



Kommunal- og distriktsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Saksbehandlar, innvalstelefon
Kåre Træen, 57 64 30 04

Utgreiing om deling av Kinn kommune – vurdering og tilråding

Vi viser til brevet frå kommunal- og distriktsministeren av 16.05.2022 om oppdraget til Statsforvaltaren å greie ut konsekvensane av ei deling av Kinn kommune, etter kommunegrensa til dei tidlegare kommunane Flora og Vågsøy. Området Bryggja i tidlegare Vågsøy kommune, som frå 1. januar 2020 blei grensejustert til Stad kommune, er ikkje del av oppdraget. Kommunal- og distriktsministeren bad òg Statsforvaltaren gje ei tilråding.

Tilråding frå Statsforvaltaren

Statsforvaltaren ser at det er både fordelar og ulemper knytt til ei eventuell deling av Kinn kommune.

Etter Statsforvaltaren si mening er det i ei slik sak viktig å ta omsyn til det øvste politiske organet i kommunen. Det var Kinn kommunestyre som tok initiativ til å utgreie konsekvensane av ei deling, og vedtaket i kommunestyret bør såleis vege tungt. Kommunestyret har vedteke at Kinn kommune held fram som eigen kommune.

Statsforvaltaren i Vestland sluttar seg til vedtaket i Kinn kommunestyre, og vi tilrår med dette at Kinn kommune ikkje blir delt og såleis held fram som eigen kommune.

Bakgrunn, prosess med innhald

Det er inndelingslova som regulerer prosessen at ein kommune blir delt i to eller fleire nye einingar. «Formålet 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- eller fylkesinndelinga bør medverke til å skape formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredsstillande tenester og forvaltning. Verksemda etter denne lova skal byggje på prinsippet om lokal medverknad og initiativrett til grenseendringar.»

Inndelingslova seier ikkje noko om kor stor vekt det skal leggest på dei ulike momenta i ei sak om deling. Den som står ansvarleg for utgreiinga, må avgjere kva som er «nødvendig» å utgreie i den enkelte sak. Det går fram av Ot.prp. nr. 41 (2000 – 2001) at opplysningar om folketal, areal, geografi, topografiske tilhøve, kommunikasjonstilhøve og plangrunnlag i kommunane kan vere viktig å



innhente. Departementet tilrådde i forarbeida at følgjande opplysningar kan vere aktuelle å innhente i saker av større omfang: Demografiske utviklingstrekk, flytteaktivitet, pendling, næringsstruktur, næringsutvikling, utbyggingsmønster, arealbruk, inntekts- og utgiftsstruktur, kommunalt tenestetilbod og interkommunalt samarbeid.

I oppdraget bad ministeren Statsforvaltaren om å ferdigstille og oversende Kinn kommune eit kunnskapsgrunnlag om konsekvensar for deling av kommunen. Etter ein anbodskonkurrans vart rådgjevings- og revisjonsselskapet BDO engasjerte til å utarbeide ei utgreiing (kunnskapsgrunnlag) om konsekvensar ved deling av Kinn kommune. Rapporten frå BDO vart levert og presentert for Statsforvaltaren og Kinn kommune i eit møte 14. juli.

I hovudsak byggjer vår vurdering og tilråding til Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) på:

- Samanslåing til Kinn kommune frå 01.01.2020 – prosess og innhald.
- Rapporten frå BDO.
- Sak og fråsegn frå Kinn kommunestyre 07.09.2022.
- Fråsegner frå Vestland fylkeskommune, nabokommunar og Kartverket.
- Andre fakta- og kunnskapsgrunnlag som er relevante.

Samanslåing til Kinn kommune frå 01.01.2020 – prosess og innhald

Dei tidlegare kommunane Flora og Vågsøy vart i februar 2017 einige om å starte forhandlingar om ein intensjonsavtale for samanslåing til ein ny kommune, med ønske om at også Bremanger kommune tok del i forhandlingane. Bremanger ønskte ikkje å gå vidare med forhandlingar om kommunesamanslåing med Flora og Vågsøy. Etter at forhandlingsutvala til Flora og Vågsøy vart einige om intensjonsavtalen, vedtok bystyret i Flora og kommunestyret i Vågsøy ei samanslåing frå 01.01.2020. Kinn kommune er såleis ei frivillig samanslåing, som vart vedteken av Stortinget i juni 2017 i saka om endringar i kommunestrukturen, prop. 96 S (2016-2017), og gjennom eiga forskrift fastsett av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) 19.12.2017.

Tidlegare Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (no Statsforvaltaren) sende 20.04.2017, etter oppmoding frå departementet, mellom anna følgjande tillegg av tidlegare tilrådingar:

«Vi meiner at ein ny kommune der Flora og Vågsøy slår seg saman, berre delvis oppfyller måla for kommunereforma og kriteria for ein god kommunestruktur».

Hovuddelen av dei faglege vurderingane som Fylkesmannen gjorde i april 2017 inkluderte også Bremanger.

Fylkesmannen hadde likevel i brevet til departementet ei kort vurdering av alternativet med ein ny kommune med Flora og Vågsøy:

«Samanlikna med andre kommunar, er vår vurdering at ein ny kommune med Flora og Vågsøy, ut i frå dagens infrastruktur, vil få ulemper knytt til store avstandar. Dette vil gjere seg gjeldande både for tenester, myndigheitsutøving, samfunnsutvikling og lokaldemokratiet. Arbeidsmarknadane mellom kommunane er i dag svakt integrerte og interkommunale samarbeid er i fleirtal med andre kommunar».

Etter vedtaket til Stortinget vart samanslåinga av Flora og Vågsøy også omtalt i kommuneproposisjonen for 2018, prop. 128 S (2016 – 2017), der departementet viser til at *«Bremanger ligger mellom Vågsøy og Flora, og mener derfor at det er behov for å se nærmere på kommunestrukturen i dette området, og hvilke muligheter som kan realiseres ved å bygge en sterkere kystkommune».* Departementet bad Fylkesmannen om ein nærmare gjennomgang av



kommunestrukturen i området, saman med ei vurdering av behovet for grensejusteringar. Fylkesmannen engasjerte Telemarksforsking til oppdraget, som utarbeidde rapporten *utgreiing av kystkommune i området Flora, Bremanger og Vågsøy* (TF-notat nr 36/2017). I statsbudsjettet til KMD for 2018, prop. 1 S (2017-2018), er utgreiinga omtalt å vere eit grunnlag for vidare diskusjonar mellom kommunane, og at kommunane sjølve bør finne ei løysing som tener regionen og innbyggjarane best.

Intensjonsavtalen for samanslåinga vart vedteken av kommunestyra i Flora og Vågsøy i mars-april 2017, med følgjande hovudmål:

Vi vil

- bli ein attraktiv tilflyttingskommune
- bli den sentrale utviklingsaktøren mellom Ålesund og Bergen
- sikre gode tenester med høg kvalitet for innbyggjarane
- styrke vår attraktivitet som lokalisering av næringsverksemd
- sikre berekraftig utvikling med målretta satsing på klima og miljø
- styrke stadidentiteten til innbyggjarane i den nye kommunen.

Avtalen skisserer òg korleis den nye kommunen kan oppnå måla.

Etter intensjonsavtalen har Kinn skapt visjonen:

- Kinn – handlekraft på kysten

Med tre satsingsområde som kommunen skal spisse ressursbruken mot:

- Attraktiv kyst-kommune
- Gode tenester i alle livsfasar
- Gode på klima og miljø

I utgreiingane til kommunane i sakene der kommunestyra gjorde vedtak om samanslåinga, er sentrale moment: «*Samfunnsutvikling med fokus på utvikling på kysten med dei verdiane som kan skapast på kysten, sterkare posisjon i den nye regionen (Vestland), moglegheit for å utvikle større og endå meir kompetente og attraktive fagmiljø, Vågsøy kommune har økonomiske utfordringar framfor seg basert på nytt inntektssystem og at ein vil stå utan avsette midlar til å dekke det negative avviket mellom driftsinntekt- og utgift som kommunen slit med, det å bli ein del av ein større kommune vil sikre betre kvalitet i tenestene gjennom tilgang på større fagmiljø og kommunen (Vågsøy) er sårbar ved vakansar og sjukdom, avstanden i den nye kommunen er ei utfordring, men vil bli avhjelpet gjennom bruk av teknologi og betre båtruter*».

I gjensidige vedtak til kommunestyra i saka om godkjenning av intensjonsavtalen vart det lagt til eit tillegg/ending i avtalen: «Flora og Måløy skal ha delt kommunesenterfunksjon. Talet på administrative arbeidsplassar/rådhusfunksjonar i Måløy og Flora skal forholdsmessig vere som før samanslåinga».

Rapporten frå BDO

Rapport om konsekvensar ved deling av Kinn kommune vart levert og presentert for Statsforvaltaren og kommunen i eit møte 14. juli. Rapporten er òg presentert for Kinn kommunestyre i møte 15. august og folkemøte i Florø same dag og tilsvarande folkemøte på Raudeberg 16. august.

Utgreiinga er oppdelt i tre hovudområde:



- økonomi
- teneste
- samfunnsutvikling og lokaldemokrati

og byggjer på intervju (leiarar, tillitsvalde, folkevalde og representantar frå næringslivet – totalt om lag 50 personar), dokumentgjennomgang og økonomiske analysar. Samla informasjonsinnhenting utgjer faktagrunnlaget for vurderingane til BDO.

Samandrag av rapporten

Utgreiinga peikar på fleire utfordringar og risikoområde ved ei eventuell kommunedeling:

- *«Krevende kommuneøkonomi i dag, en eventuell deling bedrer ikke situasjonen Kinn kommune er i en alvorlig økonomisk situasjon. En deling vil ikke bedre den totale kommuneøkonomien. De nye kommunene må sannsynligvis foreta ytterligere reduksjoner i driften enn det som til nå er vedtatt i Kinn. Vedtatte besparelser i Kinn vil være vanskeligere å realisere i nye Vågsøy og nye Flora, fordi reetablering vil medføre økte kostnader, og transaksjonskostnadene vil bli betydelige.»*
- *Få konsekvenser for fysisk tenestestruktur, men mange på organisering Den fysiske tjenestestrukturen er i liten grad forandret etter kommunesammenslåingen. Tjenester vil kunne bli gitt videre fra samme lokasjon etter en eventuell kommunedeling. På den andre siden vil en kommunedeling ha store konsekvenser for den organisatoriske og funksjonsmessige tjenestestrukturen.*
- *Mange fagmiljøer vil bli splittet og kapasitet redusert, særlig i sentraliserte funksjoner Deling vil gi oppsplitting av fagmiljøer og redusert kapasitet, både i en rekke tjenesteområder og spesielt i stabs- og støttefunksjoner. Mange er bekymret for å få marginale fagmiljøer i flere funksjoner, samt at det innenfor flere fagområder vil kunne bli utfordrende å få en «kritisk masse» med kompetente medarbeidere i to nye kommuner.*
- *Bekymring for brems i samfunnsutvikling, men deling kan være positivt for lokaldemokrati Mange er bekymret for at en kommunedeling vil gi midlertidig stopp i viktige investerings- og utviklingsprosjekter, og at delingsprosessen vil kreve svært mye ressurser og ta fokus bort fra kjerneoppgaver. Samtidig kan en deling gi positive effekter knyttet til lokaldemokrati og innbyggernes opplevde nærhet til beslutningstakere.»*

Etter intervju og økonomisk analyse omtalar rapporten nokre fordelar og ei rekkje ulemper ved ei kommunedeling.

Fordelar:

- *«Økt nærhet til folkevalgte og administrasjon gjennom mer begrenset geografisk område*
- *Reduksjon i reisetid og -kostnader for kommuneansatte*
- *I noen tilfeller en forenklet organisering ved at ansatte ikke sitter på ulike lokasjoner*

Ulemper:

- *«Oppsplitting av fagmiljøer i alle tjenesteområder, og risiko for marginale fagmiljø i flere tjenester*
- *Redusert kapasitet innenfor flere områder*



- *Vil kreve mye tid og ressurser av kommuneadministrasjonen; tid som kunne vært brukt på andre oppgaver*
- *Risiko for midlertidig stopp i investerings og utviklingsprosjekter*
- *Risiko for at nøkkelpersoner slutter*
- *Behov for å rekruttere en rekke nye ledere»*

Sak og fråsegn frå Kinn kommunestyre 07.09.2022

Etter folkerøystinga 1. september med førehandsrøysting frå 2. august, handsama Kinn kommunestyre saka 7.september: Spørsmål om deling av Kinn kommune – oversending av høyringsmerknad til Statsforvaltaren.

Vedtak til Kinn kommunestyre:

«Kinn kommune held fram som eigen kommune med grunngjeving som går fram av saka.»

Moment frå saksutgreiinga

Saksutgreiinga gjev utfyllande informasjon til kommunestyret for alternativa

- Kinn kommune held fram som eigen kommune
- kommunen blir delt i to nye kommunar.

Frå samandraget i saksutgreiinga til kommunedirektøren har vi valt å ta med:

- *«om kommunen blir delt i to, vil nye Vågsøy og Flora vere kommunar innanfor normalen i Kommune-Noreg i dag. Det finst gode eksempel på små kommunar som er veldrivne og utviklande, til liks med at store kommunar kan ha utfordringar. Når det er sagt, er det etter kommunedirektøren si vurdering skapt ein levedyktig organisasjon. Kinn kommune er «godt skrudd saman». Organisasjonen har vist seg å kunne organisere og løyse oppgåvene på ein god måte innanfor den korte levetida. Arbeid med kultur, kvalitet, utvikling, omstilling- og effektiviseringsarbeidet er i godt gjenge*
- *etter to år er det ikkje mogleg å evaluere ein organisasjon, men ein kommune kan vurderast også ut frå andre sider*
- *Kinn kommune er ein vanskeleg kommune kommunikasjonsmessig, til liks med fleire andre kommunar ytst i Trøndelag, Nordland og Finnmark. Kinn kommune er såleis ikkje unik, men det er likevel utfordringar knytt avstand innad i kommunen. Avstandar har ulemper knytt til bygging av felles kultur, identitet og tilhøyrgheit*
- *kommunen er særskild rik på naturressursar, har gode framtidsmoglegheiter og eit sterkt næringsliv. Kommunen har ein av landet sine største forsyningsbasar, og er mellom dei største oppdretts- og vindkraftprodusentane i landet. Kommunen har ein infrastruktur med viktige korridorar til Oslo og er nasjonalt mellom dei største hamnene i Norge. Kommunen har viktige bedrifter innan IT, fiskeri, havbruk og skipsbygging- og design. Lista er ikkje uttømmende og kommunen er godt posisjonert i høve det grøne skiftet med energikrevjande industri, havvind, hydrogen og havbruk på fleire artar*
- *det er eit paradoks at bu- og arbeidsmarknadsområdet ikkje er meir utvikla enn det er, gitt denne verdiskapings- og ressursrikdommen. Kommunedirektøren trur at ei splitting no representerer risiko for å forringe arbeidet med vidareutvikling av kystregionen (m.a. kommunikasjonar med nullutsleppsfartøy og kystveg). Slik regionforstørring vil ha positiv effekt for nabokommunane til Kinn, også når det gjeld bu- og arbeidsregion*
- *Kommunedirektøren meiner det er overvekt av fordelar ved å halde fram som Kinn kommune. Kommunedirektøren grunngjev dette med at Kinn kommune har betre føresetnader til å yte tenester til innbyggjarane, ha kapasitet til å påverke ei positiv samfunnsutvikling og handtere den demografiske endringa. Dei økonomiske ulempene med to nye kommunar er dessutan så store at ein bør halde fram som éin kommune*



- *Kinn kommune er i ein økonomiske vanskeleg situasjon og deling gjer det ikkje betre. Kommunedirektøren har gjort ei oppdatering av BDO sitt talgrunnlag med grunnlag i betre kjennskap til dei økonomiske føresetnadene. Oppdateringa inneber eit negativt driftsresultat i 2022 på nærare 26 mill. kr. og eit overskott på 4 mill. kr. Relativt sett inneber dette ei større og meir omfattande økonomisk tilpassing å handtere aleine. Vågsøy har også eit anna utgangspunkt i og med at grunnkrinsane Totland, Bryggja og Maurstad vart overført til Stad kommune i 2020*
- *Administrasjonen har vurdert kor langt ein er kome i høve intensjonsavtalen. Kommunedirektøren meiner ein langt på veg har oppfylt intensjonsavtalen, eller har igangsett prosessar for å nå måla».*

I saka er det under saksopplysningar informert om, greidd ut og vurdert

- prosessen til kommunen om deling
- kommunereforma og kriteria for ein god kommunestruktur
- samanslåing av Flora og Vågsøy til Kinn kommune
- grensejustering av området Bryggja
- kunnskapsgrunnlaget for mogeleg deling (rapporten frå BDO)
- lokaldemokratiet
- analyse av folketal og demografi for Kinn og «nye» Flora og Vågsøy
- næring, bu- og arbeidsmarknadsvurderingar (kommunikasjonar)
- intern flytting, identitet og meiningsdanning
- generalistkommunen
- næringsperspektivet
- økonomi
- tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse
- omsynet til dei tilsette
- handsaming dersom det blir ein delingsprosess
- omstillingskostnader

Resultatet av folkerøystinga viste at 49,14 % ønskte at Kinn kommune skal halde fram som eigen kommune, og 48,52 % ønskte at Kinn kommune skal delast i to kommunar. Det ligg elles nærare informasjon om folkerøystinga på Kinn kommune sine heimesider.

Statsforvaltaren meiner at saka med tilleggsdokument har relevant informasjon og vurderingar som skal til for at kommunestyret skal kunne gje uttale om deling av Kinn kommune. For ytterlegare informasjon viser vi til at saka med vedlegg ligg ved dette brevet.

Fråsegner frå Vestland fylkeskommune, nabokommunar og Kartverket

Vestland fylkeskommune og nabokommunane (Stad, Bremanger, Sunnfjord, Gloppen og Askvoll) har fått moglegheit etter inndelingslova § 9 til å kome med fråsegn om deling av Kinn kommune. Kartverket vart òg bedne om å kome med fråsegn til eventuell nye grenser etter kommunegrensene til dei tidlegare kommunane Flora og Vågsøy.

Fylkesutvalet handsama uttalen i møtet 19. august, og gjorde følgjande vedtak:
«Fylkesutvalet viser til brev frå Statsforvaltaren dagsett 14. juli 2022, med vedlagt konsekvensutgreiing utført av BDO, dagsett 14.juli 2022, og gir slik høyringsuttale etter heimel i Inndelingslova § 9, fjerde ledd og rundskriv H-10/15:

1) BDO har gjennomført ei konsekvensutgreiing som er i samsvar med det oppdraget som er gitt av Statsforvaltaren. Rapporten belyser sentrale konsekvensar for økonomi, tenester, kompetanse, samfunnsutvikling, lokaldemokrati og næringsliv som det vil vere viktig å



vurdere ved deling av Kinn kommune.

2) Fylkesutvalet meiner at rapporten peikar på konsekvensar for politisk- og administrativ organisering som kommuneadministrasjonen og dei lokale folkevalde står nærast til å vurdere. Fylkeskommunen er ikkje tillagt ansvar og/eller mynde som gjer det naturleg for fylkesutvalet å kommentere funn i rapporten eller tilrå særskilte løysingar.

3) Fylkesutvalet vil her også peike på at Vestland fylkeskommune i tidlegare politiske saker knytt til etableringa av regionråd, har følgd eit prinsipp om at [...] Kommunane organiserer seg sjølve, og fylkeskommunen tilpassar seg dette [...] (jamfør sak 57/21, fylkestinget 16.juni 2021). Fylkesutvalet ser det slik at det er naturleg å følgje same prinsipp når spørsmålet om organisering gjeld internt i ein kommune».

Bremanger formannskap handsama fråsegna i møtet 30. august, og gjorde følgjande vedtak: «Bremanger kommune gjer med dette følgjande fråsegn til sak om deling av Kinn kommune:

- Bremanger kommune tek ikkje stilling til deling eller ikkje deling av Kinn kommune.
- Uavhengig av om Kinn held fram som ei kommune eller den vert delt i to kommunar, ønskjer Bremanger kommune å oppretthalde våre interkommunale samarbeid i området.
- Bremanger kommune vil framleis delta i utviklingsarbeid i regionen uavhengig av kommunegrenser».

Dei andre kommunane har ikkje kome med fråsegner.

Kartverket har gjeve følgjande uttale:

«Kinn kommune er geografisk to separate delar som ikkje har samanfallande grenser. Ein kan derfor ikkje endre kommunegrensene utan å involvere Bremanger kommune som ligg i midten. Kartverket har i dialog med Kommunal- og distriktsdepartementet gjeve råd om at deling av Kinn kommune kan bli gjennomført under føresetnad at kommunegrensene blir uendra, viss deling skal tre i kraft frå 1.1.2024. Uttala står framleis ved lag».

Andre fakta- og kunnskapsgrunnlag som er relevante

Bu- og arbeidsmarknadsvurderingar

Pendlingsstraumar og kommunikasjonar gjev informasjon om korleis ein kommune inngår i ein funksjonell bu- og arbeidsmarknadsregion. I utgreiing av ein kystkommune i området Flora, Bremanger og Vågsøy frå 2017 (TF-notat nr. 36/2017), vart det vist pendlarstraumar og gjeve omtale av dette for dei nemnde kommunane. Pendlarstraumar den gongen viste at Vågsøy hadde størst pendling til/frå kommunar i Nordfjord og Flora til/frå kommunar i Sunnfjord, og at det var svakast integrasjon mellom Flora og Vågsøy.

Samanlikna med pendlartala frå 2016 har det skjedd endringar i kommunestrukturen for kommunar (samanslåinga til Stad og Sunnfjord) som no grenser til Kinn. Kinn kommune har fått utarbeidd ein rapport av PwC (august 2022) om pendling og næringsstruktur i Kinn kommune. Rapporten har følgjande oppsummering for pendling:

- Det har vore små endringar i inn- og utpendling frå 2019 til 2021
- Det er relativt få som pendlar internt i Kinn (mellom Flora og Vågsøy)
- Sidan 2019 har det vore ein lita auke i tal pendlarar mellom dei tidlegare kommunane Flora og Vågsøy.



Rapporten til PwC har òg kartlagt pendlarmoglegheiter opp mot samferdsle (bil og båt) og kommunikasjonar (buss og båt) internt i kommunen og til Førde (Sunnfjord kommune) og Nordfjordeid (Stad kommune). Vegkommunikasjonane mellom kommunesentera Florø og Måløy er 100 km, og reisetida er berekna til 2 timar og 8 minutt, inkludert ei ferje. I tillegg har kommunen avgangar med hurtigbåt mellom Florø og Måløy, med ei reisetid på mellom 65 og 90 minutt.

Rapporten har følgjande oppsummering for samferdsle:

- Kinn kommune er etter samferdsle delt i to, noko som gjer at kommunen ikkje kan reknast som ein bu- og arbeidsmarknadsregion (før kommunesamanslåinga var ikkje Vågsøy og Flora i same BA-region).
- Det føreligg planar om å betre samferdsle både knytt til sjø og veg.
- Det som kan gjennomførast raskast er å betre moglegheitene for pendling med båt.

Folketal og folketalstruktur

Kommunen har innhenta analyse av moglege folketalutvikling og endringar i folketalstrukturen fram mot 2050 (COWI - befolkningsutvikling i Kinn kommune 2022-2050). Analysen er gjort med ei inndeling av grunnkretsane i Kinn kommune, slik at dei som tidlegare (før 2020) var ein del av Flora kommune er tildelt analysen for «nye» Flora, medan dei andre grunnkretsane er tildelt «nye» Vågsøy. Grunnkretsane på Bryggja som vart grensejustert til Stad, er ikkje med statistikken. Folketalet i Kinn er per 31.12.2021: 17 131. Med framskrivning av alternativet middels vekst, er prognosen at Kinn får ein reduksjon (-0,6 %) i folketalet fram mot 2050. Per 31.12.21 var folketalet til grunnkretsane i «nye» Flora 11789 og «nye» Vågsøy 5353. Ved framskrivning av alternativet middels vekst, viser at både «nye» Flora og «nye» Vågsøy får nedgang i folketalet fram mot 2050. Reduksjonen er høvesvis litt større i «nye» Vågsøy». Både «nye» Flora og «nye» Vågsøy vil gjennomgå ei betydeleg aldning i folkesetnaden i løpet av perioden for framskrivinga. Dette vil gjelde alle alternativa (låg – middels – høg vekst), og gjennomsnittsalderen vil auke både i «nye» Flora og «nye» Vågsøy. Det må presiserast at framskrivning av folketal og alderssamansetjing over så lang tid består av mange faktorar, og totalt sett inneber ei slik framskrivning usikkerheit.

Økonomi

Utgreiing og analyse for økonomi i BDO-rapporten tek i fordelinga mellom «nye» Flora og «nye» Vågsøy utgangspunkt i slik inntektssystemet er i dag, og er oppdatert med siste budsjetteringa for gjeldande budsjett- og økonomiplan for Kinn. Sjølv inntektssystemet har jamlege mindre og større gjennomgangar med endringar. Verdien på kriteria (folketal, befolkningsamansetjing, levekår m.v.) endrar seg frå år til år. Difor, som òg BDO tek atterhald om, vil rammetilskot og skatteinntekter (på formue og inntekt) vere prognosar som endrar seg ved kvart nytt statsbudsjett og jamlege endringar i sjølv inntektssystemet.

Interkommunalt samarbeid

Dei tidlegare kommunane Flora og Vågsøy deltok i fleire interkommunale samarbeid. Fleirtalet av samarbeida var med andre kommunar frå fleire regionar, eller på fylkesnivå. For regionale samarbeid var Flora i hovudsak retta mot kommunar i Sunnfjord, og Vågsøy mot Nordfjord. Kinn kommune har gått inn i og vidareført samarbeida tidlegare Vågsøy hadde med kommunar i Nordfjord, og såleis, som ein større kommune, fått ei forsterka rolle i samarbeida. Kinn er med i det nye Fjordane interkommunalt politiske råd (FIPR), som vart skipa frå 01.01.2022, og er etablert av kommunar i Sunnfjord, HAFS og Nordfjord. Frå same tidspunkt vart Samarbeidsforum for Sunnfjord lagt ned. Av nye samarbeid har Kinn påteke seg felles innkjøpsamarbeid for alle kommunane i Sogn og Fjordane, som fylkeskommunen hadde før samanslåinga til Vestland. Etter spørsmål frå Bremanger kommune er det inngått legevaktsamarbeid mellom Kinn og Bremanger.



Vurdering og tilråding frå Statsforvaltaren

Metode

Generelt vil Statsforvaltaren peike på at ei vurdering av konsekvensar med deling av Kinn kommune burde bli gjort både i eit kortare og lengre perspektiv (20 til 30 år). Som følgje av svært knapp tidsplan, har ikkje vi hatt høve til å gjere grundige vurderingar. Vi har likevel prøvd å leggje mest vekt på konsekvensane i eit lengre perspektiv.

Konsekvensar for deling av Kinn må sjåast i samanheng med overordna målsetjingar for ein god kommunestruktur:

- Gode og likeverdige tenester til innbyggjarane
- Heilskapleg og samordna samfunnsutvikling
- Berekraftige og økonomisk solide kommunar
- Styrka lokaldemokrati

Om «nye» Flora og «nye» Vågsøy vil oppfylle målsetjingane, kan vurderast etter kjende kriteria for ein god kommunestruktur og samfunnsmessige omsyn etter kommunanes fire overordna roller som

- tenesteytar
- myndigheitsutøvar
- samfunnsutviklar
- lokaldemokratisk arena

Kriteria for ein god kommunestruktur er

- tilstrekkeleg kapasitet
- relevant kompetanse
- tilstrekkeleg distanse
- effektiv tenesteproduksjon
- økonomisk soliditet
- valfridom
- funksjonelle område for samfunnsutvikling
- høg politisk deltaking med lokal styring
- lokal identitet.

Kunnskapsgrunnlag

Ei slik oppbygging som grunnlag for vurderingar av konsekvensar for deling av Kinn, er mykje det same som er gjort i rapporten til BDO og saksutgreiinga til Kinn kommune. I tillegg til vår eigen kunnskap om Kinn kommune og tidlegare Flora og Vågsøy, er det difor naturleg at Statsforvaltaren i stor grad legg vekt på det som er utgreidd og vurdert i saksutgreiinga til kommunen og rapporten til BDO. Som følgje av tidsplanen med knappe fristar knytt til prosessen for utarbeiding av eit kunnskapsgrunnlag (BDO-rapporten) til kommunen og vår oppfølging med rettleiing til kommunen, har vi ikkje valt å prioritere ein eigen intern prosess med vurderingar frå fagområda i organisasjonen til Statsforvaltaren.

Vurdering

Statsforvaltaren prioriterer i våre vurderingar å leggje vekt på område som vi meiner blir sentrale i roller og oppgåver for kommunane framover, og som kan setjast i samanheng med konsekvensar for ei ev. deling av Kinn kommune.

Status for drifta til Kinn kommune må òg leggjast til grunn når konsekvensar for ei deling skal vurderast. Men med om lag 2 ½ års drift, der nesten heile perioden har vore prega av



koronapandemien, er dette for kort tid til å vurdere heilskapen av Kinn kommune og ikkje eit tilstrekkeleg godt nok grunnlag for ei evaluering.

Generelt er folketalsutvikling med demografi grunnleggjande og nødvendig informasjon i kommunal planlegging og styring. Utviklinga av folketalet har stor innverknad på både økonomi og tenesteytinga og dermed dei utfordringane som kommunane står ovanfor når det gjeld kapasitet og kompetanse. Framskrivningar av folketal viser ei negativ utvikling både for «nye» Flora og «nye» Vågsøy. Som i kommunesektoren elles, vil kommunane gjennomgå ei betydeleg aldring i folkesamansetnaden, og gjennomsnittsalderen vil auke i begge dei «nye» kommunane. Evne og ressursar til omstilling og innovasjon vil vere sentralt for å møte ei slik utvikling, ikkje minst gjeld dette auka behov i tenesteytinga. Dette vil utfordre kommuneøkonomien. Korleis kommunane lukkast med rekruttering av kvalifiserte fagfolk for å skape sterke og gode fagmiljø, vil vere ein kritisk suksessfaktor for eventuelt dei to «nye» kommunane.

Kinn kommune har ein svært utfordrande økonomi. Dette kan enno i stor grad setjast i samanheng med at dei tidlegare kommunane Vågsøy og Flora hadde ein svak og utfordrande økonomi ved inngangen til Kinn kommune. Dei siste budsjett- og økonomiplanane (2019 – 2022) kommunane vedtok før samanslåinga, viste ein samla ubalanse i økonomien frå 2020. Særleg gjaldt dette Vågsøy, der økonomiplanen etter andre gongs handsaming hadde ein større ubalanse gjennom uspesifiserte innsparingar. Normalt vil slik ubalanse føre til innmelding i Robek etter kommunelova § 28-1, men dette vart ikkje gjort fordi kommunen skulle gå inn i Kinn.

Flora hadde òg ein anstrengt og til dels stram økonomi i overgangen til Kinn kommune, der det frå 2020 var budsjettert med større innsparingar, både for administrasjonen og tenesteområda. Berekningar frå rapporten til BDO viser at ei deling ikkje vil betre den totale kommuneøkonomien, og kriteriet for økonomisk soliditet vil bli ei stor utfordring. Eventuelt to nye kommunar må truleg gjere ytterlegare reduksjonar i drifta enn det som no er vedteke i Kinn. Dette vil få konsekvensar for arbeidet med utvikling av dei «nye» kommunane, og særleg for planlagde og ønskte investeringsprosjekt.

Kommunane må ha ei inndeling som er mest mogeleg funksjonell for dei områda det er nødvendig å sjå i samanheng for å få til gode og tenlege heilskapelege løysingar. Dette gjeld særleg for areal- og transportområdet som har betydning for pendling, samferdsle og kommunikasjonar, kultur- og fritidstilbod, handel- og service og interkommunalt samarbeid. Det er ei ulempe for innbyggjarane i Kinn at kommunen ikkje har felles grense, og etter samferdsle er kommunen delt i to mellom nord og sør. Sjølv om det føreligg planar om å betre samferdsle både knytt til sjø og land, skapar avstandar og kommunikasjonar utfordringar med å byggje ein «kvardagskommune» mellom der folket bur, kvar dei jobbar, kvar dei handlar, kvar ungdommen går på skule og kvar dei reiser på kulturelle arrangement. Dette handlar òg om lokal identitet, knytt til kommunen som eitt område. Motsett kan vi leggje til grunn at ei deling av kommunen, ikkje vil få negative konsekvensar for lokal identitet i dei «nye» kommunane.

Konsekvensen av ei deling vil truleg ikkje føre til større endringar for felles- bu og arbeidsområde til dei «nye» kommunane. «Nye» Vågsøy vil som no kunne oppretthalde og utvikle sin integrasjon med kommunane i Nordfjord, og Flora tilsvarande mot Sunnfjord. Samstundes kan ei slik utvikling hemme utviklinga av ein kystregion som eit funksjonelt område for samfunnsutvikling.

Kommunane må ha tilstrekkeleg kapasitet både fagleg og administrativt for å kunne løyse oppgåvene på ein effektiv og god måte. Tilstrekkeleg kapasitet har nært samanheng med tilgang til relevant kompetanse. Kapasitet og kompetanse er til saman nødvendig for å handsame ein viss



mengde saker, ha god kontroll og oversikt, vareta kommunen sine roller som samfunnsutviklar og myndigheitsutøvar, utarbeide gode avgjerdsgrunnlag for dei folkevalde og med det styrkje folkevald styring og utnytte det politiske handlingsrommet. I rapporten til BDO kjem det fram at konsekvensar for ei deling vil bety oppsplitting av fagmiljø og redusert kapasitet, særleg i stabs- og støttefunksjonar, men òg innan spesialiserte tenester der det er personar som aller mest har behov for gode kommunale tenester.

Vi vil leggje til at slik vi kjenner Kinn, har særleg Vågsøy-delen fått eit løft i kvaliteten på planarbeidet og byggesaksområdet.

Tilråding

Statsforvaltaren ser at det er både fordelar og ulemper knytt til ei eventuell deling av Kinn kommune.

Etter Statsforvaltaren si meining er det i ei slik sak viktig å ta omsyn til det øvste politiske organet i kommunen. Det var Kinn kommunestyre som tok initiativ til å utgreie konsekvensane av ei deling, og vedtaket i kommunestyret bør såleis vege tungt. Kommunestyret har vedteke at Kinn kommune held fram som eigen kommune.

Statsforvaltaren i Vestland sluttar seg til vedtaket i Kinn kommunestyre, og vi tilrår med dette at Kinn kommune ikkje blir delt og såleis held fram som eigen kommune.

Med helsing

Liv Signe Navarsete

Nils Erling Yndesdal
kommunaldirektør

Vedlegg:

- Kinn kommunestyre, sak 115/22 med vedlegg – spørsmål om deling av Kinn kommune – oversending av høringsmerknad til Statsforvaltaren

Kjelder:

- Rapport frå BDO (juli 2022) om konsekvensutredning ved deling av Kinn kommune for Statsforvaltaren i Vestland
- Rapport av PwC (august 2022) om pendling og næringsstruktur i Kinn kommune
- Rapport frå COWI (august 2022) - befolkningsutvikling i Kinn kommune 2022-2050

Kopi:

- Kinn kommune

Dokumentet er elektronisk godkjent