



FYLKESMANNEN  
I MØRE OG ROMSDAL

# Grensejustering

## utgreiing og tilråding

ØRSTA KOMMUNE  
Bjørke og Viddal

23. MARS 2018



## INNHALD – Grensejustering Bjørke og Viddal – Ørsta kommune

<b>1.0</b>	<b>Oppsummering</b> .....	<b>2</b>
<b>2.0</b>	<b>Bakgrunn</b> .....	<b>3</b>
	2.1 Innbyggerinitiativet.....	3
	2.2 Oppfølging av initiativet.....	4
<b>3.0</b>	<b>Utgreiing</b> .....	<b>5</b>
	3.1 Faktagrunnlag.....	5
	3.1.1 Storleik og geografisk plassering .....	5
	3.1.2 Innbyggartal og demografi .....	6
	3.1.3 Kommunikasjonstilhøve og arbeidspendling.....	7
	3.1.3.1 Kommunikasjonstilhøve.....	7
	3.1.3.2 Arbeidspendling .....	8
	3.1.5 Kommunalt tenestetilbod .....	9
	3.1.5.1 Reisetid/reiseavstand .....	9
	3.1.5.1 Barnehage og skule.....	9
	3.1.5.2 Helse og omsorg.....	10
	3.1.6 Anna .....	10
	3.1.6.1 Kultur- og foreiningsliv.....	10
	3.1.6.2 Økonomi.....	10
	3.1.6.3 Konesjonsavgift, naturressursskatt, sal av konsesjonskraft og eigedomsskatt.....	10
	3.1.6.4 Brannordning .....	11
	3.1.6.5 Turisme og reiseliv .....	11
	3.1.6.6 Svømmebasseng .....	11
	3.2 Innbyggjarhøyring.....	11
	3.3 Høyringsuttaler .....	12
	3.3.1 Ørsta kommune.....	12
	3.3.2 Fellesnemnda i nye Volda kommune .....	12
	3.3.3 Møre og Romsdal fylkeskommune.....	13
	3.3.4 Kartverket .....	13
<b>4.0</b>	<b>Utgangspunktet for vår vurdering</b> .....	<b>13</b>
	4.1 Rettsgrunnlag.....	13
	4.2 Grunnlaget for saksbehandlninga.....	14
<b>5.0</b>	<b>Fylkesmannen si samla vurdering</b> .....	<b>15</b>
<b>6.0</b>	<b>Tilråding</b> .....	<b>17</b>

# Søknad om grensejustering for bygdene Bjørke og Viddal - Fylkesmannen si vurdering og tilråding

## 1.0 Oppsummering

Ørsta kommune ligg på søre Sunnmøre. Bjørke ligg inst i Hjørundfjorden som går inn frå Storfjorden. Viddal ligg nordaust for Bjørke, lenger ut i Hjørundfjorden. Det bur 115 innbyggjarar i Bjørke og Viddal.

Det har vore stor offentleg debatt knytt til søknaden om grensejustering frå innbyggjarar i Bjørke og Viddal. Debatten er prega av motstridande synspunkt på kva som er beste løysinga for bygdene Bjørke og Viddal, og ulempene for Ørsta kommune ved ei eventuell grensejustering.

Fellesnemnda i nye Volda kommune vil ønskje innbyggjarane velkomne ved ei eventuell grensejustering. Ørsta kommunestyre krev å få behalde bygdene Bjørke og Viddal inst i Hjørundfjorden, og har peika på økonomiske ulemper ved ei grensejustering. Fylkesmannen vurderer det slik at dei økonomiske verknadene for Ørsta kommune er innanfor det som er forventa løyst gjennom oppgjerreglane og inntektssystemet.

Fylkesmannen legg utifrå kommunen si saksutgreiing til grunn at ei grensejustering vil innebere eit varig tap i kraftinntekter på om lag 4,4 mill årleg. I tillegg kjem tapt eigedomsskatt frå kraftanlegga. I ein overgangsperiode vil det kunne vere utfordrande for Ørsta kommune å tilpasse planlagde investeringa og inntekter/utgifter som følgje av tapte kraftinntekter. Utifrå kommunen sine samla frie inntekter i 2017 (605,7 mill kr) vurderer Fylkesmannen likevel at det ikkje vil få store økonomiske konsekvensar for Ørsta kommune.

Resultatet frå innbyggjarhøyringa viser at 56 % ønskjer å bli verande i Ørsta kommune, mens 41 % ønskjer overflytting til nye Volda kommune. Sjølv om resultatet viser eit fleirtal for å bli verande i Ørsta kommune, må ein også ta omsyn til at utvalet er lite, slik at eit fåtal stemmer den eine eller andre vegen vil utgjere stor endring i prosent. Innbyggjarhøyringa i Bjørke og Viddal gir etter Fylkesmannen si vurdering ikkje eit klart og eintydig svar og må derfor få noko mindre vekt i vår vurdering.

Fylkesmannen legg stor vekt på at Bjørke og Viddal har fått endra kommunikasjonstilhøva gjennom bygging av nye Kvisvegen (E 39). Ved å køyre Kvisvegen kan ein køyre direkte frå Bjørke og Viddal til Grodås i Hornindal og Volda sentrum. Det gjer at innbyggjarane no kan nytte kommunale tenester i nye Volda mykje nærmare enn før, og i større grad bli integrert som ein del av nye Volda. Det avgjerande i vår vurdering og tilråding er at ei grensejustering vil gi ein funksjonell kommunestruktur som tek omsyn til kvar innbyggjarane i Bjørke og Viddal får sine kommunale tenester frå og kvar dei orienterer seg i dagleglivet. Fylkesmannen legg vidare stor vekt på at ei grensejustering vil gjere at innbyggjarane i Bjørke og Viddal får røysterett og høve til å påverke i den kommunen dei nyttar kommunale tenester i. Dette demokratisynet veg etter Fylkesmannen si vurdering tyngre enn resultatet frå innbyggjarhøyringa.

Ei grensejustering er ein ressurskrevjande prosess både for kommunane sjølve og andre involverte statlege og regionale instansar. Usemje rundt grensejusteringsspørsmålet kan vidare skape konflikhtar i lokalmiljøet. Det er Fylkesmannen si vurdering at den beste løysinga for innbyggjarane i Bjørke og Viddal vil vere ei samanslåing mellom Ørsta og nye Volda kommune. Dersom det i nær framtid er aktuelt med ei samanslåing mellom Ørsta og nye Volda kommune, vil grunnlaget og behovet for ei grensejustering av Bjørke og Viddal falle bort. Det er per dags dato ikkje forhandlingar på gong mellom Ørsta og nye Volda, og vår tilråding er gitt med bakgrunn i dette.

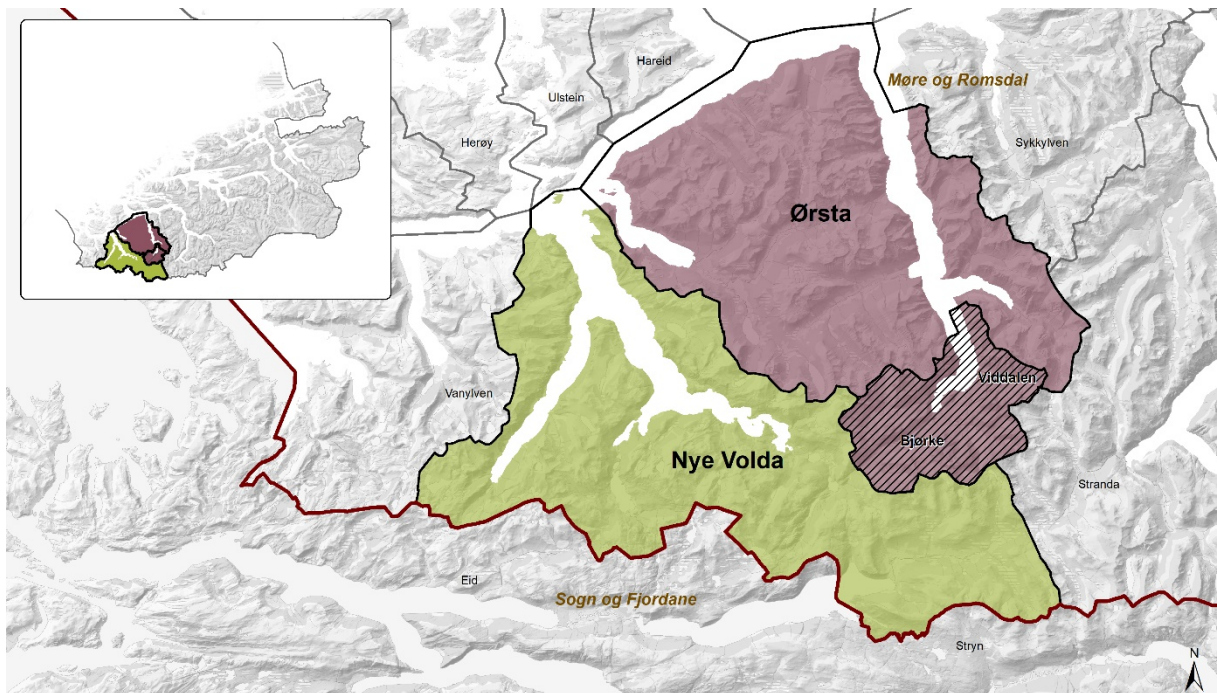


## Fylkesmannen si tilråding:

Fylkesmannen rår til at Bjørke og Viddal blir grensejustert over til nye Volda kommune. Dersom kommunane Ørsta og nye Volda i nær framtid gjer vedtak om samanslåing vil det ikkje vere grunnlag for ei grensejustering.

## 2.0 Bakgrunn

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



## 2.1 Innbyggerinitiativet

Fylkesmannen i Møre og Romsdal har den 22.09.2017 motteke søknad frå Torbjørn Saure Hoel om utgreiing av ei grensejustering av det området som utgjer Bjørke og Viddal grunnkrins, frå Ørsta kommune til nye Volda kommune. Søknaden er underskreve av 19 innbyggjarar. Søknaden er lagt ved (vedlegg 1).

Det blir i søknaden vist til at:

- «Dagens kommunikasjon har endra seg radikalt med nye E 39, Kvisvegen. Den har gjort at Bjørke samfunnet langt på veg no nyttar Hornindal som sin tenestestad.
- Hornindal i «Nye Volda» er vårt nærmaste sentrum, om lag 20 minutt's bilkøyring frå Bjørke. Med dagens kommuneinndeling må vi køyre gjennom store delar av Volda kommune for å nå vårt kommunesenter Ørsta, om lag 45 minutt's bilkøyring ein veg.
- Frå 2018 har alle foreldra på Bjørke søkt borna sine til Hornindal skule og barnehage.
- Vi nyttar nesten alle tenester i nabokommunene Hornindal og Volda, barnehage, barne- og ungdomsskule, legetjenester, handel, idrettsanlegg osv.
- Vi ynskjer å ha påvirkningskraft i vårt nærrområde og røysterett i den kommunen vi naturleg høyrer til.»

## 2.2 Oppfølging av initiativet

I vår tilråding i kommunereforma anbefalte vi at Ørsta kommune gjekk saman med Volda og Hornindal kommune.

Volda og Hornindal kommune gjorde i kommunereforma vedtok å slå seg saman. Ørsta kommune gjorde i kommunereforma vedtok 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 Hornindal og Volda frå 1.1.2020. På bakgrunn av at Hornindal og Volda går saman frå 1.1.2020 vil vi i det vidare relatere grensejusteringa til nye Volda kommune.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt Fylkesmannen i oppdrag å utgreie konsekvensar av ei eventuell grensejustering av Bjørke og Viddal frå Ørsta til nye Volda kommune.

Fylkesmannen gjennomførte den 01.11.2017 oppstartsmøte med dei aktuelle kommunane og søkar der det blei orientert om vidare saksgong.

I tidsrommet 02.11-21.12.2017 har Fylkesmannen samla inn faktagrunnlag frå mellom anna Møre og Romsdal fylkeskommune og dei aktuelle kommunane. Faktagrunnlag med suppleringar er vedlagt (vedlegg 3-6). På vegne av Fylkesmannen har Opinion i tidsrommet 15.01-26.01.2018 gjennomført ei innbyggjarhøyring i form av telefonundersøking for dei aktuelle innbyggjarane. 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.

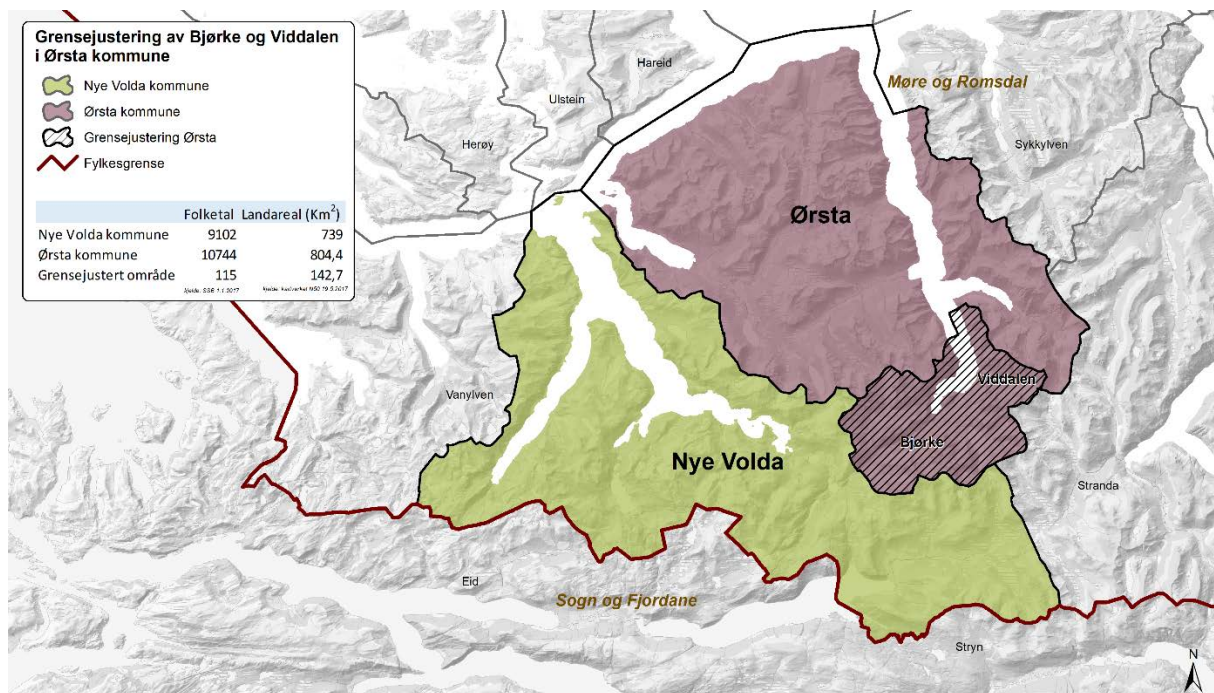
I kapittel 5.0 gjer Fylkesmannen greie for si samla vurdering og grunngjevinga for tilrådinga.

## 3.0 Utgreiing

### 3.1 Faktagrunnlag

#### 3.1.1 Storleik og geografisk plassering

Figur 2 – grensejustering av Bjørke og Viddal - utarbeidd av Møre og Romsdal fylkeskommune



Ørsta kommune ligg på søre Sunnmøre. Bjørke ligg inst i Hjørundfjorden som går inn frå Storfjorden. Viddal ligg nordaust for Bjørke, lenger ut i Hjørundfjorden. Kart over grensejustering i figur 2 og stipla linjer viser området med bygdene Bjørke og Viddal.

Kommunen grenser i sør mot Volda kommune, i vest og nordvest mot kommunane Ulstein, Hareid og Sula, i nord og nordaust mot kommunane Sykkylven og Stranda, og over fylkesgrensa i søraust til Hornindal kommune i Sogn og Fjordane. Kommunesenteret ligg i tettstaden Ørsta.

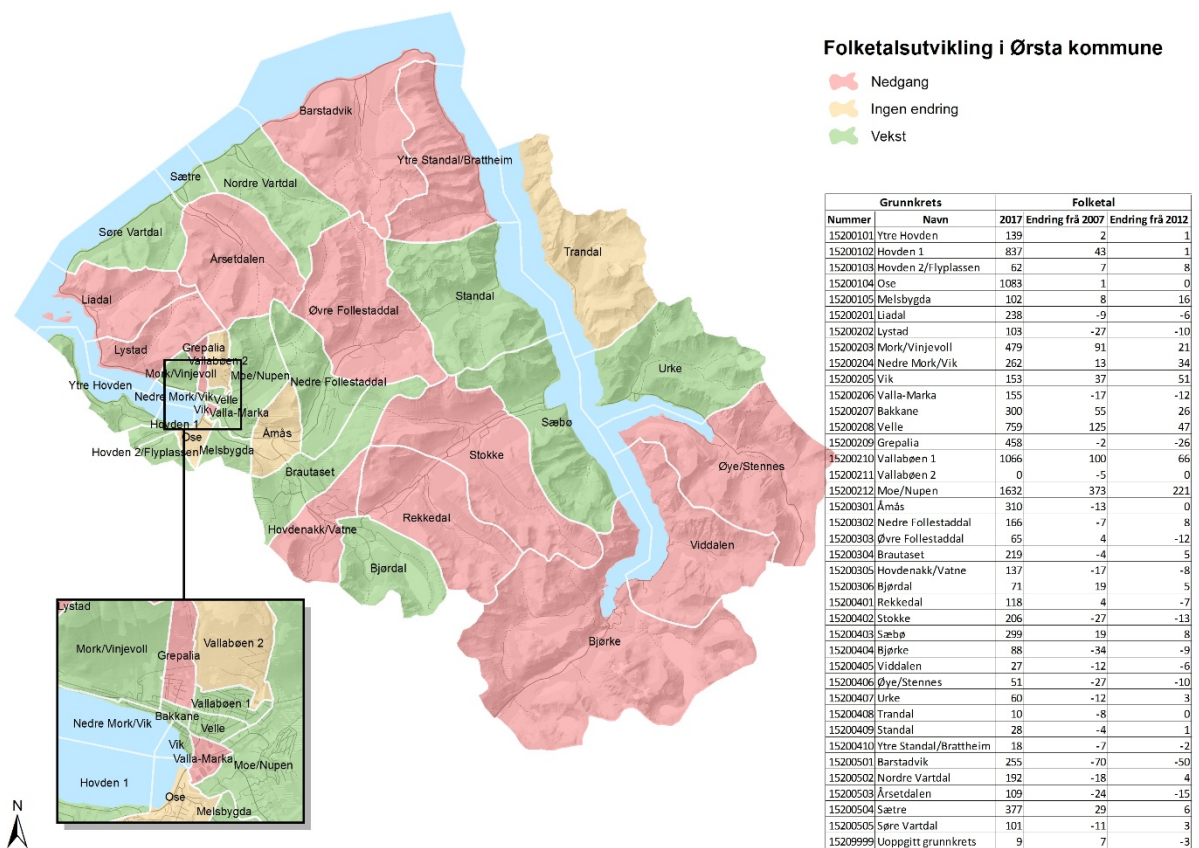
Ørsta kommune har eit samla areal på 804,43 km<sup>2</sup>. Bygdene Bjørke og Viddal har til saman eit areal på 142,7 m<sup>2</sup>, om lag 17,7 % av totalarealet i kommunen.

### 3.1.2 Innbyggartal og demografi

Talet på innbyggjarar per 1.7.2017 i bygdene i Bjørke og Viddal er 115. Innbyggartal for heile Ørsta kommune er 10744. Innbyggartalet i nye Volda kommune er om lag 9102. Bygdene Bjørke og Viddal utgjør om lag 1 % av innbyggjarane i kommunen.

Ørsta har den siste 10-årsperioden (2005-2015) hatt svak vekst i folketalet med 3,5 %. Fordelinga av befolkninga på aldersgrupper viser at kommunen for gruppa 0-17 år ligg over fylkesgjennomsnittet; 22,6 mot 22 %. For gruppa 70 år og eldre ligg kommunen med ein andel på 13,0 mot 12,0 for fylket samla.

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



I Ørsta er det i 2016 3,5 yrkesaktive pr. person over 67 år, og 9,8 yrkesaktive pr. person over 80 år. Aldersframskrivinga viser at det i 2040 vert 2,8 yrkesaktive pr. person over 67 år og 5,8 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



E 39 går gjennom Volda, Hornindal og Ørsta sentrum. Frå Bjørke og Viddal må ein køyre 11 km (10 min) på fylkesveg 41 for å kome til E 39 Austefjorden. Derifrå er det 10 km (9 min) til Grodås (Hornindal), 36 km (25 min) til Volda og 46 km (35 min) til Ørsta kommunesenter.

Frå Bjørke og Viddal til Ørsta og Volda lufthamn (Hovden) er det 43 km (44 min).

Timeekspresen som trafikkerer strekninga Volda – Kristiansund gir eit godt kollektivtilbod sør-nord i fylket. For Bjørke og Viddal er nærmaste haldeplass Volda.

Skyssebåten er et fleksibelt skysstilbod for innbyggjarane Sæbø, Standal, Trandal, Urke, **Bjørke**, Skår, for fastbuande elles i Ørsta og i regionen og for tilreisande. Skyssebåten blir nytta til kommunale omsorgstenester, til transport av skuleelevar frå Sæbø som har symjeopplæring på Bjørke. Ørsta kommunen finansierer sin del av kostnadene for skyssebåten ved næringsfond og tilskott frå Møre og Romsdal fylkeskommune. Ein stor del av inntektene til næringsfondet kjem frå konsesjonskraftinntekter frå kraftverket på Bjørke.



### 3.1.3.2 Arbeidspendling

Ørsta inngår i ein felles bu- og arbeidsmarknad med nabokommunen Volda. Kommunen har større ut- enn innpendling. Volda er den klart viktigaste utpendlingskommunen.

52 sysselsette personar pendlar ut frå grunnkringsgruppa Bjørke og Viddal. Det er nokre få personar som pendlar frå Volda til grunnkringsgruppa, men det eksakte talet er anonymisert. Samla gjer dette at det er ei netto utpendling frå grunnkringsgruppa på om lag 50 sysselsette.

Utpendling til grunnkrinsane:

- 19 personar pendlar til Ørsta
- I overkant av 14 personar pendlar til Volda
- I overkant av 13 personar pendlar til andre kommunar enn Volda og Ørsta

Innpendling til grunnkrinsane:

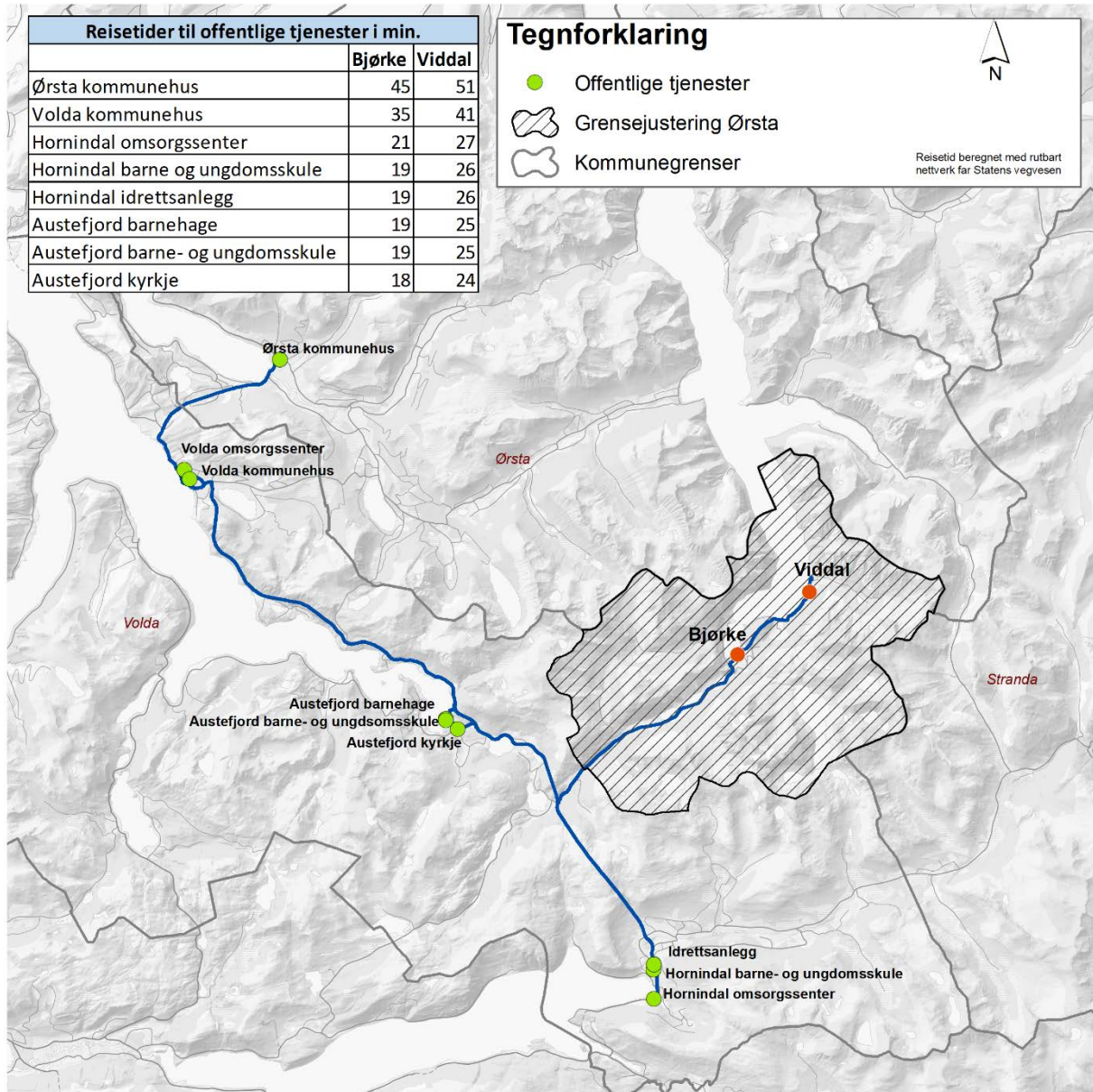
- Ingen personar pendlar frå Ørsta
- Nokre få sysselsette personar pendlar frå Volda

### 3.1.5 Kommunalt tenestetilbud

#### 3.1.5.1 Reisetid/reiseavstand

I figur 5 er det vist reisetid til kommunale tenester for Bjørke og Viddal til Grodås (sentrum i Hornindal kommune), Volda og Ørsta sentrum. Innbyggerane har kortast reisetid til Grodås (Hornindal sentrum) med ca. 20 min og lengst reisetid til Ørsta med ca. 45 min.

Figur 5 – reiseavstand til offentlege tenester - utarbeidd av Møre og Romsdal fylkeskommune



#### 3.1.5.1 Barnehage og skule

Barn under skulealder går i barnehage i Volda og Hornindal kommune. Frå 01.08.2018 er det inngått avtale med Hornindal kommune om barnehageplass ved Grodås barnehage.

Elevar frå Bjørke og Viddal grunnkrins går skuleåret 2017/2018 på Austefjord barneskule i Volda kommune. Frå 01.08.2018 er det inngått avtale med Hornindal kommune om skuleplass ved Grodås barne- og ungdomsskule.

### 3.1.5.2 Helse og omsorg

Skulehelseteneste for elevar frå Bjørke og Viddal er i Volda kommune. Ørsta kommune har tilbod om svangerskapskontroll, helsestasjon for barn og fastlege. Søkarane har opplyst at ein del nyttar helsetenester i Volda og Hornindal kommune.

På kveld og helg er det Ørsta kommune som har ansvar for legevakt. På natt er det interkommunalt legevakttilbod med Volda som vertskommune.

Ørsta kommune opplyser at dei driftar pleie- og omsorgstenester til innbyggerane i Bjørke og Viddal, og at dei ikkje kjøper desse tenestene frå Hornindal og Volda.

### 3.1.6 Anna

#### 3.1.6.1 Kultur- og foreiningsliv

Ørsta kommune viser til at bygdene rundt Hjørundfjorden har eit rikt kulturliv. I 2017 ga Ørsta kommune kulturtilskott på 69 500 kr til Bjørke og Viddal.

#### 3.1.6.2 Økonomi

Ørsta kommune viser i si faktautgreiing (vedlegg 4) til at:

*«Når det gjeld andre frie inntekter som t.d. tilskot frå staten, eigenbetalingar frå innbyggerane og skatt på inntekter og formue, går vi ut frå at dette samsvarar med gjennomsnittet for resten av Ørsta kommune. Samla frie inntekter for Ørsta kommune var i 2016 kr 605,7 mill. Frie inntekter relatert til krinsane Bjørke og Viddalen som er rekna på særskilt ovanfor, utgjer om lag kr 3,9 mill. for 2016. Dersom vi nyttar restsummen på kr 601,8 mill. og deler på tal innbyggjarar i Ørsta kommune totalt og gongar med tal innbyggjarar i krinsane Bjørke og Viddalen, får vi omlag kr 6,4 mill. i andre frie inntekter. Samla inntekter frå kraftverk og innbyggjarar i desse krinsane utgjer ved å rekne på denne måten kr 11,2 mill. for 2016 og kr 12,2 mill. for 2017 (foreløpige tal). Som oppsettet over syner, vil Ørsta kommune for framtida miste ein god del av inntektene dersom kommunegrensa vert endra.»*

#### 3.1.6.3 Konesjonsavgift, naturressursskatt, sal av konesjonskraft og eigedomsskatt

Det ligg fleire vasskraftanlegg i Ørsta kommune og kommunen har etter industrikonesjonsloven, vassdragsreguleringsloven, skattelova og eigedomsskattelova rett på inntekter som vertskommune for desse vasskraftanlegga. Dei viktigaste kraftinntektene er konesjonsavgift, konesjonskraft og naturressursskatt. Ørsta kommune har eigedomsskatt på alle faste eigedommar i kommunen og mottek derfor skatt på kraftanlegga.

Kommunen har eigarskap i kraftanlegga og mottek inntekter i kraft av å vere eigar. Desse inntektene vil ikkje bli påverka av ei grensejustering og vil såleis ikkje bli omtala vidare.

Bjørke og Viddal har fleire kraftverk der Tussa kraftverk er det største. Advokatkontoret Lund & Co har på oppdrag frå Ørsta kommune sett nærmare på konsekvensar for Ørsta kommune sine kraftinntekter ved ei eventuell grensejustering (vedlegg 4b), og dei viser til at:

*«Kommuners kraftinntekter er i utgangspunktet knyttet til hvor kraftanlegget har geografisk tilhørighet. Deler av kraftinntektene er knyttet til selve kraftverket, mens andre inntekter er knyttet til fallene, magasinene og nedbørsfeltet. Dersom flytting av kommunegrensene medfører at kraftanlegg, falla, magasiner og/eller nedbørsfelt blir liggende i nye Volda kommune, kan Ørsta kommune miste kraftinntekter frå de aktuelle anleggene/eiendommene.»*

*På bakgrunn av vår gjennomgang av NVE Atlas, samt kort kontakt med hydrolog Einar Østvold, har vi kommet til at det er god grunn til å tro at Ørsta kommune vil miste samtlige kraftinntekter frå kraftverkene Tussa, Viddal, Draura, Skjåstad og Vågen ved en grensejustering. Slik vi og hydrolog har*

vurdert kartutsnittet, synes det som at samtlige nedbørsfelter, og i alle fall alle utnyttede fall, magasiner, reguleringsanlegg, driftstunneler og kraftverk som i dag ligger i Ørsta kommune, og som er grunnlag for kommunenes kraftinntekter, vil bli overført til Volda ved en grensejustering.»

I kommunen si saksutgreiing er det vist til at kraftinntektene i hovudsak blir berekna på bakgrunn av kraftproduksjonen. I 2017 var kraftproduksjonen for Ørsta kommune totalt sett om lag 6,7 mill. kr. Kraftproduksjonen i det aktuelle området utgjer om lag 2/3 av den totale kraftproduksjonen i Ørsta. Berekna ut ifrå dette utgjer kraftinntekter frå Bjørke og Viddal om lag 4,4 mill. kr. i 2017. I tillegg har kommunen inntekter frå eigedomsskatt for Bjørke og Viddal som utgjer om lag 1,3 mill. kr. årleg. Størstedelen av dette kjem frå Tussa sine anlegg på Bjørke.

#### 3.1.6.4 Brannordning

Ørsta kommune har i dag eit branndepot på Bjørke som er bemanna med seks personar. Brannmannskapet er utan vaktordning men har beredskapsordning. Ved utkalling til hendingar som kan krevje utstyr eller opplæring som desse ikkje har, vert næraste brannstasjon i Hornindal tilkalla. Ved større hendingar som til dømes bygningsbrann vert Volda brannstasjon tilkalla.

#### 3.1.6.5 Turisme og reiseliv

Hjørundfjorden utgjer ein viktig del av turistnæringa og reiselivssatsinga i området. I Bjørke ligg Hjørundfjord Vandreheim. Hjørundfjorden Adventures AS som driv vandreheimen har opplyst om at Kvisvegen (E 39) og turistvegen Geiranger, Hellesylt, Hornindal er grunnlaget for Hjørundfjord Vandreheim på Bjørke (vedlegg 6).

#### 3.1.6.6 Svømmebasseng

Tussa kraft har bygd eit lite varmtvassbasseng på Bjørke. Svømmebassenget er gitt til bygdefolket som kompensasjon for at kraftverket tok vatnet frå fossen. Det er Tussa kraft som eig og driftar bassenget, men både elevar frå Sæbø og Hornindal nyttar det til svømmeopplæring.

### 3.2 Innbyggerhøyring

Opinion har på oppdrag frå Fylkesmannen gjennomført ei innbyggerhøyring i Bjørke og Viddal. Innbyggerhøyringa blei gjennomført som ei telefonundersøking. Heile rapporten (datert 06.02.2018) ligg på Fylkesmannen sine [heimesider](#), sjå vedlegg 7. Vi vil i det vidare oppsummera hovudfunna.

I perioden frå og med 15. januar til og med 26. januar blei alle innbyggerar 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 (101 totalt). Innbyggerane ble i forkant informert om telefonundersøkinga på Fylkesmannen og kommunane sine [heimesider](#).

Innbyggerane blei stilt eitt hovudspørsmål med tre svaralternativ:

«Kva kommune meiner du at Bjørke og Viddal skal høyre til i framtida?

- Bli i Ørsta kommune
- Overflytting til nye Volda kommune
- Veit ikkje»

Det blei gjennomført 93 intervju. Resultatet frå telefonundersøkinga viser ein svarprosent på 92 % og fordelar seg slik:

Svaralternativ	Svarprosent
Bli i Ørsta kommune	56 %
Overflytting til nye Volda kommune	41 %
Veit ikkje	3 %



### 3.3 Høyringsuttaler

Grensejusteringssaka blei i brev av 06.02.2018 sendt på høyring til dei aktuelle 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 8-11).

#### 3.3.1 Ørsta kommune

Ørsta kommunestyre behandla saka den 01.03.2018 (vedlegg 8) og fatta følgjande vedtak:

*«Ørsta kommunestyre krev at Hjørundfjorden samla framleis skal vere ein del av Ørsta kommune. Krinsane Viddal og Bjørke utgjer 18 % av landarealet til Ørsta kommune. Hjørundfjorden er ei sterk og naturleg eining med lange og sterke band knytt til identitet, kultur og næring, tufta på rike naturressursar. Hjørundfjorden med Bjørke og Viddal er ein naturleg del av Ørsta kommune i dag og kommunen si framtid. Konsekvensar ved å kløyve fjorden og gjennomføre ei så omfattande grensejustering vil ramme alle desse tilhøva svært negativt.*

*Målsettinga med kommunereforma er å få større og meir robuste kommunar. Ei grensejustering gjer Ørsta kommune mindre i areal og folketal, og mindre robust.*

*Kommunestyret konstaterer at innbyggjarundersøkinga syner eit klart fleirtal mellom folket på Bjørke og Viddal for å halde fram som ein del av Hjørundfjorden og Ørsta kommune. Kommunestyret føreset at det vert lagt stor vekt på folkeviljen. Det er ein innarbeidd del av det norske demokratiet å ta omsyn til resultatet når ein har valt å be om folket sitt råd.*

*Ei eventuell grensejustering vil også medføre ein vesentleg reduksjon av kommunen sitt inntektsgrunnlag. Dette vil avgrense Ørsta kommune sine moglegheiter for vidare utviklingsarbeid av kommunen og av Hjørundfjorden som ei eining og merkevarer.*

*Eit vedtak om ei så omfattande grensejustering må vere tufta på at fordelane med endringa er klart større enn ulempene. Kommunestyret kan ikkje på nokon måte sjå at denne føresetnaden er imøtekommen. Også dette må sjåast i samanheng med folkeviljen. Difor er ikkje grunnlaget for denne grensejusteringa til stades.»*

#### 3.3.2 Fellesnemnda i nye Volda kommune

Fellesnemnda for nye Volda behandla saka den 22.02.2018 (vedlegg 9) og fatta følgjande vedtak:

*«Om Fylkesmannen i Møre og Romsdal og KMD konkluderer med at Bjørke og Viddal krins vert overført til nye Volda kommune vil nye Volda kommune ynskje innbyggerane velkomne til kommunen. Ein er og viss på at oppfølging og tenestekvalitet til innbyggerane i Bjørkeområdet vert ivareteke på ein trygg og godt måte.»*

I saksutgreiinga er det mellom anna vist til at:

*«Sjølv etter få år med den nye Kvisvegen ser ein stor endring i interaksjonen mellom innbyggerane i Austfjorden, Bjørkeområdet og Hornindal/Grodås.»*

*«Med så mange av dei offentlege tenestene for innbyggerane i Bjørkeområdet lokalisert til nye Volda vil det sjølv sagt vere fordel for innbyggerane der å ha størst mogleg påverknadskraft i forhold til dei tenestene som vert ytt.»*

*«Dette er ei vanskeleg sak. Nye Volda og Ørsta vil uansett utfall vere integrerte samfunn der ein er avhengig av godt samarbeid for å utvikle regionen og sikre innbyggjarane i desse kommunane best*

*mogleg tenester og framtid. Det er særleg viktig at dei som styrer og leier desse to kommunane finn fram til overordna visjonar og strategiar som samlar kommunane og styrkar posisjonen i høve til eit enda sterkare Ålesund, der ein skal både samarbeide og vere i sunn konkurranse med storkommunen Ålesund og naboregionar både i nord og sør.»*

### 3.3.3 Møre og Romsdal fylkeskommune

Fylkesutvalet behandla saka den 26.02.2018 (vedlegg 10) 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.»*

### 3.3.4 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 rettlinjer uavhengig av hvordan eiendomsgrenser fremstår i matrikkelen i dag.»*

## 4.0 Utgangspunktet for vår vurdering

### 4.1 Rettsgrunnlag

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 uttømmende 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 grensejusteringssak, 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 fylkesinndelinga 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.

#### 4.2 Grunnlaget for saksbehandlinga

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 25.10.2017 bedt om å gjere greie for konsekvensar av ei eventuell grensejustering mellom Ørsta og nye Volda 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 (sjekklisse i vedlegg 2).

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

Faktagrunnlaget 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 faktagrunnlaget, høyringsuttaler, omsynet til ein funksjonell kommunestruktur og innbyggarane sine ønskjer.

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

Bygdene Bjørke og Viddal står fram som ein naturleg geografisk einskap, og det slik ligg til rette for at området kan bli ein del av nye Volda. For å kome til Ørsta må ein køyre gjennom Volda kommunesenter og det er kortare reisetid til både Hornindal og Volda enn til Ørsta kommunesenter. Til dømes er det 20 min frå Bjørke til Grodås (kommunesenteret i Hornindal kommune) der barne- og ungdomsskule og omsorgssenter ligg, 35 min Volda og 45 min til Ørsta kommunesenter. Søkarane opplyser om at dei i all hovudsak nyttar kommunale tenester i nabokommunane Hornindal og Volda. Bjørke og Viddal har ikkje barne- og ungdomsskule og elevar frå desse områda skal frå hausten 2018 nytte barne- og ungdomsskule på Grodås. I dag går elevane frå Bjørke og Viddal på skule i Austefjord i Volda kommune. Tilsvarande gjeld for barnehagebarn. Ørsta kommune tilbyr innbyggarane pleie- og omsorgstenester ved Hjørundfjordheimen på Sæbø. Reisetida frå Bjørke via Volda og fylkesveg 45 til Sæbø er om lag 51 min, mens reisetida til omsorgssenteret på Grodås er 20 min.

Bjørke og Viddal har fått endra kommunikasjonstilhøva gjennom bygging av nye Kvisvegen (E 39). Ved å køyre Kvisvegen kan ein køyre direkte frå Bjørke og Viddal til Grodås i Hornindal og Volda sentrum. Det gjer at innbyggarane no kan nytte kommunale tenester i nye Volda mykje nærmare enn før, og i større grad bli integrert som ein del av nye Volda. Fylkesmannen vurderer at reiseavstand og innbyggarane sin bruk av kommunale tenester i Hornindal og Volda får stor betydning. Reiseavstand/reisetid til kommunesentera i Hornindal og Volda kommune talar derfor for at ei grensejustering vil gi ein meir funksjonell kommunestruktur for innbyggarane i Bjørke og Viddal. Fylkesmannen legg i den samanheng også stor vekt på at ei grensejustering vil gjere at innbyggarane i Bjørke og Viddal får røysterett og høve til å påverke i den kommunen dei nyttar kommunale tenester i.

Resultatet frå innbyggarhøyringa for Bjørke og Viddal viser eit fleirtal for å bli verande i Ørsta kommune. Sjølv om resultatet viser eit fleirtal for å bli verande i Ørsta kommune, må ein også ta omsyn til at utvalet er lite, slik at eit fåtal stemmer den eine eller andre vegen vil utgjere stor endring i prosent. Omrekna frå prosent til personar viser resultatet at 50 personar stemte for å bli i Ørsta, 3 personar veit ikkje og 38 personar vil til nye Volda, det gir ein differanse på 12 personar mellom fleirtalet og mindretalet. Resultata viser at det i hovudsak er aldersgruppa 16-44 år som ønskjer overflytting til nye Volda, mens bildet er motsett for kvinner og aldersgruppa 45+ der eit fleirtal ønsker å bli verande i Ørsta. Innbyggarhøyringa i Bjørke og Viddal gir etter Fylkesmannen si vurdering ikkje eit klart og eintydig svar om kva innbyggarane ønskjer og må derfor få noko mindre vekt i vår vurdering.

Det er ikkje kommunale institusjonar i Bjørke og Viddal. Andre offentlege tenestetilboda er i hovudsak lokalisert i Ørsta kommune. Fylkesmannen vurderer det slik at tenestetilbodet til innbyggarane i resten av Ørsta kommune ikkje vil bli direkte råka om Bjørke og Viddal går over til nye Volda kommune. Folketalet i Bjørke og Viddal utgjer ca. 1 % av innbyggartalet i heile kommunen. Ei grensejustering får derfor ikkje noko betydning for Ørsta kommune når det gjeld reduksjon i innbyggartalet.



Ørsta kommune viser i si faktautgreiing til at ei grensejustering vil innebere eit tap i frie inntekter og kraftinntekter på om lag 12,2 mill i 2017. Fylkesmannen vil 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 oppgjær jf. inndelingslova §§ 18 flg., for å hindre utilsikta økonomiske konsekvensar for kommunane. Fylkesmannen vurderer det slik at dei økonomiske verknadene er innanfor det som er forventa løyst gjennom oppgjerreglane og framtidige inntekter og utgifter for Ørsta kommune. Dette argumentet får derfor ikkje avgjerande vekt i vår vurdering.

Når det gjeld tapte kraftinntekter som følgje av grensejusteringa, så peikar Ørsta kommune på at:

*«Som det går fram av oppsett om økonomiske konsekvensar i faktagrunnlaget, vil ei eventuell grensejustering få svært negativ effekt for Ørsta kommune og for vedtekne drifts- og investeringsbudsjett. Ørsta kommune har dei siste åra gjennomført store investeringar, mellom anna på grunnlag av kraftinntektene. Dersom det vert gjort ei dramatisk endring av kommunegrensene mot folkeviljen, vil dette få store økonomiske konsekvensar. For å klare å finansiere investeringane med eit slikt bortfall av inntekter kan det verte naudsynt å auke eigedomsskatten og såleis belaste innbyggjarane i større omfang enn det som er ønskeleg.»*

Fylkesmannen legg utifrå kommunen si saksutgreiing til grunn at ei grensejustering vil innebere eit varig tap i kraftinntekter på om lag 4,4 mill. kr. årleg. I tillegg kjem tapt eigedomsskatt frå kraftanlegga. I ein overgangsperiode vil det kunne vere utfordrande for Ørsta kommune å tilpasse planlagde investeringa og inntekter/utgifter som følgje av tapte kraftinntekter. Utifrå kommunen sine samla frie inntekter i 2017 (605,7 mill kr) vurderer Fylkesmannen likevel at det ikkje vil få store økonomiske konsekvensar for Ørsta kommune.

Det avgjerande i vår vurdering og tilråding er at ei grensejustering vil gi ein funksjonell kommunestruktur som tek omsyn til kvar innbyggjarane i Bjørke og Viddal får sine kommunale tenester frå og kvar dei orienterer seg i dagleglivet. Fylkesmannen legg i den samanheng stor vekt på at innbyggjarane ved ei grensejustering vil få røysterett og større påverknad i lokaldemokratiet der dei mottek sine kommunale tenester. Fylkesmannen vurderer at dette demokratiomsynet veg tyngre enn omsynet til at det er eit fleirtal på 12 personar som ønskjer å bli verande i Ørsta. Geografi- og kommunikasjonstilhøva talar også for ei grensejustering av Bjørke og Viddal. Økonomiske verknader av ei grensejustering vil heller ikkje vere vesentlege for Ørsta kommune og får derfor ikkje avgjerande vekt.

Fylkesmannen finn etter ei samla vurdering at omsyna som talar for ei grensejustering veg tyngre enn omsyna som talar i mot og rår derfor til at Bjørke og Viddal blir grensejustert til nye Volda kommune.

Fylkesmannen finn grunn til å nemne at det i dei siste 20 åra er gjort fleire konkrete forsøk på samanslåing av Ørsta og Volda kommune. I Fylkesmannen si tilråding i kommunereforma blei det rådd til at Ørsta og Volda slår seg saman til ein kommune. Det er framleis Fylkesmannen si vurdering at den primært beste løysinga for kommunane Ørsta og nye Volda vil vere at dei slår seg saman. Ørsta kommune høyrer til same bu- og arbeidsmarknad som Volda og etter kvart også Hornindal. For

å ivareta omsynet til samordna regional planlegging og utvikling vil det vere av større betydning at Ørsta og nye Volda slår seg saman til ein kommune, enn at det blir gjennomført ei grensejustering av Bjørke og Viddal.

Dersom det i nær framtid er aktuelt med ei samanslåing mellom Ørsta og nye Volda kommune, vil grunnlaget og behovet for ei grensejustering av Bjørke og Viddal falle bort. Det er per dags dato ikkje forhandlingar på gong mellom Ørsta og nye Volda og vår tilråding er gitt med bakgrunn i dette.

## 6.0 Tilråding

### **Fylkesmannen si tilråding:**

**Fylkesmannen rår til at Bjørke og Viddal blir grensejustert over til nye Volda kommune. Dersom kommunane Ørsta og nye Volda i nær framtid gjer vedtak om samanslåing vil det ikkje vere grunnlag for ei grensejustering.**

Fylkesmannen foreslår etter råd frå Kartverket at ny kommunegrense i hovudsak følgjer grunnkrinsane Bjørke og Viddal, men med nokre mindre justeringar. Eksakt kartforslag frå Kartverket vil bli ettersendt.