

Bjarne Jensen • Gunnar Gussgard

Bør Kinn kommune videreføres eller deles i nye Flora og Vågsøy kommuner? Fordeler og ulemper



Kommunekonsult

KOMMUNEKONSULT AS

RAPPORT 1/2022

29. juli 2022

FORORD

Kommunekonsult AS tilbyr kommuner, fylkeskommuner, kommunale virksomheter, statlige foretak, fagforeninger, fagforbund og organisasjoner rådgivning knyttet til deres arbeid med utvikling, omstilling, effektivisering og gjennomføring av sin virksomhet. Selskapet skal gjennom sitt arbeid bidra til en veldrevet og økonomisk solid offentlig sektor. Effektiv og forsvarlig bruk av samfunnets fellesressurser, under god og åpen demokratisk styring, er et viktig fokusområde for selskapet.

De oppdragene som Kommunekonsult AS gjennomfører skal ha et klart utredningspreg. Produktene er i hovedsak rapporter og notater med vekt på dokumentasjon og med muligheter for etterprøvbarehet.

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Lokalsamfunnsforeningen. Beskrivelser, analyser og konklusjoner står fullt ut for Kommunekonsult AS' regning.

Selskapet håper at vi med denne rapporten kan bidra til en opplyst diskusjon om hvorvidt Kinn kommune bør videreføres eller deles i nye Flora og Vågsøy kommuner.

Oslo, juli 2022

Gunnar Gussgard

Daglig leder Kommunekonsult AS

Rapport 1/2022

Forfattere: Bjarne Jensen og Gunnar Gussgard

Layout: Anne Vines/Avrio Design

Redaksjonell tilrettelegging: Kirsti Knudsen

SAMMENDRAG

I denne rapporten er det vurdert fordeler og ulemper ved å beholde og utvikle Kinn kommune eller utvikle Flora- og Vågsøy-samfunnene gjennom nye Flora kommune og nye Vågsøy kommune. Det skal avholdes folkeavstemning med dette som tema i Kinn 1. september 2022. Det foreligger en rapport om temaet fra BDO bestilt av Statsforvalteren i Vestland (BDO 14.07.2022). I kapittel 2 i herværende rapport er det gitt en vurdering av innhold, metodikk og konklusjoner i BDO-rapporten. BDO-rapporten er mangelfull når det gjelder både innhold og metodikk. Dette er bakgrunnen for at Lokalsamfunnsforeningen har bestilt en mer helhetlig rapport fra Kommunekonsult AS.

I kapittel 3 i herværende rapport er det lagt fram faktagrunnlag for å vurdere fordeler og ulemper ved å videreføre Kinn sammenlignet med å dele i nye Flora og Vågsøy kommuner. Det gjelder fakta om avstandsulemper og geografi, befolkningsutvikling, næringsutvikling og pendling og andre viktige samfunnsforhold. Ingen andre kommuner i Norge har så lang avstand og reisetid innenfor kommunen som Kinn. Reisetiden med bil mellom Vågsøy og Flora er vel fire og en halv time, og hurtigbåtforbindelsene mellom kommunesentrene er over to timer tur/retur. Flora og Vågsøy har atskilte arbeids- og boligmarkeder, og det er ikke pendling mellom de to kommunedelene. Den pendlingen kommunesammenslåingen har utløst gjelder kommunale ledere m.fl., og er negativ og gir merkostnader for Kinn kommune og større avstand mellom ledelsen og flertallet av de ansatte. Flora tilhører Sunnfjord som region, mens Vågsøy tilhører Nordfjord. Det er derfor store indre motsetninger i Kinn mht. samfunnsutvikling – lokalisering av arbeidsplasser og kommunale tjenester, kommunikasjoner og samarbeid med andre kommuner. Kinn kommune oppfyller ikke to av de grunnleggende forutsetningene for å bli en veldreven kommune – at den ligger i samme bolig- og arbeidsmarked og at innbyggerne har felles interesser knyttet til samfunnsutviklingen i kommunen.

I tabell 1 i kapittel 3 er befolkningsutviklingen belyst; en av de viktigste indikatorer for samfunnsutviklingen i en kommune. Flora har hatt en jevn liten vekst i sitt innbyggertall fra 2000 til 2017. Vågsøy hadde nedgang i folketallet fra 2000 til 2007. Dette ble endret til at folketallet var stabilt fra 2007 til 2017. Etter etableringen av Kinn er folketallet i Vågsøy redusert noe, selv etter at det er korrigert for at Bryggja er overført til Stadt (-533 innbyggere). For Flora har det også vært en svak reduksjon. Bysentrene Måløy og Florø hadde vekst i folketallet fra 2000 til 2017. Etter kommunesammenslåingen til Kinn har folketallet i Florø stagnert, og det har blitt redusert for Måløy.

Folketallene er avgjørende for utviklingen i de kommunale inntektene. Det er staten som i hovedsak bestemmer inntektsutviklingen for kommunene i Norge. Det gjelder både skatteinntektene og rammetilskuddet. Vågsøy har litt høyere inntekter per innbygger enn Flora. Det har sammenheng med at Vågsøy har en litt høyere eldreandel i sin befolkning enn Flora, og at størrelsene på inntektene til en kommune er avhengig av utgiftsbehovet. Utgiftsbehovet bestemmes i all hovedsak av folketall, aldersfordeling og andre kriterier knyttet til folketallet. Utfordringene i den kommunale økonomien og hvor krevende den økonomiske styringen i en kommune er avhenger derfor av befolkningsutviklingen.

Det kan se ut som BDOs negative vurdering av utviklingen i den kommunale økonomien legger til grunn SSBs befolkningsframskrivinger for Kinn og dermed også for Vågsøy og Flora. SSBs framskrivinger gir en folketallsreduksjon for Kinn fra 17 130 i 2022 til 16 425 i 2030 og 15 820 i 2050. En hovedoppgave for kommunene vil være å snu den negative utviklingen til vekst i befolkningen i både Vågsøy og Flora. Med sine tunge næringslivsmiljøer, høye kompetanse, særlig innenfor fiskeri og fiskeforedling i Vågsøy og olje- og gassforsyning i Flora, samt en rekke andre viktige fagmiljøer, bør det ligge godt til rette for utvikling av sterke kommuner i både Vågsøy og Flora. Begge bør være svært attraktive med sin vakre og attraktive beliggenhet. Erfaringene mer generelt fra kommunesammenslåinger som til Kinn er at de er negative for befolkningsutviklingen.

Både Vågsøy og Flora vil være mellomstore norske kommuner som har bedre forutsetninger enn Kinn til å yte gode kommunale tjenester som egne kommuner. Forskning viser for øvrig at innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester synker med økende kommunestørrelse. Ut fra tjenestekvalitet og ikke minst med de store avstandsulempene i Kinn, har nye Flora og nye Vågsøy bedre forutsetninger for å utvikle gode kommunale tjenester enn Kinn kommune.

Vår hovedkonklusjon er at innbyggerne og flertallet av de ansatte i Kinn kommune vil være best tjent med at kommunen blir delt i nye Flora og Vågsøy kommuner. Det vil legge til rette for bedre regional utvikling når det gjelder folketall, næringsutvikling og samfunnsutvikling mer generelt, bedre lokaldemokrati og bedre utvikling av kommunale tjenester.

Ved etablering av nye Flora kommune og nye Vågsøy kommune har en både erfaringene fra organiseringen av de tidligere kommunene Flora og Vågsøy og erfaringene med etableringen av Kinn kommune. Derfor bør forholdene ligge svært godt til rette for å lage to meget effektive og veldrevne kommuner. I dette arbeidet bør en også søke samarbeid mellom de to nye kommunene.

INNHALDSFORTEGNELSE

1. INNLEDNING 6

2. OM KONSEKVENSVURDERINGER I BDO-RAPPORT AV 14.07.2022 7

- Økonomiske konsekvenser
- Konsekvenser for kommunale tjenester
- Konsekvenser for samfunnsutvikling og demokrati
- BDOs konklusjon

3. VIDEREFØRING ELLER DELING AV KINN I NYE FLORA OG NYE VÅGSØY? 11

- Samfunnsmessig utvikling – næringsliv, arbeidsplasser og befolkning
- Demokrati
- Avstander og pendlingsmønster mellom Vågsøy og Flora
- Kommunestørrelse og kvalitet på kommunale tjenester
- Bedre myndighetsutøvelse

4. OPPFYLLER KINN GRUNNLEGGENDE KRITERIER FOR Å BLI EN VELFUNDERENDE KOMMUNE? 21

5. HOVEDKONKLUSJONER 22

- Regional utvikling – befolkning, næringsliv og samfunnsutvikling
- Lokaldemokrati
- Kommunale tjenester
- Rekruttering
- Kommunal økonomi
- Hovedkonklusjon

REFERANSER 25

1. INNLEDNING

Problemstillingen i denne rapporten er å belyse fordeler og ulemper ved å videreføre Kinn kommune sammenlignet med å opprette nye Flora kommune og nye Vågsøy kommune. Oppdragsgiver for rapporten er Lokalsamfunnsforeningen ved styreleder Svein Olav Agnalt. Bakgrunnen for oppdraget er at Kinn kommunestyre har vedtatt at det skal holdes folkeavstemning om Kinn kommune skal videreføres eller om en skal opprette nye Flora og nye Vågsøy. Folkeavstemningen skal starte med forhåndsstemmer fra 2. august 2022. Dagen for folkeavstemningen er satt til 1. september 2022.

Statsforvalteren i Vestland anbefalte i mars 2022 at Kommunal- og distriktsdepartementet skulle innvilge søknaden fra Kinn kommune om å utrede kommunedeling. Kommunaldepartementet ga Statsforvalteren i Vestland i oppdrag å utrede konsekvensen av en kommunedeling. Statsforvalteren ga oppdraget til BDO. BDO leverte sin rapport *Konsekvensutredning ved deling av Kinn kommune for Statsforvalteren i Vestland* den 14. juli 2022. En gjennomgang av utredningen fra BDO viser at den er mangelfull med hensyn til både innhold og metode. Det er bakgrunnen for at Lokalsamfunnsforeningen har gitt Kommunekonsult AS i oppdrag å gi en helhetlig konsekvensvurdering av en kommunedeling av Kinn.

I arbeidet med konsekvensutredningen av å dele Kinn kommune i nye Flora og nye Vågsøy kommune har Kommunekonsult basert seg på innstillingen til kommunestyrene i Flora og Vågsøy før sammenslutningen til Kinn kommune ble gjennomført. Videre har vi sett på de sentrale utredningene fra Solberg-regjeringen om kommunereformen. I tillegg har vi hentet materiale fra de mer spesifikke analysene knyttet til inndelingsproblematikken når det gjelder Flora, Vågsøy og Kinn. Disse analysene er:

- *Kommunereforma – oppdatert vurdering og tilråding for kommunestrukturen i Sogn og Fjordane*. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 09.01.2017.
- *Kommunereforma – tillegg til vurdering og tilråding om kommunestrukturen i Sogn og Fjordane*. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 25.04.2017.
- *Utgreiing av kystkommune i området Flora, Bremanger og Vågsøy*. Telemarkforskning 17.08.2017.
- *Bør Vågsøy fortsette som egen kommune eller slå seg sammen med Flora til nye Kinn kommune?* Professor emeritus Bjarne Jensen 20.04.2018.
- *Økonomisk analyse 2019 Kinn kommune*. Agenda Kaupang 25.09.2020.
- *Konsekvensutredning ved deling av Kinn kommune for Statsforvalteren i Vestland*. Rapport fra BDO datert 14.07.2022.

I tillegg til materiale fra disse kildene har Kommunekonsult også oppdatert faktagrunnlaget til 2022.

2. OM KONSEKVENSVURDERINGER I BDO-RAPPORT AV 14.07.2022

Formålet med BDO-rapporten var å konsekvensberegne virkningene av å dele Kinn kommune i nye Flora og Vågsøy kommuner. Siden disse kommunene ikke har noen felles grense, er både Flora og Vågsøy greit avgrenset. BDO-rapporten er på 27 sider. Men den er på 20 sider om en ser bort fra sammendrag, forside, innholdsfortegnelse og innledningen med spesifikasjon av oppdraget og opplegget for selve rapporten.

Vurdering av kommunaløkonomiske forhold utgjør ti sider. De inneholder beregninger av framtidige økonomiske forhold og utsikter for Kinn og eventuelt nye Flora og nye Vågsøy. Det opplyses at dette kapitlet er utarbeidet av BDO i nært samarbeid med økonomiavdelingen i Kinn. Videre er det et kapittel på åtte sider som drøfter konsekvensene av deling av Kinn kommune for kommunale tjenester til innbyggerne. De resterende to sidene er brukt til å beskrive konsekvensene for samfunnsutvikling og lokaldemokrati i Kinn, nye Flora og nye Vågsøy.

Samfunnsutvikling, det vil si utvikling i folketall, næringsliv og samfunnsutvikling mer generelt, er derfor høyst mangelfullt vurdert. Utviklingen i disse forholdene er avgjørende for økonomiberegningene. Det betyr derfor at også økonomianalysene blir svært løse.

Metoden som er brukt for å komme fram til konklusjoner er intervjuer med 50 personer. Det er oppgitt at deler av ledelsen i Kinn kommune og representanter fra næringslivet i Kinn er intervjuet, men det er ingen oversikt over utvalget av intervjuede. Den mangelfulle informasjonen som valget av intervjupersoner er basert på strider mot de kravene som skal oppfylles ved intervju-undersøkelser av denne typen. Det gjør undersøkelsen ubrukelig i forhold til de kravene som normalt stilles til slike undersøkelser. Hvilke spørsmål som er stilt og om det er brukt spørreskjema, er ikke opplyst. Det er heller ingen systematisk gjengivelse av svar. Det er merkelig at et konsultentselskap som BDO gjennomfører intervju-undersøkelser av denne typen på en slik måte. Gjengivelsen av svarene er ikke etterprøvbare, det er mye synsing som gjengis, og det er ikke gjengivelse av resultater på en slik måte at vi får kunnskap om intervjuobjektens helhetlige holdninger.

Vi skal her gjengi hovedkonklusjonene fra rapporten og hva den er basert på.

Økonomiske konsekvenser (s. 7–15)

I tabell 1 side 9 er det gjengitt tall for generelle driftsinntekter i 2022 for Kinn, nye Flora og nye Vågsøy. De viser at sum generelle inntekter per innbygger for Kinn er på 75 406 kroner, for nye Vågsøy er de 76 056 kroner, mens for nye Flora er de på 75 107 kroner. Altså er inntektene noe høyere i Vågsøy enn i Flora. Dette hverken kommenteres eller forklares. For ordens skyld nevnes at BDO-rapporten ikke gjengir tall per innbygger, kun samlede tall for utgifter. Dermed er tallene som presenteres i rapporten vanskelig å forholde seg til.

Inntektene til en kommune genereres ut ifra befolkningstall. Det gjelder skatteinntekter og rammetilskudd som utgjør det vesentligste av inntektsgrunnlaget. Men også svært mange andre inntekter er avhengig av folketall og sammensetning av befolkningen fordelt på aldersgrupper og sosiale grupper. Bakgrunnen for det er at tilsvarende folketall er avgjørende for utgiftsbehovene. Det er derfor utviklingen i folketallet som blir den mest avgjørende faktoren for utviklingen i økonomien i både Kinn og de eventuelt nye kommunene Flora og Vågsøy.

Vågsøy kommune hadde en svak nedgang i befolkningen fra 2000 til 2007 (-1,0 % per år). Fra 2007 til 2017 var folketallet i Vågsøy stabilt. Flora hadde en noe bedre utvikling fra 2000 til 2007 (+0,2 % per år). De hadde også en liten vekst fra 2007 til 2017 (+0,5 %). En hovedbegrunnelse for Kinn er at en større kommune i dette kystområdet skulle gi en sterkere befolkningsutvikling. Det har ikke slått til for perioden fram til 2022. Tvert imot har folketallet i Kinn sunket. Det gjelder også om vi korrigerer for at Bryggja i tidligere Vågsøy er overført til Stadt kommune.

Folketallet for Vågsøy (eksklusiv Bryggja) var i 2017 5490 og i Flora 11 999, det vil si til sammen 17 480. I 2022 – altså etter planleggingsperioden for Kinn og etter at Kinn er etablert, er folketallet redusert til 17 136. Begge de tidligere selvstendige kommunene har lavere folketall nå enn i 2017. SSBs framskrivinger legger til grunn at folketallet i Kinn reduseres ytterligere til 16 425 i 2030 og 15 820 i 2050.

Det avgjørende for utviklingen i inntektene er utviklingen i folketallene. Det gjelder for Kinn og for Flora og Vågsøy som egne kommuner. Likevel er det ikke presentert tall og analyser for folketallsutviklingen i rapporten fra BDO. Men det er åpenbart at den negative inntektsutviklingen som er presentert i BDO-rapporten er antatt å fortsette. Det skyldes at BDO legger til grunn for sine konklusjoner at den negative utviklingen i folketallet vil fortsette. Det er åpenbart lagt til grunn størst reduksjon i folketallet i Vågsøy. Det må også være lagt til grunn en svak utvikling for Flora og for Kinn sett under ett. Men som nevnt finner vi ikke disse viktige tallene og forutsetningene i rapporten til BDO. I herværende rapport har vi gjengitt folketallsutviklingen i tabell 1.

I tabell 3 og 4 (s. 10 og 11) er vist hvordan BDO vurderer veksten i inntektene. De anslår at inntektene i nye Vågsøy fram til 2025 synker med 1 prosent, og at de i nye Flora vil øke med 1,7 prosent. I de samme tabellene er det også beregnet hvordan inntektene i Vågsøy og Flora har utviklet seg fra 2019 (året før kommunesammenslåingen til Kinn). Fra 2019 til 2022 er inntektene til Vågsøy ifølge BDO blitt redusert med 7 prosent, mens inntektene i Flora har økt med 2,7 prosent. Dette anslaget er ikke godt dokumentert og virker ikke troverdig, jf. også rapporten fra Agenda Kaupang som gjennomgikk økonomien i Kinn ganske grundig og nøkternt i 2020. Hovedårsaken til at Vågsøy har hatt høyere inntekter per innbygger enn Flora, er at de har hatt en vesentlig høyere andel eldre enn Flora. Dermed er også Vågsøys utgiftsbehov noe høyere, og Vågsøy mottar også høyere rammetilskudd per innbygger enn Flora.

En av begrunnelsene for sammenslåing av Flora og Vågsøy til Kinn var at kommunen da ville få økte inntekter (inndelingstilskuddet). Det har ikke slått til, og var heller ikke riktig. Det er det motsatte som gjelder: To kommuner vil få noe høyere inntekter. I en overgangsperiode mottar riktignok Kinn inndelingstilskudd. Det kompenserer de tapte inntektene ved sammenslåingen i en overgangsperiode, men det gir ikke økte inntekter.

Konsekvenser for kommunale tjenester (s. 16–23)

I dette kapitlet (kap. 4) har BDO vurdert konsekvenser for områdene oppvekst og undervisning, helse og velferd, samfunn, kultur og miljø, og stabs- og støttetjenester. Dersom vi ser bort fra overordnet ledelse, og stabs- og støttefunksjoner vil tjenestene i stor grad være stedbundne, og de er i stor grad opprettholdt som før sammenslutningen i 2020. Dette er helt naturlig siden reiseavstanden mellom Flora og Vågsøy er over to timer langs vei, altså nærmere fire og en halv time tur-retur. Hurtigbåten mellom Florø og Måløy tar over to timer tur-retur, og det er kun fire avganger/anløp per dag (sydover fra Måløy kl. 05.30-07.40-10.30-15.50 og nordover fra Florø 08.30-11.30-16.00-20.00). Det sier seg selv at da kan ikke tjenestene integreres i særlig grad ut over ledelse, stabs- og støttefunksjoner. Den «gamle» kommunen som mister sin ledelse vil imidlertid kunne oppleve dette som negativt.

Kinn kommune har foretatt en større integrering av stabs- og støttetjenester. Effekten av dette vurderes ut ifra intervjuer, sannsynligvis med dem som nå leder arbeidet med disse tjenestene. Gjennomgående refereres det fra intervjuene at dette fungerer godt og at en har en del felles tjenester som pendler mellom Vågsøy og Florø. De som er intervjuet frykter også at det ikke vil være lett å erstatte fagfolk og ledere dersom Kinn kommune deles, og at det særlig i Vågsøy vil være vanskelig å rekruttere fagfolk og ledere. Det er imidlertid ingen nærmere dokumentasjon av rekrutteringsutfordringene. Forskingen om rekrutteringsutfordringer viser at det ikke er noen systematisk forskjell etter kommunestørrelse. Det er både små og store kommuner som kan slite med rekruttering, og det er små og store kommuner som lykkes bra. Sannsynligvis er en viktig årsak at arbeidet med rekruttering og kommunens attraktivitet som arbeidsplass varierer fra kommune til kommune (Bakkeli og Steen Jensen, 2016). De kommunene som spesielt sliter med rekruttering, må arbeide for å forbedre innsatsen på dette feltet.

Det finnes for øvrig ingen oversikt over hvor hovedarbeidsplassene og stabsfunksjonene er lokalisert (henholdsvis i Måløy og Florø).

Rapporten trekker fram at samarbeidet i Kinn har vært vellykket, og konklusjonen er at mange i støttefunksjoner og lederstillinger er bekymret for en oppdeling. Det er ikke overraskende, men en samlet vurdering fra dem som er avhengig av støttefunksjoner og ledelse (de ansatte på tjenestestedene) mangler fullstendig. Ved en eventuell deling er det vel nettopp deres erfaringer som må vurderes. Felles støttetjenester som fungerer kan dessuten beholdes også i to kommuner med godt samarbeid, mens det som ikke fungerer kan avvikles.

Konsekvenser for samfunnsutvikling og demokrati (s. 24–25)

Analysen i dette kapitlet (kap. 5) er på to sider og mangler det mer grunnleggende materialet som burde vært med i et slikt kapittel – for eksempel tall for befolkningsutvikling. Det oppsummeres en del synspunkter eller inntrykk fra intervjuede. Forhold som nevnes som negative ved deling av Kinn er stans i utviklings- og investeringsprosjekter, at tid og ressurser som kunne bli brukt til kjerneoppgaver går med til kommunedelingsprosessen, redusert kompetanse og kapasitet på planområdet særlig for Vågsøy, og redusert gjennomslagskraft på regionnivå. Videre drøftes eller nevnes også kort demokrati, kostnadene med to politiske organisasjoner og reiseavstand. Men drøftingen inneholder ikke fakta eller konkret informasjon eller analyse av disse forholdene. Drøftingen inneholder for eksempel ingen opplysninger om avstandsulemper, reisetider og reisemuligheter mellom de to tidligere kommunesentrene og kommunene, at de tilhører hver sin region, at de ikke har noe felles bolig- og arbeidsmarked og at de har motstridende interesser på flere viktige utviklingsområder.

BDOs konklusjon

I et innledningskapittel – *Sammendrag og samlet vurdering* – på én side gjengir BDO sine konklusjoner. De er stort sett negative til deling. BDO bygger sine konklusjoner på mangelfulle økonomianalyser og på intervju-undersøkelser basert på tvilsom metodikk for denne typen tema.

3. VIDEREFØRING ELLER DELING AV KINN I NYE FLORA OG NYE VÅGSØY?

Da Flora og Vågsøy ble slått sammen til Kinn 1. januar 2020 hadde kommunen et innbyggertall på 17 759. Fram til første kvartal 2022 er folketallet redusert til 17 139. Det kan derfor vanskelig sies at sammenslåingen av Flora og Vågsøy til Kinn utviklingsmessig har vært noen suksess. I SSBs befolkningsframskrivninger av folketallet i Kinn forventes det at folketallet vil bli ytterligere redusert i årene framover, til 16 425 i 2030 og 15 820 i 2050. I det etterfølgende skal vi legge fram mer grunnleggende fakta og analyse av om det vil være mest fordelaktig å videreføre Kinn eller dele kommunen i Vågsøy og Flora.

Samfunnsmessig utvikling – næringsliv, arbeidsplasser og befolkning

Hovedbegrunnelsen for å slå Flora og Vågsøy sammen til nye Kinn kommune var forestillinger om at det ville gi disse kommunene en sterkere politisk og administrativ ledelse og et større fagmiljø. Det ville fremme høyere vekst med hensyn til arbeidsplasser og befolkning i Vågsøy og Flora enn det en hadde fått til med to kommuner. Det er imidlertid vanskelig å finne forskning som støtter at sammenslåing av kommuner til større enheter gir slike effekter.

For å undersøke dette utlyste Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2014 et utredningsprosjekt som skulle gjennomgå forskning på dette området og avklare den kunnskapen vi har om kommunestørrelse og næringsarbeid. Utrederne gikk gjennom nærmere 100 forskningsarbeider om temaet. Hovedkonklusjonen er at det ikke er holdepunkter for å trekke en konklusjon om at større kommuner vil gi bedre nærings- og samfunnsutvikling. Forskerne bak rapporten skriver at dette står i kontrast til konklusjonene til det såkalte ekspertutvalget for kommunereformen om at kommuner med 15 000-20 000 innbyggere vil gi mer robust arbeid med næringsutvikling gjennom styrking av plankompetanse og -kapasitet samt annen kompetanse som er viktig for samfunnsutvikling (Angel et al., 2015).

Proba samfunnsanalyse har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet sammenlignet veksten i befolkning og kommunale arbeidsplasser i de 39 norske kommunene som har slått seg sammen i perioden fra 1987 til 2012 med kommuner i tilsvarende kommunegrupper som ikke har slått seg sammen. Konklusjonen Proba-forskerne trekker fra sammenligningene er (Gleinsvik et al., 2013, s. 14–15):

Det er en viss tendens til at sammenslåing gir lavere befolkningsvekst. Innenfor grensene til 28 av de 39 kommunene som har slått seg sammen med andre har befolkningsveksten vært svakere enn i tilsvarende kommuner som ikke har slått seg sammen. Det er dessuten en tendens til at i sammenslåtte kommuner kommer en stor del av veksten i kommunal sysselsetting der administrasjonssenteret ligger.

Professor Nils Aarsæther har i artikkelen *Kommunereform og morgendagens utfordringer* (Aarsæther, 2015) drøftet den utviklingskraften som forsvinner når kommuner slås sammen.

Han dokumenterer at det er overraskende liten forskjell på antall utviklingsprosjekter store og små kommuner arbeider med (Aarsæther & Suopajarvi, 2004). Ved sammenslåing av kommunene Flora og Vågsøy kan en derfor forvente at antall utviklingsprosjekter i området ikke øker, men reduseres.

Ved kommunesammenslutning blir det også reduksjon i antall personer i kommunen som arbeider med slike spørsmål, som ordfører, rådmann, øvrig ledelse og kommunestyremedlemmer. Det blir i realiteten langt færre personer og ledere som arbeider for å ivareta og fremme overordnede interesser for Vågsøy-samfunnet og Måløy, og Flora-samfunnet og Florø.

I Danmark er en viktig erfaring fra kommunesammenslåingene at det i første omgang var hovedsenteret for administrasjon i de gamle kommunesentrene som ble rammet med reduksjon i arbeidsplasser. Tjenestesteder som bibliotek, skoler, barnehager, sykehjem og pleie- og omsorgssentre mv. ble ikke rammet. På lengre sikt er det også tendenser til at slike aktiviteter rammes. Forskningsjef Roger Buch har trukket fram tre forhold som forårsaker dette:

- Press for å skape større enheter i administrasjonene utløser også press for større og færre produksjonseenheter i skoler, eldreomsorg, daginstitusjoner osv.
- Store nye kommuner har behov for store satsinger. De må finansieres med reduksjoner i bevilgninger til de mange mindre aktiviteter kommunen allerede driver.
- Nedleggelse av mindre enheter blir lettere å gjennomføre fordi motstanderne som i en liten kommune var en stor velgergruppe, er blitt en liten velgergruppe i den nye store kommunen

Virkningene på litt lengre sikt har i danske kommuner blitt at bygg blir stående tomme og forfaller i de tidligere kommunesentrene og fraflytting fra disse sentrene. Dette gjelder også byer/tettsteder med langt høyere folketall enn for eksempel Måløy.

Befolkningsutviklingen i Flora og Vågsøy

For å illustrere utfordringer knyttet til befolkningsutviklingen i de berørte kommunene, er utviklingen i innbyggertall for Flora og Vågsøy og Flora + Vågsbygd/Kinn samt byene Florø og Måløy etter 2000 gjengitt i tabell 1. Vågsøy hadde en reduksjon i folketallet fra 2000 til 2007. Fra 2007 til 2017 var folketallet stabilt, mens det etter vedtaket om kommunesammenslutning med Flora har vært en liten reduksjon i folketallet selv etter at vi korrigerer for flytting av Bryggja til Stadt (av innbyggerreduksjonen på 573 fra 2019 til 2020 utgjorde flyttingen av Bryggja 533 færre innbyggere i 2020).

Flora har hatt en jevn vekst i folketallet fra 2000 til 2017. Etter vedtaket og gjennomføring av sammenslåing med Vågsøy i 2018 har også innbyggertallet i Flora hatt en svak reduksjon. Tettstedene Florø og Måløy har begge god vekst i folketallet fra 2007 til 2017 på i gjennomsnitt 0,8 prosent per år. For Florø er det lavere enn veksten i perioden 2000 til 2007, mens Måløy synes å ha snudd stagnasjon til ny vekst. Men fra 2019 har innbyggertallet i Måløy gått ned, mens tallet for Florø er omtrent stabilt. Florø har gått fra vekst til å knapt opprettholde folketallet.

Tabell 1. Befolkningsutvikling Flora, Vågsøy og Kinn samt bysentrene Florø og Måløy. 2000–2022 (per 01.01 i hvert av årene).

	2000	2007	2017	2018	2019	2020	2022
Vågsøy	6479	5998	6031	6001	5970	5397	5380
Flora	11 226	11 341	11 999	11 988	11 852	11 810	11 750
Måløy	3011	3003	3252	3283	3513	3300	3293
Florø	7631	8296	9029	9024	8925	8922	8917
Vågsøy + Flora/Kinn	17 705	17 339	18 021	17 989	17 882	17 207	17 130

Kilde: SSB – befolkningstall i kommuner og tettsteder.

Utviklingen for Vågsøy og Flora sett under ett har så langt vært snudd fra vekst de siste ti årene før kommunesammenslutningen til svak reduksjon etter at Kinn ble etablert.

Hovedårsaken til at veksten i befolkningen har vært lavere enn landsgjennomsnittet i dette området har sammenheng med strukturrasjonaliseringen i primærnæringene (jordbruk, skogbruk og fiske) og industrien. Det har ført til færre arbeidsplasser i primærnæringene og at antall arbeidsplasser i industri ikke øker. Økningen i antall arbeidsplasser har skjedd innenfor offentlig og privat tjenesteyting. Arbeidsplassene i statlige virksomheter sentraliseres gjerne til de største sentrene i landet. Det samme gjelder store deler av arbeidsplassene i privat tjenesteyting. Kommunene er de virksomhetene som bidrar sterkest til at tjenesteytende arbeidsplasser utvikles og opprettholdes i distrikter og tettsteder som har mer utfordrende kommunikasjoner. Det gjelder arbeidsplasser i skoler, pleie og omsorg, barnehager, helse og oppvekst samt viktige kompetansearbeidsplasser innenfor planlegging, økonomi og ledelse.

Tabell 2 viser tydelig at de store byene har stor overvekt av statlige arbeidsplasser og arbeidsplasser i privat tjenesteyting, mens de små sentrene og spredtbygde områder har overvekt når det gjelder kommunale arbeidsplasser. Kommunesammenslutninger bidrar til at kommunale arbeidsplasser forsvinner også i mange bygdebyer og mindre byer i distriktene. Det svekker bosettingen og arbeidsplassene i distriktene.

Dette er også godt illustrert i tabell 3, som viser utvikling i arbeidsplasser i Flora og Vågsøy og sentrene Florø og Måløy i perioden fra 2000 til 2017. Den bedre regionale utviklingen i årene 2007–2017 skyldes veksten i tjenesteytende arbeidsplasser primært knyttet til kommunal virksomhet. Flora hadde den klart sterkeste veksten i perioden 2000–2007. Vågsøy hadde sterk nedgang i slike arbeidsplasser fra 2000 til 2007, mens det var en økning i perioden 2007–2016. Floras antall arbeidsplasser i privat sektor har vært relativt stabilt. Vågsøy hadde nedgang også i arbeidsplasser i privat sektor fra 2000 til 2007, men snudde dette til vekst fra 2007 til 2016. Hovedårsaken til den bedre regionale utviklingen i Måløy er at de snudde nedgangen i antall arbeidsplasser i både offentlig og privat sektor til vekst fra 2007 til 2016. De detaljerte tallene er gjengitt i tabell 4 (s. 16). Der er også tall fra Bremanger med.

Distriktene, med sine byer og tettsteder, er avgjørende for den høye verdiskapingen i Norge. Det er dette geografiske området et godt eksempel på med sin store aktivitet innenfor olje og gass (Flora og Florø) og fiskeri (Vågsøy og Måløy). Området har stort potensial for turisme. Sammenslåing av kommunene til større kommuner med færre bygdebyer og kompetansemiljøer er derfor et risikoprojekt som i stedet for å styrke utviklingen i området kan svekke den.

Tabell 2. Sysselsettingsandeler og regionale enheter 4. kvartal 2014 (KMD Regionale utviklingstrekk).

Næring	Hovedstad	Øvrige storbyer	Småsenter	Spredt bygd	Gjennomsnitt
Primærnæringer	0,5	1,4	7,2	12,3	2,4
Industri mv.	19,0	26,1	31,8	28,4	25,3
Private tjenester	55,3	45,0	29,3	22,8	42,9
Offentlige tjenester	24,6	27,1	31,0	35,7	28,8
Herav kommunale	12,8	16,1	25,7	31,2	18,3
Statlige	11,8	11,0	5,3	4,5	10,5

Kilde: Data er hentet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016, s. 65.

Tabell 3. Antall arbeidsplasser og vekst i antall arbeidsplasser 2000–2016 for Flora og Vågsøy.

Kommuner	Offentlig sektor		Privat sektor	
	Flora	Vågsøy	Flora	Vågsøy
2000	1424	800	3983	2503
2007	1492	721	3918	2185
2016	1639	847	3921	2306
Vekst per år 2000–2007	1,6 %	-1,4 %	0 %	-1,8 %
Vekst per år 2007–2016	1,4 %	1,6 %	0 %	0,5 %

Kilde: Data er hentet fra Brandtzæg et al., 2017, s. 62.

Lokale faktorer for utvikling av arbeidsplasser og bosetting

Ved sammenslåing av to kommuner må en også vurdere hvordan dette påvirker kommunenes attraktivitet for næringsutvikling, arbeidsplasser og bosetting, og egne muligheter for å påvirke dette. Dette gjelder forhold som kommunikasjoner, tilgang på offentlige og private tjenester, kommunens eget arbeid for å stimulere bedriftsetableringer og drive tiltaksarbeid, og utvikling av boligmarked/boligtilbud. Spørsmålet som bør reises er om sammenslutningen legger bedre til rette for slike faktorer eller om de svekkes av sammenslutningen.

Kommunikasjoner er viktige lokaliseringsfaktorer. De viktigste slike er veiforbindelser, lufttransport, sjøtransport og bredbåndsutbygging. Det ligger meget godt til rette for sjøtransport både for Florø og Måløy. Begge byene har daglige hurtigruteanløp. Kan sammenslutningen påvirke dette, og i tilfelle hvilken havn vil kunne være mest utsatt? Måløy er en av landets aller viktigste fiskerihavner, mens Florø er en av våre basehavner for olje- og gassvirksomheten i Nordsjøen og Norskehavet. Her er det lagt opp til en arbeidsdeling slik at situasjonen ikke trenger å endres for noen av havnene. Måløy havn er en del av havnesamarbeidet i Nordfjord og inngår som den viktigste delen av Nordfjord havn som er organisert som interkommunalt selskap. Vågsøys eierandel er 48 prosent. Dette havnesamarbeidet i Nordfjord er videreført av Kinn. Havna i Flora er organisert som kommunalt foretak, det vil si at den var en del av Flora kommune og ble en del av den nye storkommunen Kinn. Det er vanskelig å se at den vil kunne bli integrert i Nordfjord havn. Selve forsyningsbasen for olje- og gassvirksomheten er privat eid, og er ikke berørt på samme måte av kommunesammenslutningen. Dersom det oppstår interessekonflikter mellom havna i Florø og Nordfjord havn kan det bli mer utfordrende i Kinn enn om en går tilbake til kommunene Flora og Vågsøy.

Når det gjelder lufttransport er Vågsøy og Flora svært ulikt stilt. Her kan de også ha ulike interesser. Flora har på dette området et lokaliseringsfortrinn framfor Vågsøy ved at de har egen lufthavn. I intensjonsavtalene stod det at Kinn skal støtte og arbeide for å utvikle Florø lufthavn. Siden avstanden er så stor mellom Florø og Måløy betyr ikke utviklingen av lufthavna i Florø så mye for Måløy og Vågsøy. Lufthavna i Florø kan bli mer interessant for Vågsøy hvis forbindelsen mellom Måløy og Florø blir bedre når det gjelder hurtigbåt og vei. Men det siste ligger eventuelt svært langt fram i tid. De viktigste lufthavnene for Vågsøy og Måløy er Sandane og Ørsta/Volda. Med bil er reisetid til Sandane kortest, men her er en avhengig av ferge. For Nordfjord-kommunene er Sandane lufthavn svært viktig. Samtidig er Sandane med nærheten til Ørsta–Volda lufthavn den mest utsatte ved en strukturendring for lufthavnene.

Veiforbindelser

På dette området vil de to tidligere kommunene kunne ha ulik interesse i prioriteringene av veiprosjekter. Begge kommunene vil ha felles interesse av å styrke den ytre kystveien, men ha ulik interesse knyttet til delprioritering av hvordan veien skal styrkes. Når det gjelder samband til Oslo og Bergen og til den nye stamveien mellom Kristiansand og Trondheim via Vestlandet, vil de to kommunene bruke noe ulike traseer. Flora vil tilknytte seg veiforbindelsene via Førde, mens Vågsøy vil ha tilknytninger via Nordfjordeid. Dette vil åpenbart kunne gi interessekonflikter i Kinn og mellom Vågsøy og Flora, spesielt når det gjelder prioritering av prosjekter,

men også valg av traseer. Særlig når det gjelder veiforbindelse til Oslo vil det kunne oppstå problemer. I kilometer og reisetid er det traseen over Hemsedal og Hallingdal som er kortest fra Florø (475 km). Mens den korteste traseen fra Vågsøy/Måløy går over Strynefjellet og Gudbrandsdalen (571 km). Kjøretiden er i dag imidlertid relativ lik.

Bedriftsetableringer mv.

Kinn kommune ønsker å satse på å tiltrekke seg statlige og regionale arbeidsplasser og nyetableringer innenfor næringsvirksomhet. På grunn av avstanden mellom Måløy og Florø er disse byene i realiteten konkurrenter om slik ny virksomhet, og det er i liten grad synergier mellom dem.

Tabell 4. Tallet på arbeidsplasser i offentlig og privat sektor

År	Offentlig			Privat		
	Bremanger	Flora	Vågsøy	Bremanger	Flora	Vågsøy
2000	509	1424	800	1337	3983	2503
2001	538	1443	765	1261	3940	2443
2002	490	1463	694	1212	3976	2488
2003	516	1533	720	1218	3653	2394
2004	529	1510	711	1092	3586	2277
2005	538	1332	675	1070	4000	2228
2006	552	1426	708	1027	3918	2185
2007	509	1492	721	1091	4086	2255
2008	494	1499	731	1131	4277	2217
2009	525	1500	774	1061	4224	2218
2010	549	1515	792	1079	4142	2280
2011	558	1568	801	1043	4221	2301
2012	547	1586	788	1031	4163	2215
2013	562	1613	797	1069	4235	2163
2014	562	1655	786	1042	4346	2187
2015	593	1643	802	957	3961	2174
2016	612	1639	847	968	3921	2206

Kilde: Gjengitt fra Brandtzæg Brandzæg et al., 2017, s. 62.

Demokrati

Solberg-regjeringen og Vabo-utvalget hevdet at større kommuner gir bedre lokaldemokrati. Det var to hovedbegrunnelser for dette: Den første var at større kommuner vil gi større kommunale oppgaver og myndighet, og derved større innflytelse for kommunepolitikerne. Men deltakelsen i lokaldemokratiet blir naturligvis mindre med færre kommuner. Nå vet vi også at kommunereformen i liten grad ga kommunene flere oppgaver eller større myndighet over oppgavene. Det mest omfattende nye var at ordføreren har fått myndighet til å gjennomføre borgerlig vigsling.

Den andre hovedbegrunnelsen for kommunereformen var påstander om at interkommunalt samarbeid var svært omfattende og representerte et demokratisk problem. Derfor var formålet med reformen redusert interkommunalt samarbeid. Det har vært omfattende forskning på interkommunalt samarbeid de senere årene og konklusjonene er at slikt samarbeid ikke har det omfanget som påstås og at det ikke er et demokratisk problem (Jacobsen, 2014; Jensen, 2016).

Det foreligger omfattende forskning særlig fra år 2000 og utover om hvordan lokaldemokratiet fungerer i kommuner av ulik størrelse. For det første er det påvist viktige forskjeller i måten lokaldemokratiet fungerer på i de mindre og mellomstore kommunene sammenlignet med de største kommunene. I de mindre kommunene har vi det som kalles deltakerdemokrati. En langt større del av innbyggerne har erfaring fra og deltar i den kommunale styringen, valgdeltakelsen og deltakelsen i politiske partier er høyere, og kontakten mellom innbyggerne og de folkevalgte er langt tettere enn i de store kommunene. De folkevalgte i små og mellomstore kommuner skiller seg i mindre grad fra innbyggerne, og er primært representanter for innbyggerne.

I de større og da i særlig grad de største kommunene har vi i mindre grad slikt deltakerdemokrati. De har i større grad det som benevnes som konkurransedemokrati. Det er mindre deltakelse blant innbyggerne i styringen av kommunen, færre har deltatt i kommunestyret og eller er medlemmer i politiske partier. Det er større konkurranse om å komme på listene for å bli folkevalgt. Det er mindre utskiftninger av politikere, og dårligere kontakt mellom politikere og innbyggerne. Det er kun de mest interesserte som deltar i kommunestyrene. Det blir flere heltidspolitikere og politikere som satser på politikk som yrke i de store kommunene (Offerdal, 2016; Jansen, 2016).

I tabell 5 er vist en oversikt over antall folkevalgte (medlemmer i kommunestyret) i Flora, Vågsøy og nye Kinn kommune.

Tabell 5. Kommunestyremedlemmer og antall innbyggere per kommunestyremedlem i Vågsøy, Flora og Kinn.

Kommune	Kommunestyre-medlemmer	Innbyggere per folkevalgt
Vågsøy	27	224
Flora	31	387
Nye Kinn	39	449

Bak hver folkevalgt i Flora var det 387 innbyggere. Tilsvarende tall for Vågsøy var 224 innbyggere. Det betyr at deltakelsen i kommunestyret i forhold til innbyggertall var lavere i Flora enn i Vågsøy. Kinn har 39 medlemmer i kommunestyret. Det betyr at det er 449 innbyggere bak hver folkevalgt. Det betyr at om det blir valgt representanter ut ifra folketallet i tidligere Flora og Vågsøy i det nye kommunestyret, ville det blitt 12/13 kommunestyrerepresentanter fra Vågsøy og 26/27 fra Flora. (Det er i dette regnestykket tatt hensyn til at Bryggja overføres fra Vågsøy til nye Stadt kommune.) Ved valget til Kinn kommunestyre i 2019 kom det inn 15 representanter fra Vågsøy og 24 representanter fra Flora.

Dette betyr at deltakerdemokratiet for innbyggerne i Vågsøy er vesentlig svekket i Kinn kommune, mens svekkelsen i Flora ikke er så stor. Kinn kommune beveger seg fra deltakerdemokratiet Vågsøy og Flora kommuner hadde i retning av konkurransedemokrati.

Det blir naturligvis ikke nødvendigvis matematisk parallellitet i et kommunevalg. Det kan påvirkes blant annet ved nominasjoner i de politiske partiene og ved framvekst av bygdelister. Det kan også i noen grad motvirkes av å la innbyggerne velge egne kommunedelsutvalg som gis betydelig beslutningsmyndighet. Erfaringene er at slike virkemidler ikke er like holdbare på lengre sikt. I stedet for å opptre enhetlig kan slike forhold også bidra til splittelse og interne stridigheter. Hovedkonklusjonen er at ønsker en deltakerdemokrati, blir det vesentlig bedre om Vågsøy og Flora gjenopprettes som kommuner.

Avstander og pendlingsmønster mellom Vågsøy og Flora

Vågsøy og Flora ligger i hver sin region. Flora ligger i Sunnfjord og Vågsøy i Nordfjord. Kommunene har ikke felles grense.

Rådmannen i Vågsøy skrev følgende om geografiske utfordringer i saksframlegget til kommunestyret som anbefaler sammenslåingen (Søknad om sammenslutning mellom Flora og Vågsøy 09.03.2017): «Det er kommunar i dag med større innbyrdes avstander enn det ein får i denne kommunen. Samtidig har ein sjøverts transport som gir overkommelig reisetid samligna med bil.»

Det er feil at det finnes kommuner med så store innbyrdes avstander for store befolkningsgrupper som i Kinn. Derfor er det vanskelig å se at det er mulig å utvikle et nært fellesskap mellom innbyggerne i den nye storkommunen. Den består av to store enheter med lang avstand og reisetid dem imellom. Ingen andre av dagens norske kommuner har i nærheten av de avstandsulempene innbyggerne i Kinn har. Telemarksforskning har i en rapport gitt en oversikt over pendlingsmønsteret mellom Vågsøy, Flora og Bremanger, jf. tabell 6. Mellom de to kommunene Vågsøy og Florø var det omtrent ingen pendling. Det skyldes at reiseavstanden er så stor at det ikke ligger til rette for pendling mellom Flora og Vågsøy.

Både Vågsøy og Flora har tvert imot sine egne velintegreerte arbeids- og boligmarkeder. Over 87 prosent av dem som arbeidet i Flora bodde også der. Det er noe ut- og innpendling mellom Flora og Førde. Vågsøy har også et velintegreert arbeids- og boligmarked. Over 80 prosent av dem som arbeidet i Vågsøy bodde der. Det er litt pendling til Selje, Eid og Bremanger.

I Bremanger er også arbeids- og boligmarkedet velintegreert. Dette tilsier at synergier knyttet til bolig- og arbeidsmarked mellom Vågsøy og Flora vil være så godt som fraværende. Kinn framstår på denne bakgrunnen som dysfunksjonell og en merkverdighet.

Tabell 6. Pendlingstabell for Flora, Vågsøy og Bremanger (og dessutan Selje og Eid), 2016. Det blir òg vist kommunar som det blir pendla mest til og frå. Mengd sysselsette personar.

		Arbeidsstad														Syssette	
		Flora	Vågsøy	Bremanger	Selje	Eid	Ålesund	Bergen	Førde	Gloppen	Kristiansund	Naustdal	Stryn	Vanylven	Volda		Utanfor
Bustad	Flora	4854	12	42	6	10	9	187	373	14	40	19	6	0	3	438	6013
	Vågsøy	10	2497	15	66	73	22	52	27	8	1	0	8	16	7	164	2966
	Bremanger	75	51	1412	0	25	4	27	20	15	0	1	2	0	1	118	1751
	Selje	3	127	0	952	47	15	29	4	6	0	0	16	29	3	137	1368
	Eid	17	134	27	6	2314	17	70	41	112	0	0	91	8	27	225	3083
	Ålesund	5	2	0	2	9										4115	24 074
	Bergen	50	33	12	5	13										16 510	141 039
	Førde	118	6	12	0	27										718	7114
	Gloppen	28	11	3	1	83										247	2942
	Kristiansund	4	0	0	5	0										1718	11 214
	Naustdal	69	1	6	1	9										154	1457
	Stryn	3	13	1	2	82										263	3747
	Vanylven	0	39	2	26	13										214	1538
	Volda	1	6	0	1	48										1233	4346
Utanfor	323	121	48	42	134	8086	35 299	2033	146	1664	29	304	47	1481			
Arbeidsplassar	5560	3053	1580	1115	2887	28 117	160 531	9335	2745	11 112	637	3734	1311	4444			

Kilde: Gjengitt fra Brandtzæg et al. 2017, side 72.

Kommunestørrelse og kvalitet på kommunale tjenester

Bedre kommunale tjenester til innbyggerne var en av hovedbegrunnelsene for kommunereformen og ønsket om større kommuner. Resonnementet er at større kommuner gir større fagmiljøer og større fagmiljøer vil gi bedre tjenester. Da skulle en også tro at innbyggerne i større kommuner var mer tilfreds med de kommunale tjenestene enn innbyggerne i de mindre kommunene. De forskningsbaserte undersøkelsene om innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester viser at innbyggernes tilfredshet med tjenestene er høyest i de minste kommunene og synker med økende kommunestørrelse. Særlig i de største kommunene er tilfredsheten med de kommunale tjenestene lavere. Dette gjelder i særlig grad velferdstjenestene i pleie- og omsorgssektoren – sykehjem, trygdeboliger, hjemmesykepleie og hjemmehjelp. Men det gjelder også tjenester knyttet til grunnskole og oppvekst og helse- og sosialtjenestene. Forskerne som har analysert dette nærmere peker særlig på nærhetsfaktoren som viktig årsak. I mindre kommuner er det nærere og bedre kontakt mellom innbyggere, tjenestemottakere, tjenesteytere og politikere. Det bidrar til bedre tilpassede tjenester for tjenestemottakerne.

Det er også tjenester som vurderes bedre i de største kommunene. I særlig grad gjelder det kollektivtransport og brannvesen. Men det har primært sammenheng med større befolkningsskonsentrasjoner, og vil ikke bli bedre om en slår sammen kommuner hvor befolkningen bor mer spredt. Det må understrekes at det er vanskelig å måle kvaliteten på kommunale tjenester. Vi har imidlertid ikke slike sammenligninger for andre kvalitetsindikatorer (Berg Erichsen et al., 2016).

Vi har ikke sett at det er gjennomført sammenlignbare undersøkelser om tilfredshet med tjenestene i henholdsvis Vågsøy, Flora og Kinn kommuner.

Bedre myndighetsutøvelse

Det er også en påstand at myndighetsutøvelsen er bedre i større kommuner enn i mindre kommuner. Det foreligger i liten grad forskning om sammenheng mellom hvor god myndighetsutøvelsen er og størrelsen på kommunene. Denne påstanden er derfor ikke basert på forskning, og har karakter av å være ren synsing.

4. OPPFYLLER KINN GRUNNLEGGENDE KRITERIER FOR Å BLI EN VELFUNGERENDE KOMMUNE?

Når en skal vurdere om en kommune skal bli velfungerende må en ta utgangspunkt i hva en kommune er og hva vi ønsker å oppnå med en kommune. Innholdet i en kommune er omfattende og komplekst. Kommunen er primært et fellesskap for innbyggerne i et geografisk område som har felles interesser. Den er innbyggernes redskap for å regulere, styre og utvikle kommunen med hensyn til arealdisponering, næringsutvikling, boligbygging og miljø, og for å sikre innbyggerne viktige fellestjenester. Den er også en del av landets styringsordning. For staten er kommunene et viktig redskap for å utvikle nasjonen. Kommunen bidrar til at det skjer ut fra innbyggernes interesser og med medvirkning og deltakelse av innbyggerne som en del av vårt demokrati. Men kommunene er også mye mer. De har en lang historie som går tilbake til før formannskapslovene ble vedtatt av Stortinget i 1837. Kommunen er innbyggernes hjemsted. Her lever de det meste av sitt liv. De deltar i og er med på å utvikle frivillige organisasjoner og sosiale fellesskap, og å skape ønskede rammer for sitt liv og sin livsutfoldelse (Jansen & Jensen, 2016, s. 11–12).

Innenfor en kommune vil det alltid kunne være eller oppstå motstridende interesser og preferanser. Kommunens demokratiske karakter og beslutningssystem skal gjøre den i stand til å løse motsetninger og konflikter og skape fellesskap. Helt sentralt for avgrensingen av en kommune er å lage kommuner hvor innbyggerne har mest mulig felles interesse i utvikling og drift av kommunen, mens en må søke å unngå sammenslutninger og avgrensninger som kan gi sterke motstridende interesser. Hovedproblemet med Kinn kommune er at de to tidligere kommunene på viktige områder i liten grad har felles interesser, og på andre sentrale områder direkte motstridende interesser. De har for eksempel i liten grad felles interesser når det gjelder driften av de fleste kommunale velferdstjenestene. Når det gjelder næringsutvikling og kommunikasjoner som vei og flyplass, kan interessene til de to tidligere kommunene komme til å stå i motsetning til hverandre. De to tidligere kommunene tilhører ulike regioner og hadde og har også ulike kommuner som sine viktigste regionale samarbeidspartnere. De viktigste samarbeidstiltakene så vel som kommunikasjoner for Vågsøy går mot kommunene i Nordfjord, mens det viktigste samarbeidet og kommunikasjoner for Flora går mot Sunnfjord.

Alle kommunene i dette kystområdet satser på å styrke og utvikle kystsamarbeidet. Det synes å ha vært en av hovedbegrunnelsene for sammenslåing av Flora og Vågsøy. Et godt kystsamarbeid krever deltakelse også fra andre kommuner, særlig de nærliggende Bremanger og Stadt kommuner. Det kan derfor stilles spørsmål ved om sammenslutningen av Vågsøy og Flora betyr noe særlig for et styrket og bedre kystsamarbeid. Florø ble allerede av Sogn og Fjordane fylkeskommune pekt ut som senter for dette samarbeidet.

5. HOVEDKONKLUSJONER

Det er nå gått vel to og et halvt år siden Flora og Vågsøy (eksklusive Bryggja) ble slått sammen til Kinn kommune. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane støttet ikke denne sammenslåingen. Begrunnelsen var blant annet de store avstandene mellom kommunene og at Flora og Vågsøy ikke har felles grense.

Regional utvikling – befolkning, næringsliv og samfunnsutvikling

Den viktigste begrunnelsen for Kinn kommune var at den skulle gi sterkere befolkningsvekst og næringsutvikling i både Flora og Vågsøy. Så langt har en ikke sett slike virkninger. Tvert imot har det blitt reduksjon i folketallet både i Kinn, og i de nye kommunedelene Vågsøy og Flora (jf. tabell 1). Da har vi korrigert for at Bryggja er flyttet fra Vågsøy til Stadt. Ut fra det vi vet om virkninger av kommunesammenslutninger er dette ikke overraskende. Både Vågsøy og Måløy og Flora og Florø er attraktive områder. Når det gjelder næringsvirksomhet er det selvsagt mange likheter. Men de er ulike på den måten at Vågsøy og Måløy har et høykompetent miljø innenfor fiskeri, med en/et av de største og viktigste fiskerihavnene og fiskerimiljøene i Norge. Mens Flora og Florø har en/et av de viktigste havnene og miljøene for olje- og gassvirksomhet.

Begge kommunen er mellomstore. De har velutviklede og flotte sentrum og havner. De har innbyggere med høy kompetanse og derfor muligheter til å skape positiv samfunnsutvikling i hver sin kommune.

Det som er det store problemet med Kinn som kommune, er at Vågsøy og Flora ikke har felles grense og at reiseavstanden mellom kommunene er så stor at de ikke har felles bolig- og arbeidsmarked. I norsk sammenheng har Kinn blitt kommunen med størst avstand i reisetid og flest reiseulempere. Den har ikke en funksjonell avgrensning. Forutsetningen for en velutviklet kommune er at den ligger i et felles bolig- og arbeidsmarked. Det gjør ikke Vågsøy og Flora. Det er derfor ikke noe pendling mellom Flora og Vågsøy. På grunn av kommunesammenslutningen kan det bli noe arbeidspendling i forbindelse med kommunale tjenester og kommunalt ansatte. Men dette er ikke en fordel. Tvert imot er det kostnadsøkende og negativt for den kommunale driften.

Vågsøy og Flora tilhører også forskjellige regioner. Flora tilhører Sunnfjord som region, mens Vågsøy tilhører Nordfjord som region. Derfor må Kinn ha interkommunalt samarbeid med andre kommuner i både Nordfjord og Sunnfjord. Det betyr også at kommunedelene har ulike interesser når det gjelder utvikling og viktige kommunikasjoner. Det er mangel på felles interesser mellom de to kommunedelene. Det vil derfor være vanskeligere å oppnå enighet om prioriteringer i en kommune som Kinn sammenlignet med det en kan oppnå med Vågsøy og Flora som kommuner hver for seg.

Når det gjelder regional utvikling, næringsutvikling, befolkningsutvikling og samfunnsutvikling mer generelt må det være klart mest fordelaktig for Vågsøy og Flora å være egne kommuner. Det vil gi kommuner som har langt større kraft til å utvikle sine områder på en positiv måte enn å videreføre Kinn som vil ha store innebygde motsetninger.

Lokaldemokrati

Det ligger vesentlig bedre til rette for medvirkning i lokaldemokratiet ved deling av Kinn i Vågsøy og Flora kommuner. Det er også konklusjonen i BDO-rapporten. Deltakelse i et fellesdemokrati i Kinn vanskeliggjøres av de store avstandene mellom Vågsøy og Flora og de sterke interessekonfliktene som kan oppstå i Kinn. Dette er faktorer som kommer i tillegg til at lokaldemokratiet mer generelt fungerer bedre i mindre enn i større kommuner, jf. kapitlet om demokrati tidligere i herværende rapport. Hensynet til bedre lokaldemokrati taler derfor sterkt for at Kinn deles i Vågsøy og Flora kommuner.

Kommunale tjenester

Generelt har både Vågsøy og Flora velutviklede kommunale tjenester. Vågsøy har utmerket seg med vellykket utvikling i tjenester for eldre, og har også høyere andel eldre enn Flora. Målinger av tilfredshet med kommunale tjenester viser at det er gjennomgående større tilfredshet med kommunale tjenester i mindre kommuner enn i de større. På grunn av de store avstandene mellom kommunedelene Flora og Vågsøy i Kinn kommune gir heller ikke kommunesammenslåingen muligheter til vesentlige positive synergier i form av bedre kvalitet og høyere effektivitet i selve tjenesteytingen. Det må på de viktige områdene være parallelle tilbud og enheter i Vågsøy og Flora. Det bekrefter også BDO-rapporten. Derfor kan kommunesammenslåingen heller svekke kvalitet og effektivitet i tjenestene på grunn av større avstand mellom ledelse og de ansatte som yter tjenestene. Det gjelder både administrativ og politisk ledelse. Dette kan ha negative innvirkninger for det store flertallet av ansatte og innbyggerne. En stor svakhet ved BDO-rapporten er at den mangler intervjuer og synspunkter for flertallet av de ansatte. Det er i hovedsak toppledelsen som har deltatt i intervjuer som er trukket fram i rapporten fra BDO.

Vår konklusjon er derfor at ut fra tjenestekvalitet for innbyggerne vil det være en klar fordel å dele opp Kinn i nye Flora og nye Vågsøy. Vi tror det vil være en fordel også for det store flertallet av ansatte med større nærhet mellom ledelse og ansatte. BDO-rapporten nevner spesialområder hvor Kinn har utviklet bedre tjenester og at det er utviklet bedre systemer på en del områder. Det er viktig å minne om at områder hvor det er muligheter til bedre og mer effektive tjenester med en større kommune kan videreføres gjennom samarbeidsordninger mellom Flora og Vågsøy.

Rekruttering

I BDO-rapporten framheves faren for at det blir vanskelig særlig for Vågsøy å rekruttere ny ledelse og fagfolk til stillinger/miljøer som er flyttet fra Måløy til Florø. Forskning på rekruttering til kommuner viser at det ikke er kommunistørrelsen som er avgjørende. Det er ingen systematisk forskjell på rekrutteringsutfordringer og kommunistørrelse. Hvordan en arbeider med rekruttering, og det omdømmet en kommune har som arbeidsgiver, er viktig. I forbindelse med etableringen av to nye kommuner må disse forholdene vektlegges. Begge kommunene burde

å ha gode muligheter til å sikre god rekruttering. Det er attraktive kommuner å bo i, og det er svært mange høykompetente miljøer i begge kommunene.

Når det gjelder rekruttering til Vågsøy har den videregående skolen der, med opplegg for fire års videregående skole som gir både fagbrev og studiekompetanse, stor betydning. Det har sikret god tilgang på helsepersonell, og har også betydning på mange andre områder.

I tillegg er det særskilte utfordringer med rekruttering til Kinn kommune hvor enkelte arbeidstakere får lang pendling mellom Flora og Vågsøy. Denne negative rekrutteringsfaktoren vil en ikke ha i nye Flora og Vågsøy.

Kommunal økonomi

I BDO-rapporten sies det at inntekter og økonomi i nye Vågsøy blir så svak at en slik kommune vil få for store økonomiske utfordringer. BDOs analyser på dette området er overraskende overfladiske. Det er ingen referanser til den grundige økonomiske gjennomgangen Agenda Kaupang gjorde av økonomien i Kinn og Vågsøy og Flora i 2020. Kinn kommune, nye Vågsøy kommune og nye Flora kommune vil selvsagt alle få økonomiske utfordringer slik de aller fleste norske kommunene vil ha. Det vil særlig ha sammenheng med hvilke økonomiske rammer staten fastsetter for kommunesektoren i Norge under ett.

Hvor høye inntekter kommunene vil få, avhenger av befolkningsutviklingen i de enkelte kommunene. Et viktig spørsmål er derfor hvordan innbyggertallet vil utvikle seg for Kinn og for eventuelt nye Flora og nye Vågsøy. Vår vurdering er at en kommunedeling vil styrke veksten i befolkningen i både Flora og Vågsøy sammenlignet med å beholde Kinn kommune. Mulighetene for å håndtere de økonomiske utfordringene for kommunene bør derfor absolutt være til stede ved etablering av de to nye kommunene, og være minst like gode som de mulighetene Kinn har til å møte sine økonomiske utfordringer. Vår vurdering er at to nye kommuner vil ha bedre muligheter til å løse dem enn Kinn vil ha.

Et svært viktig tiltak for å sikre bedre befolkningsutviklingen i både Vågsøy og Flora er boligbygging. Det er betydelig pendling inn til begge disse områdene fra utlandet. Ved å legge bedre til rette for boligbygging kan det også legges bedre til rette for at disse pendlerne i større grad bosetter seg med sine familier i kommunene. Det er eksempler på at etableringen av Kinn har forsinket slik utbygging.

BDO er svært bekymret for engangskostnadene Kinn vil ha knyttet til oppdeling i nye Flora og nye Vågsøy. Det vil bli slike kostnader, men de må forventes å bli lavere enn kostnadene ved å slå sammen Vågsøy og Flora til Kinn. Det må også kunne påregnes at disse kostnadene dekkes av staten, slik det for eksempel gjøres ved utskilling av Haram fra Ålesund. Flora og Vågsøy var også i en tvangssituasjon ved at fylkesmannen hevdet at det vil bli kommunesammenslutninger i dette området. Skjedde det ikke frivillig, ville det skje med tvang. Det var en hovedårsak til de litt merkelige sammenslåingene en har fått i disse regionene.

Hovedkonklusjon

Våre analyser viser at innbyggerne og flertallet av de ansatte i Kinn kommune vil være best tjent med at Kinn kommune ble delt i nye Flora og nye Vågsøy kommuner. Det vil legge til rette for bedre regional utvikling – for befolkning, næringsutvikling og samfunnsutvikling mer generelt, bedre lokaldemokrati og bedre utvikling av kommunale tjenester.

Ved etablering av nye Flora kommune og nye Vågsøy kommune har en både erfaringene fra organiseringen av de tidligere kommunene Flora og Vågsøy og erfaringene med etableringen av Kinn kommune. Derfor bør forholdene ligge svært godt til rette for å lage to meget effektive og veldrevne kommuner. I dette arbeidet bør en også legge vekt på å ivareta gode løsninger som er etablert i Kinn kommune. Dersom det er spesialområder hvor det er utviklet bedre løsninger i Kinn kommune enn det Flora og Vågsøy kan ivareta hver for seg, bør det vurderes å ivareta det ved samarbeid mellom de to nye kommunene.

REFERANSER

- Agenda Kaupang (2020). *Økonomisk analyse 2019 Kinn kommune*. Rapport Agenda Kaupang.
- Angel, E., Bro, J. & Ringholm, T. (2015). *Brikker som mangler – kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling og kommunestørrelse*. NORUT.
- BDO (2022): *Konsekvensutredning ved deling av Kinn kommune for Statsforvalteren i Vestland*. Rapport fra BDO datert 14.07.2022.
- Brandtzæg, B.A., Thorsteinsen, A. & Roncossek, S. (2017). *Utgreiing av kystkommune i området Flora, Bremanger og Vågsøy*. TF-notat nr 36/2017 Telemarkforskning.
- Brandtzæg, B.A. (2009). *Frivillige kommunesammenslutninger 2005–2008*. TF- rapport 258.
- Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (2017): *Kommunereforma – oppdatert vurdering og tilråding for kommunestrukturen i Sogn og Fjordane*. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 09.01.2017.
- Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (2017): *Kommunereforma – tillegg til vurdering og tilråding om kommunestrukturen i Sogn og Fjordane*. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 25.04.2017.
- Gleinsvik, A., Klingenberg, S. & Staalesen, P.D. (2013). *Langsiktige konsekvenser av kommunesammenslåing*. Probarapport 2013-12.
- Jacobsen, D.I. (2014). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Fagbokforlaget.
- Jansen, A.-I. & Jensen, B. (2016). «Bokas formål, kommunebegrepet og innholdet i boka» i Jansen, A.-I. & Jensen, B. *Folkestyre eller elitestyre*. Res Publica.
- Jansen, A.-I. (2016). «Forslaget om 'større og mer robuste kommuner' – et ledd i striden om makten i og over Norge» i Jansen, A.-I. & Jensen, B. *Folkestyre eller elitestyre*. Res Publica.
- Jensen, B. (2016). «Interkommunalt samarbeid» i Jansen, A.-I. & Jensen, B. *Folkestyre eller elitestyre*. Res Publica.
- Jensen, B. (2016). «Sammenslåtte kommuner – positivt for regional utvikling» i Jansen, A.-I. & Jensen, B. *Folkestyre eller elitestyre*. Res Publica.
- Jensen, B. & Mønnesland, J. (2017). *Kommunereforma – kostnader, utgifter og endringer i inntektssystemet for kommunene*. Rapport til Lokalsamfunnsforeningen.
- Juvkvam, D. (1999). *Endringer i kommuneinndelingen i Norge*. Statistisk Sentralbyrå.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). *Regionale utviklingstrekk 2016*.
- Offerdal, A. (2016). «Folketall og folkestyre» i Jansen, A.-I. & Jensen, B. *Folkestyre eller elitestyre*. Res Publica.
- Ranheim, K. & Østre, S. (2011). *Manglende komparabilitet i kommunale data*. Rapport 16 fra Høgskolen i Hedmark.
- Stensvaag, P.G. (2022). *Status Kinn*. <https://lokalsamfunnsforeningen.no/status-kinn/>
- Vabo, S.I. m.fl. (2014). *Kriterier for god kommunestruktur*. *Delrapport fra ekspertutvalg*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Østre, S. (2012). KOSTRAs tall er ikke sammenlignbare. *Fagbladet Samfunn og økonomi* 1/2012, s. 60–61.
- Aarsæther, N. (2015). Kommunereform for morgendagens utfordringer? *Fagbladet Samfunn og økonomi*.
- Aarsæther, N. & Suopajarvi, L. (2004). «Innovation and Institutions in the North» i Aarsæther, N.: *Innovations in the Nordic periphery*. Stockholm: Nordregio.

Bjarne Jensen, professor emeritus

Professor i offentlig økonomi og tidligere ansatt ved Høgskolen i Hedmark. Sosialøkonom fra Universitetet i Oslo. Han er spesielt opptatt av finansiering, styring og planlegging i kommuner og offentlige velferdstjenester.

Tidligere adm.dir. i Kommunekreditt, rådmann i Bergen og Kristiansand, førsteamanuensis ved Høgskolen i Agder og ansatt i Finans- og sosialdepartementet. Ansvarlig redaktør for fagtidsskriftet Samfunn og økonomi, som utgis av Kommunekonsult.

Han har skrevet flere bøker om Kommune-Norge, og har også ledet flere offentlige utredninger om finansiering og styring av offentlige velferdstjenester.

bjarne.jensen@inn.no

Gunnar Gussgard, daglig leder i Kommunekonsult AS

Tidligere administrativ leder i Fagforbundet og har vært KS-direktør.

Han har før dette bl.a. ledet sekretariatet for etter- og videreutdanning i samfunnsplanlegging, innehatt kommunale lederstillinger og drevet med samfunnsforskning.

Han har hatt en rekke styreverv og har erfaring som kommunestyrerepresentant og som leder av Bærum Arbeiderparti.

gunnar.gussgard@kommunekonsult.no