



Kommunal- og distriktsdepartementet
Postboks 8112 Dep.
0032 OSLO

Kontakt saksbehandlar
Benedikte Dalland Hansen, 51568720

Utgreiing og tilråding - søknad frå innbyggjarar i Sandnes kommune om justering av kommunegrensa mellom Sandnes og Strand

Statsforvaltaren meiner at det er tale om ei grensejusteringssak etter inndelingslova.

Statsforvaltaren tilrår at grensejustering i samsvar med innbyggjarinitiativet blir gjennomført slik at Forsand-delen av Sandnes blir ein del av Strand kommune.

1. Bakgrunnen for saka

Aksjonsgruppa ja til folkeviljen nei til tvangssamanslåing (heretter: Aksjonsgruppa) ved Rolf Magne Haukalid fremja den 21.06.21 eit forslag til justering av kommunegrensa mellom Sandnes og Strand kommunar, slik at den del av gamle Forsand kommune som høyrer til Sandnes kommune blir ein del av Strand kommune. Området går fram av kartutsnitt som følger dokumentoversendinga.

Søknaden blei fremma med heimel i inndelingslova § 8 første ledd. Oppmodinga var gjort av fem innbyggjarar i det området saka gjeld og er grunngjeve slik:

"I samband med kommunereformen vedtatt i Stortinget 8.juni 2017 blei Forsand kommune slått saman med Sandnes kommune. Dette skjedde sjølv om fleirtalet i Forsand kommunestyre var mot ei slik samanslåing. Kommunestyret i Forsand blei i møte 6. Juni 2017, hindra i å gjera vedtak i samsvar med fleirtalet sitt syn, ved at ordføraren og eit mindretal i kommunestyret ulovleg bruka kommunelova og stoppa ei realitetsbehandling av saka. Ei alvorleg handling som, etter vårt syn, undergrev tilliten til det lokale folkestyret og vårt demokratiske system. Sjå vedlagt brev frå Fylkesmannen i Rogaland der lovbrøtet blir stadfesta. Samanslåinga av Forsand og Sandnes er difor ei tvangssamanslåing.

Fleirtalet i Forsand er elles kome til uttrykk gjennom ei folkerøysting etter eit innbyggjarinitiativ i 2019. Aksjonsgruppa meiner at det er uakseptabelt at ei avgjerd av så stor viktighet kan bli ståande når ho er tufta på urettmessig bruk av kommunelova og i strid med synet til fleirtalet av innbyggjarane i Forsand.

Meir om bakgrunnen for denne søknaden: Aksjonsgruppa på fem er satt saman blant anna av fleire tidligare ordførarar i gamle Forsand kommune og medlemmer av innbyggjarinitiativet for folkerøystinga i 2019.



Følgjande moment talar for ei grensejustering til Strand:

- Forsand høyrer identitetsmessig, geografisk og kommunikasjonsmessig til Ryfylkeregionen
- Internkommunikasjonen mellom Forsand og Strand er god, med eit kvarters tid mellom sentra på Forsand og Strand.
- Felles bu- og arbeidsmarknad og korte avstandar gir større grunnlag for deltaking i lokalpolitiske prosessar
- Mange felles arenaer innan frivillig sektor og organisasjonsliv
- Korte avstandar gir også store muligheter for betre utnytting av bygg, anlegg og tenester
- Kraftinntekter tilbake til den regionen der kraftproduksjonen føregår og dermed få gjenoppbygd Ryfylkefondet
- Nærleik til legevakt og andre kommunale tenester

Grensene for justeringa

Forsand-delen av Nye-Sandnes kommune. Midtjords i Høgsfjorden, grensa mot Gjesdal og Sirdal kommunar, vidare mot Bykle i aust og Hjelmeland i nord. Sjå elles vedlagt kartskisse.

Med verknad frå 1.1.2020 vart deler av gamle Forsand kommune grensejustert til Strand kommune. Dei same argumenta som den gong var gjeldande for å grensejustere denne delen av Forsand til Strand, gjeld i minst like stor grad for resten av Forsand bygda idag.

Me ber med dette KMD om å bidra til at Forsand-delen av Nye-Sandnes blir grensejustert og lagt til Strand kommune, og slik sett yta rettferd for innbyggjarane i Forsand.»

Statsforvaltaren sende i brev av 11.08.21 oppmodinga vidare til det som no er Kommunal- og distriktsdepartementet (heretter: KDD). KDD gav i brev av 05.10.21 Statsforvaltaren i oppgåve å utgreie saka nærmare med følgjande mandat:

2. Mandatet til Statsforvaltaren

Statsforvaltaren viser til departementet sitt brev av 05.10.21 som bl.a. har slik ordlyd:

"På bakgrunn av innbyggjarinitiativet ber departementet Statsforvaltaren i Rogaland om å utgreie konsekvensane av ei grensejustering mellom Sandnes og Strand kommunar, for området som utgjer tidlegare Forsand kommune.

Vi ber statsforvaltaren særleg vurdere om endringa kan handsamast som ei grensejustering, jf. inndelingslova § 3 tredje ledd jf. delegering av mynde til statsforvaltarane etter inndelingslova punkt 1. I oversendinga til departementet skal statsforvaltaren gi ei tilråding.

Om arbeidet med utgreiinga

Utgreiinga skal gi opplysningar om relevante forhold som folketal, areal, geografi, kommunikasjon, pendling, utbyggingsmønster og det kommunale tenestetilbodet. Kommunale og andre offentlege etatar skal gi nødvendige opplysningar og i rimelig utstrekning medverke ved saksførebuinga, på statsforvaltaren si oppmodning, jf. inndelingslova § 9 tredje ledd.

Sandnes og Strand kommunar skal få uttale seg i saka, jf. inndelingslova § 9 fjerde ledd.

Kommunane vurderer sjølv om det er nødvendig å innhente synspunkt frå innbyggjarane på forslaget om grensejustering, og kva høyringsmetode som eventuelt skal nyttast, jf. inndelingslova § 10.



Statsforvaltaren må leggje til rette for at Kartverket får uttale seg før saka blir sendt til departementet. «

I brev av 08.10.21 frå departementet til Sandnes kommune presiserer statsråd Astrup at departementet berre har tatt stilling til at det skal gjerast ei nærmare utgreiing av grensejustering, han har ikkje gitt uttrykk for at ei grensejustering bør skje. Statsråden minner om mandatet og at Statsforvaltaren mellom anna skal vurdere om saka kan handsamast som ei grensejustering. Han peikar på at relevante moment, og slik som kostnader ved ei grensejustering vil bli belyst, og at kommunane skal bli høyrde og kan ta opp relevante forhold.

3. Statsforvaltaren i Rogaland sitt arbeid med saka og vidare disposisjon

Statsforvaltaren har i vårt arbeid med saka innhenta dokumentasjon mellom anna frå kommunane og vi har motteke synspunkt frå ei rekke innbyggjarar i Sandnes og Strand, både private og bedrifter, samt utdjuing av Aksjonsgruppa sine synspunkt. Sjølv om ikkje alle innkomne merknader konkret er refererte til i utgreiinga vår, er dei alle tekne med i vår samla vurdering av saka. For å gi KDD eit heilskapleg bilete av saka legg vi ved alle dokument i saka, i separat oversending ettersom det er ei stor fil med dokumentasjon.

Utover skriftleg arbeid har det og vore fleire møter mellom kommunane og Statsforvaltar og Kartverket. Vi har ved hjelp av Opinion gjennomført ei innbyggjarhøyring for dei innbyggjarane i Sandnes som ei mogleg grensejustering direkte vil gjelde for.

I det følgjande vurderer vi først spørsmålet om det er tale om ei endring som juridisk kan handsamast som ei grensejustering etter inndelingslov. Vi vil deretter ta for oss det materielle innhaldet i ei mogleg grensejustering med fakta og synspunkt som har kome fram, før vi til slutt gir vår tilråding.

4. Vurdering av om det er tale om ei grensejusteringssak etter inndelingslova

Inndelingslova har i § 3 tredje ledd definert «grensejustering» slik:

«Grensejustering inneber at eit område blir flytta over frå ein kommune til ein annan, eller frå eit fylke til eit anna. På same måten blir det rekna når ein heil kommune blir flytta over til eit anna fylke. Departementet kan fastsetje at endring av grensene til eit område skal behandlast som ei grensejustering, dersom området har ein mindre del av innbyggjarane i ein kommune eller eit fylke som skal leggjast til andre kommunar eller fylke etter andre ledd bokstav b.»

Strand kommune meiner at det er tale om ei grensejusteringssak. Kommunen meiner at ei reversering ville innebære at Forsand igjen blir eigen kommune, noko det ikkje er søkt om. Kommunen viser og til at innbyggjartalet i området som er søkt grensejustert utgjør 1,4 prosent av innbyggjarane av Sandnes og såleis utgjør ein mindre del av innbyggjarane.

Sandnes kommune har klart gitt uttrykk for at kommunen meiner at inndelingslova § 3 tredje ledd ikkje kan nyttast. Kommunen har gjort grundig greie for sitt standpunkt, som de vil sjå i fleire av dei vedlagte dokumenta. I uttale vedteke av Sandnes kommunestyremøte den 16.02.22, går det fram at kommunen meiner at ei gjennomføring av initiativet i realiteten inneber full reversering av Stortingets vedtak om samanslåing av kommunane Sandnes og Forsand.



Sandnes kommune meiner det ligg utanfor kva lovgivar har meint at grensejusteringsinstituttet skal nyttast til, og at prosessen eventuelt må gjennomførast som ein kommunedelingsprosess. Kommunen skriv mellom anna at:

«Grensejusteringsinstituttet er verken tiltenkt eller tilpasset en endring som i praksis innebærer en full reversering av en nylig gjennomført kommunesammenslåing. Den vil ikke yte rettferdighet til den kompleksiteten en slik endring vil innebære, og den vil føre til uklare rettslige forhold til skade for både innbyggere i Forsand og for Sandnes kommune.»

Kommunen meiner at både sakas historie, faktiske forhold, kontekst og reelle omsyn støttar deira syn om at inndelingslovas reglar om grensejustering ikkje kan nyttast. Kommunen omtalar og andre grensejusteringar som har vore gjort, som viser kva tid instituttet passar å bruke.

Statsforvaltaren forstår argumentasjonen frå Sandnes kommune. Ordlyden i § 3 tredje ledd talar likevel med styrke for at vi har med ei grensejusteringssak å gjere slik inndelingslova er å forstå:

Ved å flytte delar av Sandnes kommune til Strand kommune vil det nettopp innebere at «*eit område blir flytta over frå ein kommune til ein annan*» slik det heiter i tredje ledd.

Vidare er det slik at grenseendringa til det området som det er aktuelt å flytte, har «*ein mindre del av innbyggjarane*», nærare bestemt 1,4 prosent, i den aktuelle kommunen (Sandnes) slik § 3 omtalar som eit tilleggsvilkår i tredje ledd, andre setning.

Statsforvaltaren sin konklusjon er etter dette at det er tale om ei grensejusteringssak etter inndelingslova. Temaet for initiativet er ikkje at Forsand kommune skal gjenoppstå, dermed er det klart at dette ikkje er en reversering av ein gjennomført kommunesamanslåing. Deler av gamle Forsand kommune blei grensejustert til Strand kommune i forbindelse med samanslåinga i 2020.

Når lovgjevar har valt å gi ein definisjon av omgrepet grensejustering direkte i lova, og det aktuelle sakskomplekset etter ordlyden fell under definisjonen, må det etter vår oppfatning vege tyngre enn føremålsbetraktningar. Når det er sagt, vil nettopp slike føremålsbetraktningar kunne vere relevante moment ved vurderinga av om ei grensejustering bør skje. I den vurderinga er inndelingslova § 1 sentral, då den nettopp angir dei nærmare føremåla med lova. Vi kjem tilbake til dette nedanfor, under vår tilråding til departementet. Først gjer vi greie for innbyggjarhøyringa som vart gjort, deretter korleis kommunestyra har stilt seg, kort om kva andre har meldt inn, før vi til slutt i punkt 10 gir vår vurdering og tilråding.

5. Innbyggjarhøyring

Som ledd i arbeidet vårt med utgreiing av saka, gjennomførte Opinion på våre vegner ei innbyggjarhøyring for dei som ei grensejustering vil gjelde for. Spørsmålet som blei stilt var om innbyggjaren ønsker ei grensejustering av Forsand-delen av Sandnes, slik at området personen bur i blir ein del av Strand kommune. Svaralternativa var ja, nei, usikker.

Nærmare bestemt 80,4 prosent av alle innbyggjarane over 18 år i området svarte på undersøkinga. Totalt svarte 603 personar av 663 tilgjengelege telefonnummer på undersøkinga, noko som gir ein svarprosent på 91 prosent.



Svarprosenten fordelte seg som følger:

- Ja: 54 prosent
- Nei: 44 prosent
- Usikker: 1 prosent

6. Uttalar frå kommunestyra i Sandnes og i Strand

I tillegg til at begge kommunane har bidrege med faktaopplysningar har kommunane og hatt kommunestyremøte for å ta konkret stilling til saka.

6.1. Sandnes kommune

Sandnes kommune hadde den 16.02.22 ekstraordinært kommunestyremøte i høve saka. Kommunestyret vedtok ein lengre uttale som følgjer vedlagt saksdokumenta som går til KDD. Uttalen blei vedtatt med 42 mot 7 stemmer.

Som nemnd under vårt brev punkt 4 så meiner kommunen primært at det ikkje er tale om ei grensejusteringssak kor ein kan nytte inndelingslova og har grundig gjort greie for sitt syn. Sandnes kommune meiner at oppløysing av Nye Sandnes, med full restitusjon og tilbakeføring til faktisk og rettsleg situasjon slik den var før Forsand slo seg saman med Sandnes, er heilt nødvendig viss ein skal endre den etablerte faktiske og rettslege tilstand. Kommunen krev å bli halden skadeslaus. Det primære standpunktet er likevel at Sandnes bør bestå slik den er. Den nye kommunen har eksistert i knappe to år, og kommunen meiner dei treng tid og ro til å la den nye kommunen setje seg. Kommunen viser og til at det har vore gjennomført fleire folkerøystingar tidlegare, med vekslende fleirtal, noko som er vanskeleg å styre kommunestrukturen frå.

I uttalen frå kommunestyret blir det vidare gjort utførleg greie for inndelingslova sine føremål og korleis kommunen meiner desse bør gje seg utslag i denne saka. Vidare tek kommunen i punkt 2 for seg eksisterande samhandlingsmønster og bruk av kommunale tenester, og går inn på korleis Sandnes følgjer opp desse, både ved lokal nærleik i tenestilbod og ved løft i utviklinga av kompetansemiljø. Eit sentralt prinsipp har vore at det skulle vere ein reell etablering av ny kommune, ikkje ein prosess der Forsand blei innlemma i gamle Sandnes kommune. Det meiner Sandnes sidan har vist veg og retning i både kommuneplanarbeid og utvikling av tenester og organisasjonen. Kommunen peikar på at skule, barnehage og helse og omsorgstenester blir levert lokalt. Spesialisttenester skjer gjennom lokalt nærvær frå spesialiserte tenester med forankring i store fagmiljø i Sandnes. Kommunen viser til at det meste av tenestetilboda på Forsand har fått eit tydeleg løft, kompetansemessig og i utøving av forvaltninga.

I punkt 3, «*Nye Sandnes som en formålstjenlig, funksjonell og effektiv enhet*» gjer kommunen greie for korleis den oppfyller desse nemnde kriteria. Både som organisasjon og tenesteproducent og som tilretteleggjar for næringslivet og regional aktør.

I protokollens punkt III summerer kommunen sine standpunkt og framhevar at dersom grensene mellom Sandnes og Strand skal justerast, må det etter kommunen sitt syn skje gjennom ein kommunedelingsprosess. Det er på den måten ein i følgje Sandnes kommune «*kan sikre alle økonomiske og juridiske forpliktelser som følger gamle Forsand kommune blir løftet over i den mottakende kommunen.*» Sandnes kommune vil og krevje å bli kompensert for utgifter som relaterer seg til denne prosessen.



6.2. Strand kommune

Strand kommune hadde møte den 16.02.22, og vedtok og ein lengre uttale. Uttalen blei vedteken med 28 mot 1 stemme.

Innleiingsvis i uttalen peiker kommunen på fleire tidlegare initiativ om ny kommune i Ryfylke, som frå ulike hald har sett fordelar knytt til det å binde saman folk på nordsida av Høgsfjorden og sørsida av Lysefjorden. Strand kommune meiner at omsynet til eit funksjonsdyktig lokalt folkestyre og ei effektiv lokalforvaltning best blir ivaretatt ved gjennomføring av grensejusteringa. Kommunen peikar på at avstand til kommunesenteret i Sandnes gjer Forsand til ein utkant i eigen kommune og skaper utfordringar når det gjeld deltaking i politisk arbeid og med utøving av effektiv lokal forvaltning. Kommunen har og eit eige punkt via til endringar i reisemønster. Kommunen meiner at det har skjedd vesentlege endringar i offentleg kommunikasjon i regionen som er så vesentlege at dei bør tale for å grensejustere området. Trafikkbiletet har endra seg vesentleg og peikar på konkrete tal som viser vesentleg nedgang i ferjetrafikk til Sandnes etter opninga av Ryfast. Strand kommune peikar på at nedgangen i ferjetrafikken gir grunn til uro for om den private ferjedrifta vil bli nedlagt, med den konsekvens at innbyggjarane i Forsand då må køyra gjennom to andre kommunar for å kome til sitt eige kommunesenter.

Strand peikar på at Forsand og Sandnes grensar i dag til kvarandre berre ved Høgsfjorden og området som er søkt grensejustert har inga grense på land til Sandnes. Medan området grensar til Strand ved Lysefjordbrua og ved Preikestolområdet. Kommunen omtalar i eigne punkt moment kommunen meiner er relevante når det gjeld lokaldemokrati, felles bu- og arbeidsmarknad, felles identitet og historie og kraftinntektene. I det avsluttande punktet «Oppsummering» gir kommunen nettopp sine oppsummerande argument.

7. Faktagrunnlag

Faktagrunnlaget er i det vesentlege utarbeidd på bakgrunn av opplysningar frå kommunane Sandnes og Strand.

Demografi og arealmessige forhold

I brev av 13.12.21 frå Sandnes kommune er det gjort greie for dei geografiske forhold og kva type areal det er tale om å grensejustere. Som kartet viser så har ikkje Forsand-delen av Sandnes landegrense mot tidlegare Sandnes kommune, då Høgsfjorden ligg mellom. Samla areal utgjer i følgje det opplyste i overkant av 785 kvadratkilometer. Det er tale om 461 bygg med bueiningar, til saman 565 bueiningar. Talet på hytter er 378.

Folketal

I følgje oversikt frå Sandnes i brev av 13.12.21 er folketalet i området per 01.01.21 totalt 976 personar. Forsand er delt i 6 grunnkretsar. Flørli, Lysebotn og Songesand utgjer størstedelen av arealet i området, men berre 1,6 prosent av folketalet. Dei fleste innbyggjarane er heimehøyrande i grunnkretsane Forsand og Helle. Folketalet ved inngangen til 2021 viser at 26 prosent av innbyggjarane er under 19 år, 56 prosent er i aldersgruppa 19-67 år og 18 prosent er i aldersgruppa over 67 år. Framskrivingar fram mot 2040 indikerer at folketalet vil halde seg relativt stabilt, men det kan ventast ein nedgang i dei yngre aldersgruppene og ei auke i dei eldre aldersgruppene.

Syssetjing, næringsstruktur og pendlingsmønster

Dei fleste arbeidsplassane i det aktuelle området er lokalisert i Forsand og Helle. Frå SSB sin statistikk for det som i 2019 var Forsand kommune har Sandnes kommune framlagt følgjande tabell:



05-43 Sekundærnæringer	168
45-82 Varehandel, hotell og restaurant, samfe	80
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	41
85 Undervisning	48
86-88 Helse- og sosialtjenester	142
Andre Andre næringer	64
	543

Landbruk er ei sentral næring i Forsand-delen av Sandnes, med 47 føretak i følgje tal frå Statsforvaltaren si landbruksavdeling. Det er ein god del kontakt mellom næringa og kommunen, og i form av synfaring og kontroll av føretaka. Gamle Forsand (5) ligg i ei gunstigare sone enn både Sandnes (2) og Strand (3), noko som gir klart meir tilskot. Landbruks- og matdepartementet har ved fleire anledningar opplyst at soner ikkje vert endra ved endring av kommunegrenser. Det er ikkje etablert eit eige landbrukskontor på Forsand.

Rundt 250 personar pendla inn til Forsand – rundt 280 personar pendla ut av Forsand i 2019. Rundt halvparten av disse pendla til Strand kommune. Det er Stavanger kommune som er den neste kommunen som flest frå Forsand pendlar til. Denne utviklinga vil truleg forsterkast som følgje av opninga av Ryfast som ferjefri forbindelse til Nord-Jæren. Dei fleste av dei som pendla inn til Forsand bur i Strand kommune, jf. tabell utarbeidd av Sandnes kommune:

		Strand	Stavanger	Sandnes
Innpendling til Forsand	254	203	10	26
Utpendling fra Forsand	282	123	53	44

I prinsippdokumentet frå 2016 mellom Forsand og Sandnes blei det lagt til grunn at Høgsfjordsambandet skulle oppretthaldast. På det tidspunktet var ferja over Høgsfjorden (Lauvik-Oanes) hyppig brukt av innbyggjarane i Forsand og Strand. Ryfast opna i 2020, etter kommunesamanslåinga mellom Forsand og Sandnes var vedteken i Stortinget. Ryfast endra i stor grad trafikkmonsteret over Høgsfjorden og trafikken over Høgsfjorden har gått vesentleg ned. Rogaland fylkeskommune har i brev av 14.02.22 opplyst at

«i sak 2/19 i samferdselsutvalet ble løyvetildelinga for kommersielt ferjesamband mellom Lauvik og Oanes vedtatt tildelt Boreal Sjø AS. Rogaland fylkeskommune har i dag valt å la drifta av sambandet gå med kommersiell ferjedrift. Det vil sei at ein i dag ikkje brukar ordinære fylkesmidlar på ferjedrifta, og har ingen konkrete vedtak om at ein skal gjere det i framtida. Så lenge det er interesse i marknaden for å drive sambandet utan tilskott, så vil Rogaland fylkeskommune legge til rette for det.»

Tildelingskriteria blei bestemt 05.09.18:

«Lengst opningstid (med minst ein avgang per time i opningstida). Høyast frekvens (gjennomsnittleg per time). Opningstid veies 70 prosent og frekvens veies 30 prosent.»

Løyve for sambandet er gyldig til og med 31.12.27.

Strand kommune har i brev av 17.12.21 lagt ved eit kart som viser kommunen si utrekning av avstand mellom Forsand og Jørpeland, og Forsand og Sandnes med ulike reiseruter:



Kommunale tenester og plikter knytt til prinsippdokumentet

Samanslåinga av kommunane Sandnes og Forsand byggjer på eit prinsippdokument utarbeidd av kommunane sjølve. Dokumentet handlar om ei rekke forhold som gjeld handteringa av Forsand i den nye kommunen.

Sandnes kommune har i sitt faktagrunnlag særleg peika på følgjande plikter:

- Forsand er definert som lokalsenter
 - Leggje til rette for eit aktivt nærdemokrati
 - Nærleik til tenester som innbyggjarane har behov for i kvardagen; barnehage, grunnskole og SFO, helsestasjonsteneste, legekontor, sjukeheim, bibliotek.
- Administrativ til stades i Forsand kommunehus, inkludert eit servicekontor som tilbyr hjelp og rettleiing og forenkla saksbehandling «over disk» på enkelte tenester.

Vidare har Sandnes kommune i brev av 13.12.21 sett opp i ein tabell eit utdrag av dei primære kommunale tenester som Sandnes kommune gjer til sine innbyggjarar i Forsand i 2021, sjå tabell påfølgjande side:



Tjeneste	Antall brukere/tjenestemottakere	Antall ansatte	Merknad
Skole	148 elever, av disse 16 fra Strand. 19 elever i friskole	23,3 årsverk, fordelt på 34 ansatte	
Barnehage	46 barn i barnehage, kapasitet til 98	13,7 årsverk, 17 ansatte	
Helsestasjon	Helsesykepleier, helsestasjon og jordmor	1,4 årsverk, fordelt på 3 ansatte	Utfordrende rekrutteringssituasjon
Forsand fritidsklubb	60 –80 ungdommer per uke	1 årsverk, 3 ansatte	
Tilrettelagt fritid	9 mottakere av tilbud	6 deltids ansatte	
Kultur	Kulturformidling, tilskuddsforvaltning og forvaltning	1 årsverk	
EFF	9 leiligheter med heldøgntjenester Dagaktiviteter	18,52 årsverk, 33 ansatte 6,11 årsverk, 9 ansatte	I tillegg kommet timebaserte tjenester etter vedtak
Sykehjem/ hjemmetjenester	14 brukere av sykehjemsplasser, 26 brukere av omsorgsboliger. 30 mottakere av hjemmehjelp, 40 brukere av hjemmesykepleie Dagsenter/eldresenter	28,39 årsverk, 50 ansatte	
Mestringsenheten	23 mottakere av hjemmebaserte tjenester	1,4 årsverk, 2 ansatte	
Legevakt	Tjenesten gis gjennom Sandnes legevakt Døgnåpen. Behandlet 25.272 konsultasjoner og 109.623 tlf konsultasjoner i 2020.	26,3 årsverk totalt i 2020	Legekontor på Forsand, dagtilbud. Tilbud om videokonsultasjon
Boligenheten	16 kommunale gjennomgangsboliger, 7 er utleid.		Vesentlig flere boliger enn det som er i bruk. Husbandstøtte må refunderes ved evt. salg
Bibliotek	316 låntakere, 5200 utlån	0,45 stilling, 2 ansatte	Ubetjent bibliotek, 8-22 ukedager, 9-17 lør/søn



Tjeneste	Antall brukere/tjenestemottakere	Antall ansatte	Merknad
Kulturskole	50 elever, undervisning i 11 fag/instrumenter Sangtilbud for eldre 2.hver uke	2,5 årsverk, 7 ansatte	Undervisning i eget bygg, Espedalvegen 150
Landbrukskontor	104 landbr.eiendommer 47 bruk/foretak som søker produksjonstilskudd, 35 bruk/foretak som søker regionalt miljøprogram Tilsyn: 9 bruk/foretak per år Hovedkontoret for Landbruk er på Forsand	0,5 årsverk	
Servicekontor og turistinfo	Servicekontor og turistinformasjon drives fra gamle Forsand kommunehus		Av kr 0,7 millioner bevilget til turistinfo, har Lysefjorden Utvikling AS fått kr 0,115 millioner årlig til info i Lysebotn i sesongen.
Gravplasser	2 gravplasser – Forsand og Lysebotn. I alt 1460 graver fordelt med 1300 på Forsand og 160 i Lysebotn.		Driftsavtale med lokale aktører i Lysebotn
VA	25,3 km vannledning, 13,8 km spillvannsledninger, 5,6 km overvannsledninger. 4 avløpsspumpestasjoner, 4 høydebasseng, 4 pumpestasjoner vann, 1 vannbehandlingsanlegg Gebyrer er harmonisert	Driftes hovedsakelig fra Sandnes	Lyse AS er eier og driver av vannforsyningsanlegg i Lysebotn. Arbeid på gang for å overdra dette til kommunen. Innmåling og kartlegging av rør og slamkummer under planlegging
Renovasjon	683 abonnenter – 374 i henteordning, øvrige i bringeordninger Depot – åpent to dager	Leveres av IVAR IKS	RYMI IKS ble i 2019 virksomhetsoverdratt til IVAR IKS
Park, idrett og vei og byggdrift	Drift av lekeplasser, idrettsanlegg, kommunale veier. Tilrettelegging av friområder. Drift av kommunale bygg og eiendommer	3 årsverk	
Havn	Kommunal kai – ved Myra næringsområde Gjestehavn Lysebotn		



Utover dette føreligg det vedtaksbaserte tenester innanfor PPT og barne- og familieeininga.

Nærmare om tenestetilbodet innanfor helse og omsorg

Fleire helse- og omsorgstenester er som det følgjer av tabellen i dag lokaliserte på Forsand, mellom anna legekontor, helsestasjon og sjukeheim. Samtidig er nokre helse- og omsorgstenester og lokaliserte i Sandnes. Det gjeld mellom anna legevakttenester ved Sandnes legevakt på Stangeland. I Strand er legevakta lokalisert til Jørpeland. Sandnes er ein del av det interkommunale samarbeidet Jæren øyeblikkelig hjelp som tilbyr kommunalt akutt døgntilbod (KAD/ØHD-senger), og er fysisk lokalisert på Stangeland. Strand kommune har tilsvarande tilbod lokalisert på Jonsokberget bo- og aktivitetssenter på Jørpeland.

Nærmare om tenestetilbodet til barn og unge

Det er barnehage og skuletilbod på Forsand. Barnehagen har god tilgang til barnehagelærarar og har dei siste åra oppfylt pedagognorma utan dispensasjonar. Skulen har strevd med å få etablert ein stabil rektorsituasjon, men har god tilgang til lærarar.

Næringsutvikling mv.

Sandnes kommune har i sitt brev av 13.12.21 gjort grundig greie for korleis Forsand og området rundt Lysefjorden står sentralt i både reiselivsstrategi og næringsstrategi for Sandnes kommune. Med grunnlag i Prinsippdokument for nye Sandnes, er det utarbeidd og godkjent ein reiselivsstrategi og ein næringsutviklingsstrategi frem mot 2030. Forutan å slå saman aksjepostane frå Forsand og Sandnes i Lysefjorden Utvikling AS, kjøpte Sandnes seg og opp i selskapet og er no nest største eigar. I brevet av 13.12.21 er det lista opp ei rekke kulepunkt som viser konkrete tiltak som er iverksett. Det kan og nemnast at Statsforvaltaren er involvert i mobiliseringa for næringsutvikling knytt til Lysefjorden gjennom prosjektstillinga «bedriftsutvikling i ytre Ryfylke», som fungerer godt med Sandnes kommune som har tilført ressursar.

Konsekvensar knytt til økonomi

Sandnes kommune framhevar i sitt faktagrunnlag også driftsinntekter og kostnader og kva konsekvensar ei grensejusteringssak vil få i så måte. Kommunen legg og fram driftsbudsjett for Forsand, og reknar med at drifta av Forsand kosta kommunen rundt 150 millionar i 2021. Inntektene inkludert konsesjonskraft, eigedomsskatt og naturressursskatt blei rekna til å vere om lag 213 millionar i 2021, stipulert avtakande til 158,5 millionar i 2025. Inntektene har så langt altså vore vesentleg større enn utgiftene ved drift av Forsand. Forsand er som det går fram av tala eit område som har store kraftinntekter, noko som vil ha betydning for begge kommunane.

Forpliktingar

I faktagrunnlaget frå Sandnes, jf. brevet av 13.12.21, er det i tabell på side 13 og lista opp kva forpliktingar Sandnes overtok og på kva måte det blei gjort, og vi viser til tabellen for oversikt.

8. Uttale frå Kartverket

Representantar frå Statens Kartverk har vore med i møte med kommunane og Statsforvaltaren.

Kartverket ved Steinar Wergeland og Roar Haugland orienterte i møte med Statsforvaltaren og kommunane den 09.11.21 om Kartverket som ein koordinerande etat. Dersom ein eigedom skiftar kommune, så skiftar den og kommunenummer. Kartverket har og ansvar for grunnboksoppdateringar. Kor viktig det er med korrekt nummerering kan illustrerast ved at dersom



det ikkje er på plass innan 01. januar, kan ikkje NAV utbetale pensjon mv. Det var ein arbeidskrevjande prosess sist gang det skjedde ei grensejustering. Kartverket har no eit erfaringsgrunnlag, og har utarbeida ei sjekklister som er eit hjelpemiddel i denne typen saker. Viss alt er klart til september 2022, kan det bli ny struktur i år 2025, dersom ein følgjer tidsplanen i sjekklister. Det er mogleg det kan skje noko raskare, ved eventuelt pålegg frå KDD som er deira overordna. Kartverket lagar og eventuelt forslag til nye grenser og kan til KDD utarbeide ei tidslinje for sitt arbeid. Statsforvaltaren viser til at Regjeringa har satt tidsfristen til 1. mars 2022 for fylker og kommunar som vil søka om å dela seg. Det er utalt at dette vil gjera det mogleg å gjennomføra val til dei nye einingane ved lokalvalet i 2023. Statsforvaltaren legg til grunn at det sama vil vera mogleg for Strand kommune, viss KDD følgjer den same tidsplanen for denne avgjerda.

Kartverket opplyste i nytt møte den 15.11 at dei har ei gruppe som arbeidar med oppgåver knytt til kommune og regionsreform. Kartverket har også gjort ein førebels gjennomgang av dei oppgåvene som må gjerast i følgje sjekklister. Gjennomgangen viser at ein del grunnleggjande arbeid blei gjort i samband med kommunereforma, men det trengs meir tid til å arbeide med saka.

9. Synspunkt frå andre - innbyggjarar og bedrifter mv.

Det har vore stort engasjement rundt saka og Statsforvaltaren har motteke mange innspel. Frå private partar er det synspunkt i begge retningar. På den eine sida er det fleire innbyggjarar som viser til at Forsand ved å gå inn i Sandnes har fått eit løft i kompetanseutvikling og tenestetilbod og at Sandnes raskt følgjer opp når det trengst i Forsand. Som kjent for departementet har ei gruppe innbyggjarar i Lysebotn meldt at dei ønsker å endre grense slik at dei vil høyre til Sirdal, dersom denne saka endar med grensejustering slik det er søkt om. I brev av 28.10.21 signert fleire tidlegare representantar i Forsand kommunestyre, nokre av dei no engasjerte i Sandnes kommunestyre, gir dei uttrykk for at det er ein omkamp og i realiteten eit forsøk på reversering av samanslåinga av Forsand og Sandnes. Vi har motteke innspel frå bedrifter som er uroa for framtidig drift, ettersom dei treng langsiktige avklaringar med kommunen og er avhengig av dialog med kommunen om planprosess mv.

På den andre sida har vi motteke synspunkt og frå dei som syns diverse tilbod har vorte dårlegare etter at Forsand blei ein del av Nye Sandnes, og som meiner at geografisk nærleik til Strand gir betre butilhøve på sentrale område. Og at ein ved å høyre til Strand vil ha større høve til påverknad på eigen kvardag, samt eit betre grunnlag for framtidig styring av ryfylkeregionen. Vi har lese alle innspel og hatt dei med oss i vårt arbeid med utgreiinga, og dei følgjer med oversendinga av dokument til KDD.

10. Statsforvaltaren si vurdering og tilråding

10.1 Det rettslege utgangspunktet for vurderinga om grensejustering bør skje

Innleiingsvis minner vi om punkt 4 ovanfor, der Statsforvaltaren etter ei vurdering konkluderte med at det er tale om ei grensejusteringssak som følgjer inndelingslova.

Den sentrale vurderinga i det følgjande er kor vidt Statsforvaltaren tilrår ei grensejustering slik det er søkt om.

Statsforvaltaren tek utgangspunkt i gjeldande regelverk og føringar. I vårt mandat blei det av KDD peika på sentrale moment som skulle utgreiast og som må vurderast.



Inndelingslova seier ikkje noko om kor stor vekt ein skal leggje på dei ulike moment som er utgreia i ei grensejusteringssak. Det er naturleg å sjå hen til formålsbestemminga i § 1 om at formålet med lova er å leggje til rette for ei kommuneinndeling som kan «sikre eit funksjonsdyktig lokalt folkestyre og ei effektiv lokalforvaltning». Bestemminga understrekar med dette at både eit forsvarleg tenestetilbod og ei rasjonell inndeling er sentrale omsyn ved vurderinga av einingar. Det same er kommunane sine synspunkt og ikkje minst kva innbyggjarane sjølve ønsker. Det er av den grunn dei er gitt initiativretten slik den er regulert i inndelingslova § 8.

Vidare heiter det i § 1 at endringar i kommuneinndelinga bør etter inndelingslova § 1 medverke til å skape «formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredsstillande tenester og forvaltning». I førearbeida er det presisert at ein med formålstenlege einingar har tenkt på «mellom anna økonomisk berekraft, tilstrekkeleg kapital til å løyse pålagde oppgåver og fagleg kompetanse».

Oppsummeringsvis må den konkrete avgjerda til sjuande og sist avhenge av ei skjønsmessig heilskapsvurdering av dei faktiske forholda i den enkelte saka.

Statsforvaltaren har og lagt vekt på at Støre-regjeringa i plattformen si har lagt vekt på at innbyggjarane i slike saker skal lyttast til og opna opp for å gjera endringar i nyleg vedtatte kommune- og fylkesgrenser, viss det skjer etter lokale initiativ.

10.2 Statsforvaltaren si vurdering og tilråding

Begge kommunane, Aksjonsgruppa og dei som har kome med innspel undervegs meiner naturleg nok at deira standpunkt er det som best tek i vare inndelingslova sine formål slik desse er definert i inndelingslova. Det er stor usemje om kva som vil vere det beste resultatet, og mellom anna med tanke på det aktuelle området som ein betydeleg kraftleverandør er det mykje som står på spel.

Vi har sett hen til alle innspel i vårt arbeid med saka. Det vil føre for langt å gå detaljert inn på alt i vår oppsummering, men skal sei noko om dei vi finn mest sentrale for vår vurdering. I det følgjande går vi først konkret inn på geografiske og regionale forhold, reisemønster og bu- og arbeidsmarknad. Deretter tek vi for oss innbyggjarane si meining, tenestetilbod og til slutt litt om kostnader og arbeid knytt til ei grensejustering som har vore eit av fokusområda for Sandnes kommune, før vi avslutningsvis gir ei oppsummering.

Geografiske og regionale forhold, reisemønster og fellesskap med Strand for bu- og arbeidsmarknad

Dei faktiske geografiske forhold, regionale forhold og fellesskap med Strand når det gjeld bu- og arbeidsmarknad, kommunikasjon og reisemønster trekker med tyngde i retning av ei grensejustering. Desse momenta har nær innbyrdes samanheng.

Som ein geografisk del av Ryfylke-regionen har Forsand fleire felles utfordringar med Strand. Ei grensejustering vil gi ein god geografisk og regional struktur. Nettopp den geografiske nærleiken som er mellom Forsand og Strand, og resten av Ryfylke, gjev gode moglegheiter for forvaltning av naturressursar mv. I samband med dette vil vi og trekke fram det faktum at Forsand bidreg med store kraftinntekter til den kommunen dei høyrer til. Frå politisk hald er skattlegginga knytt til kraftinntektene utarbeidd med det føremål at naturressursane skal kome den regionen der kraftproduksjonen skjer, Ryfylke-regionen, til gode. Då er ei grensejustering til Strand fornuftig.



Som det går fram av faktagrunnlaget så har Forsand har ei rekke arbeidstakarar som pendlar. Utpendling til Strand er om lag 282 personar, kor 123 av dei pendlar til Strand, den resterande delen fordeler seg ca. i forholdstal seksti/førti til Stavanger og Sandnes. Når det gjeld pendlarar inn til Forsand er det tale om 254 personar, heile 203 av dei kjem frå Strand. Dei faktiske forholda viser at Strand og Forsand langt på veg kan definerast som ein felles bu- og arbeidsmarknad med relativt stor arbeidspendling mellom Strand og Forsanddelen av Sandnes.

Det er fleire frivillige organisasjonar som er organisert som ei felles eining for innbyggjarane i Strand og på Forsand. Frivillige organisasjonar er en viktig del av eit velfungerande lokaldemokrati der befolkninga organiserer seg for å ivareta felles interesser også ovanfor lokale styresmakter.

Kommunikasjon internt i ein kommune har mellom anna ei side til inndelingslova sitt føremål om ei effektiv lokalforvaltning og funksjonsdyktig lokalt folkestyre. På dette punkt har det skjedd store endringar sidan Prinsippdokumentet var etablert. Det blei frå nasjonalt hald gjort eit val tilbake i tid om Ryfast som sentral gjennomgangsåre for trafikken i området. Med Ryfast-opninga endra folks reisemønster seg, og trafikken over Høgsfjorden gjekk naturlegvis vesentleg ned. Ferjesambandet er i dag underlagt ein privat leverandør. Det endra reisemønsteret er utfordrande for kommersiell drift, noko som skapar usikkerheit knytt til kva som skjer etter at Boreal sitt løyve går ut 31.12.27.

Innbyggjarane si mening

Nye Sandes er ein ung kommune og det er forståeleg at kommunen ønsker tid og til å få virke. Likevel har det allereie sidan før Forsand blei ein del av Sandnes vore mykje uro som er vel kjent, jf. prosessen før samanslåinga. Samanslåinga av Forsand og Sandnes er godkjent og ikkje å rekne som ei tvangssamanslåing. Det byggjar på at det var gjort to gjensidige positive vedtak i Forsand kommunestyre og i Sandnes kommunestyre. Men fleirtalet snudde i Forsand kommunestyre før Stortinget gjorde sitt vedtak. Dette fekk ikkje komme til uttrykk i siste kommunestyre før Stortingets behandling. I ettertid har Statsforvaltaren slått fast at måten denne saka vart behandla på var ikkje i samsvar med kommunelova.

I samband med innbyggjarinitiativet for å grensejustere Kolabygda til Strand kommune, blei det gjennomført ei folkeavrøysting i regi av Forsand kommunestyre. Den ga fleirtal for å slå saman heile tidlegare Forsand kommune med Strand.

Aksjonsgruppa rettar derfor fokus på at det for dei likevel har blitt opplevd som tvang. I alle tilfelle er det ikkje snakk om ei deling i denne runden, men ei mogleg justering av grensene slik at Forsand går til Strand. Det har fleirtalet av innbyggjarane ved fleire høve, seinast i år, ønska at skal skje.

Ved innbyggjarhøyringa Statsforvaltaren stod for, var det dessutan stor oppslutnad, med ein svarprosent på over 80. Det var eit tydeleg fleirtal på 54 prosent som altså ønskjer å vere ein del av Strand kommune. Dette meiner vi er eit vektig argument som trekker i retning av å gjennomføre ei grensejustering.

Statsforvaltaren meiner derfor at det er gode grunnar for at mange innbyggjarar i Forsand opplever dette som ei tvangssamanslåing. Men sidan temaet for initiativet ikkje er at Forsand kommune skal gjenoppstå så er det ikkje snakk om ei reversering av ei kommunesamanslåing. Fleirtalet i det siste kommunestyret i Forsand og fleirtalet av innbyggjarane i folkeavstemminga og den siste innbyggjarhøyringa har ynskja å bli ein del av Strand kommune.



Tenestetilbod

Det har vore eit mål for Sandnes og det som var Forsand å få til gode løysingar for innbyggjarane i det som blei Nye Sandnes. Prinsippdokumentet har stått sentralt i så måte og kommunen har arbeidd målbevisst med dette. Det at tilsette innanfor ulike tenestesektorar no er del av eit større fagmiljø vil bidra til økt kompetanse, som er eit gode for innbyggjarane. Sandnes har ein målsetnad om å vere til stades for folket på Forsand og har sørga for at ei rekke tilbod framleis er lokalisert på Forsand, slik faktagrunnlaget viser.

Samtidig er det og tenester som ligg i Sandnes, der reiseavstand kan vere viktig, til dømes legevakta. Avstanden her blir monaleg kortare ved at innbyggjarane kan få tenesta på Jørpeland. Under pandemien var det naturleg for Sandnes kommune å søke samarbeid sørover mot jærkommunane. Det førte til at den felles teststasjonen blei lokalisert i Klepp kommune. For innbyggjarane på Forsand betyr det ein enda lengre reiseveg.

Det er fleire tenester som i dag er lokaliserte på Jørpeland, som det enno ikkje er tydeleg avklart om vil bli verande der ved ei eventuell grensejustering. Men Strand kommune uttrykker i brev av 09.12.21 og i brev av 17.02.22, vilje til å behalde og vidareutvikle tenester i Forsand. Når det gjeld fagmiljø og kompetanse vil vi peike på at Forsand ikkje skal gjenoppstå som eigen kommune, med den sårbarheit det medfører. Etter ei grensejustering vil dei aktuelle tenesteområda bli innlemma i Strand kommune sitt fagmiljø, og framleis vere del av ei større eining, om enn ikkje like stor som Sandnes. Etter dette er vår overordna vurdering når det gjeld helse-, sosial- og barnevernsfelt generelt er at det ikkje er noko som skulle tilseie at innbyggjarane ikkje vil få eit forsvarleg tenestetilbod ved ei eventuell grensejustering.

Gode tilbod til barn og unge er sentralt for innbyggjarane, og begge kommunar opplyser at dei har fokus på dette, Når det gjeld fritidstilbod til dei unge vil neppe kommunegrenser spele ei stor rolle. Barnehage og nærskulen er viktigare. Når det gjeld barnehagen på Forsand har den ifølgje våre tal betre pedagogdekning enn Sandnes elles, og norma er oppfylt utan dispensasjon frå utdanningskravet.

Det er kjent for Statsforvaltaren som fører tilsyn med skular at Forsand skule over tid har hatt utfordringar med læringsmiljøet. Skulen har god tilgang til lærarar med godkjent utdanning, medan ressursituasjonen ligg under norma. Vår utdanningsavdeling ser indikasjonar på ei innstraming i ressursane i barnehage og skule etter at Forsand blei ein del av Sandnes, men dei ligg framleis godt innanfor lovkrava. Når det gjeld læringsresultata er det ikkje mogleg enno å identifisere noko endring. Strand signaliserer i brev av 17.02.22 at kommunen vil bidra til å styrke nærskulen i Forsand ved å utvide skulekretsen, då Strand ligg på same side av fjorden som Forsand, slik at dei geografiske tilhøva her er ein fordel.

Statsforvaltarens vurdering er at tenestetilbodet til innbyggjarane i Forsand vil vere minst like godt ivaretatt av Strand kommune, og i tillegg vil det bli kortare reiseveg til viktige tenester slik som legevakt og kommunale akuttseger.

Kostnader og arbeid knytt til ei grensejustering

Sandnes har gjort greie for kor krevjande det vil vere å flytte grensa, det vil vere eit stort og tidkrevjande arbeid og ikkje minst vil det koste mykje og meiner det trekker i retning av å la grensa vere som den er. Vidare er det slik at Forsand sine betydelege kraftinntekter gjer at det er eit område som tilfører meir enn det kostar, i den kommunen det høyrer til. Elles er det og slik at når det gjeld kva direkte verknader ei grensejustering for mellom anna økonomiske kompensasjon, avgiftskrav, økonomiske etteroppgjær mv, så er desse forholda for ein stor del direkte lovregulert i inndelingslova



i § 12 til § 16. Det bør gjere eit etteroppgjer handterbart og vi finn ikkje å kunne leggje stor vekt på moment knytt til kostnader og etterarbeid.

Oppsummering

Statsforvaltaren har ved vår vurdering funne det rett å leggje tyngst vekt på at både geografiske og regionale forhold tilseier ei grensejustering til Strand som den beste og mest framtidretta løysninga for innbyggjarane det gjeld, og det faktum at eit fleirtal av innbyggjarane det gjeld ønsker det.

Statsforvaltaren finn at ei grensejustering slik det er tale om her, vil vere ein reiskap for å tilpasse kommunegrenser til det som i dag i stor grad er eksisterande samhandlingsmønster.

Gjennomgangen av saka viser at grensejusteringa vil kunne bidra til å redusere utfordringar for dei det gjeld, ikkje minst når det gjeld kommunikasjon og reiseveg og påverknad elles i lokalsamfunnet.

Med helsing

Bent Høie
statsforvaltar

Monica Nessa
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Alle dokument i saka vert ettersendt.

Kopi til:

STRAND KOMMUNE

Aksjonsgruppa ja til folkeviljen, nei til tvangssamanslåing

SANDNES KOMMUNE

Kartverket

Postboks 115 4126 JØRPELAND

Haukalivegen 61 4110 FORSAND

Postboks 583 4302 SANDNES

pb. 600 sentrum 3507 HØNEFOSS