



FYLKESMANNEN
I MØRE OG ROMSDAL

Grensejustering

utgreiing og tilråding

NORDDAL KOMMUNE
Norddal og Eidsdal

23. MARS 2018



INNHALD – Grensejustering i Eidsdal og Norddal – Norddal kommune

1.0	Oppsummering	2
2.0	Bakgrunn	3
	2.1 Innbyggerinitiativet.....	3
	2.2 Oppfølging av initiativet.....	3
3.0	Utgreiing	5
	3.1 Faktagrunnlag.....	5
	3.1.1 Storleik og geografisk plassering	5
	3.1.2 Innbyggartal og demografi	6
	3.1.3 Kommunikasjonstilhøve og arbeidspending.....	7
	3.1.3.1 Kommunikasjonstilhøve.....	7
	3.1.3.2 Arbeidspending	8
	3.1.5 Kommunalt tenestetilbod	9
	3.1.5.1 Reisetid/reiseavstand	9
	3.1.5.2 Barnehage og skule.....	9
	3.1.5.3 Helse og omsorg.....	9
	3.1.6 Anna	10
	3.1.6.1 Kultur- og foreiningsliv.....	10
	3.1.6.2 Næring og handel.....	10
	3.1.6.3 Økonomi.....	10
	3.2 Innbyggerhøyring.....	10
	3.3 Høyringsuttaler	11
	3.3.1 Norddal kommune	11
	3.3.2 Fellesnemnda i nye Fjord kommune	12
	3.3.3 Stranda kommune.....	12
	3.3.4 Stordal kommune.....	13
	3.3.5 Søkarane.....	13
	3.3.6 Møre og Romsdal fylkeskommune.....	13
	3.3.7 Kartverket.....	14
4.0	Utgangspunktet for vår vurdering	14
	4.1 Rettsgrunnlag.....	14
	4.1.1 Relevante omsyn i inndelingslova	14
	4.1.2 Spørsmålet om initiativet gjeld deling eller grensejustering.....	15
	4.2 Grunnlaget for saksbehandlninga.....	16
5.0	Fylkesmannen si samla vurdering	16
6.0	Tilråding	19

Søknad om grensejustering for bygdene Norddal og Eidsdal - Fylkesmannen si vurdering og tilråding

1.0 Oppsummering

Bygdene Eidsdal og Norddal ligg sør for Storfjorden og grensar mot Geiranger i Stranda kommune i sør. Det bur 488 innbyggjarar i bygdene Eidsdal og Norddal.

Resultatet frå innbyggjarhøyringa for bygdene Eidsdal og Norddal viser at 57 % ønskjer overflytting til Stranda kommune mens 26 % ønskjer å bli verande i nye Fjord kommune.

Kommunestyra i Norddal og Stordal kommune og fellesnemnda for nye Fjord kommune går sterkt imot ei grensejustering. Kommunestyret i Stranda kommune stiller seg positiv til ei grensejustering.

Etter Fylkesmannen si vurdering er det mange argument som talar for ei grensejustering av Eidsdal og Norddal til Stranda kommune. Fylkesmannen ser at det også er argument som talar i mot ei grensejustering. Fylkesmannen vil særleg peike på ulempene ved at ein så liten kommune som nye Fjord mistar 18,3 % av innbyggjarane sine. For ein liten kommune vil det gi ulemper i høve til redusert inntektsgrunnlag og tilpassing av tenestetilbodet til innbyggjarane. Fylkesmannen vurderer det likevel slik at dei økonomiske verknadene som er påvist i saksutgreiinga er innanfor det som er forventa løyst gjennom oppgjerreglane og framtidige inntekter og utgifter for nye Fjord kommune.

Fylkesmannen legg i denne saka avgjerande vekt på resultatet frå innbyggjarhøyringa som gir eit klart svar om at innbyggjarane ønskjer å høyre til i Stranda kommune. Prosessen bak og grunngevinga i søknaden om grensejustering støttar opp om resultatet frå innbyggjarhøyringa. Fylkesmannen legg også stor vekt på at ei grensejustering over til Stranda vil gi gevinstar når det gjeld utvikling av samarbeidet mellom bygdene Eidsdal-Norddal-Geiranger. Dei tre bygdene er geografisk plassert langt unna kommunesentera og det vil vere viktig for samfunnsutviklinga i desse bygdene at dei står samla. I den samanheng vil det vere ein fordel at dei høyrer til same kommune.

Etter ei samla vurdering finn Fylkesmannen grunnlag for å rå til ei grensejustering av bygdene Eidsdal og Norddal til Stranda kommune.

Det er Fylkesmannen si vurdering at det vil måtte etableres ein større kommunesamanslutning på indre Sunnmøre for å kunne løyse kommunane sine utfordringar framover. Fylkesmannen viser i den samanheng til at Stranda formannskap den 05.03.2018, fatta einstemmig vedtak om å ta opp att arbeidet med kommunereforma, deriblant å ta opp igjen forhandlingar med nye Fjord kommune.

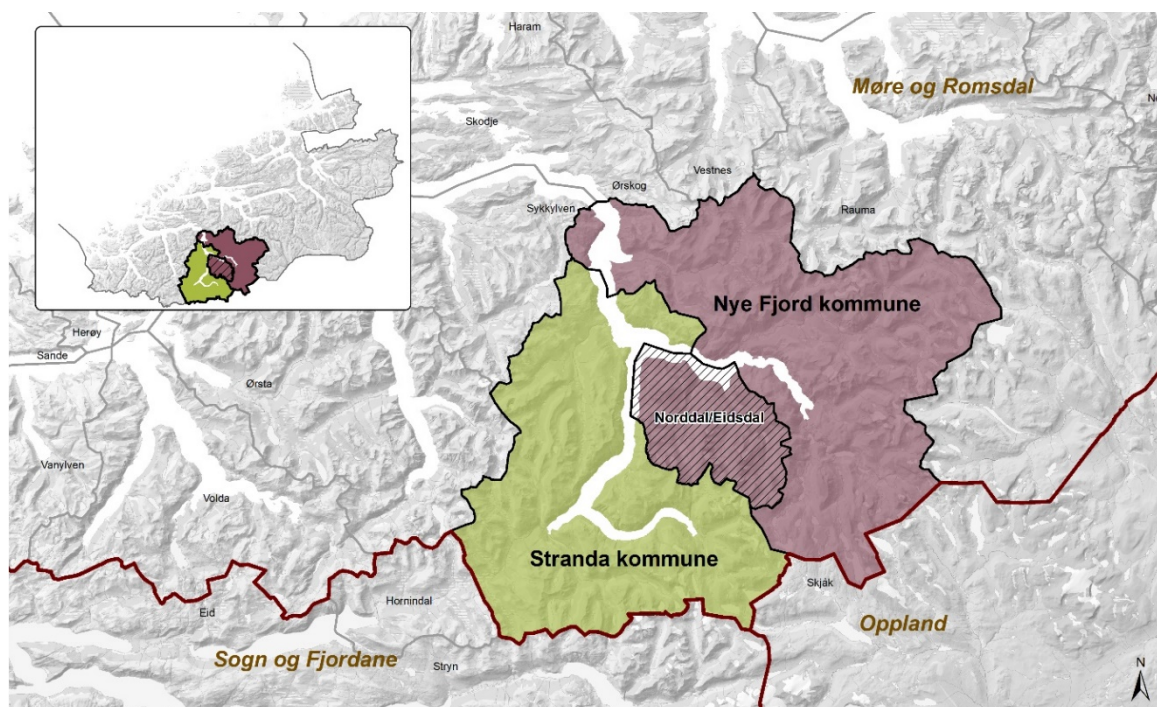
Dersom det i nær framtid skjer endringar i kommunestrukturen på indre Sunnmøre bør grensejusteringssøknaden leggst på vent.

Fylkesmannen si tilråding:

Fylkesmannen rår til ei grensejustering av bygdene Eidsdal og Norddal til Stranda kommune. Dersom dei aktuelle kommunane gjer vedtak om å ta opp igjen forhandlingar med nabokommunane om samanslåing bør grensejusteringssøknaden leggst på vent.

2.0 Bakgrunn

Figur 1 – oversiktskart og utsnitt av heile fylket – utarbeidd av Møre og Romsdal fylkeskommune



2.1 Innbyggerinitiativet

Fylkesmannen har den 26.06.2016 motteke søknad frå Else Ragni Ytterdal om utgreiing av ei grensejustering av bygdene Eidsdal og Norddal frå Norddal kommune til Stranda kommune. Bygdene Eidsdal og Norddal omfattar grunnkretsane Dalsbygda, Eide, Rønneberg og Ytterdal. Bak søknaden står ei arbeidsgruppe frå bygdene. Søknaden er lagt ved (vedlegg 1).

Søkarane viser til at dei først og fremst ønskjer at heile Norddal kommune slår seg saman med Stranda kommune, men då dette ikkje aktuelt søker dei om grensejustering i staden.

Det blir i søknaden mellom anna vist til at:

- Bygdene Norddal, Eidsdal og Geiranger (i Stranda kommune) danner ei naturleg geografisk eining
- Norddal, Eidsdal og Geiranger har delvis like og delvis supplerande næringar.
- Det er tett samarbeid mellom Norddal, Eidsdal og Geiranger, særleg på kultur og idrett og det er potensiale for å utvikle meir samarbeid til dømes har alle tre bygdene store areal innan verdsarvområdet. Andre moglege samarbeidsområde er felles arealplanlegging, tryggleik og beredskap (jf. rastrussel frå Åkneset), samferdsel og felles hamneområde.

2.2 Oppfølging av initiativet

I vår tilråding i kommunereforma anbefalte vi at Norddal kommune gjekk saman med Stordal, Skodje, Ørskog, Giske, Sula, Ålesund, Haram og Sandøy. For Stranda kommune anbefalte vi samanslåing med Sykkylven kommune.

Stranda kommune gjorde i kommunereforma vedtak om å stå åleine.

Stortinget behandla sak om kommunereforma den 08.06.2017 og vedtok då i tråd med kommunane sine eigne vedtak samanslåing av Norddal og Stordal kommune frå 1.1.2020. På bakgrunn av at Norddal og Stordal kommune går saman frå 1.1.2020 vil vi i det vidare relatere grensejusteringa til nye Fjord kommune.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt Fylkesmannen i oppdrag å gjere greie for konsekvensar av ei eventuell grensejustering av bygdene Eidsdal og Norddal frå Norddal til Stranda kommune.

Fylkesmannen gjennomførte den 31.10.2017 oppstartsmøte med dei aktuelle kommunane og søkar der det blei orientert om vidare saksong.

I tidsrommet 02.11-21.12.2017 har Fylkesmannen samla inn faktagrunnlag frå mellom anna Møre og Romsdal fylkeskommune og dei aktuelle kommunane. Faktagrunnlag er lagt ved (vedlegg 4). Fylkesmannen har mottatt innspel frå ordførar Arne Sandnes og Knut Hove (vedlegg 2a og b).

På vegne av Fylkesmannen har Opinion i tidsrommet 15.01-26.01.2018 gjennomført ei innbyggjarhøyring i form av telefonundersøking for dei aktuelle innbyggarane. Resultatet frå innbyggjarhøyringa og saksdokumenta blei den 06.02.2018 sendt på høyring til kommunane, Møre og Romsdals fylkeskommune og Kartverket. I kapittel 3.0 er det gjort greie for faktagrunnlag, gjennomført innbyggjarhøyring og høyringsuttaler.

I kapittel 4.0 gjer Fylkesmannen greie for det rettslege utgangspunktet for vurderinga og saksbehandlingsgrunnlaget for tilrådinga.

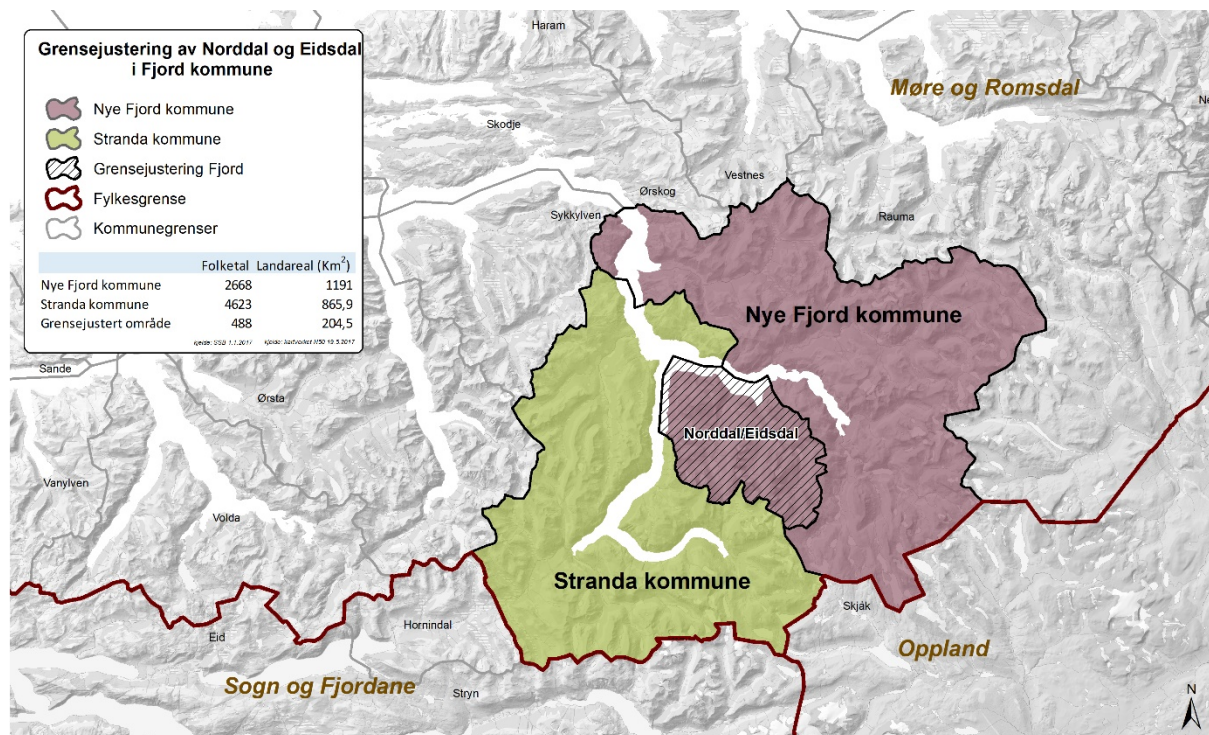
I kapittel 5.0 gjer Fylkesmannen greie for si samla vurdering og grunngevinga for tilrådinga.

3.0 Utgreiing

3.1 Faktagrunnlag

3.1.1 Storleik og geografisk plassering

Figur 2 – grensejustering av Norddal og Eidsdal - utarbeidd av Møre og Romsdal fylkeskommune



Norddal kommune ligg inst i Storfjorden og omfattar bygdene Fjørå, Tafjord, Valldal, Eidsdal og Norddal. Kommunesenteret ligg på Sylte i Valldal. Bygdene Eidsdal og Norddal ligg sør for Storfjorden og grensar mot Geiranger i Stranda kommune i sør. Kart over grensejustering i figur 2 og stipla linjer viser området med bygdene Eidsdal og Norddal.

Mot nord grensar Norddal kommune til Rauma kommune, i aust mot Skjåk (i Oppland fylke), i sør mot Stranda kommune og i vest mot Stordal kommune.

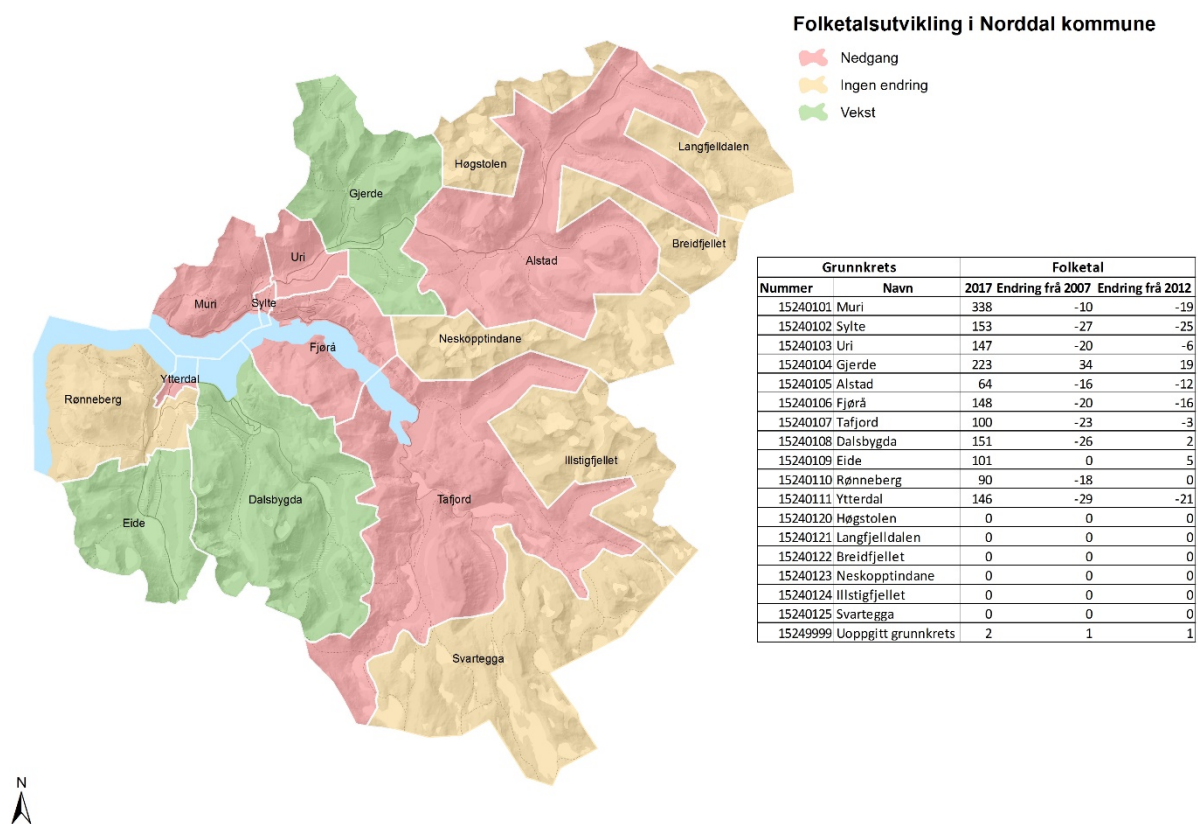
Norddal kommune har eit samla areal på 944 km². Bygdene Eidsdal og Norddal har til saman eit areal på 204,5 km² om lag 21,6 % av totalt landareal i kommunen.

3.1.2 Innbyggartal og demografi

Talet på innbyggjarar per 1.1.2017 i bygdene Eidsdal og Norddal er 488. Innbyggartalet i heile Norddal kommune er 1671 og i nye Fjord er om lag 2668. Innbyggartalet i Stranda kommune er 4623. Bygdene Eidsdal og Norddal utgjer om lag 29,2 % av innbyggjarane i Norddal kommune og 18,3 % av innbyggjarane i nye Fjord kommune.

Norddal har den siste 10-årsperioden (2005-2015) hatt ein vesentleg nedgang i folketalet med -7,8 %. Fordelinga av befolkninga på aldersgrupper viser at kommunen for gruppa 0-17 år ligg over fylkesgjennomsnittet; 22,4 mot 22 %. For gruppa 70 år og eldre ligg kommunen med ein andel på 16,2 mot 12,0 for fylket samla.

Figur 3 – folketalet utvikling i Norddal kommune – grunnkrinsnivå – kjelde Møre og Romsdal fylkeskommune



I Norddal er det i 2016 2,7 yrkesaktive pr. person over 67 år, og 7,8 yrkesaktive pr. person over 80 år. Aldersframskrivinga viser at det i 2040 vert 1,4 yrkesaktive pr. person over 67 år og 3,2 yrkesaktive pr. person over 80 år.

3.1.3 Kommunikasjonstilhøve og arbeidspending

3.1.3.1 Kommunikasjonstilhøve

Figur 4 – kart infrastruktur i Møre og Romsdal frå 1.1.2020 - utarbeidd av Møre og Romsdal fylkeskommune



Bygdene Fjørå, Tafjord og Valldal er knytt saman med fylkesveg 92 på nordsida av fjorden. Fylkesveg 92 er ferjefri til Ålesund.

Bygdene Eidsdal og Norddal er knytt saman med fylkesveg 63 på sørsida av fjorden. Fylkesveg 63 går sørover til Geiranger og er vinterstengt frå Geiranger og mot austlandet over Grotli mot Skjåk og Stryn.

For å kome seg frå Eidsdal og Norddal til kommunesenteret Valldal må ein ta ferja Eidsdal – Linge. Ferjeturen tek om lag 10 min og reisetid totalt er om lag 19 min.

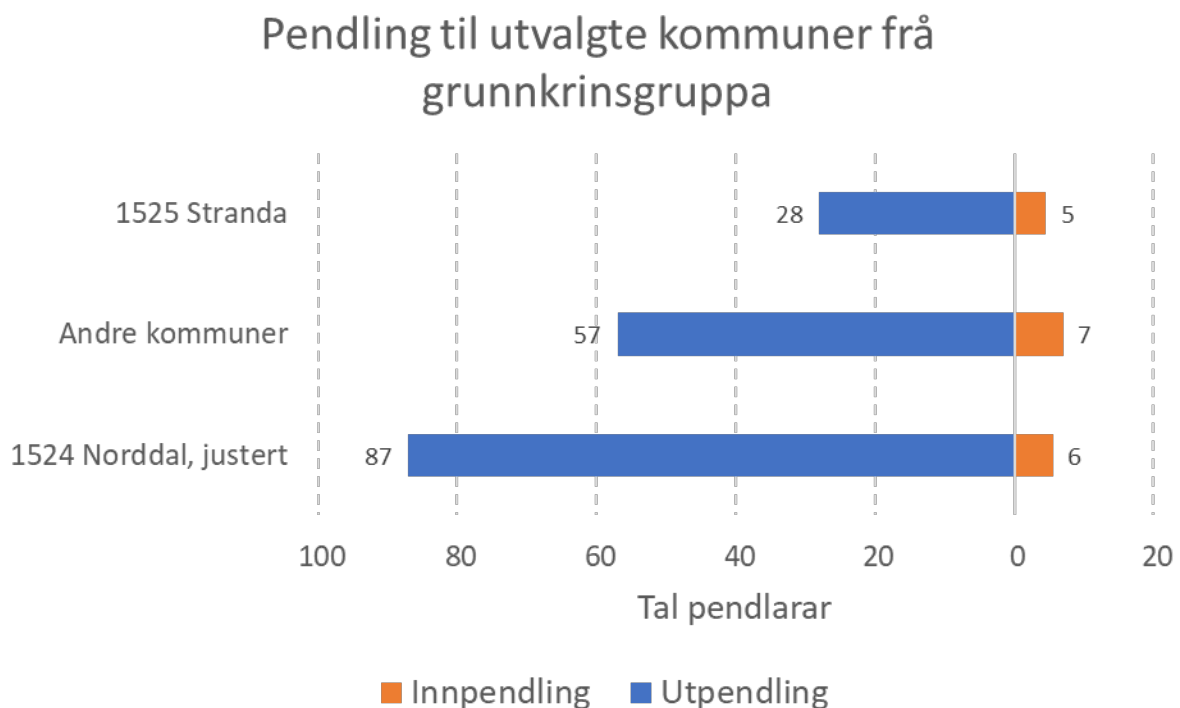
For å kome til kommunesenteret i Stranda (i Stranda kommune) frå Eidsdal og Norddal må ein ta to ferjer: Eidsdal – Linge og Liabygda – Stranda. Kvar ferjetur tek om lag 10 min og reisetid totalt er om lag 40 min.

3.1.3.2 Arbeidspendling

Norddal kommune inngår i ein felles bu- og arbeidsmarknadsregion med Stranda kommune. Kommunen har litt større ut- enn innpendling. Stranda kommune er den største utpendlingskommunen. Bygdene Norddal og Eidsdal har meir utpendling enn innpendling. Dei fleste pendlar mot Valldal, men det er også pendling mot Geiranger, Stranda og Ålesund.

172 sysselsette personar pendlar ut frå grunnkringsgruppa (Dalsbygda, Eide, Rønneberg og Ytterdal) og 14 personar pendlar inn til grunnkringsgruppa. Samla gjer dette at det er ei netto utpendling frå grunnkringsgruppa på 158 sysselsette. Pendlinga fordeler seg som vist i figur 5.

Figur 5 – arbeidspendling – kjelde SSB

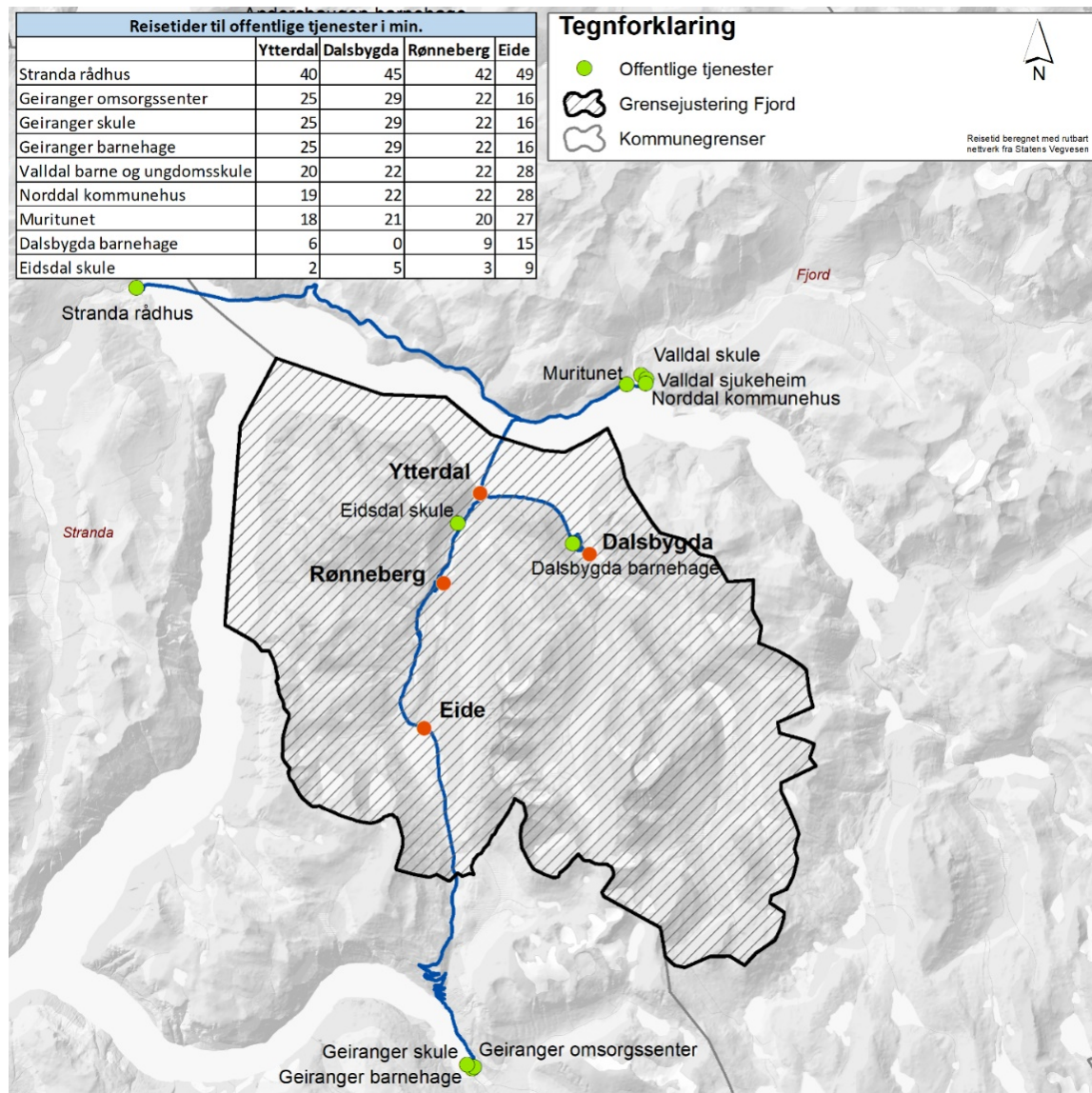


3.1.5 Kommunalt tenestetilbod

3.1.5.1 Reisetid/reiseavstand

I figur 6 er det vist reisetid til kommunale tenester for bygdene Eidsdal og Norddal til Valldal, Geiranger og Stranda. Innbyggerane har kortast reisetid til Valldal og lengst reisetid til Stranda, dette gjeld alle bygdene.

Figur 6 – reiseavstand til offentlege tenester - utarbeidd av Møre og Romsdal fylkeskommune



3.1.5.2 Barnehage og skule

Dalsbygda barnehage ligg i bygda Norddal. Eidsdal skule ligg i bygda Eidsdal. Eidsdal skule er kombinert barne- og ungdomsskule med skulefritidsordning.

3.1.5.3 Helse og omsorg

Heimehjelp til innbyggerane i bygdene Norddal og Eidsdal er organisert frå Valldal. Eidsdal har legeteneste ein dag i veka. Det er ikkje kjøp av tenester spesielt til desse bygdene frå andre kommunar.

3.1.6 Anna

3.1.6.1 Kultur- og foreiningsliv

Foreiningsaktivitet i bygdene vil i svært liten grad bli påverka av ei grensejustering. Foreiningane er ofte lokalisert til kvar enkelt bygd.

Søkarane opplyser at dei nyttar Ålesund som kultursentrum og kanskje også i større grad Geiranger om sommaren.

3.1.6.2 Næring og handel

Søkarane viser til at Ålesund har størst tiltrekkingskraft både som nærings- og handelssentrum framfor Valldal og Stranda.

3.1.6.3 Økonomi

Telemarksforsking har gjort ei berekning av økonomiske effektar ved kommunesamanslåing (vedlegg 6).

3.2 Innbyggjarhøyring

Opinion har på oppdrag frå Fylkesmannen gjennomført ei innbyggjarhøyring i bygdene Eidsdal og Norddal. Innbyggjarhøyringa blei gjennomført som ei telefonundersøking. Heile rapporten (datert 06.02.2018) ligg på Fylkesmannen sine [heimesider](#), sjå vedlegg 6. Vi vil i det vidare oppsummera hovudfunna.

I perioden frå og med 15. januar til og med 26. januar blei alle innbyggjarar som er 16 år eller fyller 16 år i 2018, og som har tilgjengeleg telefonnummer, oppringt. Opinion ringte opptil ti gonger til alle tilgjengelege telefonnummer (407 totalt). Innbyggjarane blei i forkant informert om telefonundersøkinga på Fylkesmannen og kommunane sine [heimesider](#).

Innbyggjarane blei stilt eitt hovudspørsmål med tre svaralternativ:

«Kva kommune meiner du at Norddal og Eidsdal skal høyre til i framtida?»

- *Bli i Norddal kommune*
- *Overflytting til Stranda kommune*
- *Veit ikkje»*

Det ble gjennomført 315 intervju. Resultatet frå telefonundersøkinga viser ein svarprosent på 77 % og fordelar seg slik:

Svaralternativ	Svarprosent
Bli i Norddal kommune (nye Fjord)	26 %
Overflytting til Stranda kommune	57 %
Veit ikkje	17 %

Fylkesmannen har fått førespurnader om å offentleggjere resultatata på grunnkrinsnivå. Vi har bestilt resultat for området samla sett og ikkje på grunnkrinsnivå. Grunngevinga for dette er at vi har tatt utgangspunkt i søknaden og oppdraget frå KMD. Bygdene står i denne samanhengen fram som ei samla geografisk eining og Fylkesmannen vurderer at det ikkje vil naturleg å dele opp denne grensejusteringa.

3.3 Høyringsuttaler

Grensejusteringssaka blei i brev av 06.02.2018 sendt på høyring til dei berørte kommunane, fylkeskommunen og Kartverket, med høyringsfrist til 01.03.2018. Vi har motteke høyringsuttaler innan fristen frå høyringspartane. Alle høyringsuttaler med vedlegg ligg ved (vedlegg 7-13).

3.3.1 Norddal kommune

Norddal kommunestyre behandla saka den 12.03.2018 (vedlegg 7) og fatta følgjande vedtak:

«Norddal kommunestyre vil på det mest bestemte gå imot at bygdene Norddal og Eidsdal vert skilte frå Norddal og flytta over til Stranda kommune gjennom ei deling eller ei grenseregulering. Bakgrunn for kommunestyret si haldning går fram av saksframlegget, men hovedpunkta kan summerast opp slik:

- 1. Etableringa av Fjord kommune er ei frivillig samanslåing og ein direkte respons til ei statleg bestilling. Samanslåinga av Norddal og Stordal er motivert ut ifrå Kommunereforma sin intensjon om større og meir robuste einingar. Sjølv om Fjord kommune er ei lita eining i folketal, har fylkesmannen gitt uttrykk for stor tilfredsheit med fusjonen og sagt at den nye eininga kan lukkast med [å] ta ut eit større gevinstpotensiale enn dei fleste andre samanslåingar i fylket. Telemarksforsking karakteriserer Fjord kommune som «ei av dei mest «lønsame kommunesamanslåingane» i heile Noreg. Å ta sjansen på at Fjord kommune no går oppløysing, eller bli vesentleg svekka gjennom grenseendingar, vil vere i strid med reformtanken.*
- 2. Prosessen med samanspleising av Norddal og Stordal til ny kommune har kome svært langt. Fjord kommune er godkjent av stortinget i juni 2017, og departementet (KMD) har i februar 2018 godkjent endeleg forskrift for den nye kommunen. Vidare er det tilsett prosjektleiar, og administrasjonssjef i Fjord kommune er planlagt tilsett 13. mars d.å. Ein er og i gang med å ta ut rasjonaliseringsgevinstar gjennom «sambruk» av personell og samarbeid om budsjett og planar. Ved ei oppdeling av Norddal, og i verste fall ei oppsplitting av Fjord kommune, vil alt dette arbeidet vere bortkasta. I tillegg vil det verke svært demotiverande for dei som har vore involverte i prosessane over fleire år.*
- 3. Ei flytting av lag 30 % av innbyggjarane til Stranda vil få store negative økonomiske konsekvensar for «rest-Norddal»/Fjord kommune. Det klårt mest dramatiske scenariet er viss Fjord kommune skulle bli oppløyst. Ei deling eller grensejustering av Norddal - utan oppløysing av Fjord – vil og få svært negative utslag med m.a. reduksjon i førespeila reformmidlar og redusert uttak av konsesjonskraft.*
- 4. Norddal kommunestyre merkar seg at 57% av dei som svarte på innbyggjarhøyringa, i bygdene Eidsdal og Norddal, ønskte å verte ein del av Stranda Kommune. For at kommunestyre skal legge avgjerande vekt på resultatet av innbyggjarhøyringa bør det vere eit langt større fleirtal for flytting. Utifrå dette meiner Norddal kommunestyre at bygdene Eidsdal og Norddal ikkje skal delast frå. Ein viser til dei mange argumenta for dette i dei andre punkta i vedtaket.*
- 5. Søkningen om grensejustering viser til urettferdig fordeling av ressursar mellom nord- og sørsida i kommunen og til sentralisering av tenester og funksjonar i kommunesenteret i Valldal som dei to viktigaste grunnane for ønsket om skifte av kommunetilknyting. Dette er ikkje relevante argument i høve intensjonen i Kommunereforma.*
- 6. Søkningen peikar på ei rekke vesentlege tilhøve som vil verke negativt om bygdene vert flytta til Stranda. Dette går m.a. på tilgjengelegheit av kritiske kommunale tenester og faren for at det oppstår konflikt mellom bygdelag på sørsida av Norddalsfjorden, inklusive Geiranger.*

7. *Norrdal kommune seier seg samd i konklusjonen i pkt.6 og meiner dette langt på veg kan forklarast ved at innbyggjarane ved ei flytting må krysse to fjordar mot ein i dag. Med dagenas kommunikasjonsløyningar har fjorden blitt ei «barriere meir enn ei bru». Det er pt. heller ikkje sannsynleggjort at Stranda kommune vil etablere egne leveransepunkt på sørsida av fjorden som opphevar desse ulempene.*
8. *Ei flytting til Stranda vil og ha direkte negative økonomiske konsekvensar for innbyggjarane på sørsida av Norddalsfjorden. Døme på dette er innføring av eigedomsskatt på bustad - og fritidshus og høgare årsavgifter på SFO, avfall og avløp.*
9. *I søknaden om kommunebyte for bygdene Eidsdal og Norrdal er det føresettt at Stranda kommune held fram som eigen kommune. Både ordføraren og andre politiske toppleiarar i Stranda, har nyleg uttalt at Stranda vil måtte slå seg saman med andre i løpet av kort tid. Det foregår no sonderingar mot fleire kommunar. Dersom dette slår inn, noko det er sannsyn for, fell den viktigaste føresetnaden for søknaden vekk.*
10. *Dersom grensene til Norrdal kommune skulle bli endra, vil prosessen med taksering av aktiva/passiva, skjønn/overskjønn, forhandlingar etc., jfr. prosesskrav etter Inndelingslova, bli svært omfattande og kostnadsskrevande. Det er vanskeleg å sjå at kommuneadministrasjonen kan handtere desse utfordringane utan å styrke kapasiteten vesentleg når dette skal skje samtidig med bygging av ei ny kommune.*
11. *I følgje Inndelingslova sin hovudregel er denne saka ei delingssak og ikkje ei grensejustering, jfr. 25% regelen. I dette tilfellet er 29% av innbyggjarane omfatta av ei eventuelle flytting til Stranda kommune. Då er det kommunestyret som har lokal initiativrett, dvs. ikkje innbyggjarane sjølve. Med bakgrunn i dette, og i fylkesutvalet si fråsegn i saka, ber Norrdal kommune om at vedtaket i kommunestyret blir tillagt avgjerande vekt.»*

3.3.2 Fellesnemnda i nye Fjord kommune

Fellesnemnda i nye Fjord kommune behandla saka den 14.03.2018 (vedlegg 8) og fatta følgjande vedtak:

«Fellesnemnda sluttar seg til vedlagte høringsfråsegn vedr. omsøkt grensejustering av bygdene Eidsdal og Norrdal i Norrdal kommune med den endringa som vart gjort i møtet.»

3.3.3 Stranda kommune

Formannskapet i Stranda behandla saka den 06.03.2018 (vedlegg 9) og fatta følgjande vedtak:

«Stranda kommune stiller seg positiv til ei grensejustering der bygdene Norrdal og Eidsdal vert ein del av Stranda kommune.»

Det går fram av saksutgreiinga til Stranda kommune at:

«Det viktige spørsmålet er kva ei grensejustering kan bety for dei tre bygdene Norrdal, Eidsdal og Geiranger. Kva synergjar vil ein kunne få, og kan det styrke og sikre dei kommunale tenestetilboda og arbeidsplassar i bygdene? I sin søknad om grensejustering har dei sjølve skissert kva gevinstar ei grensejustering vil kunne gi og tilføre desse bygdene. Sakshandsamar er i stor grad samd i det dei skisserar innanfor ulike områder. Den største gevinsten er slik sakshandsamar vurderer det innanfor beredskap, der ein i framtida med tunell gjennom Indreide til Korsmyra og gangveg i Grandestranda kan gi ein trygg og rassikker veg. Då vil ein kunne samarbeide om kommunale tilbod og tenester i eit langt større omfang enn i dag.»

3.3.4 Stordal kommune

Kommunestyret i Stordal kommune behandla saka den 14.03.2018 (vedlegg 10) og fatta følgjande vedtak:

«Stordal kommunestyre vedtek høyringsuttale om grensejustering av bygdene Norddal og Eidsdal frå Norddal kommune til Stranda kommune slik han ligg føre i saka.»

Det går fram av saksutgreiinga til Stordal kommune at:

«Samanslåing av Norddal og Stordal kommune gir ingen stor kommune, men ein kommune som kan vere berekraftig så sant kommunen vert etablert etter føresetnadene. Ei grensejustering eller ei deling av Norddal kommune, vil få svært negative konsekvensar og vil i verste fall kunne øydelegge grunnlaget for nye Fjord kommune, med alle dei uheldige konsekvensane det vil få.»

«Vi ber om respekt for det grundige arbeidet kommunane har gjort – både fram til samanslåingsvedtaket og etterpå – og vil på det sterkaste gå imot den omsøkte grenseendringa som gjeld Norddal kommune.»

3.3.5 Søkarane

Søkarane har i brev av 13.03.2018 (vedlegg 13) kome med sin uttale i grensejusterings-saka. Dei viser mellom anna til at:

«Innbyggjarane i Norddal og Eidsdal har sagt klart i frå om at dei vil flyttast over til Stranda i folkerøystinga gjennomført av Fylkesmannen/Opinion.»

«Vi meiner at Norddal kommune/Fjord kommune ikkje vert stor nok til å greie dei oppgåvene som vert lagt over på kommunen. Vi trur derfor det om ikkje lenge vert naudsynt med ein ny samanslåingsprosess.» «I Norddal/Fjord kommune vil fagmiljøa framleis bli svært små, tilsette må spreie seg på mange fagområde, og ein vil ofte vere lite attraktiv i kampen om viktig kompetanse/ressursar. Det vil i siste ledd gå ut over tenestene til innbyggjarane.

Som innbyggjarar er vi opptekne av at det kommunale tenestetilbodet skal vere like godt same kvar ein bur. Mykje tilseier at vi som innbyggjarar i Fjord kommune kjem til å miste endå fleire av dei kommunale tenestene som no ligg i våre eigne bygder (ungdomsskule, aldersbustader, legedag, bibliotek).»

«Vi ser det som langt viktigare at vi beheld «kvardagstenestene» frå kommunen, enn at vi har kort veg til sentraladministrasjonen (eventuelt på Stranda).» «Gjennom ei samanslåing med Stranda kommune ser vi det som ein moglegheit å utvikle framtidssretta kommunale tenester i fellesskap med Geiranger, Norddal og Eidsdal. Totalt sett ser vi oss såleis betre tente med ein overgang til Stranda kommune enn å bli i Norddal/Fjord.»

3.3.6 Møre og Romsdal fylkeskommune

Fylkesutvalet behandla saka den 26.02.2018 (vedlegg 12) og fatta følgjande vedtak:

«1. Fylkesutvalet i Møre og Romsdal ser ikkje at grensejusteringane fylkesmannen har til behandling, med unntak for Gjemnes og Norddal, har regionale verknader av eit slikt omfang at det er naturleg for fylkeskommunen å gje uttale i den enkelte sak.

2. Fylkesutvalet meiner at grensejusteringar med potensielt store verknader for «restkommunen» og regionen bør få eit breiare beslutningsgrunnlag enn mindre justeringar. Her må innbyggjarundersøkinga offentleggjerast på grunnkrinsnivå og kommunestyret si uttale må leggast stor vekt på i den vidare behandlinga.»

3. Fylkesutvalet for sin del meiner at dei omsøkte grensejusteringane i Norddal og Gjemnes representerar ei deling av kommunane og difor må behandlast av Stortinget.»

3.3.7 Kartverket

Kartverket kom med sin høyringsuttale den 26.02.2018 (vedlegg 11) og viser blant anna til:

«Slik det faktiske forhold er i denne saka står man overfor to val på vedtak på en eventuell ny kommunegrense:

1. Sammenfallende med eiendomsgrenser slik de fremstår i matrikkelen.
2. Ny kommunegrense langs terrengformasjoner (f.eks. høyeste topp på fjell og langs vassdrag) eller i rettlinjær uavhengig av hvordan eiendomsgrenser fremstår i matrikkelen i dag.»

4.0 Utgangspunktet for vår vurdering

4.1 Rettsgrunnlag

4.1.1 Relevante omsyn i inndelingslova

Det er inndelingslova som regulerer endring av kommunegrenser. Inndelingslova gir innbyggjarar, grunneigarar og næringsdrivande med forretningsstad i kommunen, rett til å sette fram ein søknad om at det skal setjast i gong utgreiing av grensejustering. Fylkesmannen eller departementet avgjer om ei slik utgreiinga skal setjast i gong.

Inndelingslova sjølv seier ikkje noko om når ei grense bør endrast eller kvar grensa bør gå, men gjev reglar om kva som skal skje frå det er teke initiativ til ei endring og til endringa er gjennomført. Den som står ansvarleg for utgreiinga må avgjere kva som er nødvendig å greie ut i kvar einskilde sak. Før avgjerd vert tatt skal dei aktuelle kommunane få høve til å uttale seg til saka.

For å sikre brei medverknad bør innbyggjarane sitt synspunkt hentast inn. I forarbeida til inndelingslova er det i ulike kapittel drøfta kva vekt resultatet frå innbyggjarhøyringar skal ha. I forarbeida til inndelingslova (Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) kapittel 2 skriv departementet mellom anna:

«Høyring av innbyggjarane – mest konkret gjennom lokale folkerøystingar – er i praksis eit viktig moment i ei inndelingssak. Særleg i grensejusteringssaker har det vore lagt vekt på ein dokumentasjon av folkemeininga.»

I kapittel 5 skriv departementet:

«Departementet vil ikkje gå inn for at resultatet skal vere bindande for kommunestyret, og finn det heller ikkje formålstenleg å innføre detaljerte reglar om kva vekt høyringa skal ha i høve til andre moment. I så fall ville ein ta frå kommunestyret retten til å ha ei eiga oppfatning om saka. Det må vere opp til kommunestyret (eller det organet som er delegert slik myndigheit) å avgjere kva fråsegn kommunen skal kome med i den aktuelle saka. Kommunen kan t.d. ønskje å leggje ei meir heilskapleg vurdering til grunn, og leggje mindre vekt på høyringa. Uavhengig av kva vekt kommunen legg på høyringa, vil avgjerdsinstansen vurdere resultatata frå ei høyring på sjølvstendig grunnlag. Departementet finn det heller ikkje her tenleg å lovfeste vilkår for vektleggjinga.»

I forarbeida kapittel 4 peikar departementet på at:

«Departementet presiserte i høyringsnotatet at den kjensla innbyggjarane har av å høyre til ein stad, vil vere eit kriterium som alltid vil vege tungt i konkrete saker. Å nemne særskilde kriterium i lovteksten vil likevel kunne føre til mistydingar, som til dømes at kriteria er uttømmande rekna opp i

lovteksten. I praksis vil likevel identitetskriteriet inngå som eit sentralt element i vurderinga av den enkelte sak. Departementet ønskjer difor ikkje å gjere nokon endring her.»

Inndelingslova seier ikkje noko om kor stor vekt ein skal leggje på dei ulike momenta i ei grensejusterings sak, men forarbeida viser at resultatet frå innbyggjarhøyringa bør få stor vekt.

Det vil i kvar einskilde sak måtte gjerast ei konkret og heilskapleg vurdering. Det vil i denne vurderinga vere relevant å sjå til forarbeida og inndelingslovas formålsregel i § 1. Formålsregelen skal tene som rettleiar ved tolking og bruk av reglane i lova og vil formidle sentrale verdiar som ligg bak reglane i lova. Det går fram av formålsregelen i § 1 at:

«Føremålet med denne lova er å leggje til rette for ei kommune- og fylkesinndeling som innafor ramma av det nasjonale fellesskap kan sikre eit funksjonsdyktig lokalt folkestyre og ei effektiv lokalforvaltning. Endringar i kommune- og fylkesinndeling bør medverke til å skape formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredsstillande tenester og forvaltning.»

Det følgjer av forarbeida kapittel 12 at det med formålstenlege einingar er tenkt på mellom anna økonomisk berekraft, tilstrekkeleg kapasitet til å løyse pålagde oppgåver og fagleg kompetanse.

4.1.2 Spørsmålet om initiativet gjeld deling eller grensejustering

Grensejusteringssøknaden omfattar om lag 29,2 % av innbyggjarane i Norddal kommune.

Prosentdelen av innbyggjarar ligg i overkant av det som inndelingslova opnar for i grensejusteringssaker. I rundskriv til inndelingslova er det vist til at *«normalt vil 25 % av innbyggjarane danne den øvste grensa for kva som er ein mindre del av kommunen»*. Det går vidare fram av rundskrivet at det må gjerast ei individuell vurdering i kvar sak og at *«oftast gjeld reglane om deling viss delen har mellom 25-40 prosent av innbyggjarane i kommunen.»*

Norddal kommune har undervegs stilt spørsmål ved om grensejusteringa sin storleik gjer at den bør behandlast som ei deling (sjå brev frå ordførar Arne Sandnes, datert 27.11.2017, vedlegg 14a). Det er i den samanheng peika på at det berre er kommunestyret som har initiativrett til deling av kommunen.

Fylkesmannen viser til departementets svar til Arne Sandnes i brev av 19.01.2018 (vedlegg 14b) og e-post av 24.01.2018 (vedlegg 14c) frå departementet der ein omtaler denne problemstillinga nærmare. Det går fram av e-posten at:

«Ja, det er Kommunal- og moderniseringsdepartementets initiativrett som hjemler denne utredningen. På bakgrunn av at departementet har mottatt et nokså grundig og gjennomarbeidet initiativ, og fylkesmannen har tilrådd at endringen utredes, har departementet funnet grunn til å be om en utredning av spørsmålet om grenseendring.»

Til ditt spørsmål om dette er å forstå som en grensejustering eller deling, så åpner inndelingsloven for at det kan avgjøres om en sak er en grensejustering eller deling etter at den er utredet – utredningen kan jo ende opp med anbefalinger om at større eller mindre deler av det aktuelle området skal overføres. Som eksempel kan det her vises til nylig avgjort sak mellom Stryn og Hornindal, hvor det ble fremmet et initiativ om grensejustering for om lag 90 innbyggere i Hornindal, men hvor departementets endelige vedtak omfattet kun 19 av disse innbyggere.»

Departementet har bedt Fylkesmannen om å utgreie konsekvensar av ei eventuell grensejustering med verknad frå 1.1.2020.

Fylkesmannen tar ikkje stilling til om grensejusteringa bør behandlast som ei deling eller ikkje, og viser til at departementet tek endeleg avgjerd om dette. I vår utgreiing og vurdering legg vi til grunn

at frå 1.1.2020 vil Norddal og Stordal kommune slå seg saman til nye Fjord. Det er Fylkesmannen si vurdering at det vil vere naturleg å sjå saka utifrån innbyggartalet i den nye kommunen. Innbyggartalet i Eidsdal og Norddal utgjør frå det tidspunktet 18,3 % av det totale innbyggartalet i nye Fjord kommune .

4.2 Grunnlaget for saksbehandlninga

I denne saka er det departementet som skal avgjere grensejusteringssøknaden, men Fylkesmannen er bedt om å gi si vurdering og tilråding i saka. Fylkesmannen er i brev av 28.09.2017 bedt om å gjere greie for konsekvensar av ei eventuell grensejustering mellom Norddal og Stranda kommune. Det går fram av brevet at utgreiinga skal gi opplysningar om relevante forhold som folketal, areal, geografi, kommunikasjonsforhold, pendling, utbyggingsmønster og det kommunale tenestetilbodet, og Fylkesmannen har henta inn desse opplysningane (sjekklister i vedlegg 2). På oppdrag frå Norddal kommune har Telemarksforsking gjort greie for dei økonomiske verknader av ei eventuell grensejustering (vedlegg 6).

Inndelingslova §§ 9 og 10 slår fast at kommunestyra som saka gjeld, skal få høve til å uttale seg og innbyggerane sitt synspunkt på forslag til grenseendring bør hentast inn. Kommunestyret i Norddal kommune, fellesnemnda i nye Fjord, fylkeskommunen og Kartverket har fått saka på høyring. Fylkesmannen har i tillegg gjennomført ei innbyggjarhøyring i det aktuelle området.

Fakta grunnlaget i saka er etter vår meining godt nok til å gi ei tilråding til departementet og dei relevante instansane er høyrde i saka jf. inndelingslova §§ 9 og 10.

5.0 Fylkesmannen si samla vurdering

Fylkesmannen si tilråding bygger på ei konkret og heilskapleg vurdering av fakta grunnlaget, høyringsuttaler, omsynet til ein funksjonell kommunestruktur og innbyggerane sine ønskjer.

Det har vore breitt engasjement og stor offentleg debatt knytt til søknaden om grensejustering frå innbyggerar i Eidsdal og Norddal. Debatten er prega av motstridande synspunkt på kva som er beste løysinga for bygdene Eidsdal og Norddal og ulempene for nye Fjord kommune ved ei eventuell grensejustering. Fylkesmannen meiner at denne usemja ikkje bør få avgjerande vekt når endeleg vedtak skal fattast.

Bak innbyggjarinitiativet ligg det ein grundig prosess med brei involvering av innbyggerane i bygdene i Norddal og Eidsdal. Resultatet frå innbyggjarhøyringa for bygdene Eidsdal og Norddal viser eit klart fleirtal for overflytting til Stranda kommune. Fylkesmannen vil legge stor vekt på resultatet frå innbyggjarhøyringa i vår vurdering.

Fylkesmannen er merksam på at det er høg svarprosent på alternativet «veit ikkje». Forskjellane i svarprosent for dei som ønskjer overflytting til Stranda kommune og dei som vil bli verande i nye Fjord kommune er likevel så tydeleg at det gir eit klart svar om kva kommune innbyggerane ønskjer å høyre til.

Geografisk sett kan bygdene Eidsdal og Norddal og bygda Geiranger i Stranda kommune sjåast som ein naturleg eining. Dei tre bygdene har fleire moglege samarbeidsområde. Dette gjeld mellom anna turisme, landbruk, næringsliv, felles hamneområde, verdsarvområde og beredskap. I 2021 skal det etter plana stå ferdig tunnel mellom Indreeidsdalen i Norddal kommune og Korsmyra i Stranda kommune som vil gjere vegen mellom Eidsdal/Norrdal og Geiranger meir heilårsvenleg.

Søkarane har peika på både fordelar og ulemper ved ei eventuell grensejustering. Bygdene Eidsdal og Norddal vil få lengre reiseveg til kommunesenteret i Stranda enn i Norddal. Ein må ta ei ekstra ferje

for å kome til kommunesenteret i Stranda, reisetida vil ligge mellom 40-49 min. Reisetida til Valldal i Norddal kommune ligg mellom 19-28 min. Nye Fjord kommune skal ha lokalisasjon av kommunale tenester fordelt mellom Valldal og Stordal. Reisetida til Stordal er om lag 50 min frå ferjekaia i Eidsdal. Isolert sett er auka reisetid til kommunale tenester eit argument som talar mot grensejustering, men søkarane legg større vekt på at ei grensejustering vil legge til rette for å utvikle og behalde kvardagstenester i området Eidsdal-Norddal-Geiranger. Søkarane viser i sin høyringsuttale til at:

«Vi ser det som langt viktigare at vi beheld «kvardagstenestene» frå kommunen, enn at vi har kort veg til sentraladministrasjonen (eventuelt på Stranda).» «Gjennom ei samanslåing med Stranda kommune ser vi det som ein moglegheit å utvikle framtidsretta kommunale tenester i fellesskap med Geiranger, Norddal og Eidsdal. Totalt sett ser vi oss såleis betre tente med ein overgang til Stranda kommune enn å bli i Norddal/Fjord.»

Fylkesmannen vurderer at reisetid til kommunesenter ikkje er avgjerande. Det vil vere meir relevant å sjå på reisetid til dei kommunale tenestene som utgjer «kvardagstenestene» for innbyggjarane, slik også søkarane peikar på. I den samanheng så legg Fylkesmannen vekt på at eit samarbeid mellom bygdene Eidsdal-Norddal-Geiranger vil kunne styrke dei kommunale kvardagstenestene for innbyggjarane.

Norddal kommune og fellesnemnda i nye Fjord peikar på ein rekkje alvorlege konsekvensar dersom den nye kommunen mistar bygdene Eidsdal og Norddal. Det er i saksutgreiinga vist til funn frå Telemarksforsking om at:

«Frie inntekter vert for Norddal (Fjord) kommune redusert med 32 mill. kr. Dette er eit betydeleg beløp og vil vere vanskeleg å få kompensert gjennom reduksjon av kostnader. Utover direkte kostnader, som følg tenesteproduksjonen over til Stranda kommune, vil det vere kostnader i størrelsesorden mellom 8-10 mill som det ikkje vil vere inndekning for ved ei grensejustering/deling. Erfaringar frå andre kommuner viser same konsekvens. Dette er i si form administrative felleskostnader på ulike tenestemråde som vil svekke driftsgrunnlag i rest Norddal (Fjord) kommune.

Konsesjonskraftinntekter vil verte redusert ved ei deling/grensejustering med ca. 1,5 mill. kr.»

Når det gjeld økonomiske ulemper som følgje av ei grensejustering vil Fylkesmannen vise til at det overordna føremålet med inntektssystemet er å jamne ut kommunane sine føresetnader for å gi eit likeverdig tilbod til sine innbyggjarar. Ved fordelinga av rammetilskotet tek ein derfor omsyn til strukturelle forskjellar i utgifter og forskjellar i inntekter. Utgiftsutjamninga er grunngeve med at demografiske, geografiske og sosiale forhold gir utgiftsforskjellar som kommunane i liten grad kan påverke. For å oppnå ei rimeleg utjamning av dei økonomiske føresetnadene for å tilby velferdstenester, blir også skatteinntektene utjamna. Dersom ei grensejustering skulle medføre betydelege endringar i kommunane sine skatteinntekter per innbyggjar, så vil ein vesentleg del av endringa utliknast gjennom skatteutjamninga. I tillegg kan ei eventuell grensejustering bli fylgt opp av eit økonomisk oppgjer jf. inndelingslova §§ 18 flg., for å hindre utilsikta økonomiske konsekvensar for kommunane. Ei grensejustering vil gi nokre utfordringar for nye Fjord kommune i forhold til dimensjonering av tenestetilbodet, men dette vil gjennom inntektssystemet jamnast ut. Fylkesmannen er klar over at det vil vere meir krevjande for små kommunar å tilpasse både redusert inntektsgrunnlag og tenestetilbod, og at det blir ei tilleggsbelastning for nye Fjord kommune.

Søkarane grunngeve søknaden om grensejustering med at nye Fjord kommune ikkje er stor nok til å sikre berekraft, samfunnsutvikling og utvikling av tenestetilboda som er av stor betyding for bygdene Eidsdal, Norddal og bygda Geiranger i Stranda kommune. Norddal og Stordal kommunestyre og

fellesnemnda i nye Fjord viser til at Stortinget har vedtatt samanslåing av Nordal og Stordal kommune, og at samanslåinga er ein direkte respons på kommunereforma. Norddal og Stordal kommunestyre og fellesnemnda i nye Fjord meiner ei grensejustering vil svekke den nye kommunen vesentleg. Søkarane på si side meiner at nye Fjord uansett ikkje er stor nok og trur derfor at det om ikkje lenge blir naudsynt med ei ny samanslåing.

Fylkesmannen har forståing for at Norddal og Stordal kommune ønskjer ro i samanslåingsarbeidet, og at dei ønskjer å gå inn i nye Fjord med heile kommunen samla jf. intensjonsavtalen deira. Samstundes er det naturleg at det kan oppstå ønskjer om grensejustering som følgje av endring i kommunestrukturen. I tillegg er det Fylkesmannen si vurdering at kommunestrukturen framover vil vere i stadig endring som følgje samfunnsutviklinga. Fylkesmannen meiner at kommunar som har slått seg saman i denne perioden vil kunne oppleve nye behov for endringar i kommunestrukturen.

I vår vurdering ovanfor er det mange argument som talar for ei grensejustering av Eidsdal og Norddal til Stranda kommune. Fylkesmannen ser at det også er argument som talar i mot ei grensejustering. Fylkesmannen vil særleg peike på ulempene ved at ein så liten kommune som nye Fjord mistar 18,3 % av innbygarane sine. For ein liten kommune vil det gi ulemper i høve redusert inntektsgrunnlag og tilpassing av tenestetilbodet til innbygarane. Fylkesmannen vurderer det likevel slik at dei økonomiske verknadene som er påvist i saksutgreiinga er innanfor det som er forventa løyst gjennom oppgjerreglane og framtidige inntekter og utgifter for nye Fjord kommune.

Fylkesmannen legg i denne saka avgjerande vekt på resultatet frå innbygarhøyringa som gir eit klart svar om at innbygarane ønskjer å høyre til i Stranda kommune. Prosessen bak og grunngevinga i søknaden om grensejustering støttar opp om resultatet frå innbygarhøyringa. Fylkesmannen legg også stor vekt på at ei grensejustering over til Stranda vil gi gevinstar når det gjeld utvikling av samarbeidet mellom bygdene Eidsdal-Norddal-Geiranger. Dei tre bygdene er geografisk plassert langt unna kommunesentera og det vil vere viktig for samfunnsutviklinga i desse bygdene at dei står samla. I den samanheng vil det vere ein fordel at dei høyrer til same kommune.

Etter ei samla vurdering finn Fylkesmannen grunnlag for å rå til ei grensejustering av bygdene Eidsdal og Norddal til Stranda kommune.

Det er Fylkesmannen si vurdering at det er behov for å etablere ein større kommunesamanslutning på indre Sunnmøre for å kunne løyse kommunane sine utfordringar framover. Dersom det i nær framtid skjer endringar i kommunestrukturen på indre Sunnmøre bør grensejusteringsøknaden leggest på vent.

Det styrkar Fylkesmannen si tilråding at Stranda formannskap den 05.03.2018, fatta einstemmig vedtak om å ta opp att arbeidet med kommunereforma, deriblant å ta opp igjen forhandlingar med nye Fjord kommune:

«Stranda kommune skal ta opp igjen kommunesamanslåingsprosessen og gå i drøftingar med andre kommunar om ei eventuell samanslåing frå 2020.»

«Utvalet får fylgjande mandat: Gjennomføre sonderingar med andre aktuelle kommunar, slik som Sykkylven, Ålesund, Volda/Hornindal, og Fjord kommune.»

Formannskapet sitt vedtak viser at det for Stranda kommune kan bli aktuelt med nye og større kommunesamanslåingar i nær framtid.

6.0 Tilråding

Fylkesmannen si tilråding:

Fylkesmannen rår til ei grensejustering av bygdene Eidsdal og Norddal til Stranda kommune. Dersom dei aktuelle kommunane gjer vedtak om å ta opp igjen forhandlingar med nabokommunane om samanslåing bør grensejusteringsøknaden leggest på vent.

Fylkesmannen foreslår etter råd frå Kartverket at ny kommunegrense mellom kommunane Norddal og Stranda blir justert slik at eigedommar som ligg i grunnkrinsane Ytterdal, Eide, Dalsbgyda og Rønneberg blir flytta frå Norddal kommune til Stranda kommune, sjå figur 7. Kommunegrensa skal følgje faktiske eigedomsgrenser så langt dei er klarlagd. Der teigar er skilt av fiktive linjer vil kommunegrensa følgje grunnkrinsgrensa fram til eigedomsgrensa kan bli klarlagd.

Figur 7 – forslag til ny kommunegrense

