

Formål

Norsk senter for bygdeforskning (Bygdeforskning) skal gjennom samfunnsvitskapleg forskning gje fakta, analysar, idear og ny kunnskap som kan bidra til å løyse problem og skape ei sosial, økonomisk og økologisk bærekraftig utvikling i Bygde-Norge. Bygdeforskning skal vera eit nasjonalt senter for å utvikle og ta vare på ein teoretisk og metodisk grunnleggjande forskingskompetanse i fleirfaglege bygdestudiar og fungere som eit godt synleg knutepunkt for internasjonal rural sosiologi.

Svein Frisvoll, Oddveig Storstad,
Mariann Villa, Bjørn Egil Flø og Reidar Almås

Kommunereformen og øykommuner uten landfast forbindelse



Rapport 1/2015
ISSN 1503-2035



Norsk senter for bygdeforskning
Universitetsenteret Dragvoll
N-7491 Trondheim

Telefon: +47 73 59 17 29
Epost: post@bygdeforskning.no

Rapport 1/2015

Utgivelsesår: 2015

Antall sider: 176

ISSN 1503-2035

Tittel: Kommunereformen og øykommuner uten landfast forbindelse

Forfattere: Svein Frisvoll, Oddveig Storstad, Mariann Villa, Bjørn Egil Flø og Reidar Almås

Utgiver: Norsk senter for bygdeforskning

Utgiversted: Trondheim

Prosjekt: Utredning av kommunestruktur for øykommuner uten fastlandsforbindelse

Prosjektnummer:

Oppdragsgiver: Øykommuneprosjektet v/Træna kommune

Oppdragsgivers ref.:

Kort sammendrag

Enkelte kommuner har til dels store avstandsulemper. Dette gjelder ikke minst kommuner uten landfast forbindelse. Betydningen av avstandsulemper har tidligere knapt vært vektlagt i kommunereformens kunnskapsgrunnlag. For å møte denne kunnskapsmangelen har ti av landets øykommuner uten landfast forbindelse bestilt utredningen, som ser nærmere på ulike sider ved situasjonen for disse kommunene ved en eventuell kommunesammenslåing.

Stikkord

Øykommuner uten landfast forbindelse, øysamfunn, kommunereformen, kommunesammenslåing, avstandsulemper, forpliktende samarbeid, danske øykommuner, Fedje, Hasvik, Kvitsøy, Leka, Røst, Smøla, Solund, Træna, Værøy, Utsira.

Forord

Norsk senter for bygdeforskning har gjennomført denne utredningen på oppdrag fra Øykommuneprosjektet, som er en gruppe bestående av ti øykommuner uten landfast forbindelse: Fedje, Hasvik, Kvitsøy, Leka, Røst, Smøla, Solund, Træna, Værøy og Utsira. Øykommuneprosjektet kom i stand fordi øykommunene ikke fant sin hverdag med særlige ulemper knyttet til avstand og kommunikasjon igjen i kommunereformens faktagrunnlag – og fryktet således at kommunereformen skulle bli gjennomført uten at øykommuner uten fastlandsforbindelse sine særlige avstandsulemper var adressert. Øykommuneprosjektet fikk midler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til å utrede øykommunesituasjonen i lys av kommunereformen. Øykommuneprosjektet ledes av Træna kommune v/ rådmann Thore Hopperstad, som har vært Bygdeforsknings kontaktperson.

Oppdraget som Norsk senter for bygdeforskning fikk fra øykommunene, var å utrede mulige konsekvenser av ny kommunestruktur for øykommuner uten fastlandsforbindelse, med særlig fokus på tre hovedområder: avstandsulemper, rekrutteringsutfordringer og bosettingsmønster.

Rapportens fem forfattere har hatt ansvar for ulike deler av rapporten.

Prosjektet har vært gjennomført i perioden 14.11.14 – 17.2.15

Trondheim 17.2.15

Svein Frisvoll

Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

Forord.....	i
Innholdsfortegnelse.....	iii
Tabelliste.....	vii
Figurliste	viii
Sammendrag	xiii
Summary	xv
1. Innledning.....	1
2 Atter en reform: fra 428 til 100 «robuste» kommuner?.....	5
2.1 Ekspertutvalget - med kriterier og nye oppgaver skal robuste kommuner bygges	5
Kriterier for en «robust» kommunestruktur.....	5
Nye oppgaver til kommuner	9
2.2 Det politiske grunnlaget for dagens kommunereform.....	11
2.3 De sentrale argumentene	12
Økonomiargumentet	13
Kvalitetsargumentet.....	14
Demokratiargumentet	15
Regionaliseringsargumentet	17
2.4 Oppsummering	19
3. Om øykommunene i undersøkelsen.....	21
3.1 Fedje kommune	21
Grunnleggende holdning til sammenslåing: å planlegge sin egen begravelse	25
3.2 Hasvik kommune.....	26
Grunnleggende holdning til sammenslåing: kroken på døra for Hasviksamfunnet	30
3.3 Kvitsøy kommune	31
Grunnleggende holdning til sammenslåing: uvillig bo- og rekreasjonsområde for Stavanger	34
3.4 Leka kommune.....	35

Grunnleggende holdning til sammenslåing: rasing av lokalt arbeidsmarked og avfolkning	38
3.5 Røst kommune.....	38
Grunnleggende holdning til sammenslåing: blir en utkant i utkanten.....	43
3.6 Smøla kommune.....	44
Grunnleggende holdning til sammenslåing: helst ikke, men Kristiansund er et alternativ	48
3.7 Solund kommune.....	49
Grunnleggende holdning til sammenslåing: farvel til en bærebjelke i det lokale arbeidsmarkedet.....	52
3.8 Træna kommune.....	54
Grunnleggende holdning til sammenslåing: begynnelsen på slutten som helårssamfunn.....	57
3.9 Værøy kommune	58
Grunnleggende holdning til sammenslåing: når landets største kommuner sliter, er vel ikke løsningen å bli større?.....	61
3.10 Utsira kommune	63
Grunnleggende holdning til sammenslåing: vil aldri kunne bli del av et felles samfunnsutviklingsområde.....	66
3.11 Oppsummering av noen hovedtrekk	67
4 Metode	71
4.1 Survey blant befolkningen	71
Gjennomføring og svarprosent	71
Om utvalget	73
4.2 Kvalitative data	76
Kvalitative data innbyggere.....	76
Kvalitative data ordførere og rådmenn	76
Kvalitative data næringsdrivende	77
Kvalitative data – danske øykommuner	78
5. Dagens situasjon for øykommunene – innbyggerperspektivet	79
5.1 Avstandsulemper.....	79
5.2 Rekruttering av arbeidskraft.....	85
5.3 Tilfredshet med kommunale tjenester	88
5.4 Oppsummering	92
Avstandsulemper	92
Rekruttering av arbeidskraft	92

Tilfredshet med styring, tjenester og muligheter til demokratisk påvirkning	93
6. Holdninger til kommunesammenslåing – innbyggerperspektivet	95
6.1 Innbyggerne: For eller mot kommunesammenslåing?	95
6.2 Kommunesammenslåing og kommunale tjenester.....	98
Nærhet til rådhus og offentlige tjenestetilbud	100
6.3 Kommunesammenslåing og identitet	104
6.4 Kommunesammenslåing og avstandsuremer	105
Fordelen og ulempen med å være liten, tett og gjennomiktig.....	107
6.5 Oppsummering – innbyggernes holdning til kommunesammenslåing	108
Ja eller nei til sammenslåing?	108
Forventninger om kommunale tjenester etter sammenslåing	108
Kommunesammenslåing og identitet	109
Kommunesammenslåing og avstandsuremer.....	109
7. Dagens situasjon for øykommunene - næringslivsperspektivet.....	111
7.1 Geografiske fortellinger	111
Lokaliseringsfordelene	111
Lokaliseringsulempene	113
7.2 Sosiologiske fortellinger	114
Relasjonsfordeler	114
Relasjonsulempene.....	115
Å drive næring uten landfast forbindelse	115
8. Dagens situasjon – kommunal pengebruk og kvalitet på kommunale tjenester	117
8.1 Kommunal pengebruk	117
Andel administrative årsverk.....	117
Andel frie inntekter.....	118
Utgifter til tjenesteproduksjon	118
8.2 Kvalitet på kommunale tjenester.....	121
Dispensasjon fra kravet om pedagogisk utdannet barnehagepersonale.....	121
Lege- og fysioterapauttetthet	122
Pleie- og omsorg	123
8.3 Oppsummering	124
9. Dagens situasjon for øykommunene - ordfører- og rådmannsperspektivet	127
9.1 utfordringer.....	127
9.2 Det beste tjenestetilbudet er det stedsnære.....	128
9.3 Interkommunalt samarbeid.....	129

9.4 Sårbarhet løses med fleksibilitet og samarbeid	130
9.5 Kommunikasjonene – øykommunenes særlige utfordringer	132
9.6 Egen kommune er førstevalget.....	134
9.7 Dersom kommunen ikke består som egen kommune – hva så?.....	136
Sentralisering av tjenester og fraflytting	137
Stor og større avstand til et administrasjons- og politisk senter	137
Mister en egen talsperson for øysamfunnet	138
Mister et frivillig overskudd	139
Mister tilstedeværelse	139
Blir en utkant i utkanten	140
Ønsker garantier for at øysamfunnet skal bestå.....	140
Lokaldemokratiet vil svekkes	141
Ikke bedre samferdsel til øya.....	142
9.8 Erfaringene tilsier.....	142
9.9 Øykommune eller småsamfunn i distriktet?	143
9.10 Oppsummering	144
10. Erfaringer fra Danmark.....	147
10.1 Den danske kommunereform – med fokus på periferiens særlige geografi.....	147
10.2 Noen erfaringer om tvungent samarbeid fra danske øykommuner uten landfast forbindelse	149
10.3. Oppsummering	153
11. Er det noe å hente på kommunesammenslåing for øykommunene?.....	155
11.1 Hva kommunereformen søker å oppnå	155
11.2 Hva sier empirien?	157
11.3 Konklusjon: er det så noe å hente på sammenslåing?	159
11.4 Noen avsluttende anbefalinger	160
Referanser	162
Vedlegg 1 – Spørreskjema Innbyggerundersøkelsen.....	165
Vedlegg 2 – Intervjuguide kvalitative intervju med innbyggere	169
Vedlegg 3 – Intervjuguide ordfører og rådmenn	170
Vedlegg 4 – Spørsmål til sammenslåingsrådmenn	172
Vedlegg 5 – Intervjuguide næringslivsinformanter	174
Vedlegg 6 – Intervjuguide til informanter fra danske øykommuner	175
Vedlegg 7 – Regresjonsmodell	176

Tabelliste

Tabell 2.1. Nye oppgaver som kommunene har fått etter 2000.....	6
Tabell 2.2. Samfunnsmessige hensyn Ekspertutvalget har gitt prioritet og kriterier som er valgt knyttet til kommunenes fire roller	7
Tabell 2.3. Ekspertutvalgets kriterier for en god kommunestruktur	8
Tabell 3.1. Oversikt over øykommuner i Norge	21
Tabell 4.1: Oversikt over skjemausending og innkomne skjema.	71
Tabell 4.2: Oversikt innkomne skjema fordelt på kommune.....	72
Tabell 5.1: Hvor ofte man er på fastlandet for ulike gjøremål.....	80
Tabell 5.2: Fornøydhet med politisk og økonomisk styring og med innbyggermedvirkning.....	89
Tabell 5.3: Fornøydhet med kommunale tjenester.	90
Tabell 5.4: Fornøydhet med kommunale tjenester. Oversikt over kommuner som har lavest andel fornøyde (svaralternativ 1 eller 2) og mest fornøyde (svaralternativ 4 eller 5).*	91
Tabell 6.1: Virkning av en eventuell kommunesammenslåing på politisk og økonomisk styring og på innbyggermedvirkning.	98
Tabell 6.2: Virkning av en eventuell kommunesammenslåing på fornøydhet med kommunale tjenester.	99
Tabell 6.3: Hvor negativt det vil oppleves om nærmeste skole, dagligvarebutikk, legekantor, bibliotek og kommunehus/rådhus ble nedlagt.	100
Tabell 8.1: Netto driftsutgifter per innbygger grunnskole og barnehage 2013. Kilde: KOSTRA SSB	119
Tabell 8.2: Netto driftsutgifter per innbygger sosialtjenesten og andel sosialhjelpsmottakere 2013. Kilde: KOSTRA SSB.....	120
Tabell 8.3: Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år til barneverntjenesten og andel barn per innbygger 0-17 år med barnevernstiltak 2013. Kilde: KOSTRA SSB.....	121

Figurliste

Figur 3.1. Pendling til og fra Fedje (antall personer). Antall ikke-pendlere (personer som bor og arbeider på Fedje) er 193 personer (2011).....	23
Figur 3.2: Folketallsutvikling Fedje kommune (1990-2014).....	23
Figur 3.3: Folketallsutvikling Fedje kommune, funksjonelle aldersgrupper og kjønn (1990-2014).....	24
Figur 3.4. Rutetabell for ferge Fedje.....	25
Figur 3.5. Antall pendlere inn og ut av Hasvik kommune (antall pendlere). Antall ikke-pendlere er 408 (2011).....	27
Figur 3.6. Folketallsutvikling Hasvik (1990-2014).....	27
Figur 3.7. Folketallsutvikling Hasvik kommune, funksjonelle aldersgrupper og kjønn (1990-2014).....	28
Figur 3.8. Rutetabell hurtigbåtforbindelse mellom Hasvik og Hammerfest.....	29
Figur 3.9. Rutetabell fergeforbindelse Hasvik og Øksfjord.....	30
Figur 3.10. Pendling til og fra Kvitsøy. Antall (antall pendlere) ikke-pendlere er 135 personer (2011).....	32
Figur 3.11. Folketallsutvikling Kvitsøy kommune (1990-2014).....	32
Figur 3.12. Folketallsutvikling Kvitsøy kommune, funksjonelle aldersgrupper og kjønn (1990-2014).....	33
Figur 3.13. Rutetabell for ferja mellom Kvitsøy og Mekjarvik.....	34
Figur 3.14. Rutetabell for hurtigbåten mellom Kvitsøy og Stavanger.....	34
Figur 3.15. Pendling fra og til Leka (antall pendlere). Antall ikke-pendlere er 230 (2011).....	36
Figur 3.16. Folketallsutvikling Leka kommune (1990-2014).....	36
Figur 3.17. Folketallsutvikling Leka kommune, funksjonelle aldersgrupper og kjønn (1990-2014).....	37
Figur 3.18. Rutetabell Leka – Gutvik.	37
Figur 3.19. Rutetabell hurtigbåt Leka – Rørвик – Namsos.....	38
Figur 3.20. Pendling fra og til Røst (antall pendlere). Antall ikke-pendlere er 266 (2011).....	39
Figur 3.21. Folketallsutvikling Røst kommune (1990-2014).....	40
Figur 3.22. Folketallsutvikling Røst kommune, funksjonelle aldersgrupper og kjønn (1990-2014).....	40
Figur 3.23. Flyavganger og priser Røst – Bodø – Røst.....	41
Figur 3.24. Fergeavganger og –anløp Røst.....	42
Figur 3.25. Pendling fra og til Smøla. Antall ikke-pendlere er 923 personer (2011).....	45
Figur 3.26. Folketallsutvikling Smøla kommune (1990-2014).....	46

Figur 3.27. Folketallsutvikling Smøla kommune, funksjonelle aldersgrupper og kjønn (1990-2014).....	46
Figur 3.28. Rutetabell ferge fra Smøla til Tustna	47
Figur 3.29. Rutetabell hurtigbåtforbindelse fra Smøla til Kristiansund og Trondheim.....	48
Figur 3.30. Pendling ut og inn til Solund (antall pendlere). Antall ikke-pendlere er 368 personer (2011)	50
Figur 3.31. Folketallsutvikling Solund kommune (1990-2014)	51
Figur 3.32. Folketallsutvikling Solund kommune, funksjonelle aldersgrupper og kjønn (1990-2014).....	51
Figur 3.33. Rutetabell fergesambandet Krakhella – Rutledal - Rysjedalsvika	53
Figur 3.34. Pendling ut og inn til Træna (antall pendlere). Antall ikke-pendlere er 243 personer (2011)	55
Figur 3.35. Folketallsutvikling Træna kommune (1990-2014)	56
Figur 3.36. Folketallsutvikling Træna kommune, funksjonelle aldersgrupper og kjønn (1990-2014).....	56
Figur 3.37. Rutetabell fergeforbindelse Træna - Stokkvågen.....	57
Figur 3.38. Hurtigbåtforbindelse, Træna	58
Figur 3.39. Pendling ut og inn til Værøy (antall pendlere). Antall ikke-pendlere er 347 personer (2011)	60
Figur 3.40. Folketallsutvikling Værøy kommune (1990-2014).....	60
Figur 3.41. Folketallsutvikling Værøy kommune, funksjonelle aldersgrupper og kjønn (1990-2014).....	61
Figur 3.42. Fergeavganger og – anløp Værøy	62
Figur 3.43. Pendling ut og inn til Utsira (antall pendlere). Antall ikke-pendlere er 102 personer (2011)	64
Figur 3.44. Folketallsutvikling Utsira kommune (1990-2014).....	65
Figur 3.45. Folketallsutvikling Utsira kommune, funksjonelle aldersgrupper og kjønn (1990-2014).....	65
Figur 3.46. Båtrute mellom Utsira og Haugesund	66
Figur 4.1: Aldersfordeling i utvalget og i populasjonen. N(1418)	73
Figur 4.2: Andel av livet bodd i kommunen. N(1334)	74
Figur 4.3: Utdanningsnivå i utvalget og i populasjonen. N _{utvalg} (1394) N _{populasjon} (6183).....	74
Figur 4.4: Hovedaktivitet for personene i utvalget. N(1366).....	75
Figur 4.5: Andel som i ulike sektorer. N(1012).....	75
Figur 5.1: Gjennomsnittlig antall ganger man er på fastlandet i løpet av ei vanlig måned for hver av kommunene. N(735).....	79
Figur 5.2: Grad av enighet i påstanden «jeg handler sjelden andre steder enn i egen kommune» i hver av øykommunene. N(1417)	80

Figur 5.3: Andel enige i påstander om at reisetid med ferge/båt gjør at de er mindre på fastlandet enn de ønsker.....	81
Figur 5.4: Andel enige i påstander om at prisen for ferge/båt gjør at de er mindre på fastlandet enn de ønsker.....	81
Figur 5.5: Andel enige i påstander om at rutetilbudet for ferge/båt gjør at de er mindre på fastlandet enn de ønsker.....	82
Figur 5.6: Grad av tilfredshet med ulike båttilbud.....	83
Figur 5.7: Tilfredshet med bilfergetilbudet i hver øykommune.	84
Figur 5.8: Tilfredshet med hurtigbåt i hver øykommune.....	84
Figur 5.9: Tilfredshet med annen lokalbåt i hver øykommune.....	85
Figur 5.10: Grad av enighet i påstanden «i min kommune er vi for få til å dekke behovet for arbeidskraft». N(1398).	86
Figur 5.11: Andel som er enige i påstanden «i min kommune er vi for få til å dekke behovet for arbeidskraft» etter kommune. N(1398).	86
Figur 5.12: Grad av enighet i påstanden «i min kommune er det vanskelig å rekruttere kompetent arbeidskraft». N(1406).....	87
Figur 5.13: Andel som er enige i påstanden «i min kommune er det vanskelig å rekruttere kompetent arbeidskraft» i hver av øykommunene. N(1406).....	87
Figur 5.14: Grad av enighet i påstanden «i min kommune møter jeg ofte ny lege». N(1438).	88
Figur 5.15: Andel som er enige i påstanden «i min kommune møter jeg ofte ny lege» i hver av øykommunene. N(1438)	88
Figur 6.1: Enighet i påstand om at tallet på kommuner i Norge bør reduseres. N(1421)	95
Figur 6.2: Enighet i påstand om at tallet på kommuner i Norge bør reduseres etter kommune. N(1421).....	96
Figur 6.3: Syn på framtidig organisering av egen kommune. N(1412).....	97
Figur 6.4: Syn på framtidig organisering av egen kommune i hver av øykommunene. N(866).....	97
Figur 6.5: Viktighet av prioritering av nærhet til offentlige tjenestetilbud og nærhet til kommunehus/rådhus ved en eventuell kommunesammenslåing. N(1413).....	101
Figur 6.6: Viktighet av prioritering av navn ved en eventuell kommunesammenslåing. N(1388).....	101
Figur 6.7: Viktighet av prioritering av fordeling av offentlige arbeidsplasser i den nye kommunen, sørger for utvikling i alle deler av kommunen og sikrer lokal representasjon i styrende organer ved en eventuell kommunesammenslåing.	102
Figur 6.8: Tro på at egen kommune vil tape eller vinne på en eventuell kommunesammenslåing. N(1403).....	103
Figur 6.9: Tro på at egen kommune vil tape eller vinne på en eventuell kommunesammenslåing for hver av kommunene. N(1403).....	103

Figur 6.10: Følelse av tilhørighet til kommunen. N(1416).....	104
Figur 6.11: Følelse av tilhørighet og samhold: endring som følge av eventuell kommunesammenslåing. N(1410).....	105
Figur 6.12: Avstandsulempe: endring som følge av eventuell kommunesammenslåing. N(1403).....	105
Figur 8.1: Andel avtalte årsverk i kommuneadministrasjonen etter kommunestørrelse. 2013. Kilde: KOSTRA SSB	117
Figur 8.2: Frie inntekter per innbygger 2013. Kilde: KOSTRA SSB.....	118
Figur 8.3: Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner til kommunehelsetjenesten 2013. Kilde: KOSTRA SSB	119
Figur 8.4: Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner til pleie- og omsorgstjenesten 2013. Kilde: KOSTRA SSB.	120
Figur 8.5: Andel av styreere og pedagogiske ledere i barnehager som har dispensasjon fra kravet om pedagogisk utdanning etter kommunestørrelse. Gjennomsnitt. 2013. Kilde: KOSTRA SSB.	122
Figur 8.6: Legeårsverk pr 10 000 innbyggere i kommunehelsetjenesten og fysioterapiårsverk per 10 000 innbygger etter kommunestørrelse. Gjennomsnitt. 2013. Kilde: KOSTRA SSB.	123
Figur 8.7: Andel med enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner og andel over 80 år med plass på institusjon etter kommunestørrelse. Gjennomsnitt. 2013. Kilde: KOSTRA SSB.	124

Sammendrag

Utredningen er gjennomført av Norsk senter for bygdeforskning på oppdrag fra Øykommuneprosjektet ved Træna kommune.¹ Enkelte kommuner har til dels store avstandsulemper. Dette gjelder ikke minst kommuner uten landfast forbindelse. Betydningen av avstandsulemper har tidligere knapt vært vektlagt i kommunereformens kunnskapsgrunnlag. For å møte denne kunnskapsmangelen har ti av landets øykommuner uten landfast forbindelse bedt om en utredning av deres særegne situasjon ved en eventuell kommunesammenslåing. Utredningen er i første rekke en erfaringsinnhenting som supplerer kommunereformens beslutningsgrunnlag når det gjelder øykommuner uten landfast forbindelse, men har overføringsverdi til andre små distriktskommuner med avstandsulemper.

Utredningen er basert på både kvalitative og kvantitative data, herunder en innbyggerundersøkelse. Utredningen innhenter også erfaringer fra Danmark, hvor man har bevart øykommuner uten fastlandssamband som selvstendige kommuner, med befolkningsgrunnlag langt under den foreskrevne danske minimumsgrensen på 20 000 innbyggere.

Empirien forteller med all tydelighet at kommunesammenslåing ikke er et ønske i øykommunene – hverken hos politisk ledelse, administrativ ledelse, næringsliv eller lokalbefolkningen. Politisk og administrativ ledelse i noen av kommunene frykter det blir nødvendig fordi kommunens bæreevne er på bristepunktet, andre forventer å kunne få fortsette på egenhånd. Alle følger spent med på hva som skjer rundt dem, og alle frykter konsekvensene – om enn av noe ulike årsaker i de ulike kommunene. Likevel har de det til felles at de frykter å bli rammet av en sentralisering internt i en ny sammenslått storkommune. Utredningen viser at de kommunale elitene har folket og næringslivet bak seg. I alle øykommunene er et flertall av innbyggerne mot en sammenslåing med en eller flere nabokommuner. Kommunenes ledere og innbyggerne har sammenfallende vurderinger når det gjelder mulige konsekvenser av en eventuell sammenslåing og de ser langt flere og sterkere negative effekter enn positive.

Flere i kommunenes politiske og administrative ledelse er bekymret for om storsamfunnet – representert ved rikspolitikere – er villig til å gi økonomiske rammer som gjør det mulig å opprettholde samfunn, bosetting og næringsliv i øykommunene. De frykter altså at oppslutningen om det politiske målet om bosetting i hele landet er i ferd med å svekkes. For øykommunene representerer kommunereformen en sentralisering, tapping av lokale oppgaver og tap av kontroll og innflytelse over eget samfunn. Reformen representerer på ingen måte noen styrking av lokalt demokrati – snarere tvert imot, sett fra øykommunene selv. Det å kunne fortsette som egen kommune representerer et vern mot prioriteringskamper om knappe ressurser i en ny sammenslått storkommune. En kamp både innbyggere og kommuneledelsen tar for gitt at de vil tape som en utkant i utkanten.

Alle kommunene i utvalget løser oppgaver som de ikke er i stand til på egen hånd gjennom interkommunale samarbeid. Samtlige kommuner ser dette som nødvendig. Ikke bare for å kunne yte innbyggerne de tjenestene de har krav på, men også for å bidra til å gi kommunene nødvendig fleksibilitet i tjenesteproduksjonen. For noen av kommunene er det utfordringer knyttet til interkommunalt samarbeid. Særlig gjelder dette sårbarhet knyttet til barnevern, men også rus og psykiatri. Ingen av informantene ser at kommunesammenslåinger vil løse disse utfordringene. Det er viktig å poengtere at i all hovedsak vurderes de interkommunale samarbeidene å fungere godt. Kommunene ser på samarbeidene som en praktisk og god løsning på ulempene det er å være få innbyggere i en kommune. Interkommunalt samarbeid betraktes ikke som et demokratiproblem. Hovedsakelig fordi kommunene opplever at de selv har styringen med samarbeidene, at de kan sette krav og at de selv har muligheten til å velge hvem de vil samarbeide med.

Etter vår vurdering er det få indikasjoner på at kommunesammenslåing for øykommunene i utvalget vil kunne løse ut de fordelene man ønsker å oppnå med kommunereformen. For øykommunes del gjør

¹ Øykommuneprosjektet er et samarbeid mellom ti øykommuner uten fastlandsforbindelse som ledes av Træna kommune v/rådmann Thore Hopperstad.

geografien sitt til at økonomisk soliditet ikke nødvendigvis kommer som en følge av kommunesammenslåing, men følger av forutsigbare overføringer over et inntektssystem som erkjenner at god kommunal tjenesteproduksjon koster.

Det er også lite i vårt materiale som gir grunn til å forvente at tjenestene for øykommunens del blir mer «robuste» av sammenslåing. De tjenestene som kommunereformen er særlig rettet inn mot å styrke må uansett møte de geografiske realitetene i disse områdene. Utredningen gir en tydelig indikasjon på at landet har et kommunefinansieringssystem som i hovedtrekk ser ut til å fungere etter hensikten – all den tid den tverrpolitiske målsettingen om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret består. Kommunefinansieringssystemet har muliggjort en kommunestruktur tilpasset landets geografiske realiteter gjennom å kompensere for geografiske ulemper slik at velferdsstaten også produserer gode tjenester i distriktene.

Utredningen viser at øykommunene i utvalget ikke er en ensartet gruppe. Noen av kommunene har, i alle fall på papiret, større muligheter til å integreres i samfunnsutviklingsområder på fastlandet. Med bedre hurtigbåtforbindelser (raskere båter, hyppigere avganger) er det kommuner i utvalget som har potensial til å bli tettere integrert i slike samfunnsutviklingsområder. Gjennom infrastrukturtiltak kan man muligens oppnå noen av de fordelene som kommunereformen lover gjennom kommunesammenslåinger. Når det er sagt, er politisk og administrativ ledelse skeptiske til sammenslåing av disse kommunene. Innbyggerne er som utredningen har vist, tydelige på at de ikke ønsker sammenslåing. Det de derimot ønsker seg er bedre båtforbindelser til fastlandet. Innbyggerne ønsker med andre ord å kunne reise lettere og hyppigere til fastlandet, men for dårlig rutetilbud hindrer dem. Slik virker det sannsynlig at bedre båtforbindelser for disse kommunene vil kunne utløse mer interaksjon med, og tettere integrering i, samfunnsutviklingsområdene på fastlandet.

Vår anbefaling til de folkevalgte i øykommuner og andre avstandspregede kommuner er å være lydhøre for alle signaler i tida som kommer, men å lytte mest til egen befolkning. De er de som har valgt de folkevalgte til å være sine ombudsmenn. Til administrasjonen er vårt råd å planlegge for å fortsette som egne kommuner.

Velferdsoppgaver som krever spesialkompetanse som er vanskelig å skaffe, kan med fordel kjøpes inn regionalt for å oppnå profesjonalitet, stabilitet og storskalafordel. Dette prinsippet må hjemles ved lov, og de mindre kommunene må sikres valgfrihet mellom nærliggende tilbydere. Kjøp av slike tjenester bør skje i åpen konkurranse. Kommunene bør ikke pålegges å avtale leveranse av alle tjenester fra en og samme kommune – og sentrale myndigheter bør være lydhøre overfor lokale erfaringer med disse samarbeidene. De mindre kommunene må også sikres kjøpekraft til å kjøpe gode tjenester og sikres rammebetingelser som gjør det mulig for kommunene å innta en aktiv bestiller-rolle. Vi anbefaler at øykommuner søker interessepolitisk samarbeid med andre distriktskommuner uten direkte tilknytning til et større samfunnsutviklingsområde («de facto øyer»).

Sentrale myndigheter bør ta initiativ til å utrede en alternativ organisering av kommunal tjenesteproduksjon når det gjelder produksjonen av spesialiserte tjenester med få, men sårbare brukere i områder med store avstandsulemper (for eksempel en variant av forpliktende kommunale samarbeid). En slik utredning bør være analytisk sensitiv for gjeldende målsettinger om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Er noen oppgaver viktigere at avstandsrike distriktskommuner løser selv enn andre oppgaver?

Dersom det blir gjennomført tvangssammenslutninger bør det komme formuleringer i kommuneloven som pålegger alle kommuner å opprette kommunedelsutvalg med reell myndighet. Kommunedelsutvalgene må få tildelt arbeidsoppgaver og egen økonomi som gir selvstyre på områder som er viktige for lokal samfunnsutviklingskraft og attraktive bosteder. For å motvirke et framtidig demokratisk underskudd i kommuner med mange øyer, må det tilføres midler som øremerkes til å støtte deltakelse i samfunnsniv, politikk og arbeidsliv.

Summary

As in other Nordic countries, the Norwegian government seeks to reform the municipalities. A structure of fewer, but larger municipalities is believed to solve issues such as *vulnerability* in high-competence services with few users (i.e. child welfare, specialised psychological and pedagogical counselling, psychiatric health care services, substance abuse treatment etc.), *democratic weakening* of the country's local democratic level and *unnecessary obstacles for regionalisation* of services, planning, economy and people's everyday life. However, Norway is a country with a challenging: dispersed settlements, significant distances, a distinct topography and climate that translate into lagging travel and uncertain travel punctuality. Island municipalities' challenging situation, relying on planes and boats/ferries for travelling to the mainland, was absent in the Norwegian municipality reform's agenda. Ten island municipalities commissioned this project to address their situation. Based on qualitative and quantitative data, we analyse disadvantages relating to geography and a new municipality structure on the municipalities' prospects of recruiting competent workers and further develop their island communities. Although Norway has a particular geography, the country is not unique in its desire to reform the municipalities, nor in facing challenging geography. Therefore, we also include qualitative data from three Danish island municipalities in the study. Denmark underwent a transformation of its regional and municipality structures in 2007. In the Danish reform, island municipalities were allowed to continue as small municipalities if they agreed to binding cooperation with a mainland municipality.

We conclude that there are few indications that a municipality amalgamation of island municipalities and mainland municipalities would have the effects the government seeks to achieve. For the two island municipalities situated closest to the mainland we conclude that improvements in communications (faster and more frequent boats/ferries) have a potential to integrate further these communities with the mainland region. However, municipality mergers is perceived as a threat locally in these two municipalities. For the remaining municipalities, we conclude that such a potential is unsupported. If these municipalities are to merge with mainland municipalities, it is likely that these communities would suffer the consequences of a weakened engagement and focus for local development on these islands.

1. Innledning

En sentral oppgave for Regjeringen Solberg er å gjennomføre en kommunereform som skal føre til «større og mer robuste kommuner» (jf. Sundvollenerklæringen, 2013). Reformen har flertall på Stortinget gjennom samarbeidsavtalen med Venstre og Kristelig folkeparti – og Regjeringen har hastverk. Den har forpliktet seg til at alle nødvendige vedtak skal fattes i inneværende Stortingsperiode (2013-2017). Kommunereformens prosesser er allerede i gang. I løpet av høsten 2014 skal alle kommuner ha blitt invitert til å delta i prosesser som vurderer og avklarer om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Disse prosessene skal være avsluttet innen utgangen av 2016. Regjeringen vil legge fram en Stortingsmelding om hvilke oppgaver som kan overføres til kommunene våren 2015. Om kommunestyrene i kommunene som vil slå seg sammen gjør likelydende vedtak om sammenslåing i løpet av høsten 2015, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet finner at sammenslåingen er i tråd med kommunereformens intensjoner, vil sammenslåingen kunne tre i kraft fra 1. januar 2018. Regjeringen har mål om å kunne fremme en proposisjon om den nye kommunestrukturen til Stortinget våren 2017 (Prp. 95 S. (2013-2014)).

Kommune-Norge er like mangfoldig som landets geografi. Storbyenes vekst har i flere tilfeller est ut over kommunegrensene, mens i de spredtbygde delene av landet finnes kommuner som knapt kan sies å være del av pendlingsomland som er større enn kommunen selv, og med til dels betydelig reisetid. De ti øykommunene som inngår i denne utredningen er eksempler på det siste. Landets mangfoldige geografi gjenspeiles i kommunenes størrelsesmangfold: noen kommuner er store i areal men har få innbyggere, andre kommuner er små i areal men har mange innbyggere. I kommunestrukturdebatten er spørsmålet om små kommuner et tilbakevendende tema. I debatten om kommunestruktur er dette spørsmålet i stor grad redusert til ett forhold: befolkningsmengde. En slik forenkling fører uunngåelig til at viktige forhold som bosettingsmønster, avstand, reisetid og sentrum – periferi-dimensjoner ikke hensyntas.

Denne utredningen kom i stand som en følge av geografi: Ti øykommuner uten landfast forbindelse (dvs. at innbyggere, næringsliv og kommunal virksomhet er avhengig av hurtigbåt, ferge eller fly for å komme seg til fastlandet) var bekymret for at særlige ulemper knyttet til avstand og kommunikasjon skulle bli oversett i kommunereformen. Øykommunene har helt rett i at et særlig øykommunefokus mangler i kommunereformen. I de to rapportene fra det regjeringsoppnevnte Ekspertutvalget, som utredet kriterier og oppgavefordeling for en ny kommunestruktur, er øykommuner bare nevnt i en summarisk gjennomgang av kommunetyper i Norge (Vabo mfl., 2014a og 2014b). I meldingsdelen til Kommuneproposisjonen for 2015 hvor Regjeringen utdyper kommunereformen er øykommuner nevnt én gang, og det er i gjennomgangen av kommunereformen i Danmark (Prp. 95 S (2013-2014), s. 140). Om man går enda lenger tilbake i kommunereformens utredningsopphav, til Christiansen-utvalget (NOU 1992: 15), Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22) og Makt- og demokratiutredningen (NOU 2003:19), ser man at øykommuner uten landfast forbindelse og deres særlige situasjon ikke omtales. Det utvalgsarbeidet som først og fremst peker på øykommuner og deres særlige utfordringer er Inntektssystemutvalget (NOU 1996: 1). Dette utvalget la til grunn at inntektssystemet for kommunene burde kompensere ufrivillige smådriftsulemper, som øykommunenes manglende mulighet til å oppnå stordriftsfordeler gjennom kommunesammenslåing som en følge av en utfordrende geografi. I et senere inntektssystemutvalg er alle referanser til øykommuner borte, foruten en gjennomgang av hvordan danske øykommuner finansieres etter den danske strukturreformen (NOU 2005:18).

Utredningens oppdragsgiver er Øykommuneprosjektet v/Træna kommune². Oppdragsgiver ønsket å utrede kommunestrukturspørsmålet for øykommuner uten fastlandsforbindelse. Bakgrunnen for utredningsoppdraget var at det nødvendige faktagrunnlaget for å vurdere ny kommunestruktur ikke fantes for øykommuner uten landfast forbindelse, slik oppdragsgiver så det. Et hovedformål med utredningen er således å fremstille kunnskap om den spesifikke situasjonen som øykommuner uten landfast forbindelse befinner seg i. Oppdragsgiver ønsket at utredningen skulle undersøke følgende variabler: avstandsulempe, rekrutteringsutfordring og bosettingsmønstre, forstått som en ny kommunestrukturs mulige effekter på øykommunenes bosetting og næringsliv. I tillegg foreslo vi at utredningen også undersøkte forhold rundt lokal samfunnsutvikling, da dette kan være en viktig side ved den forestående kommunestrukturreformen for distriktssamfunn.

Utredningen er gjennomført av Norsk senter for bygdeforskning, og er i første rekke en erfaringsinnhentning som supplerer og utfyller kommunereformens beslutningsgrunnlag når det gjelder øykommuner uten landfast forbindelse. Utredningen er basert på både kvantitative og kvalitative data. De kvantitative dataene er i første rekke en innbyggerundersøkelse, gjennomført på oppdrag fra Øykommuneprosjektet av Sentio Research i de ti øykommunene, og data fra SSB (befolkningsdata, pendlingsdata og KOSTRA). De kvalitative dataene er samlet inn av forskere fra Norsk senter for bygdeforskning. Disse er dokumentdata, svar på åpne spørsmål i innbyggerundersøkelsen i de ti øykommunene, semi-strukturerte intervju med innbyggere i fem øykommuner, semi-strukturerte intervju med representanter fra næringslivet i alle de ti øykommunene, og semi-strukturerte intervju med ordførere og rådmenn i de ti øykommunene, rådmenn i aktuelle sammenslåingskommuner og borgermester/kommunaldirektør i tre danske øykommuner uten landfast forbindelse. Utredningen vurderer resultatene som kan trekkes fra erfaringsinnhentningen opp mot de målsettinger og formål myndighetene har med kommunereformen og argumentene den hviler på. Vi har ikke utredet økonomiske sider ved ulike sammenslåingsalternativer for øykommunene i utvalget. Dels fordi dette er øykommuner med betydelige avstander inn til fastlandet, noe som innebærer at tjenestestrukturen i stor grad vil måtte kunne forventes å bestå som den er, og dels fordi det i dag er tilrettelagt for at kommunene selv kan gjøre slike beregninger (jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets «sammenslåingskalkulator» www.nykommune.no og KS' beregningsmodell for inndelingstilskudd). Vi har derfor drøftet de økonomiske sidene basert på eksisterende kunnskap om forventede økonomiske konsekvenser og erfaringsdataene vi har hentet inn.

I neste kapittel presenterer vi Ekspertutvalgets vurderinger og anbefalinger når det gjelder kriterier for en ny kommunestruktur og nye oppgaver til kommunene. Deretter presenterer vi det politiske grunnlaget for kommunereformen, før vi sammenfatter fire hovedargumenter for kommunereformen og vurderer med grunnlag i forskning hvilke geografiske kontekster de kan sies å være gyldige i. I kapittel tre presenterer vi de ti øykommunene. Vi fokuserer på demografi, tjenestetilbud, næringsliv, samferdsel, mest aktuell sammenslåingspartner, øykommunens holdning til sammenslåing og aktuell sammenslåingspartners holdning og vurdering. Deretter følger et metodekapittel der vi gjør rede for utredningens metodiske grunnlag. I kapittel fem og kapittel seks presenterer vi resultatene fra innbyggerundersøkelsen. Næringslivets syn på det å drive næring i en øykommune og hvilke følger en kommunesammenslåing vurderes å ha, følger i kapittel sju. I kapittel åtte går vi gjennom kommunenes pengebruk og kvalitet på kommunale tjenester, slik dette fremkommer i

² Bak Øykommuneprosjektet står kommunene Fedje, Hasvik, Kvitsøy, Leka, Røst, Smøla, Solund, Træna, Værøy og Utsira.

KOSTRA, før vi kapittel ni presenterer ordfører- og rådmannsperspektivet på dagens situasjon for øykommunene. I kapittel ti presenterer vi erfaringer fra Danmark og den danske unntaksmuligheten fra minimumsgrensen på kommunestørrelse (20 000 innbyggere) og innholdet i forpliktende samarbeid, før vi kapittel 11 trekker sammen trådene, konkluderer og kommer med noen anbefalinger.

2 Atter en reform: fra 428 til 100 «robuste» kommuner?

Reformer som tar sikte på å endre landets kommunestruktur er ikke noe nytt. På 1950-tallet tegnet Schei-komiteen et nytt Kommune-Norge på vegne av et handlekraftig Storting, som tvang reformen gjennom. Før Schei-komiteen sa sitt, hadde Norge hele 747 kommuner. Da implementeringen av Schei-komiteens omfattende kommunereform (1958-1967) var over, var antallet kommuner nær halvert. På 1970-tallet var det nye endringer. Da ble et mindre antall av de sammenslåtte kommunene delt, og i perioden 1978-1994 var det flere endringer i kommunestrukturen rundt en del byer (Frisvoll og Almås, 2004) (Regjeringen.no - 1). Det foreløpig siste forsøket fant sted i det første tiåret av 2000. Da var ambisjonen å redusere antall kommuner med 100 – noe man ikke klarte (Frisvoll m.fl., 2014).

Under det forrige forsøket på å få til omfattende endringer i kommunestrukturen, skrev professor i statsvitenskap Tore Hansen:

Spørsmålet om hva som er en hensiktsmessig kommunestruktur og en fornuftig størrelse på våre kommuner, har i snart 60 år vært omgitt av betydelig politisk konflikt, og der frontlinjene i denne konflikten har vært meget stabile over tid. Konflikten rund dette spørsmålet berører selve legitimeringsgrunnlaget for det lokale selvstyret. (Hansen, 2003a: 15)

For Schei-komiteen og dens arbeid lå ikke kommunens legitimitet i det kommunale selvstyret, men i kommunene som en produsent av tjenester. Bakgrunnen for reformen var velferdsstatens utvikling og modernisering, som medførte nye og mer komplekse oppgaver til kommunene (bl.a. innføringen av obligatorisk ungdomsskole på 1960-tallet) (Hansen, 2003a). Siden den gang har kommunene fått langt flere og enda mer komplekse oppgaver (se tabell 2.1).

2.1 Ekspertutvalget - med kriterier og nye oppgaver skal robuste kommuner bygges

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner skulle *Ekspertutvalget* (Vabo m.fl., 2014a,b) komme fram til (1) kriterier for god kommunestruktur og (2) ny oppgaveløsning. Forventningene til utvalget var at det skulle sammenstille og analysere eksisterende empiri og statistikk, ikke fremskaffe ny. Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser særskilt til Christiansen-utvalgets 22 år gamle arbeid i Ekspertutvalgets mandat for den første oppgaven, i tillegg til kriteriene som lå til grunn for kommunereformene i Danmark og Finland (Vabo m.fl., 2014a). Konsekvensene av Ekspertutvalgets forslag om kommunestørrelse og samfunnsutviklingsområder er at landet vil få 100 kommuner (vel 300 færre enn i dag) (Vabo m.fl., 2014b). Øykommuner og deres situasjon berøres ikke eksplisitt av Ekspertutvalget, annet enn i en kort innledende gjennomgang av «mikrokommuner» og reisetid (jf. Vabo m.fl., 2014a).

Kriterier for en «robust» kommunestruktur

Ekspertutvalget hadde klare grenser for hvor fritt de kunne tenke om kommunene og kommunestrukturen. Utvalgets mandat legger føringer som at kriteriene skal ivareta kommunenes fire funksjoner som *demokratisk arena*, *tjenesteyter*, *samfunnsutvikler* og *myndighetsutøver*. Mandatet legger videre føringer om at prinsippet om *generalistkommunen skal bestå*. Mandatet spesifiserer også at kommunene selv skal kunne ivareta sine lovpålagte

oppgaver (Vabo m.fl., 2014a). Ekspertutvalget er lojale til mandatet og konsentrerer seg om de fire rollene. For hvert av disse fire områdene tar Ekspertutvalget utgangspunkt i det utvalget oppfatter å være viktige nasjonale hensyn som kommunereformen som en nasjonal reform skal ivareta, og knytter disse opp mot ulike kriterier kommunene må oppfylle for å ivareta samfunnshensynene på hver av de fire områdene utvalget ble bedt om å vurdere (se tabell 2.2.).

Tabell 2.1. Nye oppgaver som kommunene har fått etter 2000

Årstall	Ny oppgave
2001	Fastlegeordningen
2003	Introduksjonsprogrammet
2004	Forhandlingsansvar for lærerne
2004	Finansieringsansvar for skyssutgifter i kommunehelsetjenesten
2006	NAV
2008	Klinisk veterinærvakt
2009	Lovfestet rett til barnehageplass
2010	Kvalifiseringsprogrammet
2010	«Sørge-for-plikt» for krisesentrene
2010	Nasjonalparkstyrer
2012	Helhetlig kommunalt beredskapsansvar
2012	Konkretisering av folkehelseansvaret
2012	Samhandlingsreformen

Kilde: Vabo m.fl., 2014b

Utvalget lander på ti kriterier som er rettet mot kommunene, og to kriterier som er rettet mot staten (se tabell 2.3). På bakgrunn av disse kriteriene og de nasjonale hensynene ender ekspertutvalget opp med tre anbefalinger for kommunereformen.

For det første bør kommunene ha minst 15 000 – 20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning. Ekspertutvalget begrunner valget av kommunenes minimum innbyggerantall – en grense som er 3-4 ganger høyere enn den Christiansen-utvalget landet på 22 år tidligere – i ulike forhold. Utvalget peker på det de vurderer å være for svake fagmiljø i de minste kommunene. Større kommuner vil styrke kvaliteten i tjenesteproduksjonen, sier utvalget:

Større kommuner vil redusere konsekvensene av tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel, samt ustabilitet eller tilfeldige variasjoner i fagmiljøenes kompetanse. Slik vil

forutsigbarheten for kommunene bedres, og tilbudet til innbyggerne kan planlegges og utvikles bedre (Vabo m.fl., 2014b: s. 11).

Tabell 2.2. Samfunnsmessige hensyn Ekspertutvalget har gitt prioritet og kriterier som er valgt knyttet til kommunenes fire roller

Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
TJENESTEYTING	
Kvalitet i tjenestene	Tilstrekkelig kapasitet
Effektiv bruk av samfunnets ressurser	Relevant kompetanse
Likeverdighet	Effektiv tjenesteproduksjon
	Økonomisk soliditet
	Valgfrihet
	Statlig rammestyring
MYNDIGHETSUTØVER	
Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse
	Tilstrekkelig distanse
SAMFUNNSUTVIKLING	
Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportsektoren tilpasset klima- og miljøhensyn	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse
DEMOKRATISK ARENA	
Betydningsfulle oppgaver og rammestyring	Høy politisk deltakelse
Lokal politisk styring	Lokal politisk styring
Levende lokalt folkestyre	Lokal identitet
Aktiv lokal politisk arena	Bred oppgaveportefølje
	Statlig rammestyring

Tabell 2.3. Ekspertutvalgets kriterier for en god kommunestruktur

Kriterier for kommunene	Kriterier for staten
Tilstrekkelig kapasitet	Bred oppgaveportefølje
Relevant kompetanse	Statlig rammestyring
Tilstrekkelig distanse	
Effektiv tjenesteproduksjon	
Økonomisk soliditet	
Valgfrihet	
Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	
Høy politisk deltakelse	
Lokal politisk styring	
Lokal identitet	

Kilde: Vabo m.fl., 2014b

Utvalget begrunner også minimumsgrensen med at eldrebølgen vil sette omsorgsproduksjonen til kommunene under press, et press som forsterkes av at det har vært – og forventes – en betydelig vekst i pleie- og omsorgsbehovet også i yngre aldersgrupper av befolkningen. Utvalget vedgår at det er liten legitimitet å hente i den forskningsbaserte kunnskapen om kommunenes tjenesteproduksjon når det gjelder minimumsgrensen de anbefaler for kommunestørrelse. Utvalget ser imidlertid på hvordan kommunene selv har valgt å organisere produksjonen av spesialiserte tjenester som PP-tjeneste, barnevern og helse, og tolker dette som et uttrykk for et behov for større kommuner (s. 12). Utvalget trekker også fram skolereformer som forutsetter en langt mer aktiv skoleeier-rolle når de begrunner behovet for at kommunene har minst 15 000 – 20 000 innbyggere. Også rollene som samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena vil styrkes, sier utvalget, om kommunene får innbyggerantallsgrensa utvalget ser for seg. Det er særlig det at man ser for seg at kommunene da vil få sterkere fagmiljøer med bedre forvaltningskompetanse og dekke *funksjonelle samfunnsutviklingsområder*. Ekspertutvalget ser også for seg at kvaliteten på de lokalpolitiske beslutningene vil forbedres, så fremt kommunene blir større enn minimumsgrensa utvalget foreslår. Argumentet er at lokalpolitikere vil ta bedre beslutninger fordi de får saksforberedelsene fra en mer kompetent administrasjon (s. 13).

Den andre anbefalingen fra ekspertutvalget er at kommunestrukturen i større grad nærmer seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Denne anbefalingen gjelder alle kommuner, men er særlig relevant i by-regioner – hvor den innebærer at minimumsgrensen på 15 000 – 20 000 innbyggere kan være for lav.

I byområder skaper kommunestrukturen særskilte utfordringer som gir grunnlag for å anbefale kommunesammenslåinger, selv med kommuner som oppfyller en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Byområdene favner om flere kommuner, der innbyggere og næringsliv lever sine daglige liv og opererer på tvers av kommunegrenser. Dette gjør at kommunens administrative grenser i liten grad sammenfaller med det funksjonelle området det er nødvendig

å se i sammenheng. (...). Flerkommunale byområder skaper utfordringer for ivaretagelse av alle kommunens fire roller (Vabo m.fl. 2014b: s. 13-14).

Oppgavefordelingsutvalgets flertall mente at disse oppgavene understreker behovet for et sterkere mellomnivå (NOU 2000:22). Ekspertutvalget vurderer dette annerledes, og viser til at et av formålene med kommunereformen er å styrke lokaldemokratiet. Da må reformen etter ekspertutvalgets skjønn føre til en kommunestruktur der kommunene fremdeles har råderett over eget areal, og samtidig ivaretar helhetlige areal- og transportløsninger. Dette betyr, sier utvalget, at mange kommuner må bli betydelig større enn i dag (s. 14-15).

Den tredje anbefalingen fra utvalget er at staten bør redusere detaljstyringen, og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles. Dette for å sikre at kommunene blir gode og slagkraftige demokratiske arenaer. Utvalget vedgår at det er flere indikatorer for demokratiske verdier som peker i retning av små kommuner. Disse veies imidlertid opp – slik utvalget vurderer det – av at når kommunene blir større, reduseres behovet for statlig detaljstyring til fordel for juridisk og økonomisk rammestyring. Antall interkommunale samarbeid vil kunne reduseres, noe som etter utvalgets vurdering representerer en klar demokratisk gevinst:

Det ligger en demokratisk gevinst i at kommunestyret har oversikt og kontroll over sin oppgaveportefølje og at innbyggerne vet hvem som tar ulike beslutninger. Større kommuner vil etter utvalgets syn også kunne styrke det lokalpolitiske nivåets interesser overfor statlige, regionale og private aktører gjennom at lokalpolitikerne får større muligheter til å fatte avgjørelser der det lokalpolitiske skjønnet er viktig (Vabo m.fl., 2014b: s. 16.)

Fem kriterier tillegges avgjørende vekt for kommunen som demokratisk arena: høy politisk deltakelse, lokal politisk styring, bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring (istedenfor detaljstyring). Ekspertutvalget setter likhetstegn mellom kommunestørrelse og tillit til lokalt folkevalgtes prioriteringer og til oppgaveløsningen i kommunene. Slik finner utvalget at behovet for statlig detaljstyring vil være mindre om kommunene får en minstestørrelse på 15000–20000 innbyggere. Slike kommuner vil, etter utvalgets vurdering, ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på betydelig flere områder enn det de fleste kommunene har i dag, noe som innebærer mindre behov for statlig detaljstyring. Utvalget mener videre at store kommuner vil redusere behovet for statlig veiledning, rådgivning og tilsyn. Slik vil en kommunestruktur med større kommuner gi mer likeverdighet mellom stat og kommune. Videre ser utvalget at kommunen som demokratisk arena vil styrkes av at det vil bli mindre behov for interkommunalt samarbeid. Den enkelte stor-kommune kan selv levere de fleste tjenester, drive god planlegging og forvalte, samt styre og kontrollere sin egen virksomhet. Utvalget ser for seg at fremtidens interkommunale samarbeid først og fremst vil være på administrative støttetjenester og tekniske tjenester. Disse utfordrer ikke lokalpolitikernes mulighet til kontroll og styring, og dermed representerer de ikke vesentlige ulemper for det lokale demokratiet (Vabo m.fl., 2014b).

Nye oppgaver til kommuner

I mandatet til Ekspertutvalgets andre oppgave om å komme opp med hvilke nye oppgaver innen tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling som kommunene skal få, viser KMD til Oppgavefordelingsutvalgets (NOU 2000:22) og dets prinsipper for oppgavefordelingen. KMD legger til grunn at endringer i oppgavefordelingen bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet. Juridisk og økonomisk rammestyring bør legges til grunn ved overføring av nye oppgaver og prinsippet om generalistkommunen skal videreføres (Vabo m.fl., 2014b).

Når det gjelder *oppgaver innen tjenesteproduksjon* vurderer utvalget om følgende oppgaver kan overføres kommunene – gitt at kommunene blir så store som minimumsgrensen utvalget foreslår: psykisk helsevern, tverrfaglig spesialisert rusbehandling, habilitering og rehabilitering, hjelpemidler, barnevern, arbeidsmarkedstiltak og videregående opplæring. Av disse sju oppgaveområdene lander utvalget på at kommuner som er større enn minimumsgrensen kan få overført tre: habilitering og rehabilitering, hjelpemidler og barnevern (dvs overta ansvaret staten har i dag). Utvalget er i tvil om oppgavene knyttet til arbeidsmarkedstiltak kan overføres. I utgangspunktet kan kommuner som er større enn minimumsgrensen ta oppgavene, men utvalget frykter at det vil gå på bekostning av en samlet arbeidsmarkedspolitik og svekket sammenheng med rettighetsfestede ytelser. Oppgaver innen psykisk helsevern, tverrfaglig spesialisert rusbehandling og videregående opplæring bør ikke overføres. Utvalget gjør et unntak for videregående opplæring, som kan overføres til kommuner med flere enn 100 000 innbyggere, så fremt kommunene utgjør et samlet funksjonelt samfunnsutviklingsområde (Vabo m.fl., 2014b).

Når det gjelder *oppgaver innen samfunnsutvikling*, vurderer Ekspertutvalget om tre oppgaver kan overføres: Kollektivtrafikk, fylkesveier, virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling. Utvalget lander på at ingen av disse kan overføres til vanlige kommuner. Storbykommuner kan få ansvar for kollektivtrafikk, og fylkesveier innenfor storbyområdene kan omklassifiseres til å bli kommunale. Når det gjelder den siste oppgaven – virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling er ikke utvalget for å legge disse til kommunene. I utgangspunktet, sier utvalget, er kommuner større enn minimumsgrensen store nok til å kunne bygge opp kompetanse til å få noen nye oppgaver på dette området, men store kommuner kan ikke utføre disse oppgavene like effektivt som dagens forvaltningsapparat (Vabo m.fl., 2014b).

Ekspertutvalget vurderer aktuelle utfall av sine anbefalinger i tre modeller:

- Modell 1 innebærer en videreføring av generalistkommuneprinsippet hvor alle kommuner (unntatt Oslo) har ansvaret for samme oppgaveportefølje. Kommunene forutsettes å ha en minstestørrelse på 15 000-20 000 innbyggere. Alle kommunene inngår som i dag i et fylke/region.
- Modell 2 åpner for at kommuner har ulike oppgaver ut fra hvor mange innbyggere de har (oppgavedifferensiering) og overføring av flere oppgaver til storkommuner. Alle kommunene (unntatt Oslo) inngår som i dag i fylket/regionen.
- Modell 3 åpner også for oppgavedifferensiering og tildeling av Oslo-status til flere storkommuner, det vil si at storkommunen i tillegg til å ha regionale oppgaver også utgjør et eget fylke/region. Modell 3 innebærer at nabokommunene til storkommunen inngår i et annet fylke/region, slik tilfellet er for nabokommunene til Oslo i dag

Det er ikke rom her til å gå i detalj i Ekspertutvalgets vurdering av de tre modellene. I grove trekk kan man si at fordelene med modell 1 er at den gir en oversiktlig offentlig forvaltning. Ulempen, slik utvalget vurderer det, er at kommunene også etter reformen vil ha stor variasjon når det gjelder antall innbyggere. Dermed må oppgavefordelingen fastsettes av de minste kommunenes bæreevne. Oppgaver som de største kommunene kunne løst nært sine innbyggere, må løses på andre forvaltningsnivå enn det lokale. Fordelen med modell 2 er at oppgavefordelingen kan tilpasses ulike lokale forutsetninger. Minstestørrelsen på 15 000 – 20 000 innbyggere ligger fast, men i modell 2 kan kommuner som har vesentlig flere innbyggere enn dette minimumskravet få oppgaver som kommuner med 20 000 innbyggere er for små til å løse. Ulempen er at den offentlige forvaltningen kan bli uoversiktlig. En annen ulempe er at dette kan svekke fylkeskommunene og den regionale staten, slik at det blir vanskeligere for fylkeskommunene/staten å levere et godt tilbud til resten av fylket/regionen. Denne modellen har også demokratiske utfordringer, bla ved at innbyggernes stemmer teller

ulikt. Fordelene og ulempene med den siste modellen er de samme som for den andre modellen. I tillegg kommer ulemper knyttet til samhandling og koordinering mellom storkommune og tilstøtende regioner (Vabo m.fl., 2014b: s. 160-172).

2.2 Det politiske grunnlaget for dagens kommunereform

Da Stoltenberg II tapte Stortingsvalget i 2013 til fordel for en mindretallsregjering fra H/Frp-regjering (Regjeringen Solberg), som styrer med parlamentarisk støtte fra V og Krf, lå det å få gjort noe med kommunestrukturen høyt på den nye regjeringens agenda. I det politiske dokumentet hvor H og Frp enes om en politisk plattform for Regjeringen Solberg, forplikter Regjeringen seg til å gjennomføre en kommunereform (Sundvollenerklæringen, 2013). Kommunereformen er avklart med støttepartiene V og Krf (Samarbeidsavtalen, 2013). Med dette er det flertall på Stortinget for at det skal gjennomføres en kommunereform hvor nødvendige vedtak fattes i inneværende Stortingsperiode.

Regjeringen Solberg ønsker å gjennomføre kommunereformen fordi den med referanse til barnevern, ressurskrevende tjenester (som psykisk helsevern) og omsorgs- og utdanningstjenestene, ser behov for å sikre mer kompetanse og faglighet i den enkelte kommune. Blir kommunene større kan de få flere av oppgavene som i dag ligger hos fylkeskommunene, den regionale staten (fylkesmennene) og staten (Sundvollenerklæringen, 2013). Hensynet til lokaldemokrati ligger også langt framme i det politiske grunnlaget for kommunereformen:

Fremveksten av interkommunale selskaper og samarbeid viser at dagens oppgaver allerede er for store for dagens kommunestruktur. Viktige beslutninger om kommunale oppgaver, som infrastruktur og grunnleggende velferdstjenester, er blitt flyttet vekk fra folkevalgte organer og til interkommunale selskaper. Regjeringen mener at dette har svekket demokratiet. En omfattende kommunereform vil derfor også være en demokratireform (Sundvollenerklæringen, 2013: s. 47).

I en meldingsdel til Kommuneproposisjonen 2015 utvikler Regjeringen Solberg kommunereformen ytterligere. Når det gjelder reformbehovet peker Regjeringen på veksten i kommunale oppgaver som har gjort kommunene til sentrale aktører, som må være i stand til å også håndtere framtidige velferdsreformer. Regjeringen vurderer det slik at en rekke utfordringer aksentuerer behovet for en kommunereform: *befolkningsutvikling* (eldrebølge, befolkningsnedgang i de minste kommunene, og kraftig befolkningsvekst i storbyområdene utfordrer alle kommunene på hvert sitt vis), *sentralisering* (befolkningen sier mot tettsteder og byer), *manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelinger*, *økte krav til kommunene* (både som en følge av nye oppgaver, f.eks. samhandlingsreformen, men også som en følge av reformer innenfor eksisterende oppgaver, som f.eks. Kunnskapsløftet, og generell dreining mot rettighetsfesting/lovpålagte rettigheter), *økte krav til kapasitet og kompetanse og utfordringer for lokaldemokratiet* (f.eks. interkommunalt samarbeid og økt statlig detaljstyring). Regjeringen peker på fire mål som kommunereformen skal sikre: *Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne*, *Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling*, *Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner* og *Styrket lokaldemokrati*. (Prp. 95 S (2013-2014)).

I meldingsdelen går Regjeringen nærmere inn på Ekspertutvalgets kriterier og anbefalinger. Departementet finner de foreslåtte kriteriene å være et godt utgangspunkt, både for lokale prosesser og når staten skal vurdere hva som er en god kommunestruktur. Regjeringen deler Ekspertutvalgets vurderinger om at en kommunereform som fører til større kommuner kan styrke kommunenes samfunnsutviklingsrolle, samt at en slik reform kan føre til noen utfordringer for lokaldemokratiet (Prp. 95 S (2013-2014), s. 43-46). Når det gjelder

anbefalingene om minimumsstørrelse møter Ekspertutvalget mer motbør fra Regjeringen, som ikke finner det «naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall» (Prp. 95 S (2013-2014), s. 44). Regjeringen peker på at avstandsulemper vil gjelde flere kommuner enn bare kommuner i Finnmark, som Ekspertutvalget anslo. Kommunereformen skal derfor ta hensyn til landets «mangfoldige geografi», hvor konsekvenser av vær og topografi (f.eks. rasfare, stengte veier, innstilte fly og båter og langvarige sammenbrudd i infrastruktur) kan være utfordringer ut over reisetid:

Kommunereformen må ta hensyn til Norges mangfoldige geografi. Regjeringen mener derfor at det ikke kan stilles et absolutt krav til innbyggertall. Christiansen-utvalget anbefalte i 1992 en veiledende norm for akseptabel tilgjengelighet på 60 minutter til kommunesenteret. Departementet mener det kan være utfordrende å sette landsdekkende standard for akseptabel reiseavstand, da topografiske og klimatiske forhold i noen tilfeller kan være vel så utfordrende for tilgjengelighet. Derfor er spørsmålet om avstand en utfordring som best løses lokalt, og departementet mener at spørsmålet om avstand må vurderes i hvert enkelt tilfelle (Prp- 95 S (2013-2014), s. 48-49).

I slike områder kan tvungen interkommunalt samarbeid bli en løsning som Regjeringen ser for seg:

Departementet vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven som gir anledning for å pålegge interkommunalt samarbeid for å få større fagmiljø i de tilfeller kommunene på grunn av avstander vurderer at det ikke kan slå seg sammen (Prp. 95 S (2013-2014), s. 44).

Regjeringen er imidlertid klar på at den ikke ser interkommunalt samarbeid som et fullgodt alternativ til større kommuner fordi offentlig forvaltning blir unødig kompleks, demokratiet svekkes fordi beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeid, og det kan være vanskelig å fatte vedtak i kontroversielle spørsmål. Regjeringen anser små kommuner å ha en ytterligere utfordring når det gjelder interkommunale samarbeid:

Det er en utfordring at de minste kommunene, som har det største behovet for interkommunalt samarbeid, også har minst kapasitet og kompetanse til å etablere, styre og håndtere formelle samarbeid (Prp. 95 S (2013-2014), s. 44).

En av kommunereformens største fordeler, ifølge Regjeringen, vil være at den reduserer behovet for interkommunalt samarbeid om viktige kommunale oppgaver. I dette

ligger en demokratisk gevinst i at kommunestyret har oversikt og kontroll over alle sine oppgaver og at innbyggere og næringsliv vet hvem som tar de ulike beslutningene og kan ansvarliggjøre disse (s. 44).

Når det gjelder oppgaveoverføring sier Regjeringen lite i meldingsdelen til Kommuneproposisjonen for 2015. Den slår fast at generalistperspektivet skal ligge fast. Men generalistkommunen kan komme under press. Regjeringen slår fast at om kommunereformen fører med seg en heterogen kommunestruktur hvor kommunestørrelsen varierer stort, så kan det bli aktuelt ikke bare pålagt interkommunalt samarbeid, men også oppgavedifferensiering kommunene i mellom (altså Ekspertutvalgets modell 2 eller 3) (Prp. 95 S (2013-2014)).

2.3 De sentrale argumentene

Kommunereformen kan ses å hvile på to overordnede empiriske faktum: (a) det finnes kommuner i Norge som har få innbyggere og (b) landet er i endring. De fleste av argumentene både for og mot reformen er begrunnet i observerbare og erfaringsbaserte, faktiske forhold. Samtidig vil hvordan man tolker argumentene og deres betydning kunne være politisk og verdiladet. Der noen ser en fordelaktig utvikling, ser andre alarmerende forhold. De som ønsker

en kommunestrukturreform velkommen, ser det slik at landet har et «småkommuneproblem» – et problem som ytterligere forsterkes av ulike endringsprosesser Norge gjennomgår. Disse to oppfatningene har fulgt den norske kommunestrukturen i lang tid (jf. NOU 1992: 15, Vabo m.fl., 2014a&b).

«Småkommuneproblemet» oppfattes som manglende robusthet når det gjelder økonomi, kompetanse og sårbarhet. Småkommuner vurderes å være økonomisk ineffektive, og de ses å mangle økonomisk kraft og handlefrihet. Småkommunene ses også å være for små til å tiltrekke seg den best kvalifiserte arbeidskraften. «Småkommuneproblemet» setter søkelyset på kommuner som er preget av «små forhold», og peker på det at disse kommunene er sårbare for alt fra sykefravær til korrupsjon, uryddig saksbehandling og inkompetanse.

«Et Norge i endring» tar utgangspunkt i en rekke endringstrender som setter velferdsproduksjonen under press. Disse endringstrendene kan grupperes i fire grupper, som hver på sin måte representerer utfordringer for kommunene. I den første gruppen finner vi utviklingstrendene som gir kommunal tjenesteproduksjon mer å gjøre: *eldrebølgen* gir flere eldre som behøver pleie og omsorg, samtidig som det blir et *økende antall yngre brukere* av velferdstjenester, som barnevern, rusomsorg og psykiatri. I den andre gruppen finner vi utviklingstrender som setter finansieringen av velferdstjenestene under press: som *økende pensjonsforpliktelser* og *økende lønnsforpliktelser*. I den tredje gruppen finner vi utviklingstrender som gjør det vanskeligere å drive kommunal velferdsproduksjon: *rettighetsfesting* (lovfestet rett til barnehageplass osv.), *juridisk implementering av menneskerettigheter* og *andre internasjonale lover/avtaler* og nye, mer komplekse, tjenester. Denne siste gruppen av endringstrender destabiliserer den geografisk blinde velferdsstaten – altså det at man i prinsippet har den samme muligheten til lik hjelp uavhengig av bosted. Den geografisk blinde velferdsstaten har etter vårt skjønn vært et bærende prinsipp i den moderne, norske velferdsstaten. Dette prinsippet destabiliseres også som en følge av den fjerde gruppen av endringstrender i form av geografiske og demografiske endringer: *sentralisering* (landets befolkning siger mot byer og tettsteder) og en *asymmetrisk befolkningsvekst* (en del utkantkommuner har synkende folketall i en periode med historisk høy nasjonal befolkningsvekst).

Under disse to overordnede empirisk baserte oppfatningene, kan man sortere ut fire argument som på mange måter utgjør kommunereformens pilarer: *økonomiargumentet*, *kvalitetsargumentet*, *demokratiargumentet* og *regionaliseringsargumentet*. I det følgende vil vi gå inn på hvert av argumentene og kort oppsummere hva forskning og utredning har å si om disse argumentene. Det har i liten grad blitt iverksatt forskning og utredning i forbindelse med den pågående kommunereformen. I forbindelse med forrige reformforsøk ble det imidlertid gjort en hel del. Det er også gjort noen studier og erfaringsinnhentinger fra kommuner som ble sammenslått da.

Økonomiargumentet

Økonomiargumentet ser småkommuner og små enheter som unødig dyre. I jakten på en så økonomisk effektiv velferdsstat som mulig må landet få en kommunestruktur med større enheter som vil gi en mer effektiv utnyttelse av velferdsstatens økonomiske ressurser. Argumentet er sentralt i utredningene som ligger til grunn for dagens kommunereform (se NOU 1992:15). For dagens kommunereform er ikke økonomiargumentet først og fremst at kommunene skal spare penger, men bli mer «robuste». For ekspertutvalget er «økonomisk soliditet» ett av kriteriene som vurderes i forbindelse med oppgaveoverføring. Utvalget later til å se dette som en funksjon av innbyggerantall all den tid «kommuner i størrelsesorden

15000- 20000 innbyggere på generelt grunnlag må antas å tilfredsstillte kriteriet om økonomisk soliditet» (jf. Vabo m.fl., 2014b: s. 8).

I den forrige sammenslåingsrunden beregnet SSB innsparingspotensialet ved kommunesammenslåing. Selv med ekstrem-scenarioet hvor man stod igjen med 90 kommuner, var det teoretiske sparepotensialet på 3,6 % av kommunenes samlede utgifter (Langørgen, m.fl., 2002). Det er også lite som tyder på at større kommuner er mer økonomisk effektive enn små kommuner om man måler etter netto driftsresultat (Borge, 2005). Ser man imidlertid på økonomisk soliditet, ser de minste kommunene ut til å være mer sårbare for årlige svingninger i inntekter og utgifter (Vabo m.fl. 2014a.) På kommunenivå er det imidlertid lite penger å spare på sammenslåinger. Det er tjenesteproduksjonen og tjenesteproduksjonsstrukturen som representerer de største utgiftene. Dette gjør innsparingspotensialet følsomt for bosettingsmønster og avstandene i kommunene som skal slås sammen. Så lenge tjenestene skal produseres der det bor folk, er det kun utgifter å spare i at det blir færre sentraladministrasjoner. I kommuner med spredtbygd bosettingsmønster og betydelig reisetid vil dette særlig være tilfelle. For tjenester som kan sentraliseres (bl.a. institusjonsomsorg og sentraladministrasjon) eller tekniske tjenester kan det være stordriftsfordeler å hente. For noen tjenester kan det å sentralisere tjenestene bidra til å spare penger, men dette ser ut til å kunne avhenge av om eksisterende infrastruktur har ledig kapasitet. Må man bygge nytt for å huse sentraliseringen, ser mye av innsparingspotensialet ut til å forsvinne (Langørgen og Aaberge, 2003; Myrvold og Toresen, 2003). Erfaringer fra gjennomførte sammenslåinger viser at førstelinjetjenester gjerne blir liggende der de lå før sammenslåingen (Brandtzæg, 2009) – i alle fall så lenge kommunene mottar sammenslåingstilskudd. Utredninger av konkrete sammenslåingsalternativ viser at sammenslåtte kommuner kan forvente betydelige inntektsfall sammenlignet med alenegang når perioden med sammenslåingstilskudd er over (se f.eks. Lie m.fl., 2014).

Kvalitetsargumentet

Kvalitetsargumentet ser småkommuner og små enheter som å ha dårligere kvalitet enn store enheter. Årsaken er at det i små enheter er få personer som arbeider med samme faglige utfordringer og de faglige utfordringene opptrer langt sjeldnere enn i store enheter. I store enheter opptrer faglig interessante og vanskelige tilfeller oftere, og dermed tiltrekker større enheter seg mer kompetent arbeidskraft, som igjen får økt kompetanse gjennom ikke bare å få arbeide sammen i et kompetent fagmiljø men også hyppigere arbeide med de faglige interessante/vanskelige tilfellene. Kvalitetsargumentet er ett av kommunereformens kjerneargumenter. Som vi så i gjennomgangen av kommunereformen i kapittel 2.1 og kapittel 2.2. er nettopp bekymringen for at kommunene ikke klarer å løse lovpålagte oppgaver en sentral del av reformønsket. Gjennom å gjøre kommunene større, skal de ikke bare settes i stand til å løse oppgavene de har i dag, men også oppgavene morgendagens velferdsstat kan tenkes å pålegge kommunene.

Når det gjelder forskning og utredning på kvalitet og kommunestruktur, er bildet mer fragmentert enn for økonomiargumentet. Det kan være hensiktsmessig å skille mellom basistjenester som mange bruker og kompetansekrevede spesialtjenester som benyttes av få, men sårbare brukere (f.eks. barnevern, PP-tjeneste, rusomsorg og psykiatri). Forskning viser at slike tjenesteområder ofte har en særlig sårbarhet i små kommuner – nettopp fordi det i små kommuner kan være bare én ansatt innenfor disse tjenesteområdene. Forskning har også pekt på at man som bruker av slike tjenester i småkommuner ikke kan velge annen saksbehandler, lege, jordmor osv. om det skjærer seg med den ene som jobber i kommunen. En del studier har dokumentert at småkommuner har problemer med å rekruttere fagpersonale, særlig når det

gjelder til tjenesteområder som krever spesialkompetanse og hvor småkommuner ikke har behov for å fylle opp en hel stilling (Hovik og Myrvold, 2001; Myrvold og Toresen, 2003).

Når det gjelder kvalitet på basistjenester som brukes av mange, er det lite som tyder på at små kommuners tjenestekvalitet er systematisk dårligere enn større kommuners tjenestekvalitet. Om man ser på tilfredshetsundersøkelser scorer små kommuner jevnt over bedre enn større kommuner på tilfredshet med helse- og omsorgstjenester, en tendens som synes å være stabil over tid. Baldersheim m.fl. (2003) finner f.eks. at tilfredsheten i befolkningen med de kommunale tjenestene synker med økende kommunestørrelse. Noen forklarer dette som en følge av nærhetseffekter: jo nærmere man er brukerne, dess bedre oversikt har man over behov og kan slik bedre tilpasse tjenestene enn større og mer uoversiktlige kommuner (Myrvold og Toresen, 2003). Ekspertutvalget forklarer dette på sin side med å si at små kommuner ofte har en eldre og lavere utdannet befolkning enn hva tilfellet er i større kommuner, som har en befolkning som er mer tilbøyelig til å stille høye krav til kommunen (Vabo m.fl. 2014a, s 48). Ser man derimot nærmere på Monkerud og Sørensen (2010), som er undersøkelsen Ekspertutvalget viser til her, er det kommunenes frie inntekter snarere enn kommunestørrelse og innbyggernes alder og utdanning som forklarer hvorfor innbyggere i mindre kommuner er mer fornøyd med tjenestene enn innbyggere i større kommuner. Det er faktisk ikke grunnlag ut fra Monkerud og Sørensen (2010) å hevde at ulikheter i utdanningsnivå mellom små og store kommuner forklarer noe av forskjellene i oppfatning av kvaliteten på kommunale tjenester som finnes mellom innbyggerne i små og store kommuner. Ifølge denne undersøkelsen vil altså kvaliteten på tjenestene kunne øke med kommunesammenslåing, men kun i de tilfellene hvor kommunesammenslåingen innebærer en overføring av inntekter fra en rik kommune, f.eks. kraftkommune, til en kommune uten høy andel av frie inntekter.

Et annet aspekt ved kvalitet er hvor godt kommunens ledere utnytter kommunens handlingsrom gjennom lederskap og styringsevne. Baldersheim (2003) fant at styringen i både små og store kommuner var preget av profesjonalitet. Han fant at det største problemet med handlingsrom for mindre kommuner var ikke at de var småkommuner, men at de var kommuner med perifer beliggenhet og spredt bosetting. Baldersheim fant videre at utfordringene kommunale ledere i mindre kommuner hadde i stor grad skrev seg fra statens styring med kommunesektoren. Han fant også at det var utfordringer som skrev seg fra de lokale styringsforholdene (bl.a. rollefordelingen mellom politiske og administrative organer) preget av små organisasjoner og små lokalsamfunn. Baldersheim finner imidlertid grunn til å advare mot å overdrive disse forskjellene mellom små og store kommuner, da de større kommunene «på ingen måte [framstår] som problemfrie idyller.» (Baldersheim, 2003: s. 173)

Demokratiargumentet

Demokrati-argumentet skiller seg litt fra de to foregående argumentene. Her handler det i utgangspunktet ikke om små eller store kommuner, men statens dominerende rolle overfor kommunene. Dette argumentet griper tak i at reelt lokaldemokrati er på vikende front for en ekspanderende stat, som i økende grad detaljstyrer kommunenes tjenesteproduksjon gjennom øremerkede midler, detaljorientert regelverk for tjenesteproduksjon og gjennomgripende reguleringer, som begrenser rammene for kommunenes selvbestemmelse. Ifølge dette argumentet er løsningen større kommuner, fordi man da vil få en kommunesektor som er mer profesjonell, har høyere kompetanse og mer økonomisk solid, noe som vil minske behovet for en detaljfokuserende stat. Som vi så i gjennomgangen av kommunereformen ovenfor omtaler Regjeringen kommunereformen som en «demokratireform». Demokrati-argumentet er således et av de mest sentrale argumentene for kommunereformen.

Man kan si at demokratiargumentet har to fundament: på den ene siden hviler argumentet i stor grad på den siste Makt- og demokratiutredningen (NOU 2003:19), som bl.a. utredet seg fram til at staten tar for stor plass i tjenesteproduksjon og lokal samfunnsutvikling, og at nasjonale politikere tar for stor plass i det politiske ordskiftet om saker som kommunene har ansvaret for. Utredningen så en forvitring av det norske demokratiet, særlig lokaldemokratiet, som ble beskrevet å være i krise. Lokalpolitikere sitter med ansvaret ovenfor egne innbyggere, men uten makt over hverken utvikling eller tilbud. Årsaken til lokaldemokratiets krise ble plassert i rettighetsfesting, statlig styring og konkurranseutsetting av tjenesteproduksjonen.

Det er viktig å minne om at Makt- og demokratiutredningens funn, og ikke minst vurderingen av dem, var omdiskuterte da utredningen ble publisert (Eriksen, 2003). Utviklingen utredningen beskriver, vurderes ulikt: for noen er den en ønsket utvikling, som sikrer landets innbyggere likeverdige tjenester og rettigheter uavhengig av bostedskommunens gjeldende politiske flertallsmening, mens den for andre er en uheldig utvikling mot et uthulet lokalt skinnendemokrati. Dette spennet – mellom rettferdighet og likeverdige tjenester landet over og lokal folkestyrt tjenesteproduksjon – skjærer gjennom 60 år med kommunestrukturdebatt (Hansen og Klausen, 2002; Hansen, 2003a). Det som i dag dominerer kommunestrukturdebatten er kommunens evne til å rettferdig levere tjenester på de områdene som velferdsstaten pålegger den. Men det som legitimerer kommunene som forvaltningsnivå er imidlertid rollen som arena for lokaldemokrati (Hansen, 2003a). Skal en kommunereform lykkes må den derfor også ha som mål å styrke kommunene som demokratisk arena.

Det finnes imidlertid lite forskning som tyder på at å øke kommunestørrelse fører til en direkte styrking av lokaldemokratiet. Forskning på lokaldemokrati og kommunestørrelse finner at kommunestyret og de folkevalgte har en mer sentral rolle i små kommuner enn hva tilfellet er i større kommuner. Kommunestyrene ser ut til å beholde beslutningsretten i flere saker i små kommuner, mens større kommuner ser ut til å delegerer beslutningsretten i større grad til administrasjonen. Dette kan henge sammen med at saksomfanget er mindre i små kommuner og de folkevalgte dermed rekker over de fleste sakene selv. En annen årsak kan være at i mindre kommuner er det lettere for folk å ha direkte kontakt med de folkevalgte, som da må være i stand til å svare på direkte spørsmål. Med frikjøp av politiske ledere som ordfører og varaordfører er det lite som tyder på at den politiske kapasiteten er større i store kommuner enn hva tilfellet er i små kommuner (Baldersheim, 2003).

Det finnes også forskning som dokumenterer at hvor sterk tro innbyggerne har på egen påvirkningskraft øker med avtagende kommunestørrelse. Men denne forskjellen mellom små og store kommuner når det gjelder innbyggernes tro på egen påvirkningskraft lar seg ikke oversette til entydige funn om at innbyggernes muligheter til å faktisk nå fram overfor beslutningstakerne er bedre i små kommuner (Hansen, 2003b). Det er også forskning som dokumenterer at borgere i mindre kommuner i noe større grad enn borgere i større kommuner opplever å inneha politisk kompetanse og føle seg informert om lokalpolitiske forhold. Det finnes også forskning som dokumenterer at man i mindre kommuner opplever større nærhet til folkevalgte enn i større kommuner (Rose og Pettersen, 2009a og b). Det er også undersøkelser som tyder på at det er en sammenheng mellom hvor gode tjenester borgerne opplever at de har og hvor sterk lokal-demokratisk påvirkningsmulighet de har, en påvirkningskraft som henger sammen med nærdemokrati (Jakobsen, 2012).

Som vi så i kapittel 2.1. gjør også Ekspertutvalget et poeng ut av at det er lite som tyder på at kommunereformen vil gi direkte demokratiske gevinster – heller tvert om. Det er de indirekte gevinstene som representerer den demokratiske styrkingen, slik Ekspertutvalget vurderer det: færre interkommunale samarbeid og mindre statlig detaljstyring gjennom oppgaveoverføring og rammestyring. Interkommunale samarbeid ses å undergrave lokaldemokratiet og gjennom

det forvitrer kommunen som et betydningsfullt demokratisk nivå. Det er særlig interkommunale samarbeid om tjenesteproduksjon som pekes på som utfordrende i så måte. Samarbeid om infrastruktur og støttefunksjoner vurderes å være mindre problematisk (Vabo, m.fl., 2014a og b).

Forskning på interkommunale samarbeid, viser at samarbeidet forbedrer kvaliteten på kommunenes tjenestetilbud (Leknes, m.fl., 2013). Det finnes også forskning som viser at interkommunale samarbeid kan gjøre tjenestene lettere tilgjengelig for innbyggerne, fordi man kan omgå nærhetsulemper i tjenester som er sårbare for slike (f.eks. barnevern) (Brandtzæg, 2006). Leknes m.fl. (2013) slår i et ferskt forskningsprosjekt fast at interkommunalt samarbeid er helt avgjørende for at kommuner kan levere tjenester til innbyggerne. Men denne avhengigheten er sektorfølsom. Det er først og fremst innenfor kommunalteknisk sektor samt brannvern at interkommunalt samarbeid er avgjørende for kommunenes evne til å levere tjenester. Når det gjelder helse- og undervisningssektoren, er det kun for deler av tjenesteproduksjonen at kommuner er avhengige av interkommunale samarbeid, og det gjelder for høyt spesialiserte tjenester (legevakt) eller tjenester som er kompetansekrevende og som et fåtall av innbyggerne benytter (PPT-tjeneste, barnevern og arbeidsrehabilitering). Denne studien gir imidlertid ikke grunn til å hevde at interkommunale samarbeid bidrar til at kommunene forvitrer og blir mindre betydningsfulle. Det undersøkelsen derimot gir grunn til å hevde er at det er utfordrende for kommunene å forankre interkommunale samarbeidsprosesser (Leknes, m.fl., 2013). Det er rådmanns- og ordførernivået som er mest i inngrep med styring og innflytelse på de interkommunale samarbeidene. Lenger ned i det kommunale hierarkiet avtar kjennskapen og den direkte innflytelsen på det interkommunale samarbeidet (Frisvoll og Rye, 2009; Leknes, m.fl., 2013). Når det gjelder kommunestørrelse og interkommunale samarbeid, finner man at de minste kommunene opplever at det er vanskelig å etablere, kontrollere og styre interkommunalt samarbeid (Leknes m.fl., 2013). En nylig evaluering av en modell for interkommunalt samarbeid som skal gi mulighet til bedre politisk styring (vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd) finner at samarbeidet har ført til bedre kvalitet i tjenesteproduksjonen. Evalueringen finner også at administrativ styring fungerer godt. Når det gjelder å få til bedre politisk styring har man fortsatt rom for forbedringer. Samtidig synes det som at man til en viss grad har klart å politisk forankre det interkommunale samarbeidet ut over ordførernivået i kommunene (Farstad, m.fl., 2014; Gjertsen, 2014; Rønning og Farstad, 2014)

Når det gjelder potensialet oppgaveoverføring har til å styrke et forvaltningsnivås folkestyre, viser forskning at hvilke type oppgaver som overføres er avgjørende for hvorvidt oppgaveoverføring i seg selv gir demokratiske effekter. Er det rene saksbehandlingsoppgaver innenfor et sterkt regulert felt hvor det er lite rom for politisk skjønnsutøvelse, er det lite grunnlag for å hevde at man styrker det lokale folkestyret (jf. Frisvoll og Rønningen, 2012).

Regionaliseringsargumentet

Regionaliseringsargumentet peker på at samfunnsutfoldelsen vokser ut av sine administrative grenser, noe som har negative konsekvenser for næringsliv, forvaltning, tjenesteproduksjon og folks hverdagsliv. Dette argumentet legger til grunn at «geografien krymper». Det er særlig to forhold som bidrar til en krympende geografi: (a) innovasjoner og forbedringer innen transportsektoren fører til synkende reisetid og reisekostnad, som igjen gjør samfunnet mindre følsomt for avstand og (b) innovasjoner og forbedringer innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi gjør samfunnet mindre følsomt for avstand. Disse to forholdene bidrar til å veve samfunnet ikke bare tettere sammen, men også over større avstander enn hva tilfellet var før. Folk, varer og tjenester er mer mobile og mindre følsom for avstand. Oppå

dette kommer sentraliseringen, som skaper en betydelig befolkningsvekst i og rundt byer og tettsteder. Summen av dette er at samfunnsutfoldelsen sprenger seg ut av det som før var naturlige kommunegrenser. Kommunene er den viktigste enheten for planlegging og det er det viktigste nivået i tjenesteproduksjonen. Når samfunnet vokser ut av sine grenser så blir det mismatch mellom rammene for styring, tilrettelegging og påvirkning av samfunnsutviklingen og den faktiske samfunnsutviklingens behov. Samfunnsutviklingen blir lite koordinert, lite effektiv og hindres av unødige stengsler. Det er dette regionaliseringsargumentet søker å løse gjennom kommunesammenslåinger. *Regionaliseringsargumentet* er som vi så i kapittel 2.1 og kapittel 2.2 et viktig argument i kommunereformen. Ekspertutvalget foreslo at ett av kriteriene en ny kommunestruktur bør bygge på, er at nye kommuner bør dekke et «funksjonelt samfunnsutviklingsområde». En viktig grunn til det var at dagens kommunegrenser splitter opp slike funksjonelle samfunnsutviklingsområder – særlig rundt byene.

Forskning på kommunal og regional planlegging ser ut til å gi støtte til et slikt argument. En fragmentert kommunestruktur i tilfeller hvor samfunnsutfoldelsen renner ut over de eksisterende kommunegrensene forutsetter interkommunale plansamarbeid eller en sterk regional planlegging. Resultater fra forskning på dette viser at slik regional koordinering eller interkommunal planlegging kan være vanskelig å få til i praksis, særlig når det gjelder samfunnsplanlegging (Aarsæther m.fl., 2012; Harvold og Skjeggedal, 2012). Forskning på ABS-regioner (arbeids-, bosteds- og serviceregioner) og regionalisering/regiondanning ser også ut til å gi kommunereformønsket rett i at regionaliseringsargumentet kan ha noe for seg, men ikke i alle deler av landet. I områder hvor et avklart tettstedshierarki har vokst fram og den faktiske samfunnsutfoldelsen renner over den eksisterende kommunestrukturen, så sier forskning at kommunesammenslåinger her kan styrke samfunnsutviklingen (Amdam, 2003). Det må også nevnes at noen finner grunn til å forvente forringelser når det gjelder lokalsamfunnskvaliteter og kommunale tjenester ved sammenslåinger i slike områder fordi konkurranseelementet mellom ulike kommuner om å tiltrekke seg folk og næringsliv svekkes ved sammenslåinger (Baldersheim, 2003).

Forskning på regionalisering/regiondannelse viser imidlertid at regionaliseringsargumentet bare er et godt argument der hvor det i dag faktisk er funksjonelle samfunnsutviklingsområder som strekker seg over flere kommuner. Mao der hvor næringsliv, forvaltning, tjenesteproduksjon og folks hverdagsliv er reelt integrert på tvers av kommunegrensene. I de delene av landet hvor den faktiske samfunnsutfoldelsen ikke renner ut over den eksisterende kommunestrukturen, og det ikke er noe avklart tettstedshierarki, vil kommunesammenslåinger kunne bidra til å svekke samfunnsutviklingen i disse områdene – om en da ikke klarer å samle seg om felles visjoner og strategier (Amdam, 2003). I slike områder vil det imidlertid være vanskelig å samle seg om prioriteringer og beslutninger som ikke har positive effekter for alle. Forskning har vist at et regionalt strategisk fokus vokser fram og sprer seg asynkront i det kommunale hierarkiet. Det er ordførere og rådmenn som i langt større grad møter i interkommunale fôra og har et regionalt verdensbilde. Kommer man lenger ned i de kommunale hierarkiene synes fokuset å være mer lokalt. I områder uten en bredt forankret interkommunal identifikasjon også hos velgerne, er det lite å vinne politisk på å kjempe for en regional utvikling. I slike tilfeller, hvor egeninteressen er knyttet til et «vi i kommunen» og ikke et «vi i regionen», vil lokaldemokratiet sørge for at ikke for mye gis i det regionale samarbeidet (Andersen, 2010; Frisvoll og Almås, 2004; Frisvoll og Rye, 2009). Det er således grunn til å anta at sammenslåing av kommuner i slike områder vil føre med seg lite annet enn utmattende stillingskriger hvor de jevnbyrdige stedene får hver sin gang – særlig om stedene også er lokalpolitisk jevnbyrdige. Det finnes mange eksempler hvor de gamle kommunegrensene i lang tid etter sammenslåingen har vært synlige i den nye kommunens politikk (se Frisvoll og Almås, 2004). Som Onsager m.fl. (2012) viser har kystkommunene en

viktig nærings- og samfunnsutviklerrolle som er sentral i innsatsen for å skape attraktive bosteder. Andre har funnet at det som historisk har skjedd gjennom kommunesammenslåing, er at administrasjonene har blitt flyttet til større og mer sentralt beliggende kommunesenter, noe som har bygd ned den lokale utviklingskapasiteten (Cruickshank og Lysgård. 2012). Om dette skjer i områder uten en velfungerende ABS-region, er det med andre ord grunn til å forvente at lokal samfunnsutviklingskapasitet vil svekkes.

2.4 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett at krevende tjenester som barnevern, psykisk helsevern, PP-tjeneste og andre omsorgs- og utdanningstjenester oppfattes å sette den norske kommunestrukturen under press. Regjeringen Solberg ønsker å gjennomføre en kommunereform for å sikre mer kompetanse og faglighet i den enkelte kommune. Om kommunene blir større, vil problemene forsvinne og kommunene kan få enda flere oppgaver. Ifølge regjeringen vil dette gjøre kommunene mer jevnbyrdige med staten, noe som vil styrke lokaldemokratiet. Vi har også sett at et ekspertutvalg har blitt oppnevnt for å definere kriterier for en ny kommunestruktur og drøfte hvilke oppgaver som kan overføres de nye kommunene. Gjennom å vurdere kommunene som *demokratisk arena*, *tjenesteyter*, *samfunnsutvikler* og *myndighetsutøver* kommer ekspertutvalget opp med ti kriterier (se tabell 2.3, kapittel 2.1). Utvalget anbefaler at de nye kommunene får et befolkningsgrunnlag på minimum 15 000 – 20 000 innbyggere, som det nødvendige befolkningsgrunnlaget for å sikre kvalitet og kompetent tjenesteproduksjon på krevende tjenester som f.eks. barnevern og PP-tjenester. Når det gjelder nye oppgaver som kommuner med denne minimumsstørrelsen kan ta hånd om, lander utvalget på at det kun er et fåtall oppgaver som kan overføres – selv til så store kommuner. Ekspertutvalget anser at oppgavene kommunene allerede har, forutsetter et befolkningsgrunnlag på 15 000 – 20 000 innbyggere. Kommunene benytter i dag interkommunalt samarbeid for å nå dette befolkningsgrunnlaget. Et formål med kommunereformen er å redusere omfanget av interkommunal tjenesteproduksjon.

Hva som er hensiktsmessig kommunestørrelse og kommunestruktur er et politisk spørsmål. Vi har i kapittelet drøftet de sentrale argumentene for en kommunereform med mål om å skape større kommuner, og på grunnlag av forskning sett nærmere på i hvilke geografiske kontekster disse argumentene kan ses å være gyldige. Etter vår oppfatning ser ønsket om å gjennomføre en kommunereform som skal føre til større kommuner ut til å være basert på to empiriske faktum: det finnes kommuner med få innbyggere i Norge og landet er i endring. Det første empiriske faktumet blir av de som ønsker en kommunereform oppfattet som et «småkommuneproblem», mens det andre oppfattes å sette velferdsproduksjonen, og derigjennom den eksisterende kommunestrukturen, under press. Av disse to overordnede empirisk baserte oppfatningene kan man sortere ut fire argument som utgjør kommunereformens pilarer: *økonomiargumentet*, *kvalitetsargumentet*, *demokratiargumentet* og *regionaliseringsargumentet*.

Gjennomgangen av økonomiargumentet viser at sammenslåinger ikke vil resultere i betydelige innsparte midler for den enkelte kommune. Det er heller ingen forskning som tyder på at store kommuner er mer lønnsomme/effektive enn små kommuner. Gjennomgangen viste også at økonomiargumentet er følsomt for geografisk kontekst. Kommuner med spredtbygd bosettingsmønster og lange avstander har et særlig lite innsparingspotensial. Store kommuner har på sin side større evne til å håndtere svingninger mellom gode og dårlige år.

Gjennomgangen av kvalitetsargumentet viste at man må skille mellom basistjenester som brukes av mange og spesialiserte kompetansekrevende stillinger som brukes av få, men sårbare

brukere. For slike tjenester viste gjennomgangen at små kommuner ofte kan være særlig sårbart: rekrutteringsvansker, delte stillinger og enpersons-fagmiljø. I kommuner med få innbyggere er antall brukere av slike tjenester rett og slett for lavt til at man kan bygge store fagmiljø. Når det gjelder basistjenester som brukes av mange er det lite som tyder på at kvaliteten på disse tjenestene er bedre i store enn i små kommuner – heller tvert om. Gjennomgangen viste at dette kan ha sammenheng med nærhetseffekter og andel frie inntekter. Når det gjelder kvalitet på kommunenes lederskap, er det få forskjeller mellom store og små kommuner. Det er derimot forskjell i evnen til å utnytte kommunens handlingsrom. Gjennomgangen viste imidlertid at dette ser ut til å henge mer sammen med at små kommuner i utgangspunktet har et mindre handlingsrom som en følge av perifer lokalisering og spredtbygd bosetting. Når det gjelder demokratiargumentet, viser gjennomgangen at det finnes lite forskningsbasert dekning for å hevde at økende kommunestørrelse innebærer en styrking av lokaldemokratiet. Det er heller motsatt. I mindre kommuner har de folkevalgte en mer sentral rolle enn i større kommuner, hvor mer beslutningsmakt er delegert til administrasjonen.

Ekspertutvalget ser den demokratiske gevinsten av en kommunereform å være indirekte – bl.a. som en følge av at antallet interkommunale samarbeid vil bli redusert. Gjennomgangen viste at en slik vurdering ikke har entydig støtte i forskning. Det forskningen derimot viser er at det kan være utfordrende å forankre det interkommunale samarbeidet på folkevalgt nivå under ordførernivået. Forskningen viser også at det kan være utfordrende for mindre kommuner å etablere og styre interkommunale samarbeid. Det siste argumentet – regionaliseringsargumentet – er som vi så også et sentralt argument for kommunereformen. Samfunnsutfoldelsen renner i dag ut over kommunegrensene, som dermed ses som lite hensiktsmessige hindringer for samfunnsutviklingen. Dette er som vi så et argument som finner støtte i forskning, men kun for de delene av landet hvor samfunnsutfoldelsen faktisk renner over den eksisterende kommunestrukturen og hvor tettstedshierarkiet er avklart. I de delene av landet hvor samfunnsutfoldelsen ikke er reelt integrert på tvers av eksisterende kommunestruktur og det ikke er et avklart stedshierarki, kan kommunesammenslåing tvert om bidra til å svekke samfunnsutviklingen.

Gjennomgangen i kapittel 2.3 viste at hvor gode argumenter er for kommunesammenslåing er geografisk sensitive, knyttet til avstand, bosettingsmønster og sentrum/periferi-dimensjoner. Som vi viste i kapittel 2.1 anser Ekspertutvalget at avstandsdimensjoner kun er av avgjørende betydning for noen deler av Finnmark. I kapittel 2.2. så vi imidlertid at dette er en vurdering som Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke deler. Regjeringen legger som vi så opp til at kommunereformen skal ta hensyn til landets mangfoldige geografi, hvor konsekvenser av vær og topografi gir utfordringer ut over reisetid – som f.eks. rasfare, stengte veier, innstilte fly og båter og langvarige sammenbrudd i infrastruktur. Vi vil føye til at med klimaendringer og «mer vær», vil slike hendelser forventes å oppstå hyppigere.

I neste kapittel vil vi kort presentere de ti øykommunene som omfattes av undersøkelsen.

3. Om øykommunene i undersøkelsen

Norge er et land med en langstrakt kyststripe med mange øyer. Dette medfører at landet også har mange kommuner med øyer og øykommuner. En del av øykommunene er landfaste, andre er avhengig av båt og fly (se tabell 3.1).

Utredningen omhandler ti av landets 17 øykommuner uten landfast forbindelse: Fedje, Hasvik Kvitsøy, Leka, Røst, Smøla, Solund, Træna, Utsira og Værøy. Det er all grunn til å tro at resultater fra denne undersøkelsen også har gyldighet for flere av de andre øykommunene. Også andre kommuner som har store avstandsulemper kan dra nytte av rapporten. Når vi i det videre refererer til 'øykommuner', sikter vi til øykommuner uten landfast forbindelse, med mindre landfast forbindelse er nevnt spesifikt.

Tabell 3.1. Oversikt over øykommuner i Norge³

Antall øykommuner uten landfast forbindelse	Antall øykommuner som har landfast forbindelse	Kommuner med øyer
17 * ⁴	36	55

Nedenfor gis en kort beskrivelse av de ti kommunene som inngår i undersøkelsen med fokus på demografi, tjenestetilbud, næringsliv, samferdsel, mest aktuell sammenslåingspartner, øykommunens holdning til sammenslåing og sammenslåingspartneres holdning/vurdering.

Som vi vil se i gjennomgangen nedenfor ligger alle kommunene langt under nasjonalt gjennomsnittlig nivå for andel arbeidstakere som pendler ut av bostedskommunen for å jobbe (32 % i 2001) (SSB Folke- og boligtelling 2001)⁵. Dette underbygger poenget med at øykommunene i liten grad inngår i større bo- og arbeidsmarkedsregioner, men utgjør en egen arbeidsmarkedsregion. Andelen pendlere varierer mellom øykommunene i utvalget.

3.1 Fedje kommune

Fedje ligger i Hordaland fylke (se kart 1). Reisetiden til nabokommunen på fastlandet, Austrheim er på 50 minutt, mens til regionsenteret Knarvik i Lindås kommune tar det om lag 1,5 time. Til nærmeste storby, Bergen, tar det om lag 2 timer med bil. Mange pendler ut av kommunen for å jobbe (se figur 3.1). En nesten like stor andel pendler ut av kommunen som den andelen som jobber i kommunen (41 %). Til øykomune å være har Fedje også en betydelig innpendling, sammenlignet med antall ikke-pendlere (38%). Som vi ser av figuren

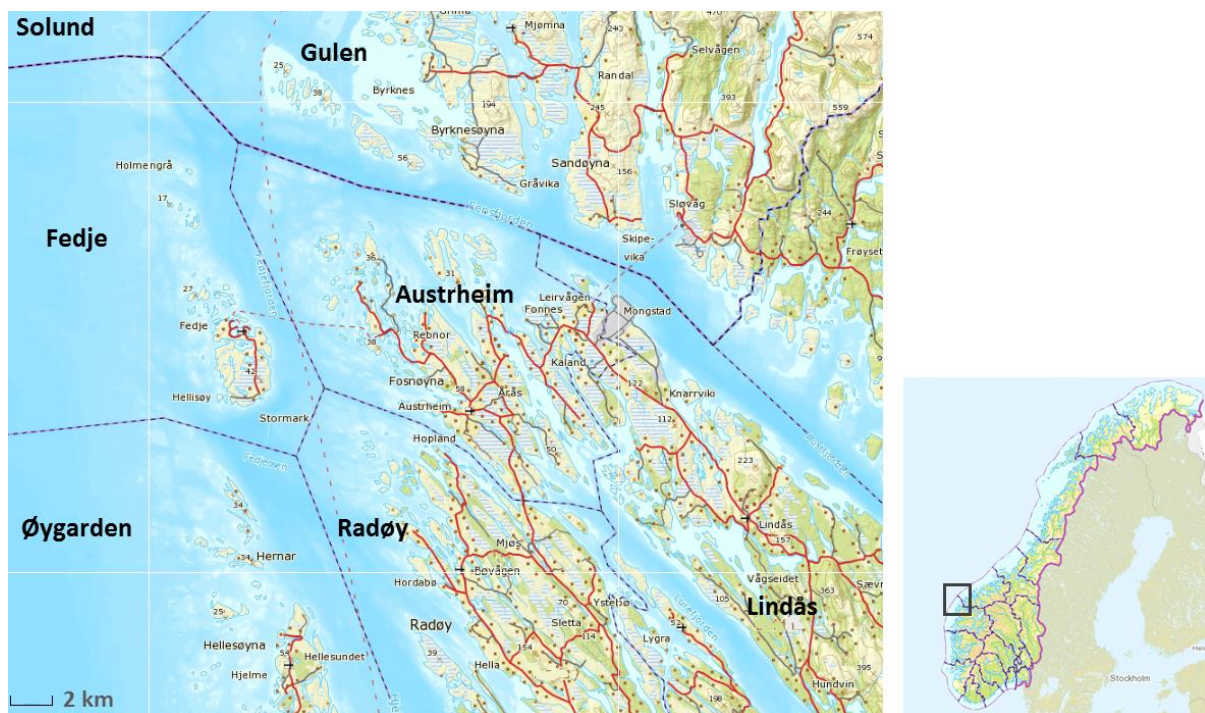
³ Oversikten er basert på en gjennomgang av kart på www.norgeskart.no. I oversikten «Kommuner med øyer» er kommuner med større øyer. Disse øyene er ikke nødvendigvis bebodde. Andre kommuner kan ha mindre øyer som er bebodde, og ikke medregnet her. Det er stor variasjon når det gjelder øykommunenes innbyggerantall og sentralitet.

⁴ Ikke landfaste kommuner er: Hasvik (Finnmark), Værøy, Røst, Træna, Vega, Dønna, Herøy (Nordland), Leka (Nord-Trøndelag), Smøla, Sandøy, Aukra, Misund, (Møre og Romsdal), Solund (Sogn og Fjordane), Fedje, Austevoll (Hordaland), Utsira og Kvitsøy (Rogaland).

⁵ Folke- og boligtellingen fra 2001 ser ut til å være nyeste tallene for pendling på landsbasis. Det er all grunn til å tro at den nasjonale andelen arbeidstakere som pendler i dag er langt høyere enn i 2001.

pendler de aller fleste til/fra samme økonomiske region. Dette er Bergens-regionen, bl.a. omfatter kommunene Austrheim og Lindås (Folke- og boligtellingsen – 2011, SSB). KMDs utredningsverktøy nykommune.no⁶ viser at flesteparten pendler til Bergen (23 stykker) og Lindås (12 stykker). Til Austerheim er det bare åtte arbeidstakere som pendler. Når det gjelder pendling til Fedje er det 12 stykker som pendler fra Bergen, og 9 stykker hver fra Sund og Austerheim. Folketallsutviklingen i Fedje har vært negativ de siste 24 årene. Som figur 3.2 viser, hadde kommunen 730 innbyggere i 1990. Pr 1. januar 2015 hadde folketallet falt til 561 innbyggere. På 24 år har kommunen hatt en befolkningsnedgang på 23 %. I SSBs sitt befolkningsframskrivningsscenario «Middels nasjonal vekst» forventes Fedje å ha 463 innbyggere i 2040.

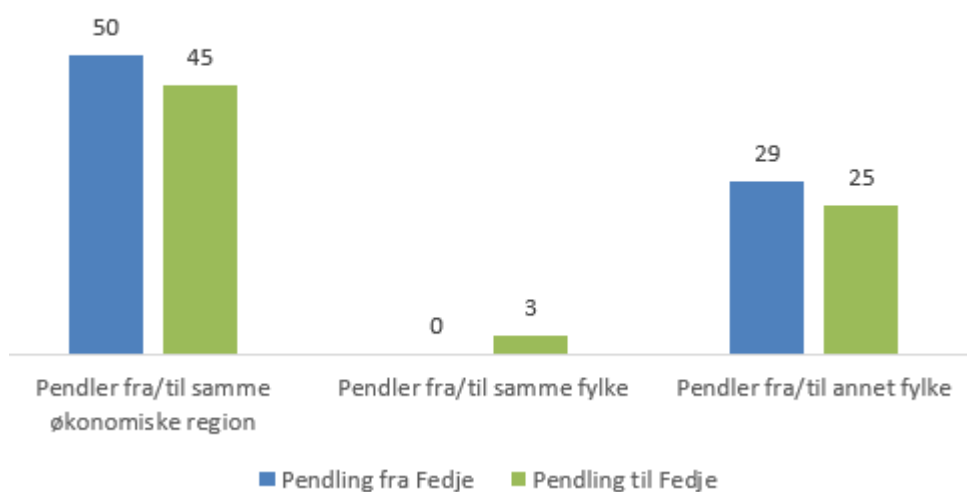
Kart 1. Fedje kommune



Kilde: Kartverket

⁶ Nykommune.no bruker 2013 tall

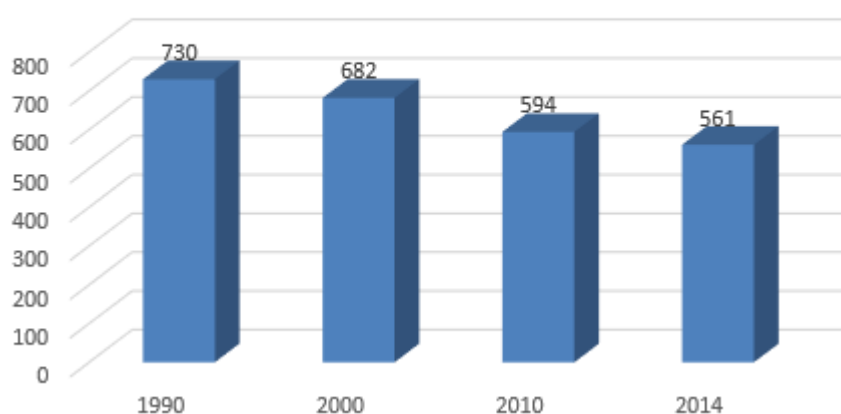
Pendling Fedje (2011)



Kilde: SSB

Figur 3.1. Pendling til og fra Fedje (antall personer). Antall ikke-pendlere (personer som bor og arbeider på Fedje) er 193 personer (2011)

Folketall pr 1. januar Fedje kommune

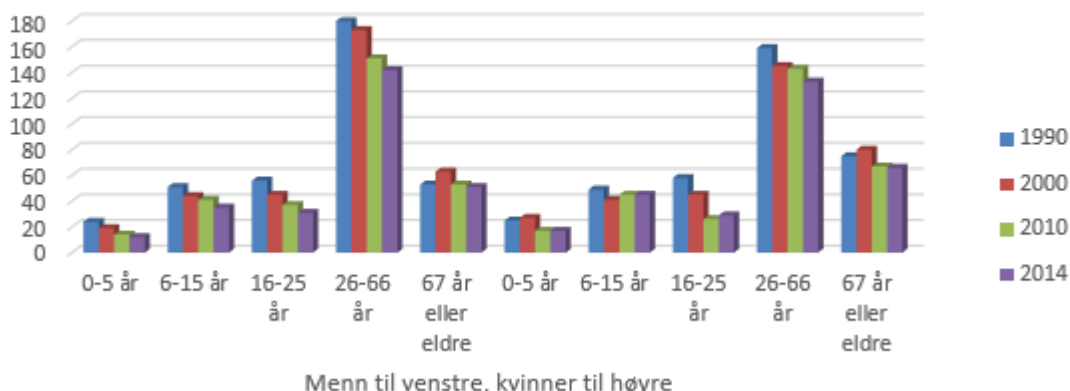


Kilde: SSB

Figur 3.2: Folketallsutvikling Fedje kommune (1990-2014)

Bryter vi opp folketallsutviklingen på kjønn og funksjonelle aldersgrupper, ser vi at nedgangen er størst for aldersgruppene 16-25 år og 26-66 år. Nedgangen er noe større for menn, enn for kvinner i disse to aldersgruppene (se figur 3.3).

Folketallsutvikling Fedje kommune i ulike funksjonelle aldersgrupper



Figur 3.3: Folketallsutvikling Fedje kommune, funksjonelle aldersgrupper og kjønn (1990-2014)

Kilde: SSB

Kommunen har én barnehage, én barne- og ungdomsskole med ca. 80 elever og helsestasjon hvor helsesøster har delt stilling mellom helsestasjonstjeneste og psykiatritjeneste. Kommunen har egen lege, men samarbeider med nabokommuner om legevaktsordning. Kommunen samarbeider med andre kommuner om tjenesteproduksjon, bl.a. barnevern og offentlig tannlege, som har trefftid på øya én dag hver annen uke. Næringslivet i Fedje har mekanisk industri, et sikkerhetssenter, en maritim trafikksentral, en losstasjon, noe tradisjonelt fiske og en hvalfangstbåt.

For å reise inn til fastlandet er innbyggerne, næringsliv og kommunal virksomhet avhengig av ferge (Fedje – Sæverøy), en overfart som tar 30 minutt. Tidligste ferge går fra Fedje kl 0600, med unntak av søndager hvor den går kl 0730. Siste ferge fra fastlandet går kl 2155 (se figur 3.4). Ifølge våre informanter er fraværet av en nattferge en betydelig hindring for å kunne bo på Fedje og delta i regionens arbeidsliv. Når seineste fergeavgang er kl 21.55 blir det vanskelig å bo på Fedje og for eksempel ha skiftarbeid på fastlandet.

1021 Fedje-Sævrøy																			
Utføres av: Norled AS		Telefon: 51 86 87 00														▶ epost		▶ hjemmeside	
2/1-29/3 15		DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	6	6	6	6	6	6
Fedje f.kai	Sævrøy f.kai	0600 0630	0730 0800	0820 0850	1045 1115	1155 1225	1305 1335	1440 1510	1550 1620	1700 1730	1810 1840	1955 2025	2120 2150	0600 0630	0730 0800	0825 0855	1045 1115	1330 1400	1440 1510
		6	6	6	6	7	7	7	7	7	7	7	7						
Fedje f.kai	Sævrøy f.kai	1550 1620	1700 1730	1855 1925	2120 2150	0730 0800	1040 1110	1305 1335	1440 1510	1550 1620	1810 1840	1955 2025	2120 2150						
<p>I tabell: | = Stopper ikke, x = Stopper ved behov, - = Stopper uten tidsangivelse</p> <p>I daglinje: 1 = Mandag, 2 = Tirsdag, 3 = Onsdag, 4 = Torsdag, 5 = Fredag, 6 = Lørdag, 7 = Søndag D = Daglig, H = Søndag og helligdag, S = Skoledag, X = Unntatt</p>																			

1021 Sævrøy-Fedje													Lokalrute 1021																	
Utføres av: Norled AS													Telefon: 51 86 87 00						▶ epost		▶ hjemmeside									
2/1-29/3 15													DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	6	6	6	6	6	6
Sævrøy f.kai													0655	0810	1005	1120	1230	1340	1515	1625	1735	1845	2030	2155	0655	0810	1005	1120	1405	1515
Fedje f.kai													0725	0840	1035	1150	1300	1410	1545	1655	1805	1915	2100	2225	0725	0840	1035	1150	1435	1545
													6	6	6	6	7	7	7	7	7	7	7	7						
Sævrøy f.kai													1625	1820	1930	2155	0915	1115	1340	1515	1625	1845	2030	2155						
Fedje f.kai													1655	1850	2000	2225	0945	1145	1410	1545	1655	1915	2100	2225						

I tabell: | = Stopper ikke, x = Stopper ved behov, - = Stopper uten tidsangivelse

I daglinje: 1 = Mandag, 2 = Tirsdag, 3 = Onsdag, 4 = Torsdag, 5 = Fredag, 6 = Lørdag, 7 = Søndag D = Daglig, H = Søndag og helligdag, S = Skoledag, X = Unntatt

Figur 3.4. Rutetabell for ferge Fedje

Både ordføreren og rådmannen trekker fram folketallsutviklingen som den største utfordringen. Ikke bare blir det færre folk og en høyere andel eldre, men også kommunens inntekter reduseres som en følge av dette. En annen utfordring er at høyt utdannet ungdom ikke flytter tilbake etter endt utdanning. Fedje kommune har ifølge ordfører og rådmann ikke noen særlige problemer med å følge kravene fra statlige myndigheter når det gjelder tjenesteproduksjon. Der det mangler kompetanse samarbeider man med andre kommuner (f.eks. barnevern) og man samarbeider med andre kommuner for å øke fleksibiliteten (bl.a. legevakt og ved langtidssykemelding). Fedje kommune har ifølge KOSTRA-tall innført eiendomsskatt.

Grunnleggende holdning til sammenslåing: å planlegge sin egen begravelse

Når det gjelder kommunesammenslåing, antar både ordfører og rådmann at befolkningen ønsker at egen kommune fortsatt skal bestå. Men Fedjes folketallsnedgang og de konsekvensene nedgangen har på kommuneøkonomien, så frykter rådmannen at man ikke har et valg. Han ønsker at muligheten til å fortsette som egen kommune med færre oppgaver kan diskuteres. Rådmannen peker bl.a. på at det kan bli vanskelig å rekruttere representanter til lokalpolitikken, for «hvem vil være politikere, hvis hovedoppgaven blir å legge ned?» (rådmann, Fedje). Ordføreren trekker fram smådriftsfordelene som vil bli borte om Fedje går inn i en storkommune: det er oversiktlig, alle kjenner alle, og man kjenner godt den samlede kompetansen i den kommunale staben. Det man frykter skal skje etter en kommunesammenslåing er at Fedje skal bli en sovende del av storkommunen – et rekreasjonsområde hvor man har mistet motivasjonen for lokalt utviklingsarbeid. Både ordfører og rådmann ser for seg at ungdomsskolen og legen er særlig utsatt ved en kommunesammenslåing.

Rådmannen i nabokommunen Austrheim er ikke negativ til at Fedje og Austrheim slår seg sammen. Han peker bl.a. på at kommunen vil få flere kompetente medarbeidere inkludert i virksomheten sin, men det «er utvilsomt det beste at kommunen vert oppretthalde som egen eining» (rådmann, Austrheim). Han er av den oppfatning at om Fedje vil, så vil politikerne i Austrheim være positive til en sammenslåing. Om det skulle bli til at Fedje må slå seg sammen med andre kommuner, så er rådmannen i Fedje derimot skeptisk til at det bare blir de to nabokommunene Fedje og Austrheim som slår seg sammen.

3.2 Hasvik kommune

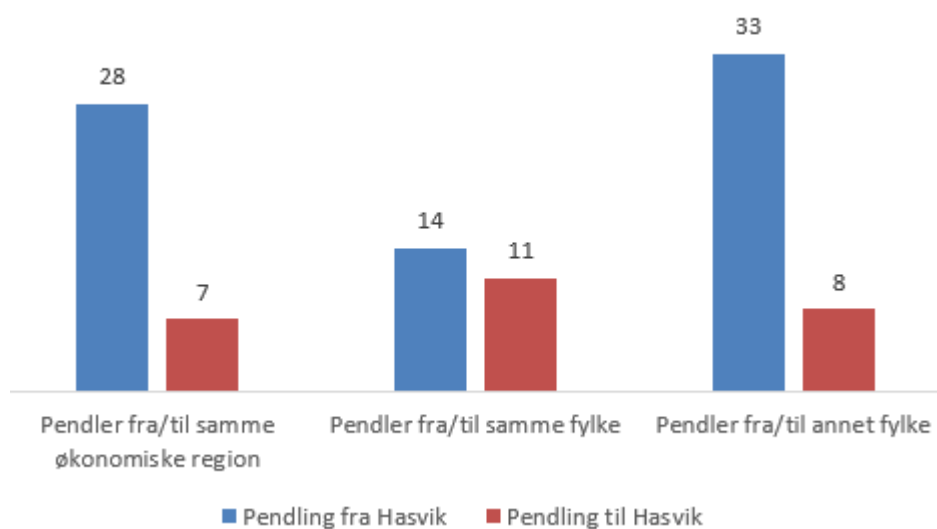
Hasvik kommune ligger på den sørlige delen av Sørøya i Finnmark fylke (se kart 2). Hasvik har to nabokommuner: Hammerfest i nord og Alta i øst. Den nordlige delen av Sørøya hører til Hammerfest kommune. Mellom Hasvik- og Hammerfestdelen av Sørøya finnes ingen veiforbindelse. Reisetid til Hammerfest er 1,5 time, og reisetid til Alta er ca. 3 timer og 40 minutt. Andelen av arbeidsstyrken som pendler inn til kommunen er sammenlignet med antall ikke-pendlere beskjedent (6 %). Andelen som pendler ut er høyere (18 %). SSB regner Hasvik som del av Alta økonomiske region. Eventuell pendling til den andre nabokommunen, Hammerfest, regnes derfor som pendling fra/til eget fylke (Folke- og boligtellingsen – 2011, SSB (se figur 3.5)). I følge nykommune.no er det 24 stykker som pendler til Alta og 10 til Hammerfest. Innpendlingen er som sagt liten, med fire som pendler fra Tromsø, og tre stykker hver fra Kautokeino og Alta. Hasvik kommune har som figur 3.6 viser 1037 innbyggere i 2014. Folketallsutviklingen i Hasvik var negativ i perioden 1990-2010, hvor kommunen mistet 30% av folketallet sitt. I 2010 snur den negative utviklingen. De siste fire årene har kommunen hatt en folketallstillvekst på 11 %. I SSBs sitt befolkningsframskrivningsscenario «Middels nasjonal vekst» forventes Hasvik å ha vokst til 1360 innbyggere i 2040.

Kart 2. Hasvik kommune



Kilde: Kartverket

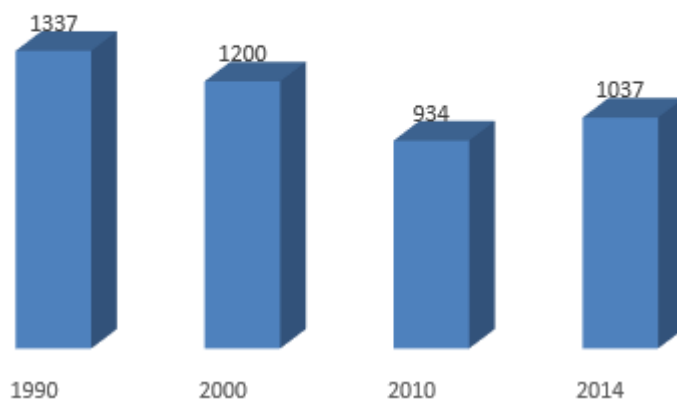
Pendling Hasvik (2011)



Kilde: SSB

Figur 3.5. Antall pendlere inn og ut av Hasvik kommune (antall pendlere). Antall ikke-pendlere er 408 (2011)

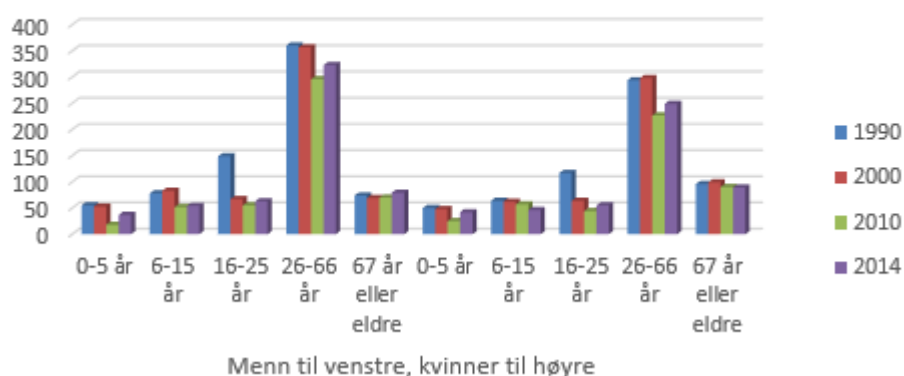
Folketall pr 1. januar Hasvik kommune



Kilde: SSB

Figur 3.6. Folketallsutvikling Hasvik (1990-2014)

Folketallsutvikling Hasvik kommune i ulike funksjonelle aldersgrupper



Kilde: SSB

Figur 3.7. Folketallsutvikling Hasvik kommune, funksjonelle aldersgrupper og kjønn (1990-2014)

Bryter vi opp folketallsutviklingen på kjønn og funksjonelle aldersgrupper, ser vi at i perioden med befolkningsnedgang (1990-2010), var det særlig i aldersgruppen 16-25 år hvor nedgangen var. Særlig markant er nedgangen for denne aldersgruppen mellom 1990-2000, noe som nok er med på å forklare den markante nedgangen i småbarn (0-5 år) i perioden 2000-2010. De siste fire års befolkningsøkning er størst for den viktige aldersgruppen i arbeidsfør alder (26-66 år), en økning som gjelder begge kjønn. Vekst i denne gruppen medfører som regel også en vekst i småbarnsgruppen, noe figur 3.7 tydelig illustrerer.

Næringslivet i Hasvik kommune er basert på fiske og fiskeforedling, og de fleste fiskefartøylene er mindre kystfartøy. Hasvik er en fiskerihavn hvor det landes fisk også fra båter som ikke er hjemmehørende i Hasvik. Reiselivsnæringen begynner å få stor betydning i kommunen.

Befolkningen bor i tre tettsteder i Hasvik kommune. Hvert tettsted har sin egen barnehage og barneskole. Hasvik som er det største med sine ca 400 innbyggere, er kommunikasjonsentrum med flyplassen, hurtigbåtkaia og fergekaia. Kommunens helsesenter, lensmannskontoret, prestekontoret, tannhelsetjenesten og NAV-kontoret ligger også i Hasvik. Breivikbotn er administrasjonssentrum i Hasvik kommune, og ligger 17 km fra stedet Hasvik. Sparebanken Nord-Norge har en avdeling her. Breivikbotn har ca. 300 innbyggere. Det minste stedet Sørvær ligger 40 km fra stedet Hasvik og har om lag 200 innbyggere. Hasvik kommune er ikke å finne i SSBs KOSTRA-oversikt over kommuner som har innført eiendomsskatt.

For å reise inn til fastlandet er innbyggere, næringsliv og kommunal virksomhet avhengig av hurtigbåt, ferge eller fly. Hurtigbåten inn til Hammerfest tar 1,5 time. Det er ifølge rutetabellen (se figur 3.8) én avgang og ett anløp fem dager i uka (mandag, onsdag, torsdag, fredag og søndag). Tidligste hurtigbåt går kl 0910, med unntak av torsdag hvor den går kl 0700. Det er to daglige flyavganger, med unntak av lørdag hvor det er ingen. Reisetid med direktefly er 20 minutt og kostnad oppgis av Widerøe å ligge mellom 480 og 2364 kroner, alt etter billettype og tilgjengelighet.⁷ Til Alta reiser man enten med bil og ferge (reisetid ca 3 timer og 40

⁷ Kostnadene og tidsbruk er hva Widerøe oppgir på billettbestilling én uke fram i tid på sine nettsider 19.1.15

minutter) eller med fly. Det er ingen direktefly fra Hasvik til Alta. Skal man fly til Alta, må man fly via Tromsø. Minimum flytid mellom Hasvik og Alta er derfor 1,5 time og koster mellom 2364 kr-2422⁸. Ferja har en overfartstid på 1 time og 25 minutter og har 3-4 avganger per dag i ukedagene. Ordfører og rådmann trekker fram at veksten i lokalt næringsliv og økt reiselivsaktivitet og folketall medfører at kapasiteten på ferga begynner å bli for liten, noe som innebærer at man kan risikere å måtte stå igjen på kaia. Dette er en utfordring for både privatpersoner og næringsliv. I 2015 øker antall fergeavganger med to ukentlige avganger.

Informantene fra kommunen opplyser at de har visse utfordringer med å få tak i arbeidskraft. Dette ser ikke ut til å være knyttet til stillingene med det høyeste kompetansenivået. Kommunen har for eksempel ikke problem med å skaffe leger eller lærere, men sykepleiere og pedagogiske ledere til barnehagene. Barnevernet trekkes fram som særlig sårbart, både på grunn av nærhet og at det kun er én person tilsatt. Hasvik kommune er med i en del interkommunale samarbeid, men som både ordfører og rådmann sier: avstandene i Finnmark vanskeliggjør samarbeid om tjenesteproduksjon.

001 Hammerfest-Hasvik-Øksfjord

	1	35	4	7		
Fra Hammerfest expressbåtkai	1630	1630	1600 ^a	1745	...	...
| Kårhamn	1705	1705	...	1820 ^x	...	...
| Hasvik expressbåtkai	1800	1800	1850	1910	...	...
Til Øksfjord expressbåtkai	1845	1845	1930	1955	...	...

a. Turen kjøres via Rognsundstedene
 x. Anløp kun ved forhåndsbestilt signal

001 Øksfjord-Hasvik-Hammerfest

	1	35	4	7		
Fra Øksfjord expressbåtkai	0830	0830	0620 ^a	1530	...	...
| Hasvik expressbåtkai	0910	0910	0700 ^a	1615	...	...
| Kårhamn	1005	1005	...	1705	...	...
Til Hammerfest expressbåtkai	1030	1045	0950	1740	...	...

a. Turen kjøres via Rognsundstedene
 x. Anløp kun ved forhåndsbestilt signal

Figur 3.8. Rutetabell hurtigbåtforbindelse mellom Hasvik og Hammerfest

⁸ Kostnadene og tidsbruk er hva Widerøe oppgir på billettbestilling én uke fram i tid på sine nettsider 19.1.15

Måndag-fredag				Laurdag		Søndag	
Frå		Frå		Frå	Frå	Frå	Frå
Hasvik kai		Øksfjord		Hasvik kai	Øksfjord	Hasvik kai	Øksfjord
		0830	Onsdag		0815		
0615	Onsdag	0815	MåTyToFr				
0630	MåTyToFr	1300	MåTo	0630	1730		
1130	MåTo						
1245	TyOnFr					1245	1640
1430	MåTo	1640					
		1945	MåTyToFr	1600			1945
		2030	Onsdag				
1815						1815	

Operatør: Fjord1 AS Tlf. Strandavegen 15, fax: 57 75 70 00
Generell informasjon: Tlf. M/F Åfjord: 916 69 389. Overfartstid: ca. 1t 25 min.. Søndagsrute på helligdager. Eget rutehefte for jule- og nyttårsuka
 I daglinje: Må = Måndag, Ty = Tysdag, On = Onsdag, To = Torsdag, Fr = Fredag, S = Skuledagar

Figur 3.9. Rutetabell fergeforbindelse Hasvik og Øksfjord

Grunnleggende holdning til sammenslåing: kroken på døra for Hasviksamfunnet

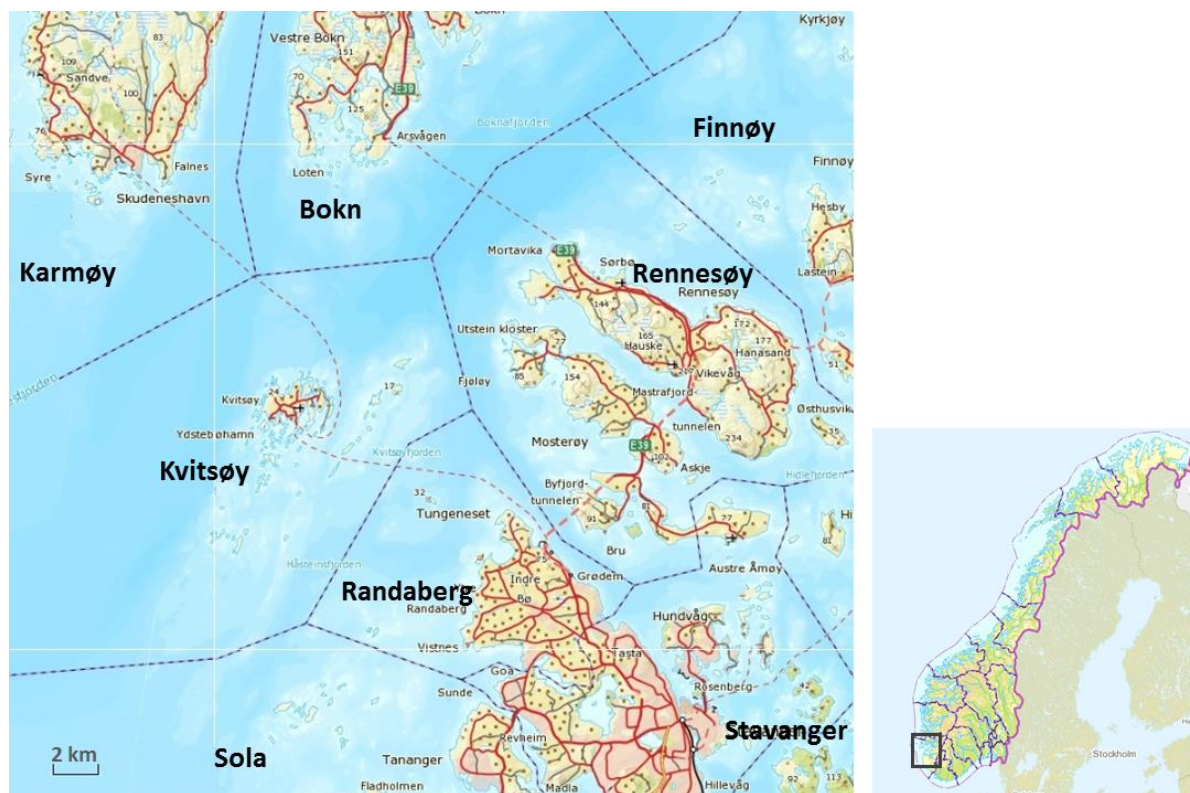
I dag går det meste av handelstrafikken til Alta, hvor også de fleste av Hasviks ungdommer drar for å gå på videregående skole. Om det viser seg at Hasvik må slå seg sammen med noen, er det Alta kommune man vurderer som mest aktuell. Både ordfører og rådmann er negative til å slå Hasvik sammen med en eller flere nabokommuner. De har vanskelig å se for seg at det skal komme noe godt ut av en sammenslåing for Hasvik kommunes lokalsamfunn. Rådmannen går så langt som å si at en sammenslåing langt på vei vil bety en avvikling av Hasviksamfunnene, en nedadgående spiral hvor ingen ønsker å bli sistemann.

Ifølge rådmannen i Alta kommune har ikke Alta noe «påtrengende ønske om å innlemme Hasvik». Alta kommune er villig til å ta ansvar om rammebetingelsene til Hasvik blir slik at de ikke klarer seg på egenhånd. Slik han vurderer det er det både fordeler og ulemper å få Hasvik innlemmet i kommunen. Ulempene vil bestå i store avstander, mindre handlefrihet og lokaldemokratiske utfordringer. Fordelene vil slik rådmannen i Alta vurderer det være større for Hasvik, som får tilgang til kompetansemiljøer, fagpersonell og økt rettsikkerhet. Når det gjelder å samhandle om tjenesteproduksjon viser rådmannen i Alta til at slikt samarbeid har vist seg vanskelig. Rådmannen bemerker for øvrig at Hasvik kommune takket nei til å delta sammen med Alta, Loppa, Kautokeino og Kvænangen til en felles utredning om kommunestruktur, som tok til i februar 2015.

3.3 Kvitsøy kommune

Kvitsøy kommune ligger i Rogaland fylke (se kart 3). Reisetiden til fastlandet i Randaberg kommune er på 35-40 minutt. Kvitsøy har også en øy-kommune med landfast forbindelse som nabo i øst, Rennesøy kommune. For å komme hit, må man imidlertid først ta ferge til Randaberg, for å så kjøre Byfjordtunnelen over til Rennesøy. Nærmeste storby er Stavanger som er 35 minutter unna med raskeste reisemåte – en hurtigbåtforbindelse som kun har én avgang pr dag (se figur 3.14). I nord er Karmøy og Bokn nabokommuner. Det er imidlertid ingen båtforbindelse med Bokn fra Kvitsøy, og etter høsten 2013 er det heller ikke lenger fergeforbindelse til Skudeneshavn på Karmøy. Infrastrukturen gjør at kommunen må vende seg sørøstover, enten mot Randaberg, Stavanger eller Rennesøy. Kvitsøy har betydelig pendling, både inn og ut av kommunen. 91 % av kommunens sysselsatte pendler ut av kommunen. Innpendlingen til Kvitsøy er på hele 136% sammenlignet med andel av kommunens sysselsatte som ikke pendler. Mesteparten av pendlingen foregår innenfor Stavanger økonomiske region. Kvitsøy har også en stor andel innpendling fra andre deler av fylket (Folke- og boligtellingsen – 2011, SSB) (se figur 3.10). I følge nykommune.no er det 82 arbeidstakere som pendler til Stavanger, 15 til Sola, 14 til Sanden og 10 til Randaberg. 35 reiser fra Karmøy for å arbeide på Kvitsøy, 34 fra Stavanger og 17 fra Sandnes. Fra Randaberg er det 10 stykker som pendler inn til Kvitsøy.

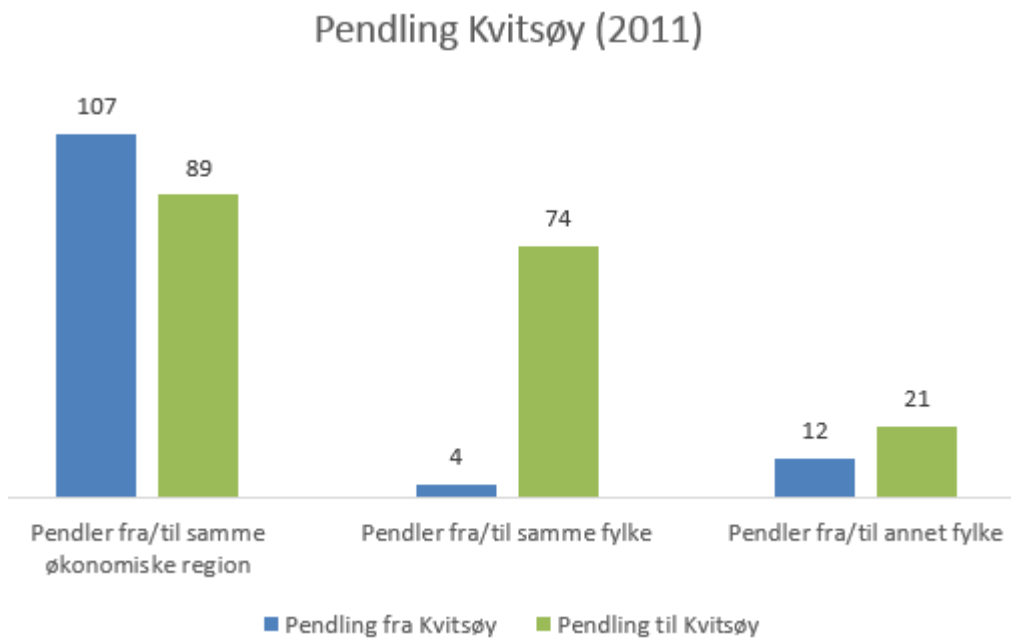
Kart 3. Kvitsøy kommune



Kilde: Kartverket

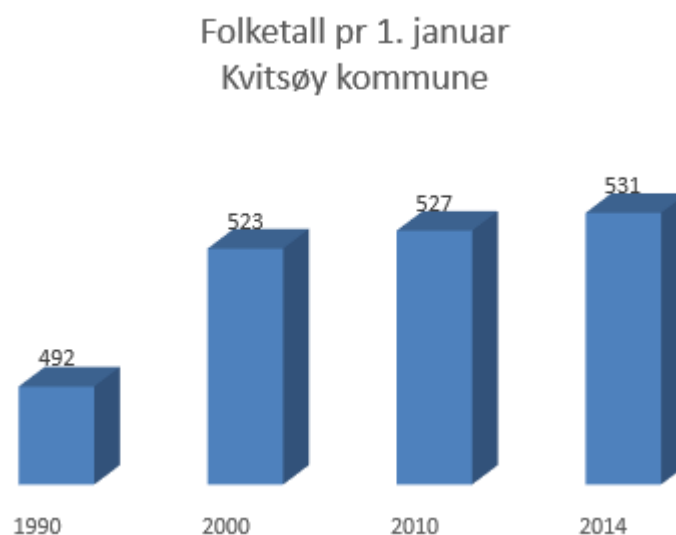
Kvitsøy kommune har som figur 3.11 viser 531 innbyggere i 2014. Folketallsutviklingen i Kvitsøy har vært positiv i perioden 1990-2014, hvor kommunen har økt folketallet sitt med 8 % (39 innbyggere). I SSBs befolkningsframskrivningsscenario «Middels nasjonal vekst» forventes imidlertid Kvitsøy å ha 527 innbyggere i 2040. Bryter vi opp folketallsutviklingen

på kjønn og funksjonelle aldersgrupper, ser vi at økningen først og fremst finner sted i aldersgruppen 26-66 år for kvinner og 67 år eller eldre for både kvinner og menn (se figur 3.14).



Kilde: SSB

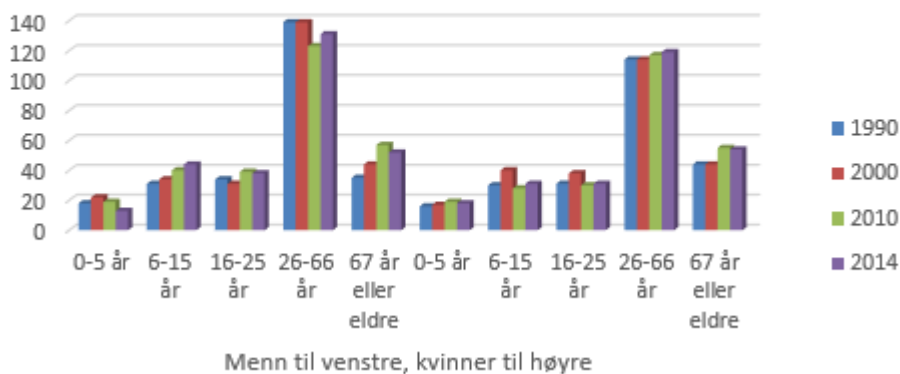
Figur 3.10. Pendling til og fra Kvitsøy. Antall (antall pendlere) ikke-pendlere er 135 personer (2011)



Kilde: SSB

Figur 3.11. Folketallsutvikling Kvitsøy kommune (1990-2014)

Folketallsutvikling Kvitsøy kommune i ulike funksjonelle aldersgrupper



Kilde: SSB

Figur 3.12. Folketallsutvikling Kvitsøy kommune, funksjonelle aldersgrupper og kjønn (1990-2014)

Næringslivet på Kvitsøy består av primærnæringer, hvorav landbruk er den største. Det foregår også oppdrett i kommunen. I tillegg finnes produksjonsbedrifter innen industri og håndverk, bygg og anlegg, handel og service. Kystverket har en trafikksentral på øya. Den største arbeidsgiveren på øya er Kvitsøy kommune. Kommunen har én barnehage, én skole, lege, helsestasjon og sykehjem. Kommunen samarbeider om tjenesteyting innen bl.a. psykisk helse, legevakt, barnevern og helsesøster.

Innbyggere, næringsliv og kommunal virksomhet er avhengig av ferge eller hurtigbåt for å komme seg til fastlandet. Ferja (Kvitsøy – Mekjarvik) har en overfartstid på 35-40 minutt. Avstandene i Randaberg kommune er små. F. eks. er reisetiden med bil fra fergekaia i Mekjarvik til kommunehuset i Randaberg mindre enn 10 minutt. Fra fergekaia i Mekjarvik til Stavanger sentrum tar det rundt 20 minutter med bil. Total reisetid til Stavanger er med andre ord rundt 60 minutter med bil. I følge rutetabellen til hurtigbåten (se figur 3.13) bruker den 35 minutt fra Kvitsøy til Stavanger. Som vi ser av rutetabellen for ferja (se figur 3.12) er tidligste avgang fra Kvitsøy i ukedagene 0645, og seineste tilbake 2245.

Samferdsel er det ordfører og rådmann trekker fram som en av de viktigste utfordringene for Kvitsøy kommune. Fergeforbindelsen har blitt bedre etter en omlegging i 2013. Offentlig kommunikasjon – særlig gode bussforbindelser mot Stavanger – trekkes fram som forhold som ikke er gode nok.

Mekjarvik-Kvitsøy  **RUTE 1023**
M/S "Fjordveien") 995 48 840 01.05.2014-30.04.2015

Fra Kvitsøy		Fra Mekjarvik			
MAN-FRE/MON-FRI		LØRDAG/SATURDAY		SØNDAG/SUNDAY	
0645	0725	0700	0745	0815	0900
0810	0855	0900	1030	0945	1045
0940	1045	1130	1300	1230	1315
1140	1400	1430	1530	1430	1515
1445	1530	1610	1650	1600	1645
1610	1650	1730	1820	1800	1845
1735	1820	2000	2100	2000	2100
1905	1950	2215	2300	2155	2240
2035	2115				
2200	2245				

Takstzone 14

Figur 3.13. Rutetabell for ferja mellom Kvitsøy og Mekjarvik

Kvitsøyruta

Trasefarge på kart og rutenr.	Kjøres dager	Kjøres av	Fra linje	Kvitsøy	Mekjarvik	Stavanger	Mekjarvik	Kvitsøy
● 500	Man - fre	R		0615	0635a	0650		
● 500	Man - Fre	R	4			1645	1700	1720
● 500	Man - Fre	R		1720	1740a	1755		

a = anløpstid er ca.-tid, og båten anløper kun dersom det er passasjerer til stede.

Figur 3.14. Rutetabell for hurtigbåten mellom Kvitsøy og Stavanger

Grunnleggende holdning til sammenslåing: uvillig bo- og rekreasjonsområde for Stavanger

Ordfører og rådmann peker i intervjuet på at de primært ønsker at Kvitsøy skal bestå som en egen kommune. I intervjuene gir de inntrykk av at de frykter for tjenesteproduksjonen på Kvitsøy ved en kommunesammenslåing, og at de som bor på Kvitsøy skal miste hånd om samfunnsutviklingen. Begge ser to sammenslåingsalternativ: en omlandkommune til Stavanger bestående av Randaberg, Rennesøy, Finnøy og Kvitsøy eller sammenslåing med Stavanger. Ordfører gir inntrykk av å foretrekke det første, mens vi får inntrykk av at rådmann

frykter at en sammenslåing av de fire omlandskommunene ikke vil bidra til å løse utfordringene Kvitsøy har i dag.

Som aktuell sammenslåingskommune valgte vi ut Stavanger kommune. Dels fordi informantene fra Kvitsøy kommune selv ser dette som et alternativ, dels fordi vi med Stavanger hadde mulighet til å innhente et storby-perspektiv på det å eventuelt skulle bli slått sammen med en øy-kommune. Rådmannens stab i Stavanger kommune har dessverre ikke svart på henvendelsene våre.

3.4 Leka kommune

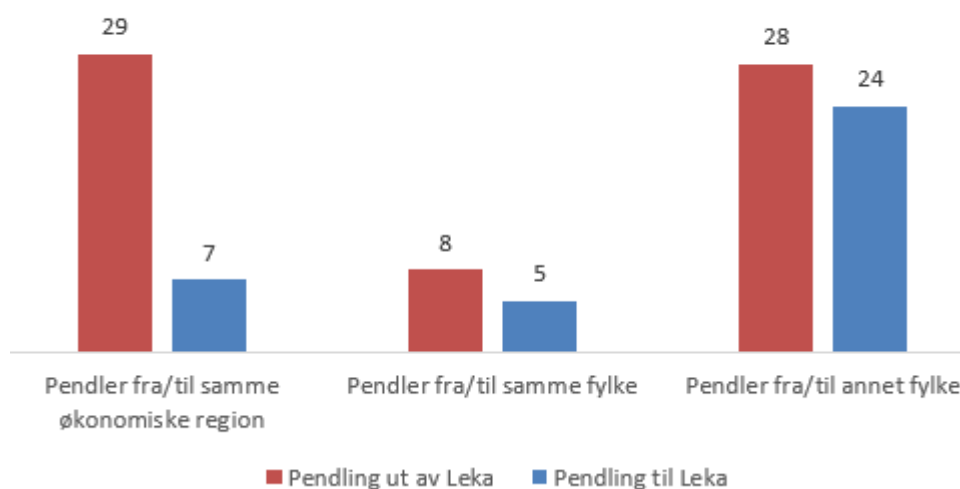
Leka kommune er den nordligste øykommunen i Nord-Trøndelag fylke (se kart 4). Kommunen grenser i sør til Vikna kommune, i øst til Nærøy kommune, og i nord til Bindal kommune i Nordland fylke. Leka kommune er delt mellom fastlandsdelen Austrå (halvøy) og hovedøya Leka. Arealmessig er dette omtrent like store deler, men brorparten av innbyggerne i kommunen holder til på øya, i likhet med barne- og ungdomsskolen og kommuneadministrasjonen. Fergestedet Gutvik ligger på fastlandsdelen. Det tar 20 minutt med ferge og 10 minutt med hurtigbåt fra øya til fastlandet. Reisetiden til kommunesenteret Kolvereid i Nærøy kommune er 75 minutt fra fergeleiet på øya. Til regionsenteret Rørвик i Vikna kommune er reisetiden med bil og ferge om lag 1,5 time og 65 minutter med hurtigbåt. Til øykommune å være er pendlingen ut av Leka høy (28 %). Dette er den tredje høyeste utpendlingsandelen i utredningens utvalg av øykommuner. Innpendlingen er også relativ høy sammenlignet med de andre øykommunene (16 %) – også tredje høyeste. Her er det viktig å poengtere at statistikken ikke sier noe om hvorvidt denne pendlingen for det meste skjer fra/til den landfaste delen av Leka (se figur 3.15). Leka er ifølge SSB del av Rørвик økonomiske region (Folke- og boligtellingsen – 2011, SSB). I følge utredningsverktøyet nykommune.no pendler 14 stykker til Vikna, 10 til Trondheim og 10 til Nærøy. 8 arbeidstakere pendler til Leka fra Brønnøy og 8 fra Nærøy.

Kart 4. Leka kommune



Kilde: Kartverket

Pendling Leka (2011)

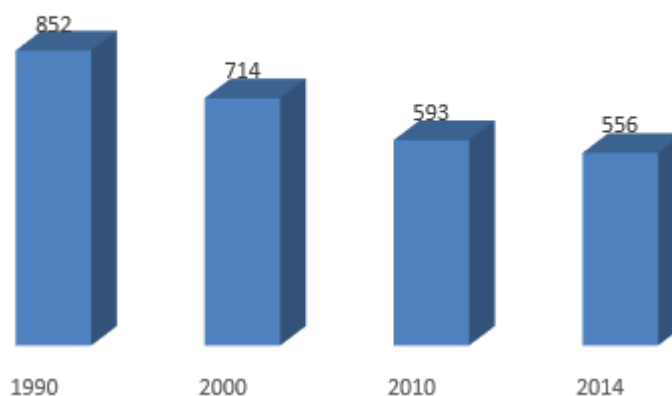


Kilde: SSB

Figur 3.15. Pendling fra og til Leka (antall pendlere). Antall ikke-pendlere er 230 (2011)

Folketallsutviklingen i Leka har vært negativ de siste 24 årene. Som figur 3.16 viser, hadde kommunen 852 innbyggere i 1990. Pr 1. januar 2014 hadde folketallet falt til 556 innbyggere. På 24 år har kommunen hatt en befolkningsnedgang på 35 %. I SSBs befolkningsframskrivingsscenario «Middels nasjonal vekst» forventes Leka sin befolkningsnedgang å fortsette. SSB beregner at kommunen vil ha 423 innbyggere i 2040.

Folketall pr 1. januar Leka kommune

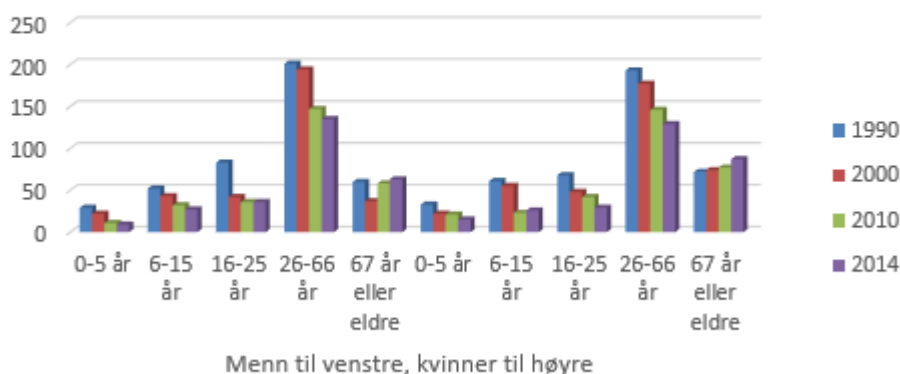


Kilde: SSB

Figur 3.16. Folketallsutvikling Leka kommune (1990-2014)

Bryter vi opp folketallsutviklingen på kjønn og funksjonelle aldersgrupper ser vi at nedgangen finner sted i alle aldersgrupper, med unntak av den eldste. Dette gjelder begge kjønn. Andelen eldre over 67 i befolkningen har med andre ord økt.

Folketallsutvikling Leka kommune i ulike funksjonelle aldersgrupper



Kilde: SSB

Figur 3.17. Folketallsutvikling Leka kommune, funksjonelle aldersgrupper og kjønn (1990-2014)

Leka er en kommune som domineres av landbruk og fiskeri/oppdrett. Det er få andre arbeidsplasser utenom kommunen, som er den største arbeidsgiveren. Landbruket på Leka står foran omstillingsbehov, med en snittalder på 56 år og ifølge rådmannen liten rekruttering. Kommunen har egen skole, barnehage, SFO, helsestasjon, sykestue, omsorgsboliger. Leka kommune deltar i interkommunale samarbeid på en del tjenesteområder (barnevern, avfall, brann og havn).

De fleste innbyggerne i Leka bor på stedet Leka, hvor også skolen og annen offentlig tjenesteproduksjon er lokalisert. Det betyr at også de av kommunens innbyggerne som bor på fastlandet er avhengige av ferja. Ferja har på ukedager 13 daglige avganger, hvorav tidligste ferge til fastlandet går kl 0650, og den siste ferga fra fastlandet går kl 2255 (se figur 3.18). Hurtigbåten til Rørvik og Namsos har én daglig avgang og anløp alle dager foruten lørdag (mulighet for anløp på bestilling) og to avganger og anløp på fredager (se figur 3.19).

RUTE SKEI (LEKA) – GUTVIK		Helårsrute 2014															
17-52 Ferjerute		Fremmote 10 min. for avgang															
Km	DX67	D	DX7	7	DX7	DX6	D	D	DX67	DX67	67	DX7	DX6	DX7	7	DX67	
0	Fra Skei	0650	0800	0935	1000	1035	1240	1340	1440	1540	1640	1700	1815	1915	2100	2130	2230
5	Til Gutvik	0710	0820	0955	1020	1055	1300	1400	1500	1600	1700	1720	1835	1935	2120	2150	2250
Km	DX67	D	DX7	7	DX7	DX6	D	D	DX67	DX67	67	DX7	DX6	DX7	7	DX67	
0	Fra Gutvik	0730	0830	1005	1030	1105	1310	1410	1510	1610	1710	1730	1845	1945	2130	2200	2255
5	Til Skei	0750	0850	1025	1050	1125	1330	1430	1530	1630	1730	1750	1905	2005	2150	2220	2315

Figur 3.18. Rutetabell Leka – Gutvik.

Vinterrute M/S Foldafjord TE.: 415 13 622 Gjeldende i perioden 01.09.2013 – 30.04.2014.								
Namsos – Jøa – Abelvær – Rørvik – Gutvik – Leka – Namsos – Rørvik								
	Man – fre	Man – tors	Fre dag	Lørdag	Søndag			
Fra Namsos	1145*	1600*	1600*	2045*	1400	I	1830*	
Jøa	1220	1635	1635	2115x	1435	I	1910	
Abelvær	1245	1700	1655	2135x	1500	I	1935	
Rørvik	1315	1730	1720	2200	1530	1445	2000	2045
Eidshaug	I	1745x	1740x	2220x	a	1500x		2100x
Fjølвика	I	1805x	1805x	2240x	a	1520x		2120x
Skei	I	1830	1815	2250	a	1545		2145
Til Gutvik	I	1840	1825	2305	a	1535		2155
x) Mulighet for signalanløp (Ring båten) a) Lørdag ettermiddag må anløp mellom Rørvik og Leka bestilles innen 15.30 *) Korrespondanse med buss fra Trondheim								
Leka – Gutvik – Rørvik – Abelvær – Jøa – Namsos – Rørvik – Namsos								
	Man – lør	Man – fre	Fredag	Lørdag	Søndag			
Fra Gutvik	0645	I	1825	a	1535			
Skei	0655	I	I	a	1540			
Fjølвика	0705x	I	1835x	a	1550x			
Eidshaug	0725x	I	1850x	a	1610x			
Rørvik	0750	1350	1910	1800	1645			
Abelvær	0810	1410	1930x	I	1710			
Jøa	0835	1435	1950x	I	1735			
Til Namsos	0920*	1520*	2030	I	1815*			
a) Lørdag ettermiddag må anløp mellom Rørvik og Leka bestilles innen 1500. x) Mulighet for signalanløp (Ring båten) *) Korrespondanse med buss til Trondheim								

Figur 3.19. Rutetabell hurtigbåt Leka – Rørvik – Namsos

Ordfører og rådmann trekker særlig fram utfordringer som er knyttet til kommunens demografiske utvikling med aldrende befolkning. Man frykter en nasjonal politikk for distriktene som gjør det vanskelig å legge til rette for at familier kan skape seg en framtid på Leka, og dermed ikke ønsker å flytte (tilbake) til Leka. Ordfører og rådmann trekker også fram de økonomiske rammebetingelsene som utfordrende.

Grunnleggende holdning til sammenslåing: rasering av lokalt arbeidsmarked og avfolkning

Både ordfører og rådmann trekker fram i intervju at de ser det som sannsynlig at kommunal sektor ute på Leka vil bli bygd ned om det blir en kommunesammenslåing. De går så langt som hevde at en kommunesammenslåing på sikt vil bety kroken på døra for Leka-samfunnet. Med kommunesammenslåing forsvinner slik de ser det alt håp om vekst og vitalisering av Leka-samfunnet gjennom tilflytting. I intervjuet med ordfører og rådmann blir det pekt på at kommunal sektor er den største arbeidsgiveren i kommunen. Den nest største – landbruket – står framfor et sårbart generasjonsskifte i løpet av de neste ti årene. Om kommunesammenslåing fører til en nedbygging av kommunal sektor på Leka, så ser rådmann og ordfører for seg at det å få gjennomført et generasjonsskifte i den nest største næringen blir enda vanskeligere. 2-jobs-problematikk (relevant jobb også til partner) er en kjent utfordring for mange distriktskommuner. Uten offentlig sektor blir et arbeidsmarked dominert av få næringer enda mer ensidig, og ikke minst 2-jobs-problematikken forsterkes.

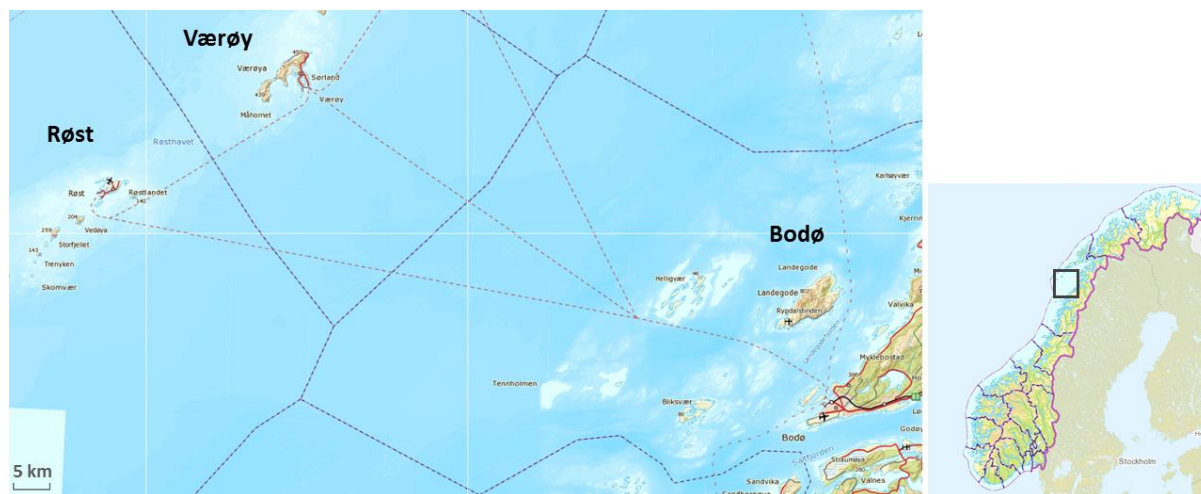
Nærøy trekkes fram som en av de aktuelle sammenslåingspartnerne. Rådmannen i Nærøy har dessverre ikke svart på våre henvendelser.

3.5 Røst kommune

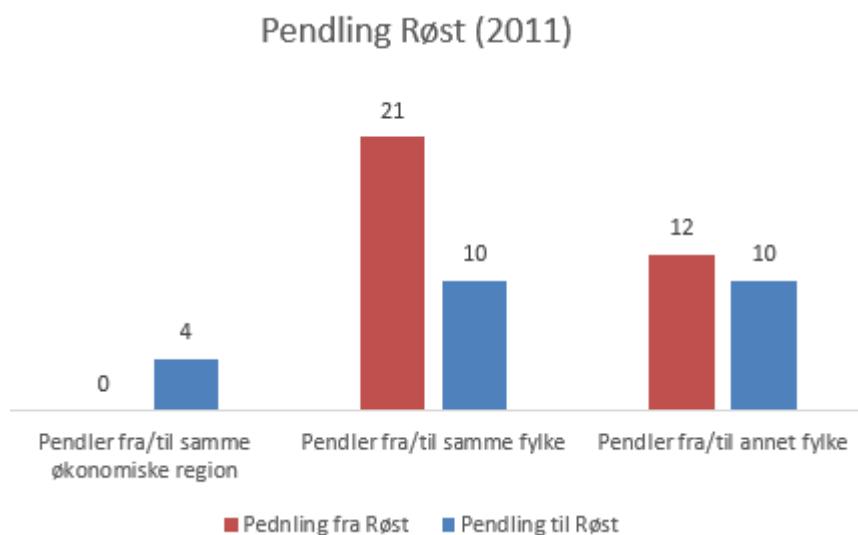
Røst kommune ligger i Nordland fylke (se kart 5). I nordøst er øy-kommunen Værøy nabo, mens på fastlandet er Bodø nabokommune. Reisetiden til Bodø er tre timer og 45 minutter med ferge og 26 minutt med direktefly. Pendlingen til Røst er beskjeden. Sett i forhold til ikke-pendlerne utgjør pendlingen til Røst 9 % av arbeidsstyrken. Pendlingen ut av Røst ligger på

12,4 % sett i forhold til ikke-pendlere (se figur 3.20). Dette er 3,75 prosentpoeng høyere enn nabokommunen, Værøy. Figur 3.20 viser at for Røst er det flere som pendler til/fra Røst fra andre deler av Nordland enn fra Lofoten økonomiske region, som SSB regner Røst for å tilhøre (Folke- og boligtellingsen – 2011, SSB). Nykommune.no, utredningsverktøyet til KMD, som bruker pendlingstall som er noen år nyere enn tallene fra SSBs folke- og boligteiling, viser at 17 stykker pendlet fra Røst til Bodø og bare 2 til nabokommunen Værøy. Det var 5 arbeidstakere som pendlet fra Bodø, 3 fra Vestvågøy og 2 fra Flakstad.

Kart 5. Røst kommune



Kilde: Kartverket

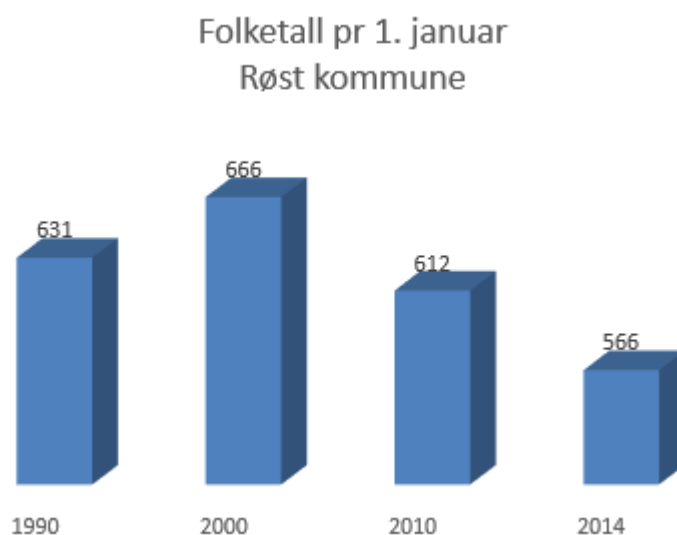


Kilde: SSB

Figur 3.20. Pendling fra og til Røst (antall pendlere). Antall ikke-pendlere er 266 (2011)

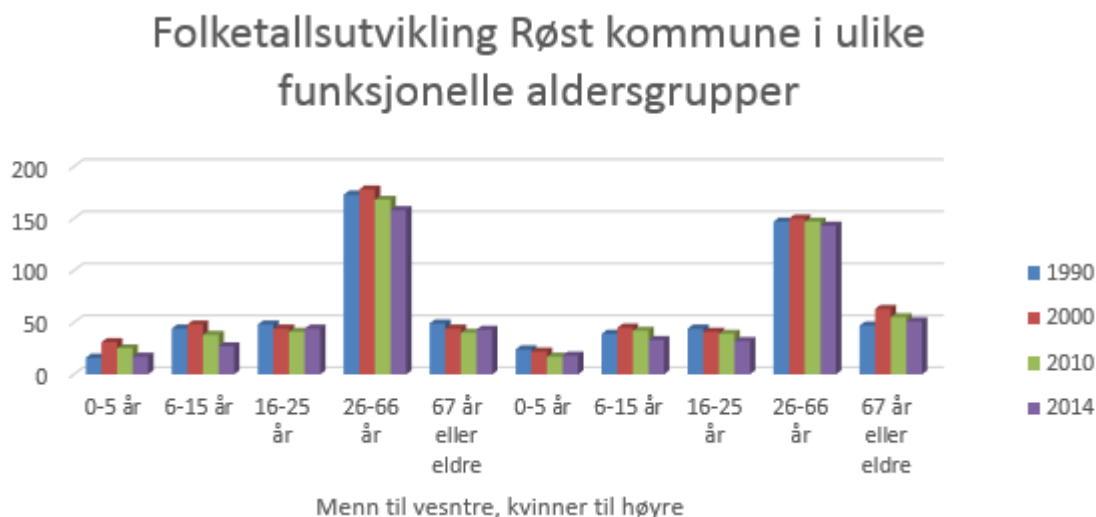
Røst hadde som figur 3.21 illustrerer en positiv folketallsutvikling i perioden 1990-2000. Da hadde kommunen en befolkningsøkning på 5 %. I de neste 14 årene har folketallsutviklingen i Røst vært nedadgående. Befolkningsnedgangen i perioden 2000 - 2014 er på 15 %. Pr 1. januar

2014 hadde Røst kommune 566 innbyggere. I SSBs befolkningsframskrivingsscenario «Middels nasjonal vekst» forventes Røst å fortsette nedgangen. SSB ser for seg at Røst har 462 innbyggere i 2040. Bryter vi opp folketallsutviklingen på kjønn og funksjonelle aldersgrupper, ser vi at nedgangen fordeler seg på de fleste aldersgrupper. Denne oversikten viser også at Røst kommune har hatt et kvinneunderskudd i aldersgruppen 26-66 år. Da antall menn har minket mer enn antall kvinner i denne aldersgruppen har kvinneunderskuddet blitt noe mindre (se figur 3.22).



Kilde: SSB

Figur 3.21. Folketallsutvikling Røst kommune (1990-2014)



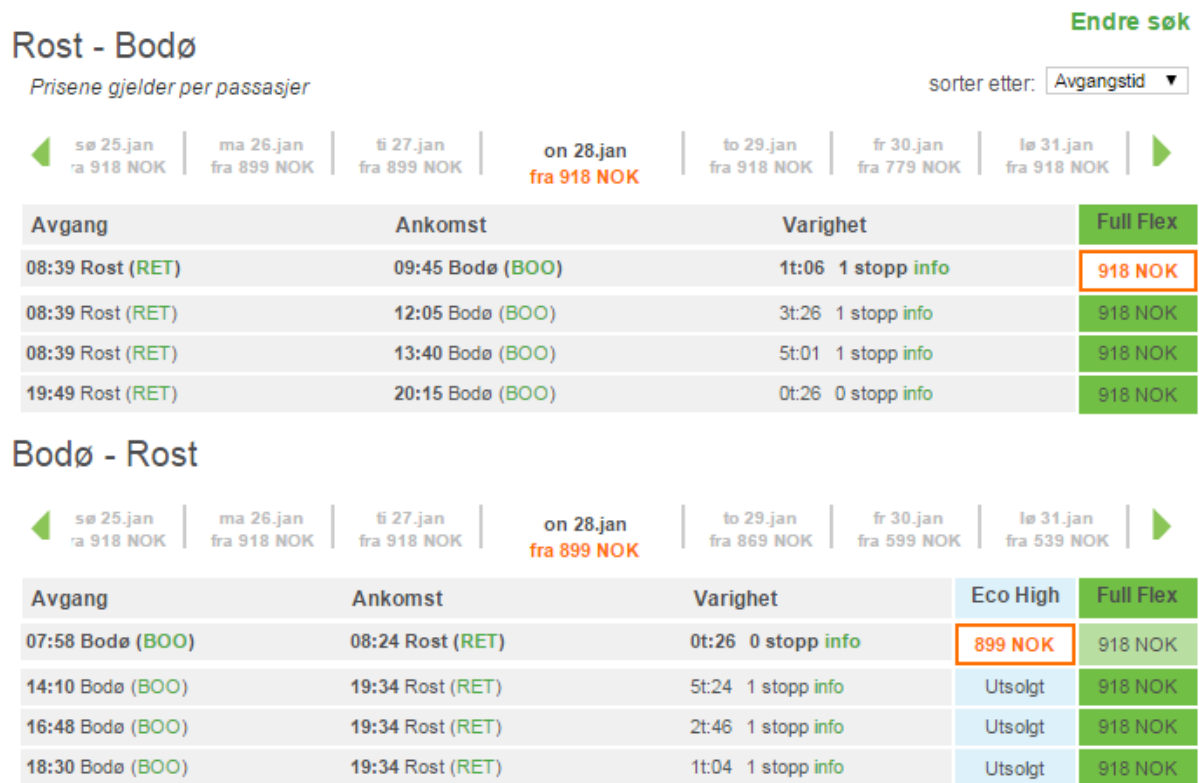
Kilde: SSB

Figur 3.22. Folketallsutvikling Røst kommune, funksjonelle aldersgrupper og kjønn (1990-2014)

Fiske og fiskeforedling (hovedsakelig tørrfisk) er viktigste næringsvei på Røst. Ifølge ordfører eksporterer næringslivet på Røst varer av en verdi på om lag 1 000 000 kr pr innbygger. Røst

kommune har barne- og ungdomsskole, barnehage og eldreheim/omsorgsboliger. Kommunen samarbeider med andre Lofoten-kommuner (Værøy, Moskenes og Flakstad) når det gjelder barnevernstjenester. Dette er for øvrig det eneste interkommunale samarbeidet Røst har med resten av Lofoten-kommunene, foruten Lofoten-rådet. Det meste av det interkommunale samarbeidet går i retning av Bodø og Salten-regionen. Røst har innført eiendomsskatt.

Øykommunen Røst ligger ute i Norskehavet, noe som gjør innbyggere, næringsliv og kommunal virksomhet avhengig av lange båturer eller fly. Det er to flyavganger pr dag til Bodø, Leknes og Svolvær (via Bodø). Ordfører beskriver kommunikasjonene inn mot Bodø som gode med daglige fly- og fergeavganger. Kommunikasjonen nordover mot de andre Lofoten-kommunene beskrives som dårlig. Værøy og Moskenes ligger nærmere, men betjenes av den samme ferja som går fra Bodø. Så selv om resten av Lofoten er nærmere, er det like vanskelig å komme seg dit som til Bodø (se figurer 3.23 og 3.24). Rådmann og ordfører forteller at det i dag er få på Røst som orienterer seg nordover mot Lofoten. Det er til Bodø man drar.



Kilde: Widerøe.no, søk billettsøk 1 uke fram i tid

Figur 3.23. Flyavganger og priser Røst – Bodø – Røst

18-782 Moskenes-Værøy-Røst-Bodø

Lokalrute 18-782

Utføres av:

- Nordland fylkeskommune
- ▶ [Rutetabell for 1/2-25/3 15](#)
- ▶ [Rutetabell for 6/5-12/6 15](#)
- ▶ [Rutetabell for 13/6-24/6 15](#)

Telefon:

Ruteopplysning ring 177

▶ [hjemmeside](#)

	B	*	**	***	***	*	C	**	***	****		**					
18/8 14-31/1 15	DX67	15	3	45	45	5	124	3	45	245	1	3	6	6	7	7	7
Moskenes f.kai	0700	...	...	1200	1530	2030	2030	1900	1700	...	...	...	0700	...	1200	1530	1700
Værøy f.kai	|	...	...	1315	|	2145	|	2000	1830	...	...	...	|	...	1315	|	1830
Værøy f.kai	|	1015	0800	...	|	...	|	2015	1830	2130	1915	2045	|	1145	...	|	1830
Røst f.kai	|	|	0945	...	|	...	|	2015	|	2100	2230	|	...	...	|	...	2015
Bodø f.kai	1015	1315	1315	...	1900	...	2345	2345	2359	0030	0030	0200	1015	1500	...	1900	2359

- * Ikke 26/12 14.
- ** Ikke 24/12-31/12 14.
- *** Bare 26/12 14-1/1 15.
- **** Ikke 25/12-26/12 14. Ikke 1/1 15.
- A. Ikke 25/12 14-1/1 15.
- B. Ikke 24/12-26/12 14. Ikke 31/12 14-1/1 15.
- C. Ikke 25/12 14. Ikke 1/1 15.

	DX67	15	3	5	3	124	245	1	3	6	6	7	7	7
1/2-25/3 15														
Moskenes f.kai	0700	...	...	2030	1900	2030	...	...	...	0700	...	1200	1530	1700
Værøy f.kai	|	...	...	2145	2000	...	...	...	...	|	...	1315	|	1830
Værøy f.kai	|	1015	0800	...	2015	...	2130	1915	2045	|	1145	...	|	1830
Røst f.kai	|	|	0945	...	...	...	2100	2230	|	...	...	|	...	2015
Bodø f.kai	1015	1315	1315	...	2345	2345	0030	0030	0200	1015	1500	...	1900	2359

	A	*	**	***	**	***		A	**	***	****	*						
6/5-12/6 15	DX67	15	3	4	1	4	1	5	124	3	4	1	245	1	3	6	6	7
Moskenes f.kai	0700	...	...	1200	1200	1530	1530	2030	2030	1900	1700	1700	...	...	...	0700	...	1200
Værøy f.kai	|	...	...	1315	1315	...	...	2145	...	2000	1830	1830	...	...	...	...	...	1315
Værøy f.kai	|	1015	0800	...	...	...	...	...	...	2015	1830	1830	2130	1915	2045	|	1145	...
Røst f.kai	|	|	0945	...	...	...	...	...	...	2015	2015	|	2100	2230	|	...	...	...
Bodø f.kai	1015	1315	1315	...	...	1900	1900	...	2345	2345	2359	2359	0030	0030	0200	1015	1500	...

	B	B
	7	7
Moskenes f.kai	1530	1700
Værøy f.kai	|	1830
Værøy f.kai	|	1830
Røst f.kai	|	2015
Bodø f.kai	1900	2359

18-782 Bodø-Røst-Værøy-Moskenes

Utføres av:

- Nordland fylkeskommune
- ▶ [Rutetabell for 1/2-25/3 15](#)
- ▶ [Rutetabell for 6/5-12/6 15](#)
- ▶ [Rutetabell for 13/6-24/6 15](#)

Telefon:

Ruteopplysning ring 177

▶ [hjemmeside](#)

	*	**	***	***	**	****	*	***	*	**	A							
18/8 14-31/1 15	15	3	45	45	3	245	1	1245	3	5	45	25	3	4	6	6	7	7
Bodø f.kai	0445	0445	...	1300	1530	1600	1600	1630	1730	...	2100	0015	0130	0130	0600	1630	...	1300
Røst f.kai	0830	|	...	...	...	1945	...	...	...	...	...	...	...	1000	...	...	...	...
Værøy f.kai	1000	0745	...	...	...	2115	1900	...	2015	...	...	...	0410	1130	...	...	...	...
Værøy f.kai	...	...	1330	...	...	...	...	...	...	2200	...	...	0430	...	...	...	1330	...
Moskenes f.kai	...	...	1445	1615	1830	...	...	1945	...	2300	0015	0330	0545	0445	...	1945	1445	1615

	7
Bodø f.kai	2100
Røst f.kai	|
Værøy f.kai	|
Værøy f.kai	|
Moskenes f.kai	0015

- * Ikke 26/12 14.
- ** Ikke 24/12-31/12 14.
- *** Bare 26/12 14-1/1 15.
- **** Ikke 25/12-26/12 14. Ikke 1/1 15.
- A. Ikke 25/12 14-1/1 15.
- B. Ikke 24/12-26/12 14. Ikke 31/12 14-1/1 15.
- C. Ikke 25/12 14. Ikke 1/1 15.

	3	15	3	1	245	1245	3	5	25	3	4	6	6	7	7	7
1/2-25/3 15																
Bodø f.kai	0445	0445	1530	1600	1600	1630	1730	...	0015	0130	0130	0600	1630	...	1300	2100
Røst f.kai	|	0830	|	...	...	1945	...	...	...	...	...	1000	...	...	...	...
Værøy f.kai	0745	1000	|	1900	2115	...	2015	...	...	0410	1130	...	...	...	...	...
Værøy f.kai	...	...	1330	...	...	...	...	2200	...	0430	...	1330	...	...	...	...
Moskenes f.kai	...	...	1830	...	...	1945	...	2300	0330	0545	0445	...	1945	1445	1615	0015

	*	**	***	**	***		A	**	***	****								
6/5-12/6 15	15	3	4	1	4	1	3	245	1	1245	3	5	4	1	25	4	3	6
Bodø f.kai	0445	0445	...	...	1300	1300	1530	1600	1600	1630	1730	...	2100	2100	0015	0130	0130	0600
Røst f.kai	0830	|	...	...	...	...	1945	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1000
Værøy f.kai	1000	0745	...	...	...	...	2115	1900	...	2015	...	...	...	...	...	...	...	0410
Værøy f.kai	...	...	1330	1330	...	...	...	...	2200	...	0430	...	...	...	...	...	...	0430
Moskenes f.kai	...	...	1445	1445	1615	1615	1830	...	...	1945	...	2300	0015	0015	0330	0445	0545	...

	B	B	B
	6	7	7

Figur 3.24. Fergeavganger og –anløp Røst

Viktigste utfordringer slik rådmann og ordfører ser det er at småkommuner med nedgang i folketallet «sulteføres i hjel» av for dårlig finansiering. Rådmannen estimerer at kommunens nedgang i realinntekter fra 2014 til 2015 vil være på 5 %. Kommunen er allerede på et absolutt minimumsnivå når det gjelder bemanning – både i administrasjon og i tjenesteproduksjonene. Det er ingen flere å si opp, som rådmannen sier i intervjuet. Og på grunn av avstandene til nabokommunene kan man ikke spare mer penger på å legge ned tjenestene og kjøpe seg inn hos nabokommunen. Ordfører illustrerer utviklingen med å vise til at det i 1995 var 17 personer som jobbet i kommunens administrasjon. I dag er det 7, som ikke bare gjør den samme jobben, men som også skal håndtere de nye oppgavene som kommunene har fått siden 1995. Ordfører og rådmann peker på at med for få ansatte og lite økonomiske ressurser får man heller ikke gjort nok på ikke-lovpålagte områder, som f.eks. næringsutvikling. En annen utfordring som trekkes frem av både ordfører og rådmann er sårbarhet ved sykdom/avgang – med enmannsetater er det liten reservekapasitet. Begge løfter også fram å sikre kompetansekravene innen helse- og omsorg som særlig utfordrende. Slik ordfører vurderer situasjonen har ikke dette først og fremst med avstand å gjøre, men at dette for det meste er utfordrende stillinger å ha for nyutdannede. I en-mannsetater blir det lite kollegaopplæring og -støtte. Rådmannen er tydelig på at man for Røst kommunes del nå er på grensa av hva som er forsvarlig. Med rekrutteringsutfordringene Røst har når det gjelder sykepleiere så har dette gått utover kommunens tjenester.

Grunnleggende holdning til sammenslåing: blir en utkant i utkanten

Selv om ordfører og rådmann ser store utfordringer for Røst kommune, ses ikke kommunesammenslåing som noe som vil kunne løse utfordringene så lenge Røst skal ha helårs-befolkning. Avstandene er slik ordfører og rådmann vurderer det for store til at skole og barnehage kan legges ned så lenge det bor barn på øya. Avstandene og værforholdene gjør også at det må være lege og en viss helseberedskap stasjonert på øya, og vann, avløp og avfall må også håndteres på Røst. Ordfører og rådmann ser det som usannsynlig at eldreomsorgen kan flyttes til nabokommunen. Utfordringene Røst har pr i dag med sårbarhet og å få dekket kompetansekravene til spesialstillinger på tjenesteområder som må utføres på Røst blir de samme, slik ordfører og rådmann vurderer det. Det som kan styrkes av en sammenslåing, ifølge ordfører, kan være at kommunens kapasitet til å bidra i næringsutviklingsarbeid kan bli større. Men både ordfører og rådmann trekker i intervjuene fram frykten for å bli en utkant i utkanten. En så liten befolkning som Røsts kan forsvinne ut av den nye kommunens bevissthet og befolkningen er for liten til å være sikret politisk representasjon i kommunestyret i en storkommune. Man frykter med andre ord at man skal miste garantisten for at noen tenker samfunnsutvikling på Røst.

Når det gjelder sammenslåingspartner er ordfører tydelig på at Bodø er å foretrekke. Befolkningen orienterer seg mot Bodø, og det interkommunale samarbeidet, med unntak av barnevernet, går mot Bodø. For rådmannen spiller det liten rolle så lenge man blir satt i stand til å yte gode og likeverdige tjenester på Røst. Rådmannen er tydelig i intervjuet på at om Røst fortsetter som egen kommune etter kommunereformen, så må de ha en «avlastningskommune» - en kommune som løser de oppgavene som Røst ikke har mulighet til og som trår til når Røst har behov for forsterkninger (f.eks. ved sykemeldinger).

Rådmann i Bodø ser svært positivt på å få til en ny stor-kommune som også innlemmer Røst. Dette er noe Bodø arbeider aktivt med. Bl.a. har formannskapet i Bodø hatt felles møte med kommunestyret i Røst. Om Røst ikke blir del av en slik stor-kommune, står Bodø ifølge rådmannen i Bodø klar til å løse noen tunge tjenesteområder på Røst. Rådmannen skriver i epost-intervjuet at det strategisk vil være

ønskelig å få Røst som del av en ny storkommune. Dette fordi Røst vil gi den nye kommunen et fotfeste ut mot Norskehavet, med de muligheter som ligger i fiskerier, olje/ gass - og ikke minst når vi satser på å bygge oss ytterligere opp på 'sikkerhet og beredskap'. Røst kommune har i tillegg kompetanse på f.eks fiskeri/næringsutvikling som storkommunen kan bygge videre på. (Rådmann, Bodø kommune)

Å få Røst som del av en nye stor-kommune vurderes som svært ønskelig av både politisk og administrativ ledelse i Bodø. Rådmannen ser det som relativt enkelt å slå sammen Bodø og Røst. Å inkorporerer den ene skolen, det ene sykehjemmet og barnehagen mv. vil ikke skape problemer for Bodø kommune. Heller ikke det at Røst er en ROBEK-kommune ser ut til å vekke bekymring for rådmannen i Bodø. Hans vurdering er at budsjettet til en mikro-kommune som Røst ikke er større enn at en ny storkommune enkelt ville kunne ta de ekstra utgiftene. Rådmannen reflekterer også rundt utfordringene Røst har med tanke på å skaffe stabil kompetanse. Hans vurdering er at en storkommune lettere vil kunne løse disse utfordringene enn det Røst kommune kan.

3.6 Smøla kommune

Smøla kommune ligger i Møre og Romsdal fylke (se kart 6). I øst grenser kommunen til Hitra kommune, en øy-kommune med landfast forbindelse, i sør grenser kommunen til fastlandskommunen Aure kommune og i sørvest til Kristiansund kommune. Reisetiden fra fergeleiet på Smøla til Kristiansund med bil og to ferger er 1,5 time. Reisetid til fergeleiet på Smøla kommer i tillegg. Med hurtigbåt tar det 45 minutter til Kristiansund. Innpendlingen til Smøla er beskjeden. Sammenlignet med antall ikke-pendlere er innpendlingen på beskjedne 7 %, noe som er nest lavest blant øy-kommunene i utvalget. (Kun Hasvik ligger lavere.) Utpendlingen ligger noe høyere (17 %). Som vi ser av figur 3.25 pendler det flere ut av Smøla til et annet fylke enn til Kristiansund-regionen, som er den økonomiske regionen SSB regner Smøla innunder. Nabokommunen Aure i sør regnes for øvrig også til den regionen (Folke- og bolig tellingen – 2011, SSB). KMDs utredningsverktøy viser at 58 arbeidstakere pendler fra Smøla til Kristiansund, mens Aure ikke engang dukker opp på oversikten over pendling fra Smøla. Når det gjelder pendling til Smøla pendler 22 arbeidstakere fra Kristiansund, 17 fra Trondheim og 11 fra Aure.

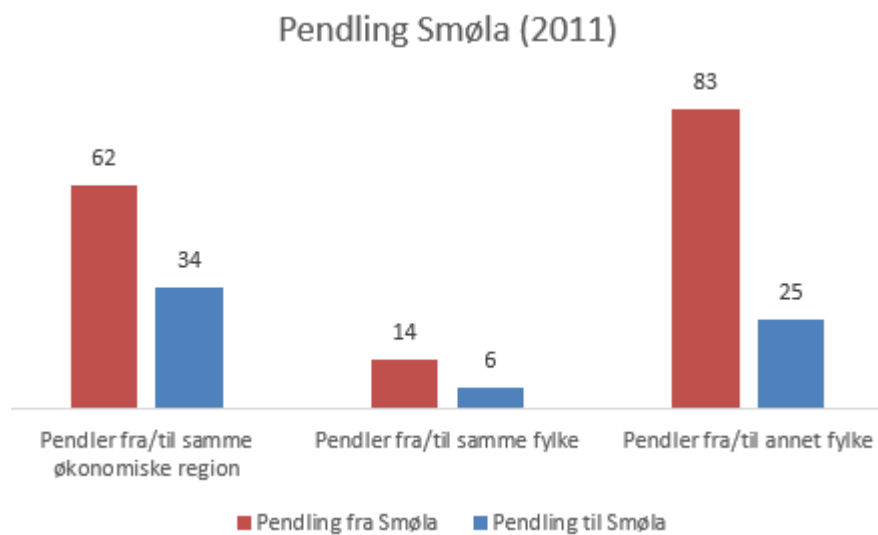
Smøla kommune har som figur 3.26. viser 2166 innbyggere pr 1. januar 2014. I perioden 1990-2010 hadde Smøla negativ befolkningsutvikling og opplevde en befolkningsnedgang på om lag 22 %. De siste fire årene har befolkningsnedgangen snudd til en svak vekst. I perioden 2010 – 2014 hadde Smøla en befolkningsøkning på 1,1 %. I SSBs befolkningsframskrivningsscenario «Middels nasjonal vekst» forventes Smøla å ha en befolkningsvekst på knappe 10% og ha 2375 innbyggere i 2040. Dette er godt under antall innbyggere kommunen hadde i 1990, til tross for den estimerte folketallsøkningen. Bryter vi opp folketallsutviklingen på kjønn og funksjonelle aldersgrupper, ser det ut som at utflatingen av folketallsnedgangen sprer seg på alle aldersgrupper for begge kjønn (se figur 3.27).

Næringsmessig er Smøla kommune preget av primærnæringene, først og fremst landbruk, men også fiskeri. Det er også noe industriproduksjon i kommunen, i første rekke havbruk og mekanisk industri. Smøla kommune er den største arbeidsgiveren. Reiselivsnæringen beskrives som en næring i vekst. Når det gjelder tjenester har Smøla kommune legevakt, helsestasjon, sykehjem/omsorgsboliger, eget barnevern (organisert sammen med NAV), fire barnehager, tre barneskoler og én ungdomsskole. Foruten renovasjon og krisesenter, er inntrykket at Smøla kommune først og fremst deltar i interkommunale samarbeid som går på infrastruktur og administrative støttetjenester (som revisjon).

Kart 6. Smøla kommune



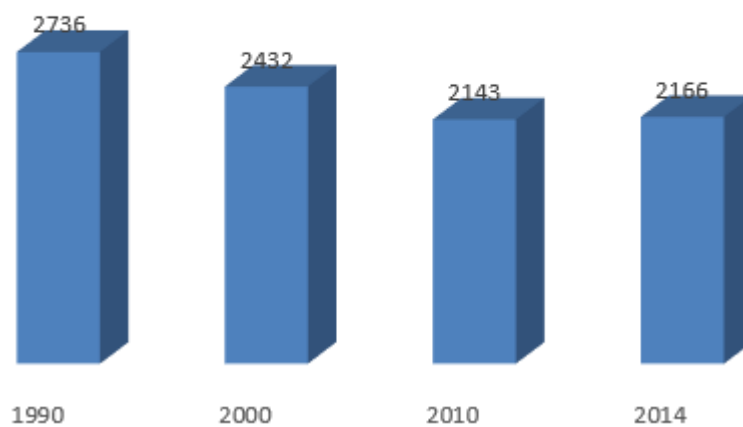
Kilde: Kartverket



Kilde: SSB

Figur 3.25. Pendling fra og til Smøla. Antall ikke-pendlere er 923 personer (2011)

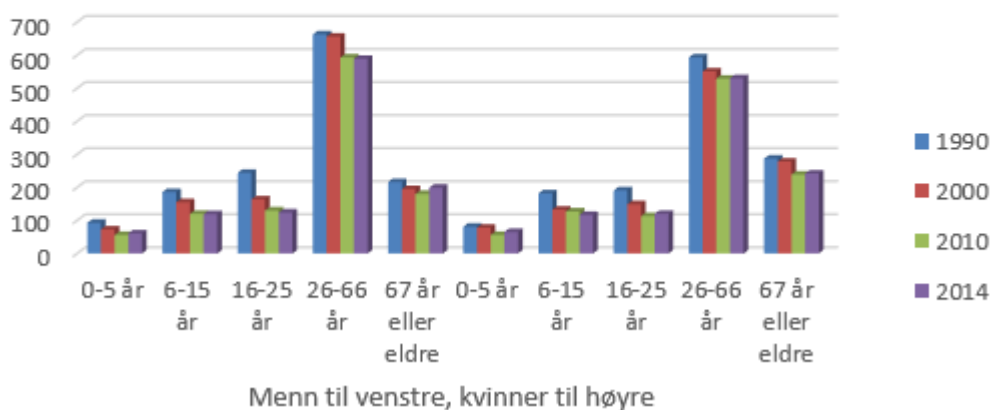
Folketall pr 1. januar Smøla kommune



Kilde: SSB

Figur 3.26. Folketallsutvikling Smøla kommune (1990-2014)

Folketallsutvikling Smøla kommune i ulike funksjonelle aldersgrupper



Kilde: SSB

Figur 3.27. Folketallsutvikling Smøla kommune, funksjonelle aldersgrupper og kjønn (1990-2014)



01.05.14-30.04.15

Måndag-fredag		Laurdag		Søndag	
Frå	Frå	Frå	Frå	Frå	Frå
Edøy ferjekai	Sandvika ferjekai	Edøy ferjekai	Sandvika ferjekai	Edøy ferjekai	Sandvika ferjekai
0450	0535				
0555	0625				
0650	0715	0610	0630		
		0655	0720		
0820	0845	0750	0815	0810	0850
0915	0940	0910	1010	0915	1000
1020	1045			1025	1110
1120	1145	1040	1110	1215	1240
1220	1245	1220	1245	1315	1340
1320	1345	1320	1345	1415	1440
1420	1445	1420	1445	1515	1540
1520	1545	1520	1545	1615	1640
1620	1645	1620	1645	1715	1740
1720	1745	1720	1745	1815	1840
1820	1845	1820	1845	1915	1940
1920	1945				
		1945	2030	2015	2040
2020	2045			2115	2140
2130	2230	2130	2200	2215	2235
2250	2315	2225	2320		
2345	0010 * TyOnToFr		0010	2300	2335

* Ikkje natt til mandag.

Figur 3.28. Rutetabell ferge fra Smøla til Tustna

Innbyggerne, næringslivet og kommunal virksomhet er avhengige av fergeforbindelsen Edøy-Sandvika samt hurtigbåtforbindelsen Kystekspresen som anløper Smøla (Edøya) på sin vei mellom Kristiansund (4 daglige anløp i ukedagene) og Trondheim (3 daglige avganger) for å komme seg til fastlandet. Skal man kjøre til Kristiansund må man ta ytterlige en ferge. Tidligste avgang til Kristiansund for hurtigbåten i ukedagene er kl 0700 og siste anløp fra Kristiansund i ukedagene er kl 2110. Ferja har 18 daglige avganger, hvorav den tidligste er kl 0450 og den seneste går fra fastlandet kl 0010 (se figur 3.28 og 3.29 for rutetabeller).

Å få tak i «rett folk på rett plass» er det ordfører og rådmann trekker fram som de største utfordringene for Smøla kommune. At man er en liten organisasjon med små fagmiljø gjør kommunen sårbar. Særlig merkbart er dette for lederfunksjoner, planavdeling og sykepleiere. Dette er utfordringer som rådmannen peker på at også nabokommunene har, men de geografiske ulempene med å ikke være landfast forsterker dette. Rådmannen peker på at utfordringene på planlegging løser de gjennom interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid trekkes ikke fram som en utfordring for lokaldemokratiet i kommunen. Både

ordfører og rådmann ser det interkommunale samarbeidet å styrke lokaldemokratiet i kommunen – for alternativet er kommunesammenslåing, slik de vurderer de.

12/1-1/4 15	DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	5	3	1234	5	3	1234	6	6	6	6	6	
Trondheim Pirterminal	...	0820	0810	1020	1215	1445	1830	1700	1700	1845	2015	2015	2100	...	0940	1145	1440	2130	
Lensvik hurtigbåt	...	|	|	|	|	1520	1705	|	|	1920	2050	2050	2135	...	|	|	1515	|	
Hysnes h.båt	...	0710	0855	|	|	|	|	1750	1750	|	|	|	|	...	|	|	|	|	
Brekstad	...	0720	0910	1110	1310	1545	1735	1800	1800	1945	2115	2115	2200	...	1030	1235	1545	2220	
Sandstad h.båt.	...	...	0950	...	1350	...	1815	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1825	...
Kjersvikbugen h.båt	...	...	1020	...	1420	...	1845	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1855	...
Edey hurtigbåtkai	0700	...	1100	...	1500	...	1925	...	...	...	...	...	...	0900	...	...	1735	...
Ringholmen h.båt	0725	...	1120	...	1525	...	1940	...	...	...	...	...	...	0925	...	...	1760	...
Kristiansund h.båt	0745	...	1140	...	1545	...	2000	...	...	...	...	...	...	0945	...	...	1810	...
	7	7	7	7															
Trondheim Pirterminal	1210	1815	2030	2330															
Lensvik hurtigbåt	|	1850	|	|															
Hysnes h.båt	|	|	|	0015															
Brekstad	1310	1715	2130	0030															
Sandstad h.båt.	1350	1800	...	...													
Kjersvikbugen h.båt	1420	1830	...	...													
Edey hurtigbåtkai	1500	1910	...	...													
Ringholmen h.båt	1520	1935	...	...													
Kristiansund h.båt	1540	1955	...	...													
* Bare 1/4 15.									** Ikke 1/4 15.										
12/1-1/4 15	DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	DX67	5	3	2	1345	1234	DX67	6	6	6	6	7	7
Kristiansund h.båt	...	...	0800	...	1200	...	...	...	1830	1830	...	2030	...	...	...	1430	...	1200
Ringholmen h.båt	...	...	0820	...	1220	...	...	...	1850	1850	...	2050	...	...	...	1450	...	1220
Edey hurtigbåtkai	...	...	0840	...	1240	...	...	...	1710	1710	...	2110	...	...	...	1510	...	1240
Kjersvikbugen h.båt	...	...	0920	...	1320	...	...	...	1750	1750	...	...	...	...	...	1550	...	1320
Sandstad h.båt.	...	...	0950	...	1350	...	...	...	1820	1820	...	...	...	...	...	1620	...	1350
Brekstad	0615	0730	1035	1120	1430	1555	1805	1805	1900	1900	2000	...	0830	1040	1240	1705	1030	1430	
Hysnes h.båt	|	0740	|	|	1440	1800	|	|	1910	1910	|	|	...	1050	|	1040	|	1040	
Lensvik hurtigbåt	0640	0800	...	...	1455	...	...	...	1925	...	...	...	0855	...	...	...	...	...
Trondheim Pirterminal	0715	0835	1125	1210	1535	1655	1855	1855	2005	2000	2050	...	0930	1140	1330	1755	1130	1530	
	7	7																	
Kristiansund h.båt	1815	2030																	
Ringholmen h.båt	1835	2050																	
Edey hurtigbåtkai	1855	2110																	
Kjersvikbugen h.båt	1735	...																	
Sandstad h.båt.	1805	...																	
Brekstad	1845	...																	
Hysnes h.båt	|	...																	
Lensvik hurtigbåt	1910	...																	
Trondheim Pirterminal	1945	...																	
* Bare 1/4 15.									** Ikke 1/4 15.										

Figur 3.29. Rutetabell hurtigbåtforbindelse fra Smøla til Kristiansund og Trondheim

Grunnleggende holdning til sammenslåing: helst ikke, men Kristiansund er et alternativ

Både ordfører og rådmann tror at Smøla vil overleve kommunereformen som egen kommune. De deltar i prosessene, men tror ikke de vil vise at kommunesammenslåing vil løse utfordringene Smøla kommune har når det gjelder rekruttering. For det første er dette utfordringer de andre kommunene i området også har, og for det andre må tjenestene det er snakk om likevel produseres på øya og dermed må det rekrutteres folk til å jobbe ute på Smøla på tross av en kommunesammenslåing. Ordfører poengterer i intervjuet at det kommunale omlandet til Smøla vil endre seg som en følge av kommunereformen, noe som kan endre samarbeidskonstellasjonene innenfor de interkommunale samarbeidene de har (Orkide-samarbeidet). Ordføreren skisserer tre alternativ for Smøla i reformen: fortsette som egen kommune, slå seg sammen med Kristiansund eller se om det går mot en stor kyst-kommune på tvers av dagens fylkesgrense mellom Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag.

I epostintervjuet vårt med rådmannen i Kristiansund, gir rådmannen uttrykk for at det fra hans side er både veldig viktig og veldig ønskelig at Smøla og Kristiansund blir felles kommune. Dette vil gjøre næringslivet Kristiansund mer variert. Om Smøla finner ut at de heller vil fortsette som egen kommune, tror ikke rådmannen det vil by på noen problemer å levere de tjenestene til Smøla kommune som Smøla kommune ikke selv er i stand til å levere.

3.7 Solund kommune

Solund kommune ligger i Sogn og Fjordane fylke (se kart 7). Nabokommune i sørøst er Gulen kommune, i nord/nordøst Hyllestad, Fjaler og Askvoll og i sør øy-kommunen Fedje. Reisetida fra fergekaia på Krakhella i Solund over til fastlandet på Rutledal i Gulen kommune er på ca. 40 minutter. Dette er bindeleddet sørover mot Nordhordland/Bergen. Deretter er det ytterligere 25 minutt reisetid fra Rutledal til Rysjedalsvika i Hyllestad kommune, som er innfallsporten til Sogn og Fjordane. Fra Rutledal er det 20 minutter med bil til Eivindvik, kommunesenteret i Gulen kommune. Solund kommune består av mange bebodde øyer. Flere av disse øyene må bindes sammen av båtruter internt i kommunen. I følge Store norske leksikon bor om lag 80 % av innbyggerne på to øyer, Sula og Ytre Sula. Men ordføreren presiserer i intervjuet at det er 15-16 øyer i kommunen som har fast bosetting. Det går også hurtigbåtrute til over til Gulen og Austrheim i Hordaland. 24 % av de sysselsatte pendler ut av Solund. Innpendlingen er på 12 % (se figur 3.30). SSB anser Solund for å høre til Høyanger økonomiske region, hvor også nabokommunen Gulen hører til. Som vi ser av figur 3.30 er pendlingen til og fra denne regionen beskjeden sammenlignet med pendlingstrafikken til og fra andre deler av fylket og andre fylker. Utrekningsverktøyet nykommune.no⁹ viser at den største utpendlingen fra Solund skjer til Bergen (13 arbeidstakere) og Vågsøy (13 arbeidstakere). Deretter følger Fjaler (10 stykk) og Gulen (9 arbeidstakere). Når det gjelder innpendlingen er den som sagt beskjeden. 5 stykker pendler fra Førde til Solund, 5 fra Bergen og 4 fra Gulen.

Solund kommune har som figur 3.31 viser hatt en negativ folketallsutvikling (29 %) de siste 24 årene. De siste fire årene har kommunen hatt en folketallsnedgang på nesten 6 %. Folketallet er i dag på 815 innbyggere. I SSB sitt befolkningsframskrivingsscenario «Middels nasjonal vekst» forventes Solund å fortsette folketallsnedgangen. SSB forventer at Solund skal ha en folketallsnedgang på nesten 18 % fram mot 2014. SSB estimerer at folketallet i Solund i 2040 er på 669 personer. Bryter vi befolkningsutviklingen opp på kjønn og funksjonelle aldersgrupper, ser vi at befolkningsnedgangen først og fremst skjer i de yngste aldersgruppene. I tillegg ser vi at det blir markant færre kvinner i alderen 25-66 år, mens den samme aldersgruppen for menn har flatet ut på et høyere nivå de siste fjorten årene. I og med at Solund har hatt synkende folketall i den samme perioden betyr det at den relative andelen menn i Solund har økt. Dette illustrerer at det er et økende kvinneunderskudd i kommunen, som over tid kan forsterke trenden med stadig færre personer i de yngste aldersgruppene (se figur 3.32).

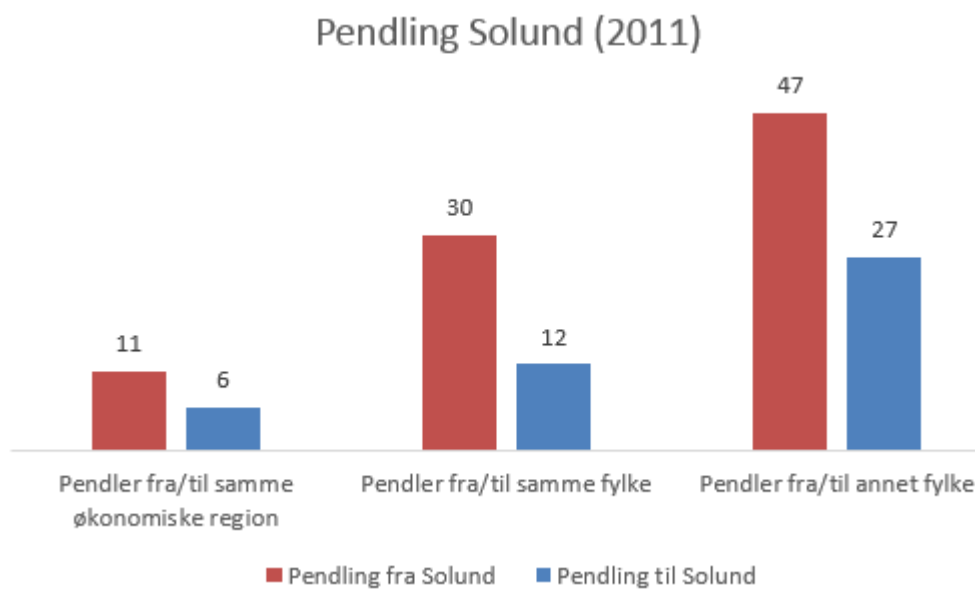
Næringsmessig har Solund vært preget av fiske, landbruk og oppdrett. Det finnes også noen industribedrifter i kommunen. Den største private arbeidsgiveren i kommunen er Solund verft, som sysselsetter i underkant av 40 faste ansatte. Tjenesteproduksjonen finner sted på øya Sula, hvor det eneste tettstedet i kommunen ligger, kommunesenteret Hardbakke. Fra og med skoleåret 2013/2013 har Solund én barne- og ungdomsskole. Denne ligger i Hardbakke. Her ligger også kommunens legekontor, sykehjem/omsorgsbolig og barnehage. Solund løser deler av tjenesteproduksjonen gjennom interkommunale samarbeid: jordmortjenester kjøper de av Flora kommune, barnevernstjenester samarbeider Solund med Hyllestad, Askvoll og Fjaler om. Solund kommune har innført eiendomsskatt.

⁹ Basert på 2013-tall for pendling

Kart 7. Solund kommune



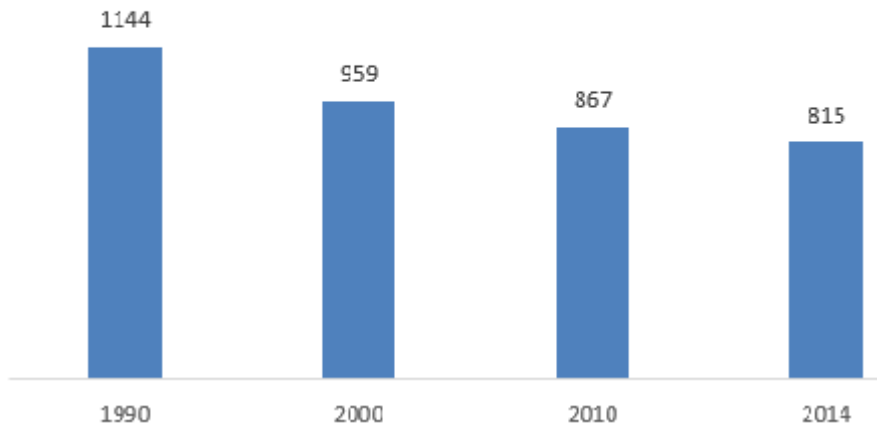
Kilde: Kartverket



Kilde: SSB

Figur 3.30. Pendling ut og inn til Solund (antall pendlere). Antall ikke-pendlere er 368 personer (2011)

Folketall pr 1. januar Solund kommune

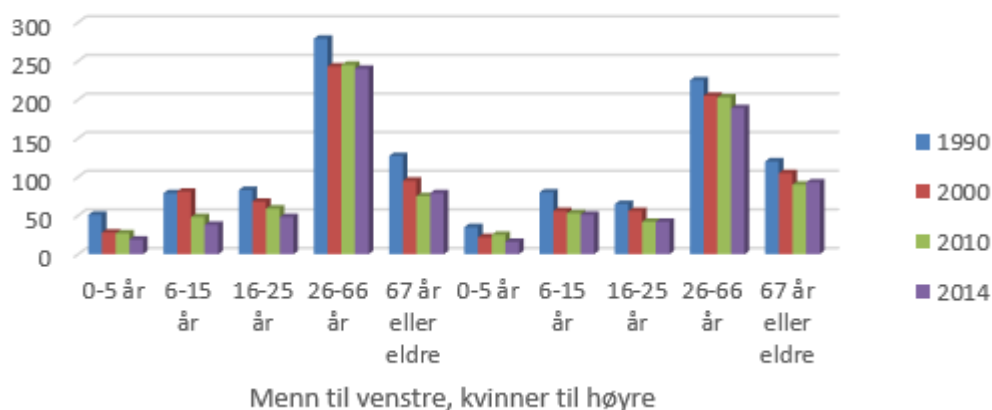


Kilde: SSB

Figur 3.31. Folketallsutvikling Solund kommune (1990-2014)

Som hos de andre kommunene i denne undersøkelsen er også Solunds innbyggere, næringsliv og kommunal virksomhet avhengig av ferje og hurtigbåt. Som en øykommune med flere bebodde øyer må kommunens innbyggere og næringsliv også benytte båttransport internt i kommunen. Ferga anløper Solund ni ganger om dagen på hverdager. Siste anløp kl 0025 og første anløp 0750. Ferja går ni ganger om dagen på hverdager fra Solund over til fastlandet, først til Rutledal i Gulen kommune, så til Rysjedal i Hyllestad kommune. Første ferje 0530 og siste ferje 2215 (se figur 3.33). Det går som sagt mange hurtigbåter/båtruter i området. Skolebåtruta fra Hardbakke til Mjømna i Austrheim er viktig i så måte, da den gjør det mulig for ungdom å gå på videregående skole uten å måtte flytte på hybel.

Folketallsutvikling Solund kommune i ulike funksjonelle aldersgrupper



Kilde: SSB

Figur 3.32. Folketallsutvikling Solund kommune, funksjonelle aldersgrupper og kjønn (1990-2014)

Ordfører og rådmann trekker fram geografien med alle avstandsurempene den medfører som det største utfordringen til Solund. Dettefører med seg tre konkrete utfordringer, slik ordføreren vurderer det: For det første gjør den geografiske beliggenheten at Solund er sin egen arbeids- og bostedsregion. Det blir vanskelig å delta i arbeidsmarkedet på fastlandet. Den andre utfordringen er den negative folketallsutviklingen, som ordføreren også setter i sammenheng med kommunens geografiske plassering, og den siste utfordringen er demografi: befolkningens kjønns- og alderssammensetning. Folketallsutviklingen gir Solund økonomiske utfordringer. Det er utfordrende å rekruttere sykepleiere. Legesituasjonen beskrives som stabil, med en lege i kommunen og så kjøper de supplerende legetjeneste fra nabokommunen Gulen. Ordføreren peker på at nedsida med interkommunale samarbeid for Solund kommune er at de bygger ned kommunen i Solund. Av alle interkommunale samarbeid Solund er med i, er det bare én interkommunal stilling som har blitt lagt til Solund. En annen utfordring med interkommunale samarbeid som trekkes fram er finansieringsmodellen, som gjør at en kommune med få innbyggere betaler en høy pris pr innbygger for samarbeidet.

Grunnleggende holdning til sammenslåing: farvel til en bærebjelke i det lokale arbeidsmarkedet

Ordføreren og rådmannen er samstemte i at de ikke har tro på at tjenestene til innbyggerne vil bli berørt ved en sammenslåing. Tjenestestrukturen i Solund er allerede ferdig rasjonalisert. Men de 15-16 arbeidsplassene som er knyttet til administrasjon vil forsvinne. Dette er viktige arbeidsplasser for lokalsamfunnet. Blir disse borte må mange familier finne seg andre jobber – jobber som ikke er i Solund, og siden Solund ikke er del av en ABS-region må disse familiene flytte, med de konsekvensene det har for lokalsamfunnet. Rådmannen beskriver faren for fraflytting som overhengende. Solund kommune har ikke konkludert med tanke på aktuelle partnere. Solund kan velge å søke seg sammen med kommunene nord for Sognefjorden, eller de sør. Gulen på sørsida av Sognefjorden blir trukket fram som et alternativ.

Rådmannen i Gulen tror at det skal gå greit organisatorisk å styre tjenestetilbudet i Solund fra fastlandet. Hovedutfordringen ligger i infrastrukturen: en lang overfart kombinert med få avganger. Rådmannen i Gulen gir uttrykk for å være betenkt over at Gulen og Solund skal slå seg sammen:

Vi vil gå frå å vere ein kommune med lange reiseavstandar, til ein kommune med endå lengre reiseavstandar. Vi opplever nok at vi ikkje får uttelling [i overføringene fra staten] for avstandsuremper i tilstrekkeleg grad. (Rådmann, Gulen kommune)

På spørsmål om Gulen kommune kan levere tjenester som Solund ikke klarer å sørge for selv, gir hun ingen garantier. Hun peker på at utkommet av kommunereformen kan bli at også Gulen må kjøpe slike tjenester, eller at Gulen har blitt del av en ny og stor kommune som skal finne sammen. Hun ser for seg at den nye kommunen da fort kan ha nok med seg selv:

For Gulen sin del kan vi også kunne komme i ein slik situasjon at vi vil kunne vere avhengig av å kjøpe tenester frå andre kommunar. Eg trur det i dei første åra etter vedtak i kommunereforma vil verte mykje «armar og bein» i prosessane der gjerne fem kommunar skal verte ein. Samstundes skal innbygarane ha sine tenester. Gjennom kommunereformprosessen er det difor viktig å avklare utkantkommunane sine reelle moglegheiter for å kunne kjøpe tenester. Det ville vere lite ynskjeleg om den nye store kommunen «har nok med seg sjølv», og at det er lite restkapasitet til dei kommunane som er avhengige av å kjøpe hjelp. (Rådmann, Gulen kommune)

Måndag - Fredag										
Frå	Krakhella kai	0530	0800	1010	1130	1340	1520	1730	2000	2215
Frå	Losna kai	x	x	x	|	|	x	x	x	|
Frå	Rutledal kai	0610	0840	1050	1210	|	1600	1810	2045	2255
Til	Rysjedalsvika kai	0640	0900	...	1230	1425	1620	1835	2105	2315

Laurdag										
Frå	Krakhella kai	0530	0800	1010	1130	1340	1520	1730	2000	
Frå	Losna kai	x	x	x	|	|	x	x	x	
Frå	Rutledal kai	0610	0840	1050	1210	|	1600	1810	2045	
Til	Rysjedalsvika kai	0640	0900	...	1230	1425	1620	1835	2105	

Søndag										
Frå	Krakhella kai	0800	1010	1130	1340	1520	1730	2000	2215	
Frå	Losna kai	x	x	|	|	x	x	x	|	
Frå	Rutledal kai	0840	1050	1210	|	1600	1810	2045	2255	
Til	Rysjedalsvika kai	0900	...	1230	1425	1620	1835	2105	2315	

Operatør: Fjord1 AS Tlf. Strandavegen 15, fax: 57 75 70 00

Generell informasjon: M/F "Nordfjord" Tlf. 415 36 385. M/F "Nordfjord" Tlf. 415 36 385.

Måndag - Fredag										
Frå	Rysjedalsvika kai	2320	0645	0905	...	1235	1430	1625	1855	2110
Frå	Rutledal kai	2345	0710	0930	1050	1300	|	1650	1920	2135
Frå	Losna kai	x	x	|	x	x	|	x	x	x
Til	Krakhella kai	0025	0750	1010	1130	1335	1515	1725	1955	2210

Laurdag										
Frå	Rysjedalsvika kai	0645	0905	...	1235	1430	1625	1855	2110	
Frå	Rutledal kai	0710	0930	1050	1300	|	1650	1920	2135	
Frå	Losna kai	x	|	x	x	|	x	x	x	
Til	Krakhella kai	0750	1010	1130	1335	1515	1725	1955	2210	

Søndag										
Frå	Rysjedalsvika kai	2320	0905	...	1235	1430	1625	1855	2110	
Frå	Rutledal kai	2345	0930	1050	1300	|	1650	1920	2135	
Frå	Losna kai	x	|	x	x	|	x	x	x	
Til	Krakhella kai	0025	1010	1130	1335	1515	1725	1955	2210	

Operatør: Fjord1 AS Tlf. Strandavegen 15, fax: 57 75 70 00

Generell informasjon: M/F "Nordfjord" Tlf. 415 36 385. M/F "Nordfjord" Tlf. 415 36 385.

I daglinje: Må = Måndag, Ty = Tysdag, On = Onsdag, To = Torsdag, Fr = Fredag, S = Skuledagar

Figur 3.33. Rutetabell fergesambandet Krakhella – Rutledal - Rysjedalsvika

3.8 Træna kommune

Træna kommune ligger i Nordland fylke (se kart 8). Kommunen grenser i sørøst til Dønna kommune, i øst til Lurøy kommune, og i nord til Rødøy kommune. Træna er blant øykommunene i utvalget som har lengst reisetid inn til fastlandet. Raskeste ferge (direkteferge mellom Træna og Stokkvågen) har en overfartstid på to timer og 20 minutter. Å reise til Mo i Rana tar da tre og en halv time. Hurtigbåten bruker én time og 40 minutt til Stokkvågen. Som Solund består Træna kommune av flere bosatte øyer. Disse bindes sammen av en lokalbåtrute og bilferge. Pendlingsomfanget i Træna er beskjedent. Utpendlingen ligger på 5 % mens pendlingen til Træna ligger på 7% (se figur 3.34). Dette er henholdsvis laveste og nest laveste andel i undersøkelsens utvalg av øykommuner Træna kommune hører ifølge SSB til Sandnessjøen økonomiske region (Folke- og bolig tellingen – 2011, SSB). Utredningsverktøyet til KMD, som er basert på noe nyere pendlingstall, viser at 14 arbeidstakere pendlet fra Træna til Alstadhaug, 5 arbeidstakere til Oslo og 5 til Rana. Når det gjelder pendling til Træna kommer det like få pendlere fra Nesna, Rødøy, Meløy, Trondheim og Alstadhaug (to arbeidstakere fra hver av disse kommunene).

Træna hadde som figur 3.35 illustrerer en markant befolkningsnedgang i perioden 1990-2000 på 12 %. I de neste 14 årene har folketallsutviklingen i Træna kommune gått litt opp. Befolkningsøkningen i perioden 2000 - 2014 er på 5 %. Pr 1. januar 2014 hadde Træna kommune 489 innbyggere. I SSBs befolkningsframskrivningsscenario «Middels nasjonal vekst» forventes Træna å fortsette framgangen. SSB ser for seg at Træna har 729 innbyggere i 2040. Bryter vi opp folketallsutviklingen på kjønn og funksjonelle aldersgrupper, ser vi at den relative andelen menn i aldersgruppen 25-67 år har gått ned siden 1990 mens antall kvinner i den samme aldersgruppen har økt svakt i den samme perioden. Antallet i den eldste aldersgruppen har holdt seg på samme nivå for menn i perioden 1990-2014, mens antall kvinner i denne aldersgruppen har gått ned (se figur 3.36).

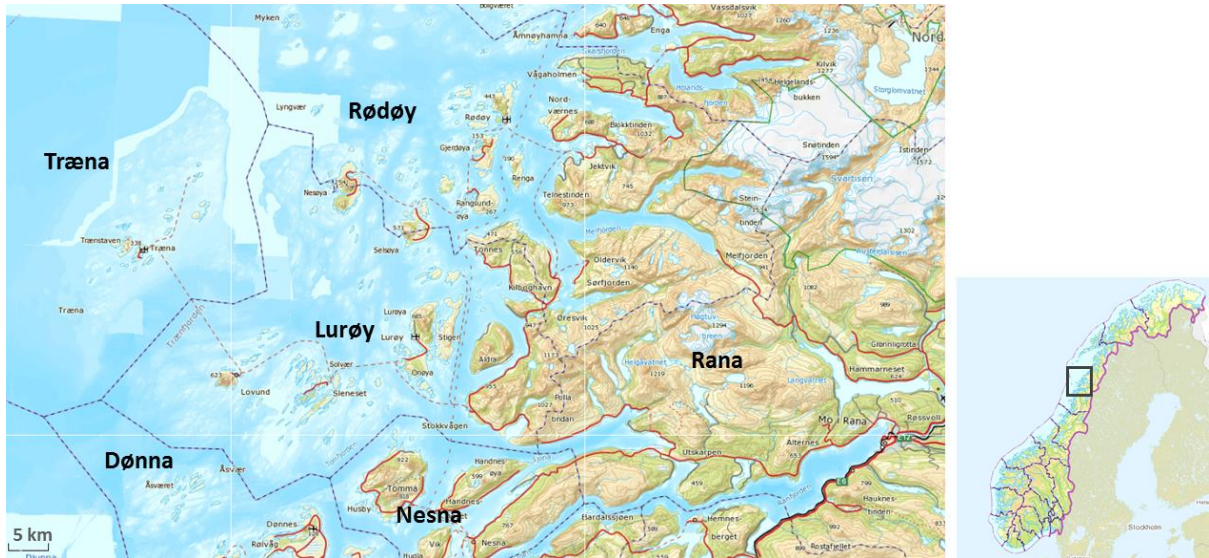
Innbyggere, næringsliv og kommunal virksomhet er avhengig av hurtigbåt og ferge både for transport innenfor egen kommune og til fastlandet. Øyene i kommunen bindes sammen av en lokalbåt og en lokalbåtferge. Den første fergen til fastlandet går fra Træna kl 0645 i ukedagene og anløper fastlandet 0905. Det er to daglige fergeavganger til fastlandet i ukedagene. Den første ferja fra fastlandet til Træna går fra Stokkvågen kl 0915 og anløper Træna 1235. Det er tre daglige fergeavganger til Træna i ukedagene (se figur 3.37). Det går også en hurtigbåtrute til Sandnessjøen (se figur 3.38). Hurtigbåten binder Træna sammen med øyene i nabokommunen Lurøy. Foruten Sandnessjøen som fastlandsanløp er også hurtigbåten innom Stokkvågen (fergeanløpet), hvor den korresponderer med buss til Mo i Rana. Hurtigbåten korresponderer med hurtigbåtrute til Bodø fra Onøy.

De fleste av Trænas sysselsatte jobber enten i primærnæring eller i kommunen. Træna kommune er en fiskerikommune. Brutto verdiproduksjon for bedriftene på Træna er ifølge Træna kommunes nettsider anslått til 230 millioner kroner, noe som er om lag 470 000 i produsert verdi pr innbygger i Træna. Av kommunale tjenester har Træna kommune lege/legevakt, sykehjem, helsestasjon med helsesøster, fysioterapeut, barnehage, og to skoler og svømmehall. Træna kommune løser også tjenester gjennom interkommunale samarbeid: barnevern, PPT og avfallshåndtering. Træna kommune har ikke innført eiendomsskatt.

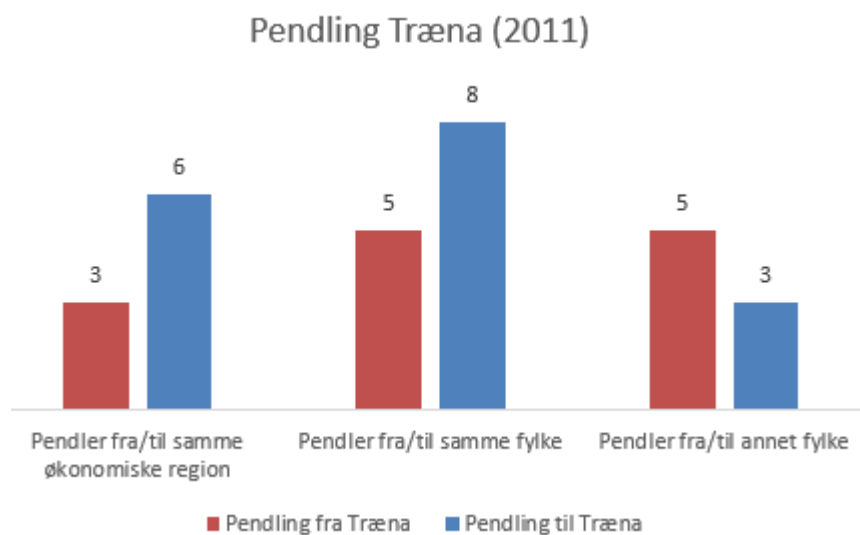
Ifølge ordfører er infrastruktur, kommunikasjon og utilstrekkelige overføringer fra staten kommunens største utfordringer. Rådmannen vektlegger utfordringene med å holde på befolkningsveksten og de arbeidsplassene som er. De peker også på det å være båtavhengig; når båten ikke kan gå på grunn av værforhold så er øya, dens befolkning, næringsliv og

kommunale virksomhet isolert. Ordføreren beklager at det ser ut som terskelen for å innstille båtene har blitt lavere. Særlig å reise på vinteren innebærer usikkerhet for om man får dratt og når man kommer seg tilbake. Denne usikkerheten gjelder også leveranser av varer og tjenestene til næringslivet. Å rekruttere folk til kommunale stillinger oppleves ikke som et problem, men periodevis kan det være vanskelig, særlig å få tak i folk med høyere teknisk kompetanse.

Kart 8. Træna kommune



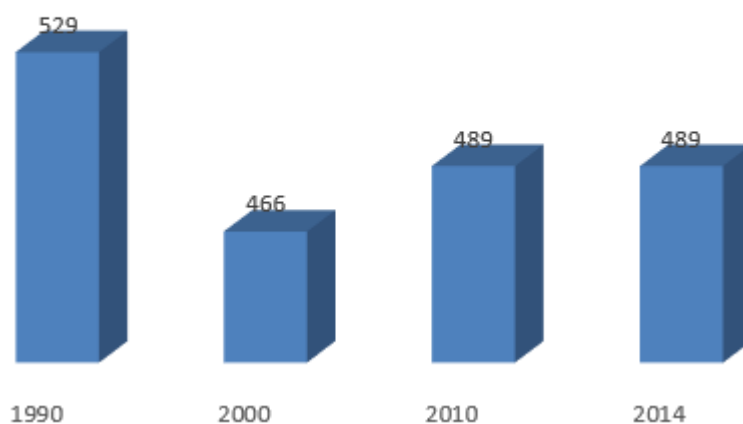
Kilde: Kartverket



Kilde: SSB

Figur 3.34. Pendling ut og inn til Træna (antall pendlere). Antall ikke-pendlere er 243 personer (2011)

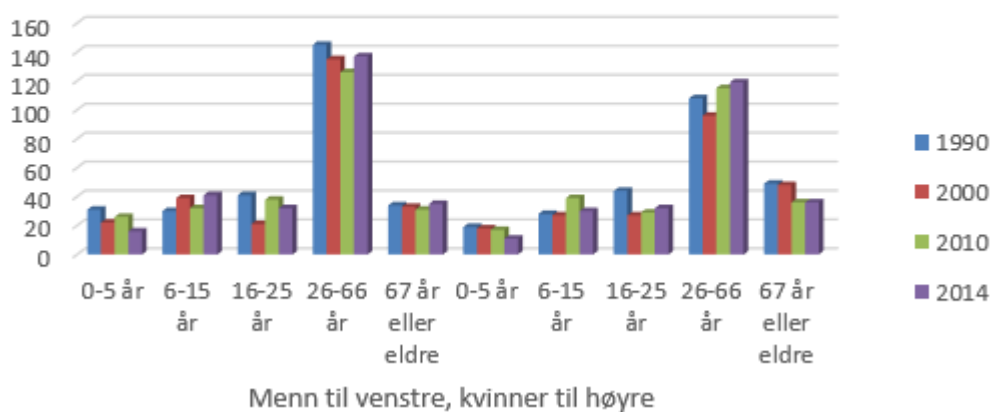
Folketall pr 1. januar Træna kommune



Kilde: SSB

Figur 3.35. Folketallsutvikling Træna kommune (1990-2014)

Folketallsutvikling Træna kommune i ulike funksjonelle aldersgrupper



Kilde: SSB

Figur 3.36. Folketallsutvikling Træna kommune, funksjonelle aldersgrupper og kjønn (1990-2014)

1/2-25/3 15	x	x	x	**	x
	DX67	DX67	6	7	7
Træna f.kai	...	...	...	1250	...
Selvær f.kai	...	...	...	1320	...
Træna f.kai	0845	1515	0845	1400	1415
Onøy f.kai	0820a	|	0820a	...	1555a
Stokkvågen f.kai	0905	1715	0905	...	1640

* Kun avstigning på Onøy. Behovsanløp for gjenstående kjøretøy. Ring 9479 5651 inn.

** Selvær er behovsanløp. Behov meldes på telefon 9479 5651 innen lørdag klokken 20.

*** Opphold på Selvær inntil 15 minutter. Behov meldes på telefon 9479 5651 innen

k. ****Indre Kvarøy og Selvær er behovsanløp. Behov meldes på telefon 9479 5651 innen

1/2-25/3 15	***	****	A	A	A
	24	135	DX67	6	7
Stokkvågen f.kai	0915	0915	1745	1745	1745
Indre Kvarøy f.kai	|	1105	|	|	|
Træna f.kai	1115	|	1945	1945	1945
Selvær f.kai	1200	1215	2015	...	2015
Træna f.kai	1235	1230	2045	...	2045

* Kun avstigning på Onøy. Behovsanløp for gjenstående kjøretøy. Ring 9479 5651 inn.

** Selvær er behovsanløp. Behov meldes på telefon 9479 5651 innen lørdag klokken 20.

*** Opphold på Selvær inntil 15 minutter. Behov meldes på telefon 9479 5651 innen

k. ****Indre Kvarøy og Selvær er behovsanløp. Behov meldes på telefon 9479 5651 innen

Figur 3.37. Rutetabell fergeforbindelse Træna - Stokkvågen

Grunnleggende holdning til sammenslåing: begynnelsen på slutten som helårssamfunn

Både ordfører og rådmann vurderer det som at en sammenslåing av Træna kommune med en fastlandskommune vil være startskuddet for en nedlegging av samfunnet på Træna. Ikke fordi tjenestene vil forsvinne i første omgang, men med en sammenslåing vil det politiske og demokratiske engasjementet forvitte. Innflytelsen over samfunnsutviklingen i egen bygd vil bli for liten. Ordføreren viser til at aktuelle sammenslåingspartnere på fastlandet har dårlig kommuneøkonomi, og når de tar innsparingsgrep pleier det å gå ut over tjenestetilbudet i utkantene av kommunen. Han er redd det samme vil skje på Træna. Ikke nødvendigvis skolen og barnehagen, med eldresenteret er på ordførerens liste over tjenester som raskt vil kunne bygges ned når medgiften fra staten etter en sammenslåing er brukt opp. Den foretrukne løsningen for Træna er å fortsette som egen kommune og kjøpe tjenester de ikke selv kan levere fra andre kommuner.

Vi har vært i kontakt med rådmannen i Rana kommune, som Træna opplyste kunne være et aktuelt sentrum i en ny storkommune. Rådmannen i Rana har imidlertid ikke ønsket å delta i undersøkelsen.



18-191 Trænaruten

M/S «Helgetand» tlf. 480 77 012.

Routeopplysning: tlf. 177 / www.boreal.no

	1	2	3	4	5	6	7	7
Fra Selvær	0610	0610	0610	0610	0610	0610	1430	
Træna	0630	0630	0630	0630	0630	0630	1450	
Lovund	0705	0705	0705	0705	0705	0705	1520	
Sleneset	0725	0725	0725	0725	0725	0725	1540	
Nord-Solvær	x	x	x	x	x	x	x	
Onøy	0750a	0750a	0750a	0750a	0750a	0750a	1600a	
Stokkvågen	0810b	0810b	0810b	0810b	0810b	0810b	1625	
Nesna	0840	0840	0840	0840	0840	0840		
Til Sandnessjøen	0910	0910	0910	0910	0910	0910		
Fra Sandnessjøen			1100		1100		1445	1935
Bjørn							1455	x
Nesna			1130		1130		1525	2015
Stokkvågen			1200		1200			
Onøy			1220		1220		1600	
Nord-Solvær			x		x			
Sleneset			1240		1240			
Lovund			1305		1305			
Træna			1335		1335			
Til Selvær			1400		1400			
Fra Selvær								
Træna								
Lovund								
Sleneset								
Nord-Solvær								
Onøy			1445		1445		1700	
Stokkvågen			1505		1505			
Nesna			1530		1530		1730	2030
Til Sandnessjøen			1600		1600		1815	2110
Fra Sandnessjøen	1630	1630	1630	1630	1630	1630		
Nesna	1700	1700	1700	1700	1700	1700		
Stokkvågen	1730b	1730b	1730b	1730b	1730b	1730f	1625	
Onøy	1750	1750	1750	1750	1750	1750	1700c	
Nord-Solvær	x	x	x	x	x	x		
Sleneset	1805	1805	1805	1805	1805	1805		
Lovund	1825	1825	1825	1825	1825	1825		
Træna	1855	1855	1855	1855	1855	1855	1740xd	
Til Selvær	1915xh	1915xh	1915xh	1915xh	1915xh	1915xh	1800	
Fra Selvær	1920x	1920x	1920x	1920x	1920x	1920x	1800	
Træna							1825	
Lovund							1855	
Sleneset							1915	
Nord-Solvær							x	
Onøy							1935	
Til Stokkvågen							1955e	
Nesna							2030c	
Fra Stokkvågen							2100	
Onøy	2020c	2020c	2020c	2020c	2020c	2020c	x	
Nord-Solvær	xg	xg	xg	xg	xg	xg	x	
Sleneset	xg	xg	xg	xg	xg	xg	xg	
Lovund	xg	xg	xg	xg	xg	xg	x	
Træna	xg	xg	xg	xg	xg	xg	x	
Til Selvær	2230	2230	2230	2230	2230	2200	2300	

Figur 3.38. Hurtigbåtforbindelse, Træna

3.9 Værøy kommune

Værøy kommune ligger i Nordland fylke (se kart 9). I sørvest er øy-kommunen Røst nabo, mens i øst på fastlandet er Bodø nabokommune. I nordøst ligger Moskenes. Reisetiden til Bodø er tre timer med direkte-ferge. Går ferja via Røst, tar den hele sju timer. Til Moskenes er reisetiden fra Værøy én time og 15 minutter. Sett i forhold til ikke-pendlerne utgjør pendlingen til Værøy 7,5 %. Pendlingen ut av Værøy ligger på på 8,65 %. Figur 3.39 viser at for Værøy er det flere som pendler til/fra kommunen fra andre deler av Nordland enn fra Lofoten økonomiske region som SSB regner Værøy å tilhøre (Folke- og bolig tellingen – 2011, SSB).

KMDs utredningsverktøy, nykommune.no¹⁰, forteller at 22 arbeidstakere pendler fra Bodø til Værøy. Deretter følger Oslo (5 arbeidstakere) og Narvik og Tromsø (to arbeidstakere hver). Pendlingen til Værøy er som sagt beskjeden. Tre arbeidstakere reiser fra Bodø til Værøy for å arbeide, deretter følger Oslo, Saltdal og Røst med to arbeidstakere hver som pendler til Værøy.

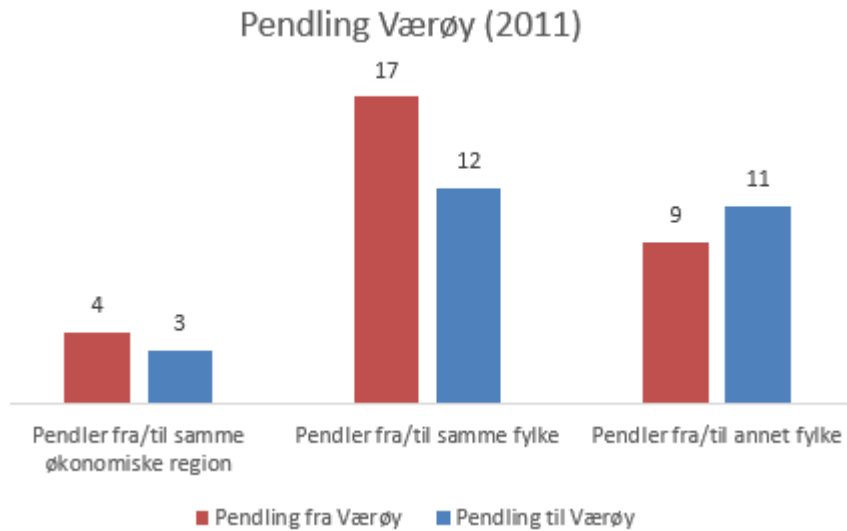
Værøy kommune hadde som figur 3.40 illustrerer en kraftig nedgang i folketallet i perioden 1990-2000, folketallsnedgangen var på 7,7%. Fra 2000 til 2010 sank folketallet ytterligere før det steg noe fram til 2014. Pr 1. januar 2014 hadde Værøy kommune 777 innbyggere. I SSBs befolkningsframskrivningsscenario «Middels nasjonal vekst» forventes Værøy å fortsette folketallsveksten. SSB ser for seg at Værøy har 974 innbyggere i 2040 (se figur 3.41 for funksjonelle aldersgrupper).

Kart 9. Værøy kommune



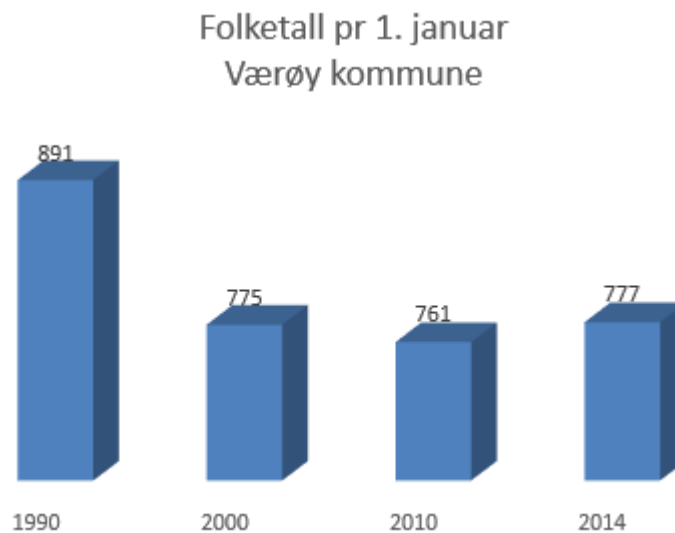
Kilde: Kartverket

¹⁰ Basert på 2013 tall



Kilde: SSB

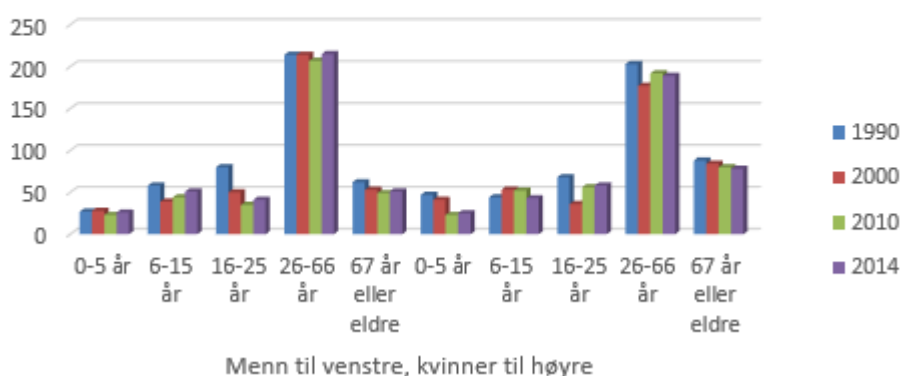
Figur 3.39. Pendling ut og inn til Værøy (antall pendlere). Antall ikke-pendlere er 347 personer (2011)



Kilde: SSB

Figur 3.40. Folketallsutvikling Værøy kommune (1990-2014)

Folketallsutvikling Værøy kommune i ulike funksjonelle aldersgrupper



Kilde: SSB

Figur 3.41. Folketallsutvikling Værøy kommune, funksjonelle aldersgrupper og kjønn (1990-2014)

Fiske og fiskeforedling (hovedsakelig tørrfisk) er viktigste næringsvei på Værøy. Kommunen samarbeider med andre Lofoten-kommuner (Røst, Moskenes og Flakstad) når det gjelder barneverntjenester. Kommunen har også interkommunale samarbeid inn mot andre kommuner (Bodø og Salten) på f.eks. IKT og brannvern. Værøy har ikke innført eiendomsskatt.

Værøy er en øykommune som ligger i havet mellom Røst og Moskenes. Innbyggere, næringsliv og kommunal virksomhet er avhengig av lange båtreiser. Som figur 3.42 viser er det tre daglige fergeavganger til/fra Bodø. Der er som figuren også viser få fergeavganger nordover til Moskenes. Ordfører og rådmann beskriver i intervjuet at rutetilbudet er for dårlig: både når det gjelder antall avganger, at avgangene er på veldig ugunstige tidspunkt og at reisetida er lang. I tillegg til ferga går det en kommersiell helikopterrute på strekningen Værøy-Bodø.

Ordfører og rådmann peker på at det kan være vanskelig å bemanne stillingene de har behov for, men akkurat nå ser det bra ut. De har den arbeidskraften de skal ha med tilfredsstillende kompetanse. En annen utfordring for kommunen er å opprettholde folketallet og helst få til en økning. Akkurat nå har de fått en liten økning. En annen utfordring for kommunen er kommunikasjonene. De er best mot Bodø, og ordfører og rådmann skulle ønsket at forbindelsene til Lofoten var bedre enn de er. Mye arbeidstid går med til å reise.

Grunnleggende holdning til sammenslåing: når landets største kommuner sliter, er vel ikke løsningen å bli større?

Ordfører og rådmann ser begge tre alternativ for Værøy: fortsette som egen kommune, som er det foretrukne alternativ, slå seg sammen med Bodø (og eventuelt Saltenkommuner), eller gå mot Lofoten. Om det må bli sammenslåing så gir ordfører uttrykk for at han trekkes mot Lofoten, mens rådmannen gir uttrykk for at han trekkes mot Bodø fordi det er det per i dag er enklest å reise. Ordføreren forutsetter at om det blir et Stor-Lofoten, vil kommunikasjonene innad i Lofoten forbedres sammenlignet med i dag. Rådmannen frykter at konsekvensen av en sammenslåing vil være at de må slåss med sentrum i den nye kommunen om ressurser til å beholde og videreutvikle tjenestene på Værøy. Rådmannen peker på at landets største

kommune ikke kommer godt ut av det på de områdene som Regjeringen kjører fram som de viktigste argumentene for å få til større kommuner. Rådmannen virker å ha liten tro på at kommunesammenslåing vil løse utfordringene som Værøy står oppe i.

18-782 Moskenes-Værøy-Røst-Bodø																Lokalrute 18-782																				
Utføres av: Nordland fylkeskommune Rutetabell for 1/2-25/3 15 Rutetabell for 6/5-12/6 15 Rutetabell for 13/6-24/6 15												Telefon: Ruteopplysning ring 177 ► hjemmeside																								
18/8 14-31/1 15																B	*	**	***	***	*	C	**	***	****	**										
DX07 15 3 45 45 5 124 3 45 245 1 3 6 6 7 7 7																																				
Moskenes f.kai	0700	...	...	1200	1530	2030	2030	1900	1700	...	...	...	0700	...	1200	1530	1700														
Værøy f.kai	|	...	...	1315	...	2145	...	2000	1830	...	...	...	...	...	1315	...	1830												
Værøy f.kai	|	1015	0800	...	...	...	...	2015	1830	2130	1915	2045	...	1145	...	1830																
Røst f.kai	|	...	0945	...	...	...	...	...	2015	...	2100	2230	...	...	...	2015												
Bodø f.kai	|	1015	1315	1315	...	1900	...	2345	2345	0030	0030	0200	1015	1500	...	1900	2359																			
* Ikke 26/12 14. **** Ikke 25/12-26/12 14. Ikke 1/1 15. C. Ikke 25/12 14. Ikke 1/1 15. ** Ikke 24/12-31/12 14. A. Ikke 25/12 14-1/1 15. *** Bare 26/12 14-1/1 15. B. Ikke 24/12-26/12 14. Ikke 31/12 14-1/1 15.																																				
1/2-25/3 15																DX07	15	3	5	3	124	245	1	3	6	6	7	7	7							
Moskenes f.kai	0700	...	...	2030	1900	2030	...	...	...	0700	...	1200	1530	1700																	
Værøy f.kai	|	...	...	2145	2000	...	...	...	...	...	...	1315	...	1830														
Værøy f.kai	|	1015	0800	...	2015	...	...	2130	1915	2045	...	1145	...	1830																				
Røst f.kai	|	...	0945	...	...	...	...	...	2100	2230	...	...	...	2015														
Bodø f.kai	|	1015	1315	1315	...	2345	2345	0030	0030	0200	1015	1500	...	1900	2359																					
6/5-12/6 15																A	*	**	***	**	***	A	**	***	****	*										
DX07 15 3 4 1 4 1 5 124 3 4 1 245 1 3 6 6 7																																				
Moskenes f.kai	0700	...	...	1200	1200	1530	1530	2030	2030	1900	1700	1700	...	...	...	0700	...	1200	1530	1700											
Værøy f.kai	|	...	...	1315	1315	...	...	2145	...	2000	1830	1830	...	...	...	...	...	1315	...	1830							
Værøy f.kai	|	1015	0800	...	...	...	...	...	...	2015	1830	1830	2130	1915	2045	...	1145	...	1830											
Røst f.kai	|	...	0945	...	...	...	...	...	...	...	2015	2015	...	2100	2230	...	...	...	2015							
Bodø f.kai	|	1015	1315	1315	...	1900	1900	...	...	2345	2345	2359	2359	0030	0030	0200	1015	1500	...															
B B 7 7																																				
Moskenes f.kai	1530	1700																																		
Værøy f.kai	|	1830																																		
Værøy f.kai	|	1830																																		
Røst f.kai	|	2015																																		
Bodø f.kai	|	1900	2359																																	
18-782 Bodø-Røst-Værøy-Moskenes																																				
Utføres av: Nordland fylkeskommune Rutetabell for 1/2-25/3 15 Rutetabell for 6/5-12/6 15 Rutetabell for 13/6-24/6 15												Telefon: Ruteopplysning ring 177 ► hjemmeside																								
18/8 14-31/1 15																*	**	***	***	**	***	****	*	**	***	****	A									
15 3 45 45 3 245 1 1245 3 5 45 25 3 4 6 6 7 7																																				
Bodø f.kai	0445	0445	...	1300	1530	1800	1800	1830	1730	...	2100	0015	0130	0130	0600	1630	...	1300	2100																	
Røst f.kai	|	0830	...	...	1945	...	...	...	...	...	...	...	...	1000	...	1000	...	...	...														
Værøy f.kai	|	1000	0745	...	...	2115	1900	...	2015	...	...	...	0410	...	1130	...	...	...	...													
Værøy f.kai	|	...	...	1330	...	...	...	...	...	2200	...	0430	...	...	1330	...	...	...	1330					
Moskenes f.kai	|	...	...	1445	1815	1830	...	...	1945	...	2300	0015	0330	0545	0445	...	1945	1445	1615													
7																																				
Bodø f.kai	2100																																			
Røst f.kai	|																																			
Værøy f.kai	|																																			
Værøy f.kai	|																																			
Moskenes f.kai	|	0015																																		
* Ikke 26/12 14. **** Ikke 25/12-26/12 14. Ikke 1/1 15. C. Ikke 25/12 14. Ikke 1/1 15. ** Ikke 24/12-31/12 14. A. Ikke 25/12 14-1/1 15. *** Bare 26/12 14-1/1 15. B. Ikke 24/12-26/12 14. Ikke 31/12 14-1/1 15.																																				
1/2-25/3 15																3	15	3	1	245	1245	3	5	25	3	4	6	6	7	7	7					
Bodø f.kai	0445	0445	1530	1800	1800	1830	1730	...	0015	0130	0130	0600	1630	...	1300	2100																				
Røst f.kai	|	0830	...	...	1945	...	...	...	...	...	...	1000	...	...	...	...																
Værøy f.kai	|	0745	1000	...	1900	2115	...	2015	...	...	0410	...	1130	...	...	...																	
Værøy f.kai	|	...	...	1330	...	...	...	...	2200	...	0430	...	...	1330	...	...																		
Moskenes f.kai	|	...	...	1830	...	1945	...	...	2300	0330	0545	0445	...	1945	1445	1615	0015															
6/5-12/6 15																*	**	***	**	***	****	*	**	***	****	A										
15 3 4 1 4 1 3 245 1 1245 3 5 4 1 25 4 3 6																																				
Bodø f.kai	0445	0445	...	...	1300	1300	1530	1800	1800	1830	1730	...	2100	2100	0015	0130	0130	0600	1630	...														
Røst f.kai	|	0830	...	...	1945	...	...	...	...	...	...	...	...	1000	...	...	...	...	...	1000	
Værøy f.kai	|	1000	0745	...	...	2115	1900	...	2015	...	...	0410	...	1130	...	...	...	...	...	0410							
Værøy f.kai	|	...	...	1330	1330	...	...	...	...	2200	...	0430	...	...	1330	...	...	...	...	0430				
Moskenes f.kai	|	...	...	1445	1445	1815	1815	1830	...	...	1945	...	2300	0015	0015	0330	0445	0545	...													
6 B B 7 7 7																																				

Figur 3.42. Fergeavganger og –anløp Værøy

Som vi så er både en større Lofoten-kommune og å bli del av Bodø alternativer som Værøy vurderer. Vi har derfor tatt kontakt med både Vågan kommune, som kan tenkes å bli senter i et Stor-Lofoten, og Bodø. Rådmannen i Vågan har ikke besvart henvendelsene våre. Høsten 2014 satte kommunestyret i Vågan foten ned for deltagelse i Stor-Lofoten da kommunestyret gjorde vedtak om å ikke utrede kommunesammenslåinger (Kommunal Rapport - 1). Rådmannen i Bodø forteller på sin side at de har invitert Værøy til samtaler. Bodø kommune har så langt oppfattet at Værøy primært har orientert seg mot Lofoten, men om Værøy vil vende seg mot Bodø er det stor interesse i Bodø kommune for det. Rådmannen gir inntrykk av at Bodø kommune er innstilt på å måtte levere tjenester til Værøy om kommunen forblir selvstendig etter kommunereformen.

3.10 Utsira kommune

Utsira kommune, landets minste kommune målt etter folketall, ligger vest av Karmøy i Rogaland fylke (se kart 10). Karmøy er den eneste kommunen Utsira deler kommunegrenser med. Det er imidlertid ingen båt-kommunikasjon mellom Karmøy og Utsira. Båtforbindelsen går mellom Haugesund og Utsira, en overfart som tar én time og 10 minutter. Til øykommune å være ser Utsira ut til å ha en relativt høy pendling – kun slått av Kvitsøy, Fedje og Leka. Innpendlingen ligger i underkant av 14 % mens utpendlingen ligger på i underkant av 25 %. Men selv om prosentandelene ser høye ut, er antallet mennesker som pendler lavt (se figur 3.43). 2013-tall fra nykommune.no viser at sju personer pendler fra Utsira til Haugesund, fem til Stavanger og tre til Karmøy. Når det gjelder innpendling reiser to arbeidstakere fra Karmøy til Utsira, én fra Østre Toten, én fra Trondheim, én fra Haugesund og én fra Randaberg.

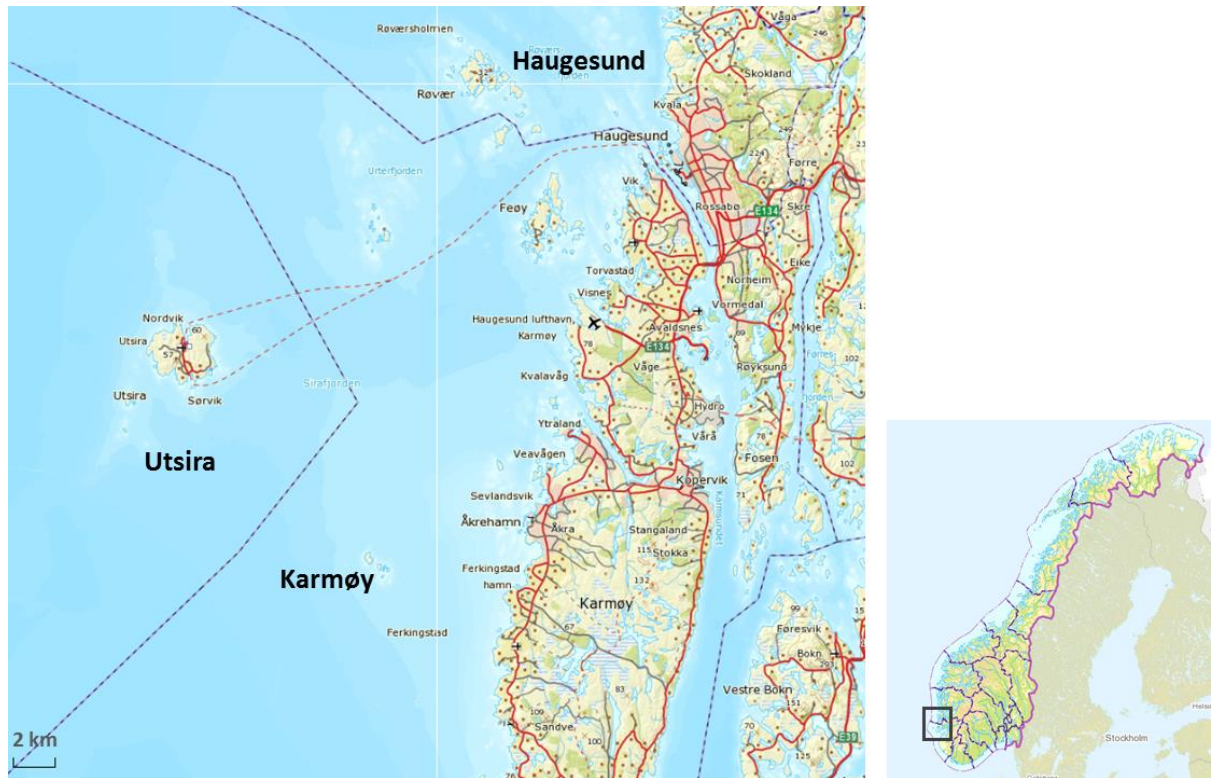
Som figur 3.44 viser har folketallet på Utsira vært synkende de siste 14 årene. Etter en periode med vekst i folketallet fra 1990 – 2000 (13,7 % vekst i folketallet) har Utsira hatt en folketallsnedgang på 17,6 % i perioden 2000-2014. I SSBs befolkningsframskrivningsscenario «Middels nasjonal vekst» forventes befolkningsnedgangen å fortsette. SSB ser for seg at folketallet på Utsira i 2040 vil være 208. Bryter vi opp folketallsutviklingen på kjønn og funksjonelle aldersgrupper, ser vi at nedgangen sprer seg på alle aldersgrupper og kjønn, med unntak av kvinner i alderskategorien 26-67 som hadde en økning i perioden 1990-2000 for så å flate ut (se figur 3.45).

Befolkning, næringsliv og kommunal virksomhet er helt avhengig av båtruten mellom Utsira og Haugesund. Som figur 3.46 viser er det på hverdager tre avganger fra Utsira og Haugesund, fredager har fire avganger. Den tidligste båten går fra Utsira kl 0630 og den siste går kl 1745. Fra Haugesund går den første kl 0800 og den siste kl 1915. Næringsmessig er Utsira en kommune som preges av offentlig sektor, med noe sysselsetting også innenfor primærnæringene. Fiskeriflåten i kommunen lander fisken utenfor kommunen. Av tjenestetilbud har kommunen helsesøster, sykehjem/sykestue, barnehage, barne- og ungdomsskole, samt båtruten mellom Utsira og Haugesund. Utsira har også interkommunale samarbeid på tjenesteproduksjon: barnevern (med Haugesund), NAV/sosialhjelp og legevakt/lege. Utsira kommune har vedtatt å innføre eiendomsskatt i 2015

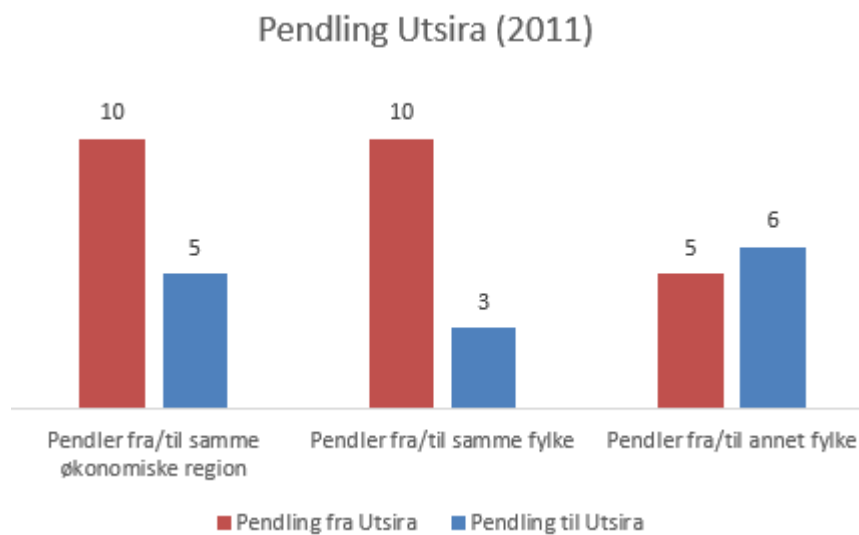
Ordfører og rådmann trekker ikke fram rekruttering av kompetansearbeidskraft som en utfordring for Utsira. De siste 10 årene har kommunen fått tak i den kompetansen de har hatt behov for. Utfordringen for kommunen er å øke folketallet og få til næringsetablering som gjør at Utsira-samfunnet får flere ben å stå på. Ordfører og rådmann trekker også fram nærhetsproblematikk på noen. Dette har man nå løst gjennom å inngå samarbeidsavtaler etter

vertskommunemodellen med Haugesund og Karmøy om samarbeid og kjøp av tjenestene derfra (barnevern, NAV/sosialhjelp PPT, legevakt og brann).

Kart 10. Utsira kommune



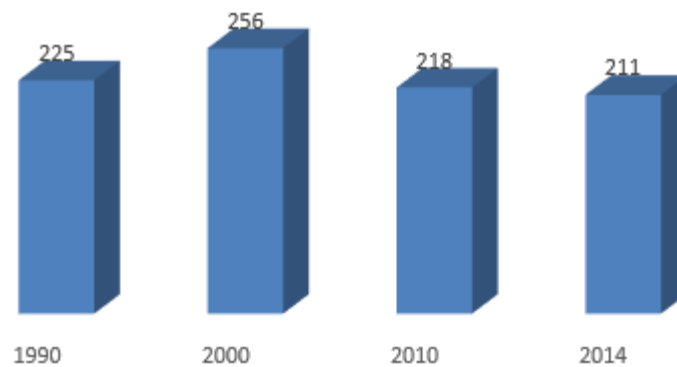
Kilde: Kartverket



Kilde: SSB

Figur 3.43. Pendling ut og inn til Utsira (antall pendlere). Antall ikke-pendlere er 102 personer (2011)

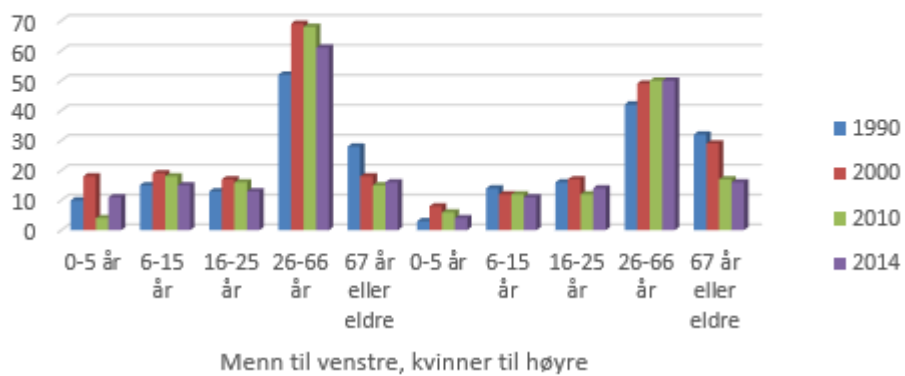
Folketall pr 1. januar Utsira kommune



Kilde: SSB

Figur 3.44. Folketallsutvikling Utsira kommune (1990-2014)

Folketallsutvikling Utsira kommune i ulike funksjonelle aldersgrupper



Figur 3.45. Folketallsutvikling Utsira kommune, funksjonelle aldersgrupper og kjønn (1990-2014)

Gjelder vinterrute fra 1. okt. 2014 – 31. mars. 2015

FRA UTSIRA	MAN./ ONS.	TIRS./ TORS.	FRE- DAG	LØR- DAG	SØN- DAG
	06.30 09.30 17.45	06.30 12.30 17.45	06.30 09.30 14.45 17.45	06.30 09.30 14.45 17.45	09.00 15.30	09.00 15.30 18.30
FRA HAUGESUND	MAN./ ONS.	TIRS./ TORS.	FRE- DAG	LØR- DAG	SØN- DAG
	08.00 16.15 19.15	08.00 16.15 19.15	08.00 11.00 16.15 19.15	10.30 17.00	10.30 17.00 20.00

Tlf. Rutebåten M/S Utsira: 918 81 565 el. 478 80 144

Anløpssted Haugesund:

Garpeskjærskaien på Risøy.

Anløpssted Utsira: Nordevågen.

Overfartstid er: 1 time og 10 min.



Figur 3.46. Båtrute mellom Utsira og Haugesund

Grunnleggende holdning til sammenslåing: vil aldri kunne bli del av et felles samfunnsutviklingsområde

Rådmann har liten tro på at kommunesammenslåing er svaret på Utsira sine utfordringer. Som utaskjærs øy-kommune med over en times båtreise¹¹ over åpent hav inn til fergeleiet i Haugesund, vil Utsira aldri kunne bli del av et arbeidsmarked på fastlandet. Skal det bo folk på Utsira må det være arbeidsplasser ute på Utsira, og slik det er i dag er hjørnesteinsbedriften kommunen. Rådmannen vurderer det som at sykehjemmet fort kan forsvinne inn til fastlandet ved en sammenslåing. Foruten å være Utsiras tredje største arbeidsplass, er sykehjemmet også Utsira-samfunnets akuttberedskap, påpeker han. Her er det sykepleier på vakt til enhver tid som er i forbindelse med legevakten i Haugesund. Om sykehjemmet forsvinner, forsvinner også denne beredskapen. Om helsesøster blir sentralisert inn til Haugesund, fortsetter rådmannen, må nybakte mødre og deres spedbarn bruke en hel dag inn til Haugesund bare for å få lest av vekta på barnet. Ordfører og rådmann vurderer det å fortsette som egen kommune

¹¹ Fartsområdet er klassifisert som liten kystfart klasse B

med samarbeid med en større kommune om tjenestene de ikke selv klarer å ta hånd om, som den eneste aktuelle løsningen.

Vi har likevel sett litt nærmere på hvordan rådmannen i Haugesund kommune ser på det å få Utsira inn i Haugesund kommune. Haugesundsrådmannen¹² svarer at det viktigste for Haugesund er å få bukt med arealknappheten og å få fjernet de kommunegrensene som deler bysenteret unødig opp. Å innlemme Utsira løser ikke disse utfordringene. Rådmannen sier at hverken politikerne eller han som rådmann har noe særlig ønske om å innlemme Utsira i Haugesund. Videre sier han at Haugesund fortsatt vil kunne levere tjenester om Utsira ikke blir del av en kommunereformen, men at det vil kunne oppstå krav om høyere pris på enkelte tjenesteområder.

3.11 Oppsummering av noen hovedtrekk

I dette kapittelet har vi beskrevet de ti øykommunene som inngår i undersøkelsen. Som vi har sett varierer de ti kommunene mye når det gjelder befolkningsmengde (fra 211 til 2166 innbyggere), befolkningsutvikling, reisetid inn til fastland og nærmeste regionsenter. Øykommunene varierer også når det gjelder bosettingsmønster på øyene. Noen av kommunene har konsentrert bosetting, andre har bosettingen i flere bygder på den samme øya. Noen av kommunene har bosetting spredt på flere øyer og er avhengig av båttransport også innad i kommunen. En av øykommunene har deler av befolkningen boende på fastlandet. Hasvik, Kvitsøy og Smøla har økning i antall innbyggere, mens Træna har hatt en flat befolkningsvekst siste fire år. Fedje, Leka, Røst, Solund og Utsira hadde nedgang i folketallet.

Alle kommunene har lang reisetid inn til fastland og nærmeste by/regionsenter, men hvor lang reisetida er varierer. Den kommunen som har kortest reisetid inn til nærmeste by – Kvitsøy kommune – har til gjengjeld for dårlig hurtigbåttilbud til at nærheten til Stavanger kan utnyttes fullt ut. Andre kommuner igjen, som Leka, har for så vidt ikke så lang overfart til fastlandet. Men her er fastlandet midt i et slags regionalt «ingenmannsland», hvor det er lange kjøreavstander før man kommer til en by/et regionalt senter. Andre av øykommunene har både lang overfartstid og kjøretid før man kommer til et regionalt senter (som f.eks. Træna). Noen av øykommunene har fastlandsfergekaia/hurtigbåtkaia i en by, men må reise over lange og til dels værharde havstykker før man kan legge til kai. Værøy, Røst og Utsira er slike øykommuner. Som vi så oppleves fergerutene å ha for få avganger i de fleste kommunene.

Avstandene og de lange reisetidene har, sammen med et rutetilbud som oppleves å være utilstrekkelig, har selvsagt konsekvenser for hvor godt integrerte øykommunene er i samfunnsutviklingsområder på fastlandet. Alle kommunene deltar som vi så i interkommunale samarbeid med kommuner på fastlandet. Men for kommunene som har de største avstandsulempene, er det vanskelig å få til velfungerende samarbeid om tjenesteproduksjon. Hasvik kommune et typisk eksempel her. Alle kommunene, foruten Fedje og Kvitsøy, ligger også godt under det nasjonale gjennomsnittet når det gjelder andel av arbeidstakerne som pendler. Dette henger klart sammen med avstand, reisetid og reisens forutsigbarhet (kommer man med ferja, er ferja innstilt på grunn av dårlig vær osv).

Foruten Smøla og Hasvik er øykommunene i utvalget såkalt «en av hver» kommuner. De har rasjonalisert tjenesteproduksjonsstrukturen ned til én skole, én barnehage osv. Smøla og

¹² Haugesund var midt i et rådmannskifte da undersøkelsen ble gjennomført. Det var den nylig avgåtte rådmannen som svarte på henvendelsen på vegne av Haugesunds rådmann

Hasvik er relativt arealrike kommuner som har en desentralisert bosettingsstruktur, noe som innebærer at tjenester som er følsomme for avstand (barnehager og barneskoler) ikke kan flyttes på uten store omkostninger for de som bruker tjenestene. Dette innebærer at potensialet for å skjære ytterligere ned på kostnader øykommunene i utvalget er tilsynelatende lite. Dette gjør kommunene sårbare for inntekts-/kostnadsendringer. Bekymringer for kommuneøkonomien og fallende inntekter som følge av befolkningsnedgang gikk som vi så igjen som de viktigste utfordringene. Vansker med å rekruttere arbeidskraft var også en utfordring som flere av kommunene delte. Kommunene opplevde at dette ikke henger sammen med stillingens kompetansenivå. De største utfordringene var ikke få tak i leger, men sykepleiere. I kommunene hvor avstandene og lang reisetid gjorde samarbeid om tjenesteproduksjon vanskelig, så vi at man også trakk frem sårbarhet – i første rekke Hasvik (på barnevernsområdet) og Røst (sykepleiere). Behovet for å få et bedre rutetilbud gikk også igjen som de viktigste utfordringene for kommunene. Mange av øykommunene trakk også fram befolkningsutviklingen (enten det var å snu en nedgang eller få veksten til å fortsette) som en viktig utfordring.

Når det gjelder kommunesammenslåing deler rådmennene og ordførerne i de ti øykommunene samme grunnholdning – *helst ikke*. Hvor ensidige kommunene fremstår i sin motstand varierer, men fellesnevneren er at ingen av dem tror at en kommunesammenslåing er løsningen på utfordringene deres kommune står foran.

I Fedje frykter man at folketallsnedgangen innebærer at kommunen ikke har noe annet valg enn å «planlegge sin egen begravelse». Man frykter at en sammenslåing vil være startskuddet mot en utvikling hvor Fedje blir et rekreasjonsområde hvor man har mistet all motivasjon for lokalt utviklingsarbeid. Nabokommunen var for så vidt innstilt på at Fedje kunne komme til å bli del av fastlandskommunen. Men rådmannen der så det som at det utvilsomt var til det beste om Fedje ikke ble del av kommunen.

I Hasvik var ordfører og rådmann negative til at Hasvik skulle slå seg sammen med en eller flere nabokommuner. Man frykter at en sammenslåing skal bli startskuddet for en avvikling av Hasvik-samfunnene, en nedadgående spiral hvor ingen ønsker å bli sistemann. I Hasvik vurderer man Alta som mest aktuell sammenslåingspartner, om sammenslåing blir uunngåelig. Det er det man drar for å ta utdanning og det er det man drar for å handle det man ikke får kjøpt i Hasvik. Rådmannen i Alta var positiv til å få Hasvik inn i kommunen, men pekte på at de store avstandene kunne bli en utfordring.

Kvitsøy ligner Fedje når det kommer til grunnholdning til sammenslåing. Man ønsker i utgangspunktet ikke å bli del av en sammenslåing, som man er redd vil innebære at øya blir et bo- og rekreasjonsområde for Stavanger. Det er særlig det å miste hånd om samfunnsutviklingen på egen øy man frykter ved en sammenslåing.

Leka ser for seg at det lokale arbeidsmarkedet vil rakne ved en kommunesammenslåing. Kommuneadministrasjonen utgjør et nødvendig supplement til et landbrukstungt næringsliv. Landbruket står foran et generasjonsskifte som ordfører og rådmann frykter ikke vil la seg gjennomføre om Leka kommune forsvinner. Vurderingen til ordfører og rådmann er at et samfunn som bare har landbruk å tilby, ikke vil være attraktivt nok til å drive tilbakeflytting/tilflytting nok til at Leka ikke skal avfolkes på sikt. 2-jobb-problematikken er selvsagt sentral.

For Røst kommuniserer ikke ordfører og rådmann at kommunesammenslåing skal kunne løse utfordringene Røst står ovenfor. Avstandene er for store til at tjenesteproduksjonen kan flyttes til fastlandet, og de har dermed vansker med å se at en sammenslåing skal løse rekrutteringsutfordringene. Ordføreren hadde et håp om at en sammenslåing kunne føre med

seg ressurser til å drive en mer aktivt næringsutvikling. Men som på Kvitsøy er man redd for at en sammenslåing skal føre til at man mister hånd om samfunnsutviklingen. På grunn av demokratiske tyngdelover kan ikke en liten befolkning som Røst forvente særlig representasjon i den nye kommunen eller dens politiske partier. Eneste sammenslåingspartner man ser som aktuell er Bodø. Bodø kommune står med åpne armer klar til å ta imot Røst. Rådmannen i Bodø vurderer det som at en storkommune ikke vil ha like store utfordringer med tjenesteproduksjonen på Røst som Røst kommune har på egenhånd.

Heller ikke Smøla kommune ser at kommunens utfordringer skal kunne løses av å bli slått sammen med en eller flere kommuner. Kommunene rundt Smøla har selv de samme utfordringene som det Smøla har. På Smøla vurderer man det som at man har tre alternativ: fortsette som selvstendig kommune, bli del av Kristiansund, eller om bli del av en trøndersk kystkommune. Kristiansund kommune er positive til at Smøla blir del av kommunen.

Solund kommune virker heller ikke å ønske å bli slått sammen med en eller flere nabokommuner. Man frykter ikke for tjenestetilbudet, for det er allerede ferdig rasjonalisert. Men som flere av de andre øysamfunnene i undersøkelsen er også Solund et samfunn hvor kommuneadministrasjonens arbeidsplasser utgjør viktige arbeidsplasser i et sårbart arbeidsmarked, som ikke er del av et felles fastlandsarbeidsmarked. Om kommunen blir slått sammen med en nabokommune vil disse arbeidsplassene raskt forsvinne, og med dem mange familier. Rådmannen beskriver faren for fraflytting som overhengende om Solund skulle bli slått sammen med en nabokommune. Solund har ikke konkludert med tanke på aktuelle partnere, men nabokommunen Gulen kan være aktuell. Rådmannen i Gulen uttrykker bekymring over at Solund og Gulen skal bli felles kommune, da man i Gulen vil gå fra å være en kommune preget av store avstander til å bli en kommune preget av enda større avstander.

I Træna ser man en kommunesammenslåing som begynnelsen på slutten for Træna som helårssamfunn. Ikke fordi tjenestene vil forsvinne i første omgang, til det er avstandene for store, men fordi det politiske og demokratiske engasjementet raskt vil forvitte fordi man med en sammenslåing vil få mindre påvirkningskraft over samfunnsutviklingen i egen bygd. Naboene som er aktuelle for Træna har alle svak økonomi. Man frykter derfor tjenestetilbudet og kvaliteten vil bygges ned når den nye kommunen må begynne å spare.

I Værøy ser man ikke gevinsten med å slå seg sammen til større kommuner, når også landets største kommuner sliter. Ordfører og rådmann ser tre alternativer: fortsette som egen kommune, bli del av Bodø/Salten-kommune eller bli med i et Stor-Lofoten. Begge frykter at en sammenslåing vil bety en svekking av tjenestetilbudet og kvaliteten på tjenestene i Værøy, da den nye kommunen vil ha flere utkanter som vil slåss med hverandre og med sentrum om ressursene. Bodø kommune ser positivt på at Værøy blir del av Bodø eller en Salten kommune.

Utsira, landets minste kommune, ser ikke hvordan en kommunesammenslåing skal kunne gjøre Utsira til del av et felles samfunnsutviklingsområde på fastlandet. Skal det bo folk på Utsira må det være arbeidsplasser på Utsira. Kommunen er bærebjelken i arbeidsmarkedet på Utsira og garantisten for samfunnsberedskap/akuttmedisinsk beredskap. Både ordfører og rådmann ser bare én løsning for Utsira: fortsette som egen kommune med interkommunalt samarbeid om det Utsira ikke klarer selv. Haugesund kommune er sannsynligvis den eneste aktuelle kommunen å slå seg sammen med. Der ser man ikke hvordan det å få øykommunen Utsira inn i Haugesund kommune løser den viktigste utfordringen Haugesund ønsker å løse med kommunereformen – det at samfunnsutviklingsområdet stykkes opp av kommunegrenser.

4 Metode

I dette kapittelet presenterer vi metodene utredningen hviler på. Disse er i første rekke kvantitative data (en innbyggerundersøkelse, SSB og KOSTRA) og kvalitative data: dokumenter og intervjudata med ordfører og rådmenn, innbyggere, rådmenn i aktuelle sammenslåingskommuner og borgermester/kommunaldirektører i tre danske øykommuner.

4.1 Survey blant befolkningen

Sentio Research AS gjennomførte på oppdrag fra Øykommuneprosjektet ved Træna kommune en spørreskjemaundersøkelse blant innbyggerne i de ti øykommunene. Datasettet ble i etterkant stilt til rådighet for prosjektet, og Bygdeforskning har brukt dette som utgangspunkt for videre analyse.

Spørreskjemaet inneholdt til sammen 26 spørsmål, hvorav flere var spørsmålsbatterier (se vedlegg 1). Totalt ga skjemaet 92 variabler. Med unntak av ett spørsmål hadde alle faste svaralternativer. I det åpne spørsmålet ba vi respondentene selv å skrive tanker og meninger om kommunesammenslåingen som de følte at de ikke fikk uttrykt gjennom de faste svaralternativene. 25 prosent av respondentene (366 personer) har benyttet denne muligheten og disse dataene er behandlet og analysert sammen med de kvalitative intervjuene som ble gjort med 15 informanter i fem av kommunene (se avsnitt 2.3).

Gjennomføring og svarprosent

Alle tilgjengelige husstander i de ti kommunene (3126 personer, 18 år og eldre) fikk tilsendt spørreskjema. Av de 3126 utsendte skjemaene kom 40 i retur med ukjent adressat. Utsendelsen skjedde i uke 48 i 2014. Etter en purrerunde (uke 2 2015) fikk vi inn 1438 ferdigutfylte skjema. Det vil si en svarprosent på 47. Sammenlignet med tilsvarende undersøkelser er dette en meget god svarprosent.

Tabell 4.1: Oversikt over skjemaetsending og innkomne skjema.

	Utsendte skjema	Retur ukjent adressat	Utfylte skjema første utsending	Svarprosent første utsending	Utfylte skjema Totalt	Svarprosent Totalt ¹³
Kvitsøy	162	3	46	29%	74	47%
Utsira	85	0	43	51%	61	72%
Fedje	174	2	43	25%	77	45%
Solund	369	6	102	28%	161	44%
Smøla	1063	4	325	31%	533	50%
Leka	216	3	72	34%	113	53%
Træna	170	1	47	28%	80	47%
Røst	256	5	57	23%	90	36%
Værøy	276	6	81	30%	126	47%
Hasvik	355	10	64	18%	123	36%
Totalt	3126	40	880	28%	1438	47%

¹³ De som mottok skjemaene hadde også mulighet til å besvare via internett, noe 207 personer (14,4%) benyttet seg av.

Som vi ser varierer svarprosenten fra kommune til kommune. Høyest er den på Utsira med 72 prosent og lavest i Hasvik og Røst, begge med 36 prosent. Ulik svarprosent på kommunenivå er naturlig nok med på å lage en statistisk skjevhet mellom kommunene som har betydning for resultatene gitt at det er store forskjeller mellom hva innbyggerne i de ulike kommunene har svart. Dvs. at hvilken kommune man bor i avgjør hva man mener og gjør. I tillegg er det slik at det er stort spenn i antall innbyggere mellom de ulike kommunene og dette gjør selvsagt at enkelte kommuner vil utgjøre en større andel av utvalget enn andre.

Tabell 4.2: Oversikt innkomne skjema fordelt på kommune.

	Personer 18 år og eldre	Andel av populasjonen	Antall innkomne svar	Andel av innbyggerne 18 år og eldre i utvalget	Andel av utvalget
Kvitsøy	415	7	74	18	5
Utsira	162	3	61	38	4
Fedje	434	7	77	18	5
Solund	669	11	161	24	11
Smøla	1573	25	533	34	37
Leka	466	8	113	24	8
Træna	377	6	80	21	6
Røst	459	7	90	20	6
Værøy	612	10	126	21	9
Hasvik	836	14	123	15	9
Totalt	6183	100	1438	23	100

Som vi ser av tabellen over har de fleste kommunene i underkant av eller drøyt ti prosent av det totale utvalget. Unntaket er Smøla som utgjør hele 37 prosent av utvalget. Av populasjonene (altså antall innbyggere 18 år og over) utgjør Smøla 25 prosent, men på grunn av at Smøla har en høyere svarprosent enn gjennomsnittet blir Smølas andel av utvalget større enn det statistisk sett skulle ha vært. Det betyr igjen at andre kommuner er underrepresentert. Men unntak for Hasvik (14 prosent av populasjonen og ni prosent av utvalget) er forholdet mellom populasjon og utvalg ubetydelig.

Det kan diskuteres hvor hensiktsmessig det er å behandle de ti kommunene som en populasjon (populasjonen av innbyggere i øykommuner uten landfast forbindelse), og dermed også som ett utvalg, fordi kommunene er som vi så i kapittel 3 ulike. Ikke minst gjelder dette nettopp for en av de sentrale faktorene i utredningen, nemlig avstandsulempen. Noen kommuner har en langt større reiseavstand til fastlandet enn andre. I tillegg kommer selvsagt kjøring til og fra fergeleie på begge sider. Desto lengre avstanden er, jo mer sårbar er en også for innstillinger på grunn av vær og vind og man har mindre frihet på grunn av langt færre avganger.

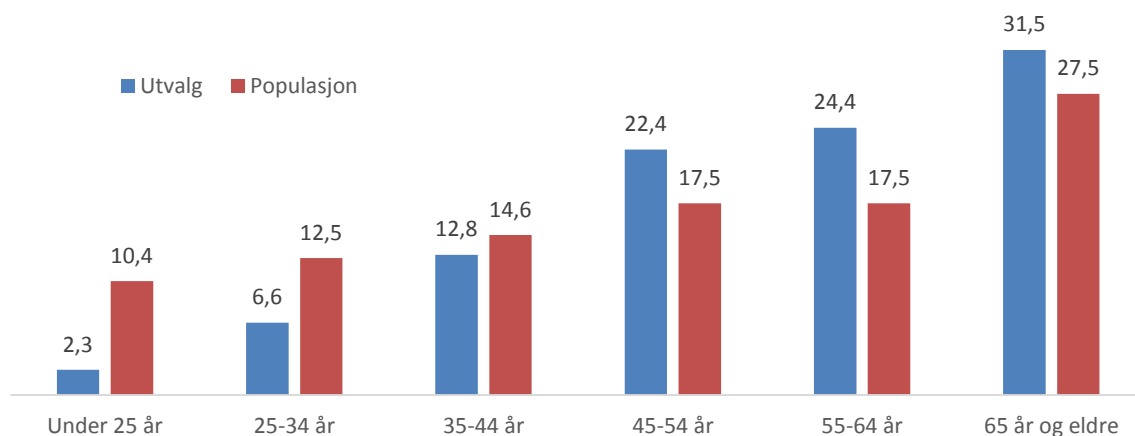
Når Smøla er den kommunen som har noe av den korteste reiseavstanden fra øya til fastlandet (45 minutt med hurtigbåt fra Edøy på Smøla til Kristiansund) og i tillegg utgjør 37 prosent av utvalget, vil det samlede resultatene for utvalget som helhet påvirkes relativt mer av hva innbyggerne på Smøla mener, sammenlignet med for eksempel Røst. Dette er likevel statistisk sett en riktig framgangsmåte når vi har valgt å betrakte de ti øykommunene som en felles enhet (populasjon). Skal vi si noe samlet om hva innbyggerne i øykommuner uten landfast

forbindelse mener så må vi behandle dem som en samlet gruppe og hva de på Smøla mener får da en større vekt sammenlignet med de andre kommunene.

Selv om dette statistisk sett er riktig gjør kommunenes ulike forutsetninger det formålstjenlig å også behandle dem som enkeltutvalg. Det vil si at vi en rekke steder i analysen av surveydataene har valgt å gjengi resultatene på kommunenivå for å vise forskjeller kommunene i mellom.

Om utvalget

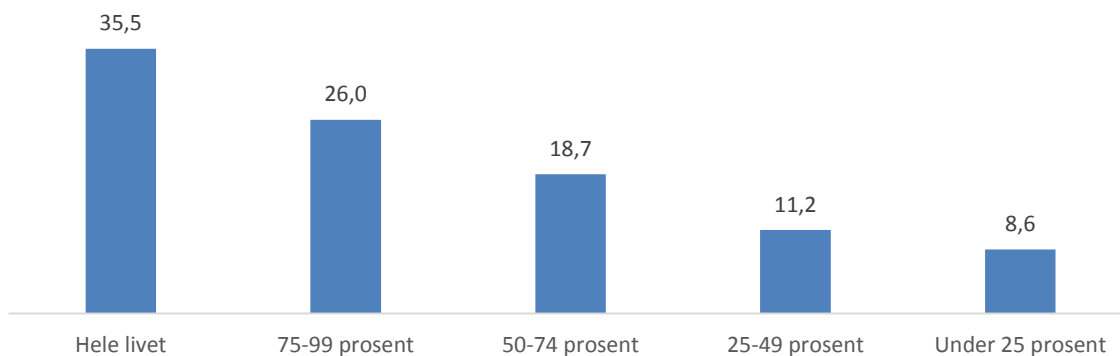
Utvalget består av 44,5 prosent kvinner og 55,4 prosent menn, og gjennomsnittsalderen er 57,4 år. Andelen menn og kvinner i populasjonen er 48,7 prosent kvinner og 51,3 prosent menn. Det vil si at menn er noe overrepresentert i utvalget i forhold til kvinner, men på langt nær i en så stor grad at det er grunn til å tro at dette gir utvalget noen merkbar skjevhet. Fordelingen i aldersgrupper er som vist i figuren under.



Figur 4.1: Aldersfordeling i utvalget og i populasjonen. N(1418)

Aldersfordelingen i utvalget er noe underrepresentert i de yngste aldersgruppene (under 35 år) og noe overrepresentert i gruppen 45-64 år. I motsetning til andre undersøkelser ser vi at utvalget tilnærmet tilsvarende populasjonen for den eldste aldersgruppen. De eldste bruker gjerne å være underrepresentert i slike undersøkelser, men i vårt utvalg er det altså de yngste som er noe underrepresentert, mens de i alderen 45 til 64 år er noe overrepresentert. Forskjellene er likevel ikke av en slik karakter at det må antas å påvirke resultatene i undersøkelsen i noen vesentlig grad.

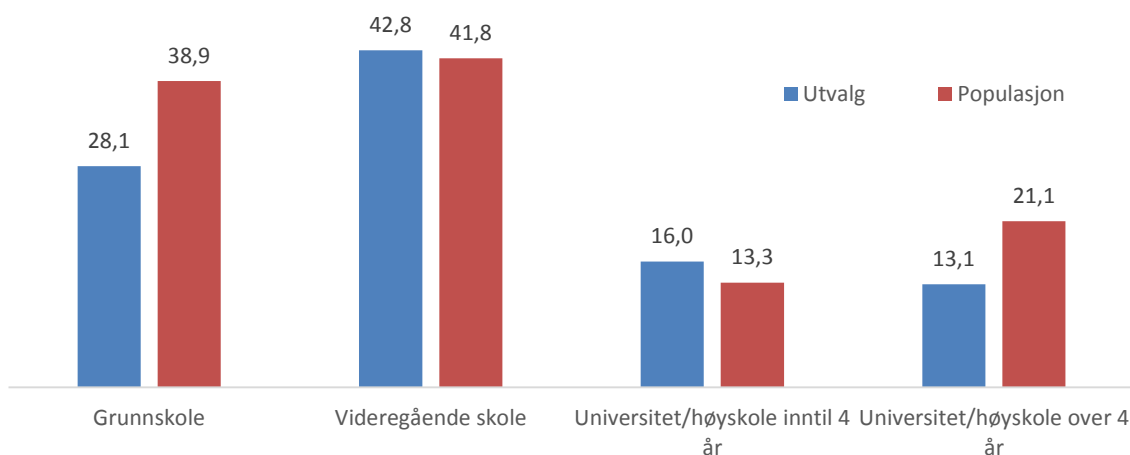
I figur 4.2 har vi framstilt oversikten over hvor lenge, eller retttere hvor stor del av livet respondentene har bodd i kommunen.



Figur 4.2: Andel av livet bodd i kommunen. $N(1334)$

Som vi ser er det 36 prosent som har bodd i kommunen i hele sitt liv, og det er også en betydelig andel (26 prosent) som har bodd der stort sett hele livet (mer enn 75 prosent). I denne gruppen finner vi personer som gjerne er oppvokst i kommunen, men som har tatt utdanning og/eller arbeidet noen år utenfor kommunen før de har flyttet tilbake.

Når det gjelder utdanning spurte vi etter høyeste fullførte utdanning og fordelingen for utvalget og for populasjonen er vist i figuren under.

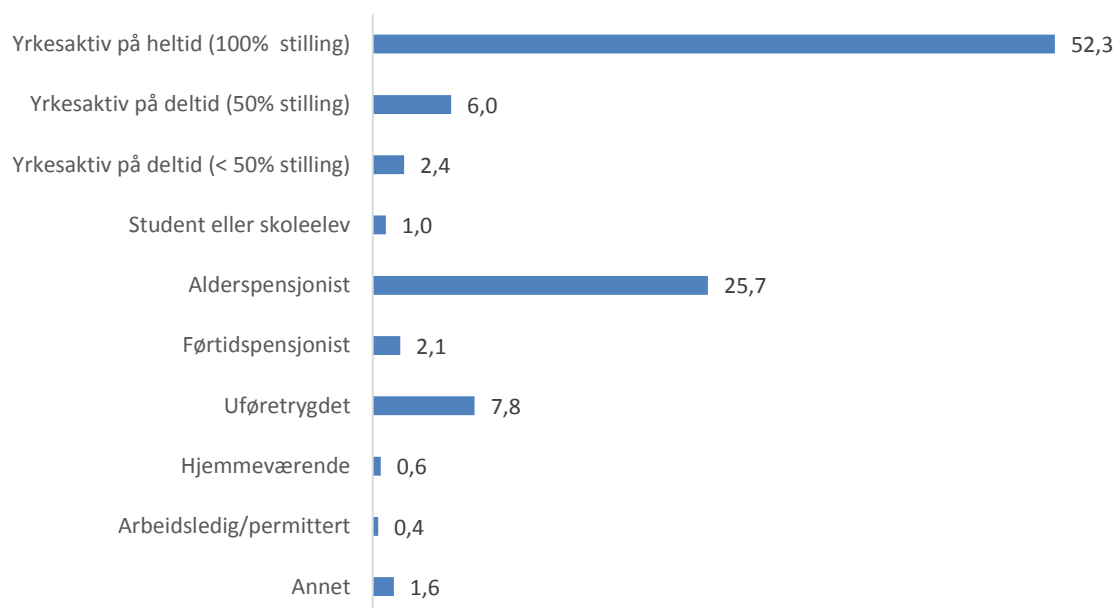


Figur 4.3: Utdanningsnivå i utvalget og i populasjonen¹⁴. $N_{utvalg}(1394)$ $N_{populasjon}(6183)$

Som vi ser er gruppen med grunnskoleutdanning underrepresentert i utvalget. Noe av årsaken til dette er at tilgjengelig utdanningsstatistikk fra SSB på kommunenivå omfatter personer 16 år og eldre, mens utvalget omfatter personer 18 år og eldre. Når vi i tillegg vet at gruppen av yngre (jfr. figur 4.1) er underrepresentert i utvalget er dette trolig noe av årsaken. Videre ser vi at gruppen av personer med høyere universitets- eller høyskoleutdanning er underrepresentert i vårt utvalg, mens gruppen med lavere universitets-/høgskoleutdanning er noe overrepresentert.

¹⁴ Tallene er hentet fra SSBs statistikkbank og er fra 2013 som er nyeste tilgjengelige tallene for utdanningsnivå. Utvalget er for personer 18 år og eldre, mens SSBs tall er for 16 år og eldre.

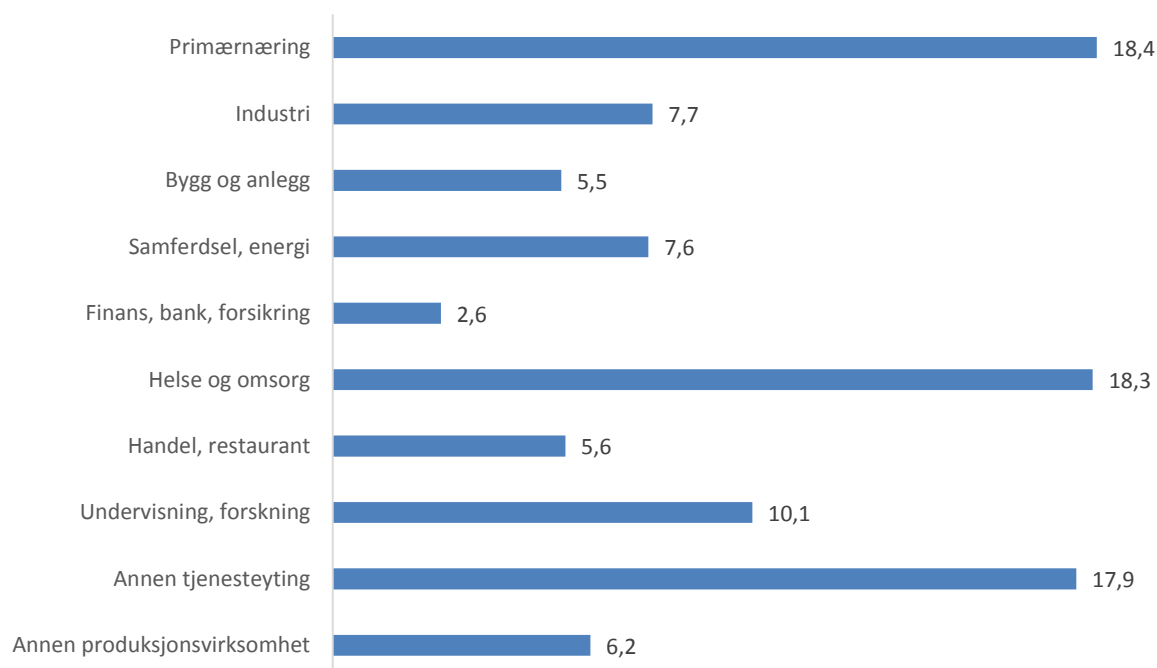
Som det framgår av figuren under er 64 prosent av utvalget i lønnet arbeid, og de aller fleste i full stilling.



Figur 4.4: Hovedaktivitet for personene i utvalget. N(1366)

18 prosent av de yrkesaktive jobber i egen bedrift, mens 30 prosent jobber i en privat bedrift eid av andre. Videre er det 43 prosent som jobber i det offentlige. Det er små forskjeller mellom kommunene når det gjelder fordelingen mellom offentlig og privat ansatte.

I figuren nedenfor er respondentenes sektortilknytning presentert.



Figur 4.5: Andel som i ulike sektorer. N(1012).

At primærnæringene dominerer er ikke overraskende, men også her er det store forskjeller mellom kommunene. Fra henholdsvis null og to prosent i Kvitsøy og Fedje til omlag 30 prosent i Leka og Træna. Helse og omsorg, samt annen tjenesteyting er jevnstore med primærnæringene.

4.2 Kvalitative data

De kvalitative dataene bidrar til å utdype og nyansere tematikken i prosjektet generelt og spørreskjemaet spesielt. De kvalitative dataene gir kommunene muligheten til til å komme med sine erfaringer, kunnskap og synspunkter. Intervjuene har fulgt en løs, delvis strukturert intervjuguide (semi-strukturerte intervju), med rom for å ta opp særlige utfordringer eller tema etter informantenes ønske. Vi har analysert og systematisert disse dataene ut fra hvilke tema og problemstillinger som synes å gå igjen, samtidig som vi har hatt et blikk på variasjon. Prosjektet har som utgangspunkt å sette søkelys på øykommunenes situasjon representert ved disse ti, og ikke særlige forhold i enkeltkommunene. Derfor er utfordringer som synes å være felles lagt mest vektlagt. I så måte er det også interessant at til tross for til dels store variasjoner kommunene imellom med tanke på bla beliggenhet, folketall, næringsstruktur med mere, er det mange og tydelige felles problemstillinger og opplevde utfordringer rundt temaet kommunestruktur og –reform. Vi vurderer derfor det kvalitative materialet som svært gyldig og relevant.

Kvalitative data innbyggere

De kvalitative dataene fra innbyggerne i de ti øykommunene består av to kilder. For det første ble det gjennomført 15 intervju over telefon med innbyggere i fem av øykommunene, tre intervju i hver av de fem kommunene. Kommunene ble valgt ut med tanke på å få en viss spredning: Kvitsøy, Smøla, Hasvik, Røst og Træna. Informantene ble ringt opp tilfeldig etter søk på telefonkatalogen.no og fordelte seg med ni kvinner og seks menn i alderen fra 20 til 78 år. Intervjuguiden finnes som vedlegg 2.

For det andre bygger analysene av de kvalitative innbyggerdataene på hva 367 av de som besvarte surveyundersøkelsen skrev på det åpne avslutningsspørsmålet. Noen har svart mye – andre har svart kort. Dette på samme måte som for telefonintervjuene varte fra åtte til 23 minutter.

Ingen av informantene er gjengitt ved sitt navn, kun hvilken kommune de bor i.

Kvalitative data ordførere og rådmenn

Samtlige ordførere og rådmenn i de ti kommunene er intervjuet. I ett tilfelle er varaordfører intervjuet i stedet for ordfører. Intervjuene er gjennomført via telefon, i noen tilfeller også ved hjelp av videolink. Det varierer noe hvorvidt ordfører og rådmann er intervjuet sammen eller hver for seg – det har vært opp til intervjupersonene og hva som har vært praktisk gjennomførbart. I utgangspunktet var tidsbesparelsen ved felles intervju å foretrekke ut fra prosjektets tidsramme. Ordfører og rådmann representerer to ulike posisjoner, og de har varierende fartstid i kommunen og i stillingen. Rådmann er også oftere tilflyttet kommunen, eller bosatt utenfor kommunen. I utredningen er det ikke lett etter eventuelle systematiske likheter eller forskjeller i synspunkt mellom ordfører og rådmann, verken i en og samme kommune eller på tvers av kommunene. Det som likevel fremstår som et funn er en

gjennomgående samstemthet mellom rådmann og ordfører i egen kommune om problematikken som utredningen belyser, og mellom kommunene. Fra Bygdeforskning har tre av forskerne vært tilstede på de fleste av intervjuene, noe som har vært hensiktsmessig for at forskergruppen raskest mulig skulle få felles analysegrunnlag og informasjon fra kommunene. De til sammen 14 intervjuene tok mellom en og to timer hver, er tatt opp på bånd og transkribert. Intervjuene fant sted i perioden 15. desember 2014 - 2. januar 2015. Samtlige intervju er brukt i rapporten, enten i form av direkte sitering og/eller som database for informasjon og analyse som er gitt i rapporten utover disse. Sitater er i noen tilfeller komprimert for å få med flere poeng fra et lengre avsnitt i intervjuet. Dette kan bety at den muntlige framstillingen er noe endret, uten at budskapet er endret. Alle informantene har hatt anledning til å godkjenne sitat. Eventuelle feil i beskrivelser og sitering er likevel forskernes ansvar. Intervjuguiden finnes som vedlegg 3.

Vi har også foretatt epost-intervju¹⁵ med rådmenn i aktuell sammenslåingskommune. Disse kommunene ble strategisk valgt på bakgrunn av det som kom fram i intervjuene med ordførerne og rådmennene i de ti øykommunene. Vi sendte ut spørsmåsepost til rådmenn i 10 aktuelle sammenslåingskommuner: Austrheim, Alta, Stavanger, Bodø, Kristiansund, Nærøy, Gulen, Rana, Haugesund og Vågan. Etter purrerunde fikk vi svar fra seks kommuner (Austrheim, Alta, Bodø, Kristiansund og Haugesund) og ett avslag om å delta (Rana kommune). Tre kommuner responderte ikke på henvendelsene (Stavanger, Nærøy og Vågan). Spørsmålene i epost-intervjuene finnes i vedlegg 4.

Kvalitative data næringsdrivende

Til sammen 12 næringsdrivende fra kommunene er telefonintervjuet. Det er lagt vekt på å få en bredest mulig representasjon fra de ulike næringene i øykommunene. I materialet er næringsaktører fra fiskerinæringen representert med både fiskere og representanter for fiskeindustrien. Reiselivet, de mekaniske industriene og trevareindustri er også representert i tillegg til landbruket og dagligvarehandelen. Alle kommunene ble bedt om å sende inn en liste med navn og kontaktinformasjon til minimum 2 og maksimum 6 næringsaktører. Under utvelgelsen ble det gjort en vurdering basert på et ønske om å få flest mulig næringer representert for å få tak på ulike opplevde fordeler og ulemper knytt til det å drive næring uten landfast forbindelse.

Alle intervjuene ble gjort av en av Bygdeforskning sine forskere og gjennomført som personlige intervju med en varighet på mellom 30 og 45 minutt. Intervjuene ble gjennomført i perioden 8. januar til 29. januar, en periode der store deler av kystområda også var hardt prega av mye vind, strømrudde og innstilte båtruter uten at vi kan si hvor mye dette har innvirket på materialet.

Som det fremgår av den vedlagte intervjuguiden (vedlegg 5) startet alle intervjuene med en biografi over næringsvirksomheten og de utfordringene bedriften står overfor i framtida, før det gikk over til å handle om det å drive næring i kommunene og på eien øy uten landfast forbindelse. Informantene ble også bedt om å reflektere over hva en eventuell kommunesammenslåing vil bety for dem og deres bedrift, og hvilken framtidig struktur de selv så for seg som den mest attraktive og hvorfor.

Alle intervjuene ble tatt opp på lydopptaker og deltranskribert i etterkant. Analysen er gjort manuelt etter prinsippene fra den såkalte "grounded theory" tradisjonen. De ulike utsagnene er

¹⁵ Sendt epost med en rekke spørsmål som informantene har svart skriftlig på.

altså kodet, konseptualisert og kategorisert etter ulike kategorier som igjen danner grunnlaget for en forståelse av hva det vil si å drive næring i en liten øykommune uten landfast forbindelse.

Kvalitative data – danske øykommuner

For å innhente erfaringer med særordningen for danske øykommuner, har vi gjennomført to semi-strukturerte intervju med strategisk valgte informanter på telefon (borgermester i Samsø kommune og kommunaldirektør i Læsø kommune), samt ett epostintervju (kommunaldirektøren i Fanø kommune). Kriteriet for valg av informanter var at vi ønsket informanter som hadde både overordnet og detaljkunnskap om kommunens forpliktende samarbeid. Vi sendte henvendelse til kommunene om å få snakke med enten borgermester eller kommunaldirektør. De tre kommunene ble valgt strategisk ut fra kriteriet om å få erfaringer fra danske øykommuner som var så like de norske øykommunene som mulig. Vi valgte derfor de tre minste øykommunene uten landfast forbindelse. Intervjuguiden er i vedlegg 6.

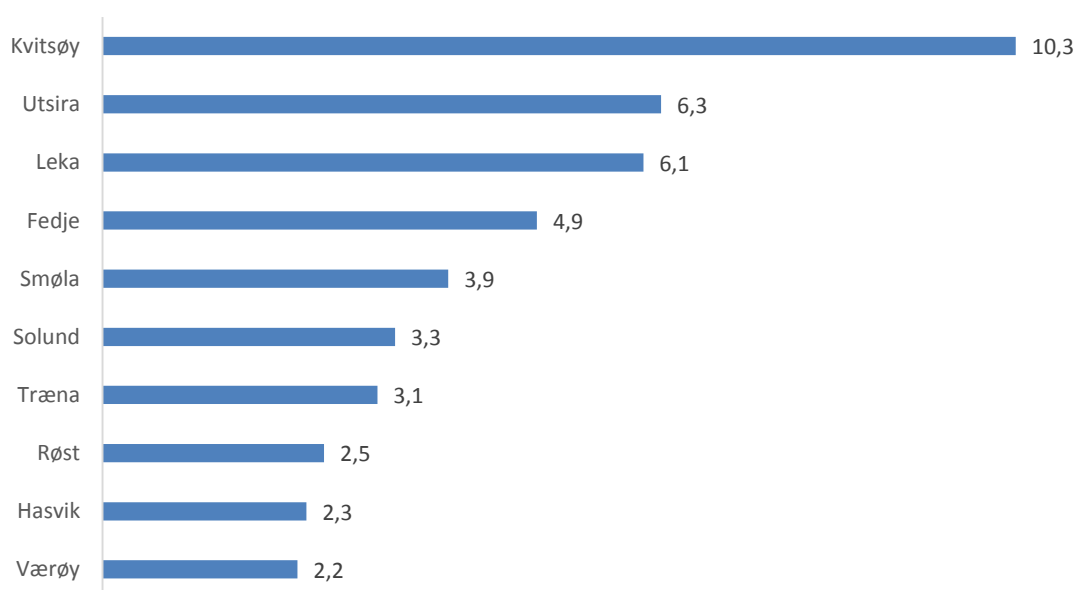
Å overføre erfaringer fra Danmark til norske forhold må imidlertid gjøres med varsomhet. Danmark er et kompakt land, tettbefolket og med små avstander sammenlignet med Norge. Å kjøre Danmark på langs fra sydligste punkt til nordligste punkt er gjort på knappe seks timer. Å kjøre Lindesnes – Nordkapp tar 36 timer (googlemaps.com). Danmark har et flateinnhold på 42915,7 kvadratkilometer og en befolkningstetthet på 131 innbyggere pr kvadratkilometer. Norge har et flateinnhold på 385 170 kvadratkilometer (inkludert Svalbard og Jan Mayen) og en befolkningstetthet på 17 innbyggere pr kvadratkilometer (Store Norske Leksikon, snl.no).

5. Dagens situasjon for øykommunene – innbyggerperspektivet

I dette kapittelet presenterer vi resultater fra innbyggerundersøkelsen. Den gir et godt bilde av hvordan innbyggerne vurderer dagens situasjon for øykommunene. Som vi så kapittel 2 er det fire argumenter som kan ses å utgjøre kommunereformens pilarer. Disse har viktige innbyggerperspektiv: *økonomiargumentet* som ser små kommuner å mangler økonomisk kraft til levere stabile og gode tjenester til sine innbyggere, *kvalitetsargumentet* som ser små kommuner ute av stand til å levere gode nok tjenester, *demokratiargumentet* som reflekterer en bekymring over lokaldemokratiets tilstand og *regionaliseringsargumentet*, som ser kommunegrensene å bryte opp samfunnsutviklingsområder. I kapittel 2 så vi at argumentenes gyldighet var følsom for geografiske dimensjoner. I dette kapittelet fokuserer vi på tre forhold som er særlig relevante for kommunereformen og dens argumenter når det kommer til øykommuner: *avstandsulemper*, *rekruttering av arbeidskraft* og *tilfredshet med kommunale tjenester*.

5.1 Avstandsulemper

I gjennomsnitt er innbyggerne på de ti øykommunene på fastlandet 4,1 ganger i løpet av en vanlig måned. Her varierer det mye mellom de ti øykommunene.



Figur 5.1: Gjennomsnittlig antall ganger man er på fastlandet i løpet av ei vanlig måned for hver av kommunene. N(735)

De ti øykommunene faller i fire grupper når det gjelder hvor ofte de er på fastlandet. Kvitsøy utgjør en «gruppe» for seg selv med gjennomsnittlig 10,3 turer til fastlandet i løpet av en vanlig måned. Dette er en betydelig høyere frekvens enn alle de andre kommunene. Utsira og Leka er i neste gruppe med drøyt seks turer per måned, mens Fedje har nær fem turer per måned til fastlandet. Nederst finner vi Røst, Hasvik og Værøy med drøye to turer per måned over til

fastlandet. Det er verdt å merke seg at det gjennomgående er slik at standardavviket er høyere for de kommunene som har en hyppigere frekvens på turene over til fastlandet. Høyest er den for Leka med 10,1, nest høyest for Kvitsøy med 8,7 og så følger Utsira med et standardavvik på 8,1. Jo høyere standardavviket er, desto større spredning er det blant innbyggerne i hvor ofte man reiser til fastlandet. Det vil si at for Kvitsøy, Leka og Utsiras tilfelle er det noen som drar gjennomsnittet opp vesentlig. Det er altså en gruppe som reiser ofte inn til fastlandet og det er naturlig å knytte det opp til jobbpendling.

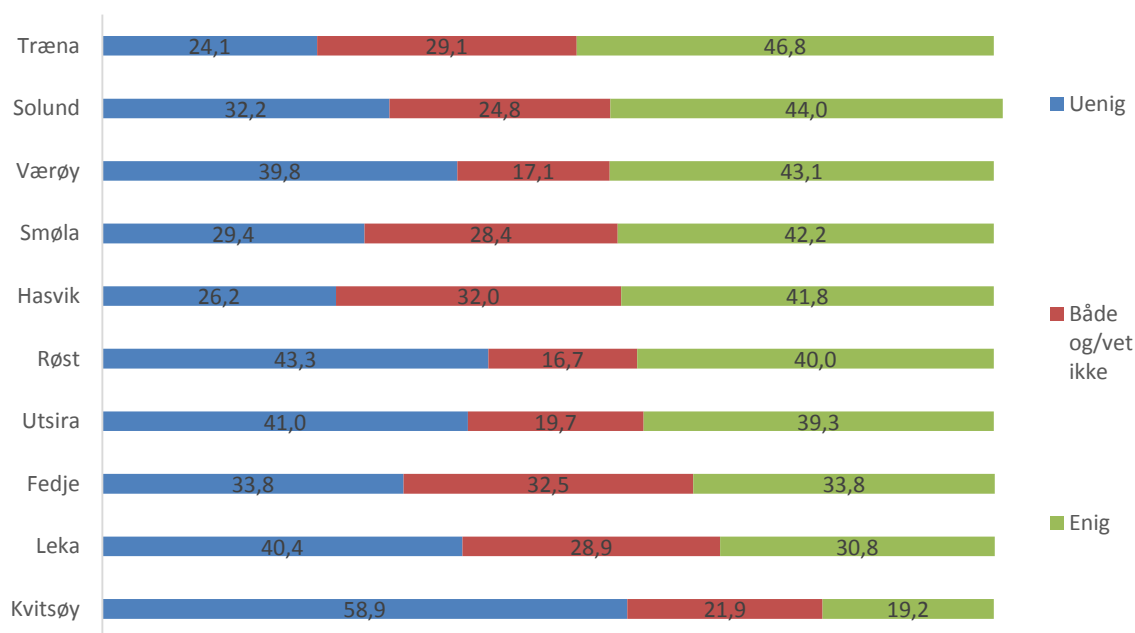
Vi har også spurt om hvor ofte de er på fastlandet på grunn av ulike formål og som vi ser av tabellen under så er jobb, handel og det å besøke venner og slekt som er de formålene som oftest trekker innbyggerne til fastlandet.

Tabell 5.1: Hvor ofte man er på fastlandet for ulike gjøremål.

	Ukentlig	Sjeldnere	Nesten aldri	Aldri
Jobb	10,6	14,5	11,0	63,2
Handle	8,1	68,3	20,4	3,2
Besøke venner og slekt	7,7	72,5	15,3	4,5
Bruke offentlige tjenestetilbud	4,3	43,9	31,4	20,4
Delta i organisasjonsliv	2,3	22,9	24,9	49,9
Drive fritidsaktiviteter	4,4	24,2	23,5	47,9
Benytte kulturtilbud	3,2	39,7	29,9	27,2

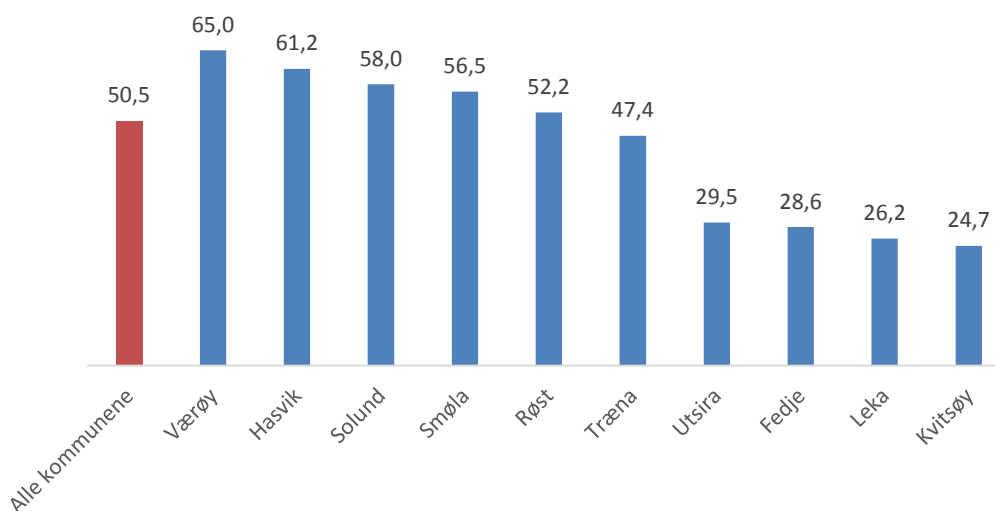
På samme måte som hvor ofte man er på fastlandet varierer etter hvor lang avstanden er til fastlandet, ser vi at hvor ofte man handler varer utenfor kommunene avhenger av reiseavstand inn til fastlandet. Dette er selvsagt ikke banebrytende forskning, men en konstatering av virkeligheten og en tallfesting av reisehyppighet for de ulike kommunene og for ulike gjøremål.

38,2 prosent er enige i påstanden «jeg handler sjelden andre steder enn i egen kommune», mens 32,9 prosent er uenige. Fordelingen mellom de ti øykommunene viser til dels store forskjeller.

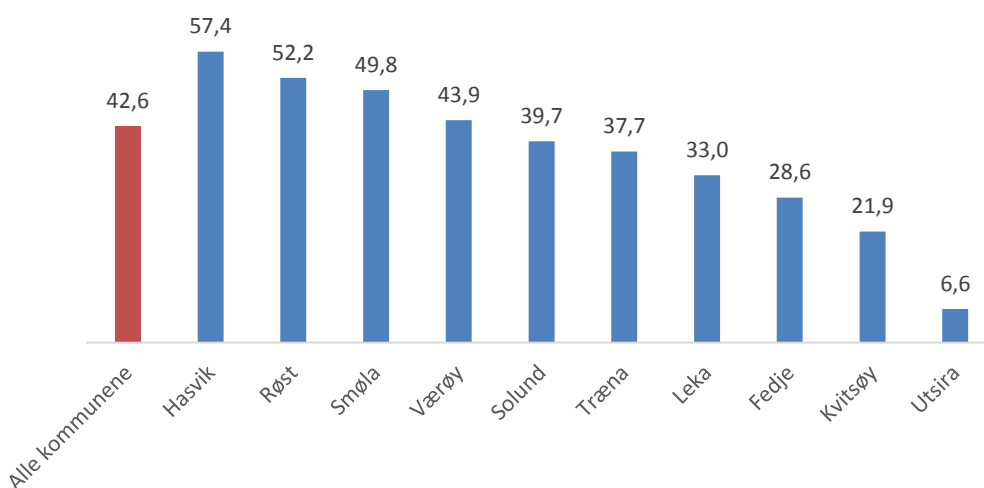


Figur 5.2: Grad av enighet i påstanden «jeg handler sjelden andre steder enn i egen kommune» i hver av øykommunene. N(1417)

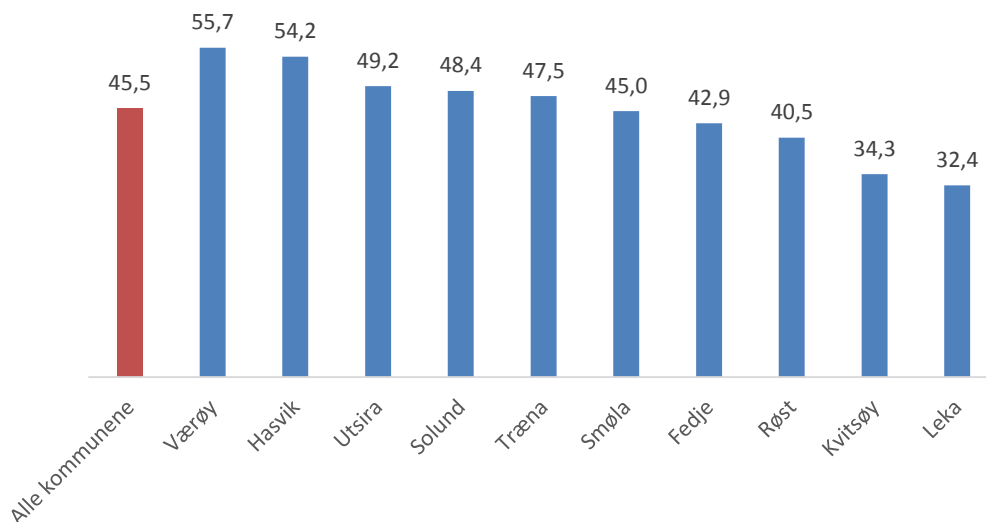
Som vi ser er dette (figur 5.2) nok en dokumentasjon på at kontakten med fastlandet varierer sterkt mellom kommunene som inngår i utredningen. Jo kortere reisetid over til fastlandet, desto oftere drar man over. Det er flere faktorer som kan fungerer som en barriere mot å reise inn til fastlandet for de som bor i øykommuner. Både reisetid, kostnad og rutetilbud er faktorer som påvirker innbyggernes mulighet til mobilitet. Her er det store forskjeller mellom kommunene, men før vi går inn på den enkelte kommune skal vi se på den samlede fordelingen for hele utvalget av øykommuner fordelt på figurene 5.3-5.5.



Figur 5.3: Andel enige i påstander om at reisetid med ferge/båt gjør at de er mindre på fastlandet enn de ønsker.



Figur 5.4: Andel enige i påstander om at prisen for ferge/båt gjør at de er mindre på fastlandet enn de ønsker.

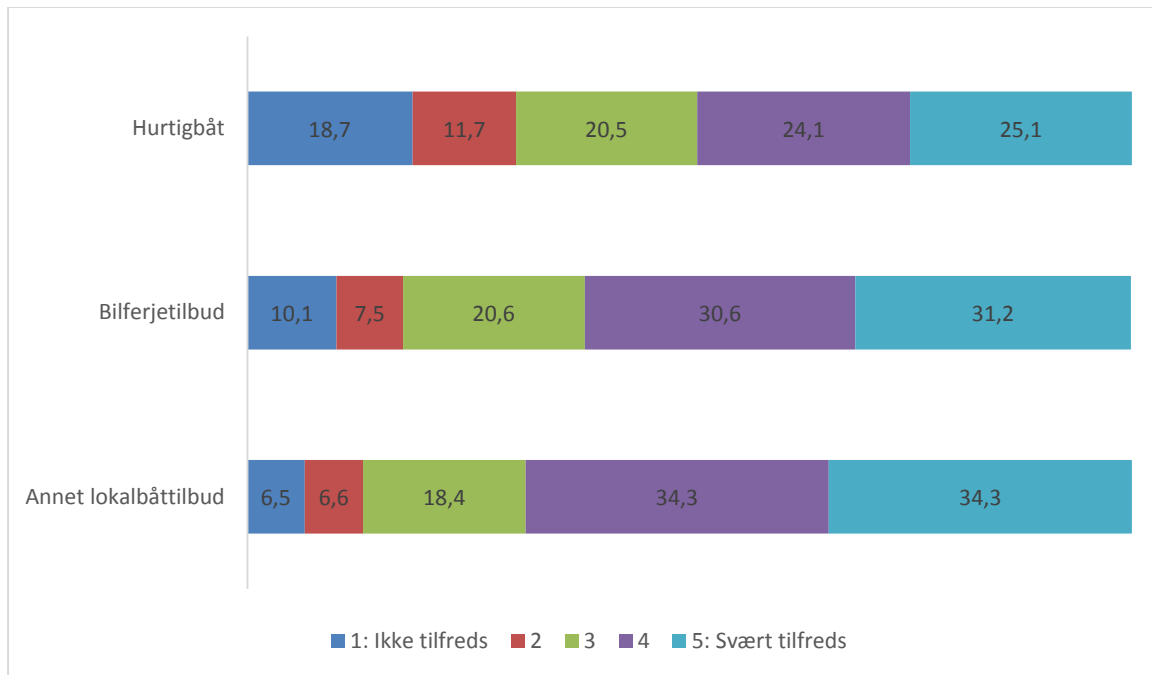


Figur 5.5: Andel enige i påstander om at rutetilbudet for ferge/båt gjør at de er mindre på fastlandet enn de ønsker.

Værøy synes å være den kommunen hvor det er størst misnøye med muligheten til å ta seg over til fastlandet. Her er det 65 prosent som oppgir at reiseavstanden er en faktor som gjør at de er mindre på fastlandet enn de selv ønsker. I tillegg er det 56 prosent som oppgir at rutetilbudet er en barriere. Hasvik, Smøla, Røst og Solund er de kommunene som i tillegg til Værøy har mer enn halvparten av innbyggerne som opplever at reiseavstanden er noe som hindrer dem i å dra over til fastlandet. Det er verdt å merke seg at innbyggerne i Hasvik jevnt over synes å være misfornøyde både med reiseavstand, pris og rutetilbud, og samlet sett gir dette et bilde av at kommunens innbyggere opplever store begrensninger på muligheten til å ta dra til fastlandet. Det er innbyggerne i Utsira, Fedje, Kvitsøy og Leka som i minst grad opplever at reiseavstanden begrenser antall turer over til fastlandet.

Det varierer mellom kommunene hvilke båtforbindelser de har til fastlandet. Alle ti kommuner har tilbud om bilferge. Kvitsøy, Smøla, Solund, Træna og Hasvik har i tillegg hurtigbåtforbindelse. Det bør også nevnes at Røst har flyforbindelse til Bodø, Hasvik til Tromsø og Værøy har helikopterforbindelse til Bodø, men dette er det ikke tatt med spørsmål om i skjemaet.

I figuren under har vi gjengitt en samlet oversikt over hvor fornøyde respondentene er med de ulike båtforbindelsene.

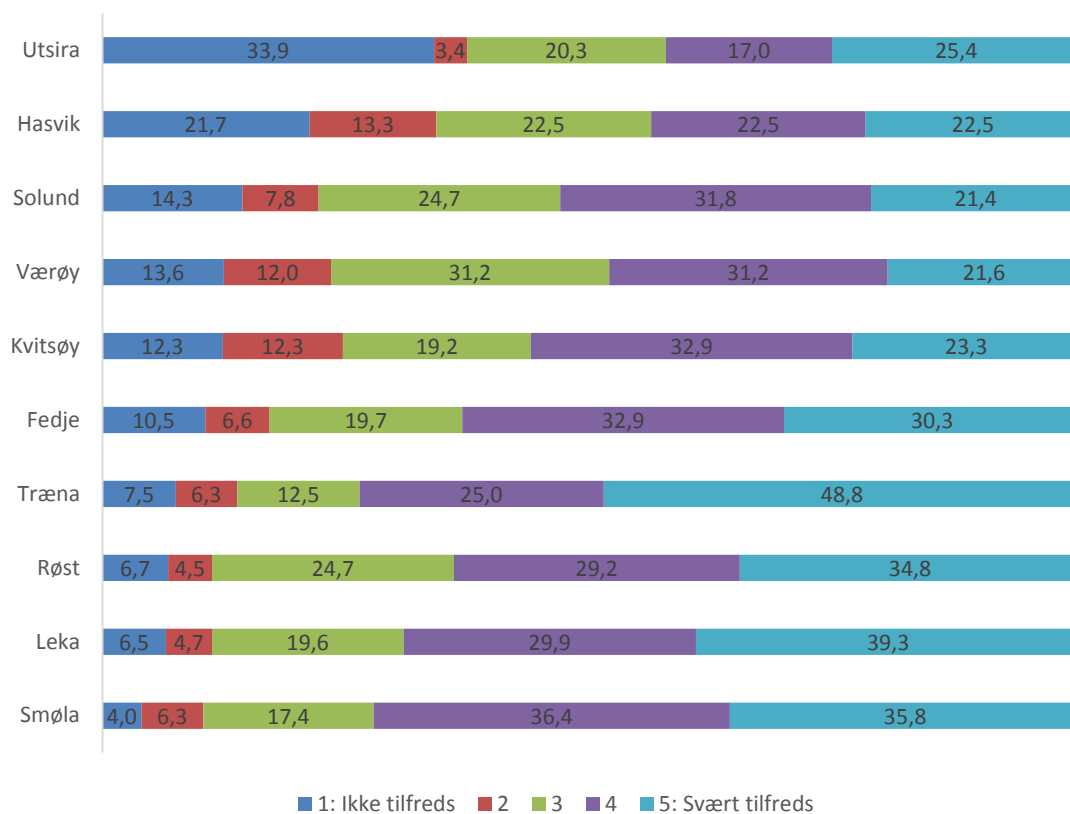


Figur 5.6: Grad av tilfredshet med ulike båttilbud.

Generelt synes tilfredsheten med bilfergetilbudet og med andre lokalbåttilbud (mellom øyer i kommunen enn ferge og hurtigbåt til fastlandet å være bedre enn med hurtigbåttilbudet. 62 prosent av utvalget har krysset av for de to øverste svaralternativene (4 eller 5) for bilferge, mens tilsvarende andel for annen båtforbindelse er 69 prosent. 18 prosent har krysset av for de to nederste alternativene (ikke tilfreds) for bilferge og 13 prosent har valgt samme svaralternativer for annet lokalbåttilbud. Det er flere som er tilfreds med hurtigbåtforbindelsen (49 prosent krysset av for alternativ 4 eller 5) enn som ikke er tilfreds (30 prosent krysset av for svaralternativ 1 eller 2). Hovedinntrykket er altså at innbyggerne i øykommunene jevnt over er fornøyde med båttilbudet over til fastlandet, selv om man selvsagt ikke skal underslå at det finnes en betydelig gruppe som er misfornøyde.

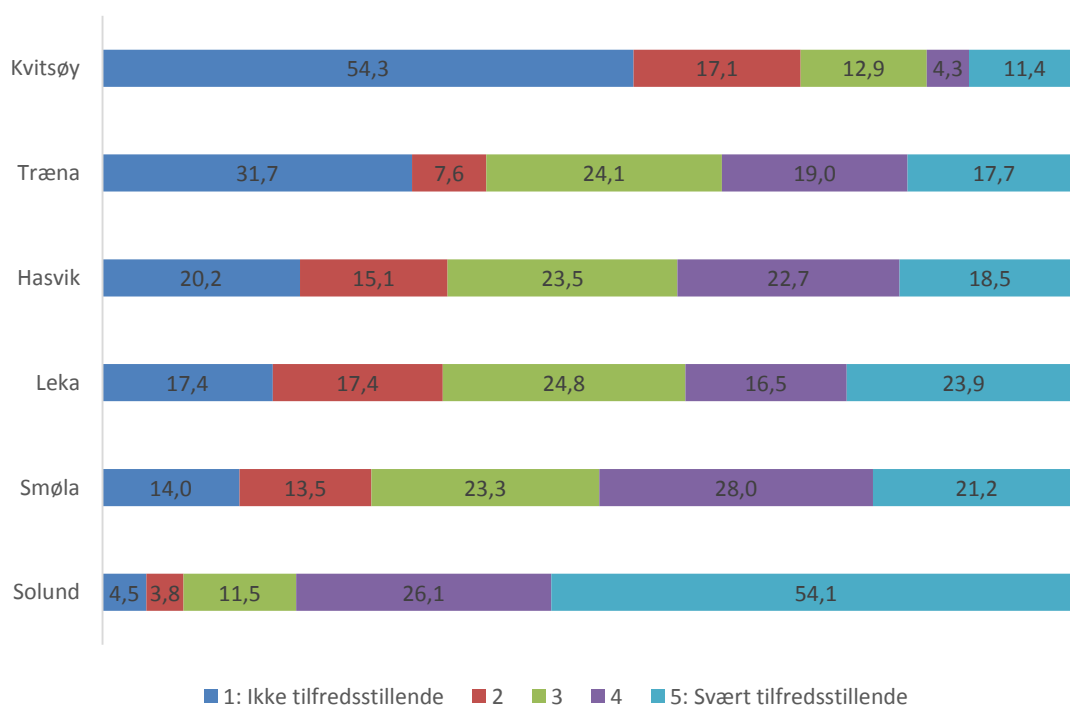
En grunn til at flertallet synes å være fornøyde med tilbudet er at de aksepterer at lang vei over til fastlandet er noe som følger med å være øyboer «Vi er jo vant med at vi må ta hensyn til båten. At vi må beregne ekstra tid og sånn» (Innbygger Værøy). De som er vokst opp i kommunen ser ut til lettere å innfinne seg med avstandsulempen. Irritasjonen oppstår imidlertid når rutetilbudet blir dårligere eller en opplever at båtforbindelsen oftere innstilles på grunn av dårligere værmeldinger. Ikke ulikt hva pendlere i sentrale byområder i Norge opplever av irritasjon når kollektivtrafikken er forsinket eller innstilles.

Hvor fornøyde man er med bilfergetilbudet varierer fra kommune til kommune.



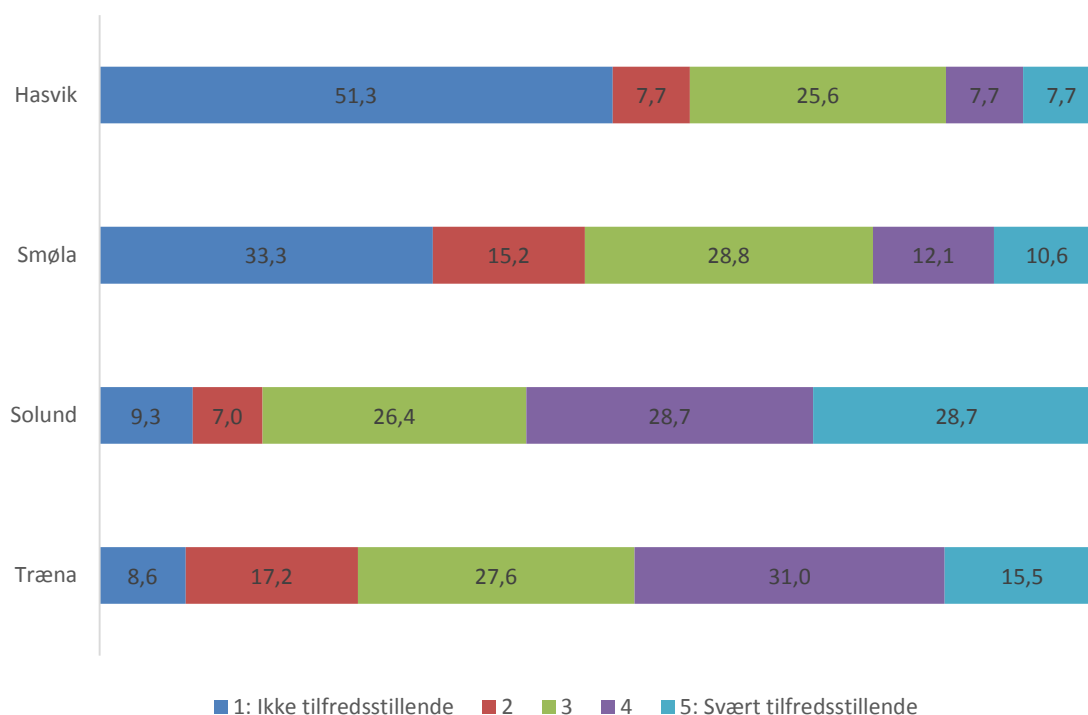
Figur 5.7: Tilfredshet med bilfergetilbudet i hver øykommune.

Som vi ser er det til dels store forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvor fornøyde de er med bilfergetilbudet. Mest tilfredse med bilfergetilbudet er innbyggerne i Smøla, Leka, Røst og Træna. Innbyggerne på Utsira og Hasvik er minst fornøyde med bilfergetilbudet.



Figur 5.8: Tilfredshet med hurtigbåt i hver øykommune.

Innbyggerne i Solund utmerker seg med i langt større grad enn innbyggerne i de andre kommunene å være fornøyd med hurtigbåttilbudet. Hele 80 prosent har krysset av for de to alternativene som viser høyest tilfredshet (svaralternativ 4 eller 5). Kvitsøy utmerker seg i andre enden, men hele 71 prosent som har krysset av for svaralternativ 1 eller 2. Som vi så i kapittel 3 har hurtigbåten fra Kvitsøy bare en daglig avgang. Det er dermed naturlig å tolke misnøyen som at innbyggerne på Kvitsøy ønsker seg hyppigere hurtigbåtavganger til Stavanger.

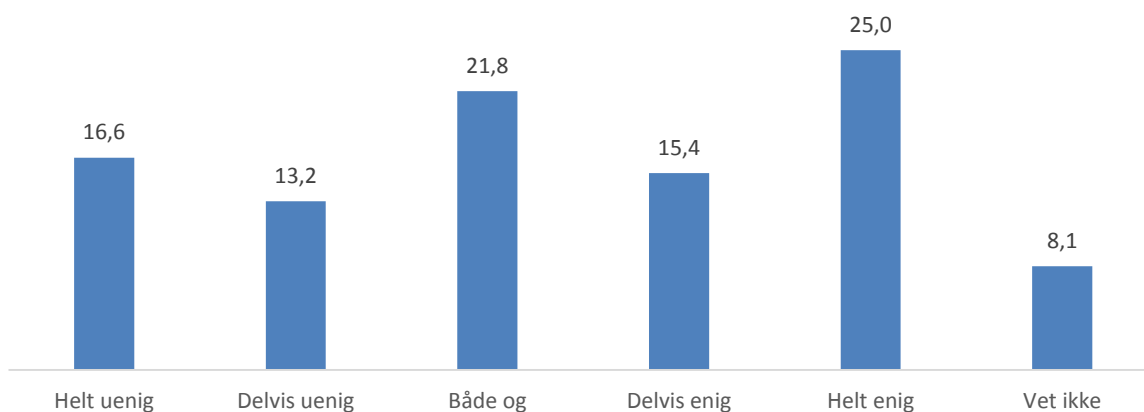


Figur 5.9: Tilfredshet med annen lokalbåt i hver øykommune.

Det er kun fire kommuner som har annen lokalbåtforbindelse enn ferge og hurtigbåt. Av disse er innbyggerne i Solund og Træna jevnt over godt fornøyd med tilbudet, mens innbyggerne i Hasvik uttrykker sterk misnøye med tilbudet. Her er det 59 prosent som har krysset av for de to alternativene som indikerer misnøye (alternativ 1 og 2).

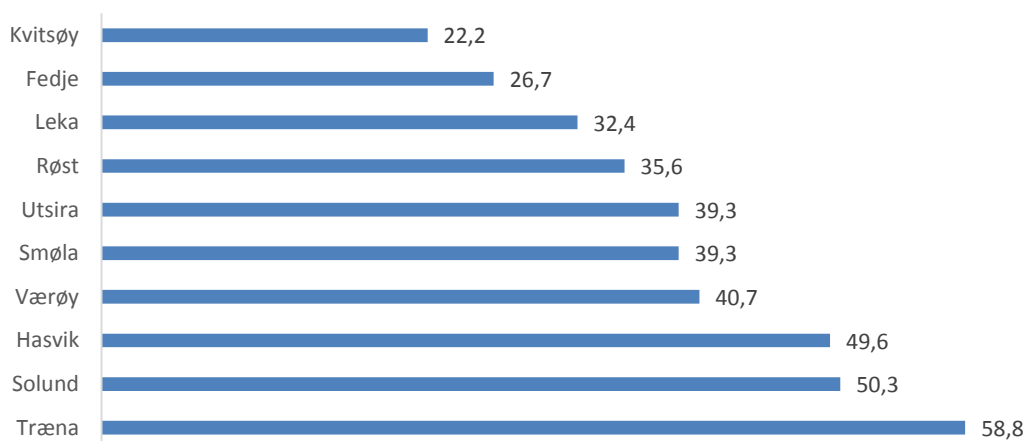
5.2 Rekruttering av arbeidskraft

Kampen om nye innbyggere er noe alle små kommuner kan kjenne seg igjen i, og innbyggerne i øykommunene føler på at de gjerne skulle ha vært flere. På påstanden «jeg skulle ønske at det bodde flere mennesker i kommunen jeg bor i» angir hele 65 prosent at de er helt enige i dette og i tillegg er det 14 prosent som sier seg delvis enige i påstanden. Noe av ønsket om flere innbyggere kan skyldes at man er for få til å få dekket behovet for arbeidskraft. I skjemaet har vi bedt respondentene angi hvor enige de er i følgende påstand «i min kommune er vi for få til å dekke behovet for arbeidskraft».



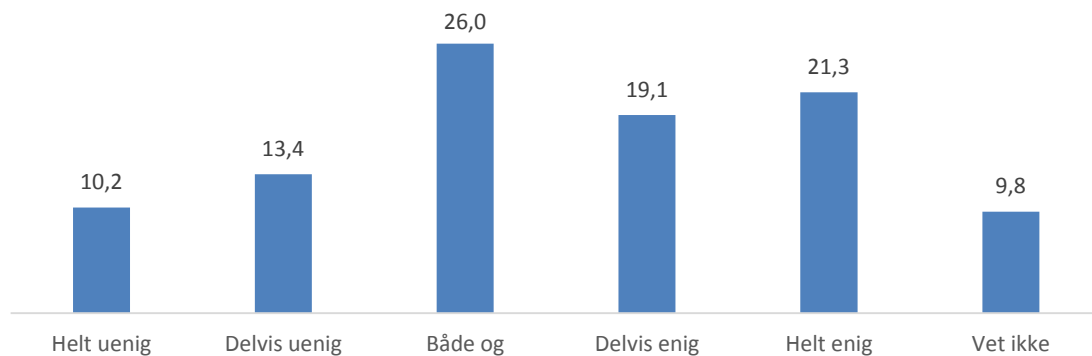
Figur 5.10: Grad av enighet i påstanden «i min kommune er vi for få til å dekke behovet for arbeidskraft». N(1398).

40 prosent er enige i påstanden om at det er vanskelig å få dekket behovet for arbeidskraft i kommunen. Denne andelen varierer noe fra kommune til kommune. Andelen er lavest i Kvitsøy med 22 prosent og høyest i Træna med 59 prosent.



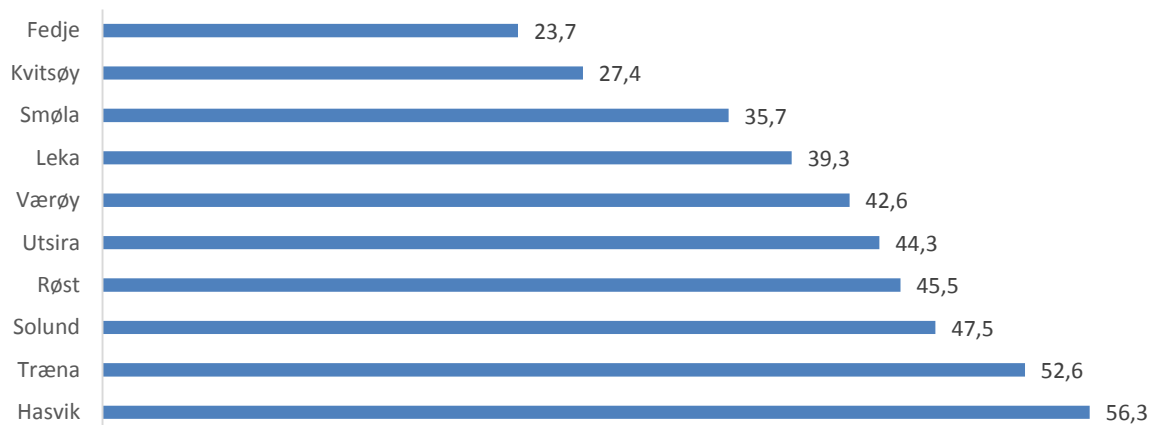
Figur 5.11: Andel som er enige i påstanden «i min kommune er vi for få til å dekke behovet for arbeidskraft» etter kommune. N(1398).

Det å få rekruttert kompetent arbeidskraft brukes som vi så i kapittel 2 som argument for behovet for større kommuner. Som det framgår av figuren under er det 40 prosent av de som bor i øykommunene som er enige i denne påstanden, mens 24 prosent er uenige. De resterende 36 prosentene svarer «både og» eller «vet ikke». Den høye andelen som har svart «både og» er trolig et uttrykk for at «det kommer an på» - altså at det er vanskelig å si at det er et generelt problem, men noe man møter i enkelte sektorer. Dette var et tema i intervjuene med ordførerne og rådmennene, og med næringslivet i øykommunene. Tematikken er beskrevet grundigere senere i rapporten.



Figur 5.12: Grad av enighet i påstanden «i min kommune er det vanskelig å rekruttere kompetent arbeidskraft». N(1406)

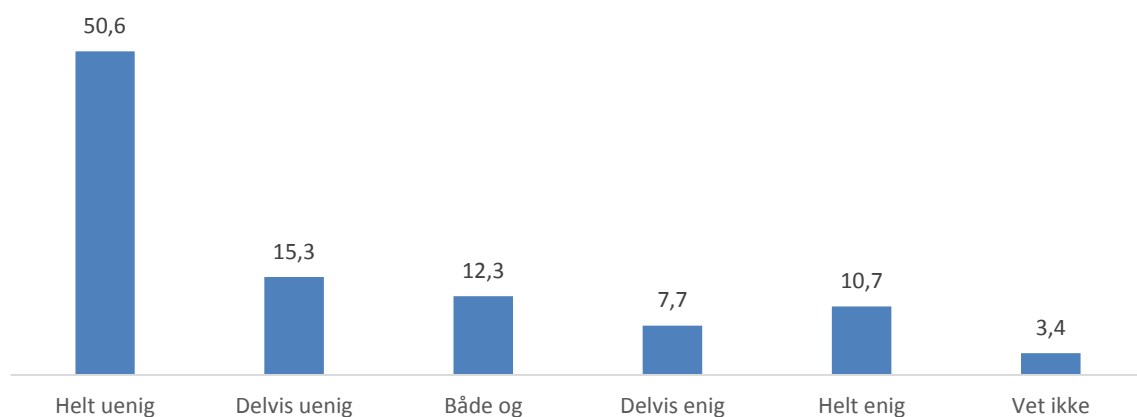
Innbyggernes forståelse av hvor enkelt eller vanskelig det er å få rekruttert kompetent arbeidskraft varierer mellom de ti kommunene som inngår i undersøkelsen.



Figur 5.13: Andel som er enige i påstanden «i min kommune er det vanskelig å rekruttere kompetent arbeidskraft» i hver av øykommunene. N(1406)

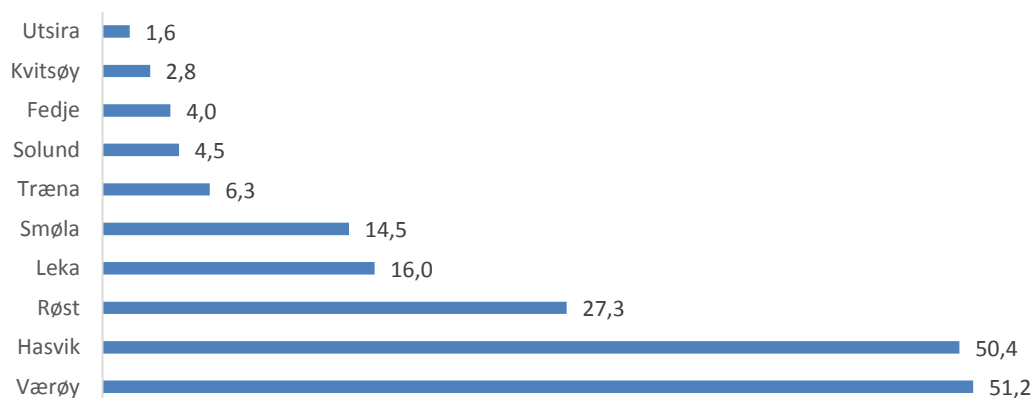
Det er innbyggerne i Hasvik og Træna som i størst grad opplever at det er vanskelig å rekruttere kompetent arbeidskraft i kommunen. Men det oppleves også som et betydelig problem i Værøy, Utsira, Røst og Solund, mens Fedje og Kvitsøy skiller seg ut med å være de to kommunene hvor innbyggerne i minst grad opplever at det er vanskelig å rekruttere kompetent arbeidskraft. I spørreskjemaet har vi spesielt spurt om de opplever å stadig møte en ny lege i kommunen

Vi har ikke data fra alle yrkesgrupper, men har i skjemaet spurt om de ofte møter en ny lege, noe som ikke synes å være tilfelle.



Figur 5.14: Grad av enighet i påstanden «i min kommune møter jeg ofte ny lege». N(1438).

66 prosent er uenige i påstanden om at de ofte møter en ny lege i kommunene. 18 prosent er enige. Til tross for at hele 66 prosent er uenige i påstanden skjuler det seg betydelige forskjeller mellom kommunene bak den generelle tendensen: I noen kommuner (Værøy og Hasvik) opplever innbyggerne i betydelig grad at de ofte møter en ny lege i kommunen. I noen grad gjelder dette også for innbyggerne på Røst, mens i andre kommuner synes dette å være et ikke-eksisterende fenomen.



Figur 5.15: Andel som er enige i påstanden «i min kommune møter jeg ofte ny lege» i hver av øykommunene. N(1438)

Det er altså mulig å løse utfordringen med å skaffe innbyggerne i øykommuner en stabil legedekning – noe flere kommuner synes å ha greid.

5.3 Tilfredshet med kommunale tjenester

Vi spurte respondentene om hvor fornøyde de var med en rekke forhold knyttet til kommunen. De fleste av disse omhandler tilfredshet med kommunale tjenester, men vi har også spurt

innbyggerne i kommunene om hvor fornøyde de er med den politiske og økonomiske styringen av kommunen og med deres egen mulighet til medvirkning.

Tabell 5.2: Fornøydhetsgrad med politisk og økonomisk styring og med innbyggermedvirkning.

	1: Svært misfornøyd	2	3	4	5: Svært fornøyd	Vet ikke
Politisk styring	7,5	10,8	30,0	32,1	15,2	4,6
Økonomisk styring	7,1	11,1	28,5	33,6	13,9	5,9
Innbyggermedvirkning	6,5	12,1	31,3	28,5	11,3	10,4

Innbyggerne i de ti øykommunene synes jevnt over å være fornøyde både med den politiske og økonomiske styringen av kommunen og av sin egen mulighet til påvirkning. Det er riktignok opp mot 20 prosent som har krysset av for de to kategoriene som angir at de er misfornøyde med de tre forholdene, men det er en betydelig større andel som oppgir at de er fornøyde (svaralternativ 4 og 5). Nær halvparten av innbyggerne i øykommunene har krysset av for svaralternativ 4 eller 5 når det gjelder fornøydhetsgrad med den politiske og økonomiske styringen av kommunen. Noen færre (40 prosent) har valgt samme svaralternativer når det gjelder hvor fornøyde de er med sin egen mulighet for medvirkning.

Også på disse spørsmålene varierer det noe mellom kommunene når det gjelder hvor fornøyde de er med både politisk styring, økonomisk styring og innbyggermedvirkning. Innbyggerne i Hasvik kommune er mest fornøyde med den politiske styringen. Her er det 58 prosent av innbyggerne som har krysset av for svaralternativ fire eller fem, men også i Kvitsøy, Leka og Smøla er det mer enn halvparten av innbyggerne som har valgt ett av disse to svaralternativene. Minst fornøyde med den politiske styringen er innbyggerne på Fedje hvor 28 prosent har valgt svaralternativ 4 eller 5 og Røst med 30 prosent.

Når det gjelder fornøydhetsgrad med den økonomiske styringen av kommunen er det mindre forskjeller mellom de ti kommunene. Lavest er Solund og Røst med henholdsvis 38 og 39 prosent avkrysning på svaralternativ 4 eller 5. Høyest er Kvitsøy med 62 prosent og Hasvik med 58 prosent. De andre kommunene ligger alle rundt 50 prosent.

Det er innbyggerne på Utsira og Kvitsøy som synes å være mest fornøyde med muligheten til egen medvirkning. Her er det henholdsvis 65 og 51 prosent som har krysset av for de to svaralternativene som indikerer stor fornøydhetsgrad (4 eller 5). Lavest andel finner vi i Fedje med 29 prosent, mens de andre kommunene ligger rundt fra 35 prosent og til drøyt 40 prosent.

Vi har også spurt innbyggerne i de ti øykommunene hvor fornøyde de er med en rekke kommunale tjenester.

Tabell 5.3: Fornøydhet med kommunale tjenester.

	1: Svært misfornøyd	2	3	4	5: Svært fornøyd	Vet ikke
Veivedlikehold	26,9	20,9	23,6	19,6	7,7	1,2
Vedlikehold av kommunale bygg	18,4	23,3	28,9	14,1	5,8	9,5
Kino	17,0	4,9	14,9	20,5	13,7	29,2
Næringsutvikling	9,9	15,5	31,1	25,4	8,5	9,5
Byggesaksbehandling	9,4	11,5	25,0	18,5	9,9	25,7
Steds-/bygdeutvikling	8,9	18,0	33,6	23,8	7,9	7,8
Fritidstilbud til unge	8,2	12,9	25,8	27,8	13,6	11,8
Vannforsyning	3,8	4,5	9,7	23,1	54,3	4,5
Bibliotek/bokbussen	2,6	3,1	15,6	26,7	29,4	22,7
Legevaktjeneste	2,1	4,5	14,6	31,1	39,7	8,1
Fastlegetjeneste	1,7	4,0	11,8	30,5	49,3	2,7
Renovasjonstjenester	1,6	2,8	13,3	31,4	49,0	2,0
Skole og SFO	1,1	2,7	15,1	31,1	26,5	23,5
Barnehagetilbud	0,4	1,3	8,0	28,6	36,7	25,1
Hjemmehjelpstjeneste/ hjemmesykepleie	1,0	2,8	13,2	31,4	28,7	23,0
Omsorgstjeneste/ sykehjemstjeneste	1,1	2,9	13,9	30,5	31,4	20,3

Som vi ser er det stor forskjell i hvor fornøyde innbyggerne i øykommunene er med de enkelte tjenestene. Minst fornøyde er de med veivedlikeholdet der 48 prosent har krysset av for svaralternativ 1 eller 2 og med vedlikehold av kommunale bygg hvor tilsvarende prosentandel er 42 prosent. Det er også en relativ stor andel som har valgt svaralternativ 1 eller 2 når det gjelder steds- og bygdeutvikling (27 prosent), næringsutvikling (25 prosent), kino (22 prosent), fritidstilbud for unge (21 prosent) og byggesaksbehandling (21 prosent).

I motsatt ende finner vi en rekke tjenestetilbud hvor mer enn halvparten av innbyggerne har markert stor fornøydhet med å krysse av for svaralternativene 4 eller 5. Dette gjelder både renovasjon (80 prosent), fastlege (80 prosent), vannforsyning (77 prosent), legevakt (71 prosent), barnehage (65 prosent), omsorgstjeneste og sykehjemstjeneste (62 prosent), hjemmehjelpstjeneste og hjemmesykepleie (60 prosent), skole og SFO (58 prosent) og bibliotek/bokbuss (56 prosent).

Også på disse områdene er det til dels store forskjeller mellom de ti kommunene som inngår i undersøkelsen. Vi har valgt å gi en oversikt over disse forskjellene i en forenklet tabell.

Tabell 5.4: Fornøydhets med kommunale tjenester. Oversikt over kommuner som har lavest andel fornøyde (svaralternativ 1 eller 2) og mest fornøyde (svaralternativ 4 eller 5).*

	Minst fornøyd (svaralt. 1 el. 2)	Mest fornøyd (svaralt. 4 el. 5)
Veivedlikehold	Smøla (73%) Fedje (60%)	Værøy (56%) Kvitsøy (55%)
Vannforsyning	Røst (50%)	Smøla (88%) Kvitsøy (88%)
Renovasjonstjenester	Røst (14%)	Utsira (90%) Kvitsøy (88%) Værøy (87%) Fedje (86%)
Vedlikehold av kommunale bygg	Smøla (63%)	Kvitsøy (49%)
Næringsutvikling	Fedje (61%)	Værøy (53%)
Steds-/bygdeutvikling	Fedje (46%)	Kvitsøy (52%)
Fritidstilbud til unge	Hasvik (38%) Røst (34%) Værøy (34%)	Fedje (63%) Kvitsøy (58%)
Byggesaksbehandling	Værøy (26%) Smøla (25%) Solund (24%)	Utsira (47%)
Hjemmehjelpstjeneste/ hjemmesykepleie	Røst (9%) Solund (7%)	Utsira (85%)
Omsorgstjeneste/sykehjemstjeneste	Hasvik (8%) Røst (7%) Solund (6%) Leka (6%)	Utsira (90%)
Fastlegetjeneste	Hasvik (13%) Solund (11%) Fedje (11%)	Træna (95%)
Legevaktstjeneste	Fedje (16%)	Træna (95%)
Barnehage tilbud	Hasvik (5%)	Utsira (83%)
Skole og SFO	Røst (14%)	Utsira (77%)
Bibliotek/bokbussen	Hasvik (28%)	Fedje (83%) Utsira (83%)
Kino	Hasvik (60%) Røst (57%) Værøy (55%)	Utsira (74%) Træna (70%)

* I de tilfellene flere kommuner har tilnærmet lik andel er det oppgitt flere kommuner.

En skal være forsiktig med å generalisere ut fra en forenklet oversikt som tabellen over gir, men vi ser at Fedje, Røst og Hasvik er hyppigere på lista over minst fornøyde, mens Utsira og Kvitsøy er oftest på lista over de som er mest fornøyde. Dette bør ikke tillegges stor vekt. Hovedbildet i datamaterialet bør derimot vektlegges. Det viser at innbyggerne i de ti øykommunene jevnt over er svært fornøyde med de tilbud som kommunen yter, men at det også er en del forskjeller mellom kommunene som altså ikke kan forklares hverken av at de er en liten kommune eller at de er en øykommune uten landfast forbindelse.

5.4 Oppsummering

I dette kapittelet har vi presentert resultater fra innbyggerundersøkelsen. Undersøkelsen, som har en veldig høy svarprosent (47 prosent), gir et godt bilde av hvordan innbyggerne vurderer dagens situasjon for øykommunene når det gjelder avstandsulemper, rekruttering av arbeidskraft og tilfredshet med kommunene.

Avstandsulemper

De ti øykommunene faller i fire grupper når det gjelder hvor ofte innbyggerne er på fastlandet. Kvitsøy, den kommunen som ligger nærmest en storby-region på fastlandet, utgjør en gruppe for seg selv. Her er innbyggerne betydelig oftere på fastlandet enn i de andre kommunene. Utsira og Fedje utgjør den andre gruppen, med fem turer pr måned. I den tredje gruppen Solund, Smøla, Leka og Træna, tar innbyggerne i snitt 3-4 turer til fastlandet pr måned. Røst, Værøy og Hasvik er de kommunene i utvalget hvor innbyggerne er færrest ganger på fastlandet i løpet av en måned (om lag to turer pr måned). Det er også slik at kommunene som scorer høyest på antall reiser inn til fastlandet, har innbyggere som også reiser betydelig oftere inn til fastlandet enn gjennomsnittet for kommunen.

I kapittel 2 så vi at regionaliseringsargumentet er et sentralt argument i kommunereformen. Variablene som måler årsak til fastlandsbesøkene viser at øy-kommunenes innbyggere gjennomgående er lite integrerte i fastlandssamfunnene. Få reiser ukentlig inn til fastlandet for å jobbe, handle, besøke slekt og venner, bruke offentlig tjenestetilbud, delta i fritidsaktiviteter eller benytte kulturtilbud. Flertallet av respondentene melder at de aldri reiser til fastlandet for å delta i organisasjonsliv eller drive med fritidsaktiviteter. Når det gjelder å reise inn til fastlandet for å handle er det imidlertid store forskjeller mellom kommunene. Her er innbyggerne på Kvitsøy i en klasse for seg, fulgt av Utsira og Fedje. 60 prosent av respondentene fra Kvitsøy er uenige i påstanden om at de handler sjelden andre steder enn i egen kommune. Kvitsøy og Fedje er mer integrert i fastlandssamfunnene enn de andre kommunene. Disse to har en relativ høy grad av pendling sammenlignet med de andre øykommunene. Når det gjelder Utsira tolker vi det som et uttrykk for nødvendighet, at det er lite man får handlet på Utsira. Leka skiller seg også ut. Her er det viktig å huske at Leka også har en fastlandsdel, hvor innbyggerne ser ut til å trekke i andre retninger enn ut til øya Leka.

Innbyggerundersøkelsen indikerer at både reisetid, pris og rutetilbud er faktorer som påvirker innbyggernes mobilitet. Men også her er det store forskjeller mellom kommunene. Værøy, Smøla, Røst, Solund og Hasvik peker seg ut som kommunene hvor avstand ser ut til å utgjøre den største barrieren for innbyggernes reisehyppighet til fastlandet. Værøy er den kommunen hvor innbyggerne uttrykker størst misnøye med muligheten til å ta seg over til fastlandet. Det er innbyggerne i Kvitsøy og Leka som i minst grad opplever at reiseavstanden begrenser antall turer over til fastlandet.

Rekruttering av arbeidskraft

I kapittel 2 så vi at et sentralt argument bak ønsket om å gjennomføre en kommunereform er at små kommuner har problemer med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft, noe som ses å gå utover kvaliteten på de kommunale tjenestene. Som vi så i kapittel 3 er dette også kommuner som til dels har en synkende folketallsutvikling. Andelen av respondentene som oppfatter at det er vanskelig å få dekket arbeidskraftsbehovet varierer fra kommune til kommune. Andelen er lavest i Kvitsøy og i Træna. 41 prosent av respondentene er enig i at det er vanskelig å få rekruttert kompetent arbeidskraft. Det er innbyggerne på Træna, Røst, Hasvik og Solund som

i størst grad opplever at det er vanskelig å rekruttere kompetent arbeidskraft. Vi har brukt målet «hvor ofte møter du en ny lege» som en indikator på rekrutteringsutfordringen. Undersøkelsen viser at over 60 prosent av respondentene ikke kjenner seg igjen i at de ofte møter nye leger. Men det er store forskjeller mellom de ti øykommunene. Først og fremst Værøy og Hasvik peker seg ut i negativ retning her, men også Røst skiller seg fra de andre kommunene. Generelt er det større vansker med å rekruttere sykepleiere enn leger.

Tilfredshet med styring, tjenester og muligheter til demokratisk påvirkning

Innbyggerne i de ti øykommunene synes jevnt over å være fornøyde med den politiske og økonomiske styringen av kommunene. De er også jevnt over fornøyde med egen mulighet til å påvirke. Det er en riktig nok en betydelig andel av respondentene (i underkant av 20 prosent) som oppgir at de er misfornøyde med disse tre forholdene. Men andelen som er fornøyd er altså betydelig større. Også her er det variasjon mellom kommunene.

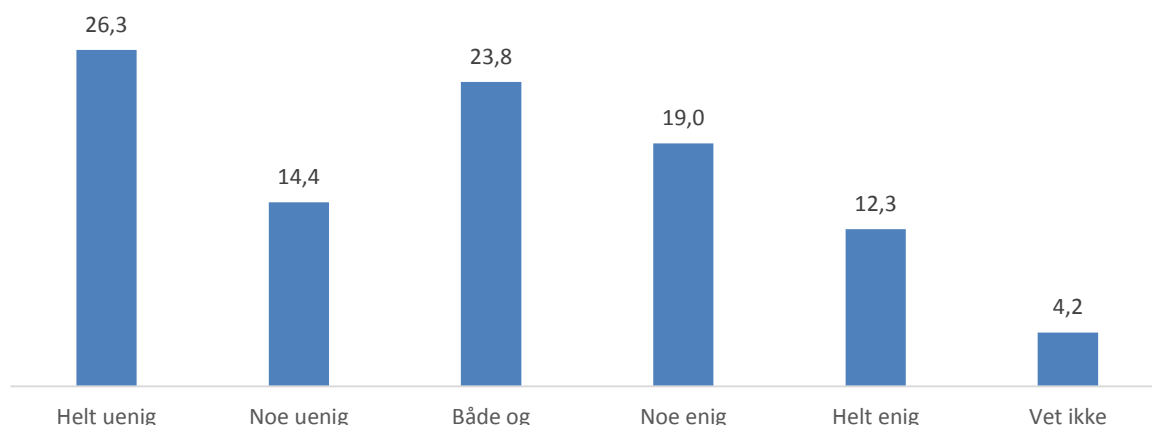
Når det gjelder hvor fornøyde innbyggerne er med kommunale tjenester er det stor forskjell i hvor fornøyd innbyggerne i øykommunene er med de enkelte tjenestene. Minst fornøyd er de med veivedlikeholdet og vedlikehold av kommunale bygg. En relativ stor andel av innbyggerne er misfornøyde også når det gjelder steds- og bygdeutvikling, næringsutvikling, kino, fritidstilbud for unge og byggesaksbehandling. Vi finner også en rekke tjenestetilbud hvor mer enn halvparten av innbyggerne har markert stor tilfredshet. Dette gjelder renovasjon, fastlege, vannforsyning, legevakt, barnehage, omsorgstjeneste og sykehjemstjeneste, hjemmehjelpstjeneste og hjemmesykepleie, skole og SFO og bibliotek/bokbuss. Det er også her til dels store forskjeller mellom de ti kommunene som inngår i undersøkelsen. Men hovedbildet er at innbyggerne i de ti øykommunene jevnt over er svært fornøyde med sin kommunes tilbud.

6. Holdninger til kommunesammenslåing – innbyggerperspektivet

Innbyggerundersøkelsen måler også innbyggernes holdninger rundt kommunesammenslåing, og hvordan de ser for seg at kommunesammenslåing vil slå ut på det offentlige tjenestetilbudet, identitet og avstandsulemper. Dette kapittelet presenterer resultatene fra innbyggerundersøkelsens måling av øykommunebeboernes holdninger til disse spørsmålene.

6.1 Innbyggerne: For eller mot kommunesammenslåing?

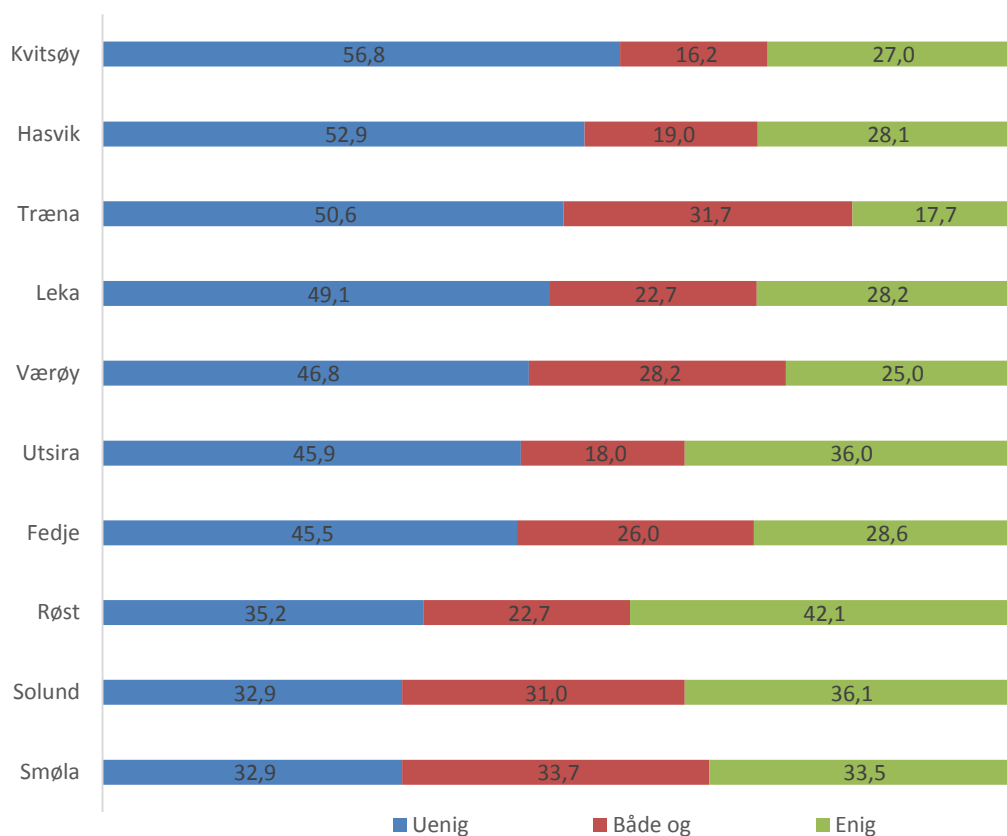
I skjemaet har vi spørsmål som både måler respondentenes generelle holdning til kommunesammenslåing og holdning til kommunesammenslåing for egen kommune. Som vi ser av figuren under er meningene blant innbyggerne i øykommunene delte.



Figur 6.1: Enighet i påstand om at tallet på kommuner i Norge bør reduseres¹⁶. N(1421)

41 prosent av innbyggerne er uenige i at det er behov for færre kommuner i Norge, mens 31 prosent er enige. En betydelig andel, 24 prosent, har satt seg i en «mellomposisjon» ved å svare «både og», mens fire prosent har svart vet ikke. Det kan selvsagt argumenteres for at «både og» og «vet ikke» indikerer det samme – man er i tvil og har ikke gjort seg opp noen mening for eller imot. Vi har i det videre derfor valgt å inkludere andelen som har svart «vet ikke» i gruppen «både og».

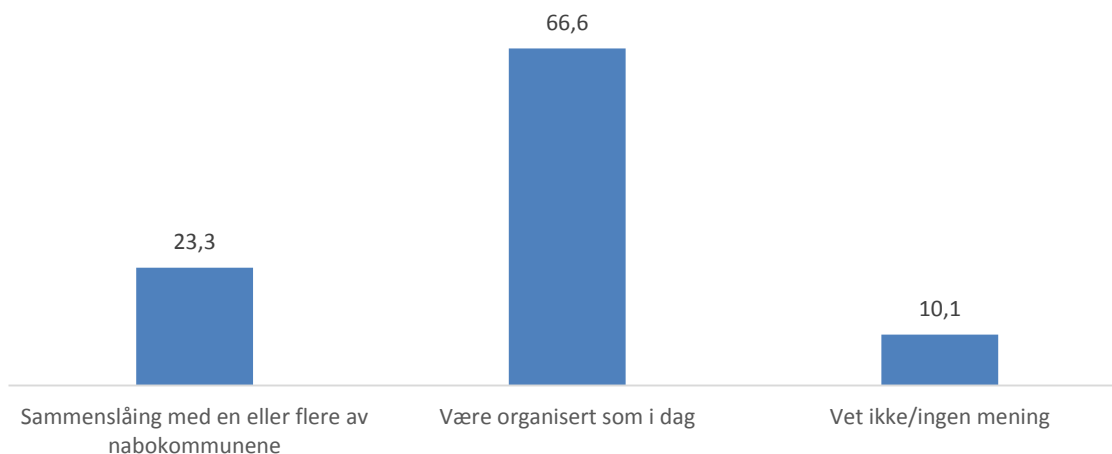
¹⁶ Spørsmålet var i sin helhet formulert slik: Et flertall på stortinget har tatt til orde for en kommunereform for å redusere antall kommuner i landet. På generelt grunnlag er du helt uenig, noe uenig, verken eller, noe enig eller helt enig i at tallet på kommuner må reduseres?



Figur 6.2: Enighet i påstand om at tallet på kommuner i Norge bør reduseres etter kommune. N(1421)

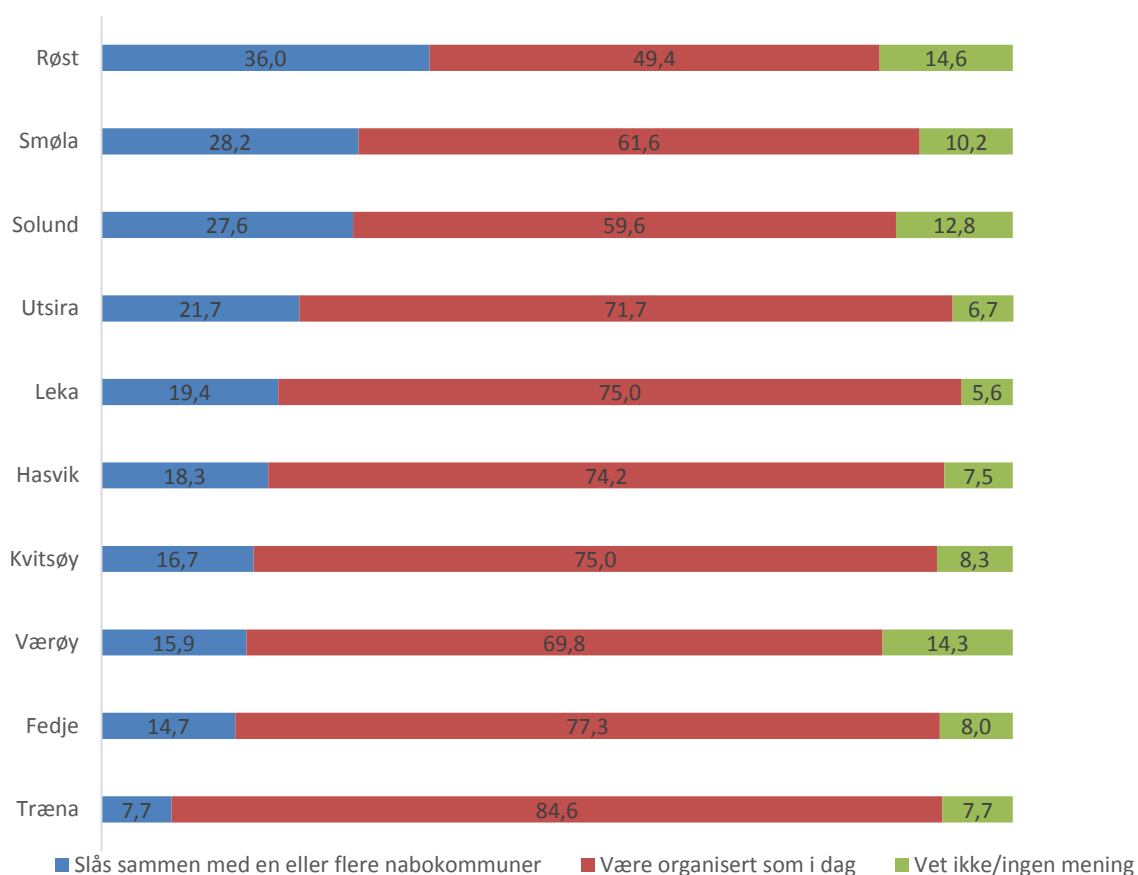
Andelen som er uenige i at det er behov for færre kommuner i Norge er størst i Kvitsøy og Hasvik. Træna utmerker seg med å ha en stor andel som har svart «både og», og kun 18 prosent som mener at det er behov for færre kommuner. I Røst er en det merkbart større andel av innbyggerne som er tilhenger av færre kommuner enn motstandere. Det samme er tilfelle for Smøla og Solund, men her er forskjellen mellom tilhengere og motstandere mindre enn den er for Røst. I Solund og Smøla er innbyggerne tredelt med tilnærmet lik andel som har svart at de er uenige i at vi har behov for færre kommuner, som har svart at de er enige i behovet for færre kommuner og som stiller seg i en midtposisjon og svarer «både og».

Det å mene at det er for mange kommuner i Norge betyr ikke at man nødvendigvis mener at ens egen kommune bør slås sammen med en eller flere nabokommuner. Selv om bare 41 prosent av innbyggerne i øykommunene mener at det ikke er for mange kommuner i Norge i dag er det 68 prosent som er av den oppfatning at ens egen kommune ikke bør slås sammen med en nabokommune.



Figur 6.3: Syn på framtidig organisering av egen kommune. N(1412)

Det er altså kun 23 prosent av innbyggerne som ønsker at egen kommune slås sammen med en eller flere nabokommuner, og som det framgår av figuren under varierer oppfatningen av om egen kommune bør inngå i en kommunesammenslåing fra kommune til kommune.



Figur 6.4: Syn på framtidig organisering av egen kommune i hver av øykommunene. N(866)

Det er på Røst at vi finner størst andel som er ønsker at kommunen slås sammen med en eller flere nabokommuner. Her har 36 prosent svart at de er positive til en kommunesammenslåing. Det er likevel verdt å merke seg at andelen som er motstandere av kommunesammenslåing er større (49 prosent) enn andelen tilhengere. På Smøla er det en ikke ubetydelig andel som ønsker kommunesammenslåing (28 prosent), men andelen motstandere er likevel mer enn dobbelt så stor (62 prosent). Størst motstand mot kommunesammenslåing finner vi på Træna hvor bare åtte prosent av innbyggerne oppgir at de ønsker en sammenslåing med en eller flere nabokommuner. Her er det hele 85 prosent som er imot en kommunesammenslåing.

6.2 Kommunesammenslåing og kommunale tjenester

Vi spurte videre hvordan respondentene tror at en eventuell kommunesammenslåing vil påvirke tjenestetilbudet i egen kommune, samt hvordan det vil påvirke politisk og økonomisk styring og innbyggermedvirkning.

Tabell 6.1: Virkning av en eventuell kommunesammenslåing på politisk og økonomisk styring og på innbyggermedvirkning.

	1: Mye dårligere	2	3	4	5: Mye bedre	Vet ikke
Politisk styring	28,4	19,8	21,4	11,4	6,4	13,6
Økonomisk styring	25,4	20,6	21,8	12,6	6,3	13,4
Innbyggermedvirkning	38,1	22,6	16,8	6,7	3,0	12,8

Innbyggerne i øykommunene ser ut til å frykte mer for sin egen mulighet til medvirkning, enn for hvordan den politiske og økonomiske styringen vil påvirkes av en kommunesammenslåing. 61 prosent ser for seg at en kommunesammenslåing vil gi dem langt dårligere mulighet for medvirkning (krysset av for alternativ 1 eller 2). Knappt halvparten har krysset av for samme svaralternativ når det gjelder troen på at den politiske (46 prosent) og økonomiske styringen (48 prosent) blir dårligere.

Avstandsulempen er en direkte forklaring på at innbyggerne i øykommunene ser for seg at en kommunereform for deres del ikke representerer noen styrking av lokaldemokratiet.

Det blir også for lang vei til møter hvor en som oftest vil bli stemt ned i styrer og stell i storkommunen (Innbygger Leka)

Avstandsulempen er både geografisk og mental – de (stedet og de som bor der) vil bli nedprioritert fordi de får «færrest representanter i et nytt kommunestyre og vil derfor ha vanskeligheter med å bli hørt» (Innbygger Leka). Flere ser videre for seg at interessen for å bli lokalpolitiker vil bli svekket når man mister nærheten til lokalsamfunnet.

Det er naturlig nok slik at de som er mot kommunesammenslåing i langt større grad enn de som er tilhengere ser for seg at en kommunesammenslåing vil medføre negative effekter for kommunen og for en selv. Det gjelder for både politisk styring, økonomisk styring og innbyggermedvirkning. De som er for kommunesammenslåing mener i langt større grad at det vil ha positive effekter for kommunen at ens egen kommune slås sammen med en eller flere nabokommuner. Det er selvsagt slik at hvordan en ser for seg konsekvensene av en kommunesammenslåing påvirker hva en selv mener om saken. Ser man for seg at dette vil føre til at en selv og egen kommune kommer dårligere ut, er det naturlige standpunktet å være motstander av kommunesammenslåing.

Tabell 6.2: Virkning av en eventuell kommunesammenslåing på fornøydhet med kommunale tjenester.

	1: Mye dårligere	2	3	4	5: Mye bedre	Vet ikke
Vedlikehold av kommunale bygg	28,0	25,0	20,4	8,2	2,8	15,6
Fastlegetjeneste	27,8	19,1	25,9	11,2	3,3	12,9
Veivedlikehold	26,8	23,5	24,4	9,6	2,8	13,0
Steds-/bygdeutvikling	26,2	22,4	19,4	9,0	4,4	18,6
Legevaktjeneste	25,6	18,5	27,0	10,8	3,9	15,3
Omsorgstjeneste/sykehjemstjeneste	24,1	19,4	27,0	9,4	2,6	17,5
Hjemmehjelpstjeneste/hjemmesykepleie	23,2	18,6	28,3	9,2	3,0	17,7
Byggesaksbehandling	19,6	16,9	23,6	11,7	7,2	21,0
Bibliotek/bokbussen	19,4	17,4	28,2	7,7	1,6	25,8
Skole og SFO	19,3	15,6	30,7	9,5	3,1	22,1
Fritidstilbud til unge	19,1	19,3	25,5	10,7	4,0	21,4
Næringsutvikling	18,0	18,4	21,9	14,8	6,7	20,3
Barnehagetilbud	17,2	16,1	31,0	9,1	2,5	24,1
Kino	16,7	11,5	28,4	7,8	3,3	32,7
Vannforsyning	12,6	13,0	39,2	14,6	3,9	16,8
Renovasjonstjenester	11,0	11,6	40,6	17,7	3,2	15,8

For samtlige av de områdene eller tjenestene som er nevnt i skjemaet er det mer enn 20 prosent av innbyggerne som har valgt svaralternativ 1 eller 2. Det vil si at minst hver femte innbygger mener at på hvert av disse områdene – som jo er sentrale tjenester til kommunens innbyggere – vil en kommunesammenslåing i svekke og føre til dårligere tilbud enn i dag. Andelen som har svart «vet ikke» er relativt høy og indikerer at dette er noe som det ikke nødvendigvis er enkelt å ha noen formening om.

Vedlikehold av veier og bygninger var to av de områdene innbyggerne i øykommunene var minst fornøyde med. Som vi ser har de heller liten tro på at det vil bli bedre med en eventuell kommunesammenslåing, snarere tvert imot. Dette er de to områdene, sammen med steds- og bygdeutvikling, som innbyggerne frykter det vil gå verst utover ved en kommunesammenslåing.

Vi har gjennomført en regresjonsanalyse (se vedlegg 7) for å se om det er forskjeller mellom de ti øykommunene som påvirker syn på kommunesammenslåing eller om det er hva de mener om effektene av kommunesammenslåing. Resultatene er entydige: Det er innbyggernes oppfatning av hva som vil bli effekten av en kommunesammenslåing og ikke hvilken kommune de bor i som, i altoverveiende grad, forklarer forskjeller i syn på kommunesammenslåing. Dette gjelder også om vi kontrollerer for utdanning, kjønn, alder og hvor lenge man har bodd i kommunen. Det vil altså si at de ti øykommunene har et felles syn på effekten av en eventuell kommunesammenslåing som trolig kan forklares av at de er små kommuner med avstandsulemper som vil gjøre dem til en utkant i en eventuell ny storkommune. Det er altså frykten for sentralisering som forklarer store deler av motstanden mot kommunesammenslåing i øykommunene og det er all grunn til å tro at dette er et resultat som også er gyldig for andre små distriktskommuner.

I små kommuner er kommunen limet som holder det hele sammen. (...) Kommunen er viktig for all utvikling i et område som vil bli for langt unna et nytt kommunesenter i en større sirkel. Små kommuner har ikke råd til å bygge opp store dyre løsninger, men sørge for at de viktigste grunntjenester er gode: Prioriterer lege, helse/omsorg og skole/oppvekst. (Innbygger Leka)

Nærhet til rådhus og offentlige tjenestetilbud

Det å ha tilgang og nærhet til tjenester og fasiliteter er avgjørende for at man kan bo på øyer uten landfast forbindelse. På spørsmål om i hvilken grad det å miste nærmeste skole, dagligvarebutikk, legekantor, bibliotek og rådhus/kommunehus ville oppleves, ser vi at for det store flertallet vil dette oppleves svært negativt.

Tabell 6.3: Hvor negativt det vil oppleves om nærmeste skole, dagligvarebutikk, legekantor, bibliotek og kommunehus/rådhus ble nedlagt.

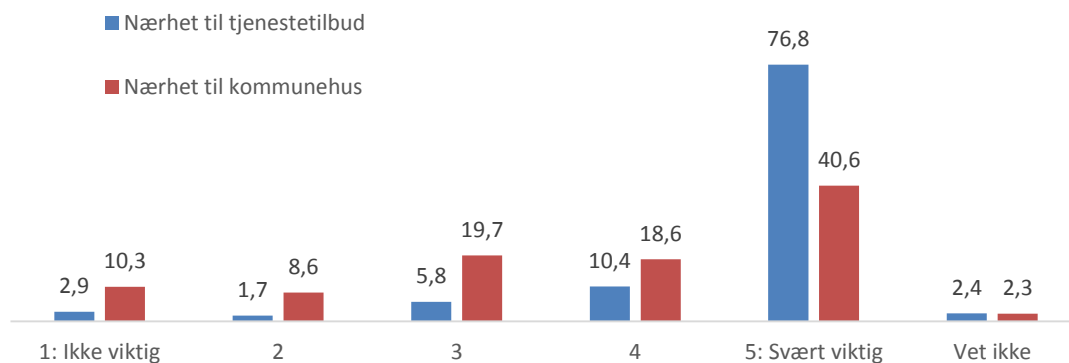
	1: Svært negativt	2	3	4	5	6	7: Ikke negativt i det hele tatt
Skole	73,7	5,6	5,9	4,2	2,7	2,3	5,6
Dagligvarebutikk	81,0	6,5	3,5	2,3	1,2	2,5	3,1
Legekantor	84,6	5,3	2,4	2,3	0,8	1,9	2,8
Bibliotek	48,9	10,9	14,0	9,7	4,6	4,2	7,8
Kommunehus/rådhus	55,0	10,5	9,7	6,8	5,0	3,6	9,4

Ikke alle bruker skolen. Om man ikke selv har barn i skolealder, er man dermed ikke nødvendigvis direkte berørt av en eventuell nedleggelse av skolen. Dette har selvsagt betydning for hvor negativt man oppfatter en skolenedleggelse å være. Samtidig er det selvsagt slik at en skolenedleggelse i et øysamfunn også vil påvirke de som ikke har bruk for skolen til egne barn. Man påvirkes indirekte ved at en skolenedleggelse vil kunne ramme øvrig infrastruktur og bosetting, og gjøre det vanskeligere for andre å bo på øya.

Dagligvarebutikk og legekantor er noe alle bruker. Selv om man ikke selv har brukt legekantoret på noen år vil man være en potensiell bruker og det vil påvirke ens følelser knyttet til en eventuell nedlegging av legekantoret. Opsjonsverdien eller eksistensverdien av en slik tjeneste er selvsagt meget høy. Vi ser da også at det knapt er personer bosatt på øyene som ikke opplever det å miste dagligvarebutikk eller legekantor som negativt. Bibliotek er det mindre sterke følelser rundt å eventuelt miste, og kan trolig forklares med at dette ikke er en avgjørende tjeneste for å kunne bo i kommunen. Det betyr ikke at bibliotek ikke er viktig (nær seks av ti har krysset av for de to svaralternativene som indikerer at det vil være svært negativt å miste biblioteket), men at det er mindre viktig enn skole, dagligvarebutikk og legekantor.

Det samme er tilfelle for kommunehus/rådhus. Det oppleves som svært negativt for de fleste å eventuelt miste kommunehuset, men likevel ikke fullt så alvorlig som for skole, dagligvarebutikk og legekantor. Tjenester synes jevnt over å være viktigere enn selv administrasjonen av tjenestene (representert ved kommunehuset).

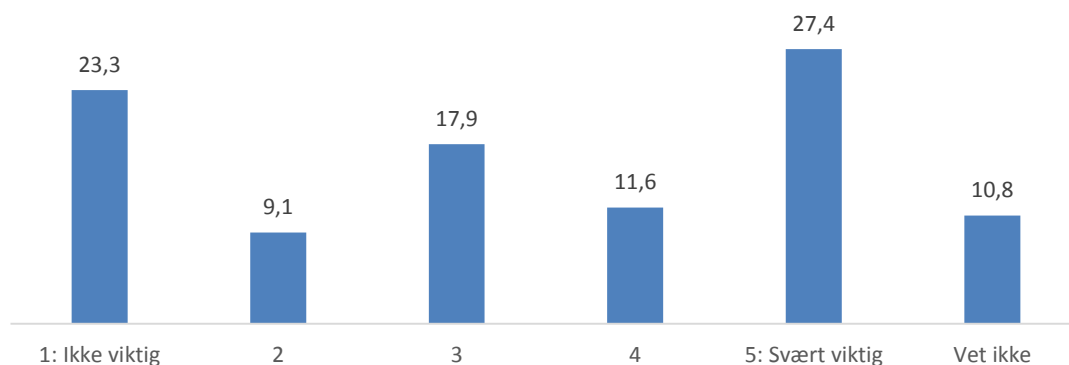
På spørsmål om hvor viktig det er at nærhet til offentlige tjenestetilbud og til rådhus/kommunehus vektlegges i en eventuell kommunesammenslåing med én eller flere nabokommuner finner vi igjen denne forskjellen i vektlegging.



Figur 6.5: Viktighet av prioritering av nærhet til offentlige tjenestetilbud og nærhet til kommunehus/rådhus ved en eventuell kommunesammenslåing. N(1413)

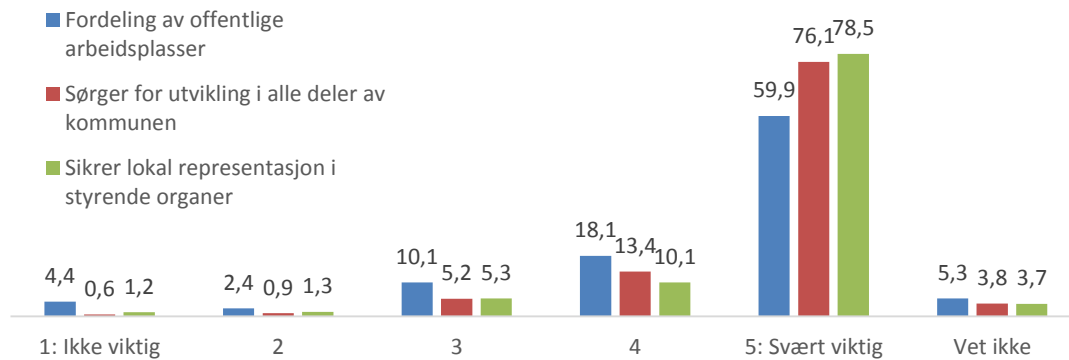
At man fortsatt har nærhet til tjenester oppleves som vi ser som langt viktigere enn at man har nærhet til kommunehuset. Vi har ikke data fra innbyggerne om deres syn på hvor de tror kommunehuset vil være plassert i en eventuelt sammenslått kommune. Likevel er det, også med støtte i de kvalitative dataene, sannsynligvis ingen som tror at rådhuset i en sammenslått kommune vil bli liggende i kommunen de i dag bor i. De vil, som flere sier, bli en «periferi i periferien» i en eventuell ny storkommune og det er tatt for gitt at kommunesentrum ikke vil bli i periferien i periferien, men i sentrum av periferien.

Mange oppgir at navn på kommunen ikke er noe de mener er viktig at blir prioritert ved en eventuell kommunesammenslåing. Dette bør trolig tolkes som et resultat av at de som bor i øykommunene ikke forventer at deres kommunenavn vil bli navnet på den nye kommunen. De vet at det gjerne er slik at størrelse teller – det er eventuelt Røst som vil bli en del av Bodø, ikke Bodø som vil bli en del av Røst.



Figur 6.6: Viktighet av prioritering av navn ved en eventuell kommunesammenslåing. N(1388)

Vi spurte også hvor viktig innbyggerne i øykommunene mente det var at en i en eventuell kommunesammenslåing prioriterte fordeling av offentlige arbeidsplasser i den nye kommunen, sørger for utvikling i alle deler av kommunen og sikrer lokal representasjon i styrende organer.



Figur 6.7: Viktighet av prioritering av fordeling av offentlige arbeidsplasser i den nye kommunen, sørger for utvikling i alle deler av kommunen og sikrer lokal representasjon i styrende organer ved en eventuell kommunesammenslåing.

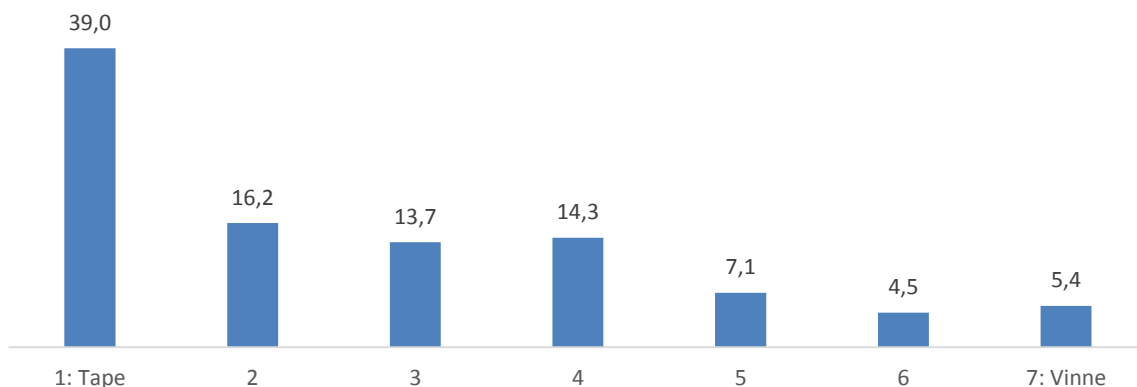
Det å sørge for fordeling av offentlige arbeidsplasser er noe som innbyggerne i kommunene i stor grad mener bør prioriteres ved en eventuell kommunesammenslåing. Altså at de selv også får nye godt av offentlige arbeidsplasser i sin gamle kommune og at ikke alt flyttes til fastlandet. Men enda viktigere mener de det er å sikre lokal representasjon i den nye kommunens styrende organer – altså sikre lokal egen stemme inn i den nye kommunen og sørge for utvikling i alle deler av den nye, sammenslåtte kommunen. Dette er forhold som er veldig viktig for dem, men som vi altså har sett er noe de i liten grad tror vil bli realisert i en ny storkommune. De mener altså det er svært viktig at de fortsatt har nærhet til offentlige tjenester, at de blir hørt og at utvikling av deres gamle kommune blir prioritert i den nye kommunen. Problemet er – som vi har sett – at de ikke tror på at så vil skje. Dette er også en sentral grunn til at innbyggerne på øykommuner uten landfast forbindelse er motstandere av kommunesammenslåing. De ser seg selv som tapere av en eventuell kommunereform.

Når det gjelder forskjeller mellom kommunene på disse spørsmålene viser analysen at det er forskjeller mellom enkeltkommuner. Innbyggerne på Træna mener for eksempel i langt større grad enn innbyggerne på Smøla at nærhet til kommunehus er viktig å prioritere i en eventuell kommunesammenslåing. Hovedbildet er likevel at kommunene er enige om hva som bør prioriteres og det gis sterkt uttrykk for at de må tildeles en demokratisk stemme, fortsatt ha nærhet til kommunale tjenester og at det må sørges for utvikling i alle deler av en ny sammenslått kommune. Øyinnbyggerne har liten tro på at så skal skje og frykter at de vil komme ut som taperne av en ny sammenslått kommune. Dette ser ut til å henge sammen med innbyggernes tidligere erfaringer:

Vi vil miste mange kommunale arbeidsplasser som er viktig for en liten kommune (Innbygger Solund)

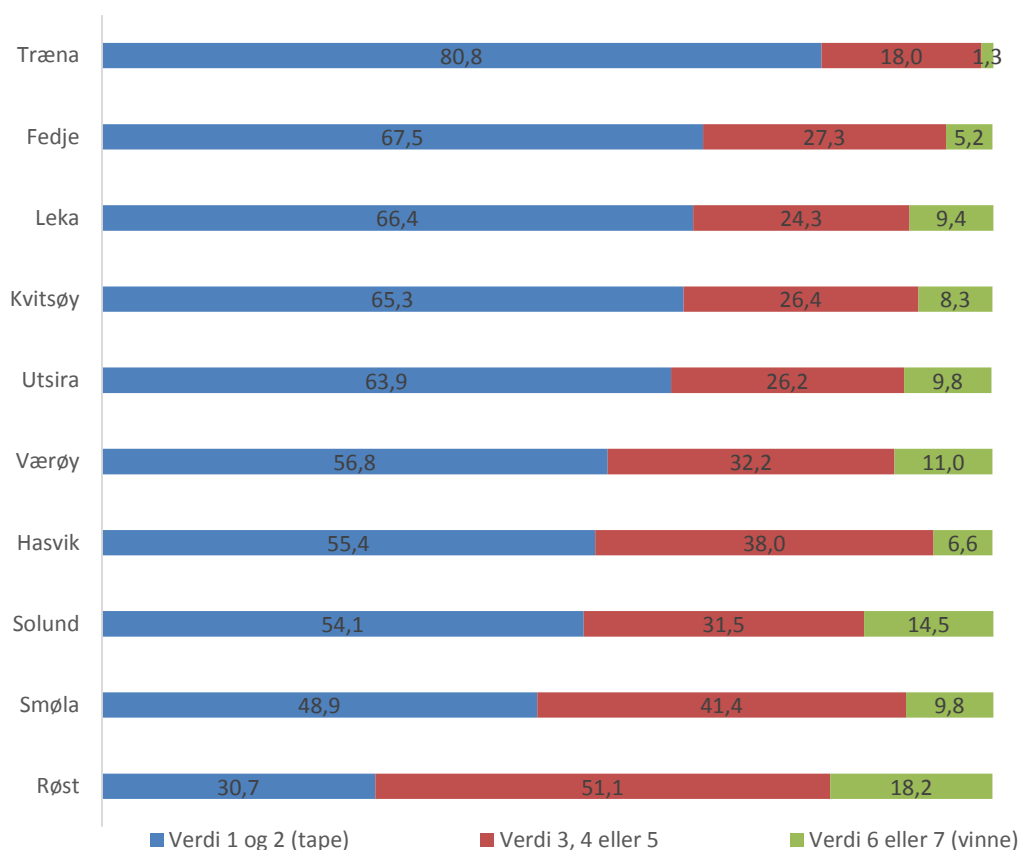
Når man bor i en liten kommune langt til havs, er jeg redd vår stemme i en storkommune sjelden eller aldri vil bli hørt. De snakker om store fagmiljø og at alt skal bli mye bedre bare det blir stort nok. Det er nå bare å se seg rundt, den vanlige mann ser mye mer enn kommunalministeren gjør. (Innbygger Træna)

Et mer generelt spørsmål om kommunen vil komme ut som taper eller vinner i en eventuell kommunesammenslåing underbygger den pessimistiske tro på at det ikke ligger noen gevinst i en kommunesammenslåing for deres egen del.



Figur 6.8: Tro på at egen kommune vil tape eller vinne på en eventuell kommunesammenslåing. N(1403)

Sett i relasjon til de andre resultatene som er presentert i rapporten, er det ikke overraskende at langt flere innbyggere i øykommunene mener at egen kommune vil tape på en kommunesammenslåing, enn det er som tror at de vil komme seirende ut. Kommunene med størst andel innbyggere som er positive til en kommunesammenslåing er naturlig nok de kommunene hvor vi finner størst andel som tror at kommunen vil vinne på en kommunesammenslåing.

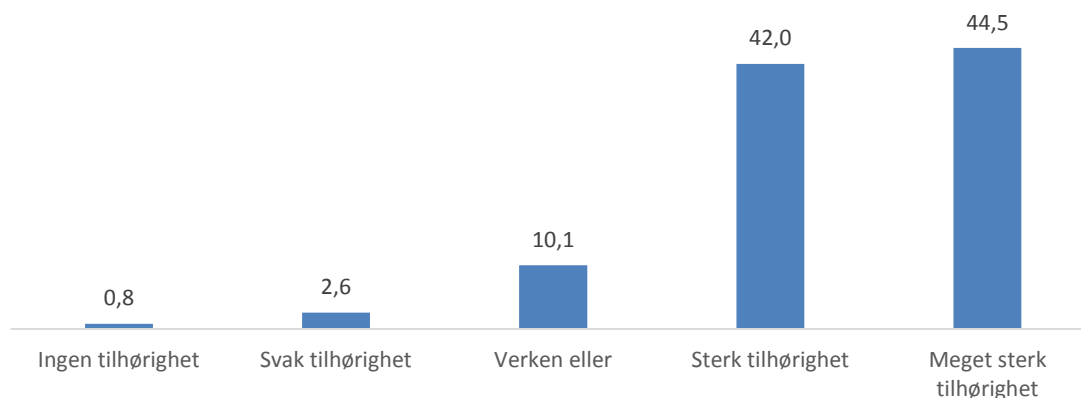


Figur 6.9: Tro på at egen kommune vil tape eller vinne på en eventuell kommunesammenslåing for hver av kommunene. N(1403)

Mens 81 prosent av innbyggerne på Træna har krysset av for svaralternativ 1 eller 2, er andelen kun 31 prosent på Røst. Det er altså en relativt stor spredning mellom de to kommunene, men samtidig er forskjellen mellom de andre kommunene mindre, og hovedresultatet er at andelen som mener at egen kommune har noe å vinne på en kommunesammenslåing er svært lav. Fra godt under ti prosent i Træna, Fedje og Hasvik til 15 prosent i Solund og 18 prosent på Røst.

6.3 Kommunesammenslåing og identitet

I kapittel 2 så vi at identitet er ett av kriteriene som Ekspertutvalget anbefaler at en ny kommunestruktur skal bygge på. Innbyggerundersøkelsen måler derfor også innbyggernes holdninger når det gjelder identitet og tilhørighet. Innbyggerne i øykommunene føler gjennomgående en sterk tilhørighet til egen kommune.

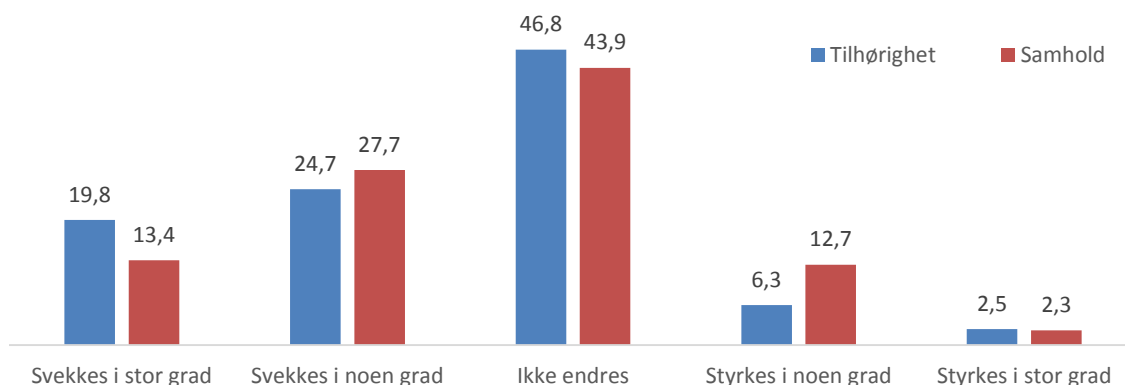


Figur 6.10: Følelse av tilhørighet til kommunen. N(1416)

45 prosent har krysset av for at de føler en meget sterk tilhørighet og i tillegg er det 42 prosent som har krysset at for sterk tilhørighet. Det vil si at hele 87 prosent av innbyggerne i øykommunene føler sterk eller meget sterk tilhørighet til kommunen de bor i. Denne andelen er høy i alle de ti kommunene og varierer fra 82 prosent i Solund kommune til 94 prosent i Træna.

Tilsvarende spørsmål er stilt i Bygdeforsknings Lokalsamfunnsundersøkelse 2013 som inneholder et representativt utvalg på 2035 personer. Her finner vi at 63 prosent av nordmenn oppgir at de føler en sterk eller meget sterk tilhørighet til kommunen de bor i. Her er det ikke forskjell mellom personer bosatt i henholdsvis by- og bygdekommuner. Innbyggerne i øykommuner synes altså å ha en langt sterkere tilhørighet til egen kommune enn nordmenn generelt har. Dette kan ha sammenheng med at de som bor på øykommuner har en lengre botid i kommunen, men kan også skyldes at det å bo på ei øy i seg selv styrker tilhørigheten.

Det er få som tror at hverken tilhørighet eller samhold vil styrkes som en følge av en eventuell kommunesammenslåing. Henholdsvis 45 og 41 prosent tror følelsen av tilhørighet og samholdet vil svekkes som en følge av en kommunesammenslåing. Omtrent samme andel mener at hverken samhold eller tilhørighet vil svekkes som en følge av kommunesammenslåing.

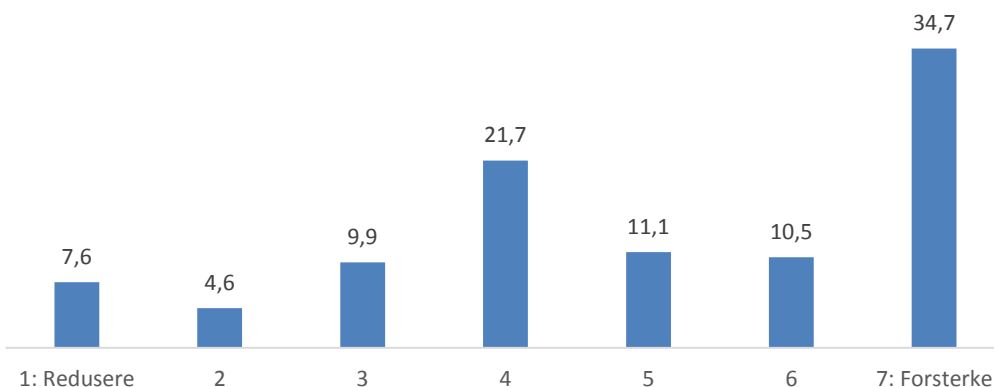


Figur 6.11: Følelse av tilhørighet og samhold: endring som følge av eventuell kommunesammenslåing. N(1410)

Det er en noe høyere andel (15 prosent) som tror at samholdet vil styrkes som en følge av kommunesammenslåing enn som tror at tilhørigheten vil styrkes (ni prosent). Det å oppleve å ha en «ytre fiende» er generelt samlende og kan styrke samholdet i en gruppe. I motsetning til syn på hvilken effekt en eventuell kommunesammenslåing har for følelsen av tilhørighet, hvor vi knapt finner forskjeller mellom de ti kommunene, er det et noe større spenn i oppfatning mellom de ti øykommunene når det gjelder syn på effekten en kommunesammenslåing vil ha for samholdet innbyggerne i mellom. Mens kun fire prosent av innbyggerne på Kvitsøy tror at samholdet vil styrkes som en effekt av en eventuell kommunesammenslåing, er tilsvarende andel for Leka 28 prosent og 30 prosent for Utsira.

6.4 Kommunesammenslåing og avstandsulempene

På spørsmål om en eventuell kommunesammenslåing vil bidra til å redusere eller forsterke ulempene avstand medfører av å bo der en bor, viser dataene at innbyggerne frykter at avstandsulempene vil bli større. Svaralternativ 4 er midtkategori i fordelingen, og 20 prosent har valgt å stille seg i denne «midtposisjonen». Videre er det 20 prosent som har krysset av for svaralternativene (1, 2 eller 3) som indikerer at en eventuell kommunesammenslåing vil redusere avstandsulempene. Hoveddelen (60 prosent) tror imidlertid at en kommunesammenslåing vil forsterke avstandsulempene man allerede opplever.



Figur 6.12: Avstandsulempe: endring som følge av eventuell kommunesammenslåing. N(1403)

En kommunesammenslåing vil forsterke ulempene ved å bo i distriktet, både med hensyn på offentlig kommunikasjon, næringsutvikling og kulturliv. Vi må nok ta til takke med smulene... (Innbygger Hasvik)

Det er naturlig å tenke seg at hva man svarer på spørsmål om hvordan en kommunesammenslåing vil påvirke avstandsurempene ved å bo på ei øy uten landfast forbindelse, henger sammen med hvor stor avstand det er over til fastlandet. Det vil si at de som har lang reiseavstand til fastlandet vil forvente at avstandsurempene vil bli større med en kommunesammenslåing, sammenlignet med de som har relativt kort avstand over til fastlandet. Så synes imidlertid ikke å være tilfelle.

Når vi sammenligner kommunene på dette spørsmålet finner vi at Røst skiller seg ut ved at innbyggerne der i minst grad tror at avstandsurempene vil forsterkes ved en kommunesammenslåing. Her er det 29 prosent av innbyggerne som har krysset av for svaralternativ 6 eller 7. Til sammenligning har 71 prosent av innbyggerne på Træna krysset av på samme svaralternativ. Begge disse kommunene har betydelig reiseavstand til fastlandet, men ser altså noe forskjellig på effekten av en kommunesammenslåing. Her er det altså ikke noe entydig mønster.

Noe av grunnen til at vi ikke finner at reiseavstand korrelerer med hva innbyggerne forventer at en kommunesammenslåing vil påvirke avstandsurempen, kan være innbyggernes trygghet for at de til tross for en kommunesammenslåing fortsatt vil ha tilgang til de tjenester de behøver på øya de bor. Det er en «opplest sannhet» i disse øysamfunnene at de ikke kan eksistere uten at de har de tjenestene kommunen i dag tilbyr dem. Dette er noe som går igjen i de kvalitative intervjuene med alle grupper vi har snakket med.

Ser ikke for meg at det kan spares på å slå sammen kommunen med en annen, da må vi ha skole, barnehage, lege, helse, administrasjon. Det er bare en av det i utgangspunktet. Da må det være at det skal bo noen her da. (Innbygger Røst)

Skal de kunne bo på øya er de avhengig av grunnleggende kommunale tjenester og de må leveres der folk bor. De kan ikke dra inn til fastlandet hverken for skole, barnehage eller lege. Når det så er slik at de kun har en skole, en barnehage etc. er det ikke noe mer å rasjonalisere bort av tjenester på øya. Det er ikke noe mer penger å spare gitt at det fortsatt skal bo folk på disse øyene. Denne argumentasjonen er vanlig å møte i det kvalitative materialet der innbyggernes stemme høres – og som vi skal se senere i rapporten gjenfinnes samme argumentasjon også hos andre grupper som er hørt i dette prosjektet. Kommunereformen handler for innbyggerne i øykommunene til syvende og sist om deres egen eksistens som samfunn. Da blir følelsene sterke og motstanden stor.

Det at kommunen kan levere alle nødvendige tjenester til innbyggerne i øykommunene blir betraktet som en grunnleggende forutsetning for bosetting og næringsvirksomhet i disse kommunene. Gitt at en kommunesammenslåing ikke rokker ved dette – altså at de fortsatt får sine kommunale tjenester – vil en kommunesammenslåing ha mindre påvirkning på avstandsurempene. Dette forutsetter imidlertid at det fortsatt er aksept for at det skal bo folk i disse øykommunene. Innbyggerne på disse øyene føler at deres skjebne på mange måter er lagt i hendene på de som har makt til å bestemme over den offentlige pengesekken og virkemiddelapparatet for øvrig.

Det å være egen kommune med frihet til selv å bestemme over både penger og prioriteringer betraktes fra disse kommunenes side som et vern mot den konkurransen de forventer å bli møtt med i en storkommune. De vil da måtte kjempe og argumentere for fortsatt tilgang til tjenester lokalt, og frykter at de vil tape denne kampen fordi det er slikt det er: «*fokuset på at vi finnes vil bli borte. (...) Vi blir en salderingspost*» (Innbygger Hasvik).

Det er erfaringsmessig slik at utkanten taper mot sentrum og det er de som vil være utkanten i en storkommune. De har på mange måter tapt på forhånd fordi historien forteller dem at så er tilfelle. Sett fra innbyggerne i øykommunene er det rett og slett snakk om sunn fornuft eller ren logikk:

«Å slå sammen en ren øykommune, og slik den ligger plassert, og med de aktuelle partnerne, så er sammenslåing galskap» (innbygger Hasvik). Altså intet mindre enn galskap sett fra øykommunene. Det vil «være fullstendig ødeleggende for en kystkommune som vår» (innbygger Fedje), det «vil føre til en styrt avvikling av Utsira-samfunnet» (innbygger Utsira) og det vil bli «håpløst å være sammenslått med en annen kommune med tanke på avstander og reisetid» (innbygger Værøy). Slike sitat er det svært mange av. Sett fra innbyggerne i norske øykommuner uten landfast forbindelse, er det liten tro på at en kommunereform vil representere noe positivt for deres kommune.

Avstanden er selvsagt den samme med en kommunesammenslåing som uten, men ulempen vil bli større. Det vil si at avstand vil bli opplevd som et større problem. Trolig fordi de ser for seg at mer vil skje på fastlandet og at de derfor vil ha behov for å oftere dra til fastlandet. Men trolig også fordi det er en *mental avstandsulempe* som ligger i det å bo på ei øy, å bo i en utkant som vil bli «utkanten i utkanten¹⁷» i en eventuell ny storkommune.

Fordelen og ulempen med å være liten, tett og gjennomsliktig

Mange er inne på at det å være en liten kommune der all kjenner alle har sine klare fordeler:

Det er vi som bor i kommunen, og kjenner folk, og forhold som er best i stand til å forvalte dens verdier. (Innbygger Smøla)

Ved å bu på ei lita øy som denne, har vi et nært og tilgjengelig forhold til kommuneadministrasjonen og politikarne. Dei kjenner behova til folk og ting som skjer på øya. Er det ting som må endrast eller ordnast opp i, kan dette skje på svært kort tid. Til tider på nokon timar! Noko som ville ha teke månader i ein storkommune. (Innbygger Kvitsøy)

Samtidig så ser man fordeler også ved å slå sammen kommunen med nabokommuner, og den mest tydelig er de negative sidene med små, tette og litt for gjennomsliktige samfunn.

I små kommuner blir det fort kameraderi og for svak administrasjon med hensyn til kompetanse og utdanning. (Innbygger Smøla)

Det virker ofte som «synsing» og vennskap ofte er mer avgjørende enn lovverket for utfallet i en del delegerte saker. (Innbygger Fedje)

Som vist tidligere i rapporten er innbyggerne i kommunene jevnt over svært fornøyde med de tjenester kommunen yter, men som vi ser av de kvalitative dataene er det flere som føler på at med en liten kommune følger for tette forbindelser mellom de som styrer og innbyggerne. Enkelte av disse stemmene peker på at dette er noe som kan forbedres ved en eventuell kommunesammenslåing.

¹⁷ At man kom til bli «utkanten i utkanten» eller «periferien i periferien» var et utsagn vi ofte møtte i det kvalitative datamaterialet. Det ble både brukt av innbyggerne selv, av rådmenn og ordførere og av de som driver næring i øykommunene.

6.5 Oppsummering – innbyggernes holdning til kommunesammenslåing

Ja eller nei til sammenslåing?

Innbyggerundersøkelsens målinger av holdninger til kommunesammenslåing viser at øykommuneinnbyggerne i stor grad oppfatter at antall kommuner i Norge bør reduseres, uten at denne overbevisningen smitter over på en holdning om at egen bostedskommune bør slå seg sammen med en eller flere kommuner. I så måte reflekterer innbyggerundersøkelsen andre undersøkelser som har målt dette (jf. Frisvoll m.fl., 2014).

Andelen som er uenige i at det er behov for færre kommuner i Norge er størst i Kvitsøy, Træna, Hasvik, Leka og Værøy. I Røst er en det merkbart større andel av innbyggerne som er tilhenger av færre kommuner enn det er motstandere. Det samme er tilfelle for Smøla, men her er forskjellen mellom tilhengere og motstandere mindre enn den er for Røst. I Solund er innbyggerne tredelt med tilnærmet lik andel som har svart at de er uenige i at vi har behov for færre kommuner, som har svart at de er enige i behovet for færre kommuner og som stiller seg i en midtposisjon og svarer «både og».

Av øykommuneinnbyggerne er det bare 23 prosent som ønsker at egen kommune slås sammen med en eller flere nabokommuner. Her er det imidlertid variasjon mellom kommunene. På Røst finner vi den største andelen som ønsker at kommunen skal slå seg sammen med en eller flere nabokommuner (36 prosent). Men også på Røst er andelen som er motstandere av kommunesammenslåing større (49 prosent). Videre er det på Smøla en ikke ubetydelig andel som ønsker kommunesammenslåing (28 prosent), men andelen motstandere er likevel mer enn dobbelt så stor. Størst motstand mot kommunesammenslåing finner vi på Træna hvor bare åtte prosent av innbyggerne oppgir at de ønsker en sammenslåing med en eller flere nabokommuner. Her er 85 prosent av innbyggerne imot en kommunesammenslåing.

Forventninger om kommunale tjenester etter sammenslåing

Innbyggerne i øykommunene ser ut til å frykte mer for sin egen mulighet til medvirkning, enn for hvordan den politiske og økonomiske styringen vil påvirkes av en kommunesammenslåing. 61 prosent ser for seg at en kommunesammenslåing vil gi dem langt dårligere mulighet for medvirkning. Om lag halvparten av innbyggerne forventer at den politiske og økonomiske styringen blir dårligere etter at bostedskommunen er slått sammen med en eller flere nabokommuner. For samtlige tjenesteområder vi har målt tilfredshet på (se tabell 6.2 i kapittel 6.2) forventer hver fjerde innbygger at på hver av disse områdene – som jo er sentrale tjenester til kommunens innbyggere – at en kommunesammenslåing vil svekke tjenesteområdet og føre til at de som innbyggere får et dårligere tilbud enn de har i dag. Vedlikehold av veier og bygninger var to av de områdene innbyggerne i øykommunene i dag var minst fornøyde med. Men de har liten tro på at det vil bli bedre etter en kommunesammenslåing. Snarere tvert imot. Dette er de to områdene, sammen med steds- og bygdeutvikling, som innbyggerne frykter det vil gå verst utover ved en kommunesammenslåing.

Det er et interessant funn fra Innbyggerundersøkelsen at det å sørge for fordeling av offentlige arbeidsplasser er noe som innbyggerne i kommunene i stor grad mener bør prioriteres ved en eventuell kommunesammenslåing. Dette kan tolkes som at innbyggerne i øykommunene erkjenner at de offentlige arbeidsplassene utgjør en viktig bærebjelke for deres eget lokalsamfunn og lokale arbeidsmarked. Enda viktigere mener innbyggerne det er å sikre lokal representasjon i den nye kommunens styrende organer – altså sikre lokal egen stemme inn i

den nye kommunen og sørge for utvikling i alle geografiske områder av den nye, sammenslåtte kommunen. Dette er forhold som er veldig viktig for dem, men som vi altså har sett er noe de i liten grad tror vil bli realisert i en ny storkommune. Problemet er – som vi har sett – at de ikke tror på at så vil skje. Dette er også en sentral grunn til at innbyggerne på øykommuner uten landfast forbindelse er motstandere av kommunesammenslåing. De ser seg selv som tapere av en eventuell kommunereform. Innbyggerundersøkelsen viser at øykommuneinnbyggerne regner med å miste nærmeste skole, dagligvarebutikk og legekantor. Men også en stor andel av innbyggerne vil se det å miste nærhet til kommunehuset som negativt.

Når det gjelder forskjeller mellom kommunene på disse spørsmålene viser analysen at det er forskjeller mellom enkeltkommuner – innbyggerne på Træna mener for eksempel i langt større grad enn innbyggerne på Smøla at nærhet til kommunehus er viktig å prioritere i en eventuell kommunesammenslåing. Hovedbildet er likevel at innbyggerne er enige om hva som bør prioriteres og de gir sterkt uttrykk for at det er helt sentralt at de tildeles en demokratisk stemme, fortsatt har nærhet til kommunale tjenester og at det sørges for utvikling i alle deler av en ny sammenslått kommune.

Kommunesammenslåing og identitet

Hele 87 prosent av øykommunenes innbyggere føler sterk eller meget sterk tilhørighet til kommunen de bor i. Denne andelen er høy i alle ti kommunene og varierer fra 82 prosent i Solund kommune til 94 prosent i Træna. Dette er betydelig over det man finner i undersøkelser som måler dette på nasjonalt nivå. 63 % av landets innbyggere oppgir at de føler en sterk eller meget sterk tilhørighet til kommunen de bor i.

Det er få av øykommuneinnbyggerne som tror at tilhørighet og samhold vil styrkes som en følge av en eventuell kommunesammenslåing. Henholdsvis 45 og 41 prosent tror følelsen av tilhørighet og samhold vil svekkes som en følge av en kommunesammenslåing, men omtrent samme andel mener at hverken samhold eller tilhørighet vil svekkes som en følge av kommunesammenslåing. Med tanke på *regionaliseringsargumentet* (se kapittel 2) er det interessant at det er forskjell øykommunene imellom når det gjelder hvilken effekt på samholdet innbyggerne forventer av kommunesammenslåing. I Kvitsøy er det bare sju prosent av innbyggerne som tror at samholdet vil styrkes. Tilsvarende tall for Leka og Utsira er henholdsvis 28 prosent og 30 prosent. Det å oppleve å ha en «ytre fiende» er generelt samlende og noe som kan styrke samholdet i en gruppe, og det er grunn til å tro at det er dette man tenker på når man tenker seg at samholdet kan styrkes ved en eventuell kommunesammenslåing. Dette vil vi diskutere nærmere i kapittel 11.

Kommunesammenslåing og avstandsulempen

Innbyggerundersøkelsen viser at 20 prosent av øykommuneinnbyggerne tror at en eventuell kommunesammenslåing vil redusere avstandsulempene, mens 60 prosent tror at en kommunesammenslåing vil forsterke avstandsulempene man allerede opplever. Det er naturlig å tenke seg at dette henger sammen med hvor stor avstand det er over til fastlandet. Så synes imidlertid ikke å være tilfelle. Når vi sammenligner kommunene på dette spørsmålet finner vi at Røst skiller seg ut ved at innbyggerne der i minst grad tror at avstandsulempene vil forsterkes ved en kommunesammenslåing. Til sammenligning har 89 prosent av innbyggerne på Træna krysset av på samme svaralternativ. Begge disse kommunene har betydelig reiseavstand til fastlandet, men innbyggerne ser altså noe forskjellig på effekten av en kommunesammenslåing. Her er det altså ikke noe entydig mønster. Noe av grunnen til at vi ikke finner at reiseavstand

korrelerer med hva innbyggerne forventer at en kommunesammenslåing vil påvirke avstandsulempen, kan være innbyggernes trygghet for at de til tross for en kommunesammenslåing fortsatt vil ha tilgang til de tjenester de behøver på øya de bor. Det kan være at innbyggerne på Røst i større grad enn innbyggerne på Træna føler seg trygge på at en sammenslåing ikke vil rokke ved tjenestetilbudet de har på øya. Den mest aktuelle sammenslåingskommunen for Røst er Bodø, som nok fremstår som mer «robust» for Røsts innbyggere enn det Trænas mulige sammenslåingspartnere gjør for Trænas innbyggere.

7. Dagens situasjon for øykommunene - næringslivsperspektivet

Intervjuene med næringsaktørene gir oss to hovedkategorier fortellinger om det å drive næring uten landfast forbindelse. Den ene kategorien kan sies å være geografiske fortellinger, eller fortellinger om geografi. Det handler om beliggenhet og om det å være lokalisert på et sted, med de fordeler og ulemper det måtte innebære. Og nettopp fordeler og ulemper er også de underkategoriene som fremstår som tydeligst i de geografiske fortellingene. Næringsaktørens geografiske fortellinger handler om lokaliseringsfordeler og lokaliseringsulemper.

Den andre kategorien fortellinger kan sies å være sosiologiske fortellinger, eller fortellinger om de sosiale relasjonene som finnes på et sted. Og også innenfor denne kategorien fortellinger finnes det fortellinger om fordeler og ulemper, det finnes med andre ord relasjonsfordeler og relasjonsulemper.

I tillegg finnes det fortellinger der geografien og sosiologien flyter sammen, fortellinger om hvordan geografien på mange måter skaper eller stimulerer til bestemte sosiale relasjoner. Alt dette vil vi komme til etter hvert, men la oss nå først se på hver av de to hovedgruppene fortellinger samt undergruppene som hører til hver av dem.

7.1 Geografiske fortellinger

Geografiske fortellinger er først og fremst knyttet til lokaliseringen. Det er fortellinger om at stedet eller det aktuelle øysamfunnet ble bosatt en gang fordi det var hensiktsmessig. Det er fortellinger om at det var noen stedlige egenskaper eller ressurser som utgjorde grunnlaget for å bygge et samfunn på stedet. Det er fortellinger om at de samme egenskapene finnes ennå og det er fortellinger om at det som en gang var viktige fordeler ved lokaliseringen nå har blitt viktigere som ulemper. La oss se nærmere på lokaliseringsfordelene og lokaliseringsulempene som blir fortalt frem av næringsaktørene i øykommunene.

Lokaliseringsfordelene

Lokaliseringsfordelene kan først og fremst oppsummeres med to enkle ord nemlig *nærhet* og *egenart*. «*Vi ligger midt i matfatet*», sier flere av informantene og sikter først og fremst til fiskeressursene. Ressursen og råstofftilgangen er en absolutt lokaliseringsfordel som flere mener rettferdiggjør fortsatt eksistens for lokalsamfunnet. Selv om en i dag har hurtiggående fiskefartøy og betydelig større båter enn da samfunnene ble bygd opp på disse øyene, mener mange at det fremdeles finnes tydelige lokaliseringsfordeler som følge av at kvaliteten på produktet blir bedre fordi fisken kan tas imot og prosesseres raskere enn om båtene skulle kjøre helt til fastlandet.

«*Det er snakk om kun kort tid før fisken kommer opp av havet til den blir levert*», sier en av informantene og mener det har en betydelig verdi for sluttproduktet. En annen av informantene vektlegger det naturgitte forholdene for å tørke fisken som en lokaliseringsfordel. «*Vi har naturgitte forhold som er perfekt for produktet vi skal levere*», sier han og mener det skal godt gjøres å finne like gode lokaliteter på fastlandet. Tilsvarende syn finner vi også blant andre næringer enn fiskeriet. Særlig den raskt voksende reiselivsnæringen snakker om gunstige naturgitte forhold, men da er det ofte mer som en forståelse av *egenart* enn av *nærhet*. Snarere

er det slik at det er den manglende nærheten som er med på å skape egenarten. En tydelig egenart som en representant for reiselivet trekker frem er nettopp *den lange reisen*. «*Følelsen av at vi ligger langt borte forsterker opplevelsen av eksklusivitet... det blir mer unikt...*», sier hun og legger til «...*men innen rimelighetens grenser, selvsagt*». Og med det påpeker hun også det store temaet som absolutt alle snakker om, nemlig logistikken og utfordringene med å få transportert kunder og varer inn og ut til rett tid. Dette kommer vi tilbake til senere når vi snakker om lokaliseringssulemper og etter at vi har nøstet opp alle trådene som ligger til lokaliseringsfordelene.

For nettopp det med egenart, nettopp det med det eksklusive og det å være unik er en viktig ressurs i det vi kan kalle *den nye økonomien*. Det tydeligste karaktertrekket ved den nye økonomien ligg i relasjonen mellom produksjon og forbruk. Der «den gamle økonomien» stort sett produserte varer for eksport ut av lokalsamfunnet søker en i «den nye økonomien» å lokke kundene til lokalsamfunnet for å konsumere varen der. Tanken med det er at dette skal medføre at en større del av verdiskapingen skjer lokalt. Dette har vært en del av bakteppet i retorikken for satsinga på lokal mat, særlig i landbruket, og ruralt reiseliv som vi har sett de siste ti til femten åra.

I prosessen med å lokke til seg turister og andre kunder som søker unike opplevelser og minner er altså selve avstanden en ressurs. Altså, følelsen av at en er med på noe svært få andre har vært med på, er en ressurs i seg selv og utgjør det komparative fortrinnet til den bedriften som holder til på en fjerntliggende øy langs kysten. Men kostnaden i tid og penger må ikke overskride den verdien kundene mener opplevelsen er verdt.

Selv om det eksklusive og det unike er en ressurs for reiselivet er det slett ikke bare den sektoren som kan trekke vekslers på den opplevde eksklusiviteten. Også en trevareprodusent snakka om at det å holde til på ei øy ute i havgapet kunne virke innbydende på en del kunder eller et segment av kunder. «*Vi opplever at det nok har en merverdi i seg selv at ... (produktet)... det er laga her på øya, i alle fall for noen*». Med det antyder informanten at stedet der produktet er laga kan være med på å gi en ekstra kjøpsvilje for noen forbrukere. Logikken i en slik kunderespons kan forstås gjennom å tenke på en vare som en *representasjon*. Altså at en vare er mer enn bare den umiddelbare praktiske funksjonen vara har. Altså at ei trapp laget på ett sted kan bety mer for en kjøper enn en helt identisk trapp – utforma i samme materialet og med samme form og farge. Det eneste som skiller de to trappene er stedet der de er laga. Om trappekjøperen ønsker å fremstille seg selv som en person som er opptatt av å holde liv i en trappefabrikk i Utkant-Norge og dermed skåre noen politisk korrekte poeng i sin omgangskrets så kan det være en rasjonell kjøpsbeslutning selv om prisen på «øytrappa» er dyrere en «fastlandstrappa». Flere av våre informanter forteller at de gjerne spiller på slike ting i markedsføringen av seg selv og bedriften. «*Vi bruker stadig oftere slike ting som størrelsen på kommunen og det at vi er ei øy i markedsføringen av oss... og så bruker vi bilder fra [øykommunen] da*».

Likevel er det sjelden nok å bare ha stedet som merverdi. Vår informant sier også at «... *vi må nok i tillegg ha en annen kvalitet på produktet og gjerne også vise oss mer fleksible med tanke på å tilpasse produktet etter kunden sine ønsker*». Med det sier informanten at også den personlige relasjonen mellom produsent og kunde betyr noe, og han sier at de «*legger vekt på nettopp denne typen relasjoner*».

Lokaliseringsulempene

Men alt er ikke bare fordeler, snarere tvert imot. Det er typisk at lokaliseringssulempene gjerne er det de fleste først ville inn på når de ble spurt om hva som var de viktigste utfordringene med å drive næring i en øykommune uten landfast forbindelse. Skal vi oppsummere lokaliseringssulempene med ett ord slik vi gjorde det under overskriften «Lokaliseringssfordelene» må vi bytte ut ordet nært med ordet *fernt*. For som flere åpnet med når de skulle snakke om situasjonen sin så handler det «...*først og fremst om avstanden*».

Avstandssulempene har vært langt fremme i diskursen om sammenslåing av øykommunene. Vi ser det i materialet fra ordførere og rådmenn og vi ser det i surveyen blant befolkningen. For de næringsdrivende handler det mye om kostnader. «*Det blir fordyrende*», sier de. «...*særlig for alt som er knytta til transport*». Andre snakker om hvilke bedriftsøkonomiske valg de må ta som de hadde sluppet om de var lokalisert på fastlandet og hadde gode vinteråpne veier å forholde seg til. «*Vi ser at vi må sitte på et langt større lager enn de vi konkurrerer med ... slikt koster*».

Det er også kostnadene som følger avstandssulempene gjør også noe med selve produktet som de leverer og det markedet de orienterer seg mot. «*Kostnadene ved å ligge her ute gjør at vi må konkurrere med spesialprodukt for nisjemarkedet, vi må produsere en kvalitet tilpasset en annen kundegruppe enn om vi lå på fastlandet*», forteller en av informantene. Merkostnaden ved å produsere en standardvare er så mye høyere som følge av at de har avstanden som et fordyrende ledd, og derfor må de tilby noe ekstra i forhold til hva konkurrentene tilbyr.

I tillegg kommer risikoen inn som en belastning. «*Det er en ekstra belastning å aldri vite om en greier å levere vara til avtalt tid, vinterhalvåret er særlig ille ... og det blir bare verre og verre*». For det er ikke bare det at det tar lenger tid som følge av at avstanden er stor, det er først og fremst det at det er uforutsigbart. En produsent som har gjort en avtale om en leveranse på en gitt dato kan ikke bare se på fergeruta og tenke at produktet må være klart til utsending og pakking tidsnok til at en rekker ferga. Han må i tillegg følge nøye med på værvarslingen og være forberedt på at forsendelsen må framskyndes ett døgn eller to fordi et lavtrykk er på vei østover fra Kapp Farvel. De opplever titt og ofte at de har store problemer med presisjonen på leveringene, og i det moderne markedet er presisjonen stadig viktigere mener flere. Og som en av våre informanter presiserte «*det (det å ikke levere til avtalt tid) er lite tillitsvekkende i et marked, og en kan tape viktige kontrakter på et dårlig rykte*».

En siste lokaliseringssulempe som vi vil trekke fram fra materialet vårt er rekruttering. Flere mener det er vanskelig å pendle fra fastlandet til øya for å jobbe der. En hevdet også at «... *med den fastlandsforbindelsen vi har i dag er det umulig å pendle fra fastlandet og hit og samtidig ha samme arbeidstid som resten av arbeidsstokken*». Selv om det kan fungere greit å bo på øya og pendle til fastlandet kan det altså være vanskelig andre veien. Dermed er rekrutteringsgrunnlaget for arbeidsfolk også betydelig redusert. En blir avhengig av lokal arbeidskraft noe som blir jamt mer vanskelig å få tak i nå når «... *alle skal bli noe sort*». En annen fortalte at dette er noe som har tiltatt som utfordring de siste åra «*Vi kunne ønske oss litt flere folk her, det ville gitt oss et større rekrutteringsgrunnlag*», sier han og legger til «*Du vet, mens halvparten av ungdommene kunne tenke seg å bli handverkere for tjue år siden, er det kanskje bare en av ti som vil bli det i dag. Men det er godt for polakkene og de hardt prøva sør-europeerne*».

Og nettopp polakker og annen utenlandsk arbeidsplass har også vært noe av redningen for mange bedrifter i øykommunene. Kanskje har dette med langt større prosesser enn bare lokaliseringssulempene å gjøre, men de ser uansett ikke ut til å bøte på det faktum at avstanden er en betydelig ulempe som næringsaktørene i øykommunene opplever. Og alle mener det er

viktig at de som bestemmer den stedlige politikken kjenner den virkeligheten det lokale næringslivet opererer innenfor.

7.2 Sosiologiske fortellinger

Nettopp det å kjenne den virkeligheten det lokale næringslivet opererer innenfor kan være en gunstig overgang til de sosiologiske fortellingene. Her er det i all hovedsak snakk om sosiale relasjoner, det er snakk om fordeler og ulemper knytt til de sosiale relasjonene i små transparente samfunn. Og nettopp det transparente samfunnet er noe alle snakket om i våre intervju. Det handler om tette sosiale bånd mellom folk og om det å kjenne «alle», det handler om *relasjonsfordeler*, men også om *relasjonsulemper*. Lat oss også her starte med fordelene først.

Relasjonsfordeler

Også når det gjelder relasjonsfordelene kan vi snakke om to grunnleggende stikkord: *nært og transparent*. «Korte avstander, ja ikke bare slik fysisk, men altså det at vi møtes i ulike situasjoner», sier en og referer til det fenomenet sosiologene gjerne kaller *uformelle arenaer*. Det er det at en rett og slett møtes på butikken eller på et foreldremøte en ettermiddag og kan luften en sak med hverandre. Det er noe helt annet enn å be om et konkret møte med en etatsjef på kommunen, for som en sa «.. du må gjerne ha en helt konkret sak om du skal be om et møte, men i et så lite samfunn hender det at vi møtes utenfor kontortida og da går det an å luften noen ideer. Så får du kanskje noen råd ... og for meg så hjelper det for å få ballen til å rulle».

Andre igjen opplever ikke terskelen til etatssjefens kontor som like høy som de forestiller seg at den er i en større kommune. «Det hender jeg bare stikker innom for å snakke mannskit... det er mulig her.. er jeg i nærheten hender det jeg stikker innom bare for å høre hva som skjer. Slikt ville ikke skjedd om vi var slått sammen».

Kanskje er det nettopp slike uformelle arenaer og de lave dørtersklene til etatssjefenes kontor som også skaper den transparensen som flere snakker om. «Det er ikke større forhold enn at vi vet hva som skjer og hva som ligger i planene... så det er oversiktlig», sier en og introduserer dermed ordet oversiktlig. Og det er ikke bare oversikten inn mot planene og politikken de trekker frem, like mye snakker de om oversikt i tilsetningssituasjoner. «Lokalt gjør jeg sjelden intervju med folk som jeg vil tilsette. Om jeg vet at det går en ledig som jeg kan ha bruk for så ringer jeg å spør vedkommende om han kan tenke seg å starte med oss».

Oversiktligheten gjelder altså på flere plan, det gjelder ved tilsettelsessaker, ved kontrahering av entreprenør og inn mot det politiske styret. En av våre informanter oppsummerer det slik: «Du vet hva du får og hva du ikke får... det gjelder like mye når du skal hyre inn en snekker som når du skal ansette en mann. I tillegg vet du hva som skal til for å få igjennom ei sak».

På et generelt plan kan en spore en grunnleggende tillit til de lokale politikerne. Selv om materialet ikke er entydig positiv til at de sosiale relasjonene som kjennetegner slike små og tette samfunn, hvilket jeg vil komme tilbake til etter hvert, ser det likevel ut som de har tillit til at de lokale politikerne gjør så godt de kan for å legge til rette for et velfungerende næringsliv i kommunene. «Jeg har en klar oppfatning om at de (politikere og kommunetilsatte) gjør sitt beste og at de ønsker å legge til rette for næringslivet. Om de alltid får det til er så sin sak, men de er nok ikke dårligere her enn i de større kommunene». En annen er mer eksplisitt og hevder at han «... har stor tillit til dem (politikerne). De har helt sikkert gode intensjoner og de gjør så godt de kan».

Samtidig kan vi lese utav disse og flere andre formuleringer at det ligger en viss begrensning her. Det at de gjør «*så godt de kan*» avslører også en tendens til at noen mener de kanskje ikke kan nok. Og det skal neste avsnitt handle om: relasjonsulempene som ligger til små og transparente lokalsamfunn.

Relasjonsulempen

Også relasjonsulempene handler om nærhet og de uformelle arenaene, men her har de samme ordene et negativt fortegn. «*Jeg har et inntrykk av at en del av saksbehandlingen skjer på uformelle kafebesøk og hjemme-hos-besøk*», sier en av våre informanter og antyder at beslutninger blir tatt på grunnlag av kjennskap og vennskap. En annen informant forteller om sine opplevelser etter å ha kommet utenfra som nytilsatt direktør for en bedrift med flere tilsatte.

Jeg merket nok at de hadde litt vanskeligere med å forholde seg til meg siden de ikke kjente meg. Gamledirektøren var veldig opptatt av at jeg skulle bruke mye tid på å ha møter og bli kjent med de på kommunen, det tror jeg var et godt råd.

Akkurat det med kjennskap og vennskap var et tema som vi konfronterte alle våre informanter med. Selv om alle så den potensielle faren for at slikt kunne oppstå, var det likevel bare en som mente dette var et problem. Det som derimot flere så som et problem var at kommunen i flere sammenhenger kunne bli litt for *lett*. «*De blir for svake... de når ikke igjennom... blir for lett overfor de tyngre fagpolitiske etatene som Kystverket og andre ... for ikke å snakke om alle samferdselssakene*».

Flere snakket også om at kommunen hadde for liten kunnskap til enkelte sektorer i næringslivet. De blir for isolert fra andre og langt sterkere industrielle distrikt på fastlandet og greier ikke å knytte seg opp til de næringsnettverka som finnes der. Her var det imidlertid uenighet i materialet vårt i forhold til forståelsen av hvor dette ansvaret ligger. Noen mente kommunen burde spille en viktig rolle her, mens andre mente dette var hovedsakelig bedriftene selv sitt ansvar. Likevel var der en viss enighet blant flere av de næringsdrivende i kommunene at de fleste kommunene kunne bli flinkere til å formalisere dialogen med de lokale bedriftene. Det er tydelig en viss frustrasjon blant mange om at

det ser ut som de tar oss for gitt. Det er overraskende lite kontakt mellom politikerne og oss som driver næring her. I alle fall innenfor vår sektor. Det slår meg når jeg hører andre som driver i kommuner som er både ti og tjue ganger så store som oss... der har de jamnlig ordfører og næringssjef på bedriftsbesøk. De har aldri vært her i mi tid.

Her ligger det med andre ord et forbedringspotensial, eller som en sier det: «*Det skal så lite til.... vi er ikke flere her enn at det bør være mulig. Her ligger det potensiale til forbedring, en må utnytte småskalafordelene, ellers sitter en bare igjen med ulempene*».

Å drive næring uten landfast forbindelse

Det er få næringsaktører som argumenterer for at næringslivet har behov for større kommuner i dette materialet. Likevel er ikke fortellingene entydig positive til at små kommuner er å foretrekke, noen opplever at kommunen mangler næringsspesifikk kompetanse og at kommunen er for svak i kampen om fasiliteter som næringslivet trenger. De blir små og lette overfor sterke statlige aktører og mangler kanskje også noen politiske ferdigheter som de mener større kommuner kan ha. Dette er imidlertid ikke noe næringsaktørene nødvendigvis tror blir

løst ved en kommunesammenslåing og flere frykter disse utfordringene da endatil kan bli større.

Ulempene ved å ligge på ei øy uten landfast forbindelse vil være den samme uansett kommunestruktur, det eneste som vil endre seg er mulighetene til å utnytte fordelene. De fleste frykter at samfunnet vil oppleve svekket attraktivitet som bosted, som i neste omgang også vil gjøre næringslivet svakere og til slutt gjøre det umulig å drive næring på stedet.

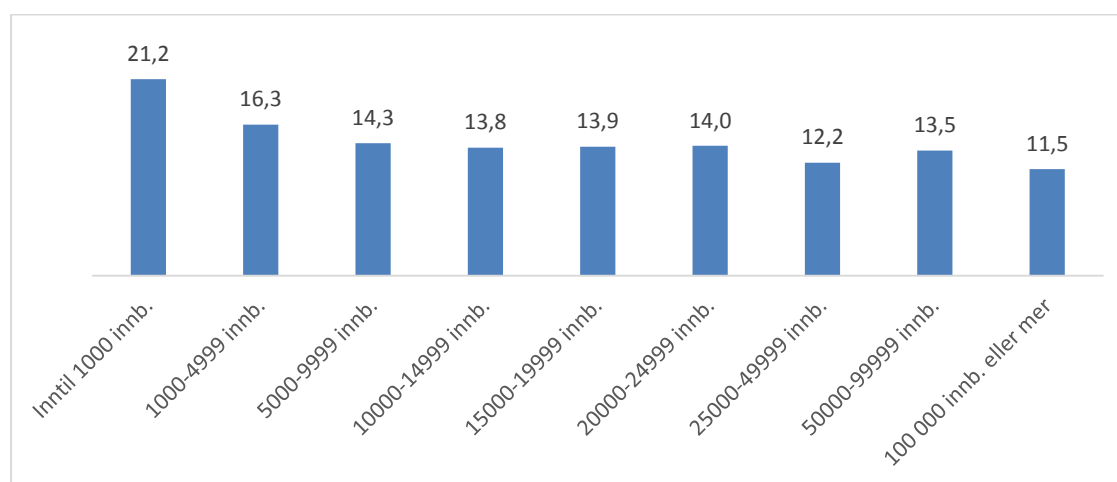
8. Dagens situasjon – kommunal pengebruk og kvalitet på kommunale tjenester

I kapittel 2 så vi at et mål med kommunereformen er å styrke kommunesektorens evne til å tåle økonomiske svingninger og øke den økonomiske handlefriheten. Å spare penger er ikke en uttalt målsetting. Tvert om, som kapittel 2 også viste, er det få økonomiske gevinster å hente på kommunenivå. Dette betyr imidlertid ikke at det ikke er dyrt å produsere gode tjenester i mindre kommuner, særlig i kommuner som har geografien imot seg: spredt bosettingsmønster, lange avstander, lang reisetid og usikker punktlighet som en følge av værforhold. I debatten om kommunestruktur er økonomi derfor et gjentakende moment (jf. NOU 2015: 1). Vi så også i kapittel 2 at kommunereformen begrunnes i en bekymring for at mindre kommuner får problemer med å levere tjenester med god nok kvalitet som en følge bl.a. av rekrutteringsutfordringer, særlig for kompetansekrevede stillinger. Vi belyser disse aspektene basert på KOSTRA-tall.

8.1 Kommunal pengebruk

Vi har valgt ut noen målepunkt for øykommunenes pengebruk og sammenligner øykommunene med landsgjennomsnitt på disse. Målepunktene er andel årsverk kommuneadministrasjonen etter kommunestørrelse, frie inntekter pr innbygger, netto driftsutgifter per innbygger grunnskole og barnehage, netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner til kommunehelsetjenesten; netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner til pleie- og omsorgstjenesten, sosialtjenesten og andel sosialhjelpsmottakere, samt til barneverntjenesten og andel barn per innbygger med barnevernstiltak.

Andel administrative årsverk



Figur 8.1: Andel avtalte årsverk i kommuneadministrasjonen etter kommunestørrelse. 2013.
Kilde: KOSTRA SSB

I gjennomsnitt var 15,4 prosent av alle avtalte årsverk i norske kommuner knyttet til kommuneadministrasjonen. Som vi ser av figuren er det de minste kommunene som ligger over dette landsgjennomsnittet, og da spesielt de aller minste kommunene. For de andre kommunene

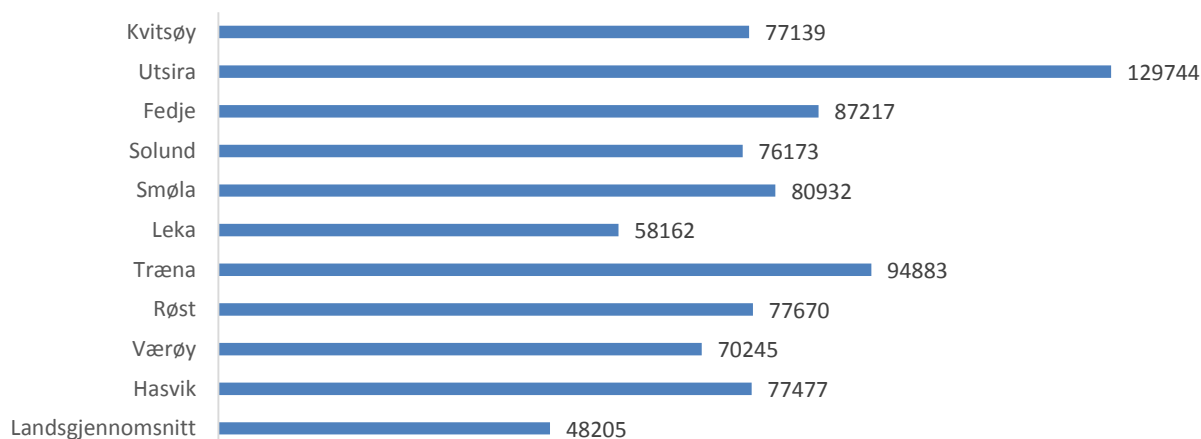
(over 5000 innbyggere) er det ingen store forskjeller og det er riktig å si at kommunestørrelse ikke synes å påvirke hvor stor andel som går til direkte administrasjon for disse kommunene. Dette kan selvsagt være et uttrykk for at man har kommet ned på et nivå på administrasjon som det er vanskelig å komme under og at dette gjelder uavhengig av kommunestørrelse.

De ti kommunene som inngår i denne utredningen er blant de aller minste kommunene i landet og av de ti er det sju som bruker større andel av årsverkene til administrasjon enn gjennomsnittet for norske kommuner: Værøy (16,1 prosent), Hasvik (18,3 prosent), Utsira (19,3 prosent), Røst (20,5 prosent), Solund (21,3 prosent), Kvitsøy (23,2 prosent) og Leka (29,6 prosent). Det er bare Tydal kommune som bruker større andel i administrasjon (38,5 prosent) enn hva Leka gjør. Smøla (13,9 prosent), Træna (13,8 prosent) og Fedje (11,7 prosent) bruker alle mindre andel til administrasjon enn landsgjennomsnittet på 15,4 prosent.

Selv om det finnes unntak, er hovedtendensen altså at de aller minste kommunene bruker større andel av de kommunale årsverkene til administrasjon, men forskjellene mellom kommuner på om lag 5000 innbyggere og de aller største kommunene synes i snitt å være små. Vi kan snakke om en mikrokommune ulempe, men ikke om en stordriftsfordel.

Andel frie inntekter

I gjennomsnitt har norske kommuner 48 205 kroner per innbygger i frie inntekter. Det er store forskjeller kommunen imellom, også i vårt utvalg av ti øykommuner. Mens Utsira har hele 129 744 kroner per innbygger i frie midler, har Smøla 58 162 kroner.



Figur 8.2: Frie inntekter per innbygger 2013. Kilde: KOSTRA SSB

Med unntak av Værøy, Træna og Hasvik har øykommunene innført eiendomsskatt og har i motsetning til de andre kommunene mulighet til å øke de frie midlene hvis de velger å øke eiendomsskatten. Samtlige av de ti øykommunene har altså mer i frie inntekter per innbygger enn gjennomsnittet for norske kommuner.

Utgifter til tjenesteproduksjon

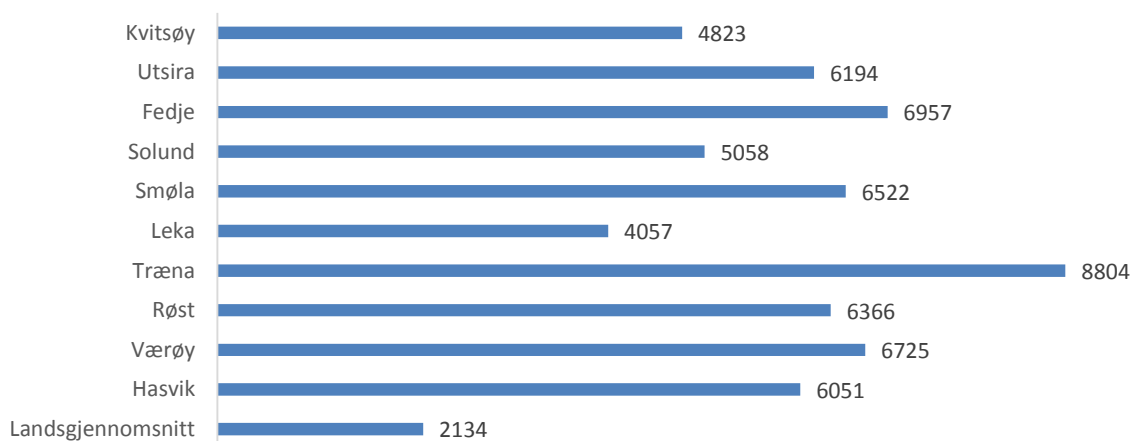
I gjennomsnitt bruker norske kommuner 100 469 kroner per innbygger 6-15 år på å drifte grunnskoletilbudet. Samtlige av de ti kommunene som inngår i vårt utvalg bruker mer enn landsgjennomsnittet. Høyest ligger Utsira med 218 962 kroner per innbygger i alderen 6-15 år. Minst bruker Værøy (132 021 kr), Smøla (134 360 kr) og Kvitsøy (135 787 kr). Når det gjelder

utgifter til drift av barnehager ligger enkelte av kommunene under landsgjennomsnittet. Det gjelder både Leka (93 149 kr per innbygger 1-5 år), Smøla (93 684 kr), Røst (106 094 kr) og Hasvik (107 106 kr). Landgjennomsnitte ligger på 120 137 kr per innbygger i alderen 1-5 år, og i vårt utvalg er det Kvitsøy som bruker mest med 151 654 kr per barn 1-5 år. Hvor mye kommunene bruker på barnehager har naturlig nok også sammenheng med hvor stor andel av barna (1-5 år) som går i barnehage. Leka, som i gjennomsnitt bruker minst per barn på barnehagedrift, har også den laveste andelen barn som bruker barnehagen (73,4 prosent).

Tabell 8.1: Netto driftsutgifter per innbygger grunnskole og barnehage 2013. Kilde: KOSTRA SSB

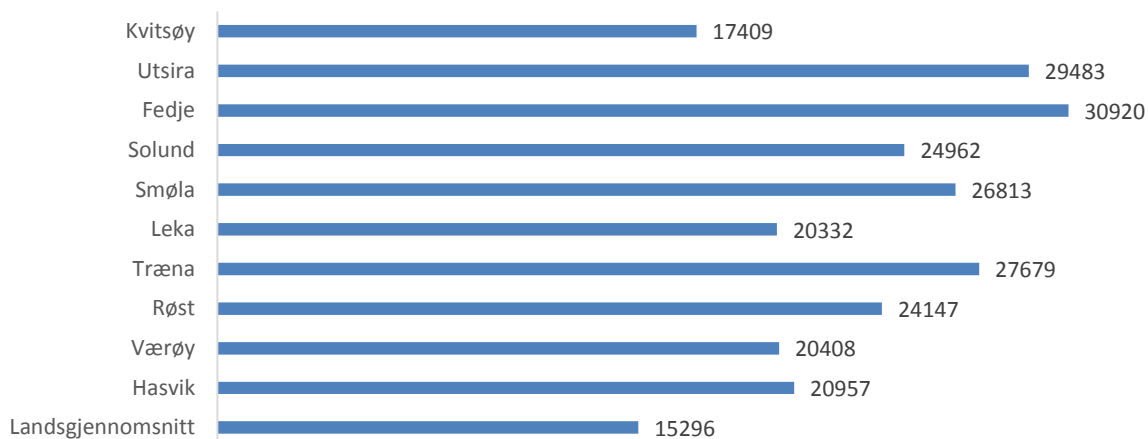
	Netto driftsutgifter til grunnskolesektor per innbygger 6-15 år	Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager
Kvitsøy	135787	151654
Utsira	218962	142364
Fedje	159362	123308
Solund	142674	135438
Leka	177226	93149
Smøla	134360	93684
Træna	166972	147565
Røst	142650	106094
Værøy	132021	133762
Hasvik	167480	107106
Landsgjennomsnitt	100469	120137

Når det gjelder netto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten målt per innbygger ligger alle kommunene i utvalget godt over gjennomsnittet for norske kommuner.



Figur 8.3: Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner til kommunehelsetjenesten 2013. Kilde: KOSTRA SSB

Mest bruker Træna med 8 804 kroner per innbygger, og minst bruker Kvitsøy med 4 823 kr per innbygger. Landsgjennomsnittet er på 2 134 kroner per innbygger. Det samme er tilfelle når det gjelder hvor mye kommunene bruker i drift på pleie- og omsorgstjenester.



Figur 8.4: Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner til pleie- og omsorgstjenesten 2013. Kilde: KOSTRA SSB.

I gjennomsnitt bruker norske kommuner 15 296 kroner per innbygger til pleie- og omsorg, og i vårt utvalg av øykommuner er det Kvitsøy som ligger nærmest landsgjennomsnittet med 17 409 kroner per innbygger. Fedje (30 920 kr per innbygger) og Utsira (29 483 kr) topper listen over de ti øykommunene.

Kommunenes driftsutgifter til sosialtjenesten viser et noe annet bilde. I gjennomsnitt bruker norske kommuner 3 320 kroner per innbygger til sosialtjenester, og i vårt utvalg er det kun Hasvik som bruker mer enn landsgjennomsnittet (3 836 kr per innbygger).

Tabell 8.2: Netto driftsutgifter per innbygger sosialtjenesten og andel sosialhjelpsmottakere 2013. Kilde: KOSTRA SSB

	Netto driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger 20-66 år	Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år av innbyggerne 20-66 år
Kvitsøy	1428	2,4
Utsira	-47	..
Fedje	1040	2,7
Solund	2423	0,8
Leka	1407	3,6
Smøla	1438	3,5
Træna	503	2,1
Røst	403	5,2
Værøy	2680	3,9
Hasvik	3836	9,6
Landsgjennomsnitt	3320	3,9

Tabell 8.3: Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år til barneverntjenesten og andel barn per innbygger 0-17 år med barnevernstiltak 2013. Kilde: KOSTRA SSB

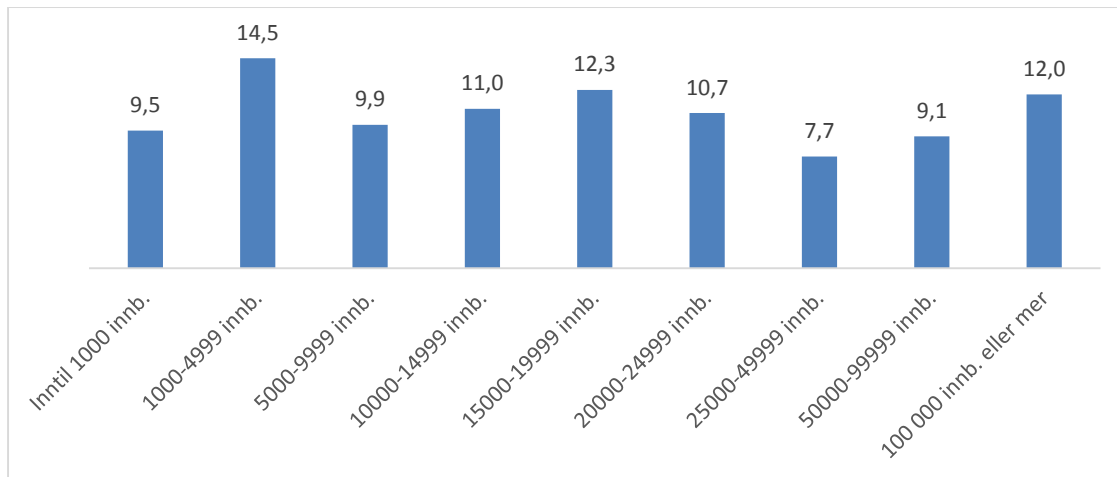
	Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten	Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år
Kvitsøy	2000	..
Utsira	1837	..
Fedje	2031	..
Solund	4603	8,2
Leka	5333	7,8
Smøla	4656	6,8
Træna	6196	7,1
Røst	3009	10,3
Værøy	7824	..
Hasvik	4716	5,5
Landsgjennomsnitt	7298	4,8

8.2 Kvalitet på kommunale tjenester

Vi har også valgt noen målepunkter på området som kan ses å være uttrykk for kvalitet på kommunale tjenester: antall dispensasjoner fra krav om pedagogisk utdannet barnehagepersonale, lege- og fysioterapitetthet og enerom og andel eldre med institusjonsplass.

Dispensasjon fra kravet om pedagogisk utdannet barnehagepersonale

Det er et lovfestet krav at alle styrere (§ 17 i barnehageloven) og pedagogiske ledere (§ 18) skal ha utdanning som førskolelærer eller annen høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse. Hensikten er å sikre kvaliteten på det tilbudet som gis i norske barnehager. Det kan gis dispensasjon fra dette utdanningskravet og i KOSTRA ligger det årlige oversikter over antallet dispensasjoner. Vi har sett på de nyeste tallene som ligger ute på KOSTRA (2013) og regnet ut hvor stor andel av de ansatte styrerne og pedagogiske lederne i kommunenes barnehager (både private og kommunale) som har fritak fra kravet om pedagogisk utdanning. Vi ønsket å se om vi på barnehagesektoren kunne finne noen tydelig sammenheng mellom kommunestørrelse og det som defineres som et mål på kvalitet på tjenesten. Resultatene er framstilt i figuren under.



Figur 8.5: Andel av styrere og pedagogiske ledere i barnehager som har dispensasjon fra kravet om pedagogisk utdanning etter kommunestørrelse. Gjennomsnitt. 2013. Kilde: KOSTRA SSB.

Det er vanskelig å se noen sammenheng mellom kommunestørrelse og andel av styrere og pedagogiske ledere i barnehager med fritak fra utdanningskravet. En slik sammenheng synes ikke å eksistere på kommunenivå. For eksempel er det gjennomsnittlig større andel dispensasjoner blant kommuner med mer enn 100 000 innbyggere (12,0%) enn det er blant de aller minste kommunene i landet, de med under 1000 innbyggere (9,5 prosent).

Totalt er det 112 kommuner i Norge som ikke hadde en eneste dispensasjon fra utdanningskravet i 2013. Blant disse kommunene finner vi seks av de ti øykommunene som inngår i denne utredningen: Solund, Værøy, Røst, Fedje, Leka og Utsira. Alle disse kommunene har mindre enn 1000 innbyggere. Men vi finner også relativt store kommuner som de tre nordtrønderske kommunene Stjørdal, Steinkjer og Levanger som alle har om lag 20 000 innbyggere.

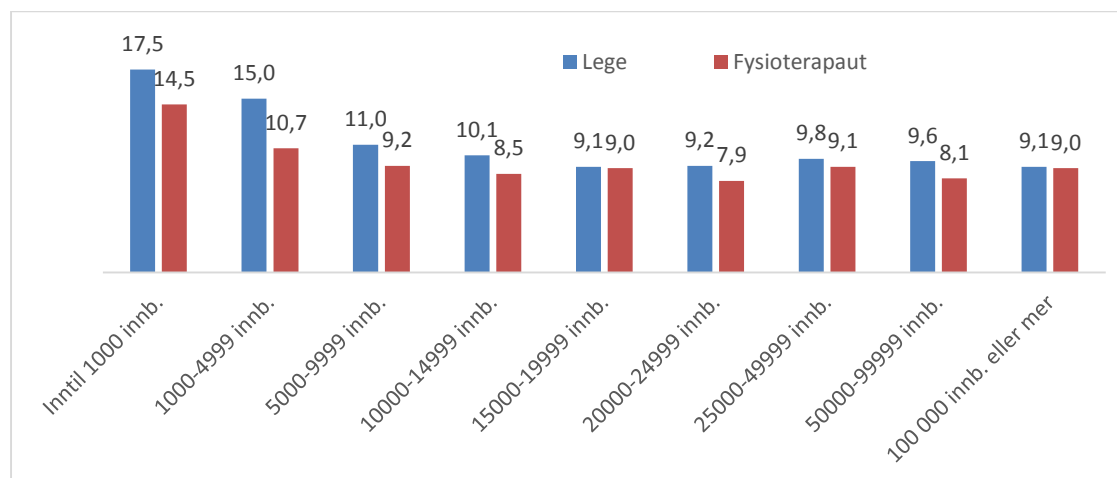
Smøla er den desidert største kommunen blant de ti som inngår i utredningen og de ligger godt over landsgjennomsnittet på 10,9 prosent med sine 27,3 prosent dispensasjoner fra utdanningskravet i 2013. Kvitsøy og Træna har begge 33,3 prosent dispensasjoner, mens Hasvik ligger på hele 57,1 prosent. Med det er Hasvik å finne øverst på lista over flest dispensasjoner fra utdanningskravet sammen med Hurdal og Gjerdrum.

Det synes riktig å konkludere med at det ikke finnes noe tydelig mønster mellom kommunestørrelse og bruken av dispensasjoner fra kravet om pedagogisk utdanning for styrere og pedagogiske ledere av barnehager. Det er andre grunner enn størrelse som kan forklare at noen kommuner knapt eller ikke i det hele tatt har behov for dispensasjon fra utdanningskravet, mens andre kommuner er en flittig bruker av dispensasjon.

Lege- og fysioterapauttettethet

Hverken lege- eller fysioterapitettethet per innbygger sier nødvendigvis noe om kvaliteten på tjenestene, selv om det er et godt mål på tilgang til lege. I motsetning til barnehage kan man ikke søke dispensasjon for kravet om at en lege som ansettes skal være utdannet lege eller fysioterapeut, og et mål på kvalitet må derfor være et annet enn for barnehage. Det finnes ingen register som sier noe om kvaliteten på legene eller fysioterapeutene og de tjenestene de utfører. Det vil si at vi her er henvist til å bruke innbyggernes egen vurdering av tjenesten, noe som ikke er et uegnet mål. Den subjektive oppfatningen (brukertilfredshet) hos hver enkelt bruker

er et velegnet mål for å måle kvaliteten på tjenesten, og i vår undersøkelse har vi tilgang på brukertilfredshet for legetjenester (se kapittel 6). Likevel har vi valgt å analysere legetettheten for å se hvordan «våre» kommuner plasserer seg i det store bildet. I tillegg er det i figuren under tall på fysioterapitettheten i kommunene.



Figur 8.6: Legeårsverk pr 10 000 innbyggere i kommunehelsetjenesten og fysioterapiårsverk per 10 000 innbygger etter kommunestørrelse. Gjennomsnitt. 2013. Kilde: KOSTRA SSB.

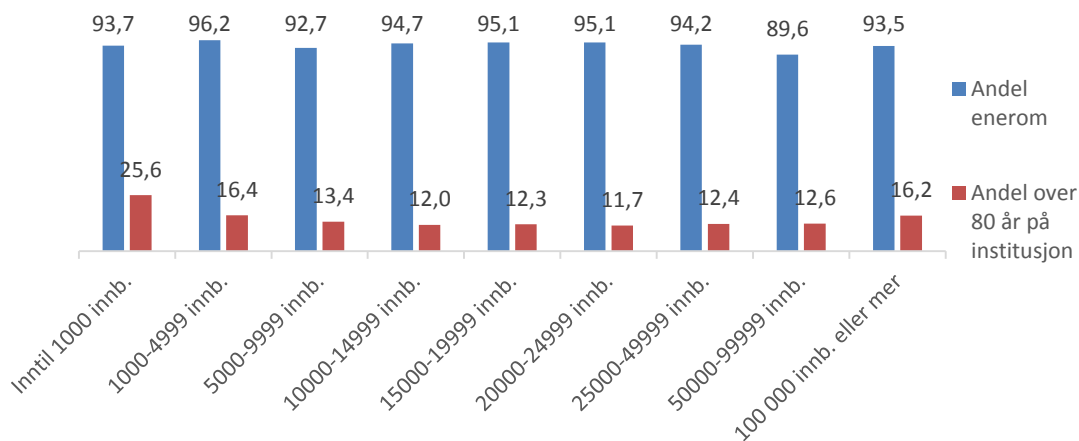
Som det går fram av figuren over har innbyggerne i små kommuner langt større legetetthet enn hva innbyggerne i større kommuner har. Forskjellen er spesielt merkbar for kommuner under og over 5000 innbyggere. Blant kommunene i vårt utvalg er det Hasvik som har høyest legedekning med 32,8 legeårsverk per 10 000 innbyggere. Med unntak av Utsira (3,2 legeårsverk per 10 000 innbygger)¹⁸ ligger alle øykommunene over landsgjennomsnittet på 10,2 årsverk per 10 000 innbygger. Dette henger sammen med befolkningsmengde. Selv små kommuner må ha én eller flere leger.

Det er også forskjeller når det gjelder fysioterapeuttetthet, men her er forskjellene langt mindre enn de er for legetetthet. Strengt tatt er det kun for de aller minste kommunene (under 1000 innbyggere) at vi ser en merkbar høyere tetthet av fysioterapeuter sammen lignet med tettheten i de andre kommunene. Blant øykommunene som inngår i denne utredningen er det Kvitsøy (19,9) og Leka (18,7) som har høyest tetthet av fysioterapeuter, mens Solund og Træna begge ligger under landsgjennomsnittet på 8,9 fysioterapeuter per 10 000 innbygger med henholdsvis 3,8 og 6,8 fysioterapeuter per 10 000 innbygger.

Pleie- og omsorg

Andel med enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner kan brukes som et mål på kvalitet i kommunenes tjenestetilbud. I tillegg har Kostra tall på hvor stor andel av innbyggerne 80+ som er på institusjon. I hvilken grad det er et mål på kvalitet kan sikkert diskuteres, men sier uansett noe om hvor lett tilgang man har på pleieplass for eldre. Vi har sett på i hvilken grad begge disse størrelsene har sammenheng med kommunestørrelse.

¹⁸ Kommunelegen i Utsira har en 10 % stilling som skal deles på mange ulike tjenesteområder.



Figur 8.7: Andel med enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner og andel over 80 år med plass på institusjon etter kommunestørrelse. Gjennomsnitt. 2013. Kilde: KOSTRA SSB.

Her finner vi ikke noe mønster mellom andel i enerom og kommunestørrelse og det er heller ikke betydelige forskjeller mellom kommunegruppene. Lavest andel med enerom finner vi i kommuner mellom 50 000 og 99 999 innbyggere (89,6 prosent) og høyest andel i kommuner med 1000 til 4999 innbyggere. De forskjellene som er mellom kommunene når det gjelder andel i enerom kan altså ikke forklares av kommunestørrelse.

Blant kommunene som inngår i denne utredningen er det Fedje som har lavest andel med enerom (50 prosent), mens både Utsira, Solund, Leka, Røst, Værøy og Hasvik har 100 prosent dekning på enerom.

Når det gjelder andel av innbyggerne 80+ som har plass på institusjon er også hovedtendensen at kommunestørrelse ikke har noen betydning. Vi ser for eksempel at dekkningen er tilnærmet lik for kommuner med 1000 til 4999 innbyggere som for de med mer enn 100 000 innbyggere. Unntaket er de aller minste kommunene som har en betydelig høyere andel av gruppen over 80 år på institusjon. I kommuner med mindre enn 1000 innbyggere synes det altså å være langt enklere å få plass på institusjon enn i andre kommuner.

8.3 Oppsummering

I norske kommuner er i gjennomsnitt 15,4 prosent av alle avtalte årsverk knyttet til kommuneadministrasjonen. De minste kommunene ligger over dette landsgjennomsnittet. Selv om det finnes unntak, er hovedtendensen at de aller minste kommunene bruker større andel av de kommunale årsverkene til administrasjon, men forskjellene mellom kommuner på om lag 5000 innbyggere og de aller største kommunene synes i snitt å være små. Vi kan med andre ord snakke om at det finnes en tydelig mikrokommuneulempe – uten at vi kan se en like tydelig stordriftsfordel når det gjelder store kommuners utgifter til administrasjon. De ti kommunene som inngår i denne utredningen er blant de aller minste kommunene i landet og av de ti er det sju som bruker større andel av årsverkene til administrasjon enn gjennomsnittet for norske kommuner: Værøy (16,1 prosent), Hasvik (18,3 prosent), Utsira (19,3 prosent), Røst (20,5 prosent), Solund (21,3 prosent), Kvitsøy (23,2 prosent) og Leka (29,6 prosent). Av norske kommuner er det bare Tydal som bruker større andel i administrasjon (38,5 prosent) enn øykommunene i utvalget.

Som gjennomgangen i kapittel 2 viste, er det forskning som tyder på at innbyggernes tilfredshet har sammenheng med hvor stor andel frie inntekter en kommune har. I gjennomsnitt har norske kommuner 48 205 kroner per innbygger i frie inntekter, men her er det store forskjeller

kommunene i mellom. Også i vårt utvalg av øykommuner er det stor variasjon i andel frie inntekter. Utsira kommune har hele 129 744 kroner per innbygger i frie midler, mens Smøla har 58 162 kroner. Selv om Smøla har minst frie inntekter pr innbygger i utvalget, har kommunen om lag 10 000 kr mer pr innbygger enn landsgjennomsnittet. Samtlige av de ti øykommunene har altså mer i frie inntekter per innbygger enn gjennomsnittet for norske kommuner. Med unntak av Værøy, Træna og Hasvik har alle kommuner innført eiendomsskatt og har i motsetning til de andre kommunene mulighet til å øke de frie midlene hvis de velger å øke skatten.

Samtlige av de ti kommunene bruker mer enn landsgjennomsnittet på å drifte grunnskoletilbudet. Høyest ligger Utsira med 218 962 kroner per innbygger i alderen 6-15 år. Minst bruker Værøy (132 021 kr), Smøla (134 360 kr) og Kvitsøy (135 787 kr). Når det gjelder utgifter til drift av barnehager ligger enkelte av kommunene under landsgjennomsnittet. Det gjelder Leka (93 149 kr per innbygger 1-5 år), Smøla (93 684 kr), Røst (106 094 kr) og Hasvik (107 106 kr). Kvitsøy er kommunen som bruker mest med 151 654 kr per barn 1-5 år, noe som er over landsgjennomsnittet. Hvor mye kommunene bruker på barnehager har naturlig nok også sammenheng med hvor stor andel av barna (1-5 år) som går i barnehage. Leka, som i gjennomsnitt bruker minst per barn på barnehagedrift, har også den laveste andelen barn som bruker barnehagen (73,4 prosent). I gjennomsnitt bruker norske kommuner 15 296 kroner per innbygger til pleie- og omsorg, og i vårt utvalg av øykommuner er det Kvitsøy som ligger nærmest landsgjennomsnittet med 17 409 kroner per innbygger. Fedje (30 920 kr per innbygger) og Utsira (29 483 kr) toppe listen over de ti øykommunene. Kommunenes driftsutgifter til sosialtjenesten viser et noe annet bilde. I gjennomsnitt bruker norske kommuner 3 320 kroner per innbygger til sosialtjenester, og i vårt utvalg er det kun Hasvik som bruker mer enn landsgjennomsnittet (3 836 kr per innbygger).

Når det gjelder det første kvalitetsmålet vårt, dispensasjon fra kravet om pedagogisk utdanning, er det vanskelig å se noen sammenheng mellom kommunestørrelse og andel av styrere og pedagogiske ledere i barnehager med fritak fra utdanningskravet. En slik sammenheng synes ikke å eksistere på kommunenivå. Blant de 112 kommunene i Norge som ikke hadde en eneste dispensasjon fra utdanningskravet i 2013, finner vi seks av de ti øykommunene som inngår i denne utredningen: Solund, Værøy, Røst, Fedje, Leka og Utsira. Alle disse kommunene har mindre enn 1000 innbyggere. Smøla kommune, den desidert største kommunen i vårt utvalg, ligger godt over landsgjennomsnittet på 10,9 prosent med sine 27,3 prosent dispensasjoner fra utdanningskravet i 2013. Kvitsøy og Træna har begge 33,3 prosent dispensasjoner, mens Hasvik ligger på hele 57,1 prosent. Med det er Hasvik å finne øverst på lista over flest dispensasjoner fra utdanningskravet sammen med Hurdal og Gjerdrum. Det synes riktig å konkludere med at det ikke finnes noe tydelig mønster mellom kommunestørrelse og bruken av dispensasjoner fra kravet om pedagogisk utdanning for styrere og pedagogiske ledere av barnehager. Det er lite som tyder på at øykommuner er verre stilt enn andre kommuner når det gjelder dette målet på kvalitet.

Når det gjelder lege- eller fysioterapitetthet per innbygger, så sier nødvendigvis ikke dette noe om kvaliteten på tjenestene, selv om det er et godt mål på tilgang til lege. Innbyggerne i små kommuner har langt større legetetthet enn hva innbyggerne i større kommuner har. Forskjellen er spesielt merkbar for kommuner under og over 5000 innbyggere. Blant kommunene i vårt utvalg er det Hasvik som har høyest legedekning med 32,8 legeårsverk per 10 000 innbyggere. Med unntak av Utsira (3,2 legeårsverk per 10 000 innbygger) ligger alle øykommunene i vårt utvalg over landsgjennomsnittet på 10,2 årsverk per 10 000 innbygger. Det er også forskjeller når det gjelder fysioterapitetthet, men her er forskjellene langt mindre enn de er for legetetthet. Strengt tatt er det kun for de aller minste kommunene (under 1000 innbyggere) at vi ser en merkbar høyere tetthet av fysioterapeuter sammenlignet med tettheten i de andre

kommunene. Blant øykommunene som inngår i denne utredningen er det Kvitsøy (19,9) og Leka (18,7) som har høyest tetthet av fysioterapeuter, mens Solund og Træna begge ligger under landsgjennomsnittet.

Vi har også brukt andel med enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner som mål på kvalitet i kommunenes tjenestetilbud. I tillegg har KOSTRA tall på hvor stor andel av innbyggerne 80+ som er på institusjon. I hvilken grad det er et mål på kvalitet kan sikkert diskuteres, men det gir en indikasjon på hvor lett tilgang man har på pleieplass for eldre. Det er ingen systematiske forskjeller på andel i enerom i store og små kommuner. Det er heller ikke betydelige forskjeller mellom kommunegruppene. De forskjellene som er mellom kommunene når det gjelder andel i enerom kan altså ikke forklares av kommunestørrelse. Blant kommunene som inngår i denne utredningen er det Fedje som har lavest andel med enerom (50 prosent), mens både Utsira, Solund, Leka, Røst, Værøy og Hasvik har 100 prosent dekning på enerom. Når det gjelder andel av innbyggerne 80+ som har plass på institusjon, er også hovedtendensen at kommunestørrelse ikke har noen betydning. Unntaket er de aller minste kommunene, som har en betydelig høyere andel av gruppen over 80 år på institusjon.

9. Dagens situasjon for øykommunene - ordfører- og rådmannsperspektivet

I kommunereformens underlag foreligger det som tidligere nevnt lite kunnskap om øykommunene og deres særlige situasjon. Vi har derfor også innhentet informasjon fra ordfører- og rådmannsperspektivet, som presenteres i dette kapittelet. Nedenfor gjør vi rede for øykommuneordførerne og –rådmennenes oppfatninger av hvilke utfordringer øykommunene står overfor; et godt tjenestetilbud, interkommunalt samarbeid og øykommunenenes sårbarhet. Vi presenterer også øykommuneordførerne og –rådmennenes oppfatninger omkring det å være avhengig av sjø-/lufttransport, syn på kommunesammenslåing for sine kommuner, samt hvilke konsekvenser av sammenslåinger disse informantene ser som sannsynlige fra sine perspektiv.

9.1 Utfordringer

Når vi spør ordførere og rådmenn hva som er deres største utfordring i dag, er svarene knyttet til geografisk beliggenhet, avstander og folketallsutvikling/demografi. Geografisk beliggenhet gjør at en i stor grad er sin egen bo- og arbeidsregion. Nedgang i folketallet og aldrende befolkning gir økonomiske utfordringer for kommunen, og henger sammen med en annen konkret utfordring kommunene nevner: rekruttering av innbyggere generelt og fagpersoner spesielt.

Eg tenkjer største utfordringa er kanskje å få tak i rett folk på rett plass, rekrutteringane. Det at vi er forholdsvis liten organisasjon med ganske små fagmiljø er kanskje største utfordringa vi har. Sårbarheten. (ordfører Smøla)

Særlig er rekruttering innen helse og omsorg en gjenganger, men teknisk område/ingeniørkompetanse er også nevnt. Sykepleiemangel er særlig en utfordring som også knyttes spesielt til beliggenhet; i tilfeller der arbeidstid og kommunikasjoner krever at en bor på stedet. En sykepleier kan ofte ikke pendle og må dermed bo på øya.

Å rekruttere medarbeidere til enkelte sektorer, ikke minst innen ledende stillinger, er ellers noe en opplever og observerer er utfordringer både i nærmeste nabokommuner og i regionen for øvrig. Noen ser det også mer generelt i sammenheng med akademiske utdanningsinstitusjoner og det en mener er 'veldig lite fokus på mulighetsrommet innenfor offentlig virksomhet'.

Det har vore veldig stort fokus på at kommunesamanslåing er det saliggjerande i forhold til å dekke det kompetansebehovet vi har framover – og der må eg berre bruke erfaringane frå landets største kommune – forholda og tilgangen på kompetanse var jo eigentleg ikkje noko større der enn det som eg opplever er tilgangen her. I Oslo var det også ufaglærte i profesjonsstillingar i skule og barnehage og i etatar som hadde tenesteproduksjon til innbyggarane. Det var jo eigentleg samme utfordringane dei hadde der med å få kompetent arbeidskraft - som eg opplever at det er her. Så hvis målet er at alle innbyggarane i landet skal få tenester produsert av faglært arbeidskraft så ser eg ikkje heilt at ei samanslåing av kommunar vil vere med å gjere noko med det. (rådmann Værøy)

Samtidig er dette situasjoner som informantene opplever at 'svinger', i den forstand at det varierer over tid hvor og i hvilken grad det er rekrutteringsutfordringer. Flere sier at det har vært utfordringer men at en i dag har en stabil situasjon, andre sier at situasjonen er stabil men forventer utfordringer i framtida fordi en nærmer seg et generasjonsskifte. Noen kommuner har en fleksibel spesialordning og avtale om legebemanning på øya. Noen har eksempelvis stor pågang fra unge leger, andre er usikre på om nye generasjoner leger vil videreføre eksisterende praksis. Dette kan være relativt dyre ordninger for kommunene, men noe de prioriterer som del

av det som oppleves som en livsviktig beredskap nettopp fordi det er en øykommune med de hindringene det medfører for rask adkomst.

Utfordringer oppleves også i forhold til mangel på eller svak forutsigbarhet i økonomi/inntekt og frykt for hva staten gjør med sine overføringer. Eksempelvis kan småkommunetilskuddet oppleves som avgjørende for ens eksistens, også om kommunen opplever å ha god økonomi/økonomistyring.

Vi har drive kommunen veldig bra i veldig mange år. Utfordringa er knytt til angst – kva staten gjer med økonomien. Inntektssida er ikkje nødvendigvis forutsigbar alltid – og det får ganske store utslag for småkommunar. Vi har lite å omfordele – avhengig av å få heilt pålitelig inntektsside. På utgiftssida er det ressurskrevjande brukarar som er ei utfordring, men vi har drive det så nøkternt i kommunen at vi taklar dette heilt greitt fram til no. Men det er klart det kan bli ei utfordring - staten truar med å ta vekk småkommunetilskotet – det vil vere katastrofe – om vi frå eitt år til neste mister fleire millionar. (rådmann Kvitsøy)

Rekruttering det kjem automatisk viss kommunen består og viss landbruket får rammevilkår som gjer at det går an å leve av landbruket. Dagens samfunn er slik etter mi vurdering at folk søker seg dit det er interessante jobbar og der det er interessante miljø å stifte familie og få ungar å vekse opp i. Vi kan ikkje ha noko mindre aktivitet i Leka enn det vi har. Vi må ha minst den busettinga vi har og då er kommunen og landbruket viktig, og havbruk og fiskeri det veks jo så det og er viktig. Alt det her til saman er jo bærebjelken, og at vi har ein infrastruktur, eit tenestetilbud som gjer at det er interessant å bu i sånne område. (ordfører Leka)

9.2 Det beste tenestetilbudet er det stedsnære

Øykommunene kjenner seg ikke igjen i debatten om at distriktskommunene ikke evner å produsere gode tjenester. Det synes å være samstemthet om at beste tenestetilbudet får innbyggerne dersom tilbudet er på øya som i dag, forutsatt at det en ikke kan gi av tilbud selv kan kjøpes eller organiseres gjennom ulike former for interkommunalt samarbeid.

Krava er høge og akkurat dei samme til Fedje som til Oslo kommune og vi har mindre folk å spele på – men vi opplever ikkje at fylkesmannen seier at vi ikkje oppfyller krava. Du snakkar mykje om beredskap og det er viktig, det er klart at i eit så lite samfunn som dette her – berre ta rett før jul så var vi straumlaus i aldri så mange timar når lynet slo ned, og det er klart at i en så liten kommune så har eg og alle andre – eg har full oversikt over (nn) og (nn) og (nn) som sit åleine, sånn at – på nokre ting tør eg å påstå at vi er betre – ikkje fordi at vi er betre enn dei store – men fordi vi har ein heilt anna detaljkunnskap om lokalbefolkninga. Naturleg nok. I ein stor kommune kan ikkje kommuneadministrasjonen kjenne alle som bur rundt omkring – det er naturleg det. (ordfører Fedje)

Vi har jo dei gode tenestene her (lege, skule) – vi har jo ein skule her på Leka som er veldig god både når det gjeld nasjonale prøver og anna. Vi har full barnehage, vi har SFO, vi har alt innafor helse. Flyttar dei tenestene til ein annan plass då er dei ikkje robust for dei folka som bur her, for det blir så langt unna. Kan godt hende dei blir robust nok i dei sentrale stroka, men avstandane gjer at du kan ikkje bruke dei lenger, og då er dei jo ikkje noko robust for dette miljøet. Det står no også i frå Kommunaldepartementet at innbyggerane skal ha tenestene og fritidstilboda der dei bur. Og det vil no i alle fall ikkje bli gjeldande for oss då, for vi bur no her, og viss det blir ein storkommune – då har ein jo gjort eit vedtak på at her skal det ikkje bu folk lenger, for her vil det ikkje vere tenester. (ordfører Leka)

9.3 Interkommunalt samarbeid

Øykommunene opplever unisont å være avhengig av ulike former for interkommunalt samarbeid/samhandling med nabokommuner uansett fremtidig kommunestruktur, og alle deltar i former for samarbeid som de opplever at fungerer bra. Men det fortelles også at det kan oppstå gnisninger i samarbeid, og det finnes eksempler på at samarbeid oppstår i for mange ulike konstellasjoner og dermed bidrar til uoversiktlige forhold. Kommunene opplever likevel med enkelte unntak å ha kontroll i det interkommunale samarbeidet og at dette fungerer demokratisk.

Interkommunalt samarbeid kan dreie seg om eksempelvis regionråd, øvrige interkommunale styrever, interkommunale selskaper, aksjeselskaper med kommunal eiermajoritet og avtalebasert samarbeid mellom kommunene (jf. Vinsand og Langset 2013). Kommunene kjøper også konsulenttjenester hos andre kommuner uten at det er interkommunalt samarbeid.

På noen områder er interkommunalt samarbeid opplevd som helt nødvendig; eksempelvis i forhold til barnevern, rus og psykiatri – både fordi kommunen ikke har egne ressurser og uansett er for liten og dermed for gjennomsliktig/sårbar i forhold til å ha et tilfredsstillende fagmiljø for disse tjenestene. Plan og teknisk sektor er andre områder som kan være sårbare i forhold til folkemengde, saksbehandling, saksmengde og bemanning, og som kan dra nytte av spisskompetanse/flere/mer ressurser utenfor kommunen og lokalsamfunnet. IKT er et annet område kommunene ofte samarbeider om. Brannvern/beredskap og legetjeneste er også gjengangere for ulike former for samarbeid med andre kommuner på fastlandet, i tillegg til at kommunen har egen beredskap.

Øykommunene samarbeider på kryss og tvers, også over fylkesgrenser. Også fra større nabokommuner og bykommuner er det overfor noen av kommunene uttrykt at samarbeidet med øykommunene/småkommunene er verdifullt. Interkommunalt samarbeid er ikke noe en ønsker å være foruten, men sett fra øykommunen kan det også ha en pris utover det økonomiske: Så lenge arbeidsplasser som følge av samarbeidet ikke etableres i øykommunen, gir kommunen avkall på egen kompetanse og økonomiske ressurser for å bygge opp kompetanse og nærhet til tjenester i andre kommuner.

Interkommunalt samarbeid oppleves i noen tilfeller som en tidstyv (for mange møteplasser, for mye organisering), dyrt og skjevt finansiert ved at en stor del av økonomisk innsats er fordelt likt mellom kommunene og ikke folketall. Det kan også være en utfordring at de største kommunene 'har mest kunnskap i forhold til de store selskapene'. Fastere organisering og mer forutsigbarhet er etterspurt i noen av tilfellene. Forpliktelser synes å være et viktig stikkord i en fremtidig organisering: Dersom de minste kommunene får bestå bør staten ikke la det være opp til frivillighet om større nabokommuner eller regionkommuner skal inngå samarbeid med øykommunen; det må sikres/pålegges.

Vi ønsker primært å bestå som eigen øykommune. Men vi er avhengige av interkommunalt samarbeid på enkelte område – ikkje fordi vi ikkje kunne ha løyst det sjølv men vi ser at innbyggjarane på den måten får eit bedre tilbud. Så om det blir ei eller anna form for at større kommunar må serve mindre kommunar eller korleis det blir organisert – det kunne vore ei mulighet at nokon av dei større hadde litt fleire ansvarsområde for å ivareta dei omliggande små. (ordfører Kvitsøy)

Om ikke behov for mer samarbeid, kan det være behov for annen form og mer strukturert samarbeid. Noen uttrykker behov for å kanalisere samarbeid gjennom 'en dør'; 'Det som forenkler kvardagen er at vi samarbeider inn mot ein storkommune og at det er den eine døra vi bankar på'. (Noe som kan relateres til den danske modellen, se kap. 10.)

Eg er heilt klar på det at uansett løysing – eigen eller ny kommune – så ser eg for meg ein avlastningskommune, for vi må ha avlastning. Ikkje seie at vi klarar oss sjølv, det klarar vi ikkje no. Allereie no er vi på eit punkt der eg tenkjer at vi har behov for forsterkning. Og eg ser for meg at viss Røst skal bestå som eigen kommune – og det kan godt hende at det er det mest fornuftige – så ønsker eg ein stykk avløyingskommune – ei dør å gå inn i – i staden for mange – det vil gjere det meir oversiktleg og enklare. (rådmann Røst)

Med mange samarbeid og interkommunale ordningar kan det være vanskelig både å holde oversikten over hvorvidt tenestene som gis har rett nivå, og ha kontroll med om nivået på samarbeidet samsvarer med kommunens behov og kapasitet. Men i det store og hele uttrykker informantene at interkommunalt samarbeid gjør de i stand til å bestå som egen kommune.

Det er på ein måte motsvaret til kommunereformen. Det går an å få til gode interkommunale samarbeid, utan at ein slepp den politiske styringa på det. (ordførar Smøla)

Dei samarbeida vi har går ikkje på bekostning av lokal styring, snarare tvert i mot synest eg at vi har god innflytelse og god lokal medverknad og styring på desse samarbeidsløysingane. Kanskje heller spør kor stor politisk representasjon eller kor mange mandat vil ein øykommune som oss få i ein storkommune. (rådmann Smøla)

Nei, vil ikkje kalle det avdemokratisering. For vi kan velge å gå ut av det og gå inn i andre samarbeid når og hvis vi ønsker det. Og vi stiller krav – for å få tenestene utført. Kan også legge til at hvis vi skulle hatt dei tenestene utregna per hovud hos oss så ville vi få så lita stilling at det ville vere vanskeleg å få den besatt. Det andre er at når vi kjøper tenester så betaler vi litt meir for det enn om vi hadde hatt ei deltidsstilling hos oss. Men vi kan vere med å stille krav til tenestene og forhandlar også om korleis det skal vere organisert – vi har ein avtale på det. (ordførar Træna)

9.4 Sårbarhet løses med fleksibilitet og samarbeid

Øykommunene opplever seg som sårbare på viktige områder: i forhold til kommunikasjon og kriseberedskap, i form av å være små fagmiljø og gjennomsluktige lokalsamfunn.

Du kan ikkje sette deg i ein bil her og så berre køyre på ferga og så går ferga snart. Det skil seg frå det å vere ein fastlandskommune. Ellers er det klart at mange av dei problemstillingane som ein småkommune har er jo det samme som i ein øykommune. Men akkurat den der hindring av mobilitet i forhold til kommunikasjon og sånn, det er jo veldig påfallande. Vi hadde kraftig torever som slo ut alt som fins av elektronikk – både telefon og straum, mobilnettet – vannverket med fare for forureina vatn til abonnentane. Når sånne ting skjer må ein jo berre vente på at nokon på innlandet skal finne det for godt å gjere noko. Og det gjer det veldig spesielt. En blir veldig sårbar med sånne ting her ute. (rådmann Utsira)

Vi ligg så langt unna at det er vanskeleg å tiltrekke seg den nødvendige kompetansen. Og dette med sårbarhet. Det er kanskje ei av dei største utfordringane. Viss det skjer ting er det ofte når stormane raser og då er vi ekstremt isolert. Har politi på øya men det er ein politimann og han er ikkje her heile tida. Vi har derfor stort fokus på kriseberedskap. (rådmann Røst)

Kommunene beskriver noe en av informantene kaller ‘suksessoppskrift’: De opplever å være tett på befolkning og oppgaver og kan ‘snu oss rundt på ein tioring’. Det fortelles om en stor fleksibilitet som ligger i å kjenne befolkning, stab, oppgaver, avdelinger og sektorer personlig. Dette er en oversikt og nærhet som gir muligheter til å spille på hverandre og dra i samme retning.

I forhold til å være små fagmiljø og lokalsamfunn løses utfordringene på ulike måter. Felles for alle er å utøve fleksibilitet og samarbeid på tvers av sektorer og etater, og på tvers av kommuner.

Men sårbarheten er større i einmannskontor – for det er ikkje nokon som automatisk overtek dei oppgåvene, men det har ikkje vore noko stort problem men eg ser at det kan bli det; hvis plan- og utviklingssjefen blir langtidssjukemeldt for eksempel – men dette har vi snakka om og har beredskap for; kva gjer vi då? Dei fleste oppgåvene kan andre overta i perioder, og grunnen til at eg nemner plan- og utviklingssjefen er at der har vi en del ting som går direkte på ein spesiell type fagkunnskap. Då ville vi antakeleg tatt kontakt med nokon av dei andre kommunane som vi samarbeider med og spurt om dei for eksempel kunne tatt saksbehandlinga, saksutredninga, på ein del av dei sakene. Det hender at du må gjere i dag hvis du får habilitetssaker, det er veldig sjeldan det oppstår men det har skjedd. Då har vi tatt kontakt med nokon av dei andre kommunane. Eg har sjølv ei sak der (nn) søkte om (xxxx) og då måtte eg spørje om dei hadde kapasitet og ville ta ei saksutredning på det, og det gjorde dei. (ordfører Fedje)

Vi passar på at våre leiarar er veldig brei i forhold til kunnskapsnivå og kan steppe inn for hverandre. Og normalt fungerer det. Men det er heilt opplagt det kan oppstå situasjonar som er vanskelege, men det kan det i alle kommunar. (rådmann Kvitsøy)

En tredje form for sårbarhet kan knyttes til generell stigmatisering av småkommuner, og kommunenes behov for å vise at de er levedyktige og gode lokalsamfunn:

Vi lever godt. Og det blir ofte underkommunisert i dei her prosessane. Det blir framstilt som at alle småkommunane er på konkursens rand, at vi ikkje har fagfolk, og det provoserer litt. I vår kommune har vi bygd opp solide fond, vi har sagt opp kassakreditten, vi klarer å styre skuta, og vi er ikkje den einaste lille kommunen. (ordfører Hasvik)

Vi har den fordel at vi har skikkelig kvalitet i barnehage og skule og i forhold til sjukeheim/eldreomsorg. Det veit vi at vi har. Og dette førebygg i forhold til storsamfunnet. Vi produserer topp ungar som går gjennom vidaregåande skule, dett ikkje av i det heile tatt, det er det storsamfunnet som haustar - for dei kjem ikkje ut her alle desse og blir buande her. Vi er ei dør av kompetanse og skikkelige folk. Til storsamfunnet. (rådmann Utsira)

Flere er kritiske til begrepet 'robust'. De ser blant annet fleksibiliteten som en del av det å være robust, eksempelvis ved at det i kommuneadministrasjonen er mange 'generalister' som kan dra vekslar på hverandre når situasjonen krever det. Det er altså ikke størrelsen som bør definere begrepet robust.

Eg reagerer litt på det her med 'robusthet'. Det brukast utan noko innhald. Hvis du har litt større sikkerhet i forhold til rammevilkår så trur eg det vil skape... Då trur eg på mange måtar vi vil stå meir oppreist utan dei store kjempeutfordringane i nokre tiår framover. Vi har jo i dag gode relasjonar også inn mot nabokommunar. Så i den grad vi skulle stå utan spisskompetanse i ei kortare periode eller kva det måtte vere, så handterer vi det jo den vegen at vi kjøper tenestene frå våre nabokommunar - for å sikre oss at vi leverer den kvaliteten som blir forventa. Er det snakk om litt lengre perioder, så finn vi vikarar som kan avlaste og dekkje dei fleste av dei oppgåvene som fell ut. Og så må nokon i leiarkorpset gå inn og forvalte det som ikkje vikaren kan. Vi er mange generalistar her. Du kalla det robusthet i det kommunale system - så det er vel det. Utfordringane våre ligg vel i dei nye spesialområda som har komme til i nyare tid. Men då er det jo muleg å dra vekslar på nabokommunar og andre gjennom verstkommunesamarbeid og anna. Og vi har brukt det aktivt og synes at det er eit flott supplement. (rådmann Fedje)

Ordet robust – eit ord som eg mislikar sterkt etter kvart. Og det er fordi at ein har hengt på at det skal være stort hvis det skal være robust. Og det likar eg ikke. For ein kan vere robust kommune sjølv om ein er liten. I den betydning at robust betyr robust. Nemlig at du greier deg på ein helt grei måte. Og hvis eg då ser kva slags kommunar det er som til stadighet må legge ned skular,

barnehage, sjukeheim - det er utruleg sjeldan du finn dei små kommunane på dei listene – men du finn dei store. (ordfører Træna)

9.5 Kommunikasjonene – øykommunenes særlige utfordringer

«Vi ligg der vi ligg»

Tjenestetilbud, infrastruktur, arbeidsmarked, beredskap og politisk eierskap anses å være blant det mest avgjørende for et fremtidig samfunn i øykommunene. Det spesielle med øykommunene er at dette behøves på stedet, nettopp fordi avstand og kommunikasjonsmuligheter gjør det umulig å vedlikeholde funksjoner og tilbud for innbyggerne om dette skulle legges til fastlandet/i en ny storkommune. Dette innebærer med få unntak at øykommunene er et eget bo- og arbeidsmarked. Det innebærer også at viktig beredskap må finnes på øya. Dette kan oppsummeres i en udiskutabel utfordring: geografisk beliggenhet.

Utsira har den geografiske plasseringa vi har og er avhengige av ei ferge for å komme oss til fastlandet. Og skal vi kommunisere med ein arbeidsmarknad i nabo – altså pendle på tvers av kommunegrensar så inneber det ei båtreise på vel over ein time. Då er det 1 time og 10 minutt til fergeleiet, og du er ikkje framme ved fergeleiet – du skal trass alt vidare til din arbeidsplass. Så hvis Utsira-samfunnet skal fungere så må vi ha ein arbeidsmarknad her ute. Og ein arbeidsmarknad i eit samfunn bør bestå av ein andel offentlege og ein andel private arbeidsplassar. Men begge to er like viktige slik eg ser det. Og så har vi også ein del infrastruktur her ute som uansett nokon må ha ansvar for. Vi har eit vannverk, og der må du ha folk i arbeid her ute. Som kan gripe inn akutt. No har vi nettopp hatt eit omfattande straumbrot som slo ut mykje av vår infrastruktur – derunder vannverket – og det er jo heilt klart – nokre mann på øya som kan køyre det her manuelt og få ting opp å gå på kort tid. Det er fordi dei bur her ute og dei er ansatt i den her organisasjonen. Dersom dette forsvinn frå øya så sier det seg sjølv at ting blir vanskeleg og tungvint. Så berre der har du nokon sånne – viktigheta av å ha desse funksjonane på øya. (varaordfører Utsira)

For øykommunene er kommunikasjonene (ferge- og båtsamband, buss-, fly- og helikopterforbindelser); tilbudet, avganger, avstander og den helt uavhengige variabelen været (storm, uvær, naturkrefter) avgjørende for deres muligheter for og opplevelse av samarbeid med andre kommuner. En er eksempelvis avhengig av å samarbeide og handle med fastlandet, men kommunikasjonsforhold og geografi/beliggenhet legger premisser for hva det er fornuftig å samarbeide om og hvordan samarbeidet organiseres. Noen reiser og oppdrag på fastlandet tilsier større utlegg avhengig av reiserute og framkomstmiddel pluss eventuell overnatting, og kan i seg selv være tidkrevende, slitsomme og dyre. Kan ikke båten gå er en isolert fra omverdenen, og en tur til nærmeste senter er ikke gjort uten hindringer: 'Viss du ikkje vil betale 2000 kr med fly så er det ferge i nesten 4 timar. Går som regel ei per dag'.

Elles så er det veravhengig - bestemmer du deg for ein onsdag at no står du opp kl. halv fire og så gjer du deg klar for å dra på bytur og så kjem du på fergeleiet og så er det dessverre innstilte ferger på grunn av dårleg ver. Vi har ei utfordring der. Vi må jo kalkulere med at har vi planlagt å reise sjøvegen så er det jo veravhengig. Vi opplever at vi kan vere utan fergesamband i to-tre dagar. Det er vi vant til og oppvaksne med – så vi har gardert oss med dei varene og tenestene

vi treng i det daglege – så det er ikkje så stort drama akkurat det. Men det er utfordringar med ferga. Vi har ganske stabil luftvegssamband så vi kjem oss jo frå og til – men det hender seg at det er innstilling på helikopter og. Og så er det begrensa i antall plassar – det er plass til 15 og når det er fullt så er det fullt. (Værøy)

Vår klart største utfordring er at vi er ein øykommune med fergeavhengig kommunikasjon. Ferga er livsnerven - alt anna kjem i anna rekke. Gjeld privatpersonar og ikkje minst næringslivet. For å komme til fastlandet er det fergetur på 1,20 t. Alt av frakt frå primært fiskeindustrien, som er hjørnesteinsbedrifter, går via ferge. Vi er også avhengig av varer inn til kommunen via ferge. Og nesten alt av handel privatpersonar føretek det skjer til Alta som er næraste storbyen. Vi har hatt enorm auke på reiseliv, frå 2003 då hadde vi 1000 gjestedøgn, i fjor bikka vi 35 000, og mange av turistane kjem med ferga. Eg brukar veldig mykje tid på samferdsel, og for å være litt alvorlig – så føler eg av og til at – vi er jo den einaste reine øykommunen i Finnmark, både fylket og andre kommunar skjønner ikkje dei utfordringane det er med å vere ein fergeavhengig kommune. Vi har hatt mange runder og møter med fylkeskommunen, kor vi har påpeika dette. Vi er ein kommune som har hatt stor vekst, og vi er jo den kommunen i Finnmark som har hatt mest prosentvis auke i folketal dei siste åra. Vi har hatt ekspansjon innafor næring – og ferga blei for lita. Det er stadig kø, så eg har brukt veldig mykje tid på det. Og vi fekk ei gledeleg julegåve – at det blir satt inn to vekentlege avgangar ekstra frå januar. Så ja, den er viktig, ferga. Og det trur eg nok hvis de spør folk her ute og, så er det stor enighet om det. For det er stort engasjement. Og den usikkerheta når du skal dra til fastlandet – at du ikkje er sikker på å komme deg avgarde. Det må du ha budd i eit veglaust samfunn for å skjønne. (ordfører Hasvik)

Ja det betyr jo egentleg at du ikkje kjem deg til avtalar som du har i andre kommunar eller på sjukehus eller ferie du skal på osv. Du føler heile tida på – særleg vinterstid så føles det som utrygghet – du veit ikkje om du kjem deg av øya, og du veit heller ikkje om du kjem deg tilbake til øya. Så det er nok den følelsen som folk sit på at ein er veldig veravhengig. No er ein veravhengig uansett kor det måtte vere men eg trur nok at vi føler sterkare på at vi er meir veravhengig og båtavhengig når vi er på ei øy. Vi er fiskeriavhengig kommune – og det kan for eksempel bety at du ikkje får fisken til kai her – du får ikkje varene ut – meir enn ein gong har det ligge frysebåtar på dagesvis utanfor Træna og venta på at det skal bli et lite løye i veret så dei kan komme inn og hente varer. Det kan bety reelt sett økonomisk tap. Vi er jo avhengig av skatteinngang frå bedriftene for å kunne ha økonomien i orden. Vi er avhengig av sysselsetting som er jamn. I ekstreme tilfelle så hender det at ein ikkje får bilar av landet, ein kjem ikkje ut hit med renovasjonsbil, kan vere at du får mangel på diesel og bensin, det har skjedd, pga verforhold. På alle måtar er vi avhengig av det. Skal du til fylkeshovudstaden som er Bodø så er det i båt, skal du ha møte der så er det ... det går mykje tid bort i reising. Og det ser vi som jobbar i kommunen, at det blir lange dagar når du må ut og reise. (ordfører Træna)

Øykommune – at vi ligg der vi ligg. For det første har vi ikkje fastlandssamband. Og så ligg øya til havs, ligg i utaskjærs område. Så det er ikkje gitt at kva som helst farty kan gå hit heller. Så får du ein hendelse som krev litt ekstra hjelp - må ha ein stor bil, ei kran, kan være ein brannbil, så er du avhengig av ein større båt som kan handtere dette her. Og det inneber og at ting tar mykje lenger tid. Du får mykje lenger responstid på mange ting. Derfor er det viktig å ha ein viss utstyrspark og ein viss kompetanse på staden. Vi har brannvernssamarbeid med Karmøy, men vi har eige brannkorps her ute med eigen brannbil. Det må du ha. Så har du det her med helse – og bakvaksordninga – som seinast på søndagsmorgen greip inn og organiserte helikoptertransport inn til fastlandet. Det å ha eit sånt tilbud på plassen det er viktig. Å skulle ta alt på telefon inn til fastlandet kan gjere at ting tek for lang tid. Telenettet er nede på Utsira no – som konsekvens av straumbrotet vi hadde – då understrekar det i alle fall viktigheta av å ha sånne ting utpå ei øy. (varaordfører Utsira)

Noen steder kan kommunikasjoner og forbindelser oppleves som gode, men avstander og det faktum at en er uten fastlandsforbindelse gir likevel noen særegne utfordringer som forsterker småkommuneutfordringene.

Utan fastlandssamband er ein av grunnane til at vi vel å bruke veldig masse pengar på å ha vår eigen lege. (ordfører Fedje)

Vi er isolert, og det er litt av utfordringa vår, og du dagpendlar ikkje til Røst, og då blir du ofte aleine i jobben du skal gjere. Ein grunn til at det er få som søker stillingane. (rådmann Røst)

Ikke landfast, fergeavhengig og væravhengig er absolutte faktorer for øykommunene. Ferga kan være ny og av bra kvalitet, en kan også mene at forbindelsene er gode, men likevel: Ferga går ikke alltid. De fleste opplever å ha et utilfredsstillende fergetilbud (ønsker flere avganger, lengre åpningstider, nattferge) og noen har i tillegg utfordringer med fergesamband (eller mangel på) mellom bebodde øyer innad i øykommunen. Rutebåt- og busstilbudet varierer også. Ingen synes å tro at dette blir bedre i en storkommune, der øykommunen blir del av fastlandet.

Med kommunesamanslåing er vel flyplassen det første som forsvinn. Og det vil jo sette oss betydeleg tilbake. Enten det blir Alta eller Hammerfest, for det blir nok ikkje to flyplassar i ein kommune. (ordfører Hasvik)

Det er sagt at det her med kommunikasjon ikkje skal vere ein del av reformen – men det er klart at det er ikkje til å unngå. Man ser for seg at ca 1 time frå plassen du bur og til kommunesenter er ei reisetid ein kan akseptere i ny kommune. Ja vel, då må vi få bussbillett på fly, og kanskje fly kvar dag – så kan vi reise både til Bodø og Lofoten. Viss ikkje kan vi ikkje slåast saman med nokon, nesten ikkje samarbeide med nokon. Uansett må vi sjå på det med kommunikasjon – må uansett til ei særordning for Røst og like kommunar – som ivaretek dei spesielle utfordringane som er knytt til det å bu på ytterste nøgne ø. (rådmann Røst)

Utfordringane er dei same om vi er eigen kommune eller storkommune – geografien vi har den har vi – og det ligg ikkje nokon føringar i kommunereforma at det skal vere masse vegutløysingar eller tunnelar eller bruer. Det er ingen løysingar i overskueleg framtid på bordet som seier at vi har fastlandssamband. Dei største utfordringane er å nå tak i fastlandet i gitte samanhengar. Vi ligg der vi ligg enten det er i storkommune eller eigen kommune. (rådmann Smøla)

9.6 Egen kommune er førstevalget

Øykommunene har mange felles utfordringer. Samtidig er det mange av disse utfordringene som er felles for andre småkommuner og distriktskommuner, og noen utfordringer gjelder kommune-Norge generelt. I tillegg er det til dels store variasjoner øykommunene imellom. Beliggenhet og kommunikasjonsmuligheter, men også næringsutvikling, rekruttering, økonomi og folketallsutvikling varierer.

Noen av dem er på ROBEK-lista og opplever å drive kommunen på grensa til hva som er forsvarlig (halv helsesøster, halv psykiatrisk sykepleier, fådelt skole, stor gjeldsbelastning, osv.) og har ingenting mer å stramme inn, andre opplever å ha solid og stabil økonomi. Noen opplever å være i en drivende utvikling med store byggeprosjekter og investeringer, andre sliter på dette området. Noen har jordbruk som største næring, andre har en eneste gård i kommunen. Folketallet går opp hos noen, ned hos andre, bosettingen er både spredt på mange øyer med interne kommunikasjonsutfordringer innad i øykommunen, og tett samlet på én øy. Noen ligger langt ute i havet, har mange timers reisetid til nærmeste senter, andre ligger nærmere et større senter. Nærmeste senter varierer også i type og størrelse. Noen har relativt store avstander fra fastlandet og til et større sentrum, andre har et større sentrum nærmere. Noen har flere timer med ferge til fastlandet, andre har 20 minutter. Noen har pendelavstand til fastland/større sentrum, det fleste har det ikke og må være sitt eget bo- og arbeidsmarked. Noen opplever at

fergesambandet er godt, for andre er åpningstidene og tilbudet dårligere. Noen har helikopter- og flyruter, andre ikke. Noen har hurtigbåtforbindelse til fastland, men kommunene med lengst avstand til fastlandet har ikke hurtigbåt. Til tross for variasjonen ønsker øykommunene primært å bestå som egen kommune. Dette ut fra særegen bosetting, avstandsproblematikk, best mulig tjenestetilbud til innbyggerne, lokalt demokrati og råderett over ressurser, forvaltning og utvikling av verdier og næringsliv langs kysten. I det store og hele mener man at dette bare kan løses ved at det bor folk i området, noe som igjen er avhengig av en selvstendig kommune med nærhet til lokalsamfunnet. Flere uttrykker veldig sterkt at lokalsamfunnet ikke vil bestå dersom kommunen slås sammen med fastlandet: 'Hos oss er det veldig enkel analyse, det står og fell med kommunen og det som er her i dag.' Men kommunene kan ikke – og ønsker ikke – å bestå som egen kommune uten samarbeid og politisk-økonomisk støtte. Noen kaller dette et behov for 'forsterkning'. Andre snakker om en statlig garanti for å settes i stand til å være en egen kommune, eller at nabokommunene/storkommunen må gis et ansvar for å bidra til gode løsninger sammen med øykommunen. Økonomiske insentiv som småkommunetillegget er nevnt som avgjørende for kommunens fremtidige eksistens. Kommunene tar også et forbehold om at fremtidig eksistens er avhengig av at eventuelle nye oppgaver som i kraft av kommunereformen skulle bli lagt til kommunene er tilpasset deres leveringskapasitet – eller alternativt organiseres gjennom samarbeidende kommuner. Noen nevner behovet for fleksibilitet i reformen; at hva som må 'out-sources' fra kommunen ikke blir for statisk – men kan skifte over tid.

Det var jo det som var ideen vår. At vi ønska å vere eigen kommune, men at vi gjerne skulle samarbeide med ein større kommune, og kjøpe dei tenestene, eller få dei tenestene som vi pga størrelsen ikkje klarar å produsere sjølv. Og spesielle fagkvalifikasjonar og mange slike ting. Det er jo det eg ønsker. Men det er klart at vi må bli satt i stand økonomisk til å gjere det. Når det gjelder Danmark, så har eg vore der nede saman med fylkeskommunen og fått høyrte litt om det. Men det er klart at det er vanskeleg å samanlikne oss med Danmark, for den minste øykommunen der har 2000 innbyggjarar, og den største har 10 000 innbyggjarar av dei fem små øykommunane som styrer seg sjølv. (ordfører Røst)

Den viktigaste forutsetninga er jo at ein beheld det som i dag heiter småkommunetilskotet. Det er viktig at dei statlege rammeoverføringane er som dei er i dag. Vi ser ikkje nødvendigheta av å auke dei, for vi meiner at innafor dei rammene vi har i dag så kan ein drifte kommunar som vår. Og så vil eg også poengtere at sjølv om vi ikkje blir del av ein storkommune så er det viktig at ein har samarbeid, blant anna i forhold til barnevern og eventuelt andre tenester. Bortsett frå det så føler eg at det er greit sånn som det er i dag – det er ikkje noko krise. Eg meiner jo at måten det driftes på viser at vi klarer å styre eiga skute. Eg klarar ikkje å sjå kva ein stor kommune kan tilføre som vi ikkje har i dag. Det går på å drifte kommunen på samme måte som i dag, men kanskje få formalisert ein del av dei mer sårbare tenestene. Eg er meir tilhenger av eit interkommunalt samarbeid. Det er vi godt i gang med på mange felt – og det fungerer. (ordfører Hasvik)

Og kanskje noko av det viktige er at fastlandskommunane og får eit ansvar for å vere med å finne løysingar med oss. (ordfører Solund)

Kommunene opplever det som vanskelig å diskutere eller spå en framtidig situasjon, fordi en ikke vet hvilke oppgaver en framtidig kommune skal ha, inklusive hvilke økonomiske forutsetninger/rammebetingelser/inntektsgrunnlag som gis. Dette er også noe av bakgrunnen for at noen opplever det vanskelig å si hva som kan bli bedre og hva som kan bli dårligere også ved en eventuell sammenslåing. Noen av øykommunene utreder ulike alternativer; «Vi har jo blikket retta begge vegar og det utredes også, har fått midlar frå fylkesmannen for å utrede samarbeid». Noen har hatt folkemøte og fått god innsikt i hva befolkningen mener om

sammenslåing kontra fortsette som egen kommune, flere er med i ulike alternative utredninger eller sonderinger med nabokommuner. Noen har signalisert ganske tydelig til omverdenen at de ønsker å fortsette som egen kommune, og for de fleste vil omlandet uansett være endret etter reformen.

Vi har det kjempefint slik som vi har det no, vi. Men 0-alternativet det fins på ein måte ikkje. Etter at reformtoget har køyrt så er omverda vår litt ansleis enn den er i dag. Då er det ein del kommunar som har slått seg saman, og kanskje dei første åra har ein del interne utfordringar slik at det interkommunale samarbeidet dei første åra kanskje lir litt av det. Det er ei utfordring og ein realitet som vi er nøydd å ta med oss i vurderingane framover. (ordfører Smøla)

Eg tek jo reforma veldig på alvor. Og vi har hatt den oppe til drøfting fleire gonger i kommunestyret. Hadde vi trudd at for innbyggerane våre var det noko å vinne på å bli del av enten Hammerfest eller Alta så ville eg vore den første til å kjempa for det. Men det vi ser er at vi har eit godt tenestetilbod her ute, vi har eit velfungerande samfunn, vi har veldig god økonomikontroll, så vi klarar ikkje å sjå kva folk her har å vinne på det, bortsett frå dei sårbarheitene vi har tatt opp, men det meiner vi kan løysast med interkommunalt samarbeid. (ordfører Hasvik)

I de tilfeller informantene hilser reformen velkommen, er det ikke fordi de ikke ønsker å bestå som egen kommune, men fordi de ser nødvendigheten av en endring av dagens situasjon og/eller fordi de ønsker å få en debatt om distriktsutvikling. I diskusjonen om kommunereform gis en mulighet til å synliggjøre verdiene i kystsamfunnene og diskutere hva likeverdighet er og hva som skal til for å tilby likeverdige tjenester til befolkningen.

9.7 Dersom kommunen ikke består som egen kommune – hva så?

Øykommunene er forskjellige og opplever også noen ulike forutsetninger for framtidig utvikling. For noen vil en med noe raskere ferge kanskje komme så tett på fastlandet at flere innbyggere kan ha utsikter til å forholde seg til et større arbeidsmarked utenfor øya, og noen pendler allerede i dag. Andre opplever at alt annet enn å være egen kommune vil bety kroken på døra for lokalsamfunnet. Noen sier også at sammenslåing kanskje ikke har så stor betydning for praktisk gjennomføring av tjenesteproduksjon på øya: Gitt at det skal bo folk der må det også være tjenesteproduksjon på stedet; kanskje blir noe bedre og noe dårligere.

Tenestene må ytast der folket bur og så kan du sitje nesten kvar som helst og administrere dei til ei viss grad. Men om vi sler oss saman med Kristiansund så må vi like fullt ha heimesjukepleie, grunnskule og lege på Smøla – faktiske tenester må gis der folket er. (rådmann Smøla)

Men i det store og hele tror alle at øysamfunnet på sikt vil forvitte av ringvirkningene. Etter et par generasjoner med nye politikere vil det ikke være noen med en historie til øysamfunnet og som av den grunn har omsorg for å vedlikeholde eller utvikle det. Fagfolk vil flytte som følge av at kommunale stillinger og tjenester forsvinner, storsamfunnet vil ikke se verdien av å jobbe for et samfunn i utkanten av kommunen, politikere og planleggere med uunngåelig sentrumsfokus vil ikke jobbe for å bevare arbeidsplasser, utvikle næringsliv og forvalte verdifulle landbruksareal på øya. Øysamfunnet vil miste planleggingsretten og naturperler vil ikke tas vare på. Samferdsel er en sentral sak for øysamfunnet; en talsperson for dette vil forsvinne i storkommunen. En frykter demokratisk underskudd for øysamfunnet i en større kommune; noe som knyttes til lange avstander og tidkrevende reise, samt at sentrum vil bli prioritert. Dette dreier seg også om mentale avstander. Nærhet mellom befolkning og kommune, og mellom politikere og lokalsamfunn, anses i dag som en demokratisk fordel og

fleksibilitet som vil gå tapt dersom øysamfunnene blir del av en større kommune med sentrum på fastlandet. Det som i dag er avstandsulemper vil i en framtidig storkommune bli flere og større ulemper. Informantene tror at det i en framtidig storkommune vil være effektivisering, standardisering og sentralisering – på bekostning av øykommunenes arbeid for bebodde og levedyktige øysamfunn, fleksibilitet, dugnadsånd og nærhet. Her er noen sitater som illustrerer de ulike farene en ser ved kommunesammenslåing:

Sentralisering av tjenester og fraflytting

Vi har jo lege her, og legen vil jo sjølvsagt bli det første dei tek bort når storkommunen sit der i kommunestyret – i storkommunen så slit dei jo i dag med å halde legedekning der det er mest sentralt. Mens vi har ei god ordning som er litt dyr – men den fungerer utmerka og den har vi hatt i 23 år, og det er jo det første som forsvinn og så forsvinn jo det som hører til då – ambulanse, og så kan jo aldersheim og slike ting forsvinne og det her raknar jo. (ordfører Leka)

Kommunale tenester – det er stort sett der du har dei utdanna folka. Og dei arbeidsplassane vil smuldre bort etterkvart, og då trur eg samfunnet vil smuldre bort, sakte men sikkert. (ordfører Hasvik)

Ser ikkje for meg at ein sit i Alta eller Hammerfest og opprettheld den skulestrukturen vi har og som vi har fordi vi vil ha levande bygder, vi har tre skular – ein i kvar bygd. (rådmann Hasvik)

Faren for fråflytting er jo ganske stor. Med tanke på dei som må finne anna arbeid i første omgang. Det kan jo gje smitteeffekt. Det er veldig vanskelig å sei. Og blir vi færre kan jo det få økonomiske konsekvensar. (rådmann Solund)

Vi ligg der vi ligg uti havet og her blir vi liggande enten vi blir eigen eller om vi blir del av ein større kommune. Det eg er redd for er tenesteproduksjonen – så kan dei seie at den kan dei likegodt gjere i anna kommune – ja det kan dei – men det er noko med det som går på nærleik; skule og sjukeheim og dei heilt elementære tinga – noko av dei tinga eg er redd for er at våre innbyggjarar i ein storkommune plutselig skal bu på sjukeheim på andre sida av fjorden – fordi det er meir økonomisk. Mest redd for at tenestetilbodet skal bli forringa hvis ein ikkje skal vere eigen kommune. (ordfører Fedje)

I den grad du ser for deg scenariet at det blir ein storkommune, så betyr jo det at ein del av apparatet her - stillingar vil jo forsvinne. Og du kan sei at for mange av oss som er oppe i alder, så betyr jo ikkje det noko... Men no tenkjer eg framover, hvis den type stillingar forsvinn, og interessante stillingar, så betyr jo det at det er færre som kan busette seg her inn i framtida. Eg er også redd at... hvis du ser på skulesektoren for eksempel, ungdomsskulen vil då kunne vere ganske utsatt, då forsvinn lærerpersonale ved skulen her. Og forsvinn nokon av dei miljøa der, så trur eg det kan gjere det vanskelegare å få til rekruttering for dei øvrige stillingane i kommunen her. Det er eg ganske overbevist om. (rådmann Fedje)

Stor og større avstand til et administrasjons- og politisk senter

Det vil vere heilt umuleg å drive det samfunnet her med utvikling utan eigen kommune for vi er for langt unna. Avstandane gjer at det demokratiske vil rakne, vi orkar ikkje å køyre altfor, altfor langt til ein storkommune, bli stemt ned der av – det seier seg jo sjølv – Og det andre - du får jo også en administrasjon som er programmert til å jobbe for det sentrale området som ein storkommune, så det vil bety at den arbeidsforma vi har – både for rekruttering og bevare den produksjonen som er viktig nasjonalt då – både på landbruk og på havbruk – den vil vere heilt umuleg å ta vare på. (ordfører Leka)

Ja men eg føler at skal du legge ein del av dei her vitale oppgåvene i ein ny kommune, så går det nokre kommunestyrer – og så går økonomien dårleg og så begynner ein å kutte. Og så forsvinn det. Og så er historia bak der gløymt for det er ein ny generasjon politikarar. (varaordfører Utsira)

Ein skal ikke kimse av at ein vil miste det lokale demokratiske engasjementet i ei sånn sak. Og ingen må tru at vi får fleire fagfolk til Træna, som er fagfolk vi i dag manglar. Sjølv om vi aldri så mykje sler oss saman med ein større kommune. Det får vi ikkje! Eg ser ikkje eit einaste argument på det området. For vi ligg der vi ligg. Avstanden er der. Den vil ikkje vere ansleis. Vi får ikkje betre kommunikasjon til Træna sjølv om vi blir del av større kommune. Og eg har ingen grunn til å tru at staten vil gjere det betre sånn sett, då burde ein gjort det for lenge sidan, for det er næringslivet som har det største behovet, og næringslivet det vil vere uforandra uansett. (ordfører Træna)

Mister en egen talsperson for øysamfunnet

Utviklingsorienterte kommuner anser det som usannsynlig at en kommende storkommune vil ha same fokus på øysamfunnet.

For ordfører i øykommune: Viktigaste sak nr 1 er samferdsel; ferge, hurtigbåt, problematikk rundt det. For Kvitsøy er det sånn at når ferga er innstilt eller ikkje går så ringer innbyggjarne til ordfører for å høyre kva som skjer og legge press på at vi skal gjere noko med det – dei har stor tru på at vi kan ordne fort opp. Av og til til stor frustrasjon og, for det er ikkje alltid så lett å ordne opp i sånne ting. Men det er ei veldig viktig sak for folk og det er og det eg brukar mestparten av mi tid på. I samanslått kommune/fastlandskommune har vi ikkje hatt den som sto og kjempa for rettigheter/samferdselstilbod og hadde fokus på det heile vegen. Og for folk som bur på Kvitsøy er det den viktigste saken over alle. Har ein talsmann når ein er ein kommune for seg sjølv. (ordfører Kvitsøy)

Eg meiner at befolkninga har ingenting å vinne med kommunesamanslåing. Ikkje berre befolkninga – men og sjølve Kvitsøy – er ute i havet, heilt fantastisk natur, trur at ein regionkommune på sikt ikkje vil ta nok vare på det. Eg er ikkje mot kommunestruktur, bør gjere nokon ting, men har ein del eksklusive kommunar (kystkommunar, øykommunar, finnmarkskommunar) som samfunnet bør ta seg råd til å la vere som eigen kommune. (rådmann Kvitsøy)

Det vil føre til at vi blir meir utkant enn det vi er i dag. I dag er vi ein utkant men vi er tross alt ein eigen kommune som kan påvirke veldig mange ting, då. På kort sikt trur eg vi taper ein stad mellom 20 og 30 arbeidsplassar. Og vi vil over sikt antakelegvis miste krafta i forhold til å oppretthalde tilstrekkeleg infrastruktur knytt til kommunikasjon. Må sloss for den kommunikasjonen vi har, må sloss for ferga og åpningstidene og vi må gjere det for hurtigbåten. Og det er større gjennomslagskraft som eigen kommune enn som del av eit større fellesskap. (rådmann Leka)

Det blir ingen utviklingsmuligheter. Det er ikkje nokon som jobbar for utviklingsmulegheiter i et sånt bittelite samfunn. Det er garantert sikkert at det forsvinn i en sånn storkommune. Det må berre vere sånn - og det skuldast at dei vil ha altfor lite pengar dei og. (ordfører Leka)

Når krybba tømmes i ein større samanheng - det første augene kastes på er ikkje sentrum, men det er periferien. Og det er gjerne periferien – distrikta – det går utover for då begynner ein å telje hovud og så legg ein opp ein økonomi etter det. (ordfører Træna)

Øykommunene opplever i store trekk at tjenestetilbudet i egen kommune er godt; at de fleste innbyggerne får de tjenestene de har behov for og etter 'den kvaliteten en forventer i dag'. Det varierer noe og oppleves å være personavhengig, men ingen gir uttrykk for at tjenestetilbudet vil bli bedre ved en sammenslåing. Snarere tvert imot.

Vi jobbar 110% for å klare å oppretthalde dei tenestene vi har. Vi strekkjer oss langt for å få til rekruttering og for å få den siste biten på plass for å løyse dei utfordringane vi har. Vil ein ny storkommune jobbe like hardt for å få til det lokalt på Smøla, eller vil dei kaste inn korta tidlegare og seie at 'Nei vi klarte ikkje å få den brannsjefen, den fysioterapeuten, så den står ubesatt – de er nøydd å komme inn til oss for å ha det tilbodet'. Eg er ikkje like sikker på at ein ny kommuneadministrasjon vil jobbe like knallhardt som ein liten lokal ein. For å oppretthalde det nivået som vi har i dag. (ordfører Smøla)

Mister et frivillig overskudd

Informantene opplever at det i dag er et overskudd i lokalsamfunnet i betydning samhold, felles innsats og eierskap til lokale anliggender. Dette anser en vil gå tapt som følge av en kommunesammenslåing.

Om det er typisk for øykommune eller for Utsira det kan eg ikkje svare på, men veit i alle fall det at sirabuen har veldig sånn eigarforhold til plassen sin. Eigarforhold til kommunen og til dei kommunale bygga, føler at det er vårt. Blir sett på som litt sånn felles, at alle eig dette her i lag og vi kan benytte oss av det og sånn – på godt og vondt, mest på godt kan du sei, men det er nok også det at veldig mange her ute er og har vært politisk aktiv. Veldig mange her ute jobbar med eitt eller anna i kommunen, og det kan vere i små stillingar – nokon kan ha 2% stilling brannkonstabel, alle har på ein måte ein avleggjar inn i dette her. Det eigarforholdet du får til heimlassen din på ein sånn liten plass er eg redd for at kanskje kan bli skadelidande av at for eksempel Haugesund kommune skal sitte og eige alt her og du får ikkje den nærleiken – nærleiken forsvinn og den her patriotismen er eg redd for blir skadelidande. (varaordfører Utsira)

Det går på samholdet som er i små lokalsamfunn. Dugnad, den måten ein jobbar på. Det føler eg ofte er undervurdert, den livskrafta som ligg i småsamfunn. Du mister nærleiken. Det er eg ikke i tvil om. Og det ser eg stadig som ordførar – kor lett det er å få folk med på ting. Den nærleiken fryktar eg vil forsvinne i en storkommune. For enkelte kommunar der du har nærare geografi så trur eg jo på reforma, og – er ikkje imot kommunereform, men det er noko med realismen i at vi er ein øykommune. Med dei utfordringane det medfører. (ordfører Hasvik)

Mister tilstedeværelse

Tjenester på stedet anser en som nødvendig for befolkning og sikkerhet, og for rekruttering og tilflytting.

Sånn som det er no så er det jo ei villa utvikling. Vi ønsker jo at all tenesteproduksjon skal foregå på Smøla. Ifht ein kommunereform så vil jo alt det som skal utøvast overfor innbyggjarane også skje på Smøla. Ein fare at du kan sentralisere ein del leiarfunksjonar, administrative funksjonar, ikkje sikkert at innbyggjarane vil merke det sånn direkte at det vil bli dårlegare – men det som indirekte vil skje er at øysamfunnet vil mangle ein del kompetansearbeidsplasser som vil slå ut i form av busetting, fråflytting eller manglande tilbakeflytting etter endt utdanning. Vi manglar leiarfunksjonar i den største arbeidsplassen i kommunen, direkte negative konsekvensar på sikt. (ordfører Smøla)

Men det er klart at det nok er mange områder her som... både med planlegging, kartverk og alle slike ting som sikkert kunne ha gjort seg med å vere i ein større kommune. Eg skal ikkje sjå bort frå at ting kunne vore løyst med ein større kommune. Men eg har liksom vanskelegheiter med å sjå for meg... for dei tenestene vi skal ha gjort på Røst, dei må vi få gjort her. Det er vanskeleg å ringe til Bodø og sei at no har det snødd og no må de komme å brøyte, for eksempel. (ordfører Røst)

I forhold til dei andre kommunane i dette prosjektet har jo vi kort avstand til næraste kommune. Til dagleg er det ikkje problem med avstanden. Det handlar om at vi er vant til at slik er det. Men i forhold til samanslåing med ein stor kommune i heile regionen så vil jo veldig mykje bli flytta til regionsenteret, det vil bli kjempeutfordring – då er det ikkje berre tannlegen du må reise til Knarvik for å få fatt i – det er og andre ting. (ordfører Fedje)

Blir en utkant i utkanten

Noen opplever seg som attraktive for en fastlandskommune fordi de har et næringsliv som storkommunen ønsker å innlemme i seg. Men øykommunene ser også at de vil være et 'hår i suppa' for fastlandskommunen/storkommunen. Dette kan kort beskrives som at kommunene anser det som sikkert at de ved en sammenslåing blir en utkant i utkanten, eller periferiens periferi:

Vi kan ikkje bidra med noko inn – vi kan ikkje inngå i samarbeid der: Dere tek den delen så tek vi den delen. og så: Går vi inn i det der så blir vi slukt inn i storkommune, og dei vil få ein ekstra utkant som dei er nødd å handtere, det er jo realiteten. Den må vi berre innsjå. (rådmann og varaordfører Utsira).

Som ordførar vil eg velje å tru at det har ein effekt at vi har ... personar som snakkar Solund si sak og for min del som har det som heiltidsjobb. Heiltidsverv å snakke Solund si sak. Og nokon som dreg i trådane på samfunnsutvikling. Og dreg i gang arbeid der. Eg ser jo fare for at vi vil ein få ein ny kommune der det muligens kan vere snakk om større omstillingsarbeid for det første og mykje fokus på dei mest folketunge områda i den nye kommunen. Og at vi – for å sitere Frøy Gudbrandsen i BT som skreiv om Solund, periferiens periferi omtala ho oss som, og det er jo ein fare for i ein større kommune at vi blir periferiens periferi, og at vi då blir gløymt og at vi ikkje har eit talerør, og at utviklingsarbeidet lokalt kan få mindre fokus. På den andre sida så kan det hende at med ein større organisasjon som har større kapasitet så kan ein komme lenger med den type arbeid. Det er jo vanskeleg å sei på førehand. (ordfører Solund)

Eg tenkjer jo som så, at hvis det fortsatt skal bu folk på Røst, så må vi ha nokon tenester. Vi må ha ein skule, vi må ha ein sjukeheim, vi må ha ein barnehage, og vi må ha legeteneste her ute. Eg kan ikkje sjå for meg at vi skal kunne ha lege sittande på fastlandet når vi treng det her ute. Vi må ha ein teknisk etat som tek seg av de tinga her ute, som tek seg av det med snøbrøyting, søppelkøyring og alle slike ting. Så eg ser ikkje for meg at det skal vere noko i besparelse, i nokon ting, med å slå seg saman med ein nabokommune. Eg er så livredd for at hvis vi er i ein ytterkant nå, og hvis vi blir samanslått med ein større kommune, så blir vi ein ytterkant i ein ny ytterkant, og eg trur det blir vanskeleg å oppretthalde samfunnet her ute hvis det kjem dit hen. (ordfører Røst)

Eg trur vi vil bli avfolka. Ikkje nødvendigvis heilt men folketalet vil gå ned, og på sikt så vil ein del av identiteten og forsvinne. Det trur eg. Eg trur vi blir ein utkant i utkanten. Vi har litt av den problematikken allereie, vi har bla Selvær som eit lite samfunn med 60 innbyggjarar som og kjenner på at dei er ein utkant i Træna kommune. Og eg har sagt at viss vi blir ein del av storkommune så blir kanskje vi litt sånn som Selvær kjenner seg i dag i Træna, at vi blir på ein måte ein utkant då i.. ein brukar veldig mykje tid og energi på å sloss for alt muleg. Det gjør noko med haldninga til folk og det gjer noko med – korleis ein kjenner seg. Verdien. Eigenverdien. (rådmann Træna)

Ønsker garantier for at øysamfunnet skal bestå

Flere sier at storsamfunnet først må bestemme seg for om det skal bo folk langs kysten/i øykommunene. Deretter må det legges til rette for å sikre det.

Det eg hadde ønska var at du hadde hatt ein statleg garanti på kva som skulle vere på små samfunn som ligg isolert til. Du skal ha grunnskoletilbud, det må du ha uansett – kan ikkje sende små ungar til byen med båt, og skal ha eit barnehagetilbod. Dei to tinga har vi allereie og eg vil at helsevesenet skal bli lovfesta på same måten som grunnskulen. Og at det er den nye kommunen si plikt å oppretthalde eit helsetilbod for innbyggjarar på sånne små isolerte plassar. Der det er ulempe i forhold til reise til og frå – ja at du har tilbodet på plass. Og eg vil at det skal vere vannverk og teknisk drift av bygningsmassen her ute – skule, barnehage, sjukeheim. Og det skal vere nokon på plassen som kan handtere ein situasjon på kort varsel. Og ikkje vere avhengig av at kanskje båten går om 14 timar. Det er sånne garantier eg ser etter. (varaordfører Utsira)

Vi må først spørje oss om at det skal bu folk på Røst – og viss samfunnet seier at det skal det – og det vil forferde meg viss ikkje med dei verdiane vi produserer - då må vi seie at kor liten organisasjon kan vi ha? – Vi må ha skule, barnehage, og sjukeheim på Røst og eit minimum av tekniske tenester – og korleis skaffe dei då – der meiner vi at vi er komne inn på eit minimum. Det som er vanskeleg er å halde på framtidstrua. Gjennom kommunereforma trur vi det må finnast ei løysing. Ekspertutvalet og departementet og regjeringa har sagt at vi skal halde på prinsippet om generalistkommunar og likeverdige tenester til alle innbyggjarane i landet. Då må vi ha ei forsterking på Røst, uansett om vi skal vere eigen kommune eller slåast saman. (rådmann Røst)

Tenkjer at hvis det frå politisk hald seies at små utkantkommunar som Værøy og mange av dei kommunane som er med i det prosjektet her – at dei skal få lov til å bestå – så håper eg at det frå sentralt hald også blir ein forståelse for at det nødvendigvis vil koste samfunnet litt å oppretthalde dei busettingane som er – og så vil eg ønske at storsamfunnet også evner å sjå på den verdiskapinga som skjer i dei små lokalsamfunna. (Værøy)

Ja i forhold til forvaltning av dei ressursane som trass alt befinn seg i dei områda som det då er snakk om å avfolke. Det skjer ei veldig stor verdiskaping i dei fleste små lokalsamfunn, særleg i små kystsamfunn, som pløyes inn i fellesskapet. Ønsker vi politisk å ha den busettinga – på den måten det er i dag - eller ønsker vi det ikkje - då er det i tilfelle greitt å seie at det ønsker vi ikkje og så ta konsekvensane av det. (Værøy)

Lokaldemokratiet vil svekkes

Kommunestrukturen opplevs som et spørsmål om hvem som skal bestemme over verdiene, ressursene og kvaliteten på tjenestene i øysamfunnet. Det opplevs som en inngripen i lokalsamfunnets selvråderett.

Det er sagt at lokaldemokratiet skal styrkast med denne reforma – ved å gje større kommunar nye oppgåver og styrke lokaldemokratiet på den måten. Men for den enkelte innbyggjar på ein liten plass som Kvitsøy er det heilt klart å svekke lokaldemokratiet. Her kan ein vere med og engasjere seg i politikken og bestemme og styre i sitt eige samfunn, hvis vi blir del av Stavanger eller Randaberg er det svært lite sannsynleg at Kvitsøy i det heile tatt vil vere representert der. Vil og vere vanskeleg om det er 1-2 representantar - ein blir ein utkant uansett i ein sånn samanheng. Lokaldemokratiet for folk på Kvitsøy vil definitivt bli svekka. (ordfører Kvitsøy)

Trur det vil vere starten på ei nedlegging av samfunnet Træna. Og grunnen til at eg meiner det er at politisk demokratisk engasjement vil forvitte over tid, ein vil forsvinne inn i en større kommune og vil ha veldig lite å seie som ei lita bygd i ein større kommune. Og det har vi sett veldig mange plassar at det har skjedd. Det første det går utover er periferien i ein større kommune. (ordfører Træna)

Blir ei svak stemme frå distriktet i ein ny storkommune, i eit bystyre på ca 30. Og den svake stemma skal kanskje konkurrere med andre svake stemmer frå andre kommunar i same store nye kommunen. Demokratiet for dagens smølaving blir heilt soleklart dårlegare, kanskje sterkare

for dei som bur i store kommunar i dag, men for småkommunane, vil det heilt klart bli dårlegare. (ordførar Smøla)

Det blir sagt at det vil vere å styrke [å bli del av anna kommune] – men eg klarar ikkje med mi beste vilje å sjå korleis det kan styrke lokaldemokratiet. For det vil vel bli begrensa kor mange medlemmar som kjem frå Hasvik i eit så stort kommunestyre. Så eg trur at interessa for lokaldemokratiet vil svekkast i staden for å styrkast. Vil ein lett tenkje på Hasvik i ein større kommune? Eg trur vi vil havne bak. Vi ser jo via regionrådet at vi er ein liten del av det. Vi smuldar opp, det trur eg. Eg trur den reelle innflytelsen i ein stor kommune – lokaldemokratiet svekkast. Og har du ikkje reell innflytelse er du ikkje så interessert i å vere med. (ordførar Hasvik)

Ein utviklar eit sentrum, det er alltid sånn i ein storkommune, dei tek i frå alt – flyttar det inn til sentrumet og utviklinga skjer i sentrumet. For demokratiet så betyr det at det er begrensa kor lenge du orkar å køyre inn til ein storkommune og bli nedstemt, du brukar opp krafta di. Så demokratiet får dårlegare betingelsar. Med dei avstandane som kjem då. Så får du ikkje den tilhørighetsfølelsen lenger når folket forsvinn derifrå. (ordførar Leka)

Ikke bedre samferdsel til øya

For noen kommuner er fastlandet mer innen rekkevidde. Men forbindelsen (rutetider, åpningstider, kapasitet osv.) er ikke tilfredsstillende i en situasjon der fastlandet blir det nye arbeids- og tjenestemarkedet. Kommunene tar utgangspunkt i at kommunereformen ikke betyr ny eller økt innsats for bedre samferdsel til øysamfunnene (vei, bru, båt).

Men det er klart at ein stor og viktig nøkkel oppi det heile er samferdsel. I alle fall viss vi blir heilt avhengig av ein arbeidsmarknad på fastlandet. Då må det vere mest muleg og fortast muleg og kortast muleg (kommunikasjon/samferdsel) – slik som eg ser det. Viss det skal vere attraktivt å bu her ute. (varaordførar Utsira)

9.8 Erfaringene tilsier....

Som tidligere nevnt uttrykker kommunene at det er vanskelig å spå hvordan framtida vil bli; både fordi en ikke vet hvilke oppgaver en framtidig kommune skal ha, og hvilke premisser som vil ligge til grunn for å bestå som egen kommune. Det er derfor mange spørsmål å stille, samtidig som 'all erfaring' fra tidligere og sammenlignbare tilfeller blir et viktig referansepunkt.

Og det er veldig viktig i forhold til kva skjer viss vi blir ein liten del av noko stort? Vil den same satsinga skje lokalt på Smøla? Vil kulturlivet på Smøla overleve samanlikna med operaen i Kristiansund, for eksempel? Det satses mykje, mykje frivillighet, men det er mykje pengar og, som gjer at kroner per innbyggjar er ganske høg i Smøla. Vil ein klare å oppretthalde det nivået i ein ny storkommune? Det kan ein stille spørsmål ved. Klarar vi å mobilisere på linje med dagens viss vi blir ein del av ein stor kommune med 40-50 000 innbyggjarar? (ordførar Smøla)

Det der er jo ganske vanskeleg for det er å sjå inn i krystallkula. Har gjennomført kommunesamanslåingar tidlegare i landet og erfaringar frå dei har vore veldig sentrumsorientering både av tenesteproduksjon og busetting, så kanskje den største konsekvensen for eit såpass avsides lokalsamfunn som det her vil vel vere avfolking. I og med at tenestene som skal produserast og leverast til innbyggjarane må gjerast på plassen, og kostnadane vil ikkje bli lavare i ein storkommune – vil jo komme i en situasjon der vi må sloss med meir sentrale strok i forhold til å bruke ressursar på ... og ressursknapphet er jo noko som er velkjent i alle kommunar. Er vel nesten som å banne i kjerka – men det er vel meir sånn at ein sånn prosess for dei mest avsidesliggande kommunane vil vere mest eit spørsmål over tid om eit vere eller

ikkje vere. All erfaring frå tidlegare har vore veldig fokusert på sentralisering av både busetting og tenester. Folk trekker sjølvsagt inn der dei har sitt arbeid. Skal den eldre befolkninga i ein liten kommune få lov til å bu heime – eller skal det ikkje vere ein menneskerett å få bu heime hvis du bur på ei øy? For tenestene må produserast der folk bur. Det gjeld både skule, barnehage, pleie/omsorg, ... alle dei mjuke tenestene – og det er jo stort sett berre dei mjuke tenestene som produseres via kommunen. Eg har snart 35 år bak meg i kommunal/offentleg forvaltning, og når vi gjer prioriteringar og avset ressursar så er det heile tida fokus på å produsere tenester til lavast muleg pris, og vi kan aldri konkurrere med ein institusjon på fastlandet. Så det er vel ikkje å frykte men å bruke erfaringane som har vore så langt. (rådmann Værøy)

Frå noverande interkommunalt samarbeid veit jo vi at når ein begynner å snakke om sånne ting: for eksempel når vi skulle etablere helsehus; og alle var einige om at vi skulle gjere det og brukte masse tid og krefter på det. Eg sa det tidleg i debatten at eg synest vi skal vere så ærlege at det kjem og til å bli snakk om plassering og lokalisering. Å nei då, det var nesten det same det – påstod noko. Men det var jo sjølvsagt ikkje det. Det er klart at det betyr noko kvar det ligg – vil generere arbeidsplassar osv osv. Veit kva mekanismar som sler inn – sjølv om folk seier at nei då det er klart at i ein storkommune så skal du skjønne at det er naturleg at alle som er i kommunen no – alle stader blir representert - veit at det ikkje er slik når det kjem til stykket. (ordfører Fedje)

I vår nærhet er Rana kommune, kor for ca 1 år sidan jobba ein intenst for å legge ned en skule 30-40 min frå eit sentrum, det var ungdomsskule med ca 40 elevar som skulle skyssast til Mo sentrum. Så gjekk ikke det, var voldsom motstand. Og i år så er det då (xx) skule som ein skal gjere noko med og skal skyss elevar. Det her gjer ein fordi ein er nøydd å spare inn beløp som er så store at det tilsvarar overføringar til Træna kommune frå staten. Kor mange år trur ein at ein opprettheld for eksempel sjukeheimen på Træna i ein slik kommune, i ein kommune som slit økonomisk. Eg er redd for at hvis vi skal inn i større kommune så vil vi i startfasen få mange pengar til lokalsamfunnet som vi kan bruke. Når dei pengane er borte så har ikkje vi meir å hente. Så då vil forvitringa starte lokalt sett. Vi har sett det i (nabokommune); dei slo seg frivillig saman med Bodø - i dag er det slik at sjukeheim vert lagt ned, ein av to skular er stengt og elevane må bussast til sentrum. Det er ei anna haldning hos folk i dag, i dag ser dei at dei er lurte opp i stry, og det forvittrast innan ifrå. Det trur eg vil kunne komme til å skje i einkvar utkantkommune i ei kommunesamanslåing. Og det er alvorleg. Det er alvorleg for Norge AS og det er alvorleg for busettingsmønsteret i Norge. Og det er alvorleg også for næringslivet – primærnærings. I landet. Kjempealvorleg. (ordfører Træna)

Eg har veldig god kontakt med (bygd i nabokommune), eg kjenner jo mange der, som slo seg saman med Bodø for nokon år sidan. Dei sier det at det gjekk veldig bra i begynnelsen. De hadde representanter i bystyret, vart høyrte og fikk ein del tilført i akkurat den prosessen og i overgangen. Men, som dei seier dei eg har snakka med, det blir vanskelegare og vanskelegare. Altså vi blir ikkje tatt så mykje hensyn til i bystyre og byråd lenger når vi kjem med våre ting. Det er andre og større ting som styrer deira kvardag no. Det er nok ikkje like lyseraudt som det var i starten. Og då tenkjer eg berre som så at, ok, det kan sikkert vere fint i begynnelsen og dei vil ta imot oss, men eg trur nok at vi kjem til å slite for å... Det veit vi jo frå kommunar der dei har slike områdelister. Dei slit jo. Dei blir jo aldri einige i noko eller får til noko. Så eg er litt redd for at det er det som vil skje. (ordfører Røst)

9.9 Øykommune eller småsamfunn i distriktet?

Mange av utfordringene og situasjonsbeskrivelsene er ikke spesifikke for øykommuner, men representerer like mye småkommuner (inklusive delvis betydelig større kommuner) og distriktskommuner, og kommune-Norge generelt. Men kommunikasjon står i en særstilling og skiller øykommunene fra andre småkommuner. Det gir begrensninger og utfordringer både i forhold til bosetting og rekruttering, interkommunalt samarbeid, pendling, frakt og

reisevirksomhet. Dette gjør at kommunene også har skaffet seg det de opplever er 'en kompetanse på at vi håndterer utfordringar sjølv'.

Hvis her er eit dagsmøte i eitt av samarbeidsorgana vi har – uansett kva for eitt – må vi pårekne minst ei overnatting for dei personane som skal delta. Så det eine heng veldig saman med det andre. Men samtidig vil jo også avstand gjere at dei tenestene som skal tilbys befolkninga må produserast her ute – vi har ikkje mulegheiter for å hente ressursar frå ein nabokommune. Viss det er ting vi manglar eller for å dekke opp noko. (Værøy)

Det som er øykommunen si utfordring er jo sånn som eg ser det, isolasjon og avstand inn til fastlandet. Fordi at veldig mykje av andre ting det er ikkje noko ulikt om vi er ein liten kommune midt inni Telemark enn om vi er på ei øy ute på Helgeland. Men akkurat det med isolasjon og bli sittande verfast det gjer oss litt spesielle i forhold til andre små kommunar.» (rådmann Træna)
«Det er jo det her med reiseavstand. At det tek veldig mykje lenger tid for oss å komme inn til dei sentra som Alta og Hammerfest representerer. Og så trur eg kanskje, det er vanskeleg å vite det med rekruttering – ein ligg meir isolert på ei øy, men samtidig også meir eksotisk – hvis ein treff dei rette folka. (rådmann Hasvik)

Mangel på veg – avhengig av ferge, fergetur på 1,5 time eller båt. Det er nok viktigaste utfordring, det er ikkje tvil om det. Må bruke antakeleg minst ein dag ekstra i kvar ende [på møter på fastlandet]. Vi er jo vant til det – og ser jo utfordringa, og skal vi vere heime i rimeleg tid – bla på fylkesmannen sine møter - må vi dra litt før det er slutt. Det er både tid- og kostnadskreven. Det er ein realitet. (ordfører Hasvik)

Og det er eit viktig poeng her – vi er ikkje avhengig av at nokon skal komme frå fastlandet - det er viktig når du bur på ei øy – det er viktig å vere sjølvberga – i størst muleg grad. Og i alle fall når du ligg så langt til havs som vi gjer. Det er ikkje gitt at eingong redningsskøyta kan komme ut med folk. Det er i alle fall det første som kjem opp i hovudet mitt om kva som skil oss frå å vere småkommune generelt – det er rett og slett kommunikasjon og evna til å vere sjølvhjulpen i ein gitt situasjon. (varaordfører Utsira)

9.10 Oppsummering

I dette kapittelet har vi lagt vekt på å presentere de ti øykommunenenes synspunkter, representert ved ordfører og rådmanns vurderinger av dagens situasjon og en eventuell fremtidig situasjon der kommunen blir slått sammen med en eller flere fastlandskommuner. Kommunene har noen utfordringer som er felles med kommuner generelt, og med småkommuner og distriktskommuner spesielt. I tillegg har disse øykommunene en helt spesiell utfordring ved at de ikke har fastlandsforbindelse. Det gjør dem ekstra sårbare; eksempelvis i sammenhenger knyttet til rekruttering, samhandling, tjenester og reiser til og fra fastlandet/større kommune. Dette gjelder kommunene som organisasjon så vel som næringsliv og privatpersoner som må ta ekstra forholdsregler og forholde seg til at gjøren og laden på fastlandet både kan være dyrt og tidkrevende. I gitte situasjoner er øykommunene også helt isolert fra fastlandet med tanke på reisemuligheter til og fra, og dette er en absolutt begrensning for kommunene, som de heller ikke ser at vil endre seg med en kommunesammenslåing.

Kommunene har ellers ulike utfordringer seg imellom, som varierer over tid, med sektor og næringsssituasjon. Noen opplever vekst og tilflytting, andre har en negativ befolkningsutvikling. Noen er nærme et fastland og/eller nærmere et større senter og kan pendles til eller fra, andre ligger flere timer unna både til havs og med bil og utgjør sitt eget bo- og arbeidsmarked. Dette til tross er informantene samstemte om at dersom

bosettingsmønsteret skal bevares må innbyggerne ha samme tjenestetilbudet på øya som per i dag. De er også samstemte om at innbyggerne på øya får det beste tjenestetilbudet ved at det tilbys på stedet; det være seg skole, barnehage, eldreomsorg, lege og annen beredskap. Beredskap i livsviktige funksjoner som lege og brannvesen er særlig viktig at finnes på øya – og ikke utsettes for lang og også til tider usikker responstid. Som en sier: 'Ferga går ikke alltid'.

For at befolkningen på øya skal opprettholdes, anser informantene det som nødvendig å være egen kommune. I denne typen kommuner kan kommune og lokalsamfunn ofte oppleves som samme sak. Og bare ved å være egen kommune kan en opprettholde det eierforholdet, ansvaret, demokratiske engasjementet og mobiliseringen som de opplever at innbyggerne har i disse lokalsamfunnene. Og bare ved å være egen kommune har øysamfunnet sin egen talsperson som taler disse innbyggernes sak. Tjenesteproduksjon, arbeidsplasser, samferdsel og kommunikasjon til øyene er saker som en opplever er kritiske i så måte. 'Ferga er livsnerven' og samferdsel er 'viktigste sak nr. 1'.

Informantene ser det som sikkert at dersom øysamfunnet ikke består som egen kommune, vil et nytt sentrum - basert på all tidligere erfaring og 'sentrums naturlige logikk' – først og fremst sørge for utvikling i sentrum. Øysamfunnet blir følgelig den nye utkanten i kommunen, med tidkrevende avstander som på sikt vil bidra ytterligere til sentralisering. Informantene opplever det som viktig at øysamfunnene er selvhjulpne på det de må og kan, men samtidig er det absolutt nødvendig både i dag og i framtida å samarbeide interkommunalt i ulike former og saker.

10. Erfaringer fra Danmark

I sitt mandat til Ekspertutvalget ber Regjeringen utvalget om å se på erfaringer fra kommunestrukturreformer i våre naboland. I denne sammenhengen er erfaringene fra Danmark særlig interessante. I perioden 2002 til 2007 var Danmark i en strukturreform som reduserte antall kommuner fra 271 kommuner til 98 og byttet ut 14 amt med fem regioner. Reformen førte også til at kommunene fikk nye oppgaver fra både stat og de gamle amtene. Det som gjør reformen særlig relevant for norske øykommuner er at den danske strukturreformen gjorde særlige unntak for kommuner hvor geografiske forhold som avstand og reisetid gjorde det vanskelig å nå minimumsgrensen på 20 000 innbyggere.

Ekspertutvalget vurderer særlig demokratierfaringene fra den danske reformen. Utvalget retter oppmerksomhet på at kommunereformen kan ha negative konsekvenser for kommunene som arena for lokaldemokrati. Basert på erfaringene fra den danske reformen sier utvalget at det er sannsynlig at det vil bli færre folkevalgte, og det vil bli vanskelig å opprettholde den samme graden av nærhet og tillit som innbyggere i mindre kommuner har hatt til sine folkevalgte. Ekspertutvalget viser også til forskning fra Danmark som dokumenterer at kommunereformen har ført til en svakere forståelse av lokalpolitikken blant innbyggerne, som er blitt mindre villige til å ta på seg politiske verv. Utvalget løfter også fram erfaringer fra danske lokalpolitikere som opplever at sakene har blitt mer kompliserte og at mer makt er flyttet til administrasjonen etter reformen (Vabo m.fl., 2014b).

Når det gjelder øykommuner, er erfaringer fra Danmark som sagt særlig relevante, da den danske strukturreformen tok hensyn til øykommuners særlige situasjon. Men disse særordningene har i liten grad blitt drøftet i den norske kommunereformen. Ordningen med forpliktende avtaler om interkommunalt samarbeid har vært løftet fram, også som en aktuell ordning for norske øykommuner (jf. Prp. 95 S (2013-2014)). Så langt vi har kunnet bringe på det rene har det ikke blitt innhentet informasjon om hvordan ordningen med forpliktende samarbeidsavtaler har fungert i praksis – eller om det har fungert etter hensikten. Dette er kunnskap som per i dag ikke finnes¹⁹ – foruten på arbeidsmarkedstiltaksområdet (se Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2010). Vi har derfor foretatt en begrenset erfaringsinnhenting fra de tre minste danske øykommunene: Samsø, Fanø og Læsø. Å fremskaffe systematisk forskning på de danske øykommuners erfaringer med kommunereformen ligger utenfor mandatet til vår utredning. Erfaringsinnhenting er derfor ikke omfattende eller systematisk nok til å kunne trekke sikre slutninger om den danske særordningen for øykommuner, men den gir et innblikk i erfaringene. Før vi går nærmere inn i disse erfaringene, presenterer vi kort hovedlinjene i den danske strukturreformen.

10.1 Den danske kommunereform – med fokus på periferiens særlige geografi

Som i Norge har de danske kommunene fått flere oppgaver i perioden fram mot strukturreformen kom på dagsorden. I 2002 satte regjeringen i Danmark ned en strukturkommissjon som skulle vurdere fordeler og ulemper med ulike modeller for innretningen av den offentlige sektor. I 2004 hadde kommisjonen kommet fram til at det var behov for en strukturreform. Kommunene var for små, amtene var for små og det var svakheter

¹⁹ Personlig meddelelse fra Kort Houllberg, Programchef i KORA (epost, 10.1.15) og personlig meddelelse Jesper Lihn, Visekontorchef i KL (epost, 12.1.15).

i oppgavefordelingen mellom stat, amt og kommuner. Etter en høringsrunde ble det gjort en avtale mellom regjeringen og Dansk Folkeparti som innebar at man gjennomførte en strukturreform hvis formål var å lage større kommuner. Dette anså man ville gi mulighet for en bedre oppgaveløsning hvor flere velferdsoppgaver kan løses i kommunene. Noe man igjen anså skulle styrke demokratiet da flere oppgaver plassert på lokalt nivå ville bety at flere politiske beslutninger måtte tas lokalt. Reformen ville også gi en mer ryddig offentlig sektor, hvor borgerne hadde én inngang til offentlig sektor: kommunen. Det ble nedfelt et krav om at kommunene måtte ha minst 20 000 innbyggere. Kommuner som hadde færre innbyggere, fikk to valg: enten slå seg sammen med en eller flere kommuner, eller inngå et forpliktende samarbeide med nabokommuner. Slike samarbeid måtte ha et befolkningsgrunnlag på minst 30 000 innbyggere. I reformen skulle det tas særlige hensyn til øykommuner. Disse fikk, om de ikke ønsket å bli del av en fastlandskommune, krav på seg til å inngå et forpliktende samarbeide med en fastlandskommune (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005).

Resultatet av reformen i Danmark var at 36 % av kommunene forsvant og gjennomsnittlig kommunestørrelse steg fra 20 000 innbyggere til 50 000 innbyggere. Danmark fikk 65 nye, sammenslåtte kommuner. 33 kommuner valgte å ikke bli del av kommunesammenslåinger. Av disse var sju kommuner mindre enn minimumstørrelsen, og inngår derfor i forpliktende samarbeid. Fem av disse sju kommunene er øykommuner (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005).

Det forpliktende samarbeidet er hjemlet i en egen lov, *lov om forpliktende kommunale samarbejder*. Denne loven gir Innenriksministeren fullmakt til å utpeke de kommunene som må inngå forpliktende samarbeid. Loven spesifiserer også på hvilke tjenesteområder ordningen med forpliktende samarbeid gjelder: arbeidsmarkedsområdet (beskæftigelsesområdet), rehabilitering, natur- og miljøområdet, sosiale områder og spesialundervisningsområdet (både voksne og barn). Loven pålegger også kommunen som avstår myndighet å betale kostnadene kommunen man inngår et forpliktende samarbeide har med oppgaveløsningen. Loven gir også Innenriksministeren fullmakt til å kunne gi dispensasjoner fra pålegget om forpliktende kommunale samarbeid (Lov om forpliktende kommunale samarbejder). Det forpliktende samarbeidet er med andre ord et tvunget interkommunalt samarbeid på gitte oppgaveområder. Kommunene må aktivt søke om dispensasjon om de ønsker å utføre oppgaven selv.

Det er som nevnt kun gjennomført én evaluering av ordningen med forpliktende samarbeid. Denne evalueringen er begrenset til arbeidsmarkedsområdet. Evalueringen trekker fram en del implikasjoner av loven om forpliktende kommunale samarbeider som kan være relevante å trekke frem. Øykommunene gir ikke fra seg ansvaret på områdene som det samarbeides på, men delegerer utøvelsen av oppgaveløsningen til fastlandskommunen man samarbeider med. Øykommunene sitter dessuten igjen med myndighet til å fastsette retningslinjer og servicenivå, samt hvordan kommunen som skal utøve oppgaveløsningen skal gjennomføre innsatsen. Øykommunene sitter også igjen med rett og plikt til å føre tilsyn med oppgaveløsningen. Evaluator peker videre på at delegeringen av oppgaveløsningen er obligatorisk, noe som innebærer at hverken bestiller eller utfører kan si opp samarbeidet (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2010).

Når det gjelder evalueringen av de forpliktende samarbeidene på arbeidsmarkedsområdet finner evaluator at øykommunene står overfor store utfordringer om de skal bestå som helårssamfunn, noe som igjen har stor betydning for øykommunenes økonomi. Arbeidsmarkedsområdet har således stor strategisk betydning for øykommunene, og de politiske ansvarlige har sterke insitamenter for å lykkes med arbeidet på dette området. Modellen for forpliktende samarbeid skaper en rekke utfordringer og barrierer for samarbeidet mellom kommunene. Det er utilfredshet blant sentrale aktører i både øykommunene og i

fastlandskommunene om ordningen med forpliktende samarbeid. Modellen oppleves som byråkratisk og fordyrende, fordi den skiller det politiske/økonomiske ansvaret fra utøveransvaret. Evalueringen finner også at øykommunene ikke utnytter handlingsrommet loven gir, og at de har en for passiv forståelse av bestiller-rollen. Evalueringen finner videre at dispensasjoner fra forpliktende samarbeid på arbeidsmarkedsområdet vil kunne realisere en rekke fordeler (bl.a. økt politisk eierskap til arbeidsmarkedsinnsatsen i øykommunen, og avbyråkratisering i både øykommunen og fastlandskommunen). Evalueringen finner at utviklingen i øykommunene har vært på nivå med eller bedre enn utviklingen i fastlandskommuner, men den kan ikke slå fast hvorvidt dette skyldes ordningen med forpliktende samarbeidsavtaler (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2010).

Hvorvidt disse funnene er overførbare til de andre områdene som dekkes av lov om forpliktende samarbeid er uvisst. Vi har derfor innhentet erfaringer med denne typen samarbeid fra tre danske øykommuner: Samsø, Fanø og Læsø.

10.2 Noen erfaringer om tvungent samarbeid fra danske øykommuner uten landfast forbindelse

Som nevnt har man i Danmark gjort unntak for minimumsgrensen for kommunestørrelse. Ifølge våre danske informanter henger dette unntaket dels sammen med at øykommunene er så særlige tilfeller i Danmark at man ønsket å bevare noen «eksotiske innslag». Men intervjudataene våre tyder på at det kan ha vært andre grunner inne i bildet. I Danmark er fergedriften en kommunal tjeneste som må dekkes over kommunens budsjett. Øykommuner uten fastlandsforbindelse får særtilskudd til fergedriften. Om kommunene ble slått sammen med en fastlandskommune ville fastlandskommunen gått glipp av fergetilskuddet og fått – i alle fall for kommunene med de lengste og mest værharde overfartene – betydelige ekstrautgifter, i tillegg til å måtte drifte en kostbar tjenesteproduksjon ute på øyene:

Det vil jo fortsatt være slik at det måtte være en skole her ute, et pleiehjem med døgnpålegg for eldre og en barnehage. Dette skal jo så administreres på en eller annen måte. Og vi har kun én av hver. Det er ikke slik at vi har tre skoler og kan gjøre det billigere med å skjære vekk to. Vi er helt nede på det nivået at vi har bare én ting av hver. Og derfor tror jeg at... altså vi er ikke interessert i å bli del av Frederikshavn kommune, og Frederikshavn er ikke interessert i få oss (...). Og jeg tror heller ikke at man fra Regjering eller Folketing har ønsket at øykommunene skulle bli del av fastlandskommunene. (...) Man er nok rimelig klar over at hvis man ikke har en selvstendig status, så vil det heller ikke lenger skje noen utvikling på øyen. Sett at det ikke skjer noen utvikling her på øyen, så dør samfunnet. (...) jeg tror at det vil skje svært hurtig. Det vil kun være snakk om ti år før det ikke ville vært noe samfunn igjen her ute. (Kommunaldirektør, Læsø kommune)

Det kan med andre ord hende at det var få fastlandskommuner som ønsket å få øykommunene inn i sine kommuner. Uansett årsak, danske øykommuner fikk mulighet til å bestå som egne kommuner, så fremt de inngikk forpliktende samarbeid med en fastlandskommune.

Samsø kommune – Danmarks tredje minste kommune – har 3774 innbyggere og er den største kommunen i vårt danske utvalg. Samsø hatt siden strukturreformen hatt forpliktende samarbeid med Odder (i overkant av 21 000 innbyggere) og Århus kommune (rundt 324 000 innbyggere). Samsø bytter nå ut samarbeid med Odder kommune til fordel for samarbeid med Skanderborg kommune (i overkant av 58 000 innbyggere). Samsø tar også tilbake en del oppgaver som øykommunene i utgangspunktet måtte inngå forpliktende samarbeidsavtaler om. Reisetiden inn til Odder er ifølge googlemaps.com knappe én time og 51 minutter (inkludert ferge). Til Skanderborg tar det to timer og sju minutter, og inn til Århus tar det to timer og 20 minutt.

Fanø kommune er Danmarks nest minste kommune. Fanø har 3264 innbyggere. Fanø har forpliktende samarbeid med Esbjerg kommune (115 095 innbyggere), og er den av kommunene i vårt danske utvalg som har kortest reisetid inn til fastlandet. Fergen fra Fanø til Esbjerg har en overfartstid på 12 minutter, og man kan dagpendle inn til Esbjerg. Fanø er del av det funksjonelle omlandet til byen Esbjerg. Læsø kommuner er Danmarks minste kommune, med 1808 innbyggere. Læsø kommune har forpliktende samarbeidsavtale med Frederikshavn kommune. Læsø kommunen ligger ute i Kattegat, og forbindes til fastlandet med en ferge til Frederikshavn (overfartstid på 90 minutter).

Det overordnede inntrykket vi sitter igjen med etter å innhentet erfaringer fra tre danske øykommuner, er at det er blandede erfaringer med forpliktende samarbeid. Den kommunen som formidler de dårligste erfaringene er Samsø. Samsø har hatt forpliktende samarbeid med Odder på beredskapsområdet og spesialundervisningsområdet, og med Århus kommune på arbeidsmarkedsområdet og miljøområdet. Samarbeidet på beredskapsområdet fungerer fint, ifølge borgermesteren i Samsø. Danmark har private brannvesen som leverer tjenester til kommunene basert på langtidskontrakter. Det eneste som ligger i samarbeidet på beredskapsområdet er således at brannmesteren i Odder kommune lager en rent faglig bestilling basert på Samsøs innbyggerantall, antall institusjoner etc. som den private brannvesentilbyderen må etterleve. Brannmesteren i Odder er også den som fører brannverntilsyn på Samsø. Når det gjelder samarbeidet på spesialundervisningsområdet er Samsø kommune i grunnen fornøyd, men de ser at Skanderborg kommune, som er en betydelig større kommune enn Odder, har flere eksperter og høyere ekspertise enn det Odder kommune har på spesialundervisningsområdet. De har derfor søkt Innenrigsministeriet om å få bytte ut Odder til fordel for Skanderborg når det gjelder spesialundervisningsområdet.

Samarbeidet med Århus kommune på arbeidsmarkedsområdet har ikke fungert tilfredsstillende. Her hadde Samsø før kommunereformen selv egne ansatte som arbeidet med disse tjenestene. Som en følge av kommunereformens krav om forpliktende samarbeid på arbeidsmarkedsområdet ble det inngått en forpliktende avtale med Århus kommune om å lede Samsøs arbeid på arbeidsmarkedsområdet. Sett fra Samsøs side, har ikke dette fungert. Det har vært unødig dyrt og man hadde allerede egne ansatte som utførte oppgavene. Det var ikke som på beredskapsområdet, hvor Samsø ikke selv hadde en egen stab fra før:

Så har vi hatt hele beskæftigelsesområdet hos Århus, som er en fantastisk stor kommune. Og det har vi vært veldig utilfredse med. Vi har jo en god del ansatte her på øyen på beskæftigelsesområdet, og når vi snakker beskæftigelsesområdet så snakker vi kun aktivering og veiledning rundt utdanning og jobbformidling. Vi har ikke hatt mye gavn av det samarbeidet. Vi ble tvunget til å betale Århus til å lede og følge opp de ansatte på øyen. Og det koster oss et par millioner i året. Og de var her kanskje to ganger i året. Så oppstod det noen problemer mellom ledelsen og medarbeidergruppen, og da var de i Århus simpelthen ikke i stand til å håndtere de personmessige problemene som oppstod. Altså – når det gjelder beredskapssjefen så betaler vi [Odder kommune] 1/3 av en stilling. Men på beskæftigelsesområdet har vi åtte medarbeidere – og da kan vi like godt ivareta den oppgaven selv. Og så mener vi at vi kan gjøre det billigere. Vi slipper å betale to millioner kroner i året for å bli ledet av Århus. Dette har vi skrevet til Indenrigsministeriet – med det resultat at vi får lov å ta tilbake oppgavene på beskæftigelsesområdet (Borgermester, Samsø kommune)

Når det gjelder miljøområdet, det andre området Samsø har forpliktende samarbeid med Århus på, så ser det ut til å ha fungert mer tilfredsstillende. På den ene siden har de av og til problem med å forstå beslutningene man fatter i Århus, men på den andre siden erkjenner borgermesteren at det kan være behov for avstand til noen av de lokale problemstillingene for å kunne fatte de riktige beslutningene på miljøområdet. Men også her har Samsø begynt å ta over mer og mer av oppgaveløsingen. Den blir fortsatt ledet fra Århus, og det er fortsatt Århus

som tar fatter vedtak, men den forberedende saksbehandlingen tas i større grad av Samsø kommune. I Samsø kommune er man tydelige på at de ønsker å ta mer av oppgaveløsingen i egen regi:

Vi tenker mer og mer i de banene at vi selv ser at vi kan ivareta noen oppgaver selv, så er vi veldig mer obs på at ting har den riktige pris. Jeg kan ikke se noe formål i at vi skal liksom legge noen av de oppgavene ut til noen av de større kommunene. Selvfølgelig er det noen oppgaver som kan være en utfordring for oss, for eksempel har vi hatt fergefrakten satt bort inntil 1.12.14. Den tar vi nå også i egen regi. Erfaringen er at man ikke kan gjøre det selv, så må man leie inn fra masse private virksomheter – det har vi også gjort. Men det kan jo henge sammen. Det lar seg jo gjøre på den måten. Jeg synes det fungerer fint, og det er ikke noen grunn til å la andre kommuner komme inn og ivareta en hel masse av de oppgavene. (Borgermester, Samsø kommune)

De to andre kommunene i utvalget vårt, Fanø og Læsø forteller helt andre historier. Der er man veldig fornøyd med samarbeidet. Vår informant i Fanø forteller at man er godt fornøyd med ordningen:

Esbjerg kommune løser oppgaven til vår fulle tilfredshet og tar oppgaven meget alvorlig. Det er ikke et problem for lokaldemokratiet, da alle kan se at de meget spesialiserte oppgavene ikke kan løses i våres kommune. (Kommunaldirektør, Fanø kommune)

Informanten fra Fanø peker på at kommunereformen førte med seg en hel rekke nye oppgaver, som en kommune som Fanø ikke har forutsetninger til å løse. Fanø har til forskjell for Samsø, ingen planer om å ta oppgaver tilbake. Uten større kommuner til å løse disse oppgavene, ville ikke borgerne i småkommunene ha fått en optimal saksbehandling:

Det er vanskelig å si om det var bedre før, fordi kommunereformen har gitt kommunene en lang rekke nye oppgaver som før var i amterne, for eksempel på helseområdet og det spesialiserte sosialområde som en liten kommune som Fanø ikke vil ha hatt kompetanse eller spesialkunnskap til å løse. Derfor er man nødt til å ha større kommuner til å løse disse oppgavene, da borgerne ellers ikke ville ha fått den optimale sagsbehandling. (Kommunaldirektør, Fanø kommune)

I Læsø er man også tilfreds med det forpliktende samarbeidet. Man opplever at man på egenhånd ikke er i stand til å løse oppgavene til det beste for kommunens innbyggere. Læsø kommune har derfor i tillegg til det pålagte samarbeidet med Frederikshavn kommune, også en rekke frivillige samarbeid med Frederikshavn:

Læsø kommune har pleid å være en velhavende kommune. Men i takt med at oppgavene blir mer kompliserte har det også kommet flere medarbeidere på kommunekontoret og inntektsgrunnlaget er fallende. Så man er godt klar over at vi ikke kan løse alle oppgaver selv. (...) Derfor er det riktig godt at vi har disse samarbeidsavtalene. Så her i kommunen har man mentalt gått over fra at vi kan gjøre alt selv til å erkjenne at det nok ikke er alle oppgaver som vi kan løse på egenhånd. Dette har vært en glidende overgang her i kommunen uten de store konfliktene. (Kommunaldirektør, Læsø kommune)

Informanten forteller at ordningen med de forpliktende avtalene fungerer godt og at fra hans ståsted så overoppfyller Frederikshavn avtalen:

Jeg synes vi har et fantastisk godt samarbeid. Det er ingen tvil om at de løser flere oppgaver for oss, enn vi betaler for. Vi blir godt behandlet av Frederikshavn. Og det som Frederikshavn har, som vi ikke har, det er flere mennesker som har en større faglighet. Jeg har i min administrasjon her på Læsø 20 mennesker. I rådhuset i Fredrikshavn sitter det vel en 3-400 hundre. Jeg har én medarbeider som har ett ansvarsområde. Jeg har ikke to medarbeidere som dekker det samme arbeidsområdet. Det vil si at når vi har sykdom eller ferier, så har jeg problemer med å få løst oppgavene. Og det viser jo sårbarheten med å være så små som vi er. Så derfor, med de her tunge oppgavene, med sårbare brukere, hvor man må være sikker på at borgerne får den service de skal ha, de områdene kan vi simpelthen ikke løfte på egenhånd. Det er vi for små til. Og vi føler vi

har et riktig godt samarbeid. Men det er selvfølgelig også veldig personrelatert. (Kommunaldirektør, Læsø kommune).

Men det er ikke nødvendigvis bare av ren godhjertethet at Frederikshavn ser ut til å overoppfylle samarbeidsavtalene med Læsø. Det kan også være en viss frykt for å måtte ta øykommunen inn i egen kommune. I Danmark er det en del særtilskudd til øykommuner, som fastlandskommuner med øyer går glipp av. Kostnadene med å få ansvaret for Læsø kan bli betydelige:

Jeg vet helt klart at Frederikshavn ikke ønsker å få oss som del av sin kommune. (...) Derfor er de villige til å yte litt mer enn de trenger i samarbeidet med oss, nettopp for at vi skal overleve. (Kommunaldirektør, Læsø kommune)

Informanten fra Samsø stiller spørsmål ved hvor gjennomtenkt ordningen med forpliktende samarbeid egentlig var da den kom. Fra øykommunenes side var man mest lettet over at man fikk lov til å fortsette som egne kommuner. At det var oppgaver de ikke lenger fikk lov til å ta hånd om selv var underordnet da reformen kom. Nå ser det imidlertid ut til at det kan bli en mer fleksibel ordning – hvor man lytter mer til kommune selv:

Hvis du ser tilbake til 2006/2007 så lagde man jo den her kommunalreform. Og på Samsø og noen av de andre øyene, forsøkte man å få igjennom at man skulle få lov til å forbli en selvstendig kommune. Og det lyktes man med. (...) Så fordi vi var øyer, så har vi fått lov til å forbli selvstendige. Så fokus var egentlig på å få lov til å forbli selvstendig. Så sa man, ja, det er OK. Men her er noen områder hvor dere skal samarbeide med en annen kommune, og liksom la de ta noen av beslutningene. Så var man egentlig glad og jeg tror egentlig ikke det var så mange protester over at det var noen få områder man ikke kunne ivareta selv. Men etterhånden, når vi nå har arbeidet med dette i 8-9 år, så har det jo vist seg at det har vært noen... at det ikke har vært nødvendig med det store samarbeidet med fastlandet. Noen steder har det vært uhensiktsmessig. Og en naturlig prosess da er jo å ta noen av disse oppgavene tilbake igjen. Men det er jo gøy at det gikk den veien, istedenfor at det var flere oppgaver de skulle legge ut. (Borgermester, Samsø kommune)

Informanten fra Læsø deler Samsø-borgermesterens syn på at danske myndigheter er i ferd med å løse litt opp i det forpliktende samarbeidet:

Nå i ettertid ser vi jo at det vi har kunnet få løst opp noen av de forpliktende samarbeidsavtalene fordi man har kunnet påvise at det faktisk var oppgaver øykommunene kunne løse selv. En av de oppgavene som pleide å være et pliktig samarbeid på var på beskæftigelsesområdet. Men der har man nå løst opp. Nå kan man selv velge om man vil samarbeide på det området. Eller man kan velge å ta den delen hjem til egen kommune. Og det er i alle fall noe vi overveier – å ta den delen hjem til egen kommune. Fordi vi har et arbeidsmarked som ikke ligner arbeidsmarkedet i Frederikshavn. (Kommunaldirektør, Læsø kommune).

Som vi ser av sitatet vurderer Læsø å selv ta arbeidsmarkedsoppgavene. I utvalget vårt er det altså bare Fanø, som er del av arbeids-, bosteds-, og serviceregionen til kommunen de samarbeider med, som ikke vurderer å ta hånd om de oppgavene selv. Når det gjelder oppgaver som er av strategisk betydning eller har direkte betydning for samfunnsutviklingen på øyene er informantene²⁰ samstemte om at det er viktig for øykommunene å selv beholde de. Man erfarer det at det kan være vanskelig for fastlandskommunen å forstå øykommunens situasjon:

Det er ikke slik at Århus er motstandere av samarbeidsavtalen. De vil gjerne hjelpe oss. Men jeg kan nå ikke si at de er så begeistret for det. Det er ikke slik at de går og jubler over det, for det er jo litt besværlig også og skulle hit ut og løse disse oppgavene. Det gir noe ekstraarbeide. Samtidig

²⁰ Informanten fra Fanø svarte om erfaringer med samarbeidsavtalen pr epost. Hun gav ingen svar på våre spørsmål rundt hvilke oppgaver det er viktig at øykommunene selv beholder.

så har vi noen særlige problemstillinger: hvorfor kan vi ikke bare komme til Århus og ta skolegange? Nei, men det kan vi jo ikke fordi det tar to timer fram og tilbake, også skal man være med på fergen, så den tar jo tid, og dette er jo barn i en sårbar periode å være hjemmefra. Det er liksom noen ting, som vi som bor her har lettere for å forstå enn man har i Århus. Noen ganger, så er det slik at man hører 'ja, men dere har jo selv valgt å bo der'. Men slik opplever vi jo ikke vi det. Vi er jo en del av det her samfunnet, vi har jo ikke valgt det. Slik er det bare. Så de er vennlig nok, de vil nok veldig gjerne hjelpe. Men vi blir raskt til besvær. (Borgermester, Samsø)

Informantene fra Samsø og Læsø har problemer med å forstå at man kan ha kommuner med færre enn 900 innbyggere i Norge. Øyer med færre enn 300 innbyggere har aldri hatt selvstendig status i Danmark, ifølge informanten fra Læsø. Men samtidig så bruker både informanten fra Samsø og informanten fra Læsø den samme argumentasjonen for hvorfor Læsø og Samsø måtte forbli selvstendige kommuner som den vi i kapittel 3 og 9 så at de norske øykommuneordførerne og –rådmennene brukte. Uten status som selvstendig kommuner, vil øysamfunnet dø. Avstandene inn til fastlandet er så store at det ikke er mulig å delta i arbeidsmarkedet der. Selv om man ikke har samme befolkningsmengden, deler norske og danske øykommuner avstandserfaringene.

10.3. Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at ordningen med forpliktende samarbeid er hjemlet i en egen lov som gir den danske regjeringen fullmakt til å kreve at øykommuner samarbeider med en fastlandskommune. Ordningen er innrettet slik at øykommunene fortsatt har ansvaret for tjenesteområdet, men delegerer utførermyndigheten til fastlandskommunen. Øykommunene sitter igjen med myndighet til å fastsette retningslinjene, servicenivået og hvordan utførerkommunen skal gjennomføre innsatsen. Det er også viktig å trekke fram at øykommunene sitter igjen med rett og plikt til å føre tilsyn med oppgaveløsningen. Vi har også sett at det finnes lite kunnskap om hvordan denne ordningen fungerer. Den er kun evaluert for ett tjenesteområde, arbeidsmarkedstiltaksområdet (beskjæftigelsesområdet). Denne evalueringen gjør bl.a. et poeng av at siden samarbeidet er obligatorisk for begge parter, kan det ikke sies opp av de involverte kommuner. Den finner at sentrale aktører i bestiller- og utøverkommunene opplever ordningen å være byråkratisk og fordyrende. Evalueringen finner videre at øykommunene ikke utnytter handlingsrommet lovgivningen gir dem og at de er for passive som bestillere. Evalueringen slår fast at man kan utløse en rekke fordeler om man gir øykommunene mulighet til selv å utføre oppgavene på arbeidsmarkedstiltaksområdet.

Det er ikke gitt at erfaringene fra arbeidsmarkedstiltaksområdet kan overføres til de andre områdene som øykommunene må ha forpliktende samarbeid om. Vi har derfor innhentet erfaringer med denne typen samarbeid fra tre danske øykommuner: Samsø, Fanø og Læsø. Som kapitlet viste er erfaringene fra disse kommunene blandete. Samsø fremstår som svært misfornøyd med deler av samarbeidet. I første rekke arbeidsmarkedstiltaksområdet, hvor samarbeidet vurderes å ha vært dyrt, dårlig og byråkratisk. De to andre kommunene er veldig fornøyd, men Læsø vurderer å hente hjem oppgavene på arbeidsmarkedstiltaksområdet nå når dette har blitt tatt ut av ordningen med forpliktende samarbeid. Et annet viktig element som erfaringsinnhentingen vår har belyst er at de danske øykommunene ikke bare behøver å ha forpliktende samarbeid med én fastlandskommune, men at de også kan 'shoppe' mellom ulike fastlandskommuner om de ikke er fornøyd med tjenesten de får utført. Indenrigsministeren må rett nok godkjenne at øykommunen bytter til en annen fastlandskommune. Fanø og Læsø kommune er som vi så veldig tydelige på at ordningen med forpliktende samarbeid er avgjørende for de to kommunenes mulighet til å levere tjenester til innbyggerne sine. Vi så også at Læsø kommune oppfatter at samarbeidskommunen på fastlandet strekker seg langt for

at Læsø kan opprettholdes som egen kommune. Gjennomgangen av de danske erfaringene gir en indikasjon på at danske myndigheter kan være i ferd med å myke opp ordningen med forpliktende samarbeid.

11. Er det noe å hente på kommunesammenslåing for øykommunene?

Så langt har vi sett på det politiske og faglige grunnlaget for kommunereformen, og vi har sett nærmere på de viktigste argumentene for en kommunereform som skal føre til færre, men større kommuner. Vi har sett at det i kommunereformens kunnskapsgrunnlag finnes lite kunnskap om øykommuner og deres særlige situasjon med avstandsulemper som rutetabellavhengig reise, lang reisetid og usikker punktlighet på grunn av værforhold. Så langt i rapporten har vi også sett at det er en del ulikheter de ti øykommunene imellom, men også en del likheter. Vi har presentert Innbyggerundersøkelsen som gir oss et godt bilde på hvordan øykommunenes innbyggere opplever kommunene og kommunenes tjenesteproduksjon. Vi har også undersøkt innbyggernes holdninger til kommunesammenslåing, samt hvilke forventninger innbyggerne har til hvilke effekter kommunesammenslåing vil få for deres kommune og lokalsamfunn. Vi har undersøkt næringslivets perspektiv på det å drive næringsvirksomhet fra en øykommune uten landfast forbindelse, og vi har undersøkt øykommunenæringslivets holdninger til kommunesammenslåing og forventninger til hvilke effekter en eventuell kommunesammenslåing vil kunne ha. Vi har sett nærmere på øykommunenes pengebruk og kvalitet på de kommunale tjenestene, vi har sett på hvilke oppfatninger ordførerne- og rådmennene har og vi har sett hvilke erfaringer øykommuner uten fastlandsforbindelse gjør seg i Danmark – et land som ligger foran oss i reformløypa. Er det så noe å hente for øykommunene på å bli slått sammen med en eller flere kommuner?

11.1 Hva kommunereformen søker å oppnå

Kommunereformønsket tar utgangspunkt i at krevende tjenester som barnevern, psykisk helsevern, PP-tjeneste og andre omsorgs- og utdanningstjenester oppfattes å sette den norske kommunestrukturen under press. Regjeringen Solberg ønsker å gjennomføre en kommunereform for å sikre mer kompetanse og faglighet i den enkelte kommune. For reformønsket betyr størrelse noe: man antar at om kommunene blir større, vil disse problemene forsvinne og kommunene kan få enda flere oppgaver. I følge regjeringen vil dette gjøre kommunene mer jevnbyrdige med staten, noe som vil styrke lokaldemokratiet. En sentral målsetting med kommunereformen er således å styrke lokaldemokratiet.

Spørsmålet om hva som er hensiktsmessig kommunestørrelse og kommunestruktur er et politisk spørsmål. I kapittel 2 drøftet vi de sentrale argumentene for en kommunereform med mål om å skape større kommuner. På grunnlag av forskning så vi nærmere på i hvilke geografiske kontekster disse argumentene kan ses å være gyldige – og hvilke de ikke kan ses å ha gyldighet i.

Etter vår oppfatning ser ønsket om å gjennomføre en kommunereform som skal føre til større kommuner ut til å være basert på to empiriske faktum: det finnes kommuner med få innbyggere i Norge og landet er i endring. Det første empiriske faktumet blir av de som ønsker en kommunereform oppfattet som et «småkommuneproblem», mens den andre oppfattes å sette velferdsproduksjonen, og derigjennom den eksisterende kommunestrukturen, under press. Av disse to overordnede empirisk baserte oppfatningene kan man sortere ut fire argument som utgjør kommunereformens pilarer: økonomiargumentet, kvalitetsargumentet, demokratiargumentet og regionaliseringsargumentet.

Gjennomgangen av økonomiargumentet viste at sammenslåinger ikke vil resultere i betydelige innsparter midler for den enkelte kommune. Det er heller ingen forskning som tyder på at store

kommuner er mer lønnsomme/effektive enn små kommuner. Gjennomgangen viste også at økonomiargumentet er følsomt for geografisk kontekst. Kommuner med spredtbygd bosettingsmønster og lange avstander gjør innsparingspotensialet særlig lite. Store kommuner har på sin side større evne til å håndtere svingninger mellom gode og dårlige år. Å gjøre kommunesektoren mer «robust» med tanke på evnen til å håndtere svingninger og gi kommunesektoren mer økonomisk handlekraft synes å være en sentral målsetting med kommunereformen.

Gjennomgangen av kvalitetsargumentet viste at man må skille mellom basistjenester som brukes av mange og spesialiserte kompetansekrevede stillinger som brukes av få, men sårbare brukere. For slike tjenester viste gjennomgangen at små kommuner ofte kan ha særlig sårbarhet her: rekrutteringsvansker, delte stillinger og enpersons-fagmiljø. I kommuner med få innbyggere er antall brukere av slike tjenester rett og slett for lavt til at man kan bygge store fagmiljø. Når det gjelder basistjenester som brukes av mange er det lite som tyder på at kvaliteten på disse tjenestene er bedre i store enn i små kommuner – heller tvert om. Gjennomgangen viste at dette kan ha sammenheng med nærhetseffekter og andel frie inntekter. Når det gjelder kvalitet på kommunenes lederskap, er det få forskjeller mellom store og små kommuner. Det er derimot forskjell i evnen til å utnytte kommunens handlingsrom. Gjennomgangen viste imidlertid at dette ser ut til å henge mer sammen med at små kommuner i utgangspunktet har et mindre handlingsrom som en følge av perifer lokalisering og spredtbygd bosetting.

Når det gjelder demokratiargumentet, viser gjennomgangen at det finnes lite forskningsbasert dekning for å hevde at økende kommunestørrelse innebærer en styrking av lokaldemokratiet. Det er heller motsatt. I mindre kommuner har de folkevalgte en mer sentral rolle enn i større kommuner, hvor mer beslutningsmakt er delegert til administrasjonen. Vi så også at Ekspertutvalget ser den demokratiske gevinsten av en kommunereform å være indirekte – bl.a. som en følge av at antallet interkommunale samarbeid vil bli redusert. Gjennomgangen viste at en slik vurdering ikke har entydig støtte i forskning. Det forskningen derimot viser er at det kan være utfordrende å forankre det interkommunale samarbeidet på folkevalgt nivå under ordførernivået. Forskningen viser også at det kan være utfordrende for mindre kommuner å etablere og styre interkommunale samarbeid. Det siste argumentet – regionaliseringsargumentet – er som vi så også et sentralt argument for kommunereformen. Samfunnsutfoldelsen renner i dag mange steder ut over kommunegrensene, som blir lite hensiktsmessige hindringer for samfunnsutfoldelsen. Dette er som vi så et argument som finner støtte i forskning, men kun for de delene av landet hvor samfunnsutfoldelsen faktisk renner over den eksisterende kommunestrukturen og tettstedshierarkiet er avklart. I de delene av landet hvor samfunnsutfoldelsen ikke er reelt integrert på tvers av eksisterende kommunestruktur, og det ikke er et avklart stedshierarki, kan kommunesammenslåing tvert om bidra til å svekke samfunnsutfoldelsen.

Gjennomgangen av argumentene i kapittel 2.3 viste at hvor gode argumentene er for kommunesammenslåing er sensitive for geografien i området som tenkes sammenslått: avstand, bosettingsmønster og sentrum/periferi-dimensjoner. Som vi viste i kapittel 2.1 anser Ekspertutvalget at avstandsdimensjoner kun er av avgjørende betydning for noen deler av Finnmark. I kapittel 2.2. så vi imidlertid at dette er en vurdering Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke deler. Regjeringen legger som vi så opp til at kommunereformen skal ta hensyn til landets mangfoldige geografi, hvor konsekvenser av vær og topografi gir utfordringer ut over reisetid – som f.eks. rasfare, stengte veier, innstilte fly og båter og langvarige sammenbrudd i infrastruktur.

11.2 Hva sier empirien?

Empirien forteller oss at øykommunene i utvalget er ulike: noen har synkende folketall, andre har økende folketall. Noen har en fastlandsdel, men med kommunesenter på en ikke landfast øy, noen ligger relativt nært en storby-region, andre ligger midt ute i storhavet. Noen har god økonomi, mens andre må håndtere betydelige kutt i inntektene og underskudd. Noen har til øykommune å være en del pendling, andre har så godt som ingen pendling. Til tross for disse ulikhetene, er det også en hel del som er sammenfallende: de er alle prisgitt vær og rutetabeller for å kunne komme seg til fastlandet, de fleste opplever at de har skjært driftsutgiftene ned til beinet – det er ikke flere tjenesteheter å rasjonalisere bort uten at omkostningene blir utålelige for dem som skal bruke tjenestene, og det er heller ikke så mange administrativt ansatte å rasjonalisere bort. Fordi de bor på ei øy må all nødvendig beredskap sikres på øya av folk som bor på øya.

Empirien forteller med all tydelighet at kommunesammenslåing ikke er et lokalt ønske i øykommunene – hverken hos politisk ledelse, administrativ ledelse, lokalbefolkningen eller næringslivet. Politisk og administrativ ledelse i noen av kommunene frykter det blir nødvendig fordi grensen for kommunens bæreevne er nådd, andre forventer å kunne få fortsette på egenhånd. Alle følger spent med på hva som skjer rundt dem, og alle frykter konsekvensene – om enn av noe ulike årsaker i de ulike kommunene (se kapittel 3 og kapittel 9). En tolkning av denne frykten er at ordfører- og rådmannsinformantene frykter å stå uten jobb på et sted uten et velfungerende ABS-område. Etter vårt skjønns svekker resultatene fra innbyggerundersøkelsen en slik tolkning. Innbyggerundersøkelsen viser at de kommunale elitene har folket bak seg. I alle øykommunene er andelen av innbyggere som ikke ønsker en sammenslåing med en eller flere nabokommuner størst. For alle kommuner med unntak av Røst, er andelen som ønsker at kommunen skal slås sammen med en eller flere nabokommuner liten. Som vi så i kapittel 6 frykter lokalbefolkningen at tjenestetilbudet skal svekkes gjennom sentralisering, at muligheten til lokal påvirkning bli dårligere og at lokalsamfunnsutviklingen skal stoppe opp. Kommunenes politiske og administrative ledere og innbyggerne har også sammenfallende vurderingene når det gjelder en eventuell sammenslåings mulige konsekvenser (se kapittel 9).

Som kapittel 7 viste er det få næringsaktører som argumenterer for at næringslivet har behov for større kommuner. Likevel er ikke fortellingene entydig positive til at små kommuner er å foretrekke, noen opplever at kommunen mangler næringsspesifikk kompetanse og at kommunen er for svak i kampen om fasiliteter som næringslivet trenger. Dette er imidlertid ikke noe næringsaktørene nødvendigvis tror blir løst ved en kommunesammenslåing og flere frykter disse utfordringene da endatil kan bli større. Ulempene ved å ligge på ei øy uten landfast forbindelse vil være den samme uansett kommunestruktur, det eneste som vil endre seg er mulighetene til å utnytte fordelene, slik næringsinformantene vurderer det. De fleste frykter at samfunnet vil oppleve svekket attraktivitet som bosted, en svekkelse som i neste omgang også vil gjøre næringslivet svakere og til slutt gjøre det umulig å drive næring på stedet.

Øykommunene føler de har holdt sin del av avtalen med velferdsstaten: de driver, som vi så i kapittel 5 og 8, gode tjenester på vegne av fornøyde borgere og de driver dem så effektivt som de kan med de geografiske ulempene man har. Men de opplever ikke nødvendigvis at velferdsstaten har oppfylt sin del av avtalen. Kommunene har fått stadig flere oppgaver uten at det har fulgt med mer ressurser og det kan virke som at staten ikke erkjenner at gode tjenester også koster i samfunn med synkende folketall: Som informanter påpekte: Hvor skal man hente inn et 5 % kutt når det ikke er flere å si opp om man fortsatt skal drive den kommunale virksomheten innenfor lovlige rammer?

Vi så også at alle kommunene i utvalget løser oppgaver de ikke er i stand til på egenhånd gjennom interkommunale samarbeid, og alle kommunene så det som nødvendig. Ikke bare for å kunne yte borgerne tjenestene de hadde krav på, men også for å bidra til å gi kommunene nødvendig fleksibilitet. Det er imidlertid ikke til å stikke under en stol at det for noen av kommunene kunne være utfordrende med interkommunalt samarbeid. I noen tilfeller så man på interkommunalt samarbeid som et tveegget sverd, fordi man opplevde at man bygde ned egen kommune (det var få om noen interkommunale stillinger som havnet i kommunen). For andre kunne det være vanskelig å holde oversikt, og som en liten kommune kunne man oppleve å bli for lett på samarbeidets kjøttvekt. For noen av kommunene gjør de store avstandene at det er vanskelig å få til velfungerende samarbeid om tjenester. Hva hjelper det at barnevernsvakta sitter i Alta når akuttbehovet oppstår i Hasvik? Det er en lang kjøretur fra Alta til fergeterminalen, og når man kommer dit er det ikke sikkert man kommer seg over på grunn av værforholdene. Informantene legger da heller ikke skjul på at for enkelte tjenesteområder, særlig barnevern, men også rus og psykiatri, er det sårbarhetsutfordringer. Men ingen av informantene ser at kommunesammenslåinger vil løse utfordringene. Røst og Træna blir ikke mer attraktive bosteder for sykepleiere av den grunn. Og eldrehjemmet på Røst blir ikke etter en sammenslåing nødvendigvis et enklere sted å arbeide for en nyutdannet sykepleier uten erfarne kollegaer rundt seg. Rådmennene i aktuelle sammenslåingskommuner ser dette annerledes. Deres oppfatning er at øysamfunnene vil kunne nyte godt av et sterkere fagmiljø. Men når det er sagt, erkjenner de rådmennene som vil måtte forholde seg til de største avstandene etter en eventuell sammenslåing, at de store avstandene vil utgjøre et ikke ubetydelig problem for tjenesteproduksjonen.

Interkommunale samarbeid ble sett som et nødvendig alternativ til kommunesammenslåing. En del av informantene hadde håp om at kommunereformen kunne rydde vei for en mer ordnet og forpliktende samarbeidsordning, hvor kommunene bare hadde én kommune å samarbeide med. Dette ligner som vi så i kapittel 10 på måten man har organisert løsningen i Danmark for kommuner hvor geografiske barrierer ville ha ført til for store ulemper om øykommunene der ble tvunget til å nå 20 000 innbyggergrensa. Erfaringene fra Danmark viser seg å være blandete. I ettertid har man sett at ordningen førte til mer byråkrati og dyrere tjenesteproduksjon for noen av tjenesteområdene. På andre områder ser den ut til å ha fungert bedre. Erfaringsinnhentingen vår viste også at de danske øykommunene ikke bare behøver å ha forpliktende samarbeid med én fastlandskommune, men at de på statsrådets nåde kan 'shoppe' mellom ulike fastlandskommuner om de ikke er fornøyd med tjenesten de får utført. To av de tre danske øykommunene vi har innhentet erfaringer fra er overbevist om at ordningen med forpliktende samarbeid er avgjørende for kommunens mulighet til å levere tjenester til innbyggerne sine. Gjennomgangen av de danske erfaringene gir en indikasjon på at danske myndigheter kan være i ferd med å myke opp ordningen med forpliktende samarbeid noe.

Ingen i vårt utvalg, hverken kommunale ledere eller innbyggere, har forventninger om at en kommunesammenslåing vil styrke lokaldemokratiet. Innbyggerne frykter at de skal få mindre innflytelse. Som vi så i kapittel 2 og kapittel 10 er dette funn som støtter oppunder tidligere forskning, samt erfaringene fra Danmark. De særlige geografiske ulempene representerer i seg selv en betydelig hindring for at kommunesammenslåing for øykommunes del vil føre til et styrket lokaldemokrati. Reisetiden inn til fastlandet, sammen med usikkerheten om fartøyet i det hele tatt går, gir grunn til å forvente at folk med barn og/eller i fullt arbeid vil ekskluderes fra å delta i folkestyret. De kommunale lederne, spesielt de som har en bykommune som aktuell sammenslåingskommune, ser heller ikke at øysamfunnet etter en sammenslåing skal få tung nok representasjon inn i de nye kommunestyrene eller de politiske partiene til at øysamfunnet skal klare å styre egen lokalsamfunnsutvikling. Man er, som vi så i kapittel 9, redd for at man etter en sammenslåing ikke bare vil bli en utkant i utkanten, men også vil måtte kjempe om

ressurser til å utvikle tjenestetilbud og lokalsamfunnet både med andre utkanter i den nye kommunen og med et kommunesenter som skal konsolidere seg som kommunesenter.

Som vi så i kapittel 9.1. peker alle kommunene på at de på grunn av geografien i stor grad utgjør sin egen bo- og arbeidsmarkedsregion som en av de største utfordringene. Innbyggerundersøkelsen underbygger dette: flertallet av innbyggerne reiste sjeldnere enn ukentlig over til fastlandet for å jobbe og handle. Det var forsvinnende få som reiste over til fastlandet for å delta i foreningsliv eller fritidsaktiviteter. Forskningen vi drøftet i kapittel 2 ser ut til å gi grunn til å advare mot kommunesammenslåinger i slike tilfeller. Om stedene som slås sammen er relativt jevnbyrdige kan man tegne opp et dystert bilde av en samfunnsutvikling som stopper opp på grunn av at man ikke kan enes om hva og hvor man skal prioritere. Om stedene ikke er jevnbyrdige, indikerer forskningen som ble presentert i kapittel 2, at stedet som ikke får kommunesenteret, kan tappes for utviklingskraft. Om stedet heller ikke er del av et velfungerende samfunnsutviklingsområde, kan det også tappes for livskraft og over tid dø. Som vi så i kapittel 5, er dette noe øykommuneinnbyggerne frykter ved en eventuell kommunesammenslåing. Det er imidlertid viktig å påpeke at noen av øykommunene hadde en relativt betydelig pendling og handelsreiser over til fastlandet (Kvitsøy, Leka og Fedje). For noen av disse kommunene, i første rekke for Kvitsøy men kanskje også for Fedje, vil et bedre rutetilbud kunne legge til rette for en mer reell integrasjon i et samfunnsutviklingsområde på fastlandet.

11.3 Konklusjon: er det så noe å hente på sammenslåing?

Etter vår vurdering er det få indikasjoner på at kommunesammenslåing for øykommunene i utvalget vil kunne løse ut fordelene man ønsker med kommunereformen. Men hva som skjer med inntektssystemet og dets innretning med tanke på å kompensere for geografiske ulemper vil være av avgjørende betydning. For øykommunenes del gjør geografien at økonomisk soliditet ikke nødvendigvis kommer som en følge av kommunesammenslåing, men som følge av forutsigbare overføringer gjennom et inntektssystem som erkjenner at god kommunal tjenesteproduksjon koster, også i kommuner som preges av avstand og/eller negativ befolkningsutvikling. Det er også lite i vårt materiale som tyder på at tjenestene for øykommunens del blir mer «robuste» av sammenslåing. De tjenestene som kommunereformen er særlig rettet inn mot å styrke, må uansett møte de geografiske realitetene i disse områdene – og sammenslåinger endrer ikke geografien. Utredningen gir en tydelig indikasjon på at landet har et kommunefinansieringssystem som i hovedtrekk fungerer etter hensikten – all den tid den tverrpolitiske målsettingen om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret består. Kommunefinansieringssystemet muliggjør en kommuneinndeling som ikke bare er tilpasset landets geografiske realiteter, som øykommuner uten landfast forbindelse, men som også visker ut geografiske ulemper slik at velferdsstaten produserer gode tjenester også i distriktene. Muligheten til interkommunalt samarbeid gir mulighet til å fleksibelt skalere tjenesteproduksjonen for krevende tjenester med få brukere etter den til enhver tid gjeldende behov. Når det gjelder kommunereformens målsetting om å styrke lokaldemokratiet viser utredningen at det er sannsynlig at kommunesammenslåinger for øykommunenes del vil føre med seg en betydelig svekking av lokaldemokratiet – selv om det skulle vise seg å bli færre interkommunale samarbeid å holde styr på.

Som utredningen har vist er ikke øykommunene i utvalget ensartede. Noen av kommunene har, i alle fall teoretisk, større muligheter til å integreres i samfunnsutviklingsområder på fastlandet. Med bedre hurtigbåtforbindelser (raskere båter, hyppigere avganger) har kommuner som Kvitsøy og Fedje potensial til å bli tettere integrert i slike samfunnsutviklingsområder.

Gjennom infrastrukturtiltak kan man her kanskje oppnå noen av de fordelene som kommunereformen lover gjennom kommunesammenslåinger. Når det er sagt, er politisk ledelse og administrativ ledelse i disse to kommunene negative til sammenslåing. De vil helst fortsette som egne kommuner. Innbyggerne i disse to kommunene er som utredningen har vist tydelige på at de ikke ønsker sammenslåing. Det de derimot ønsker seg er bedre båtforbindelser til fastlandet. Innbyggerne ønsker med andre ord å kunne reise lettere og hyppigere til fastlandet, men for dårlig rutetilbud hindrer dem. Slik virker det sannsynlig at bedre båtforbindelser for disse kommunene vil kunne utløse mer interaksjon med, og tettere integrering i, samfunnsutviklingsområdene på fastlandet. Over tid kan kanskje et ønske om kommunesammenslåing vokse fram nedenfra (jf. Frisvoll og Almås, 2004). For de øykommunene hvor avstanden inn til et samfunnsutviklingsområde på fastlandet er betydelige, forventer utredningen at kommunesammenslåing vil kunne medføre en svakere innsats på å utvikle øykommunenes lokalsamfunn som attraktive bosteder.

11.4 Noen avsluttende anbefalinger

På grunnlag av de data vi har samlet inn fra et bredt spekter av innbyggere og kommuneledere og med de opplysninger vi sitter inne med om de faktiske geografiske, økonomiske og sosiale forhold, vil vi her komme med noen anbefalinger for de undersøkte øykommunene.

Økonomiargumentet er et svakt argument for sammenslåing. Nedleggelse av sentraladministrasjon fører til besparelser på sikt. Tjenestene må fortsatt produseres på øyene. Det er grunn til å spørre om ikke avstanden blir for stor, og den særlige situasjonen for ulik resten av stor-kommunen, slik at det likevel må være en viss administrasjon av tjenestene ute på øyene.

Kvalitetsargumentet er også et svakt argument for sammenslåing etter som den geografiske avstanden vil bestå. I tillegg kan det oppstå nye ulemper ved at dagens dedikerte innsats for å skaffe dyktige folk til lokal tjenesteproduksjon blir svekket.

Demokratiargumentet er ikke et godt argument for sammenslåing etter som mulighetene til innflytelse i en storkommune vil reduseres og evnen til å sette egne lokalsamfunn på den nye kommunens agenda vil bli svekket.

Argumentet for regional utvikling er et svakt argument for sammenslåing etter som de fleste kommuner uten landfast forbindelse i liten grad er en del av et større samfunnsutviklingsområde som dekker flere kommuner.

Samfunns- og næringsutvikling er et delt argument for sammenslåing. Evne til å drive næringsutvikling vil og bør kunne styrkes ved at en større kommune bedre kan matche større bedrifter med mange og viktige eksterne relasjoner og utviklingsbehov. Men evne til å drive generell samfunnsutvikling og lokal stedsutvikling vil imidlertid kunne svekkes ved kommunesammenslåing.

Det er viktig å unngå at småskalafordeler blir til småskalaulemper. To avstandsrike småkommuner blir ikke nødvendigvis bedre enn ved fortsatt alenegang. Gode tjenester koster også i samfunn med befolkningsnedgang. Ikke-selvalgte ulemper må kompenseres av inntektssystemet også i framtida. Øy uten landfast forbindelse eller utkant med stor avstand til et større tettsted er ikke noe man har valgt å være.

Befolkningen i de undersøkte kommunene er jevnt over fornøyd med sine kommuner og de tjenester de leverer. Dersom fylkesmyndigheter og sentrale myndigheter mener at det fortsatt skal bo folk i disse øykommunene, må noen drive tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling

der folk bor. Vår anbefaling til de folkevalgte i denne type kommuner er å være lydhøre for alle signaler i tida som kommer, men lytt mest til egen befolkning. De er de som har valgt de folkevalgte til å være sine ombudsmenn. Til administrasjonen er vårt råd å planlegge for å fortsette som egne kommuner.

Velferdsoppgaver som krever spesialkompetanse som er vanskelig å skaffe kan med fordel kjøpes inn regionalt for å oppnå profesjonalitet, stabilitet og storskalafordel. Dette prinsippet må hjemles ved lov, og de mindre kommunene må sikres valgfrihet mellom nærliggende tilbydere. De mindre kommunene må også sikres kjøpekraft til å kjøpe gode tjenester og sikres rammebetingelser som gjør det mulig for kommunene å innta en aktiv bestiller-rolle.

Søk interessepolitisk samarbeid med andre distriktskommuner uten direkte tilknytning til et større samfunnsutviklingsområde («de facto øyer»). Øykommunene bør i samråd og samhandling med disse distriktskommunene søke en løsning med relativ autonomi hjemlet i kommuneloven med rett til kjøp av tjenester fra nabokommuner eller private tjenesteprodusenter. Kjøp av slike tjenester bør imidlertid skje i åpen konkurranse. Kommunene må ikke pålegges å avtale leveranse av alle tjenester fra en og samme kommune – og sentrale myndigheter bør være lydhøre ovenfor lokale erfaringer med disse samarbeidene.

Sentrale myndigheter bør ta initiativ til å utrede en alternativ organisering av kommunal tjenesteproduksjon når det gjelder produksjonen av spesialiserte tjenester med få, men sårbare brukere i områder med store avstandsulemper (for eksempel en variant av forpliktende kommunale samarbeid). En slik utredning bør være analytisk sensitiv for gjeldende målsettinger om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Er noen oppgaver viktigere at avstandsrike distriktskommuner løser selv enn andre oppgaver?

Dersom det blir gjennomført tvangssammenslutninger bør det komme formuleringer i kommuneloven som pålegger alle kommuner å opprette kommunedelsutvalg med reell myndighet. Kommunedelsutvalgene må få tildelt arbeidsoppgaver og egen økonomi som gir selvstyre på områder som er viktige for lokal samfunnsutviklingskraft og attraktive bosteder. For å motvirke et framtidig demokratisk underskudd i kommuner med mange øyer, må det tilføres midler som øremerkes til å støtte deltakelse i samfunnsliv, politikk og arbeidsliv.

De to enkle spørsmålene representantene for øykommunene bør stille overordnede myndigheter er:

1. Mener samfunnet alvor med målsettingen om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret?
2. Mener samfunnet alvor med målsettingen om at den lokale velferden skal være den samme over hele landet?

Om svaret på disse to spørsmålene er ja, og dersom man tar inn over seg landets mangfoldige geografiske beskaffenhet og topografi, må Norge ha en kommunal inndeling og et inntektssystem som gjør det mulig å oppfylle disse to målsettingene. Dette innebærer at kommuner vil ha ulik størrelse også i framtida og at interkommunalt samarbeid vil eksistere også etter en kommunereform.

Referanser

- Amdam, J. (2003). Kommunestrukturen, kva betyr den for regional utvikling? . I Kommunens Sentralforbund (red.). *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene av endring av kommunestrukturen*. Kommuneforlaget, Oslo. (s. 73-95).
- Andersen, O. J. (2010). «Sammen er vi sterke, men det kan også gå på tverke»: Regional samstyring som mulighet og problem. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 26., s. 5-29
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2010) *Evaluering af det kommunalt forpligtende samarbejde mellem ø-kommuner og fastlandskommune*. http://ams.dk/upload/AMS/Publications/2010/10-14_evaluering/publikation.htm (lastet 02.01.15)
- Baldersheim, H., P. A. Pettersen, L. E. Rose og M. Øgård (2003): Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning. Forskningsrapport 1/2003. Institutt for statsvitenskap, UiO, Oslo
- Borge, L.-E. (2005). Strong politicians, small deficits: Evidence from Norwegian local governments. *European Journal of Political Economy*, 21, s. 325-344.
- Brandtzæg, B. A. (2009). *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindaffjord og Kristiansund*. Telemarksforskningsrapport nr. 258. Telemarksforskning, Bø.
- Brandtzæg, B. A. (2006). *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*. Telemarksforskningsrapport nr. 229, Telemarksforskning, Bø.
- Cruickshank, J. og H. K. Lysgård (2012). Diskursanalyser som kunnskapsgrunnlag for stedsutvikling. I Førde, A., B. Kramvig, N. G. Berg og B. Dale (red) Å finne sted. Metodologiske perspektiver i stedsanalyser. Akademika forlag, Trondheim (77-92)
- Eriksen, T. H. (2003). Maktutredningen: Et Bekymringens Evangelium. *Samtiden* (4). Jakobsen, R. E. (2012) *Smått er godt, den store har det flott og mellomstort kommer til kort. Hvordan påvirker demokratisk nærhet og lokal tilknytning innbyggernes tilfredshet med kommunalt tjenestetilbud og lokaldemokratiet?* Rapport 05/12. Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim
- Farstad, M., S. Frisvoll og L. Rønning (2014). *Bruk av styringsløsningen vertskommune med felles folkevalgt nemnd i Værnesregionen. Administrativ og faglig styring. Delrapport 1*. Rapport 05/14. Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim.
- Frisvoll, S. og R. Almås. (2004). *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning*. Rapport 05/04. Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim
- Frisvoll, S. og J. F. Rye (2009). Elite Discourses of Regional Identity in a New Regionalism Development Scheme: The Case of the 'Mountain Region' in Norway. *Norsk Geografisk Tidsskrift-Norwegian Journal of Geography* 63(3):175-90.
- Frisvoll, S. og K. Rønningen. (2012). Å Ro Uten Årer. Om Fylkeskommunens Nye Rolle i Kystsonerforvaltningen. I Hersoug, B. og J. P. Johnsen (red.) *Kampen Om Plass På Kysten. Interesser Og Utviklingstrekk i Kystsonerplanleggingen*. Universitetsforlaget, Oslo. (s 121-137)
- Frisvoll, S., M. Farstad, B. E. Flø, O. Storstad and J. Vik. (2014). Skjer det noe uten tvang?. *Plan - Tidsskrift for samfunnsplanlegging, bolig og byplan og regional utvikling* (2/2014):10-15.
- Gjertsen, A. (2014). *Fra sandpåstrøing til gjennomslagskraft? Demokrati og styring i vertskommune med felles folkevalgt nemnd i Værnesregionen. Delrapport 3*. NF rapport nr.: 10/2014. Nordlandsforskning, Bodø.
- Hansen, T. (2003b). Lokal forankring og politisk deltakelse. I Kommunens Sentralforbund (red.). *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene av endring av kommunestrukturen*. Kommuneforlaget, Oslo. (s. 31-43)

- Harvold, K. og T. Skjeggedal (2012). *Interkommunalt plansamarbeid*. NIBR/Østlandsforskning 2012, Oslo og Lillehammer.
- Hovik, S. og T. M. Myrvold (2001). *Er det størrelsen det kommer an på? Småkommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet. En case-studie av fire små kommuner*. Prosjektrapport 2001:8. Norsk Institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Langørgen, A. R. Aaberge, R. Åserud (2002). *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*. Rapporter 2002/15. SSB, Oslo.
- Langørgen, A. og R. Aaberge (2003). *Sammenslåing av kommuner: Gevinster å hente. Samfunnsspeilet 2/2003 (s. 2-7)*.
- Leknes, E., A. Gjertsen, A. K. Tennås Holmen, B. Lindeløv, J. Aars, I. Sletnes, og A. Røiseland (2013). *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS – 2013/008. IRIS, Stavanger.
- Lie, K. A. Hjelseth, A. Thorstensen, G. K. Leikvoll, M. O. Nygaard og T. E. Baksås (2014). *Utredning av kommunestrukturen i Ofoten*. Telemarksforskning, Bø.
- Lov om forpligtende kommunale samarbejder.
<https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=157948&exp=1> (lastet 08.02.15)
- Kommunal Rapport – 1. 250 kommuner har startet reformarbeidet. http://kommunal-rapport.no/artikkel/250_kommuner_har_startet_reform_arbeidet (lastet 25.10.14)
- Monkerud, L. C. og R. J. Sørensen (2010). *Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift. 26 (s. 265-296)*.
- Myrvold, T. M. (2003). *Har kommunestørrelse noen betydning for effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon? I Kommunens Sentralforbund (red.). Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene av endring av kommunestrukturen*. Kommuneforlaget, Oslo. (s. 97-122)
- NOU 1992: 15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring* (Christiansen-utvalget). Kommunaldepartementet, Oslo
- NOU 1996: 1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal- og arbeidsdepartementet, Oslo.
- NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- NOU 2003: 19 *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt og demokratiutredningen*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Oslo.
- NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd — Produktivitetskomisjonens første rapport*. Finansdepartementet, Oslo.
- Onsager, K., L. Schmidt, G. M. Vestby, F. Gundersen, K. Sørli (2012). *Livskraftige kystsamfunn. Steds- og næringsutvikling i Skjervøy kommune*. NIBR-rapport 2012:23, Oslo.
- Prp. 95 S. (2013-2014). *Kommuneproposisjonen 2015*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Oslo.
- Regjeringen.no – 1. *Historikk. Utviklingen i kommunestrukturen fra 1838 til i dag*. Lastet 6.3.14
- Rose, L. E. og P. A. Pettersen (2009a): *Lokaldemokratiets grunnvoll: Innbyggernes politiske interesse og kompetanse*. I Saglie, J. (red.) *Det nære demokrati? Lokalvalg og lokal deltakelse*. Abstrakt forlag, Oslo. S. 229-259.

Rose, Larry E. og Per Arnt Pettersen (2009b): Lokaldemokratiets omdømme: Hvordan står det til? I Saglie, J. (red.) *Det nære demokrati? Lokalvalg og lokal deltakelse*. Abstrakt forlag, Oslo. S. 261-291.

Rønning, L. og M. Farstad (2014). *Bruk av styringsløsningen vertskommune med felles folkevalgt nemnd i Værnesregionen. Med innbyggerne i fokus. Delrapport 2*. Rapport 09/14. Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim.

Samarbeidsavtalen (2013). *Avtale mellom Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre*. <https://www.hoyre.no/filestore/Filer/Politikkdokumenter/Samarbeidsavtale.pdf>

Sundvollenerklæringen, 2013. *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Sundvollen. 7. oktober 2013.

SSB Folke- og bolig telling 2001. <https://www.ssb.no/a/kortnavn/fobpend/tab-2002-12-06-01.html>.

SSB Folke- og bolig tellingen – 2011, SSB

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=fobsysut&CMSSubjectArea=befolkning&checked=true>

Vabo, S. I., T. P. Hagen, L. E. Borge, B. A. Brandtzæg, H. Holmli, H. M. Ohm og M. Hagerupsen (2014a). *Ekspertutvalgets første delrapport. Kriterier for god kommunestruktur*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Oslo.

Vabo, S. I., T. P. Hagen, L. E. Borge, B. A. Brandtzæg, H. Holmli, H. M. Ohm og M. Hagerupsen (2014b). *Ekspertutvalgets sluttrapport. Kriterier for god kommunestruktur*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Oslo.

Vinsand, G. og M. Langset (2013) Status for interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Møre og Romsdal i samarbeid med KS Møre og Romsdal. NIVI Rapport 2013:3

Aarsæther, N., E. Falleth, T. Nyseth og R. Kristiansen (2012). *Utfordringer for norsk planlegging*. I Aarsæther, N., F. Falleth, T. Nyseth og R. Kristiansen (red) *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap. Bærekraft. Demokrati*. Cappelen Dam Høyskoleforlaget, Kristiansand.

Vedlegg 1 – Spørreskjema Innbyggerundersøkelsen

1. Kjønn

- Mann
 Kvinne

2. Hvilket år er du født?

--	--	--	--

3. Hva er din høyeste fullførte utdanning?

- Grunnskole
 Videregående skole/gymnas (1-3 år etter grunnskole)
 Universitet/høyskole (1-3 år etter videregående skole)
 Universitet/høyskole (4 år eller mer etter videregående skole)

4. Hvor mange år har du bodd i kommunen?

--	--

5. Hva er din hovedaktivitet?

- Yrkesaktiv på heltid (100% stilling)
 Yrkesaktiv på deltid (50% stilling)
 Yrkesaktiv på deltid (< 50% stilling)
 Student eller skoleelev
 Alderspensjonist
 Førtidspensjonist
 Uføretrygdet
 Hjemmeværende
 Arbeidsledig/permittert
 Annet

6. Hva slags virksomhet arbeider du (hovedyrke)?

- Jeg jobber i min egen bedrift
 Jeg jobber privat bedrift eid av andre
 Jeg jobber i kommune, fylkeskommune eller staten
 Jeg jobber i en offentlig eid bedrift
 Annet

7. Innenfor hvilken sektor arbeider du?

- Primærnæring
 Industri
 Bygg og anlegg
 Samferdsel, energi
 Finans, bank, forsikring
 Helse og omsorg
 Handel, restaurant
 Undervisning, forskning, el
 Annen tjenesteyting
 Annen produksjonsvirksomhet

8. Pendler du ut av kommunen for å jobbe?

- Er ikke i jobb Ja Nei

9. Hvor fornøyd er du med de kommunale tjenestene som er nevnt nedenfor?

	Svært misfornøyd					Vet ikke
	1	2	3	4	5	
Politisk styring.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Økonomisk styring.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innbyggermedvirkning.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Veivedlikehold.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vannforsyning.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Renovasjonstjenester.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vedlikehold av kommunale bygg.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Næringsutvikling.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Steds-/bygdeutvikling.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fritidstilbud til unge.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Hvor fornøyd er du med de kommunale tjenestene som er nevnt nedenfor? Kryss også av for om du har benyttet tjenesten det siste året. Dersom du ikke har benyttet tjenesten, gi en vurdering basert på hvilket inntrykk du har av tjenesten.

Benytter tjenesten	Svært misfornøyd					Vet ikke
	1	2	3	4	5	
<input type="checkbox"/> Byggesaksbehandling.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Hjemmehjelpstjeneste/hjemmesykepleie.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Omsorgstjeneste/sykehjemstjeneste.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Fastlegetjeneste.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Legevaktstjeneste.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<input type="checkbox"/>	Barnehagetilbud.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Skole og SFO.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Bibliotek/bokbussen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Kino.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Hvis din nærmeste skole, dagligvarebutikk, legekantor, bibliotek eller kommunehus/rådhus ble nedlagt: Hvor negativt vil du oppleve det på en skala fra 1: Svært negativt til 7: Ikke negativt i det hele tatt?

		Svært negativt					Ikke negativt i det hele tatt	
		1	2	3	4	5	6	7
Skole.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dagligvarebutikk.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Legekantor.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bibliotek.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunehus/Rådhus.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12. Et flertall på stortinget har tatt til orde for en kommunereform for å redusere antall kommuner i landet. På generelt grunnlag er du helt uenig, noe uenig, verken eller, noe enig eller helt enig i at tallet på kommuner må reduseres?

Helt uenig
 Noe uenig
 Både-og
 Noe enig
 Helt enig
 Vet ikke

13. Hvordan mener du den fremtidige organiseringen for din kommune bør være?

Sammenslåing med en eller flere av nabokommunene
 Være organisert som i dag
 Vet ikke/ingen mening

14. Hvis din kommune blir slått sammen med en eller flere nabokommuner, hvordan tror du den nye kommunen vil løse sentrale oppgaver sammenlignet med dagens kommune. Vi ønsker din vurdering på om du vil få bedre eller dårligere løsninger i forhold følgende oppgaver på en skala fra 1 - 5.

		Mye dårligere					Mye bedre	Vet ikke
		1	2	3	4	5		
Politisk styring.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Økonomisk styring.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innbyggermedvirkning.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Veivedlikehold.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vannforsyning.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Renovasjonstjenester.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vedlikehold av kommunale bygg.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Byggesaksbehandling.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hjemmehjelpstjeneste/hjemmesykepleie.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Omsorgstjeneste/sykehjemstjeneste.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fastlegetjeneste.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Legevaktjeneste.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barnehagetilbud.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skole og SFO.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Næringsutvikling.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Steds-/bygdeutvikling.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fritidstilbud til unge.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bibliotek/bokbussen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kino.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

15. Hvor viktig er det for deg at følgende hensyn vektlegges i en eventuell kommunesammenslåing med én eller flere nabokommuner?

		Ikke viktig					Svært viktig	Vet ikke
		1	2	3	4	5		
Nærhet til offentlige tjenestetilbud (som skole barnehage, lege, NAV-kontor).....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nærhet til rådhuset/kommunehuset.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fordeling av offentlige arbeidsplasser i den nye kommunen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sørge for utvikling i alle deler av kommunen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sikre lokal representasjon i styrende organer.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Navn på kommunen

16. Hvor enig er du i følgende påstander?

	Helt uenig				Helt enig		Vet ikke
	1	2	3	4	5		
Jeg skulle ønske det bodde flere mennesker i kommunen jeg bor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I min kommune er vi for få til å dekke behovet for arbeidskraft.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I min kommune møter jeg for ofte ny lege.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I min kommune er det vanskelig å rekruttere kompetent arbeidskraft.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Prisen på ferge/båt gjør at jeg er mindre på fastlandet enn jeg ønsker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reisetiden til fastlandet gjør at jeg er mindre på fastlandet enn jeg ønsker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rutetilbudet gjør at jeg er mindre på fastlandet enn jeg ønsker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg handler sjeldent andre steder enn i egen kommune.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

17. Hvor tilfreds er du med muligheten til å reise til og fra kommunen du bor i? Vi tenker her på båtforbindelse til fastlandet.

	Ikke tilfreds				Svært tilfreds		Har ikke
	1	2	3	4	5		
Hurtigbåttilbud	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bilfergetilbud	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annet lokalbåttilbud.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

18. Hvor sterk tilhørighet føler du til kommunen du bor i?

- Ingen tilhørighet Svak tilhørighet Verken eller Sterk tilhørighet Meget sterk tilhørighet

19. Hvordan tror du din følelse av tilhørighet til stedet du bor vil endre seg ved en eventuell ny sammenslått kommune?

- Vil svekkes i stor grad
 Vil svekkes i noen grad
 Vil ikke endres
 Vil styrkes i noen grad
 Vil styrkes i stor grad

20. Hvordan tror du at samholdet på stedet du bor på vil endre seg ved en eventuell ny sammenslått kommune?

- Vil svekkes i stor grad
 Vil svekkes i noen grad
 Vil ikke endres
 Vil styrkes i noen grad
 Vil styrkes i stor grad

21. Vil en eventuell kommunesammenslåing bidra til å redusere eller forsterke ulempene avstand medfører av å bo der du bor?

- Redusere 1 2 3 4 5 6 7 Forsterke

22. I hvor stor grad tror du at kommunen du bor i vil tape eller vinne på en eventuell kommunesammenslåing?

- Tape 1 2 3 4 5 6 7 Vinne

23. Vi vil at du så nøye som mulig kan angi hvor mange ganger i løpet av

en vanlig måned du er på fastlandet. Med gang så mener vi tur/retur.

	5-7 dager i uka	3-4 dager i uka	1-2 ganger i uka	Sjeldnere	Nesten aldri	Aldri
Jobbe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Handle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Besøke venner og slekt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bruke offentlig tjenestetilbud.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Delta i organisasjonsliv	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Drive fritidsaktiviteter..............................
Benytte kulturtilbud

Hvis du har tanker rundt en eventuell kommunesammenslåing som du føler at du ikke har fått formidlet gjennom å svare på spørsmålene, kan du skrive i feltet under.

Vedlegg 2 – Intervjuguide kvalitative intervju med innbyggere

Hvorfor bor du der du bor?

Hvorfor er det viktig for deg å fortsatt kunne ha muligheten til å bo der?

På hvilken måte påvirker det at kommunen ikke har landfast forbindelse hverdagslivet ditt?

Hvor fornøyd er du med det kommunen i dag kan tilby av tjenester? Probe: Kvalitet

Er det noe du savner av tilbud og tjenester der du bor?

Hvordan vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke din mulighet til å bo der?

Vedlegg 3 – Intervjuguide ordfører og rådmenn

Norsk senter for bygdeforskning gjennomfører, på oppdrag fra ti øykommuner uten fastlandsforbindelse, en utredning om situasjonen for disse kommunene ved en eventuell kommunesammenslåing. Et hovedformål med utredningen er å fremstille kunnskap om den spesifikke situasjonen som øykommuner uten fastlandsforbindelse befinner seg i. Dette er kunnskap som pr i dag mangler i kommunereformens faktagrunnlag. Utredningen vil bestå av intervju med tilfeldig utvalgte bebuarar i kvar av kommunane samt ordførere og rådmenn og representantar for det lokale næringslivet i kommunane. I tillegg vil det også bli gjort intervju med rådmann i kommunane det er aktuelt å slå seg saman med.

Arbeidet er underlagt strenge kriterier for personvern. Kort gjengitt betyr dette at alle informanter deltar av eget ønske, at de kan trekke seg fra videre deltakelse om de måtte ønske det, samt konfidensiell behandling av informasjon og opplysninger som vi får i løpet av prosjektet. Etter at prosjektet er avsluttet, anonymiseres datamaterialet fullstendig. Prosjektet er, i tråd med personvernretningslinjene for norsk forskning, innmeldt til NSD personvernombudet for norsk forskning.

Prosjektet er finansiert av de ti øykommunene gjennom utredningspenger gitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Av praktiske grunner ønsker vi å gjøre opptak av intervjuet. På den måten kan vi konsentrere oss om å snakke med deg og slipper å bruke tid på å notere ned hva som sagt. Opptaket slettes når prosjektet er over. Er det ok for deg at vi gjør opptak av intervjuet?

OPNING

Kva bakgrunn har du?

Vi vil starte med et åpent spørsmål der vi vil be deg om å reflektere rundt hva som er din kommunes største utfordring i dag, slik du ser det?

SJEKKE OM SVARET ER SUBJEKTIVT HANS/HENNAR

- enighet om dette? Ulike syn i kommunen.

NOTER NED UTFORDRINGA IO NEMNER OG ETTERGÅ KVAR AV DEI – OG BE OM KONKRETISERING, EKSEMPEL OG SLIKT

Finst det utfordringar i forhold til:

- | | |
|---|---------------------------------|
| - rekruttering (forskjel på sektor og stilling) | - avstand |
| - tjenesteproduksjon (kvalitet og tilbud) | - krav frå sentrale myndigheier |
| - interkommunalt samarbeid | - profesjonalitet |
| - sårbarheit (for sjukemelding og liknande). | - utviklingsarbeid |

FOR KVART TEMA; BE IO OM Å VERE KONKRET FOR KVART TEMA OG I HVILKEN GRAD DET HAR VÆRT ENDRING DE SISTE 10 – 15 ÅRA?

FOR KVART AV TEMA, VISS NATURLEG: SPØR KOR SITUASJONEN ER FOR NABOKOMMUNANE

ØY- OG SMÅKOMMUNEEFFEKTA

På alle dei tinga vi nå har diskutert, kva opplever du som småkommunefenomen og kva er særskilde øykommunefenomen?

BE OM KONKRETE HVERDAGSLIGE EKSEMPEL.

Gitt at det blir en kommunereform og din kommune blir slått saman med ei fastlandskommune. Kva vil det ha å si for ditt øysamfunn?

- demokrati
- lokalsamfunn
- identitet
- fleksibilitet (autonomi)
- ansvarsfølelse
- utviklingsarbeid (næring, kultur, velferd)
- avstand, rutetilbud
- avfolking

Kva ser dere som den mest ønskelige kommuneorganisering for deres kommune?

VER VAR PÅ FORSKJELL MELLOM ORDFØRAR OG RÅDMANN HER

HUGS GRUNNGJEVING

AVSTAND

(Dere har nemnt avstand som en viktig faktor ved fleire tilfeller) På hvilke måte er avstandsproblematikken med på å forme deres behov i fremtidig kommunal organisering?

- rutetilbud

HANDEL OG FERDSEL

Hvor drar innbyggerne for å handle ting de ikkje får tak i på øya og bruke tjenester som ikkje finnes lokalt?

FÅ TAK I REISETID

Vedlegg 4 – Spørsmål til sammenslåingsrådmenn

(Epost-intervju)

Hei,

Norsk senter for bygdeforskning gjennomfører på oppdrag av 10 øykommuner en utredning om øykommuner uten fastlandsforbindelse og en framtidig ny kommunestruktur. I den forbindelse må vi ha også fange inn synspunkt og vurderinger fra det som vil være et sannsynlig sentrum i disse øykommunenes nye kommunale hverdag/ omland. Vi ber derfor om at du svarer på de 6 spørsmålene under. Hvis du ikke ønsker å svare, send oss en epost om det. Prosjektet er godkjent av personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste. Øykommunenes utredning er finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Svarfrist: 09.01.15

1: Hva tenker du som rådmann om det å få lokalsamfunnene i [navn på øykommune] inn i din kommune?

Svar her:

2: På hvilke måter vil det å få [navn på øykommune] inn i din kommune kunne (a) ev. styrke din kommune og (b) ev. svekke din kommune?

Svar 2a:

Svar 2b:

3: Hvor ønskelig er det ut fra dine vurderinger som rådmann å få [navn på øykommune] inn i kommunen?

Svar her:

4: Slik du kjenner kommunen din: hvor sannsynlig vil du si det er at politikerne ønsker [navn på øykommune] inn i kommunen?

Svar her:

5: Om [navn på øykommune] fortsetter som egen kommune, hvor sannsynlig er det at din kommune vil levere interkommunale tjenester til [navn på øykommune]?

Svar her:

6: Gitt at øykommuner uten fastlandsforbindelse forblir frittstående kommuner etter kommunereformen: hva tenker du om at det å levere interkommunale tjenester til disse kommunene lovfestes i Kommuneloven?

Svar her:

Vedlegg 5 – Intervjuguide næringslivsinformanter

Presentasjon, varigheit, opptak Innleiing,

- om prosjektet
- om temaet for intervjuet

Opning:

Fortel kort om din næringsverksemd

- sektor
- omsetjing
- Kva ser du som viktigaste utfordringar og moglegheiter for di verksemd framover?

Du driv næringsverksemd på ei øy utan landfast samband, korleis verkar det inn på din verksemd og kva er skilnaden på å drive næring her kontra det å drive tilsvarande næring på fastlandet?

- avstandsulemper
- utan landfast samband
- rekruttering

Korleis opplever du det å drive næringsverksemd i din kommune?

- kommunens rolle som tilrettelegger
- kommunens rolle som aktør i næringsutviklinga
- kommunens rolle som partner for næringslivet
- kjennskap og vennskap?
- oppleving av «byråkratisk friksjon»

Kva trur du det vil ha sei for deg og din bedrift om kommunen slår seg saman med ei eller fleire andre og større kommunar?

- Kva har eventuelle avstandar til kommunale funksjonar å seie
- avst til planavdeling og næringsavdeling
- avstand til ordførar og næringssejef
- kva har det å sei om dei kommunale politikarane og byråkratane eventuelt ikkje bur i lokalsamfunnet eller på øya i det heile?

Har du noko du gjerne vil tilføye som me ikkje har snakka om?

Vedlegg 6 – Intervjuguide til informanter fra danske øykommuner

Hvor fornøyde er dere med kommunereformen og løsningen med øy-samarbeidsavtale?

- Hva fungerer godt?
- Hva fungerer dårlig?
- Var det bedre før strukturreformen? (hva var bedre og hvorfor?)

Gitt deres erfaring fra 2007: i hvilken grad opplever dere at den stor-kommunen dere har forpliktende samarbeid med faktisk ønsker å løse oppgaver på deres øykommune?

Gitt deres erfaring fra 2007: i hvilken grad ville dere heller selv ha løst oppgavene som dere nå har forpliktende samarbeidsavtale om?

I hvilken grad fungerer ordningen med forpliktende samarbeidsavtaler når det gjelder

- den lokal-demokratiske styring av oppgaveløsning?
- kvaliteten på oppgaveløsningen?

Hvem er herre over samfunnsutviklingen på øy-kommunene? Øy-kommunene, samarbeidskommunen, Regionene, den Danske Stat eller den generelle samfunnsutviklingen?

Gitt deres erfaring siden 2007: hva er viktig for norske øykommuner å tenke på i forbindelse med en forestående norsk kommunereform?

Vedlegg 7 – Regresjonsmodell

Tabell vedlegg 7: Påvirkning på holdning til kommunesammenslåing (0= ønsker ikke kommunesammenslåing, 1= ønsker kommunesammenslåing). Simpel logistisk regresjon. N(1129)

	Odds Ratio	St. avvik	z-verdi	p-verdi
Kjønn (Menn 0, kvinner 1)	.669	.131	-2.06	.040
Alder	.991	.007	-1.22	.224
Andel av livet bodd i kommunen	1.003	.004	0.71	.480
Utdanning (grunnskole ref.kat.)				
Videregående skole	1.816	.491	2.20	.027
Høgskole/universitet lavere grad	3.136	1.022	3.51	.000
Høgskole/universitet høyere grad	2.488	.944	2.40	.016
Kommune (Smøla ref.kat.)				
Kvitsøy	.565	.301	-1.07	.284
Utsira	.806	.391	-0.44	.657
Fedje	.623	.304	-0.97	.333
Solund	1.147	.370	.043	.670
Leka	.847	.344	-0.41	.683
Træna	.550	.302	-1.09	.276
Røst	1.077	.401	0.20	.843
Værøy	.542	.230	-1.46	.145
Hasvik	.709	.262	-0.93	.353
Tro på at egen kommune vil tape eller vinne på en kommunesammenslåing (kontinuerlig fra 1 tape til 7 vinne)	2.975	.200	16.20	.000

Pseudo R² .4320