og uttrykkjer ikkje ei vurdering av kva nivå som er mest sannsynleg.

Realiseringa vil avhenge av mellom anna organisatoriske val, naturleg avgang, harmonisering av arbeidsprosessar og kor raskt administrative funksjonar kan samordnast. Det breiare berekna potensialet på om lag 34 mill. kr, der fleire administrasjons- og styringsfunksjonar inngår, er meir usikkert og er derfor ikkje nytta som grunnlag for scenarioa.

Inndelingstilskotet gir samtidig ein lang overgangsperiode før inntektsreduksjonen ved ei samanslåing får full effekt. Dette gir den nye kommunen tid til å gjennomføre organisatoriske tilpassingar og realisere gevinstar gradvis. Kor raskt og kor mykje av potensialet som faktisk kan realiserast, vil likevel avhenge av dei konkrete vala som blir gjorde i etableringa og utviklinga av den nye kommunen.

5.4.6 Samla vurdering av effektiviseringspotensialet

Analysen viser at det mest konkrete potensialet ved ei kommunesamanslåing er knytt til administrasjon og styring. Med KOSTRA-gruppe 9 som referanse er det teoretiske potensialet på funksjon 120 berekna til om lag 28 mill. kr årleg. Eit breiare anslag som omfattar fleire administrasjons- og styringsfunksjonar, er på om lag 34 mill. kr. Det siste anslaget er meir usikkert.

På tenestekområda viser analysen forskjellar i ressursbruk som kan gi grunnlag for nærare vurderingar av organisering, tenestestruktur og effektivitet. Den behovs- og inntektsjusterte analysen viser eit samla berekna meirforbruk på om lag 39,5 mill. kr på dei seks analyserte tenestekområda. Dette er ikkje eit berekna effektiviseringspotensial ved ei samanslåing. Eventuelle moglegheiter for effektivisering må vurderast konkret og kan i ulik grad vere aktuelle både innanfor dagens kommunestruktur, gjennom interkommunalt samarbeid og ved ei eventuell samanslåing.

For administrasjon og styring er samanslåingsalternativet annleis ved at tre politiske og administrative organisasjonar blir samla til éin. Her illustrerer analysen eit potensial for reduksjon av parallelle funksjonar. Storleiken på dette potensialet er usikker og avheng mellom anna av val av samanlikningsgrunnlag, framtidig organisering og graden av faktisk gevinstrealisering.

5.5 Andre økonomiske konsekvensar

I tillegg til verknadene gjennom inntektssystemet og moglegheitene for effektivisering vil ei kommunesamanslåing ha fleire andre økonomiske konsekvensar. Dette gjeld mellom anna kostnader knytte til sjølve samanslåingsprosessen, harmonisering av skattar, gebyr og betalingsordningar, og handtering av kommunane si gjeld, fond, eigedelar og framtidige investeringsforpliktingar. Desse forholda kan påverke den

samla økonomiske verknaden av ei samanslåing og vil i tillegg kunne vere viktige i overgangsperioden og gi ulike fordelingsverknader mellom innbyggjarane i dei tre kommunane.

Medan dei føregåande delkapitla har vurdert inntektsverknader og mogleg effektiviseringspotensial, ser vi her på andre økonomiske forhold som særleg kan få betydning i overgangsfasen og for fordelinga av kostnader og inntekter i ein ny kommune.

5.5.1 Kostnader ved gjennomføring av ei samanslåing

Etablering av ein ny kommune vil medføre kostnader før og i dei første åra etter samanslåinga. Dette kan mellom anna gjelde prosjektleiing, organisasjonsutvikling, omorganisering, opplæring, samordning av IKT- og økonomisystem, harmonisering av lønns- og arbeidsvilkår og tilpassing av administrative rutinar og system. Erfaringar frå tidlegare samanslåingar viser at slike omstillingskostnader kan vere betydelege, og at det kan ta tid før eventuelle gevinstar blir fullt realiserte.

Etter dagens ordning kan kommunar få statleg støtte til utgreiing og informasjon om kommunesamanslåing, og delvis kompensasjon for eingongskostnader knytte til gjennomføringa av ei samanslåing. Ordningane er i hovudsak søknadsbaserte, og det ligg ikkje føre faste satsar som gjer det mogleg å berekne på førehand kor stor kompensasjon ei eventuell samanslåing av Herøy, Sande og Ulstein vil utløyse. Som eit aktuelt samanlikningsgrunnlag viser Kommuneproposisjonen 2027 til at kommunar i ein pågåande samanslåingsprosess har fått 15 mill. kr i delvis kompensasjon for eingongskostnader. Dette gir ein indikasjon på storleiksordenen, men kan ikkje leggjast til grunn som eit berekna tilskot for Herøy, Sande og Ulstein.

Regjeringa har samtidig varsla at dei økonomiske verkemidla for kommunesamanslåingar kan bli endra. I Kommuneproposisjonen 2027 blir det peika på at dei søknadsbaserte ordningane som finst i dag, kan vere krevjande og lite føreseielege både når det gjeld storleiken på støtta og tidspunktet for utbetaling. Regjeringa vurderer derfor meir standardiserte ordningar, til dømes faste beløp eller støtte differensiert etter talet på kommunar eller innbyggjarar. Regjeringa har varsla at ho vil kome tilbake til Stortinget med dette i samband med statsbudsjettet for 2027.

Det inneber at storleiken på eventuell statleg støtte til gjennomføring av ei samanslåing av Herøy, Sande og Ulstein ikkje kan fastsetjast på noverande tidspunkt. Dei økonomiske verkemidla bør oppdaterast når statsbudsjettet for 2027 ligg føre.

5.5.2 Harmonisering av skattar, gebyr og betalingsordningar

Kommunane har ulike satsar og ordningar for eigedomsskatt, kommunale gebyr og brukarbetaling. Ved ei kommunesamanslåing vil det vere behov for å avklare og over tid harmonisere fleire av desse ordningane.

Endringane vil først og fremst ha fordelingsverknader mellom innbyggjarane i dei tidlegare kommunane, men kan også påverke inntektene til den nye kommunen. Tabellen viser nokre sentrale forskjellar mellom kommunane i 2026.

Tabell 24 Utvalde skattar, gebyr og betalingsordningar i kommunane. 2026¹¹

	Sande	Herøy	Ulstein
Eigedomsskatt	Ja	Ja	Ja
Generell eigedomsskattesats, promille	1,0	1,0	1,5
Årsgebyr avfall, kr	3 934	4 526	4 510
Årsgebyr avlaup, kr	4 821	7 838	3 718
Årsgebyr vatn, kr	6 459	4 601	5 102
Årsgebyr feiing og tilsyn, kr	675	921	772
Sum utvalde kommunale gebyr, kr	15 889	17 886	14 102
Sentralitetsklasse	6	5	4
Makspris barnehage per måned, kr	700	700	1 200

Merknad: Gebyra gjeld ein standard bustad på 120 m² og er oppgitte ekskl. mva. Eigedomsskatt kan ikkje samanliknast direkte berre ut frå skattesatsen, sidan skattegrunnlag, fritak og utforminga av ordninga også har betydning.

Alle tre kommunane har eigedomsskatt i 2026, men ordningane er ulike. Sande og Herøy har ein generell eigedomsskattesats på 1,0 promille, medan Ulstein har 1,5 promille. Sande og Herøy har eigedomsskatt i heile kommunen, medan Ulstein har eigedomsskatt i heile kommunen med unntak av mellom anna nærings eigedom. Ei samanslåing vil derfor krevje ei harmonisering av eigedomsskatten. Dette kan gi både høgare og lågare skatt for ulike grupper av eigarar, avhengig av kva modell den nye kommunen vel.

Det er også forskjellar i dei kommunale gebyra. For ein standard bustad utgjer dei oppgitte årsgebyra for vatn, avlaup, avfall og feiing samla om lag 15 900 kr i Sande, 17 900 kr i Herøy og 14 100 kr i Ulstein i 2026. Forskjellane er særleg store innan vatn og avlaup. Gebyra på desse områda er i stor grad baserte på sjølvkost og vil mellom anna vere påverka av kostnader til infrastruktur, drift og investeringar. Ei kommunesamanslåing inneber derfor ikkje nødvendigvis at gebyra blir like på kort sikt, men organisering, kostnadsgrunnlag og framtidige investeringar må vurderast i ein større samanheng.

Det er vidare ein forskjell i maksimal foreldrebetaling i barnehage. Sande og Herøy ligg i sentralitetsklasse 6 og 5 og har etter ordninga for 2026 ein maksimalpris på 700 kr per måned, medan Ulstein i sentralitetsklasse 4 har ein maksimalpris på 1 200 kr per måned. Ved ei eventuell samanslåing må det avklarast kva for sentralitetsklasse og betalingsordning som vil gjelde for den nye kommunen. Dette kan få konsekvensar både for foreldrebetalinga og for kommunen sine inntekter og statlege kompensasjon.

¹¹ Herøy kommune har ikkje kommunalt vassverk.

Samla viser dette at ei kommunesamanslåing kan gi merkbare økonomiske utslag for innbyggjarane, sjølv om verknadene ikkje nødvendigvis er store for kommuneøkonomien samla. Harmonisering av eigedomsskatt, gebyr og betalingsordningar vil derfor vere eit viktig spørsmål i overgangsperioden. Utslaga vil avhenge av kva satsar og ordningar den nye kommunen vel, og bør ikkje reknast inn som sikre gevinstar eller kostnader på førehand.

5.5.3 Harmonisering av tenestenivå

Kommunane kan også ha ulik standard, bemanning, organisering og praksis innan dei kommunale tenestene. Ei samanslåing vil over tid kunne skape forventningar om meir likt tenestenivå i heile den nye kommunen. Dersom harmonisering inneber at tenestetilbodet blir løfta opp mot nivået i kommunen med høgast standard, kan dette gi auka kostnader og redusere delar av det berekna effektiviseringspotensialet. På andre område kan harmonisering gi grunnlag for standardisering og meir effektiv drift. Den økonomiske effekten vil derfor avhenge av kva tenestenivå og organisering den nye kommunen vel.

5.5.4 Gjeld, fond og egedelar

Ved ei kommunesamanslåing blir kommunane sine egedelar, gjeld og økonomiske forpliktingar samla i den nye kommunen. Som vist i kapittel 5.1.1 går Herøy, Sande og Ulstein inn i ei eventuell samanslåing med ulike finansielle utgangspunkt. Sande og Herøy har avgrensa økonomiske bufferar, medan Ulstein har eit sterkare driftsøkonomisk utgangspunkt, men samtidig eit vesentleg høgare gjeldsnivå.

Ei samanslåing endrar ikkje i seg sjølv den samla finansielle posisjonen. Den nye kommunen vil overta gjeld, fond, egedelar og andre økonomiske forpliktingar frå dei tre kommunane. Ein større samla økonomi kan likevel gi andre føresetnader for gjeldsforvaltning, likviditetsstyring og handtering av økonomisk risiko.

Forskjellane i finansiell stilling kan også vere viktige i perioden fram mot ei eventuell samanslåing. Det kan derfor vere relevant å avklare prinsipp for større låneopptak, bruk av fond, sal av egedelar og andre vesentlege økonomiske disposisjonar. Dette kan bidra til at større disposisjonar fram mot samanslåinga blir vurderte i lys av den framtidige kommunen sin samla økonomi.

5.5.5 Investeringar og framtidige forpliktingar

Som vist i kapittel 5.1.2 står kommunane overfor ulike investeringsbehov dei komande åra. Budsjett- og økonomiplanane viser samtidig at kommunane har ulike økonomiske føresetnader for å gjennomføre investeringane.

I Herøy er det lagt opp til investeringar i varige driftsmidlar på om lag 532 mill. kr i perioden 2026–2029. Det største enkeltprosjektet er eit nytt samlokalisert omsorgssenter, med ei samla ramme på om lag 378 mill. kr. Investeringane må sjåast i samanheng med eit relativt avgrensa økonomisk handlingsrom og behovet for å halde gjeldsutviklinga under kontroll.

I Sande er investeringsnivået vesentleg lågare. For 2026 er det godkjent eit låneopptak på om lag 5 mill. kr til investeringar, i tillegg til 4 mill. kr i startlån. Samtidig står kommunen overfor investeringsspørsmål knytte mellom anna til framtidig brannstasjon og allmennings-/ambulansekai på Larsnes. Det avgrensa investeringsomfanget må sjåast i samanheng med kommunen sin pressa økonomiske situasjon og behovet for å byggje opp økonomiske bufferar.

Ulstein står òg overfor investerings- og strukturval. Kommunen har dei seinare åra lagt vekt på strengare prioritering av investeringane og eit investeringsnivå tilpassa det økonomiske handlingsrommet. Investeringar innan oppvekst og kommunale bygg må mellom anna sjåast i samanheng med arbeidet med framtidig skule- og barnehagestruktur. Ny barnehage i Hasund er eit konkret døme på ei større investering som inngår i desse vurderingane.

Ved ei kommunesamanslåing må framtidige investeringar vurderast som del av ein samla investeringsstrategi for den nye kommunen. Kommunen vil overta eksisterande investeringsplanar og forpliktingar, men vil samtidig kunne vurdere framtidige investeringar i bygg, anlegg, infrastruktur og tenestekapasitet på tvers av dagens kommunegrenser.

Ei samanslåing kan dermed gi betre føresetnader for å utnytte eksisterande kapasitet og prioritere mellom investeringsprosjekt ut frå behova i den samla kommunen. Dette kan vere særleg relevant for større og langsiktige investeringar innan til dømes helse og omsorg, oppvekst og kommunale bygg, der demografiske endringar samtidig kan påverke behovet for kapasitet og lokalisering.

Det er derfor ikkje grunnlag for å leggje til grunn at ei samanslåing i seg sjølv reduserer investeringsbehovet. Potensialet ligg først og fremst i at ein ny kommune kan prioritere framtidige investeringar samla, tilpasse kapasiteten til ein felles tenestestruktur og over tid redusere risikoen for unødige parallelle investeringar.

5.5.6 Andre tilskot og rammevilkår

Kommunane mottok også ulike statlege tilskot og kompensasjonsordningar utanfor dei frie inntektene. Fleire slike ordningar er i utgangspunktet samanslåingsnøytrale, ved at inntektene i hovudsak følgjer aktivitet, brukarar eller konkrete investeringar heller enn talet på kommunar. For enkelte ordningar kan likevel kommunegrenser, geografisk plassering, sentralitet eller soneinndeling ha betydning.

Tabellen nedanfor oppsummerer nokre sentrale forskjellar mellom kommunane.

Tabell 25 Distriktpolitiske ordningar og andre rammevilkår

	Sande	Herøy	Ulstein
Distriktsindeks 2025	24,1	52,2	56,8
Sentralitetsklasse	6	5	4
Sone for arbeidsgivaravgift	2 (10,6 %)	1 (14,1 %)	1 (14,1 %)
Distriktsretta investeringsstøtte	Ja	Nei	Nei
Gjeldsslette for utdanningsgjeld (2026)	Ja	Ja	Nei
Havbruksfondet 2024–2025, mill. kr	7,2	5,2	3,0

Merknad: Opplysningane gjeld dei oppgitte referanseåra. Ordningane og klassifiseringane kan bli endra over tid.

Distriktsindeks og sentralitet

Sande, Herøy og Ulstein har ulike distriktsmessige føresetnader. I 2025 var distriktsindeksen 24,1 i Sande, 52,2 i Herøy og 56,8 i Ulstein. Låg indeks indikerer større distriktsutfordringar.

Forskjellane kjem også til uttrykk gjennom SSB si sentralitetsinndeling. Sande er i sentralitetsklasse 6, Herøy i klasse 5 og Ulstein i klasse 4. Dette kan ha betydning for ordningar der satsar eller vilkår er differensierte etter sentralitet. Eit døme er foreldrebetaling i barnehage, der maksimalprisen i 2026 er 700 kroner per måned i Sande og Herøy, mot 1 200 kroner i Ulstein, jf. omtalen ovanfor.

Eit anna døme er den nye ordninga for sletting av utdanningsgjeld i distriktskommunar. Frå 2026 kan låntakarar som har budd i ein av dei 189 kommunane i sentralitetsklasse 5 og 6 i minst eitt år, og som oppfyller kravet til yrkesaktivitet, få sletta inntil 25 000 kroner i utdanningsgjeld årleg. Ordninga omfattar dermed både Sande og Herøy, medan Ulstein i sentralitetsklasse 4 ikkje er omfatta. Ei eventuell kommunesamanslåing kan derfor få betydning for ordninga dersom den nye kommunen blir plassert i ei anna sentralitetsklasse.

Ved ei eventuell samanslåing må det avklarast korleis ein ny kommune blir klassifisert i ordningar som byggjer på distriktsindeks eller sentralitet. Verknadene kan variere mellom ordningane, og det er derfor ikkje grunnlag for å leggje til grunn at dagens klassifiseringar automatisk blir vidareførte.

Differensiert arbeidsgivaravgift

Kommunane har ulike satsar for arbeidsgivaravgift. Sande ligg i sone 2 med ein sats på 10,6 prosent, medan Herøy og Ulstein ligg i sone 1 med ein sats på 14,1 prosent. Den lågare satsen i Sande reduserer lønnskostnadene både for kommunen og for private arbeidsgivarar.

Erfaringar frå tidlegare kommunesamanslåingar viser at ulike avgiftssonar kan vidareførast innanfor same kommune. Orkland er i 2026 delt mellom sone I, II og III etter dei tidlegare kommunegrensene. Ei samanslåing vil derfor ikkje nødvendigvis endre den reduserte arbeidsgivaravgifta som Sande har i dag. Ordninga er godkjend ut 2027, og verkeområdet skal vurderast på nytt frå 2028. Soneinndelingane vil avhenge av regelverket på tidspunktet for ei eventuell samanslåing. Enkelte tilskotsordningar i landbruket er også geografisk differensierte. Ved kommunesamanslåingar blir dei tidlegare soneinndelingane i hovudsak vidareførte, slik at tilskotssona følgjer arealet eller plasseringa av driftssenteret og ikkje den nye kommunegrensa. Landbruksrelaterte tilskot vil derfor i hovudsak vere samanslåingsnøytrale (Kjelde: Landbruksdirektoratet).

Distriktsretta investeringsstøtte

Det er også ein konkret forskjell mellom kommunane når det gjeld verkeområdet for distriktsretta investeringsstøtte. For perioden 2022–2027 er Sande omfatta av regionalstøttekartet, medan Herøy og Ulstein ikkje er det. Ordninga opnar for at føretak innanfor verkeområdet kan få offentleg investeringsstøtte med høgare støtteintensitet enn det som elles er tillate etter statsstøtteregelverket.

For kommunane i verkeområdet kan støtte utgjere inntil 20 prosent av støtteberettiga kostnader for store føretak, 30 prosent for mellomstore føretak og 40 prosent for små føretak. Ordninga er først og fremst relevant for rammevilkåra for næringslivet og regional utvikling, og ikkje som ei direkte inntekt for kommunen.

Ved ei eventuell samanslåing bør det avklarast om og korleis Sande sin status innanfor regionalstøttekartet kan vidareførast. Gjeldande regionalstøttekart gjeld til og med 2027, slik at rammevilkåra etter dette tidspunktet uansett kan bli endra.

Havbruksmidlar

Havbruksfondet fordeler inntekter frå havbruksnæringa til kommunar og fylkeskommunar. Kommunane sin del blir i hovudsak fordelt etter klarert lokalitets-MTB.¹² Utbetalingane kan variere mykje mellom år. I 2024 fekk Sande 5,8 mill. kroner, Herøy 4,2 mill. kroner og Ulstein 2,4 mill. kroner. I 2025 var utbetalingane høvesvis 1,4, 1,0 og 0,6 mill. kroner. Basert på dei avrunda beløpa mottok dei tre kommunane samla 15,4 mill. kroner i 2024 og 2025, jf. Tabell 24.

Ved ei samanslåing vil dei eksisterande lokalitetane og den klarerte lokalitets-MTB-en ligge innanfor den nye kommunen. Sidan hovuddelen av midla blir fordelt etter lokalitets-MTB, vil ei samanslåing i utgangspunktet ha liten verknad på dei samla utbetalingane frå Havbruksfondet. Enkelte fordelingsreglar kan

¹² Lokalitets-MTB er den maksimalt tillatne biomassen som er klarert på den enkelte akvakulturlokaliteten. Kommunane sin del av Havbruksfondet blir som hovudregel fordelt forholdsmessig etter klarert lokalitets-MTB registrert i Akvakulturregisteret 1. september i utbetalingsåret. Kjelde: Fiskeridirektoratet, Havbruksfondet

likevel gi utslag. Dette gjeld mellom anna middel knytte til ny lokalitets-MTB, der utbetalinga er avgrensa til 5 mill. kroner per kommune.

Samla vurdering

Samla sett er det ikkje grunnlag for å rekne med store og sikre økonomiske utslag frå desse ordningane som følgje av ei samanslåing. Havbruksmiddel og landbruksrelaterte tilskot vil i hovudsak vere samanslåingsnøytrale, medan det er større uvisse knytt til ordningar som byggjer på geografisk avgrensing, soneinndeling eller klassifisering.

Sande skil seg særleg frå Herøy og Ulstein ved lågare distriktsindeks, redusert arbeidsgivaravgift og ved å vere omfatta av verkeområdet for distriktsretta investeringsstøtte. Erfaringar frå tidlegare kommunesamanslåingar viser at ulike soner for arbeidsgivaravgift kan vidareførast geografisk innanfor den same kommunen. Samstundes er både Sande og Herøy omfatta av ordningar knytte til sentralitetsklasse 5 og 6 som Ulstein ikkje er omfatta av, mellom anna lågare maksimalpris i barnehage og gjeldsslette for utdanningsgjeld. Ved ei eventuell samanslåing bør det avklarast korleis desse rammevilkåra vil bli behandla. Verknadene vil avhenge av regelverket på tidspunktet for ei eventuell samanslåing og bør ikkje reknast inn som sikre gevinstar eller kostnader.

5.6 Samla økonomisk vurdering

Den økonomiske analysen viser at Herøy, Sande og Ulstein står overfor fleire av dei same langsiktige utfordringane, men med ulike økonomiske utgangspunkt. Sande har den mest pressa økonomiske situasjonen, medan Herøy har avgrensa økonomiske bufferar og behov for å styrkje den økonomiske handlefridomen. Ulstein har det sterkaste driftsøkonomiske utgangspunktet, men samstundes høg gjeld. Ein stor del av den renteeksponerte gjelda er rentesikra, noko som dempar renterisikoen på kort sikt, men ikkje den langsiktige gjeldsbelastninga. For alle tre kommunane vil ei aldrande befolkning, sterk vekst i årsverksbehovet innan pleie og omsorg og ei svakare utvikling i talet på sysselsette busette stille større krav til prioritering, omstilling og effektiv ressursbruk.

Dersom kommunane held fram som eigne kommunar, vil dei behalde dagens struktur i inntektssystemet, mellom anna tre basistilskot og dagens distriktstilskot. Samtidig må kvar kommune handtere omstillingsbehov, investeringsbehov og aukande press på arbeidskraft og kompetanse innanfor eigen organisasjon. For Sande og Herøy vil små økonomiske bufferar og ROBEK-status innebere eit særleg avgrensa handlingsrom på kort sikt, medan høg gjeld er ei sentral utfordring for Ulstein.

Forsterka interkommunalt samarbeid representerer økonomisk eit mellom-alternativ. Kommunane vil då behalde dagens struktur i inntektssystemet, mellom anna tre basistilskot og dagens distriktstilskot, samtidig

som samarbeid om enkelte administrative funksjonar og tenesteområde kan gi gevinstar gjennom større fagmiljø og betre ressursutnytting. Potensialet for direkte administrative innsparingar vil likevel normalt vere mindre enn ved ei full samanslåing, fordi tre kommuneorganisasjonar, tre politiske styringssystem og delar av dagens administrative struktur blir vidareførte. Kor store gevinstante kan bli, vil avhenge av kva oppgåver og funksjonar som blir organiserte i fellesskap.

Ei kommunesamanslåing vil påverke både inntektsgrunnlaget og kostnadsstrukturen. Med inntektssystemet for 2026 er inndelingstilskotet illustrativt berekna til om lag 57 mill. kroner målt i 2026-kroner. Tilskotet kompenserer for bortfall av to basistilskot og netto reduksjon i distriktstilskot og blir etter gjeldande ordning gitt fullt i 15 år og deretter trappa ned over fem år. Det faktiske tilskotet vil avhenge av inntektssystemet på tidspunktet for ei eventuell samanslåing.

Samtidig viser analysen eit teoretisk effektiviseringspotensial innan administrasjon og styring. For administrasjon, funksjon 120, er potensialet berekna til om lag 28 mill. kr dersom ressursbruken over tid blir redusert til nivået i KOSTRA-gruppe 9. Dersom fleire administrasjons- og styringsfunksjonar blir inkluderte, aukar det illustrerte potensialet til om lag 34 mill. kr. Begge berekningane må tolkast som illustrasjonar og ikkje som innsparingar som automatisk følgjer av ei samanslåing.

Scenarior for gevinstrealisering illustrerer at dersom om lag éin tredel av det berekna potensialet innan administrasjon og styring blir realisert (ca. 9 mill. kr årleg), vil det kunne gi eit viktig bidrag til å tilpasse kostnadsnivået før inndelingstilskotet blir trappa ned. Ved høgare gevinstrealisering (om lag 19–28 mill. kr årleg) vil handlingsrommet for å møte demografiske og arbeidskraftrelaterte utfordringar vere tilsvarende større. Utan aktiv gevinstrealisering vil bortfall av inndelingstilskotet gi ein meir markert reduksjon i inntektene, og ein ny kommune vil ha svakare føresetnader for å møte det langsiktige omstillingsbehovet.

På tenesteområda viser den behovs- og inntektsjusterte analysen eit samla berekna meirforbruk på om lag 39,5 mill. kr innan dei seks analyserte områda. Dette er ikkje eit berekna effektiviseringspotensial ved ei samanslåing, men peikar på område der det kan vere relevant å vurdere organisering, tenestestruktur og ressursbruk nærare.

Ei samanslåing vil i tillegg krevje harmonisering av skattar, gebyr og tenestenivå og ei samla prioritering av gjeld og framtidige investeringar. Enkelte distriktsretta ordningar og andre rammevilkår kan òg bli påverka av sentralitet, soneinndeling og geografisk avgrensing.

Det økonomiske potensialet ved dei ulike alternativa kan ikkje vurderast berre ut frå dagens ressursbruk. Kommunane vil også ved vidareføring eller forsterka samarbeid måtte arbeide med effektivisering og omstilling. Forsterka samarbeid kan gi delar av gevinstante ved større fagmiljø og samordning, medan ei samanslåing gir større moglegheiter for å samordne administrative funksjonar, leing og tenester innanfor éin organisasjon. Gevinstante vil uansett kome gradvis og vere avhengige av politiske prioriteringar, organisering og utviklinga av tenestestrukturen.

Tabell 26 Samla økonomiske verknader og vurderingar

Tema	Vidareføring som tre kommunar	Forsterka samarbeid	Samanslått kommune
Inntektsgrunnlag	Tre basistilskot og dagens distriktstilskot blir vidareførte, gitt uendra inntektssystem	Same inntektsstruktur som ved vidareføring	Bortfall av to basistilskot og reduksjon i distriktstilskot
Inndelingstilskot	Ikkje aktuelt	Ikkje aktuelt	Om lag 57 mill. kr årleg, fullt i 15 år og deretter nedtrapping over fem år
Administrasjon	Tre politiske og administrative organisasjonar	Enkelte funksjonar kan samordnast, men tre politiske og administrative organisasjonar består	Teoretisk potensial for lågare kostnader; om lag 28 mill. kr på funksjon 120 målt mot KOSTRA-gruppe 9
Breiare administrasjon og styring	Effektivisering må gjennomførast innanfor kvar kommune	Potensial for samordning av utvalde funksjonar, men mindre direkte innspareingspotensial enn ved samanslåing	Illustrert potensial på om lag 34 mill. kr, men større uvisse
Tenesteområde	Omstilling og effektivisering må gjennomførast i kvar kommune	Kan gi større fagmiljø og betre ressursutnytting på område som blir organiserte i fellesskap	Større organisatorisk eining kan gi andre føresetnader for effektivisering. Behovs- og inntektsjustert analyse viser eit berekna meirforbruk på 39,5 mill. kr på seks sentrale tenesteområde, men dette er ikkje eit berekna innspareingspotensial ved samanslåing
Demografi og arbeidskraft	Alle tre må kvar for seg tilpasse tenestene til fleire eldre og knappare arbeidskraft	Samarbeid kan redusere sårbarheit og styrkje enkelte fagmiljø, men kommunane har framleis kvar si organisering og ressursdisponering	Utfordringane blir ikkje borte, men ein større organisasjon kan gi større fagmiljø og andre føresetnader for omstilling og disponering av kompetanse
Andre rammevilkår	Dagens ordningar og geografiske differensiering blir i hovudsak vidareførte	I hovudsak som ved vidareføring	Enkelte ordningar knytte til sentralitet, soneinndeling og geografisk avgrensing kan bli påverka
Langsiktig økonomisk risiko	Særleg Sande og Herøy har avgrensa økonomiske buffear; Ulstein har høg gjeld	Kan gi noko større robustheit på område der kommunane samarbeider, men dei finansielle utfordringane i kvar kommune består	Inndelingstilskotet gir ein lang overgangsperiode, men inntektsgrunnlaget blir redusert når tilskotet blir fasa ut

Samla sett gir ikkje analysen grunnlag for å konkludere med at eitt av struktur-alternativa i seg sjølv vil løyse dei økonomiske utfordringane. Kommunane vil stå overfor eit betydeleg omstillingsbehov uavhengig av framtidig kommunestruktur. Verken forsterka samarbeid eller ei kommunesamanslåing vil fjerne det demografiske presset eller behovet for prioriteringar og effektivisering.

Forsterka samarbeid kan gi gevinstar gjennom større fagmiljø, redusert sårbarheit og betre ressursutnytting på utvalde område, samtidig som dagens inntektsstruktur blir vidareført. Samtidig vil potensialet for administrative innsparingar vere meir avgrensa enn ved ei full samanslåing, fordi dei tre kommuneorganisasjonane og politiske styringssystema består.

Ei samanslåing kan gi større moglegheiter for å samordne administrative funksjonar, fagmiljø og tenestestruktur. Inndelingstilskotet gir ein lang overgangsperiode, men på lang sikt vil den økonomiske bereevna vere avhengig av om ein ny kommune klarer å nytte denne perioden til å realisere varige gevinstar og tilpasse kostnadsnivået før tilskotet blir fasa ut, samtidig som det demografiske og arbeidskraftsmessige presset aukar.

Økonomisk sett handlar valet av kommunestruktur derfor ikkje om å unngå omstilling, men om å skape best moglege rammer for å gjennomføre nødvendig omstilling. Vidareføring eller forsterka samarbeid inneber at dagens inntektsstruktur blir vidareført, gitt eit elles uendra inntektssystem, men gir meir avgrensa høve til å ta ut administrative gevinstar. Ved ei samanslåing gir inndelingstilskotet ei tidsavgrensa skjerming mot bortfallet av to basistilskot og reduksjonen i distriktstilskotet. Ei samanslåing gir større moglegheiter for å samordne administrasjon og tenester, men krev òg at overgangsperioden blir nytta aktivt til effektivisering og tilpassing av kostnadsnivået.

6. Synspunkt gjennom spørjegransking og intervju

Vi har i dei føregåande kapitla gått gjennom status og utviklingstrekk i kommunane basert på tilgjengelege data og statistikk. I dette kapitlet vil vi supplere kunnskapsgrunnlaget med vurderingar og erfaringar frå aktørar i dei tre kommunane. Grunnlaget er spørjeundersøkinga blant folkevalde, administrative leiarar, tillitsvalde og verneombod, i tillegg til intervju med politisk og administrativ leiing, fagleiing, tillitsvalde, lokalt næringsliv og ungdomsråd.

Kapitlet gir først eit bilete av korleis situasjonen i kommunane blir opplevd i dag. Vi ser mellom anna på vurderingar av tenestetilbod og fagmiljø, økonomi og styring, lokaldemokrati og styrkane ved dei strukturanne kommunane har i dag. Vidare går vi nærare inn på erfaringane med interkommunalt samarbeid og kva utfordringar kommunane sjølv meiner vil vere dei viktigaste i åra framover. Til slutt rettar vi merksemda mot framtidig kommunestruktur, og kva betydning lokal identitet, geografisk representasjon, lokalisering av tenester og demokratiske omsyn har ved ei eventuell strukturendring. Vi presenterer òg respondentane og informantane sine vurderingar av dei tre hovudalternativa og kva fordelar, ulemper og moglege gevinstar dei knytter til desse alternativa.

Spørjeundersøkinga gir høve til å samanlikne vurderingar mellom kommunane og mellom ulike grupper, medan intervjuet utdjupar og nyanserer svara og gir innsikt i kva som ligg bak vurderingane.

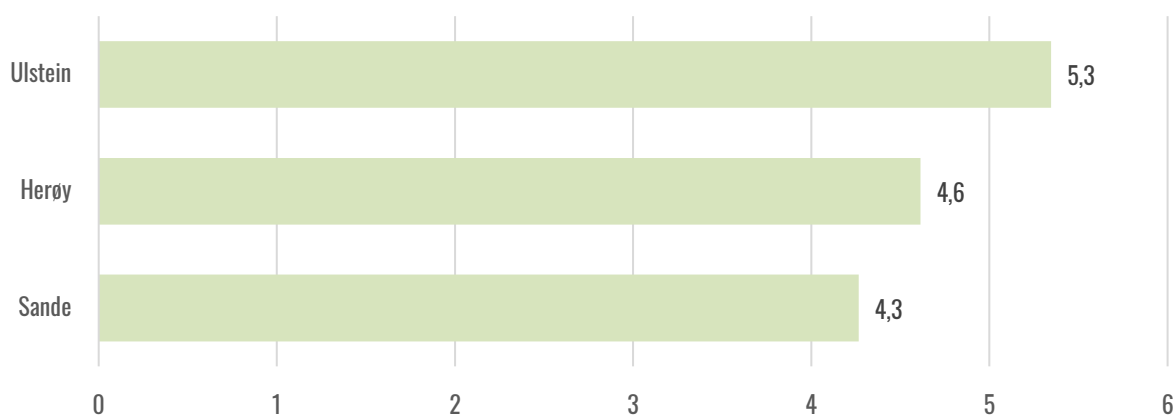
6.1 Vurderingar av tenester og fagmiljø

Kommunen har ei sentral rolle som tenesteprodusent og er ansvarleg for dei viktigaste velferds- og kvardagstenestene innbyggjarane treng, som barnehage, skule, helse- og omsorgstenester, barnevern, NAV og tekniske tenester som vatn, avlaup, renovasjon, veg og plan- og byggesaker. Som tenesteprodusent skal kommunen både sikre at lovpålagde tenester blir leverte, og arbeide for god kvalitet, likeverd og tilgjenge i heile kommunen. Dette krev robuste fagmiljø, tilstrekkeleg kapasitet og riktig kompetanse, i tillegg til evna til å rekruttere og halde på arbeidskrafta. Samstundes må kommunen organisere tenestene og bruke ressursane effektivt og berekraftig, slik at ein kan møte framtidige krav og nye oppgåver på ein forsvarleg måte.

6.1.1 Samla vurdering av tenestetilbodet

I spørjegranskinga blei respondentane først bedne om å vurdere det samla kommunale tenestetilbodet i eigen kommune på ein skala frå 1 til 6, der 1 er «svært dårleg» og 6 er «svært bra» (jf. Figur 22). Svara viser

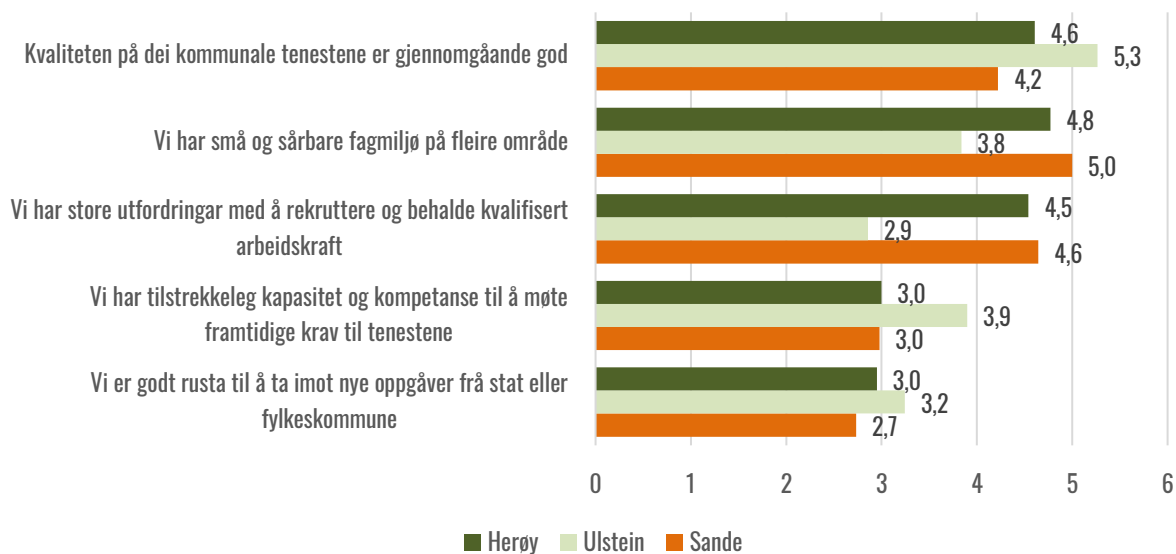
at både administrative leiarar, folkevalde og tillitsvalde gjennomgåande vurderer tenestene som gode, men med tydelege skilnader mellom kommunane. Ulstein ligg klart høgast med ein gjennomsnittsskår på 5,3, som indikerer at tenestene opplevast som nær «svært bra». Herøy ligg noko lågare på 4,6, medan Sande har den lågaste vurderinga med 4,3. Alle tre ligg dermed godt over midten av skalaen, men mønsteret peikar på at Ulstein står fram som den mest robuste tenesteprodusenten, medan Sande i større grad har utfordringar eller utviklingsbehov. Dette harmonerer med den generelle situasjonsbeskrivinga, der Sande er ein liten og demografisk sårbar kommune, og det gir eit første signal om at tenestekapasitet og kvalitet blir viktige tema i vurderinga av framtidig kommunestruktur.



Figur 22 Korleis vurderer du det kommunale tenestetilbodet i kommunen totalt sett? Svar på ein skala frå 1-6, der 1 er "svært dårleg" og 6 er "svært bra". Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

6.1.2 Vurdering av påstandar om tenestetilbod og fagmiljø

Vidare blei respondentane bedne om å ta stilling til fem påstandar om tenester og fagmiljø i kommunen (jf. Figur 23). Svara viser for det første at kvaliteten på tenestene gjennomgåande blir vurdert som god. Dette gjeld særleg i Ulstein og Herøy, medan Sande ligg noko lågare. Samstundes er det brei semje om at kommunane har små og sårbare fagmiljø på fleire område, med særleg høg skår i Sande. Det er også ei tydeleg oppleving av rekrutteringsutfordringar, mest markant i Sande og Herøy, medan Ulstein ligg noko lågare. Når det gjeld kapasitet til møte framtidige krav til tenestene, er vurderingane meir moderate. Herøy og Sande vurderer kapasitet og kompetanse til å møte framtidige krav som begrensa, medan Ulstein er noko meir optimistisk. På spørsmålet om å vere godt rusta til å ta imot nye oppgåver frå stat eller fylkeskommune er respondentane gjennomgåande skeptiske, med låge til middels vurderingar i alle dei tre kommunane. Mønsteret peikar dermed på at dagens tenestekvalitet opplevast som relativt god, men at fagmiljøa er sårbare, rekruttering er ei vesentleg utfordring, og at kommunane har avgrensa tru på eigen evne til å møte framtidige krav og nye oppgåver utan strukturelle eller organisatoriske grep. Utfordringane er særleg tydelege i Sande.



Figur 23: I kva grad er du einig eller ueinig i følgjande påstandar om tenester og fagmiljø i kommunen? Svar på ein skala frå 1-6 der 1 er "heilt uenig" og 6 er "heilt enig". Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

Tenestetilbodet var også eit tema i intervjuet. Også her stadfestar ein at tenestetilbodet jamt over er godt, men at ein står ovanfor fleire utfordringar i åra som kjem.

I **Ulstein** blir tenestene gjennomgåande omtala som gode, veldrivne og kostnadseffektive. Kommunen over tid har gjort strukturelle grep og prioritert ei sterk samling av tenestene. Den kompakte geografien og den såkalla «300-metersbyen» inneber at sentrale helse- og omsorgstenester ligg tett samla. Kommunen har mykje heimebasert omsorg og mange omsorgsbustader, men relativt få institusjonsplassar. Dette blir vurdert å leggje til rette for fleksibel og effektiv ressursbruk. I oppvekst og kultur opplevast tenestenivået som godt og forsvarleg, sjølv etter skulestrukturendringar. Også på teknisk område blir samlokalisering av plan, byggesak, drift og brann framheva som ein styrke. Samtidig er det ei brei erkjenning av at dagens tenestenivå ikkje er berekraftig. Demografiske endringar inneber at Ulstein åleine må auke kapasiteten i helse- og omsorgstenestene med om lag 70 prosent fram mot 2040 om ein held fram med same praksis som i dag. Fleire peikar derfor på behovet for å justere forventningar, endre oppgåvedeling og ta i bruk teknologi, snarare enn å love det same nivået i framtida.

I **Sande** blir tenestene i dag også i hovudsak vurderte som gode, og nærleik og tilgjenge er sentrale kjenne-teikn ved tenestetilbodet. Innbyggjarane har eit desentralisert tilbod innan mellom anna skule og barnehage, medan sentrale helse- og omsorgstenester er samla med korte avstandar mellom sjukeheim, omsorgsbustader, legekontor og heimeteneste. Tenestene blir omtala som nære og personlege, og det eksisterande tilbodet ser i stor grad ut til å møte innbyggjarane sine behov. Samtidig blir det sagt svært tydeleg frå fleire hald at dette tenestenivået ligg over det kommunen har økonomisk og fagleg berekraft til å halde oppe. Sårbarheita opplevast meir tydeleg og gjennomgripande enn i dei to andre kommunane. Små fagmiljø, oppstykkastillingar, rekrutteringsutfordringar og høg ressursbruk per brukar gjer det krevjande å

oppretthalde breidde og kompetanse i tenestene. Det økonomiske handlingsrommet er avgrensa, og kommunen har allereie gjennomført kutt innan mellom anna skule og pleie og omsorg. Fleire peikar på eit aukande gap mellom forventningane til eit nært og desentralisert tenestetilbod og dei økonomiske og faglege føresetnadene for å oppretthalde dette.

I **Herøy** er òg hovudinstrykket at innbyggjarane får gode og nære tenester. Kommunen har gjennomført omfattande innsparingar og omstillingar utan at dette blir opplevd å ha ført til vesentleg svikt i det grunnleggjande tenestetilbodet. Helse- og omsorgssektoren blir skildra som tydeleg organisert, med god informasjonsflyt og tverrfagleg samarbeid. På enkelte område blir fagmiljøa vurderte som relativt robuste og godt koordinerte. Dette gjeld mellom anna tenestene rundt barn og unge, der barnevern, skule, barnehage, helsestasjon og psykisk helse samarbeider tett. Samtidig er det fleire kjelder til sårbarheit. Helse- og omsorgstenestene er under press som følge av økonomi, demografisk utvikling og rekrutteringsutfordringar. Eksisterande strukturar, mellom anna med tenester fordelte mellom ulike delar av kommunen, kan dessutan gjere omstilling og endringar i lokalisering krevjande. Fleire stabs- og støttefunksjonar drivast av små fagmiljø med stor avhengnad av enkeltpersonar. I Herøy er det derfor ei uro for kor mykje meir effektivisering og innsparing tenestene kan tole utan at det etter kvart får konsekvensar for kvalitet og kapasitet. Herøy sine bekymringar handlar dessutan mykje om å unngå at ein hamnar tilbake i ein situasjon med meirforbruk og ujamne kutt som rammar kvalitet og rettstryggleik over tid.

6.1.3 Dei mest krevjande tenesteområda

Respondentane fekk eit opent spørsmål om kva for tenesteområde som opplevast som mest krevjande i dag. Her gir respondentane eit relativt samstemt bilete på tvers av kommunane, samstundes som det er nokre tydelege nyansar. Det same spørsmålet ble stilt i intervjuet, som gir eit meir utfyllande bilete.

Helse og omsorg blir gjennomgåande peika ut som det mest krevjande tenesteområdet. Utfordringane blir særleg knytte til vekst i talet på eldre, fleire brukarar med samansette og komplekse behov og aukande krav til kommunale tenester. Samstundes er det krevjande å rekruttere og halde på sjukepleiarar, helsefagarbeidarar og anna kvalifisert personell. Små fagmiljø, høgt sjukefråvær og avhengnad av enkeltpersonar bidreg til ytterlegare sårbarheit.

Også oppvekstområdet, særleg barnehage og skule, blir ofte trekt fram. Her handlar utfordringane mellom anna om små einingar, bemannings- og kompetansekrav og fleire barn og unge med behov for særskild eller tverrfagleg oppfølging. Fleire viser til eit aukande spenn mellom oppgåvene og forventningane kommunane skal handtere, og dei økonomiske og personellmessige ressursane som er tilgjengelege.

Spørjeundersøkinga og intervjuet viser samtidig at utfordringane ikkje berre gjeld dei store tenesteområda. Småle stabs- og støttefunksjonar innan mellom anna økonomi, lønn, HR, IKT, plan og juridisk kompetanse kan vere særleg sårbare fordi fagmiljøa er små og kompetansen konsentrert hos få personar. På tvers

av kommunane er det dermed kombinasjonen av rekrutteringsutfordringar, små fagmiljø, demografisk press og knappe økonomiske rammer som i stor grad forklarar kva tenestoområde som blir opplevde som krevjande.

Sjølv om utfordringsbiletet har mange fellestrekk, viser materialet også at kommunane har ulike føresetnader og at utfordringane kjem til uttrykk på ulike måtar. I Sande framstår utfordringane som breie og tett knytte til at kommunen er liten. Helse og omsorg blir særleg framheva, med store omstillingsbehov, høgt sjukefråvær og utfordringar med å rekruttere mellom anna sjukepleiarar, helsefagarbeidarar og personell til nattbemanning. Små fagmiljø og oppstykkaste stillingar bidreg til sårbarheit, og det blir uttrykt usikkerheit om kommunen over tid vil klare å oppretthalde nødvendig breidde i kompetanse og spesialistfunksjonar. Også innan oppvekst skaper små barnehagar og skular, låge barnetal og stram økonomi utfordringar, samstundes som behovet for oppfølging av barn med særlege behov er stort. Eit gjennomgåande poeng er at utfordringane ikkje er avgrensa til enkelte sektorar. Fleire gir uttrykk for at store delar av kommuneorganisasjonen er sårbar fordi få tilsette skal ivareta eit breitt spekter av oppgåver og kompetansekrav og oppfylle mange av dei same lovkrava og kompetansekrava som større kommunar. Det økonomiske handlingsrommet forsterkar desse utfordringane og avgrensar moglegheitene til å møte nye behov gjennom auka bemanning eller styrking av fagmiljøa. Økonomisk press og svak bustad- og tilflyttingsutvikling forsterkar denne sårbarheita.

Også i Herøy blir helse- og omsorgssektoren framheva som særleg krevjande. Demensomsorg, bu- og habilitering og tenester til ressurskrevjande brukarar blir trekte fram som område der omfanget, kompleksiteten og kompetansebehovet har auka. Demografisk utvikling og rekrutteringsutfordringar aukar presset på sektoren. Samstundes kan eksisterande tenestestruktur, mellom anna med funksjonar fordelte mellom ulike delar av kommunen, gjere omstilling og endringar i lokalisering krevjande. Tenester til barn og unge blir også framheva, særleg psykisk helse, rus og oppfølging av barn og familiar med samansette behov. Her er utfordringane mellom anna knytte til aukande etterspurnad og behov for koordinering mellom fleire tenester og fagområde. I tillegg blir sårbarheita i enkelte stabs- og støttefunksjonar trekt fram. Små fagmiljø innan mellom anna økonomi, lønn, HR og juridiske funksjonar inneber at kommunen kan vere avhengig av nokre få nøkkelpersonar. Kapasiteten blir dermed sårbar ved fråvær eller turnover.

I Ulstein blir utfordringsbiletet i stor grad knytt til den demografiske utviklinga og behovet for å dimensjonere tenestene for ein aukande del eldre og fleire brukarar med samansette omsorgsbehov. Dette skaper utfordringar knytte til framtidig bemanning, kompetanse og kapasitet i helse og omsorgssektoren. På oppvekstområdet blir det vist til fleire oppgåver og høgare krav som skal løysast innanfor avgrensa ressursrammer, særleg i skule og barnehage. Rekruttering til sentrale profesjonar blir òg trekt fram som ei utfordring. Ulstein skil seg elles ut ved at sårbarheit i smale fag- og støttefunksjonar blir relativt tydeleg framheva. Innan mellom anna økonomi, lønn, IKT, plan og juridisk kompetanse kan sentrale funksjonar vere bemanna med éin eller nokre få personar. Dette gir utfordringar både når det gjeld kapasitet, kontinuitet og moglegheita til å byggje robuste fagmiljø.

Samla sett er fellestrekk tydelege. Helse og omsorg og oppvekst går igjen som dei mest krevjande tenestedområda, og utfordringane blir i stor grad knytte til dei same utviklingstrekk: demografiske endringar, aukande og meir samansette tenestebehov, rekrutteringsutfordringar, små og sårbare fagmiljø og strammare økonomiske rammer. Også einskilte administrative og spesialiserte funksjonar blir trekte fram som sårbare fordi dei er avhengige av få personar med nøkkelkompetanse. Skilnadene handlar først og fremst om kor breitt og akutt utfordringsbiletet blir opplevd. Dette kjem tydelegast til uttrykk i Sande, der liten kommunestorleik og svakt økonomisk handlingsrom forsterkar sårbarheita på tvers av tenestedområde. I Herøy og Ulstein er utfordringsbiletet meir samansett. Også her er det utfordringar knytte til helse og omsorg, rekruttering og små fagmiljø, men kommunane har samtidig fleire relativt robuste fagmiljø og større organisatorisk kapasitet. I Herøy blir det mellom anna peikt på aukande behov innan helse og omsorg og sårbarheit i enkelte stabs- og støttefunksjonar, medan Ulstein i større grad framhevar utfordringar knytte til å møte framtidig demografisk og kompetansemessig press. Hovudbiletet er dermed at dei tre kommunane står overfor mange av dei same strukturelle utfordringane, men at føresetnadene for å handtere dei varierer.

6.2 Økonomi og styring

Innleiingsvis i rapporten gjekk vi gjennom den økonomiske stoda i faktagrunnlaget. Her vil vi sjå nærare på korleis dette blir oppfatta gjennom spørjegransking og intervju.

6.2.1 Vurdering av stoda i dag

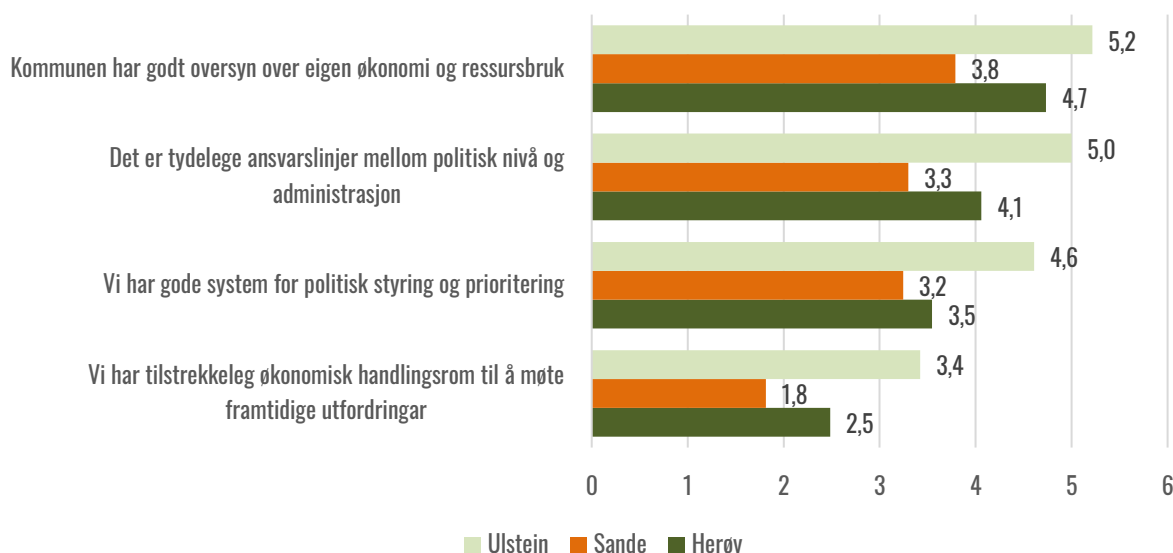
Respondentane blei bedne om å ta stilling til fire påstandar om økonomi og styring. Svara viser tydelege skilnader mellom kommunane, men også nokre felles trekk (jf. Figur 24).

Ulstein kjem gjennomgåande best ut. Her ligg vurderinga av oversikt over økonomi og ressursbruk svært høgt, og både ansvarslinjer mellom politikk og administrasjon og system for politisk styring og prioritering blir vurderte som klare og velfungerande. Også det økonomiske handlingsrommet blir vurdert som relativt godt, om enn tydeleg svakare enn dei andre dimensjonane.

Herøy ligg noko lågare, men likevel med relativt positive vurderingar av oversikt over økonomi, ansvarslinjer og styringssystem. Her ser ein at leiing og politisk nivå opplever å ha rimeleg kontroll og struktur, samstundes som vurderinga av økonomisk handlingsrom er klart meir tilbakehalden enn i Ulstein.

Sande skil seg mest ut. Her er oversikt over økonomi og ressursbruk vurdert lågare enn i dei to andre kommunane, og både ansvarslinjer og system for politisk styring ligg på eit meir moderat nivå. Klårt svakast er vurderinga av økonomisk handlingsrom, der respondentane i liten grad meiner kommunen har

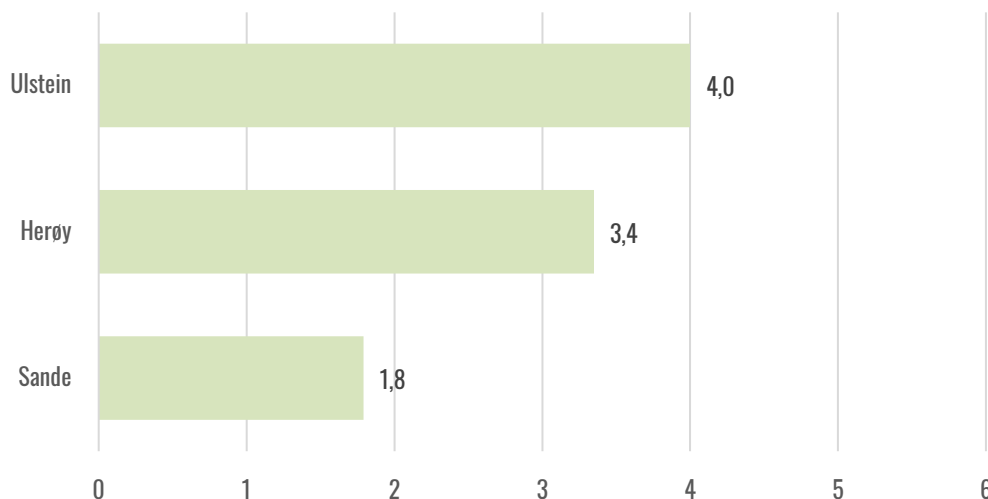
tilstrekkeleg rom til å møte framtidige utfordringar. Dette samsvarar med den generelle situasjonsbeskrivinga av Sande som økonomisk og strukturelt sårbar, og peikar på at utfordringar med økonomi og styring vil vere ein viktig del av premissgrunnlaget for vidare strukturdiskusjonar.



Figur 24: I kva grad er du einig eller ueinig i følgjande påstandar om økonomi og styring? Svar på ein skala frå 1-6 der 1 er "heilt uenig" og 6 er "heilt enig". Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

6.2.2 Vurdering av dei økonomiske framtidsutsiktene

Respondentane blei bedne om å vurdere kommunen sin økonomiske situasjon dei komande 5–10 åra på ein skala der 3,5 ligg midt på og uttrykkjer ei nøytral vurdering (Figur 25.) Ulstein har ein gjennomsnittsskår på 4,0, som ligg noko over midtpunktet og peikar mot ein forsiktig positiv forventning til den økonomiske utviklinga. Herøy ligg på 3,4, heilt nær midten, noko som tyder på at situasjonen blir oppfatta som krevjande, men ikkje klart dårleg eller god. Sande skil seg tydeleg ut med ein skår på 1,8, langt under midtpunktet, som indikerer at leiande aktørar har låg tru på kommunen sitt økonomiske handlingsrom og berevne på mellomlang sikt. Dette gir eit bilete der Ulstein har moderat økonomisk optimisme, Herøy vurderer framtida om lag som «midt på treet», medan Sande opplever utsiktene som svake.



Figur 25 Korleis vurderer du kommunen sin økonomiske situasjon dei komande 5–10 åra? 1 er «1 svært dårleg» og 6 er «svært bra». Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

Intervjua gir ei viktig utdjujing av vurderingane av økonomi og styring. I Ulstein blir økonomistyringa skildra som stram, men føreseieleg, med god dialog mellom administrasjon og kommunestyre og høg tillit begge vegar. Det blir framheva at kommunen har gjort store investeringar, men har oversikt over gjeld og risiko, og at politikarane er villige til å ta dei nødvendige omstillingsgrepa. Dette samsvarar med attendemeldingane om godt oversyn og relativt høg tru på økonomisk bereevne, samstundes som det blir understreka at demografisk utvikling og tilgangen på arbeidskraft set klare grenser for vidare vekst i tenestene.

I Herøy peikar intervjua på ein kommune som har vore gjennom ein alvorleg økonomisk krise, men som gjennom aktive grep, som innføring av eigedomsskatt, sal av kraftaksjar og strukturendringar, har klart å gjenreise balanse. Informantane opplever no betre oversikt og tydelege ansvarslinjer mellom politikk og administrasjon, men er samde om at handlingsrommet framover er avgrensa og at vidare drift krev kontinuerleg prioritering og omstilling. Erfaringane frå krise og opprydding gjer politikarane meir medvitne om risiko, men også meir sårbare for nye innstrammingar.

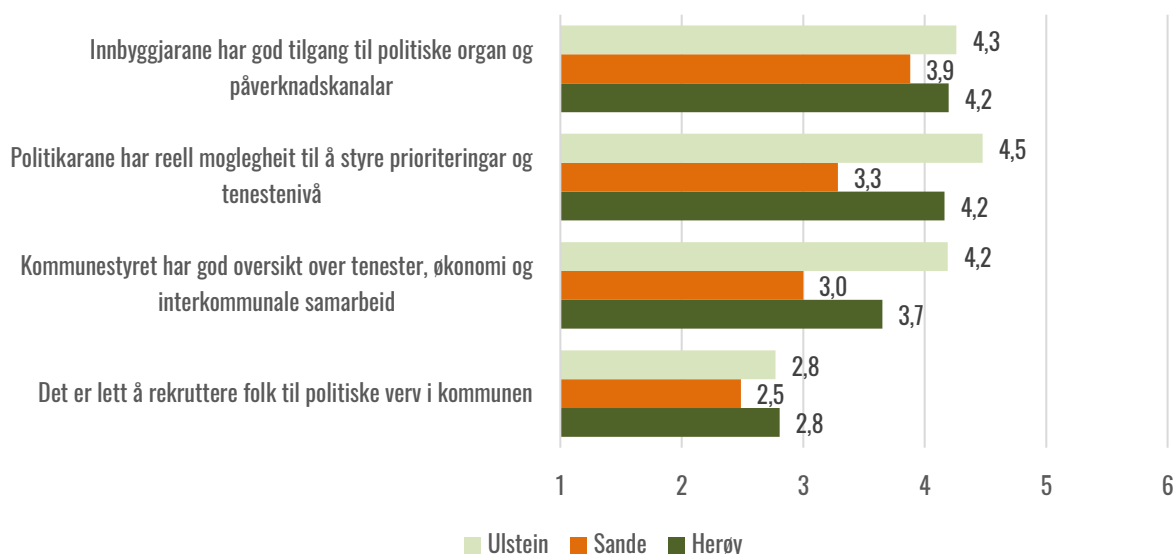
I Sande gir intervjua eit bilete av ein kommune der økonomi og styring opplevast som grunnleggjande sårbar. Det blir peikt på høge driftskostnader i helse og oppvekst, små tenesteeiningar, svakt skattegrunnlag og stor avhengnad av interkommunale samarbeid med kostnadsnøklar som slår uheldig ut for ein liten kommune. Informantar i leiarstillingar uttrykkjer tvil om kommunen kan halde fram som eigen eining på lang sikt utan omfattande reduksjonar i tenestetilbodet. Samstundes blir det framheva at små forhold gir god oversikt og korte styringslinjer, men at dette ikkje kompensere for manglande økonomisk bereevne.

På tvers av kommunane tydeleggjer intervjua at den økonomiske utfordringa i stor grad handlar om kva slags strukturar som trengst for å sikre berekraftig finansiering av tenester, robuste fagmiljø og handlingsrom for politiske prioriteringar fram mot 2040–2050.

6.3 Lokaldemokrati

Kommunen er den viktigaste lokaldemokratiske arenaen i det norske styringssystemet. Her blir nasjonale mål og rammer omsette til lokale prioriteringar, og her kan innbyggjarane påverke utviklinga gjennom val, folkemøte, høyringar og direkte kontakt med dei folkevalde. Kommunestyret er øvste politiske organ, med ansvar for å styre økonomi og tenester, setje langsiktige mål og ivareta lokalsamfunnet sine interesser overfor stat og region. Som lokaldemokratisk arena skal kommunen både sikre representativitet, reell politisk styring og gode kanalar for medverknad, samstundes som han klarar å rekruttere og halde på innbyggjarar som vil ta på seg politiske verv.

Respondentane blei bedne om å vurdere fire påstandar om lokaldemokratiet i dag (jf. Figur 26). Svara gir eit bilete av at demokratifunksjonane i hovudsak opplevast som rimeleg velfungerande, men med tydelege utfordringar, særleg når det gjeld rekruttering.



Figur 26 I kva grad er du einig eller ueinig i følgjande påstandar om lokaldemokratiet i dag? Svar på ein skala frå 1-6 der 1 er "heilt uenig" og 6 er "heilt enig". Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

Tilgangen som innbyggjarane har til politiske organ og påverknadskanalar, blir vurdert som relativt god i alle tre kommunar, med skårar rundt eller litt over midten, og i Ulstein noko høgare enn i Herøy og Sande. Politikarane si reelle moglegheit til å styre prioriteringar og tenestenivå blir vurdert endå noko sterkare, særleg i Ulstein, der respondentane i stor grad opplever at dei folkevalde har reelt handlingsrom. Herøy ligg ikkje langt bak, medan Sande har ei meir moderat vurdering.

Når det gjeld oversikta som kommunestyret har over tenester, økonomi og interkommunale samarbeid, er oppfatninga av at denne oversikta er god. Den er størst i Ulstein, medan Herøy ligg noko lågare og Sande klart lågast. Dette samsvarar med den overordna vurderinga av styring og økonomi, der Sande generelt framstår som mest pressa. Klart svakast skår får påstanden om at det er lett å rekruttere folk til politiske verv. Her ligg alle dei tre kommunane lågt, med gjennomsnitt rundt 2,5–2,8. Det peikar mot at rekruttering til lokalpolitiske verv blir opplevd som vanskeleg, uavhengig av kommunestorleik, og at dette er ein gjennomgåande utfordring for lokaldemokratiet i regionen.

Intervjua gir ei utdjupande forståing av korleis lokaldemokratiet fungerer i praksis i dei tre kommunane. I Ulstein blir samspel mellom politisk nivå og administrasjon omtalt som prega av tillit, ansvar og relativt lite konflikt. Dette gir gode vilkår for reell politisk styring, langsiktige prioriteringar og ei oppleving av at kommunestyret har oversikt og påverknad. I Herøy og Sande blir det framheva sterk lokal identitet og engasjement, men også bygdepolitiske spenningar, særleg knytt til skule- og strukturvedtak. I Herøy er det særleg spenning mellom indre og ytre deler av kommunen, mens ein i Sande har fleire bygdesamfunn som kjempar om dei lokale tilboda. Slike konfliktlinjer kan gjere politiske prosessar meir krevjande, og påverkar korleis lokaldemokratiet vert opplevd.

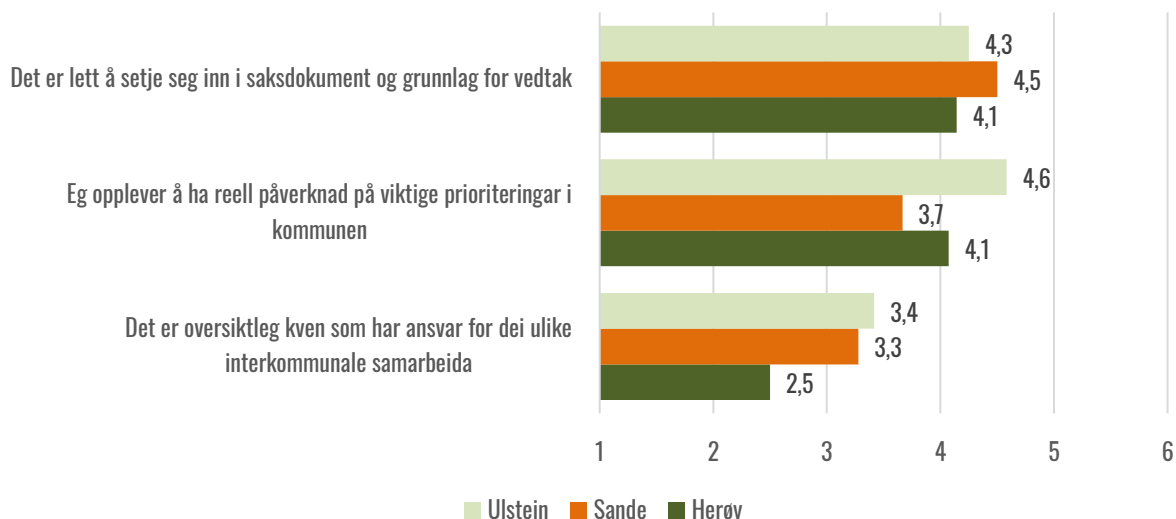
På tvers av kommunane blir det peikt på at rekruttering til politiske verv er vanskeleg, og at krav til tid, ansvar og kompetanse kan avgrense tilgangen på nye folkevalde. Intervjua løftar òg fram at det omfattande interkommunale samarbeidet gjer styringslinjene meir komplekse, og at dette kan svekkje både politikarane si oversikt og innbyggjarane si oppleving av klar påverknad og ansvar.

6.3.1 Folkevalde sine oppfatningar av eigen situasjon

I spørjegranskinga hadde vi nokre spørsmål som berre gjekk til kommunestyrerepresentantane (jf. Figur 27), som kartlegg korleis dei opplever sin eigen situasjon som folkevalde. Skalaen går frå 1 «heilt uenig» til 6 «heilt enig».

Svara viser at dei folkevalde i alle tre kommunane opplever det gjennomgåande som relativt lett å setje seg inn i saksdokument og grunnlag for vedtak. Sande ligg høgast med ein skår på 4,5, Ulstein ligg på 4,3 og Herøy på 4,1. Dette tyder på at politikarane stort sett meiner dei har ganske gode føresetnader for å forstå sakene dei skal ta stilling til.

Når det gjeld opplevd påverknad på viktige prioriteringar i kommunen, ligg Ulstein klart høgast med 4,6, medan Herøy ligg på 4,1 og Sande på 3,7. Politikarane i Ulstein opplever altså i størst grad å ha reell innverknad, medan Sande har ei meir avdempa vurdering, om lag rundt midtpunktet på skalaen.



Figur 27 I kva grad er du einig eller ueinig i desse påstandane om din situasjon som folkevald? Svar på ein skala frå 1-6 der 1 er "heilt uenig" og 6 er "heilt enig". Gjennomsnitt for politikarane i kommunane. Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

På påstanden om at det er oversiktleg kven som har ansvar for dei ulike interkommunale samarbeida, fell skårane tydeleg. Ulstein ligg på 3,4, Sande på 3,3, medan Herøy ligg lågast med 2,5. Dette peikar mot at folkevalde i alle dei tre kommunane opplever ansvarslinjene i samarbeidslandskapet som delvis uoversiktlege, og at dette er ei særleg utfordring i Herøy. Svara understrekar at interkommunalt samarbeid, sjølv om det vert vurdert som fagleg nyttig, gjer det meir krevjande for politikarane å ha klar oversikt og å styre heilskapen.

6.4 Vurdering av styrkar ved dagens kommunestruktur

På eit opent spørsmålet om kva som er dei viktigaste styrkane ved kommunen slik han er organisert i dag, peikar respondentane i alle tre kommunar på nokre gjennomgåande tema, samstundes som det finst tydelege nyansar. Felles for Herøy, Sande og Ulstein er at nærleik og oversikt blir framheva som sentrale styrkar. Respondentane legg vekt på korte avstandar mellom innbyggjarar, tenester, administrasjon og politiske organ, og på at ein kjenner kvarandre og har god lokal kjennskap. Dette blir kopla til rask sakshandsaming, fleksibilitet og evne til å snu seg når det oppstår behov. Små og oversiktlege forhold gjev politikarar og tilsette god kjennskap til lokalsamfunna og lokale behov. Denne lokalkunnskapen blir opplevd som viktig for å kunne tilpasse tenestene, særleg innan oppvekst og helse og omsorg.

Samstundes kjem det fram nokre særlege styrkar ved organiseringa og føresetnadene i kvar av kommunane. I **Herøy** blir særleg korte linjer i leiinga og eit godt samspel mellom politikk og administrasjon framheva. Toppleiinga er relativt lita, med eigne kommunalsjefar for dei store sektorane, medan stabsfunksjonane rapporterer direkte til kommunedirektøren. Dette blir opplevd å gi få organisatoriske ledd og tett

kontakt mellom den øvste leiinga og tenestene. Fleire folkevalde meiner også at utvalsstrukturen fungerer godt, og trekkjer fram dialogen mellom politikarar og administrasjon som ein styrke. I tillegg blir sterk lokal identitet, aktive bygdemiljø og frivillig innsats framheva som viktige ressursar. Kommunen har også eit aktivt og utviklingsorientert næringsliv, og den nære kontakten med lokalsamfunnet gir god kjennskap til kva som skjer og kva behov som finst.

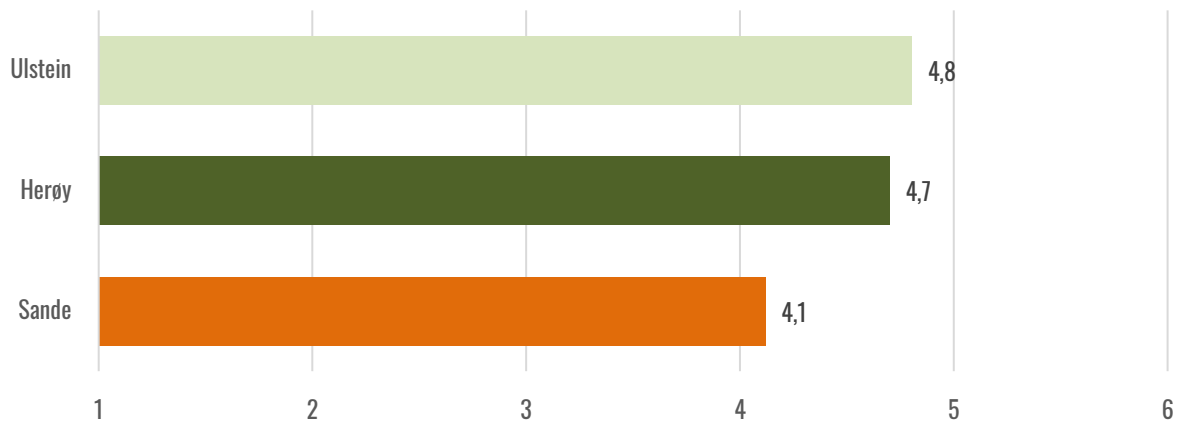
I **Sande** blir styrkane i stor grad knytte til lokal tilpassing, heilskap og samspel med lokalsamfunnet. Innan oppvekst blir det mellom anna peikt på at samla ansvar for fleire tenestoområde kan gi betre samanheng mellom barnehage, skule, PPT og helse. Faste møtepunkt og forpliktande samarbeid bidreg på same måte til eit meir heilskapleg arbeid rundt barn og unge. Informantane meiner også at den oversiktlege organisasjonen gjer det enklare å tilpasse tenestene til lokale behov, samstundes som både tilsette og innbyggjarar har eit sterkt eigarskap til tenestene. Sterke lokalsamfunn, stor dugnadsvilje og eit nært samspel med frivillig sektor og lokalt næringsliv blir også trekte fram som viktige ressursar.

I **Ulstein** er styrkane særleg knytte til den kompakte geografien og ei organisering som legg til rette for effektiv drift. Kommunen har relativt høg befolkningstettleik og korte avstandar, og fleire tenester er samla i og rundt kommunesenteret. Dette blir vurdert som ein fordel både for tekniske tenester og for ambulerande tenester innan helse og omsorg. Omsorgstenestene blir særleg framheva som eit døme på korleis eit geografisk samla tenestetilbod kan bidra til effektiv ressursutnytting. Også i Ulstein blir samspelet mellom folkevalde og administrasjon vurdert som godt. Informantane skildrar ein «vi-kultur» og profesjonelle samhandlingsrelasjonar, der utfordringar i stor grad blir løyste i fellesskap og med respekt for dei ulike rollene til politikarane og administrasjonen.

Respondentane fekk også eit opent spørsmål om kva som fungerer særleg godt i den eksisterande kommunestrukturen. Svara på dette spørsmålet ligg i stor grad på linje med vurderingane av styrkane med dagens kommunestruktur.

6.5 Erfaringar med interkommunalt samarbeid

I kapittel 4.4 viste vi ei oversikt over det interkommunale samarbeidet, som viser at alle tre kommunar deltek i ei rekkje ordningar på tvers av tenestoområde. Når respondentane blir bedne om å gi ei samla vurdering av desse samarbeida, ligg svara gjennomgåande relativt høgt (Figur 28). Ulstein har ein gjennomsnittsskår på 4,8 og Herøy på 4,7, noko som tyder på at både politiske og administrative aktørar i stor grad ser positivt på samarbeida. Sande ligg noko lågare med 4,1, men vurderinga er likevel klart på den gode sida av skalaen. Samla peikar dette mot at interkommunalt samarbeid i hovudsak blir opplevd som velfungerande og nyttig, men at ein opplever utfordringar, spesielt i Sande. Sande, som er den minste kommunen, er i størst grad avhengig av interkommunale samarbeid og er i liten grad vertskommune for dei samarbeida dei deltek i.

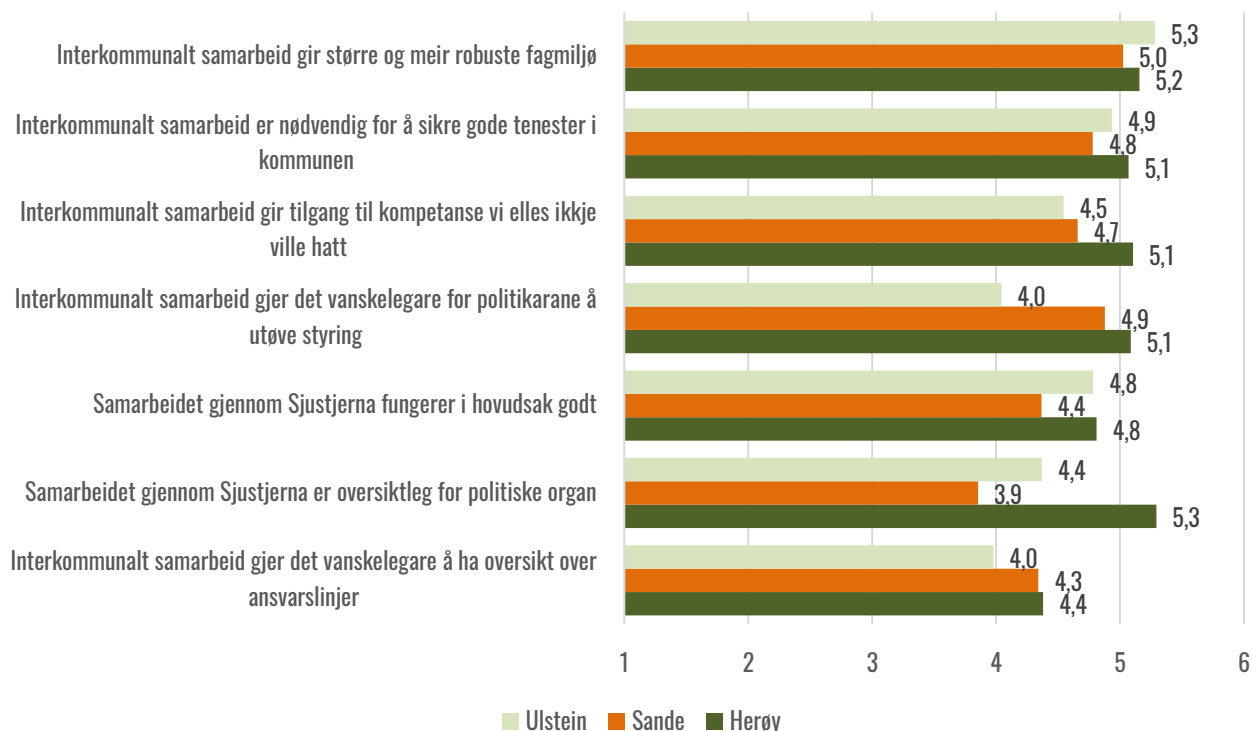


Figur 28 Korleis vil du samla sett vurdere det interkommunale samarbeidet kommunen deltek i? Svar på ein skala frå 1-6, der 1 er "svært dårleg" og 6 er "svært bra". Gjennomsnitt for politikarane i kommunane.

6.5.1 Vurdering av ulike sider ved interkommunale samarbeidet

Vidare blei respondentane bedne om å ta stilling til fleire påstandar om ulike sider ved det interkommunale samarbeidet (jf. Figur 29). Svara viser både klar støtte til samarbeidsmodellen og tydeleg medvit om styringsmessige utfordringar, med små, men interessante skilnader mellom kommunane.

Det er sterk semje i alle tre kommunar om dei positive sidene. Påstandane om at interkommunalt samarbeid gir større og meir robuste fagmiljø, at det er nødvendig for å sikre gode tenester, og at det gir tilgang til kompetanse kommunen elles ikkje ville hatt, får gjennomgåande høge skårar. Ulstein ligg ofte aller høgast, men Herøy og Sande ligg tett bak. Dette samsvarar med at kommunane deltek i mange samarbeid og vurderer desse som ein føresetnad for å handtere oppgåver som små og mellomstore kommunar ikkje klarer å løyse åleine.



Figur 29 I kva grad er du einig eller ueinig i følgjande påstandar om interkommunalt samarbeid? Svar på ein skala frå 1-6 der 1 er "heilt uenig" og 6 er "heilt enig". Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

Samtidig er det tydeleg at samarbeida vert opplevde som krevjande når det gjeld demokratiske og styringsmessige funksjonar. Alle dei tre kommunane er relativt samde i at interkommunalt samarbeid gjer det vanskelegare for politikarane å utøve styring, og at det gjer det meir krevjande å ha oversikt over ansvarslinjer. Her ligg Herøy og Sande noko høgare enn Ulstein, noko som tyder på at styringsutfordringane vert opplevde som sterkast der. Når det gjeld samarbeidet gjennom Sjustjerna, meiner respondentane i alle tre kommunar at det i hovudsak fungerer godt, men vurderinga av kor oversiktleg det er for politiske organ varierer meir. Herøy ligg høgast og vurderer Sjustjerna som relativt oversiktleg, medan Sande ligg lågast, noko som peikar på ulike erfaringar med kor tydeleg styringslinjene faktisk er.

Samla sett viser svara at interkommunalt samarbeid blir oppfatta som fagleg nødvendig og i stor grad velfungerande, men òg at det skaper utfordringar for politisk styring og oversikt, særleg i Sande og Herøy. Ulstein har noko sterkare tillit til både nytten av og moglegheita for å styre samarbeida, men deler hovudbiletet av at modellen har både klare gevinstar og tydelege kostnader på demokratidimensjonen.

6.5.2 Viktige samarbeidsområde for kommunane

Både spørjeundersøkingas, dei opne svara og intervjuar stadfester at samarbeida på mange område blir vurderte som nødvendige for å sikre tilstrekkeleg kapasitet, kompetanse og robuste fagmiljø. Særleg gjeld

dette oppgåver der kvar kommune åleine har få tilsette, der det er krevjande å rekruttere spesialisert kompetanse, eller der felles teknisk infrastruktur gir klare gevinstar.

På tvers av dei tre kommunane er det særleg samarbeid innan IKT, NAV, PPT, renovasjon og andre spesialiserte eller tekniske tenester som blir framheva som viktige. Desse områda blir oppfatta som kritiske for å sikre både kapasitet og kompetanse, og fleire understrekar at det ville ha vore svært krevjande å løyse desse oppgåvene innanfor kvar kommune åleine. IKT-samarbeidet står særleg sentralt. Det blir ikkje berre vurdert som viktig for sjølve IKT-tenestene, men også som ein føresetnad for samarbeid på andre område gjennom felles system og digital infrastruktur.

Også samarbeid innan barnevern, brann og beredskap, legevakt og andre spesialiserte helsefunksjonar blir trekte fram. Vidare samarbeider kommunane om ei rekkje administrative og tekniske funksjonar, mellom anna økonomi, arkiv, innkjøp, landbruk, kart og oppmåling og ulike kontroll- og forvaltningsoppgåver. Det nye økonomisamarbeidet mellom Ulstein, Herøy og Sande illustrerer korleis interkommunalt samarbeid også blir brukt for å møte rekrutteringsutfordringar og byggje større og meir robuste fagmiljø.

Ved sida av dei formelle tenestesamarbeida blir faglege nettverk og møteplassar framheva som ein viktig del av samarbeidet. Kommunane har felles nettverk på område som plan, byggesak, kart og oppmåling, veg, vatn og avlaup, brann og beredskap, oppvekst og helse og omsorg. Desse gir fagleg støtte, erfaringsutveksling og høve til å utvikle felles praksis, malar og system. For små fagmiljø kan slike nettverk vere særleg viktige fordi dei gir tilgang til eit større fagleg fellesskap utan at tenesta nødvendigvis blir organisatorisk slått saman.

Det er samstundes nokre forskjellar i kva kommunane legg mest vekt på. Sande framhevar særleg samarbeid på område der kommunen sjølv har små og sårbare fagmiljø, mellom anna barnevern, NAV og IKT. Herøy peikar særleg på IKT, NAV, PPT, landbruk, brann og administrative og tekniske samarbeid, medan kommunen på enkelte område har valt å halde på eigne fagmiljø. Ulstein har eit breiare spekter av samarbeid og er oftare vertskommune. Her blir særleg IKT, økonomi, tekniske samarbeid, brann, legevakt og ulike faglege nettverk framheva. Forskjellane speglar i stor grad ulik kapasitet og ulike roller i dei interkommunale ordningane.

Det overordna mønsteret er dermed at samarbeid har størst betydning på område der oppgåvene krev spesialisert kompetanse, der kvar kommune har få tilsette, eller der felles infrastruktur og større fagmiljø gir klare gevinstar. Forskjellane i vurderingar speglar i stor grad ulik eigenkapasitet og ulike roller i dei konkrete ordningane.

6.5.3 Velfungerande og mindre velfungerande samarbeid

Erfaringane tyder på at interkommunalt samarbeid fungerer best når oppgåvene er klart avgrensa, fagleg spesialiserte og relativt standardiserbare, og når behovet for løpande lokalpolitisk prioritering og fysisk nærleik til brukarane er avgrensa. IKT, renovasjon, arkiv og fleire tekniske og administrative støttefunksjonar blir ofte nemnde som konkrete døme. Også brann- og beredskapsfunksjonar og enkelte spesialiserte velferdstenester blir vurderte positivt. På slike område kan større fagmiljø redusere sårbarheit, styrkje kompetansen og gjere det lettare å rekruttere og halde på fagpersonar.

Dei faglege nettverka får gjennomgåande positive vurderingar. Dei gir kompetansedeling og samordning, samstundes som dei i mindre grad utfordrar dei formelle styringslinjene i kommunane. Eit viktig skilje i materialet går derfor mellom fagleg samarbeid og nettverk, som i stor grad blir vurderte positivt, og meir omfattande formelle samarbeidsordningar, der vurderingane er meir delte.

Samtidig viser svara at samarbeida kan vere fagleg vellykka, men samstundes styringsmessig krevjande. Barnevern er eit døme på dette. Større fagmiljø kan gi betre kompetanse, mindre sårbarheit og større profesjonell avstand mellom saksbehandlar og brukar. Samstundes blir det peikt på økonomisk uvisse, svakare politisk styring, organisatorisk avstand og mindre tett kopling til andre lokale tenester. Også vurderingane av PPT varierer. Nokre omtalar samarbeidet som svært godt, medan andre meiner det har klare utviklingsbehov. IKT/SSIKT blir på same måten oftast vurdert positivt, men enkelte peikar også her på utfordringar.

Utfordringane aukar når samarbeidet omfattar oppgåver som er tett knytte til lokalpolitikk, lokal kunnskap og nærleik til innbyggjarane. Dette gjeld særleg breie tenesteområde innan helse og omsorg, oppvekst og delar av samfunnsutviklinga. Planlegging blir mellom anna brukt som døme på eit område der faglege vurderingar er tett kopla til politiske val om arealbruk og lokal utvikling. Også innan NAV og andre brukarorienterte tenester blir det peikt på at organisatorisk eller geografisk avstand kan svekkje lokal kunnskap og tverrfagleg samhandling.

På tvers av kommunane er det dessutan utfordringar knytte til styring, ansvar og oversikt. Når tenester blir lagde til vertskommunar eller interkommunale selskap, får kommunestyra mindre direkte kontroll. Endringar kan krevje samordna vedtak i fleire kommunar, ansvarslinjene blir lengre, og økonomisk og fagleg rapportering kan bli mindre oversiktleg. Mange ulike samarbeidskonstellasjonar har over tid skapt ein struktur som fleire informantar omtalar som fragmentert og lite strategisk. Det blir også peikt på utfordringar knytte til kostnadsdeling, særleg når små kommunar må bere ein relativt stor fast del av kostnadene, og til lokalisering av arbeidsplassar og vertskommuneroller.

Her kjem det fram tydelege nyansar mellom kommunane. Ulstein er gjennomgåande relativt positiv til den faglege sida ved samarbeida, noko som må sjåast i samanheng med at kommunen har robuste eigne fagmiljø og er vertskommune for fleire ordningar. Kritikken handlar i større grad om den samla

fragmenteringa av dei interkommunale samarbeida, med uklare ansvarslinjer og manglande politisk oversikt. Sande er meir avhengig av interkommunalt samarbeid for å kunne oppretthalde robuste tenester, men er samtidig mest kritisk til kostnader, fordelingsnøklar, lokalisering og svak lokal styring. Her blir det ofte peikt på at uformelle faglege nettverk fungerer betre enn tunge formelle ordningar. Herøy ligg på fleire område mellom desse ytterpunkta. Kommunen vurderer samarbeida som viktige for å sikre kapasitet og kompetanse, men fleire peikar også på at det store talet på ordningar gjer styringa meir komplisert og svekkjer oversikta.

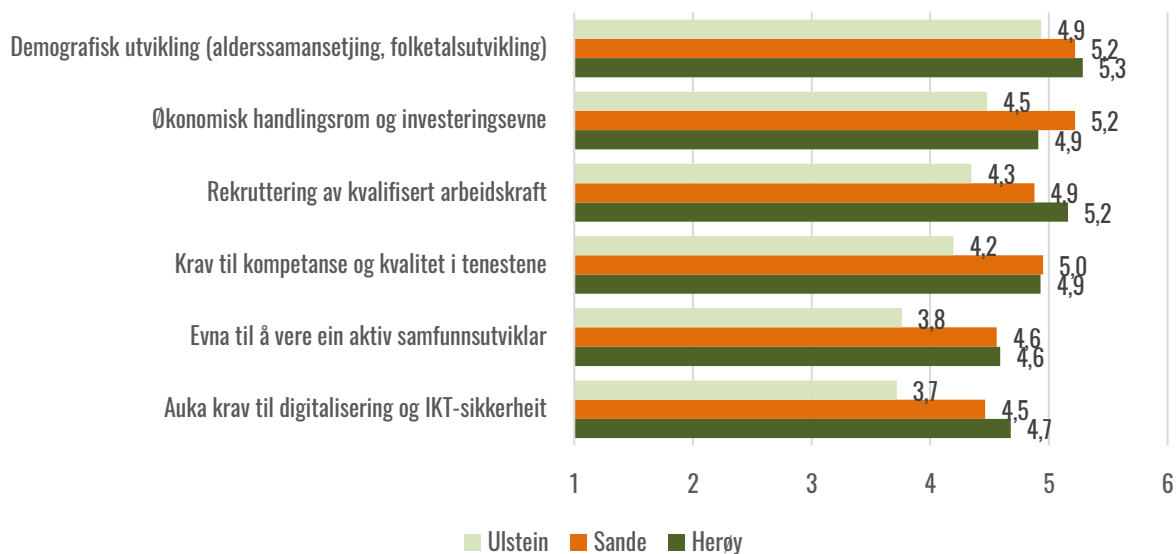
Intervjua synleggjer samstundes at fleire meiner at ein nærmar seg eit metningspunkt for interkommunalt samarbeid. I Sande blir dagens mønster skildra som fragmentert og uoversiktleg, med mange samarbeid og kostnadsmodellar som kan slå uheldig ut for ein liten kommune. I Herøy blir det peikt på at interkommunalt samarbeid har vore viktig for å sikre robuste tenester, men at ein no nærmar seg ei grense der fleire samarbeid også kan føre til svakare politisk styring, meir uklare ansvarslinjer og mindre oversikt. I Ulstein er vurderingane gjennomgåande meir positive, men også her blir den samla «veven» av samarbeidsordningar omtala som lite strategisk og krevjande å ha oversikt over, særleg når det gjeld ansvar og økonomi. Mange stiller spørsmål om kor langt ein kan møte nye kapasitets- og kompetanseutfordringar gjennom stadig fleire enkeltståande samarbeidsordningar. Når talet på samarbeid aukar, kan gevinstane ved større fagmiljø i større grad bli vegne opp av kostnader knytte til koordinering, styring, ansvar og demokratisk oversikt.

Samla sett peikar materialet mot eit relativt tydeleg mønster: Interkommunalt samarbeid fungerer best for avgrensa og spesialiserte oppgåver der større fagmiljø gir ein klar gevinst, medan utfordringane aukar når oppgåvene krev sterk lokalpolitisk styring, lokal kunnskap, fysisk nærleik eller tett integrasjon med resten av kommuneorganisasjonen. Kor godt samarbeida fungerer, ser likevel ikkje berre ut til å avhenge av tenesteområdet, men også av klare mandat, tydelege styringslinjer, avklart ansvar og ei opplevd rimeleg fordeling av kostnader og innverknad.

6.6 Framtidige utfordringar for kommunane

6.6.1 Vurdering av ulike utfordringsområde

Respondentane blei bedne om å vurdere kor utfordrande dei trur ulike forhold vil bli for kommunen dei neste 15–20 åra (jf. Figur 30). Svara ligg gjennomgåande høgt i alle tre kommunar, noko som viser at leiande aktørar ser framtida som krevjande langs fleire dimensjonar.



Figur 30: I kva grad trur du følgjande forhold vil bli utfordrande for kommunen dei neste 15–20 åra? Svar på ein skala frå 1-6, der 1 er «ikkje utfordrande» og 6 er «svært utfordrande». Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

Det er stor semje om at demografisk utvikling og rekruttering av kvalifisert arbeidskraft vil vere blant dei mest krevjande områda. Her ligg skårane rundt 5 eller høgare i alle kommunane, med Sande og Herøy litt høgare enn Ulstein. Dette samsvarar med intervjufunna, der tilgang på arbeidskraft og ei aldrande befolkning blir løfta fram som hovudproblem.

Økonomisk handlingsrom og investeringsevne og krav til kompetanse og kvalitet i tenestene blir også vurdert som klart utfordrande, særleg i Sande og Herøy, men òg i Ulstein. Det peikar mot at alle ser sammenhengen mellom demografi, arbeidskraft og økonomisk bereevne.

Når det gjeld evna til å vere ein aktiv samfunnsutviklar og auka krav til digitalisering og IKT-sikkerheit, er skårane noko lågare, men framleis godt over midten. Sande ligg her gjennomgåande høgast, noko som tyder på at denne kommunen i størst grad opplever at framtidige krav til utvikling og digitalisering vil vere krevjande å møte med dagens struktur og kapasitet. Ulstein ligg litt lågare, men også der blir utfordringane vurdert som moderate til store.

Samla sett viser svara at det er små forskjellar mellom kommunane i kva som blir vurdert som dei viktigaste utfordringane, men at Sande gjennomgåande har noko høgare uro på dei fleste område, Herøy ligg tett bak, og Ulstein er noko meir avdempa, sjølv om alle tre ser demografi, arbeidskraft, økonomi og kompetanse som klart utfordrande fram mot 2040–2050.

6.6.2 Utdjupande synspunkt frå opne svar og intervju

Vi hadde også med eit opent spørsmål om kva som er dei viktigaste framtidige utfordringane. Svara her ligg i stor grad på linje med vurderingane i spørsmålet over, der respondentane peika på utfordringar knytt til demografi, arbeidskraft, økonomi, kompetanse, samfunnsutvikling og digitalisering. Samstundes gir dei opne svara eit breiare og meir samansett bilete, og løftar fram nokre tilleggsmoment som ikkje kjem like tydeleg fram i den lukka svarfordelinga. Spørsmåla var også eit tema for intervju. Vi vil her gi eit samla bilete av korleis utfordringane vert oppfatta.

På tvers av kommunane er det stor semje om hovudtrekka i utfordringsbiletet framover. Demografisk utvikling, mangel på arbeidskraft, pressa økonomi og aukande krav til kompetanse blir gjennomgåande trekte fram som dei viktigaste utfordringane. I tillegg blir det peika på utfordringar knytte til samfunnsutvikling, digitalisering og kapasitet til innovasjon og utviklingsarbeid. Formuleringar som «for små fagmiljø», «press på alle nivå» og «mangel på kapasitet til innovasjon og utvikling» går igjen.

Eit sentralt trekk ved svara er at desse utfordringane ikkje blir vurderte kvar for seg, men som tett samanknytte. Fleire eldre vil auke behovet for helse- og omsorgstenester, samstundes som tilgangen på arbeidskraft blir knappare. Små fagmiljø gjer kommunane sårbare og kan gjere det vanskelegare å rekruttere og halde på spesialisert kompetanse. Samtidig set økonomien grenser for kor mykje kapasitet kommunane kan byggje opp. Det vert derfor peika på ei meir grunnleggjande strukturell sårbarheit, der demografi, rekruttering, økonomi og kompetanseutfordringar kan forsterke kvarandre over tid.

Denne sårbarheita handlar også om kommunane si evne til å oppretthalde robuste fagmiljø og tilstrekkeleg utviklingskapasitet. På fleire område er fagmiljøa små og avhengige av enkeltpersonar, medan kapasiteten til langsiktig planlegging, innovasjon og utviklingsarbeid kan bli pressa når mykje av ressursane går til løpande drift. Særleg innan helse og omsorg blir det peikt på at framtidige behov ikkje kan møtast berre ved å tilsetje fleire. Det vil også vere nødvendig å organisere tenestene annleis, ta i bruk teknologi og prioritere strengare.

Eit anna gjennomgåande tema er spennet mellom ressursar, krav og forventningar. Det vert vist til høge forventningar frå innbyggjarane, aukande statlege krav til kompetanse, dokumentasjon og spesialiserte funksjonar, og eit stort behov for politisk og administrativ oppfølging. Det blir også peikt på ein risiko for at førebyggjande arbeid og langsiktig utvikling blir nedprioritert når ressursane i større grad må brukast på lovpålagde oppgåver og akutte behov. Over tid kan eit aukande gap mellom forventningar og kva kommunen faktisk har kapasitet til å levere, også utfordre legitimiteten til nødvendige omstillingar.

Sjølv om hovudutfordringane i stor grad er felles, er det tydelege forskjellar i korleis dei slår ut i dei tre kommunane. I Sande synest utfordringsbiletet å vera mest samansett og akutt. Her verkar liten kommune-storleik, pressa økonomi, langvarig befolkningsnedgang, låge fødselstal, svak bustadmarknad og små fagmiljø saman. Kommunen har utfordringar med å rekruttere og halde på spesialistkompetanse på fleire

område, og det blir stilt spørsmål ved om ein så liten organisasjon på sikt kan oppfylle stadig meir omfattande krav innan generalistkommunesystemet. Samstundes er høgt historisk tenestenivå og sterk lokal tilknytning med på å gjere nødvendige omstillingar krevjande. Sande skil seg også ut ved at bustad- og befolkningsutvikling blir tett kopla til den langsiktige berekrafta. Ein svak bustadmarknad gjer det vanskelegare for unge og tilflyttarar å etablere seg, medan mykje av arbeidskrafta i industrien ikkje nødvendigvis buset seg permanent i kommunen. Dette skaper uro for ein negativ spiral der svak befolkningsutvikling reduserer grunnlaget for tenester og lokalsamfunn, noko som igjen kan gjere kommunen mindre attraktiv for nye innbyggjarar og arbeidskraft.

I Herøy er utfordringsbiletet mindre akutt, men framleis tydeleg. Kommunen har gjennomført omfattande økonomiske og organisatoriske omstillingar og har fått betre kontroll på økonomien. Samstundes er fagmiljøa på fleire område framleis små og sårbare, og det er uro for framtidig tilgang på arbeidskraft innan både helse og omsorg, tekniske fag og administrative nøkkelfunksjonar. Det peikast også på at den økonomiske snuoperasjonen ikkje i seg sjølv løyser dei langsiktige utfordringane knytte til demografi, rekruttering og investeringsbehov. Ei særleg utfordring i Herøy er den geografiske og kulturelle todelinga mellom indre og ytre delar av kommunen. Parallelle tenestestrukturar og sterk lokal tilknytning kan gjere det krevjande å samlokalisere tenester og utnytte personell meir effektivt. Dette blir særleg viktig når arbeidskrafta blir knappare. I tillegg kjem behovet for vidare omstilling etter ein periode med store innstrammingar, der det også kan vere ei utfordring å oppretthalde motivasjon, arbeidsmiljø og endringskapasitet over tid.

I Ulstein blir utfordringane i større grad vurderte som langsiktige enn akutte. Kommunen har relativt god økonomisk kontroll, ein kompakt geografi, effektiv organisering og ein betre rekrutteringssituasjon enn nabokommunane. Utfordringa er derfor i større grad å vidareutvikle ein modell som fungerer godt i dag, samstundes som kommunen førebur seg på ein vesentleg strammare arbeidsmarknad og sterk vekst i talet på eldre. Arbeidskraftmangel blir av fleire vurdert som ei større framtidig utfordring enn økonomi. Ulstein har samstundes utfordringar i dag, som små og sårbare fagmiljø innan mellom anna plan, tekniske tenester og støttefunksjonar, og avgrensa kapasitet til strategisk samfunnsutvikling. Kommunen vil også måtte balansere behovet for kommunal arbeidskraft mot eit sterkt næringsliv som konkurrerer om mange av dei same arbeidstakarane. Å oppretthalde attraktivitet for både arbeidskraft, innbyggjarar og næringsliv blir derfor ein viktig del av det langsiktige utfordringsbiletet.

Samla sett er det ikkje dagens kvalitet på tenestene som skaper uro, men kor robuste kommunane vil vere når arbeidskrafta blir knappare, befolkningsamansetjinga endrar seg og krava til kompetanse og tenester aukar. Forskjellane mellom kommunane ligg i føresetnadene før å møte dei framtidige utfordringane. Sande står allereie i ein strukturelt vanskeleg situasjon der demografi, økonomi, bustadutvikling og små fagmiljø verkar saman. Herøy har gjennomført omfattande omstillingar, men står framleis overfor utfordringar knytte til arbeidskraft, fagmiljø, geografi og vidare omstillingsevne. Ulstein står sterkare i dag, men må førebu seg på at demografisk endring og knappare arbeidskraft gradvis vil utfordre ein tenestemodell som i dag opplevast som relativt effektiv og robust. På tvers av kommunane handlar utfordringa dermed

også om å bevare tilstrekkeleg kapasitet til førebygging, utvikling og omstilling, samstundes som tenestebehova blir større.

6.7 Omsyn til lokal identitet og geografisk representasjon ved eventuell endring av kommunestruktur

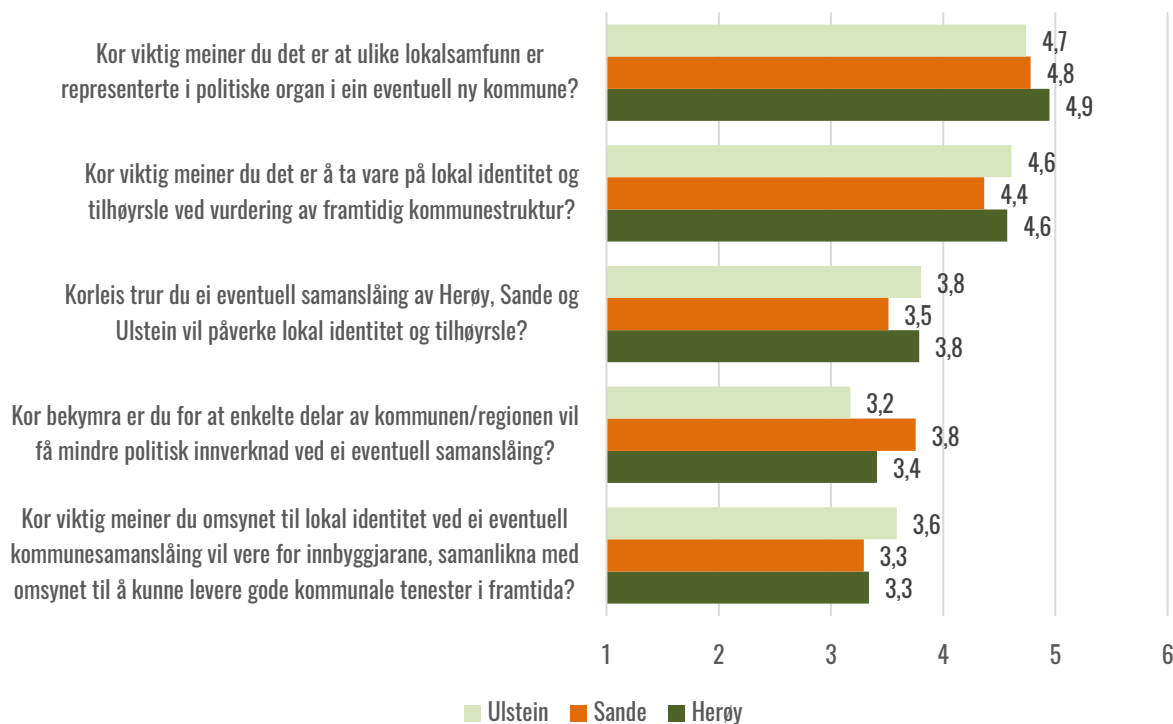
6.7.1 Synspunkt gjennom spørjegranskinga

Figur 31 samanstillar fem spørsmål om lokal identitet og geografisk representasjon knytt til ein eventuell ny kommune. Svara viser at lokal identitet og geografisk representasjon blir vurderte som klart viktige tema når framtidig kommunestruktur skal vurderast. Både omsynet til å ta vare på lokal identitet og tilhøyrse og viktigheita av at ulike lokalsamfunn er representerte i politiske organ i ein eventuell ny kommune, får skårar frå 4,4 til 4,9. Herøy ligg aller høgast, tett følgd av Sande og Ulstein, noko som tyder på at geografisk representasjon blir sett på som svært viktig i heile regionen.

Når respondentane blir spurde om korleis ei samanslåing vil påverke lokal identitet og tilhøyrse, ligg skåran rundt 3,5 til 3,8. Dei trur altså at identiteten vil bli påverka i ein viss grad, men ikkje nødvendigvis svært sterkt. Ulstein og Herøy ligg noko høgare enn Sande, som kan tyde på at identitetsspørsmålet opplevast meir sensitivt her.

På spørsmålet om bekymring for at enkelte delar av kommunen eller regionen vil få mindre politisk innverknad ved ei samanslåing, ligg Herøy og Sande høgare enn Ulstein. Dette samsvarar med at Herøy har ein markert indre/ytre-dynamikk, og at Sande er den minste kommunen og derfor lettare kan bli oppfatta som utkant i ein større struktur. Ulstein uttrykkjer mindre, men ikkje uvesentleg bekymring.

Spørsmålet om balansen mellom lokal identitet og tenestekvalitet gir eit meir moderat bilete, med skårar rundt 3,3 til 3,6. Dette tyder på at respondentane meiner omsynet til identitet vil vere viktig for innbyggjarane ved ei eventuell samanslåing, men ikkje klart viktigare enn evna til å levere gode tenester i framtida. Alle tre kommunar ligg nær midtpunktet på skalaen, noko som illustrerer at identitet og tenestekvalitet blir oppfatta som omsyn som må vegast mot kvarandre når ein vurderer kommunestruktur.



Figur 31: Svar på ulike spørsmål om lokal identitet og geografisk representasjon. Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane. Alle spørsmåla er svarte på på ein skala frå 1 til 6, men med ulike nemningar:

- For spørsmålet om kor viktig det er at ulike lokalsamfunn er representerte i politiske organ i ein eventuell ny kommune, og spørsmålet om kor viktig det er å ta vare på lokal identitet og tilhøyrse, betyr 1 «ikkje viktig» og 6 «svært viktig».
- For spørsmålet om korleis ei samanslåing vil påverke lokal identitet og tilhøyrse, betyr 1 «i svært liten grad» og 6 «i svært stor grad».
- For spørsmålet om bekymring for redusert politisk innverknad betyr 1 «ikkje bekymra» og 6 «svært bekymra».
- For spørsmålet om kor viktig omsynet til lokal identitet vil vere for innbyggjarane samanlikna med omsynet til å kunne levere gode tenester, betyr 1 «mykje mindre viktig enn tenestene» og 6 «mykje viktigare enn tenestene».

Samla sett er det store likskapar mellom kommunane. Alle tre legg stor vekt på lokal identitet og geografisk representasjon og ser at samanslåing vil ha visse verknader for identitet og politisk innverknad. Variasjonane handlar mest om grad av bekymring, som er sterkast i Herøy og Sande. Ulstein er noko mindre uroa, men deler hovudbiletet av at identitet må takast på alvor i vurderinga av framtidig kommunestruktur.

6.7.2 Utdjupande tilbagemeldingar gjennom intervju

Intervjua gir fleire utdjupande perspektiv på korleis lokal identitet, geografi og representasjon verkar inn på vurderingane av framtidig kommunestruktur. På tvers av kommunane blir lokal identitet omtala både som ein ressurs og som ein viktig premiss for strukturval. Sterk lokal tilhøyrse bidreg til engasjement, frivillig innsats og ansvar for eige lokalsamfunn, men kan samtidig gjere strukturelle endringar meir

konfliktfylte når dei inneber endringar i lokale tenester, arbeidsplassar eller institusjonar. Dette gjeld særleg skular og andre funksjonar som har stor symbolsk betydning for lokalsamfunna.

Eit gjennomgåande trekk er samtidig at identiteten ikkje nødvendigvis følgjer kommunegrensene. Fleire informantar legg større vekt på tilhøyrse til bygda, grenda eller tettstaden enn til kommunen som administrativ eining. Det inneber at ei kommunesamanslåing ikkje nødvendigvis blir oppfatta som ein direkte trussel mot lokal identitet. I Sande blir det til dømes understreka at bygdeidentiteten er sterkare enn kommuneidentiteten, medan informantar i Herøy peikar på at innbyggjarane i stor grad identifiserer seg med grender og tettstader. Også i Ulstein blir det argumentert for at identiteten som «ulsteinvikar» og tilhøyrsla til lokalsamfunnet vil bestå uavhengig av kommunegrensene.

Det som i større grad ser ut til å påverke strukturvala, er derfor kva ei endring vil bety for nærleik, lokalisering og geografisk maktbalanse. Informantane er opptekne av kvar tenester, administrative arbeidsplassar og politiske funksjonar skal liggje i ein eventuell ny kommune, og av om ulike delar av kommunen vil få reell innverknad. Dette handlar både om praktiske konsekvensar og om symbolsk representasjon. Dersom ei samanslåing blir oppfatta som at arbeidsplassar, funksjonar og politisk makt blir flytta frå ein del av regionen til ein annan, kan det skape motstand sjølv blant informantar som i utgangspunktet er positive til ein større kommune.

Materialet viser samstundes ulike syn på korleis geografisk representasjon bør sikrast. Nærdemokratiske ordningar som kommunedels- eller lokalutval blir av nokre vurderte som nyttige, særleg i ein overgangsfase, fordi dei kan gi bygder og tidlegare kommunar tryggleik for at dei framleis blir høyrde. Andre er skeptiske og meiner slike ordningar kan forsterke eksisterande geografiske konfliktlinjer og skape parallelle politiske arenaer. Som alternativ blir det peikt på at geografisk representasjon heller kan sikrast gjennom partilister som speglar ulike delar av ein ny kommune. Det finst dermed ikkje eit eintydig ønske om eigne nærdemokratiske organ, men ei felles erkjenning av at geografisk balanse og opplevd innverknad må ivaretakast dersom ei samanslåing skal få legitimitet.

Det er likevel klare forskjellar mellom kommunane. I Herøy er den geografiske dimensjonen særleg tydeleg gjennom skiljet mellom indre og ytre delar av kommunen. Denne todelinga har historisk påverka lokaliseringa av tenester, og sjølv relativt korte geografiske avstandar kan opplevast som store. Endringar i leiding, basar eller institusjonar kan derfor bli tolka som at den eine delen av kommunen taper til fordel for den andre. Samtidig viser intervjuet at haldningane kan vere meir pragmatiske når konsekvensane av arbeidskraftmangel og behovet for robuste fagmiljø blir konkretiserte. Fleire kan akseptere større avstand dersom alternativet er eit svakare eller mindre robust tenestetilbod. Samstundes blir Myrvåg trekt fram som ein stad som kan få ei viktigare rolle i ein eventuell ny kommune, først og fremst på grunn av den sentrale plasseringa mellom Herøy, Sande og Ulstein.

I Sande er identiteten i særleg grad knytt til dei enkelte bygdene. Sterke bygdesamfunn, lokale møteplassar og dugnadsånd blir vurderte som viktige ressursar, men bygdeinteressene kan også gjere det vanskeleg å

gjennomføre overordna prioriteringar og strukturelle grep. Skulesaker er eit tydeleg døme på dette. Samstundes meiner fleire informantar at nettopp den sterke bygdeidentiteten gjer kommunegrensa mindre avgjerande. Dei peikar på at bygdene framleis vil eksistere som sosiale og kulturelle fellesskap etter ei eventuell samanslåing. For Sande er uroa i større grad knytt til kva posisjon den minste kommunen vil få i ein større kommune. Lokaliseringa av administrative arbeidsplassar, tenestepunkt og andre funksjonar blir derfor viktig for støtta til ei samanslåing. Fleire er opptekne av at Sande ikkje må bli ståande igjen som ein rein utkant dersom sentrale funksjonar blir samla i Ulsteinvik eller Fosnavåg. Myrvåg blir av enkelte trekt fram som eit mogleg geografisk tyngdepunkt, medan andre legg større vekt på å sikre arbeidsplassar, møteplassar og tenester i Sande.

I Ulstein er lokal identitet i mindre grad framstilt som eit hinder for samanslåing. Ulsteinvik er eit tydeleg og breitt akseptert kommunesenter, og den kompakte geografien og langsiktige sentrumsstrategien blir vurderte som viktige styrkar ved kommunen. Det skaper samtidig ei tydeleg forventning om at Ulsteinvik også vil ha ei sentral rolle i ein eventuell ny kommune. Forslag om å byggje opp Myrvåg som eit nytt regionalt tyngdepunkt møter derfor skepsis blant fleire informantar, som meiner dette kan svekke det eksisterande sentrumet og vere lite rasjonelt etter mange års investeringar i Ulsteinvik. I Ulstein er uroa elles sterkare knytt til lokaldemokrati og nærleik. Det blir peikt på at ein større kommune kan gi større avstand mellom innbyggjarar og folkevalde og gjere det mindre attraktivt å delta i lokalpolitikken. Samstundes blir omsynet til lokal identitet og nærleik vege opp mot behovet for større fagmiljø, betre rekruttering og ein meir robust kommuneorganisasjon.

Samla sett tyder intervjuet på at lokal identitet i seg sjølv ikkje nødvendigvis er den største barrieren mot endra kommunestruktur. Identiteten er mange stader sterkare knytt til bygder og lokalsamfunn enn til kommunegrensene og kan derfor ivaretakast også innanfor ein større kommune. Det meir krevjande spørsmålet er korleis makt, politisk representasjon, arbeidsplassar, tenester og administrative funksjonar blir fordelte geografisk. Herøy har allereie ei sterk indre–ytre-konfliktlinje som kan bli vidareført inn i ein ny kommune. Sande er særleg oppteken av å unngå marginalisering som den minste kommunen og av å halde oppe funksjonar og aktivitet i lokalsamfunna. Ulstein er mindre uroa for sjølv identiteten, men meir oppteken av korleis ein ny struktur vil påverke Ulsteinvik si etablerte sentrumsrolle og nærleiken mellom innbyggjarane og dei folkevalde. Korleis desse omsyna blir balanserte, synest dermed som ein viktig føresetnad for legitimiteten til eit eventuelt strukturval.

6.7.3 Lokalisering av sentrale funksjonar og tenester

Lokalisering av tenester, administrative arbeidsplassar og andre sentrale funksjonar blir trekt fram som eit viktig spørsmål ved ei eventuell kommunesamanslåing. Eit gjennomgåande synspunkt er at ein ny kommune bør utnytte eksisterande bygg, fagmiljø og tenestestrukturar, og at ei samanslåing ikkje automatisk skal innebere at alle funksjonar blir samla i eitt kommunesenter. Fleire ser føre seg ei form for

funksjonsdeling, der ulike administrative og faglege funksjonar kan lokalisrast på ulike stader. Digitale arbeidsformer og relativt korte avstandar mellom kommunane blir trekte fram som forhold som gjer ei slik organisering mogleg.

Samtidig blir det skilt mellom funksjonar som med fordel kan samlast, og tenester der lokalt tilgjenge framleis er viktig. For spesialiserte fagmiljø og administrative funksjonar kan større grad av samlokalisering gi meir robuste fagmiljø og effektiv ressursbruk. For innbyggjarretta tenester er fleire meir opptekne av å oppretthalde lokalt tilgjenge og lokale møteplassar. Innanfor helse og omsorg blir det også peikt på at ein ny kommune bør sjå eksisterande kapasitet under eitt, framfor å ta utgangspunkt i dei gamle kommunegrensene. Det kan til dømes innebere at institusjonar i ulike delar av kommunen får ulike spesialiserte funksjonar, og at innbyggjarane må akseptere at enkelte tenester blir gitte andre stader enn i dag.

Det er relativt stor forståing for at Ulsteinvik, som det største og mest utbygde sentrumet, vil få ei sentral rolle i ein ny kommune. Også enkelte informantar frå Sande og Herøy omtalar Ulsteinvik som eit naturleg kommunesenter. Samstundes er det større usemje om dette også bør innebere at dei fleste administrative arbeidsplassane og fellesfunksjonane blir samla der. Særleg frå Sande blir det understreka at ei slik løysing kan skape ei oppleving av at samanslåinga fører til ei sentralisering av arbeidsplassar og funksjonar bort frå dei mindre kommunane. Informantar frå Sande legg derfor vekt på at arbeidsplassar, tenestepunkt og andre funksjonar må vere fordelte geografisk dersom ei samanslåing skal få brei lokal støtte.

Myrvåg står sentralt i denne diskusjonen. Frå Sande, og til dels Herøy, blir den geografiske plasseringa mellom kommunane framheva som eit argument for å lokalisere enkelte fellesfunksjonar dit. Det blir mellom anna peikt på administrative arbeidsplassar, NAV og andre offentlege eller regionale funksjonar, og Myrvåg blir omtala både som eit mogleg kommunedelsenter og nytt regionalt tyngdepunkt. Ei slik utvikling blir vurdert som ein måte å skape betre geografisk balanse i ein ny kommune.

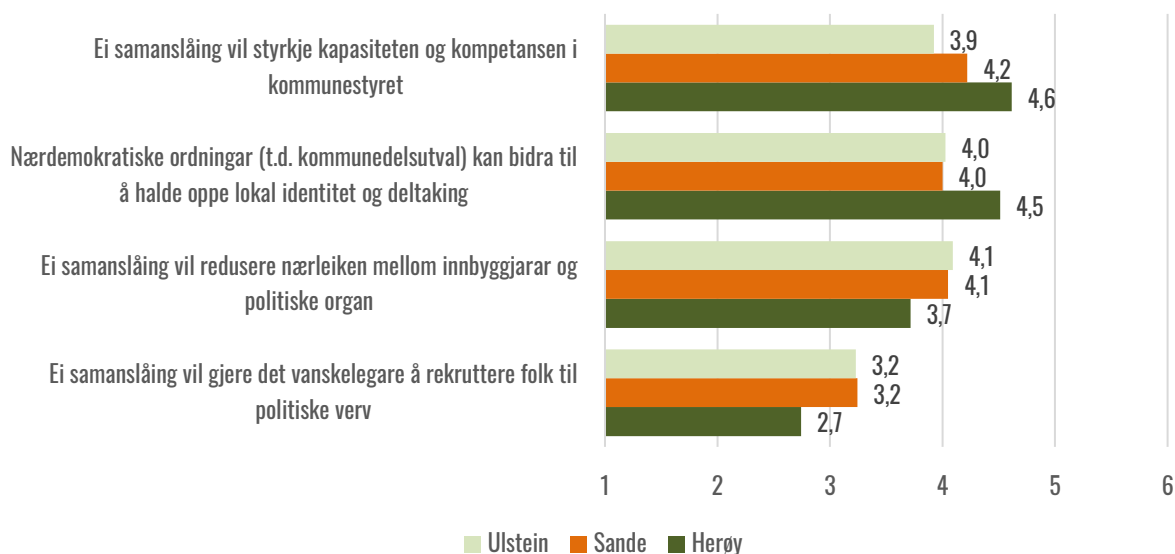
Frå Ulstein er det vesentleg større skepsis til å byggje opp Myrvåg som eit nytt administrativt eller regionalt hovudsenter. Informantane som omtalar dette konkret, viser til at det over lang tid er investert i å utvikle Ulsteinvik som sentrum, og dei meiner det vil vere lite rasjonelt å byggje opp eit konkurrerande sentrum som kan svekkje eksisterande investeringar og sentrumsfunksjonar. Skepsisen gjeld likevel først og fremst Myrvåg som nytt hovudsenter. Det blir også frå Ulstein opna for at Myrvåg eller andre stader kan vere aktuelle for bestemte drifts- eller tenestefunksjonar dersom dette er praktisk og fagleg formålstenleg.

Materialet viser dermed eit skilje mellom spørsmålet om kommunesenter og spørsmålet om lokalisering av funksjonar. Sjølv blant informantar som ser Ulsteinvik som eit naturleg kommunesenter, er det ikkje nødvendigvis ei forventning om at alle administrative arbeidsplassar og tenester skal samlast der. Fosnavåg og Larsnes blir framleis vurderte som viktige sentrum og lokale knutepunkt, medan Myrvåg av fleire blir trekt fram som ein mogleg stad for enkelte fellesfunksjonar. Det blir også åtvare mot at spørsmålet om eit nytt rådhus skal bli styrande for diskusjonen. Fleire meiner ein heller bør utnytte eksisterande bygg og fordele funksjonar ut frå kva som er praktisk og tenleg.

6.8 Demokratiske effektar av eventuell endring i kommunestrukturen

6.8.1 Synspunkt på påstandar om demokratiske verknader

Respondentane blei bedne om å ta stilling til fire påstandar om demokratiske verknader av ei eventuell samanslåing, på ein skala der 1 er heilt ueinig og 6 heilt enig (jf. Figur 32). Svara gir eit bilete av kva dei trur vil skje med lokaldemokratiet i ein ny kommune.



Figur 32 I kva grad er du enig eller ueinig i følgjande påstandar om demokrati ved ei eventuell samanslåing? Svar på ein skala frå 1-6 der 1 er "heilt ueinig" og 6 er "heilt enig". Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

For det første meiner mange at ei samanslåing kan styrkje kapasiteten og kompetansen i kommunestyret. Herøy ligg høgast med ein gjennomsnittsskår på 4,6, Sande ligg på 4,2 og Ulstein på 3,9. Alle ligg over midtpunktet på skalaen, noko som tyder på at eit fleirtal ventar eit meir robust og kompetent politisk organ i ein større kommune, særleg i Herøy.

Det er også brei semje om at nærdemokratiske ordningar, som kommunedelsutval, kan bidra til å halde oppe lokal identitet og deltaking. Her ligg Ulstein og Sande på 4,0, medan Herøy ligg endå høgare på 4,5. Dette viser at slike ordningar blir oppfatta som eit viktig verkemiddel for å kompensere for større struktur og lengre avstandar, og vurderast som særleg viktige i Herøy.

Samtidig erkjenner respondentane at ei samanslåing vil ha demokratiske kostnader. Påstanden om at nærleiken mellom innbyggjarar og politiske organ vil bli redusert, får skårar på 4,1 i både Ulstein og Sande og 3,7 i Herøy. Det er altså ei tydeleg forventning om at avstanden mellom folk og politiske avgjerder vil auke i ein større kommune, sjølv om Herøy er noko meir avdempa enn dei to andre.

Når det gjeld rekruttering til politiske verv, tyder svara på at fleirtalet meiner at dette ikkje blir vanskelegare i ein ny kommune, og for mange truleg lettare. Påstanden som er testa, er at samanslåing vil gjere det vanskelegare å rekruttere, og skårane ligg under midtpunktet på skalaen, med 3,2 i Ulstein og Sande og 2,7 i Herøy. Dette inneber at respondentane i gjennomsnitt tenderer mot å vere ueinige i at rekruttering blir meir krevjande. Sett i samanheng med den sterke trua på auka kapasitet og kompetanse i kommunestyret, peikar det mot ei forventning om at eit større politisk miljø kan gi betre rekrutteringsgrunnlag.

Samla sett meiner respondentane at ei samanslåing kan gi eit meir kompetent og slagkraftig kommunestyre, at nærdemokratiske ordningar vil vere viktige for å halde oppe lokal identitet og deltaking, og at rekruttering til politiske verv truleg ikkje blir meir krevjande, og for mange kan bli lettare. Samstundes ventar dei mindre nærleik mellom innbyggjarar og politiske organ, noko som gir eit tydeleg signal om at demokratiutforminga i ein ny kommune må adressere både styrke og avstand i lokaldemokratiet.

6.8.2 Utdjupande synspunkt gjennom intervju

Intervjua gir fleire utdjupande synspunkt om demokrati og nærdemokrati ved ei eventuell samanslåing som både støttar og nyanserer tilbakemeldingane på spørsmåla over.

Fleire informantar meiner ein større kommune kan gi eit breiare og meir robust politisk miljø. Eit større rekrutteringsgrunnlag kan gi fleire aktuelle kandidatar og sterkare politiske miljø og redusere sårbarheita som oppstår når parti og kommunestyre er avhengige av relativt få nøkkelpersonar. Samstundes blir det peikt på at større politiske miljø kan gi betre føresetnader for å handtere komplekse saker og styrkje den politiske styringa overfor administrasjonen. Dette samsvarar med at alle dei tre kommunane i undersøkinga ligg over midtpunktet på påstanden om styrkt kapasitet og kompetanse i kommunestyret.

Intervjua viser samtidig at ei samanslåing kan utfordre den politiske nærleiken som i dag blir vurdert som ein styrke ved dei små kommunane. Ein større kommune vil gi færre folkevalde i forhold til folketalet og større avstand mellom enkelte innbyggjarar og politikarar. Dette kan gjere det vanskelegare å oppretthalde den direkte kontakten og lokalkunnskapen som pregar dei tre kommunane i dag. Informantane er likevel ikkje eintydige i vurderinga av kor stor denne utfordringa vil vere. Det blir mellom anna peikt på at ein kommune med rundt 20 000 innbyggjarar framleis vil vere relativt oversiktleg, og at nærleik ikkje berre er eit spørsmål om kommunestorleik, men også om korleis dei folkevalde arbeider og er til stades i ulike delar av kommunen.

Det er heller ikkje noko eintydig syn på behovet for formelle nærdemokratiske ordningar. Nokre informantar ser kommunedelsutval eller andre lokale medverknadsarenaer som ein måte å sikre at ulike delar av ein ny kommune blir høyrde, særleg i ein overgangsfase. Andre er skeptiske til permanente geografiske organ fordi dei kan forsterke eksisterande konfliktlinjer og bidra til at politikken blir organisert rundt dei gamle kommunegrensene eller geografiske motsetnadene. Alternative løysingar som blir trekte fram, er at

partia sikrar geografisk breidde på vallistene, og at politikarane aktivt oppsøker ulike delar av kommunen gjennom folkemøte og andre former for medverknad. I Herøy kjem denne spenninga særleg tydeleg fram. Her er det nokre som ser nærdemokratiske ordningar som nyttige i etableringa av ein ny kommune, medan andre heller ønskjer å sikre geografisk nærleik gjennom politisk praksis enn gjennom formell representasjon eller kvotering.

Spørsmålet om geografisk innverknad har samtidig ulik karakter i dei tre kommunane. I Herøy må dette sjåast i lys av den etablerte skiljelinja mellom indre og ytre delar av kommunen, der lokalisering av tenester og funksjonar over tid har vore politisk sensitivt. I Sande er merksemda i større grad retta mot posisjonen som den minste kommunen og risikoen for at politiske og administrative funksjonar blir flytta ut av kommunen. I Ulstein er spørsmålet tettare knytt til den etablerte sentrumsstrukturen og kva rolle Ulsteinvik skal ha i ein ny kommune.

Intervjua viser også at konsekvensane for politisk rekruttering kan gå i ulike retningar. Eit større befolkningsgrunnlag gir potensielt fleire kandidatar og mindre sårbare partimiljø. Samstundes kan større avstandar, meir omfattande saker og større tidsbruk gjere politiske verv mindre attraktive. Det vil derfor vere avgjerande korleis den politiske organisasjonen blir utforma og om innbyggjarane framleis opplever at det er mogleg å påverke lokalpolitikken.

Eit ytterlegare perspektiv frå intervjua er betydninga av sjølv samanslåingsprosessen for demokratisk legitimitet. Det blir understreka at strukturprosessen må vere breitt politisk forankra. Open informasjon, involvering av fleire parti og aktiv dialog med innbyggjarane er faktorar som blir trekte fram som viktige for tilliten til både prosessen og eit eventuelt resultat. Dette er særleg tydeleg i Herøy, der det blir peikt på at ein prosess som blir oppfatta som toppstyrt, kan svekkje oppslutninga sjølv om vedtaka formelt er breitt forankra.

6.9 Generell vurdering av strukturalternativa

Respondentane blei bedne om å vurdere kor tenlege dei tre strukturalternativa er for å møte framtidige utfordringar i regionen, på ein skala der 1 er svært negativ effekt og 6 svært positiv effekt.

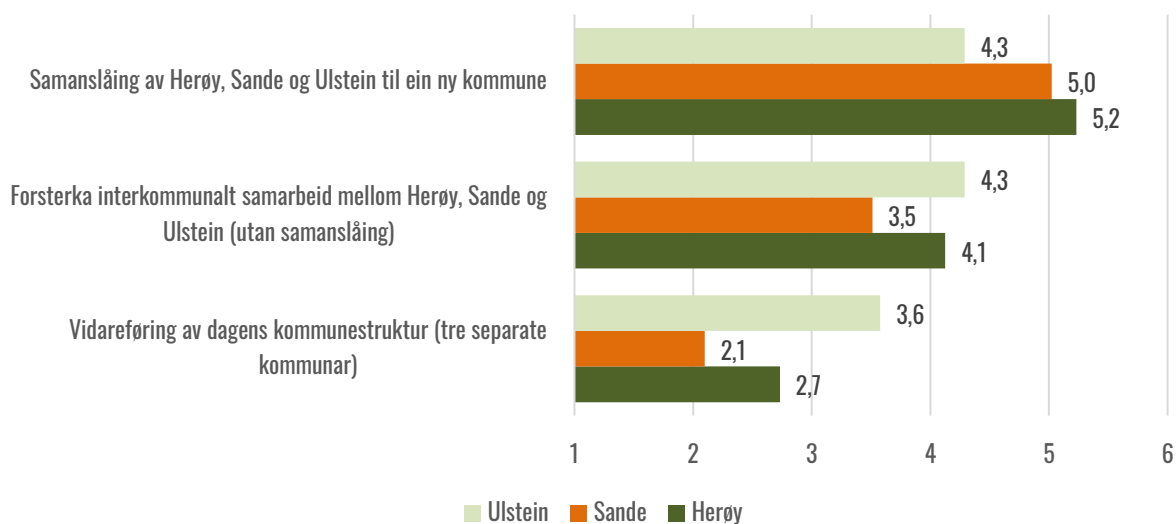
For samanslåing av Herøy, Sande og Ulstein til ein ny kommune ligg vurderingane gjennomgåande høgt. Herøy har høgast skår med 5,2, Sande ligg på 5,0, medan Ulstein ligg noko lågare på 4,3. Dette viser at samanslåing blir sett som det klart mest eigna alternativet i Herøy og Sande, og også som positivt i Ulstein.

For forsterka interkommunalt samarbeid utan samanslåing er biletet meir nyansert. Herøy ligg på 4,1 og Sande på 3,5, noko som tyder på at ein ser ein viss positiv effekt, men tydeleg svakare enn ved samanslåing. I Ulstein er vurderinga 4,3, altså om lag på same nivå som for samanslåing. For Ulstein blir dermed eit

styrkt samarbeid vurdert som like tenleg som samanslåing for å møte framtidige utfordringar, medan Herøy og Sande ser større gevinst ved ein full samanslåing.

Når det gjeld vidareføring av dagens kommunestruktur med tre separate kommunar, er vurderingane klart lågare. Sande ligg lågast med 2,1, Herøy på 2,7 og Ulstein på 3,6. Særleg i Sande og Herøy blir dagens struktur dermed vurdert som lite tenleg framover, medan Ulstein ser noko større verdi i å halde fram som eigen kommune, men likevel vurderer strukturen svakare enn dei to alternativa med anten samanslåing eller forsterka samarbeid.

Samla sett peikar svara på at Herøy og Sande klart føretrekk samanslåing framfor både vidare samarbeid og dagens struktur, medan Ulstein ser både samanslåing og eit forsterka interkommunalt samarbeid som om lag like gode alternativ, og vurderer dagens struktur som det minst eigna alternativet på lengre sikt.



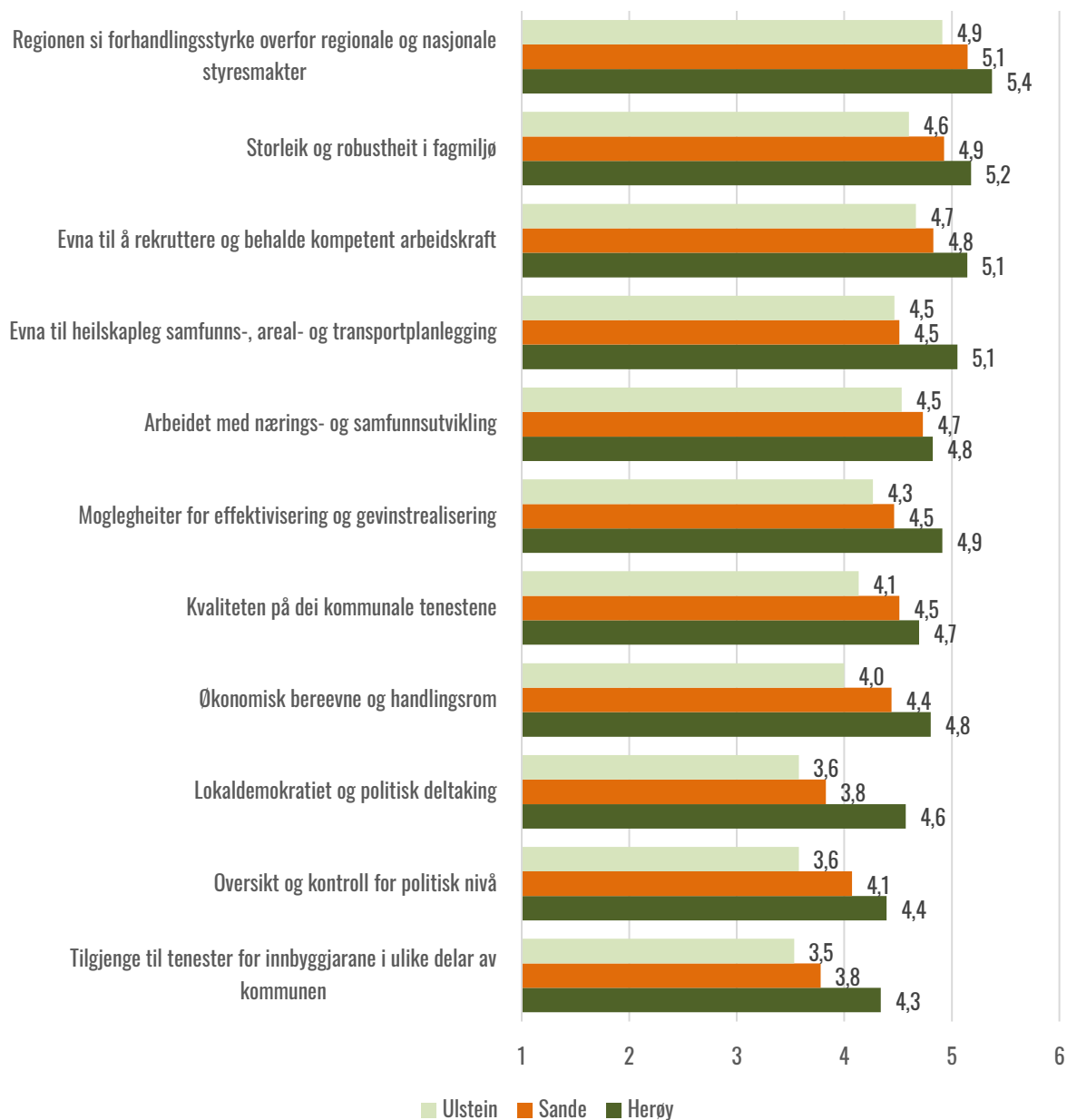
Figur 33 Kor tenleg meiner du følgjande alternativ er for å møte framtidige utfordringar i regionen? Svar på ein skala frå 1-6 der 1 er "svært negativ effekt" og 6 er "svært positiv effekt". Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

6.10 Vurdering av verknader av ei eventuell samanslåing

6.10.1 Vurdering av effektar på ulike område

Respondentane blei bedne om å vurdere korleis dei trur ei samanslåing av Herøy, Sande og Ulstein vil påverke ei rekkje område, på ein skala der 1 er svært negativ effekt og 6 svært positiv effekt (jf. Figur 34). Svara ligg gjennomgåande på den positive sida av skalaen, men med tydelege nyansar mellom tema og mellom kommunar.

På dei fleste faglege og strategiske områda er vurderingane høge. Alle tre kommunar ventar klart positiv effekt på storleik og robustheit i fagmiljø, evna til å rekruttere og halde på kompetent arbeidskraft, heilskapleg samfunns-, areal- og transportplanlegging, arbeid med nærings- og samfunnsutvikling og moglegheiter for effektivisering og gevinstrealisering. Her ligg Herøy og Sande gjennomgåande høgast, medan Ulstein ligg noko lågare, men framleis klart på den positive sida. Det same gjeld regionen si forhandlingsstyrke overfor regionale og nasjonale styresmakter, der alle ventar ei tydeleg styrking, med høgast skår i Herøy.



Figur 34 Korleis trur du ei samanslåing av Herøy, Sande og Ulstein vil påverke følgjande? Svar på ein skala frå 1-6 der 1 er "svært negativ effekt" og 6 er "svært positiv effekt". Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

Også kvaliteten på dei kommunale tenestene og økonomisk bereevne og handlingsrom blir vurderte som positivt påverka av samanslåing. Her ligg skårane rundt 4,1 til 4,7, med Herøy oftast høgast, Sande tett bak og Ulstein noko meir moderat, men likevel på positiv side. Det peikar mot ei forventning om at ein større kommune vil gi både betre tenester og sterkare økonomisk kapasitet, særleg sett frå Herøy og Sande.

Når det gjeld demokrati og styring er vurderingane meir avdempa, men framleis over midtpunktet. På lokaldemokrati og politisk deltaking ligg Ulstein rundt 3,6, Sande 3,8 og Herøy 4,6, medan oversikt og kontroll for politisk nivå får skårar på 3,6 i Ulstein, 4,1 i Sande og 4,4 i Herøy. Dette tyder på at Herøy ventar klårt positiv effekt også på demokratidimensjonen, medan Ulstein er mest reservert og ser mindre tydelege gevinstar, men heller ikkje negativ effekt.

Tilgjenge til tenester for innbyggjarane i ulike delar av kommunen får dei lågaste, men likevel positive skårane, med 3,5 i Ulstein, 3,8 i Sande og 4,3 i Herøy. Her ligg det inne ei viss uro for geografisk tilgang, særleg i Ulstein, men fleirtalet ventar samla sett ikkje redusert tilgjenge dersom samanslåinga blir handtert godt.

Samla sett vurderer respondentane ei samanslåing som klart positiv for fagmiljø, rekruttering, tenestekvalitet, økonomi, samfunnsutvikling og regionen si posisjon, med sterkast tru på gevinstar i Herøy og Sande og noko meir moderat, men framleis positiv, vurdering i Ulstein. På demokrati og politisk styring er vurderingane meir delte, men ligg ikkje på negativ side, noko som peikar på at dei største bekymringane knytte til samanslåing, handlar om nærleik og organisering, medan dei samla effektane på kapasitet og kvalitet blir vurderte som klart positive.

6.10.2 Moglegheit for gevinstrealisering

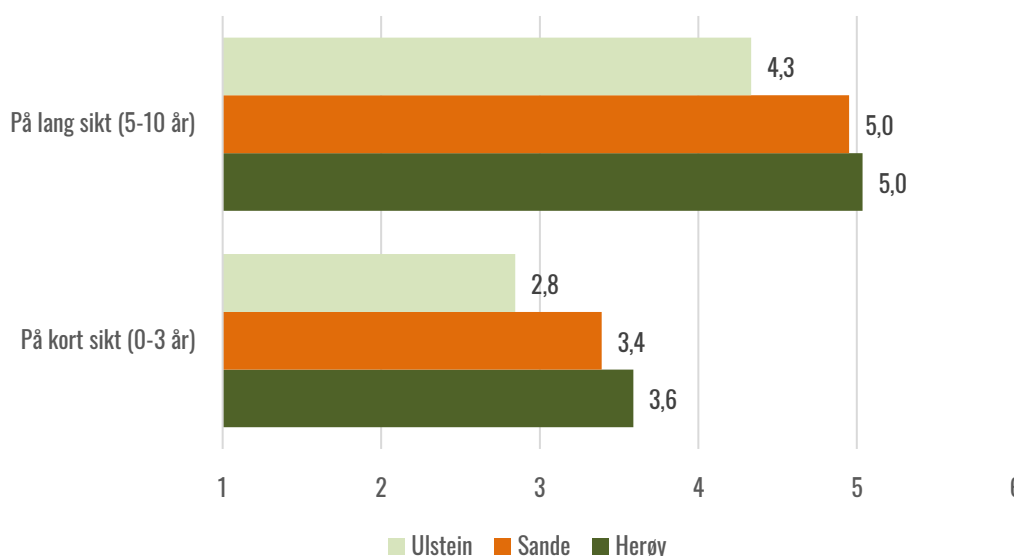
Respondentane blei bedne om å vurdere kor sannsynleg dei meiner det er at eventuelle gevinstar ved ei samanslåing faktisk vil bli realiserte, på ein skala der 1 er «svært usannsynleg» og 6 «svært sannsynleg» (jf. Figur 35).

På kort sikt, definert som 0–3 år, ligg Herøy med ein skår på 3,6 marginalt over midtpunktet. Det tyder på ei forsiktig tru på at nokre gevinstar kan bli synlege relativt raskt, men utan sterke forventningar om store kortsiktige effektar. Sande har ein skår på 3,4 og ligg så vidt under midtpunktet. Det peikar mot ei svakt skeptisk haldning til om gevinstar faktisk vil la seg realisere i den første fasen etter ei samanslåing, sjølv om ein ikkje utelukkar enkelte positive effektar. Ulstein ligg tydeleg under midtpunktet med 2,8, noko som inneber at leiande aktørar der i hovudsak vurderer kortsiktig gevinstrealisering som mindre sannsynleg.

Dette samsvarar med intervjufunna der det blir understreka at Ulstein allereie har ein kompakt og effektiv driftsmodell, og at dei første åra etter ei samanslåing snarare vil vere prega av omstillingskostnader og harmonisering enn av netto innsparing.

På lang sikt, det vil seie 5–10 år, er vurderingane tydeleg meir positive i alle tre kommunar. Herøy og Sande har begge ein skår på 5,0, noko som er tett opp mot «svært sannsynleg». Dette viser at ein i begge kommunar har sterk tru på at hovudgevinstane ved ei samanslåing vil kunne realiserast over ein mellomlang periode, både i form av meir robuste fagmiljø, betre rekruttering, meir effektiv ressursbruk og sterkare økonomisk bereevne. Ulstein ligg på 4,3, også tydeleg på den positive sida av skalaen. Det indikerer ei rimeleg sterk forventning om langsiktige gevinstar, men med ein meir nøktern optimisme enn i Herøy og Sande, i tråd med at Ulstein alt står relativt sterkt som eigen kommune og derfor har mindre å vinne på dei mest grunnleggjande strukturendringane.

Samla sett viser svara at tru på gevinstrealisering er avgrensa på kort sikt og i hovudsak nøytral til svakt optimistisk i Herøy og Sande, medan Ulstein er klart meir skeptisk til raske gevinstar. På lang sikt ventar derimot alle dei tre kommunane at gevinstar er sannsynlege, med særleg høg tiltru i Herøy og Sande. Dette peikar på at ei eventuell samanslåing blir oppfatta som ei reform der dei viktigaste gevinstane først kan ventast å kome i ein 5–10 års horisont, og at det er avgjerande å ha realistiske forventningar til tempoet i gevinstrealisering og å planleggje for ein gradvis og langsiktig omstillingsprosess.



Figur 35 Kor sannsynleg meiner du det er at eventuelle gevinstar ved ei samanslåing faktisk vil bli realiserte? Svar på ein skala frå 1-6 der 1 er "svært usannsynleg" og 6 er "svært sannsynleg".

6.10.3 Utdjupande synspunkt frå intervju

Intervjua gir fleire viktige utdjupingar av synet på verknadene av ei samanslåing og moglegheitene for gevinstrealisering. På tvers av kommunane er dei mest tydelege forventningane knytte til større og meir robuste fagmiljø, betre rekruttering og meir effektiv utnytting av kompetanse og personell. Større einingar kan redusere sårbarheita i fagmiljø med få tilsette, gi betre grunnlag for spesialisering og gjere det lettare å

handtere stadig meir komplekse oppgåver. Dette gjeld både tenesteområde og administrative og tekniske fagmiljø.

Intervjua viser samtidig at gevinstane også handlar om korleis ressursane kan organiserast og utnyttast på tvers av dagens kommunegrenser. Ei samanslåing kan gi større fleksibilitet i bruk av personell og kompetanse og gjere det mogleg å samle enkelte fagmiljø eller spesialiserte funksjonar mellom ulike tenestestader. Dette kan gi både kvalitets- og effektivitetsgevinstar, men føreset at ein faktisk er villig til å endre organiseringa slik ho er i dag. Det blir derfor åttvara mot intensjonsavtalar eller andre løysingar som i praksis garanterer at alle eksisterande strukturar, funksjonar og stillingar skal vidareførast uendra.

Når det gjeld økonomiske gevinstar, er forventningane meir nøkterne. Informantane peikar på potensial for effektivisering gjennom færre dobbeltfunksjonar, meir samordna administrasjon og betre utnytting av kapasitet, bygg og investeringar. Samstundes blir det ikkje lagt til grunn at større kommunar automatisk gir lågare kostnader. Gevinstane avheng av kva organisasjonsmodell som blir vald, korleis tenestene blir lokaliserte, og i kva grad ein faktisk klarer å redusere parallelle strukturar. Gevinstrealisering inneber dermed også prioriteringar som kan vere politisk og organisatorisk krevjande. Det blir også lagt vekt på at overgangskostnader, harmonisering av system og kulturbygging vil krevje ressursar, og at netto økonomisk gevinst derfor først kan ventast etter fleire år.

Ein viktig gevinst som kjem tydeleg fram i intervjua, er moglegheita for å redusere fragmenteringa som følgjer av omfattande interkommunalt samarbeid. Kommunane samarbeider allereie om ei lang rekkje oppgåver, og intervjua viser at større fagmiljø og samarbeid på mange område blir vurderte positivt. Samstundes blir summen av samarbeidsordningar opplevd som krevjande å styre, med mange ulike samarbeidskonstellasjonar, styringsorgan og ansvarslinjer. I Herøy blir dette omtala som eit «virvar», og fleire meiner ein nærmar seg eit metningspunkt for kor langt nye utfordringar kan løysast gjennom stadig fleire interkommunale ordningar. Ei samanslåing kan på denne måten gi ein styringsgevinst ved at ansvar og oppgåver som i dag ligg i ulike samarbeid, blir samla innanfor éin politisk og administrativ organisasjon.

Det er samtidig skilnader mellom kommunane i kva gevinstar og risikoar som blir vektlagde. I Sande er den strukturelle sårbarheita størst, og større fagmiljø, betre rekrutteringsgrunnlag og auka regional tyngde blir framheva som viktige gevinstar. Samstundes blir lokalisering sett på som avgjerande. Dersom administrative arbeidsplassar og funksjonar i hovudsak blir flytta ut av Sande, kan dette redusere dei lokale gevinstane og oppslutninga om samanslåing. Det blir derfor lagt vekt på geografisk fordeling av arbeidsplassar og funksjonar og på å utnytte eksisterande kapasitet i ein ny kommune.

I Herøy blir samanslåing vurdert positivt av dei fleste informantane, først og fremst fordi ho kan gi større fagmiljø, betre utnytting av personell, mindre fragmentert styring og større regional tyngde. Samstundes blir det understreka at gevinstane føreset reelle organisatoriske endringar. Ein kan ikkje både hente ut effektiviseringsgevinstar og samtidig garantere at alle eksisterande strukturar og funksjonar skal bestå. Prosess og legitimitet blir derfor viktige føresetnader for gevinstrealisering. Det blir understreka at endringane

må vere godt grunngitt, breitt politisk forankra og kommuniserte på ein måte som gir innbyggjarane forståing for kva som skal endrast, og kvifor.

I Ulstein er utgangspunktet noko annleis fordi kommunen allereie har ein kompakt geografi og ei organisering som blir vurdert som effektiv. Potensialet for større fagmiljø og redusert sårbarheit blir også her anerkjent, men det blir òg poengtert at gevinstrealiseringa må vurderast opp mot risikoen for å svekkje dei eksisterande driftsfordelane. Dette gjeld mellom anna dersom tenester, fagmiljø og driftsbasar blir spreidde geografisk av omsyn til balanse mellom dei tidlegare kommunane, framfor å bli organiserte ut frå faglege og driftsmessige omsyn. Ulstein legg derfor stor vekt på at ei eventuell kommunesamanslåing må gi ein funksjonell og samla organisasjon, og at ein unngår å vidareføre organiseringa frå dei tidlegare kommunane på ein måte som reduserer gevinstane ved større einingar.

Samla sett viser intervjuet at kommunane ser samanslåing som ein nødvendig føresetnad for å realisere mange av dei viktige gevinstane, men at dei også er medvitne om at gevinstane ikkje er automatiske. Dei avheng av tydelege val om organisering, lokalisering og nivå på administrasjon, av ein langsiktig og realistisk tidsplan og av å kombinere strukturgrep med aktive tiltak for å vareta lokal identitet og nærdemokrati. Likskapane mellom kommunane er størst i synet på faglege gevinstar og behovet for robuste fagmiljø, medan forskjellane kjem klarast fram i korleis dei vurderer økonomisk risiko, driftsfordelar og krav til gjennomføringsmodell i ein ny kommune.

6.10.4 Hareid si rolle i kommunestrukturspørsmålet

Hareid er ikkje ein del av kommunestrukturutgreiinga, men kommunen har likevel ei viktig rolle i diskusjonen om framtidig kommunestruktur. Hareid ligg tett på særleg Ulstein, og kommunane inngår i ein felles bu- og arbeidsmarknadsregion med omfattande pendling og fleire etablerte samarbeid.

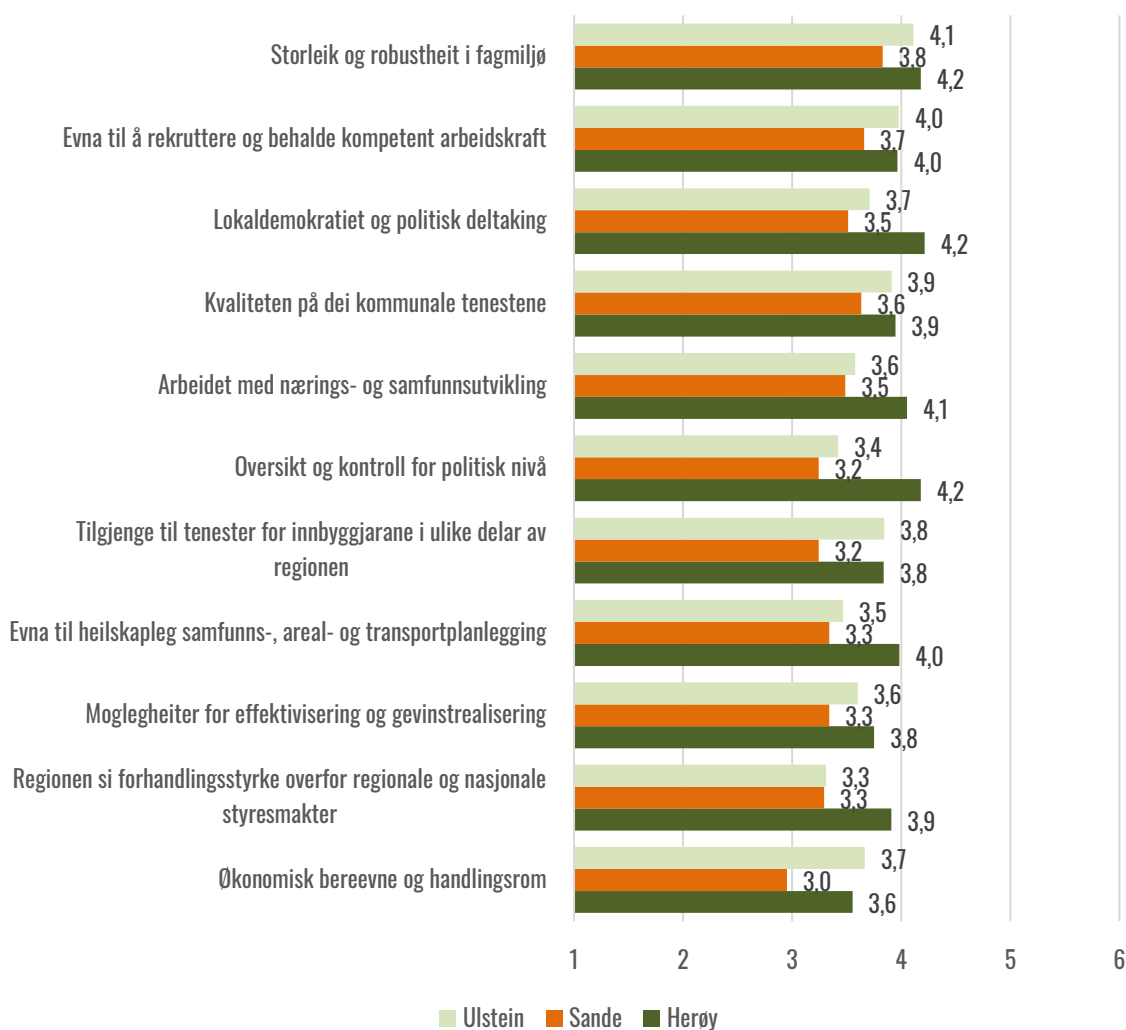
Hareid si rolle i spørsmålet om framtidig kommunestruktur blir trekt fram av fleire respondentar i spørjeundersøkinga og gjennom intervjuet. Dette gjeld særleg i Ulstein, der enkelte stiller spørsmål ved om det er naturleg å vurdere ei samanslåing av Herøy, Sande og Ulstein utan samtidig å inkludere Hareid. I intervjuet blir det peika på at det vil vere ein meir naturleg geografisk og funksjonell avgrensing om Hareid er med, med Ulstein som eit naturleg tyngdepunkt i en ny kommune. Utan Hareid blir balansen mellom Ulsteinvik og Fosnavåg meir open, og spørsmålet om lokalisering av sentrale funksjonar kan bli meir omstridd. Samstundes blir det peika på forhold som kan tale mot å inkludere Hareid. Informantar viser mellom anna til ein krevjande økonomisk situasjon, som kan gjere sjølvne samanslåingsalternativet meir krevjande.

6.11 Verknader av forsterka interkommunalt samarbeid

6.11.1 Vurdering verknader på ulike område

Respondentane har òg vurdert korleis eit alternativ med forsterka interkommunalt samarbeid utan samanslåing vil påverke ulike område, på ein skala der 1 er «svært negativ effekt» og 6 «svært positiv effekt». Dei fleste skårane ligg rundt midten av skalaen (jf. Figur 36).

For storleik og robustheit i fagmiljø og evna til å rekruttere og halde på kompetent arbeidskraft ligg alle tre kommunar på om lag 3,8–4,2. Det betyr at eit styrkt samarbeid blir sett som positivt, men berre med moderate effektar samanlikna med samanslåing. Kvaliteten på tenestene vurderast på same nivå, rundt 3,9–4,2, altså ei venta betring, men ikkje noko kraftig løft.



Figur 36 Korleis trur du eit alternativ med forsterka interkommunalt samarbeid (utan samanslåing) vil påverke dei same områda? Svar på ein skala frå 1-6 der 1 er "svært negativ effekt" og 6 er "svært positiv effekt".

På samfunnsutvikling, næringsarbeid og heilskapleg samfunns-, areal- og transportplanlegging ligg skårane også på den positive sida, i hovudsak mellom 3,5 og 4,1. Forsterka samarbeid blir dermed sett som nyttig for betre koordinering, men ikkje som eit like sterkt grep som ein felles kommune.

Tilgang til tenester for innbyggjarane i ulike delar av regionen ligg nær midtpunktet og tyder på at ein ikkje ventar store endringar i positiv eller negativ retning. For oversikt og kontroll for politisk nivå er skårane lågast, om lag 3,2–3,4, altså rundt eller under midtpunktet. Det stadfestar at meir samarbeid opplevast som styringsmessig krevjande og kan svekkje oversikta til politikarane.

Moglegheiter for effektivisering og gevinstrealisering og regionen si forhandlingsstyrke ligg på 3,3–3,9, altså moderat positive vurderingar, medan økonomisk bereevne og handlingsrom får dei mest avdempa skårane, særleg i Sande. Samla sett ser ein at forsterka interkommunalt samarbeid blir vurdert som eit «litt betre enn i dag»-alternativ på fleire område, men tydeleg svakare enn samanslåing både når det gjeld robustheit, strategisk styrke og økonomisk bereevne. Likskapane mellom kommunane er store, men Herøy ligg gjennomgåande litt meir positivt, medan Sande er mest avmålt.

6.12 Utdjupande synspunkt gjennom intervju

Intervjua gir nokre tilleggsvurderingar av eit alternativ med forsterka interkommunalt samarbeid som ikkje kjem like tydeleg fram i tala.

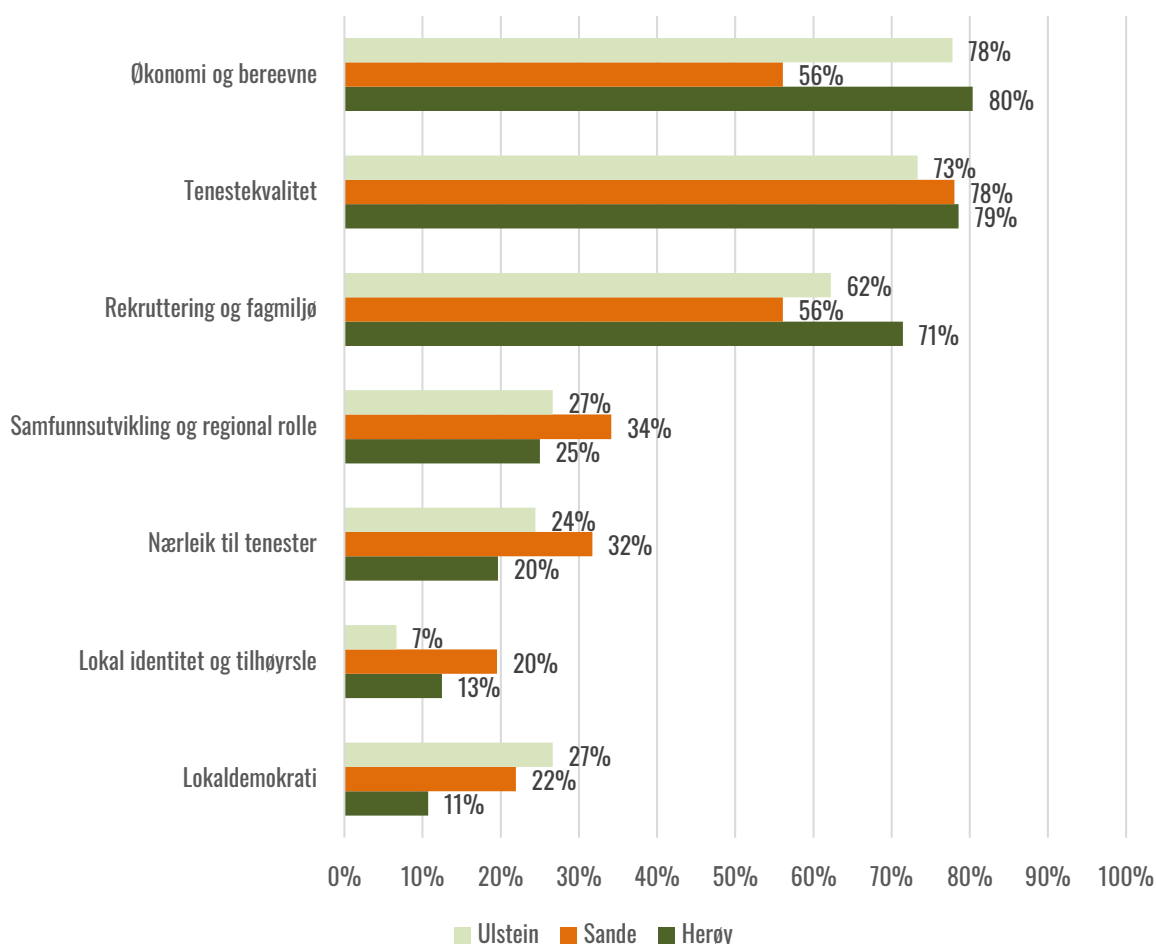
Det nye er først og fremst at kommunane skil mellom gevinstar dei meiner allereie er tekne ut gjennom dagens samarbeid og gevinstar som krev samanslåing. Når det gjeld breie tenester som skule, barnehage og helse og omsorg, blir forsterka samarbeid omtalt som ein modell som kan finpussast, men ikkje som ein måte å endre rammevilkåra grunnleggjande. Her ser informantane lite rom for nye store gevinstar utan at ein går til ein felles kommune.

Intervjua tydeleggjer også at potensialet for vidare samarbeid først og fremst blir knytt til spesialiserte fagområde som IKT, arkiv og enkelte tekniske tenester. På slike felt kan ein sjå for seg noko meir profesjonalitet og robustheit utan samanslåing, og dette samsvarar med dei moderat positive skårane.

Likskapane mellom kommunane er at alle ser samarbeid som naudsynt på nokre område, men avgrensa som langsiktig hovudløysing. Ulikskapane ligg i kor stor vekt dei legg på dette alternativet. I Sande blir forsterka samarbeid mest omtalt som noko som kan dempe presset på kort sikt, men ikkje løyse sårbarheita. I Herøy handlar det meir om å rydde i eksisterande samarbeid enn å byggje opp nye. Ulstein ser samarbeidsmodellen som eit reelt mellomalternativ og ser noko vidare potensial, men intervjua viser samtidig medvit om at denne vegen har avgrensa rekkevidde dersom ein vil ta ut dei store strukturgevinstane.

6.13 Viktige mål for framtidig kommunestruktur

Figur 37 viser kor stor del av respondentane i kvar kommune som har valt ulike mål som eitt av dei tre viktigaste ved val av framtidig kommunestruktur. Økonomi og bereevne ligg heilt øvst. I Herøy er det 80 prosent som har valt dette målet, Ulstein 78 prosent og Sande 56 prosent. Særleg Herøy, men også Ulstein, har altså eit svært sterkt fokus på økonomisk berekraft, medan Sande fordeler prioriteringa meir på andre mål.



Figur 37 Kva tre forhold meiner du bør vektleggjast mest ved val av framtidig kommunestruktur? Vel maks tre alternativ.

Tenestekvalitet ligg nesten like høgt. Herøy har 79 prosent, Sande 78 prosent og Ulstein 73 prosent. Alle tre kommunar har dermed eit tydeleg fleirtal som ser kvaliteten på tenestene som eitt av dei viktigaste kriteriane i strukturvalet.

Rekruttering og fagmiljø er også høgt prioritert. I Herøy har 71 prosent valt dette, i Ulstein 62 prosent og i Sande 56 prosent. Herøy legg med dette særleg tung vekt på robuste fagmiljø og tilgang på arbeidskraft, medan Ulstein og Sande også vurderer dette som viktig, men noko lågare enn økonomi og tenestekvalitet.

Her er det verdt å merke seg at rekruttering og fagmiljø heng tett saman med tenestekvalitet. Dersom ein ikkje maktar å rekruttere kvalifiserte medarbeidarar, går det ut over kvaliteten på tenestene.

Samfunnsutvikling og regional rolle og nærleik til tenester ligg på eit mellomnivå. Om lag ein tredel av respondentane i Sande prioriterer samfunnsutvikling og ein tredel nærleik til tenester, medan Ulstein og Herøy ligg noko lågare på begge desse måla. Det tyder på at Sande i større grad enn dei to andre ser kommunestruktur som verktøy både for regional utvikling og for å sikre geografisk tilgjenge.

Lokal identitet og tilhøyrse og lokaldemokrati ligg klart lågare enn dei funksjonelle måla. Identitet blir valt av rundt ein femdel i Sande, men berre av ein mindre del i Ulstein og Herøy. Lokaldemokrati har størst støtte i Ulstein, der 27 prosent har det med i topp tre, medan Sande ligg litt lågare og Herøy ligg klart lågast.

Samla viser figuren at alle tre kommunar først og fremst prioriterer økonomisk bereevne, god tenestekvalitet og sterke fagmiljø. Sande legg i tillegg relativt større vekt på samfunnsutvikling, nærleik og identitet, Ulstein løftar lokaldemokrati høgast, medan Herøy er mest tydeleg orientert mot økonomi og rekruttering.

Intervjua støttar i hovudsak prioriteringane i figuren, men gir nokre nyansar mellom kommunane. På tvers av kommunane er det tydeleg at høg vekt på økonomi, tenestekvalitet og fagmiljø handlar om konkrete erfaringar med trang økonomi, rekrutteringsproblem og små fagmiljø. Alle tre ser strukturvalet som avgjerande for om dei i det heile kan halde oppe gode tenester og nok kompetanse framover.

I Herøy forklarar intervjua kvifor økonomi og fagmiljø ligg så høgt. Erfaring med økonomisk krise og krevjande omstillingar gjer bereevne og robuste fagmiljø til naturlege toppprioritetar, medan lokaldemokrati og identitet blir meir underordna.

I Sande heng prioriteringa av samfunnsutvikling, nærleik til tenester og identitet saman med at kommunen er liten og sårbar, med sterke bygdemiljø og mykje debatt om skule og sentralisering. Dei opplever dessutan strukturelle utfordringar når det gjeld bustad- og samfunnsutvikling. Strukturval blir der sett som både eit spørsmål om bereevne og om å halde lokalsamfunnet levande.

I Ulstein speglar intervjua ein meir funksjonelt orientert inngang. Kommunen har relativt robuste tenester i dag og legg mest vekt på økonomi, kvalitet og fagmiljø, men også på oversiktleg styring og lokaldemokrati. Identitet og regional rolle blir mindre tungtvegande, så lenge styringsstruktur og sentrumsrolle opplevast som tydelege.

Samstundes er det verd å merke seg at det gjennom intervjua er fleire som ser samfunnsutviklingsperspektivet som viktig. Her blir det synt til at ein større kommune vil ha større tyngde og utviklingskraft med tanke på å utvikle ein attraktiv kommune som i større grad kan hevde seg i konkurranse med andre kommunar om å tiltrekkje seg innbyggjarar og kvalifisert arbeidskraft. Styrking av samfunnsutviklarrolla blir såleis sett på som ein førestand for å utvikle gode tilbod og tenester til innbyggjarane i framtida. Ein ser òg

at ein større kommune vil kunne ta hand om fleire oppgåver sjølv, og å kunne sjå meir heilskapleg på utviklinga i den felles bu- og arbeidsmarknadsregionen.

6.14 Fordelar og ulemper

Avslutningsvis fekk respondentane opne spørsmål om:

- Kva dei ser som dei viktigaste fordelane med ei samanslåing av Herøy, Sande og Ulstein?
- Kva dei ser som dei viktigaste ulempene eller risikoane ved ei samanslåing?
- Kva dei ser som dei viktigaste fordelane med å satse vidare på forsterka interkommunalt samarbeid utan samanslåing?
- Kva dei ser som dei viktigaste ulempene eller avgrensingane ved ein modell med omfattande interkommunalt samarbeid?

Nedanfor vil vi gå igjennom svara på dei opne spørsmåla.

6.14.1 Dei viktigaste fordelane ved ei samanslåing

Svara på dei opne spørsmåla om fordelar ved ei samanslåing gir eit ganske samstemt hovudbilete, men med nokre forskjellar mellom kommunane. Intervjua støttar i hovudsak dette biletet, men gir samtidig nokre viktige nyanseringar av kva gevinstar som blir vurderte som dei mest realistiske.

På tvers av kommunane blir større og meir robuste fagmiljø løfta fram som den viktigaste potensielle fordelan ved ei samanslåing. Respondentane peikar på at ein kan bli «sterkare saman», få mindre sårbare tenester og betre føresetnader for å rekruttere og halde på kompetent arbeidskraft. Intervjua utdjupar dette biletet. Her blir det særleg peika på at større einingar kan gi betre høve til å byggje spesialistkompetanse, redusere avhengigheita av enkeltpersonar og organisere tenester meir systematisk enn det som er mogleg i små fagmiljø. Dette gjeld både helse og omsorg og mindre administrative og tekniske fagområde. Gevinsten handlar dermed ikkje berre om fleire tilsette, men også om større rom for arbeidsdeling, spesialisering, fagleg utvikling og kontinuitet.

Eit anna gjennomgåande argument er at ei samanslåing kan gi ryddigare styring og organisering. Dei tre kommunane inngår i dag i eit omfattande nettverk av interkommunale samarbeid, med ulike vertskommunar og ulike geografiske konstellasjonar. Ei samanslåing kan redusere behovet for slike ordningar og samle fleire oppgåver under ei felles politisk og administrativ leiing. Potensialet ligg dermed også i tydelegare ansvarslinjer, betre oversikt og sterkare folkevald kontroll.

Intervjua gir også meir støtte til eit samfunnsutviklingsperspektiv. Ein større kommune kan få betre kapasitet til langsiktig planlegging og utviklingsarbeid og større tyngde i møte med regionale og nasjonale aktørar. Dette kan vere relevant innan mellom anna næringsutvikling, arealplanlegging, infrastruktur og andre spørsmål som i praksis går på tvers av dagens kommunegrenser. Samanslåing kan slik gi betre føresetnader for å sjå den funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionen meir samla og prioritere utvikling på tvers av dei eksisterande kommunegrensene.

Forskjellane mellom kommunane ligg først og fremst i kva desse potensielle gevinstane blir haldne opp mot. I Sande blir fordelane ved samanslåing i stor grad vurderte i lys av kommunen sin storleik og sårbarheit. Både spørjeundersøkinga og intervjua peikar på utfordringar knytte til små fagmiljø, rekruttering og avhengnad av interkommunalt samarbeid. Ei samanslåing kan gi tilgang til større fagmiljø og ein større organisasjon med betre føresetnader for å handtere framtidige krav til kompetanse og kapasitet. Intervjua støttar også opp under at det omfattande samarbeidet som finst i dag, kan vere krevjande for ein liten kommune, mellom anna fordi funksjonar og kompetanse blir organiserte utanfor eigen kommune. For nokre framstår samanslåing derfor som ein meir heilskapleg og ryddig modell enn ei vidare utviding av det interkommunale samarbeidet. Samstundes er det ikkje grunnlag for å framstille økonomiske gevinstar som sikre. Det sterkaste argumentet er snarare større fagleg og organisatorisk berekraft.

I Herøy blir større fagmiljø og betre rekrutteringsgrunnlag også vurderte som sentrale gevinstar. Intervjua viser samtidig at Herøy på fleire område har eigne relativt robuste fagmiljø, slik at gevinstane ikkje berre handlar om å løyse sårbarheit. Ei samanslåing kan også gi større kapasitet til spesialisering, utviklingsarbeid og handtering av meir komplekse oppgåver. Eit anna viktig moment er det omfattande eksisterande interkommunale samarbeidet. Desse gir faglege gevinstar, men inneber også fragmentering og meir kompliserte styrings- og ansvarslinjer. Ei samanslåing kan derfor gi ein meir samla organisasjon og tydelegare politisk og administrativ styring.

I Ulstein blir fordelane meir forsiktig framstilt og sett meir på som eit potensial for vidare utvikling enn som ei løysing på akutte problem. Det blir peikt på at Ulstein står relativt sterkt som eigen kommune i dag. Kommunen har på fleire område robuste fagmiljø og ein effektiv organisering. Samstundes peikar intervjua på at også Ulstein har små og sårbare fagmiljø på enkelte område og møter dei same langsiktige utfordringane knytte til rekruttering og kompetanse som nabokommunane. Ei samanslåing kan gi større fagmiljø, betre grunnlag for spesialisering og sterkare kapasitet til strategisk utviklingsarbeid. I tillegg kan ei samanslåing gi ryddigare styringslinjer enn det som finst i dag av omfattande og til dels fragmenterte nettverk av interkommunale samarbeid. Den regionale dimensjonen står også sterkt i Ulstein. Ein ser at ein større kommune kan få større gjennomslagskraft og betre føresetnader for å arbeide samla med samfunns- og næringsutvikling.

Både spørjeundersøkinga og intervjua viser samtidig at gevinstane ved ei samanslåing ikkje kjem automatisk. Kor store dei blir, vil avhenge av korleis ein ny kommune blir organisert, korleis fagmiljø og

funksjonar blir lokaliserte, og i kva grad ein faktisk klarer å samordne organisasjonar og arbeidsmåtar. Det kan også vere ei spenning mellom ønsket om å samle fagmiljø for å hente ut gevinstar og ønsket om å halde på arbeidsplassar, tenester og nærleik i dei ulike delane av ein ny kommune.

6.14.2 Dei viktigaste ulempene eller risikoane ved ei samanslåing

Svara på det opne spørsmålet om ulemper og risiko ved ei samanslåing gir eit breitt, men nokså konsistent risikobiletet. Intervjua støttar i hovudsak dette biletet, men utdjupar særleg kva som kan gå tapt ved større geografisk og organisatorisk avstand, og kva føresetnader som må vere på plass for at ei samanslåing skal gi gevinstar.

På tvers av dei tre kommunane er risikoen for større avstand mellom innbyggjarane og kommunen eit gjennomgåande tema. I spørjeundersøkinga blir dette særleg knytt til frykt for sentralisering av tenester og arbeidsplassar og for at mindre bygder og øyar kan få mindre politisk merksemd. Intervjua utdjupar denne risikoen ved å vise kor stor verdi som i dag blir lagt på nærleik, korte avgjerdsvegar og lokal kunnskap. I alle tre kommunane blir det framheva som ein styrke at tilsette, leiarar og folkevalde kjenner lokalsamfunna og dei lokale tilhøva godt, og at terskelen for kontakt mellom innbyggjarar og kommune er låg. Ei samanslåing kan gi større fagmiljø, men kan samtidig svekkje noko av denne oversikta og nærleiken dersom organisasjonen blir meir sentralisert og får fleire nivå.

Skepsisen handlar ikkje berre om fysisk avstand til tenestene. Intervjua peikar også på at lokalkunnskap kan ha betydning for kor treffsikre tenestene er, særleg innan oppvekst og helse og omsorg. Ein større organisasjon kan gjere det vanskelegare å halde på den uformelle kontakten og dei korte linjene mellom fagområde, administrasjon, politisk nivå og lokalsamfunn. Samstundes vil konsekvensane avhenge sterkt av korleis ein eventuell ny kommune blir organisert, og i kva grad ein klarer å kombinere større fagmiljø med desentraliserte tenester og lokale kontaktpunkt.

Ein annan bekymring er knytt til geografisk fordeling av tenester, fagmiljø og arbeidsplassar. Mange fryktar at ei samanslåing vil føre til at funksjonar blir samla i eitt eller nokre få senter. Intervjua viser at dette kan bli ei avveging. Skil ein hente ut faglege gevinstar gjennom større og meir samla fagmiljø, kan det vere nødvendig å samle enkelte funksjonar fysisk. Samstundes kan dette føre til tap av kompetansesarbeidsplassar og større avstand til kommuneorganisasjonen i andre delar av den nye kommunen. Lokalisering blir dermed eit sentralt fordelingssspørsmål, der gevinstante ved konsentrasjon må vegast mot omsynet til nærleik og ei balansert geografisk utvikling.

Ein tredje bekymring handlar om gjennomføring og gevinstrealisering. I spørjeundersøkinga blir det peika på faren for at samanslåinga blir dyr og krevjande, at overgangskostnader et opp delar av gevinstpotensialet, og at det tek lang tid før ein ny organisasjon fungerer godt. Intervjua støttar ei nøktern vurdering av dei økonomiske gevinstane. Sjølv om større einingar kan gi betre grunnlag for arbeidsdeling, spesialisering

og meir effektiv ressursbruk, er det ikkje gitt at dette gir direkte eller raske innsparingar. Harmonisering av tenestenivå, lønns- og arbeidsvilkår, digitale system og organisatoriske løysingar kan tvert imot innebere høge kostnader i ein overgangsperiode. Det vil også krevje betydeleg administrativ og leiingsmessig kapasitet å byggje ein ny organisasjon.

Intervjua understrekar vidare at ein større kommune ikkje automatisk betyr meir effektivitet. Gevinstane vil avhenge av om ein faktisk klarer å samordne fagmiljø, redusere parallelle strukturar og etablere gode arbeidsmåtar. Dersom ein i stor grad vidarefører eksisterande organisasjonar og strukturar innanfor ein ny kommune, kan resultatet bli ein større og meir kompleks organisasjon utan tilsvarande gevinstar. Det kan også oppstå spenningar mellom ønsket om effektivisering og ønsket om å oppretthalde tenester, leing og arbeidsplassar i alle dei tidlegare kommunane.

Den fjerde typen bekymring handlar om politisk styring, representasjon og maktbalanse. Respondentane peikar på at ei samanslåing kan skape nye konfliktlinjer mellom dei tidlegare kommunane, mellom anna om lokalisering av tenester, investeringar og prioriteringar. Ein ny kommune må utvikle eit politisk fellesskap der dei folkevalde i større grad prioriterer den samla kommunen framfor den tilhøyrsla dei har i dei tidlegare kommunane. Dersom dette ikkje lukkast, kan dei gamle kommunegrensene bli varige politiske konfliktlinjer og skape opplevingar av geografiske vinnarar og taparar.

Skilnadene mellom kommunane handlar først og fremst om kva risikoar som blir vurderte som mest relevante ut frå situasjonen slik han er i dag. I Sande er risikoen særleg knytt til kommunen sin posisjon som den minste av dei tre. Både spørjeundersøkinga og intervjua viser uro for at tenester, fagmiljø og kommunale arbeidsplassar kan bli samla i Fosnavåg eller Ulstein, og at det blir lengre reiseveg til viktige tenester. Samstundes er det relativt lite uro for identiteten i seg sjølv, meir for det praktiske tenestetilbodet og arbeidsplassane, og at bygdene i Sande kan bli «utkant i utkant». Denne uroa må også sjåast i lys av erfaringane med interkommunalt samarbeid, der fleire funksjonar allereie er organiserte utanfor kommunen. Samanslåing kan gi tilgang til større og meir robuste fagmiljø, men kan samtidig forsterke ei geografisk sentralisering dersom det ikkje blir gjort medvitne val om lokalisering.

I Herøy er risikoen særleg knytt til geografi og til korleis tenester, arbeidsplassar og politisk merksemd skal fordelast i ein ny kommune. Indre/ytre-dimensjonen kjem tydeleg fram i dei opne svara, og fleire peikar på at spørsmål om lokalisering allereie kan vere krevjande. Ei samanslåing kan forsterke slike konfliktrar dersom det ikkje blir gjort tydelege avklaringar om senterstruktur, organisering og lokalisering av tenester. Samtidig viser intervjua at nærleik, oversikt og korte linjer blir vurderte som viktige styrkar ved dagens kommune, og at Herøy på fleire område har relativt robuste fagmiljø og velfungerande tverrfaglege relasjonar. Ei større organisering kan utfordre desse kvalitetane dersom etableringa av større fagmiljø fører til at dei eksisterande strukturane blir svekte eller funksjonar blir flytta. Eit sentralt spørsmål blir derfor korleis ein kan hente ut gevinstane ved større fagmiljø utan å svekke nærleik, lokalt samarbeid og den geografiske balansen i kommunen.

I Ulstein blir risikoen i større grad vurdert opp mot ein kommuneorganisasjon som blir oppfatta som effektiv i dag. Ei samanslåing vil innebere ein langt større geografi og kan dermed utfordre nokre av fordelane med den kompakte strukturen som Ulstein har i dag. Det kan bli meir behov for koordinering og transport, og fagmiljø som i dag er samla, kan bli påverka av krav om geografisk fordeling. Risikoen er derfor ikkje berre at ein større kommune blir meir byråkratisk, men at ein kan svekkje organisatoriske løysingar som fungerer godt i dag. Spørsmålet blir dermed om gevinstane ved mellom anna større fagmiljø er større enn tapet av fordelane ved ein kompakt organisering.

Samla sett viser spørjeundersøkinga og intervjuar at dei viktigaste risikoane ved ei samanslåing er knytte til større avstand og svakare lokalkunnskap, geografisk sentralisering, krevjande omstilling og usikker gevinstrealisering, og nye utfordringar knytte til politisk representasjon og geografisk maktbalanse. På same måten som dei potensielle fordelane, vil ulempene avhenge av korleis ein ny kommune blir organisert, kva funksjonar som blir samla eller desentraliserte, og korleis ein klarer å kombinere større fagmiljø med nærleik til innbyggjarane.

6.14.3 Dei viktigaste fordelane knytt til forsterka interkommunalt samarbeid

Svara på det opne spørsmålet om fordelar ved å satse vidare på forsterka interkommunalt samarbeid utan samanslåing gir eit relativt samstemt bilete på tvers av kommunane. I alle tre kommunane blir samarbeid sett på som ein måte å få tilgang til større fagmiljø og spesialistkompetanse utan å endre kommunegrensene. Det blir peika på at samarbeid kan gi tilgang til kompetanse som den enkelte kommunen vanskeleg kan bygge opp aleine, til dømes innan barnevern, PPT, IKT og enkelte tekniske og administrative funksjonar. Samarbeid kan også bidra til meir lik praksis på tvers av kommunane og betre ressursutnytting ved at oppgåver blir samla i større fagmiljø.

Intervjuar støttar dette biletet, men viser samtidig at potensialet varierer mellom ulike typar av oppgåver. Erfaringane er best på klart avgrensa og spesialiserte område, der større fagmiljø gir tydelege kompetanse- og kapasitetsgevinstar, og der behovet for lokalpolitisk skjønn og fysisk nærleik er avgrensa. IKT og digitalisering, administrative støttefunksjonar og enkelte spesialiserte tenester blir trekte fram som døme. Også faglege nettverk og erfaringsutveksling på tvers av kommunane blir vurderte som verdifulle. Slike samarbeid kan redusere sårbarheita i små fagmiljø og gjere det lettare å rekruttere, utvikle og halde på spesialisert kompetanse.

Ein annan viktig fordel er at kommunane kan behalde lokal identitet, eigne politiske organ og nærleik til innbyggjarane. Forsterka samarbeid kan slik framstå som ein måte å kombinere nokre av gevinstane ved større fagmiljø med fordelane ved den gjeldande kommunestrukturen. Intervjuar nyanserer likevel denne fordelten. Sjølv om kommunegrensene og dei politiske organa består, kan omfattande samarbeid innebere at fagmiljø, arbeidsplassar og avgjerder blir flytta ut av den enkelte kommunen. Formelt, kommunalt

sjølvstyre er derfor ikkje nødvendigvis det same som at kommunen beheld den same faktiske styringa eller organisatoriske kapasiteten.

Skilnadene mellom kommunane handlar først og fremst om kor avhengige dei er av interkommunalt samarbeid i dag, kva rolle dei har i samarbeida og kor mykje potensial dei meiner det er for å utvide samarbeidet ytterlegare. I Sande blir samarbeid vurdert som nødvendig for å få tilgang til fagmiljø og tenester kommunen ikkje kan drifte robust åleine. Samtidig er vurderinga at mykje av potensialet for samarbeid allereie er teke ut. Fleire peikar på at det er avgrensa kor mange nye område det er naturleg å leggje inn i interkommunale ordningar. Erfaringane med at funksjonar, kompetanse og arbeidsplassar blir lokaliserte utanfor kommunen, bidreg også til skepsis. For Sande framstår meir samarbeid derfor først og fremst som eit verkemiddel for å sikre enkeltfunksjonar, medan det er større tvil om modellen kan møte dei meir grunnleggjande utfordringane knytte til storleik, kapasitet og langsiktig berekraft.

I Herøy er erfaringane meir samansette. Kommunen deltek allereie i eit stort tal interkommunale samarbeid, og fleire av desse blir vurderte som fagleg velfungerande. Intervjua viser at samarbeida har gitt tilgang til større fagmiljø og spesialistkompetanse, og at dei har redusert sårbarheit på enkelte område. Det er derfor naturleg å vidareutvikle samarbeid der oppgåvene eignar seg godt for det. Samtidig har det store omfanget skapt ein fragmentert struktur med ulike samarbeidskonstellasjonar, vertskommunar og styringslinjer. Dette gjer det vanskelegare å halde oversikt og utøve heilskapleg politisk og administrativ styring. For Herøy framstår forsterka samarbeid derfor som eit relevant verkemiddel på enkelte område, men med avgrensa potensial som ein overordna modell for å møte framtidige utfordringar.

I Ulstein er utgangspunktet noko annleis. Kommunen har relativt robuste egne fagmiljø og er vertskommune for fleire interkommunale samarbeid. Det inneber at samarbeid i større grad kan bidra til å byggje opp og styrkje fagmiljø som er lokaliserte i eigen kommune. Intervjua viser gode erfaringar med fleire av desse ordningane, og forsterka samarbeid kan gi ytterlegare faglege gevinstar og betre ressursutnytting utan at kommunen må gi avkall på fordelane ved ein kompakt organisering. Ulstein kan derfor ha noko større handlingsrom for å byggje vidare på det eksisterande samarbeidet enn Sande og Herøy. Samtidig er det også i Ulstein ei tydeleg erkjenning av at samarbeidsmodellen har grenser. Omfanget av ulike ordningar har gjort strukturen meir kompleks, og det blir peika på utfordringar med oversikt, ansvarlinjer og politisk styring. Potensialet ligg derfor i større grad i å utvikle samarbeid på område som eignar seg godt for det, enn i å gjere stadig større delar av kommuneorganisasjonen interkommunal.

Samla sett viser spørjeundersøkinga og intervjua at større fagmiljø, tilgang til spesialistkompetanse og redusert sårbarheit er dei viktigaste fordelane ved å satse vidare på interkommunalt samarbeid. Samarbeid kan gjere det mogleg å hente ut enkelte gevinstar ved større skala samtidig som kommunane består som sjølvstendige politiske einingar. Likevel viser erfaringane at potensialet ikkje er uavgrensa. I Sande og Herøy er ein skeptisk til om ein kan hente ut særleg fleire gevinstar ved samarbeid, medan Ulstein, mellom anna gjennom rolla som vertskommune, ser større potensial for å byggje vidare på eksisterande ordningar.

Det er likevel klare styringsmessige grenser. Det sentrale spørsmålet framover er ikkje berre om kommunane kan samarbeide meir, men kva oppgåver som eignar seg for samarbeid, og kor langt ein kan utvikle samarbeidsmodellen før auka kompleksitet og svakare heilskapleg styring veg opp for dei faglege gevinstane.

6.14.4 Dei viktigaste ulempene eller avgrensingane ved ein modell med omfattande interkommunalt samarbeid

Tilbakemeldingane på det opne spørsmålet om ulemper og avgrensingar ved omfattande interkommunalt samarbeid gir eit tydeleg og relativt samstemt bilete på tvers av kommunane. Intervjua støttar i stor grad dette biletet. Sjølv om samarbeid blir vurdert som nødvendig og fagleg nyttig på mange område, aukar utfordringane etter kvart som fleire oppgåver blir organiserte på tvers av kommunegrensene.

Den mest gjennomgåande utfordringa handlar om styring, ansvar og oversikt. Eit stort tal samarbeid, med ulike vertskommunar, organisasjonsformer og styringsmodellar, gjer det vanskelegare å halde oversikt over kven som har ansvar for tenester, økonomi og prioriteringar. Intervjua viser at utfordringa ikkje berre handlar om dei einskilde ordningane, men om summen av samarbeid. Når ulike delar av kommuneorganisasjonen inngår i forskjellige samarbeidskonstellasjonar, blir styringsstrukturen fragmentert, og det blir vanskelegare å sjå tenestene og ressursbruken i samanheng.

Dette heng tett saman med utfordringar for politisk styring og lokaldemokrati. Når oppgåver blir lagde til interkommunale ordningar, får kommunestyret meir indirekte påverknad gjennom avtalar, vertskommunesamarbeid, styre og representantskap. Intervjua viser at dette kan skape større avstand mellom dei folkevalde og tenestene dei formelt har ansvar for. Ansvarslinjene kan bli mindre tydelege, samtidig som det kan vere krevjande for politikarane å påverke prioriteringar og kostnadsutvikling. Utfordringa er særleg tydeleg på område der det er behov for lokalpolitisk skjønn og prioritering.

Ei anna avgrensing er at omfattande samarbeid kan gjere det vanskelegare å få til heilskapleg styring og tverrfagleg samordning. Intervjua viser at samarbeid gjennomgåande fungerer best for klart avgrensa og spesialiserte oppgåver. Utfordringane blir større når tenestene er tett kopla til andre delar av kommuneorganisasjonen, når dei krev lokal kunnskap eller føreset løpande samarbeid på tvers av fagområda. Ei teneste kan dermed få eit sterkare fagmiljø gjennom interkommunalt samarbeid, men samtidig bli meir organisatorisk frikopla frå andre kommunale tenester. Dette kan gjere det vanskelegare å arbeide heilskapleg rundt innbyggjarar med samansette behov.

Også økonomi- og ressursstyring blir trekt fram som ei utfordring, men på litt ulike måtar. I Sande er det særleg uro knytt til fordelingsnøklar, der kombinasjonar av faste grunnbeløp og fordeling etter innbyggjartal kan slå relativt tungt ut for den minste kommunen. Meir generelt blir det i materialet peika på at den

enkelte kommunen har avgrensa høve til å styre kostnadsutviklinga i tenester som blir drivne i fellesskap. Dersom kommunen må redusere utgiftene, kan det vere enklare å gjennomføre innsparingar i egne tenester enn i interkommunale ordningar der fleire kommunar må bli samde. Omfattande samarbeid kan også krevje mykje koordinering, rapportering og møteverksemd, noko som bind administrativ kapasitet.

Det er nokre skilnader mellom kommunane i kva for utfordringar som blir sterkt vektlagde. I Sande er ulempene særleg knytte til økonomi, avhengnad og maktbalanse. Som den minste kommunen har Sande mindre kapasitet til å etablere egne fagmiljø og er derfor avhengig av samarbeid på fleire område. Samtidig viser både spørjeundersøkinga og intervjuet frustrasjon over at vertskapsfunksjonar og kompetansearbeidsplassar ofte blir lokaliserte utanfor kommunen. Samarbeid kan dermed gi tilgang til meir robuste tenester, men samtidig bidra til at kommunen mistar fagmiljø og arbeidsplassar. Dette skaper eit dilemma der formelt kommunalt sjølvstyre kan bli kombinert med aukande praktisk avhengnad av andre kommunar.

I Herøy er utfordringane i større grad knytte til omfanget og fragmenteringa av samarbeidsstrukturen. Kommunen deltek allereie i eit stort tal interkommunale samarbeid, og intervjuet viser at mange av desse fungerer godt fagleg. Respondentane beskriver eit «lappetepp» av ulike samarbeidskonstellasjonar, vertskommunar og ansvarslinjer. Dette gjer det krevjande å halde oversikt og kan svekke moglegheitene for heilskapleg politisk og administrativ styring. Utfordringa ved ytterlegare samarbeid er derfor ikkje nødvendigvis at den enkelte ordninga fungerer dårleg, men at summen av ordningar gjer kommuneorganisasjonen stadig meir fragmentert.

I Ulstein er erfaringane med fleire konkrete samarbeid gode, og kommunen har ein fordel ved å vere vertskommune for fleire av dei. Samtidig viser intervjuet at også Ulstein opplever styringsutfordringar når talet på ordningar aukar. Det blir mellom anna peika på at interkommunale einingar kan utvikle egne strukturar, prioriteringar og kulturar og i nokre tilfelle framstå som «statar i staten». Sjølv om Ulstein i større grad enn Sande kan behalde fagmiljø og kompetanse gjennom vertskommunerolla, løysar ikkje dette utfordringane knytte til samla oversikt, politisk kontroll og koordinering. I Ulstein blir det derfor òg stilt spørsmål ved kor langt samarbeidsmodellen kan utviklast før kompleksiteten blir for stor.

Samla sett viser spørjeundersøkinga og intervjuet at det finst ei grense for kor langt interkommunalt samarbeid kan utviklast som alternativ til endringar i kommunestrukturen. Utfordringa ligg ikkje først og fremst i at eksisterande samarbeid fungerer dårleg. Tvert imot blir mange av dei vurderte som fagleg gode og nødvendige. Problemet oppstår når stadig fleire kommunale oppgåver blir organiserte gjennom ulike samarbeid, slik at summen gir meir fragmentert styring, svakare politisk kontroll og mindre høve til å sjå økonomi, tenester og utviklingsoppgåver i samanheng. Materialet peikar dermed mot eit mogleg metningspunkt for interkommunalt samarbeid: Samarbeid kan styrkje fagmiljø og redusere sårbarheit på enkeltområde, men etter kvart kan gevinstane ved ytterlegare samarbeid bli vegne opp av auka kompleksitet, svakare styring og større organisatorisk avstand. Dette er ei sentral avgrensing ved å bruke forsterka interkommunalt samarbeid som ein langsiktig hovudstrategi.

7. Samla vurdering av alternativa

I dette kapitlet vurderer vi dei tre strukturalternativa med utgangspunkt i korleis dei svarar på dei utfordringane som er skildra i kapittel 3 og i faktagrunnlaget. I staden for å ta utgangspunkt i dagens kommunar og så «legge alternativa oppå», går vi her systematisk gjennom kvart alternativ som ein eigen modell for framtidig kommunestruktur, og drøftar kva slags styrkar, svakheiter og risikoar denne modellen har.

Dei tre alternativa er:

1. Vidareføring av dagens kommunestruktur med tre kommunar.
2. Forsterka interkommunalt samarbeid utan samanslåing.
3. Samanslåing av Herøy, Sande og Ulstein til ein ny kommune.

Analysen har ikkje som formål å rangere alternativa eller peike ut eitt alternativ som best samla sett. Dei tre alternativa har ulike styrkar, svakheiter, risikoar og føresetnader, og dei ivaretek ulike omsyn. Kva alternativ som er mest tenleg, vil derfor avhenge av kva mål og omsyn kommunestyra legg størst vekt på. I vurderingane skil vi mellom verknader som følgjer direkte av kommunestrukturen, og moglege verknader som er avhengige av organisering, politiske prioriteringar og gjennomføring.

7.1 Alternativ 1: Vidareføring av dagens kommunestruktur

I dette alternativet held Herøy, Sande og Ulstein fram som tre sjølvstendige kommunar med dei grensene dei har i dag. Generalistkommunesystemet og alle lovpålagde oppgåver ligg fast. Interkommunalt samarbeid kan bli vidareført og justert, men ingen større strukturelle endringar skjer. Dette er det vi har omtalt som nullalternativet.

7.1.1 Tenester, kapasitet og fagmiljø

Som tre separate kommunar bevarer ein den nærleiken og lokalkunnskapen som i dag gjer at tenestene vurderast som gode. Innbyggjarane har kort veg til kommunehuset, og leiarar og tenesteytarar kjenner lokalsamfunna godt. Dette er i tråd med det St.meld. nr. 33 (2007–2008) peikar på som ein styrke ved små kommunar.

Utfordringa er at kvar kommune må fylle generalistkommunerolla åleine, med små fagmiljø og avgrensa kapasitet. Ekspertutvalget (2014) og Generalistkommuneutvalet (2023) understrekar at alle kommunar, uavhengig av storleik, har det same ansvaret for barnevern, helse- og omsorgstenester, plan og byggesak, miljøforvaltning og andre krevjande oppgåver. Kapittel 4 og 6 viser at både teneste- og stabsfunksjonar i

Herøy, Sande og Ulstein ofte er bemanna med eitt eller få årsverk. Det gir sårbarheit ved fråvær og utskifting, og det gjer det vanskeleg å byggje opp og halde på spesialistkompetanse.

Vidareføring av dagens struktur inneber at denne sårbarheita vil vare ved. Etter kvart som krav til kompetanse, kvalitet og dokumentasjon aukar, vil svakheita i små fagmiljø bli meir tydeleg. Brandtzæg 2019 peikar på at dette særleg påverkar rettstryggleik og kvalitet i myndigheitsutøvinga i små kommunar.

7.1.2 Arbeidskraft og demografi

Perspektivmeldinga (2024) viser at Noreg går inn i ein periode der kampen om arbeidskrafta blir skjerpa. Det blir fleire eldre og relativt færre i yrkesaktiv alder. Kapittel 4.3 dokumenterer at alle dei tre kommunane vil få høgare forsørgjarbyrde og ein kraftig vekst i arbeidskraftbehovet innan pleie og omsorg, samtidig som talet på personar i yrkesaktiv alder ikkje veks tilsvarande.

I ein modell med tre separate kommunar må kvar kommune konkurrere om den same knappe arbeidskrafta, både i regionen og mot større kommunar og byar. Kapasiteten til å rekruttere og halde på sjukepleiarar, barnehagelærarar, lærarar og ingeniørar vil vere avhengig av kvar enkelt kommune sitt omdømme og fagmiljø. Generalistkommuneutvalet (2023) peikar på at små kommunar har særlege utfordringar med å tiltrekkje spissa kompetanse. Vidareføring av dagens struktur inneber at dei tre kommunane framleis vil vere separate arbeidsgjevarar i ein felles arbeidsmarknad. Dei vil dermed kunne møte utfordringar knytte til rekruttering og små fagmiljø kvar for seg, samtidig som interkommunalt samarbeid kan nyttast for å redusere sårbarheit på utvalde område. Utfordringane vil vere størst der fagmiljøa er små og rekrutteringsgrunnlaget er avgrensa.

7.1.3 Økonomi, bereevne og omstilling

Kapittel 4.1 viser at den økonomiske bereevna allereie er pressa, særleg i Sande og Herøy. Ei vidareføring inneber at kvar kommune må ta ansvar for å finansiere tenester og investeringar på eiga hand. Ekspertutvalget (2014) og Perspektivmeldinga (2024) løftar fram behovet for effektiv ressursbruk og omstilling for å sikre langsiktig berekraft.

Sande har negativt netto driftsresultat, nær null i disposisjonsfond og ROBEK-status, med svært avgrensa investeringsrom og stort omstillingsbehov. Herøy har betre driftsresultat, men små fond og også ROBEK-status, og kommunen står framfor aukande gjeldsgrad gjennom vedtekne investeringsplanar. Ulstein har sterkare driftsøkonomi, men høg netto lånegjeld, og må prioritere å stabilisere og på sikt redusere gjelda.

I nullalternativet blir kommunegrensene vidareførte, men dette inneber ikkje at organisering, tenestestruktur eller ressursbruk må vere uendra. Kommunane kan gjennomføre omstilling, endre tenestestruktur, effektivisere drifta og vidareutvikle interkommunalt samarbeid innanfor dagens kommunestruktur. Sande og Herøy har allereie vedteke omstillingsplanar. Resultata vil derfor avhenge av korleis kommunane lykkast med slike tiltak over tid.

I dette alternativet er potensialet for strukturelle stordriftsgevinstar avgrensa. Nokre mindre effektiviseringar kan framleis gjerast, men mykje er allereie gjennomført. Kapittel 4.1 viser at demografi og arbeidskraftkostnader vil gi aukande utgiftsbehov, med særleg press på helse og omsorg. Med tre separate kommunar må omstilling og prioritering i hovudsak gjennomførast innanfor tre sjølvstendige organisasjonar og budsjettammer, supplert med interkommunale løysingar der kommunane finn dette formålstenleg.

7.1.4 Styring, demokrati og interkommunalt samarbeid

Vidareføring av dagens struktur bevarer det gjeldande formelle lokaldemokratiet. Lokale innbyggjarar har kort veg til kommunestyret, og det er god lokal identitet knytt til kommunen. Samstundes vil behovet for interkommunalt samarbeid ikkje bli mindre. Kapittel 4.4 viser at kommunane allereie deltek i eit omfattande nettverk av samarbeidsordningar, og at det er etablerte nye og planlagde ordningar også etter 2023.

Forskinga som er gjennomgått i kapittel 3 (Leknes et al. 2013, Brandtzæg 2016 og 2019, Jacobsen 2014 og 2022) viser at omfattande interkommunalt samarbeid fører til uklare ansvarslinjer og svekt politisk styring. Dersom kommunane held fram som separate, men samtidig arbeidskapasiteten blir knytt opp i stadig fleire samarbeid, vil kommunestyra gradvis få mindre direkte kontroll over viktige tenester. På sikt kan dette svekkje lokaldemokratiet, sjølv om kommunen formelt består.

7.1.5 Identitet, samfunnsutvikling og arbeidsgjevarrolle

Vidareføring av dagens struktur er det alternativet som i minst grad utfordrar den eksisterande formelle identiteten. Herøy, Sande og Ulstein vil framleis vere eigne kommunar med eigne politiske organ. Lokal identitet knytt til kommunen består.

Samstundes vil samfunnsutviklinga i regionen framleis vere fragmentert. Kapittel 4.2 viser at dei tre kommunane utgjer éin bu- og arbeidsmarknad. Ekspertutvalget (2014) peikar på at dette talar for større og meir funksjonelle samfunnsutviklingskommunar. Med tre separate kommunar vil bustadbygging, næringsareal, hamneutvikling og transport framleis bli planlagde og prioriterte av kvar kommune for seg, riktignok med noko koordinering, men utan at regionen får éin tydeleg samfunnsutviklar.

For arbeidsgjevarrolla inneber ei vidareføring at kvar kommune held fram som arbeidsgjevar med små fagmiljø og avgrensa karrierevegar. Generalistkommuneutvalet (2023) viser at slike kommunar har særlege utfordringar med å vere attraktive for spissa kompetanse. Dette vil vere særskilt krevjande når arbeidskraft blir ein knapp ressurs.

Etter kvart som arbeidskraftsbehovet aukar og tilgangen på personar i yrkesaktiv alder blir mindre (kapittel 4.3.4 og 4.3.8), vil dette forsterke risikoen i nullalternativet. Dei økonomisk og demografisk svakaste kommunane vil ha dei største utfordringane med å tiltrekkje og halde på arbeidskraft, og det vil vere vanskeleg å kompensere gjennom interne omprioriteringar.

7.2 Alternativ 2: Forsterka interkommunalt samarbeid

I dette alternativet held Herøy, Sande og Ulstein fram som separate kommunar, men interkommunalt samarbeid blir vidareutvikla og styrkt. Det kan innebere nye oppgåvefellesskap, fleire vertskommunemodellar og utvida samarbeid på sentrale tenesteområde og stabsfunksjonar. Kommunane beheld formell status som eigne einingar, men løyser stadig fleire oppgåver i fellesskap.

7.2.1 Tenester, kapasitet og fagmiljø

Forsterka interkommunalt samarbeid gir ein tydeleg fagleg gevinst samanlikna med nullalternativet. Kapittel 4 og 6 viser at kommunane allereie har gode erfaringar med samarbeid på område som IKT, barnevern, PPT, legevakt, arkiv og økonomiforvaltning. Borge et al. (2017) og Brandtzæg (2019) viser at slike ordningar kan gi større fagmiljø, betre kompetanse og meir effektiv drift på enkelte sektorar.

Dersom modellen blir vidareført og utvida, kan ein byggje robuste fagmiljø på fleire område utan å endre kommunegrensene. Særleg stabsfunksjonar og spesialiserte tenester eignar seg godt for samarbeid. Dette vil redusere sårbarheita som små fagmiljø har i dag, og gi kommunane tilgang til kompetanse dei elles ikkje kunne ha oppretthalde.

Samtidig vil hovudtyngda av tenester framleis ligge i kvar enkelt kommune. For oppvekst og brukarnære omsorgstenester er det både praktisk og politisk krevjande å leggje ansvaret til interkommunale organ. Generalistkommuneutvalet (2023) peikar på at det er grenser for kor mykje som er føremålstenleg å løfte ut av kommunen til samarbeid, utan at strukturen blir mindre oversiktleg og demokratiske kostnader aukar.

7.2.2 Arbeidskraft og demografi

Forsterka interkommunalt samarbeid endrar lite på dei demografiske grunnpremissane. Forsørgjarbyrda, veksten i arbeidskraftbehov og knapp tilgang på arbeidskraft vil vere dei same som i nullalternativet. Modellen gir noko betre føresetnader for å fordele arbeidskraft og kompetanse mellom kommunane på utvalde område, men kampen om arbeidskrafta som perspektivmeldinga teiknar, vil i stor grad vere den same.

Kommunane vil framleis konkurrere om dei same sjukepleiarane, lærarane og ingeniørane. Interkommunale fagmiljø kan vere meir attraktive, men arbeidsgjevaransvaret vil ligge spreidd. Det er derfor avgrensa kor mykje modellen kan endre den strukturelle arbeidskraftsituasjonen.

7.2.3 Økonomi, bereevne og omstilling

På økonomisida gir forsterka interkommunalt samarbeid moderate gevinstar. Stordriftsfordelar kan takast ut på område som innkjøp, IKT, arkiv, økonomiforvaltning og enkelte tekniske tenester. Houlberg (2011) og Borge et al. (2017) dokumenterer at slike løysingar kan redusere kostnader og gi meir effektiv ressursbruk.

Kapittel 5.4 viser at ein del av det berekna effektiviseringspotensialet innan administrasjon kan realiserast gjennom interkommunale ordningar, slik vi allereie ser med felles økonomikontor og felles IKT-plattform. Samstundes vil tre kommunestyre, tre kommunedirektørar og tre overordna administrasjonar bestå, slik at potencialet for større strukturelle innsparing er avgrensa. Forsterka samarbeid kan gi effektiviseringsgevinstar på område som eignar seg for felles løysingar. Samstundes vil tre politiske og administrative hovudstrukturar bestå, og potencialet for å redusere parallelle funksjonar vil derfor vere annleis enn ved ei samanslåing.

Samtidig viser forskinga og erfaringane, slik Brandtzæg (2019) og Jacobsen (2022) omtalar, at omfattande samarbeid også har kostnader. Koordinering, møteverksemd, styring av interkommunale selskap og vertskommunar krev tid og kapasitet. Kostnadsdeling kan opplevast som urettvis, spesielt for små kommunar, og det er risiko for at samarbeid blir kostnadsdrivande når strukturen blir svært kompleks.

Kor stor økonomisk effekt dette alternativet kan få, vil avhenge av kva oppgåver som blir lagde til samarbeid, organiseringa av samarbeida, kostnadsfordelinga og i kva grad kommunane klarer å hente ut gevinstar utan at koordinering og styring blir uforholdsmessig ressurskrevjande. Kommunane får nokre gevinstar, men dei strukturelle utfordringane knytte til demografi og arbeidskraftstilgang, blir ikkje grunnleggjande løyste.

7.2.4 Styring, demokrati og oversikt

Alternativet med forsterka interkommunalt samarbeid er det som mest eksplisitt bryt med idealet om klar lokal politisk styring, slik Ekspertutvalget 2014 formulerer det. Kommunestyra blir formelt ståande, men ein stadig større del av tenestene vert løyste gjennom interkommunale organ der politikarane har indirekte innverknad.

Kapittel 3. og forskningslitteraturen som er referert der, mellom anna Weigård (1991), Brandtzæg og Sanda (2003), Leknes et al. (2013), Brandtzæg (2016 og 2019) og Jacobsen (2014 og 2022), viser at omfattande samarbeid kan:

- gjere det meir krevjande for dei folkevalde å ha oversikt over ansvar og ressursbruk
- føre til at delar av styringa skjer gjennom styrer og representantskap med meir indirekte folkevald representasjon
- gjere heilskaplege prioriteringar på tvers av tenestemråde meir krevjande

Kapittel 6 viser at dei folkevalde i Herøy, Sande og Ulstein allereie opplever ansvarslinjene i samarbeidslandskapet som uoversiktlege. Dersom modellen blir ytterlegare forsterka, vil det derfor vere viktig å vurdere korleis politisk styring, ansvar, rapportering og oversikt kan ivaretakast. Modellen gir nokre faglege gevinstar, men står i tydeleg spenning til det kommunale demokratiet sin funksjon som lokalt, ansvarleg styringsnivå.

7.2.5 Identitet, samfunnsutvikling og arbeidsgjevarrolle

Forsterka interkommunalt samarbeid bevarar den formelle kommunale identiteten. Innbyggjarane er framleis Herøylværingar, Sandebuarar og Ulsteinvikarar. Det er ei styrke i forhold til å ta omsyn til lokal tilhøyrse, slik Brandtzæg (2014) og Frisvoll og Almås (2004) peikar på.

Samtidig kan det oppstå eit skilje mellom formell identitet og faktisk styringsstruktur. Tenester og oppgåver blir i aukande grad løyste av interkommunale organ, medan kommunegrensene ligg faste. Lokale innbyggjarar kan då oppleve at viktige tenester ikkje lenger kan påverkast gjennom eigen kommune, sjølv om identiteten er bevart.

Samfunnsutviklingsrolla blir i denne modellen delvis flytta til interkommunale samarbeidsarenaer. Det gir noko betre fagleg koordinering, men ansvar og legitimitet blir spreidd. Ekspertutvalet (2014) og Leknes et al. (2013) peikar på at slike samarbeidsorgan har avgrensa evne til å ta større strukturelle grep om senterstruktur, bustad- og næringsareal og transport. Regionens posisjon utad vil framleis vere fragmentert, og arbeidet med å bygge eit tydeleg regionalt prosjekt blir krevjande.

Arbeidsgjevarrolla blir fragmentert. Ein del tilsette vil ha interkommunale arbeidsplassar, men formell arbeidsgjevar vil ligge i ulike kommunar eller selskap. Det kan gi større fagmiljø på nokre område, men det blir vanskelegare å utvikle ein samla arbeidsgjevarstrategi og kultur.

7.3 Alternativ 3: Samanslåing av Herøy, Sande og Ulstein

I dette alternativet blir Herøy, Sande og Ulstein slått saman til éin ny kommune. Alle oppgåver og ansvar blir samla i ein politisk og administrativ struktur. Interkommunalt samarbeid kan framleis vere aktuelt for enkelte oppgåver som krev større geografisk eller fagleg spenn, men hovudmodellen vil i større grad vere at tenester og samfunnsutvikling vert løyste innanfor ein kommune.

7.3.1 Tenester, kapasitet og fagmiljø

Ei samanslåing vil endre føresetnadene for å organisere kapasitet og kompetanse ved at dei tre kommuneorganisasjonane blir samla i ein felles organisasjon. Ein ny kommune vil ha eit langt større befolkningsgrunnlag enn det kvar av kommunane har i dag og vil kunne byggje breiare fagmiljø, både i tenester og stabsfunksjonar.

Kapittel 4 og 6 viser at fleire fagområde i dag er sårbare fordi dei er bemanna med éin eller to personar. I ein større kommune vil ein kunne organisere fagmiljø med fleire stillingar på same område, noko som gir meir robustheit ved frávær og utskifting og betre vilkår for kompetanseutvikling. Generalistkommuneutvalet 2023 peikar på at dette er grunnleggjande for å sikre rettstryggleik og kvalitet i myndigheitsutøving, for eksempel i barnevern, plan- og byggesak og helse og omsorg.

Samanslåing vil også gi betre føresetnader for å sjå tenestesystema i samanheng. Barnehage, skule, barnevern, helsestasjon og psykisk helse kan organiserast i samanheng med demografiske utviklingstrekk i heile regionen. Helse og omsorg kan planleggjast med utgangspunkt i samla utvikling i behov og arbeidskraft. Det gir større rom for å tilpasse struktur og arbeidsformer til ein situasjon med fleire eldre og knapp arbeidskraft, slik Perspektivmeldinga 2024 skisserer.

Nærleik til tenester kan brytast dersom ein ikkje planlegg lokalisering godt. Det er derfor avgjerande at samanslåing kombinerast med tydelege val om kvar tenestene skal ligge og korleis innbyggjarane i ulike delar av den nye kommunen skal ha tilgjenge til skule, barnehage, helse og omsorg og andre tenester. Samanslåing gir betre fagleg og økonomisk utgangspunkt for å finne gode løysingar, men det krev medvitne prioriteringar.

7.3.2 Arbeidskraft og demografi

Ei samanslåing vil samle ein større del av den felles bu- og arbeidsmarknaden innanfor éin kommune, men arbeidsmarknadsregionen går også utover dei tre kommunane. Kapittel 4.2 viser at pendling mellom Herøy, Sande og Ulstein er omfattande og at kommunane allereie fungerer som ein felles arbeidsmarknad. Ekspertutvalget (2014) peikar på at ein kommunestruktur som samsvarar med funksjonelle samfunnsutviklingsområde, gir betre føresetnader for å utnytte arbeidskraft og kompetanse.

I ein større kommune kan ein planleggje bemanning og rekruttering på tvers av tidlegare grenser. Arbeidskraftsituasjonen vil framleis vere pressa, men kommunen vil ha større rom til å omfordele og prioritere ressursar mellom tenesteområde og geografiar. Ein større organisasjon kan gi grunnlag for breiare fagmiljø og fleire interne karriere- og utviklingsmoglegheiter. Om dette vil styrkje kommunen sin attraktivitet som arbeidsgjevar, vil mellom anna avhenge av organisering, arbeidsmiljø, lokalisering, lønns- og arbeidsvilkår og den generelle konkurransen om arbeidskraft. Dette kan gjere kommunen meir attraktiv som arbeidsgjevar for sjukepleiarar, barnehagelærarar, lærarar og andre nøkkelgrupper, slik Generalistkommuneutvalet (2023) tilrår.

Samanslåing løyser ikkje demografiproblemet i seg sjølv. Aldringa av befolkninga vil vere den same som i dei tre kommunane samla. Men ut frå Perspektivmeldinga (2024) sitt bilete, vil ein større kommune ha betre evne til å omstille tenester og organisering for å møte «kampen om arbeidskrafta» enn dei tre kommunar vil ha kvar for seg.

Kapittel 4.3.6 og 4.3.8 viser at årsverksbehovet innan pleie og omsorg vil auke markant fram mot 2050, samstundes som talet på personar i yrkesaktiv alder går ned. I ein samanslått kommune kan ubalansen mellom arbeidskraftstilbod og behov handterast gjennom samla omstilling av tenestene, større fleksibilitet i bruk av personell og ein meir koordinert strategi for rekruttering og kompetanseutvikling. Dette er vanskelegare å oppnå med tre separate arbeidsgjevarar som konkurrerer om den same arbeidskrafta.

7.3.3 Økonomi, bereevne og omstilling

Samanslåingsmodellen gir andre føresetnader for strukturelle endringar enn dei to alternativa der kommunane består som sjølvstendige einingar. Når tre politiske og administrative organisasjonar blir samla, oppstår det eit potensial for å redusere parallelle funksjonar og organisere enkelte fag- og støttefunksjonar på nye måtar. Kor store økonomiske gevinstar dette kan gi, vil avhenge av organisering, tenestestruktur, gjennomføring og politiske prioriteringar. Inntektssystemet gir inndelingstilskot som skjermar inntektene i ein overgangsperiode, samtidig som stordriftsgevinstar kan takast ut gradvis.

Kapittel 5.3 viser at bortfall av to basistilskot og reduksjonen i samla distriktstilskot ved ei samanslåing av Herøy, Sande og Ulstein vil bli kompensert gjennom eit inndelingstilskot på om lag 57 mill. kroner (målt i

2026-kroner). Tilskotet blir gitt fullt i 15 år og deretter trappa ned over fem år. Inndelingstilskotet skjermer i overgangsperioden den nye kommunen mot delar av inntektsreduksjonen som elles ville følgje av bortfall av basistilskot og reduksjon i distriktstilskot. Ordninga inneber dermed ikkje ein varig inntektsauke som følgje av samanslåinga. Overgangsperioden gir tid til å tilpasse organisering og kostnadsnivå før tilskotet blir trappa ned.

Det økonomiske gevinstpotensialet ligg særleg i politisk styring, toppleiing og stabsfunksjonar. Tre kommunestyre blir til eitt. Tre toppleiingar blir til éi leiing. Støttefunksjonar som økonomi, HR, IKT, plan og arkiv kan organiserast som samla fagmiljø. Erfaringar frå Houlberg (2011), Ekspertutvalget (2014) og analysar frå Vista Analyse (2021) viser at dette gir rom for å redusere kostnader per innbyggjar.

Kapittel 5.4.1 og 5.4.6 illustrerer eit teoretisk effektiviseringspotensial innan administrasjon og styring (funksjon 120) på om lag 28 mill. kroner årleg dersom den nye kommunen over tid kjem ned på kostnadsnivået i KOSTRA-gruppe 9. Scenarioa i kapittel 5.4.5 viser at sjølv dersom berre ein del av dette potensialet blir realisert (til dømes 9–19 mill. kroner årleg), vil det gi eit vesentleg bidrag til å styrkje bereevna når inndelingstilskotet blir trappa ned.

Kapittel 5.4.2–5.4.3 peikar i tillegg på at det kan finnast effektiviseringspotensial i tenestene. I tillegg identifiserer den behovs- og inntektsjusterte analysen eit samla meirforbruk på om lag 39,5 mill. kroner på seks tenestekområde (barnehage, grunnskule, pleie og omsorg, kommunehelse, barnevern og sosialteneste), når det er teke omsyn til utgiftsbehov og inntektsnivå. Dette skal ikkje lesast som eit direkte innsparingsanslag som automatisk kan realiserast ved ei samanslåing, men som eit uttrykk for at den nye kommunen vil ha betre føresetnader for å samanlikne ressursbruk og organisering på tvers av dei tidlegare kommunane, identifisere område der tenestene kan standardiserast eller vidareutviklast og gradvis tilpasse tenestestrukturen til eit meir effektivt nivå, utan å svekke kvaliteten.

Effektiviseringspotensialet i tenestene vil først og fremst kunne realiserast gjennom felles tenesteutvikling, betre samordning og sterkare fagmiljø, ikkje gjennom raske og flate kutt.

Omstillinga har kostnader. Harmonisering av system, kulturarbeid, endring av organisering og lokalisering krev ressursar. Agenda (2020) og Dieserud (2025) peikar på at økonomiske gevinstar ofte kjem etter fleire år, og at dei er avhengige av tydelege val om gevinstrealisering. I samanslåingsmodellen vil det vere avgjerande at ein ikkje byggjer opp ein for stor og tung administrasjon, men faktisk brukar strukturen til å forenkle og effektivisere styring og støttefunksjonar.

På lang sikt vil den økonomiske bereevna i ein samanslått kommune avhenge av i kva grad potensielle effektiviseringsgevinstar blir realiserte, korleis tenestene blir organiserte, utviklinga i inntektssystemet og korleis den samla gjelda, fondsreservane og investeringsbehova blir handterte. Ei samanslåing gir større organisatorisk handlingsrom for å samordne ressursbruk, men inneber samtidig overgangskostnader og behov for harmonisering av system, tenestenivå, skattar, gebyr og betalingsordningar.

7.3.4 Styring, lokaldemokrati og nærdemokrati

Samanslåing endrar den demokratiske strukturen. Kommunestyret blir større, og avstanden mellom innbyggjarar og politiske organ vil opplevast som større for nokre. Dette er ei reell utfordring som må takast på alvor.

Ekspertutvalget (2014) peikar samtidig på at større kommunar har betre føresetnader for klar linjestyring, oversiktlege ansvarslinjer og samordna prioriteringar. Ved å samle ansvar i éin kommune kan ein rydde opp i det interkommunale «lappeteppet» som Brandtzæg (2016 og 2019) har dokumentert som styringsmessig krevjande. Politisk styring av tenester og samfunnsutvikling kan skje gjennom éin struktur, der kommunestyret har direkte ansvar for tenestene, i staden for indirekte styring gjennom mange styrer og representantskap.

Dersom ein ønskjer å motverke større opplevd avstand mellom innbyggjarar og politiske organ, kan nærdemokratiske ordningar vere eitt av fleire aktuelle verkemiddel. Kapittel 6 viser at respondentane har tru på at kommunedelsutval og lokale utval kan bidra til å halde oppe lokal identitet og engasjement. Erfaringar frå andre samanslåtte kommunar og forskning frå Frisvoll og Almås 2004 og Brandtzæg 2014 peikar på at slike ordningar fungerer best når dei får reelt mandat, ressursar og klar rolle. Det gir innbyggjarane høve til å påverke tenester og lokale prioriteringar også i ein større kommune.

Samanslåingsmodellen har dermed potensial til å styrkje overordna demokratisk styring og oversikt, samtidig som det krev medvitne grep for å bevare lokaldemokratiske kvalitetar gjennom nærdemokrati og geografisk balansert representasjon.

7.3.5 Identitet, samfunnsutvikling og regional rolle

Samanslåing utfordrar den formelle kommunale identiteten. Herøy, Sande og Ulstein vil bli éin kommune. Brandtzæg (2014) og Frisvoll og Almås (2004) viser at identitet og tilhøyrse spelar stor rolle for korleis slike prosessar opplevast. Kapittel 6 viser at lokal identitet er sterk både i Herøy, Sande og Ulstein, men at tilhøyrse ofte er knytt til bygda og lokalsamfunnet meir enn til kommunen som administrativ eining, slik Nortug et al. (2004) også har dokumentert.

Samanslåingsmodellen gjer det mogleg å vidareføre lokal identitet knytt til bygder, øyar og tettstader, samtidig som den formelle kommunale identiteten endrar seg. Med nærdemokratiske ordningar og bevisst geografisk representasjon kan ein sikre at ulike delar av kommunen blir synlege og har påverknad. Risikoen ligg i at dette ikkje blir gjort godt nok. Då kan enkelte delar av den nye kommunen oppleve tap av innverknad og prioritering.

Ei samanslåing vil samle ansvaret for samfunnsplanlegging og samfunnsutvikling i dei tre kommunane innanfor éin politisk og administrativ organisasjon. Ein ny kommune vil ha ansvar for heile bu- og arbeidsmarknaden. Ekspertutvalget (2014) framhevar samsvar mellom kommunegrenser og funksjonelle samfunnsutviklingsområde som eitt av kriteria i vurderingar av kommunestruktur. Kapittel 4.2 viser at regionen har eit sterkt maritimt og industribasert næringsliv. Som éin kommune vil regionen kunne utvikle ein klar strategi for å styrkje denne næringsprofilen og kombinere ho med bustad- og sentrumsutvikling.

Regionalt vil den nye kommunen ha større tyngde overfor fylkeskommune og stat. Generalistkommuneutvalet (2023) peikar på at større kommunar har betre evne til å ta på seg nye oppgåver og påverke statlege og regionale aktørar. Ei samanslåing kan gi andre føresetnader for samordna samfunnsplanlegging og regional påverknad enn dagens struktur. Samstundes vil effekten avhenge av korleis den nye kommunen prioriterer samfunnsutviklingsarbeidet og samarbeider med nabokommunar, fylkeskommunen, staten og andre regionale aktørar.

7.4 Samla vurdering av verknader, risiko og handlingsrom

Dei tre alternativa representerer ulike måtar å organisere kommunane på, og dei gir ulike føresetnader for å møte dei langsiktige utfordringane som er skildra i rapporten. Analysen gir ikkje grunnlag for å slå fast at eitt alternativ samla sett er best uavhengig av kva mål og omsyn som blir prioriterte.

Vidareføring av dagens kommunestruktur inneber minst organisatorisk endring og vidarefører dagens politiske organ, kommunale identitetar og nærleik mellom innbyggjarar og folkevalde. Kommunane kan framleis gjennomføre omstilling, endre tenestestruktur og utvikle interkommunalt samarbeid. Samstundes vil kvar kommune framleis ha sjølvstendig ansvar for generalistkommuneoppgåvene og møte utfordringar knytte til økonomi, demografi, rekruttering og små fagmiljø innanfor eigne organisasjonar.

Forsterka interkommunalt samarbeid kan gi større fagmiljø og tilgang til spesialisert kompetanse på område som eignar seg for samarbeid, utan at kommunegrensene blir endra. Alternativet vidarefører samtidig tre politiske og administrative hovudstrukturar. Dersom omfanget av samarbeid aukar, kan styring, koordinering og ansvarsdeling bli meir krevjande. Kor godt alternativet fungerer, vil mellom anna avhenge av kva oppgåver som blir lagde til samarbeid, organiseringa av ordningane og korleis politisk styring og kostnadsdeling blir ivaretekne.

Ei samanslåing vil samle dei tre kommunane i éin politisk og administrativ organisasjon. Det gir høve til å organisere fagmiljø, støttefunksjonar, samfunnsplanlegging og ressursbruk på tvers av dei eksisterande kommunegrensene. Samstundes inneber alternativet ein omfattande omstillingsprosess, endringar i politisk representasjon og risiko knytt til geografisk fordeling av arbeidsplassar, tenester og funksjonar.

Økonomiske og faglege gevinstar vil avhenge av korleis den nye kommunen blir organisert og i kva grad potensielle gevinstar faktisk blir realiserte.

Alternativa inneber dermed ulike typar risiko og handlingsrom. Vidareføring reduserer risikoen knytt til sjølve omstillingsprosessen, men vidarefører utfordringar som i dag blir handterte innanfor tre separate kommuneorganisasjonar. Forsterka samarbeid kan redusere sårbarheit på enkelte område, men kan samtidig auke behovet for koordinering og indirekte styring. Samanslåing gir større organisatorisk handlingsrom for samordning, men har høgare gjennomføringsrisiko og kan skape nye utfordringar knytte til nærleik, representasjon og geografisk balanse.

Kva av desse omsyna som skal tilleggjast størst vekt, er i siste instans eit politisk spørsmål. Rapporten gir derfor ikkje ei samla rangering av alternativa, men synleggjer konsekvensar, moglegheiter, avgrensingar, risiko og sentrale føresetnader ved kvart av dei.

7.4.1 Tabellarisk oppsummering

Tabellen under samanfattar hovudvurderinga av dei tre alternativa langs sentrale dimensjonar. Vurderingane er kvalitative og byggjer på faktagrunnlag, kapitle 3 til 6 og relevant forskingslitteratur.

Tabell 27 Samanfattande vurdering av strukturalternativa.

Dimensjon	Alternativ 1: Vidareføring	Alternativ 2: Forsterka samarbeid	Alternativ 3: Samanslåing
Tenester og fagmiljø	Dagens organisering blir vidareført. Små fagmiljø og rekrutteringsutfordringar må handterast gjennom intern omstilling og samarbeid.	Kan gi større fagmiljø på utvalde område. Hovudtyngda av dei innbyggjarnære tenestene vil framleis vere kommunale.	Gir høve til å organisere fleire fagmiljø innanfor éin organisasjon. Gevinstane avheng av organisering og lokalisering.
Arbeidskraft og demografi	Tre arbeidsgjevarar møter dei same regionale arbeidskraftutfordringane.	Kan leggje til rette for deling av kompetanse på utvalde område. Den samla regionale tilgangen på arbeidskraft blir ikkje endra.	Éin arbeidsgjevar for dei tre kommunane kan gi større fleksibilitet i organisering og bruk av kompetanse. Den samla regionale tilgangen på arbeidskraft blir ikkje endra.
Økonomi	Dagens inntektsstruktur blir vidareført. Omstilling og effektivisering må gjennomførast innanfor tre kommunar.	Kan gi sektorvise effektiviseringsgevinstar, men inneber også kostnader til koordinering og styring.	Gir potensial for reduksjon av parallelle funksjonar, men også overgangs- og harmoniseringskostnader. Gevinstane er avhengige av gjennomføring.

Styring og lokal-demokrati	Dagens kommune-styre og lokal poli-tisk nærleik blir vi-dareførte. Aukande samarbeid kan gi meir indirekte sty-ring på enkelte om-råde.	Kommunestyra består, men fleire oppgåver kan bli styrte gjennom inter-kommunale ordningar.	Politisk og administrativt ansvar blir samla i éin kommune. Sam-stundes blir det færre folkevalde organ og større geografisk av-stand for delar av befolkninga.
Identitet og geo-grafi	Dagens kommunei-dentitetar og kom-munegrenser blir vi-dareførte.	Dagens kommuneidenti-tetar blir vidareførte, sjølv om fleire funksjonar kan organiserast på tvers av grensene.	Den formelle kommuneidenti-teten blir endra. Lokal identitet kan vidareførast, men lokali-sering og geografisk representa-sjon blir sentrale spørsmål.
Samfunnsutvik-ling	Tre kommunar har sjølvstendig plan- og utviklingsansvar, med samarbeid der dette blir avtalt.	Gir høve til meir koordi-nering på utvalde om-råde, men det formelle planansvaret ligg framleis i tre kommunar.	Plan- og utviklingsansvaret for dei tre kommunane blir samla i éin organisasjon. Regionalt sam-arbeid utover dei tre kommu-nane vil framleis vere nødven-dig.
Sentrale risikoar	Økonomisk og fag-leg sårbarheit kan halde fram dersom omstilling og samar-beid ikkje er tilstrek-keleg.	Auka kompleksitet, koor-dinering og meir indi-rette politisk styring der-som samarbeidsomfanget blir stort.	Omstillingskostnader, usikker gevinstrealisering, sentralisering og større politisk eller geogra-fisk avstand.

Tabellen viser at dei tre alternativa inneber ulike kombinasjonar av kontinuitet, organisatorisk handlingsrom, styringsformer og risiko. Ingen av alternativa fjernar dei langsiktige utfordringane knytte til demo-grafi, arbeidskraft og økonomi. Skilnaden ligg først og fremst i korleis kommunane kan organisere arbeidet med å møte desse utfordringane, og kva nye moglegheiter og utfordringar dei ulike modellane skaper. Den samla vurderinga av kva alternativ som er mest tenleg, vil avhenge av korleis kommunestyra veg omsyn til mellom anna økonomi, tenestekvalitet, fagmiljø, nærleik, lokaldemokrati, samfunnsutvikling og gjennom-føringsrisiko.

8. Mogleg vidare prosess dersom kommunane ønskjer å halde samanslåing som alternativ

Dette kapitlet skisserer eit mogleg prosessløp dersom kommunestyra, etter behandling av utgreiinga, ønskjer å halde fram arbeidet med å konkretisere ei mogleg samanslåing. Prosessløpet inneber ikkje ei tilråding om samanslåing. Dersom kommunestyra i staden ønskjer å vidareføre dagens struktur eller prioritere forsterka interkommunalt samarbeid, vil det vere behov for andre oppfølgingsprosessar tilpassa desse alternativa.

8.1 Erfaringar som viktig premiss for prosessopplegget

Innspela til vidare prosess i Herøy, Sande og Ulstein byggjer på erfaringar frå tidlegare kommunesamanslåingar, og særleg nyare erfaringar frå Gjøvik-regionen.¹³ I Gjøvik-regionen vart det lagt opp til relativt grunnlege prosessar i fleire fasar, med vekt på politiske avklaringar, utgreiing, innbyggjarmedverknad, forhandlingar om intensjonsavtale og ei avsluttande fase fram mot folkerøysting og vedtak.

Desse erfaringane viser for det første at god informasjon og aktiv innbyggjarmedverknad er avgjerande gjennom heile prosessen. Innbyggjarane må ha tilgang til kunnskap om både bakgrunn, fakta og moglege konsekvensar av dei ulike alternativa for at medverknaden skal bli reell. Samstundes har vurderingar i etterkant av Gjøvik-prosessen vist at det skaper utfordringar når innbyggjarmedverknaden i hovudsak skjer etter at utgreiinga er ferdigstilt, men før det ligg føre ein intensjonsavtale.

I Gjøvik-regionen vart mykje av debatten om framtidig kommunestruktur konsentrert i ein periode der utgreiinga var kjend, men der kommunane enno ikkje hadde framforhandla ein intensjonsavtale som konkret skildra korleis ein ny kommune kunne organiserast og utviklast. Mange av spørsmåla og uroa som kom fram i innbyggjarmedverknaden, lét seg derfor ikkje fullt ut svare på før intensjonsavtalen var på plass. Då denne seinare vart vedteken som politisk dokument, var det krevjande å skape ny brei debatt og engasjement rundt innhaldet. Innbyggjarane hadde i stor grad brukt merksemda si i den første fasen, og det var vanskeleg å få til ein like djup diskusjon om dei konkrete løysingane som låg i intensjonsavtalen.

Ein viktig premiss for dei innspela som blir gjevne til vidare prosess for Herøy, Sande og Ulstein, er derfor at utgreiing, intensjonsavtale og innbyggjarmedverknad bør koplust tettare saman enn det som vart gjort i Gjøvik-regionen. Ved å leggje opp til at politikarane relativt kort tid etter at utgreiinga ligg føre, tek stilling til om det skal utarbeidast eit utkast til intensjonsavtale, kan både utgreiing og intensjonsavtale leggjast fram samla for innbyggjarane, dei tilsette og andre aktørar. Erfaringane frå Gjøvik viser at

¹³ <https://skalvislaosssammen.no/>

innbyggjarmedverknad som skjer med utgangspunkt i både fakta og eit konkret forslag til intensjonsavtale, gir eit meir opplyst og målretta ordsifte.

Ei slik tilnærming kan gi eit meir konkret og heilskapleg grunnlag for dialog og innspel. Det kan bli enklare å svare på spørsmål om kva ei eventuell samanslåing faktisk vil innebære, og korleis tenester, arbeidsplassar, politiske organ og lokal identitet kan bli påverka. Samstundes får politikarane høve til å bruke innspela frå innbyggjarmedverknaden aktivt når intensjonsavtalen skal justerast og eventuelt vedtakast. Innbyggjarmedverknaden blir dermed ikkje berre ein kommentar til ei utgreiing, men ein integrert del av arbeidet med å utforme den politiske intensjonsavtalen som skal liggje til grunn for ein eventuell ny kommune.

8.2 Fase 1. Politisk behandling av utgreiinga og vedtak om vidare arbeid

Når utgreiinga er ferdig og lagt fram, bør kommunestyra i Herøy, Sande og Ulstein først gi ei samla politisk behandling av rapporten. I denne fasen tek dei stilling til om utgreiinga gir eit godt nok grunnlag for vidare drøftingar, og om det er aktuelt å halde samanslåing oppe som eit reelt alternativ.

Vedtaket i denne fasen handlar ikkje om å seie endeleg ja eller nei til kommunesamanslåing. Det handlar om å avklare om kommunane ønskjer å gå vidare med ein strukturprosess der samanslåing blir vurdert opp mot vidareføring av dagens struktur og forsterka interkommunalt samarbeid. Dersom kommunestyra vedtek å avslutte arbeidet her, vil utgreiinga likevel vere eit nyttig kunnskapsgrunnlag for vidare utvikling av dagens kommunar. Dersom dei vedtek å gå vidare, går prosessen inn i ein fase der innbyggjarar og andre aktørar blir trekte tydelegare inn.

8.3 Fase 2. Informasjon om utgreiinga og innhenting av innbyggjarsynspunkt

Når kommunestyra har bestemt at det er aktuelt å gå vidare, bør neste steg vere å gjere utgreiinga kjent og innhente synspunkt frå innbyggjarane. Utgreiinga bør presenterast på ein måte som gjer innhaldet forståeleg også for dei som ikkje er vane med å lese lange rapportar. Det kan mellom anna vere gjennom ein kortversjon med hovudfunn, opne møte, digitale presentasjonar og tilgjengelege resymé på nett.

I denne fasen bør det gjennomførast ei innbyggjarundersøking. Formålet er å få eit systematisk bilete av kva innbyggjarane er mest opptatt av når den framtidige kommunestrukturen skal vurderast. Undersøkinga bør stille spørsmål om kva omsyn dei meiner er dei viktigaste, til dømes kvalitet og tilgjenge på tenester, økonomisk bereevne, arbeidskraft og fagmiljø, lokal identitet, nærleik til politiske organ og lokal demokrati. Ho bør også gi rom for at innbyggjarane kan peike på bekymringar og ønskje knytte til både samanslåing og vidareføring.

Resultata frå denne fasen skal ikkje vere ei folkerøysting, men eit kunnskapsgrunnlag som viser kva innbyggjarane legg mest vekt på. Desse synspunkta bør deretter liggje til grunn når politikarane vurderer om dei vil gå vidare med arbeidet med ein intensjonsavtale.

8.4 Fase 3. Politisk vurdering av innbyggjarsynspunkt og vedtak om å utarbeide intensjonsavtale

Når innbyggjarundersøkinga er gjennomført og resultata er tilgjengelege, bør kommunestyra på nytt drøfte posisjonen sin. I denne fasen vurderer dei om innbyggjarane sine synspunkt gir grunnlag for å gå vidare med å utarbeide eit utkast til intensjonsavtale for ein eventuell ny kommune.

Kommunestyra skal då ta stilling til om dei ønskjer å gå frå ei generell drøfting av strukturalternativ til eit meir konkret arbeid med ein intensjonsavtale. Dersom dei kjem til at det ikkje er grunnlag for det, kan dei avslutte prosessen på dette stadiet og vere tydelege på at den framtidige kommunestrukturen ikkje blir endra no. Dersom dei vedtek å gå vidare, er neste steg å utarbeide eit utkast til intensjonsavtale som konkretiserer korleis ein ny kommune kan sjå ut.

Vedtaket om å utarbeide intensjonsavtale bør byggje både på faglege vurderingar frå utgreiinga og på dei omsyna innbyggjarane har peikt på. Det gir legitimitet til det vidare arbeidet og gjer det tydeleg at innbyggjarmedverknad faktisk har hatt betydning.

8.5 Fase 4. Utarbeiding av utkast til intensjonsavtale

Intensjonsavtalen er eit sentralt dokument i ein strukturprosess. Han skal ein gi ei samla skildring av kva slags kommune Herøy, Sande og Ulstein vil etablere dersom dei vel å slå seg saman. Utkastet bør utarbeidast gjennom eit samarbeid mellom politisk og administrativ leiing i dei tre kommunane, og gjerne med innspel frå tillitsvalde og andre sentrale aktørar.

Avtalen må gi svar på dei spørsmåla innbyggjarane er mest opptatt av. Det gjeld mellom anna korleis tenester skal organiserast og lokalisert, og korleis ein vil sikre tilgjenge til barnehage, skule, helse og omsorg og andre sentrale tenester i ulike delar av den nye kommunen. Vidare må avtalen seie noko om arbeidsgjevarpolitikk, omstilling og fagmiljø, slik at dei tilsette får eit bilete av kva som vil skje med arbeidsplassar, kompetanseutvikling og organisering.

Det er også viktig at intensjonsavtalen omtalar politisk organisering og nærdemokrati. Her bør det gå fram kor stort kommunestyret skal vere, korleis ein tenkjer å organisere utval og dei politiske nivåa, og om ein ønskjer å etablere kommunedelsutval eller andre ordningar som kan gi lokal forankring og påverknad i

ulike delar av den nye kommunen. I tillegg bør avtalen skildre overordna prinsipp for økonomistyring og investeringar, og korleis ein vil arbeide med identitet og geografisk balanse.

Intensjonsavtalen må vere konkret nok til at innbyggjarar og tilsette faktisk ser kva som er intensjonen med ein ny kommune, men samstundes ikkje så detaljert at han bind opp alle framtidige val. Han skal vere eit politisk og strategisk dokument, ikkje eit fullstendig detaljreglement.

8.6 Fase 5. Informasjon og innbyggjardialog basert på intensjonsavtalen

Når det ligg føre eit utkast til intensjonsavtale, bør denne vere hovudgrunnlaget for vidare informasjon og dialog med innbyggjarane. I denne fasen går ein frå ein meir generell diskusjon om mogleg samanslåing til ein konkret diskusjon om innhaldet i ein ny kommune.

Intensjonsavtalen bør gjerast lett tilgjengeleg for alle innbyggjarar. Det kan vere gjennom trykte kortversjonar, nettversjonar, presentasjonar på folkemøte og dialogmøte med lag, organisasjonar, næringsliv og ulike råd og utval. Målet er at innbyggjarane skal få tid og høve til å sette seg inn i kva som faktisk ligg i avtalen.

I denne fasen er det viktig å invitere til reell dialog. Innbyggjarane bør få høve til å kome med innspel til kva dei meiner er gode løysingar i intensjonsavtalen, og kva dei meiner bør endrast eller presiserast. Spesielt er det viktig å sjå på om avtalen faktisk svarar på dei omsyna som kom fram i innbyggjarundersøkinga i fase 2. Dersom innbyggjarane til dømes har lagt stor vekt på nærleik til tenester eller nærdemokratiske ordningar, må det vere tydeleg korleis dette er følgt opp i avtalen.

Innbyggjardialogen i denne fasen er med på å finjustere og styrkje intensjonsavtalen, slik at han har breiare legitimitet når han seinare blir lagt til grunn for formell innbyggjarhøyring og endelege politiske vedtak.

8.7 Fase 6. Endeleg intensjonsavtale og formell innbyggjarhøyring etter inndelingslova

Etter at innbyggjardialogen med utgangspunkt i intensjonsavtalen er gjennomført, bør kommunestyra vurdere innspela som er komne og justere avtalen der det er nødvendig. Deretter kan dei vedta ein endeleg intensjonsavtale som uttrykkjer kva slags kommune dei ønskjer å etablere dersom det blir samanslåing.

Når intensjonsavtalen er vedteken, skal det gjennomførast formell innbyggjarhøyring etter reglane i inndelingslova. Inndelingslova stiller krav til høyring av innbyggjarane for kommunane fattar vedtak om å søkje om endring i kommuneinndeling. Høyringa kan gjennomførast som rådgjevande folkerøysting, spørjeundersøking eller på annan måte, så lenge kommunane sikrar at innbyggjarane får høve til å gi uttrykk for synet sitt på samanslåing og framtidig kommunestruktur.

Den formelle innbyggjarhøyringa vil skje på grunnlag av ei fullført fagleg utgreiing, resultat frå innbyggjarundersøkinga, ein gjennomarbeidd intensjonsavtale og den informasjonen som er gitt gjennom innbyggjardialogen.

8.8 Fase 7. Endelege vedtak om søknad om samanslåing eller vidareføring

Når den formelle innbyggjarhøyringa etter inndelingslova er gjennomført og resultat ligg føre, har kommunestyra eit samla grunnlag for å ta endeleg stilling til kommunestrukturen. Dei kan då vurdere utgreiinga, innbyggjarundersøkinga, intensjonsavtalen, innbyggjardialogen og resultatet frå innbyggjarhøyringa før dei fattar vedtak.

I denne fasen avgjer kvar kommune om dei vil sende søknad til staten om samanslåing til ein ny kommune Herøy–Sande–Ulstein, eller om dei vil halde fram med den gjeldande strukturen eller eventuelt med forsterka interkommunalt samarbeid. Vedtaket om å søkje om samanslåing vil vere den formelle avslutninga på den lokale prosessen og starten på den statlege behandlinga etter inndelingslova. Vedtak om å ikkje søkje vil innebere at kommunane held fram med eksisterande kommunestruktur, men med eit styrkt kunnskapsgrunnlag for vidare utviklingsarbeid.

8.9 Fase 8. Gjennomføring av samanslåing, fellesnemnd og vidare informasjon

Dersom kommunane vedtek å sende søknad om samanslåing, og staten godkjenner søknaden, går prosessen over i ein gjennomføringsfase. Denne fasen vil normalt strekkje seg over fleire år fram til den nye kommunen formelt blir etablert.

I gjennomføringsfasen skal det etter reglane i inndelingslova etablerast ei fellesnemnd. Fellesnemnda er eit politisk organ sett saman av representantar frå dei kommunestyra som inngår i samanslåinga, og har som oppgåve å førebu og samordne arbeidet fram mot etableringa av den nye kommunen. Inndelingslova gir rammer for korleis fellesnemnda skal organiserast, kva fullmakter ho kan få, og korleis ho skal samarbeide med dei eksisterande kommunestyra i overgangsperioden.

Fellesnemnda vil mellom anna ha ansvar for å førebu endeleg politisk organisering i den nye kommunen, detaljert administrativ struktur og leiingsmodell, felles reglement, delegasjonsreglar og styringssystem, arbeidsgjevarpolitikk og personalmessige prinsipp for omstilling. Ho vil også ha ei sentral rolle i arbeidet

med felles IKT-løysingar og andre støttefunksjonar, og med harmonisering av praktiske rutinar for tenesteproduksjon.

Omstillinga må skje i tett dialog med dei tilsette og organisasjonane deira, og med vekt på tryggleik, føreseielege prosessar og god handtering av endringar i arbeidsoppgåver og organisering. Fellesnemnda vil vere ein viktig arena for denne dialogen og for å sikre at overgangsløysingane har brei politisk forankring i alle dei tidlegare kommunane.

Det vil vere viktig å halde fram med aktiv og open informasjon til innbyggjarane gjennom heile denne fasen. Innbyggjarane må få vite kva som skjer, når endringar trer i kraft, og korleis dei blir påverka i kvardagen. Det bør også leggjast til rette for vidare dialog og medverknad, slik at erfaringar og innspel undervegs kan bidra til å justere og forbetre løysingane i den nye kommunen.

Når den nye kommunen formelt blir etablert, vil mange strukturelle val vere gjorde, men arbeidet med å utvikle ein felles identitet, ein velfungerande organisasjon og gode tenester vil halde fram i fleire år. Ei vellykka gjennomføringsfase, med ein velfungerande fellesnemnd etter inndelingslova, er derfor avgjerande for at dei langsiktige målsettingane med samanslåinga skal kunne realiserast i praksis.

Litteratur

- Agenda Kaupang 2020. Erfaringer fra bruk av inndelingsloven og kommune- og fylkessammenslåinger. Agenda Kaupang. Rapport nr. R1021221.
- Borge, L.-E., Brandtzæg, B.A., Flatval, V.S., Kråkenes, T., Rattsø, J., Røtnes, R., Sørensen, R. & Vinsand, G. 2017. Nullpunksmåling: Hovedrapport. – Senter for økonomisk forskning ved NTNU (SØF), NIVI Analyse, Handelshøyskolen BI, Samfunnsøkonomisk analyse og Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B.A. & Sanda, K.G. 2003. Interkommunalt samarbeid om beredskap og samfunnssikkerhet. Status og utfordringer. Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 11/2003.
- Brandtzæg, B.A. 2014. Kommunesammenslåing og regional utvikling. Betydning av identitet og tilhørighet. Telemarksforskning. TF-notat nr. 29/2014.
- Brandtzæg, B.A. 2019. *Stryingsutfordringer knyttet til interkommunale samarbeid*. Vitenskapelig publikasjon. Tidsskriftet Norges Barnevern 04/2019 (Volum 96).
- Brandtzæg, B.A., Lunder, T.E., Aastvedt, A., Thorstensen, A., Groven, S. & Møller, G. 2019. Utredning om små kommuner. Telemarksforskning. Rapport nr. 473.
- Brandtzæg, B.A., Magnussen, E., Heian, M.T., Kvernenes, M.S., Vike, H., Jupskås, A.R. & Ruud, S.R. 2022. *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår. Motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid*. Telemarksforskning. TF-rapport nr. 636 2022.
- Dieserud & Karlsen, J.E. (2025). Har sammenslåtte kommuner fått bedre økonomi?. <https://hdl.handle.net/11250/3208039>- NTNU.
- Ekspertutvalget 2014. Kriterier for god kommunestruktur. Delrapport fra ekspertutvalg, mars 2014. Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- Frisvoll, S. & Almås, R. 2004. Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydning av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslåing. – Norsk senter for bygdeforskning og KS.
- Generalistkommuneutvalget 2023. NOU 2023: 9. Generalistkommunesystemet. Likt ansvar – ulike forutsetninger. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Houlberg, K. 2011. Administrative stordriftsfordele ved kommunalreformen i Danmark – sandede eller tilsandede? Scandinavian Journal of Public Administration (15:1): 41-61.
- Jacobsen, D. I. (2022). Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter (2. utgave ed.). Fagbokforlaget. <https://doi.org/10.54337/aau460195653>.

- Jacobsen, D.I. (2014). Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter. Fagbokforlaget.
- Leknes, E.; Gjertsen, A.; Tennås Holmen, A. K.; Lindeløv, B.; Aars, J.; Sletnes, I.; & Røyseland, A. 2013. Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer. IRIS, Nordlandsforskning, UNI Rokkansenteret og Høgskolen i Oslo og Akershus. Rapport IRIS – 2013/008.
- Meld. St. 14 (2014-2015). Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 31 (2023–2024). Perspektivmeldingen 2024. Finansdepartementet.
- NIVI 2023. Interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal. Utarbeidet på oppdrag av Statsforvalteren i Møre og Romsdal.. NIVI Rapport 2023:3
- Nordtug, J., Sand, R., Wendelborg, C. og Aasetre, J. 2004. Tilhørighet, pendling og kommunestruktur. En analyse av hvordan tilhørighet og pendling kan påvirke den framtidige kommunestrukturen i Nord-Trøndelag. – Nord-Trøndelagsforskning. NTF-notat 2004:10.
- St.meld. nr. 33 (2007-2008): Eit sterkt lokaldemokrati. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Vareide, K. 2024. Hvordan skape vekst? Kan steder påvirke sin egen vekst? Regional utvikling, sentralitet og attraktivitet. Cappelen Damm Akademisk.
- Vista Analyse 2021. Merkestnader ved oppdelt kommunestruktur i byområder og gevinster av en felles kommune. Vista analyse. Rapport 2021/45.
- Weigård, J. (1991). Interkommunalt samarbeid - et alternativ til kommunesammenslåing. Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 1991:22.
- Øren, A.; Wasilkiewicz, K.; Mohammed, A.B.; Almklov, P.; Albrechtsen, E.; Schiefloe, P.K. & Antonsen, S. 2016. Kommunal beredskapsplikt. Gir nye krav en bedre beredskapsevne? SINTEF Teknologi og samfunn.