

Erlend Krumsvik (Møreforsking)
Kjetil Lie (Telemarksforsking)

Rapport nr. 17

**Fordelar og ulemper ved
kommunesamanslåing av
Volda og Ørsta kommunar**



Tittel	Fordelar og ulemper ved kommunesamanslåing av Volda og Ørsta kommunar
Forfattarar	Erlend Krumsvik, prosjektleiar/forskar (Møreforskning Volda Kjetil Lie, forskar (Telemarksforskning)
Rapport nr.	17/2011
Sider	127
Prosjektnummer	17135
Prosjekttittel	Vurdering av samanslåing av Volda og Ørsta kommunar
Oppdragsgjevarar	Volda kommune, Ørsta kommune
Referanse oppdragsgjevar	Rådmann Jarle Krumsvik og fung. rådmann Asbjørn Moltudal
Ansvarleg utgjevar	Møreforskning Volda
ISBN	978-82-7692-312-4
ISSN	1891-5981
Foto	Erlend Krumsvik (Volda og Ørsta sett frå Kornbergveten)
Distribusjon	Open http://www.moreforsk.no/default.aspx?menu=934 http://www.hivolda.no/fou http://www.tmforsk.no/publikasjoner
Nøkkelord	Kommunesamanslåing, kommunal organisering, samfunnsutvikling, kommuneøkonomi, tenesteleveranse, strategisk fusjonsprosess, Volda kommune, Ørsta kommune, regional utvikling

Samandrag

Møreforskning og Telemarksforskning har i samarbeid sett på fordelar og ulemper ved kommunesamanslåing av Volda og Ørsta kommunar. Områda samfunnsutvikling, økonomi, tenesteleveranse og strategisk fusjonsprosess er omfatta av utgreiingsrapporten.

Resultata viser at ei samanslåing av dei to aktuelle kommunane vil kunne hente ut fleire synergieffektar, noko som også er i tråd med den samfunnsutviklinga som har vore gjeldande i regionen. Dei største endringane ved ei kommunesamanslåing vil omfatte endringar blant dei som er tilsett ved rådhusa. Det er ein marginal økonomisk gevinst å hente på inntektsida til ei ny kommune, men monaleg rom for kostnadseffektivisering av rådhusfunksjonane. Ei ny kommune vil ha god tid til å hente ut slike effektar.

Dersom det vert vedtak om kommunesamanslåing, er den største utfordringa å integrere to ulike kulturar og arbeidsmåtar. Dette er den største risikoprofilen økonomisk sett, særleg om denne prosessen ikkje blir handsama på ein god måte. Det er avdekka fleire fordelar enn ulemper, men dei ulike faktorane er ikkje vekta. Dette ligg til kvar einskild å vurdere .

© Forfattarar/Møreforskning Volda/Telemarksforskning

Føresegnene i åndsverklova gjeld for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne lese det på skjermen eller framstille eksemplar til privat bruk. Utan særskild avtale med forfattar/Møreforskning Volda er all anna eksemplarframstilling og tilgjengeleggjing berre tillate så langt det har heimel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavarar til åndsverk.

Innhald

Rapporten i korte trekk.....	8
1. Samfunnsutvikling.....	13
1.1 Metode og gjennomføring.....	14
1.2 Kort historisk tilbakesyn.....	15
1.3 Demografi.....	17
1.4 Sysselsetjing og utdanning.....	21
1.5 Pendling.....	26
1.6 Infrastruktur.....	28
1.7 Næringseffekt.....	32
1.8 Delsamandrag.....	34
2. Kommuneøkonomi.....	36
2.1 Innleiande vurderingar av økonomistatus i dei to kommunane i dag.	36
2.2 Metode og gjennomføring.....	38
2.3 Status og utfordringar.....	41
2.3.1 Korrigerte frie inntekter.....	41
2.3.2 Driftsresultat.....	42
2.3.3 Finans.....	44
2.3.4 Fond og gjeld.....	45
2.3.5 Oppsummerande vurdering.....	47
2.4 Effektar på overføringane frå inntektssystemet.....	48
2.4.1 Effektar frå inntektssystemet ved ei samanslåing i 2010.....	52

2.4.2	Oppsummerande vurdering.....	55
2.5	Andre statstilskot og øyremerkte tilskot.....	56
2.6	Innsparingspotensial innan administrasjon	56
2.7	Innsparingspotensial innan tenestekområda.....	60
2.8	Sone for arbeidsgjevaravgift og distriktspolitiske verkeområde.....	64
2.9	Eigedomsskatt og kommunal prissetjing.....	67
2.10	Landbrukstilskot.....	68
2.11	Demografi og kommuneøkonomi.....	69
2.11.1	Demografisk utvikling.....	69
2.11.2	Aldersfordeling.....	71
2.11.3	Samanheng mellom kommunale utgifter og demografi	73
2.12	Oppsummerande vurderingar	75
3.	Tenestetilbod.....	77
3.1	Metode og gjennomføring.....	78
3.1.1	Fokusgrupper.....	78
3.2	Effektivitet	79
3.3	Tilfredsheit.....	81
3.3.1	Lokalisering.....	82
3.3.2	Kvalitet.....	84
3.3.3	Organisering	85
3.3.4	Overtyding	87
3.4	Framtidig tilfredsheit og lojalitet.....	89
3.5	Interkommunalt samarbeid	90
3.5.1	Brann og redning.....	90

3.5.2	Volda og Ørsta Reinhaldsverk (VØR).....	91
3.5.3	PPT for Volda og Ørsta	92
3.5.4	Uformelt samarbeid	94
3.6	Synergjar i eksisterande kommunale tenestar	96
3.7	Regionale funksjonar.....	99
3.8	Delsamandrag	103
4.	Strategisk fusjonsprosess.....	105
4.1	Organisasjonskultur – den største utfordringa!	106
4.2	Medverknad og innverknad	110
4.3	Leiarskap i organisasjonskulturell integrasjon.....	113
4.4	Delsamandrag	115
5.	Tidslinje.....	116
5.1	Kommunal planlegging.....	117
5.2	Samanslåingsprosess.....	118
6.	Kva skal den nye kommunen heite?	120
7.	Sluttord	122
	Referanser.....	125

Rapporten i korte trekk

Historisk utvikling dei siste hundre år har i stadig større grad ført Volda og Ørsta kommunar tettare saman, og begge kommunar i dag blir karakterisert som den same busetjings- og arbeidsmarknaden. Endringa er kanskje størst dei siste 30 åra, då infrastruktur og transportdistansar har gitt høve til lange reiser på kortare tid. Hadde det ikkje vore for Melshornet, så hadde nok Volda og Ørsta sentrum for lengst vakse saman. Vegstrekninga Vikeneset til Mork er i dag den største hindringa for ein effektiv kommunikasjon mellom dei to sentrumsområda.

Volda kommune og Ørsta kommune er to likeverdige kommunar med tanke på demografi. Den største skilnaden som har blitt avdekt er utdanningsnivået i dei to kommunane. Kommunane har noko ulik industriell utvikling, men i nyare tid er ikkje denne skilnaden så viktig som tidlegare. Likevel eksisterar det næringsstrukturar i dei to kommunane som vil utfordre ein ny felles kommuneadministrasjon og politisk leiing ved kommunesamanslåing. Det vil vere ulike næringsbehov å legge til rette for i dei to geografiske områda på kort sikt.

Geografisk vil ei kommunesamanslåing gi størst effekt for Viddalen og Bjørke, då dei ikkje lenger blir å sjå på som ein isolert del av Ørsta kommune. Befolkninga her vil då kunne relatere seg naturleg og administrativt til ei eining dei av naturgitte høve er ein del av.

Ei større kommune gir også område ein større attraktivitet for næringsetablering. Ei stor kommune gir ein større grad av fridom, og ein tek også bort moglege grensediskusjonar i naturlege primærområde.

Dårleg kommuneøkonomi er ofte ein utløysande faktor for debatt om kommunesamanslåing. Både Volda og Ørsta har låge frie disponible midlar. Begge kommunar er i KOSTRA plassert i kommunegruppe 10, det vil seie mellomstore kommunar med middels bundne kostnader pr innbyggjar og lave

frie disponible midlar. Begge er berekna å ha eit utgiftsnivå over landsgjennomsnittet.

Vi har gjort utrekningar som syner konsekvensane på inntektssystemet ved ein eventuell samanslåing.

“Volda-Ørsta kommune” vil få auka rammetilskotet sitt med 0,386 mill. kr kvart år dei fyrste 15 åra etter ei samanslåing, eller + 0,04 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter. Den langsiktige effekten etter 20 år vil vere eit tilskotsnivå som ligg 15,5 mill. kr pr år under det ein mottak som enkeltkommunar (-1,5 prosent). Utover det som gjeld inndelingstilskotet (stipulert til 15,9 mill. kr per år i 15 år), vil staten ved ei samanslåing òg dekkje alle eingongskostnadene ved å etablere ein samanslått kommune. Staten vil elles bidra med 100.000 kr per kommune i tilskot til informasjonsmateriell og formidling elles i perioden fram mot ei innbyggjarhøyring/folkerøysting.

For at kommunesamanslåingar skal syne seg økonomisk lønnsame på sikt, må det vanlegvis hentast ut stordriftsføremoner i eit betydeleg omfang.

Innsparingspotensialet ved samanslåing av kommunar ligg i utnytting av stordriftsføremoner innan det enkelte tenestemråde, og kanskje spesielt innan administrasjon.

Ørsta er den kommunen som blir administrert billegast av dei to. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene som Ørsta, vil gevinsten kunne bli om lag 0,5 mill. kroner årleg, samanlikna med summen for dagens to kommunar.

I tillegg vil kommunen kunne hente ut innsparingspotensiale ved å harmonisere tenestetilbodet. Både Volda og Ørsta driv billeg i forhold til samanliknbare kommunar og gjennomsnittskommunen. Spesielt Ørsta har svært låge utgifter per innbyggjar.

I forhold gjennomsnittskommunen har “Volda-Ørsta kommune” eit mindreforbruk på tenestene på 52,7 mill kr pr år. Dersom vi korrigerer for

forskjellar i utgiftsbehov blir mindreforbruket i forhold til gjennomsnittskommunen på 25,2 mill kroner per år. Dersom netto driftsutgifter for tenestemråda for Volda blir harmonisert ned til nivået for Ørsta, vil "Volda-Ørsta kommune" ha eit innsparingspotensial på 7,6 mill kr per år.

For innbyggjarane vil ikkje berre dei ytre rammevilkåra for kommunen vere avgjerande, men også prispolitikken til kommunen ovanfor innbyggjarane. Her tenkjer vi spesielt på eigedomsskatt, kommunale satsar og avgifter. Både kommunale avgifter og kommunal prissetjing må harmoniserast ved ei samanslåing av kommunane.

Uavhengig av dei økonomiske konsekvensane, må ein vurdere behovet for å utvikle kommunar som er store og mangfaldige nok til å levere gode kommunale tenester og som har evne og ressursar til å drive god kommuneutvikling.

Spesielt innanfor skule og oppvekst har kommuneadministrasjonane i Volda og Ørsta kommunar alt kome langt i interkommunalt samarbeid, både formelt men spesielt uformelt. Det er klare teikn til at organisasjonane alt ser til kvarandre i mange saker. På andre sektorar har samarbeidet vore av mindre omfang.

Dei to organisasjonskulturane har utvikla seg over tid, og har etablert ulik kompetanse overfor oppdrag som er identiske i begge kommunar. Sjølv om samarbeidet ikkje er naturleg utvikla i innanfor alle sektorar i dag, har likevel dei einskilde kommunane utvikla sin eigen kompetanse på eit slikt sett at dei utfyller kvarandre. Her er klare synergjar ved ei kommunesamanslåing. Den eine kommunen har det den andre saknar, og omvendt. Det er avdekka klare organisatoriske fordelar i form av styrka fagmiljø og styrka tenesteleveranse både innanfor teknisk sektor, skule og oppvekst og helse.

Effektiviteten i ei ny kommune vil primært omfatte tilsette ved dei to rådhusa i dag. I nokre høve vil stillingar bli overflødige, og sjølv om stilingsvernet er sterkt ved kommunesamanslåing, vil normal avgang av tilsette over tid vere med på å hente ut kostnadseffektiviteten. I andre samanhengar vil fagmiljøa bli større, meir robuste og i stand til å løyse fagutfordringar med meir spissa fagjobbing

blant dei tilsette. Organisasjonen totalt sett vil stå seg betre mot uventa endringar internt og eksternt. På dette settet vil rådhusfunksjonen i ei ny kommune vere i stand til å levere betre kvalitet i dei tenestene dei yter både internt og eksternt.

Ei større kommune vil kunne gje noko større utfordringar med befolkninga si påverknad på politiske prosessar, marginalt auka moglegheit for meir upersonleg tenesteleveranse, og noko lengre reiseveg for tilsette og brukarar av kommunale tenester avhengig av framtidig lokalisering av rådhusfunksjonar. Desse elementa er likevel oppfatta som marginale endringar for tilsette og befolkninga generelt.

Volda og Ørsta kommunar blir i dag sett på som eit regionalt senter, der mange regionale funksjonar er lagt til området. Eiksundsambandet har styrka dette grunnlaget, og Kvivsvegen vil gjere dette ytterlegare. Ei felles kommune vil på ulikt sett kunne styrkje denne rolla overfor regionale tilhøve, og ei større kommune vil på ulike måtar bli meir attraktiv sett med auge utanfrå. Internt i dei to kommuneområda i dag er det usikkert om befolkninga vil bli meir eller mindre tilfredse med ei kommunesamanslåing. Det er ikkje avdekt tilhøve som vil gje store endringar for dagleglivet, då mange offentlege tenestar vil fortsette å levere der folket er.

Det fundamentale føremålet med ei ny kommuneinndeling er at det skal vere ei meir velfungerande eining. Dette legg då diskusjonen om kommunesamanslåing ned på et reint administrativt nivå. Kven er det faktisk som vil oppleve den største endringa ved ei kommunesamanslåing mellom Volda og Ørsta kommunar? Ein argumenterar gjerne for at "alle" må oppleve dette positivt, men sannsynleg er dei er tilsett i dei eksisterande kommuneadministrasjonane som vil merke det aller mest.

Det er forskjell på haldninga i Volda og Ørsta med tanke på kommunesamanslåing. Voldingane vil dette litt meir enn Ørstingane. Det er mange positive haldningar å spore, men Ørstingane har på ulike nivå ei noko meir traust haldning til kva samanslåinga vil medføre. Dette kan vere eit uttrykk

både for sunnheit og skepsis, men i sum har Ørsta kommune ein noko lenger veg å gå med tanke på mobilisering for kommunesamanslåing. Dette tek ikkje bort grunnlaget for den innsatsen som Volda kommune også må gjere.

1. Samfunnsutvikling

Det offentlege tenestetilbodet i Volda og Ørsta er sentrale for utviklinga av lokalsamfunnet, og for å sikre gode levekår for innbyggjarane. Tanken om å slå saman desse to kommunane ligg mykje i ynskje om utnytte ressursane til større handle- og påverknadskraft i område og regionen. Eit viktig element i dette er at heile området blir oppfatta som eit felles busetjings- og arbeidsmarknad, fordi dette er ein viktig føresetnad for å drive ei heilskapeleg og langsiktig planlegging. Kommunegrenser med naturgitte føresetnadar gir tydelegare synergieffektar, spesielt dersom grensegangen ikkje lenger blir sett på som ei passering av innbyggjarane.

Ved ei kommunesamanslåing står det sentralt at kommuneadministrasjon og politisk leiing ser den nye kommunen – geografisk og administrativt - under eitt, og kan nytte dei føresetnadar som finnes for å leggje til rette for god næringsverksemd, og eit godt offentleg tenestetilbod. Desse to tilhøva heng saman, og er mykje av grunnlaget for at ei kommune utviklar seg positiv i tråd med samfunnsutviklinga. Mange sekundære samfunnsfunksjonar kjem som ein konsekvens av dette, slik som frivillige organisasjonar, idrettslag, kunst og kulturaktivitetar. Dette er tilhøve som gjer det godt å virke og bu i området.

I dag har begge kommunane stor fridom til å forvalte sine egne ressursar, og legg til rette for tilbod til befolkninga på den måten som gagnar kommunen best. Ei kommunesamanslåing kan bidra til planar og investeringar som kan gje større nytte om ein ser dette i relasjon til heile den naturlege busetjings- og arbeidsmarknaden under eitt. På ein del område skal det vere naturleg konkurranse mellom ulike aktørar, som til dømes innanfor detaljhandel, mens for frivillige organisasjonar kan naturleg samkvem vere det beste. Sunn konkurranse er godt for utviklinga av næringa, og er også med på å gjere heile området meir

attraktivt for befolkninga. Offentlege investeringar skal gje mest mogleg optimal nytte for befolkninga, og då befolkninga sett under eitt.

Ein fordel med ei større kommune er å vere ein sterkare aktør når det gjeld verksemd retta mot omverda. Dette kan til dømes vere prosessar med å skaffe seg utviklingsmidlar, trekkje til seg nye verksemdar, og ta del i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt. Privat næringsliv ser gjerne etter både tilgjengeleg marknad og kjøpekraft, og tilgang på kvalifisert arbeidskraft. Nasjonale aktørar har ikkje den lokalkunna som skal til for å sjå Volda og Ørsta under eitt, og ser gjerne på dette som to ulike område. Ei felles større kommune vil kunne tiltrekkje seg i enda større grad både privat og offentlege verksemdar.

Ei større kommune kan også tale til omverda med ei sterkare røyst, i staden for at dei to kommunane kvar for seg skal fremje synspunkt som einskildkommunar. Erfaringar frå andre kommunesamanslåingar har vist at det gjev politikarane større regional tyngde å ha auka innbyggjartal bak seg (Brandtzæg, 2009). Volda og Ørsta kommunar vil i større grad enn små kommunar kunne oppnå ei slik regional effekt, då det samla folketalet gjer at ei ny kommune blir den fjerde største i Møre og Romsdal. Dette er den same rangeringa som Ørsta har i dag, men med ei samanslegen kommune vil fjerdeplassen bli på storleik med Kristiansund og Molde.

1.1 Metode og gjennomføring

Val av metode for å belyse utvikling i samfunna i Volda og Ørsta med omeign, er primært gjort med tallgrunnlag frå Statistisk Sentralbyrå og Statens vegvesen. Denne statistikken har blitt nytta for å beskrive dagens situasjon, med nokre tilbakeblikk innanfor nyare historie.

Soga om Ørsta kommune (Ellingsen, 2008) har gjort det mogleg å sjå lengre tilbake i tid, og dette dokumentet har blitt nytta i stort omfang for kapittel 1.2.

Det historiske tilbakeblikket har relevans for dagens situasjon.

1.2 Kort historisk tilbakesyn

Den 14. januar 1837 sanksjonerte kong Karl Johan formannskapslovene. Dette medførte at Ørsta sokn og Volda sokn vart organisert som ei kommune, då kommunestrukturen gjerne var ein del av prestegjelda. Ørsta sokn var då ein del av Volda prestegjeld, og Volda tinglag. Allereie i den fyrste saka i det aller fyrste møtet 6. januar 1838 kom usemja mellom dei to sokna fram. Det vart ikkje berre ei sak med usemje, men fleire. Detaljane i sakene er ikkje av interesse i denne samanheng, men derimot kan ein lære av den tids organisering. Dette kan kaste lys over prosessen med ei eventuell samanslåing av kommunane i dag.

Noko av stabiliteten i ei kommune er at ein lever under like vilkår, og i praksis fordeler byrdene likt. Det er eitt fellesskap, éi kommune, eitt folk, éin administrasjon og éi politisk eining basert på folkets vilje. Alt som er med på å skape skilje er også med på å forskyve den indre harmonien i ei kommune.

Utgangspunktet for den fyrste lokalpolitiske deltakinga var at politikarane var delt inn etter Ørsta sokn og Volda sokn. Det var også innført "indre sjølvstende" i dei to sokna på nokre arbeidsfelt. Dette var fattigstellet, skulestellet og etter kvart også boksamlingane. Saker som berre gjaldt eitt av sokna skulle til vanleg handsamast i sær møte av dei folkevalde i dette soknet.

Administrativt vart kommunen gjort identisk med prestegjelda. Volda sokn fekk fem formenn, fem varaformenn og femten representantar. Ørsta sokn fekk tre formenn, tre varaformenn og ni representantar. I praksis var det politiske liv organisert etter separasjonsprinsippet frå fyrste dag. På starttidspunktet var det lett å ha fokus på sitt eige sokn, og ikkje kommunen som ein heilskap. Etter separasjonsprinsippet var makta fordelt, til fordel for Volda. Dette viser også dei

ulike saksutfalla i den påfølgjande tida, som gjerne vart til Ørsta si ulempe. Ei sak som var med på å styrkje dette var saksframlegget om at felleskassa som gjekk til lønn til lærarane skulle delast i to. Årsaka var at lærarane i Volda fekk meir lønn enn lærarane i Ørsta (trass lenger ansiennitet), og at Ørsta i praksis finansierte dette. Forslaget vart nedstemt.

Den 7. oktober 1848 kom fyrste forsøk på kommunedeling. Argumentet som vart brukt var at dei to sokna var ulike. Kanskje ikkje overraskande med tanke på den politiske inndelinga som var brukt. Den 12. desember 1876 kom det neste og meir konkrete utspelet om kommunedeling. Her sende formannskapet i Ørsta direkte brev til "Det Kongelige Norske Regjeringsdepartement for det Indre" med ynskje om kommunedeling. Argumenta var reisetid, Ørsta sin rolle som minoritet, og at begge kommunar var folkerike. Den 15. januar 1880 kom det tredje forsøket.

Argumenta no var at saksmengda hadde auka, og det var behov for fleire møte. Samtidig ville ei kommunedeling gje større regional påverknad med fleire representantar i amtsformannskapet (fylkestinget). Den 7. januar 1881 kom det fjerde frigjeringsforsøket, og denne gongen gikk det brev til kong Oscar II. På dette tidspunktet kom det uventa motstand frå delar av befolkninga i Ørsta. Hovdebygdingane ynskte å bli Voldingar. Den 16. september 1882 fatta kong Oscar II ein resolusjon om at Volda kommune delast i to Herreder, Volden og Ørsten.

Det var kanskje ikkje så underleg at Ørsta hadde ynske om å ikkje lenger ta del i ein ujamn maktbalanse. Ein var ikkje eitt nokon gong, men to heile tida. Alltid separert, aldri integrert.

1.3 Demografi

Den registrerte folkemengda i dei to kommunane er i høve til statistikk frå SSB for år 2010 for Volda kommune på 8573 og for Ørsta kommune på 10343. Dette er tal utanom mengda studentar i dei to kommunane, og gir ei prosentfordeling på høvesvis 45,3% og 54,7%. Mengda med studentar med semesteradresse i dei to kommunane er 1094 for Volda kommune, og 157 for Ørsta kommune. Dersom ein tel med studentar som fastbuande er folkemengda totalt 833 større i Ørsta kommune, og prosentfordelinga av populasjonen blir då 47,9% og 52,1%. Talet på studentar vil naturlegvis kunne variere meir enn det fastbuande folketalet i kommunane frå år til år, men i høve til studieprogresjon på 3 til 5 år, er det ein viss stabilitet i talgrunnlaget.

Ved å bryte ned talgrunnlaget, vil distribusjonen på folkemengda vise fordelinga mellom sentrum [s], sentrumsnært [sn] og periferi [p], reint geografisk. Strukturen på folkemengda i ei ny kommune kjem godt fram ved å sjå på delområde. Delområde er namnet på ei inndeling innanfor

Folkemengde etter delområde, år 2010

		Populasjon		Totalt
		Volda	Ørsta	
<i>p</i>	Dalsfjord	805		805
<i>p</i>	Folkestad og Bjørkedal	574		574
<i>p</i>	Austefjord	481		481
<i>s</i>	Volda	5 970		5 970
<i>sn</i>	Mork og Berknes	736		736
<i>sn</i>	Hovdebygda		2 223	2 223
<i>s</i>	Ørsta		5 071	5 071
<i>sn</i>	Dalane		986	986
<i>p</i>	Hjørundfjord	148	811	959
<i>p</i>	Vartdal		1 098	1 098
<i>s</i>	Uoppgitt grunnkrets		7	6
<i>s</i>	Studentar med semesteradr.	1 094	157	1 251
Sum		9 815	10 352	20 167

[*s*=sentrum, *sn*=sentrumsnært, *p*=periferi]

Folkemengde etter clustering, år 2010

		Populasjon		Totalt
		Volda	Ørsta	
<i>s</i>	Sentrum	7 071	5 234	12 305
<i>sn</i>	Sentrumsnært	736	3 209	3 945
<i>p</i>	Periferi	2 008	1 909	3 917
Sum		9 815	10 352	20 167

Prosentvis fordeling

		Volda	Ørsta	Totalt
<i>s</i>	Sentrum	35,1 %	26,0 %	61,0 %
<i>sn</i>	Sentrumsnært	3,6 %	15,9 %	19,6 %
<i>p</i>	Periferi	10,0 %	9,5 %	19,4 %
Sum		48,7 %	51,3 %	100 %

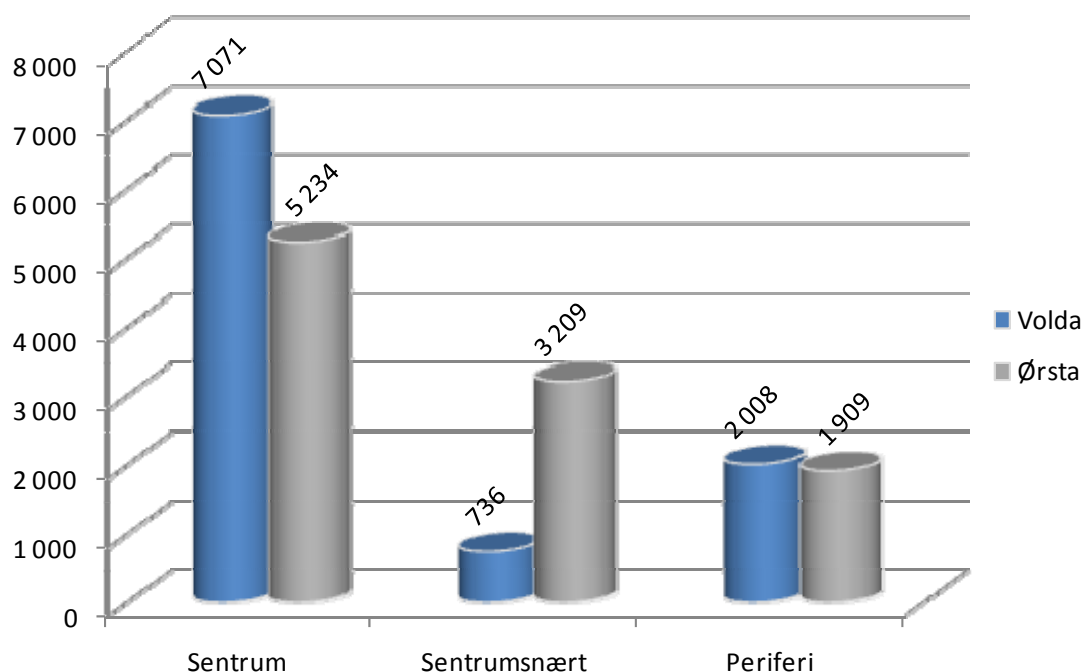
[*s*=sentrum, *sn*=sentrumsnært, *p*=periferi]

kommunen, og er den offisielle inndelinga innanfor kommunegrensa. Delområde kan vidare delast inn i grunnkrins. Ein grunnkrins skal bestå av geografisk samanhengande område, og bør vere mest mulig einsarta når det kjem til natur og næringsgrunnlag, kommunikasjonstilhøve og bygningsmessig struktur. Etter føringane for grunnkrins skal også delområda høre naturleg saman kommunikasjonsmessig.

Når det gjeld strukturelle tilhøve mellom Volda og Ørsta kommunar, slik som det er i dag, vil det bli eit avvik for Hjørundfjord delområde ved ei kommunesamanslåing. Dei to grunnkretsane Bjørke og Viddalen vil etter ei kommunesamanslåing naturleg vere under delområdet Austefjord. Desse to grunnkrinsar vil oppleve den største strukturelle endringa ved ei kommunesamanslåing ved at befolkninga kan orientere seg nærmare til Volda enn Ørsta sentrum. Offentlege tilbod som tidligare var tilgjengeleg berre i Ørsta sentrum kan no nyttast frå Volda sentrum. Dette er årsaka til at delområde Hjørundfjord er delt mellom Volda og Ørsta i tabellen, for betre å vise befolkningsstrukturen i ei ny kommune.

I praksis viser den totale populasjonen at det er to likeverdige kommunar som vurderer samanslåing. Dersom ein skulle ta opp diskusjonen om det var ei stor og ei lita kommune som var i prosess, så måtte populasjonsfordelinga mellom dei to kommunane vere minst i proporsjon 35/65 eller skeivare.

Volda har større befolkningstettleik i sentrum enn Ørsta, medan Ørsta har ei større folkemengd i sentrumsnære område. Geografisk har dermed Ørsta eit større omland rundt sentrum med busetnad enn Volda, noko som viser at Volda har ei større fortetting av sin sentrumsnære busetnad. Periferiområda i både Volda og Ørsta er omlag like, høvesvis ei folkemengd på 2008 og 1909. På eit vis vil dette medføre lik ulempe for perifere strøk i begge kommunar dersom ein må nytte seg av tilbod fordelt mellom to likeverdige sentrumsområde.



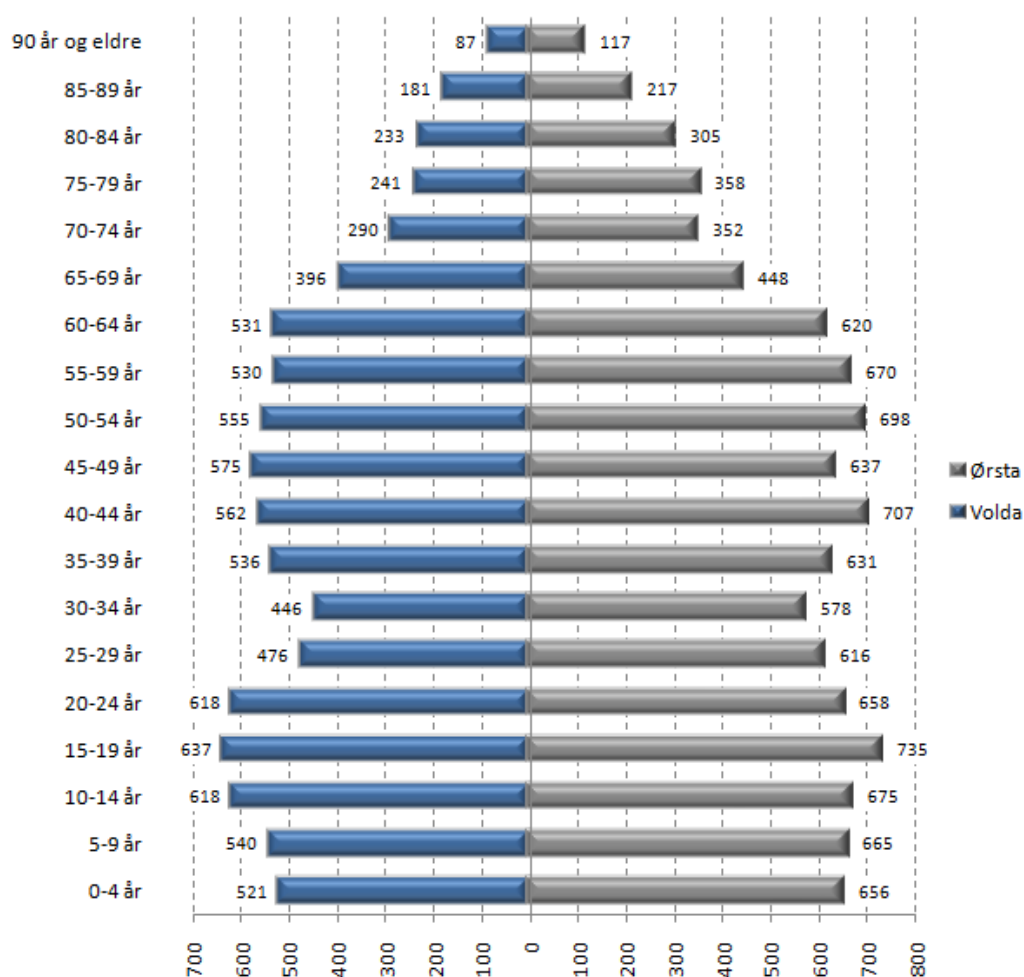
Området Volda har sentrum som tydeleg dominant område, medan Ørsta er meir støtta av dei sentrumsnære område. Talet på studentar med semesteradresse er med i denne oversikta. Dei perifere områda i ei ny kommune er i nasjonal samanheng likevel av ein betydelig størrelse.

I ei ny kommune vil dei to sentrumsområda utgjere ei folkemengd på 12305, som er 61% av det totale folketalet i kommunen. I tillegg kjem dei sentrumsnære område med ei folkemengd på 3945, som saman med sentrumsområdet vil dekkje 80,6% av folketalet. Samla vil ei ny kommune av Volda og Ørsta bli ei stor kommune i nasjonal samanheng. Dei resterande 19,4% som representerer dei perifere områda i ei ny kommune er likevel ikkje marginale. Dette kjem tydeleg fram dersom ein samanliknar dei ulike delområda med andre kommunar.

Dei perifere områda vil representere ei folkemengd på 3917, som er 19,4% av folketalet i ei ny kommune. Dersom ein samanliknar dei perifere områda med andre små kommunar, så kan det vere av interesse å nemne at det finst 195 kommunar i Noreg som har lågare folketal enn dette. Austefjord, med eit folketal på 481, er større enn Utsira kommune og Modalen kommune. Dersom

Bjørke og Viddalen blir talte saman med Austefjord, er denne befolkningsmengda på 629 innbyggjarar større enn 10 andre kommunar i Noreg. Folkestad og Bjørkedal er større enn 7 kommunar, mens Mork og Berknes er større enn 12 kommunar. Dalsfjord er større enn 13 kommunar. Hjørundfjord er med og utan Bjørke og Viddalen større enn 25/14 kommunar, mens Dalane er større enn 26 kommunar. Vartdal er større enn 37 kommunar, mens Hovdebygda som er det største delområdet er større enn 116 andre kommunar.

Aldersstrukturen i ny kommune vil bli som vist i figuren nedanfor, og set fokus på dei ulike fødselskulla per 1. januar 2010. Gjennomgåande representerar befolkninga i Ørsta mellom 51,6% til 59,8% av den totale folkemengda innanfor dei enkelte alderskategoriane. Minste forskjell er for aldersgruppa 20-24 år, og største forskjell i aldersgruppa 75-79 år.



Dersom ein definerar den "eldre befolkninga" som dei er 70 år og eldre, så har Ørsta ein større del av den eldre befolkninga, der det bur 317 fleire i Ørsta enn i Volda. Det totale befolkninga frå 70 år og oppover er 2381. Det er dermed 13,3% fleire eldre i Ørsta enn i Volda.

1.4 Sysselsetjing og utdanning

Per 4. kvartal 2009 er talet på yrkesaktive innbyggjarar oppgitt å vere 4249 i Volda kommune og 4476 i Ørsta kommune. Totalt er det 8722 yrkesaktive etter siste tilgjengelege statistikk frå Statistisk Sentralbyrå (SSB). Dei to kommunane har ulik næringsstruktur, og ulik kompetanse i befolkninga. Dette er ein faktor som over tid har utvikla seg naturleg, og som har vore med på å skape både identitet og forskjell mellom Volda og Ørsta. Etterspørsel etter kompetanse bidreg til samfunnets unike struktur.

Totalt er det helse- og sosialtenester som dominerer, med 2078 yrkesaktive. Varehandel ligg på andreplass, med 1124 yrkesaktive, medan undervisning er den tredje største sysselsettingsnæringa i Volda og Ørsta med 1041 yrkesaktive. Den viktigaste skilnaden mellom desse tre dominante næringane i området er talet på einingar. Detaljhandel har flest einingar med totalt 153 i heile området, fordelt med 72 einingar i Volda og 81 i Ørsta.

Strukturen mellom Volda og Ørsta er ulik. Ikkje overraskande er det Volda som har flest yrkesaktive i helse- og sosialtenester og undervisning, då sjukehus og høgskule er lokalisert i Volda sentrum. Ørsta har fleire yrkesaktive i varehandel, industri og jordbruk. Samanlikna med talet på føretakseiningar er det likevel jordbruk som har flest, med totalt 366 einingar i heile området. 134 av desse er lokalisert i Volda, mens 232 er lokalisert i Ørsta. Mange av jordbrukseiningane er einingar utan tilsette, då bønder som oftast driv for seg sjølve.

Sysselsatte per 4. kvartal 2009, etter næring, region og kjønn

	Volda			Ørsta			Totalt
	Menn	Kvinner	Sum	Menn	Kvinner	Sum	
Helse- og sosialtjenester	300	1 056	1 356	75	647	722	2 078
Varehandel, motorvognreparasjoner	203	258	461	303	360	663	1 124
Undervisning	303	387	690	115	236	351	1 041
Industri	225	53	278	568	179	747	1 025
Bygge- og anleggsvirksomhet	285	16	301	361	20	381	682
Transport og lagring	262	43	305	271	29	300	605
Jordbruk, skogbruk og fiske	140	44	184	255	69	324	508
Offentlig adm., forsvar, sosialforsikring	57	73	130	97	126	223	353
Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	53	40	93	115	61	176	269
Forretningsmessig tjenesteyting	55	109	164	51	21	72	236
Personlig tjenesteyting	33	56	89	48	66	114	203
Elektrisitet, vann og renovasjon	12	2	14	114	33	147	161
Overnattings- og serveringsvirksomhet	17	46	63	25	51	76	139
Finansiering og forsikring	32	27	59	37	36	73	132
Informasjon og kommunikasjon	22	15	37	66	14	80	117
Bergverksdrift og utvinning				9	1	10	10
Uoppgitt	6	16	22	5	12	17	39
Sum	2 005	2 241	4 246	2 515	1 961	4 476	8 722

Tabellen over viser klare kjønnsforskjellar innan ulike næringer. Helse- og sosialtenester er vesentleg kvinnedominert, medan industri, bygge- og anleggsvirksomhet, transport og lagring, og jordbruk, skogbruk og fiske er mannsdominert. I Volda er kjønnsbalansen i undervisning jamnare enn i Ørsta, noko som kan forklarast med tilsette ved Høgskulen.

Næringsstrukturen som fylgjer av dette er ulik mellom Volda og Ørsta. I begge kommunar er det etablert 13 føretak med 50 tilsette eller meir, totalt 26 store føretak samla i området. I hovudtrekk er det offentlege institusjonar som representerer dei fleste av desse føretaka, men i Volda er det 3 private medan Ørsta har 5 private store føretak. Strukturelt sett driv desse 8 store føretaka i heilt ulike næringer, noko som tyder på at det over tid er skapt ein unik kompetanse i dei to ulike kommunane.

Når det gjeld næringsetablering er det fleire føretak i Ørsta enn i Volda. Volda har 732 registrerte føretak, og Ørsta har 949. Totalt er det registrert føretak innanfor 47 ulike næringskategoriar på hovudnivå. Ørsta har ein stor andel føretak utan tilsette, noko som forklarast gjennom mange føretak innan jordbruk,

skogbruk og fiske. Mange bønder driv eiga verksemd utan å engasjere andre enn seg sjølv og næraste familie. Dette heng mykje saman med effektiviseringa som har vore innan landbruket.

Det er 153 føretak som driv med varehandel i Volda og Ørsta, med ei jamn fordeling mellom kommunane. Begge kommunar har 11 mellomstore føretak, medan Ørsta har 8 fleire små føretak [52],

Føretak 1. kvartal 2010, etter antal og størrelse.

	Volda		Ørsta		Totalt	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
Ingen tilsette	423	57,8 %	589	62,1 %	1012	60,2 %
1-9 tilsette	222	30,3 %	253	26,7 %	475	28,3 %
10-49 tilsette	74	10,1 %	94	9,9 %	168	10,0 %
50+ tilsette	13	1,8 %	13	1,4 %	26	1,5 %
Totalt	732		949		1681	

og 1 føretak meir utan tilsette [18]. Dersom ein ser bort frå jordbruk er det varehandel som dominerer blant dei to minste føretaksstørrelsane i området, og sysselsett mange innbyggjarar i ein spreidd næringsstruktur.

Når det gjeld varehandel kan ein ikkje leggje til grunn at dette har bidrege til ein unik kompetanse verken i Volda eller i Ørsta. Varehandel er på mange måtar universell, og over tid meir uniform gjennom etablering av nasjonale kjeder. Til forskjell frå andre næringar er varehandel avhengig av eit stort samla utval av varer på eit avgrensa område, med god tilgang til parkering. Mykje av infrastrukturen i varehandelen er i dag utdatert i høve til dei krav som må stettast for effektiv og lønsam drift i næringa. Mange forretningslokale i Volda og Ørsta er for små, og for uoversiktlege. Mengda produkt som må presenterast krev både idealplass, nok takhøgder til lyssetting, og eit areal som kan betenast av ein tilsett åleine. I tillegg er kvar einskild butikk avhengig av omkringliggjande forretningar for å trekkje til seg stor nok mengde kundar. Næringa er i dag i relativt stor endring, og ein har sett effekten, både positivt og negativt, ved etablering av kjøpesenter i sentrumsområda.

Det mange ikkje legg vekt på ved varehandelen er at denne representerar i stor grad velferdstilbodet i området. Det er ikkje urimeleg å tillegge varehandel denne rolla, då tilgang på gode varer og tenester er med på å leggje eit viktig grunnlag for trivsel i befolkninga. Eventuell mangel på aktørar i sentrale bransjar

vil redusere folk si oppfatning av verdien av å leve og bu i Volda og Ørsta. Dette vil vere eit viktig signal om at bransjen kanskje ikkje har dei rammevilkåra som dei treng. Etablering av små nisjebutikkar ved sidan av dei veletablerte vil samtidig vere eit godt teikn på sunt næringsgrunnlag.

Unik kompetanse er anten skapt gjennom teknologisk innovasjon eller utvikling av føretak som over tid etablerar seg som ein stor arbeidsplass i området. Ørsta har i denne samanheng ei sterkare kompetanse enn Volda på teknologi og industri, medan Volda har høgare kompetanse på helse og undervisning. Slik unik kompetanse kan også vere danna over generasjonar, og vil påverke innbyggjarane i område. Ei teknologibedrift vil ha heilt andre innovasjonar enn ei kunnskapsbedrift, og dermed også ein annan måte å utvikle og ekspandere eksisterande næring. Utviklinga av næringsklyngar vil over tid kaste av seg strukturar som styrkjer og utviklar samfunnet rundt seg.

Dei gjeldande næringsstrukturane i Volda og Ørsta kommunar, fordrar også formalkompetanse på ulike nivå. Tabellen nedanfor viser korleis utdanningsnivået i befolkninga fordelar seg i dei to kommunane.

Utdanningsnivå

Personer 16 år og over, etter nivå, år 2009, statistikkvariabel, region og kjønn

	Volda			Ørsta			Totalt
	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	
Uoppgitt eller ingen fullført utdanning	102	82	184	124	93	217	401
Grunnskolenivå	831	829	1 660	1 228	1 277	2 505	4 165
Videregående skole-nivå	1 487	1 322	2 809	2 044	1 738	3 782	6 591
Universitets- og høgskolenivå kort	651	1 066	1 717	587	897	1 484	3 201
Universitets- og høgskolenivå lang	263	158	421	128	75	203	624
Totalt	3 334	3 457	6 791	4 111	4 080	8 191	14 982
Andelar innenfor kommune	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	
Uoppgitt eller ingen fullført utdanning	1,5 %	1,2 %	2,7 %	1,5 %	1,1 %	2,6 %	2,7 %
Grunnskolenivå	12,2 %	12,2 %	24,4 %	15,0 %	15,6 %	30,6 %	27,8 %
Videregående skole-nivå	21,9 %	19,5 %	41,4 %	25,0 %	21,2 %	46,2 %	44,0 %
Universitets- og høgskolenivå kort	9,6 %	15,7 %	25,3 %	7,2 %	11,0 %	18,1 %	21,4 %
Universitets- og høgskolenivå lang	3,9 %	2,3 %	6,2 %	1,6 %	0,9 %	2,5 %	4,2 %
Totalt	49,1 %	50,9 %	100,0 %	50,2 %	49,8 %	100,0 %	100,0 %

Skjeringspunktet mellom utdanningsstrukturen mellom Volda og Ørsta ligg på vidaregåande skulenivå. Ørsta har fleire på dette nivået og under, medan Volda har fleire over dette nivået. Den største skilnaden ligg på dei i befolkninga som har universitets- og høgskulenivå med lang utdanning, der Volda har over dobbelt så mange som Ørsta. Dette tilhøvet gjeld både for menn og kvinner. Når det gjeld kortare universitets- og høgskuleutdanning, er det flest kvinner i Volda som har dette. Her kjem nok inn eit betydelig mengde med utdanning tilsvarande sjukepleiarkompetanse, grunna arbeidsplassar tilknytt Volda Sjukehus.

Næringskompetansen i kvar av kommunane etterspør arbeidskraft i høve til forretningsmessige utøving og utvikling. Alle næringar har bruk for spesialkompetanse på høgare nivå, men forskjellen ligg i den mengda fagpersonar som blir etterspurte i næringane. Produksjons- og industriføretak har større mengdebehov for praktisk utøvande kompetanse enn det som er tilfelle med kunnskapsintensive føretak, slik som Høgskule og Sjukehus.

Denne utviklinga har skjedd over tid, og har påverka både det sosiale og politiske liv i dei to kommunane. Både Volda og Ørsta har utvikla sin eigen kompetanse, og har brukt tid og ressursar på å nå det nivået som dei har i dag. Eit naturleg trekk er også at dei som arbeidsinnvandrar til Volda eller Ørsta også naturleg ser seg om etter bustad i same område som arbeidsplassen er lokalisert.

Dette er ein styrke i begge kommunar, og samtidig ei utfordring for ei eventuell framtidig felles kommune. Ein ny kommuneadministrasjon, og eit nytt felles kommunestyre, må for framtida leggje til rette for at den unike kompetansen i området kan få dei riktige føremonar for å utvikle seg vidare. Innovasjons- og utviklingsmekanismane innanfor dei ulike spisse næringsområda er fundamentalt ulike. Dette vil vere ei framtidig utfordring for ei felles kommune.

1.5 Pendling

Pendling seier noko om interaksjonen mellom ulike kommunar, og i kva grad eitt område blir oppfatta som relativt identisk. Med identisk her meiner ein i kva grad dei to kommunane har relevante høve som gjer bruken av heile området naturleg for den totale befolkninga. Volda og Ørsta kommunar er alt definert som same busetjings og arbeidsmarknad av Statistisk Sentralbyrå. Dette kjem klart til syne i tabellen nedanfor og på neste side. Mengda yrkesaktive som pendlar mellom Volda og Ørsta er relativt stor, samanlikna med andre kringliggjande kommunar.

Dei to fyrste radene i begge tabellar er speil av kvarandre, og dei andre radene viser høvesvis kor mange som reiser ut av Volda og Ørsta for å arbeide, og kor mange som reiser inn til Volda og Ørsta for sitt daglege arbeid. I 2009 var det 644 busett i Volda som dagleg drog til Ørsta for å jobbe, og 885 frå Ørsta til Volda. Sett i relasjon til folketala er dette er ein relativt omfattande straum av lokalpendlarar, og underbyggjer argumentet frå Statistisk Sentralbyrå om at området er samanfallande.

Sysselsatte per 4. kvartal, etter arbeidsstedskommune, statistikkvariabel, bostedskommune og tid

Arbeidssted	Bosted Volda				Ørsta			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Ørsta	649	688	691	644	3529	3658	3580	3495
Volda	2725	2825	2895	2890	886	921	934	885
Ålesund	139	146	127	123	178	189	177	185
Ulstein	44	55	82	93	90	95	126	138
Herøy	15	21	26	23	25	31	37	44
Eid	47	49	44	42	4	3	5	3
Vanylven	33	34	27	32	2	2	3	2
Hareid	5	6	11	10	24	28	25	21
Stryn	13	11	10	9	5	6	5	3
Sande	5	7	6	5	8	6	6	4
Hornindal	3	3	2		1	1	1	2

Kjelde: SSB

Sysselsatte per 4. kvartal, etter bostedskommune, statistikkvariabel, arbeidsstedskommune og tid

Bosted	Arbeidssted							
	Volda				Ørsta			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Ørsta	886	921	934	885	3529	3658	3580	3495
Volda	2725	2825	2895	2890	649	688	691	644
Ålesund	46	33	75	46	56	65	65	56
Ulstein	36	43	55	57	29	28	27	25
Herøy	42	41	35	40	12	18	23	24
Vanylven	43	45	31	36	16	12	21	17
Hareid	22	26	34	32	5	9	15	16
Eid	20	16	22	26	7	7	6	6
Sande	16	21	19	10	6	6	4	5
Stryn	12	10	9	13	4	4	4	3
Hornindal	2	1	3	2	1	1	1	1

Kjelde: SSB

Ut over lokalpendlinga er det fleire frå Ørsta enn Volda som har arbeidsstad i Ålesund, nest etter Ulstein og Herøy. Frå Volda er det fleire enn frå Ørsta som pendlar til Eid og Vanylven. Pendlingsmønsteret er i stor grad prega av distanse og reisetid, noko som er naturleg. Stryn og Hornindal er teke med i oversikta, spesielt med tanke på at Kvivsvegen vert opna hausten 2012. Det er alt nokre som har køyrt opp løypa mellom kommunane, og dette gjev grobotn for at fleire kan gjere det same når reisetida vert vesentleg innkorta, og reisekostnadane reduserte. I dag er desse to kommunane avhengige av ferjestrekninga Folkestad – Volda, og når denne reiseinhibitoren ikkje lenger er ei føresetnad, vil trafikkstraumen auke naturleg. Det er som med trafikk som med vatn, det renn lettaste vegen.

Ved overgangen mellom 2007 og 2008 er det ei klar endring i mengda pendlarar som reiser til Ulstein for å jobbe. Ulstein har i mykje større grad enn Herøy og Hareid fått del i sysselsettingseffekten av Eiksundsambandet. I motsett retning er det primært Volda som har fått gevinst ved auka mengde pendlarar frå Ulstein.

Dersom ein bryt ned pendlarstatistikken på næring, så er det dei tre største næringane i regionen som naturleg har dei største pendlartala. Volda har størst positiv nettoppendling (forskjellen mellom pendling inn- og ut av regionen) til helse- og sosialtenester med 306 sysselsette, og 67 for Undervisning. Både Volda

og Ørsta har negativ nettoppendling innanfor Industrinæringa, med høvesvis 130 og 110 sysselsette.

Sysselsatte per 4. kvartal 2009, etter næring (SN2007), tid, statistikkvariabel og region

	Sysselsatte med bosted i regionen		Sysselsatte som pendler inn i regionen		Sysselsatte som pendler ut av regionen		Sysselsatte med arbeidssted i regionen	
	Volda	Ørsta	Volda	Ørsta	Volda	Ørsta	Volda	Ørsta
Helse- og sosialtjenester	1050	1072	470	98	164	448	1356	722
Industri	408	857	97	158	227	268	278	747
Varehandel, motorvognreparasjoner	504	679	144	169	187	185	461	663
Undervisning	623	399	213	95	146	143	690	351
Bygge- og anleggsvirksomhet	328	379	97	110	124	108	301	381
Transport og lagring	244	401	112	23	51	124	305	300
Jordbruk, skogbruk og fiske	197	352	20	35	33	63	184	324
Offentlig adm., forsvar, sosialforsikring	176	216	34	54	80	47	130	223
Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	133	188	34	58	74	70	93	176
Forretningsmessig tjenesteyting	155	111	64	13	55	52	164	72
Personlig tjenesteyting	123	132	28	31	62	49	89	114
Elektrisitet, vann og renovasjon	58	109	1	53	45	15	14	147
Overnattings- og serveringsvirksomhet	72	99	16	14	25	37	63	76
Finansiering og forsikring	67	60	17	36	25	23	59	73
Informasjon og kommunikasjon	53	73	9	29	25	22	37	80
Bergverksdrift og utvinning	38	62		1	38	53		10
Uoppgitt	25	18		4	3	5		17

Kjelde: SSB

Volda har positiv nettoppendling på 4 næringar, medan Ørsta har 5 næringar.

Dersom ein ser på tala totalt, har Volda negativ nettoppendling på 8 sysselsette, mens Ørsta har negativ nettoppendling på 731 sysselsette. Det er med andre ord ein mykje større yrkesmobilitet i befolkninga i Ørsta.

1.6 Infrastruktur

Infrastruktur i eit område betyr mykje for kostnader knytt til vare- og persontransport, og kostnadane er primært knytte til standarden på transportinfrastrukturen. Transportsystemet påverkar det generelle kostnadsnivået for næringslivet spesielt, og for samfunnet generelt. Handel er ein av dei sentrale drivkreftene for transportbehovet, og infrastrukturen er ein viktig bestemmende faktor for lokalisering av næringsliv. For persontransport viser resultat frå reisevaneundersøkinga 2009 (Vågane, et. al., 2009) at dagleg

reiselengde og reisetid har auka frå byrjinga av 90-talet. Dagleg reiselengde har auka frå 32,0 til 42,1 km, og dagleg reisetid har auka frå 60 til 76 minutt.

Reiselengde er i seg sjølv underordna reisetid, då det stadig blir utbygd betre infrastruktur i Noreg. Det at befolkninga si vilje til auka reisetid har auka, seier noko om at det tilgjengelege omlandet er større enn tidlegare innanfor daglige reiser. For området Volda/Ørsta betyr dette at ny infrastruktur vil auke mobiliteten i eit større omland.

Tidlegare var det fjordane som batt samfunna saman, og fjella som skilde dei. Etter kvart som samfunnet utvikla seg, og transport i større grad vart landbasert, så har fjordane blitt like store skilje som fjella. Allereie i 1886 begynte ein ny teknologi å gjere seg gjeldande i norsk transportinfrastruktur. Då vart Noregs eldste tunnel opna, ved Dyrskar på Haukeli. På det tidspunktet var dette eit imponerande stykke ingeniørkunst, med tanke på bygningstidspunktet 1886. Denne kompetansen har seinare blitt vidareutvikla, ikkje minst av den lokale entreprenøren K.A. Aurstad AS, som er lokalisert i Hovdebygda.

I dag er talet på tunnelar i Noreg nær 1000, og det blir stadig nye hol i fjella. Berre Kvivsvegprosjektet legg til fem nye tunnelar i reknestykket, medrekna Hjartåbergatunnelen. Møre og Romsdal fylke er det femte største tunellregionen i landet, med rundt 80 tunnelar, og i 2013 vil 13 av desse vere lokalisert i Volda/Ørsta området.

Tunnelar og tunnelprosjekt

- Vegprosjekt, namn, lengde, kommune

Vegprosjekt	Namn	Lengde (m)	Åpna	Kommune
	Høydalstunnelen	188		Volda
	Rotsethorntunnelen	3 962	1999/2004	Volda
	Voldshammartunnelen	270		Volda
	Årsettunnelen	236		Volda
	Hjartåbergatunnelen	3 480	2013	Volda
Kvivsvegen	Kalvatntunnelen	1 600	2012	Volda
Kvivsvegen	Damfosstunnelen	170	2012	Volda
Kvivsvegen	Fyrdsbergatunnelen	1 125	2012	Volda
Kvivsvegen	Kvivistunnelen	6 490	2012	Hornindal/Volda
Eiksundsambandet	Morkaåstunnelen	630	2008	Volda
Eiksundsambandet	Eiksundtunnelen	7 765	2008	Ulstein/Volda/Ørsta
Eiksundsambandet	Helghorntunnelen	1 160	2008	Ørsta
	Leiratunnelen	1 930	2010	Ørsta
Total lengde:		29 006		

Kjelde: Statens Vegvesen

Volda og Ørsta er kommunar med mykje fjell, og tunnelar har ei større betydning enn berre trafikkeffektivitet. Mange av vegstrekningane er også vesentleg utsette for ras, og for Volda har til dømes Rotsethorntunnelen og den framtidige Hjartåbergatunnelen stor betydning for trafikktryggleiken. Ørsta kommune har i større grad enn Volda romslege dalføre å legge vei, medan Volda ofte fylgjer fjordarmar med bratte fjellsider. Dette er mykje av årsaka til at Volda i større grad enn Ørsta er ei tunnelkommune.

Den 23. februar 2008 opna Eiksundsambandet, som knyt saman Volda og Ørsta med Sande, Herøy, Ulstein og Hareid. Verdas djupaste undersjøiske tunell var eit faktum, og øysamfunna på ytre vart brått fastland. I lys av infrastruktur har dette sambandet opna opp to store regionar mot kvarandre, og reisetid mellom dei ulike kommunesentra har blitt vesentleg redusert. Mengda med pendlarar har auka, mengda med fritidsreiser har auka, og trafikktejingane har overgått forventningane for dette sambandet.

Kvivsvegen er det neste store prosjektet som vil opne opp for ein region der Volda/Ørsta området historisk har hatt mindre samhandling med enn kommunane på Ytre Sunnmøre. Hornindal og Stryn kommunar i Nordfjord, og Stranda og Sykkylven på Sunnmøre kjem mykje nærare i reisetid enn tidlegare.

Stranda og Sykkylven har ved naturgjevne føresetnadar orientert seg mot Ålesundsregionen, noko som også deltakinga i ÅRU samarbeidet viser. No vil desse to Sunnmørskommunane liggje "mellom" Ålesund og Volda/Ørsta ved opninga av Kvivsvegen. Når dette sambandet trer i funksjon, fyrst då vil Volda og Ørsta bli eit sentrum i eit befolkningsområde som tel ca. 60.000 innbyggjarar.

Reisetida for kommunane på Ytre Sunnmøre bli kortare mot austlandet gjennom Kvivsvegen, noko som er forventa å leggje press på eksisterande infrastruktur, og spesielt i området Volda sentrum. Det er i dag starta opp eit arbeid med kommunedelplan med tilhøyrande konsekvensutreiing for strekninga Volda-Furene. Eiksundsambandet og Kvivsvegen vil leggje press på Volda sentrum, då både lokaltrafikk og fjerntrafikk vil fylgje den nye traseen, og spesielt når tungtrafikken blir kanalisert forbi ferjestrekninga Volda-Folkestad.

Årsdøgntrafikken (ÅDT) vil nå eit nivå som på presstider vil kome i konflikt med lokaltrafikken i Volda sentrum. Gitt at transportstrekninga Volda-Furene blir kvalifisert for dimensjoneringsklasse S4 (ÅDT dimensjonering på 4000-8000, og 80 km/t fartsgrense), så vil reisetider og transporteffektivitet på strekninga Eiksundsambandet til Kvivsvegen bli harmonisert på heile aksen.

Volda kommune og Ørsta kommune kjem i nasjonal samanheng i ein situasjon der dei blir knutepunkt i eit større perspektiv. Transportaksen Ålesund – Skei blir ei av strekningane med E39 Kyststamvegen mellom Kristiansand og Trondheim. Kyststamvegen er ein del av det overordna transportnettet i landet, og i dag er denne vegen lite utvikla. I hovudsak fungerer dette vegnettet til å knyte saman naboregionar, og fungerer ikkje godt nok i eit nasjonalt perspektiv. Dette har ført til at det har blitt kanalisert for mykje [og unødvendig] trafikk rundt Oslo og vidare sørover. E39 Kyststamvegen har som intensjon å løyse ut transportgevinstar i eit nasjonalt perspektiv. Endringar i regional infrastruktur har også påverknad lokalt, der ein no ser at vegstrekninga Vikeneset – Mork vil bli ein flaskehals. Denne delen av vegstrekninga er også den største hindringa for ein effektiv kommunikasjon mellom dei to sentrumsområda i dag.

På strekninga Skei – Ålesund er det enno ikkje avklara kva slags trase som skal definerast innanfor E39. Det er i gang ei konseptvalutgreiing av Statens Vegvesen, der ulike traséar er med som alternativ. I nord er står det mellom alternativa Eiksundsambandet [K2, K3] eller Festøy-Solavåg [K4, K5], medan i sør står alternativa mellom Stigedalen [K6] og Kvivsvegen [K4, K9, K10]. Dersom ein ser denne diskusjonen i høve til samanslåing av Volda og Ørsta kommunar, vil sjølvsagt ei løysing med Stigedalen og Festøy-Solavåg gje lokalgevinstar ved at periferiområde blir knytt mykje meir effektivt saman med dei to lokalsentra. Utbetring av vegstrekninga Ørsta-Festøy, med S4 dimensjonering vil gje mindre reisetid for befolkninga på Vartdal, Nordre Vartdal og Barstadvika – og desse områda si reisetid til Ålesund. Bru over Voldsfjorden vil gje store endringar for Folkestad, Kilsfjord og Bjørkedalen. Samtidig vil Volda og Eid få vesentleg kortare reisetid seg imellom. Reisetida ved alternativ K6 og K10 er nesten identisk, og skilnaden er 4 minutt lenger til Skei ved K10. Kostnadar og anna samfunnsnytte er då ikkje tekne med i reknestykket.

Etter opninga av Eiksundsambandet auka talet flyavgangar frå Ørsta-Volda Lufthamn Hovden. I dag er det fem avgangar til Oslo, og to avgangar til Sogndal-Bergen. Då lufthamna fekk auka omland, med større etterspørsel etter flyreiser vart tilbodet tilpassa marknaden. Kvivsvegen kan gje noko av den same effekten, då føretak og befolkninga i ytterlegare fire kommunar vil auke etterspørselen etter flytilbodet frå Ørsta-Volda. Det har allereie kome forslag om direktefly til Bergen (utan mellomlanding i Sogndal), og direktefly til Trondheim.

1.7 Næringseffekt

Sysselsetting og næringsutvikling har endra seg mykje dei siste 100 åra, mykje grunna teknologisk utvikling og dermed auka behov for både mengda tilsette i visse næringar, og lokal tilknytning. Dersom ein fordeler alle sysselsette mellom primær-, sekundær og tertiærnæringar, så viser historisk statistikk at delen

innanfor primærnæringa gått mykje ned, en del ned i sekundærnæringar, og mykje opp i tertiærnæringar. Frå 1960 til 1990 er endringa høvesvis 21,6% til 6,5% i primærnæringa, 35,6% til 24,8% i sekundærnæringa, og 42,9% til 68,8% i tertiærnæringa (NOU 2000:21, s. 241).

For detaljhandelsbedriftene i Volda og Ørsta kommunar, har det vore ei strukturell endring i begge kommunar. Krava til lønnsam drift er både ein kombinasjon av tilgjengeleg marknad, og effektive butikklokale. Mange av dei lokala som ligg i sentrum i dag er ikkje lenger funksjonelle for effektiv drift, då utforminga av lokala er for små til optimalt varelager, har for lav takhøgde for lyssetting, eller har ei utforming som krev meir enn ein tilsett på jobb. Samtidig er reisevanane til kundar i endring, og stadig fleire er viljuge til å reise lenger for å handle. Dette krev fleire parkeringsplassar, og samtidig effektiv samlokalisering av vareutvalg. Dess fleire butikkar som er samla rundt det same parkeringsarealet, til meir attraktive blir dei kollektivt sett. Dette har gjeve rom for etablering av kjøpesenter både i Volda og Ørsta sentrum, med dei konsekvensar dette har fått for eksisterande butikklokale.

Endringane i handelsnæringa har også medført større einingar som krev meir plass. Stadig fleire aktørar ynskjer å etablere seg i området, då Volda/Ørsta samla representerar ein attraktivt marknad. Hovedbygda og Furene er pressområder for denne typen næringsstruktur.

Eit sentralt uttrykk for attraktiviteten til område blir speila gjennom etablering av nasjonale butikkjeder. Til fleire aktørar som etablerar seg i området, til meir attraktivt blir det for både lokale og regionale kundar. Dei plasskrevjande aktørane ligg som regel langs transportårer, som til dømes i Furene. Dette gjev lett tilgang til omlandet for å kome seg til handelsområdet. Den eine næringa byggjer på den andre, og til saman skaper dei områdeattraktivitet som gjer at kundar kjem reisande til. Dette er ein form for spiraleffekt, som kan utløyse etablering av større einingar. Skulle til dømes ein aktør som IKEA ynskje å etablere seg i området i eller rundt Furene, ville dette dra med seg fleire andre

aktørar nærast automatisk. IKEA representerer åleine kritisk masse for naturleg auke i handelsnæringa. I aksen mellom Bergen og Trondheim kan Volda/Ørsta området vere i attraktiv konkurranse med Ålesund med tanke på nettopp slike etableringar. Tilhøve som verkar positivt inn er opninga av Kvivsvegen i 2012, og framtidig tunnel frå Volda til Furene.

Ei større kommune sett under eitt kan gje verke på næringsstrukturar over tid, basert på denne type spiraleffekt. Ein skal ikkje sjå bort frå at over ei periode på ca. 10 år kan mengda private næringsdrivande selskap auke med 3 til 5%. Tala er basert på eit overslag ut frå NOU 2000/21 (tabell 9,6), men klart avhengig av lokale og nasjonale økonomiske tilhøve. I praksis kan ein snakke om ei etableringseffekt på mellom 30 og 90 nye føretak, uavhengig av storleik. Mest då innan tertiærnæringar. Dette er arbeidsgjevarar som treng relevant arbeidskraft. I høve til utdanningsstrukturen i Volda og Ørsta kommunar er det mange fordelar med tilgong på arbeidskraft for etablerarar.

1.8 Delsamandrag

Volda kommune og Ørsta kommune er to likeverdige kommunar med tanke på demografi. Den største skilnaden som har blitt avdekt er utdanningsnivået i dei to kommunane. Kommunane har noko ulik industriell utvikling, men i nyare tid er ikkje denne skilnaden så vektig som tidlegare. Likevel eksisterar det næringsstrukturar i dei to kommunane som vil utfordre ein ny felles kommuneadministrasjon og politisk leiing ved kommunesamanslåing. Det vil vere ulike næringsbehov å legge til rette for i dei to geografiske områda på kort sikt.

Geografisk vil ei kommunesamanslåing gi størst effekt for Viddalen og Bjørke, då dei ikkje lenger blir å sjå på som ein isolert del av Ørsta kommune. Befolkninga

her vil då kunne relatere seg naturleg og administrativt til ei eining dei av naturgitte høve er ein del av.

Ei større kommune gir også område ein større attraktivitet for næringsetablering. Ei stor kommune gir ein større grad av fridom, og ein tek også bort moglege grensediskusjonar i naturlege primærområde.

Historisk utvikling dei siste hundre år har i stadig større grad ført Volda og Ørsta kommunar tettare saman, og begge kommunar i dag blir karakterisert som den same busetjings- og arbeidsmarknaden. Endringa er kanskje størst dei siste 30 åra, då infrastruktur og transportdistansar har gitt høve til lange reiser på kortare tid. Hadde det ikkje vore for Melshornet, så hadde nok Volda og Ørsta sentrum for lengst vakse saman. Vegstrekninga Vikeneset til Mork er i dag den største hindringa for ein effektiv kommunikasjon mellom dei to sentrumsområda.

2. Kommuneøkonomi

I dette kapitlet har vi rekna på økonomiske konsekvensar av kommunesamanslåing mellom Volda og Ørsta. Dei økonomiske konsekvensane er drøfta både i forhold til effektar på rammeoverføringar gjennom inntektssystemet og mogeleg innsparingspotensial. Konkret vert det stilt spørsmål om i kva grad kommunesamanslåing vil føre til auka finansieringsevne, ein meir robust kommuneøkonomi og betre kostnadseffektivitet.

Før vi går nærare inn på effektane av ei kommunesamanslåing, vil vi sjå litt på status i dei to kommunane i dag. Dårleg kommuneøkonomi er ofte ein utløyssande faktor for debatt om kommunesamanslåing.

2.1 Innleiande vurderingar av økonomistatus i dei to kommunane i dag

Korkje Volda eller Ørsta er høginntektskommunar. Dei ligg snarare under landsgjennomsnittet på indikatoren utgiftskorrigerte frie inntekter. Det skal derimot leggst til at korkje Volda eller Ørsta har utnytta inntektpotensialet sitt maksimalt ved t.d. ikkje å ha eigedomskatt i det heile. Volda kan vise til vesentleg meir tilfredsstillande netto driftsresultat enn Ørsta dei siste åra. Ørsta slit òg med eit akkumulert rekneskapsunderskot – på ca. 8,6 mill. kr ved sist årsskifte (og rundt 11,2 mill. per 31.12.09). Ørsta er registrert i ROBEK med formell referanse til at dei ikkje har greidd å følgje vedtatt plan for inndekning av underskotet.

Ørsta kommune har etter vår vurdering eit for høgt driftsnivå i høve til inntektsføresetnadene sine. Frie driftsfond (= disposisjonsfond) utgjer 0 kr, medan dei t.d. var på nærmare 21 mill. kr i Volda ved sist årsskifte. Slik sett er

det etter vårt syn rimeleg opplagt at Volda har opparbeida seg sterkare finansielle musklar og eit mykje betre kommunaløkonomisk fundament enn det Ørsta har evna dei siste åra. Det får me m.a. fram i denne tabelloppstillinga over fondsstatus og akkumulerte overskot/underskot:

Tabell 1 Status for fonds og akkumulerte overskot/underskot per 31.12.10. 1.000 kr.
Kjelde: Kommunerekneskapa.

	Disposisjon sfond	Bundne driftsfond	Ubundne investering s- fond	Bundne investering s- fond	Akkumuler t overskot frå drift	Akkumuler t overskot frå invest.
Volda	20.765	25.568	59.304	1.080	4.735	10.956
Ørsta	0	12.023	3.729	3.627	-8.555	-3.184

Både Volda og Ørsta har høg lånegjeld. Netto finansutgiftene i prosent av sum driftsinntekter har likevel ikkje vore ekstremt høge korkje i Volda eller Ørsta dei to siste åra; med høvesvis 4,1 og 3,6 % i Volda og 3,7 og 3,8 % i Ørsta i 2009 og 2010. Omgrepet netto finansutgifter vil seie renteutgifter og avdrag minus finansavkasting inkl. utbytteinntekter.

Nedanfor tek me inn ein tabell som syner balanseførte verdiar for eigendelane ved siste årsskifte.

Tabell 2 Balanseførte verdiar for eigendelar (anleggsmidlar og omlaupsmidlar) per 31.12.10. 1.000 kr. Kjelde: Kommunerekneskapa.

EIENDELER PER 31.12.10 (I 1.000 KR)	ØRSTA	VOLDA
ANLEGGSMIDLER		
Faste eiendommer og anlegg	655 298	644 575
Utstyr, maskiner og transportmidler	49 055	45 083
Utlån	31 997	45 785
Aksjer og andeler	107 304	15 085
Pensjonsmidler	587 384	485 708
Sum anleggsmidler	1 431 039	1 236 236
OMLØPSMIDLER		
Kortsiktige fordringer	39 005	48 619
Premieavvik	30 317	40 291
Aksjer og andeler	14 729	103 331
Sertifikater	7 473	-
Obligasjoner	17 842	-
Kasse, postgiro, bankinnskudd	124 196	68 740
Sum omløpsmidler	233 561	260 981
Sum eiendeler	1 664 600	1 497 217

Saman med andre langsiktige plasseringar i aksjar og andelar, er t.d. eigarposisjonen i Tussa Kraft AS¹ ført som anleggsmidlar i både kommunane sin balanse. Me ser at Ørsta har balanseført ei n verdi på aksjar og andelar for over 107 mill. mill. kr, rundt 92 mill. kr meir enn Volda har. Samstundes ser me om lag det motsette tilhøvet for aksjar og andelar ført som omlaupsmidlar. Volda har altså i vesentleg større grad enn Ørsta plassert midlar i finansmarknaden i form av investeringar i aksjefond og ulike rentefond/finansielle instrument.

2.2 Metode og gjennomføring

For å rekne på økonomiske konsekvensar av ei kommunesamanslåing, har vi m.a. sett på endringane som vil kome gjennom inntektssystemet.

¹ Med eigarandel 35,71 % for Ørsta kommune og 16,37 % for Volda kommune.

Ei kommunesamanslåing vil påverke følgjande fem kriterium i dagens kostnadsnøkkel :

- Basistillegg
- Reiseavstand innan sone
- Reiseavstand til nærmaste nabokrins
- Urbanitetskriteriet
- Opphopingsindeksen

Basistillegget er like stort for alle kommunar, dvs. utgjer ein fast sum per kommune uavhengig av talet på innbyggjarar i kommunen. Målt i kroner per innbyggjar blir dermed basistilskotet for den einskilde kommune større dess færre innbyggjarar kommunen har. For små kommunar utgjer basiskriteriet ein stor del av inntektene, noko som vil kunne påverke valet om samanslåing med ein eller fleire nabokommunar. For å dempe denne negative effekten av ei samanslåing blir bortfall av basistillegg kompensert fullt ut over det såkalla inndelingstilskotet i inntektssystemet.² Dei fire andre kriteria som er lista opp, slår direkte ut på rammetilskotet til den samanslåtte kommunen og blir ikkje omfatta av inndelingstilskotet.

Grunnlagsdata knytt til busetjingskriteria "sone" og "nabo" er utrekna av Statistisk sentralbyrå. Frå og med 2011 blir det nytta eit gjennomsnitt for dei siste tre åra for kriteria sone og nabo. For berekninga av rammetilskotet i 2011 nyttast eit gjennomsnitt for åra 2008, 2009 og 2010.

Reiseavstand innan sone (i km) er modellberekna avstand til sonesenter. Ei sone er eit geografisk samanhengande område, samansett av grunnkrinsar.

Reiseavstand til næraste nabokrins (i km) er innbyggjarane sin avstand frå senter

² Inndelingstilskotet skal kompensere for tap av basistillegget samt eventuelle tap av regionalpolitiske tilskot. Kommunar som slår seg sammen vil bli kompensert for netto nedgang i samla regionalpolitiske tilskot – slik som t.d. distriktstilskotet for Ørsta. Inndelingstilskotet vert fryse reelt på det nivået det har det året kommunane slår seg saman. Det varar i 10 år før det gradvis vert trappa ned over fem år. Ifylgje Regjeringa sitt opplegg i kommuneproposisjonen for 2012 vil perioden for inndelingstilskotet bli auka til 15+5 år.

i eigen grunnkrins til senter i næraste nabogrunnkrins innanfor same sone, summert for alle innbyggjarar i kommunen.

Frå og med 2011 er kriteriet reisetid til kommunesenteret teke ut av kostnadsnøkkelen for utgiftsutjamninga. Geografisk plassering av kommunesenteret for ein ny samanslått kommune vil dermed ikkje lengre ha betyding for overføringane over inntektssystemet.

Urbanitetskriteriet er ein indikator som fangar opp ei rekkje sosioøkonomiske forhold som påverkar kommunane sitt berekna utgiftsbehov knytt til rus- og psykiatriområdet. Studiar har vist at større kommunar har høgare utgifter til rus og psykiatri enn mindre kommunar. Kostnadsnøkkelen i inntektssystemet har eit eige urbanitetskriterium som kompenserer for dette. Kriteriet fangar opp at sosialhjelpsutgiftene, målt i kroner per innbyggjar, normalt aukar med aukande innbyggjartal.

Ny verdi på urbanitetskriteriet som følgje av ei kommunesamanslåing, vil vere kurant å berekne sidan dette kriteriet er definert som innbyggjartal opphøgt i 1,2.

Opphopingsindeksen består av kriteria skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og samla innbyggjartal. Ein kan berekne indeksen ved å multiplisere grunnlagstala frå dei tre kriteria og dividere på innbyggjartal multiplisert med innbyggjartal.

Berekningane er gjort med utgangspunkt i prognosemodellen til KS, versjon "prok1101", ved å opprette ein ny "konstruert" kommune og leggje inn nye verdiar for følgjande kriterium:

- Alle kriteria i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjamning.
- Nytt tal for kommunar i landet for berekning av basistilskotet.
- Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- Inndelingstilskot.

Me bereknar så eit anslag for frie inntekter både i tilfelle med og utan samanslåing. Dei direkte økonomiske effektane av ei samanslåing slår berre ut på rammetilskotet. Men sidan rammetilskotet også inneheld eit element kopla til

skatteinntekter - nemleg inntektsutjamninga - går vi vegen om "frie inntekter" (= skatt + rammetilskot) for å finne fram til differansane mellom dagens nivå, nivået dei 15 åra ein har fullt inndelingstilskot og nivået etter 20 år når inndelingstilskotet er borte.³ Vidare har vi sett på potensialet for innsparing på administrasjon og andre moglege økonomiske konsekvensar, bl.a. knytt til tenesteproduksjon. KOSTRA-data frå SSB er her ei sentral kjelde.

2.3 Status og utfordringar

Vi ser her nærare på ulike økonomiske parametrar, for å kunne seie noko meir om dagens økonomiske status i dei to kommunane, og kva utfordringar dei står overfor. Korleis er situasjonen i kommunane i høve til økonomiske parametrar som inntektsnivå, driftsresultat, finansutgifter, gjeld- og fondsstatus?

2.3.1 Korrigerte frie inntekter

Korrigerte, frie inntekter er ein indikator som gjev uttrykk for kommunane sitt inntektsnivå. Kommunane sine frie inntekter består av rammetilskot og skatteinntekter, og utgjer hovudtyngda av dei samla inntektene. Korrigerte, frie inntekter syner nivået på dei frie inntektene justert for forskjellar i utgiftsnivå.

Kommunar med eit lågt utrekna utgiftsbehov ("billege" å drive) har fått justert opp inntektene sine, medan kommunar med eit høgt utrekna utgiftsbehov ("dyre" å drive) har fått justert ned inntektene sine. Det er fyrst og fremst variasjonar i omfanget av regionalpolitiske overføringar, skjønstilskot og skatteinntekt som forklarar variasjonar i utgiftskorrigerte inntekter mellom kommunane.

³ Vi har her altså lagt til grunn ein periode for inndelingstilskotet i tråd med Regjeringa sitt framlegg i kommuneproposisjonen for 2012.

For å få eit mest mogeleg komplett bilete av kommunane sine frie inntekter, syner vi i tabellen under kommunane sine korrigerte frie inntekter både med og utan eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Korkje Volda eller Ørsta har eigedomsskatt (i motsetnad til mange andre kommunar i landet), men noko inntekter frå sal av konsesjonskraft har dei.

Tabell 3 syner at både Volda og Ørsta har eit inntektsnivå under landsgjennomsnittet.

Tabell 3 Korrigerte frie inntekter 2009. Tala syner prosent av landsgjennomsnittleg inntekt per innbyggjar. Kjelde: KRD.

	Korr. frie innt. ekskl. e-skatt + konsesjonskraftinnt.	Korr. frie innt. inkl. e-skatt + konsesjonskraftinnt.
Volda	94	90
Ørsta	95	93
Møre og Romsdal	98	100
Heile landet	100	100

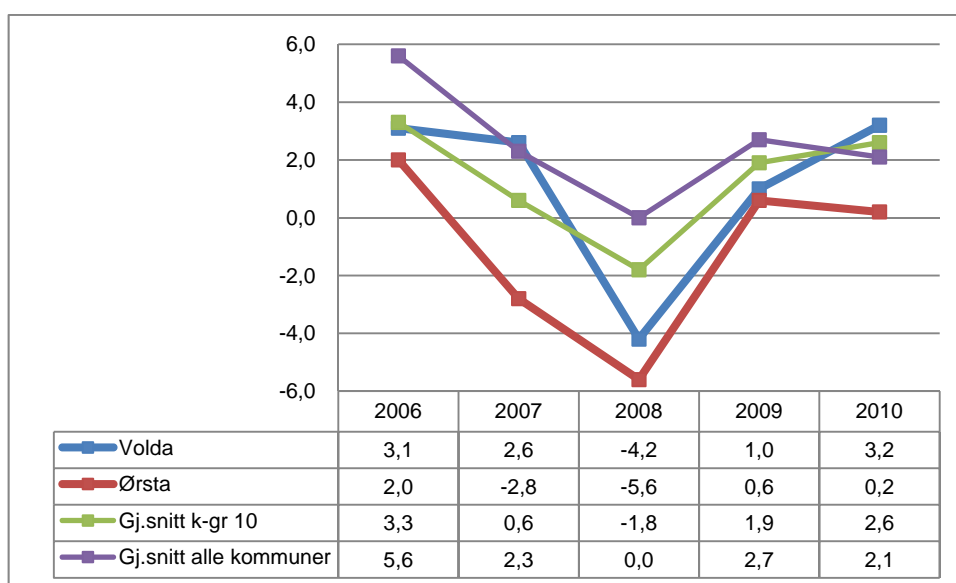
Det kan vere utfordrande å slå saman kommunar som har svært ulik økonomisk situasjon og nivå på frie inntekter, men det kan også vere mange andre forhold som påverkar kommunane sin økonomi, og som har noko å seie i ein eventuell samanslåingssituasjon. Vi skal sjå nærare på nokre indikatorar som seier litt meir om korleis kommunane forvaltar dei disponible midlane.

2.3.2 Driftsresultat

Netto driftsresultat blir brukt blant anna av Teknisk berekningsutval for kommunal økonomi (TBU) som ein hovudindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat er eit mål på kor mykje kommunane sit igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter og netto renter og avdrag er betalte. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykkjer netto driftsresultat såleis kor stor del av dei tilgjengelege driftsinntektene kommunane kan disponere til avsetningar og eigenfinansiering av investeringar. TBU har gjort utrekningar som

indikerer at netto driftsresultatet over tid bør liggje på om lag 3 prosent av driftsinntektene for at kommunar og fylkeskommunar skal sitje igjen med tilstrekkelege midlar til avsetningar og investeringar.

Volda hadde i 2010 eit netto driftsresultat på 3,2 prosent. Resultatet for Ørsta blei 0,2 prosent same år. Over dei siste 5 åra har òg Volda høgast gjennomsnitt på netto driftsresultat. Volda har i 2 av dei siste 5 åra hatt eit netto driftsresultat over "normen" på 3 prosent.



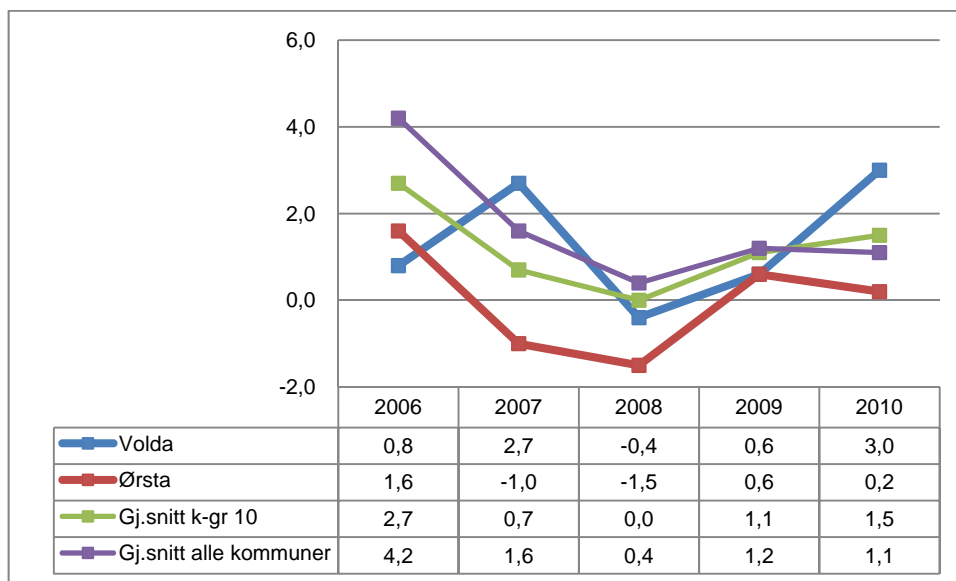
Figur 1 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2006-10. Kjelde: KOSTRA.

Brutto driftsresultat er resultat før dekning av rente- og avdragsutgifter (netto) samt eventuelle avsetningar og eigenfinansiering av investeringar. Avskrivningar påverkar også brutto driftsresultat. Uttrykket kan i stor grad samanliknast med "driftsresultat" i resultatoppstillinga til verksemder med rekneskapsplikt etter rekneskapslova. Dette talet seier med andre ord noko om kommunen har balanse i sjølve drifta.

For mange kommunar er netto driftsresultat betre enn brutto driftsresultat, noko som i stor grad skuldast ekstraordinære finansinntekter. Men det må også sjåast i

samanheng med at avskrivningar blir inntektsførde før netto driftsresultatet blir fastsett.

Volda har i 3 av dei siste 5 år hatt betre netto enn brutto driftsresultat. For Ørsta har brutto driftsresultat gjennomgåande vore noko høgare enn netto driftsresultat.



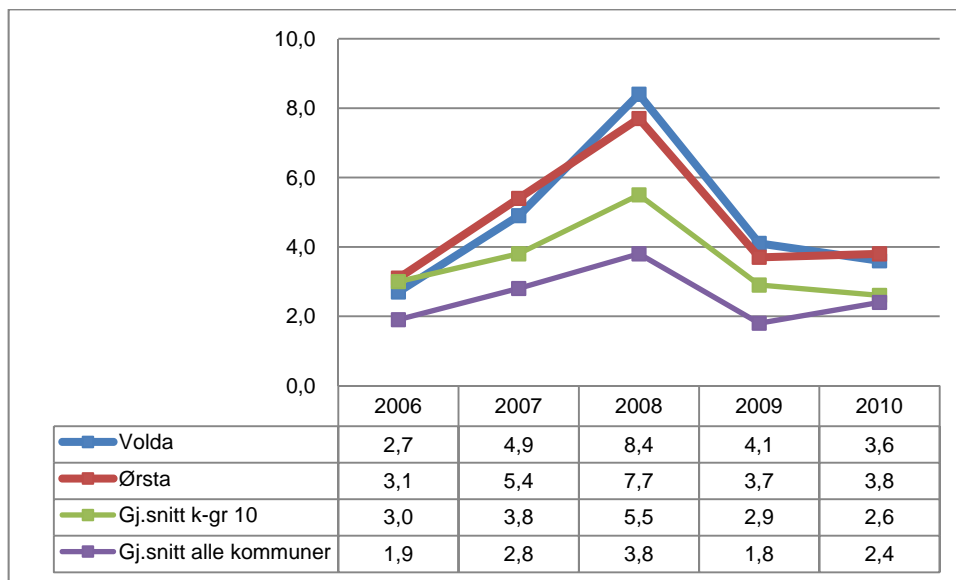
Figur 2 Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2006-10. Kjelde: KOSTRA.

Ørsta har både svakt netto og brutto driftsresultat. Dette tyder på manglande balanse i drifta.

2.3.3 Finans

Netto finansutgifter syner kor stor del av driftsinntektene som er bunde opp til tilbakebetaling av lån. Indikatoren syner summen av *netto* renter og avdrag i prosent av driftsinntektene. Rente- og avdragbelastninga vil avhenge av vald finansieringsstrategi, f.eks. i kor stor grad investeringar er finansiert med framandkapital, nedbetalingstida o.l. Kommunar med låge inntekter må ofte lånefinansiere store delar av investeringane sine, og får dermed meir av tilgjengelege midlar bundne opp i rente- og avdragsutgifter.

Volda og Ørsta har høvesvis 3,6 prosent og 3,8 prosent av inntektene bundne opp i renter og avdrag i 2010. Det er høgare enn samanliknbare kommunar og landsgjennomsnittet. I den siste 5-årsperioden har begge kommunane hatt høge finansutgifter i forhold til andre kommunar.



Figur 3 Netto finansutgifter i prosent av brutto driftsinntekter 2006-10. Kjelde: KOSTRA.

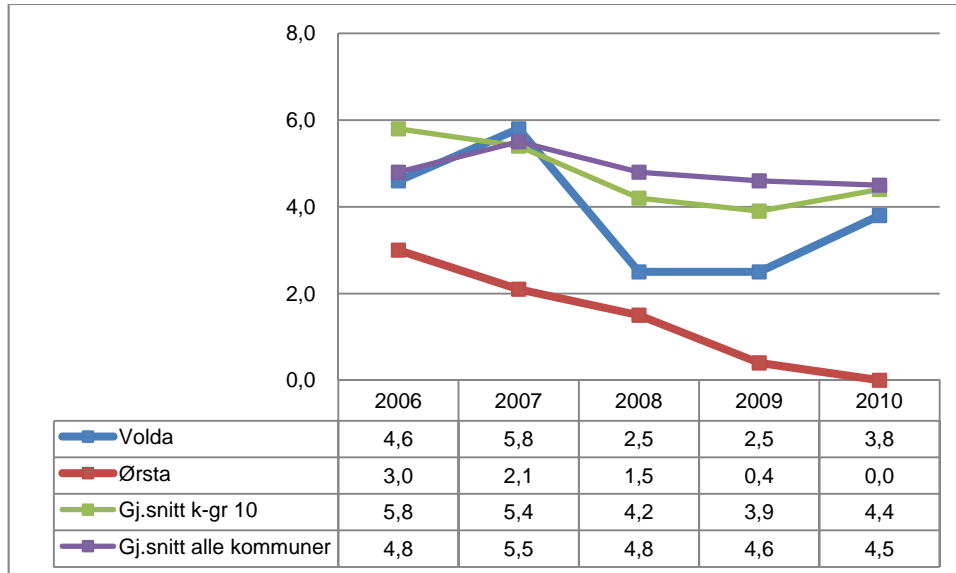
2.3.4 Fond og gjeld

Kommunane sine fondsverdiar fordeler seg på disposisjonsfond, bundne driftsfond, ubundne investeringsfond og bundne investeringsfond.

Fonda er kommunane sine økonomiske reserver som er bygde opp ved driftsoverskot, kraftinntekter, sal av eigedom, osv. Fondsbeholdninga varierer i stor grad mellom kommunane. Dette kan t.d. ha samanheng med i kva grad kommunane lånefinansierer eller brukar av fondsmidlar til investeringsføremål.

Det er berre midlar frå disposisjonsfond som kan brukast fritt til drift og investeringar. Størrelsen på disposisjonsfond vil dermed seie noko om kommunen sin handlefridom, til dømes til å gjere nye investeringar utan å binde opp drifta i framtida i form av låneopptak.

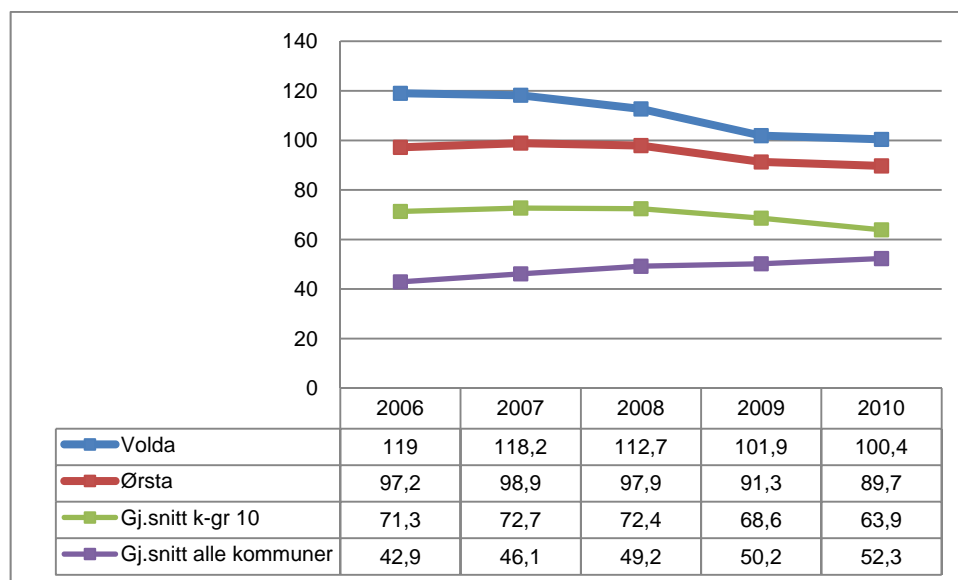
Disposisjonsfondet for Volda utgjør 3,8 prosent i 2010. Ørsta kjem særskilt dårleg ut, med praktisk talt ingen frie midlar til disposisjon. Dette tilseier at kommunen er dårleg i stand til å takle ei akutt krise, eller eit år med stor budsjettsprek.



Figur 4 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2006-10. Kjelde: KOSTRA.

Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsansvar) fråtrekt totale utlån og ubrukte lånemidlar. I totale utlån inngår formidlingslån og ansvarlege lån (utlån av egne midlar). Denne indikatoren syner om kommunen har låg eller høg gjeld i forhold til betalingsevna.

Både Volda og Ørsta har høg lånegjeld i forhold til driftsinntektene, noko som bekreftast av høge finansutgifter.



Figur 5 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter 2006-10. Kjelde: KOSTRA.

2.3.5 Oppsummerande vurdering

Korleis forvaltar kommunane dei disponible midlane? Kommunal Rapport har i samarbeid med SSB utarbeid eit kommunebarometer, basert på noen utvalde nøkkeltal frå Kostra. Vi let dette gje eit oppsummerande bilde av kommunane sin økonomi. Innan økonomi er det lagt vekt på følgjande kriterium: Netto lånegjeld, netto lånegjeld endring 2009-10, likviditet, disposisjonsfond, korrigert netto driftsresultat, korrigert netto driftsresultat siste 4 år. Korrigert netto driftsresultat vil her seie netto driftsresultat fråtrekt moms på investeringar og premieavvik for i fjor.

Kommunane er så rangert frå 1 til 6, kor 6 er best og 1 er dårlegast.

Utifrå Kommunebarometeret har Volda best økonomi, medan Ørsta skårar heilt i botn av skalaen (408 av landets 430 kommunar).

Tabell 4 Rangering innan økonomi kommunebarometeret 2011. Kjelde: Kommunal Rapport.

	Netto lånegjeld 2010	Netto lånegjeld endring 2009-10	Omløpsmidler/kortsiktig gjeld 2010	Disposisjonsfond 2010	Korrigert netto driftsresultat 2010	Korrigert netto driftsresultat siste 4 år	Totalt (rang)
<i>Vekt</i>	<i>0,30</i>	<i>0,10</i>	<i>0,05</i>	<i>0,15</i>	<i>0,15</i>	<i>0,25</i>	<i>1,00</i>
Volda	1	5	4	4	4	1	369
Ørsta	2	5	4	2	2	1	408

2.4 Effektar på overføringane frå inntektssystemet

Kommunane sitt inntektssystem, som brukast til å berekne rammetilskotet, har som formål å sikre fordeling av inntektene mellom kommunane slik at dei kan yte mest mogeleg likeverdige tenester til innbyggjarane. Dette blir gjort ved å korrigere for ulikskapar mellom kommunane i inntektsnivået (skatteinntektene) og i utgiftsbehovet.

Slik inntektssystemet er utforma, vil ikkje rammetilskotet for ein ny samanslått kommune vere lik summen av rammeoverføringane for dei "gamle" kommunane. Korleis rammetilskotet - og dermed dei frie inntektene - blir påverka ved ei kommunesamanslåing, vil vere ulikt, avhengig av kva kommunar som slår seg saman.

For å stimulere til frivillige kommunesamanslåingar, er det innført eit inndelingstilskot som ein del av inntektssystemet. Denne ordninga skal sikre at kommunar ikkje får reduserte rammeoverføringar som følgje av ei samanslåing. Inndelingstilskotet kompenserer for bortfall av basistilskot (basistillegget) og ein eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskot.

Inndelingstilskotet vil – ifylgje det nye framlegget frå Regjeringa, vare over ein 20-årsperiode, der det etter dei 15 fyrste åra skjer ei gradvis nedtrapping. Etter 20 år er så rammetilskotet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Det er

viktig å vere merksam på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvensar derfor er høgst uvisse. Berekningane er gjort på bakgrunn av dagens inntektssystem, men trass alt oppdatert med så ajourførte tilhøve som råd (t.d. inndelingstilskot over 15+5 år i staden for 10+5 år.

Ved ei samanslåing vil utgiftsutjammingsdelen i kommunane sitt inntektssystem bli påverka av følgjande fem kriterium i dagens kostnadsnøkkel⁴:

- Reiseavstand innan sone
- Reiseavstand til nærmaste nabokrins
- Urbanitetskriteriet
- Opphopingsindeksen
- Basistillegg

Bortfall av basistillegg blir kompensert fullt ut over inndelingstilskotet. Dei fire andre kriterium som er lista opp, slår direkte ut på rammetilskotet til den samanslåtte kommunen - og blir ikkje omfatta av nokre overgangsordningar.

Grunnlagsdata knytt til busetjingskriterium "sone" og "nabo" er utrekna av Statistisk sentralbyrå. Ny verdi på urbanitetskriteriet vil vere kurant å berekne sidan dette kriteriet er definert som innbyggjartal opphøgt i 1,2.

Opphopingsindeksen består av kriterium skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggjartal per 1. januar 2010.⁵

Inntektsutjamninga vil bli påverka av ei kommunesamanslåing dersom dei involverte kommunane har lege i ulike "skatteinntektsklasser", dvs. hatt forskjellig kompensasjonsgrad. Sidan innføringa av ein meir symmetrisk inntektsutjamning i 2005, har det vore to slike "skatteinntektsklasser"; skatteinntekt per innbyggjar som utgjer meir eller mindre enn 90 % av landsgjennomsnittleg nivå. Modellen for inntektsutjamning har igjen blitt justert noko med verknad f.o.m. 2009, men framleis gjeld ei grense på 90 %. Volda og Ørsta har begge et skatteinntektsnivå under 90 % av landsgjennomsnittet. Ei

⁴ I tillegg blir tillegg/trekk for elevar i statlege/private skular påverka

⁵ Indeksen blir berekna ved å multiplisere grunnlagstala frå dei tre kriterium og dela på innbyggjartal multiplisert med innbyggjartal.

eventuell samanslåing vil derfor ikkje påverke inntektsutjamninga over rammetilskotet.

Regionaltilskota i inntektssystemet som blir fordelte som ein gitt sum til den einskilde kommunen, blir kompensert over inndelingstilskotet. I 2011 kvalifiserer Ørsta til Distriktstilskot Sør-Noreg. Tilskotet vil med andre ord bli påverka av ein eventuell samanslåing.

Tabellen under syner kortsiktige og langsiktige effektar ved ei eventuell samanslåing av Volda og Ørsta, medan figuren syner på kva måte rammetilskotet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren syner, vil "Volda-Ørsta" få auka rammetilskotet sitt med 0,386 mill. kr kvart år dei 15 fyrste åra etter ei samanslåing. Dette utgjer + 0,04 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.⁶

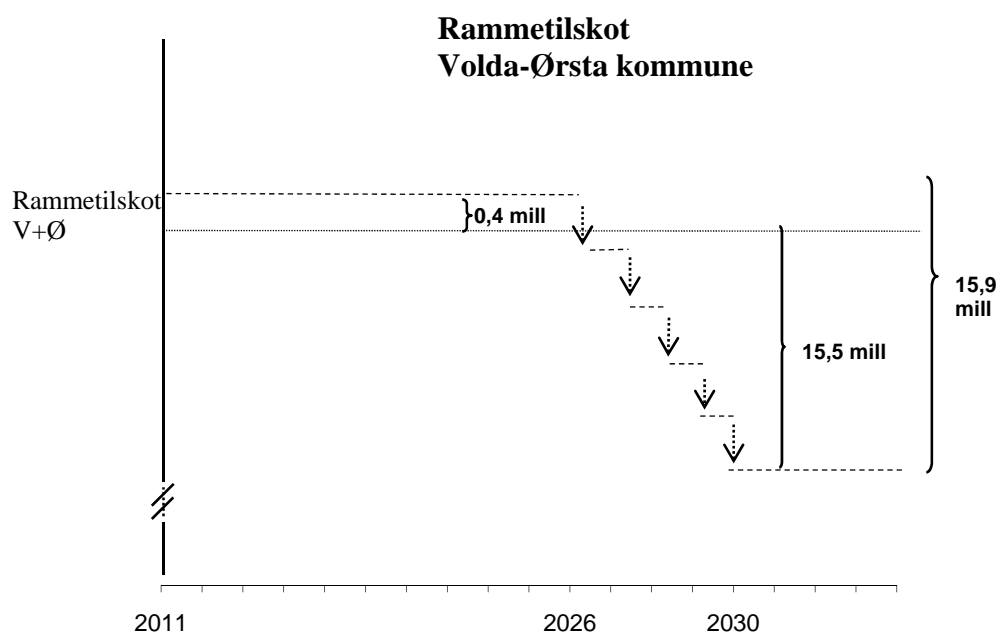
Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vere nede på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 15,5 mill. kr per år lågare enn det ein mottok som enkeltkommunar. Dette utgjer ein reduksjon på 1,5 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2011-2025 vil den nye kommunen ha motteke 5,79 mill. kr meir enn summen av dei "gamle" kommunane.⁷

Tabell 5 Frie inntekter per år i mill 2011-kr. "Volda-Ørsta kommune".

	<i>"Volda-Ørsta kommune"</i>
<i>Sum frie inntekter per år før samanslåing (A)</i>	803,6
<i>Frie inntekter per år i 15 år etter samanslåing (B)</i>	804,0
<i>Frie inntekter per år frå og med år 20 etter samanslåing (C)</i>	788,1
Årlig effekt av samanslåing de fyrste 15 åra (B-A)	+0,4
Årlig effekt av samanslåing frå og med år 20 (C-A)	-15,5

⁶ KOSTRA 2009

⁷ Utrekna som 15 år à 0,386 mill. kr. Inndelingstilskotet blir deretter trappa ned med 3,182 mill. kr per år i ein femårsperiode.



Figur 6 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. "Volda-Ørsta kommune"

Korleis endringa i rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa er vist i tabellen under. "Volda-Ørsta" vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteria urbanitet (1,273 mill), opphopingsindeks (49 tusen), og nabo (77 tusen) på 1,399 mill kr. Kriteriet sone (961 tusen) og netto verknad av elevar i statlege/private skular (52 tusen) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Inndelingstilskotet er på 15,908 mill. kr (beståande av eit basistilskot og eit distriktstilskot Sør-Noreg).

Tabell 6 Endring i ulike tilskotselement 2011-kr. "Volda-Ørsta kommune".

Tilskotselement	Endring i 1000 kr
Inndelingstilskot	15 908
Urbanitetskriterium	1 273
Sone	-961
Opphopingsindeks	49
Nabo	77
Netto verknad statl/priv. skular	-52
Distriktstilskot Sør-Noreg	-5 232
Basistillegg	-10 767
Sum	387

Eit problem med å lage ei slik framstilling, er at kommunanes inntektssystem ikkje er ein statisk storleik. Våre utrekningar er dermed kun gyldige for den situasjonen vi kjenner per i dag. Rammetilskotet vil svinge med endring i folketal, befolkningssamansetjing, totalrammer for kommuneøkonomien og inntektssystemet.

På oppdrag frå Sunnmørsposten gjorde Telemarksforsking i 2010 ei berekning av økonomiske effektar av samanslåing mellom Volda og Ørsta.

2.4.1 Effektar frå inntektssystemet ved ei samanslåing i 2010

Figuren under syner kortsiktige og langsiktige effektar som blei berekna den gongen, det vil seie på bakgrunn av gjeldane inntektssystem i 2010 2010 og dermed ein periode for inndelingstilskotet på 10+5 år.

Som figuren syner, ville "Volda-Ørsta" få auka rammetilskotet sitt med 7,1 mill. kr kvart år dei 10 fyrste åra etter ei samanslåing. Etter 15 år ville kommunen vere nede på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 7,2 mill. kr per år lågare enn det ein mottok som enkeltkommunar.

Det er også utvikla ein ny kostnadsnøkkel i inntektssystemet fom. 2011, med nye kriterium og endra vekting mellom kriteria. Fleire av endringane i kostnadsnøkkelen vil ha direkte effekt ift. utrekningar ved kommunesamanslåing.

Utrekninga i 2010 syner at "Volda-Ørsta kommune" ville få ei auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg fra kriteria reisetid (4,751 mill), nabo (155 tusen) og urbanitet (2,764 mill) på 7,7 mill kr. Kriteriet sone (-539 tusen) og netto verknad av elever i statlege og private skular (-37 tusen) slo negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen.

Tabell 8 Endring i ulike tilskotselement "Volda-Ørsta kommune" 2010 og 2011.

Endring i ulike tilskotselement (1000 kr)	2010	2011
Reisetid	4 751	-
Sone	-539	-961
Nabo	155	77
Opphopingsindeks	-	49
Nto.verkn. statl/priv. Skoler	-37	-52
Urbanitetskriterium	2 764	1 273
Basistillegg	-9 214	-10 767
Distriktstilskot Sør-No	-5 037	-5 232
Inndelingstilskot	14 251	15 908
Sum	7 094	387

I tidlegare kostnadsnøkkel var det tre ulike busettjingskriterier; berekna reisetid, sone og nabo. I ny kostnadsnøkkel er kriteriet for berekna reisetid fjerna. Kriteria sone og nabo er samtidig vekta opp. Vidare er urbanitetskriteriet vekta ned i ny kostnadsnøkkel. Basiskriteriet, som ivaretar smådriftsulempar, har fått ein relativt sett høgare vekt i ny kostnadsnøkkel.

Samla sett bidrar endringane i kostnadsnøkkelen i 2011 til reduserte overføringar/"effektar" på rammetilskotet ved ei eventuell samanslåing mellom Volda og Ørsta.

2.4.2 Oppsummerande vurdering

Eit sentralt spørsmål ved kommunesamanslåing er korleis rammeoverføringane vil verte påverka av dei aktuelle kommunesamanslåingsalternativa. Vi har forklart nærare korleis dei tre sentrale faktorane i inntektssystemet vert påverka av kommunesamanslåing:

- Inntektsutjamning
- Utgiftsutjamning
- Inndelingstilskot

Volda og Ørsta har begge et skatteinntektsnivå under 90 % av landsgjennomsnittet. Ei eventuell samanslåing vil derfor ikkje påverke inntektsutjamninga over rammetilskotet.

Inndelingstilskotet vil kompensere for bortfall av basistillegg og regionaltilskot over ein periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter 15 år.

På bakgrunn av gjeldane inntektssystem i 2011 vil "Volda-Ørsta kommune" få auka rammetilskotet sitt med 0,386 mill. kr kvart år dei fyrste 15 åra etter ei samanslåing, eller + 0,04 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter. Den langsiktige effekten etter 20 år vil vere eit tilskotsnivå som ligg 15,5 mill. kr pr år under det ein mottak som enkeltkommunar (-1,5 prosent).

For at kommunesamanslåing skal vere økonomisk lønsamt, må kommunane innan 20 år ha realisert eit innsparingspotensial tilsvarande reduksjon i rammetilskot. Vi vil i avsnitt 2.6 sjå nærare på innsparingspotensialet ved ei eventuell samanslåing.

Utover det som gjeld inndelingstilskotet, vil staten ved ei samanslåing òg dekkje alle eingongskostnadene ved å etablere ein samanslått kommune. Staten vil elles bidra med 100.000 kr per kommune i tilskot til informasjonsmateriell og formidling elles i perioden fram mot ei innbyggarhøyring/folkerøysting.

2.5 Andre statstilskot og øyremerkte tilskot

I tillegg til frie inntekter mottok kommunane ei rekkje statlege tilskot, inkl. kompensasjonsordningar utanom rammeoverføringane (inntektssystemet). Det vil f.eks. gjelde:

- Integreringstilskot
- Tilskot ressurskrevjande tenester
- Kompensasjonstilskot (rente- og avdragsrefusjon) for investeringar knytte til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse
- Rentekompensasjon skuleanlegg⁸, skulebygg og symjeanlegg⁹ og kyrkjebygg
- Kompensasjon renter og avdrag for investeringar frå gjennomføringa av reform '97
- Momskompensasjon

Psykiatrimidlane blei innlemma i rammetilskotet f.o.m. 2009 og blir no fordelt etter den generelle kostnadsnøkkelen. Generelt kan ein leggje til grunn at dei nemnde tilskota og overføringspostane vil vere samanslåingsnøytrale.

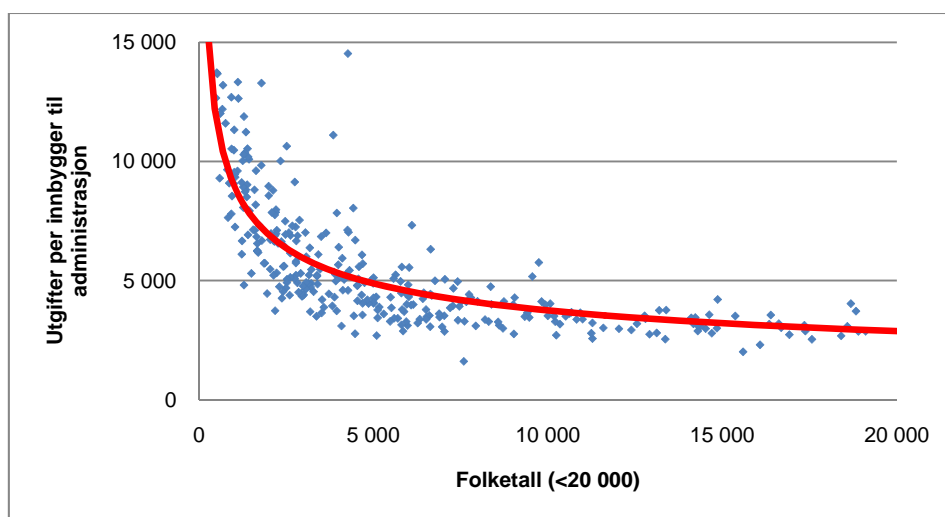
2.6 Innsparingspotensial innan administrasjon

Innsparingspotensialet ved samanslåing av kommunar ligg i utnytting av stordriftsføremoner innan det enkelte tenestoområde, men kanskje spesielt innan administrasjon. Figuren under syner samanhengen mellom administrasjonsutgifter pr. innbyggjar og kommunestorleik for heile landet. Dei

⁸ Fra ordningen innfasa i perioden 2002-08

⁹ Fra den nye ordningen som vart fasa inn f.o.m. 2009

minste kommunane har dei høgaste utgiftene per innbyggjar, noko som syner at det er eit klart innsparingspotensial i forhold til å slå saman små kommunar.



Figur 8 Utgifter per innbyggjar til administrasjon. Kjelde: Kostra.

Vi har ikkje gjort nokon detaljert vurdering av innsparingsmoglegheitene innan administrasjon, noko som ville kravd at vi konkret gjekk inn i den einskilde kommunen og vurderte kvar enkelt stilling og måten kommunane er organisert på. Vi har derfor heller freista å finne fram til moglege innsparingspotensial ved å analysere Kostra-data frå 2010. Dette vil vere ein metode som gir eit bilete av eit moglege innsparingspotensial. Vår definisjon av "administrasjonsutgifter" i denne analysen er netto driftsutgifter på følgjande Kostra-funksjonar:

- 100 – Politisk styring og kontrollorgan
- 120 – Administrasjon
- 130 – Administrasjonslokale
- 180 – Diverse fellesutgifter¹⁰

¹⁰ Frå den typiske KOSTRA-definisjonen av administrasjon har vi valt å fjerne funksjonane 121 forvaltningsutgifter i eigedomsforvaltninga, 170 og 171 premieavvik og 190 interne serviceei-ningar.

Tabell 9 syner administrasjonsutgiftene i dag og mogeleg innsparingspotensial for "Volda-Ørsta kommune". Ørsta er den kommunen som blir administrert billegast av dei to. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene som Ørsta, vil gevinsten kunne bli om lag 0,5 mill. kroner årleg, samanlikna med summen for dagens to kommunar.

Innsparingspotensialet i forhold til Kristiansund, ein kommune med i overkant av 20 000 innbyggjarar, utgjer meir enn 7,2 mill. kroner.

Tabell 9 Administrasjonsutgifter. Kjelde: KOSTRA 2010

	Innbyggjarar (1.1.2011)	Netto driftsutgifter pr innbyggjar 2010	Netto driftsutgifter i 1000 2010-kr
Volda	8 655	3 390	29 342
Ørsta	10 373	3 338	34 621
Volda + Ørsta	19 028	3 362	63 963
Kristiansund	23 570	2 982	70 294
Gevinst ved nivå som Ørsta			455
Gevinst ved nivå som Kristiansund			7 215

I tillegg vil kommunen kunne hente ut innsparingspotensiale ved å harmonisere tenestetilbodet. Dette er omtala nærare i avsnitt 2.7.

Me bad elles kommunane spesifisere talet på årsverk knytt til i hovudsak ulike administrative funksjonar. I tabellen nedanfor visast ei spesifisert oppstilling.

Tabell 10 Årsverk i administrasjonen, overordna styring, vaktmeistertenesta og delar av tenesteytinga elles. Kjelde: Kommunane.¹¹

	Volda	Ørsta	I alt
Politiske årsverk	1,1	1,1	2,2
Rådmannen	1,0	1,0	2,0
Løn	2,3	2,5	4,8
Personal	4,1	4,1	8,2
Frikjøp tillitsvalde	1,8	2,8	4,6
Økonomi	10,2	7,3	17,5
Stab/sentraladm.	1,0	1,5	2,5
FD/eigedom (inkl. vaktmeistrar)	13,2	21,0	34,2
IKT	3,2	3,0	6,2
Servicekontor/arkiv	4,0	5,4	9,4
Politisk sekretariat	3,0	3,0	6,0
VVA	4,6	5,0	9,6
Kart/oppmåling	2,0	3,0	5,0
Byggesak	3,0	2,0	5,0
Plan	2,0	4,0	6,0
Næring	1,3	0,8	2,1
Miljø	1,0	0,6	1,6
Skule	2,5	2,1	4,6
Barnehage	1,4	1,6	3,0
Barnevern	6,6	6,4	13,0
Kultur	0,7	1,2	1,9
NAV/sosial	2,8	7,4	10,2
Brann, feiing og redning	4,0	5,0	9,0
Helse	1,8	2,6	4,4
Pleie og omsorg	5,6	3,0	8,6
Flyktning/innvandrarkontor	4,0	2,0	6,0
Landbruk	1,0	3,0	4,0
Park	3,0	5,5	8,5
Uteseksjon	9,0	16,0	25,0
Skogbruk	-	1,0	1,0
Koordinerande/sectorovergripande	0,2	1,0	1,2
Stab teknisk sektor	-	0,5	0,5
Sum	101,4	126,2	227,6

¹¹ Det vert presisert frå Volda at uteseksjonen omfattar kyrkjegardsdrift og VVA, at talet for NAV representerer ei minimumsløysing og at tala for FD/eigedom er utan reinhaldarar, IKT er medrekna stillingsressurs i skule og pleie og omsorg, helse er utan stillingsressursane knytt til tenesteproduksjonen ved helseavdelinga og legesenteret, kommunelege og folkehelsekoordinator.

Ørsta presiserer òg at FD/eigedom ikkje omfattar reinghald, IKT er medrekna årsverk i skule, helse er utan legesenter, kommunelege og tenesteproduksjon, uteseksjonen inkluderer driftsoperatørar, park er inkl. kyrkjegardar og at talet for NAV Ørsta er inklusive kommunale stillingar ved NAV.

Generelt bør det vera eit potensiale for å redusere på talet på årsverk som følgje av ei eventuell kommunesamanslåing. Me har tidlegare anslått tapet i frie inntekter til rundt 15,5 mill. kr etter at perioden med inndelingstilskot er omme (etter 20 år slik ordninga vil fungere). Med ein årsverkkostnad på rundt 550.000 kr inkl. sosiale utgifter vil det seie 28 årsverk, eller rundt 10 % av samla tal på årsverka oppgitt i tabellen.

2.7 Innsparingspotensial innan tenesteområda

I tillegg til innsparing i administrasjon vil kommunen også kunne hente ut innsparingsgevinstar ved å harmonisere tenestetilbodet. Ein skal ikkje undervurdere innsparingsmoglegheitene innan tenesteområda, men erfaringar syner at det er vanskeleg å hente ut stordriftsføremoner for ein del fyrstelinjetenester der nærleiken til innbyggjarane og brukarane er viktig. I samanheng med dei fem siste frivillige kommunesamanslåingane som er gjennomførde, har skular, barnehagar og sjukeheim same lokalisering som tidlegare. Sjølv om desse innsparingspotensiala kan vere vanskelegare å hente ut, er det likevel noko ein bør sjå nærare på.

Merk her at innan administrasjon har vi definert innsparingspotensialet til ein nedjustering til den kommunen av dei samanslåtte kommunane som i dag har lågast utgifter. Ut frå vår vurdering vil dette kunne vere noko urealistisk for tenesteområda, vi har derfor sett på kva innsparingspotensial som kan hentast ut i den nye kommunen dersom dei hadde same driftsutgifter som gjennomsnittskommunen i landet på somme utvalde tenesteområde.

I tabell 10 og 11 har vi vist utgifter på ulike tenesteområde i dag og eventuell gevinst for den nye kommunen dersom utgiftene per innbyggjar legg seg på det som er dagens nivå for gjennomsnittskommunen.

Både Volda og Ørsta har i dag generelt låge utgifter på dei fleste tenestoområde i forhold til gjennomsnittskommunen. Volda og Ørsta har òg eit høgare berekna utgiftsbehov enn gjennomsnittskommunen. Vi har derfor korrigert for forskjellar i utgiftsbehov for den nye kommunen. Tabell 11 syner indeks for berekna utgiftsbehov.

Indeks for berekna utgiftsbehov viser kor tung eller lett ein kommune er å drive, samanlikna med gjennomsnittskommunen. "Volda-Ørsta kommune" får berekna ein indeks på 1,0417. Det vil seie at kommunen er 4,17 prosent dyrare å drive enn gjennomsnittskommunen.

Tabell 11 Indeks for berekna utgiftsbehov. Kjelde: Berekningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2010-2011) "Grønt hefte 2011"

	Indeks berekna utgiftsbehov
Volda	1,0752
Ørsta	1,0385
Møre og Romsdal	1,0357
Heile landet	1,0000
<i>"Volda-Ørsta kommune"</i>	<i>1,0417</i>

Kostnadsnøkkelen eller utgiftsbehovet kan me dekomponere i sju ulike sektornøklar. Oppstillinga under viser utslag på dei enkelte sektornøklaene i kostnadsnøkkelen for 2011 (indeks lik 1 betyr at kommunen har eit utgiftsbehov lik gjennomsnittskommunen). Volda og Ørsta får berekna eit utgiftsbehov over landsgjennomsnittet på tenestene barnehage, administrasjon, grunnskule, pleie og omsorg og helse. På tenestene barnevern og sosialhjelp framstår begge kommunar som billigare å drive enn gjennomsnittskommunen.

Tabell 12 Indeks for berekna utgiftsbehov 2011 fordelt på sektornøklar. Kjelde KS-prognosemodell versjon prok1101.

	Volda	Ørsta
Kostnadsindeks	1,0752	1,0385
Barnehage	1,0624	0,9894
Administrasjon	1,0492	1,0391
Grunnskule	1,1074	1,0469
Pleie- og omsorg	1,1370	1,1273

Helse	1,0913	1,0462
Barnevern	0,8822	0,8432
Sosialhjelp	0,6108	0,6174

I berekninga av samla utgiftsbehov er det tatt utgangspunkt i KOSTRA-tal for netto driftsutgifter i 2009 på dei tenesteområdene som inngår i kostnadsnøkkelen (framskrevet med vekst i frie inntekter i perioden 2009-11). Det betyr at driftsutgifter knytt til mellom anna kulturformål, næringsføremål og tekniske tenester ikkje inngår. Utgiftsbehovet for 2011 på landsbasis er berekna til omlag 197 mrd kr, som utgjer 40 309 kr pr innbyggjar.

Under er vist netto driftsutgifter i kr per innbyggjar i målgruppa på nokre utvalde tenester i 2010. Både Volda og Ørsta driv billeg i forhold til samanliknbare kommunar og gjennomsnittskommunen. Spesielt Ørsta har svært låge utgifter per innbyggjar. Dette skuldast først og fremst låge utgifter til barnehage, sosialteneste, pleie og omsorg og kultur.

Tabell 13 Netto driftsutgifter i kr per innbyggjar på ulike tenesteområde. Kjelde: KOSTRA 2010.

	Volda	Ørsta	Volda + Ørsta	Gj.snitt K-gr 10	Gj. snitt heile landet
Barnehagar (1-5 år)	10 901	14 423	12 856	14 596	18 802
Grunnskule (6-15 år)	94 561	86 908	90 463	88 373	89 750
Barnevern (0-17 år)	5 870	4 835	5 312	5 820	5 973
Sosialtenesta (20-66 år)	1 148	1 684	1 441	1 771	2 825
Pleie og omsorg (67 år +)	95 903	93 755	94 705	107 180	104 132
Brann/ulukkesvern	686	638	660	558	554
Fysisk planlegging	467	473	470	419	505
Samferdsel	976	1 414	1 215	825	730
Kyrkje	567	468	513	551	465
Kultur	1 226	1 067	1 139	1 397	1 726
Kommunehelse	1 648	1 683	1 667	1 771	1 785

Dersom netto driftsutgifter for desse tenesteområda i "Volda-Ørsta kommune" blir harmonisert til nivået for gjennomsnittskommunen, har kommunen eit mindreforbruk på 52,7 mill. kroner per år. Dersom vi korrigerer for forskjellar i utgiftsbehov blir mindreforbruket i forhold til gjennomsnittskommunen på 25,2

mill kroner per år. I forhold til nivået i kommunegruppe 10 er mindreforbruket på 35,9 mill kroner per år.

Dersom netto driftsutgifter for tenesteområda for Volda blir harmonisert ned til nivået for Ørsta, vil "Volda-Ørsta kommune" ha eit innsparingspotensial på 7,6 mill kr per år.

Tabell 14 Innsparingspotensial i 1000 kr på nokre tenesteområde "Volda-Ørsta kommune". Kjelde: KOSTRA 2010.

	"Ørsta - nivå"	"K-gr 10 - nivå"	"Lands- gjennomsnitt - nivå"	"Lands- gjennomsnitt - nivå korrigert for samla utgiftsbehov"
Barnehagar (1-5 år)	-1 877	-2 084	-7 123	-6 481
Grunnskule (6-15 år)	8 877	5 219	1 781	11 200
Barnevern (0-17 år)	2 129	-2 268	-2 951	-1 962
Sosialtenesta (20-66 år)	-2 711	-3 680	-15 419	-14 750
Pleie og omsorg (67 år +)	2 728	-35 842	-27 085	-15 739
Brann/ulukkesvern	415	1 938	2 014	2 537
Fysisk planlegging	-52	976	-661	-288
Samferdsel	-3 791	7 417	9 224	10 188
Kyrkje	857	-722	914	1 321
Kultur	1 376	-4 903	-11 163	-10 259
Kommunehelse	303	-1 977	-2 244	-921
Sum	7 649	-35 928	-52 713	-25 153

Det er sannsynleg at ein må gjere noko med sjølve strukturen på tenestene for å kunne utløyse desse føremonene. Vi må presisere at det må oppfattast som urealistisk å tru at det er mogleg eller ønskjeleg å hente ut heile innsparingspotensialet slik me har utrekna det i desse tilfella. Totalt innsparingspotensial, inkl. administrasjon, ift. Ørsta-nivå vil vere på om lag 8,1 mill kr per år.

Dette er nok neppe verken realistisk eller ønskjeleg å gjere så dramatiske kutt i tenesteproduksjonen. Utrekningane gir likevel eit bilete av område som det er mogeleg å sjå nærare på, uavhengig av ei samanslåing eller ikkje. Det finast sjølvstøtt også andre alternativ med tanke på innsparingar, for eksempel knytt til

innkjøpssamarbeid og interkommunale samarbeid. Desse alternativa er ikkje omtalt nærare her.

Erfaringane frå dei siste, frivillige kommunesamanslåingane er at det største innsparingspotensialet på kort sikt ligg innanfor administrasjon. Dette gjer seg også utslag i at delen av utgiftene til administrasjon har blitt redusert til føremon for ein auke av delen av utgiftene som går til tenesteproduksjon. I den samanhengen er også viktig å vere merksam på at det i alle desse samanslåingsprosessane blei gitt garantiar om at ingen av dei tilsette skulle miste jobben som følgje av kommunesamanslåingane. Slike garantiar har vore viktige for å skape tryggleik blant dei tilsette. Tilsette som har vore direkte påverka av kommunesamanslåinga har fått tilbod om nye jobbar, og overskot av tilsette har blitt handtert gjennom naturleg avgang. Når slike garantiar vert gjevne, tek det lengre tid å hente ut stordriftsfordelane. Inndelingstilskotet som kommunen mottek dei fyrste 15 åra etter samanslåinga, tek omsyn til at det tek tid å ta ut effektiviseringsgevinstar i ein ny kommune.

Overskot av tilsette treng heller ikkje å vere ei utfordring i samband med ei kommunesamanslåing. Kommunesamanslåinga mellom Bodø og Skjerstad er tvert i mot eit eksempel på det motsette. Her var Skjerstad kommune i ein situasjon der det var behov for oppseiingar og kutt i det kommunale tenestetilbodet som følgje av langvarig befolkningsnedgang og ein svært pressa kommuneøkonomi. Som følgje av kommunesamanslåinga slapp ein oppseiingar pga. behov for ny arbeidskraft i Bodø kommune sin organisasjon.

2.8 Sone for arbeidsgjevaravgift og distriktpolitiske verkeområde

Ei samanslåing vil også reise problemstillingar knytt til at kommunane ligg i ulike soner når det gjeld arbeidsgivaravgiftssats og distriktpolitisk verkeområde. Problemstillinga er sentral, sidan det handlar om relativt store summar. Det sannsynlege utfallet er at ein ny kommune i sum vil få den same kompensasjonen som kvar av kommunane fekk tidlegare.

Regional- og distriktpolitiske ordningar som differensiert arbeidsgivaravgift og bedriftsstønad, er definerte gjennom ulike verkeområde. Til grunn for inndelinga av det distriktpolitiske verkeområdet ligg det ei vurdering av kva delar av landet som har spesielle utfordringar i forhold til distrikts- og regionalpolitiske mål om busetjing og verdiskaping.

Tabell 15 Oversikt over sone for arbeidsgjevaravgift og distriktpolitisk verkemiddelområde for Volda og Ørsta.

	Sone for arb.-gjevaravg.	Sone for distr.politisk verkemiddelomr.	Særtilskot over inntektssystemet	
			Småkommunetilskot	Distriktstilskot Sør-Noreg
Volda	I	3		
Ørsta	I	3		X

Ordninga med differensiert arbeidsgivaravgift tyder at landet er delt inn i ulike arbeidsgivaravgiftssoner, der arbeidsgjevar betalar lågare satsar i distrikta enn i sentrale strøk. Ordninga er delt i sju arbeidsgivaravgiftssoner der satsane varierer frå 14,1 pst. i sentrale strøk til 0 pst. i Finnmark og Nord-Troms. Soneinndelinga vil liggje fast ut 2013.

Det distriktpolitiske verkeområdet blir brukt for å avgrense kvar, og med kva intensitet, det kan utløysast verksemdstøtte/næringsstønad som er gitt i avgjerdene om regionalstønad innanfor EØS-regelverket om statsstønad, og som altså går ut over det som er tillate innanfor det generelle, landsdekkjande konkurranseregelverket (sone III og IV). I tillegg blir området brukt for å avgrense kvar det blir gjeve stønad til fysisk tilrettelegging, men ikkje direkte bedriftsstønad (sone II i tillegg til sone III og IV).

Frå og med 2009 blei det oppretta eit nytt distriktstilskot Sør-Noreg i det kommunale inntektssystemet. Tilskotet blir utløyst til kommunar i Sør-Noreg som ligg i sone IV eller sone III i det distriktpolitiske verkeområdet, som samstundes har ei gjennomsnittleg skatteinntekt dei siste tre år som er lågare enn 120 prosent av landsgjennomsnittet og som ikkje mottok Nord-Noreg og Namdalstilskot eller småkommunetilskot. Alle kommunar i sone IV får tilskot,

medan kommunar innanfor sone III får tilskot dersom samfunnsutviklinga er svak. Samfunnsutvikling blir målt med ein distriktsindeks, som gir eit uttrykk for utviklinga i tilgjenge, demografi, arbeidsmarknad og inntekter. Kommunar i sone III som har lågare indeks enn 36 får fullt tilskot, medan kommunar i sone III med indeks mellom 36 og 46, mottok reduserte graderte tilskot.

Ved ei samanslåing mellom kommunar vil den nye kommunen kunne få ein endra indeks, og ved samanslåing av kommunar med ulik sonetilhøyering vil også sona kunne bli endra. Desse endringane vil ha innverknad på storleiken på distriktstilskot Sør-Noreg. Det har ikkje vore gjennomført kommunesamanslåingar etter 2009, men Kommunal- og regionaldepartementet vil handsame distriktstilskot Sør-Noreg på same måte som småkommunetilskotet ved ei nær føreståande kommunesamanslåing mellom to kommunar i Sør-Noreg.¹² Det vil seie at kommunane gjennom inndelingstilskotet blir kompenserte for differansen mellom det tilskotet ein ny samanslått kommune får og tilskota dei to kommunane fekk kvar for seg.

Dersom kommunar med ulik sats for differensiert arbeidsgivaravgift slår seg saman, vil heile eller delar av den samanslåtte kommunen måtte få ny sats for arbeidsgivaravgifta. Dersom satsen blir høgare for delar av kommunen, vil dette føre til meirutgifter til arbeidsgivaravgift for kommunen. Departementet legg opp til at kommunar som får høgare arbeidsgivaravgift som følgje av samanslåing, blir kompensert gjennom inndelingstilskotet for den berekna meirutgifta dette medførte ved innlemmingstidspunktet.¹² Utifrå dette kan det sjå ut som om ei samanslåing på kort sikt ikkje vil få konsekvensar på desse områda, og at eventuelt tap som følgje av endra sone- eller særtilskot over inntektssystemet vil bli kompensert gjennom inndelingstilskotet.

¹² Kjelde: Kommuneproposisjon 2011.

2.9 Eigedomsskatt og kommunal prissetjing

Ein samanslegen kommune kan naturlegvis ikkje praktisere utskriving av eigedomsskatt lik "summen av" dei gamle kommunane sin praksis. I Ryfylke har nokre kommunar eigedomsskatt berre på verk og bruk, nokre også på byliknande område, medan andre har eigedomsskatt i heile kommunen.

Etter § 3 i eigedomsskattelova er det i 2010 fire hovudalternativ for avgrensing av eigedomsskatt.

1. Eigedomsskatt i heile kommunen
2. Eigedomsskatt i klårt avgrensa område heilt eller delvis utbygd på byvis, eller der slik utbygging er i gang
3. Eigedomsskatt berre på verk og bruk
4. Alternativ 2+3.

I statsbudsjettet for 2011 har Regjeringa kome med forslag om å innføre omgrepet "næringsseigedom" som ny utskrivingskategori i eigedomsskattelova. Kommunane får då høve til å handsame ulike type eigedomsskatt likt og kunne tilpasse seg til lokale forhold i større grad enn etter noverande reglar. Dette vil gje kommunane to nye alternativ.

5. Eigedomsskatt på næringsseigedom i heile kommunen. I tillegg til verk og bruk, vil dette omfatte kontorlokale, forretningar og annan tenesteproduserande verksemd.
6. Alternativ 4+5.

Verken Volda eller Ørsta har i dag eigedomsskatt.

Generelt må eigedomsskatten bli harmonisert ved ein samanslåing, og dette kan vere ei krevjande øving. Per i dag er altso ikkje dette nokon relevant problemstilling ved ei eventuell samanslåing av Volda og Ørsta.

Ei anna problemstilling er at kommunane har ulike prisar på kommunale tenester. Dette kan vere alt frå barnehagesatsar til kommunale avgifter. Sentrale

spørsmål vil vere om ei kommunesamanslåing fører til høgare prisar og avgifter i ein av dei "gamle" kommunane? Er forskjellane store eller vil det vere relativt enkelt å harmonisere prissetjinga?

Prissetjing av tenestene varierer noko mellom kommunane (jf. Tabell 16). Satsane må bli harmonisert i ein eventuell samanslått kommune. Foreldrebetaling i barnehage er naturleg nok nokså harmonisert etter innføring av makspris på foreldrebetaling. Ein SFO-plass er dyrare i Ørsta enn i Volda. Vi ser at desse mønsterane hovudsaklig går igjen også i dei kommunale gebyra. Det kan sjå ut som om prissettinga, naturleg nok, i stor grad er avhengig av økonomien i kommunen.

Tabell 16 Eksempel på kommunale satsar for Volda og Ørsta. Kjelde: KOSTRA 2010

	Foreldrebetaling		Årsgebyr			Tilknytingsgebyr	
	Barnehage (100 %)	SFO (20t)	Vatn	Avløp	Avfall	Vatn	Avløp
Volda	2 330	1 891	1 696	1 466	1 900	6 000	12 000
Ørsta	2 330	2 292	2 186	1 763	1 550	15 375	20 500

2.10 Landbrukstilskot

Innanfor landbruket er det ulike soner for distriktstilskot for mjølk, kjøt og areal og kulturlandskapstilskot. Sonefastsetjinga føregår vanlegvis som ein del av dei årlege jordbruksforhandlingane. Høgare sonenummer gir høgare tilskot. Når det gjeld soneinndeling for kjøt og mjølk vil ikkje ei kommunesamanslåing påverke soneinndelingane. Her er ikkje soneinndelingane bunde til kommunegrensene. Det er derimot ikkje tilfellet for areal- og kulturlandskapstilskotet.

Her ligg både Volda og Ørsta i sone 5. I samband med utgreiing av samanslåing mellom Mosvik og Inderøy, var dette ei viktig problemstilling, og som vart spela inn til Landbruksdepartementet for nærare avklaring. Her vart resultatet at sonene skal vidareførast i tråd med gammal kommuneinndeling.

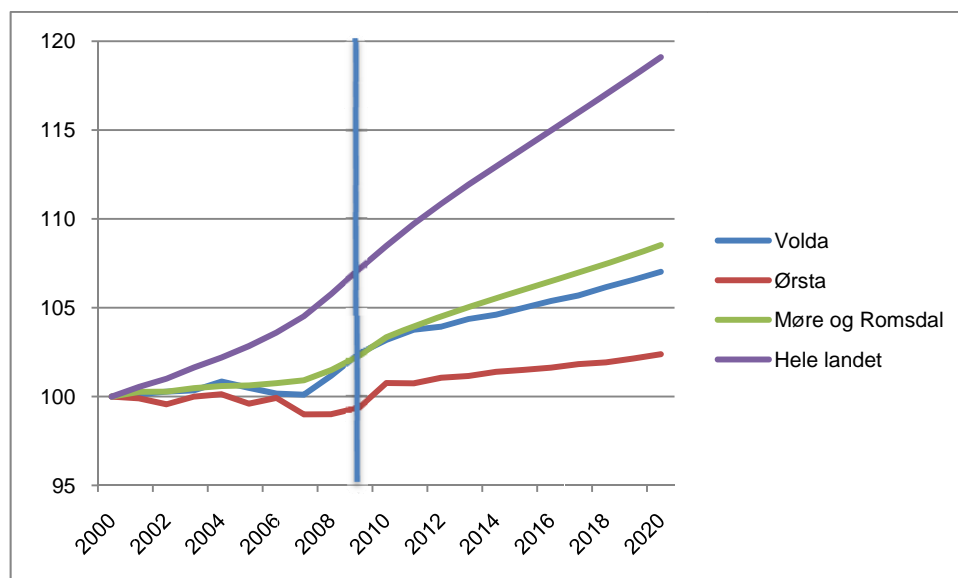
2.11 Demografi og kommuneøkonomi

Befolkningsutviklinga og endringar i demografien er viktig for ein kommune sin økonomiske situasjon. Kommunane sine inntekter er knytte til innbyggjarane sine gjennom kriteria til inntektssystemet, i tillegg må tenestetilbod og infrastruktur verte tilrettelagt og dimensjonert etter innbyggjarane sine behov. Innbyggjarane gir inntekter, men genererer i ulik grad utgifter som ein må ta omsyn til slik at inntektssida ikkje blir overvurdert. Prognosar er likevel usikre, og det er derfor viktig at det i tillegg blir innarbeidd bufferar for å kunne handtere ei endra utvikling enn den forventa.

2.11.1 Demografisk utvikling

Siste befolkningsframskriving frå SSB blei publisert i juni 2010 og er basert på registrert folketal per 1. januar 2010. Kommunevise tal er tilgjengelege fram til 2030. Oppstillingane under byggjer på SSB sitt mellomalternativt MMMM - som står for mellomnivået for fruktbarheit, levealder, innanlands mobilitet og netto innvandring, og blir sett på som det mest realistiske alternativet.

I figurane under ser vi faktisk utvikling frå 2000 til 2010 vidareført med SSB sine framskrivingar frå 2011-2020.

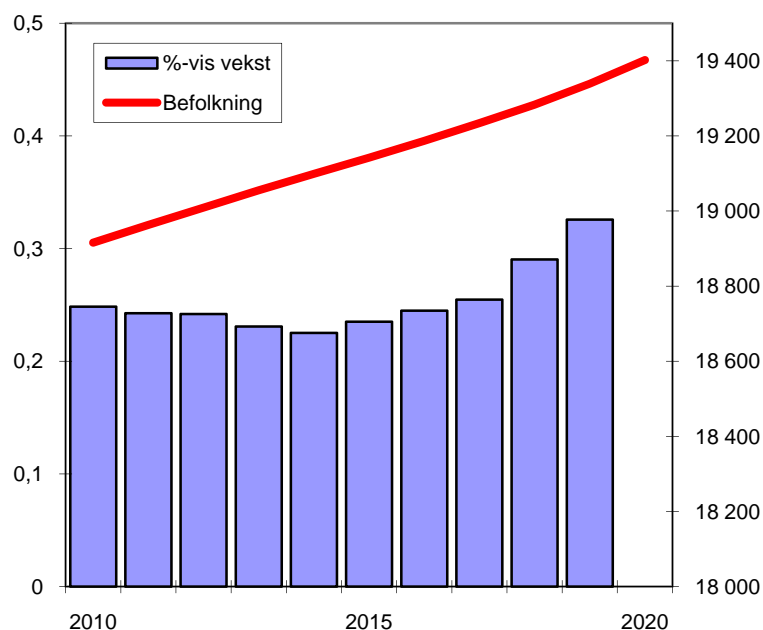


Figur 9 Befolkningsutvikling frå 2000-10, vidareført med SSB sine framskrivingar frå 2010-20. Utviklinga er indeksert slik at nivået i 2000=100. Kjelde: SSB

Som figuren over syner, spår SSB frå 2010-20 ein svak befolkningsauke for Ørsta (1,6 prosent) og til dels Volda (3,7 prosent). Til samanlikning er det anslått ein befolkningsauke for landet på 9,8 prosent i same periode.

Frå 2000 til 2010 hadde Volda og Ørsta ein befolkningsauke på hhv. 3,3 prosent og 0,7 prosent, medan landet hadde ei auke på 8,5 prosent.

I Figur 10-45 blir den årlege, relative folkeauken lesen av på den venstre aksene. Tal på innbyggjarar (nivået), gitt ved den raude streken, blir lese av på den høgre, vertikale aksene. Prognosen syner ein befolkningsvekst for "Ryfylke kommune" på noko under 0,5 prosent årleg dei neste 10 åra.



Figur 10 Befolkningsutvikling for "Volda-Ørsta kommune" fra 2010-20 (alt. MMMM)
Kjelde: SSB.

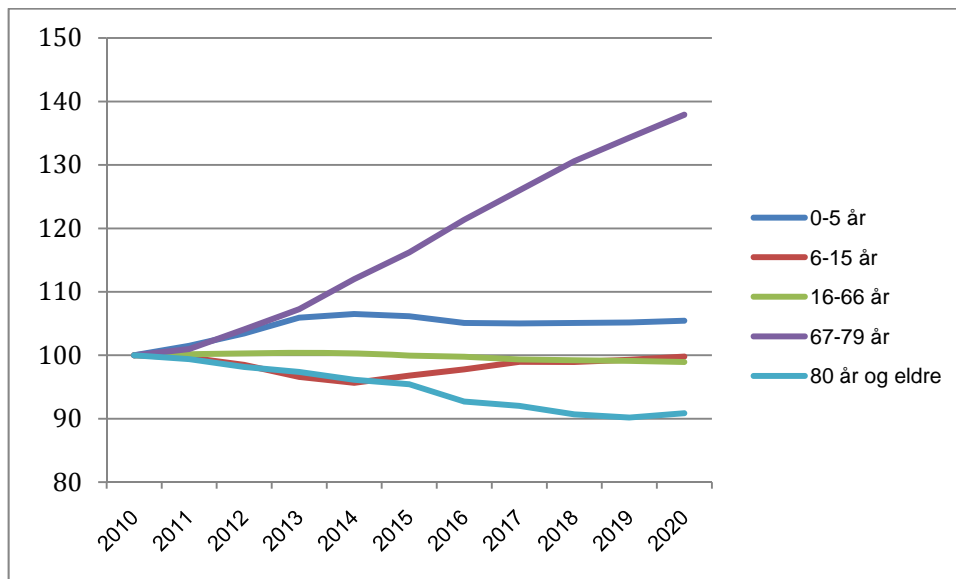
2.11.2 Aldersfordeling

I oppstillingane under er brukt tilnærma lik aldersinndelinga som det inntektssystemet opererer med. Dette gir eit godt grunnlag for å kunne spå potensielt press på tenestetilbodet og for å få korrekt dimensjonering av tenestene. Tabell 17 syner fordeling av befolkninga i ulike aldersgrupper per 1.1.2010. Her ser vi at både Volda og Ørsta har mange av dei yngste og eldste i befolkninga. Spesielt Ørsta har svært mange gamle.

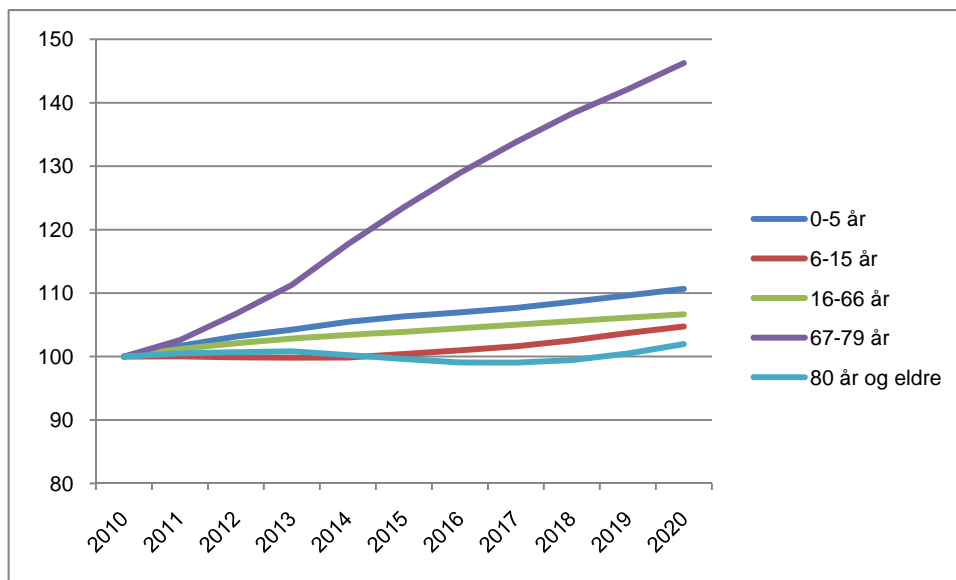
Tabell 17 Del av befolkninga i ulike aldersgrupper per 1.1.2010. Prosent. Kjelde: SSB.

	0-5 år	6-15 år	16-66 år	67-79 år	80 år og eldre
Volda	7,4	13,5	64,5	8,7	5,8
Ørsta	7,5	13,1	63,8	9,3	6,2
Møre og Romsdal	7,2	13,2	65,3	9,0	5,4
Heile landet	7,5	12,7	66,9	8,3	4,5

Figurane under syner prognosar for befolkningsframskriving for "Volda-Ørsta kommune" og heile landet



Figur 11 Befolkningsframskriving etter aldersgrupper frå 2011 til 2020. "Volda-Ørsta kommune". Indeks 2010=100: Kjelde: SSB (alt. MMMM).



Figur 12 Befolkningsframskriving etter aldersgrupper frå 2011 til 2020 Heile landet. Indeks 2010=100: Kjelde: SSB (alt. MMMM).

Prognosen for både "Volda-Ørsta kommune" og heile landet syner ein kraftig auke i aldersgruppa 67-79 år fram til 2020, med noko kraftigare vekst for landet.

I aldersgruppa 80 år og eldre er det anslått ein nedgang på rundt 10 prosent for "Volda-Ørsta", medan det for landet er anslått ein vekst på omlag 2 prosent.

Aldersgruppa 0-5 år er anslått å auke noko fram til 2020 (5,4 prosent), men mindre enn landsgjennomsnittet (10,7 prosent). I aldersgruppene 6-15 år og 16-66 er anslått å ligge på om lag same nivå i 2020 som i 2010. På landsbasis er det anslått ein vekst på hhv 4,7 prosent og 6,6 prosent.

2.11.3 Samanheng mellom kommunale utgifter og demografi

Kommunesektoren har ansvaret for m.a. barnehagar, grunnskule og pleie- og omsorgstenester. Dette er tenester som i hovudsak er retta mot spesifiserte aldersgrupper i folket, og der utgiftene i stor grad blir påverka av den demografiske utviklinga. Innbyggjartalsutvikling og alderssamansetjing har stor tyding for nivået på dei statlege overføringane. Meininga er at rammetilskotet skal reflektere at dei ulike aldersgruppene ikkje kostar kommunekassa det same. Yrkesaktive menneske klarer seg i hovudsak sjølv, medan dei yngste skal ha barnehage og skuleplass. Dei eldste gir kostnader på helse- og omsorgstenestene. Samtidig er det ikkje sikkert at ein kommune får reduserte kostnader i tenestetilbodet på grunn av demografiske endringar. Kommunen vil då oppleve at det blir mindre pengar til rådvelde.

I samanheng med konsultasjonsmøta mellom staten og kommunesektoren om årets statsbudsjett, legg det tekniske berekningsutvalet for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram utrekningar om korleis den demografiske utviklinga blir vurdert å påverkje kommunesektoren sine utgifter.

I statsbudsjettet for 2011 har TBU rekna ut at kommunesektoren kan få meirutgifter på om lag 2,6 mrd. kroner i 2011 som følgje av den demografiske utviklinga. Meirutgiftene i 2011 er klart høgare enn overslaga frå tidlegare år.

Dette skuldast fyrst og fremst ein monaleg sterkare befolkningstilvekst blant dei eldste eldre.

Fleire 0-15-åringar trekkjer isolert sett i retning av auka utgifter til barnehage og grunnskule. Fleire eldre i aldersgruppa frå 67-79 år og over 90 år fører isolert sett til auka utgifter til pleie- og omsorgstenesta, medan færre eldre i alderen 80-89 år trekkjer i motsett retning. Av dei samla meirutgiftene for kommunesektoren på om lag 2,6 mrd. kroner, blir det vurdert at i storleik 170 mill. kroner kan knytast til fylkeskommunane.

I tabellen under er meir- og mindreutgifter knytt til dei einskilde aldersgruppene utrekna med utgangspunkt i SSB sitt mellomalternativ for befolkningstilvekst. På bakgrunn av kalkulert befolkningsutvikling i 2010, syner tabellen at Volda vil få auka utgiftene med 3 mill. kroner, medan Ørsta sine utgifter vil auke med 0,7 mill. kroner. "Volda-Ørsta" er dermed anslått å få meirkostnader på 3,7 mill kr.

Tabell 18 Berekna meir- og mindreutgifter (primærkommunane) i 2011 knytt til anslått endring i aldersgrupper i 2010. Tal i mill. 2010-kr. ¹³

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år +	Sum
Volda	0,5	0,6	-0,2	0,4	1,7	-4,2	4,3	3,0
Ørsta	1,7	-1,8	0,0	0,1	-0,7	-0,7	2,1	0,7
"Volda- Ørsta"	2,2	-1,3	-0,3	0,5	1,0	-4,9	6,4	3,7
Møre og R	5,3	-0,3	-1,5	8,4	32,0	-20,8	76,6	99,8
Heile landet	632,5	23,0	-1,1	307,4	635,2	-402,8	1 252,1	2 446,3

Under er utrekna demografikostnader ut frå SSB sine framskrivingar frå 2011 til 2020. Utrekningsopplegget elles er det same som i tabellen over. Som oppstillinga syner, er Volda anslått å få meirutgifter på over 17 mill kr, medan Ørsta sine utgifter vil auke med 14,5 mill kr som følgje av den demografiske utviklinga fram til 2020.

¹³ TBU april 2010 og SSB juni 2010

Tabell 19 Meir- og mindreutgifter (primærkommunane) frå 2011 til 2020 som følge av endringar i befolkninga. Faste mill 2010-kr.

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år +	Sum
Volda	5,9	-0,9	-0,5	0,4	20,1	-15,3	7,2	17,1
Ørsta	2,1	0,1	0,1	-1,0	18,9	-17,7	11,9	14,5
“Volda-Ørsta”	8,0	-0,8	-0,4	-0,6	39,0	-33,0	19,1	31,6
Møre og R	109	-92	-5	20	639	-191	294	773
Heile landet	437	4 143	-49	1 799	11 303	-1 159	4 075	24 149

2.12 Oppsummerande vurderingar

Dårleg kommuneøkonomi er ofte ein utløysande faktor for debatt om kommunesamanslåing. Både Volda og Ørsta har låge frie disponible midlar. Begge kommunar er i KOSTRA plassert i kommunegruppe 10, det vil seie mellomstore kommunar med middels bundne kostnader pr innbygger og lave frie disponible midlar. Begge er berekna å ha eit utgiftsnivå over landsgjennomsnittet.

Vi har gjort utrekningar som syner konsekvensane på inntektssystemet ved ein eventuell samanslåing.

“Volda-Ørsta kommune” vil få auka rammetilskotet sitt med 0,386 mill. kr kvart år dei fyrste 15 åra etter ei samanslåing, eller + 0,04 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter. Den langsiktige effekten etter 20 år vil vere eit tilskotsnivå som ligg 15,5 mill. kr pr år under det ein mottak som enkeltkommunar (-1,5 prosent).

For at kommunesamanslåingar skal syne seg økonomisk lønnsame på sikt, må det vanlegvis hentast ut stordriftsføremoner i eit betydeleg omfang.

Innsparingspotensialet ved samanslåing av kommunar ligg i utnytting av stordriftsføremoner innan det enkelte tenesteområde, og kanskje spesielt innan administrasjon.

Ørsta er den kommunen som blir administrert billegast av dei to. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarende nivå på

administrasjonsutgiftene som Ørsta, vil gevinsten kunne bli om lag 0,5 mill. kroner årleg, samanlikna med summen for dagens to kommunar.

Innsparingspotensialet i forhold til Kristiansund, ein kommune med i overkant av 20 000 innbyggjarar, utgjer meir enn 7,2 mill. kroner.

I tillegg vil kommunen kunne hente ut innsparingspotensiale ved å harmonisere tenestetilbodet. Både Volda og Ørsta driv billeg i forhold til samanliknbare kommunar og gjennomsnittskommunen. Spesielt Ørsta har svært låge utgifter per innbyggjar.

I forhold gjennomsnittskommunen har "Volda-Ørsta kommune" eit mindreforbruk på tenestene på 52,7 mill kr pr år. Dersom vi korrigerer for forskjellar i utgiftsbehov blir mindreforbruket i forhold til gjennomsnittskommunen på 25,2 mill kroner per år. Dersom netto driftsutgifter for tenestemråda for Volda blir harmonisert ned til nivået for Ørsta, vil "Volda-Ørsta kommune" ha eit innsparingspotensial på 7,6 mill kr per år.

For innbyggjarane vil ikkje berre dei ytre rammevilkåra for kommunen vere avgjerande, men også prispolitikken til kommunen ovanfor innbyggjarane. Her tenkjer vi spesielt på eigedomsskatt, kommunale satsar og avgifter. Både kommunale avgifter og kommunal prissetjing må harmoniserast ved ei samanslåing av kommunane.

Uavhengig av dei økonomiske konsekvensane, må ein vurdere behovet for å utvikle kommunar som er store og mangfaldige nok til å levere gode kommunale tenester og som har evne og ressursar til å drive god kommuneutvikling. Meir om dette i dei neste kapitla.

3. Tenestetilbod

Eit godt og teneleg tenestetilbod er noko befolkninga i alle kommunar er opptekne av, spesielt dersom det ikkje er godt nok. Den innleiande diskusjonen for dette tema er lagt rundt ein forskingsrapport av Monkerud og Sørensen (2010), som tek for seg kommunestorleik, ressursar og tilfredsheit med det kommunale tenestetilbodet. Ut frå dei funna som desse forskarane har lagt til grunn, set vi dette som referanse for forhold som vedkjem framtida til Volda og Ørsta kommunar.

Det er vanskeleg å spå, seier ein gjerne – spesielt om framtida. Korleis ei samanslåing av Volda og Ørsta kommunar vil påverke befolkninga og deira oppfatning av ei ny kommune er uviss. Likevel kan ein leggje til grunn erfaringar frå andre høve, og dra ei linje ut av dette. Samtidig kan ha eit skråblikk mot ein populistisk konklusjon om den kollektive historiekunnskapen; - at vi ikkje lærer av historia vår. Vi har ein tendens til å gjere vore egne erfaringar, på godt og vondt. Nettopp difor er det ei sunn øving å sjå ei framtid i lyset av ei fortid, slik at vi kan gi historia vår ein ny sjanse til å hjelpe til med framtida.

Monkerud og Sørensen slår fast at befolkninga i små kommunar er meir tilfredse med det kommunale tilbodet enn befolkninga i større kommunar. Dei legg vekt på tre moglege forklaringar til dette:

1. Befolkninga i kommunar med lavt folketal er politisk homogen, slik at dei ikkje treng å inngå smertefulle kompromissar i den grad dei må i større kommunar.
2. Dei folkevalte i små kommunar representerar befolkninga sine prioriteringar betre. Årsaka er at lokalpolitikarane har betre kontakt med "grasrota" enn dei i større kommunar.

3. Folk buset seg i kommunar der tilbodet harmonerer meir med egne ynskje. Dei reiser spørsmålet om det er lettare å finne ei idealkommune når det er mange små enn få store.

Det fyrste punktet ein må ta opp i denne samanheng er om Volda og Ørsta kommunar kan klassifiserast som små kommunar. Ja, vil kanskje nokre argumentere for – spesielt når ein ser på at kommunesamanslåing vil resultere i ei vesentleg større kommune. Både folketal og landareal blir mykje større. Nei, vil kanskje andre seie – då både Volda og Ørsta kommunar alt er mykje større enn mange andre kommunar i Noreg, og at vi då alt ikkje kan argumentere for argumenta med små kommunar. Utgangspunktet for denne diskusjonen er at to likeverdige kommunar vil bli ei større, slik at dei forhold som Monkerud og Sørensen tek stilling til vil leggje grunnlaget for ein sunn diskusjon for ei eventuell kommunesamanslåing, og effekten dette medfører.

3.1 Metode og gjennomføring

Datafangst for Tenestetilbod er innhenta frå ulike kjelde. Det er gjennomført to strukturerte gruppesamtalar med kommunetilsette frå begge kommuneadministrasjonar, to styringsgruppemøte for prosjektet, enkeltstående kommunalt tilsette, kommunale vedtak, omtale i media og ulike vitenskapelige artiklar og rapportar. Formålet har vore å balansere kjende forskingsresultat opp mot faktiske forhold i dei to kommunane.

3.1.1 Fokusgrupper

Dei to fokusgruppene med kommunalt tilsette frå Volda og Ørsta kommunar hadde totalt seks kommunalt tilsette. Kvar einskild gruppe var likt fordelt med tre tilsette frå dei to kommunale administrasjonane, menn og kvinner. Det var gjennomført éi gruppe med deltakarar frå skulekontora, og éi gruppe med deltakarar frå teknisk sektor/fagområde.

Resultata frå dei einskilde fokusgruppene er ikkje gjengjeve i rapporten, men den informasjonen som kom fram gjennom samtalanene er nytta som grunnlag for ein del av påstandane som kjem fram i rapporten. Omsynet til personvern er viktigare enn detaljar frå kvar einskild gruppesamtale. Det kan vere mogleg at noko informasjon kan kjennast att av deltakarane, men informasjonen er formidla nøytralt.

3.2 Effektivitet

Befolkninga si tilfredsheit med kommunale tenester kan målast ut frå to typar av effektivitet: Prioriteringseffektivitet og Kostnadseffektivitet. Forståinga av prioriteringseffektivitet er at kommunen gjer "dei rette tinga". Med kostnadseffektivitet meiner ein at kommunen "gjer tinga på den rette måten", og dermed oppnår høg tenesteproduksjon for den gitte kommunale inntekta. På generelt grunnlag talar prioriteringseffektivitet for små kommunar, mens kostnadseffektivitet talar for større kommunar.

Prioriteringseffektivitet: Denne form for effektivitet legg til grunn at befolkninga har mykje større kontroll på dei folkevalde, og at kontakta mellom befolkning og politikarar er mykje tettare enn i ei større kommune. Av dette bør dei politiske prosessane i større grad enn i større kommunar vere i tråd med dei ynskje som befolkninga har. Dette er også basert på at små einingar er meir politisk homogene, noko som legg premissar for akkurat slike prosessar.

Kostnadseffektivitet: Denne form for effektivitet legg til grunn at kommunen er folkerik. Innsparingane kjem spesielt innanfor det som blir definert som ikkje-rivaliserande godar (kultur- og fritidstilbod), kommuneadministrasjon og i tekniske tenester (Langørgen mfl. 2002). Fordelen med å vere folkerik har vist seg å vere i mindre grad effektiv på tenester innanfor utdannings-, omsorgs- og helsesektoren.

Grensa for kva som blir definert som lita og stor kommune er gjort av Langørgen mfl. (2002), der grensa er sett til eit innbyggjartal på 5000 personar. Kva så med to kommunar som alt har større folkemengd enn dette. Har denne diskusjonen noko for seg?

På eitt vis kan diskusjonen rundt prioriteringseffektivitet tonast ned, sjølv om det er forhold ved dette som vedkjem ein samanslåingsprosess. Spesielt politiske prosessar som i dag blir behandla i to kommunestyre og to administrasjonar, må etter ei kommunesamanslåing samlast til éitt kommunestyre og éin administrasjon. Denne skal så handsame saker som vedkjem heile det geografiske området som Volda og Ørsta kommunar femnar om i dag. Spesielt Ørsta kommune har eit stort omland. Likevel er tap av effektiviseringsgevinstar for prioriteringseffektivitet små, så begge kommunar ligg utanfor dei forhold som vedkjem mindre kommunar. Tap av grensenytte vil vere meir marginal, sjølv om enkelttilfelle vil kunne ta til orde for nettopp ei slik ulempe.

Når det gjeld større omland i ei ny kommune vil det vere sider ved auka kostnadseffektivitet som vil kunne slå negativt ut. For befolkninga i nokre område kan reisetid til offentlege tenestetilbod gi auka reisetid. For funksjonane som blir lagde til Ørsta sentrum, vil reisetida for Austefjord, Folkestad og Dalsfjorden vere lenger. For Viddal og Bjørke vil det derimot bli kortare reisetid for dei funksjonar som blir lokalisert til Volda sentrum. For Vartdal og Barstadvika vil det verte lengre reisetid til funksjonar lagt til Volda, medan det for Sæbø og Øye vil bli likegyldig. Reisetida for desse to stadane er lik både til Volda og Ørsta sentrum, sjølv om vegstandarden er noko ulik. Grad av ulempe overfor befolkninga i desse områda avheng klart av kor ofte dei kommunale tenestene vært nytta. Distansen mellom Ørsta og Volda sentrum er i liten grad ei ulempe, då det alt er etablert eit klart reisemønster mellom desse to sentrumsområda. Dette gjeld både yrkes-, private- og sosiale reiser.

Den største ulempa i reisesamanheng vil skje overfor befolkninga på Folkestad/Lauvstad, og dei område rundt som nyttar ferjetransport i dag. Mange

tek ikkje med bil når dei skal til Volda, fordi dei fleste ærend kan utførast utan. Dette gjeld også for offentlege einingsleiarar som skal i møte på Rådhuset, og offentlege tilsette som har sin arbeidsplass i Volda sentrum. Dersom møtestad og funksjonar flyttar til Ørsta vil desse i større grad vere til ulempe enn dei som nyttar bil i dag. For offentlege einingsleiarar vil ulempa vere økonomisk for kommunen, då reiseregningane over tid blir meir kostbare. For dei offentlege tilsette vil daglege utgifter til/frå jobb auke.

I utøvinga av offentlege tenestetilbod kan auka reisetid medføre ein kostnadsulempe i sjølve utføringa av tenesteleveransen. I denne samanheng trekkjer tidlegare forskning spesielt fram at tenester som blir utført innan omsorgs- og helsesektoren kan medføre auka reisetid. Heimesjukepleie, ambulante team og andre som er avhengige av å køyre bil ut til brukarar, vil med lengre distansar oppleve at tidsbruken går meir med til transportetappar. På dette vis går effektiviteten på leveringa ned.

3.3 Tilfredsheit

Tidligare forskning viser ulike resultat når det gjeld kommunestørrelse og befolkninga si tilfredsheit med dei offentlege tenestetilboda. I gjennomgangen til Monkerud og Sørensen (2010) viser ulike funn ulike resultat. Dette kan tyde på at det er lokale variasjonar og lokal organisering som i stor grad er med å legge ein del premissar for befolkninga si oppfatning. Eksempelvis erfarer store urbane kommunar utfordringar innanfor tema som "tryggleik" og "integrasjon" i større grad enn mindre kommunar, små kommunar har høgare tilfredsheit med omsorgstenester enn større kommunar. Dette er forklart ut frå små kommunar si evne til meir "personleg" leveranse. I ein studie av Baldersheim mfl. (2003) viser ein at tilfredsheit med offentlege tenester vert redusert med aukande kommunestørleik, med nokre klare unntak. Til større kommunane er, til høgare tilfredsheit er målt innanfor kulturaktivitetar og fritidsteneste.

Med andre ord er det ikkje ei heilt klar retning på korleis befolkninga si tilfredsheit med kommunesamanslåing vil slå ut for Volda og Ørsta kommunar. Kommunane er definert som store per i dag, og ei endå større kommune vil naturleg gje nokre endringar. Det er spesielt tre konkrete område, og i tillegg haldningar, som direkte kan påverke befolkninga si tilfredsheit med kommunale tenester ved ei kommunesamanslåing.

3.3.1 Lokalisering

Det første vedkjem lokalisering og levering av de offentlege tenestetilbodet. Ved ei kommunesamanslåing vil skular, eldre- og trygdebustader, sjukeheimar og andre institusjonar i hovudsak bli lokalisert der dei er i dag, då offentlege teneste normalt skal plasserast nær brukarane. Behovet for offentlege tenestar er størst mellom barn og eldre, og sjuke og pleietrengjande. Indirekte vedkjem desse brukarane sine behov den næraste familie/pårørande. Befolkninga er stadig i endring, og det kjem tidvis opp endringar som gjer at diskusjonen mellom lokalisering og utnytting av kommunale midlar vært sett opp mot kvarandre. Sentralt i denne diskusjonen reisetid til det offentlege tenestetilbodet, og frekvensen involvert. For daglege brukarar vil til dømes lokalisering av skular vere viktig. Ørsta kommune har i dag seks barneskular, to kombinerte barne- og ungdomsskular, ein ungdomsskule og ein privat barneskule. Volda kommune har ni grunnskular. Fem av skulane er reine barneskular, tre er kombinerte og ein er rein ungdomsskule. I tillegg er det ein privat barneskule på Bjørkedalen. Dei minste skulane har rundt 30 elevar. For nokre av dei minste skulane vil det vere ein diskusjon om elevtalet blir for lite til forsvarleg økonomisk drift. Kva som er for lite er ikkje spesifisert reint politisk, men diskusjonen er vanleg når ein skule vil få eller har samleklasser. Det som vil påverke befolkninga si tilfredsheit i dei skulekrinsane som blir tatt opp til vurdering er sjølvstøtt reisetid og skuleskyss til elevane. Til yngre elevane er til meir sensitiv blir som regel denne diskusjonen.

Mest utsett i denne diskusjonen er barneskulane på Ulvestad og Dalsfjord, Barstadvika og Vartdal. For ungdomstrinnet er denne diskusjonen generell for sentrum/periferiområda. Austefjord skule har ei befolkningsframskriving som kan reise diskusjon om behov for sameinte klasser, i staden for ulike klassesteg i framtida. Denne skulen har likevel ei anna omkringliggjande samfunnsutvikling med tanke på Kvivsvegen, som kan gje grunnlag både for auka folketal i delområdet, men også mogleg samhandling med Hornindal.

Lokaliseringa av trygdebustadar og sjukeheimar vil også stå sentralt for ei ny større kommune, men då spesielt med tanke på å utnytte ledig kapasitet. Ørsta kommune har tre sjukeheimar; Ørstaheimen, Hjørundfjordheimen og Vartdal Helsetun. Ørstaheimen ligg i sentrum og er den største institusjonen og har tilbod om lang- og korttidsopphald, eiga dagavdeling og skjerma avdeling for demente. Hjørundfjordheimen ligg på Sæbø og har to avdelingar med tilbod om mellom anna lang- og korttidsopphald og dagopphald i institusjon. Vartdal Helsetun ligg på Nordre Vartdal og har tilbod om mellom anna lang- og korttidsopphald og dagopphald i institusjon. I Volda kommune er sjukeheimsavdelingana lokalisert i 2. og 3. etg. på Volda omsorgssenter. For ei ny kommune vil dette samla tenestetilbodet vere tilgjengeleg for alle innbyggjarane. Kva vil då skje om ein person lokalisert i eit ytre delområde får tilbod om sjukeheims plass i eit motsett delområde? Det er ikkje usannsynleg at ved full dekning i Volda vil det bli gitt tilbod om plass på Vartdal eller Sæbø. Dette vil vere høve som vil kunne slå negativt ut for næraste familie, med tanke på reisetid for besøk.

Når det kjem til lokalisering av kommunale tenester vil tilfredsheit vere nært knytt til kombinasjon lokalisering og frekvens. Dette set plassering av rådhus i stor grad utanfor denne diskusjonen, då den jamne befolkninga nyttar rådhus situasjonsbasert framfor regelmessig.

3.3.2 Kvalitet

Mange offentlege tenestetilbod er regulerte i kva slags innhald dei skal ha. Det gir derfor lite rom i denne samanheng å gå inn på om befolkninga får levert det dei skal ha eller ikkje. I høve til befolkninga si tilfredsheit med den leverte kvaliteten i offentlege tenester kjem det inn tilhøve som vedkjem det "personlige" plan. Altså måten tenesta blir levert på, ikkje kva ho inneheld. Monkerud og Sørensen (2010) viser til forskingsresultat der små kommunar i større grad enn store klarer å levere kommunale tenester på eit meir personleg plan.

Når det gjeld byggesaker blir prosesskrava stadig meir teknisk krevjande for den jamne befolkninga, og stadig høgare krav set også meir profesjonelle aktørar ansvarleg i arbeid som tidlegare vart utførde av utbyggjar sjølv. Teknisk sektor i kommunane har difor ei stigande mengde møte med profesjonelle aktørar framfor private. På eit vis har endra lovverk flytta tenesteleveransen over på private aktørar, der dialogen mellom befolkning og kommunalt tilsette har fått eit stadig meir dominant mellomledd i private bedrifter. Lokalt har til dømes skattekontoret og lånekassa utvikla seg i større grad i denne retning, der sakshandsaming blir stadig meir distansert frå den einskilde brukar. Lånekassa i Ørsta har utvikla seg særskilt, då sakshandsaminga primært har blitt papirlaus. Sakshandsamar kjenner ikkje til lokale forhold i behandling av saka, eller sakshandsaminga i større grad blir gjort skjematisk.

Innanfor levering av helse- og omsorgstenester er dialogen mykje nærmare kommunalt tilsette og pasient, av naturlege årsaker. Dette gjeld både dei pasientane som bur i kommunale institusjonar, og dei som får støtte frå heimetenesta. Den kommunale pleie- og omsorgtenesta vert utført direkte mellom pasient og tilsett, og har ei stor grad av interaksjon mellom dei begge. I denne samanheng kjem inn høve som har blitt bygd opp over eit langt liv, der utøvar og pasient kjenner kvarandre frå før, eller kjenner til kvarande. Dette vedkjem også pårørande sin dialog med tilsette på institusjon eller i

heimetenesta. Når ein kjenner kvarandre frå før, gir dette ei større grad av realisme i vurderinga av den kvaliteten som blir utført. Ei realisme som gir seg uttrykk i større grad av tilfredsheit med tenesteleveringa.

Dei forholda som er nemnde her vil få innverknad i forhold til distanse frå heimstad til leveringstad. I forhold til Ørsta og Volda sentrum vil det personlege plan ha liten betydning, då Volda og Ørsta primært er same bu- og arbeidsmarknad. Sakshandsaming innanfor teknisk sektor vil ha liten innverknad på opplevd tenestelevering. Heimetenesta er i dag lokalisert ut frå sjukeheimane, og det vil primært vere negative forhold for innbyggjarar som bur i periferiområda om dei må nytte kommunale institusjonar som ligg relativt langt frå heimen.

3.3.3 Organisering

Sjølv om innhaldet i kommunale tenester er styrt av lovtekst, så har likevel kommunane stor fridom til å organisere måten dette blir tilbode på.

Organisasjonsstrukturen til Volda og Ørsta kommune er svært ulike når det gjeld organiseringa av tilsette på rådhusa. Det er også ulikt organisert innanfor førebyggjande helse og rehabilitering mellom dei to kommunane, Krumsvik (2010). Organiseringa er i stor grad knytt opp mot leveringskvaliteten på dei kommunale tenestene, så organiseringa legg til grunn at rett kvalitet vært utført. Måten organiseringa er gjort legg klare premisser og føresetnader for leveringa.

Organisering er ikkje eit spørsmål om standardisering mellom kommunar, for organisering skal gjerast hensiktsmessig ut frå dei føremonar ein har i ressursane og dei oppdraga som skal løysast. Ulike organisasjonar finn fram til ulike løysingar, alt etter kva organisasjonen sjølv meiner er den optimale løysinga på utfordringa. Det som klart kjem fram frå strukturane mellom Volda og Ørsta kommunar, er at dei er dyktige på ulike område. Volda og Ørsta kommunar har i stor grad dei same oppdraga å utføre, men over tid har dei ulike organisasjonane

funne fram til ulike måtar å løyse dette på. I praksis ser ein at begge kommunar i dag har forhold som på mange måtar utfyller kvarandre. Dette er noko som kjem har kome gjennom samtala med tilsette i dei to kommunane, og det er behov for ei meir detaljert kartlegging ved ei eventuell kommunesamanslåing. I praksis er løysinga å la dei tilsette diskutere på kva måte dei best kan utnytte kvarandre sin kompetanse og funksjonar til det beste for ein ny organisasjon. Det er i dag stor kunnskap om kvarandre sin organisasjon, og dette legg eit godt grunnlag for optimalisering og reorganisering.

Organisasjonsstrukturen til Ørsta kommune er sektorinndelt, der Rådmann leier sentraladministrasjonen, og tre andre sektorsjefar – høvesvis oppvekst- og kultursjef, helse og sosialsjef og teknisk sjef leiar sine avdelinga. Volda kommune har ein flatare organisasjon, der ulike avdelingsleiarar i Volda kommune har eit meir avgrensa ansvarsområde enn sektorsjefane i Ørsta kommune. Til dømes har oppvekst og kultursjef i Ørsta kommune ansvaret for skular, barnehagar, barnevern, og kultur og fritid. I Volda er dei same ansvarsområda fordelt med eiga skuleavdeling, barnehageavdeling, barnevernavdeling, og kultur- og næringsavdeling. Ørsta kommune praktiserar i større grad delegert mynde enn Volda kommune, der delegeringa alt ligg på avdelingsnivå. Dette gjev ulik praksis for utøvinga på funksjonærnivå der Ørsta kommune har meir spesialiserte funksjonar enn Volda kommune. Fordelen for Volda kommune er at avdelingsleiarane som har eit meir avgrensa ansvarsområde enn sektorsjefane i Ørsta. Dei kan dermed arbeide innanfor eit avgrensa fagmiljø. Dette gjev eit tettare forhold mellom avdelingsleiar og einingsleiar.

Organisering på rådhusa er ein funksjon som legg grunnlaget for betre tenesteleveranse på ulike kommunale einingar utanfor rådhusa. Ein del funksjonar på rådhuset har direkte brukarkontakt, mens andre er der for å "gjere dei andre betre". Nokre legg høva godt til rette, mens andre får konsentrere seg om å levere tenestar til befolkninga. I kommunal samanheng er det slik at alle tener kvarande. Når dei tilsette påpeikar at kvar einskild kommune har ulik

kompetanse, så vil dette leggje eit godt grunnlag for reorganisering og optimalisering av dei samla ressursane. På dette settet er det rom for å yte betre tenestar til den samla befolkninga i Volda og Ørsta kommunar. Dette legg grunnlag for auka tilfredsheit.

3.3.4 Overtying

Trur befolkninga at ei kommunesamanslåing faktisk vil gje betre tenestetilbod? Dersom ikkje befolkninga trur det, og samanslåing likevel blir gjennomført, vil alle feilleveransar fungere som bevis på at ei kommunesamanslåing var feil. Små avvik, og [normale] feil innanfor dagleg tenesteproduksjon vil alle vere med på å auke ei opphavleg misnøye med ein prosess befolkninga kan vere imot. Dersom ein derimot *vil* ha ei kommunesamanslåing, vil tilsvarande feil/avvik i mykje større grad få tilgjeving i befolkninga.

Her kjem ein inn på eit ansvar som femner om både politikarar og kommunalt tilsette, alle inkludert. Dersom ein ikkje trur at ei kommunesamanslåing er ei framtidsretta løysing, vil det kunne oppstå situasjonar der den eine parten snakkar for, og den andre snakkar imot. Alle politikarar er busett i kommunane, og dei fleste kommunetilsette likeeins. Alle er ein del av kvardagen, og dei nettverka som den einskilde har vil bli påverka av måten ein snakkar om kommunesamanslåing. Dette er med på å påverke innbyggjarane si oppfatning av ei kommunesamanslåing.

Ut frå fleire kontaktpunkt i prosessen med dette utgreiingsarbeidet har forskarane frå Møreforsking og Telemarksforsking vore i kontakt med politikarar, leiarar og tilsette i dei to kommunane. Nokre prosessar har vore formelle, andre uformelle – men strukturerte sett i eit forskarperspektiv. Etter ei evaluering av desse møta kjem det fram ein generell tendens der politikarar, leiarar og tilsette i Volda kommune er noko meir positive til ei kommunesamanslåing enn tilsvarande funksjonar i Ørsta kommune. Det er klart

at her er døme på avvik i begge kommunar, men tendensen har kome til overflata i mange nok situasjonar at det er verdt å nemne.

Dersom det kjem til eit vedtak om å starte prosessen mot kommunesamanslåing, har den kommunale organisasjonen i Ørsta eit noko lenger stykke å gå med tanke på intern og ekstern mobilisering. Det er vanskeleg å bli nøgd med noko ein ikkje vil. Handlingar kan påverkast på kort sikt, men holdningar endrast over lang tid. Dei som er imot vil i større grad kjempe for sitt eige, og ikkje sjå den nye kommunen som det same. Dette er i praksis ein diskusjon om å fordele godane i samfunnet. Dersom ein ikkje trur at ei kommunesamanslåing vil gje betre godar, vil ein vere imot. Det blir mitt og ditt, ikkje vårt. Eit døme på dette kan vere ein diskusjon om dei ulike aksjepostane som Volda og Ørsta kommunar eig i kraftselskapet Tussa, spesielt når det er store verdiar med i biletet. Ein skal heller ikkje undervurdere ein slik diskusjon; den er naturleg.

Det har kome framlegg om folkeavrøysting for eller imot kommunesamanslåing. Føresetnaden er at dette blir politisk forankra. I ei slik sak vil politisk og administrativ vilje bli lagt merke til i begge kommunar. Private og formelle relasjonar mellom politikarar/kommunalt tilsette og innbyggjarane i dei to kommunane vil dermed kome fram som eit strategisk element fram mot folkeavrøysing. Positiv eller negativ omtale vil kunne vere eit berande element for kva slags omdøme prosessen med kommunesamanslåing får fram til avrøysinga.

Ei folkeavrøysting vil gje ei klar melding om befolkninga er for eller imot kommunesamanslåing. Ved eit positiv utfall vil dette i større grad forplikte befolkninga til å gå inn i ein slik prosess med eit meir ope sinn. Alle blir delaktige i å få dette til å fungere.

3.4 Framtidig tilfredsheit og lojalitet

I et klassisk arbeid av Hirschman (1970) tek opp mulig utfall av dårleg levering, i relasjon til lojalitet. Det er i praksis tre utfall av lojalitet, det eine er "Exit", at ein avbryt den relasjonen ein har vore i og finn eit anna alternativ. I denne samanheng betyr det at ein flyttar frå kommuna. Den andre er "Voice", at man tek til ordne for det som ikkje er bra, og ynskjer å rette opp saka. Dette kan vere klager og innlegg i media. Det tredje er "Lojalty", som betyr at ein ikkje ser noko alternativ, og aksepterar alle tilstandar som dei er. Innbyggjarane si tilfredsheit med kommunale tenester er eit uttrykk for lojalitet til kommunen, og redusert tilfredsheit vil medføre evaluering av de tre strategiane som er moglege.

Eit sentralt spørsmål er om det er dei same faktorane som gir innbyggjarane tilfredsheit med offentlege tenestar. Samansetninga av befolkninga er ulik mellom Volda og Ørsta, og basert på historisk utvikling har det blitt etablert ulik lokal[e] kultur[ar] i dei to kommunane. Det er med andre ord ikkje gitt at det ein set pris på i Ørsta er det same ein set pris på i Volda. Ved ei eventuell avgjerd om kommunesamanslåing bør prosessen med organisasjonsendring vere sentral. Det som kvar einskild kommune meiner ein gjer bra i dag, bør takast med inn i ny organisasjonsform. Dette vedkjem også framtidige leiarfunksjonar. Dyktige leiarar som kan vise til god forvaltning, god drift og god personalhandtering bør ha sentrale funksjonar i endringsprosessen. Den organisasjonskulturen som har dei beste suksessindikatorane bør vere den som tek leiinga når tilsette frå begge kommunar skal jobbe saman. I spørsmålet om lokalisering av kommunal funksjon bør den leiande organisasjonen ha ei kvalifisert meining om dette. Dette gjev rom for at den gode organisasjonskulturen kan dra nye prosessar vidare, og leggje raskare til rette for ein optimal kommunal funksjon som skal tene både desentraliserte einingar og befolkninga som heilskap. Dette legg eit godt grunnlag for befolkninga si tilfredsheit, og på sikt også dei tilsette sin eigenoppleving av arbeidsdagen i den nye organisasjonen.

3.5 Interkommunalt samarbeid

Grunnlaget for kommunesamanslåing kan i stor grad vere lagt gjennom etablerte samarbeidsformer. Der ein alt har sett nytta av samhandling, vil ei samanslåing gå lettare enn der ein ikkje har kome til slike løysingar. Det finst ulike former for interkommunalt samarbeid og samhandling, og nivået av kan vere organisatorisk og formelt ulikt. Samhandling kan definerast som eit uttrykk for einingane sin evne til oppgåvefordeling seg imellom for nå eit felles mål, sameint mål, og evna til å gjennomføre oppgåvene på ein koordinert og rasjonell måte.

Kva ein samhandlar om kan gje ulik grad av kompleksitet reint administrativt. Enkle funksjonar kan lett fordelast mellom ulike ansvarshavande, medan meir komplekse og integrerte funksjonar gjev heilt andre organisatoriske og personlege utfordringar.

Nedanfor er det gitt fire døme på samhandling/samarbeid mellom Volda og Ørsta kommunar, der det eksisterer ulik grad av samhandling og kompleksitet. På generelt grunnlag vil ei kommunesamanslåing gi størst effekt, både fagleg og kostnadsmessig, når dei kompliserte samhandlingsfunksjonane blir slått saman. Samtidig vil områda der samhandling alt er etablert vere enklare å integrere med kvarandre, og representere ein mykje lågare kostnadsstruktur.

3.5.1 Brann og redning

Volda kommune har flest tunnelar direkte og indirekte knytt til sitt område, noko som også har betydning for det tunnelansvaret som Volda Brann og Redning har tatt på seg for heile området. Brannstyrkane i både Volda og Ørsta har dei seinare åra hatt trafikkulukker, også nokre svært alvorlege ulukker. Handtering av ulukker på open veg og i tunnelar er ulik, då rammevilkåra for varmeutvikling er svært ulik ved brann i opne og lukka rom.

Det er i dag etablert eit interkommunalt samarbeid/samhandling mellom brannstyrkane i Volda, Ørsta og Ulstein, der Volda fungerer som første innsatsstyrke ved brann/ulykke i alle tunnelar i Volda og Ørsta kommunar, med støtte frå Ulstein og Ørsta. Både Volda og Ørsta brannvern har same forspenningstid og uttrykkingstid til alle tunnelane som er knytte til Eiksundsambandet. Leiratunnelen ved Bjørke har Volda Brann og Redning mykje kortare uttrykkingstid for røykdykkarar enn Ørsta brannvesen. I dag har brannvesenet i Volda primæransvaret for 13 større og mindre tunnelar. Dette har medført at mannskapa i Volda har utvikla ein særleg kompetanse på slike ulukker, til nytte for heile området.

Volda brann og redning tilbyd også overflateredning for heile Søre Sunnmøre, med primær uttrykking til ulukker i Volda og Ørsta kommunar, og som støtteinnsats på Ytre Sunnmøre. Det har vært innslag av samhandling mellom brannvesena i Volda og Ørsta kommunar fleire gongar, sist gong då brannstasjonen og delar av rådhuset i Volda brann. Denne hendinga viste god samhandling mellom mannskap og organisasjon.

Samarbeidet mellom dei to brann og redningsetatane i Volda og Ørsta fungerer godt. Det er også godt samhandlingsklima mot dei andre nødetatane, som ambulanse og politi.

3.5.2 Volda og Ørsta Reinhaldsverk (VØR)

VØR er organisert som eit interkommunalt selskap, som er heileigd av Volda og Ørsta kommunar. Selskapet driv med innsamling, sortering og vidareending av avfall og kloakkslam frå hushald, fritidsbustader og næringsliv. VØR rettar seg primært mot forbrukarar, både med innsamling av papir og boss frå privatbustader, og drift av Miljøstasjonen i Hovdebygda. Oppdrag overfor næringsliv er organisert gjennom eit heileigd dotterselskap, Retura Søre Sunnmøre, som gjev et komplett tilbod til næringslivet – også rådgjeving.

VØR ei eigd av Volda og Ørsta kommunar. Etter kommunevalet kvart fjerde år, vel kommunestyra i dei to kommunane eit representantskap for VØR. Desse har som oppgåve å velje styre annan kvart år, vedta årlege budsjett og langtidsplanar, og føre tilsyn med styret og administrasjonen sitt arbeid. Ørsta og Volda har kvart fjerde år, bytta på kven som skal ha leiaren i representantskapen. I perioden 2003 – 2007 har Ørsta hatt leiar, og i perioden 2007 – 2011 er det Volda som skal ha leiar i representantskapen. Styret for VØR vert valt for ei periode på to år om gongen. Styret har ansvaret for organisering, og å sjå til at drifta vert driven i samsvar med vedtektene, årsbudsjettet, og andre vedtak og retningslinjer som er fastsett av representantskapen.

(Saksa frå nettsida til VØR).

Miljøstasjonen i Hovdebygda har ufriviljug fått oppgradert ein av sorteringshallane sine for forbrukarar. Den gamle stasjonen vart totalskadd av brann. Ein ny og betre tilpassa hall er no i drift att, og tilbodet er styrka overfor marknaden. Dersom lesaren lurar på kven som sløkte brannen, så var også dette eit av samarbeida mellom brannstyrkane i Ørsta og Volda.

Samarbeidet om VØR har av fleire politikarar blitt framheva som eit godt døme på kor godt Volda og Ørsta kommunar evnar samhandling.

3.5.3 PPT for Volda og Ørsta

PPT er ei gjennomgåande rådgjevingsteneste for born, unge og vaksne med særlege behov for pedagogisk-psykologiske tiltak i barnehage, grunnskule, vidaregåande skule og vaksenopplæring. Syns- og audiopedagogteneste for Søre- og Indre Sunnmøre er også lagt til PP-kontoret i Volda. PP-kontoret for Volda og Ørsta er eit interkommunalt kontor for Volda og Ørsta kommunar.

Arbeidsoppgåvene til PPT kan oppsummerast slik:

- Samarbeid om opplæringstilbod for funksjonshemma
- Tilpasningsvanskar i barnehage, heim og skule
- Lærevanskar (generelle og/eller spesifikke)
- Språk- og talevanskar, lese- og skrivevanskar (dysleksi), konsentrasjonsvanskar
- Sosiale- og emosjonelle vanskar, skulevegving, mobbing, åtferdsvanskar
- Delta i førebyggjande arbeid saman med andre instansar/etatar

PPT skal gje sakkunnig vurdering ved behov for spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp og etter lov om vaksenopplæring. Denne eininga består av 12 tilsette, der 6,4 stillingar kan definerast som funksjonar med særskilt spisskompetanse. Den særskilte kompetansen er igjen inndelt i Spesialpedagogar, Audiopedagogar og Synspedagogar. Fragmentert sett er dette funksjonar som krev eit større fagmiljø for å ha funksjonsrett. Møre og Romsdal fylke kjøper tenester med PPT for Volda og Ørsta tilsvarande 1,2 stillingar i høve dei vidaregåande skulane, og skal dekke tenester til skulane og lærlingar i lærebedrifter.

PPT er ein liten organisasjon, med høg spesialisert kompetanse. Ho yter eit betydelig samfunnsansvar for å avgrense framtidig fråfall frå den yrkesaktive delen av befolkninga. I fleire tilfelle vil tenesta som PPT utfører vere ein av fleire innsatsfaktorar overfor aktuelle brukarane, og behovet for samhandling på tvers av både spesialisthelseteneste og kommunale funksjonar vil vere til stades. Samhandlingsreforma (St. meld. nr. 47 – 2008/2009) framhevar at tenester kan opplevast som fragmenterte og uoversiktlege, og at vekslinga mellom desse kan opplevast som problematisk for brukaren og for dei involverte aktørane. Det heile er eit spørsmål om pasientgang, og dette gjev eit avansert administrativt nivå innanfor interkommunalt arbeid.

Ei viktig føresetnad er at PPT blir sett på som ein integrert del av tilbodet i barnehage, grunnskule, vidaregåande skule og vaksenopplæringa. Dette er ei dagleg utfordring når ein skal utføre spesialistfunksjonar inn mot organisasjonar som alt har komplekse funksjonar å utføre. Dersom PPT blir oppfatta som ein ytre organisasjon, vil mykje av arbeidsgrunnlaget for god samhandling med dei

ulike institusjonane felle bort. Då vil PPT og dei einiskilde einingane lett kunne jobbe etter ulike mål, ikkje sameinte. Dette er ei utfordring som begge partar eig, og bør eige saman. I denne samanheng ligg også mykje av samhandlinga med dei einiskilde skulekontora i dei to kommunane, då dei representerar ei sentral overbygging på skulesektoren. Ei kommunesamanslåing vil forenkle denne funksjonen, då eit skulekontor er organisatorisk enklare å utføre samhandling med enn to.

Interkommunalt samarbeid om PPT i Volda og Ørsta kommunar er ein viktig føremon, spesielt for dei tilsette i PPT. Kvar for seg kunne fagmiljøa ha blitt for små til å virke etter dei intensjonar og mål dei skal jobbe etter. Samtidig ville dei ha store utfordringar med å rekruttere svært spesialisert kompetanse kvar for seg. Eit større fagmiljø er utviklande internt, og meir robust overfor daglege tenester som skal utførast. På dette settet fungerer det interkommunale samarbeidet godt for PPT i kommunane.

Samarbeidet på politisk/administrativt nivå har hatt nokre utfordringar den seinaste tida. Avtalen som blei inngått i 1995, blei av Ørsta kommune oppsagt med verknad frå 1. august 2010 – men midlertidig forlenga til 1. august 2011. Den noverande politiske prosessen har hatt nokre utfordringar med å kome fram til likelydande vedtak i begge kommunar, og det har vore lufta ynskje frå Ørsta kommune om å dele opp PPT-kontoret igjen. Samarbeidet om PPT kan vere eit døme på at høgt spesialiserte funksjonar kan ha mange element, både internt, eksternt og sameint, som gjer prosessane meir samansette og dermed meir kompliserte for samhandling.

3.5.4 Uformelt samarbeid

Samtalar med tilsette, både strukturelle samtalar og uformelle planlagde samtalar, har vist at det allereie eksisterar eit godt uformelt samarbeidsklima mellom dei to kommuneadministrasjonane i dag. Det kan vere ulike høve som

gjer seg gjeldande for uformelt samarbeid, men mykje av grunnlaget er at begge administrasjonar ligg i same busetjings- og arbeidsmarknad. Private og formelle relasjonar, og det faktum at ein har same ansvarsområde, gjer det naturleg å knyte kontakt mot gjensidig fagmiljø innanfor eit naturleg omland.

Dei tilsette har lett for å ta ein telefon til kollega i den andre kommunen for å drøfte faglege problemstillingar. Innan nokre miljø er det "ingen sperrer" på dialogen, og det ligg naturleg å ha dialog på stort og smått. I nokre høve blir også dokument [type prosedyrebeskrivingar] som er utført i ei kommune sendt over til den andre dersom dei skal ha liknande oppdrag.

Innanfor IKT miljøa er eksisterer det ein organisasjonskultur som ser på sine oppdrag som gjeldande for både Volda og Ørsta kommunar. Sjølv om det ikkje er etablert ein tydelig IKT strategi på delar av samarbeidet, er det likevel ei haldning om at ein ser til den andre kommunen før ein eventuelt går til innkjøp av IKT materiell og programvare. Dersom til dømes Ørsta kommune alt har gjort eit vedtak innan IKT, så vel Volda kommune å følgje same løysing. Mykje av argumentet bak dette i organisasjonane er at då har ein moglegheit til å få gjensidig hjelp ved sjukdom eller ved andre organisatoriske høve som gjer at ein treng hjelp.

Det verkar som delar av organisasjonane i Volda og Ørsta kommunar alt har kome så langt i å sjå til kvarandre i daglege gjeremål at ein kan stille spørsmål med kvifor desse miljøa ikkje alt er samanslegne. Den haldninga blant dei tilsette som leggjast til grunn, og den velvilje som er avdekka, er komen langt reint organisatorisk.

I spørsmål om korleis dei tilsette vil handtere ei kommunesamanslåing blir det sagt at det skal dei klare fint. I diskusjon omkring tilhøve som kan skape støy og ustabilitet blir det peika meir på dei politiske prosessane enn dei organisatoriske. Denne haldninga er sterkast blant dei miljøa som jobbar tett i dag, og mindre i dei miljøa som er skilde frå kvarandre.

Sjølv om nokre fagmiljø på lang veg har integrert seg uformelt er det likevel en faktor om stabilitet som ligg som siste barriere for formell organisasjonsintegrering. Ein har det godt der ein er i dag, og vil kanskje oppleve at kvardagen må endrast litt dersom ein skal dele same kontor. Denne siste skanse er naturleg, og gjerne eit argument som blir brukt for å ikkje endre på det som er trygt og godt i dag.

3.6 Synergjar i eksisterande kommunale tenestar

Måten ein organiserar arbeidet på gir grunnlaget for korleis oppgåver vært utførde, og dette er ein balansegang mellom ressursbruk og effekt. Ei klar rollefordeling fremmar deltakarane sine interesser, er i stand til å realisere mål, utøver mynde og gjev god produksjon. Organisasjonen er å forstå som eit sosialt system som er bevisst konstruert for å nå eit bestemt mål. Det er med andre ord ei samansetning av dei verktøya som organisasjonen har til disposisjon. Mykje er avhengig av den gjeldande kompetansen i kvar einskild tilsett, tilgjengeleg teknologi, og det oppdrag ein er sett til å gjere i høve til andre tilsette. På generelt plan legg organisasjonsteori til grunn at den som står ansvarleg for daglig drift må ha delegert fullmakt til å gjere dei nødvendige grepa, og leiars nærheit til eit sosialt system gjev føresetnadar for retning og korrigering.

Per i dag er det lita grad av samhandling mellom Volda og Ørsta kommune på utøving av helse- og omsorgsarbeid, mindre enn det Samhandlingsreforma legg rom for. Krumsvik (2010) viser at Ørsta kommune gir inntrykk av å løyse førebyggjande arbeid betre enn Volda, mens Volda gjev inntrykk av å løyse rehabilitering betre enn Ørsta. Dette vedkjem både somatisk og psykisk helse. Her har Volda og Ørsta kommunar gode føremonar med å dra nytte av kvarande sin spisskompetanse.

Ein viktig føremon for framtidig reorganisering er gjeldande IT struktur i begge kommunar. Utan at det er strategisk definert, så er dei fleste IT system og IT plattformer allereie harmonisert. Ein del er lagt som grunnlag gjennom sjustjernesamarbeidet, men på eit praktisk plan mellom Volda og Ørsta kommunar i dag er det harmoniserte IT prosessar. I praktis er det etablert eit interkommunalt samarbeid per i dag, der ein nyttar felles server til e-post og økonomisystem. Eit godt døme på kor godt integrerte systema er, kom til syne etter at brannstasjonen og delar av rådhuset i Volda brann. Då tok Ørsta over for eksempel lønnsfunksjonen for Volda kommune frå dag 2. Dette har i etterkant blitt tatt fram som døme på kor godt integrert mange av funksjonane er per i dag mellom rådhusa.

Ved innkjøp av nye dataprogram vel den eine kommune det den andre allereie har valt, slik at ein sikrar hjelp frå kvarandre når det er behov for støtte. IT personell stiller også opp for kvarandre mellom kommunane når det er behov for hjelp, noko som sikrar stabil drift. Nokre perifere IT system er ulike, slik som innanfor skulesektoren der Ørsta nyttar "Sats skole", mens Volda nyttar "Vis". I all hovudsak er IT-integreringa alt på plass. Ei slik harmonering av sentrale driftssystem gjev stort rom for praktisk samanslåing av organisasjonane. I ein samanslåingsprosess er spesielt ulike IT-system synonymt med kostbare endringsprosessar. Dette gjeld både innkjøp av sjølve systema, men også opplæringskostnadar for brukarane. For Volda og Ørsta kommune er denne jobben alt gjort, og det er rom for ei i praksis saumlaus overgang til ny organisasjonsstruktur med tanke på bruk av informasjonsteknologi. Samanlikna med eit disharmonisert IT-system, vil eventuelle tilpassingar mellom Volda og Ørsta kommune i dag vere for detaljar å rekne.

Dei organisatoriske skissene til begge kommunar viser klart at personalressursane er systematisert ulikt. Dette til tross for at begge kommunar i stor grad løyser dei same oppdraga overfor befolkninga. Kva for ei organisasjonsform som er best, kan ein ikkje fortolke direkte. Begge kommunar

har valt løysingar som dei har funne tenelege ut frå dei ressursar dei har hatt. Det som er meir fram i denne diskusjonen er at ulik organisering gir ulike kompetanse, eller ulike kompetanserekuttering. Per i dag har Ørsta kommune funksjonærar innanfor nokre avdelingsnivå som Volda saknar, og i andre samanhengar har Volda kommune betre avgrensa mynde enn Ørsta. Ut frå samtalar med tilsette kjem det fram at det er føremonar med begge organisasjonsmodellar, som begge kommunar kan dra nytta av ved ei kommunesamanslåing.

Det ligg mange fordeler i å reorganisere den administrative strukturen i dei to kommunane i å oppnå ei styrka eining til støtte for alle einingar utanfor rådhusa. Den viktigaste endringa er at dei ulike avdelingane blir styrke i ulik kompetanse mellom dei tilsette, og blir i stand til å løyse oppdrag med ein større grad av spesialisert samla kompetanse. Dette har klare føremonar mot stadig høgare krav til sakshandsaminga. Det blir også ein meir robust organisasjon med tanke på sjukdomsfråvær, rekruttering og vidareføring av organisatorisk læring. Volda kommune har hatt ledige stillingar over tid, noko som har medført at ein ikkje har hatt nødvendig overlapp for å vidareføre den arbeidsmetodikk som har blitt opparbeida over tid. I nokre naudsynte funksjonar har ein blitt tvungen til å starte frå grunnen av. Dette er døme på tilhøve ein større organisasjon ikkje er like mykje utsett for.

Synergiane er størst ved å slå saman funksjonar som i dag er tilknytt rådhusa. Stillingsvernet er sterkt ved kommunesamanslåing, og nokre av dei økonomiske synergieffektane vil ikkje kome før over tid ved naturleg avgang. Ein kan ikkje kome bort frå at nokre funksjonar blir direkte overlappende, og på eit vis overflødige. Andre funksjonar kan "endeleg" bli bemanna, slik at naudsynte funksjonar som i dag bli løyst meir ad hoc, vil få rom for større realisering. Eit døme her er ei full stilling som kommuneplanleggjar, ei stilling som Ørsta kommune ikkje har i dag.

3.7 Regionale funksjonar

Dei to kommunane dekkjer i dag fleire regionale funksjonar, og nokre regionale kompetansefunksjonar. Det som er rekna som funksjonar av regional karakter omfattar statlege service og tenestefunksjonar, som har som hensikt å dekkje eit større område enn det som det kommunale tenestetilbodet dekkjer. Dette gjeld funksjonar som sjukehus, høgskular, rettsfunksjonar, skatt- og avgifter, flyplass osv. Offentleg mynde finn det formålsteneleg å plassere ein del regionale funksjonar, slik at ressursbruken blir utnytta optimalt overfor det omland og den befolkning som til ei kvar tid er gangleg. Dette gjer at ein del kontor og avdelingar blir spreidde rundt om i landet, for å dekkje best mogleg dei funksjonar dei er sette til å gjere.

Det at eit område har fleire regionale funksjonar, seier noko om området sin naturlege plassering i høve til omlandet. Volda og Ørsta kommunar har eit naturleg sentralpreg på Søre Sunnmøre, og er geografisk eit godt samlingspunkt for mange av kommunane som grenser opp mot desse to. Samlokalisering gjev også området større naturleg "sentralpreg", og gjer det meir attraktivt for andre regionale funksjonar også. Lokaliseringa av dei regionale funksjonane er med på å byggje opp under dei eksisterande geografiske føremonane.

På Søre Sunnmøre er det i Volda og Ørsta regionen mange regionale funksjonar. Dette er funksjonar som befolkninga elles må til Ålesund eller Førde for å utføre. Ulstein og Hareid kan ikkje samanliknast direkte i denne samanheng, sjølv om desse to kommunane befolkningsmessig kan samanliknast med Volda og Ørsta kommunar. I høve til regionale funksjonar er det fire område som i dag dekkjer slike, og det er Kristiansund, Molde, Ålesund og Volda/Ørsta.

I tillegg til dei kommunale tenestene som kommunane kvar for seg dekkjer i dag, er fylgjande regionale funksjonar lokalisert i Volda og Ørsta kommunar:

Søre Sunnmøre tingrett ligg under Frostating lagdømme, og er førsteinstansdomstol for Herøy, Sande, Vanylven, Volda og Ørsta kommunar. Tinghuset er lokalisert i Volda. Søre Sunnmøre tingrett er ein av fire tingrettar i

Møre og Romsdal, og fram til 1968 omfatta denne også Hareid og Ulstein kommune. I rettskretsen i dag er det ca. 34.000 innbyggjarar. Embetet har fullfagkrets og består av ein sorenskrivar som er domstolen sin leiar, 1 dommarfullmektig og 3 sakshandsamarar.

Volda Sjukehus er ei av einingane under Helse Sunnmøre, og tilbyr diagnostikk, behandling, rehabilitering og pleie for pasientane på Sunnmøre. Sjukehuset i Volda har eiga Medisinsk avdeling, Akuttavdeling og Kirurgisk avdeling. Fleire av avdelingane er felles mellom Volda og Ålesund sjukehus, slik som Barneavdelinga, Klinikk for laboratoriefag, Kreftavdelinga, Kvinneklubben, Psykisk helsevern for barn og unge, Radiologisk avdeling, Serviceavdelinga og Vaksenpsykiatrisk avdeling.

Mork Rehabiliteringssenter ligg under Helse Sunnmøre, og er ein del av den spesialiserte rehabiliteringstenesta. Det er tilbod om rehabilitering med tverrfagleg tilnærming og høg fagleg kompetanse i samhandling med pasient, pårørande og omgjevnader. Rehabiliteringssenteret dekkjer eit stort geografisk område og tek imot pasientar frå sjukehusa og frå kommunane i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane.

Høgskulen i Volda er den største utdanningsinstitusjonen mellom Bergen og Trondheim, med nærmare 3500 studentar og om lag 300 tilsette. Høgskulen tilbyr ei rekkje bachelorgrader og andre studieeiningar. I tillegg har HVO fem mastergrader, og framstor dermed som et fagleg og kulturelt kraftsenter i regionen. Dei strategiske satsingsområda er journalistikk, kultur møte, profesjonsforskning, utdanningsforskning og velferdsforskning.

Skatt Midt-Norge avdeling Volda representerer likningskontor for Volda, Ørsta og Vanylven kommunar, samt folkeregister. Folkeregisteret er ein del av skattekontoret, og er eit offentleg register over alle personar som bur eller har vore busett i Noreg. Likningskontoret har serviceavdeling lokalisert i Volda.

Ørsta/Volda lufthamn, Hovden er ein del av det regionale nettverket av kortbaneflyplassar rundt om i landet. I dag er det Widerøe som opererer med ruter til Oslo og Bergen, og dekkjer heile omlandet Søre Sunnmøre og delar av Nordfjord. Etter opninga av Eiksundsambandet auka talet på daglege flygingar,

og hausten 2012 opnar Kvivsvegen. Lufthamna vil då vere lett tilgjengeleg for eit omland på om lag 60.000 innbyggjarar.

Statens Vegvesen, Ørsta trafikkstasjon, er ein av fem trafikkstasjonar i Møre og Romsdal. Den nærmaste i fylket er lokalisert i Ålesund, mens den næraste i Sogn og Fjordane er lokalisert på Nordfjordeid.

NAF øvingsbane Ørsta er ei av 27 øvingsbaner i landet. Her blir det gjennomført både obligatorisk opplæring i regi av trafikkskular, og ulike kurs og aktivitetar i regi av NAF sine lokalavdelingar og NAF Trafikkopplæring. Dei to øvingsbanene som ligg nærmast er i Molde og i Jølster. Dette gjev eit stort omland for denne øvingsbana, inkl. Ålesund.

Helseøkonomiforvaltninga (HELFO) er en ytre etat under Helsedirektoratet som skal ivareta sentrale helserettar gjennom forvaltning av viktige stønadsordningar for befolkninga. HELFO har seks regionskontor i landet, der kontoret for Region Midt-Norge ligg i Ørsta sentrum.

I Ørsta kommune er det i dag eit av dei fem regionskontora til Lånekassen. Denne avdelinga kjem litt på sida av dei regionale funksjonane då lånekassa dei seinare åra har endra seg vesentleg. Lånakassa er i dag ikkje eit sørviskontor i tradisjonell forstand, men eit forvaltningskontor i et stadig meir papirlaust samfunn. Lånekassa har også som mål av seg å opptre papirlaust i møte med studentar og tilbakebetalarar, og dermed opptre ikkje det lokale kontoret som eit sørviskontor direkte for det naturlege omlandet.

Gitt dei endringane i infrastrukturen som har skjedd og som kjem til å skje i regionen, så vil Volda og Ørsta området verte endå meir sentralisert i høve til omkringliggjande kommunar. På mange måtar kan ein argumentere for at ei kommunesamanslåing vil vere med på å skape ein sentraliseringsbalanse i fylket, med tre store bykommunar og Volda/Ørsta området. Dette vil kunne gje fire sentraliserte områder, med enda klarare regionale funksjonar.

Dei ulike regionale funksjonane er lokalisert i lokalområdet på det vis som tabellen nedanfor viser.

Lokalisering av regionale funksjonar

	Volda kommune		Ørsta kommune	
	Sentrum	Mork	Hovdebygda	Sentrum
Søre Sunnmøre Tingrett	✓			
Volda sjukehus	✓			
Mork Rehabiliteringssenter		✓		
Høgskulen i Volda	✓			
Skatt Midt-Norge	✓			
Ørsta/Volda Lufthamn, Hovden			✓	
Statens Vegvesen, Ørsta trafikkstasjon			✓	
NAF øvingsbane, Ørsta			✓	
Helseøkonomiforvaltningen HELFO				✓
Lånekassen				✓

Ei ny større kommune vil kunne posisjonere seg betre overfor andre potensielle regionale lokaliseringar, då det tilbodet som alt eksisterar i kommunane i dag vil vere med på å bygge opp under andre lokaliseringar også. Med framtidig utbetring av E39 vil Volda/Ørsta området vere sentralt i området mellom Ålesund og Skei.

3.8 Delsamandrag

Spesielt innanfor skule og oppvekst har kommuneadministrasjonane i Volda og Ørsta kommunar har alt kome langt i interkommunalt samarbeid, både formelt med spesielt uformelt. Det er klare teikn til at organisasjonane alt ser til kvarandre i mange saker. På andre sektorar har samarbeidet vore av mindre omfang.

Dei to organisasjonskulturane har utvikla seg over tid, og har etablert ulik kompetanse overfor oppdrag som er identiske i begge kommunar. Sjølv om samarbeidet ikkje er naturleg utvikla i innanfor alle sektorar i dag, har likevel dei einskilde kommunane utvikla sin eigen kompetanse på eit slikt sett at dei utfyller kvarandre. Her er klare synergjar ved ei kommunesamanslåing. Den eine kommunen har det den andre saknar, og omvendt. Det er avdekka klare organisatoriske fordelar i form av styrka fagmiljø og styrka tenesteleveranse både innanfor teknisk sektor, skule og oppvekst og helse.

Effektiviteten i ei ny kommune vil primært omfatte tilsette ved dei to rådhusa i dag. I nokre høve vil stillingar bli overflødige, og sjølv om stilingsvernet er sterkt ved kommunesamanslåing, vil normal avgang av tilsette over tid vere med på å hente ut kostnadseffektiviteten. I andre samanhengar vil fagmiljøa bli større, meir robuste og i stand til å løyse fagutfordringar med meir spissa fagjobbing blant dei tilsette. Organisasjonen totalt sett vil stå seg betre mot uventa endringar internt og eksternt. På dette settet vil rådhusfunksjonen i ei ny kommune vere i stand til å levere betre kvalitet i dei tenestene dei yter både internt og eksternt.

Ei større kommune vil kunne gje noko større utfordringar med befolkninga si påverknad på politiske prosessar, marginalt auka moglegheit for meir upersonleg tenesteleveranse, og noko lengre reiseveg for tilsette og brukarar av kommunale tenester avhengig av framtidig lokalisering av rådhusfunksjonar. Desse elementa er likevel oppfatta som marginale endringar for tilsette og befolkninga generelt.

Volda og Ørsta kommunar blir i dag sett på som eit regionalt senter, der mange regionale funksjonar er lagt til området. Eiksundsambandet har styrka dette grunnlaget, og Kvivsvegen vil gjere dette ytterlegare. Ei felles kommune vil på ulikt sett kunne styrkje denne rolla overfor regionale tilhøve, og ei større kommune vil på ulike måtar bli meir attraktiv sett med auge utanfrå. Internt i dei to kommuneområda i dag er det usikkert om befolkninga vil bli meir eller mindre tilfredse med ei kommunesamanslåing. Det er ikkje avdekkte tilhøve som vil gje store endringar for dagleglivet, då mange offentlege tenestar vil fortsette å levere der folket er.

Det er forskjell på haldninga i Volda og Ørsta med tanke på kommunesamanslåing. Voldingane vil dette litt meir enn ørstingane. Det er mange positive haldningar å spore, men ørstingane har på ulike nivå ei noko meir traust haldning til kva samanslåinga vil medføre. Dette kan vere eit uttrykk både for sunnheit og skepsis, men i sum har Ørsta kommune ein noko lenger veg å gå med tanke på mobilisering for kommunesamanslåing. Dette tek ikkje bort grunnlaget for den innsatsen som Volda kommune også må gjere.

“Der det er vilje, vert det veg”

– Kjell Opseth (*Samferdselsminister i Gro Harlem Brundtlands 3. regjering*).

4. Strategisk fusjonsprosess

Ein fusjonsprosess er ein likeverdig *human* og *finansiell* aktivitet (Cartwright and Cooper, 1993). Som oftast legg ein mest vekt på den finansielle aktiviteten, og lagar reknestykke som $2+2=5$. Dei som ikkje klarar å oppnå dette reknestykket ser som regel tilbake på ein prosess der den humane aktiviteten har blitt nedprioritert. Av dette; ein kan ikkje legge nok vekt på den humane aktiviteten i ein fusjonsprosess. Det er tross alt personalressursane som skal realisere dei finansielle føremonane.

Som regel ynskjer ein ny kommunal organisasjon å oppnå fleire ulike føremonar, slik som auka finansiell styrke, betra levering både kvalitetsmessig og effektivitetsmessig, og/eller større påverknad på omlandet. Erfaring viser at ein stor og kompleks samanslåingsprosess vil fylle den tida som er avsett til prosessen, uavhengig av kor mykje tid som blir avsett. Nokre referansetilfelle viser at 2 til 3 år er høvelig med tid, men at ein ikkje skal forvente at alt er klart til samanslåing. Ein må gjere ein del prosessar "i steget", for etter samanslåing vil nokre prosessar naturleg fortsette. Andre referansar viser også at det er vanlig at fusjonerte organisasjonar ikkje klarar å hente ut dei synergieffektane som var kalkulerte, fordi ein gjekk i nokre klassiske feilsteg i prosessen med samanslåing.

Fylgjande element er vanleg å underprioritere:

- At den *humane* aktiviteten er ikkje blir likeverdig behandla med den *finansielle* aktiviteten
- At ein ikkje oppfattar at organisasjonskulturane er ulike kvarandre
- At ein set av for lite tid til medverknad og innflytelse blant tilsette
- At ein brukar for lang tid på heile prosessen, med for slakk progresjon
- At gjennomføringa av ein kommunesamanslåing faktisk er ein krevjande prosess.

Den økonomiske vurderinga av kommunesamanslåing mellom Volda og Ørsta kommunar viser at det er liten positiv økonomisk gevinst dei fyrste ti åra. I eit 15 års perspektiv, med føresetnad om at det kommunale finansieringssystemet framleis er likt, har ein noko tid for å rasjonalisere organisatorisk drift for å demme opp for redusert kommunal finansiering. Dette gjev i praksis ein smal feilmargin, reint økonomisk, for å få ein fusjonsprosess mellom Volda og Ørsta kommune til å fungere. Det skal relativt lite til på kort sikt for å etablere eit unødvendig høgare kostnadsnivå. Økonomisk sett har denne prosessen ein risikoprofil.

4.1 Organisasjonskultur – den største utfordringa!

Mange trur at den kulturen som er mest lik den norske, er den svenske. Dette er lett å tru, då den svenske nasjonen ligg geografisk nærmast. Vi har vokse opp med Tjorven og Pippi Langstrømpe på norsk TV, og nordmenn forstår godt det Svenske språket. Forsking viser dessutan at det er den nederlandske kulturen som er mest lik den norske (Hofstede, 1980). Sjølv om det nederlandske-/frisiske språket skil meir enn det svenske, er det større kulturell overlapp med Nederland enn med Sverige.

På same måte er det med lokale kulturar. Sjølv om to selskap er basert på nasjonal kultur, og deler nasjonale verdinormer, kan det likevel vere store forskjellar mellom organisasjonskulturane. Variasjonane kjem fram både i innhald og grad av konsensus (Scott, 1992), verdier, overtyding og kunnskap akkumulert gjennom sosial interaksjon for å predikere og definere akseptabel organisatorisk åtferd (Elsass og Veiga, 1994). Samla blir slike ulike delte verdier uttrykt og openbart innanfor organisatoriske fenomen gjennom myter, legender og spesialisert språk (Smircich, 1983).

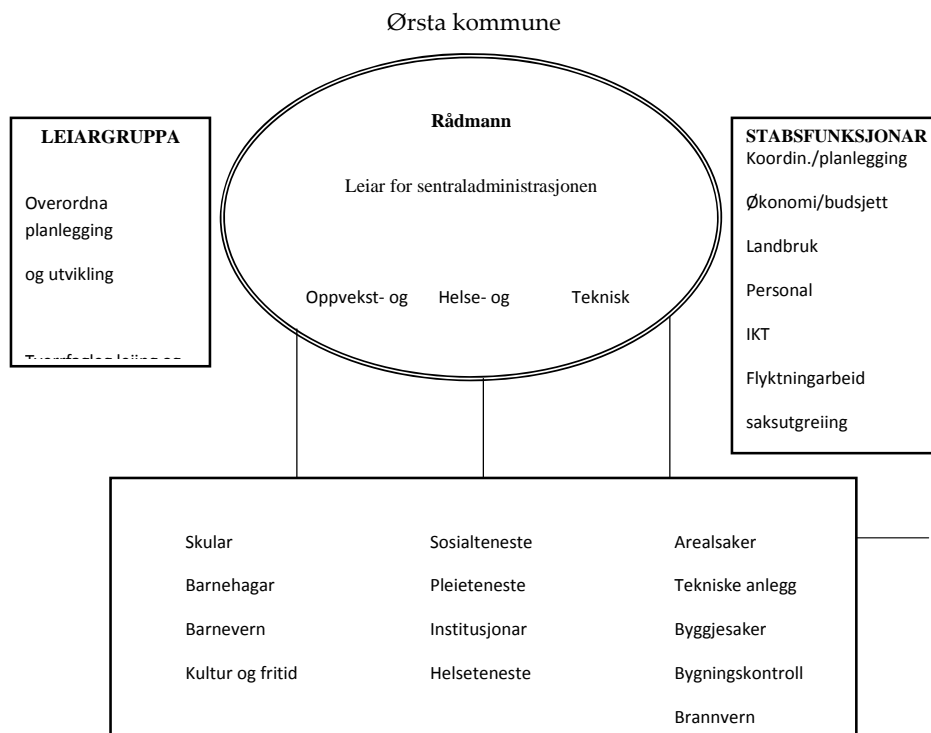
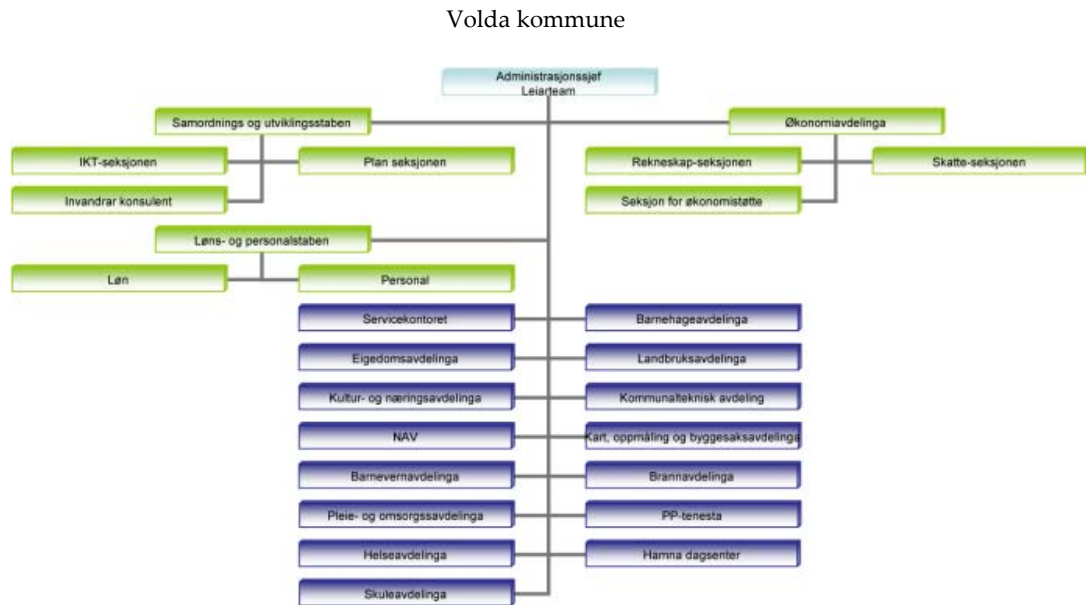
Det som også er viktig å ta høgde for er at det innanfor ein einskild organisasjon kan eksistere ulike kulturar. Til dømes har Ørsta hatt to bygg på rådhuset, og mellom dei to bygga er det etablert ei dei/oss haldning. Her er det alt etablert to subkulturar på bakgrunn både i dei fagområda som er lokalisert i bygga, men også på grunn av bygga i seg sjølv. I Volda har ein etter rådhusbrannen fordelt kommuneadministrasjonen på to fysiske stadar, og ein er då alt i prosess med å skape ein ny subkultur i Volda kommune. Forståing av slike underliggjande tilhøve må takast høgde for når ein vurderer kven som skal fungere saman etter ein samanslåingsprosess. Det vil vere realistisk å vurdere organisatoriske kulturar som ein paraply der multiple subkulturar eksisterar (Martin, Sitkin og Boehm, 1985).

Det som er viktig å nemne i denne samanheng er at alle skular, institusjonar og desentraliserte einingar fortsett vil behalde sin eigen kultur etter ein samanslåingsprosess, men at dei organisasjonane som må flytte saman vil oppleve dei største utfordringane med kulturendring. Primært er dette ei sak som vedkjem tilsette på rådhusa. Ein skal likevel ikkje undervurdere endringsprosessar vis a vis dei desentraliserte institusjonane, men dette kjem på eit vis som om det blir gitt ny kontaktperson overfor einingsleiarane. Desse prosessane er raskare og i mindre omfang enn to avdelingar som frå ein gitt dag skal sitte saman og jobbe saman på kanskje nye måtar. Det er ikkje ein eller to nye tilsette som kjem på jobb, men likeverdige menneske som i fellesskap skal finne ut korleis dei skal jobbe saman på lang sikt.

Den største endringar til ein del desentraliserte einingsleiarar er at dei kjem inn i eit større fellesskap, der for eksempel rektorar frå alle skulane i dei to kommunane i dag, vil samlast til fagseminar og anna saman med ei større gruppe. Like eins innanfor helsesektoren. Ei større gruppe vil gje noko mindre rom for den intimiteten og nærleiken som mindre gruppe ofte dreg nytte av. Det kan vere lettare å diskutere relevante tilhøve i mindre fora enn å ta opp vanskelege saker i ein større plenumsdebatt.

I ein samanslåingsprosess mellom to kommunar er det to organisasjonar som i praksis løyser identiske oppdrag overfor befolkning i dei to kommunane, men som i dag har valt å organisere dette på ulikt sett. Dei to organisasjonsmodellane til Volda og Ørsta kommune illustrerer dette faktum godt.

Kommunale organisasjonskart



I høve der den eine eller begge organisasjonar meiner at den andre løyser sine oppdrag på ein god måte, vil det vere lett å absorbere endring. Men dersom begge meiner at det løyser sine oppdrag godt, blir utfordringa større med å finne fram til felles verdsett og praktiske måtar å løyse utfordringar på. På kort sikt er det dei store sakene som vil liggje lengst framme på sakslista, men over tid – gjerne år – vil det vere mange små detaljar som kan skape rom for diskusjon.

Det er fire ulike modus i forbindelse med fusjonsprosessar som er viktige å ha eit høve til (Nahavandi og Malekzadeh, 1994). Desse er:

Assimilering

Den eine kulturen friviljug gir slepp på sin eigen identitet og totalt adopterer den kulturen dei kjem inn saman med. Dette kan vere delar av ein organisasjon som sjølv finn ut at deira måte å løyse sine oppdrag på er dårlegare enn den måten den andre organisasjonen har fått det til på.

Integrering

Begge organisasjonar ynskjer å bevare sine gode sider, samtidig som dei ser at den andre organisasjonen tek med seg tilhøve som dei ynskjer å bli ein del av. Dette gjeld både kultur og praksis.

Kulturtap

Den nye organisasjonen mistar sin kulturelle identitet. Dei får ei kjensle av framandgjerung, tap av identitet og blir eksponert for stress i samband med [opplevd] mislykka fusjonsprosess. Dette er primært ei leiarutfordring i tida etter fusjonen er gjennomført. Dette er ein farleg prosess reint organisatorisk, men ikkje den farligaste.

Separasjon

Dei to gamle kulturane nektar å gi slepp på den identitet, verdsett og praksis dei har med seg. Dei velgjer å behalde det som var, og nektar å bli del av det nye. Dei etablerar ei "oss og dei haldning", noko som verkar direkte imot ein samanslåingsprosess. Dette er den farlegaste prosessen reint organisatorisk.

Den lettaste måten å oppnå dette på er å la "gamle" avdelingar framleis vere lokalisert der dei er i dag, gjerne med dei same avdelingsleiarane.

Målet er sjølvsagt å oppnå frivillig assimilering eller integrering. Dei to andre utfalla er definisjonar på mislykka kommunesamanslåing. Det er derfor viktig at strategien for samanslåingsprosessen er klar når startskotet går. Dersom ein blir reaktiv på organisatoriske prosessar undervegs vil utfalla bli usikre. Det er nettopp her at kostnadseffekten kan bli borte. Toppleiarar og personalansvarlege vil kunne ha normal drift med ein god strategi, der ein jobbar målbevist mot ulike milepælar. Den viktigaste for dei organisasjonane som opplever størst endring – er ein felles identitet. Denne delen av samanslåingsprosessen er lettast å undervurdere.

4.2 Medverknad og innverknad

Ved eit vedtak om kommunesamanslåing vil begge organisasjonar oppleve ei meir ustabil periode, og dette varer så lenge uavklara organisatoriske tilhøve ikkje er på plass. I ei slik fase vil ein del tilsette vurdere om dette er noko dei vil vere med på vidare, og dei tilsette det er knytt mest risiko til, er som regel dei aller beste. Dei har større moglegheit til å finne seg alternativ jobb, mykje lettare enn dei tilsette som ikkje kan tilby tilsvarande kompetanse/erfaring overfor alternative arbeidsgjevarar (Ferris, 1993). Viktige nøkkelpersonar bør difor på eit tidleg tidspunkt få orientering om framtidig rolle, og mål å jobbe ut frå i den samanheng.

Dei tilsette i begge organisasjonar har gitt klare uttrykk for at dei ynskjer å vere aktive bidragsytarar i ein prosess med å slå saman dei to organisasjonane. Det verste er om ferdige løysingar vært tredde ned over hovudet på dei. Begge kommunar har små grupper/kompetansmiljø innanfor ulike fagfelt, sjølv om

organisasjonane totalt tel mange tilsette. Ein kan bryte dette ned til å seie at to kommuneplanleggjarar ikkje er kopiar av kvarande, og at dei kvar for seg har unik kompetanse innanfor eit delfelt i det fagfeltet dei opererer innanfor. Dette har med personlege tilhøre å gjere, interesse, evner og eksisterande rammetilhøve i organisasjonen.

På bakgrunn av dei ulike organisasjonsmodellane og samtalar med tilsette er det rom for klare synergjar i organisasjonsintegrasjon i nokre organisasjonar, og utfordringar i andre. Dei organisasjonane som alt har funne kontaktpunkt seg i mellom har det største potensiale for synergi reint organisatorisk, mens dei som ikkje har tatt slike organisatoriske steg i samarbeid mellom dei to kommuneorganisasjonane har andre synergjar av meir finansiell karakter. Til dømes er det organisatoriske samarbeidet på teknisk sektor av mindre omfang enn samarbeidet i skulesektoren, ut frå naturgitte høve. Tenesteproduksjonen er ulik. Skulesektoren har meir immaterielle verdiar som skal forvaltast, mens teknisk sektor har materielle verdiar. Sjølv sagt er tilhøva ulike, og synergiane vil kunne bli henta ut på ulike sett. Utfordringa her er at synergieffektane i dei materielle verdiane kan overskygge potensiale i organisasjonane, og at ein undervurderar utfordringane som desse organisasjonane vil ha med å kome i møte med kvarandre. Spesielt gjeld dette dersom det finnes grupper av tilsette som har klare ynskje om "separasjon". Dette kan vere synleg i sterke meiningar om kvar ein skal ete lunsj, ha verkstad, møtestad eller liknande.

Dersom det blir identifisert sterke subgrupper som er imot alt som vedkjem kommunesamanslåing må ein vurdere å "sprengje" gruppa. Det vil seie å fordele dei tilsette ut over ein større organisasjon, og ta frå dei moglegheita til samkvem med gamle kolleger. Då vil desse einskilde personane kanskje la seg assimilere i nye miljø. Det er viktig å understreke at dette er nest siste utveg i ein slik prosess, og skal brukast som ei naudløysing. Friviljuge prosessar er mykje betre, også betre enn oppseiing.

Så tidleg som mogleg etter vedtak om kommunesamanslåing bør dei gruppene/avdelingane som skal jobbe saman i nær framtid begynne med samhandling. Involvering må starte tidlig, og skje regelmessig, fram mot endeleg samanslåing. Det må settast av nok tid og ressursar til slike prosessar, slik at ikkje løysingar blir tredd ned over hovudet til dei tilsette. Det er fleire føremonar med å samle dei tilsette til samtale og planleggingsmøte. Farner (2003) framhevar følgjande føremonar med ei slik tilnærming:

1. Auka kreativitet. Problemløysing er ikkje berre tufta på rein logikk. Ved å blande deltakarar frå begge kulturar kan spørsmål stillast på nye måtar, og tankar pensast inn på felles spor.
2. Betre kontroll. Ulikskap i fagperspektiv og erfaring hjå deltakarane vil medføre at ulike sider ved problemstillinga kan vere fokusert samtidig. Dette sikrar at viktige aspekt ved kommunesamanslåing ikkje vært oversett.
3. Effektiv kommunikasjon. Direkte samarbeid inviterar til effektiv kommunikasjon. Gjennom dialog blir uklare sider eller misforståingar avklara. Samarbeid verkar også involverande, og bidreg til utvikling av nye relasjonar.
4. Solid grunnlag for koordinering. Når fleire fagfolk kjem saman kan det etablerast ei oversikt over ulike kompetanse og ynskjer for framtidig arbeidsoppgåver. Samtidig kan fellesinteresser synleggjerast.
5. Praksisorientert kompetanseutvikling. Samarbeid kan føre til forståing for andre sine fagperspektiv, og gjennom samarbeid utviklast holdningar og ei ny felles forståing for den samla kompetansen.

Den viktigaste starten er at dei framtidig gruppene får tidleg forståing av "kven er vi". Dette er med på å bremse jungeltelegrafan, som i sin kraft kan stagge gode positive prosessar. Når dei tilsette får vere medverkande i ein så stor og strukturell prosess som ei kommunesamanslåing er, så vil alle vere med å dra lasset saman. Dette er med på å skape felles visjon og strategi, og dermed bidra til langsiktig arbeid. Dei tilsette har sjølv uttalt at dei ynskjer å delta i slike prosessar, ikkje berre få løysingar tredd nedover hovudet.

Ei viktig erfaring frå mobiliseringsarbeid er at folk vil engasjere seg i eit problem når det er så stort og påtrengjande at det opplevast som at "noko må gjerast".

Samtidig må dei oppleve at problemet ikkje er større enn at dei faktisk kan gjere noko med det. Tidleg intervensjon frå kommunal leiing vil kunne oppretthalde optimal krisebevisstheit, og unngå at saker kjem utanfor proporsjonar.

Ein skal samtidig leggje til grunn at det ikkje vil vere alle som ser det som ei betre løysing å slå seg saman med tilsette i den andre kommunen. Ein vil gjerne arbeide saman med organisasjonar som er betre enn seg sjølve, slik at ein kan nå nye mål og betra tenestelevering. Ein skal ikkje sjå bort frå at nokre føler dei får med "nissen på lasset", ved ei kommunesamanslåing. Dei avdelingane i Volda og Ørsta som har hatt større samhandling fram til i dag, vil ha kortare distanse med samlokalisering og samhandling enn dei avdelingane som ikkje har hatt slik kontakt mellom kommunane.

4.3 Leiarskap i organisasjonskulturell integrasjon

Ein bør også på eit tidleg tidspunkt ha klart kven som skal vere leiar for dei nye avdelingane. Alle avdelingar som blir slått saman er å sjå på som "nye avdelingar". Den som skal leie avdelinga må få tid og rom for å legge til rette for dagleg drift, og vere delaktige i dei prosessane som medarbeidarane går gjennom fram til faktisk samanslåing. Dette er ein måte å bli kjent med dei tilsette på, avdekke kompetanse og vilje til framtidig fagarbeid. Det er godt mogleg at nokre tilsette ynskjer i mindre grad å vere generalistar innanfor sitt fagfelt, og ynskjer ei meir avgrensa fagfokusering. Ein må også ta opp til diskusjon om tidlegare leiarar som vere del av den nye organisasjonen, eller om dei ynskjer andre arbeidsoppgåver i den nye kommunen. Det er ikkje alle leiarar som tek lett på å bli gitt andre oppgåver enn leiaroppgåver, og dermed må fylgje ein ny leiars retning.

For å kunne nå mål om friviljug assimilering eller god integrering bør det velgast ut dei leiarane som kan vise til god drift per i dag. Dette vil sikre ei vidareføring av god praksis i den nye kommunen. Det at den nye leiaren på eit tidleg tidspunkt blir eksponert, vil gje rom for at denne leiaren kan påverke framtidig organisasjonskultur frå eit tidleg tidspunkt. Kulturen til ein organisasjon blir i hovudtrekk påverka gjennom dei handlingar som blir gjort av leiarane (Milkovich og Boudreau, 1991). Deira bruk av ord, tiltak og kva som fangar deira merksemd er til slutt det som blir viktig i den nye organisasjonen. Deira kvalitet og leiarstil vil vere fundamentale i skapinga av ein ny organisasjon.

Dei aktuelle leiarane er dermed viktige å dra inn i prosessen med medverknad og innflytelse blant dei tilsette. Dersom ikkje leiar og tilsette i fellesskap er med i denne prosessen vil utfallet gjerne bli dårleg i etterkant (Huret, 1993; Kohls og Buller, 1994). Dei tilsette som ynskjer å bli ein del av den nye organisasjonen må føle at dei er med i prosessen, og kan ha påverknad på utfallet. Dette gjer dei komfortable i den nye organisasjonen, og tek dermed til seg den nye kulturen. Over tid vil dette medføre at deira åtferd over tid vært påverka slik at dei er med på å legge grunnlaget for ein normativ positiv arbeidskultur. Det er fyrst då at målet med kommunesamanslåing er nådd, gjerne over år etter at ein fysisk vart samanslått. Haldningar tek mykje lenger tid å påverke enn åtferd.

Leiarskap og tilsette sin medverknad og innflytelse på samanslåingsprosessen vil fungere som nervesystemet i prosessen. Her vil informasjon flyte, og prosessar starte, og prosessar vil ha ei riktig tidslinje. Praktiske løysingar vært diskuterte, og ansvar fordelte. Motiverte tilsette til vere en kjerneressurs i prosessen. Den nye kulturen vil gry av dag fram mot den fysiske samanslåinga.

I mangel på god kommunikasjon, så vil rykteflommen ta overhand, og 95% av informasjonen her vil vere feil (Ferris, 1993). Slike rykte vil vere både demotiverande og destruktive på den nye organisasjonen.

4.4 Delsamandrag

Den største utfordringa med å slå saman to organisasjonar, er å forstå at det er to ulike kulturar som skal begynne å fungere saman. Dette er den viktigaste faktoren for å få ting til å fungere, og den mest vanlege faktoren for at slike prosessar ikkje fungerer. Her kunne ein skreive eit stort punktum.

Fylgjande element er vanleg å underprioritere i ein fusjonsprosess:

- At den *humane* aktiviteten er ikkje blir likeverdig behandla med den *finansielle* aktiviteten
- At ein ikkje oppfattar at organisasjonskulturane er ulik kvarandre
- At ein set av for lite tid til medverknad og innflytelse blant tilsette
- At ein brukar for lang tid på heile prosessen, med for slakk progresjon
- At gjennomføringa av ein kommunesamanslåing faktisk er ein krevjande prosess.

Begge organisasjonar treng tid til å planlegge, og då planlegging i fellesskap.

Planlegginga omfattar heile organisasjonen, heilt ned på funksjonærnivå. Dersom ein ikkje får med organisasjonen til å finne fram til gode løysingar, vil opplevinga av å få tredd løysingar ned over hovudet bidra til misnøye og motstand. Dette tek tid, og krev noko av organisasjonane, men kan gi verdifulle innspel til ansvarsfordeling og kompetansefokus. Alt avhengig av kor mykje samhandling som ligg tilbake i nyare historie.

Det er lett å skissere opp nye organisasjonskart og fordeling av oppgåver, men jobben med å slå saman to organisasjonar ligg i at menneske skal fungere ilag på nye måtar. Ein må ikkje samanlikne dette med den prosessen som einskilte nyttilsette går gjennom på ein ny arbeidsplass. I slike prosessar er det strukturar mellom folk som følgjer med, og som kan vere pådrivar eller brems i dei prosessar ein skal gjennom.

5. Tidsline

Erfaringar frå tidlegare prosessar med kommunesamanslåing viser at 1,5 år avsett til kommunesamanslåing er for lite tid, og kan medføre stort tidspress. Over 3 år er for mykje, og kan medføre utmatting av dei tilsette, tilføre unødvendig støy og krevje unødvendige ressursar (Sunde og Brandtzæg, 2006). Idealtid er på ca. 2 år. Nedanfor er det gitt eit forslag til tidslinje på heile prosessen med kommunesamanslåing.

Det kan vere ideelt å legge relevante milepelar til kommune eller stortingsval, men andre tidspunkt kan også nyttast om dette er formålsteneleg. Dersom begge kommunar går inn for at ein skal gjennomføre folkeavstemming, må ein ta høgde for at organisasjonen i Ørsta vil ha ei noko større utfordring med mobilisering enn organisasjonen Volda. Det tek tid å formidle meiningar og preferansar overfor befolkninga, og dersom ein går for raskt fram vil ein kunne velje å søke etter negative svar.

Fylgjande tidsline kan vere aktuell for ein prosess med kommunesamanslåing mellom Volda og Ørsta kommunar.



Ut frå denne tidslinja er det sett av i underkant av to år til den faktiske samanslåingsprosessen, i forkant av det tidspunkt der ny organisasjon er ein

realitet. Dette er basert på ca. 1,5 år med kommunal planlegging i forkant. Tida sett av til kommunal planlegging er viktig for å forberede og kunne vere proaktive i sjøve samanslåingsprosessen. Modellens føresetnad er at alle politiske vedtak og folkeval gir klarsignal for vidare steg i prosessen.

Ny kommune frå kommunevalet i 2015 er sett også for å ha eit kommunestyre og ein ordførar. Dersom ein vel samanslåing på eit tidlegare tidspunkt må ein finne fram til tenelege løysingar der to kommunestyre og to ordførarar må dele på oppgåvene.

5.1 Kommunal planlegging

Det må settast av tid til førebuande prosessar til kommunesamanslåing. Når intensjonen er gitt, så vil det vere behov for å planlegge og forberede den prosessen ein kan kome til å gå inn i. Ein prosess som vil for ei periode vere krevjande, men som kan ha gode utfall om ein er skikkeleg forberedt i begge organisasjonar. Planleggingsarbeidet må vere interkommunalt, og det formelle parløpet startar her.

Begge kommunar har hatt politisk vedtak om at det enten skal tilsetjast ein koordinator i mellombels stilling, eller det skal kjøpast inn tenestar frå ein aktør for å koordinere dette arbeidet mellom kommunane. Denne funksjonen vil kunne ha ei særskilt rolle å spele fram mot folkeavrøysting blant befolkninga.

Funksjonen kan fylle rolla som særskilt informant, intern koordinator mellom administrasjonane, og rådgjevar i dei prosessar som blir initiert. Mykje av behovet i denne rolla har utgangspunkt i den fusjonserfaring sentralt tilsette har frå andre organisatoriske fusjonsprosessar og kollektiv mobilisering. Denne funksjonen er det normalt å engasjere etter at det er gjennomført politiske vedtak i begge kommunar, med føresetnad av at prosessen skal starte.

Inn under den kommunale planlegginga er det mange ulike tilhøve som skal vurderast. Nokre av desse kan vere som følgjer:

1. Bygningsmessige tiltak
2. Definerings av oppgåvefordeling, arbeidsformer og rutine mellom ein-skilde einingar
3. Utvikling av leiaravtalar og gjennomføring av leiarutviklingsprogram
4. Utarbeide nye særavtalar
5. Utarbeide økonomiplan med omstillingstiltak
6. Planlegging av tiltaksprogram for overtallige
7. Handlings og tiltaksplan for arbeidsmiljøet
8. Planlegge lokalisering av funksjonar

Lista ovanfor er ikkje utfyllande, men erfaringsbasert frå andre prosessar.

Dersom ein går inn i samanslåingsprosessen utan førebuande øvingar vil ein starte reaktivt frå dag ein. Då er det mange prosessar som ein ikkje vil vere i stand til å leie på riktig måte.

5.2 Samanslåingsprosess

I sjølve samanslåingsprosessen vil ein på ulike tidspunkt reorganisere organisasjonen. Kanskje frå dag ein kan nokre fagmiljø samlast på ny stad med ny leiar, mens andre kjem etter kvart.

1. Organisatorisk prosess startar, usikkerheit blant tilsette initiert
2. Avklaring av arbeidsformer og arbeidsfordeling i nye einingar, nettverkssamlingar for tilsette.
3. Samordning av planverket
4. Harmonisere lønnsnivå
5. IKT avklaringar
6. Arbeidsfordeling mellom politiske organ og arbeidsdeling mellom politiske organ og administrasjon.
7. Reorganisering av arkiv, inkl. eventuell digitalisering.
8. Opplærings- og kompetanseplan

Heller ikkje denne lista er utfyllande, men set fokus på sentrale element i prosessen. Ei av utfordringane i denne fasen er at det er to kommunestyre og to ordførarar med i prosessen. Det er fyrst når neste val til kommunestyre er gjort at dei folkevalde er valde for den nye kommunen.

Det vil vere lettare for den nye kommunen å starte med éin ordførar og éitt kommunestyre. Dette gjer at kommunevalet 2015 er eit idealpunkt å rekne. Dette gjev også ein politisk prosess og eit kommunalt val som vil vere mykje meir spanande for folk flest i dei to kommunane.

Då startar ei tidslinje fram mot det tidspunkt der ein ikkje lenger snakkar om at det skal vere "Ørstingar" eller "Voldingar" som skal ha ulike verv, og at det må vere balanse mellom desse to. På det tidspunktet då befolkninga, kommuneadministrasjonen og den politiske leiinga klarar å sjå på heile omlandet som eit, frå det tidspunktet er det i sanning ei kommune.

6. Kva skal den nye kommunen heite?

Når to kommunar slås saman, er nytt namn eit av dei fyrste formelle sakene å ta stilling til. Namnet på den nye kommunen representerar den nye overbygninga som både kommunalt tilsette og befolkninga i den nye kommunen skal relatere seg til. For dei kommunalt tilsette vil namnet også fungere som ein definisjon på "oss", og dermed vere ein av bidragsytarane til å byggje ein ny kulturramme om den nye organisasjonen.

Det kan virke som om namnealternativa Ørsta eller Volda, Volda Ørsta eller Ørsta Volda er forslag ein ikkje bør ta stilling til. Det har blitt sagt fleire gongar i prosessen med denne utredninga at ein ikkje må søke ein sti der eksisterande kommunenamn blir ein del av diskusjonen. Ein må kome frå til noko nytt.

Nokre historikarar har også blitt spurt om namn på kommunen, og der er haldninga at det "riktige" namnet er Volda eller Volden, historisk sett. Samtidig er det konsensus om at dette nok ikkje let seg gjennomføre.

Eit forslag som blei presentert og diskutert av den eine fokusgruppa blant tilsette i Volda og Ørsta kommunar var historisk nyskapande. Vanlegvis er ikkje kommunenamn knytte til personar, men i dette tilfellet fikk eit forslag aksept både hjå Voldingar og Ørstingar.

Forslaget som vart presentert var: **Aasen kommune**

Dette namnet har tidlegare blitt presentert som eit lesarinnlegg i Sunnmørsposten, men i gruppesamtalen kom dette opp som ny idé. Relasjonen ligg mot Ivar Aasen, og som det blei sagt så "føler også Voldingar at dei har ein del av han". Eit kommunenamn basert på person er ikkje vanleg i norsk historie, så forslaget er på diskurs med norm. Likevel kan dette vere eit alternativ å ta

med i ein diskusjon. Namnet bær også preg av kommunal profil, der nynorsk skrift og skriftkultur vil stå sentralt. Volda og Ørsta har alt ei slik nasjonal særstilling i dag.

- Gamle Levanger kommune heite Åsen inntil 1961.
- Domene er ledig for aasen.kommune.no

Andre namn som har kome opp på folkemunne er Mork kommune og Tussa kommune. Mork er stadnamn både i Volda og Ørsta kommunar per i dag, medan Tussa har tilknytning til kraftselskap og lokalitet i Ørsta kommune. Tussa kommune var også forslag til namn på Ørsta kommune i 1964, då Vartdal, Hjørundfjord, og Ørsta kommune slo seg saman.

7. Sluttord

Denne utgreiinga viser at Volda og Ørsta kommunar kan oppnå to av tre synergieffektar ved samanslåing. Økonomi viser ikkje noko særskilt fordel, men tidsfaktoren på 15+5 år gir stort rom for å hente ut stordriftsfordelane. Den økonomiske effekten er ikkje noko den nye kommunen får opp i hendene, men ein kan skape større fridom innan reorganisering over tid.

Tenestetilbodet har godt rom for positive synergieffektar, og nokre av dei organisatoriske einingane vil kome klart positivt ut av ein integrasjon. Det vil også kunne bli frigitt rom for meir spesialiserte funksjonar som dei einskilde organisasjonane ikkje har rom for i dag. Samtidig vil nokre tilsette bli overflødige, spesielt på leiarplan.

Ei ny og større kommune vil også få ei sterkare røyst på regionalt plan. Ørsta er alt den fjerde største kommunen i dag, men i lag med befolkninga i Volda kjem folkemengda opp på nivå med dei tre største i dag. Mange regionale funksjonar er alt lagt til området, og dette gjenspeilar alt i dag kva slags rolle Volda og Ørsta spelar regionalt i dag.

Det sentrale spørsmålet til slutt blir: KVA er viktig, og KOR viktig er det?

I denne samanheng kan ein diskutere kva som skal vere beskrivande for eit godt bilete av samfunnet i Volda og Ørsta kommunar. Det er eit hermeneutisk aspekt ved samfunnsbeskrivinga som har ein aktiv del i korleis kvar einskild vel å fortolke sine eigen omgjevningar. Dei som bur i Volda og bur i Ørsta er sjølv med på å påverke dei skildringar som blir gitt av samfunnet, og skal samtidig fortolke dette til meningsfylte forklaringsvariablar (Torsvik, 2003). Dette gir dermed eit

grunnlag for ei dragkraft mellom fakta, fornuft og kjensler mellom kommunegrensene.

Dei ytre rammene er nasjonale politikarar sitt ynskje om færre kommunar, då det er store kalkulererte økonomiske innsparingar å hente på dette. Kvar einskild kommune blir oppmoda om å ta del i dette ansvaret. Samtidig har stortingspolitikarane gitt frå seg makta til å slå saman kommunar, og oppmodar kommunane sjølv til å ta ansvar for dette. Kommunestrukturen blir i nokre samanhengar omtalt som samfunnets viktigaste infrastruktur (Flo, 2005), og dermed kan det vere underleg at kommunane har fått fullmakt sjølv til å fylgje ei frivillig linje. Dette har stortingspolitikarane ikkje gjort på tross av, men på grunn av relativt stor motvilje i mange kommunar til å slå seg saman.

Noko som er grunnfesta i Noreg er "kommunalt sjølvstyre". Dette til tross for at kommunane i Noreg, i motsetnad til mest alle andre europeiske land, aldri har hatt noko grunnlovsvern. Meiningsinnhaldet i omgrepet "kommunalt sjølvstyre" har likevel endra seg over tid, og på lokalt initiativ auka talet på norske kommunar frå 392 i 1838 til 744 i 1930. Dette vart gjort då dei interne interessemotsetnadane vart for store. I dag har kommunane fått ny råderett, men då til ikkje å splitte seg opp men til å legge ned veto mot samanslåing.

Erfaring viser at dei som ivrar for kommunesamanslåing må som mest kjempe med sunn fornuft opp mot kjensler og snevre eigeninteresser (Flo, 2005). Dette er ikkje eit nytt tema, og Edvard Bull d.e., nestformann i Ap, foreslo i 1929 at ein burde redusere talet på kommunar drastisk. Han spådde den gong at "alskens små lokale ærgjerrigheter" ville bli den viktigaste motkrafta. Likevel viser det seg at rasjonelle argument ikkje har den største gjennomslagskrafta.

Kommunegrenser er nok meir enn berre administrative grenser, det kan vere ei ytre ramme kring et fellesskap med historisk forankring, indre samkjensle, og restar etter argument for tidlegare kommunesplitting. Det kan vere at den kommunale råderetten over å ikkje slå seg saman har ei "nådetid", og at staten

sjølv innser at ressursar kan utnyttas til det beste for heile samfunnet med andre kommunestrukturar.

Kva som er best kjem heil an på kva element ein målar ved det kommunale livet. Det tek likevel ikkje bort moglegheita til å gjere endringar.

Det fundamentale målet med ei ny kommuneinndeling er at det skal vere ei meir velfungerande eining. Dette legg då diskusjonen om kommunesamanslåing ned på et reint administrativt nivå. Kven er det faktisk som vil oppleve den største endringa ved ei kommunesamanslåing mellom Volda og Ørsta kommunar? Ein argumenterar gjerne for at "alle" må oppleve dette positivt, men sannsynleg er dei er tilsette i dei eksisterande kommuneadministrasjonane som vil merke det aller mest.

Referanser

- Baldersheim, H.**, Pettersen, P.A., Rose, L.E. og Øgård, M. (2003), "Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning", Research Report 1/2003. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Brandtzæg, B.A.** (2009), "Frivillige kommunesammenslutninger 2005 – 2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund.", Telemarksforskning, Rapport nr. 258
- Cartwright, S.** and Cooper, D.L. (1993), "The psychological impact of merger and acquisition on the individual: a study of building society managers", Human Relations, Vol. 46, side 327-347
- Ellingsen, G.** (2008), "Soga om Ørsta kommune, del 1, og del 2", Lokalavisa Møre Nytt, 07. august 2008 og 14. august 2008.
- Elsass, P.E.** and Veiga, J.F. (1994), "Acculturation in acquired organizations: a force-field perspective", Human Relations, Vol. 47, side 431-454
- Farner, A.** (2003), "Verksted som verktøy i plan- og utviklingsprosesser, en veileder for prosessledere", Kommuneforlaget, ISBN 82-446-0863-3
- Ferris, F.** (1993), "After the acquisition", American Printer, Vol. 210, Side 32-36
- Flo, Y.** (2005), "Synspunkter på dagens kommunestruktur", Kronikksamling, Kommunal- og Regionaldepartementet, Publikasjonskode H-2173, 2005
- Hirschman, A. O.** (1970), "Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States", Harvard University Press, ISBN 0-674-27660-4
- Huret, J.** (1993), "Building trust after a merger", The Bankers Magazine, Vol. 176, side 15-21

- Hofstede, G.** (1980), "Motivation, leadership, and organization: do american theories apply abroad?", *Organizational Dynamics*, Summer 1980, American Management Associations, side 42-61
- Kohls, J. and Buller, P.** (1994), "Resolving cross-cultural ethical conflict: Exploring alternative strategies", *Journal of Business Ethics*, Vol. 13, side 31-38
- Krumsvik, E.** (2011), "Samhandling mellom kommuner og private helseforetak i forebyggende og kompetansekrevede funksjoner", Notat 1/2011, Møreforking AS
- Langørgen, A. og Aaberge, R. og Åserud, R.** (2002), "Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner, Rapporter 2002/15, Statistisk Sentralbyrå
- Martin, J., Sitkin, S. and Boehm, M.** (1985), Founders and the elusiveness of a cultural legacy, in Frost, O., Louis, M., Lundberg, C. and Martin, J. (eds.), *Organizational culture*, Beverly Hills, CA: Sage.
- Milkovich, G.T. and Boudreau, J.W.** (1991), "Human Resource Management", Rickard D. Irwin, Inc., USA
- Monkerud, L. C. og Sørensen, R. J.** (2010), "Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, nr. 04
- Nahavandi, A. and Malakzadeh, A.R.** (1994), "Successful mergers through acculturation", in von Krogh, G., Sinatra, A. and Singh, H. (1994), *The management of corporate acquisitions*, The Macmillian Press Ltd., London
- Scott, W.R.** (1992), "Organizations: Rational, natural, and open systems", New Jersey, Prentice Hall, ISBN: 0-13-106683-8
- Smircich, L.** (1983), "Concepts of culture and organizational analysis", *Administrative science quarterly*, Vol. 28, side 339-358
- Sunde, H. og Brandtzæg, B.A.** (2006), "Å bygge en ny kommune!; Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutinger", Telemarksforsking

Torsvik, G. (2003), "Menneskenatur og Samfunnsstruktur", Det Norske Samlaget, Oslo 2003, ISBN 82-521-5794-7

Vågane, L et. al. (2009), "Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2009 – nøkkelrapport", Transportøkonomisk institutt, Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning, ISBN 978-82-480-1194-1

St.meld. nr. 47 (2008-2009), "Samhandlingsreformen, Rett behandling – på rett sted – til rett tid", Det Kongelige Helse og Omsorgsdepartement

Norges offentlige utredninger (NOU) 2000:21, "En strategi for sysselsetting og verdiskaping", Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning.